

国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年

报 告 六

工作中基本原则和权利： 将承诺付诸于行动

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
和《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的
后续措施进行周期性讨论

议程项目六

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-524507-6 (Print)
ISBN 978-92-2-524508-3 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2012 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC101-VI[2012-02-0070]-Ch.docx

瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
缩略语.....	v
导 言.....	1
第一章 工作中基本原则和权利：权利和扶持型条件.....	5
核心劳工原则和权利	5
工作中基本原则和权利是扶持型条件	7
将经济发展和社会发展对接.....	8
争取公平全球化的工作中基本原则和权利	9
第二章 实现工作中基本原则和权利方面的趋势和差距	13
A. 关于基本公约的批准情况	13
B. 按工作中基本原则和权利的类别划分的全球动态图景：主要趋势	20
1. 结社自由和有效的承认集体谈判权利	20
2. 消除所有形式的强迫或强制劳动.....	25
3. 有效地消除童工劳动.....	27
4. 消除就业和职业中的歧视	29
C. 对工作中基本原则和权利的四个方面而言是共同的主题问题	33
1. 非标准的就业形式、雇佣关系和享有工作中基本原则和权利.....	34
2. 非正规经济	38
3. 处于风险中的工人团体和类别	40
4. 出口加工区和出口部门中的工人.....	44
5. 在国家层面加强遵守工作中基本原则和权利：一个严峻的挑战.....	45
第三章 更协调地利用国际劳工组织的行动手段.....	51
A. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利行动的现行框架	52
1. 制定计划和评估	52
2. 关于工作中基本原则和权利的国际劳工组织计划.....	54
3. 年度审议.....	56
4. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利行动的资源	56
5. 涉及国际劳工组织对工作中基本原则和权利采取行动的框架的事项.....	60
B. 技术合作	62
1. 国家层面的技术合作框架	62
2. 从有关工作中基本原则和权利的技术合作中汲取的经验教训.....	63
3. 关于工作中基本原则和权利技术合作的途径.....	67

4. 主要的挑战和机遇	74
C. 技术能力和研究	77
D. 与标准相关的行动	80
1. 工作中基本原则和权利在国际劳工组织 与标准相关行动中的特殊地位	80
2. 通过加强监督机构的工作与技术合作和 援助的整合实现工作中基本原则和权利	83
3. 与标准相关的行动作为促进工作中基本原则 和权利为体面劳动做贡献的一种手段	84
4. 涉及工作中基本原则和权利的标准制订：供考虑的可能要素	86
第四章 在其它框架中促进工作中基本原则和权利的举措	91
A. 多边组织对促进工作中基本原则和权利的贡献	92
1. 联合国：全系统的承诺	92
2. 国际金融机构：有关工作中基本原则和权利方面的发展	94
3. 国际劳工组织在多边体系中在工作中基本原则和 权利方面努力促进政策一致	97
B. 国际劳工组织成员国在贸易活动中对工作中基本原则和权利的运用	100
C. 私营自愿举措在促进工作中基本原则和权利方面的作用	105
D. 跨国产业关系和促进工作中基本原则和权利	108
为通过关于工作中基本原则和权利的行动计划由大会进行讨论的建议要点(2012–16)	111

缩略语

ACT/EMP	国际劳工局雇主活动局
ACTRAV	国际劳工局工人活动局
CAFTA-DR	多米尼加共和国-中美洲-美国自由贸易协定
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
CEB	联合国行政首长协调理事会
CFA	国际劳工局理事会的结社自由委员会
CSR	企业社会责任
DECLARATION	促进国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言重点计划
DIALOGUE	国际劳工局产业和就业关系司
DWCPs	体面劳动国别计划
DWTs	体面劳动技术支持工作队
ECOSOC	联合国经济和社会理事会
EPZs	出口加工区
FPRW	工作中基本原则和权利
FTA	自由贸易协定
GENDER	国际劳工局性别平等局
GSPs	普惠制
IFA	国际框架协议
IFC	国际金融公司
IMF	国际货币基金组织
IPEC	消除童工劳动国际计划
MNEs	多国企业
NORMES	国际劳工局国际劳工标准司
OECD	经济合作与发展组织
PPPs	公共—私营伙伴关系
RB	经常预算
RBSA	经常预算补充帐户
SAP-FL	打击强迫劳动特别行动计划
SPF	战略政策框架

UNDAFs	联合国发展援助框架
UNDP	联合国开发计划署
UNICEF	联合国儿童基金会
WTO	世界贸易组织
XBTC	预算外技术合作

导 言

1. 作为一个致力于促进社会正义的三方性和以价值观为导向的组织，国际劳工组织在其全部历史中始终都承认并履行其捍卫和促进工作中原则和权利的责任。
2. 在国际劳工组织标准规定的工作中权利这一广泛体系中，结社自由和有效的承认集体谈判权、消除所有形式的强迫或强制劳动、有效地废除童工劳动和消除就业和职业方面的歧视，都被国际劳工组织和国际社会视为工作中基本原则和权利。《国际劳工组织章程》载入了这四项原则和权利。在这方面，作为《国际劳工组织章程》附录的 1944 年《费城宣言》，通过强调全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展的权利发挥了一种重要作用。
3. 被认为是基本的八项国际劳工组织公约，表达和发展了这些原则和权利。¹通过的这八项公约，从 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)到 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)，跨越了国际劳工组织 20 世纪历史的 70 年时间。在那段时间，于 1950 年制定了一个特别程序是，即便在未批准的情况下也将审议就违反结社自由提出的申诉，该程序导致理事会结社自由委员会的创立，它作为一个早期的机制，承认工作中一些被认为是基本类别的原则和权利具有章程依据。
4. 但直到 20 世纪 90 年代才采取了决定性步骤，将原则和权利归类为一个专门的领域。因为人们日益相信，冷战后世界经济呈现出活力是因其走上了全球化的道路。继 1995 年哥本哈根《社会发展问题世界首脑会议》呼吁捍卫并促进“基本的工人权利”以实现持续的经济增长和可持续发展之后²，以及在 1996 年新加坡《世界贸易组织部长级会议》有关“遵守国际上承认的核心劳工标准”承诺的推动下³，国际劳工大会于 1998 年通过了《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及其后续措施。1998 年《宣言》明确阐述，仅从作为国际劳工组织成员国

¹ 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)、1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)、1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)、1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)、1951 年同酬公约(第 100 号)、1958 年就业和职业歧视公约(第 111 号)、1973 年最低年龄公约(第 138 号)和 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)。

² 联合国：社会发展问题世界首脑会议报告(1995 年 3 月 6-12 日，哥本哈根)，“社会发展问题世界首脑会议关于社会发展和行动计划的哥本哈根宣言”，第 A/CONF.166/9 号文件，第 54 段。

³ 世界贸易组织(WTO)：“部长级新加坡宣言”，1996 年 12 月 13 日，WT/MIN(96)DEC，第 4 段。

的这一事实出发，所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，促进并实现作为这些基本公约主题的基本权利的各项原则。《宣言》也同样承认国际劳工组织有义务帮助其成员国这样做。⁴

5. 大会于 2008 年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)的序言中强调，国际劳工组织在帮助其成员国努力实施全部体面劳动议程中同样具有更广泛的义务。该《宣言》阐述了成员国和本组织实施国际劳工组织章程权责的承诺和努力，应依据国际劳工组织四项同等重要的战略目标⁵，包括“尊重、促进并实现工作中基本原则和权利，无论是作为根本的权利还是作为充分实现所有战略目标所需的必要条件，它们都是特别重要的”。⁶

6. 因而，正是《社会正义宣言》、1998 年《宣言》及其 2010 年实施的经修定的后续措施，详细阐述了本报告的机构框架和目的。总之，在大会上进行的年度周期性讨论的目的是，根据国际劳工局准备的客观概括性看法，审议与每一项战略目标相关的趋势，以便加强成员国的需求与本组织为满足它们的需求所采取行动之间的联系。本报告特别要根据经修订的 1998 年《宣言》的后续措施，为前一段期间有关工作中基本原则和权利(FPRW)的四个方面情况提供生动的全球画面，并作为评估国际劳工组织行动和确定优先事项的一个基础。根据经修订的 1998 年《宣言》的后续措施和《社会正义宣言》，本报告成为向大会提交的有关工作中基本原则和权利周期性讨论的第一份综合报告。

7. 因此，报告的结构展示了双重目的，就两个方面提供了一个可靠的知识库，即在劳动世界中有关原则和权利方面正在发生的情况和审议国际劳工组织相关活动的影响以及如何加以改善。周期性讨论的早期经验表明，实现这两个权利要素之间的平衡可能是一个挑战，且不说假如不同三方成员抱有的期望各异。值得忆及的是，筹备《社会正义宣言》的工作指出“一个方法上的根本变化，从传统的传播信息的报告转为促进行动的报告。”⁷

8. 这一点似乎尤为重要，因为对本报告的讨论将与大会审议实施公约和建议书专家委员会(CEACR)关于八项基本公约的全面调查同时进行，因而将从中受益。⁸

⁴国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，国际劳工大会，第 86 届会议，1998 年 6 月 18 日，日内瓦。

⁵ 根据《社会正义宣言》(第 I 部分，A)国际劳工组织的四项同等重要的战略目标是：(i)促进就业；(ii)制定并加强社会保护措施；(iii)促进社会对话和三方性，和(iv)尊重、促进并实现工作中基本原则和权利。

⁶ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会第 97 届会议，2008 年 6 月 10 日，日内瓦。

⁷ 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达其目标所作努力的能力，报告五，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦，第 27 段。

⁸ 国际劳工组织：树立全球化的人道形象，根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》就有关工作中权利的基本公约进行的全面调查，实施公约与建议书专家委员会报告，报告 III(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

为了避免重复并确保这两类讨论最大程度的互补性，必须保持各自的特性：全面调查提供了全面的法律分析；而本报告则是履行一项具体权责的一个政策文件。

9. 报告的结构将紧紧扣住该权责。同时，报告论述了《社会正义宣言》中提及的快速变革的背景情况。而且，围绕工作中基本原则和权利的定义和普遍性达成的共识已明显地得到了加强，它包含了永恒的价值观和义务。然而，它们得以获得尊重和促进的背景条件正在以前所未有的速度发生着变化。这必然会对国际劳工组织的活动产生影响，这就是为什么要关注劳动世界中新的或巨大变化的特征，它们对履行工作中基本原则和权利以及采取创新型举措应对这些特征似乎是重要的。在某些情况下，可能会引起争议，而国际劳工组织无法给出恰当的观点。这些都是在本报告中对这些问题所要进行讨论的充分理由。

10. 工作中基本原则和权利的第一次周期性讨论正值劳动世界发生危机之时，人们继续对全球化的前景提出了质疑。本报告的目的并不是处理这些辩论。但它亦不能忽视这一现实，即引发危机条件造成的结果是，使得特别是结社自由和集体谈判受到压力，因此要么是存在使用童工或强迫劳动的更大危险，要么是损害了与消除就业中的歧视作持续斗争的必要承诺。

11. 2009 年《全球就业契约》预测到了此类现实，为此，应坚持尊重工作中基本原则和权利是恢复和发展的关键。⁹《全球就业契约》认为，为克服危机而采取的所有举措应充分体现这些原则和权利，而且实际上，在危机的条件下需要加大对维护和促进这些原则和权利的警惕性和努力的力度。

12. 国际劳工组织及其三方成员面临的部分挑战，是确保当前的危机不能阻碍充分和普遍尊重工作中基本原则和权利的进展，而且应成为克服当前危机战略中的组成部分。从当前的危险和困难中抓住进一步发展的机遇是一项艰巨的任务。本报告为利用国际劳工组织三方成员的共同承诺和本组织完成这项工作本身所具备的能力提供了一个基础。

⁹ 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年 6 月 19 日，日内瓦。

第一章

工作中基本原则和权利：权利和扶持型条件

13. 工作中基本原则和权利(FPRW)分成四类，在全球层面得以认可，取得这一成果经历了一段漫长的过程，这一进程于 20 世纪 90 年代提速。当时，针对全球化和贸易自由化深化的背景，在《关税与贸易总协定》乌拉圭回合范围内提出的建议是，尊重某些国际劳工标准应是参与逐步形成的多边贸易体系的一个前提。在国际上，对这一建议的辩论是激烈和有争议的。从国际劳工组织视角及其权责方面来看，利害攸关的问题是，经济增长如何与社会进步相联系，如何界定“有可能使相关的人员从国际贸易自由化带来的利益中享有公平的份额，各国自行设计最适宜本国国情的社会保护内容”。¹ 工作中基本原则和权利的四项内容被确定为这些条件的基础。² 一个相关的问题是，国际劳工组织如何才能确保普遍履行这些原则和权利，即使在未批准相应公约的情况下也亦是如此。

14. 《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(1998 年宣言)和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)将工作中基本原则和权利确立为核心劳工原则和权利并为实现所有国际劳工组织战略目标创造扶持型条件。国际社会利用这些方面内容，承认了工作中基本原则和权利在对公平的全球化问题进行更广泛辩论中应发挥一种特殊的作用。鉴于本报告是涵盖工作中基本原则和权利的所有四项内容的首份报告，因而在以下对履行本组织权责具有特殊意义的主要特征进行审议。

核心劳工原则和权利

15. 《国际劳工组织章程》体现了工作中基本原则和权利。³ 如同在 1998 年《宣言》的筹备工作中强调的那样，“基本权利之所以说是基本的并不是因为《宣言》

¹ 国际劳工组织：世界贸易自由化的社会影响，理事会，1994 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.261/WP/SLD/1，第 5 段。

² 同上，第 28 段：“贸易自由化似乎很自然并且在逻辑上呼吁至少在最后应在社会领域承认在社会方面创造条件使工人能够在个别和集体基础上自由谈判其工作条件。”

³ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，国际劳工大会，第 86 届会议，1998 年 6 月 18 日，日内瓦(2010 年 6 月 15 日修订的附录)。

有此阐述，而是由于它们是基本的《宣言》才做了如此论述。”⁴ 这些权利和原则被列为是基本的，既不是为了划分等级，也不是忽视其它国际劳工标准的重要性。相反，如同在《社会正义宣言》中指明的那样，作为实现本组织所有章程目标的一个重要手段，工作中基本原则和权利有助于普遍促进国际劳工标准。⁵

16. 工作中基本原则和权利在八项基本公约以及其它一些国际劳工组织标准中都有规定。⁶ 然而，其作用和影响超出了批准这些公约后应承担的具体义务。如同在1998年《宣言》中忆及的那样，即使尚未批准这些文书，仅从作为本组织成员国这一事实出发，所有成员国都有义务尊重、促进并实现涉及工作中基本权利的原则，而且国际劳工组织具有在这方面帮助其成员国的相应义务。⁷

17. 工作中基本原则和权利在其它国际法的渊源中也是作为人权得到承认。工作中基本原则和权利载入了《世界人权宣言》⁸ 和联合国一些核心人权条约中，⁹ 包括《公民权利和政治权利国际公约》¹⁰ 和《经济、社会和文化权利国际公约》，¹¹ 以及一系列区域文书。¹² 联合国文书，特别是《世界人权宣言》和《经济、社会和文化权利国际公约》中承认的工作中人权类别清单超出了工作中基本原则和权利的范围，并包括其它一些权利，如享有安全和卫生的工作条件的权利、社会保障权、公平报酬权和合理的工时时限权利。¹³

⁴ 国际劳工组织：一个可能的国际劳工组织关于基本权利原则宣言及其适宜的后续机制的讨论，报告 VII，第 II 节，国际劳工大会，第 86 届会议，1998 年，日内瓦。

⁵ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年 6 月 10 日，日内瓦。

⁶ 见后面的第三章，D 节。

⁷ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，同前，第 2 段。

⁸ 1948 年《世界人权宣言》第 4 条(禁止奴役)；第 20 条(结社自由)；第 23(4)条(组织和加入工会的权利)、第 7 条(非歧视的原则)；第 23(2)条(没有任何歧视的同工同酬权)；第 25(2)条(对儿童的特殊保护)和第 26 条(教育权)。

⁹ 包括 1965 年《消除一切形式种族歧视国际公约》、1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》、1989 年《儿童权利公约》、1990 年《保护所有移民工人以及家庭成员权利国际公约》和 2006 年《残疾人权利宣言》。

¹⁰ 1966 年《公民权利和政治权利国际公约》，第 8 条(禁止强迫或强制劳动)、第 22 条(承认结社自由权，包括组织和加入工会权利)和第 26 条(所有人员受到有效的防止歧视保护权)。

¹¹ 1966 年《经济、社会和文化权利国际公约》，第 2 条(没有歧视地享有社会、经济和文化权)、第 6 条(自由选择 and 接受工作权)、第 8 条(成立工会权，包括罢工权)和第 10 条(保护儿童免遭经济和社会剥削)。

¹² 例如，1981 年《人类和人权非洲宪章》，1969 年《美洲人权公约》，1950 年《欧洲人权公约》和 1961 年《欧洲社会宪章》(1996 年修订)。

¹³ 特别参见《世界人权宣言》，第 22-24 条和《经济、社会和文化权利国际公约》，第 7 条。

工作中基本原则和权利是扶持型条件

18. 由于工作中基本原则和权利涉及工人和雇主的人权，所以实现工作中基本原则和权利本身便是一个目标。争取建立一个没有童工劳动，没有强迫劳动，没有歧视和所有人能自由组织起来，捍卫其利益的世界，是国际劳工组织本身固有的责任。但《社会正义宣言》仍强调，工作中基本原则和权利是全面实现国际劳工组织所有战略目标的扶持型条件，而且这些目标是不可分割、相互关联和相互支持的。1998 年《宣言》的序言概括了工作中基本原则和权利扶持型性质的重要方面：“鉴于为寻求保持社会进步和经济增长间的这种联系，保证工作中基本原则和权利具有特殊重要意义，因为它能使有关人员在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之做出贡献的财富，以及全面实现人的潜力”。¹⁴ 因此，除其本身是一个目的外，实现工作中基本原则和权利是深化国际劳工组织所有目标的一种手段。

19. 国际劳工组织长期以来都强调结社自由和有效地承认集体谈判权利的特殊重要性。正如实施公约与建议书专家委员会今年就八项基本公约进行的全面调查中强调的，结社自由和集体谈判对于使雇主和工人能够“制定工作条件领域中的规则，包括工资，提出更全面的诉求并调解其各自的利益”来说是至关重要的。¹⁵ 结社自由对于确保有效地实施劳动立法方面也是重要的，因为强大的和独立的雇主组织和工人组织是贯彻劳动法实际内容的监督者，并为有效的劳动监察作出重要贡献。独立方之间建立有意义的社会对话，为在经济中制定对各行动方的利益和需求予以听取和采纳的经济和社会政策，包括那些就业和社会保护政策，做出了重大贡献。

20. 当严重侵犯人类尊严和个人自主权时，强迫劳动、歧视和童工劳动助长了贫困周期的长期存在。童工劳动将对其受害者的教育、健康和发展造成严重后果。¹⁶ 童工劳动的有害影响损害青年成人寻求体面劳动的机会，使其以后的生活状况是低质量就业、低收入、社会脆弱性和边缘化。同样，强迫劳动和歧视的受害者在获得公平的就业机会和开发其职业技能方面面临巨大的困难。他们在维护其与工作相关的权利方面处于非常不利的境地，在社会对话进程中实现具有意义的集体代表权方面遇到严重的障碍。由于多方面的阻力，使得相关的社会付出了沉重的经济代价，从而严重损害了国际劳工组织实现有关就业、社会保护和社会对话的战略目标。

¹⁴ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，同前，序言。

¹⁵ 国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》就有关工作中的权利的基本公约进行的全面调查，实施公约与建议书专家委员会的报告，报告 III(第 IB 部分)，第 51 段，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

¹⁶ “童工劳动”意指由儿童从事低于法律为该项工作规定的最低年龄的工作，或由于其有害性或条件，被认为不适合于儿童而被禁止的工作。

21. 因此，侵犯其中一类工作中基本原则和权利也同时会对尊重和实现其它方面原则和权利造成不利影响。这在工人无法行使结社自由权，参与集体谈判时尤为如此。假如他们没有集体发言权，则他们无法采取行动，根除其脆弱性的根源。仅采取个人行动，难以解决强迫劳动、歧视和童工劳动的问题。反过来，由这些处境造成剥夺权利的情况越严重，则行使结社自由权的障碍就越大。

22. 体面劳动概念的出现使得人们进一步认识到工作中基本原则和权利在实现国际劳工组织所有战略目标中的重要性，以及在全球化背景下其对实现社会正义产生的整体影响。《社会正义宣言》强调，必须促进工作中基本原则和权利，作为国际劳工组织实现体面劳动全球和综合战略的组成部分。¹⁷ 因此，作为“权利和扶持型条件”的工作中基本原则和权利与体面劳动综合战略之间的互补性，支撑了国际劳工组织权责的有效实施和社会进步的发展。¹⁸ 因此，尽管实现工作中基本原则和权利本身并不足以确保普遍的社会进步，但却是一个必要前提。

将经济发展和社会发展对接

23. 经济研究用经验的实证证实，强迫劳动、童工劳动和歧视是经济发展的主要障碍并造成长期贫困。例如，国际劳工组织——消除童工劳动国际计划 2004 年的一项研究表明，消除童工劳动获得的经济收益将近七倍于其消除所付出的代价。¹⁹ 同样，世界银行也一再强调，性别歧视如何阻碍了经济发展。²⁰ 此外，由国际劳工组织和经济合作与发展组织(OECD)开展的重点研究的结果强调指出，实施工作中基本原则和权利怎样才能带来更平衡的收入分配和减少过分的不平等，从而才能为可持续的经济增长铺平道路。²¹

