

## 第 1 章

### 结社自由委员会的程序与社会伙伴

#### 国际劳工组织的职责和结社自由委员会的任务

1. 国际劳工组织关于结社自由和保护个人的职责，是促进作为和平和社会正义主要保障之一的结社自由一般原则的作用。在履行这方面的职责时，本组织必须毫不犹豫地国际一级讨论可能影响本组织《章程》、《费城宣言》和各项结社自由公约所载国际劳工组织目标和目的实现的案件。

[参阅 1985 年《摘要》，第 23 和 53 段；第 256 次报告，第 1309 号案例，第 275 段。]

2. 由于其章程，国际劳工组织的建立主要是为了在各国改进工作条件和促进结社自由。因此，本组织在这方面处理的问题不再属于各国的专有领域，本组织为此目的采取的行动也不能被视为干涉内部事务，因为它们属于国际劳工组织为实现其宗旨而从其成员国接受过来的职权范围。

[分别参阅第 268 和 286 次报告，第 1500 和 1652 号案例，第 692 和 706 段。]

3. 国际劳工组织在工作条件和促进结社自由方面处理的问题，不能被视为对一个主权国家内部事务的不应有的干涉，因为此类问题属于国际劳工组织从其成员国接受的职权范围，成员国承诺进行合作，以期实现它们赋予本组织的目标。

[参阅第 287 次报告，第 1590 号案例，第 213 段。]

4. 委员会程序的目的是促进在法律上和实际上尊重工会权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 59 段。]

5. 向委员会提出的控诉，无论所涉国家是否批准结社自由公约，都可提交。

[参阅 1985 年《摘要》，第 34 段。]

6. 委员会的职责是确定某一法规或惯例是否符合有关公约规定的结社自由和集体谈判原则。

[分别参阅第 283 和 287 次报告，第 1596 和 1627 号案例，第 373 和 32 段。]

---

7. 在其职责范围内，委员会受权审查在指控侵犯公民自由的案件中，在多大程度上影响到工会权利的行使。

[参阅第 241 次报告，第 1309 号案例，第 795 段。]

8. 如果国家法律、包括高级法院的解释违反了结社自由原则，委员会一贯在其职责范围内加以审议，审查这些法律，提出指导原则和提供国际劳工组织的技术援助，以使这些法律符合《国际劳工组织章程》和可适用公约规定的结社自由原则。

[参阅第 287 次报告，第 1590 号案例，第 213 段。]

9. 虽然不是由委员会决定有关领土的占领或管理问题，但作为劳工组织成员国，占领国政府必须在被占领土上遵守《国际劳工组织章程》载述的结社自由原则，尽管该国法律在该领土不适用，或批准结社自由国际公约不产生其对国际劳工组织的这一义务。在这方面，委员会忆及，它在该问题上的权限不取决于是否批准结社自由公约。

[参阅第 251 次报告，第 1390 号案例，第 224 段。]

## 成员国关于人权和工会权利的基本义务

10. 在国家决定成为本组织成员时，它接受《章程》和《费城宣言》所载的基本原则，包括结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 53 段；另分别参阅第 275 和 279 次报告，第 1500 号案例，第 351 和 630 段。]

11. 所有政府都必须充分遵守因批准国际劳工组织各项公约而作出的承诺。

[参阅第 240 次报告，第 1304 号案例，第 85 段。]

12. 委员会提到国际劳工组织理事会 1977 年 11 月通过的《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》，其中第 45 段指出：“东道国政府提供特殊鼓励政策吸引外国资本时，这些政策不应包含任何限制工人结社自由或组织权利和集体谈判权利的内容”。

[参阅第 265 次报告，第 1480 号案例，第 585 段。]

---

13. 国家不能引述因其它义务或协议而可以不适用已批准的国际劳工组织各项公约这样的理由。

[参阅第 240 次报告，第 1304 号案例，第 85 段。]

14. 第 87 号和第 98 号公约的规定和原则对行使罢工权给予的保护程度是最低标准，可予以补充，最好是从某一国的宪法和法律制度以及关于劳资关系、工会行动或当事方谈判的传统中附加其它辅助保障措施。

[参阅第 259 次报告，第 1403 号案例，第 74 段。]

15. 各国政府的政策应是确保遵守人权。

[参阅第 259 次报告，第 1273 号案例，第 321 段。]

16. 各国政府必须努力履行有关个人权利和个人自由的义务。

[参阅第 275 次报告，第 1512 号案例，第 398 段。]

17. 工会权利与其他基本人权一样，也应得到尊重，无论有关国家的发展水平如何。

[参阅第 279 次报告，第 1581 号案例，第 462 段；第 281 次报告，第 1552 号案例，第 324 段。]

18. 处理关于某一政府侵犯工会权利的指控时，委员会忆及，同一国家的继任政府不能仅以出现变动为理由而逃避前政府统治之下所发生事件带来的责任。无论如何，新政府都对这些事件可能产生的持续后果负有责任。如果一个国家出现政权变更，新政府应采取一切必要措施来消除在它掌权后控诉所基于的事件可能产生的持续影响，即使这些事件发生在前政府任内。

[参阅第 274 次报告，第 1512 和 1539 号案例，第 657 段。]

19. 归咎于个人的事实，国家也有责任，因为国家有义务保持警惕和采取行动，防止侵犯人权的行为。

[分别参阅第 275 和 278 次报告，第 1512 号案例，第 398 和 394 段。]

## 政府对结社自由委员会程序的义务

20. 政府应该认识到，对控诉组织提出的指控作出详细答复，以便委员会作出

客观审查，对其声誉十分重要。

[参阅1985年《摘要》，第59段。]

21. 自成立以来收到的所有案例中，委员会一直认为受控诉政府的答复不应该限于一般的守约情况。

[参阅1985年《摘要》，第59段。]

22. 所有案件，无论紧急与否，如果有关政府的首次答复过于笼统，委员会总是请局长要求该政府提供一切必要的补充资料，法官认为多少次合适就提供多少次。

[参阅1985年《摘要》，第57段。]

23. 委员会要求政府提供法律诉讼记录时，这一要求绝不反映司法机构的品格或独立。司法程序的实质在于结果公开，对司法程序公正的信任也在于结果公开。

[参阅第256次报告，第1423号案例，第397段；另参阅第74次报告，第298号案例，第51段。]

### 结社自由委员会关于工人组织和雇主组织作用的原则

24. 发展自由和独立的组织，与社会对话所涉各方进行谈判，是必不可少的，可以使政府正视社会和经济问题，以最有利于工人和国家的方式解决这些问题。

[参阅第264次报告，第1327号案例，第357段。]

25. 发展需要不应该成为使整个工会运动处于不正规的法律情况下的理由，藉以限制工人行使他们的工会权利，禁止工会组织开展正常活动。均衡的经济和社会发展，需要有参与这一进程的有力的、独立的工会组织。

[参阅1985年《摘要》，第495段。]

26. 委员会强调，为了保持国家的社会和谐，应该与雇主代表和工人代表定期协商；协商应吸收整个工会运动参与，无论其领导人的哲学或政治信仰如何。

[参阅1985年《摘要》，第653段。]

27. 工会运动的基本目标，应该是确保所有工人改善社会和经济福 。

[参阅第291次报告，第1699号案例，第544段。]

---

28. 在工人组织认为它们未享有履行其职能所必需的基本自由的情况下，这些组织有权要求对其自由给予承认，此类要求应视为工会合法活动的一部分。

[分别参阅第 270 和 275 次报告，第 1500 号案例，第 326 和 356 段；另参阅第 297 次报告，第 1773 号，第 533 段。]

29. 工人及其组织维护的职业和经济利益，不仅涉及改善工作条件或职业性的集体要求，还涉及寻求解决经济和社会政策问题以及企业面临的与工人直接相关的问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 368 段。]

30. 工会活动不能仅限于职业问题。尤其在经济事务上，总体政策的选择，必然对工人的处境（薪酬、假日和工作条件）带来影响。

[参阅第 291 次报告，第 1699 号案例，第 544 段。]

31. 任何国家解决社会和经济问题，都不在于对工会运动的重要部门加以取缔。

[参阅第 246 次报告，第 1327 号案例，第 354 段。]

---

## 第 2 章

### 工会权利与公民自由

#### 一般原则

32. 委员会认为应该强调对《世界人权宣言》规定的基本原则予以重视，并认为侵犯人权可给自由行使工会权利带来不利影响。

[参阅 1985 年《摘要》，第 71 段。]

33. 委员会曾多次强调国际劳工大会 1970 年在关于工会权利及其与公民自由关系的决议中确认的原则的重要性，其中承认“赋予工人组织和雇主组织的权利，必须基于对《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》等文书所阐述的公民自由的尊重，如果没有公民自由，工会权利的概念也将毫无意义”。

[参阅 1985 年《摘要》，第 72 段；第 241 次报告，第 1309 案例，第 795 段。]

34. 委员会认为，民主制度对自由行使工会权利至关重要。

[参阅 1985 年《摘要》，第 69 段。]

35. 只有在基本人权得到尊重的情况下，真正自由和独立的工会运动才能够得到发展。

[参阅 1985 年《摘要》，第 68 段。]

36. 应该采取所有适当措施，保证能够在尊重基本人权的正常条件下，在没有暴力、压力、恐惧和任何威胁的气氛中行使工会权利，无论该工会是否联合。

[参阅第 246 次报告，第 1343 号案例，第 394 段。]

37. 为使工会的贡献切实有用和有信誉，工会必须能够在自由和安全的气氛中开展活动。这意味着，只要工会认为它们没有直接完成任务的基本自由，便有正当理由要求承认这些自由和行使这些自由的权利，而且这些要求应被视为工会合法活动的范围。

[参阅第 270 次报告，第 1500 号案例，第 326 段；第 297 次报告，第 1773 号案例，第 533 段。]

---

38. 只有在保证基本权利、包括工会会员在工会活动场所举行会议权利、通过讲演和新闻谈话发表言论的自由，以及被拘留工会会员尽早享有正常司法诉讼保障的权利的制度下，自由工会运动才能发展。

[参阅1985年《摘要》，第73段。]

39. 国际劳工大会指出，集会权、意见和言论自由，特别是不受干涉地坚持意见和通过任何媒介寻求、接收和传播信息和思想的自由，构成正常行使工会权利所必需的公民自由(1970年第54届会议通过的关于工会权利及其与公民自由关系的决议)。

[参阅1985年《摘要》，第74段。]

40. 保证遵守人权，应是各国政府的政策。

[参阅第259次报告，第1273号案例，第321段。]

41. 工会权利与其他基本人权一样，也应得到尊重，无论有关国家的发展水平如何。

[参阅第279次报告，第1581号案例，第462段；第281次报告，第1552号案例，第324段。]

42. 虽然担任工会职务者无权因该职务而违反现行法律规定，但这些法律规定不应该侵犯结社自由的基本法律保障，也不应该处罚根据结社自由原则被认为是工会合法活动的活动。

[参阅第1985年《摘要》，第77段。]

43. 不应该因工会会员加入工会或参加工会活动，而利用犯罪行为的指控来骚扰他们。

[参阅第278次报告，第1514号案例，第306段。]

44. 关于工会领导人因工会活动而受到指控的问题，委员会指出，工人代表因维护所代表的工人利益的活动而被判刑，可能威胁工会权利的自由行使。

[参阅第246次报告，第1309号案例，第312段。]

---

## 人的生命、安全和身心健全权

45. 生命权是行使第 87 号公约载有的权利的基本前提。

[参阅第 265 次报告，第 1434 号案例和 1477 号案例，第 49 段。]

46. 只有在基本人权、特别是生命和人身安全权得到充分尊重和保证的条件下，才能行使结社自由。

[参阅第 233 次报告，第 1233 号案例，第 682 段；第 238 次报告，第 1199 号案例，第 267 段，第 1262 号案例，第 280 段；第 239 次报告，第 1176、1195 和 1215 号案例，第 225 段(c)；第 294 次报告，第 1761 号案例，第 726 段。]

47. 只有在工人组织和雇主组织的领导人和成员不受暴力、压力或任何威胁的条件下，这些组织才能行使它们的权利，政府有责任确保遵守这一原则。

[参阅第 291 次报告，第 1700 号案例，第 310 段；第 294 次报告，第 1761 号案例，第 726 段。]

48. 在暴力和不稳定的气氛中，无法发展真正自由和独立的工会运动。

[参阅第 1985 年《摘要》，第 75 段。]

49. 工会领导人被暗杀或失踪的暴力气氛或工人和雇主活动场所和财产遭受袭击的情况，都严重阻碍工会权利的行使；当局需要对此类行为采取严厉措施。

[参阅 1985 年《摘要》，第 76 段；第 291 次报告，第 1700 号案例，第 309 段。]

50. 由于国家有义务防止侵犯人权，所以国家对归咎于个人的事实也负有责任。政府应努力履行关于个人权利和自由的义务和保证工会会员生命权的义务。

[参阅第 275 次报告，第 1512 号案例，第 398 段。]

51. 工会领导人和会员被杀害、失踪或严重受伤，需有进行独立的司法调查，以便尽早查明发生此类行为的事实和情节，并尽可能确定责任所在，惩处罪犯，以及防止类似事件再次发生。

[参阅 1985 年《摘要》，第 78 段；第 236 次报告，第 1192 号案例，第 299 段；第 297 次报告，第 1629 号案例，第 23 段；第 297 次报告，第 1527、1541 和 1598 号案例，第 161 段。]

52. 警察在驱散公众集会时，造成丧失生命和严重伤害。对此，委员会特别强调，应该立即对情况进行全面的独立调查，并采取正规法律程序，之后确定警察



行动的原因和确定责任。

[参阅 1985 年《摘要》，第 79 段。]

53. 在采取暴力侵害个人身心健康的情况下，委员会认为应立即进行独立的司法调查，以期充分澄清事实，确定责任，惩处责任者，防止此类行为再度发生。

[参阅第 268 次报告，第 1341 号案例，第 378 段(e)。]

54. 在对工会会员遭暗杀和失踪进行司法调查罕有成功的情况下，委员会认为，必须采取措施，查明和审理有罪者，对其定罪；委员会还指出，此类情况意味着，有罪者实际上逍遥法外，将加重暴力和不安全的气氛，对行使工会权利造成极大的破坏性影响。

[参阅第 283 次报告，第 1434 和 1477 号案例，第 246 段(a)；第 283 次报告，第 1478 和 1484 号案例，第 72 段；第 284 次报告，第 1538 号案例，第 743 段；第 284 次报告，第 1572 号案例，第 832 段；第 284 次报告，第 1598 号案例，第 968 段。]

55. 如果不对犯罪者加以判决，将造成实际上的有罪不罚局面，会加重暴力和不安全的气氛，对行使工会权利极为有害。

[参阅第 288 次报告，第 1273、1441、1494 和 1542 号案例，第 30 段；第 291 次报告，第 1273、1441、1494 和 1524 号案例，第 241 段；第 292 次报告，第 1434 和 1477 号案例，第 255 段；第 294 次报告，第 1761 号案例，第 727 段；第 297 次报告，第 1527、1541 和 1598 号案例，第 162 段。]

56. 拖延给予公正，便是不予公正。

[参阅第 268 次报告，第 988 和 1003 号案例，第 14 段；第 284 次报告，第 1508 号案例，第 427 段。]

57. 在指控拘留期间遭受酷刑或虐待的案件中，委员会认为，政府应对此类控诉进行调查，并采取适当措施，包括赔偿所受到的损失和处罚责任者，以确保被拘留者免受这样的待遇。

[参阅第 277 次报告，第 1508 号案例，第 355 段。]

58. 关于据称对参加罢工的工人实行虐待和或其它惩罚措施的指控，委员会指出，它对工会会员的权利极为重视，工会会员与所有其他人一样，也享有适当法律程序依据《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》提供的保障措施。

[参阅 1985 年《摘要》，第 82 段。]

---

59. 关于工会会员遭受拷打和酷刑的指控，委员会忆及，政府应给予明确指示，如果发现虐待情况，应采用有效制裁措施，以便确保被拘留者免受此类待遇。它还强调，应该重视《公民权利和政治权利国际公约》规定的原则，根据这些原则，被剥夺自由的人也必须享有人道待遇，他们人格的固有尊严应该受到尊重。

[参阅第278次报告，第1527号案例，第238段；另参阅1985年《摘要》，第86段；第268次报告，第1425号案例，第448段；第295次报告，第1732号案例，第356段。]

60. 委员会认为，被拘留的工会会员与所有其他人一样，也应该享有《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的保障措施。

[参阅1985年《摘要》，第83段。]

61. 针对工会领导人及其家庭成员的暴力气氛，无助于自由行使第87和98号公约规定的工会权利，所有国家有义务保证尊重这些权利。

[参阅第295次报告，第1739号案例，第396段。]

62. 针对工会领导人及其家庭成员的暴力、压力和其它形式的威胁气氛，无助于自由行使和充分享有第87号和第98号公约规定的权利和自由。所有国家均有不可推卸的义务来促进和维护尊重法治的社会气氛，因为法治是保证尊重和保护生命的唯一方法。

[参阅第283次报告，第1538号案例，第252段。]

63. 因威胁工会会员生命而产生的恐惧环境，对开展工会活动具有不可避免的影响，只有在尊重基本人权和没有暴力、压力和任何威胁的气氛中，才能开展这些活动。

[参阅第259次报告，第1429、1434、1436、1457和1465号案例，第660段。]

## 对工会会员判处监禁

64. 经常以“扰乱公共秩序”为理由，对工会会员判决长期监禁，鉴于这一罪名的普遍性，判决可能压制工会活动。

[参阅第279次报告，第1500号案例，第635段；第286次报告，第1652号案例，第725段；第292次报告，第1652号案例，第399段。]

65. 在对工会官员实行逮捕、拘留或判刑的案件中，委员会同意个人有权在定罪之前被推定无罪观点，认为政府有责任证明其采取的措施绝非由有关个人的工会活动而引起。

[参阅 1985 年《摘要》，第 122 段。]

66. 根据普通刑法对工会会员作出的任何判决，不应使当局对这些人及他人所属的组织采取否定态度。

[参阅 1985 年《摘要》，第 126 段。]

## 劳动教养制度

67. 对获释人员实行“劳动教养制度”，是对未被法院判罪的人，有时是对司法机构不应该处罚的人的强迫劳动和行政拘留形式。这种拘留和强迫劳动形式无疑违反保证人权受到尊重的国际劳工组织的基本标准，对参加工会活动的人而言，则公然违反结社自由原则。

[参阅第 281 次报告，第 1500 号案例，第 81 段。]

68. 没有法院判决而强迫工人接受劳动教养，是一种行政拘留形式，明显地侵犯基本人权，而正如国际劳工大会 1970 年指出的那样，尊重基本人权是行使工会权利的必要条件。

[参阅第 279 次报告，第 1500 号案例，第 637 段；第 286 次报告，第 1652 号案例，第 723 段。]

## 逮捕和拘留工会会员

69. 因工会组织和雇主组织的领导人行使组织权利的活动而对他们实行拘留，违反结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 87 段；第 233 次报告，第 1077、1129、1169、1185 和 1208 号案例，第 233 段。]

70. 因工会领导人和工会会员开展合法的工会活动而逮捕他们，即使时间很短，也违反结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 88 段。]

---

71. 因工会领导人或工会会员参加维护工人利益的活动而拘留他们，是对公民自由特别是对工会权利的严重干涉。

[参阅第 243 次报告，第 1281 号案例，第 396 段。]

72. 因工会会员参加工会活动或加入工会而拘留他们，违反结社自由原则。

[参阅第 243 次报告，第 953、973、1016、1150、1168、1233、1258、1269、1273 和 1281 号案例，第 387 段。]

73. 因工会会员或工会领导人参加维护工人利益的活动而拘留他们，是违反结社自由原则。

[参阅第 270 次报告，第 1508 号案例，第 412 段(c)。]

74. 旨在剥夺工会领导人和工会会员自由的措施，可能严重干涉工会活动，如出于工会活动的原因而采取这类措施，则违反结社自由原则。

[参阅第 233 次报告，第 1169 号案例，第 292 段；第 238 次报告，第 1169 号案例，第 229 段；第 246 次报告，第 1129、1169、1298、1366 和 1351 号案例，第 253 段。]

75. 因工会会员的工会活动而拘留他们，将严重阻碍行使工会权利，是对结社自由的侵犯。

[参阅第 281 次报告，第 1524 号案例，第 290 段。]

76. 逮捕工会会员，可造成不利于工会活动正常发展的威胁、恐惧气氛。

[参阅 1985 年《摘要》，第 92 段。]

77. 因工会会员参加工会活动而剥夺他们自由的措施，即使只是短时间的传唤或讯问，也是对行使工会权利的障碍。

[参阅第 241 次报告，第 1285 号案例，第 215 段(a)。]

78. 警察对工会领导人和工会会员实行拘押和蓄意或任意审讯，涉及滥用职权的危险，可能严重侵犯工会权利。

[参阅第 256 次报告，第 1414 号案例，第 129 段。]

79. 在没有控告或法院逮捕证而逮捕和拘留工会会员，是严重侵犯工会权利。

[参阅第 284 次报告，第 1642 号案例，第 986 段；第 295 次报告，第 1732 号案例，第 356 段。]

80. 逮捕未受指控的工会领导人，是对结社自由的限制，政府应采取措施，下达适当指示，以防止此类逮捕给工会活动带来的危险。此外，这种逮捕明显造成不利于工会活动正常发展的威胁、恐惧气氛。

[参阅第 243 次报告，第 1308 号案例，第 70 段。]

81. 当局逮捕工会会员，没有定罪的理由，也不加以起诉，是限制工会权利的行为。政府应采取措施，确保向有关机构下达明确指示，消除因工会活动而遭受逮捕的威胁。

[参阅 1985 年《摘要》，第 97 段；第 217 次报告，第 1031 号案例，第 120 段。]

82. 没有刑事指控而逮捕工会领导人，是对行使工会权利的限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 89 段。]

83. 尽管从事工会活动者或担任工会职务者不能要求普通刑法的豁免权，但公共当局不能将工会活动本身当作任意逮捕或拘留工会会员的借口。

[参阅 1985 年《摘要》，第 90 段。]

84. 即使出于内部安全的原因逮捕和拘留工会会员，也构成对工会权利的严重干涉，除非辅之以适当的司法保障。

[参阅 1985 年《摘要》，第 94 段。]

## 防范性拘留和司法保障

85. 防范性拘留措施可能严重干涉工会活动，只有在出现严重情况或紧急状态时才是合理的，如果在合理的时期内不辅之以适当的司法保障，这些措施也将受到批评。

[参阅 1985 年《摘要》，第 100 段。]

86. 在罢工期间以违法为理由，对工会会员实行防范性拘留，可能引起侵犯工会权利的严重危险。

[参阅 1985 年《摘要》，第 101 段。]

87. 防范性拘留应该限于非常短的时间，目的只能是便于司法调查过程。

[参阅 1985 年《摘要》，第 103 段。]

---

88. 在对工会领导人实行防范性拘留的所有案件中，都涉及到严重干涉工会权利行使的问题，委员会始终强调所有被拘留的人都有权尽早接受公平审判。

[参阅 1985 年《摘要》，第 104 段。]

89. 防范性拘留应该辅之以保障措施和限制：

(1) 以确保不超过绝对必要的时间，期间不采取恫吓措施；

(2) 以防止用于计划以外的目的，尤其是禁止酷刑和虐待，并防止从卫生、不必要艰苦或辩护权的角度看不令人满意的拘留情况。

[参阅 1985 年《摘要》，第 102 段；第 216 次报告，第 1084 号案例，第 38 段。]

90. 由于按照正规程序取证困难，无法将被拘留者交付法院审理，延长了拘留期，这涉及到滥用司法权利的固有危险；为此，应该受到批评。

[参阅 1985 年《摘要》，第 106 段。]