24. 无论怎样，人们有时争辩道，尊重工作中基本原则和权利，特别是在短期，或许对经济效益和竞争力构成一种负担。此类争论主要是围绕结社自由和集体谈判方面。国际劳工组织与其它国际组织一同挑战了这一想当然的看法，并强调，超越过分狭隘地强调劳动成本的影响是重要的。可以带来持久的社会进步的可持续

¹⁷ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，同前，第 I(B)部分。

¹⁸ 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所做努力的能力，报告 V，第 15 段，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦：“从原则角度来看，正如《费城宣言》和 1998 年《宣言》所指出的，这意味着社会进步的质的方面(包括尊重基本权利)与量的方面是不可分割。”该报告还强调了“综合战略”的要素即四项战略目标的相互依存、自主和支持、三方成员的参与、不干涉成员国的自主以及四项战略目标的每一个在综合政策中的相对份量。这些要素在讨论期间没有引起任何特别的反对。

¹⁹ 国际劳工组织：投资于每一名儿童：消除童工劳动的代价和收获的经济研究，2004 年，日内瓦。

²⁰ 世界银行：通过权利、资源和发言权方面的性别平等引起的性别发展。(2001 年，美国华盛顿(特区))。

²¹ 例如，见经济合作与发展组织：我们的意见分歧：为什么不平等不断增加，2011 年，巴黎；国际劳工组织：2008 年劳动世界报告：全球化时代的收入不平等，2008 年，日内瓦；国际劳工组织：金融和经济危机：一个体面劳动的反应，2009 年，日内瓦。

续经济增长主要取决于一系列要素。只有将社会稳定和合法性的经济收益、人力资本建设、收入分配影响和生产率以及从实施工作中基本原则和权利中获取的企业业绩红利考虑进来才能获得一种更为准确的评估。尽管有意愿或采取了违背2008年《宣言》条款的行为或许可获得短期收益，从违反工作中基本原则和权利方面占有竞争优势，但证据表明，此类处理方法以及违背作为国际劳工组织的成员国应承担的义务，对企业和社会都不会带来长期利益。通过提高政治和社会稳定，结社自由和集体谈判权利将产生积极的长期经济成果。²² 例如，对工作中基本原则和权利的尊重一般会对外国直接投资水平产生积极的影响，正好与所谓的竞相逐低优势相悖。²³

25. 根据当前的金融和经济危机，这些辩论无疑呈现出新的形式。在受公共债务和竞争力严重影响的众多国家中，结构性改革正在针对集体谈判机制，旨在消除某些方面被认作是劳动力市场中的刚性。然而，在其它一些国家，运作顺畅的集体谈判机制助力缓解危机影响和加快恢复。日益不平等现象持续几十年之后出现的这次危机反而突出了工作中基本原则和权利在提高劳动生产率收益和劳动收入之间联系的作用，这种联系是可持续经济增长的关键。²⁴ 无论是国际劳工组织还是国际货币基金组织都强调，必须进行生产率提高后的平衡分配以确保总需求的良性水平，否则全球经济增长和总体就业将不会达到危机前的水平。²⁵ 在这方面，根据国际劳工组织的近期研究，加大工作中基本原则和权利的实施力度将会极大地推进重新平衡收入的分配，从而提供世界经济所需要的动力，而在当前的形势下公共预算可能无法提供此类动力。²⁶

争取公平全球化的工作中基本原则和权利

26. 在某种程度上，一种认为有必要制定普遍接受的最低的劳动世界“游戏规则”的广泛看法和每一国家以其固有利益看待其它国家在经济增长和社会进步之间实现一种更好的平衡，激起了自1990年代以来对工作中基本原则和权利的关注。假如没有此类规则，则全球化可能会被视为有可能损害社会进步，允许某些人以牺

²² 例如见 P.Auer：欧洲的就业恢复：奥地利、丹麦、爱尔兰和荷兰劳动力市场的成功，国际劳工组织，2000年，日内瓦。

²³ 例如，见 D.Kucera：“核心劳工标准和外国直接投资”，载于《国际劳工杂志》，2002年，第141/1-2期。

²⁴ 例如，见经济合作与发展组织：贸易、就业和劳工标准：核心工人权利和国际贸易的研究，1996年，巴黎；经济合作与发展组织：国际贸易与核心劳工标准，2000年，巴黎；国际劳工组织：2010-11年全球工资报告，危机时期的工资政策，2010年，日内瓦。

²⁵ M.Kumhof和 R.Ranciere：不平等：调整和危机，国际货币基金组织工作文件第10/268号，国际货币基金组织，2010年，美国华盛顿特区；国际劳工组织：2011年劳动世界报告：使市场服务于就业，2011年，日内瓦；R.Torres：工资和全球危机：证据和政策问题，由国际劳工问题研究所为欧洲就业趋势高层会议准备的文件，2011年9月15日，布鲁塞尔。

²⁶ 见国际劳工组织：2011年劳动世界报告，同前。

牲其他人的社会成就为代价获得经济上的成功。某些举措试图通过普遍实现基本原则和权利为全球化建立一个平等的竞技场引发了强烈的反响，其真正目的是在游戏中，保护国内市场抵抗来自国外的新竞争。这种情况使 1998 年《宣言》列入了第 5 段中的内容，强调指出“不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的……(此外)，无论如何不得因本《宣言》及其后续措施而对任何国家的比较优势提出异议”。十年后，《社会正义宣言》重申了 1998 年《宣言》有关保护主义的动机用语，并补充了“工作中基本原则和权利的违反不得被援引或甚至被用以作为一种合法的比较优势”。²⁷

27. 这一表述的重要性是，以工作中基本原则和权利在一个开放的和全球化的国际体系中的地位和重要性界定国际社会的立场。但是，当前的辩论表明，特别对两个问题仍深表关注。第一，无论是在国家内部还是在国家之间，不平等的持续增长的根源依然存在。假如实现工作中基本原则和权利被设想是一种重要机制，劳动世界中的每一个人要求获得全球化好处中公平一份，那么按这一标准衡量，其目的并未达到。那么问题是，令人无法接受的不平等水平的原因是否应归咎于未能实现工作中基本原则和权利的严重程度，或是否应追究其它原因。第二，当前的危机重新引起了这样的关注，即实现工作中基本原则和权利目前条件的准备工作尚不足以建立某些人所预见的平等的竞技场。人们争辩说，尽管做出了努力，但一些国家仍不遵守游戏规则，而且使它们照章办事的力度还不够。

28. 这两种情况提出的两个根本性的问题是，国际劳工组织根据 1998 年《宣言》和《社会正义宣言》为实现工作中基本原则和权利所采取的行动的有效性，以及其它行动方所做的承诺、作用和贡献。它不是一个应否尊重工作中基本原则和权利的问题。在 1998 年《宣言》的筹备工作期间，人们忆及，就其目前所涉及的原则和权利最根本的性质而言，实现工作中基本原则和权利不能以国家的发展水平为条件。²⁸ 相反，考虑到当前的背景，问题是，如何才能最好地将工作中基本原则和权利纳入经济和社会政策之中。该问题无论对面临经济困难的国家还是那些正努力确保国家发展更加包容和可持续的国家而言都十分相关。

²⁷ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，同前，第 1(A)部分(iv)。

²⁸ 在局长 1996 年为 7 国集团就业大会所作的贡献中，有三个原因被列举为为什么对后来被指定为工作中基本原则和权利的尊重不得以一个国家的发展水平为条件：(i) “对一个国家来说，以尊重其选择或偏爱的名义，能够合法地拒绝国际社会对其社会保护的水平和内容的干预，该国家在最后时刻可做出选择或表明偏爱。因而，工人的个人和集体自由和特别是结社自由，必须得到承认”；(ii) “……那些权利早已被《世界人权宣言》承认为人类尊严所固有的”；(iii) “……禁止强迫劳动和结社自由是(……)劳动力市场中自由和透明度的前提条件，并可能亦被视为是世界市场中自由贸易的自然延伸……”。国际劳工组织：国际贸易自由化的社会方面内容；国际劳工局局长为 7 国集团就业大会作出的贡献，G/E.C./1996/2, 1996 年，日内瓦。

29. 当前的周期性讨论的核心目的是解决这些根本性的问题。特别是，周期性讨论为加强对工作中基本原则和权利的集体承诺和将该承诺付诸于有效的行动确定最适宜的方法提供了机会。

第二章

实现工作中基本原则和权利方面的趋势和差距

30. 本章吸收了 1998 年《宣言》和《社会正义宣言》的互补性及其各自的后续机制的促进性，提供了有关基本公约批准情况的简要概观，以及就采取行动实现工作中基本原则和权利的四个方面的趋势和差距给出了一个全球动态图景。它是以 2008 年和 2011 年之间公布的四份综合报告和由实施公约与建议书专家委员会 (CEACR) 为今年的全面调查开展的分析为基础的。¹

A. 关于基本公约的批准情况

31. 基本公约的批准率达到 90% 以上。截止到 2011 年 12 月 31 日，在国际劳工组织 183 个成员国的 1,464 个潜在批约总数中，八项基本公约登记的批约数总共为 1,326 个。自 1995 年发起的批准基本公约运动(见第 3 章)以来，其批准率增加了 68%，1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)获得了特别高的批约数。

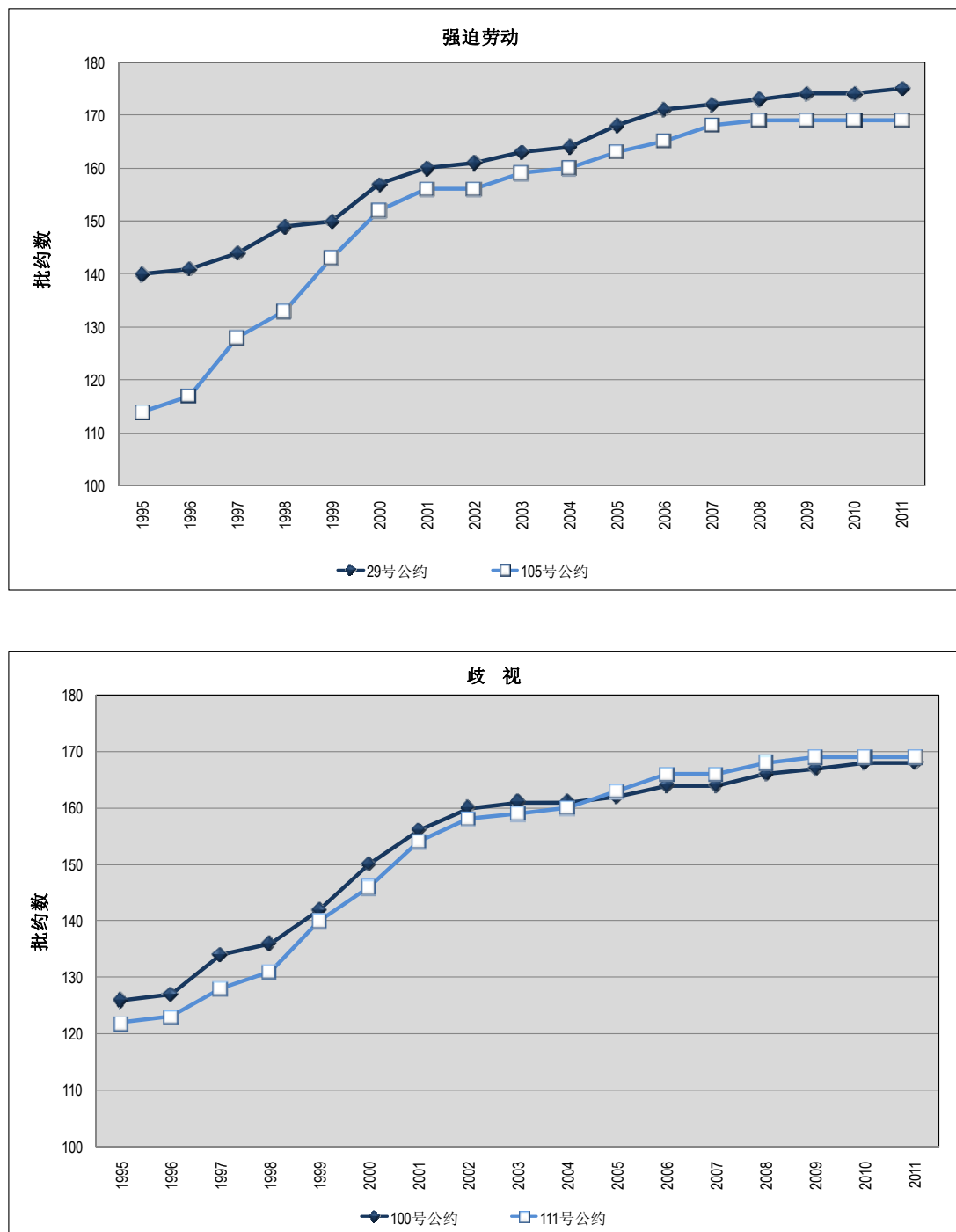
32. 为实现局长为 2015 年确定的普遍批约的目标，仍要求 48 个成员国的 138 个批约数(见图 2.2)。第 29 号和第 182 号公约是批准最广泛的基本公约，分别为 175 个和 174 个批准数。1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)仍然是批准数 (150 个) 最低的基本公约。

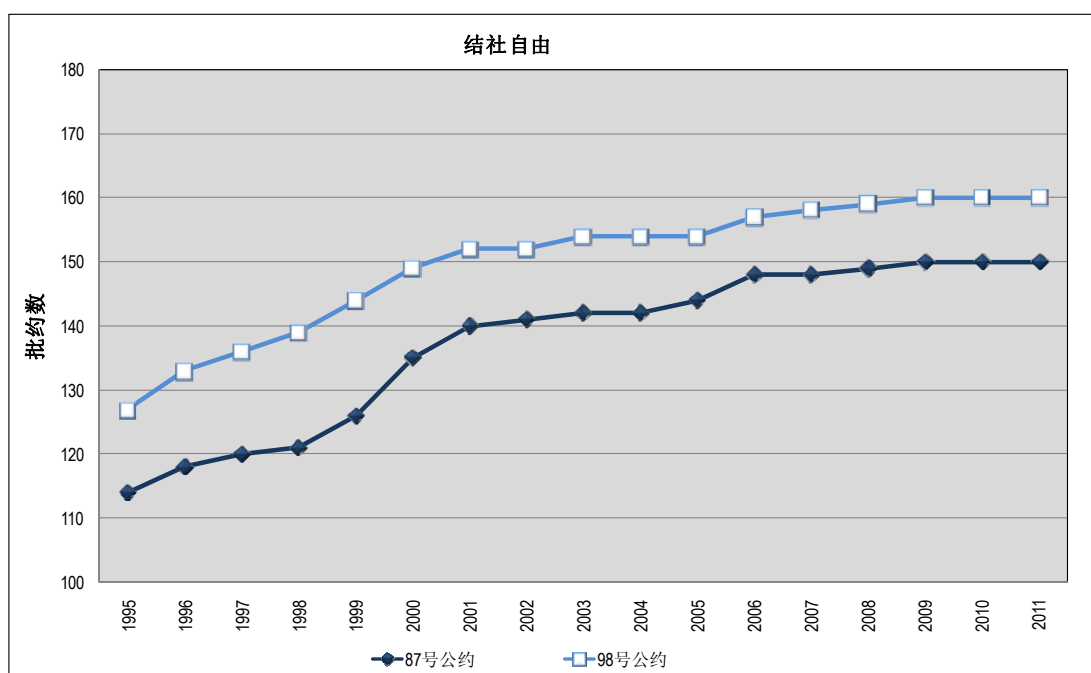
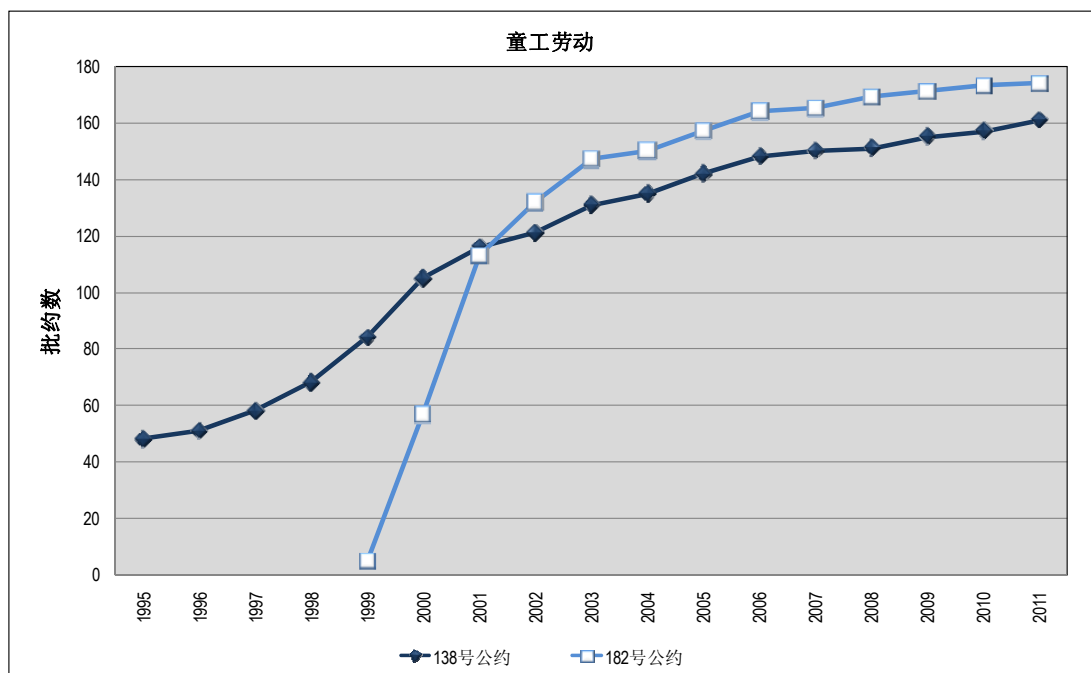
表 2.1. 自 1995 年以来基本公约的批准情况

公 约 号	自 1995 年发起批约运动以来的新批约数	截止到 2011 年 12 月 31 日的总批约数
29 号公约	35	175
87 号公约	36	150
98 号公约	33	160
100 号公约	42	168
105 号公约	55	169
111 号公约	47	169
138 号公约	113	161
182 号公约	174	174
总 计	535	1 326

¹国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》就有关工作中权利的基本公约进行的全面调查，实施公约与建议书专家委员会报告，报告 III(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

图 2.1. 自 1995 年以来基本公约的批约数的增加情况





33. 童工劳动公约在过去的 5 年期间是批准数最多的公约。不包括 138 号和 182 号公约，其他 6 项基本公约的批准速度自 2007 年以来明显放慢。普遍批准这些基本公约仍然是一个巨大挑战，特别是考虑到，过去 5 年中 20 个批约数中有 11 个是本组织新成员国做出的。此外，基本公约的实施并未被扩展到大多数的非本部领土(见表 2.2)。

图 2.2. 按基本公约划分的批约总数和仍缺少的批准数

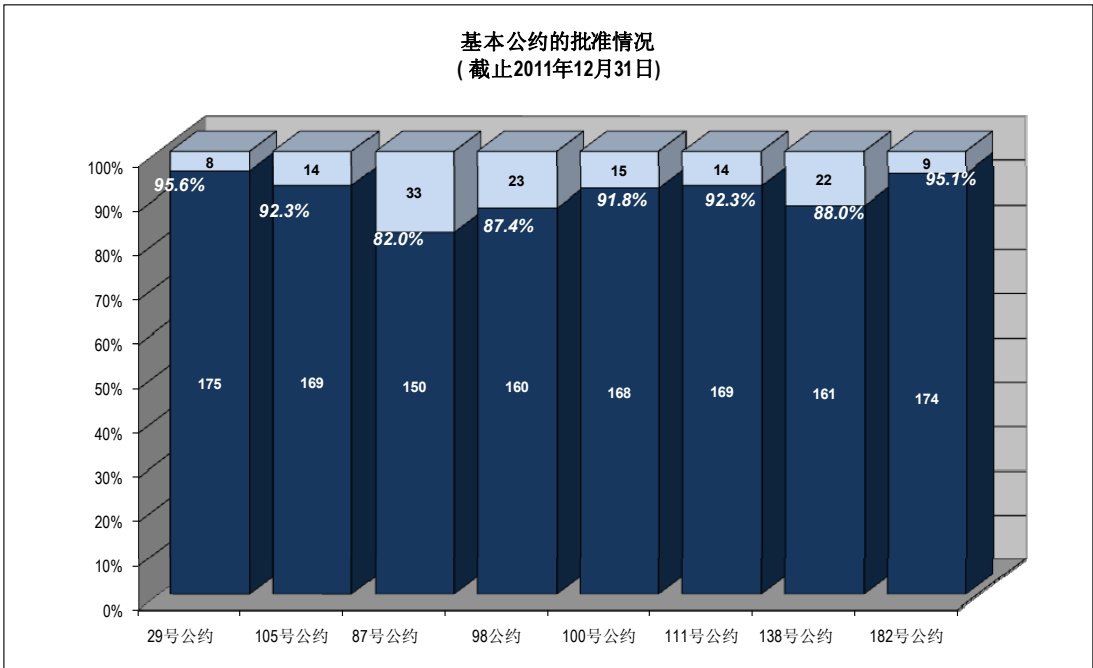


表 2.2. 关于非本部领土基本公约的情况

涉及的成员国	非本部领土	尚未扩展的已批准公约
澳大利亚	诺福克岛	111, 182
中国	香港特别行政区	100, 111
丹麦	法罗群岛	100, 111, 138, 182
	格陵兰	98, 100, 111, 138, 182
法国	法属波利尼西亚、新喀里多尼亚	138, 182
	法属南方和南极洲领地	29, 100, 105, 138, 182
荷兰	阿鲁巴	98, 100, 111
	库拉索岛、圣马丁岛	98, 100, 111, 138, 182
新西兰	托克劳	98, 182
联合王国	安圭拉岛、百慕大、英属维尔京群岛、马恩群岛、泽西岛、蒙特塞拉特	100, 111, 138, 182
	福克兰群岛（马尔维纳斯岛）、根西岛、圣海伦那岛	100, 111, 138
	直布罗陀	111, 138, 182
美国	美属萨摩亚岛、关岛、北马里亚纳群岛、波多黎各、美属维尔京群岛	105, 182