91. 虽然开展工会活动或担任工会职务并不提供普通刑法适用方面的豁免，但连续拘留工会会员，又不把他们送交法院审理，可能严重妨碍行使工会权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 105 段。]

92. 因为拘留可能引起严重干涉工会权利的情况，也因为对公平审判原则的重视，委员会敦促政府在任何情况下，无论政府提出何种延长拘留的理由，都必须将被拘留者送交审理。

[参阅 1985 年《摘要》，第 95 段。]

93. 被拘留人员毫不迟延地接受有关法官的审理，这是个人的一项基本权利，这一权利在联合国《公民权利和政治权利国际公约》和《美洲人权和义务宣言》等文书中都得到了承认。对参加工会活动的个人而言，这是当局为保证工会权利的行使而必须保障的公民自由之一。

[参阅 1985 年《摘要》，第 96 段。]

94. 被拘留者毫不迟延地接受有关法官的审理，这是个人的一项基本权利。对工会会员而言，免受任意逮捕和拘留以及有权接受公平、迅即的审理，是当局为保证工会权利的行使而必须保障的公民自由之一。

[参阅第 268 次报告，第 1337 号案例，第 353 段。]

95. 被逮捕者被捕时，应该被告知被捕的理由，并尽快被告知所受到的任何指控。

[参阅 1985 年《摘要》，第 98 段。]

96. 确保人权得到尊重，特别是所有被拘留者或被指控者尽早接受公平审判的权利得到尊重，应该是各国政府的政策。

[参阅 1985 年《摘要》，第 108 段。]

97. 委员会强调，应该根据《世界人权宣言》所载的原则，并根据被拘留者应该毫不延迟地接受有关法官审理属于个人基本权利的原则，将所有被逮捕的人交付正常司法程序审理。《公民权利和政治权利国际公约》、《美洲人权和义务宣言》以及《美洲人权公约》等文书都承认这项权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 109 段。]

98. 在一些案件中，控诉人指控说工会领导人或工人因工会活动而被捕，而政府的答复相当于全面否认，或者说逮捕的理由是颠覆活动、内部安全问题或普通法罪行。对此，委员会一贯遵循以下规定：请有关政府提交尽可能准确的进一步资料，说明逮捕原因、特别是由此而开始的法律或司法程序以及此种程序的结果，以便委员会能够对指控进行正确的审查。

[参阅 1985 年《摘要》，第 115 段。]

## 紧急状况期间的拘留

99. 委员会虽然不愿意对紧急状况的政治方面发表意见，但一贯强调拘留措施必须辅之以在合理时间内实行的适当司法保障，所有被拘留的人都必须尽早接受公平审理。

[参阅 1985 年《摘要》，第 128 段。]

100. 如果情况相当于内战状态，委员会强调，所有被拘留的人都必须尽早接受公平审理。

[参阅 1985 年《摘要》，第 129 段。]

101. 如果根据国家法律，在紧急状态的影响下，法院不能、也不审理案情实

---

质，则似乎无法确保正当的法律程序。

[参阅 1985 年《摘要》，第 130 段。]

## 保证正当的法律程序

102. 被拘留的工会会员，与任何其他人一样，应该受益于正常的司法程序，有权享有正规的司法过程，特别是有权获知对自己的指控，有权有足够时间和便利准备辩护，有权与自己选择的律师自由交流意见，有权得到公正、独立的司法机构的迅即审理。

[参阅 1985 年《摘要》，第 110 段。]

103. 遵守正规的法律程序，不应排除公平、迅速审理的可能性，相反，过度迟延可能引起有关领导人的恐惧，从而影响工会活动的开展。

[参阅第 262 次报告，第 1419 号案例，第 263 段。]

104. 关于法律程序过长的指控，委员会忆及，它十分重视迅速结束此种程序，因为拖延给予公正，便是不予公正。

[参阅第 294 次报告，第 1742 号案例，第 523 段。]

105. 拖延给予公正，便是不予公正。

[参阅第 265 次报告，第 988 和 1003 号案例，第 14 段；第 284 次报告，第 1508 号案例，第 427 段。]

106. 无法保证正当的法律程序，可能引起滥用行为，导致以无故的决定对工会官员进行处罚。这样做可能造成不安全或恐惧气氛，影响工会权利的行使。

[参阅 1985 年《摘要》，第 111 段。]

107. 正规司法程序的保障，不仅应体现在法律中，而且还应在实践中加以执行。

[参阅 1985 年《摘要》，第 112 段。]

108. 正当法律程序，应包括适用刑法时不溯及既往原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 127 段。]

---



109. 委员会一贯十分重视由独立、公正司法机构及时、公平审理所有案件的原则，包括工会会员被指控犯有政治罪和刑事罪的案件。

[参阅 1985 年《摘要》，第 113 段。]

110. 如果政府有充分理由认为被捕的人参与了颠覆活动，应由法院迅即地对这些人进行审理，并提供所有正常司法程序的保障。

[参阅 1985 年《摘要》，第 114 段。]

111. 在一些案件中，控诉人指控说工会领导人或工人因工会活动而被捕，而政府的答复相当于全面否认，或者说逮捕的理由是颠覆活动、内部安全问题或普通法罪行。对此，委员会一贯遵循以下规定：请有关政府提交尽可能准确的进一步资料，说明逮捕原因、特别是由此而开始的法律或司法程序以及此种程序的结果，以便委员会能够对指控进行正确的审查。

[参阅 1985 年《摘要》，第 115 段。]

112. 在许多案件中，委员会要求有关政府送达法院做出的判决全文以及判决引证的理由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 116 段。]

113. 委员会强调，当它要求政府提供司法诉讼的判决时，此类要求绝不反映司法机构的公正或独立性。司法程序的实质在于结果公开，对其公正的信任也在于结果的公开。

[参阅 1985 年《摘要》，第 117 段。]

114. 委员会指出，个人因与工会权利无关的理由被判刑，这类情况不属于委员会的管辖范围。不过，它强调，该情况是涉及刑法，还是涉及行使工会权利，不应该由有关政府单方面地做出决定。这是一个由委员会在审查收到的所有资料、特别是判决书之后才能确定的问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 118 段。]

115. 如果委员会在某些案件中决定，关于对工会会员采取措施的指控无须进一步审查，它在做出这一决定之前，收到了政府的资料，能够非常准确地证明采取这些措施的起因不是工会活动、而是工会领域以外扰乱公共秩序或政治性的活动所致。

[参阅 1985 年《摘要》，第 119 段。]

---

116. 现有资料似乎表明有关个人受到了主管司法机构的审判，而且享有正规程序的保障，判决依据的行为与正常工会活动无关，或超出工会活动的范围，委员会认为无须对该案件进一步审查。

[参阅 1985 年《摘要》，第 120 段。]

117. 被捕的工会会员在公开审判定罪之前应该被推定无罪，在此期间应该享有辩护所必要的一切保障。

[参阅 1985 年《摘要》，第 123 段。]

118. 委员会忆及《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条，该条规定：凡被指控犯有刑事罪的人，均有权获得足够的时间和必要的便利，准备辩护，并与自己选择的律师交流意见。

[参阅 1985 年《摘要》，第 124 段。]

119. 委员会未被要求就准予外国律师的辩护权问题发表意见。

[参阅 1985 年《摘要》，第 125 段。]

## 特别机构和即审即决程序

120. 在由特别机构采取措施和处罚工会会员的情况下，委员会强调，它十分重视正规司法程序提供的保障。

[参阅 1985 年《摘要》，第 131 段。]

121. 委员会认为，按照即审即决程序判决工会会员时，这些会员未享有正规程序的所有保障。为此，委员会建议，应该能够对按照此类程序判决工会会员的案件进行审查，以便确保在得到公正、独立的司法机构正规程序审理之前，任何人不应该被剥夺自由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 132 段。]

## 行动自由

122. 对工会领导人和工会会员实行强迫流放，是对人权和工会权利的严

---

重侵犯，因为整个工会运动失去了领导人，将受到削弱。

[参阅第 230 次报告，第 1170 号案例，第 21 段；第 239 次报告，第 1297 号案例，第 167 段。]

123. 因为工会活动而实行强制措施，如限制行动、软禁或放逐，是违反结社自由原则。委员会认为，以行政手段实施处罚是不可接受的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 138 段；第 217 次报告，第 1096 号案例，第 298 段。]

124. 关于对工会会员进行流放、放逐或软禁，委员会承认这一程序或许因国家危机而引起，但提请注意需要对这一程序辅之以一切必要的保障，以确保不用来破坏工会权利的自由行使。

[参阅 1985 年《摘要》，第 133 段。]

125. 流放工会会员是侵犯人权，尤其严重的是，这样做剥夺了有关个人在本国工作和与其家庭保持联系的可能性。还违反结社自由，因为使工会组织失去了领导人，从而受到破坏。

[参阅 1985 年《摘要》，第 134 段。]

126. 以工会会员离开本国为条件而还其自由，不符合自由行使工会权利的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 136 段。]

127. 工会领导人因履行职务所涉的活动而被驱逐出境，不仅侵犯人权，而且干涉其所属组织的活动。

[参阅 1985 年《摘要》，第 135 段。]

128. 将一个人的活动范围限定在有限的地区，并且禁止他进入其开展工会活动和正常履行工会职责的地区，与正常享有结社权的原则和行使开展工会活动和履行职责权利的原则相 。

[参阅 1985 年《摘要》，第 137 段。]

129. 法律允许部长在未经审讯或甚至不加指控的情况下，自行决定限制工会领导人行动自由 90 天，并可续期，这些法律与开展工会活动权利或履行职责权利不相符合，也与尽早接受公正审理权利相 。

[参阅 1985 年《摘要》，第 107 段。]

---

## 集会权和示威权

### 1. 各组织在其活动场所举行的与劳资纠纷有关的会议

130. 职业性组织有权在其活动场所举行会议，讨论职业性问题，无须事先批准，当局也不得加以干涉。这项权利是结社自由的重要内容，公共当局不应进行可能限制这一权利或阻碍其行使的任何干涉，除非集会干扰了公共秩序或即将严重危及公共秩序的维持。

[参阅第211次报告，第1014号案例，第512段；第233次报告，第1217号案例，第109和110段；第246次报告，第1129、1169、1298、1344和1351号案例，第260段。]

131. 罢工权和组织工会会议的权利是工会权利的重要方面，当局为确保法律的遵守而采取的措施不应阻碍工会在劳资纠纷期间举行会议。

[参阅1985年《摘要》，第169段。]

### 2. 公众集会和示威

132. 工人应享有和平示威的权利，以维护其职业利益。

[参阅第262次报告，第1510号案例，第524段。]

133. 组织公众集会的权利是工会权利的重要方面。在这方面，委员会一贯对纯属谋求工会目标的示威与旨在达到其他目的的示威加以区别，委员会认为前者属于行使工会权利的范围。

[参阅1985年《摘要》，第154段。]

134. 组织公众集会和游行，特别是在五一劳动节组织这类活动的权利，是工会权利的重要方面。

[参阅1985年《摘要》，第155段。]

135. 在五一劳动节时举行公众集会，并表达社会和经济性质的要求，是工会行动的传统方式。工会应该有权在五一劳动节自由组织它们所希望举行的任何庆祝活动，但是要尊重当局为确保公共秩序而采取的措施。

[参阅1985年《摘要》，第156段。]

136. 工会权利包括组织公开示威的权利。由于担心可能发生骚乱而禁止在城

市繁华地区的公共交通干线举行示威，并非侵犯工会权利，但当局应努力与示威组织者达成协议，使示威能在不必担心发生骚乱的其他地点举行。

[参阅第 241 次报告，第 1285 号案例，第 176 段。]

137. 当局只能在法律和秩序受到严重威胁时才可使用武力。执法和治安部队的干涉应与当局努力控制的、对法律和秩序的威胁相称，政府应采取措施来确保主管当局得到适当的指示，以便在控制可能出现骚乱的示威时不过度使用暴力。

[参阅第 297 次报告，第 1527、1541 和 1598 号案例，第 168 段。]

138. 从结社自由原则的观点来看，举行公众集会和示威需要得到行政部门准许的这一要求并非不适宜。只要负责公共秩序的当局与示威组织者就示威地点和示威方法达成协议，保持公共秩序与举行示威的权利并不矛盾。

[参阅第 241 次报告，第 1285 号案例，第 212 段。]

139. 申请举行公开会议和示威，是工会的重要权利，对此不应武断拒绝。

[参阅 1985 年《摘要》，第 157 段。]

140. 虽然举行工会会议的权利是工会权利的重要方面，但有关组织必须遵守普遍适用的关于公众集会的一般规定。这一原则载于第 87 号公约第 8 条，该条规定工人及其组织与其他人或其它组织团体一样，都应遵守本国法律。

[参阅 1985 年《摘要》，第 158 段。]

141. 工会必须遵守对所有公众集会适用的一般规定，必须遵守当局为避免公共场所骚乱而可能规定的合理限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 159 段。]

142. 举行工会会议的权利，不能被解释为这些组织没有义务在希望利用公共活动场所时履行合理的手续。

[参阅 1985 年《摘要》，第 160 段。]

143. 应该由负责维持公共秩序的政府来决定各种会议，包括工会会议在特定情况下是否可能危及公共秩序和安全，并采取必要的预防性措施。

[参阅 1985 年《摘要》，第 161 段。]

144. 工会应遵守旨在维持公共秩序的法律规定；公共当局方面应避免可能

---

限制工会充分地召开和举行会议权利的任何干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 162 段。]

145. 游行应该按照事先确定的路线进行，这项义务不侵犯工会权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 166 段。]

146. 一般而言，在工会示威期间，治安部队的使用应该限于真正必要的情况。

[参阅 1985 年《摘要》，第 167 段。]

147. 在公共秩序没有受到严重威胁的情况下，应给予警察当局明确指示，以使个人不因为组织或参加示威而被捕。

[参阅 1985 年《摘要》，第 168 段。]

148. 警察因公共秩序或其他类似原因驱散公众集会或示威时，造成丧失生命或严重伤害。对此，委员会特别强调，应该立即对情况进行全面的独立调查，并采取正规法律程序，之后确定警察行动的原因和确定责任。

[参阅 1985 年《摘要》，第 79 段。]

149. 颁布紧急条例，授权政府对组织公众集会加以限制，此种限制不仅适用于工会的公众集会，而且适用于所有公众集会。施加此种限制，是因为政府认为，事态如此严重，不得不宣布紧急状态。这种情况并不构成对工会权利的侵犯。

[参阅 1985 年《摘要》，第 165 段。]

### 3. 国际工会会议

150. 国际性的工会会议可能引起举行会议所在国的特殊问题，不仅因为与会者的国籍，而且因为该国的国际政策和承诺。由于此类承诺，某一国家的政府可能认为因某一时间的特定情况必须采取限制性措施。这类措施，只有在例外情况下，考虑到具体情况，并符合本国法律，才是允许的。然而，绝不应该对特定工会组织实施一般性措施，除非案件中存在足够的理由证明政府的决定是正确的，例如对一国的国际关系、安全和公共秩序可能带来真正的危险。否则，将严重限制国际组织行使公认的集会权。

---

[参阅1985年《摘要》，第171段。]

151. 工会成员参加国际工会会议是一项基本的工会权利，政府不应该采取任何措施，如扣押旅行证件，阻碍工人组织的代表充分自由和独立地履行其职责。

[见254次报告，第1406号案例，第470段；第283次报告，第1590号案例，第346段。]

## 意见和言论自由

### 1. 一般原则

152. 充分行使工会权利，需要自由交流信息、意见和思想。为此目的，工人、雇主及各自组织应在其会议上、出版物中以及其他工会活动过程中享有意见和言论自由。不过，在发表意见时，工会组织应该遵守正当行为的限度，避免使用侮辱性语言。

[参阅1985年《摘要》，第175段；第244次报告，第1309号案例，第336段(f)；第254次报告，第1400号案例，第198段；第295次报告，第1729号案例，第34段。]

153. 通过新闻界或以其他方式发表意见的权利，是工会权利的一个至关重要方面。

[参阅1985年《摘要》，第172段。]

154. 无须事先批准通过新闻界发表意见的权利，是职业性组织权利的一项至关重要的内容。

[参阅第255次报告，第1129、1298、1344、1351和1372号案例，第53段。]

155. 工会及其领导人享有言论自由，他们想批评政府的经济和社会政策时，这一权利应该得到保证。

[参阅第292次报告，第1640号案例，第606段。]

156. 雇主组织或工人组织有权通过独立新闻界，不受检查地发表其意见，这项权利应该与在专门职业或工会杂志上发表意见的权利相同。

[参阅1985年《摘要》，第174段；和255次报告，第1129、1298、1344、1351和1372号案例，第58段。]

157. 在一项案件中，主要通信传媒被关闭数月，委员会强调，工人组织和雇

---

主组织通过新闻界或通过其他传播媒介发表意见的权利是结社自由的主要内容之一；因此，主管当局应避免不适当地阻碍合法行使这一权利。

[参阅第 262 次报告，第 1419 号案例，第 267 段(d)。]

158. 法律准许勒令“有损于国家经济稳定”的杂志和出版物临时或永久停刊，委员会认为，此类限制相当于不断威胁出版物停刊，只能大大地阻碍工会和专业组织行使在新闻界、自己的出版物或通过其他传播媒介发达意见的权利。这一权利是工会权利的重要内容之一，因此，政府应避免阻碍合法行使这一权利。

[参阅第 261 次报告，第 1129、1298 号 1344、1442 和 1454 号案例，第 36 段。]

## 2. 出版物的批准和审查

159. 如果工会发行一份报纸必须交付一大笔保证金，是一项无理的条件，对较小工会而言，尤其如此，将不利于工会行使通过新闻界表达意见的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 178 段。]

160. 主管当局担心工会报纸可能为与工会活动无关或至少远远超出正常活动范围的政治目的服务，这种担心不能构成拒绝准许该报纸出版的充分理由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 179 段。]

161. 公布和传播工会及其会员普遍或特别感兴趣的新闻和信息，是工会的合法活动，采取旨在控制出版和信息流通手段的措施，可能涉及行政当局对此类活动的严重干涉。在这些案件中，行政权力的行使应尽早接受司法审查。

[参阅 1985 年《摘要》，第 180 段。]

162. 公共当局有权自行决定吊销发给一家工会报纸的执照，而且不能向法院上诉取消这项决定，这样做不符合第 87 号公约，其中规定工人组织有权在公共当局不加干涉的情况下组织活动。

[参阅 1985 年《摘要》，第 181 段。]

163. 虽然实行普遍审查是主要与公民自由、而不是与工会权利有关的问题，但在劳资纠纷期间进行新闻审查，可能对纠纷的处理产生直接影响，并可能因为无法公布纠纷真相而损害当事方的利益。

[参阅 1985 年《摘要》，第 182 段。]



### 3. 政治性出版物

164. 只有工会组织注意不令其职业要求带有明显的政治性，它们才能合法要求其活动不受任何干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 173 段。]

165. 发行出版物时，工会组织为了工会运动的发展，应该注意国际劳工大会第 35 届会议(1952 年)阐述的以下原则：保护工会运动的自由和独立，它的基本任务之一是确保所有工人的社会和经济福 。

[参阅 1985 年《摘要》，第 183 段。]

166. 在一项案件中，一家工会报纸对政府的影射和指责似乎超出可允许的争议限度。委员会指出，工会出版物应避免使用过激的语言。这类出版物的基本作用应是论述主要与维护 and 促进工会会员利益相关的事宜和一般性的劳工问题。然而，委员会承认，何为政治性与何为严格的工会性质之间很难划清界线。它指出，这两个概念相互重叠，工会出版物对政治方面的问题以及对单纯经济或社会问题阐述自己的观点，是不可避免的，而且有时是正常的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 185 段。]

167. 在一项案件中，一个工会的所有出版物都被停止发行，委员会建议，应根据工会组织有权发行载有其计划的出版物的原则，重新审查有关命令，以便对只涉及通常被认为直接或间接属于工会权利限之内问题的工会出版物与明显带有政治性或反对国家性的出版物加以区别。

[参阅 1985 年《摘要》，第 186 段。]

### 4. 出版物的查封

168. 没收五一劳动节宣传材料或工会其他出版物，可能构成当局对工会活动的严重干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 187 段。]

169. 主管当局蓄意地查封一家工会报纸的态度，似乎违背通过新闻界其他方式发表意见的权利是工会权利一个重要方面的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 188 段。]

---

## 在国际劳工大会上的言论自由

170. 委员会指出，出席国际劳工大会的工人组织代表和雇主组织代表，在发言中谈及直接或间接与国际劳工组织相关的问题。如果直接或间接地根据他们在劳工大会的发言内容便威胁对他们提出起诉，劳工大会的运行将可能受到严重阻碍，工人代表和雇主代表将可能丧失言论自由。本组织《章程》第40条规定，出席劳工大会的代表应享有“为独立执行其与本组织有关的职务所必要的此种豁免待遇”。出席劳工大会代表有权就属于本组织权限的问题自由表达意见，意味着雇主组织和工人组织的代表有权向各自国家的成员通报其发言。一名代表在劳工大会发言后受到逮捕和判刑，损害了代表们的言论自由以及他们在此方面享有的豁免。

[参阅1985年《摘要》，第189段。]

## 防止泄露关于工会会员和工会活动的资料

171. 干涉通信是与自由行使工会权利和公民自由不相符合的犯罪行为；国际劳工大会1970年在关于工会权利及其与公民自由关系的决议中指出，尤其应该重视通信和电话谈话不可侵犯的权利。

[参阅第295次报告，第1769号案例，第480段。]

172. 在一项案件中，指控武装警察向企业发出询问企业中是否有自然形成的雇员领袖、罢工鼓动者、工会代表或工会组织的调查表，委员会认为，此类调查可能引起军队或警察在发生劳资纠纷时不正当地使用调查结果的危险。例如，因为被列入如此确定的人员名单，即便工人没有犯罪，也可能被拘留。委员会还认为，由于这种做法制造的不信任气氛，此类程序不利于和谐的劳资关系的发展。

[参阅1985年《摘要》，第139段。]

173. 工人在证明被解雇或被拒绝就业的真实原因方面有很多实际困难，从编制黑名单的角度来看尤其如此，因为编制黑名单的真正力量在于它的秘密性质。诚然，雇主需要获得未来雇员的材料，但曾加入过工会的雇员或参加过工会活动的雇员也同样应该知道雇主保存的有关自己的材料，并应该有机会提出质疑，如果这些材料是错误的，或是从不可靠的来源得到的，就更有必要。此外，在这种情况下，有关雇员可能很愿意提出法律诉讼，因为他们更能证明被解雇或被拒绝就业的真实原因。

[参阅第 287 次报告，第 1618 号案例，第 264 和 265 段。]

## 保护工会活动场所和财产

174. 占领工会活动场所，可能构成当局对工会活动的严重干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 202 段。]

175. 工会活动场所不可侵犯的权利，也必然意味着公共当局若事先未获得准许或未得到这样做的法律授权，不得坚持认为能够进入这些场所。

[参阅 1985 年《摘要》，第 203 段；第 230 次报告，第 1200 号案例，第 610 段；第 238 次报告，第 1169 号案例，第 227 段；第 241 次报告，第 1285 号案例，第 172 段。]

176. 警察或军队在无法院搜查令的情况下进入工会活动场所，是对工会活动的严重、无理干涉。

[参阅第 284 次报告，第 1642 号案例，第 987 段；第 295 次报告，第 1769 号案例，第 476 段；第 297 次报告，第 1795 号案例，第 547 段。]

177. 在无法院命令的情况下，搜查工会活动场所或工会会员住宅，是对结社自由的极为严重的侵犯。

[参阅第 286 次报告，第 1273、1441、1494 和 1524 号案例，第 342 段；第 288 次报告，第 1273、1441、1494 和 1524 号案例，第 32 段；第 295 次报告，第 1769 号案例，第 476 段。]

178. 关于搜查工会活动场所问题，国际劳工大会第 54 届会议(1970 年)通过的关于工会权利及其与公民自由关系的决议指出，充分保护工会财产的权利，是一项对正常行使工会权利必不可少的公民自由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 204 段。]

179. 在审查关于侵犯工会活动场所和威胁工会会员的指控时，委员会忆及，此类活动在工会会员中造成了一种恐怖气氛，对行使工会权利极为有害；当局在获知此类问题时，应立即进行调查，以确定责任者和惩处犯罪者。

[参阅第 261 次报告，第 1129、1298、1344、1422 和 1454 号案例，第 48 段(g)。]

180. 在对工会场所搜查之前，必须由普通司法机构签发搜查令，有关机构必

---

须确信有合理的理由认定活动场所存在对刑事犯罪进行起诉的证据，而且搜查应限于签发搜查令所涉之目的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 205 段。]

181. 如果工会活动场所被用作严重犯罪人员的避难所或政治组织的开会地点，有关工会不能要求禁止当局进入这些活动场所的任何豁免权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 206 段。]

182. 即使在特别严重的情况下可能允许警察进入工会活动场所，但此种干涉绝不应该引起对一个组织活动场所和档案的彻底搜查。

[参阅第 258 次报告，第 1129 和 1298 号案例，第 46 段。]

183. 占领或查封工会活动场所的措施，可能使工会活动陷入瘫痪，鉴此，当局在采取此类措施之前，必须接受独立的司法审查。

[参阅第 295 次报告，第 1793 号案例，第 606 段。]

184. 委员会提请注意工会财产应该享有充分保护的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 338 段。]

185. 侵犯工会活动场所和财产，造成暴力气氛，可能构成对行使工会权利的严重干涉；当局需对此类情况采取严厉措施，特别是将嫌疑责任者交付独立司法当局审讯。

[参阅 1985 年《摘要》，第 339 段。]

## 紧急状态与行使工会权利

186. 结社自由委员会忆及，实施公约和建议书专家委员会曾强调，结社自由公约未载有任何准许以存在紧急状态为理由而减损公约规定义务或中止实施公约规定的条款。

[参阅第 248 次报告，第 1129 和 1351 号案例，第 434 段。]

187. 在紧急状态屡被延长的情况下，委员会指出，国际劳工大会 1970 年通过的关于工会权利及其与公民自由关系的决议规定，“赋予工人组织和雇主组织的权

利必须基于对(…)公民自由(…)的尊重，如果没有这些公民自由，工会权利的概念便失去所有意义”。

[参阅第 284 次报告，第 1642 号案例，第 985 段。]

188. 在存在紧急状态的情况下，政府与职业性组织及其代表的关系中，应尽可能依靠普通法律，而不是紧急措施，由于这些措施的固有性质，会引起对基本权利的某些限制。

[1985 年《摘要》，第 194 段。]

189. 当紧急状态持续时间超过几年，对工会权利及行使此类权利所必要的公民自由都造成严重限制时，委员会认为，必须特别保障行使某些工会权利，如建立雇主组织和工人组织的权利、在工会活动场所举行工会会议的权利和非要害服务部门罢工的权利。

[参阅第 248 次报告，第 1129 和 1351 号案例，第 434 段。]

190. 颁布紧急条例，授权政府对组织公众集会加以限制，此种限制不仅适用于工会的公众集会，而且适用于所有公众集会。施加此种限制，是因为政府认为，事态如此严重，不得不宣布紧急状态。这种情况并不构成对工会权利的侵犯。

[参阅 1985 年《摘要》，第 165 段。]

191. 革命政府在紧急状态期间对某些出版物加以限制，似乎主要出于一般性的政治原因，委员会虽然考虑到这些措施的例外情况，但也提请政府注意务必确保尊重工会刊印出版物的自由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 191 段。]

192. 在对宪法政府试图发动政变，导致根据国家宪法宣布紧急状态的背景下，限制罢工权和言论自由不违反结社自由原则，因为这类限制在严重的国家紧急状态下是合理的。

[参阅第 284 次报告，第 1626 号案例，第 90 和 91 段。]

193. 行政当局在紧急状态期间采取中止或解散工会的任何措施，都应由辅之以正常的司法，包括就解散或中止向法院上诉的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 497 段。]

---

194. 在紧急状态条例延续多年的情况下，委员会指出，军事管制法妨碍充分行使工会权利。

[参阅第235次报告，第997、999和1029号案例，第33段。]

195. 在审查依照紧急状态管理条例实行的拘留案件时，委员会指出，应将防范性拘留措施限于很短时间，目的只是便利司法调查过程。

[参阅第234次报告，第953、973、1016、1150和1168号案例，第416段。]

196. 针对反社会破坏分子的应急法律，不应适用于行使合法工会权利的工人。

[参阅1985年《摘要》，第192段。]

197. 对于处于政治危机或刚刚经历严重骚乱(内战、革命等)的国家，委员会认为，在审查政府采取的各项措施，包括对工会组织采取的一些措施时，有必要在审理指控实质时考虑这些例外情况。

[参阅1985年《摘要》，第193段。]

198. 关于反对恐怖主义的专门规定，虽然委员会意识到可能影响一个国家的严重暴力情况，但它指出，应该尽可能诉诸普通法的规定，而不是紧急措施，此类措施因其固有的性质，可能引起对基本权利的某些限制。

[见294第次报告，第1686号案例，第301段。]

199. 如果一个革命政府暂停执行宪法保障措施，可能构成当局对工会事务的严重干涉，违反第87号公约第3条，但如果因有关组织偏离工会目标和蔑视法律而必须采取此类措施，则不在此列。无论如何，此类措施应辅之以适当的司法保障，可及时地加以引用。

[参阅1985年《摘要》，第195段。]

## 影响工会权利的政治性问题

200. 委员会无权审议单纯的政治指控；但是，如果政府采取的政治性措施可能影响行使工会权利，委员会则有权进行审议。

[参阅1985年《摘要》，第199段。]

---

201. 正如国际劳工大会1970年在关于工会权利及其与公民自由关系的决议中强调的那样，如果尊重结社自由与尊重公民自由密切相关，那么就必须对国家政治机构的演变与行使结社自由问题相区别。总体而言，无论国家的政治制度如何，工人组织和雇主组织都应该能够发挥其特有的作用。

[参阅1985年《摘要》，第200段。]

202. 这些措施尽管是政治性的，意图也不是限制工会权利，但实施时可能影响工会权利的行使。

[参阅1985年《摘要》，第197段。]

203. 正如国际劳工大会1970年指出的那样，虽然尊重结社自由与尊重一般的公民自由密切相关，但需要对承认结社自由问题同国家政治进程有关的问题加以区别。

[参阅1985年《摘要》，第198段。]

204. 不损害行使结社自由的政治问题，不属于委员会的职权范围。委员会无权处理关于颠覆行为的控诉，也无权处理政府答复中可能提及的政治问题。

[参阅1985年《摘要》，第201段。]

---

## 第 3 章

### 工人和雇主毫无区别地无须事先批准而建立组织的权利

#### 一般原则

205. 第 87 号公约第 2 条旨在于表达在工会问题上不加歧视的原则，该条使用了“毫无区别”一词，意味着保障结社自由不仅应适用于私营经济部门的工人，而且适用于公务员和一般公共服务雇员，不因职业、性别、肤色、种族、信仰、民族、政治意见等而有任何区别。

[参阅 1985 年《摘要》，第 210 段。]

206. 所有公共服务雇员(唯一可能的例外是第 87 号公约第 9 条所指的武装部队和警察)，与私营部门工人一样，应该能够建立自己选择的组织，以促进和维护其成员的利益。

[参阅第 291 次报告，第 1706 号案例，第 484 段。]

207. 如果工人与雇主必须事先获得批准才能建立组织，结社自由的原则往往成为一纸空文。此类批准可能涉及工会组织的建立本身，也可能涉及对组织章程或组织规则的斟酌批准，或涉及批准成立组织前采取的步骤。这并非意味着组织的创始人没有义务遵守关于宣传的手续或法律可能规定的其他类似手续。不过，这些要求绝不能在实际中相当于事先批准，或构成必须予以禁止的成立组织的障碍。

[参阅 1985 年《摘要》，第 263 段。]

#### 基于种族、政治意见或国籍的区别

208. 法律禁止非洲工人建立可以注册并为谈判协议和解决争端的目的参加产业理事会的工会，这项法律构成了一种歧视，违反大多数国家接受并在第 87 号公约中体现的原则，即工人应毫无区别地有权无须事先批准而建立和参加须符合有关组织的规则或自己选择的组织。这项法律还违反了所有工人组织均享有集体谈判权利的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 211 段。]

---



209. 禁止多种族工会(包括不同种族工人)的注册, 违背普遍接受的原则, 即工人应有权毫无区别地无须事先批准而建立和参加须符合有关组织的规则来自自己选择的组织。

[参阅1985年《摘要》, 第255段。]

210. 工人应有权毫无区别地, 特别是在没有基于政治意见的歧视的情况下, 加入自己选择的组织。

[参阅1985年《摘要》, 第212段。]

211. 关于准予外国人工会权利问题, 根据第87号公约第2条, 互惠要求是不可接受的。

[参阅第268次报告, 第1444号案例, 第522段。]

## 基于职业类别的区别

### 1. 公务员

212. 第87号公约载述的标准, “毫无区别”地适用于所有工人, 因此也适用于国家雇员。在工会事务方面对私营部门的工人与公务员加以区别, 实际上是不公平的, 因为这两类人员都有权组织起来维护自己的利益。

[参阅1985年《摘要》, 第213段。]

213. 公务员, 与所有其他工人一样, 也毫无区别地有权无须事先批准而成立和加入自己选择的组织, 以促进和维护职业利益。

[参阅第283次报告, 第1189号案例, 第260段(a)。]

214. 与私营部门工人一样, 公共部门雇员也应该能够建立自己选择的组织, 以促进和维护成员利益。这些组织应有权组织活动, 特别是有权举行会议, 不受公共当局的干涉。

[参阅1985年《摘要》, 第214段。]

215. 鉴于国家和地方当局雇员享有成立和注册工会权利的重要性, 禁止国家事业单位工人的结社权, 不符合普遍接受的原则, 即工人应毫无区别地有权无须

---

事先批准而建立自己选择的组织。

[参阅 1985 年《摘要》，第 215 段。]

216. 剥夺公共部门雇员建立工会的权利，而私营部门工人享有这一权利，于是公共部门的“协会”不享有与“工会”相同的利益和特权。这是政府雇员及其组织与私营部门工人及其组织相比而受到的歧视。这种情况引起两者相区别是否符合第 87 号公约第 2 条的问题，根据该条和《章程》第 3 条和 8 条(2)款，工人应“毫无区别”地有权无须事先批准而成立和加入自己选择的组织。

[参阅 1985 年《摘要》，第 216 段。]

217. 地方公共服务部门雇员应能切实地建立自己选择的组织，这些组织享有充分的权利来促进和维护它们所代表的工人的利益。

[参阅 1985 年《摘要》，第 218 段。]

218. 在一项案件中，一个国家的港口雇员因习俗或协议被归为政府雇员一类，因此被排除在《工会条例》覆盖范围之外，政府也认为第 87 号公约(已获该国批准)不适用于这些雇员。对此，委员会指出，政府承担了“毫无区别地”对“工人”适用该公约的国际义务，在这些情况下，不能因为任何私方或国家协议、习俗或此类工人与政府之间的其他协议而修改公约规定，不对特定种类工人适用。

[参阅 1985 年《摘要》，第 217 段。]

## 2. 武装部队成员和警察

219. 可被排除在第 87 号公约适用范围之外的武装部队成员，在界定上应严加限制。

[参阅第 238 次报告，第 1279 号案例，第 137 段。]

220. 第 87 号公约第 9 条(1)款规定，“本公约规定的各项保障在多大程度上适用于军队和警察，应由国家依据法律或条例确定”；根据这一规定，国际劳工大会显然打算让各国决定它希望在多大程度上将公约规定的权利准予军队成员和警察，这意味着不要求已批准该公约的国家将此类权利准予上述类别的人员。

[参阅第 145 次报告，第 778 号案例，第 19 段；和 278 次报告，第 1536 号案例，第 33 段。]

221. 第 87 号公约第 9 条(1)款规定，该公约规定的各项保障在多大程度上适用于军队和警察，应由国家依据法律或条例确定。不得因此而假定，国家法律对军

队和警察工会权利的限制或排除都违反该公约；这是一个由国际劳工组织成员国酌情处理的问题。

[参阅1985年《摘要》，第221段。]

222. 第87条公约第2条规定，工人和雇主应毫无区别地有权建立和参加自己选择的组织。虽然公约第9条准许将警察和军队排除在条款的范围之外，但委员会忆及，可被排除在外的武装部队成员在界定上应该严加限制。此外，实施公约和建议书专家委员会指出，鉴于公约的该条仅规定了一般原则的例外，所以发生疑问时，工人应视为平民。

[参阅第295次报告，第1771号案例，第499段。]

### 3. 武装部队中的文职人员

223. 遵照第87号公约，武装部队中生产部门的文职工人有权无须事先批准而成立自己选择的组织。

[参阅第238次报告，第1279号案例，第140段(a)。]

224. 在军队银行工作的文职人员应与该国其他工会成员和领导人一样，享有成立和参加工会组织的权利，并享有不受反工会歧视的充分保障。

[参阅第284次报告，第1588和1599号案例，第737段(a)。]

### 4. 农业工人

225. 农业工人应享有组织权利。

[参阅第211次报告，第1053号案例，第163段；第241次报告，第1285号案例，第213段；第241次报告，第1293号案例，第273段。]

226. 法律规定工会会员中识字者不得少于60%，这项规定不符合第87号公约确定的原则，即工人应毫无区别地有权成立自己选择的组织。第11号公约第1段确认了这一原则，规定批准该公约的国际劳工组织成员国都应该保证所有农业工人享有与产业工人相同的结社和结盟权利。

[参阅1985年《摘要》，第219段。]

---

### 5. 种植园工人

227. 在种植园委员会 1950 年第一届会议通过的决议中，规定雇主应消除种植园工人在组织自由、独立和民主管理的工会方面的现有障碍。

[参阅 1985 年《摘要》，第 220 段。]

### 6. 航空公司雇员

228. 禁止国际航空公司中的工会活动，是对结社自由的严重侵犯。

[参阅第 238 次报告，第 1175 号案例，第 190 段(a)。]

### 7. 医院工作人员

229. 无须事先批准而成立和加入促进和保护工人利益组织的权利，是一项包括医院工作人员在内的所有工人均应毫无区别地享有的基本权利。

[参阅第 295 次报告，第 1792 号案例，第 541 段。]

### 8. 管理和监督人员

230. 对于行使高级管理或决策职责的人员，委员会认为，尽管不准许这些公务员参加代表其他工人的工会，但此类限制应严格限于这类工人，他们应有权建立自己的组织。

[参阅第 295 次报告，第 1792 号案例，第 546 段。]

231. 从事管理或监督工作的雇员无权归属于其他工人的同一工会，只要符合以下两个条件，就不一定与第 87 号公约第 2 条的要求相：第一，此类工人有权成立协会来维护其利益；第二，此类人员的定义在范围上不应太宽，以致于削弱企业或行业其他工人组织的力量，使它们失去大批目前或潜在的成员。

[参阅第 281 次报告，第 1534 号案例，第 170 段。]

232. 关于禁止从事监督工作的雇员参加工人组织的规定，委员会认为“监督人员”一词应限于那些真正代表雇主利益的人员。

[参阅 1985 年《摘要》，第 260 段。]

---

233. “要害人员”概念的解释过宽，剥夺这类工人的结社权，可能严重限制工会权利，甚至使小型企业无法成立工会，这样做违反结社自由原则。

[参阅第 295 次报告，第 1751 号案例，第 373 段。]

234. 允许雇主通过人为地晋升工人来破坏工人组织的法律规定，违反结社自由原则。

[参阅第 278 次报告，第 1534 号案例，第 472 段(b)。]

### *9. 自营就业工人和自由职业*

235. 由于结社自由的原则，除了武装部队成员和警察以外的所有工人均应有权建立和参加自己选择的组织。因此，确定这一权利涵盖人员的标准不是是否存在雇用关系，因为这一关系往往不存在，如农业工人、广大自营就业工人或自由职业者，他们也应享有组织权利。

[参阅第 211 次报告，第 1053 号案例，第 163 段；第 241 次报告，第 1285 号案例，第 213 段；第 241 次报告，第 1293 号案例，第 213 段。]

### *10. 临时工人*

236. 所有工人应毫无区别地有权成立和加入自己选择的组织，无论他们是长期、定期或是合同雇员。

[参阅第 292 次报告，第 1615 号案例，第 327 段；另参阅第 273 次报告，第 1521 号案例，第 33 段。]

### *11. 属于工作试用期的工人*

237. 属于工作试用期的工人如果希望建立和参加自己选择的组织，应该能够这样做。

[参阅第 291 次报告，第 1648 和 1650 号案例，第 456 段。]

238. 拒绝准予属于工作试用期工人的组织权利，可引起第 87 号公约适用上的问题。

[参阅第 294 次报告，第 1648 和 1650 号案例，第 22 段。]

### *12. 特许经销商(代销商)*

239. 委员会无权就企业某些推销员和代销商的法律关系(劳工或商业)，以及

---

没有公认的雇用关系是否意味着这些人被排除在《劳动法》涵盖范围之外的问题发表意见。然而，鉴于第87号公约仅准许排除武装部队和警察，这些代销商应能成立自己选择的组织(第87号公约，第2条)。

[参阅第281次报告，第1578号案例，第395和396段。]

### 13. 出口加工区工人

240. 尽管经常提出的一些经济论点，但出口加工区的工人与其他工人一样，也应毫无区别地享有各项结社自由公约规定的工会权利。

[参阅第253次报告，第1383号案例，第98段。]

241. 在一项出口加工区侵犯工会权利的案件中，委员会忆及第87号公约所载的标准“毫无区别”地适用于所有工人，要求政府修订法律，以便依照第87和98号公约保证有关工人的结社和集体谈判权利。

[参阅第294次报告，第1726号案例，第419段，第1719号案例，第675段。]

### 其他区别

242. 委员会要求政府采取措施，废除《大学条例》关于授权雇主确定哪些人员可成为学术人员协会成员的条款。委员会建议政府不妨考虑必要时建立由第三方仲裁或某种形式的非正规机构来指定学术人员协会成员的独立制度。

[参阅第241次报告，第1772、1234、1247和1260号案例，第128段。]

243. 建立工会时要求工人必须是一个雇主的雇员，违反结社自由原则。

[参阅第284次报告，第1622号案例，第691段。]

### 事先批准的要求

244. 如果工人与雇主必须事先获得批准才能建立组织，结社自由的原则往往成为一纸空文。此类批准可能涉及工会组织的建立本身，也可能涉及对组织章程或组织规则的斟酌批准，或涉及批准成立组织前采取的步骤。这并非意味着组织的创始人没有义务遵守关于宣传的手续或法律可能规定的其他类似手续。不过，

这些要求绝不能在实际中相当于事先批准，或构成必须予以消除的成立组织的障碍。即使注册是选择性的，但可以使注册组织拥有基本权利，“促进和维护其成员利益”，那么实施注册的主管当局行使斟酌决定权拒绝办理手续，则与事先批准没有多大区别。

[参阅 1985 年《摘要》，第 263 段。]

245. 法律规定合法协会须经政府部门自行决定批准，不符合结社自由的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 264 段。]

246. 该部拒绝批准成立工会，而且不能向司法机构上诉，违反结社自由原则。

[参阅第 294 次报告，第 1704 号案例，第 152 段。]

### 成立组织的法律手续

247. 结社自由和劳资关系委员会在 1948 年提交国际劳工大会的报告中宣布，“各国可在其法律中自行规定适当的手续，以确保职业性组织的正常运行”。因此，国家法律规定的关于工人组织与雇主组织章程和运行的手续，只要不损害第 87 号公约规定的保证措施，就符合公约的规定。

[参阅 1985 年《摘要》，第 262 段。]

248. 虽然工会创始人应履行法律规定的手续，但这些手续在性质上不应损害自由建立组织的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 270 段；第 244 次报告，第 1176、1195、1215 和 1262 号案例，第 275 段。]

249. 法律规定的关于成立工会的手续，在适用上不应导致拖延和阻碍职业性组织的成立。

[参阅 1985 年《摘要》，第 271 段；第 244 次报告，第 1176、1195、1215 和 1262 号案例，第 275 段。]

250. 如果十分怀疑工会领导人犯有法律应该惩处的罪行，则应对他们实行正常的法律程序，以确定他们的责任，拘留他们不应成为授予有关组织法人资格的障碍。

[参阅 1985 年《摘要》，第 272 段。]

---

## 成立组织的要求 (最低会员人数等)

251. 法律规定的关于建立工会的手续，在适用上不应导致延误或阻碍工会组织的建立。当局在注册工会方面的任何延误，都是违反第 87 号公约第 2 条。

[参阅第 285 次报告，第 1594 号案例，第 47 段。]

252. “雇主职业性协会”不应受过于详细的规定的限制，这类规定可能阻止此类协会的建立，违反第 87 号公约第 2 条，其中规定雇主和工人均有权建立自己选择的组织，无须获得事先批准。

[参阅第 298 次报告，第 1612 号案例，第 18 段。]

253. 要求工会会有一个注册的办事处，是许多国家的一项正常要求。

[参阅 1985 年《摘要》，第 273 段。]

254. 建立同业、职业或各种职业工会要求最低人数为 100 名工人，必须与工人组织和雇主组织磋商，降低这一人数要求。

[参阅第 291 次报告，第 1648 和 1650 号案例，第 451 段。]

255. 若法律确定的工会最低人数明显过高，例如法律规定工会必须至少有 50 名创始成员，建立工会可能受到很大的阻碍，甚至是不可能的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 256 段。]

256. 关于建立工会必须至少有 20 人的法律要求，似乎不过分，因此它本身不构成对组织工会的障碍。

[参阅 1985 年《摘要》，第 257 段。]

257. 即使 30 名工人的最低人数对部门工会是可以接受的，但工厂劳资委员会的最低人数应该减少，以防止阻碍此类机构的建立，特别是因为该国有很大比例的小型企业，而且工会结构基本上是企业工会。

[参阅第 284 次报告，第 1617 号案例，第 1006 段；第 294 次报告，第 1746 号案例，第 541 段。]

258. 要求有 10 名或 10 名以上从事同一产业或活动或从事相似或相关产业或活动的雇主才能建立雇主协会的规定，这一最低人数的要求过高，侵犯了雇主成立



自己选择的组织的权利。

[参阅第 290 次报告，第 1612 号案例，第 15 段。]

## 组织的注册

259. 如果予以注册的条件相当于工会的建立或运行须获得公共当局的事先批准，不可否认违反第 87 号公约。不过，当工会注册仅包含一项手续，而且其中的条件不损害公约规定的保障措施，似乎不属于此种情况。

[参阅 1985 年《摘要》，第 275 段。]

260. 尽管注册秩序常常仅包含一项手续，但一些国家的法律赋予有关当局一定的斟酌权，可决定一个组织是否符合注册要求的所有条件，从而产生了与要求事先批准相似的情况。如果存在复杂和繁琐的注册程序，或行政主管部门可非常自由地行使其权力，则会出现类似情况；这些因素给工会的建立带来严重障碍，导致剥夺无须事先批准而建立组织的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 281 段。]

261. 行政当局不应该因为它们认为一个组织可能超出正常工会活动范围或该组织可能无法行使职能，而拒绝为该组织注册。此类制度相当于要求须经行政当局事先批准的强制性注册。

[参阅第 275 次报告，第 1500 号案例，第 352 段。]

262. 如果工会“打算从事”可能对公共安全或公共秩序带来严重威胁的活动，按照一项规定可拒绝为其注册。这样的规定可能引起滥用情况，因此在适用上应极其谨慎。拒绝注册只有在犯有严重行为，而且得到充分证实的情况下，并经司法主管当局监督，才能实行。