34. 尽管基本公约的批约率超过了 90%，但其对世界人口的覆盖率要低得多，因为一些人口重多的国家尚未批准这些基本公约。令人吃惊的是，占世界人口一半以上的国家既没有批准结社自由公约也没有批准集体谈判公约。相比之下，1951 年同酬公约(第 100 号)覆盖了世界人口的近 95%(见表 2.3)。

表 2.3. 基本公约覆盖的世界人口的百分比^a

	29 号公约	105 号公约	87 号公约	98 号公约	100 号公约	111 号公约	138 号公约	182 号公约
批约数所覆盖世界人口的百分比	74.6%	75.2%	45.9%	49.6%	94.4%	91.3%	70.3%	81%
批准的公约未覆盖的国家 ^b	美洲： 美利坚合众国 亚洲： 阿富汗、文莱达鲁萨兰国、中国、大韩民国、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、图瓦卢	亚洲： 文莱达鲁萨兰国、中国、日本、大韩民国、老挝人民民主共和国、马来西亚、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、缅甸、新加坡、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢、越南	非洲： 几内亚比绍、肯尼亚、摩洛哥、索马里、苏丹 美洲： 巴西、美利坚合众国 阿拉伯国家： 巴林、伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国 亚洲： 阿富汗、文莱达鲁萨兰国、中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国、老挝人民民主共和国、马来西亚、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、尼泊尔、新西兰、新加坡、所罗门群岛、泰国、图瓦卢、越南 欧洲： 乌兹别克斯坦	非洲： 索马里 美洲： 加拿大、墨西哥、美利坚合众国 阿拉伯国家： 巴林、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国 亚洲： 阿富汗、文莱达鲁萨兰国、中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国、老挝人民民主共和国、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、缅甸、所罗门群岛、泰国、图瓦卢、越南	非洲： 利比里亚、索马里 美洲： 苏里南、美利坚合众国 阿拉伯国家： 巴林、科威特、阿曼、卡塔尔 亚洲： 文莱达鲁萨兰国、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、缅甸、新加坡、所罗门群岛、泰国、东帝汶、图瓦卢	美洲： 苏里南、美利坚合众国 阿拉伯国家： 阿曼 亚洲： 文莱达鲁萨兰国、日本、马来西亚、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、缅甸、新加坡、所罗门群岛、泰国、东帝汶、图瓦卢 欧洲： 土库曼斯坦	非洲： 利比里亚、索马里 美洲： 加拿大、墨西哥、圣卢西亚、苏里南、美利坚合众国 阿拉伯国家： 巴林、沙特阿拉伯 亚洲： 澳大利亚、孟加拉国、印度、伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫共和国、缅甸、马绍尔群岛、新西兰、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图	非洲： 厄立特里亚、索马里 美洲： 古巴 亚洲： 印度、马尔代夫共和国、缅甸、马绍尔群岛、所罗门群岛、图瓦卢

^a世界人口的数字源自联合国：世界人口前景：2010 年修订版。在无法得到数据的情况下，采用了其它数据来源：安提瓜和巴布达(2010 年估计，http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda)；多米尼加(2008 年估计，<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm>)；马绍尔群岛(2000 年估计，<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html>)；圣基茨-尼维斯(<http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>)；瓦努阿图(2010 年估计，<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html>)。数字系指总人口，而不是积极的劳动力人口，因而，仅可作为不属于一个基本公约范围的潜在人口数目而采用估计。数字没有考虑非本部领土的人口，或是被排除在某些公约的范围以外的一些工人类别，或是根据某些公约规定的灵活性而被排除在外的某些工人类别。

^b采用楷体字的国家，尽管已批准了该公约，但之后又退出了公约。

35. 尚未批准所有基本公约的 48 个成员国的情况以及它们给出的原因千差万别，并根据 1998 年《宣言》的后续措施向理事会报告。² 关于未批准的 138 个案例，³ 大多数相关国家(83%)报告了打算批准(62%)，或正考虑批准(21%)。有关国家多数报告说，它们正在积极着手批准工作(尽管，在某些情况下，报告的这种情况已延续多年。未批准基本公约情况中仅 14%报告说没有能力或不打算批准。缺少批约数的其他 3%涉及一个成员国，还未就批准某些基本公约的问题向劳工局表明其立场。⁴

36. 不管它们的动机如何，有关成员国中有许多报告说，批约被拖延或受阻是由于其立法与所涉及公约中的具体条款相悖。然而，它们中的许多成员国也表明它们正在积极地修改国内立法以改进一致的情况。但对少数国家而言，公约的某些条款是批约的主要障碍。突出和长期的例子包括，第 87 号公约中的工会多元化的原则和第 29 号公约中关于义务兵役制应为纯军事性质的条件。⁵ 其它一些国家提到了国际劳工组织监督机构看法，认为罢工权和监狱劳动是批约的障碍。⁶

37. 许多未批约的国家报告说，它们国家的宪法、法律或法规承认结社自由和集体谈判权利、消除所有形式的强迫或强制劳动以及消除就业和职业方面的歧视。⁷ 尽管一些国家在其宪法中并未提及有效的消除童工劳动，但几乎在所有的国家在“其政策、立法和/或规章条款中，通过建立一种义务和免费教育制度和允许就业和工作的最低年龄”中都承认了这一点。⁸

38. 然而，未批约国家也提到了在有关尊重、促进和实现工作中基本原则和权利方面的挑战。这些挑战通常都包括：缺乏公众认识、缺乏信息和数据、社会和文化条件、社会和经济环境、法律条款、流行的雇佣做法、负责任的政府机构缺乏能力、雇主组织和工人组织缺乏能力和缺少社会对话。根据 1998 年《宣言》的后续措施，劳工局在这些领域提供了技术援助，尽管其在这一方面的行动始终受到资源量的制约(见第三章)。

² 国际劳工组织：根据国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施对年度报告进行的审议，理事会，第 310 届会议，2011 年 3，日内瓦，理事会文件 GB.310/3。亦请参见国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，同前，第六部分。

³ 这一数字包括尚未批准基本公约的案例(136 例)以及最初批准基本公约的情况下又退出公约(2 例)。

⁴ 中国，关于第 29 号公约、87 号公约、98 号公约和 105 号公约。

⁵ 大韩民国。

⁶ 分别为新西兰(同情行动)和马来西亚。

⁷ 国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，第一部分，第二章。

⁸ 国际劳工组织：《根据国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》对年度报告进行的审议，第 47 段；亦请参见第 24、37 和 67 段。

B. 按工作中基本原则和权利的分类 划分的全球动态图景：主要趋势

1. 结社自由和有效的承认集体谈判权利

39. 所有工人和雇主建立和加入他们自己选择的组织，自由捍卫其各自的利益和开展集体谈判的权利是体面劳动的重要基础，民主是一个不可或缺的支柱。然而，由《社会正义宣言》认可的这一特殊重要地位并不意味着这些原则和权利已得到了普遍实施。自上份 2008 年的有关结社自由的《综合报告》以来，关于承认和保护这些权利，和履行遵守这些权利的程度方面，出现了一系列混合交融的事态。

结社自由和公民自由

40. 结社自由不可能在公民自由未得到尊重的条件下得到充分的履行。这意味着在基本的公民自由和民主自由普遍被剥夺的情况下，工人和雇主通常面临其基本权利被全面剥夺，特别是在盛行的政治制度下不能容忍独立的组织或开展其活动。国际劳工组织的历史表明，为自由而奋斗是如何紧密地与民主化的进程联系在一起的，遵守自由民主取得的重大进展如何与政治转型进程携手并进。不久以前的拉丁美洲、中东欧和亚洲提供了有关这方面的明显的实例。但是今天，焦点已转向阿拉伯世界，突尼斯于 2011 年初发起的历史性变革开辟了新的重大机遇。埃及事实上放弃了数十年立法上强制性工会垄断并首次对独立组织进行注册，同时已获得内阁批准的新的工会法正等待颁布。利比亚面临的任务是制定与其已批准公约相符的新的产业关系制度，而饱受战争蹂躏的伊拉克面临着任务是取消强制实施的单一工会制度。

41. 目前强行实施的工会垄断虽为数不多，但仍然在所有大陆继续存在，剥夺了数目众多的工人组建自己选择的工会的权利。而在为数更少的一些国家中，所有真正的工人组织则被禁止。2010 年 2 月促成建立阿曼工人总联合会的一项法令终结了这一局面，在缅甸发生重大政治变革的背景下于 2011 年年底实行一项有关劳工组织的新法律，为相应的发展同样提供了新的前景。

42. 在立法未对组织起来构成限制的情况下，暴力和恐吓也可造成同样的后果。尽管谋杀工会会员案件比上一年有显著下降，但国际工会联合会(ITUC)2010 年对全世界做的记录表明 90 名工会会员被谋杀，⁹ 这一数字在过去的五年期间一直未变。一些受影响最严重的国家已做出反应决心打击这类罪行。在哥伦比亚，政府增加了资源投入保护工会工作者抵抗威胁和暴力，对那些肇事者展开调查和起诉，承认结束对暴力行为的罪犯免于惩罚的状况是至关重要的。¹⁰ 菲律宾政府成立了

⁹ 国际工会联合会：2011 年侵犯工会权利的年度调查(2011 年，布鲁塞尔)。

¹⁰ 国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(第 1A 报告)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦，关于哥伦比亚遵守第 87 号公约的意见。实施公约与建议书专家委员会的评论也可通过国际劳工标准数据库查阅(<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>)。

一个全国三方监测机构，对提出的工会工作者遭暴力的案例进行调查，以确保有罪必惩。政府还开展了提高认识的行动，以实现一种没有暴力的氛围。这包括与武装部队签署了一份声明开展联合和共同努力，促进并保护工人权利。

某些类别的工人被排除：长期的困难，有望的措施

43. 尽管结社自由是所有工人和雇主的一个普遍权利，但某些类别的人员，尤其是公共服务部门工人、农业工人、出口加工区的工人、移民工人，特别是那些在非规范领域的人员，家庭工人和自营职业者在相当多的国家中被长期全部或部分剥夺了自由结社和集体谈判权。自 2011 年通过有关家庭工人的国际劳工组织标准后，一些国家采取了针对家庭工人的有希望的措施。

反对工会的歧视和国家的适当保护：众多关注，一些进展

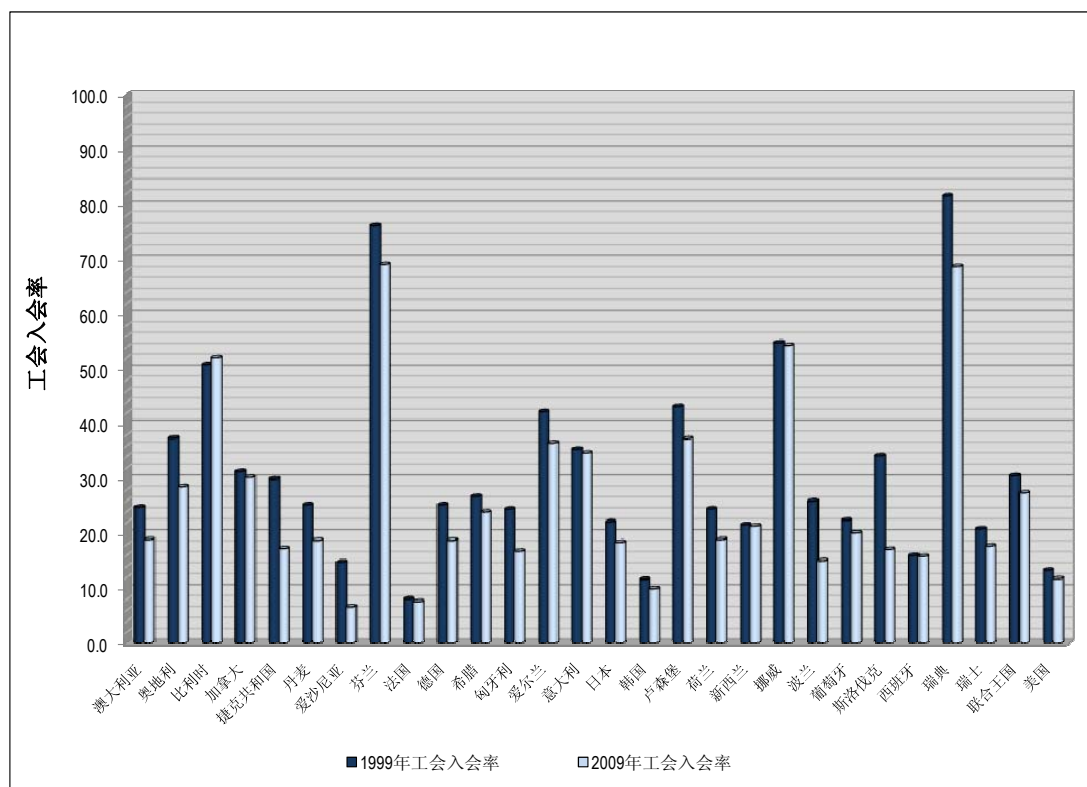
44. 假如不有效防止和惩处反对工会的歧视行为，无论是预防还是实施措施，那么反工会的歧视会使任何有意义的结社自由的做法变得无效。反对工会的歧视行为的频频发生和缺少有效的防止反对工会歧视的保护一直是引起关注的长期原因，占到 2007 年和 2011 年期间向结社自由委员会(CFA)提出指控的 24%。现实是，在劳动世界中发生的案例数不胜数，组织起来或开展活动可能会造成负面影响的危险是存在的，原因或是由于不适当的立法条款，或是由于劳动监察部门和劳动法庭不具备迅速和有效地处理案例的手段或未经过专门培训。然而，正在采取一些重要的举措，特别是在那些国家，它们正在改革其解决劳动争议机制和建立与指控违反结社自由的情况相关的专门程序，以确保更快捷更有效地防范歧视。

实践中的结社自由和集体谈判

45. 观察在实践中结社自由的原则和权利在多大程度上得以实施的这种趋势是有益的。入会率和集体谈判覆盖面是这方面的重要数据，从经济合作与发展组织国家可得到的数据表明，过去十年期间在相当多的国家中工会会员占薪给收入者的比率出现了下降。在更高收入国家集体谈判的覆盖率趋向高于工会入会率，特别是在国家或部门层面开展多雇主谈判和有将集体协议扩展到协议签署方之外这一做法的情况下。尽管集体谈判的覆盖面在一些国家在缩小，主要是由于非规范化、谈判的分散化和/或收回了对公共政策集体谈判的支持，但其它一些国家的集体谈判覆盖面相对稳定，而且甚至在其它一些国家反而重新焕发了活力。¹¹

¹¹ 例如，在阿根廷和乌拉圭。

图 2.3. 1999 年和 2009 年经济合作与发展组织国家工会入会率

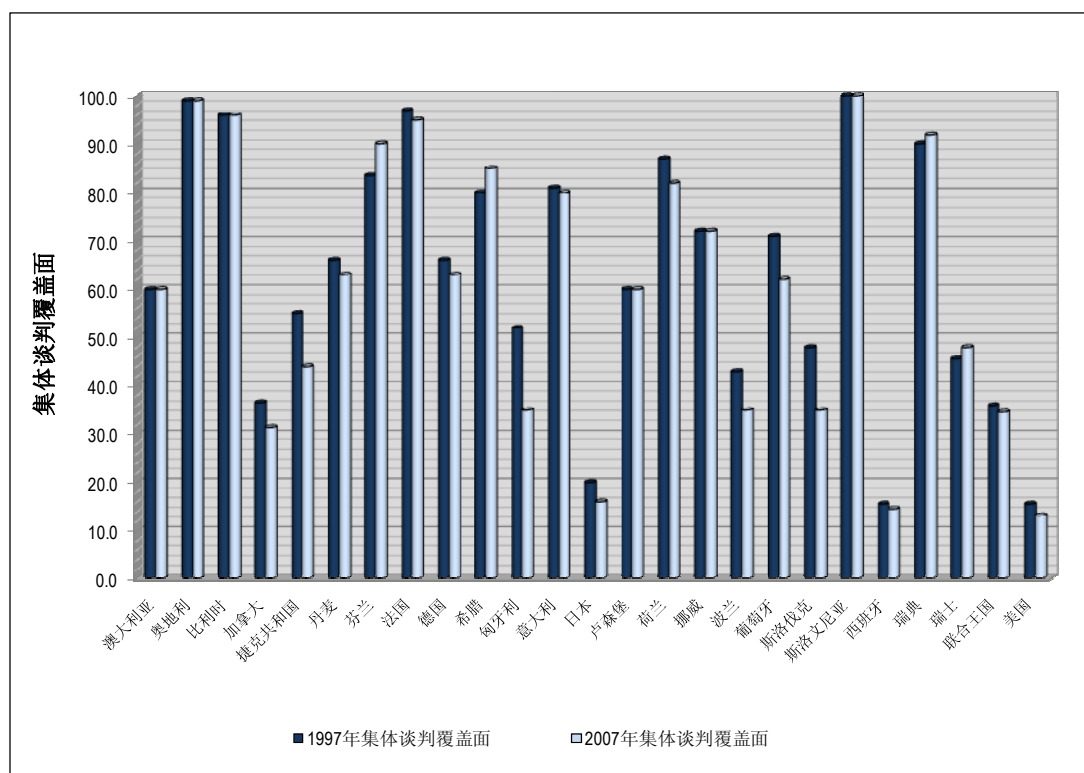


资料来源：1960 年和 2007 年期间 34 个国家有关工会机构特点、工资的确定、国家干预和社会契约情况数据库，第 3 版(2011 年)。

46. 发展中国家工会会员趋势的数据比较缺乏。在可得到统计数据的那些国家，国家之间存在巨大差异，取决于是否工会会员和集体谈判按占全部薪给收入者的比率进行估量，还是按占包括非正规经济中自营就业工人在内的全部劳动力的比率进行估计。¹² 许多国家中规模庞大的非正规经济大大减小了集体协议的潜在的覆盖面。

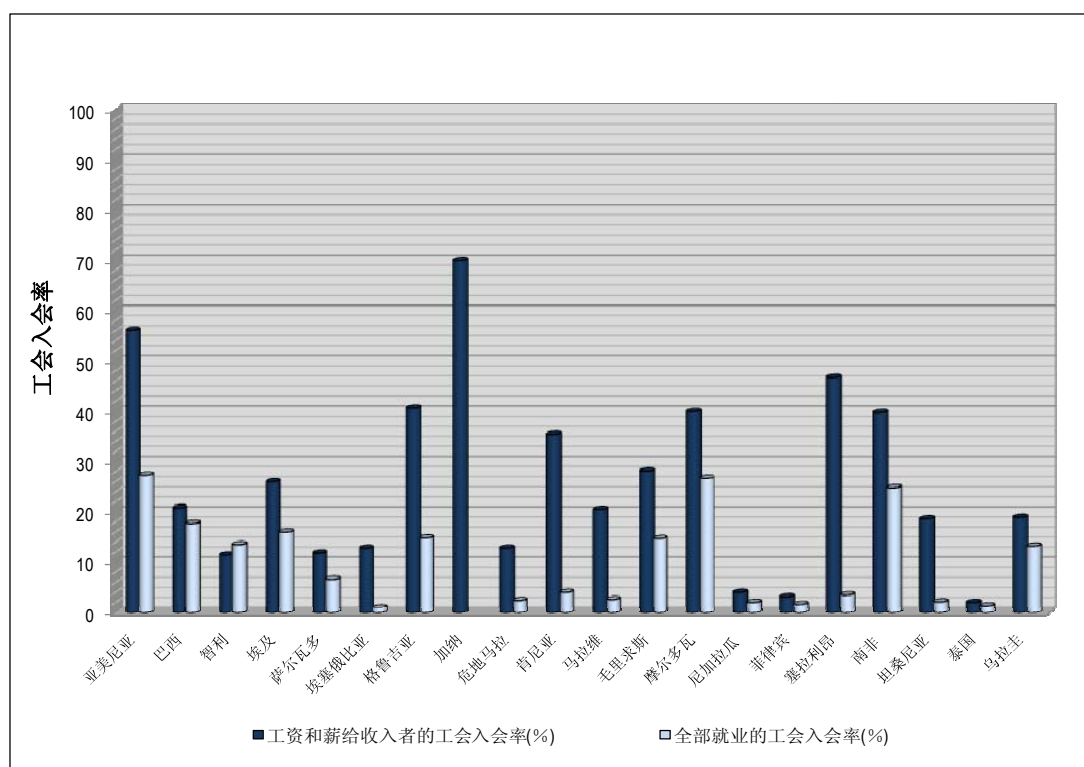
¹² S. Hayter and V. Stoevska: “社会对话指标：工会入会率和集体谈判覆盖面”，产业和就业关系司技术简介，国际劳工局，2010 年，日内瓦。

图 2.4. 1997 年和 2007 年经济合作与发展组织国家集体谈判的覆盖面



资料来源：1960 年和 2007 年期间 34 个国家的工会机构特征(ICTWSS)工资制订、国家干预、社会契约数据库的数据，第 3 版(2011 年)。

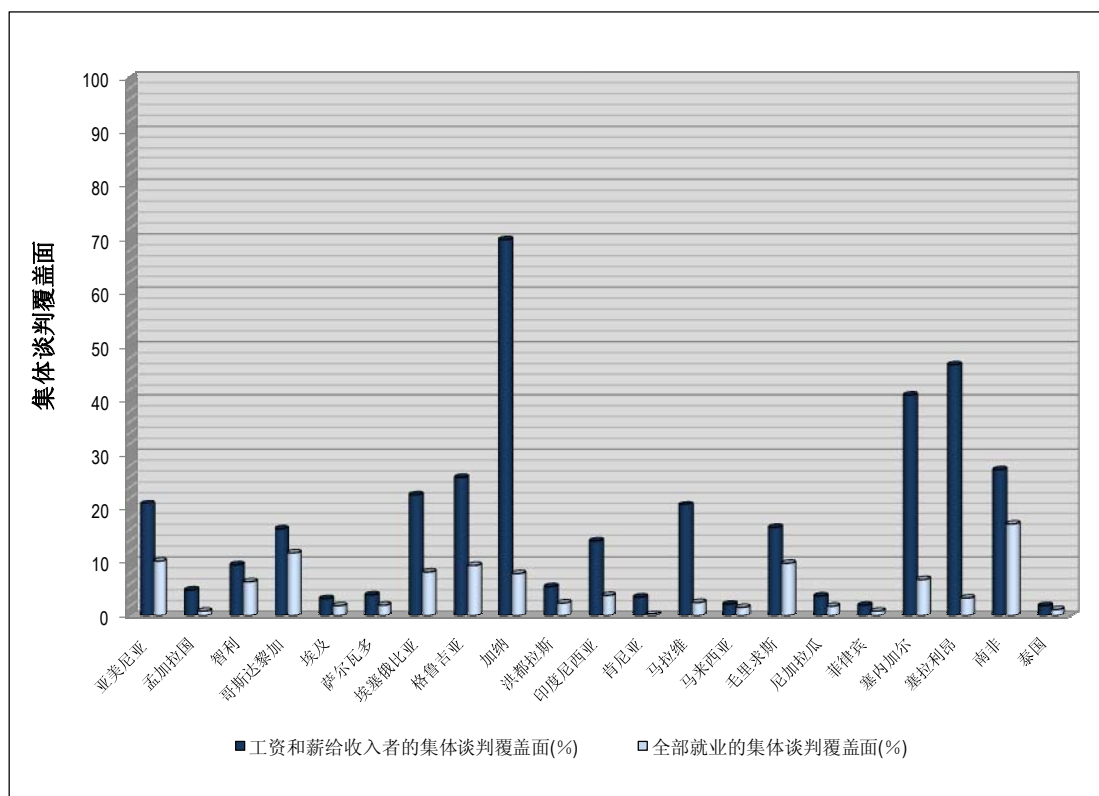
图 2.5. 2007 年前后发展中国家和转型国家的工会入会率



注释：肯尼亚——私营部门。

资料来源：来自 S.Hayter 和 V.Stoevska 的数据(2010 年)。

图 2.6. 2007 年前后发展中国家和转型国家集体谈判的覆盖面



注释：肯尼亚——私营部门。

资料来源：来自 S.Hayter 和 V.Stoevska 的数据(2010 年)。

危机时期的结社自由和集体谈判

47. 当前危机的爆发具有对一些重大政策问题予以强调的效果，而这些政策问题在全球化引发的日益剧烈竞争的压力背景下早已是越来越倍受关注。这些政策问题，尤其集中在集体谈判产生的经济成果，无论是积极的还是消极的，及其对企业业绩和收入分配的影响，并且这些政策问题解决了谈判集中化的适宜程度和扩展协议的益处。所有这些问题必须比照成员国的义务，以促进集体谈判的有效实施及其传承的自愿特性。

48. 集体谈判在许多国家被证明是一个经谈判达成应对危机措施中的重要元素。¹³ 雇主和工会，有时在国家的支持下，可通过集体谈判达成有助于在短期内减少成本的协议，通过短时间工作和/或临时休假挽救工作岗位和保护收入。在那些集体谈判协议运转良好和覆盖面大的国家，此种作法具有一种反周期性的效果，并有助于促进平衡的恢复。¹⁴ 一些国家中的集体谈判机构推进了针对经济下滑的更迅速和灵活的调整，同时还减缓了其对就业的某些负面影响。公共政策在支持谈判达

¹³ V.Glassner 和 M.Keune：谈判危机？欧洲经济下滑期间的集体谈判，产业和就业关系司工作文件第 10 号(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)。

¹⁴ C.Hermann：集体谈判和平衡的恢复：奥地利的例子：产业和就业关系司工作文件第 23 号(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

成的解决办法和预防竞争性工资通货紧缩来说是至关重要的，例如，通过扩展集体谈判协议。

49. 对比之下，一些欧洲国家以及美国¹⁵对现有的集体谈判制度和协议进行研究，公共部门是特别关注的重点。尽管国际劳工组织的监督机构尚未有机会对大多数案例进行审议，但一些改革却对谈判范围做了重大限制。虽然一些国际组织，如国际货币基金组织，通过提供财政支持参与了这一进程，但与国际劳工组织的合作在确保工作中基本原则和权利的完整性方面显然是重要的(见第四章)。

2. 消除所有形式的强迫或强制劳动

强迫劳动的范围

50. 2005 年，国际劳工组织估计，至少有 1,230 万妇女、男人和儿童成为强迫劳动的受害者，其中约 980 万人从业于私营经济。从以性剥削和劳动剥削为目的的贩运中获取的年非法利润估计约 320 亿美元，由于每年未支付工资和所缴的招聘费使强迫劳动的受害者收入损失估计至少为 210 亿美元。¹⁶ 劳工局目前正在准备对强迫劳动做一个新的全球估计，该估计将于 2012 年 6 月完成。现出现的图景表明由国家强制实施强迫劳动的国家数量在减少，而私营经济中的强迫劳动却可能在增加。在上报的与国家内部人员或跨边界人员流动相关的案例的数量也在增加。

51. 缺乏可靠的国家统计数据是制定有效的针对性政策的一个障碍。虽然在收集和保存已确定的有关强迫劳动和贩运的受害者数据方面取得了重大进展，但它可能仅是冰山一角。自 2005 年以来，在一些国家开展的试点调查证实，送报的强迫劳动的案例仅为 1%多一点，而且强迫劳动集中在某些地理区域中的一些聚集区 and 经济部门。此种情况表明，如采取有效的针对性政策和充足的资源，在不远的将来可以实现消除强迫劳动。

52. 目前尚无确凿的证据可用以评估全球经济危机对强迫劳动的程度和性质产生的影响。然而，却存在着这样的风险，即危机将促使政府削减那些来之不易的可能会面临强迫劳动的风险的人员群体提供的预防、援助和重新融入的服务。

新的立法但执法力度不够

53. 实施公约与建议书专家委员会在今年的全面调查中指出，自 2007 年以来，某些立法条款已被废除或修订，对出于生产性或服务的目的、作为政治胁迫或教育的一种手段、作为对持有或表达政治观点、对各种违反劳动纪律或对参加罢工的一种惩罚，允许实施强迫劳动。¹⁷ 然而，国家直接强制实施强迫或强制劳动的案例

¹⁵ 例如，见希腊、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、西班牙和美国的威斯康星州。

¹⁶ 国际劳工组织：强迫带来的成本，《根据国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》后续措施撰写的《综合报告》，报告 I(B)，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

¹⁷ 本节吸收了国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，同前，第三部分。

仍有发生，或是出于生产或服务的目的，或是作为一种惩罚。在武装冲突的情况下诱拐男人、妇女和儿童的情况依然存在，尽管最近在一些国家取得了进展，如南苏丹。尽管由国际劳工组织为消除此类做法采取的长期和不懈的努力，在缅甸由国家当局和军方实施的强迫劳动继续引起关注。

54. 随着一些国家修订刑法典或通过专项反贩运或强迫劳动的法律，对于强迫劳动和贩运犯罪采取更全面立法覆盖的趋势在继续。由联合国毒品和犯罪问题办事处(UNODC)于 2009 年发布的一份报告¹⁸ 显示，在所审议的 150 个国家中有 125 个通过了打击人口贩运的法律，特别是在 2003 年的《巴勒莫议定书》生效之后。¹⁹ 然而，在某些情况下，反贩运法仍限于某些具体形式贩运，如出于性剥削目的贩运儿童。

55. 自 2009 年的《综合报告》以来，在中东和海湾合作委员会国家取得了显著的进展，那里的几乎所有国家现在都将人口贩运定为犯罪。在欧盟，于 2011 年 4 月生效的一项新指令，除其它剥削的形式定罪外，还将强迫乞讨定为犯罪。最重要的是，它制定了提高旨在保护受害者的标准，包括针对被拐儿童的具体保护措施。²⁰ 亚洲也通过了一些新的或经修订的立法，如马来西亚 2007 年的《反人员贩运法案》(2010 年修订)和中国修订了《刑法》的第 244 节，增加了对强迫劳动的惩处力度并将招聘或输送人员从事强迫劳动定为犯罪。

56. 尽管新的立法和国际关注日益增长，但在对强迫劳动犯罪行为提起刑事诉讼似乎未取得任何进展。2009 年的《综合报告》确定了解释低起诉率的一系列因素。²¹ 例如，许多新法律并未对专项强迫劳动违法行为做更多细节的规定。反贩运法仍趋于主要用于起诉与性相关违法行为，而与劳动相关的案例往往判以轻罚或不予以任何惩处。这使得联合王国在 2009 年《法医和高等法院法官法案》项下对强迫劳动和奴役的具体违法行为加以了界定，据报道，该界定有助于对强迫劳动案例的起诉。

57. 正如委托南非国家检控当局开展的有关贩运的全面调查强调的那样，另一个重大挑战是强迫劳动普遍举报不足。²² 在缺乏大力宣传保护措施的情况下，大多数强迫劳动的受害者并不向当局举报那些剥削他们的人。必须制订一些强迫劳动违法行为的实施指标，以帮助执法机构、工会和其它行动方确定工作场所中强迫劳

¹⁸ 联合国毒品和犯罪问题办事处：人口贩运全球报告：人口贩运：使我们大家感到羞耻的罪行(2009 年，维也纳)。

¹⁹ 补充《联合国反对有组织犯罪公约》的《预防、镇压和惩处人口贩运，特别是妇女和儿童议定书》，联合国大会第 55/25 号决议，2000 年 11 月 15 日。

²⁰ 欧洲议会和欧洲理事会 2011 年 4 月 5 日关于预防和打击贩运人口和保护其受害者的欧盟第 2011/36 号指令，该指令取代欧洲理事会 2002/629/JHA 号框架决定。

²¹ 国际劳工组织：强迫带来(成本)，同前，第 164-183 段。

²² 国家检控当局：Tsireledzani：认识南非贩运人口的各方面，研究报告(2010 年，南非)。

动的案例。目前劳动监察员、警方和其它执行机构越来越多地采用此类指标，但需要开展进一步的培训和提高认识的活动，以促进早期界定受害者并支持预知性而不是反应性的实施措施。²³

58. 由国际劳工组织和其它一些机构开展的有关现代强迫劳动性质的研究揭示了剥削仍在继续，但某些案例并未达到刑法规定的高证明标准。因此，需要一种劳动和刑事司法的结合，以处理剥削和虐待的各种情况并防止剥削性的劳动做法演变成强迫劳动。对人口贩运主要采取一种刑事司法方法是，强迫劳动的受害者要求的保护可能会受到损害，因为他们可能无法证明他们曾经遭到“贩运”。

3. 有效地消除童工劳动

59. 并不是所有由儿童从事的工作都被认为是童工劳动。²⁴ 18 岁以下的儿童可合法就业，此类就业对于他们作为今后成人时的劳动生涯做准备甚至可能是有益的。童工劳动系指禁止某些年龄组的儿童从事的工作。是由法律为此类工作规定的最低年龄以下的儿童从事的工作，或是由于其有害性质或其条件被认为对儿童是不能接受和被禁止的工作。被界定为最恶劣的童工劳动形式和要求采取快速消除行动的童工劳动有：奴役、贩运、债役和强迫劳动的其它形式，强迫招募儿童从事武装冲突、儿童卖淫和色情，非法活动和无论是由于其性质还是其所从事的条件(危险工作)而可能伤害儿童的健康、安全或道德的任何工作。

有关童工劳动的数据

60. 有关童工劳动的 2010 年《综合报告》强调指出，总的来说，从事童工劳动的儿童的数量过去十年期间继续减少。²⁵ 然而，下降的速度放缓，而且如果继续下去，则国际劳工组织为消除最恶劣形式的童工劳动确定的 2016 年的目标期将无法实现。《综合报告》突出了主要的挑战并强调了在处理童工劳动方面取得进展是与更广泛的发展目标不可分割地联系在一起。对童工劳动的现有估计都是 2010 年《综合报告》中公布的数字，而 2013 年将公布新的全球和区域估计。尽管越来越多的国家开始收集数据，但仍有一些存在童工劳动问题的国家未提供可靠数据。

61. 在 2008 年，全世界有约 3.06 亿 5-17 岁的儿童从事工作或“在业”。估计总共有 2.15 亿儿童，或所有在业儿童中约 70%从事着童工劳动，其中 1.15 亿从事危险性工作。在 2000 年至 2008 年期间，全球童工的数量减少了 3,000 万。此外，童

²³ 国际劳工组织：贩运人口的实施指标：从由国际劳工组织和欧洲委员会实施的特尔斐调查中得出的结果(2009 年，日内瓦)。将于 2012 年开始利用这些指标进行执法的一种电子学习工具。

²⁴ 联合国：《儿童权利公约》的状况，秘书长的报告，第 A/64/172 号文件，2009 年 7 月 27 日，第 13 段。

²⁵ 本节是根据国际劳工组织文件起草的：加快反对童工劳动的行动，根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利》宣言起草的《综合报告》，报告 I(B)，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦，第 16-37 段。该报告包含作为指标年的 2008 年的估计数和有关 2004-08 年阶段的趋势评估。有关 2000 和 2004 参照年的估计是在 2006 年的《综合报告》中发布的。

工劳动发生率表明，年龄在 5-17 岁儿童从事童工劳动的百分比从 16% 降到 13.6%。从事最恶劣形式的童工劳动(由危险性工作作为衡量指标)的儿童数目则占童工劳动的绝大多数，从 2000 年的 1.71 亿下降到 2008 年的 1.15 亿。然而，这两种趋势在同期的下半段开始放缓。年龄在 5-14 岁之间的从事危险性工作的年幼儿童的数目锐减，其人数在 2000 年至 2008 年之间减少了一半，从 1.113 亿减少到 5,300 万。对比之下，在 2004 年至 2008 年之间，从事危险性工作的 15-17 岁年龄组的儿童(或青少年)，特别是男孩，增加了 20%(从 5,190 万增加到 6,240 万)。²⁶

62. 从区域的角度看，与童工劳动作斗争方面取得进展最大的是拉丁美洲和亚洲。然而，一些国家落在后面，而且童工劳动在非洲撒哈拉沙漠以南地区出现了增长。从绝对数来看，亚洲和太平洋地区年龄在 5-17 岁的童工数目最大(1.136 亿)，非洲撒哈拉沙漠以南地区为 6,510 万，拉丁美洲和加勒比地区为 1,410 万。然而，非洲撒哈拉沙漠以南地区的童工劳动的发生率最高，有四分之一的儿童从事劳动。

63. 可得到的有关童工劳动的部门分布数据表明，过去数年来没有发生任何变化。童工劳动仍主要是一个农村的问题，全球童工的 60% 集中在农业部门(那里危险性工作的比例最高)，工业中占 7%，服务业中占 26%。农业中的进展较慢，部分原因是难以接触到那里的儿童。绝大多数的童工(68%)是无报酬的家庭工人。

抵制童工劳动的政策

64. 对制定并实施与童工劳动作斗争的有效的政策处理方法给予了相当重视，关注使儿童摆脱劳动并将他们安置到学校中的战略。成员国和社会伙伴已取得了重要的成就，并对处理童工劳动问题作出了强有力的政治承诺。考虑到贫困和童工劳动之间的密切关系，抵制童工劳动作斗争的政策通常是与国家减贫计划、规划或战略一并实施的。实际上，与童工劳动作斗争的最有效的政策是与减贫和减少社会排斥的努力齐头并举。尽管更专项的措施可以证明童工劳动实际上是可以消除的，从而对人们的态度产生重要的影响，但与综合或主流化举措相比，它们可能不具有可持续性。

65. 关于最恶劣形式的童工劳动，许多国家制定了禁止儿童从事危险性工作的立法，并在采取有效和具有时间限制措施方面取得了显著的进展。然而，在立法的覆盖面方面往往存在差距，特别是对非正规经济、家庭工作和农业而言。与从事危险性工作的青少年(年龄在 15-17 岁)有关的支助服务、保护措施和实施活动也有限。在这方面，一个重要的步骤是确定一个禁止儿童从事危险工作类别的国家清单，并应在国家职业安全与卫生计划和体系范围内加以实施。

²⁶ 国际劳工组织：从事危险性工作的儿童：我们知道些什么？我们需要做些什么？消除童工劳动国际计划(2011 年，日内瓦)，第 7 页。

66. 从事强迫和债役的儿童约有 570 万，约占所有受害者的一半。尽管在国家法律中已被禁止，但劳动儿童债役劳动的问题在实践中继续存在。家庭工作中的强迫劳动和在学校体制范围内的强制劳动(例如，某些国家中的强迫乞讨)的状况对儿童造成特殊影响。尽管事实上绝大多数国家将 18 岁规定为义务兵役的最低年龄，但儿童仍然被征招或被迫加入国家军队或非法的武装派别。尽管在相关的大多数国家取得了进展，但原先从军儿童能有效地重新融入社会仍然是一个重大挑战。数量越来越多的国家还颁布了旨在禁止儿童卖淫和色情的立法，并采取了打击儿童性旅游的措施。然而，对 18 岁以下人员的商业性剥削在一些国家仍然很困难，部分原由是这一犯罪的跨国性质。一些国家还通过了立法和其它措施防止儿童卷入非法活动，特别是毒品贩运。相关的大多数国家还采取了具体措施，解决流落街头儿童的问题，他们尤其容易卷入非法活动。然而，采取这些措施往往是不够的，而且未能确保儿童受害者的康复和融入社会。

67. 根据人人必须享有免费和义务基础教育达成的全球共识，近年来加大工作力度包括现金转移计划提供免费和可获得的教育，结果出现了初级和中等教育层面入学率提高的局面，然而，基础教育在许多国家还不是免费的。尽管大多数国家通过了使完成义务教育的年龄与允许就业或工作的最低年龄相协调的法规，但许多国家仍面临保证学生完成基础教育的巨大挑战，特别是弱势人口群体的儿童和那些从最恶劣的童工劳动形式中摆脱出来的儿童。尽管取得了进展，但全世界不可能在 2015 年实现使所有儿童享有初等教育的目标，而且距实现为处于结束初等教育和允许就业的最低年龄之间的所有儿童提供中等教育或职业培训的目标相差甚远。这是消除童工劳动以及为青年人提供体面劳动的一个严重障碍。

68. 为打击最恶劣形式的童工劳动，许多国家在国际、区域和双边层面采取了措施，提供了援助并缔结了协议。特别是正在形成一个有关国家参与打击贩运儿童、贩运儿童和商业性剥削联合行动的全球趋势。

69. 全球危机可能会延缓或甚至扭转对受影响最重的那些国家中减少童工劳动方面的进展。²⁷ 为更准确地评估其影响，需要大量的与危机相关的数据，因为尚不能迅速获得经验实证。

4. 消除就业和职业中的歧视

70. 正如在第 111 号公约中界定的那样，就业和职业中的歧视包括“基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠”。公约允许成员国经与国家工人或雇主组织磋商后确定禁止歧视的其它理由。第 100 号公约规定了“对男女工人同等价值的工作赋予同等报酬”的原则。

²⁷ 应当忆及，最近的全球金融危机是在 2010 年的《综合报告》用以作为估计基础的调查之后发生的。

71. 部分的原由是该原则的广泛性以及歧视的各种现有和正在形成的表现形式，国际劳工组织还没有一个对歧视的全球或区域估计。尽管在某种程度上可获得有关性别歧视和性别平等的估计，但迫切需要有关基于其他歧视的理由的全部资料数据，特别是民族血统或社会出身方面的数据。实际上，并不仅仅是由于缺少经验实证才导致难以确定工作中歧视的总体趋势。该问题的复杂性意味着，在缺少一项完善的反歧视战略的情况下，因一些具体的背景因素在一个单一国家中因不同理由发生的歧视而出现截然不同的趋势是完全可能的。作为重要的政策关注的事项，新的歧视理由的出现使得问题进一步复杂化这是政策关注的重大问题。

72. 2011 年的《综合报告》²⁸ 和今年的《全面调查》²⁹ 列举了许多国家在通过有关平等和非歧视的更全面立法方面取得的显著进展，既涉及歧视的预防和与歧视作斗争，又涉及促进就业和职业中的机会和待遇平等。积极的预知性措施主要是用以处理基于性别的歧视，尽管它们也越来越多地被用以处理基于种族、肤色、宗教、年龄、艾滋病毒状况和残疾的歧视。此外，在一系列国家设立的新的调查专员办公室和平等机构，为改善反对就业和职业中歧视的法律和政策的实施作出了贡献。然而，由于某些机构以及劳动监察部门基于人力和财力资源短缺，非歧视立法在实践中的有效贯彻与实施往往仍不十分得力。许多国家仍然未能通过全面的国家平等政策，包括监督与实施以及处理基于范围广泛理由的歧视各个方面。

73. 由于全球经济危机和由此而造成的公共支出的削减的原因，预防并处理歧视申诉的机构的能力可能受到了进一步的削弱。全世界失业和就业不足的居高不下，使获得就业方面面临日益增多的歧视受到明显影响，特别是对弱势群体来说。尽管仍有待调查，但过去危机的各类奇闻式的证据和经验表明，现有的结构性不平等将不成比例地影响到妇女和特别是生活在贫困中的移民妇女。例如，出口需求的减少导致了纺织品生产的下降，而该产业传统上雇佣大量的妇女。³⁰