[参阅 1985 年《摘要》，第 280 段。]

263. 工会注册须得到中央工会组织同意，这一义务应该取消。

[参阅第 297 次报告，第 1773 号案例，第 530 段。]

264. 对关于工会注册的行政决定不服，应该可以向法院上诉。此类上诉权是防止负责注册当局做出非法或没有根据的决定的必要保障。

---

[参阅 1985 年《摘要》，第 276 段。]

265. 对得到法律承认的工会不予注册的决定，如不提出上诉则在对该决定提出上诉的法定期限结束之后，如提出上诉则在法院确认之后，才能生效。

[参阅 1985 年《摘要》，第 282 段。]

266. 如果由注册官自行判断一个工会注册是否符合条件，虽然不服注册官的决定可向法院提出上诉，委员会认为，存在向法院上诉的程序似乎构不成足够的保障；实际上，不会改变赋予负责注册当局的权力，审理上诉请求的法官仅能确保正确地适用法律。委员会提请注意，最好在法律中明确规定工会注册必须达到的准确条件，注册官据此可拒绝或取消注册，最好还规定具体的法定标准，以便确定是否达到了这些条件。

[参阅 1985 年《摘要》，第 277 段。]

267. 法官应该能够审理拒绝注册案件的实质，以便确定判决依据的有关行政措施是否侵犯了第 87 号公约赋予职业性组织的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 278 段。]

268. 对工会活动的正常管制，应该在调查后由司法当局实行；一个希望享有职业性组织地位的组织有时可能参与同工会活动无关的活动，这似乎不构成事先将工会组织置于其管理委员会管制的充分理由。因为当局预先或自行判断认为这种情况在政治上不可取，便拒绝为一个工会注册，相当于将强制性注册事先提交当局批准，违反第 87 号公约的规定。

[参阅 1985 年《摘要》，第 279 段。]

269. 在工人组织注册属于任择性的法律制度中，注册行动可给一个组织提供许多重要的利益，如特别豁免权、免税、作为专门谈判代理人得到承认的权利等。要获得这一承认，可能要求一个组织履行某些不相当于事先批准的手续，这些手续通常不会对第 87 号公约的要求带来任何问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 283 段。]

270. 在联邦一级注册工会的最低会员人数要求为 10000 人，可能不适当地影响工人希望自由选择所属工会的权利。即使在联邦注册只是保护其权利的选择之一。

[参阅第 284 次报告，第 1559 号案例，第 263 段(a)。]

## 第 4 章

### 工人和雇主自由建立和参加自己选择的组织的权利

#### 工会结构和工会联合的原则

271. 工人建立和参加自己选择的组织的自由若在法律和实际上得不到充分确认和尊重，不能说存在这一权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 654 段。]

272. 应该采取适当措施，确保工人和雇主即使在与其它组织或第三方的关系中也自由行使组织权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 655 段。]

273. 工人建立自己选择的组织的权利，尤其意味着在十分安全的气氛中切实可以建立独立于已存在的组织和任何政党的组织。

[参阅第 270 次报告，第 1500 号案例，第 324 段；第 275 次报告，第 1500 号案例，第 353 段；第 284 次报告，第 1628 号案例，第 1026 段；第 287 次报告，第 1628 号案例，第 279 段。]

274. 委员会强调，它重视工人和雇主实际上应该能够充分自由地建立和参加自己选择组织。

[参阅 1985 年《摘要》，第 222 段。]

275. 自由行使建立和参加工会的权利，意味着自由确定工会的结构和组成。

[参阅第 241 次报告，第 1326 号案例，第 818 段。]

276. 一个确立职业中存在一个组织，不应构成建立另一个组织——如果工人有此愿望——的障碍。

[参阅第 241 次报告，第 1204、1275、1301、1328 和 1341 号案例，第 534 段。]

277. 国家宪法的一项规定禁止在某处绝不小于自治市的领土上建立一个以上的职业或经济行业工会，而无论组织规模如何，这项规定违反结社自由的原则。

---

[参阅第 265 次报告，第 1487 号案例，第 374 段(c).]

278. 为承认结社权的目的而列出有限职业清单，违反工人应毫无区别地有权成立和加入自己选择的组织的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 295 段。]

279. 工人应该自由决定他们选择在基层建立工厂工会或其它形式的基层组织，例如工业或手工业协会。

[参阅第 200 次报告，第 763 号案例，第 18 段。]

280. 工人建立自己选择的组织的权利，尤其意味着如果工人愿意，每一企业切实可以建立一个以上的工人组织。

[参阅第 295 次报告，第 1751 号案例，第 373 段。]

281. 法律的一项条款不允许一个企业建立第二个工会，不符合该公约第 2 条，该条保证工人有权无须事先批准而建立和参加自己选择的组织。

[参阅第 218 次报告，第 1133 号案例，第 111 段。]

282. 要求每一企业、行业或职业仅有一个工会的规定，不符合第 87 号公约第 2 条。

[参阅第 218 次报告，第 1088 号案例，第 149 段。]

283. 根据第 87 号公约第 2 条，工人有权建立自己选择的组织，包括将不同工作地点和不同城市的工人联合在一起的组织。

[参阅第 268 次报告，第 1492 号案例，第 631 段。]

284. 一个地方的公共事业法限定谈判必须在地区一级进行，而且只有地区能够存在谈判组织，这是限制工人充分地建立和参加自己选择的组织和选举其代表的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 258 段。]

285. 关于限定所有公务员只能参加同类工人工会的问题，容许基层公务员组织只接纳同类工人的条件是，他们的组织不限于接纳某部、司或处的雇员，而且这些基层组织可自由地加入它们自己选择的联合会和总联合会。

[参阅第 243 次报告，第 1326 号案例，第 151 段。]

---

286. 委员会指出, 国际劳工大会将“自己选择的组织”一词列入第87号公约, 是承认在某些国家存在各种不同的工人组织和雇主组织, 个人出于职业、教派或政治的原因可以选择加入; 然而, 它不对联合工会运动对于工人和雇主的利益而言是否优越于多个工会的问题发表意见。因此, 会议承认任何工人(或雇主)团体有权在现有组织之外成立其他组织, 如果他们认为这样做对保障其物质或精神利益有好处。

[参阅1985年《摘要》, 第223段。]

287. 虽然避免工会组织的增多对工人或许有利, 但国家通过法律手段强行干涉要求工会运动联合, 则意味着违反第87号公约第2条和第11条所载的原则。国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会对这一问题强调指出: “在保障结社自由和保护组织权利方面, 依法建立和维持的垄断工会与某些国家存在的所有工会组织自愿加入一个联合会或总联合会的实际情况, 不是执行工会或建立工会组织的法律规定的直接或间接结果, 之间有着根本区别。如果工人和雇主普遍认为避免相互竞争的组织的增加符合自己的利益, 这似乎不足以说明国家的直接或间接干涉, 特别是国家通过法律手段的干涉是合理的”。委员会充分理解政府希望促进强有力的工会运动, 避免相互竞争的小工会不适当地增加的缺陷(因弱小而难以独立), 但提请注意在此类情况下, 政府应该设法鼓励工会自愿地联合, 组成强大、统一的组织, 不应该通过法律强制它们联合, 这样做使工人无法自由行使结社权利, 因此违反国际劳工组织结社自由公约体现的原则。

[参阅1985年《摘要》, 第224段。]

288. 尽管避免相互竞争组织的激增通常对工人和雇主有利, 但通过法律强行建立垄断组织则违反工人组织和雇主组织的自由选择原则。

[参阅第265次报告, 第1431号案例, 第127段。]

289. 国家不应通过法律强行实现工会运动内部的联合, 因为这样做违反结社自由原则。

[参阅第270次报告, 第1500号案例, 第324段。]

290. 政府既不应该支持也不应该阻碍一个工会试图取代现有组织的合法努力。工人应该自由选择他们认为最能促进其职业利益的工会, 不受当局的干涉。避免工会的增加或许对工人有利, 但应该由工人自由、自愿地作出这一选择。国际劳工大会将“自己选择的组织”一词列入第87号公约, 是承认在某些国家存在各

种不同的工人组织和雇主组织，个人出于职业、教派或政治的原因可以选择加入；然而，它不对联合工会运动对于工人和雇主的利益而言是否优越于多个工会的问题发表意见。

[参阅第 275 次报告，第 1505 号案例，第 164 段。]

291. 如果一国政府表示它不准备捫 虜工会运动分裂成几个派别，并决心实行整个运动的联合，委员会忆及，第 87 号公约第 2 条规定工人和雇主有权建立和参加摘约貉 三駝的组织。该公约的这一规定绝不是表示是支持工会联合的思想还是支持多个工会的思想。它的目的是表明，一方面，在许多国家存在几个组织，工人和雇主可能希望选择加入；另一方面，在缺乏多样性的国家，工人和雇主可能希望建立新组织。换言之，虽然公约不是明确要求工会多样化应该成为一项义务，但至少要求无论如何多样化有可能存在。因此，政府孳恐筭实行一个统一工会组织的态度，违反第 87 号公约第 2 条。

[参阅 1985 年《摘要》，第 225 段。]

292. 有一种情况是，一个人无法在不同组织之间加以选择，因为按照法律他工作所在的地区只能有一个组织。这种情况不符合第 87 号公约所载的原则；实际上，此类规定是依法建立垄断工会，与工会保障条款和实践不同，也别于工人自愿成立一个组织的情况。

[参阅 1985 年《摘要》，第 226 段。]

293. 法律授权要求有关行业的所有工人向允许在同业或地区建立的全国统一工会组织缴纳会费，不符合工人有权加入摘约貉 三駝的组织的原则。在这些情况下，不管工人是否是工会会员，都必须向垄断工会缴纳会费的法律义务，似乎是对这一垄断组织的进一步推崇和加强。

[参阅 1985 年《摘要》，第 227 段。]

294. 法律规定工人工会应由 50% 以上的工人组成，薪资雇员工会应由 50% 以上的薪资雇员组成，混合工会应由 50% 以上的上述两类人员组成。委员会忆及，此类规定不符合第 87 号公约第 2 条，这样做严重阻碍建立工会以“促进和维护”其成员的“利益”；此外，还具有在有关企业或机构存在工会时禁止建立新工会的间接效果。

[参阅 1985 年《摘要》，第 228 段。]

295. 委员会建议国家修改法律，明确规定当要求注册的组织希望或打算组织

---

起来的工人是现有组织的雇员时，或现有工会拥有代表此类雇员进行谈判的“证明书”时，不应该产生认为注册官员拒绝为新工会注册是合理的实质性异议。

[参阅1985年《摘要》，第229段。]

296. 委员会赞成实施公约和建议书专家委员会的立场：反对在法律上规定建立和维持一个统一工会，并明确提及是全国工会联合会。专家委员会认为，这样做阻碍如果工人愿意可以建立另一个总联合会的可能。

[参阅1985年《摘要》，第230段。]

297. 法律规定，申请注册时，如果已注册的另一工会足以代表申请注册工会打算保护的工人的利益，可准许拒绝注册。这意味着，在某些情况下，工人可能被剥夺加入自己选择的组织的权利，与结社自由原则不符。

[参阅1985年《摘要》，第231段。]

298. 工人组织自己要求实行工会联合，但这一愿望得到确认后相当于一项法律义务。对此，委员会指出，如果工会运动联合是工人愿望的结果，这种情况不需要法律文书的认可，因为这类文书的存在可能给人以工会运动联合是由现有法律造成或通过这一法律维持下来的印象。

[参阅1985年《摘要》，第232段。]

299. 即使工会运动历来是统一组织建立的，法律也不应该将这一情况制度化，如为了满足现有工会组织的愿望提及该联合会的名称。实际上，应该保护不愿加入该联合会或现有工会的工人的权利，这些工人应有权组成自己选择的组织，如果法律推行统一工会制度，情况就不会如此。

[参阅第286次报告，第1652号案例，第716段。]

300. 在法律上规定，“工会应该组织和教育工人和雇员...以便...保护社会主义国家的政权”；“工会应该动员并教育工人和雇员，以便他们...遵守工作纪律”；它们“应该通过在工作场所开展社会主义竞赛活动将工人和雇员组织起来...以便加强他们的思想信仰。”委员会认为，这些规定指定工会承担的职能必然限制它们组织活动的权利，与结社自由原则相违背。它认为，如此确定的工会必须遵守的义务阻碍建立独立于公共当局和执政党的工会组织，工会的使命应是维护和促进其成员的利益，而不是巩固国家的政治和经济制度。

[参阅第286次报告，第1652号案例，第713和714段。]

### 对试图建立组织的处罚

301. 因为工人试图建立组织或在正式工会组织以外重新建立工人组织，便对他们采取处罚措施，不符合工人有权无须事先批准而建立和参加自己选择的组织的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 233 段。]

302. 必须采取必要的措施，以便使因建立工会活动而被解雇的工会会员如果愿意能够恢复职务。

[参阅第 281 次报告，第 1580 号案例，第 158 段。]

### 对某些组织的偏袒或歧视

303. 审议依法对某些类别的工会开放某些职能的情况时，委员会认为，根据国家法律对工会加以区别，可能间接限制工人加入自己选择的组织的权利。委员会采取这一立场的理由如下。按照惯例，当政府给予某一组织照顾或撤回对某一组织的照顾而给予另一组织时，即使不是政府的本意见，也可能使一个工会与另一工会相比处于不合理的有利地位或不利地位，从而构成歧视行为。更确切地说，通过使一个组织与另一个组织相比处于有利地位或不利地位，政府可能直接或间接地影响工人选择希望加入的组织。原因在于他们无疑愿意加入最能为其谋利益的工会，即使按照本意出于职业、宗教、政治或其他原因可能加入另一个组织。当事者的选择自由是第 87 号公约明确规定的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 235 段。]

304. 通过使某一个组织与其它组织相比享有有利或不利待遇，政府可能影响工人选择打算加入的组织。此外，政府故意以此种方式行事，则违反第 87 号公约规定的以下原则：公共当局应避免进行可能限制该公约规定的权利或阻碍合法行使这些权利的干涉；间接而言，还违反另一项原则，即国家法律不应该损害或在适用上损害公约规定的保障措施。如果政府希望为工会组织提供某些便利，最好是让这些组织在这些方面享有平等待遇。

[参阅 1985 年《摘要》，第 254 段。]

305. 在一项案件中，一个工会与劳动和其他当局之间至少存在密切的工作关

---



系，委员会对此强调，它十分重视 1952 年关于工会运动独立性的决议，促请政府避免对某一工会表示偏袒或歧视，并要求政府在与所有工人组织和雇主组织打交道时，采取不偏不倚态度，以使它们处于平等地位。

[参阅第 295 次报告，第 1756 号案例，第 416 段。]

306. 委员会不止一次审查了指控公共当局在态度上偏袒或歧视一个或一个以上工会组织的案件：

- (1) 当局通过公开讲话向工人施加压力；
- (2) 在工会之间发放补贴不均或向一个工会而不向其他工会提供举行会议或开展活动的场所；
- (3) 拒绝承认某些组织的领导人从事合法活动。

这些方法或其他方法的歧视，可能非正式地影响工人加入工会。因此，这类歧视有时很难证明。然而，事实上，这类歧视损害第 87 号公约第 2 条规定的工人建立和参加自己选择的组织的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 252 段。]

307. 政府当局和雇主应避免在工会组织之间实行歧视，尤其在承认谋求开展合法工会活动的领导人方面。

[参阅 1985 年《摘要》，第 251 段。]

308. 一般而言，如果政府向某一组织提供活动场所的使用权，或将某一组织赶出它正占用的活动场所，以提供给另一个组织使用，这种情况可能导致使某个工会与其他工会相比享有有利或不利待遇，从而构成了歧视行为。

[参阅 1985 年《摘要》，第 253 段。]

### 最有代表性工会的合理特权

309. 委员会屡次、特别在讨论《组织权利和集体谈判权利公约》草案期间指出，国际劳工大会提到过工会代表性问题，它在某种程度上同意各有关工会之间因代表性多寡有时存在区别。《国际劳工组织章程》第 3 条第 5 款纳入了缩写“详组织的概念。因此，委员会认为，国家法律对最有代表性工会组织与其他工会组织加以区别本身，不应受到批评。然而，此类区别不应该导致以下结果：给予最有代表性组织的特权超出因其成员最多而在集体谈判、政府协商或提名参

加国际机构代表方面具有代表性优先权范围。换言之，这一区别不应剥夺未被承认为最有代表性的工会根据第87号公约的规定享有的维护其成员的职业利益、自行管理和安排活动以及制定计划的必要途径。

[参阅1985年《摘要》，第236段。]

310. 结社自由委员会提到专家委员会关于给予最有代表性工会的权利和利益的范围的意见(1994年《一般性调查》)，其中指出：

在一些国家……法律确定了最有代表性工会的概念，通常给予这些工会各种权利和利益。委员会认为这类规定本身不违反结社自由原则，但要符合某些条件：首先，最有代表性组织的确定，必须基于客观、事先确定的明确标准，以避免出现任何偏见或滥用的可能。此外，这一区别一般应限于承认某些优先权，例如，为集体谈判、当局征求意见或指派代表参加国际组织目的的优先权。然而，如果最有代表性组织与少数人工会之间的区别导致在法律或实践上对工人希望参加的其他工会予以禁止，或导致给予特权不适当地影响工人选择组织，工人的选择自由将受到损害。因此，这一区别不应剥夺未被承认为最有代表性的工会根据第87号公约规定应享有的维护其成员职业利益(例如，代表他们提出陈述，包括代表他们申诉个人冤情)、自行管理和安排活动、以及制定计划的必要途径。

[参阅第297次报告，第1798号案例，第123段。]

311. 委员会认为，可以根据工会的代表性给予工会某些利益，特别是代表权方面的利益。但它认为，公共当局在给予利益方面的干涉不应过份影响工人选择希望加入的组织。

[参阅1985年《摘要》，第238段。]

312. 委员会认为，按照法律建立的注册制度只给予注册工会以专有谈判权，这样做并非不符合结社自由原则，但注册必须基于客观和事先确定的标准。然而，给予最有代表性的组织以专有权，不应意味着禁止某些有关工人可能希望加入的其他工会的存在。应该准许少数人组织开展活动，至少有权代表其成员讲话，或代表他们的利益。

[参阅第259次报告，第1385号案例，第544和545段。]

313. 被拒绝准予集体谈判权的少数人工会，应准许它们开展其活动，特别是代表其成员讲话，以及代表成员处理个人索赔案件。

[参阅第251次报告，第1250号案例，第77段。]

314. 最有代表性工会的确定，应始终基于客观和预先订立的标准，以避免任何偏袒或滥用的机会。

[参阅1985年《摘要》，第239段。]

315. 法律中应该存在确定工人组织和雇主组织代表性的预先订立的、明确的标准，代表性的确定不应该由政府自行决定。

[参阅第255次报告，第1129、1298、1344、1351和1372号案例，第63段。]

### 参加自己选择的组织的权利

316. 工人应有权毫无区别地，特别是在不受任何基于政治见解歧视的情况下，参加自己选择的组织。

[参阅1985年《摘要》，第212段。]

317. 工人如果愿意，应该能够同时参加部门和企业一级的工会。

[参阅第291次报告，第1648和1650号案例，第456段。]

318. 关于禁止从事监督性工作的雇员参加工人组织的规定，委员会认为“监督人员”应限于那些真正代表雇主利益的人员。

[参阅1985年《摘要》，第260段。]

319. 在一个案件中，凡希望退出工会的会员，必须经公证人到场核实其身份并验证其签字后，才能办理。委员会认为，如果是一项实际上可容易、迅速办理的手续，这一要求本身并非构成对工会权利的侵犯。然而，如果此项规定有时对希望退出工会的工人造成实际困难，可能限制他们自由行使加入自己选择的组织的权利。为了避免这一情况，委员会认为，政府应该考虑能否采用其它不会给工人造成实际或经济困难的退会办法。

[参阅1985年《摘要》，第261段。]

320. 委员会促请政府撤销海员就业管理处关于海员离开国家之前必须签署保证书的要求，因为这项要求限制海员加入和接触国际工会组织，以寻求帮助，保护自己的职业利益。

[参阅第295次报告，第1752号案例，第119段。]

## 工会保障条款

321. 应该对依法允许的与法律规定的工会保障条款加以区别，只有后一类会造成违反结社自由原则的工会垄断制度。

[参阅第 259 次报告，第 1385 号案例，第 551 段。]

322. 从第 98 号公约的筹备工作看，集体协议规定的工会保障条款可否接受，应由批准国自行决定。

[参阅第 281 次报告，第 1579 号案例，第 65 段。]

323. 与工会保障条款有关的问题，应按照每一国家的国家惯例和产业关系制度在国家一级解决。换言之，准许工会保障条款和禁止工会保障条款这两种情况，均视为符合国际劳工组织结社自由原则和标准。

[参阅第 284 次报告，第 1611 号案例，第 339 段；第 290 次报告，第 1612 号案例，第 27 段；第 292 次报告，第 1698 号案例，第 736 段。]

324. 有时，扣减会费不是按照现行法律，而是经由集体协议或双方现存惯例来进行的。委员会拒绝审查提出的指控，引述了 1949 年国际劳工大会指定的劳资关系委员会的声明，其中指出第 87 号公约不能被解释为准许或禁止工会保障协议，这些问题属于依照国家惯例进行调整的事项。这份声明还说，这些国家特别是存在多个工会的国家不应受公约条款的约束，一定依法或按习俗允许工会保障条款，而准许此类条款的其他国家也不应该处于无法批准公约的境地。

[参阅 1985 年《摘要》，第 246 段。]

325. 法律承认某些工会保障条款，如从受益于缔结集体协议的非会员工资中扣留工会会费，这些条款应该通过集体协议生效。

[参阅第 290 次报告，第 1612 号案例，第 27 段。]

326. 由雇主扣除工会会费，然后转交工会，属于雇主和所有工会在不受法律限制的情况下通过集体谈判解决的问题。

[参阅第 287 次报告，第 1683 号案例，第 388 段。]

327. 按照结社自由原则，集体协议应该规定不受当局干涉收取工会会费的制度。

[参阅第 289 次报告，第 1594 号案例，第 24 段。]

328. 关于汇转企业扣留工会会费的司法判决长时间延误，实际上相当于不予判决。

[参阅第 295 次报告，第 1718 号案例，第 299 段。]

329. 根据国际劳工大会劳资关系委员会 1949 年发表的宣言的论点，委员会认为，关于不得强迫任何人参加或不参加工会的法律本身，不违反第 87 号和第 98 号公约。

[参阅 1985 年《摘要》，第 247 段。]

330. 工会保障协议将加入某一工会当作一项就业条件，若将不合理的条件强加给希望加入工会的人，则可能出现歧视。

[参阅 1985 年《摘要》，第 249 段。]

---

## 第 5 章

### 组织的自由运作以及起草章程和规章的权利

#### 这方面的法律原则与当局的干涉

331. 法律条款对工人组织和雇主组织内部运作做出详细规定，可能引起当局进行干涉的严重危险。如果公共当局认为这些规定是必要的，它们应该只设定总体框架，将运作和管理的自主权尽可能留给有关组织。对这一原则的限制应该以保护成员利益和保证各组织民主运作为唯一目标。此外，应该有向公正、独立的司法机构上诉的程序，以避免可以对有关组织自由运作的过分或任意干涉。

[参阅第 294 次报告，第 1704 号案例，第 156 段。]

332. 委员会认为，只存在有关工会的法律，不是侵犯工会权利，因为国家有权采取措施，确保依法起草工会章程和规则。另一方面，该领域通过的法律不应该损害结社自由原则规定的工人权利。法律条款过于详细或限制过多，实际上可能妨碍工会组织的建立和发展。

[参阅第 294 次报告，第 1704 号案例，第 146 段。]