基于性别的歧视和性别平等

74. 性别不平等仍是引起严峻关注的一个原因。例如，男子和妇女劳动参与率之间的差距在中东是 47.2%，在南亚超过了 40%。³¹ 劳动世界中妇女和男子之间不平等的最常见的形式之一仍然是报酬差别。诸如性别方面的陈规陋习、职业分割、具有性别偏见的职业分类制度和报酬结构一类的要素造成了同工同酬的严重障碍，而

²⁸ 国际劳工组织：工作中的平等：不断的挑战，根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》的后续措施要求编写的《综合报告》，报告 I(B)，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦。

²⁹ 国际劳工组织：塑造全球化人道形象，第五部分。

³⁰ 亦请参见国际劳工组织：使危机恢复对妇女产生作用！中国国家 2011 年国际妇女日，性别平等局，2011 年，日内瓦。

³¹ 联合国开发计划署：2010 年人类发展报告：20 周年纪念版：国家的真正财富：人类发展的通道，第 77 页，2010 年，纽约。

且经常被曲解。2008-09 年妇女和男子工资之间的平均差距一般估计为 22.9%。³² 因此，在法律上和实践中实现同工同酬的原则仍然是相当困难的。尽管许多国家采取了处理这一问题的积极预知性措施，但以目前的进展比例来看，弥补工资差距还将需要 75 年。尽管最低工资制度在这方面是有帮助的，但存在着确定较低的工资或将女性占主导的部门排除在外的倾向。与某些推测相反，比如妇女的较低教育素质，而某些国家早已克服了此种情况，和她们间歇性的劳动力市场参与，并不是性别报酬差距的主要原因，而是根深蒂固的结构性性别歧视的后果。

75. 性别歧视的其它表现包括在雇主组织和工会决策层中妇女代表性低，以及法定退休年龄规定妇女比男子更早退休(此种情况仍适用于约 60 个国家)。工作场所中的性骚扰似乎是普遍现象，而缺少这方面的立法。在某些情况下对性骚扰不同的表现形式缺乏认识，如不友好的工作环境，以及对它们的处理需要超出刑法的范畴。³³

76. 尽管生育保护立法在全世界有所增加，但以生育为由对妇女进行歧视继续存在，特别是在解雇和产假后重返工作、采用临时合同以及强制性妊娠实验方面。然而，近期也出现了一种趋势，特别是在欧洲国家采用一种更加家庭友善型政策，使妇女和男子在兼顾工作和家庭责任方面获益。

种族和民族歧视

77. 全世界种族和民族歧视的现状不容乐观。经济危机带来的综合影响、重新展开的社会中多元文化的辩论，加上不容忍和仇外思维在众多场合中的沉渣泛起，酿造了一种无益于进步的氛围。从国家层面的证据证实了的这些问题的程度。设在比利时的机会平等和反种族主义中心提出的报告指出，2010 年所有就业歧视申诉中，有 41% 与种族相关。³⁴ 在新西兰，2001 年种族关系年度审议报告说，在与种族相关的申诉中，就业和就业前阶段属于最常见的领域，占到所有申诉的 36%。³⁵ 2010 年，法国前反种族歧视和争取平等最高当局(HALDE)收到的所有就业歧视申诉中，有 27% 是基于出身的原因。³⁶

78. 在联合王国，职工大会(TUC)报告的情况是，“黑人和亚洲工人失业的可能几乎是白人工人的两倍”。职工大会对劳动力调查进行的分析描绘一个凄凉的画

³² 这一节采纳了国际劳工组织：一个社会正义的新时代：局长报告，报告 I(A)，国际劳工大会，第 100 届会议，第 63 段，2011 年，日内瓦。

³³ A.Cruz 和 S.Klinger 劳动世界中基于性别的暴力：概观和加注文献节选，性别平等局，第 3/2011 号工作文件，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

³⁴ 机会平等和反种族主义中心：歧视：多样性：2010 年年度报告，第 90 页。

³⁵ 新西兰人权委员会：Tui Tui Tuituia：2010 年的种族关系，第 20 页，2011 年。

³⁶ 反歧视和争取平等高级当局：2010 年年度报告，第 21 页。

面“对来自少数民族青年人来说，18-24岁人员的失业率从2007年的20.1%增加到2010年的30.5%。”³⁷

79. 世界银行最近发现，吉普赛人目前难以融入保加利亚、捷克共和国、罗马尼亚和塞尔维亚的劳动力市场。世界银行指出，吉普赛人和非吉普赛人之间的就业机会差距约为26%。此外，在吉普赛人拥有工作的情况下，他们的收入比非吉普赛人低得多，平均工资差别几乎为50%，此种情况与他们的较低教育水平密切相关。³⁸

基于移民地位的歧视

80. 移民工人在越来越多的国家中构成了日益增长劳动力的一部分，他们的存在对那些国家的经济福祉和增长日益重要。根据多方面推测，国际劳动力和技能的流动在今后数年内必然会进一步增加。可得到的奇闻式证据和数据表明，持续的全球经济和就业危机带来的一个后果是，针对外籍工人和被认为属于外国出身的工人的歧视更加严重。移民工人往往由于它们的外籍地位而受到歧视，以及受到基于性别、种族、宗教、肤色或综合原因的歧视(见后面的C节)。

基于多种理由的歧视

81. 近年来，随着潜在极端不利和排斥影响的积聚，基于多种理由的歧视日益变为是一种惯例，而不是一种例外。这方面的例子包括拉丁美洲土著妇女的劳动和社会经济处境。在实施反歧视措施的所有层面和阶段都面对处理基于多种理由歧视的挑战，包括研究、数据收集、倡导、司法解释、补救战略的制定(包括积极的预知性政策)以及制定处理工作中的结构性不平等的更广泛的社会政策基础。

歧视的其他理由

82. 在成员国中出现的一种明显趋势是，在其国家立法中扩展禁止歧视理由的清单，特别是将残疾、实际或被认为的艾滋病毒状况、性取向、年龄、国籍和在某些情况下，就业地位包括进来。³⁹

83. 尽管最近一些国家取得了进展，但残疾工人的处境仍然是一个倍受关注的领域。统计数据显示，残疾人员的就业率低于非残疾人员，而且他们在解雇、工资差别、获得培训和职业发展方面受到的是与工作相关的歧视。国际劳工组织采取的对残疾人排除在劳动世界以外作法加贴代价标签的方法，在十个国家进行了试

³⁷ 职工大会：年轻黑人工人暗淡的就业前景，新闻发布，2011年4月8日。

³⁸ J.de Laat 和 Ch.Bodewig：“吉普赛人的融入在于活跃的经济：来自保加利亚、捷克共和国、罗马尼亚和塞尔维亚的例子”，载于《知识简介》，欧洲和中亚，世界银行，39，2011年4月。

³⁹ 国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，同前，第五部分，第三章。

点后估算出，残疾人员的高失业率和丧失其生产率造成的经济损失占国内生产总值的 3%到 7%。⁴⁰

84. 就业和职业中与艾滋病毒相关的羞辱和歧视有多种形式：剥夺获得就业或具体职业的权利，⁴¹ 谋求就业时接受强制性艾滋病毒检测，雇佣期限和条件方面的歧视，同事的排斥或排除和不公正的解雇。尽管许多国家根据 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)通过了反对基于实际或被认为的艾滋病毒状况的歧视的立法和政策，但此种形式的歧视仍很普遍，而且在确保有效的实施方面仍面临巨大的挑战。⁴²

85. 一些国家在将实际或被认为的性取向问题列入被禁止的歧视理由清单方面取得了进展，例如，这种情况使得一些国家将社会津贴分配给同性婚姻夫妇成为可能。处理基于年龄的歧视在一些国家也成为公共政策中一个重要的组成部分，在那里，针对老年工人的歧视是立法和行动中的重点。此种情况主要是发生在发达国家，特别是由于人口统计的变化亦是如此。

C. 对工作中基本原则和权利的四个方面而言是共同的主题问题

86. 自 2000 年以来，根据 1998 年《宣言》后续措施提交的国际劳工组织的《综合报告》突出对工作中基本原则和权利的四个方面而言具有共性的许多问题。本报告为从工作中基本原则和权利的所有四个方面的观点出发，为突出某些这些问题提供了首次机会。《社会正义宣言》强调了全球经济一体化帮助一些国家从创造高就业率中获益，但在世界的许多地区也引起了“没有受到保护的工作和非正规经济的增长将影响雇佣关系及其所能提供的保护”。⁴³ 这种情况对工作中基本原则和权利的实施产生了影响，在许多情况下，享有这些原则和权利仍然限于少数工人。非传统雇佣形式的增加、非正规经济规模加大、某些类别工人长期排除在外以及出口导向型部门面对高竞争状况全都面临重要挑战是，将工作中基本原则和权利全面落实到每个人，这需要创新型的应对措施。对工作中基本原则和权利的四个方面具有共性的另外一个重要方面，是其有效的实施。尽管对国家立法与基本公约的一致做了重大改善，但实际上，在普遍深化工作中基本原则和权利的立法措施方面仍存在着巨大困难，这涉及负责监督和确保具体实施公共机构的运行。没有实际的实施能力，则要取得这些明显进展可能会只是一纸空文。

⁴⁰ S. Backup: 排除的代价：将残疾人排除在劳动世界以外的经济后果，就业部门第 43 号工作文件，国际劳工组织的，2009 年，日内瓦。

⁴¹ 例如，在一些国家，感染艾滋病毒的人员可能会被排除在警察部队或医学专业的就业之外。

⁴² 联合国：在艾滋病毒和艾滋病的背景下保护人权，秘书长的报告，人权理事会，2010 年 12 月 20 日，第 A/HRC/16/69 号文件，第 8-14 段。

⁴³ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，同前，序言。

1. 非标准的就业形式、雇佣关系和享有工作中基本原则和权利

87. 过去的三十多年来，随着生产体系的日益复杂以及劳动力市场和立法的日益灵活，使工人合同安排出现了多样性发展。所谓的非标准就业形式⁴⁴的共同特征是，它们以一种或另外一种方式区别于与一个单一和明确确定的雇主保有的长期全日制就业，大多数国家立法将其视为是“标准”或“正规的”就业形式。在本报告中采用的“非标准”就业系指：工人不直接受雇于用人单位，而是受雇于一名分包商或私营就业机构的一种雇佣关系；各类短期合同；和，最后，是非全日制工作和家庭工作。这些安排具有合理的原因，并在一些国际劳工组织标准中得到了承认。⁴⁵但非标准的就业形式及其不确定性往往同时引起了对它们对享有工作中基本原则和权利和其它与工作相关权利的影响的关注。而且还对以前受一种雇佣关系支配的工作越来越多地采用民事和商业合同趋势引起了类似关注。尽管在某些情况下这些自营就业形式符合在一种特定条件下从事工作的现实，但这方面出现的困难是以自营就业为名的雇佣关系使得雇佣关系无法确定，为此相关工人的就业权利得不到适当的保护，包括工作中基本原则和权利在内。⁴⁶在这方面，如同其它例子那样，面临的挑战是，在做这些安排的目的是满足业务需要而作出的正确的企业业务决定与那些故意被用来规避工作中基本原则和权利得到有效保障之间加以区别。

88. 全球工会联盟的一些联合会最近就人权和跨国公司及其它商业企业向秘书长的特别代表提出了这些问题，⁴⁷认为不稳定的合同安排是享有基本人权的一个巨大障碍。⁴⁸

89. 在许多国家仍然缺乏对非标准就业形式的统计，⁴⁹而且其普遍形式和特征在区域间存在很大差别。不管怎样，有充分的证据表明，无论是在私营还是公共部门，过去三十年期间采用这些合同安排在全世界剧增。在许多新兴经济体中，那里的工资收入者在整个劳动力中占的比率在过去二十年来出现了增长，其原因主

⁴⁴ 其它一些术语，如“非正规”或“非典型”的就业形式也通常被用以表述相同类别的合同安排。

⁴⁵ 1994 年非全日制工作公约(第 175 号)，1996 年家庭工作公约(第 177 号)和 1997 年私营就业机构公约(第 181 号)。

⁴⁶ 在这方面，见 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)。

⁴⁷ 国际粮食、农业、旅馆、餐馆、饮食、烟草和类似工人协会联盟(IUF)：不稳定的工作：损害人权，2010 年，日内瓦；和国际五金工人联合会(IMF)：不稳定的工作：损害人权，就商业和人权提交给联合国秘书长的特别代表的报告，2010 年，日内瓦。

⁴⁸ 在其 2010 年国际劳工大会第 99 届会议会外活动的致辞中，有关商业和人权问题的联合国秘书长的特别代表 J. Ruggie 强调指出：“我期待国际劳工组织提供有关劳动权的指导。进一步指导将会是有益的一个领域是什么是人们所称的‘不稳定工作’——非全日制工作和以合同为基础的工作的增长及其对工人权利的可能影响。”

⁴⁹ 一个原因是缺乏非标准或非典型就业形式的国际定义。

要是非标准就业形式方面的增长。在工业化国家，当前危机造成的就业损失，主要影响的是从事非标准就业的工人，⁵⁰ 而且早已有迹象表明，新创造的就业大多是非标准就业。⁵¹

90. 从整体来看，妇女、青年人以及国外和国内移民工人趋向于在非标准就业形式中占过高的比率。在非标准就业中工人当中低工资比例更高：“工作的不稳定性非但没有较高工资予以补偿，而且往往工资水平还很低。”⁵² 尽管需要更广泛的统计资料，但综合趋同证据表明，非标准和正规工人之间存在巨大的工资差距，即使是他们具有同样资格和工龄。大韩民国政府的报告指出，当对来自同一工作场所具有相同年龄、工龄和教育背景的人员进行比较时，“男性非正规工人的收入比正规工人的收入低 11.6%，而女性非正规工人的工资差距更为显著，她们的收入比正规工人低 19.8%”。⁵³ 此外，非标准工人趋向处于以下更多的风险中，被排除在就业保护立法、某些社会保障津贴、职业培训和提升机会，以及，如后面表明的那样，集体代表性。⁵⁴ 除了挑战同工同酬的原则外，基于就业地位的待遇和机会差别还引起了针对在非标准就业形式中占过高比率的那些群体间接进行歧视的问题，如妇女、青年人和移民工人。

91. 关于非标准就业工人入会率和集体谈判覆盖率方面没有全球数据并缺乏有关这方面的国家统计资料。然而，从专门的一些国家的可得数据表明，非标准就业形式工人参与集体行动面临着挑战。例如，秘鲁二十世纪 90 年代期间，采用短期合同的迅速增加和同一阶段期间加入工会的急剧下降之间存在一种极为密切的相互关系。⁵⁵

92. 在大韩民国，临时工在整个劳动力中比例的增加被视为是入会率下降的主要原因之一。根据韩国劳动和社会研究所的研究，尽管入会的整体比率为 9.6%，而目前占有所有雇员近 50% 的临时工的入会率仅为 1.7%。⁵⁶ 在日本，非全日制工人入会率(5.3%)仍大大低于总体比率(18.5%)。然而，由于日本工会的协同努力，与 20 年前相比，已使非全日制工人加入工会的数量有显著增加。⁵⁷

⁵⁰ 国际货币基金组织：危机期间有关就业经历方面的贯穿性主题，职员地位注解，第 14 页，2010 年，美国华盛顿特区。

⁵¹ 改善生活和工作条件欧洲基金会：大萧条期间欧洲就业结构方面的变化，2011 年，都柏林。

⁵² 国际劳工组织：2010-11 年全球工资报告：危机时期的工资政策，第 46 页，2010 年，日内瓦。

⁵³ 实施公约与建议书专家委员会，意见，大韩民国，第 100 号公约，2009 年。

⁵⁴ M.Bell：加强不稳定工人的保护：非全日制工人，国际劳工组织都灵国际培训中心，2010 年，都灵。

⁵⁵ F. C. Luque 和 C. Sanchez：“非正规就业形式政策对秘鲁纺织品出口活动的影响”，载于《Actualidad Laboral Andina》，2008 年，2 月 21 日。

⁵⁶ K So-youn：“工会会员人数下降到 10% 以下”，载于《The Hankyoreh》，2011 年，11 月 17 日。

⁵⁷ Hamaguchi 和 Ogion：非正规工作：趋势、劳动法政策和产业关系发展：日本的情况，产业和雇佣关系司，工作文件第 29 号，第 29 页，国际劳工组织，2001 年，日内瓦。

93. 向结社自由委员会提出的越来越多的申诉案例数量涉及公共和私营部门中自营就业工人和非标准工人的处境。结社自由委员会的报告证实，这些就业形式可对工人的集体组织提出复杂的挑战，在没有对就业形式加以适当的管理和置于监督的情况下，它们会被用以规避或甚至损害结社自由和集体谈判权。⁵⁸ 由结社自由委员会审议的一些案例具有共同性，都是涉及自营就业工人在组建或加入工会方面面临的困难，以及涉及对现有一种雇佣关系进行伪装的企图。另外一个问题是，反工会的歧视现象的表现形式不易被发现，但当用人单位和工人之间没有一种长期或直接合同关系时则更具损害性。结社自由委员会受理的其它一些案例突出强调了一些国家的分包工人和由私营就业机构雇用的工人在试图进行集体谈判时面临的“绝境”。假如适用的产业关系立法主要是为处理长期、全日制和双边雇佣关系而设计的，则此种情况的解决可能会尤为困难。

94. 尽管受雇于非标准就业形式的绝大多数工人并没有从事强迫劳动，但假如没有适当的管理和监督，则其就业地位的不稳定性和特别是中间人在其雇佣关系中的参与将会恶化他们所处的不利处境并引起强迫劳动的发生。在某些部门中，如服装业，强迫劳动可能会在复杂的分包的金字塔式的背景下延伸到正规和非正规经济。在一些国家，防止移民工人改变他们的就业形式并将他们束缚于其雇主的专项短期合同安排展示了一个雇佣关系的管理如何能对强迫劳动的发生产生显著影响的触目惊心的范例。

95. 越来越多的国家正在采取改善雇佣关系管理的行动并正在采取举措，具体说明管理非标准就业形式的法律制度和调整其运用。尽管它们并不是全部直接突出了工作中基本原则和权利，但这些措施可为其有效实施创造条件做出显著的贡献。

96. 根据 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)中提出的指导，采取的行动包括澄清受雇和自雇工人之间的区别以及同隐蔽的雇佣关系作斗争的措施。在这方面，为确定现有的一种雇佣关系制定了标准，⁵⁹ 成立了专门机构发布一般建议和解决争端，⁶⁰ 并开展了旨在消除某些部门中虚假自营就业行为的劳动监督运动。⁶¹ 确保工人得到一种雇佣关系，保障有效地享有结社自由和集体谈判的关键，同样也是明确地承认真正的自营就业的工人加入工会、组建其自己的代表性组织和集体谈判的权利。⁶²

⁵⁸ 特别参见第 2083、2430 和 2433 号案例(加拿大)、第 2051 和 2556 号案例(哥伦比亚)、第 1615、1865 和 2602 号案例(大韩民国)和第 2675、2687 和 2757 号案例(秘鲁)。

⁵⁹ 例如，见南非，“良好行为准则：谁是一名雇员”，2006 年第 1774 号通知，政府公报，2006 年 12 月 1 日。

⁶⁰ 例如，比利时，“劳资关系管理委员会”，根据法律计划(I)创建，2006 年 12 月 27 日。

⁶¹ 关于巴西，见 R. R. Pires：“法规斟酌管理：劳动监察工作两种模式中的创新和问责”，载于《体面劳动管理：劳动力市场法规方面的新方向》，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

⁶² 见西班牙，第 20/2007 号法令。

97. 许多国家在非标准就业形式方面正在采取一种双重处理方法：首先是确保采用此类安排是合法的，例如，通过保证短期合同仅被用于临时性的任务；⁶³ 和其次，承认非标准就业形式中的工人享有与从事相同或类似工作的正规工人享有相同或类似的就业条件的权利，包括部门或公司集体协议中规定的津贴在内。⁶⁴ 在此类情况下，待遇平等和促进集体谈判的原则是相辅相成的。这些措施在防止用于反工会目的而采用滥用非标准就业形式方面是有效的。这方面应当指出，一些国家最近将就业状况列入禁止歧视的理由中。⁶⁵

98. 社会伙伴对非标准就业形式的管理越来越多的关注，正在国际和国家层面导致达成一系列协议，而这些协议也处理工作中基本原则和权利问题。在欧盟，非全日制工作和定期合同工作指令的通过，便是由欧洲社会伙伴分别缔结的框架协议的结果。⁶⁶ 国际私营就业介绍机构联合会(CIETT)和国际网络工会(UNI)全球工会联盟的成员于 2008 年 10 月签署了一份有关 2008 年临时机构工作的谅解备忘录(MoU)。该谅解备忘录突出了工作中基本原则和权利在确保临时机构工人的体面工作条件方面的作用，必须建立可靠的国家调节框架预防潜在弊端，部门社会对话与谈判达成临时机构工人的工作条件方面以及采用临时机构工作条件的相关性。还缔结了促进非标准就业形式工人的就业保障以及平等报酬和待遇的国家集体协议。在具有多边雇主谈判结构的国家中，还将保护和权利扩展到了非标准就业的工人。⁶⁷

99. 在这一领域的国际工会举措包括全球工会理事会 2010 年通过的《有关临时工作机构的全球工会原则》。这些原则规定由临时工作机构聘用的工人必须享有包括同工同酬在内的与正规和长期雇员相应的同等待遇和机会。要求各国政府采取真正和切实措施，确保由临时工作机构派遣的工人能够有效地履行其加入或组织工会的权利，包括参与成为由用人企业的雇员直接组成的谈判小组中一个部分的权利，以及享有适用于用人单位的所有集体谈判协议的各项规定。

⁶³ 例如，法国《劳工法典》，第 L1242-2 节。

⁶⁴ 例如，阿根廷第 1694/2006 号法令；中国，《劳动合同法》，2008 年。

⁶⁵ 例如，在澳大利亚、大韩民国、荷兰和波兰。

⁶⁶ 1997 年 12 月 15 日欧洲理事会的第 97/81/EC 号指令，涉及由 UNICE、CEEP 和 ETUC 缔结的有关非全日制工作的框架协议；和欧洲理事会 1999 年 6 月 28 日的第 1999/70/EC 号指令，涉及由 ETUC、UNICE 和 CEEP 缔结的关于定期工作的框架协议。

⁶⁷ 关于一系列范围的分析，见 S. Hayter，T. Fashoyin 和 T. A. Koshan：“二十一世纪的集体谈判”，载于《产业关系杂志》，第 53(2)期，第 225-253 页。

**国际食品和有关工人工会联合会就哈内瓦尔茶厂
向经济合作与发展组织提出的申诉**

国际粮食、农业、旅馆、餐馆、饮食、烟草和相关工人工会联合会(IUF)就在英国注册的一个多国企业在巴基斯坦经营的哈内瓦尔茶厂发起了一项国际声援运动，并向负责经济合作与发展组织多国企业指南的联合王国国际联络方提出了申诉。国际食品和相关工人联合会指出，该厂 95%以上的工人是来自劳动力雇佣机构的临时雇员，而大量雇用临时工是为阻止可能的集体谈判而采取的一个战略。由于提出了申诉，任命了一名协调员，并于 2010 年在国际食品和相关工人工会联合会与该多国公司之间达成了一项直接解决办法：

- 协议要求将长期和直接招聘工人的数目增加十倍。
- 新的长期和直接招聘工人将主要从该厂代表临时工的组织行动委员会的成员中招聘。
- 无论是多国企业还是行动委员会的委员均承诺持续现行对话进程。
- 国际食品和相关工人工会联合会及其下属会员组织将有权在相关法律框架范围内履行在该厂中的全面代表职能。

2. 非正规经济

100. 占世界工人的绝大多数的大部分非正规工人未能从工作中基本原则和权利中获益。假如经常地忽略这一严峻的现实，则是对促进工作中基本原则和权利的一个反向挑战，更不用说在非洲和南亚，那里非正规经济中劳动力的比率高达 90%。⁶⁸

101. 根据国际劳工组织的定义，⁶⁹“非正规经济”系指在法律上或实践中未被正规形式安排所包括或未被完全覆盖的工人和经济单位从事的所有经济活动。非正规工人或是在法律实施的正常范围以外劳动，或是出于某种原因法律未能向他们提供保护。因此，非正规经济既包括所谓的非正规部门，也包括正规部门企业中的非正规就业。这种情况意味着，当某些非标准就业形式不受国内立法的充分制约时，相关的工人可能会陷入非正规的状况。实际上，在包括工业化国家在内的许多国家，特别是由于就业关系的削弱以及监督并实施劳动立法方面的困难，正规部门中的非正规性明显增长。⁷⁰

102. 就所涉及的部门、工人的非正规类别(非正规部门对非正规就业)和就业状况的形式而言，非正规经济五花八门，工资收入者往往属于少数。尽管农业无疑是受影响最大的部门，特别是在发展中国家，但非正规化是跨部门的，而且，例如，可以是在电子、建筑、纺织、旅游、运输和家政服务部门。在这方面，人们越来越

⁶⁸ 国际劳工组织：有关非正规经济中就业的最新统计，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

⁶⁹ 国际劳工组织：关于体面劳动和非正规经济的结论，国际劳工大会，第 90 届会议，第 3 段，2002 年，日内瓦。

⁷⁰ J. Jutting 和 J. R De Laiglesia：非正规正常吗？朝着发展中国家更多和更好的工作岗位发展，经济合作与发展组织，2009 年，巴黎。

越多地认识到，正规和非正规就业之间存在着统一和密切关系，特别是在全球生产链中。⁷¹

103. 然而，无论是从其权利还是从其经济状况来看，大多数非正规工人的脆弱性是一个重要的共同特征。由于缺少法治才营造了非正规经济的特征，绝大多数非正规经济工人无法享有、行使或捍卫其工作中基本权利，而且违反这些权利最为严重的情况往往发生在非正规经济中。非正规工人加入工会的比率在大多数国家都非常低，而通常是缺少任何有效的集体谈判可能性才使情况恶化。童工劳动，特别是其最恶劣的形式，和强迫劳动在非正规经济中不合比例走高，且歧视情况更为普遍：“那些面临直接或间接歧视和不能享有机会和待遇平等的人员，无论是在获得教育和培训、资源还是正规就业方面，通常以处于最恶劣工作的底部的非正规经济中的就业而告终。”⁷² 无论是在工业化还是在发展中国家，青年、妇女和移民工人在非正规经济中的集中程度都令人震惊，正规和非正规工人之间男女的收入差距更大。

104. 处理非正规化及其不利影响的最佳处理方法仍在讨论中，当对该问题确定范围时论其取得的进展并不明显是可以理解的。无可争议的是，坚定正规化努力是争取普遍实施工作中基本原则和权利的关键，它在缺乏法治的情况下是无法得到有效实施的。同时，如同权利和扶持型条件那样，工作中基本原则和权利是正规化进程的一个重要因素。结社自由的情况尤其如此。如同局长 1991 年对大会指出的那样，“只有通过成立和加入他们自己选择的组织，那些受雇于非正规部门中的人员才能施加足够的压力，对妨碍该部门的发展和改善其工作条件的那些政策、态度和程序进行必要的变革。”⁷³ 尽管法律和实践方面障碍重重，但自发组织的新战略已开始在全球劳动力市场中代表着某些最弱势工人的集体立场。例如，作为自营就业工人的一个非正规组织，加纳商人协会联盟(GUTA)经与政府磋商后成功的制定了更能反映非正规经济需求的交易和税收政策。该联盟还改善了获得培训机会并正在为其成员制定一个社会保护方案。⁷⁴ 非正规工人组织的另外一个显著例子，是印度的自营就业妇女协会(SEWA)，该协会或许是非正规经济中最出名的工会。⁷⁵ 这些例子虽然仍是极个别的，但突出强调，必须在非正规经济中促进组织起来的做法，以及工作中基本原则和权利和国际劳工组织的其它战略目标之间的协作。

⁷¹ A. Trebilcock: “利用发展方法处理非正规经济对劳动法的挑战”，载于 G. Davidor 和 B. Langile(编):《劳动法的疆界: 劳动管理方面的目标和手段》，第 63-86 页，哈特出版社，2006 年，牛津和波特兰。

⁷² 国际劳工组织: 体面劳动和非正规经济，报告六，国际劳工大会，第 90 届会议，第 40 页，2002 年，日内瓦。

⁷³ 国际劳工组织: 非正规部门的困境，局长报告，国际劳工大会，第 78 届会议，第 39 页，1991 年，日内瓦。

⁷⁴ 国际劳工组织: 结社自由和发展，第 18-20 页，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

⁷⁵ 见网址: <http://www.sewa.org>。

105. 由于贫困是非正规性的一个根源，并又与违反工作中基本原则和权利相联系，有针对性的社会保护和就业举措可在减少儿童的脆弱性和强迫劳动以及处理针对非正规工人及其家庭的歧视方面带来一种重要的影响。例子包括，明确针对童工劳动的社会转移计划，如哥伦比亚的家庭行动计划、尼加拉瓜的社会保护网和厄瓜多尔的人类发展救济。⁷⁶ 例如公共就业计划，在印度开展的有关国家农村就业担保方案(NREGS)的研究发现，由于实施了男女同酬计划，妇女参与国家农村就业担保方案的比率提高了，因而产生了一种期望对妇女的农业工资普遍的上调并减少性别工资差距施加更大压力。⁷⁷

3 处于风险中的工人群体和类别

106. 与其它群体和类别相比，某些人口群体和工人类别显然在工作中基本原则和权利方面更易于受到侵犯。风险最大的群体获得国家保护和集体行动保护通常有限，可能遭受多种形式歧视并陷入非正规性和贫困的恶性循环。报告的这一节突出了三个此类群体——移民工人、农村工人和土著民族⁷⁸——以及一个特定的职业类别，家庭工人。

107. 尽管缺乏精确的统计资料，特别是有关土著民族和移民工人的处境和国家之间存在巨大差别，国际劳工组织收集了这些工人在有关工作中基本原则和权利所有方面易受伤害的明显证据。⁷⁹ 家庭工人，其中妇女占 83%，往往来自移民、土著或农村，遭受严重的报酬歧视之苦，其工作报酬在任何劳动力市场中都是最低的。全世界约 40%的家庭工人在那些制定有允许就业或工作的最低工资法律的国家中工作，但家庭工作却不在实施之内。⁸⁰ 这些群体当中的工会入会率通常很低，而且家庭工人受集体协议覆盖的国家还不到国际劳工组织成员国的 5%。移民工人、土著居民和农村居民受强迫劳动和贩运影响最为严重。⁸¹ 在一些国家的重要经济部门中，工作儿童的 80%以上是土著。⁸² 国际劳工组织的研究发现，工作岗位申请

⁷⁶ 国际劳工组织：发展中国家非缴费社会转移的影响：摘要：工作文件，第 13 页，2010 年，日内瓦。

⁷⁷ S.Dasgupta 和 R.M.Sudarshan：劳动力市场不平等问题和妇女对印度国家农村就业担保计划的参与，政策一体化司，工作文件第 98 号，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

⁷⁸ 在全世界约 70 个国家中将自己确定为土著民族的有 3.7 亿之多。土著民族组成有约 5,000 个独特的群体，并占有地球领土的约 20%。见网址：www.ifad.org/english/indigenous/index.htm。

⁷⁹ 国际劳工组织：家庭工人的体面劳动，报告四(1)，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦；国际劳工组织：在就业和职业方面消除针对土著和部落民族的歧视：国际劳工组织第 111 号公约指南，2007 年，日内瓦；国际劳工组织：与土著和部落民族当中的童工劳动作斗争指南，2006 年，日内瓦；国际劳工组织：国际劳务移民：以权利为基础的处理方法，2010 年，日内瓦；国际劳工组织：为减贫而促进农村就业，报告四，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，日内瓦。

⁸⁰ 国际劳工组织：家庭工人受重要的工作条件法律保护的覆盖面，家庭工作政策简介第 5 期，2011 年，日内瓦。

⁸¹ 国际劳工组织：强迫带来的成本，同前，第 63-100 段。

⁸² Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur：尼泊尔的社会排斥和童工劳动：对 Janajatis 的专门提及(土著少数民族)，国际劳工组织关于在尼泊尔可持续的消除债役的项目，国际劳工组织，尼泊尔，加德满都。

人如果是移民则要比一般申请人多提交 3 至 5 次申请才能得到明确的答复。在经济下滑的情况下，移民工人还往往首先被裁减。⁸³

108. 每一群体都具有其特征和本身固有的脆弱性。作为一个职业类别，家庭工人尤其受苦于其工作的孤立状况和被认为是“妇女”的工作带有的职业的偏见。土著居民受到结构性歧视的广泛影响。他们的生活方式，包括其传统的职业和对其土地的利用，往往不被承认为是“正常”经济体系中的组成部分，而且其在公共决策中的参与往往有限。由于他们被招聘的方式以及由于他们在其受雇国的不确定或非法地位，移民工人可能会更过多地处于被剥削的风险之中。在一些国家，农村地区由于缺乏处理其具体需求的国家政策而深受影响。

109. 除这些特征以外，不同的群体在实施工作中基本原则和权利的四个方面大多都遇到共同的障碍。这些障碍包括：难以利用国家机构及其以后劳动立法实施的薄弱；缺乏对其基本权利的了解；缺乏强有力的集体发言权，阻碍他们有效地捍卫其权利和利益；和最后，但并非最不重要的一点是，高贫困水平。一些三方成员在这些障碍中正在针对每一个障碍采取重大举措。由于家庭工人、土著居民、移民和农村工人大量从事于非正规劳动，为每一群体采取的措施是对有关工作中基本原则和权利在非正规经济中的挑战作出的实质性的反应。

立法的覆盖面

110. 这些弱势工人在许多国家还处于被立法排斥的不利处境，使得他们在工作基本原则和权利方面得不到适当的法律保护。此种情况在家庭工人、移民和农业工人在结社自由和集体谈判方面尤为突出。在非歧视和家庭工作和农业中最低就业年龄方面也存在着类似被排除在外的情况。他们还可能遭受更广泛的立法差距缺陷之苦，这种缺陷对就业和职业中的平等具有显著影响。家庭和农业工人有时未受到调整雇佣关系中的核心要素的劳动立法充分保护，如最低工资和工时。全世界家庭工人的半数以上没有有关其正常周工时的法定限制。⁸⁴ 例如土著居民，其传统职业和他们所拥有的土地往往很少或不受法律保护，⁸⁵ 使相关人员处在因其出身受到直接或间接歧视的风险中。

111. 一些国家最近通过了一些改革，将结社自由和集体谈判权扩展到农业工人、家庭工人或外籍工人。对家庭工人的关注使得在 2011 年 6 月通过了家庭工人公约

⁸³ L.Simeone, P.Taran 和 A.Gachter: “处境检测”：在国际劳工组织方法学基础上获得就业方面受到的歧视，国际劳工组织，2007 年，日内瓦(2010 年 3 月更新)，第 4 页；和 I.Awad: 全球经济危机和移民工人：影响和应对措施，第 2 版，国际劳工组织，2009 年，日内瓦。

⁸⁴ 国际劳工组织：受重要工作条件法律覆盖的家庭工人，同前。

⁸⁵ 非洲人权委员会：土著民族/社区专家工作组的报告，根据非洲人权委员会在其第 28 届常会上通过的“关于非洲土著民族/社区人权的决议”而提交，2005 年，班珠尔；R.D.Roy: “转轨中的职业和经济：吉大港山区的例子”，载于国际劳工组织：土著和部落民族的传统职业：形成中的趋势，第 73-119 页，2000 年，日内瓦。

(第 189 号)和家庭工人建议书(第 201 号)，这两个文书为世界范围取得进展提供了重要的新机会。包括阿根廷、智利、印度、葡萄牙、南非和特立尼达和多巴哥在内的数目众多的国家已将其劳动和社会保障立法的重要方面内容扩展到家庭工人。

抵制可能对工作中基本原则和权利的侵犯

112. 家庭工人、土著居民、移民和农业工人在享有有效的监督和实施机制方面往往面临巨大的困难。此种情况对边远地区的农业工人来说尤为如此，与其它群体相比，他们更易于因缺乏劳动监察、劳动法庭和其它实施机构资源而受其影响。⁸⁶此外，可能特别难以对他们的工作进行监督，因此可能需要创新型处理方法。例如，私人家庭中的家庭工人便属于此种情况。最后，这些群体高程度的非正规性和不稳定性，加之他们缺乏对本身权利的了解，因而成为在法院中维护其权利的巨大障碍。特别是，处于一种非法处境或受双边签署的协议覆盖的移民工人可能会由于担心被遣返而不揭发他们的权益受到侵犯情况。

113. 面对这些困难，一些国家决定为保护处于风险中的某些群体的劳动权利划拨更多的资源。例如，在约旦，移民工人占出口部门劳动力的很大比例，为此大大增加了劳动监察员人数，并针对贩运问题提供了专项的培训。在其它一些国家，为适应处于风险中不同工人类别的特点而调整了监督和实施机制。在联合王国，因为农业部门中贩运和其它形式的虐待时有发生，因此，为对该部门中经营的中间人进行管理成立了一个专门的机构，名为工头许可证管理局。⁸⁷考虑到私人住宅的不可侵犯性和监督家庭工人的劳动条件的必要性，乌拉圭通过了一项法律条款，当发生推测的违反劳动或社会保障条款的情况时，允许入户监察。为弥补家庭工人及其雇主法律程序知识的缺失，一些国家，如阿根廷和南非，制订了一些方便提供口头证据和调解的简化了的劳动争议处理程序，该程序现已被广泛采用。实际上，最近的研究发现，由家庭工人向南非调解、和解和仲裁委员会提出诉讼的比率高于其在整个劳动力中所占的比例。⁸⁸

114. 通过监督和实施措施，为处于风险中的工人提供适当的保护措施在许多国家不仅是一个迫切的需要，而且也是一个逐渐形成的挑战。例如，包括由劳动监察部门和警方在内的采取的联合行动处理未申报工作和不正规的劳务移民的举措，这些举措对不正规的移民工人的劳动保护所产生的影响引起了关注。因此，应着眼于采取此类联合行动的必要性，以捍卫身处不正规状态的移民工人的劳动权利，并确保他们向主管劳动当局寻求保护的能力不受影响。

⁸⁶ 国际劳工组织：劳动行政管理和劳动监察，报告五，国际劳工大会，第 100 届会议，第 267 段，2011 年，日内瓦。

⁸⁷ 国际劳工组织：强迫带来的成本，同前，第 165 和 177 段。

⁸⁸ 国际劳工组织：家庭工人的体面劳动，同前，第 253-257 段。

集体发言权的缺失：一个重要因素

115. 这些群体在组织起来并采取集体行动方面通常面临巨大的障碍，而且正是由于此类话语权、认可度和影响的缺失，使得他们在工作中基本原则和权利方面容易受到虐待。

116. 工人组织和雇主组织可谴责侵权情况并共同谈判解决此类情况的办法，并为相关群体的保护游说有利的政治决定以及法律和机构举措。在家庭工人能够组建他们自己的组织并获得其它工会支持的那些国家，最近在劳动法方面发生了许多终结将家庭工人排除在外情况的改革。还有一些生动例子表明，工会和雇主组织通过将当地工人和雇主组织起来，在农业部门中消除童工劳动方面发挥一种重要作用。例如，在印度的泰米尔纳德邦和中央邦，工会及其最近组织起来的农村会员正在通过与地方领导人和雇主对话，实施村庄中无童工劳动的理念，并正在达成针对童工劳动的集体协议。同样，乌干达雇主联合会在地方层面成立了一些童工劳动监察委员会，特别是在咖啡、茶、水稻和甘蔗部门中。工会和土著居民的代表性组织之间也正在形成协作与联盟，特别是在拉丁美洲，以确保考虑到他们的特别需求。在某些国家，此种情况使土著组织进入了防止和消除童工劳动的国家三方委员会。

117. 一些政府和社会伙伴为克服这些群体和类别在组建工会和集体谈判方面遇到的法律和实施方面的障碍采取了重要举措。在乌拉圭，建立一个委员会谈判家庭工人的工资和其它条件加强了该部门中的工人组织和雇主组织。乌拉圭家庭主妇同盟同意在该委员会中作为雇主代表，而工人工会间大会——全国工人大会(PIT-CNT)同意当时尚未登记注册为一个工会的全国家庭工人联合会可代表其进行谈判。一些国家在国际工会联合会的支持下，签署了移民工人的目的地国和原籍国工会之间的合作协议，目的主要是便利他们享有结社自由和集体谈判的渠道。但如同一些国家中的立法和司法当局表明的那样，他们不愿意承认家庭工人的集体谈判权，所以仍是一个态度和惰性的问题。

贫 困

118. 一些国家已经出台了经济和社会政策，旨在对促进减贫和将工作中基本原则和权利扩展到处于风险的群体之间进行协调。在南非，2002 年将最低工资扩展到家庭工人的决定被认为减少了其总体贫困水平以及性别报酬差距，尽管在实践中实施的困难持续存在。在印度，政府采取了一种“综合处理方法”，通过社会保障措施，公共工程计划和免费义务教育的结合在更大规模的减贫和农村发展战略中消除童工劳动和强迫劳动。

119. 然而，需要采取紧急和决定性行动的是，改善家庭工人、土著居民、移民和农村工人在有关工作中基本原则和权利方面的处境。尽管这些行动通常是支离破碎的，

但到目前为止采取的行动表明的是重点突出实现结社自由以及减贫和促进工作中基本原则和权利之间进行协调的潜力，特别是在那些受非正规影响规模较大的部门。

4 出口加工区和出口部门中的工人

120. 国际劳工组织把出口加工区(EPZs)界定为“享有特殊优惠措施，为吸引外国投资者而建立的工业区，在工业区中，进口的材料在(再)出口之前经过某种程度的加工”。⁸⁹ 根据国际劳工组织的估计，2006年在130个国家中成立有3,500个出口加工区或类似的工业区，提供了直接工作岗位达6,600万个以上，其中仅中国就有4,000万个。⁹⁰ 出口加工区可为在劳动力市场中处于困境的工人群体，如青年、妇女和低技能者，提供获得正规就业的重要机会。但他们中的某些群体在已创造工作岗位的质量和尊重工作中基本原则和权利方面仍是持续被关注的一个焦点，特别是结社自由和集体谈判。

121. 以监督机构的评论为基础的一项国际劳工组织调查，突出强调了为数众多的国家阻碍出口加工区中的工人履行结社自由和集体谈判。⁹¹ 这些情况包括，在某些情况下由立法强行的禁令或限制、针对工会的歧视行为、有时涉及诉诸暴力阻止组建工会的举措以及非常薄弱的执法水平。在一些国家开展的研究也强调了，出口加工区劳动力的日益临时性，以短期和机构合同取代标准的雇佣合同，影响到结社自由和集体谈判。⁹²

122. 在执法薄弱和通常未建工会的背景下，出口加工区中还可能发生与就业和职业平等和强迫劳动相关的困难。在出口加工区中确定的强迫劳动的案例大多涉及由私营职介机构采用虐待行为招聘的移民工人，而且在某些情况下，采用了超过法律限制的强制性和有时是无报酬的加班。⁹³