333. 为了保证工人组织充分自由地起草章程和规则，国家法律只应该规定对工会章程的正规要求，章程和规则不必由公共当局事先批准。

[参阅第 294 次报告，第 1629 号案例，第 265 段。]

334. 法律规定工会规章应该符合国家法律要求，这项规定不违反工人组织有权充分自由地起草章程和规则的原则，但这些法律要求不应该背离结社自由原则，而且主管当局批准规则不应该属于这些当局斟酌决定的范围。

[参阅 1985 年《摘要》，第 265 段。]

335. 由公共当局起草中央工人组织的章程，是侵犯结社自由原则。

[参阅第 292 次报告，第 1713 号案例，第 485 段。]

336. 如果批准工会规则属于主管当局斟酌决定权的范围，则违反普遍接受的

---

原则，即工人组织应该有权充分自由地起草章程和规则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 266 段。]

337. 在批准规章上只存在向法院上诉的权利，不是一项充分的保障。它不会改变赋予行政当局的权力性质，因为法院只能确保法律得到了正确实施。因此，法院应该有权重新审查案件的实质，以及行政决定所依据的理由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 268 段。]

338. 一项法律规定，在某些情况下可准许政府与劳动部协商后，自工会规章注册之日起 3 个月内可以反对一个工会的建立。这项规定违反雇主和工人应有权无须事先批准而建立自己选择的组织的基本原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 269 段。]

339. 存在旨在促进工会组织内部民主原则的法律，是可以接受的。无记名表决和直接表决当然是民主程序，不应对此加以批评。

[参阅第 259 次报告，第 1403 号案例，第 74 段。]

340. 在法律中列出工会章程必须载有的详细规定，这一做法不侵犯工人组织充分自由地起草内部规章的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 285 段。]

341. 要求协会必须具有的职能和目标的清单过长和过于详细，可以在实际上阻碍组织的建立和发展。

[参阅第 290 次报告，第 1612 号案例，第 18 段。]

342. 对工会章程的修正，应该由工会会员讨论和通过。

[参阅 1985 年《摘要》，第 286 段。]

343. 在一些国家，法律要求对某些影响组织存在或结构的问题(通过和修订章程、解散组织等)，必须由工会的大多数会员至少在初次表决时作出决定。在涉及工会存在和结构或会员基本权利的这些根本性问题时，法律规定由多数票通过所做出的决定，不构成违反公约的干涉，但法律规定不能严重阻碍工会的运作，而且目的是保证会员民主参加组织的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 288 段。]

---

344. 选举工会官员的程序和方法，主要遵循工会规章的规定。实际上，第87号公约第3条的基本思想是，工人和雇主可自行决定关于组织管理和内部选举的规则。

[参阅第259次报告，第1403号案例，第74段。]

345. 根据公共当局决定，工会章程中插入了一项条款，要求工会必须每年向劳动部提交一系列文件，即上届大会会议记录（其中列出出席会议的会员名单）、大会批准的总书记的报告、司库报告等；如果未能在规定的期间内这样做，工会将视为停止存在。这一条款违反结社自由原则。

[参阅1985年《摘要》，第290段。]

## 示范章程

346. 规定工会制定章程必须以一份必用范本（除若干单纯格式条款外）为依据，违反了关于结社自由的规则。然而，如果政府只是向正在建立的组织提供示范章程，不要求它们接受此类范本，情况可能相当不同。编写能够给予工会指导的示范章程和规则，而不强迫或强制工会实际接受，不一定干涉有关组织充分自由地起草章程和规则的权利。

[参阅1985年《摘要》，第291段。]

## 种族歧视

347. 法律规定在注册的混合工会中，不同种族工人组成单独分会，不同分会单独举行会议。这项规定不符合普遍接受的工人组织和雇主组织有权起草章程和规则以及自治管理和开展活动的原则。

[参阅1985年《摘要》，第292段。]

## 基层工会与上级组织之间的关系

348. 一般说来，工会和上级组织的自主权，包括它们在各种关系中的自主权，应该得到公共当局的尊重。限制这一自主权的法律规定应该属于例外情况，



如果因异常情况认为确有必要，应该辅之以防止不适当干涉的所有可能保障。

[参阅第 294 次报告，第 1734 号案例，第 468 段。]

349. 基层组织接受上一级工会组织的控制，基层组织的建立须经上级组织批准，以及由全国工会会员代表大会制定工会章程，都严重限制工会制定章程、组织活动和制定计划的权利。

[参阅第 286 次报告，第 1652 号案例，第 717 段。]

---

## 第 6 章

### 充分自由地选举代表的权利

#### 一般规则

350. 结社自由意味着工人和雇主有权具有充分自由地选举其代表。

[参阅 1985 年《摘要》，第 293 段。]

351. 确定选举本组织领导人的条件，是工人组织和雇主组织的专有权利，当局应该避免不适当地干涉工人组织和雇主组织行使第 87 号公约保障的自由选举代表的权利。

[参阅第 286 次报告，第 1655 号案例，第 277 和 278 段(c)。]

352. 工人及其组织应该有权充分自由地选举代表，后者应有权代表工人提出要求。

[参阅 1985 年《摘要》，第 294 段。]

353. 工人组织自由选举其代表的权利，是它们能够充分自由地行动和有效地促进成员利益的必要条件。为使这一权利得到全面承认，公共当局应该避免可能影响这一权利行使的任何干涉，无论是在确定领导人当选资格方面，还是在举行选举本身。

[参阅 1985 年《摘要》，第 295 段。]

354. 选举工会官员的程序和方法，主要遵循工会规章的规定。第 87 号公约第 3 条的基本思想是，工人和雇主可自行决定关于组织管理和内部选举的规则。

[参阅第 259 次报告，第 1403 号案例，第 74 段；第 297 次报告，第 1797 号案例，第 135 段。]

355. 工会选举程序的管理过于繁琐和详细，侵犯第 87 号公约第 3 条规定的此类组织充分自由地选举其代表的权利。

[参阅第 291 次报告，第 1705 号案例，第 324 段。]

356. 如果法律详细地规定工会内部的选举程序和执行委员会的组成，指定举

---

行会议日期、每年大会的确切日期和工会官员任届期满日期，则不符合第 87 号公约准予工会的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 289 段。]

357. 法律给予部长很大的斟酌决定权，允许他详细地管理工会内部选举程序、工会各委员会的组成和选举日期，甚至工会的运作方式，此类规定违反结社自由原则。

[参阅第 284 次报告，第 1508 号案例，第 441 段。]

358. 如果政府过于仔细地管理工会选举，可被视为对工会自由地选举其代表权利的限制。不过，一般而言，管理选举次数和确定执行机构最长任期的法律，对结社自由原则没有影响。

[参阅 1985 年《摘要》，第 297 段。]

359. 应由工会本身确定任期。

[参阅第 284 次报告，第 1508 号案例，第 434 段。]

360. 通过法律手段，实行直接、无记名和全体投票来选举工会领导人，不引起结社自由原则方面的问题。

[参阅第 291 次报告，第 1705 号案例，第 323 段。]

361. 如果法律含有某些条款，旨在促进工会组织内部的民主原则或确保正常并以充分尊重会员权利的原则执行选举程序，以避免选举结果出现任何纠纷，此类法律不违反结社自由。

[参阅第 256 次报告，第 1414 号案例，第 126 段。]

362. 法律要求注册组织通过邮寄选票选举官员，这一规定似乎不侵犯自由选举工会领导人的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 299 段。]

363. 应由工人组织自己在章程或规则中规定选举工会领导人是否需要多数票。

[参阅 1985 年《摘要》，第 300 段。]

364. 一个组织的领导人人数，应该是工会组织自己决定的事项。

[参阅 1985 年《摘要》，第 298 段。]

---

365. 工会组织执行委员会的注册，应在工会提出报告后自动生效，只有有关工会成员提出要求时，才可对这一注册加以质疑。

[参阅第 251 次报告，第 1275 和 1368 号案例，第 92 段。]

366. 在工会选举结果受到质疑时，此类问题应提交司法机构，以便确保采取迅即、公正和客观的程序。

[参阅第 239 次报告，第 1305 号案例，第 297 段(a)。]

367. 由于成立工人理事会和雇主理事会可成为建立独立、自由的工人组织和雇主组织的第一步，此类理事会的所有正式职位应毫无例外地由有关工人或雇主自由选出的人员担任。

[参阅 1985 年《摘要》，第 301 段。]

## 种族歧视

368. 法律规定将混合工会(由不同种族工人组成)执行委员会委员的名额留给欧洲人，这项规定违反工人组织和雇主组织有权充分自由地选择各自代表的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 302 段。]

## 在职业或企业中的任职

369. 如果国家法律规定所有工会领导人必须属于该组织运作所在的职业，可能损害第 87 号公约规定的保障措施。事实上，在这种情况下，解雇担任工会职务的工人，不仅迫使他辞退工会职务，而且可能影响该组织的行动自由及其自由选举代表的权利，甚至鼓励雇主的干涉行为。

[参阅 1985 年《摘要》，第 303 段。]

370. 雇员竞选工会职务必须属于有关单位的雇员，这项规定违反第 87 号公约第 3 条。应该允许曾在本职业工作的人员竞选工会官员，并使一个组织合理比例的官员不受这项职业要求的限制。

[参阅第 243 次报告，第 1326 号案例，第 154 段。]

371. 法律限定由现职雇员担任工会职务，为使这项法律符合自由选举代表的原则，至少必须让该规定具有更大灵活性，允许曾在本职业工作过的人员竞选工会官员，并使一个组织内合理比例的官员不受这项职业要求的限制。

[参阅第260次报告，第997、999和1029号案例，第28段；第297次报告，第1788号案例，第362段。]

372. 法律要求工会领导人在参加选举时必须已在该职业或行业工作一年以上，这项规定与该公约不相符合。

[参阅1985年《摘要》，第304段。]

373. 由于工人组织有权充分自由地选举代表，工会领导人被解雇或离开他所在某一企业从事的工作岗位，不应该影响他的工会地位或职务，除非所涉工会的章程另有规定。

[参阅1985年《摘要》，第305段。]

374. 要求工会领导人在任职期间继续从事他的工作，限制了他担任全日制工会官员的可能。此类规定可能严重损害工会利益，特别是因规模或地理范围需要工会官员投入大量时间的工会的利益。此类规定阻碍工会的自由运作，不符合该公约第3条的要求。

[参阅1985年《摘要》，第306段。]

## 工会会员资格的持续时间

375. 法律规定担任工会官员的资格要求之一，是必须加入本组织至少一年。这些规定可被解释为所有工会领导人必须属于工会所代表的工人的职业或行业。在这一情况下，如果这项要求适用于工会组织所有官员，则不符合结社自由原则。

[参阅1985年《摘要》，第307段。]

376. 法律要求工会领导人必须加入工会不少于六个月，是对工人组织充分自由地选举代表的权利的严重限制。

[参阅1985年《摘要》，第308段。]

## 政治见解或活动

377. 因政治信仰或加入政治团体便被依法剥夺了担任工会职务的资格，违反

---

工会会员充分自由地选举代表的权利。

[参阅1985年《摘要》，第309段。]

378. 如果在纠纷中代表工人的机构是工人选举产生的，但由于政治见解政府认为只有其中的一些代表可以参加调解程序，那么就是对充分自由地选举代表权利的限制。如果国家法律规定政府只能与那些似乎是企业工人代表的人打交道，实际上是选择它愿意打交道的人，这种根据政治见解选择有关人员以将行业最有代表性组织的领导人排除在外的做法，可能导致在法律适用上损害工人自由选择代表的权利。

[参阅1985年《摘要》，第310段。]

379. 法律禁止“任何参加过共产主义性质的政治活动的人”10年内不得担任工会职务，并列出一一些“法律根据”，据此任何人都可能对此类活动负有责任。这项法律可能违反第87号公约规定的原则，其中规定工人组织和雇主组织应该有权“充分自由地选举代表，自行管理与安排活动”，“公共当局应避免进行任何旨在限制这一权利或妨碍其合法行使的干涉”。

[参阅1985年《摘要》，第311段。]

380. 委员会认为，法律规定，如果部长认为工会会员的活动可能有利于共产主义利益时，可以解除其工会职务和会员资格，该法律违反结社自由原则。

[参阅1985年《摘要》，第312段。]

## 竞选工会职务候选人的道德资格

381. 法律要求内务部和司法部对竞选工会职务候选人进行背景调查，这样做相当于当局对候选人的事先批准，与第87号公约不符。

[参阅第279次报告，第1592号案例，第179段。]

## 国 籍

382. 法律应该具有灵活性，以便使各组织自由和不受阻碍地选举领导人，并允许至少在东道国居住合理时间之后的外国人可能担任工会职务。

[参阅第290次报告，第1612号案例，第21段。]

## 犯罪记录

383. 法律普遍禁止被定罪的人参加工会活动，如果定罪所涉活动不损害行使工会职务所需要的能力和品格，那么这项规定则不符合结社自由原则。

[参阅第 241 次报告，第 1285 号案例，第 184 段。]

384. 如果所犯罪行的性质不使人们对有关人员的品格发生怀疑，也不影响履行工会职务，这种定罪不应构成不具备担任工会职务资格的理由，任何法律以违法行为而取消担任工会职务的资格，都与结社自由原则不符。

[参阅第 256 次报告，第 1414 号案例，第 122 段；第 295 次报告，第 1793 号案例，第 610 段。]

385. 法律规定被任何法院判处一个月以上徒刑的人（政治违法行为除外），不适合或无资格担任工会执行或行政职务。委员会认为，此类一般性规定可被解释为因行使工会权利（例如违反新闻法）而被判罪的人不能再担任工会的负责职务，不适当地限制了工会会员自由选举其代表的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 315 段。]

386. 一种行为在性质上对正当行使工会职务不构成真正危险，对其定罪不应成为不具备担任工会职务资格的理由。任何法律以任何种类的刑事犯罪行为为理由而取消担任工会职务的资格，都与结社自由原则不符。

[参阅 1985 年《摘要》，第 316 段。]

387. 以“涉及诈骗、不诚实或敲诈的犯罪行为”为依据而认为无资格担任工会职务的做法，可能违背自由选举代表的权利，因为“不诚实”可能涵盖范围很广的行为。所以，因该罪行而被定罪的人不一定不适合担任值得依赖的工会职务。

[参阅第 284 次报告，第 1622 号案例，第 693 段。]

## 连选连任

388. 禁止工会官员连选连任，不符合第 87 号公约。此外，这一禁止可能对工会运动的正常发展具有严重影响，因为工会中没有足够的人员能够胜任工会官员的职责。

[参阅 1985 年《摘要》，第 313 段。]

389. 在法律上确定工会官员最长任期，同时限制连选连任权利，侵犯有关组

---

织充分自由地选举其代表的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 314 段。]

## 参加投票的义务

390. 本组织成员参加投票的义务，应由工会规章决定，而不应由法律强制实行。

[参阅第 294 次报告，第 1701 号案例，第 317 段。]

391. 对不参加工会选举的工人进行罚款的法律，不符合第 87 号公约的规定。

[参阅 1985 年《摘要》，第 318 段。]

## 当局对工会选举的干涉

392. 公共当局对工会选举的任何干涉，都有可能显得专断，构成对工人组织运作的干涉，不符合第 87 号公约第 3 条，其中承认工会组织有权充分自由地选举其代表。

[参阅 1985 年《摘要》，第 455 段。]

393. 工人应该根据职业协会的法规自由行使选举代表的权利，这一权利不因部长决定举行选举而受到任何影响。

[参阅第 236 次报告，第 1207 和 1209 号案例，第 169 段。]

394. 工会组织内部两个竞争机构之间发生纠纷，对此，委员会认为，为了保证选举程序的公正和客观，应委托司法主管当局监督工会选举。

[参阅第 236 次报告，第 1238 号案例，第 248 段。]

395. 当局和执政党对一国中央工会组织主席职务的任何干涉，不符合这些组织应有权充分自由地选举其代表的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 457 段。]

396. 当局提名工会执行委员会成员，构成对工会内部事务的直接干涉，不符合第 87 号公约。

[参阅 1985 年《摘要》，第 458 段。]



397. 当局在工会选举过程中进行干涉，发表对候选人和选举后果的意见，严重违反工会组织有权充分自由地选择代表的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 459 段。]

398. 工会领导人被解除职务不是有关工会会员的决定，而是行政当局的要求，不是因为违反了工会章程或法律的某些规定，而是因为行政当局认为这些工会领导人不能维持工会的尊严。对此，委员会认为，这些措施明显违反工会组织有权充分自由地选举代表和自行管理与安排活动的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 460 段。]

399. 法律要求工会职务候选人必须得到州长的批准，而批准书的根据是警察的报告，这项规定违反雇主组织和工人组织应有权充分自由地选举代表的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 461 段。]

400. 下列规定不符合举行自由选举的权利，即公共当局在选举过程的各个阶段进行干涉，首先是必须提前将候选人名单以及个人详细履历送交劳动部，劳动部或民政或武装机构的代表选举时在场，选举结果交部长批准，如不批准，则选举无效。

[参阅 1985 年《摘要》，第 462 段。]

401. 地方官员在工会选举时在场，可能侵犯结社自由，特别是违反工人组织有权充分自由地选举代表的原则，公共当局应避免可能限制这一权利或影响其合法行使的任何干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 463 段。]

402. 委员会指出，一些国家的法律规定，如果收到控告，或有合理的理由认为工会选举中出现了违反有关组织法律或章程的不当行为，独立于公共当局的官员如注册官可以采取行动，但可就此向法院提出上诉。然而，如果选举结果须经行政当局批准才能有效，情况就不同了。委员会认为，关于当局批准工会选举结果的要求，不符合选举自由的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 464 段。]

---

## 对工会选举结果的质疑

403. 行政当局在选举结果受到质疑时采取措施，可能带有武断性。因此，为了确保选举程序的公正和客观，应由司法当局审查这类事项。

[参阅 1985 年《摘要》，第 456 段。]

404. 为了避免严重限制工人充分自由地选举代表的权利，行政当局向劳动法庭提出的质疑工会选举结果的控告，在司法诉讼的最后结果出现之前，不应该具有取消选举有效性的作用。

[参阅 1985 年《摘要》，第 465 段。]

405. 在工会选举结果受到质疑的情况下，应将此类问题提交司法当局，以保证公正和客观的程序，这一程序还应尽快完成。

[参阅第 239 次报告，第 1305 号案例，第 297 段(a)。]

406. 为了避免出现严重限制工人充分自由地选举代表的权利，行政当局向劳动法庭提出的质疑工会选举结果的控告，在司法诉讼的最后结果出现之前，不应该具有取消选举有效性的作用。

[参阅第 239 次报告，第 1305 号案例，第 297 段(c)。]

## 取消执行委员会和对工会施加控制

407. 政府以必须采取措施、治理腐败的工会管理机构为理由，派人员管理全国总工会，这一做法似乎违反正常时期的结社自由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 467 段。]

408. 政府指派工会事务管理人，以便代表工会确保执行中央工人组织正常行使的职能。对此，委员会认为，工会运动的改组应由工会组织自己完成，工会事务管理人应限于协调工会为此而作出的各种努力。他的特权不应限制第 87 号公约第 3 条第 1 款保证的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 468 段。]

409. 如果法律准许公共当局在其认为具有横现 昂侠 睦 尊时，可以自行取消工会管理委员会，并授权政府指定执行委员会以取代当选工会委员会，这一法律不符合结社自由原则。此类规定绝不能与有些国家由法院以法律规定的具体理由宣布选举无效的情况相比。

[参阅 1985 年《摘要》，第 469 段。]

410. 政府在政权更迭之后成立工会联合会临时协商委员会，并拒绝承认该组织代表大会选举的执行委员会，这些做法违反公共当局不应该进行任何干涉、以限制工会组织充分自由地选举代表和自行管理与安排活动权利的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 470 段。]

411. 关于对某些工会实行控制的问题，委员会提请注意它十分重视公共当局不应该进行任何干涉、以限制工会组织充分自由地选举代表和自行管理与安排活动权利的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 471 段。]

412. 对工会组织实行控制，可能严重限制工会组织充分自由地选举代表和自行管理与安排活动权利的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 472 段。]

413. 虽然认识到某些事件属于例外，可能需要当局干涉，但委员会认为，为了可以接受，接管工会必须是暂时性的，而且唯一的目的是允许组织自由选举。

[参阅 1985 年《摘要》，第 473 段。]

414. 行政当局采取诸如对组织加以控制的措施，即使是临时性的，也可能显得专断，而且可能在法院受到质疑。

[参阅 1985 年《摘要》，第 474 段。]

415. 为了便利工会组织正常运作而给予一个人的权力，不应该导致对工会组织起草章程、选举代表、自行管理和制定计划权利的限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 475 段。]

---

## 第 7 章

### 组织自行管理的权利

416. 结社自由意味着工人和雇主有权充分自由地选举代表，自行管理和安排活动，不受公共当局的任何干涉。

[参阅1985年《摘要》，第319段。]

417. 第87号公约第3条的基本思想，是工人和雇主可自行决定关于各自组织管理和内部选举的规章。

[参阅第259次报告，第1403号案例，第74段。]

### 组织的内部管理

418. 由于在所有民主工会运动中，会员代表大会都是工会的最高权力机构，由其制定工会管理和活动条例和订立计划，禁止召开这样的代表大会似乎构成对工会权利的侵犯。

[参阅1985年《摘要》，第320段。]

419. 如果法律详细地规定工会内部的选举程序和执行委员会的组成，指定举行会议日期、每年大会的确切日期和工会官员任届期满日期，则不符合第87号公约准予工会的权利。

[参阅1985年《摘要》，第289段。]

420. 如果通过法律禁止不一定是当选官员的专家的服务，例如能够在司法或行政诉讼中担任其代表的产业顾问、律师或代理人，此类规定是否符合第87号公约第3条十分令人怀疑。该条规定，工人组织享有自治管理和安排活动等权利。

[参阅1985年《摘要》，第321段。]

421. 禁止工会领导人接受任何报酬的规定，不符合第87条公约第3条的要求。

[参阅1985年《摘要》，第322段。]

---

422. 结社自由意味着，工人组织和雇主组织有权自己解决任何纠纷，不受当局的干涉；政府应该创造一种有利于解决此类纠纷的气氛。

[参阅 1985 年《摘要》，第 449 段。]

### 对工会内部活动的控制

423. 法律规定，如果部长认为为了公众的利益确有必要，有权对工会内部事务进行调查，准予部长的这一斟酌决定权违反工人组织应有权自行管理和安排活动、公共当局不应进行可能限制这项权利或妨碍其合法行使的干涉的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 450 段。]

424. 在例外的情况下，可能需要政府直接干涉工会内部事务，以恢复工会权利得到充分尊重的情况。

[参阅 1985 年《摘要》，第 451 段。]

425. 唯一可以接受的对第 87 号公约第 3 号规定的权利的限制，是确保在工会运动内部遵守民主规则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 453 段。]

426. 第 87 号公约第 3 条所载的原则，不禁止对工会内部违反法律规章的行为进行管制。但是，对工会内部行为的管制和采取措施中止或解散工会的权力，应由司法当局行使，不仅为了保证公正和客观的程序以及保障当事方的辩护权（只有正常的司法程序能够提供此种保障），而且为了避免行政当局采取可能显得独断的措施。

[参阅 1985 年《摘要》，第 452 段。]

427. 只在例外的情况下，如存在有理由采取这类行动的严重情况时，才应该有外部管制，否则第 87 号公约第 3 条赋予工人组织的自行管理和安排活动权利，以及公共当局不应进行可能限制这一权利或阻碍其合法行使的干涉的原则很可能受到限制。委员会认为，法律授予司法官员以干预权，但可对他的决定向最高法院上诉，并规定干预请求必须得到有关职业大多数人支持，这项法律不违反这些原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 454 段。]

---

## 组织的财务管理

### 1. 财务对公共当局独立

428. 工人有权建立自己选择的组织，有权起草章程和内部规则，有权自行管理和安排活动，这些权利是财务独立的前提。此种独立意味着，工人组织筹集经费的方式，不应该导致允许公共当局对本组织行使斟酌决定权。