123. 诸如约旦一类的国家，在改善出口加工区中的劳动监察方面做出了实质性努力，而最近，在多哥和斯里兰卡注意到，工会组织在出口加工区中增多了。⁹⁴ 然而，可得到的信息表明，在查找与出口加工区相关问题方面的大多数国家中没有取得任何进展。在2008年和2011年之间，实施公约与建议书专家委员会对已批准第87号和第98号公约的23个国家的出口加工区中工人的结社自由和集体谈判权表

⁸⁹ 见国际劳工组织：涉及出口加工区的劳动和社会问题，(1998年，日内瓦)，第3页。TMAPZ/1998，(见理事会文件GB.301/ESP/5)。

⁹⁰ W. Milberg 和 M. Amengual：出口加工区中的经济发展和工作条件：趋势调查，工作文件第3号，第4页，国际劳工组织，2008年，日内瓦。

⁹¹ R. Gopalakrishnan：出口加工区中的结社自由和集体谈判：国际劳工组织监督机制的作用，工作文件，第1页，国际劳工标准司，国际劳工组织，2007年，日内瓦。

⁹² J.K. McCallum：出口加工区：来自中国、洪都拉斯、尼加拉瓜和南非的比较数据，产业和就业关系司工作文件第21号，第12页，国际劳工组织，2011年，日内瓦。

⁹³ 实施公约与建议书专家委员会，意见，危地马拉，2009年，第29号公约。

⁹⁴ 实施公约与建议书专家委员会，意见，约旦，2009年，第81号公约；和多哥，2011年，第87号公约。

示了关注。这些国家中的大部分未能按实施公约与建议书专家委员会的要求提供有关出口加工区中工会组建率的信息或是否签订了集体协议。

124. 在某些国家此类困难甚至超出了出口加工区范围并延伸到整个出口部门。近年来，在一些出口加工区和出口部门中发生了声势浩大和有时是激烈的劳工抗议活动，这种地方没有真正的谈判机制。⁹⁵此种情况彰显的是政府和全球供应链中的所有行动方不断加强促进并实现工作中基本原则和权利四个方面努力的重要性。在这方面，2007年由世界著名的时装和纺织品集团 Inditex 和国际纺织、服装和皮革工人联合会(ITLGWF)签订的《国际框架协议》⁹⁶是纺织、服装和皮革部门中的首份此类协议，为人们能作些什么提供了一个正面的范例。该协议承认“国际劳工组织第 87、98、135 号公约和第 143 号建议书中提出的结社自由和集体谈判权是在整个 Inditex 集团的供应链中确保可持续和长期遵守所有其他国际劳工标准的关键，因为它们为工人提供了监督并实施其工作中权利的机制”。⁹⁷

5. 在国家层面加强遵守工作中基本原则和权利：一个严峻的挑战

125. 作为全面实施工作中基本原则和权利的一个重要前提是，适当的国家立法必须有配套的有效的实施机构和机制。但根据国际劳工组织监督机构和社会伙伴的看法，⁹⁸这对许多国家实施工作中基本原则和权利的所有四项内容仍然是一个实际的挑战。

126. 在防止并处理违反工作中基本原则和权利方面继续存在巨大的实际困难。受害者的脆弱地位往往阻碍他们维护其权利。国家机构在进入许多发生违反情况的工作场所或地区遇到困难。形势的复杂性和多样性往往超出劳动法的传统范围，并要求各方面的国家机构采纳新战略。对一些经济活动进行监察也变得更加复杂。许多国家非正规经济中工人数量巨大以及诸如分包和就业机构一类的做法，使得确定一种雇佣关系和实际的雇主变得更加困难。缺少强大的工会和雇主组织构成了另外一种困难，因为“雇主组织和工人组织对遵守工作场所法则进行改进方面可作出显著的贡献，特别是通过在其成员当中开展的宣传和提高认识活动。作为

⁹⁵ 例如，2008年在埃及棉花出口部门中发生的迈哈莱罢工，或2010年在中国南方的几个电子和汽车工厂中发起的罢工。

⁹⁶ 关于《国际框架协议》的定义，见第4章。

⁹⁷ 一些研究注意到：该协议早已在有关结社自由和集体谈判方面在 Inditex 集团供应链中产生正面影响，K. Gregoratti 和 D. Miller：“有关工人权利的国际框架协议？来自柬埔寨里奇湖的洞察力”，载于全球劳动杂志，(2)，2011年5月，同时，如同设在巴西的一些 Inditex 集团供应商遇到的困难表明的那样，国际框架协议的存在本身并不意味着消除违反工作中基本原则和权利的所有风险。

⁹⁸ 国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，同前。社会伙伴在对调查问卷的第19条发表的数目显著的评论中提到了缺乏有效的工作中基本原则和权利的实施机制。

战略伙伴，它们还可通过良好的合作在确定劳动监察部门的优先考虑和活动方面作出贡献”。⁹⁹

127. 从可得到的数据和国际劳工组织监督机构的评论来看，为数众多的劳动部、劳动监察部门和劳动法庭在处理这些挑战时面临严重的资源制约。¹⁰⁰除一些重大的例外情况，这一长期问题近几十年来进一步恶化。例如，国际劳工组织在中美洲和多米尼加共和国开展的一个项目发现，划拨给劳工部的资源水平占 2009 年国家预算的 0.11%和 0.3%之间。

128. 关于劳动法整体执行中的严重缺陷和特别是工作中基本原则和权利实施严重不足的具体证据包括，在许多国家正规经济中非正规就业大量存在，以及由多国企业资助的私人社会审计员在一些出口部门中的出现，弥补国家劳动监察部门的缺失或不足。这些困难也可能反映在数量非常有限的国家中，它们向国际劳工组织监督机构提供了实践中实施工作中基本原则和权利以及就由劳动监察员和国内法庭采取的这方面行动信息和统计资料。

表 2.4. 实施公约与建议书专家委员会收到包含有关劳动监察行动情况或其他统计资料基本公约的报告比例(2010 年)

童工劳动%	歧 视%	强迫劳动%	结社自由%	所有基本公约%
58.8	31.5	13.3	4.5	25.4

表 2.5. 实施公约与建议书专家委员会收到包含有关法庭裁定信息的基本公约报告的比例(2010 年)

童工劳动%	歧 视%	强迫劳动%	结社自由%	所有基本公约%
1.5	8	7.8	5.8	6

129. 一些国家已表明了它们处理这些挑战并改善实践中实施工作中基本原则和权利四个方面的决心。例如，劳动行政管理部门和劳动监察部门对工作中基本原则和权利给予更多关注的趋势日益增长，特别是童工劳动、强迫劳动以及就业和职业中的歧视。例如，在玻利维亚和秘鲁，最近为实施工作中基本原则和权利在劳工部中创立了专门的部门。在一些国家，劳动监察部门扩展了行动范围，纳入了强迫劳动和童工劳动的内容，通常是通过创立专门处理这些问题的一个特别单位，

⁹⁹ 本节吸收了国际劳工组织：劳工行政管理和劳动监察，报告五，第三部分第 250-258 段和第 294 段，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦；和强迫带来的成本，同前，第 198 段。

¹⁰⁰ 国际劳工组织：劳动监察，关于 1947 年劳动监察公约(第 81 号)及其 1995 年建议书，1947 年劳动监察建议书(第 81 号)，1947 年(采矿和运输业)劳动监察建议书(第 82 号)，1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)及其建议书(第 133 号)报告的全面调查，报告三(第 1B 部分)，第 209-210 段，国际劳工大会，第 95 届会议，2006 年，日内瓦。

如在巴西和在摩洛哥，任命劳动监察员为牵头人。这是一个重要的突破，因为童工劳动和强迫劳动往往不在劳动监察的范围之内，尽管劳动监察在与这些现象作斗争方面具备重要的比较优势。歧视整体而言，和特别是性别歧视，是一系列监察部门更多特别关注的主题，例如在肯尼亚和乌克兰，这两个国家已将这些问题列入其监察的调查表中。在其它一些国家，如哥斯达黎加和西班牙，最近开展了一些旨在预防并惩处性别歧视的大型监察运动。

130. 在许多国家中第二个相关趋势是，越来越多的公共机构参与了打击童工劳动、强迫劳动以及就业和职业中的歧视，并将协调它们各自开展的行动。例如，负责起诉犯罪活动的国家机构越来越多地参与了打击贩运人口，包括出于劳动剥削目的的贩运。在诸如美国和乌克兰一类的国家中，成立了一些专门的技术单位，大大增加对强迫劳动的刑事定罪案例。建立新的人权机构还可有助于工作中基本原则和权利的实施和在实际中维护。有关专门的平等机构的例子尤其是如此，它们通常负责促进与实施非歧视原则。其中占相当大比例的案例涉及就业和职业中的歧视。例如在法国，自其 2005 年成立到 2010 年期间，向与歧视作斗争和争取平等最高当局提起申诉中约 50% 涉及就业问题。这些机构在提高公众对就业和职业中平等的相关性的认识以及发布有关其实施的实践建议方面发挥了一种宝贵作用。此外，它们通常提供的灵活和较不太正规的实施程序与传统的法院相比更容易被接受。最后，地方机构在监督强迫劳动和童工劳动方面的参与，特别是在农村地区，如南亚的地区村庄委员会、西非的社区警戒团体以及尼泊尔和乌干达的童工劳动监督委员会，在一些国家呈现出另一种非常令人感兴趣的发展，特别是有鉴于执法机构在将农村地区充分纳入工作范围方面所经历的困难。

国家劳动检查官办公室(MPT)

国家劳动检查官办公室是一个自治的公共机构，独立于行政、立法和司法当局。该机构由 1988 年《巴西宪法》创立，其职能旨在保护基本的劳动权利。

国家劳动检查官办公室有七个主要的行动领域，包括工作中基本原则和权利的四个方面在内。劳动检查官无论是在联邦还是在区域层面属于高级公务员，不得被从该办公室免职。国家劳动检查官办公室有权利采取范围广泛行动以促进、预防和处理违反工作中基本原则和权利，如在公司或公共行政部门中进行调查、提出建议、与相关企业一道直接处理违反权利情况、在劳动法庭上采取法律行动或参与有关劳动案例的司法辩论。

国家劳动检查官办公室在有关工作中基本原则和权利的每一方面创立有协调其行动的专门结构：(童工劳动)Coordinfancia、(强迫劳动)Conaete、(就业和职业中的平等)Coordigualdade 和(结社自由和集体谈判)Conalis。它还与其它公共机构建立了一系列牢固的伙伴关系，如劳动部和劳动监察部门、主管就业和社会保障事宜的国家机构、劳动法庭、联邦警察和地方当局。它与工会和雇主组织密切合作。

通过诸如《反强迫劳动国家契约》一类的举措，国家劳动检查官办公室与其它国家机构、社会伙伴和公民社会建立了广泛的联盟，以铲除违反工作中基本原则和权利的根源。

131. 第三个趋势涉及在一系列国家开展的工作，改善解决劳动争议机制的效率。例子包括，过去十年期间由六个南美洲国家实施的劳动法庭改革，¹⁰¹ 那些地方劳动案例被严重拖延。就劳动法整体而言，这些改革的主要目的是，通过采用口头而不是书面议事录以及规定在更短的期限内显著地改进诉讼程序的速度。在大多数的这些国家中，劳动法庭和审判团体专业化程度也得到了加强。在这方面，引人注目的是智利将劳动法庭的数量从 20 个增加到 81 个。在为实施改革而投入了显著的资源的那些国家，对司法诉讼程序的平均持续时间方面产生了重大的影响。此外，无论是针对原则和权利的四个方面还是针对结社自由，一些国家还制定了有关工作中基本原则和权利的特别诉讼程序。这些改革的共同目标，是通过与那些适用于一般劳动权的情况相比更短的诉讼程序和期限，确保基本权利得到迅速和有效保护。此外，一些改革包括了加强工作中基本原则和权利的司法保护的额外措施，例如改变举证的负担、法庭宣布即刻的临时性保护措施和强制实施，诸如复职一类的补救措施的可能性，以保证在实践中重新恢复被侵犯的基本权利。这些措施在结社自由的情况下尤为相关。

132. 过去十年来，柬埔寨、中国、印度尼西亚、日本和葡萄牙也通过了立法引入了司法或解决劳资争议改革，这可能会影响工作中基本原则和权利。中国于 2008 年进行了其解决劳动争议程序的重大改革，以确保当年通过的新的劳动立法的有效实施。¹⁰² 尽管它们并不完全适用于工作中基本原则和权利的四项内容，中国改革中的一些措施改善了普遍享有劳动权利，如免费诉讼程序、在某些情况下将举证的负担转移到雇主以及承认工会的作用。¹⁰³ 改革似乎面临着一系列实施的挑战，如需要额外的资源、缺乏专业化的劳动仲裁人和法官以及工人对官办工会的有限依赖。然而，它明确说明了可资利用并能给出有效方案的迅速解决劳动争议的机制在劳动法和贯彻工作中基本原则和权利战略中的重要性。

133. 最后，人们越来越多的认识到，仅对违反情况加以惩处并不能确保实施工作中基本原则和权利。为此目的需要更广泛的行动，包括权利的促进、提高认识、预防性措施和支持受到侵权的受害者。一些国家中的监督和实施机构在接触工人和雇主并使他们了解工作中基本原则和权利的相关性方面正在投入越来越多的资源和工作。从整体看，向国际劳工组织报告的许多倡导性行动涉及童工劳动、强迫劳动以及就业和职业中的平等，而且这些往往是与雇主组织和工人组织密切合作开展的。然而，此类行动似乎很少涉及结社自由和集体谈判。为保护受害者，

¹⁰¹ 智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。两个中美洲国家，哥斯达黎加和尼加拉瓜开展有类似的改革。见 A. Ciudad Reynaud: “拉丁美洲着手进行诉讼程序改革”，载于《诉讼法杂志》，2010 年，第 3-4 期。

¹⁰² 《劳动争议调解仲裁法》，2008 年 5 月 1 日。

¹⁰³ 见 F.Lee Cooke, “三个新劳动法在中国的颁布：未预料到的后果和雇佣关系中‘新行动方’的出现”，载于 S. Lee 和 D. McCann(编): 有关体面劳动的管理，劳动力市场管理中的新方向，第 180-205 页，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

在强迫劳动领域正采取重要的举措。这些举措包括有关防止并打击贩运人口和保护其受害者的 2001 年《欧洲指令》，¹⁰⁴ 和由巴西劳工部发起的旨在为强迫劳动的受害者及其家庭成员提供就业机会和职业培训的《拯救公民》项目。

134. 上面列举的不同举措为工作中基本原则和权利的国家遵守战略提供了重要的指导。然而，所叙述的许多创新措施似乎更多的是针对童工劳动、强迫劳动和平等，而不是针对结社自由和集体谈判。此外，划拨给监督和实施部门资源的严重不足在许多国家仍是一个主要问题。

¹⁰⁴ 欧洲议会和欧洲理事会 2011 年 4 月 5 日关于预防并打击贩运人口和保护其受害者的第 2011/36/EU 号指令，该指令取代欧洲理事会框架决定第 2002/629/THA1 号。

第三章

更协调地利用国际劳工组织的行动手段

135. 如同在前面的章节中概述，向三方成员提供支持实现工作中基本原则和权利的本次审议情况，重点论述了国际劳工组织通过有效利用其一切行动手段处理其成员国的现实和需求现在具备的能力和取得的业绩。根据《社会正义宣言》，这一审议的目的是进一步充实计划、预算和其它治理决定，以便以一种更有序的和系统的方式，调动国际劳工组织的一切行动手段，落实其优先事项。正如在《社会正义宣言》的筹备工作中强调的那样，尽管“协调这些行动手段在某种程度上是通过计划和预算实现的”，但可以“大大提高其效率与合法性，条件是以三方成员的意愿为基础，这些意愿是经过在国际层面对趋势、行动优先事宜、以及启动政策的方式等问题进行深入讨论后反映出来的”。¹

136. 由于这是涵盖工作中基本原则和权利所有四项内容的首次周期性讨论的议题，因而，目前尚无涵盖所有工作中基本原则和权利的共同行动计划为当前的审议提供一个全面基础。因此，本章一开始先简要回顾国际劳工组织在这一领域计划行动的现行框架，包括评估其影响的机制。之后，审议由《社会正义宣言》确定的促进实现工作中基本原则和权利的主要行动手段，即技术合作、劳工局的技术和研究能力和与标准相关的行动。²

137. 在这方面出现的主要问题之一，是如何实现以下几种平衡，一方面是促进工作中基本原则和权利的四项内容之间的平衡，另一方面以一种基于工作中基本原则和权利四项内容之间的相互关系整合方式促进工作中基本原则和权利的平衡和工作中基本原则和权利与国际劳工组织的其他战略目标之间的平衡。到目前为止，国际劳工组织在这一领域采取的行动主要是分别促进工作中基本原则和权利中的每一项内容。实际上，工作中基本原则和权利的四项内容中的每一项内容的行动之间是明显不同的。然而，最近做出了一些巨大努力，尽管互不关联；采取了一

¹ 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所做努力的能力，报告五，第 25 段，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

² 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，附件，II(B)(i)，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年 6 月 10 日，日内瓦。

种综合的方式促进工作中基本原则和权利，特别是通过技术合作和与标准相关的行动，从而提升了所采取行动的影响力。

A. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利行动的现行框架

1. 制定计划和评估

138. 近年来，国际劳工组织制定工作中基本原则和权利行动的计划和评估框架主要包括：国际劳工组织战略政策框架和相关的计划和预算文件；经大会对根据 1998 年《宣言》后续措施提交的《综合报告》进行讨论后由理事会批准的工作中基本原则和权利的每一项内容的行动计划；和各类评估手段。

2010-15 年战略政策框架和相关的计划和预算文件

139. 《战略政策框架》(SPF)是国际劳工组织制定中期计划的手段。当前的《2010-15 年战略政策框架》重点是在劳动世界中的重大优先事项方面，反映在 19 个成果中。³工作中基本原则和权利的四项内容首次以一种相对应的指标和目标的形式将各项内容反映在《2010-2015 年战略政策框架》的每一个专项成果中；成果 14(结社自由和集体谈判权)；成果 15(强迫劳动)；成果 16(童工劳动)；和成果 17(工作中的歧视)。此外，鉴于性别平等和非歧视在《2010-15 年战略政策框架》中被确定为贯穿性的主题，所以就业中的歧视反映在所有成果中。《社会正义宣言》指导了《2010-15 年战略政策框架》的制定，考虑到需要对体面劳动采取综合处理方法，该战略政策框架强调，尽管每项成果与四项战略目标中的一个目标有普遍关联，但每一项成果都为实现所有成果做出了贡献。

140. 考虑到工作中基本原则和权利与基本公约的内在联系，成果 18(国际劳工标准)也与促进工作中基本原则和权利相关。更广的意义上讲，当前的《2012-13 年计划和预算》强调，根据 1998 年《宣言》和消除童工劳动国际计划(IPEC)，促进工作中基本原则和权利需要与标准相关的议程同步进行。⁴此外，国际劳工组织与标准相关的行动是在理事会于 2005 年和 2007 年通过的标准战略及其相应的中期行动计划的指导下开展的，强调在与标准相关活动，以及帮助成员国批准公约并处理其实施方面的差距提供技术合作之间进行更好的协调，包括国际劳工组织监督机构的评论。强调帮助成员国与 1998 年《宣言》的促进性方法相一致。

³ 国际劳工组织：2010-15 年战略政策框架：体面劳动成为现实，理事会，第 304 届会议，2009 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.304/PFA/2(修订版)，第 63-74 段。

⁴ 国际劳工组织：2012-13 两年期计划和预算，第 250 段，2011 年，日内瓦。

工作中基本原则和权利中每项内容的行动计划

141. 在 2010 年 6 月修订 1998 年《宣言》的后续措施之前，向大会提交了关于工作中的基本原则和权利的每一项内容的《综合报告》。在大会讨论基础上，理事会审议并批准了涉及工作中基本原则和权利的相应内容的活动的行动计划。这些行动计划为今后四年期间工作中基本原则和权利的每一项内容确定了优先事项。

《综合报告》的三个周期已完成，最近一个周期的主题是 2011 年关于歧视的《综合报告》。不同的行动计划时间和细节情况各异，而且目的是处理工作中基本原则和权利不同内容之间的协调，或与其它战略目标之间的联系。

142. 有关行动计划的目前情况如下：

- 关于结社自由和集体谈判，行动计划时期为 2008-12 年；⁵
- 关于强迫劳动，2009 年通过了一个为期四年的行动计划，⁶ 但承认，局长呼吁为了在 2015 年前在全世界范围消除所有形式的强迫劳动，反强迫劳动全球联盟将继续是《打击强迫劳动的特别行动计划》(SAP-FL)活动的保护伞；
- 关于童工劳动，2006 年全球行动计划仍然是指导国际劳工组织行动的框架直到 2016 年：这是消除最恶劣形式的童工劳动目标的日期，理事会于 2010 年再次批准 2006 年全球行动计划，连同 2010 年行动计划。该计划附带有一个由 2010 年于海牙召开的全球童工劳动大会批准的到 2016 年实现消除最恶劣形式的童工劳动的《路线图》；⁷和
- 理事会于 2011 年 11 月批准的非歧视行动计划旨在指导劳工局今后四年的工作，但需符合当前周期性讨论的结果。⁸

国际劳工组织评估机制

143. 对国际劳工组织关于工作中基本原则和权利行动的审议吸纳了一些评估机制，包括计划实施报告提供了国际劳工组织每一两年期业绩和计划实施的概观，对每

⁵ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措》：技术合作优先事项和有关结社自由和有效的承认集体谈判权的行动计划，理事会，第 303 届会议，2008 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.303/TC/3。