[参阅1985年《摘要》，第344段。]

429. 由于工会运动经费的筹集制度而使它们在资金上依赖公共机构，委员会认为，任何形式的国家控制都违反结社自由原则，应该予以取消，因为这样做是准许当局干涉工会的财务管理。

[参阅第283次报告，第1584号案例，第174段。]

430. 关于工人组织财务工作的规定，不应给予公共当局对这些组织的斟酌决定权。

[参阅1985年《摘要》，第340段。]

431. 工人必须向一个公共组织缴纳会费，再由其拨款给工会组织的制度，是对这些组织的独立性严重威胁。

[参阅1985年《摘要》，第341段。]

432. 尽管应对工会培训予以鼓励，但应由工会自己提供培训；工会当然可以利用政府可能向它们提供的任何物质或精神援助。

[参阅1985年《摘要》，第342段。]

433. 各种补助工人组织的制度，因所采取的形式、制定和实施本着的精神、以法律规定或由公共当局斟酌决定作为一种权利提供补贴的方法，可产生不同的影响。财务援助对工会组织自主权的影响主要取决于具体情况，不能通过适用一般原则来加以评估：它们属于必须根据每一案件的具体情况进行审查的问题。

[参阅1985年《摘要》，第343段。]

### 2. 工会会费

434. 关于工会组织的经费问题，无论是这些组织自己的预算，还是联合会和

总联合会的预算，都应该由工会、联合会和总联合会自己的内部章程来管理。因此，要求缴纳会费的宪法或法律规定，违反结社自由原则。

[参阅第 265 次报告，第 1487 号案例，第 373 段。]

435. 撤销查讫便利，可能给工会组织带来财务困难，不利于发展和谐的劳资关系，因此应予避免。

[参阅 1985 年《摘要》，第 325 段。]

436. 委员会提请注意国际劳工组织 1971 年《工人代表建议书》(第 143 号)，其中规定，若无收取工会会费的其他协议，得到工会授权收取会费的工人代表应该被准许定期到企业场所收取工会会费。

[参阅 1985 年《摘要》，第 326 段。]

437. 法律上对联合会从下属工会收取的数额加以限制，似乎违反普遍接受的工人组织应有权自行管理和安排活动以及组织联合会的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 323 段。]

### 3. 对工会资金使用的控制和限制

438. 允许当局限制工会按照自己的愿望为正常、合法的工会活动自由地管理和使用资金的规定，违反结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 327 段。]

439. 冻结工会银行帐户，可构成当局对工会活动的严重干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 329 段。]

440. 许多国家的法律要求对工会帐目进行审计，审计工作或由工会指定的审计员或由工会注册官指定的审计员（不如前者常见）担任，但人们普遍认为此类审计员应该具有必要的专业资格，而且是独立人员。将审计工会资金的权利留给政府的规定不符合普遍接受的原则，即工会应有权自行管理，公共当局应避免进行可能限制这一权利或影响其合法行使的干涉。

[参阅 1985 年《摘要》，第 330 段。]

441. 法律规定工会帐本开启使用之前，先由劳动部盖章和编页码，委员会认

---

为，只要是为了防止欺骗行为，这一要求不构成对工会权利的侵犯。

[参阅1985年《摘要》，第331段。]

442. 委员会指出，法律要求每年以规定的格式向当局提交财务报表以及报表中可能不清楚项目的其它补充资料，一般而言，工会组织同意这项规定实质上并不侵犯工会自主权。对工会管理采取的监督措施，如果是为了防止滥用职权和避免工会会员本身对资金的管理失当，可能是有益的。然而，在某些情况下，此类措施可能造成公共当局对工会管理的干涉，干涉在性质上限制各自组织的权利或影响这些权利的合法行使，违背第87号公约第3条。不过，也可以认为，防止干涉的保障是存在的，如被任命从事监督的官员在某种程度上独立于行政当局，而且使其接受司法当局的管制。

[参阅1985年《摘要》，第332段。]

443. 公共当局对工会财务进行管制，通常不应该超出提交定期报告的义务。当局随时进行检查和要求提供资料，这种任意决定权可能引起干涉工会内部管理的危险。

[参阅1985年《摘要》，第333段。]

444. 关于对工会资产的某些行政管理措施，例如财务审计和调查，委员会认为，只有在例外情况下，如情节严重(年度报表中可能含有不当之处，或本组织会员报告有违法乱纪行为)时，才能这样做。这是为了避免在工会之间造成歧视，防止当局可能进行过分干涉，妨碍工会自由行使自行管理的权利，也为了避免有害的、可能不合理的宣传或泄露可能是保密的资料。

[参阅1985年《摘要》，第334和336段。]

445. 关于对职业性组织的内部管理进行司法监督，以确保公正和客观程序的一般原则，从工会财产和资金的管理来看，十分重要。

[参阅1985年《摘要》，第335段。]

446. 工会领导人被指控挪用工会资金，其银行帐户被冻结，对此，委员会指出，如果在调查之后未发现挪用工会资金的证据，对这些工会会员的帐户继续冻结就没有任何道理，无论他是否在国内。

[参阅1985年《摘要》，第337段。]



## 第 8 章

### 组织自由安排活动和制定计划的权利

#### 一般原则

447. 结社自由，不仅意味着工人和雇主有权自由地成立自己选择的组织，而且意味着这两类组织有权为维护其职业利益而开展合法活动。

[参阅 1985 年《摘要》，第 345 段。]

448. 如果法律准许当局参照大多数国家促进和维持会员利益这类工会活动和目标来限制本国工会的活动，则违反结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 346 段。]

#### 政治活动和政治关系

449. 为了使工会不受无常政治变化的影响，也使它们避免依赖政治当局，这些组织在不损害其会员言论自由的情况下，最好将其活动领域限于职业和工会领域；另一方面，政府不应该干涉工会的运作。

[参阅 1985 年《摘要》，第 351 段。]

450. 为了工会运动的正常发展，不妨注意国际劳工大会第 35 届会议 (1952 年) 通过的关于工会运动独立性决议阐述的原则，即工会运动的基本和长期使命是改善工人的经济和社会状况，当工会根据各自国家的国内法律和实践以及会员的要求，决定建立与政党的关系，或采取符合宪法的政治行动，以此作为促进其经济和社会目标的手段时，此类政治关系或行动在性质上不应该损害工会运动或其社会和经济作用的连续性，无论该国的政治变化如何。

[参阅 1985 年《摘要》，第 352 段。]

451. 委员会重申国际劳工大会在关于工会运动独立性的决议中阐述的以下原则：政府不应该试图将工会运动变成谋求政治目的的工具，也不应因为工会与政

党自由建立的关系而试图干涉工会的正常职能。

[参阅 1985 年《摘要》，第 353 段。]

452. 法律全面禁止工会为促进其具体目标而开展政治活动，违反结社自由原则。

[参阅第 230 次报告，第 1194 号案例，第 291 段。]

453. 如果全面禁止工会开展任何政治活动，可能产生困难，因为对有关条款的解释在实行上会随时变化，严重限制这些组织采取行动。因此，在不全面禁止职业性组织的政治活动的前提下，国家似乎应该将制止滥用工会权利的任务交给司法机构。有时，这些组织可能忽视了自己的宗旨是促进其成员的经济和社会进步，做出了不当的行为。

[参阅 1985 年《摘要》，第 354 段。]

454. 工会组织不应该滥用权限，从事政治活动，也不应该为谋求实质上的政治利益而超越其正当的职能。

[参阅 1985 年《摘要》，第 355 段。]

455. 普遍禁止工会从事任何政治活动，不仅违反结社自由的原则，而且实际上也不现实。例如，工会组织可能希望公开发表它们对政府经济和社会政策的看法。

[参阅 1985 年《摘要》，第 356 段。]

456. 工会履行特定职能，如维护和促进工人的职业利益，与工会某些会员可能开展的与工会职能不相关的活动之间不应混淆。这些人因为此种行动而承担刑事责任，不应该导致采取剥夺工会及其领导人行动手段的措施。

[参阅 1985 年《摘要》，第 357 段。]

457. 只要工会组织不让自己的职业要求带有明显政治色彩，它们就能够合法要求不应该干涉其活动。另一方面，何为政治性与何为严格的工会性质之间很难划清界线。这两个概念相互重叠，工会出版物对政治方面的问题以及对单纯经济或社会问题阐述自己的观点，是不可避免的，而且有时是正常的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 359 段。]

458. 法律要求职业性组织的领导人发表“维护民主”的声明，可能引起滥用行为，因为如果工会领导人被指控未遵守声明条款，此类规定并未载有明确的标准可供司法判决引证。

---

[参阅1985年《摘要》，第358段。]

### 工会组织的其他活动 (抗议活动、静坐、公开示威等)

459. 如果工人组织认为它们未享有履行其职能所必需的自由，它们要求得到承认和行使这些自由是合理的，此类要求应被视为符合合法的工会行动。

[分别参阅第270和275次报告，第1500号案例，第326和356段；另参阅第297次报告，第1773号案例，第533段。]

460. 行使请愿权是工会组织的合法行动，签署工会请愿书的人不应该因此类活动而受到批评或处罚。

[参阅第283次报告，第1479号案例，第97段。]

461. 提交纠纷申诉清单，属于合法的工会活动。

[参阅第297次报告，第1685号案例，第446段。]

462. 如果政府因工会会员或工人组织或雇主组织领导人反对指派工人代表或雇主代表出席国内会议或国际会议，而对他们进行直接或间接的报复，则是侵犯工会权利。

[参阅1985年《摘要》，第190段。]

463. 法律准许主管当局禁止任何组织从事正常的工会活动，如争取最低工资，不符合普遍接受的原则，即公共当局不应该进行可能限制工人组织安排活动和制定计划的权利或阻碍合法行使这一权利的任何干涉。

[参阅1985年《摘要》，第350段。]

464. 组织公众集会的权利是工会权利的重要方面。在这方面，委员会一贯对纯属谋求工会目标的示威与旨在达到其他目的的示威加以区别，委员会认为前者属于行使工会权利的范围。

[参阅1985年《摘要》，第154段。]

465. 工会组织对法院关于杀害工会会员的判决发表意见，实际上是合法的工会活动。

[参阅第246次报告，第1309号案例，第312段。]

---

466. 雇主对只是表示愿意为争取合法经济和社会利益而举行静坐的工人威胁采取报复措施，干涉了工人自行管理和安排活动以及制定计划的基本权利，违反第 87 号公约。

[参阅第 277 次报告，第 1553 号案例，第 464 段。]

467. 禁止张贴表明中央工会组织观点的招贴画，是对工会活动的粗暴限制。

[参阅第 294 次报告，第 1671 号案例，第 99 段。]

468. 工会在组织劳动竞赛、开展生产宣传或执行经济计划中发挥作用，是否符合工会应该履行保护工人利益职能的原则，取决于工会在其他方面享有多大自由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 348 段。]

469. 委员会曾指出，社会保险的管理和社会法律实施的监督工作，委托给职业性协会而不交给国家管理机构，这种做法是否可取，它无权发表意见，但认为此类措施可能限制自由行使工会权利。在下列情况下，便会如此：(1) 如果工会在管理它们可利用的社会保险资金时实行歧视，以便向未参加工会的工人施加压力；(2) 如果因此使工会活动的独立性受到损害。

[参阅 1985 年《摘要》，第 349 段。]

470. 工人有权请工会官员代表他参加涉及其工作条件的任何诉讼，根据法律或条例规定的程序为其辩护，这是许多国家普遍承认的一项权利。如果工人限于教育水平，若无更有经验人的协助，便无法充分地为自己辩护，而且没有条件聘请律师，只能依赖工会官员的协助，在这种情况下，尊重这一权利尤其重要。

[参阅 1985 年《摘要》，第 170 段。]

471. 联合抵制是一种非常特殊的行动方式，有时这一行动可能涉及继续工作的会员和未直接卷入与雇主纠纷（正是联合抵制的起因）的会员。在这些情况下，法律禁止联合抵制活动，不一定是干涉工会权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 376 段。]

472. 挑选工会会员参加纯属工会组织的培训班，无论在何处举行，均应由工会组织或负责此类活动的教育机构办理，而不应由任何政党指定。

[参阅第 254 次报告，第 1406 号案例，第 473 段。]

---

## 第 9 章

### 罢 工 权

#### 罢工权的重要性和行使罢工权的资格

473. 委员会一贯视罢工权为工人及其组织的一项基本权利，它之所以这样看，是因为罢工权被用作维护工人经济利益的一种手段。

[参阅 1985 年《摘要》，第 364 段。]

474. 委员会一贯承认工人及其组织的罢工权是维护其经济和社会利益的一种合法手段。

[参阅 1985 年《摘要》，第 362 段。]

475. 罢工权是工人及其组织藉以促进和维护其经济和社会利益的基本手段之一。

[参阅 1985 年《摘要》，第 363 段。]

476. 剥夺私营部门试用期工人的罢工权利，不符合结社自由的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 389 段]

477. 将发动罢工权规定为工会组织的专属权利似乎符合第 87 号公约的标准。工人，特别是企业中的工会领导人应该受到保护，不受因罢工而可能施加的任何歧视，他们应该能够在不受反工会歧视的条件下组织工会。

[参阅 1985 年《摘要》，第 361 段。]

478. 禁止联合会和总联合会发动罢工，不符合第 87 号公约。

[参阅第 265 次报告，第 1434 号和第 1477 号案例，第 495 段。]

#### 罢工的目标(经济和社会问题的罢工、政治罢工、声援罢工等)

479. 工人通过行使罢工权来维护的职业和经济利益，不仅涉及改善工作条件

---

或职业性的集体要求，还涉及寻求解决经济和社会政策问题以及企业面临的与工人直接相关的问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 368 段]

480. 负责维护工人社会经济和职业利益的组织，在寻求解决主要社会经济政策趋势引起的对其成员和工人整体具有直接影响的问题，如就业、社会保护和生活标准时，应该能够利用罢工来支持它们的立场。

[参阅第 295 次报告，第 1793 号案例，第 603 段。]

481. 单纯政治性的罢工和谈判开始之前很长时间就蓄意决定的罢工不属于结社自由原则的范围。

[参阅 1985 年《摘要》，第 372 段。]

482. 虽然单纯政治性的罢工不属于结社自由原则的范围，但工会应该能够诉诸示威罢工，特别是为了批评政府的经济和社会政策而诉诸示威罢工。

[参阅第 238 次报告，第 1309 号案例，第 360 段；第 241 次报告，第 1309 号案例，第 800 段；第 260 次报告，第 997、999 和 1029 号案例，第 39 段；第 277 次报告，第 1549 号案例，第 445 段。]

483. 在一个案例中，针对调解和仲裁法律而举行的大罢工当然是抵制政府政策的罢工，委员会认为开始时能否以无助于解决劳资纠纷为理由驳回这方面的指控似乎令人怀疑，因为政府采取工会认为限制行使工会权利的处理劳资关系措施后，工会是与作为重要雇主的政府发生纠纷。

[参阅 1985 年《摘要》，第 373 段。]

484. 罢工权不应该仅限于劳资纠纷，因为劳资纠纷通过签署集体协议可能得到解决；必要时，工人及其组织应该能够在更大的范围表示他们对影响其成员利益的经济和社会问题的不满。

[参阅 1985 年《摘要》，第 388 段；第 292 次报告，第 1698 号案例，第 741 段(m)。]

485. 因为一项法律条文解释上的分歧而发生法律冲突，应该交由主管法院解决。在这种情况下禁止罢工不是侵犯结社自由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 374 段。]

486. 全面禁止同情罢工可能造成滥用行为，只要工人支持的初始罢工本身是

---

合法的，工人就应该能够采取这类行动。

[参阅第248次报告，第1381号案例，第417段；第277次报告，第1549号案例，第445段]

487. 工会为获得承认而发动罢工，是工人及其组织可以维护的正当利益。

[参阅第295次报告，第1792号案例，第539段。]

488. 禁止与承认问题纠纷(承认有权参加集体谈判)有关的罢工，不符合结社自由原则。

[参阅第284次报告，第1622号案例，第696段。]

489. 对与雇员或工会为当事方的集体纠纷不相关的罢工予以禁止，不符合结社自由原则。

[参阅第284次报告，第1575号案例，第911段。]

## 罢工的范围

490. 法律规定，罢工涉及一项集体就业合同是否对一个以上雇主具有约束力的问题，应予禁止。这项法律违背关于罢工权的结社自由原则。工人及其组织应该能够发起产业行动来支持涉及多雇主的合同。

[参阅第292次报告，第1698号案例，第737段。]

491. 工人及其组织应该能够发起产业行动(罢工)来支持涉及多雇主的合同(集体协议)。

[参阅第295次报告，第1698号案例，第259段。]

492. 委员会多次申明，全国性罢工如果是为了经济和社会目标，不是谋求单纯的政治目的，就是合法的；只有涉及以国家名义行使权力的公务员<sup>1</sup> 或严格意义的要害服务部门——服务中断可以危及全部或部分人口的生命、人身安全或

---

<sup>1</sup> 应该强调，自1994年11月以来，委员会将罢工权可以受到禁止或限制的公务员界定为“以国家名义行使权力的公务员”。这与委员会以前的定义和1985年《摘要》中的用语不同，当时称“以政府当局代表的身份行事的公务员”。在以下0段落的引述中，已将旧的定义改为1994年11月通过的定义。

健康的部门——的工人时，禁止罢工才是可以接受的。

[参阅第 281 次报告，第 1569 号案例，第 143 段(4)。]

493. 宣布抗议政府经济政策带来的社会和劳工问题的全国性罢工为非法，并禁止这类罢工，是对结社自由的严重侵犯。

[参阅第 279 次报告，第 1562 号案例，第 518 段(a)。]

494. 关于大罢工，委员会认为罢工行动是工人组织可以利用的行动手段之一。要求提高最低工资、遵守现行集体协议和改变经济政策(降低价格和失业率)的 24 小时总罢工，是合法的，属于工会组织的正常活动领域。

[参阅第 248 次报告，第 1381 号案例，第 412 和第 413 段。]

495. 要求结束过去几年间屠杀成百上千名工会领导人和工会会员行为的示威大罢工，是合法的工会活动，予以禁止构成对结社自由的严重侵犯。

[参阅第 265 次报告，第 1434 号和第 1477 号案例，第 495 段。]

## 罢工行动的不同种类

496. 关于不允许工人采取的各种罢工行动(放下工具、怠工、按章怠工和静坐罢工)，委员会认为只有罢工扰乱社会治安时，这些限制才是合理的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 367 段；第 260 次报告，第 997、999、1029 号案例，第 39 段。]

497. 在审查法律对非正规行动如自发罢工、怠工和按章怠工等不加保护的指控时，委员会认为，只有罢工扰乱社会治安时，这类限制才是合理的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 367 段；第 291 次报告，第 1648 和第 1650 号案例，第 466 段。]

## 先决条件

498. 为使罢工合法而必须依法达到的条件应该是合理的，无论如何不应该以此对工会组织可利用的行动手段施加大量限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 377 段。]

---



499. 宣布罢工的法律程序不应该过于复杂, 以致于实际上无法宣布合法的罢工。

[参阅第 279 次报告, 第 1566 号案例, 第 89 段。]

500. 法律规定在发动罢工前须就劳资纠纷诉诸自愿调解和仲裁, 如果诉诸仲裁不是强制的, 实际上不阻止发动罢工, 不应该被视为侵犯结社自由。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 378 段; 第 238 次报告, 第 1300 号案例, 第 292 段。]

501. 委员会强调, 虽然在所有谈判、调解和仲裁程序用尽之前可以依法暂时限制罢工, 但这类限制应辅之以充分、公正和迅捷的调解和仲裁行动, 有关当事方可以在每个阶段参加。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 390 段。]

502. 在发动罢工前事先通知雇主的义务, 被认为是可以接受的。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 381 段。]

503. 递交通知和通过不记名投票做出罢工决定的义务, 是可以接受的。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 381 和第 382 段; 第 284 次报告, 第 1622 号案例, 第 700 段。]

504. 在涉及社会和公共服务部门时, 罢工须提前 20 天通知, 这项要求不损害结社自由原则。

[参阅第 287 次报告, 第 1617 号案例, 第 61 段。]

505. 法律要求要害服务部门宣布罢工前实行 40 天的 "冷却期", 如果是向当事方提供一个思考的机会, 不违反结社自由原则。要求推迟行动的这项条款, 可使双方能够再一次回到谈判桌, 有可能不诉诸罢工而达成协议。

[参阅第 256 次报告, 第 1430 号案例, 第 186 段。]

506. 一项法律规定宣布合法罢工需要多数票 (有关工会或分会会员总人数的三分之二) 赞成, 不遵守这项规定都可受到行政当局的处罚, 包括解散工会。对此, 委员会回顾实施公约和建议书专家委员会的结论: 这类法律条款是公共当局对工会活动的干涉, 其性质是限制这些组织的权利, 违反了《公约》第 3 条。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 379 段。]

507. 宣布罢工需要所涉工人一半以上决定的要求是过份的, 可能过于阻碍举

行罢工的可能性，在大型企业尤其如此。

[参阅第291次报告，第1648和1650号案例，第468段。]

508. 发动罢工需要取得绝对多数工人的同意，可能十分困难，在会员人数很多的工会尤其如此。因此，要求绝对多数人同意的条款可能引起严重限制罢工权的危险。

[参阅1985年《摘要》，第380段。]

509. 委员会要求政府采取措施，修正关于宣布罢工的决定需要所涉工人一半以上同意的法律要求，对工会会员人数很大的企业尤其如此。

[参阅第249次报告，第1759号案例，第345段。]

510. 达到某一法定人数和通过无记名投票做出罢工决定的义务，被认为是可以接受的。

[参阅1985年《摘要》，第382段。]

511. 达到三分之二会员的法定人数可能很困难，特别是在会员人数多、覆盖地区广的工会。

[参阅1985年《摘要》，第383段。]

512. 发动罢工需要联合会或总联合会多数成员的同意或有关企业绝大多数工人的批准，这项法律规定可能严重限制工会组织的活动。

[参阅1985年《摘要》，第384段。]

513. 委员会认为以下情况符合结社自由的原则：工会组织所属地方分会出于地方性的理由发动罢工，其决定可由地方分会大会做出；在上一级的工会组织，发动罢工可由这些组织的执行委员会全体成员的绝对多数票决定。

[参阅1985年《摘要》，第385段。]

514. 如果在第一次表决的三个月内罢工没有举行，应该举行第二次表决，这一义务不违反结社自由。

[参阅第256次报告，第1430号案例，第191段。]

---

## 诉诸强制仲裁

515. 通过强制仲裁来结束集体劳资纠纷和罢工在以下条件下是可以接受的：如果应纠纷当事方的请求；如果有关罢工可以受到限制甚至禁止，即涉及以国家名义行使权力的公务员的公务部门发生纠纷时的罢工，或严格意义的要害服务部门即服务中断可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康的部门发生纠纷时的罢工。

[参阅第256次报告，第1430号案例，第181段；第295次报告，第1718号案例，第297段。]

516. 只有在严格意义的要害服务部门即服务中断可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康的部门，才可以限制（例如通过实施强制仲裁来结束罢工）或禁止罢工权。

[分别参阅第270、275、284次报告，第1434、1477和1631号案例，第256、199和398段；第292号报告，第1625号案例，第73段]

517. 委员会强调，在严格意义的要害服务部门或严重国家危机情况下发起罢工，实施强制仲裁是可以接受的。

[参阅第275次报告，第1434和1477号案例，第197段。]

518. 法律规定在有关当事方无法达成协议的情况下必须由劳动部门仲裁来解决纠纷，不符合第98号公约第4条所载自愿谈判原则。由于强制仲裁阻止罢工行动，所以违背工会自由组织自己活动的权利，但在公务部门或严格意义的要害服务部门是合理的。

[参阅第236次报告，第1140号案例，第144段；第248号报告，第1363和第1367号案例，第169段。]

519. 允许任一当事方单方面要求劳动部门干涉解决纠纷的规定，实际上可能损害工人的罢工权，不利于促进自愿集体谈判。

[参阅第265次报告，第1478和1484号案例，第547段；第295号报告，第1718号案例，第296段。]

520. 如果法律规定允许雇主随时将集体谈判没有达成协议而引起的纠纷提交强制仲裁裁决，从而避免诉诸罢工行动，可能影响罢工权。

[参阅1985年《摘要》，第419段。]

521. 委员会认为，在不能通过其它手段解决纠纷时通过劳动部门实行强制仲

裁的制度，可能导致严重限制工人组织组织自己活动的权利，甚至可能绝对禁止罢工，违背了结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 420 段。]

### 宣布罢工为非法的责任

522. 宣布罢工为非法的责任不应当归于政府，而应该由得到所涉当事方信任的独立机构承担。

[参阅第 281 次报告，第 1598 号案例，第 477 段。]

523. 宣布罢工为非法的最后决定不应当由政府做出，在政府作为纠纷当事方的情况下尤其如此。

[参阅第 284 次报告，第 1586 号案例，第 934 和 942 段；第 292 次报告，第 1679 号案例，第 95 段。]

524. 宣布公务部门的罢工为非法的权利归于身为纠纷裁决人和当事人的公共机构首长，不符合结社自由原则。

[参阅第 239 次报告，第 1190 号案例，第 242 段(d)。]

525. 关于涉及公务部门的任何罢工为非法的政府通报，委员会认为这类事务不属于行政当局的职权范围。

[参阅第 240 次报告，第 1304 号案例，第 96 段。]

### 罢工可能受到限制甚至禁止的情况以及补偿性保障

526. 罢工权在以下部门可以受到限制或禁止：(1) 公务部门，仅对以国家名义行使权力的公务员而言；(2) 在严格意义的要害服务部门，即服务中断可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康的部门。

[参阅第 294 次报告，第 1629 号案例，第 262 段；1985 年《摘要》，第 394 段。]

#### 1. 严重国家危机

527. 全面禁止罢工，只有在严重国家紧急状态下而且只持续一段有限的时

---

间，才是合理的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 423 段。]

528. 利用武装部队或另一批人员来从事因劳资纠纷而停止的工作?? 如果罢工是合法的，只有在必须确保其中断可能导致严重危机的服务或工业的运行时，才是合理的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 429 段。]

529. 在对宪法政府试图发动政变，导致根据国家宪法宣布紧急状态的背景下，限制罢工权和言论自由不违反结社自由原则，因为这类限制在严重的国家紧急状态下是合理的。

[参阅第 284 次报告，第 1626 号案例，第 91 段。]

530. 虽然交通公司、铁路、电讯或电力等服务或企业部门停工可扰乱社会的正常生活，但不能不承认这类服务部门的停工不会造成严重国家紧急状态。因此，委员会认为，在这类服务部门发生纠纷时采取措施调动工人可能限制作为工人维护其职业和经济利益的手段之一的罢工权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 426 段。]

## 2. 公务部门

531. 承认公务员的结社自由原则不一定意味着罢工权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 365 段。]

532. 国有商业或工业企业的公务员有权谈判集体协议，享受适当保护，不受反工会行为的歧视，享有罢工权，但不得因服务的中断而危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康。

[参阅第 259 次报告，第 1465 号案例，第 677 段；第 292 次报告，第 1625 号案例，第 75 段。]

533. 委员会确认，公务或要害服务部门的罢工如果可能对全社会造成严重困难，可以对这些部门的罢工加以限制甚至禁止，但这类限制应辅之以某些补偿性保障。

[参阅 1985 年《摘要》，第 393 段。]

534. 只能限制或禁止以国家名义行使权力的公务员的罢工权。

[参阅第294次报告，第1629号案例，第262段。]

535. 公务员概念的定义过宽，可能导致范围很广的限制，甚至禁止这些工人的罢工权。禁止公务部门罢工权的范围应当限于以国家名义行使权力的公务员。

[参阅297次报告，第1762号案例，第281段。]

536. 公务部门——公务员是以国家名义行使权力的人——或严格意义的要害服务部门，即服务中断可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康的部门，可以限制甚至禁止罢工权。

[参阅1985年《摘要》，第394段。]

537. 司法人员系以国家名义行使权力的官员，他们的罢工权应该受到限制甚至禁止。

[参阅第291次报告，第1706号案例，第485段。]

538. 司法机构的工作人员应当被认为是以国家名义行使权力的官员，因此，主管当局可以禁止这些工作人员行使罢工权。

[参阅第291次报告，第1653和1660号案例，第106段。]

539. 政府采取行动获得法院的判决以暂时结束公共部门的罢工，不是对工会权利的侵犯。

[参阅1985年《摘要》，第411段。]

### 3. 要害服务部门

540. 确定可以禁止罢工的情况所应遵循的标准是：存在对全部或部分人口的生命、人身安全或健康构成明确和紧迫威胁的情况。

[参阅第279次报告，第1576号案例，第114段。]

541. 严格意义的要害服务部门的含义在很大程度上取决于一个国家的具体情况。此外，它的概念不是绝对的，也就是说，如果非要害服务部门的罢工超过一定时间或一定范围，可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康，非要害服务部门可能变成要害服务部门。

---

[参阅第 265 次报告, 第 1438 号案例, 第 398 段。]

542. 如果宣布一个或多个不从事 " 要害服务 " 即服务中断可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康 的企业 的罢工为非法, 那么关于禁止要害服务部门罢工的原则可能失去意义。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 400 段。]

543. 有关法律在限制罢工权问题上对所有国有企业同等对待, 对真正的要害和非要害服务部门不加区别, 似乎不合适。

[参阅 1985 年《摘要》, 第 395 段。]

544. 以下行业可以视为要害服务部门:

- 医院行业 [参阅 1985 年《摘要》, 第 409 段]
- 电力服务 [参阅第 238 次报告, 第 1307 号案例, 第 325 段]
- 供水服务 [参阅 1985 年《摘要》, 第 410 段; 第 281 次报告, 第 1593 号案例, 第 268 段; 第 284 次报告, 第 1601 号案例, 第 52 段]
- 电话服务 [参阅 1985 年《摘要》, 第 427 段; 第 279 次报告, 第 1532 号案例, 第 284 段; 第 296 次报告, 第 1686 号案例, 第 294 段]
- 空中运输管制 [参阅 1985 年《摘要》, 第 412 段]。

545. 以下不是严格意义的要害服务部门:

- 广播和电视 [参阅第 230 次报告, 第 988 和 1033 号案例, 第 370 段]
- 石油行业和港口(装卸) [参阅第 254 次报告, 第 1417 号案例, 第 502 段; 另参阅 1985 年《摘要》, 第 405 段]
- 银行 [参阅第 230 次报告, 第 988 和 1033 号案例, 第 370 段]
- 收缴消费税和捐税的计算机服务 [参阅第 259 次报告, 第 1443 号案例, 第 192 段]
- 百货商场和游乐场 [参阅第 259 次报告, 第 1431 号案例, 第 706 段]
- 金属和采矿业 [参阅 1985 年《摘要》, 第 406 段]
- 泛指的运输业 [参阅 1985 年《摘要》, 第 407 段]
- 冷藏业 [参阅第 284 次报告, 第 1656 号案例, 第 1063 段]
- 旅馆服务 [参阅第 286 次报告, 第 1620 号案例, 第 380 段]
- 建筑业 [参阅第 291 次报告, 第 1693 号案例, 第 513 段]
- 汽车制造 [参阅第 294 次报告, 第 1629 号案例, 第 261 段]
- 飞机维修、农业活动、食品的供应和销售 [参阅 1985 年《摘要》, 第 402 段]

- 造币、政府印刷服务、国家控制的酒、盐和烟草垄断企业 [参阅 1985 年《摘要》，第 403 段]
- 教育行业 [参阅 1985 年《摘要》，第 404 段；第 277 次报告，第 1528 号案例，第 285 段]
- 都市交通业 [参阅 1985 年《摘要》，第 408 段]
- 邮政服务 [参阅第 268 次报告，第 1451 号案例，第 98 段；第 291 次报告，第 1692 号案例，第 224 和 225 段]。

#### 4. 禁止公务或要害服务部门罢工情况下的补偿性保障

546. 在某些要害企业和服务部门限制或禁止罢工权时，应当给予工人适当的保护，补偿因影响企业或服务行业的纠纷而对他们的行动自由施加的限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 396 段。]

547. 关于对要害服务和公务部门罢工权施加限制而采取哪类性质的适当保障措施，委员会认为，对罢工权加以限制的同时，应该采取适当、公正和迅速的调解和仲裁行动，有关当事方在每个阶段都可参加，裁决做出后，应该立即、全面地执行。

[参阅 1985 年《摘要》，第 397 段。]

548. 由法律机构行使预算权力，不应该具有阻碍执行强制仲裁法庭所做判决条款的效果。任何背离这一做法的行为都可能减损以下原则的实施：在要害服务部门工人罢工权受到禁止或限制的情况下，禁止或限制应该辅之以调解程序和公正的仲裁机制，其裁决对双方都有约束力。

[参阅 1985 年《摘要》，第 398 段。]

549. 在调解和仲裁行动中，受委托承担这项职能的机构成员不仅应该严守公正，而且要获得和维持双方的信任。强制仲裁的成功的结果确实有赖于这种信任，在有关雇主和工人看来也应该是公正的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 399 段。]

550. 由部长任命要害服务部门仲裁法庭的所有五名成员，使人们对该法庭的独立和公正，以及有关当事方寄予该制度的信任产生怀疑。工人和雇主的代表组织应该能够分别推选代表担任要害服务部门仲裁法庭成员。

[参阅第 295 次报告，第 1775 号案例，第 517 段。]



551. 因从事要害服务而被剥夺罢工权的雇员，必须享受适当的保障，以维护他们的利益；也就是说，剥夺罢工权的同时，应该提供联合调解程序，在调解失败、也只有在调解失败后，才启动联合仲裁机制。

[参阅第 279 次报告，第 1526 号案例，第 268 段。]

552. 委员会曾提出，只有在辅之以调解和仲裁程序时，对罢工权的限制才是可以接受的。委员会在此已申明，这项建议不是指绝对禁止罢工权，而是指限制要害服务或公务部门的罢工权，同时提供适当的保障，以维护工人的利益。

[参阅 1985 年《摘要》，第 386 段。]

553. 通过强制仲裁来结束集体劳资纠纷和罢工，在以下条件下是可以接受的：如果应纠纷当事方的请求；如果有关罢工可能受到限制甚至禁止，即涉及以国家名义行使权力的公务员的公务部门发生纠纷时的罢工，或严格意义的要害服务部门即服务中断可能危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康的部门发生纠纷时的罢工。

[参阅第 256 次报告，第 1430 号案例，第 181 段。]

### 为保证人员和设备的安全可规定提供最低 限度服务的情况(最低限度安全服务)

554. 某些部门对罢工权实行符合法定安全要求所必要程度的限制，是正常的限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 413 段。]

555. 在一项案例中，法律规定，所有活动部门的职业组织都必须有必要的工作人员继续工作，以保证机器和设备的安全和防止发生事故；如果对“必要的工作人员”的定义发生异议，可由行政仲裁法庭裁决。对罢工权的这些限制被认为是可以接受的。

[参阅 1985 年《摘要》，第 414 段。]

### 可要求提供最低限度业务服务的情况和条件

556. 采取罢工行动时，只有以下服务部门可以设置最低限度服务：

- (1) 服务中断可以危及全部或部分人口生命、人身安全或健康的服务部门(严格意义的要害服务部门) [参阅第254次报告, 第1403号案例, 第444段; 第291次报告, 第1648和1650号案例, 第467段]
- (2) 虽然不从事严格意义的要害服务, 但罢工的范围和期限可能造成严重国家危机, 危及人口的正常生活条件的部门 [参阅1985年《摘要》, 第415段; 第291次报告, 第1692号案例, 第225段]
- (3) 具有根本重要地位的公务部门 [参阅第292次报告, 第1679号案例, 第92和98段; 第292次报告, 第1731号案例, 第781段]。

557. 在罢工的范围和期限可能造成严重国家危机的情况下, 可以要求某些最低限度服务, 但工会组织应该能够与雇主和公共当局一道参加界定最低限度服务。

[参阅第248次报告, 第1356号案例, 第144段; 第256次报告, 第1430号案例, 第187段。]

558. 在罢工范围和期限可能造成严重国家危机、危及人口的正常生活条件的情况下, 可设置某些最低限度服务。这样的最低限度服务应限于避免危及全部或部分人口的生命或正常生活条件所严格必要的活动; 此外, 工人组织应当能够与雇主和公共当局同样地参与界定这类最低限度服务。

[参阅第234次报告, 第1244号案例, 第153和154段; 第244次报告, 第1342号案例, 第150段; 第279次报告, 第1566号案例, 第87段; 第297次报告, 第1788号案例, 第360段。]

559. 委员会指出, 关于要害服务部门罢工情况下维持最低限度服务的规定必须明确订立, 严格实施, 并及时地向有关各方通报。

[参阅第233次报告, 第1203号案例, 第95段。]

560. 确定最低限度服务和提供这些服务的最低工人人数, 不仅应该有公共当局, 还应该有关雇主组织和工人组织参加。这样做不仅可以就在某一情况下何为严格必要的最低限度服务认真地交换意见, 而且有助于保证最低限度服务的范围不造成因罢工影响有限而使罢工实际上没有效果的局面, 并有助于消除工会组织内部可能出现因单方面制定的过于慷慨的最低限度服务而使罢工一无所获的印象。

[参阅第244次报告, 第1342号案例, 第154段; 第248次报告, 第1374号案例, 第270段。另参阅第234次报告, 第1244号案例, 第153—155段; 第244次报告, 第1342号案例, 第151段; 第268次报告, 第1466号案例, 第148段。]

561. 法律要求, 要害公共服务部门罢工时必须维持最低限度服务, 涉及工人

人数和职能的争议应由劳动当局裁决。委员会认为，该项法律应该规定这类争议由一个独立机构而不是由劳动部或有关部或有关公共企业裁决。

[参阅第291次报告，第1648和1650号案例，第467段；第291次报告，第1648和1650号案例，第467段；第292次报告，第1679号案例，第93段。]

562. 关于最低限度服务水平是否不可缺少的明确裁决??在充分了解事实的情况下做出，只能由司法当局宣布，因为它尤其取决于对有关企业和机构的结构和职能以及对罢工行动的实际影响做到彻底了解。

[参阅第254次报告，第1403号案例，第447段；第292次报告，第1679号案例，第97段。]

### 委员会审核符合要求最低限度业务服务条件的举例

563. 轮渡服务不是要害服务。然而，考虑到沿岸岛屿上的居民在轮渡停运后可能遇到困难和不便，可达成协议在罢工时维持最低限度的服务。

[参阅第291次报告，第1680号案例，第156段。]

564. 国家港口企业提供的服务不是要害服务，但它们是重要的公共服务，因此在罢工时可要求最低限度的服务。

[参阅第292次报告，第1731号案例，第781段。]

565. 关于地下运输企业工人采取的罢工行动，在当事方没有协议的情况下设立最低限度服务的问题，应该由独立机构处理。

[参阅第292次报告，第1679号案例，第98段。]

566. 旅客和货物的运输不是严格意义的要害服务；然而，这是十分重要的公共服务，罢工时要求最低限度服务是合理的。

[参阅第292次报告，第1679号案例，第92段。]

567. 铁路运输部门在罢工时维持最低限度服务是正当的。

[参阅第234次报告，第1244号案例，第153段。]

568. 预计邮政服务可维持最低限度服务。

[参阅第268次报告，第1451号案例，第98段；第291次报告，第1692号案例，第224和225段。]

## 不遵守最低限度服务要求

569. 即使由独立司法机构做出停止或取消一工会法律地位的最后决定，但对不遵守最低限度服务要求的情况不应该采取这类措施。

[参阅第 292 次报告，第 1679 号案例，第 96 段。]

## 复工令、罢工期间雇用工人、征募令

570. 在不能被视为严格意义的要害服务行业的部门雇用工人破坏罢工，等于可以禁止罢工，是对结社自由的严重侵犯。

[参阅第 241 次报告，第 1282 号案例，第 419 段。]

571. 在合法罢工的情况下，利用企业以外的劳动力代替罢工工人，而且期限不确定，有可能减损罢工权，并可能影响工会权利的自由行使。

[参阅第 278 次报告，第 1453 号案例，第 93 段。]

572. 在经济要害服务部门的长时间大罢工可能造成危及人口的生命、健康或人身安全的情况时，复工令可能是合法的，但须适用于在罢工范围和期限上可能造成这种情况的特定类别工人。这种情况以外的复工要求违背结社自由原则。

[参阅第 256 次报告，第 1430 号案例，第 189 段；第 256 次报告，第 1438 号案例，第 398 段。]

573. 利用军令和征用令来破坏提出职业要求的罢工，除非这类行动的目的是维持最严重情况下的要害服务，否则构成对结社自由的严重侵犯。

[参阅第 239 次报告，第 1201 号案例，第 120 段。]

574. 利用武装部队或另一批人员来从事因劳资纠纷而停止的工作?? 如果罢工是合法的，只有在必须确保其中断可能导致严重危机的服务或工业的运行时，才是合理的。政府利用企业外的劳动力来代替罢工工人，可能减损罢工权，从而影响工会权利的自由行使。

[参阅 1985 年《摘要》，第 429 段。]

575. 虽然认识到运输公司和铁路等服务行业或企业的罢工可能扰乱社会的正常生活，但也不能不承认这类服务的中断不会引起严重的国家紧急状态。因此，委

---

员会认为，在这类服务行业发生纠纷时采取措施调动工人，是限制工人行使作为维护其职业和经济利益手段的罢工权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 426 段。]

576. 罢工时征用铁路工人，威胁辞退罢工纠察队员，雇用低薪工人，以及禁止加入工会，以便打破严格意义的非要害服务部门的合法、和平罢工，这样做不符合结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 425 段。]

577. 电话等公共要害服务行业因非法罢工而中断后，政府为了社会的利益可能必须负责确保其运行，为此目的可能考虑作为权宜之计调入军队或其他人员来从事被中止的职能，并采取措施将这些人安置在从事此类职能的处所内。

[参阅 1985 年《摘要》，第 427 段。]

## 当局在罢工期间的干涉

578. 在一个案例中，政府与工人协商，以确定他们是希望继续罢工还是停止罢工，并委托一个常设独立机构组织投票表决，工人享有不记名投票的保障。对此，委员会强调应该与代表性组织协商，以便不受当局可能影响行使罢工权的任何影响或压力。

[参阅 1985 年《摘要》，第 375 段。]

## 警察在罢工期间的干涉

579. 当事实表明警察的干涉限于维持公共秩序，不是限制正当行使罢工权时，委员会建议驳回关于警察干涉的指控；同时，委员会认为，如果利用警察来破坏罢工，则属于侵犯工会权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 430 段。]

580. 在罢工运动时，当局只有在法律和秩序受到严重威胁时，才能使用武力。

[参阅 1985 年《摘要》，第 431 段；另参阅第 292 次报告，第 1714 号案例，第 505 段；第 294 次报告，第 1724 号案例，第 368 段。]

581. 因为工人和工人组织有义务遵守国家法律，警察在罢工情况下的干涉应该只限于维持公共秩序。

[参阅第234次报告，第1227号案例，第312段；第239次报告，第1187号案例，第107段。]

582. 当局应该只在罢工对公共秩序构成真正威胁时才调入警察。警察的干涉应该与对公共秩序的威胁成比例。政府应该采取措施，确保有关当局得到明确指示，在设法控制可能破坏公共秩序的示威时避免过度使用暴力的可能。

[参阅第278次报告，第1541号案例，第255段。]

### 纠察队

583. 按法律组成的纠察队的行动，不应该受公共当局的干涉。

[参阅1985年《摘要》，第432段。]

584. 只有在罢工扰乱治安时，禁止罢工纠察队才是合理的。

[参阅1985年《摘要》，第433段。]

585. 委员会认为，禁止纠察队扰乱公共秩序和威胁继续工作的工人的法律规定是正当的。

[参阅1985年《摘要》，第434段。]

586. 参加纠察队并以坚决但和平的方式说服工人离开工作场所，不能认为是非法的。然而，当纠察的同时伴随有对非罢工工人的暴力或胁迫行为以干涉他们的工作自由时，情况则不同。这种行为在许多国家是刑事犯罪。

[参阅1985年《摘要》，第435段；另参阅第296报告，第1724号案例，第367段；第294次报告，第1687、1691和1712号案例，第621段。]

587. 关于只能在企业附近设置罢工纠察队的要求，不违反结社自由原则。

[参阅第256次报告，第1430号案例，第192段。]

### 扣减工资

588. 按罢工天数扣减工资，从结社自由原则的角度看没有任何异议。

[参阅第230次报告，第1171号案例，第170段；第297次报告，第1770号案例，第73段。]

---

589. 对于扣减的工资数额高于罢工期应计工资数额的情况，委员会忆及，对罢工行动进行处罚不利于和谐的劳资关系。

[参阅第283次报告，第1479号案例，第99段。]

## 处 罚

### 1. 在合法罢工的情况下

590. 任何人不应因举行合法罢工或试图举行合法罢工而受到处罚。

[参阅第259次报告，第1755号案例，第343段。]

591. 工人因参加属于合法工会活动的罢工而被解雇，是就业上的严重歧视，违反第98号公约。

[参阅第239次报告，第1271号案例，第274段。]

592. 工会会员或工会领导人因行使罢工权而被解雇时，委员会只能认定，他们因工会活动而受到处罚和歧视。

[参阅1985年《摘要》，第443段。]

593. 尊重结社自由原则的标准是，工人不应该因为参加了罢工或其他产业行动而遭解雇或被拒绝复工。为了这一目的，解雇发生于罢工期间或之后都不相关。从逻辑上说，解雇即使发生于罢工之前，但目的是阻碍或处罚行使罢工权行为，那么也不相关。

[参阅第277次报告，第1540号案例，第90段。]

594. 委员会不能泰然地看待以下一套法律规则：(1)似乎把所有产业行动都看作是参加者违反合同的行为；(2)强迫任何工会或鼓动违反合同的工会官员对雇主因工会行动而遭受的损失负赔偿责任；(3)使面对这类行动的雇主能够得到判决令，禁止该非法行为的开始(或继续)。这些规定的累积效果可能是剥夺工人依法采取罢工行动来维护其经济和社会利益的能力。

[参阅1985年《摘要》，第363段；第277报告，第1511号案例，第236段。]

595. 对于扣减的工资数额高于罢工期应计工资数额的情况，委员会忆及，对

罢工行动进行处罚不利于和谐的劳资关系。

[参阅第 283 次报告，第 1479 号案例，第 99 段。]

596. 政府宣布工人必须加班来补偿罢工损失的时间，本身可能不适当地影响罢工进程。

[参阅第 268 次报告，第 1466 号案例，第 150 段。]

597. 对参加罢工的工人使用极端严厉的措施，如解雇或拒绝重新雇用，将引起严重的滥用权力的危险，是侵犯结社自由的行为。

[参阅 1985 年《摘要》，第 444 段。]

## 2. 行使罢工权时的滥用情况

598. 结社自由的原则不保护在行使罢工权时构成刑事犯罪的滥用罢工权行为。

[参阅第 294 次报告，第 1719 号案例，第 668 段。]

599. 只有发生违反本身符合结社自由原则的罢工禁令的情况时，才能对罢工实施刑事处罚。对与罢工有关的非法行为的处罚，应该与所犯的罪行或失误相称；当局不应该对仅仅组织或参与和平罢工的行动实施监禁措施。

[参阅第 265 次报告，第 1490 号案例，第 241 段 (b)；第 277 次报告，第 1549 号案例，第 445 段；第 293 次报告 (南非共和国政府采取措施，执行结社自由实况调查和调解委员会的建议)，第 47 段。]

600. 委员会认为，当局因为要害服务部门的罢工而采取的一些临时措施 (禁止工会活动、停止缴纳工会会费等) 与第 87 号公约第 3 条规定的保障相背离。委员会提请该国政府注意，当局为确保要害服务部门的运行而采取的措施不应该与所追求的目的不相称，或甚至过份。

[参阅第 234 次报告，第 1179 号案例，第 299 段 (a)。]

## 3. 在和平罢工的情况下

601. 当局对组织或参加和平罢工的行为不应该诉诸逮捕和监禁；这类措施引起严重的滥用危险，是对结社自由的严重威胁。

[参阅第 281 次报告，第 1574 号案例，第 221 段。]

---



602. 任何人不得仅仅因为组织或参加和平罢工而被剥夺自由，或受刑事处罚。

[参阅第230次报告，第1184号案例，第282段；第240次报告，第1304号案例，第99段。]

603. 工人和平行使工会权利(罢工和示威)，不应该被捕或被放逐。

[参阅第246次报告，第1378号案例，第138段。]

#### 4. 大规模处罚

604. 对罢工者实行大规模的逮捕和解雇，引起严重的滥用危险，将结社自由置于重大的威胁之下。应该明确指示有关部门避免这类逮捕和解雇可能引起的对结社自由的威胁。

[参阅1985年《摘要》，第442段。]

#### 有利于非罢工者的差别待遇

605. 教育部采取措施，为了补偿未参加罢工的教师而给他们加薪。对此，委员会认为，这种差别待遇做法是对工会会员组织活动权利的一大障碍。

[参阅第272次报告，第1503号案例，第118段。]

## 第 10 章

### 工人组织和雇主组织建立联合会和总联合会的权利及 加入国际雇主组织和工人组织的权利

#### 建立联合会和总联合会

606. 第 87 号公约第 2 条规定工人有权建立和参加自己选择的组织，意味着这些组织有权建立和参加自己选择的联合会和总联合会。

[参阅 1985 年《摘要》，第 506 段。]

607. 对工人组织、联合会、总联合会获得法人资格，不应该附加任何条件，以限制前段所述权利的行使。

[参阅 1985 年《摘要》，第 507 段。]

608. 工人组织只要遵守有关组织的规则，可无须事先批准，有权参加自己选择的联合会和总联合会。是否接纳一个工会的加入，由联合会和总联合会根据自己的章程和规则自行做出决定。

[参阅 1985 年《摘要》，第 521 段。]

609. 关于部长可以酌情批准或驳回建立总联合会申请的规定，不符合结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 508 段。]

610. 认为是否有必要成立联合会或总联合会的问题，在这项权利获得法律承认之后，是只能由工人及其组织自行决定的问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 509 段。]

611. 成立上一级组织需要过大的最低数目的工会，与第 87 号公约第 5 条和结社自由原则不符。

[参阅第 279 次报告，第 1767 号案例，第 298 段。]

---

612. 禁止成立囊括一个地方或地区不同行业工会或联合会的联合会或总联合会的法律，不符合第 87 号公约第 5 条。

[参阅 1985 年《摘要》，第 510 段。]

613. 一个国家只可以存在一个工人总联合会，而且建立联合会的权利仅限于法律所指工会可以建立的联合会，或经部长同意注册的此类新工会，这种情况不符合第 87 号公约第 5 条。

[参阅 1985 年《摘要》，第 511 段。]

614. 所有工人应该有权通过自己选择的中心组织来自由地维护和促进他们的经济和社会利益。

[参阅第 241 次报告，第 1040 号案例，第 84 段。]

615. 委员会对组织不同职业和行业工会联合会的权利十分重视。在这方面，实施公约和建议书专家委员会针对一项禁止公务员组织参加产业或农业组织联合会或总联合会的国家法律规定指出，似乎很难说这项规定与第 87 号公约第 5 条相符。它在同一意见中表示，虽然法律允许公务员组织自行组成联合会，但所组成的联合会将是获得国家承认的唯一联合会。这些规定似乎不符合该公约第 6 条，其中提及公约第 2 条关于建立联合会和总联合会以及加入上级组织的规定。根据该公约的这些规定，工会组织应当有权事先不经批准而建立和参加联合会或总联合会。

[参阅 1985 年《摘要》，第 512 段。]

616. 禁止不同部门的工会建立联合会的规定，是对第 87 号公约第 5 条确认的工人组织享有的建立联合会和总联合会的权利的限制。

[参阅 1985 年《摘要》，第 513 段。]

617. 法律规定的建立联合会的条件，特别是各省的创始工会必须先征得部长许可(可能被拒绝)的条件，不符合普遍接受的结社自由原则，这项原则包含工会有权建立和参加自己选择的联合会的内容。

[参阅 1985 年《摘要》，第 514 段。]

618. 对工会建立或加入一地区相同或不同行业工会联合会的权利施加限制，可能不符合结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 515 段。]

---

619. 赋予最有代表性组织的优先权，不应该是只由它们建立联合会或只加入它们的联合会的专有权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 516 段。]

620. 政府不允许农业工会加入由产业工会组成的全国工人组织中心，不符合公约第 5 条。

[参阅 1985 年《摘要》，第 517 段。]

## 联合会和总联合会的权利

621. 为了更有效地维护会员的利益，工人组织和雇主组织应当有权组织自己选择的联合会和总联合会，这些联合会和总联合会本身也享有给予基层组织的权利，特别是有关自由行动、活动和实施计划的权利。

[参阅第 294 次报告，第 1704 号案例，第 158 段。]

## 加入国际工人组织和雇主组织

### 1. 一般原则

622. 工会的国际声援是所有工会运动的一项根本性目标，是第 87 号公约第 5 条关于任何组织、联合会或总联合会应有权加入国际工人组织和雇主组织的原则的体现。

[参阅 1985 年《摘要》，第 518 段。]

623. 工会和总联合会应当在不受政治当局干涉的情况下自由地加入自己选择的国际联合会或总联合会。

[参阅第 260 次报告，第 997、999、1029 号案例，第 31 段。]

624. 公约第 5 条——从公约的筹备工作中可以看出来——只是表示工人或雇主可以由共同利益而联合起来，这种联合不限于一个具体的企业甚至一个具体的行业，甚至不限于全国经济，而是可以扩展到整个国际经济。此外，组织权利与联合国和国际劳工组织的实践相一致。它们都正式承认国际工人组织和雇主组织，直接

吸收这些组织参加自己的活动。

[参阅 1985 年《摘要》，第 519 段。]

625. 委员会强调，它十分重视不应该对工人组织充分自由地加入自己选择的国际工人组织设置障碍的问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 520 段。]

626. 委员会认为，一个申诉人认为工人组织有权参加国际工人组织的原则意味着它们也有权退出国际组织，这项论点可能有道理。

[参阅 1985 年《摘要》，第 522 段。]

## 2. 公共当局的干涉

627. 关于工会加入国际组织必须得到政府允许的法律，不符合工会自由和自愿加入国际组织的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 523 段。]

628. 国家组织试图加入国际工人组织，以及国家组织对申请加入附加条件和它在政治问题的态度上同意或不同意国际组织的意见，是只与各自组织本身有关的事宜；虽然不同意可能影响国家组织决定是否寻求、保持或退出国际联合，但不应该成为政府干涉的理由。

[参阅 1985 年《摘要》，第 524 段。]

## 3. 国际联合的后果

629. 国际工会组织对建立、维护和发展国家工会组织给予的任何援助或支持，是合法的工会活动，即使国际工会的趋向与该国内的趋向有所不同。

[参阅第 284 次报告，第 1628 号案例，第 1028 段。]

630. 法律规定，对有明显证据表明受外来势力影响或指挥的任何组织，或对有明显证据表明接受外来势力资助或其它津贴的任何组织，除非此种资助或其它津贴得到政府批准或通过政府渠道输入，否则将予以取缔，这项法律违背第 78 号公约第 5 条。

[参阅 1985 年《摘要》，第 525 段。]

---

631. 工会组织加入国际联合会而获得的利益不得与法律相冲突，但法律也不应该使这类国际联合失去任何意义。

[参阅 1985 年《摘要》，第 526 段。]

632. 法律禁止国家工会接受它所加入的国际工人组织的资助，违反关于有权加入国际工人组织的原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 527 段。]

633. 不应该要求工会事先获得批准才可接受对其工会活动的国际资助。

[参阅第 289 次报告，第 1594 号案例，第 29 段(g)；另参阅第 284 次报告，第 1575 号案例，第 915 段。]

634. 国家工人组织应当有权加入国际组织的原则，意味着这些组织有权彼此之间相互联系，特别是交换工会出版物。

[参阅 1985 年《摘要》，第 528 段。]

635. 加入国际工人组织的权利意味着国家工会的代表有权保持与所加入的国际工会组织的联系，参加这些组织的活动，享受作为成员应得到的服务和利益。

[参阅 1985 年《摘要》，第 529 段。]

636. 国家工会派代表参加国际工会代表大会的权利，是国家组织参加国际工人组织权利的正常延伸。

[参阅 1985 年《摘要》，第 530 段。]

637. 工人组织和雇主组织领导人应享有履行职责所必需的适当便利，包括为代表雇主和工人参加活动的需要而离开本国的权利；此外，这些代表的行动自由应当得到当局的保障。

[参阅第 222 次报告，第 1114 号案例，第 71 段；第 241 次报告，第 1317 号案例，第 309 段。]

638. 国际工人组织访问附属的国家工会组织和参加它们的代表大会，是这些组织的正常活动，但应该遵守准许外国人入境的国家法律规定。

[参阅 1985 年《摘要》，第 531 段。]

639. 按上述原则推断，工会会员和工会领导人要求进入一个国家的领土或参

与那里的工会事务所需要的手续，应该根据客观标准办理，不受反工会的歧视。

[参阅1985年《摘要》，第532段。]

640. 委员会认为，拒绝发给外国人护照(或签证)，或一般而言有权不许外国人进入国家领土，属于涉及一国主权的事项。

[参阅1985年《摘要》，第533段。]

641. 虽然它认为拒绝发给外国人签证是国家主权内的事，但委员会请求政府确保国际工会会员进入该国所需要的手续，应该根据客观标准办理，不受反工会的歧视。

[参阅第287次报告，第1669号案例，第332段。]

642. 工会会员为参加国际会议而离开一个国家前所需要的手续，应该根据客观标准办理，不受反工会的歧视，以避免侵犯工会组织派代表参加国际工会代表大会的权利。

[参阅1985年《摘要》，第534段。]

643. 一般而言，当局不应该因为一个人是工人组织或雇主组织的成员便扣押他的正式证件，因为这类证件有时是参加重要活动如获得或维持就业的先决条件。对于在该组织担任一定职位的人甚至更为重要，因为拒绝发给证件可能使他们无法履行职责，如前去参加一次正式会议。

[参阅第295次报告，第1756号案例，第418段。]

644. 因参加工会活动而实行处罚，如放逐或控制到国外旅行，是对结社自由的侵犯。

[参阅第268次报告，第1425号案例，第441段。]

645. 工会成员参加国际工会会议是一项基本的工会权利，政府应该避免采取任何措施，如扣押旅行证件，来阻碍工人组织的代表充分自由和独立地履行其职责。

[参阅第254次报告，第1406号案例，第470段；第283次报告，第1590号案例，第346段。]

646. 参加工会组织的工作，必须坚持工会运动独立的原则。在这项原则的范围内，应该让工会代表充分自由地参加其组织所加入的国际工人联合会的工作。

[参阅1985年《摘要》，第535段。]

---

647. 关于禁止国际组织的外国代表在工会会议上发言的规定，委员会强调，它十分重视维护工会结社权利和国家工会组织与国际同业组织保持联系的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 536 段。]

648. 在任何情况下，政府都有权采取必要的措施，保证社会秩序和国家安全。对于从这一观点看有理由表示怀疑的人，确认他们访问该国的目的是必要的。当局应该尽快地核查每项具体申请，并力求根据客观标准确定是否存在对社会秩序和安全可能具有实际影响的事实。在这种情况下，最好是由当局、工会领导人和有关组织之间进行适当讨论，申明各自的观点，以便达成协议。

[参阅 1985 年《摘要》，第 537 段。]

### 参加国际劳工组织的会议

649. 委员会感到十分遗憾的是，一名工会成员因罢工直接引起的事件而被捕，致使该名工人成员无法参加理事会的会议；委员会还认为，起诉一旦开始，政府便不能以司法机构的独立性为理由为自己采取的行动辩解。对此，委员会提请注意理事会十分重视章程第 40 条所述的原则：理事会成员享有行使其职责所必要的特权和豁免权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 672 段。]

650. 不应该以任何方式阻止、禁止或限制国际劳工组织任何机构或会议的代表和理事会成员行使他们的职能或履行他们的职责。

[参阅 1985 年《摘要》，第 673 段。]

651. 政府有义务不采取任何措施阻止代表为履行职责而参加国际劳工组织的会议；有义务利用它的影响和采取一切合理的步骤，确保该代表不因接受代表职能或发挥代表作用而受到任何损害；在他不在时，不应该考虑以其他理由对他采取措施，而应该等他回来，以便他能够为自己的立场辩护。

[参阅 1985 年《摘要》，第 674 段。]

652. 一项要求到国外参加国际会议的工人代表须得到当局准许才能离境的政府决定，如果涉及理事会成员，则不符合国际劳工组织章程第 40 条所载的原则。



[参阅 1985 年《摘要》，第 675 段。]

653. 一般而言，一国拒绝给予在工会担任职务的一名官员假期，使他无法参加国际劳工组织举办的咨询会议，不构成对结社自由原则的违反，除非拒绝的理由是有关人员的工会活动或职能。

[参阅 1985 年《摘要》，第 676 段。]

654. 以工会会员身份参加国际劳工组织举行的研讨会，是合法的工会活动，政府不应该因此而拒发必要的出境文件。

[参阅 1985 年《摘要》，第 677 段。]

655. 委员会重申，它十分重视工人代表和雇主代表出席和参加国际工人组织和雇主组织会议及国际劳工组织会议的权利。

[参阅第 262 次报告，第 1406 号案例，第 32 段(c)。]

656. 虽然委员会认为工人及其组织应该遵守本国法律，但它在与本案类似的案例中强调，出席国际劳工组织任何机构或会议的代表以及理事会成员，在履行职能或完成任务时不应该受到阻止、禁止或限制。

[参阅第 61 次报告，第 271 号案例，第 50 段；第 83 次报告，第 399 号案例，第 301 段；第 217 次报告，第 1104 号案例，第 315 段。]

657. 除了按国际劳工组织章程第 40 条给予理事会成员以特殊保护、以使他们能够充分独立地履行对国际劳工组织的职责外，作为工会成员参加国际劳工组织举行的会议是一项基本工会权利。因此，国际劳工组织的所有成员国有义务不采取任何措施阻碍工人组织或雇主组织代表充分自由、独立地履行其职责。政府尤其不应扣押对此目的必不可少的证件。

[参阅第 254 次报告，第 1406 号案例，第 470 段。]

658. 委员会认为，禁止任何个人——无论是工人，或是雇主——作为代表或顾问再一次参加国际劳工大会，违反结社自由原则，特别是第 87 号公约第 3 条和第 5 条。

[参阅第 278 次报告，第 1544 号案例，第 112 段。]

659. 国际劳工大会的代表权问题，属于大会全权证书委员会的管辖范围。

[参阅第 281 次报告，第 1608 号案例，第 509 段。]

---

## 第 11 章

### 组织的解散和中止

#### 自愿解散

660. 当所有有关工人定期举行的代表大会自由做出解散工会组织的决定时，委员会认为，此种解散或由此产生的任何后果，不能被认为是侵犯工会权利的侵犯

[参阅 1985 年《摘要》，第 501 段。]

#### 因会员人数不足而解散

661. 法律规定如果会员人数少于 20 人或 40 人??取决于工厂工会，还是行业工会，工会必须解散。这项规定本身并不侵犯工会权利的行使，但解散工会必须有必要的法律保障，以避免对该条款的滥加解释；换言之，应该有向法院上诉的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 502 段。]

662. 在一项案例中，法律要求成立工会至少应有 20 人，由于从事顺势治疗职业的合格医生人数不够，所以法院裁定解散该工会，委员会认为此种解散似乎不构成可被认为是侵犯结社自由的措施。

[参阅 1985 年《摘要》，第 503 段。]

663. 在一项案例中，委员会认定，会员人数减少到法定的最低限度 25 人以下，是反工会的解雇或威胁措施造成的。为此，委员会提出，如果政府认为解雇是反工会的，工会领导人退出工会是雇主施加压力或威胁的结果，那么政府就应该依法实施处罚，恢复被解雇的工人的工作，允许被解散的工会重新成立。

[参阅第 295 次报告，第 1764 号案例，第 460 段。]

## 行政当局解散或中止工会活动

664. 行政当局采取中止工会活动或解散工会的措施，是严重违反结社自由原则。

[参阅第 279 次报告，第 1556 号案例，第 59 段。]

665. 由行政当局解散工会组织，是明显违反第 87 号公约第 4 条。

[参阅第 279 次报告，第 1592 号案例，第 177 段。]

666. 委员会认为，解散工会组织是应该只在极其严重的情况下才采取的措施；解散只能在司法决定之后进行，以便充分保证辩护权。

[参阅第 279 次报告，第 1581 号案例，第 469 段；第 279 次报告，第 1592 号案例，第 177 段。]

667. 因为某些工会领导人或会员的非法活动，便剥夺了成千上万工人加入工会的权利，是明显违反结社自由原则。

[参阅第 249 次报告，第 997、999 和 1029 号案例，第 24 段。]

668. 在一个案例中，主要由于工会组织的财务管理不完善便取消了该组织的工会地位。委员会认为，如果当局发现侵害工会社会基金的不正当行为，应该针对这些不正当行为对责任者采取法律行动，而不应该剥夺工会的行动机会。

[参阅 1985 年《摘要》，第 492 段。]

669. 委员会强调，由工会注册官取消一工会组织的注册，相当于行政当局中止或解散该组织。

[参阅 1985 年《摘要》，第 489 段。]

670. 取消工会的注册只应该通过司法渠道进行。

[参阅第 291 次报告，第 1648 和 1650 号案例，第 454 段。]

671. 取消注册措施，即使合理，也不应该排除情况恢复正常后允许工会重新申请注册的可能。

[参阅第 244 次报告，第 1345 号案例，第 186 段。]

672. 法律赋予部长全权决定取消一个工会的注册，而且没有向法院提出上诉

---

的权利，是违反结社自由原则。

[参阅 1985 年《摘要》，第 493 段。]

673. 委员会坚信，解决困扰一个国家的经济和社会问题，绝不在于孤立工会组织和暂停它们的活动。相反，只有通过发展自由、独立的工会组织，并与这些组织谈判，政府才能为了工人和国家的最大利益来处理和解决这些问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 494 段。]

674. 发展需要不应该成为使整个工会运动处于不正规的法律情况下的理由，藉以限制工人行使他们的工会权利，禁止工会组织开展正常活动。均衡的经济和社会发展，需要有参与这一进程的有力的、独立的工会组织。

[参阅 1985 年《摘要》，第 495 段。]

### 以法律措施和政令解散工会

675. 政府的行政部门根据授予全权的法律，或代行法律职能，解散工会，与利用行政权力解散工会一样，没有确保只有正常的司法程序才能保证的。委员会认为不可缺少的辩护权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 490 段。]

676. 委员会注意到根据法律取消了现有工会的注册，认为解散工人组织或雇主组织应该由司法机构进行，只有司法机构能够保证辩护权。委员会指出，这项原则也适用于紧急状态情况下采取的解散措施。

[参阅第 221 次报告，第 1097 号案例，第 86 段。]

### 司法机构的干涉

677. 鉴于解散工会对行业工人代表权有着严重的后果，委员会认为，为了劳资关系，如果作为最后手段，在用尽对整个组织有着较轻影响的其它选择后，再这样做可能更好。

[参阅 1985 年《摘要》，第 486 段。]

678. 中止工会组织的法人资格，是对工会权利的严重限制，涉及这类性质的问题时，只有通过正当的司法程序，才能充分保证辩护权。

[参阅 1985 年《摘要》，第 496 段。]

679. 行政当局在紧急状态下采取中止或解散工会的措施，也应该提供正常的司法保障，包括对此种解散或中止向法院提出上诉的权利。

[参阅 1985 年《摘要》，第 497 段。]

680. 这类措施即使在某些情况下是允许的，但取消工会法人资格和封锁工会资金的措施，必须通过司法程序而不能通过行政命令来采取，以避免任意决定的危险。

[参阅 1985 年《摘要》，第 498 段。]

681. 如果职业工会组织不得由行政决定来中止或解散的原则得到正确实施，法律只规定对这些行政决定的上诉权是不够的；这类决定在法定上诉期结束之前，在上诉没有得到审理之前，或在司法机构对这类决定确认之前，不应该生效。

[参阅 1985 年《摘要》，第 499 段。]

682. 应该从法律中排除行政当局中止或解散工会的任何可能，或至少规定在允许合理的时间提出上诉之前，在提出上诉的情况下，司法当局对工会组织的上诉作出裁决之前，行政决定不应该生效。

[参阅第 265 次报告，第 1434 号和 1477 号案例，第 496 段；第 284 次报告，第 1633 号案例，第 388 段(a)。]

683. 法官应该能够审查案件的实质，以便决定采取有关行政措施的法律依据是否违反第 87 号公约赋予行业组织的权利。事实上，如果行政当局拥有同意或取消工会注册的斟酌权，那么即使存在向法院上诉的程序似乎也构不成足够的保障；审查上诉的法官只能确保法律得到正确实施。在中止或解散行业组织时，也存在同样的问题。

[参阅 1985 年《摘要》，第 500 段。]

## 已解散组织的财产的使用

### 1. 一般原则

---

684. 委员会同意以下标准：当工会组织解散时，它的财产应该暂时封存，最终在以前的工会成员中分配，或交给继承它的组织，也就是谋求已解散组织的同样宗旨和本着同样精神谋求该宗旨的一个组织或多个组织。

[参阅 1985 年《摘要》，第 504 段；第 281 次报告，第 1508 号案例，第 307 段。]

685. 当工会不复存在时，它的财产可交给继承它的工会，或根据其规则进行分配；但是如果没有具体规则，财产应该交有关工人来处理。

[参阅第 279 次报告，第 1581 号案例，第 470 段。]

686. 关于解散情况下的财产转让，财产必须最终分配给已解散组织的成员或转让给继承组织。然而，必须明确认为，这一概念是指以同样精神谋求与已解散组织具有大致相同目标的组织。

[参阅第 260 次报告，第 997、999 和 1029 号案例，第 34 段。]

## 2. 转变为多个工会的情况

687. 一个垄断工会转变为多个工会后，工会财产如何在各工会组织之间分配的问题，委员会强调以下原则的重要：工会财产（包括不动产）的转让，在国家提供工会房舍的情况下该房舍的重新分配，都必须力求平等保证所有工会能够充分独立、有效地开展它们的活动。政府和所有有关工会组织最好努力尽早达成一项分配前工会组织财产的最后协议。

[参阅第 287 次报告，第 1637 号案例，第 79、80 和 82 段。]

688. 在审查一个正实行民主化的前共产党国家工会组织的财产转让案件时，委员会请该国政府和所有有关的工会组织尽快地制订一个解决有关资金分配问题的方案，以便政府能够收回相当于它现在履行的社会职能的资产，并平等保证所有工会组织能够充分独立、有效地开展它们的活动。

[参阅第 286 次报告，第 1623 号案例，第 513 段(a)。]

689. 工会财产的转让和工会资产的分配，应该平等地保证所有工会充分独立、有效地开展它们的活动。