⁶ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措》：技术合作优先事项和有关结社自由和有效的承认集体谈判权的行动计划，理事会，第 306 届会议，2009 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.306/TC/3。

⁷ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措》：技术合作优先事项和有关结社自由和有效的承认集体谈判权的行动计划，理事会，第 309 届会议，2010 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.309/TC/3。

⁸ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措》：技术合作优先事项和有关结社自由和有效的承认集体谈判权的行动计划，理事会，第 312 届会议，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.312/TC/3。

一成果做了详尽报告和分析，⁹ 重点是已取得的结果和消除童工劳动目标计划的最新实施报告。¹⁰ 根据理事会于 2005 年 11 月理事会通过的评估政策开展的国别计划和战略的独立评估也提供了有价值的信息。¹¹ 其开展的工作中的基本原则和权利的四项内容的唯一独立评估，是由理事会于 2011 年 11 月审议的国际劳工组织关于消除就业和职业中歧视战略的 2011 年评估¹² 和 2010 年开展的打击强迫劳动特别行动计划的评估。¹³

2. 关于工作中基本原则和权利的国际劳工组织计划

144. 主要针对促进工作中基本原则和权利的国际劳工组织计划有：1998 年《宣言》通过后，于 1999 年 10 月制定的促进国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言计划(DECLARATION)；1992 年制定的消除童工劳动国际计划；以及国际劳工标准司(NORMES)，该司由四个小组负责支持与实施基本公约相关的监督机构的工作并开展相关的促进和技术援助活动。所有这些计划都设在标准和工作中基本原则和权利的部门。目前劳工局的结构是 1999 年确立的，以反映以国际劳工组织的四项战略目标为中心的战略预算进程。

145. “宣言促进计划”通过行动向成员国提供帮助，其中包括国际劳工组织的宣传倡导、促进工作、研究和技术合作、促进结社自由和集体谈判、消除强迫劳动以及就业和职业中的歧视等全方位的行动。

146. 结社自由和集体谈判是通过范围广泛的活动促进的，这些活动主要是由“宣言促进计划”和国际劳工标准司开展的，但也包括社会对话部门中的其它司，特别是雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(CTRAV)。该行动的一个重要组成部分是有关三方成员的能力建设和培训，在某些情况下也针对其它一些行动方，如司法系统的成员、议员、检察官和学术界人士。其他活动包括信息的传播、立法改革援助、提高认识和有关国家产业关系体系以及法律和惯例信息的收集。经验表明，实现充分尊重组织和集体谈判权需要强有力的政策承诺，以及有时需要改

⁹ 国际劳工组织：2008-09 年国际劳工组织计划实施，报告一(A)，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦。

¹⁰ 国际劳工组织：消除童工劳动国际计划打击童工劳动的行动：2010 年的重点，2011 年，日内瓦。

¹¹ 国际劳工组织：评估：有关国际劳工组织评估的新的政策和战略框架，理事会，第 294 届会议，2005 年 11 月，理事会文件 GB.294/PFA/8/4。该评估政策于 2011 年 3 月被另外展期五年，为处理 2011 年开展的由一个独立的外部评估确定的某些不足而进行了一些调整，该评估发现，该评估政策总体良好，但在评估和决策之间需要一种更密切的联系。

¹² 国际劳工组织：国际劳工组织有关消除就业和职业中的歧视战略的独立评估，2011 年，日内瓦；高层评估的讨论：战略和体面劳动国别计划，理事会，第 312 届会议，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.312/PFA/9。

¹³ J. Walker：国际劳工组织打击强迫劳动特别行动计划的评估：从 2006 年至 2009 年，国际劳工组织，2010 年，日内瓦。

变管理劳动关系的僵化心态和处理方法。这要求劳工局的长期承诺和支持，时限往往超出一个两年期。

147. 关于强迫劳动，在该项主题的首份《综合报告》之后，于 2001 年 11 月在“宣言促进计划”范围内制定了打击强迫劳动特别行动计划。根据相关国家的情况，打击强迫劳动特别行动计划活动努力实现一系列目标：建立有关强迫劳动性质和规模的坚实知识基础；确保法律和政府政策是适宜的并与强迫劳动多边机构采用的处理方法相一致；支持法律实施；促进工会在保护工人免遭强迫劳动方面的作用；帮助雇主组织和企业采取停止使用强迫劳动的措施；影响招聘程序以促进安全移民；和帮助那些从强迫劳动中被解救出来人员的支持计划。

148. 考虑到歧视的普遍性，各项国际劳工组织的行动并不是集中在一个单一的计划中，而是包括“宣言促进计划”在内的许多国际劳工局部门和司局都在开展这一领域的技术合作。尽管有关国际劳工组织的非歧视战略的独立评估发现“国际劳工组织的非歧视活动，为处理就业和职业中的歧视的国家三方成员的努力做出了显著的贡献，”但承认“将劳工局的工作分成各自独立的几部分的倾向将挑战成果 17 战略的协调与实施”此种情况可能会妨碍“更一致计划的制定、实施和报告。”¹⁴ 国际劳工组织行动的主要目的是开发就业和职业中实现非歧视的工具，例如，通过促进相关的国际劳工标准、支持更好实施立法以及推动平等报酬。培训和提高认识活动在这方面发挥了重要作用。许多计划，如有关性别、艾滋病毒/艾滋病、移民工人和残疾工人的计划，包括了针对促进非歧视原则的活动，特别是在较大规模的计划和目标范围内。在这方面，国际劳工组织性别平等局(GENDER)在国际劳工组织技术合作项目的制定、实施和评估阶段协助并建议推动性别主流化。与国际劳工标准司和“宣言促进计划”合作，性别平等局还通过咨询服务、技术合作计划和地区的技术工作人员在国家层面实施促进性别平等原则。在此背景下，为更好的了解报酬差距，在科学地分享良好的工具和能力建设基础上，为采用一种综合的处理方法处理性别工资不平等提供了援助。

149. 关于童工劳动，消除童工劳动国际计划的工作不仅包括对三方成员的直接技术援助，而且也包括提高认识，研究和数据收集以及相关文书的促进。为支持成员国和社会伙伴消除童工劳动的努力，消除童工劳动国际计划通过了一个具有三个重点的战略：支持国家应对童工劳动措施，特别是通过童工劳动关注在国家发展和政策框架中的有效主流化；深入并加强打击童工劳动的世界范围运动；和促进将对童工劳动的关注进一步纳入所有国际劳工组织活动。在工作中基本原则和权利的四项内容中，从其规模、范围以及从消除童工劳动国际计划过去 20 年活动积累的经验方面来看，到目前为止打击童工劳动的技术合作是最为完善的。为支

¹⁴ 国际劳工组织：就业和职业歧视的国际劳工组织战略的独立评估，同前，第 42 页和 xii，第 9 段。

持其倡导努力，消除童工劳动国际计划自 2002 年以来组织了每年的《反童工劳动世界日》，这是吸引了媒体极大关注的一项国际劳工组织举措。

3. 年度审议

150. “宣言促进计划”还负责根据 1998 年《宣言》开展有关未批准的基本公约的年度后续措施，即人们所知的“年度审议”。涵盖工作中基本原则和权利的四项内容的审议是根据《章程》第 19 条第 5 款(e)项，要求成员国提交的报告以及由雇主组织和工人组织所发表的各自意见。多年来，年度审议已被简化，重点为每一非批约国制定一个基线，并定期加以更新。

151. 2010 年提交给大会的 1998 年《宣言》后续措施的概要指出，¹⁵ 年度审议列举出事实上每项未批约案例大量的相当详尽的情况，应不断予以更新并包括向理事会在内的机构提供使用，然后可将趋势和所采取措施的分析性评论列入周期性项目报告。年度审议的目的并不仅仅是促进批准，而且也检查未批约的情况并审议由相关成员国采取的努力，尽管在实践中，只提供了相当一般性的情况，但也在批约运动的答复中予以了转载。此外，从来没有在理事会上对年度审议进行多次讨论，而且，尽管已做出在一名非理事会理事希望发言的情况下将理事会变成一个全体委员会的特别安排，但从来没有人要求利用这一形式。¹⁶

152. 在 2010 年的讨论期间，三方成员强调了年度审议的重要性，而且大会决定根据经修订的 1998 年《宣言》的后续措施继续进行年度审议。

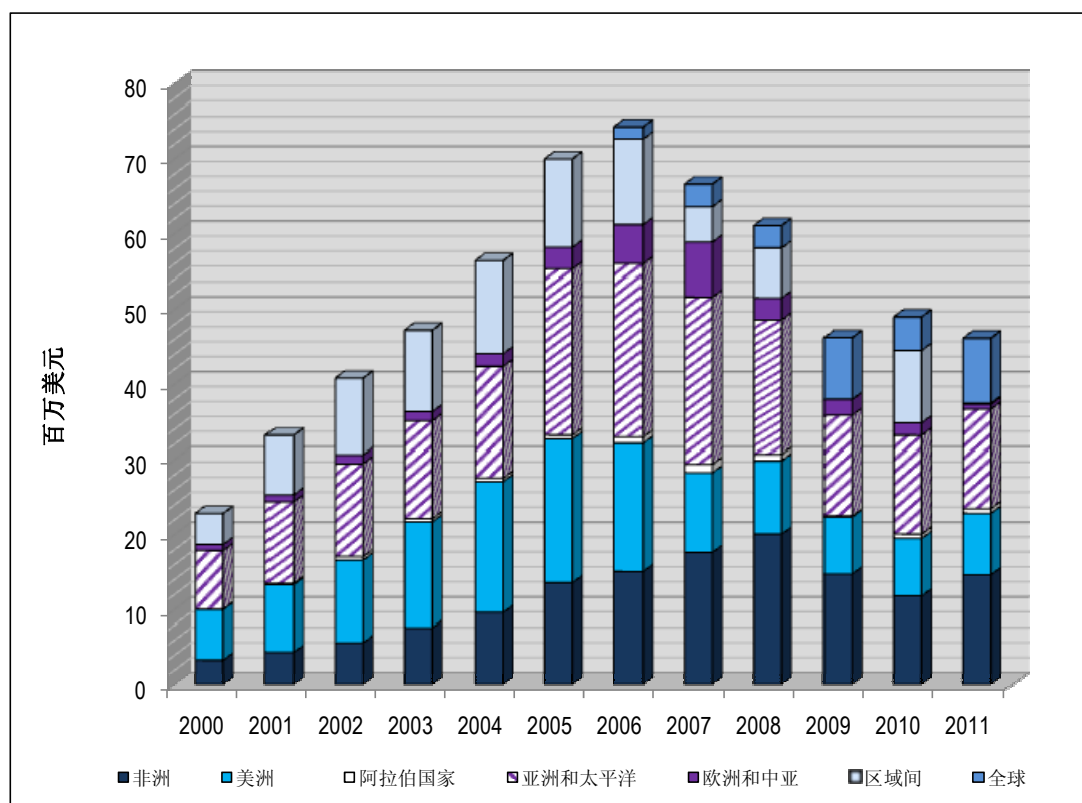
4. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利行动的资源

153. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利行动的资源是在经常预算(RB)、预算外技术合作(XBTC)和经常预算补充账户(RBSA)项下提供的。尽管 2010-2011 年计划实施报告论述了每项成果资源的分配情况，本节重点论述与促进工作中基本原则和权利相关的两个主要的国际劳工组织计划，即“宣言促进计划”和消除童工劳动国际计划。自它们启动以来，几乎所有活动都是通过预算外技术合作资源资助的。资金的缺乏，以及对预算外资源的严重依赖，给工作中基本原则和权利的技术合作带来了长期的挑战。以下图 3.1 至 3.4 显示了 2000 年和 2011 年之间，按上述两项计划和按区域划分的有关促进工作中基本原则和权利四项内容中每一笔预算外技术合作资源支出的变化情况。

¹⁵ 国际劳工组织：1998 年关于工作中基本原则和权利宣言后续措施的审议，报告七，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦。

¹⁶ 同上，第 21-37 段。

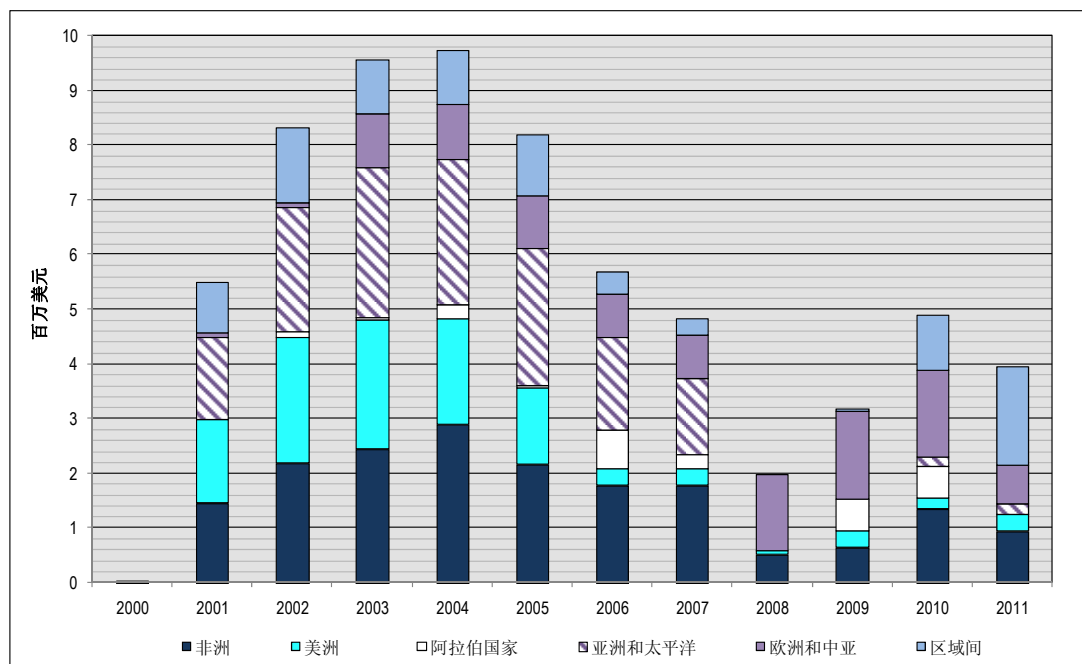
图 3.1. 2000-2011 年按区域划分的消除童工劳动国际计划技术合作资源的使用情况(百万美元)



154. 第 182 号公约通过后,许多捐助国为废除童工劳动的技术合作工作提供了可利用的资源。这一支持很快便影响到为其他工作中基本原则和权利提供的技术合作资源。消除童工劳动国际计划几乎完全依赖于预算外资金供应,其最大的捐助国是美国、联合王国,之后是荷兰。然而,自 2009 年以来,消除童工劳动国际计划的捐助方提供资金大为减少,使一些大型的实地项目停止。与以前的两年期相比,本两年期消除童工劳动国际计划占国际劳工组织全部技术合作计划的份额从 2008-2009 年的 23% 下降到 2010-2011 年预算外批准额的 18.3%。这一下降在 2011 年尤为显著(见图 3.1)。资金供应大部分分配给了直接提供服务的项目,而提供给针对政策或系统改革项目的资金较少。2010 年《综合报告》注意到,消除童工劳动国际计划当前的资金供应模式实际上制约了其“将其计划的范围扩展到最被忽略的区域、经济部门和最恶劣形式的童工劳动的能力。”¹⁷

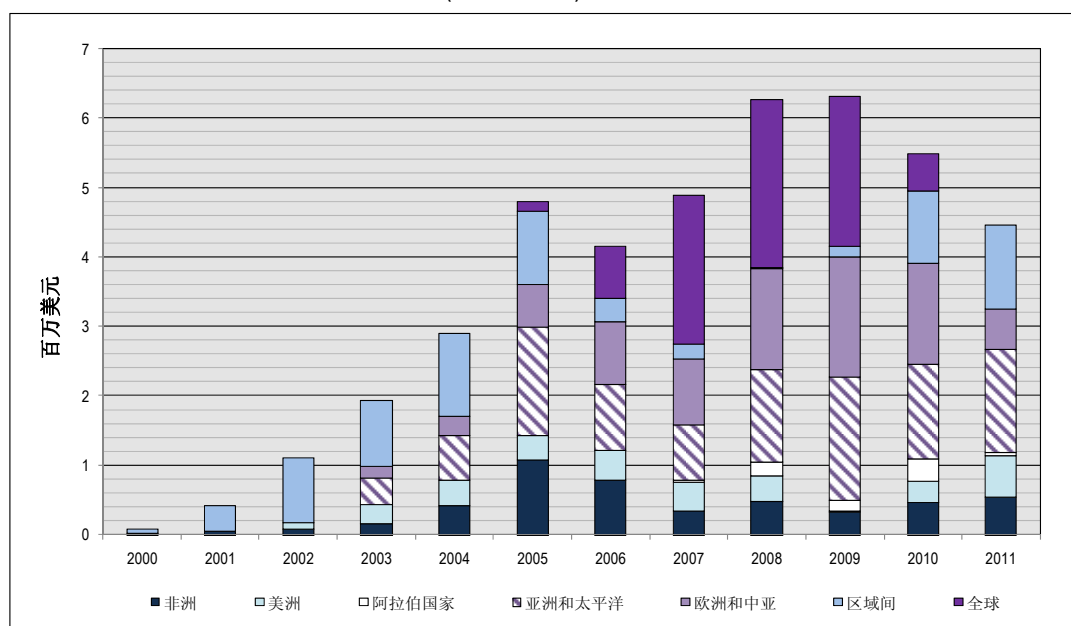
¹⁷ 国际劳工组织:加速反童工劳动的行动:根据《关于工作中的基本原则和权利宣言》的后续措施撰写的《综合报告》,报告一(B),第 295 段,国际劳工大会,第 99 届会议,2010 年,日内瓦。

图 3.2. 2000-11 年有关促进结社自由和有效的集体谈判的促进宣言计划技术合作资源的交付情况(百万美元)



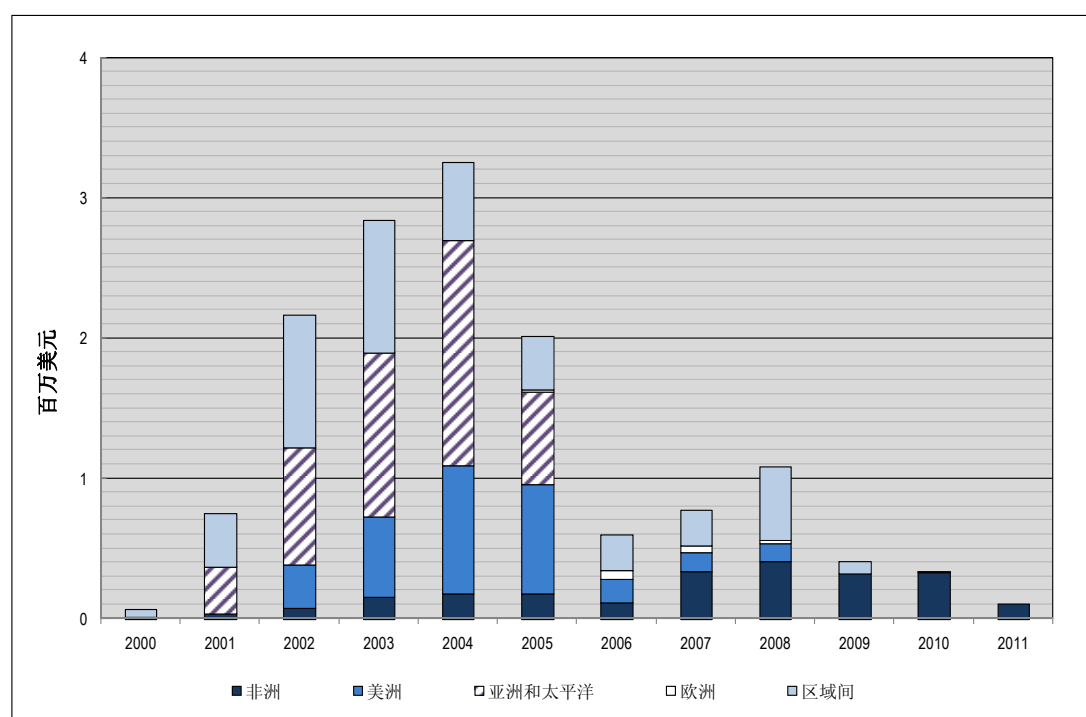
155. 2008 年《综合报告》指出，与“宣言促进计划”最初制定时相比，有关促进结社自由和集体谈判的捐款支持出现了显著的下降。然而，自 2008 年以来，“宣言促进计划”目睹了与结社自由和集体谈判项目相关的捐款资金供应的增加。在 2011 年，除直接与结社自由和集体谈判相关活动的 380 万美元支出外(见图 3.2)，“宣言促进计划”收到了 2,440 万美元的资金用于开展有关工作中基本原则和权利的这一内容的活动，目前正在利用这笔款项制定今后几年的计划。该款项是自制定该计划以来在任何一年中收到的最大数额的款项。

图 3.3. 2000-2011 年按区域划分涉及强迫劳动(SAP-FL)的促进宣言计划技术合作资源的交付(百万美元)



156. 直到 2011 年为止，打击强迫劳动特别行动计划完全依赖于预算外捐款。自其 2001 年启动以来，打击强迫劳动特别行动计划从联合王国、爱尔兰和荷兰收到了约 1,500 万美元的核心资金供应(没有指定用于任何具体国家的全球和区域间资金)。这些资金主要被用以研究、培训、全球倡导和为在各国开展项目提供种子资金。用于国家项目资金的大部分用于亚洲，那里的强迫劳动最为普遍。自 2009 年以来，打击强迫劳动特别行动计划的情况是资金供应的显著下降(见图 3.3)，削弱了其在实地的影响和交付能力。在努力使该计划更加可持续的过程中，2012 年打击强迫劳动特别行动计划首次得到了一些经常预算资金的供应。

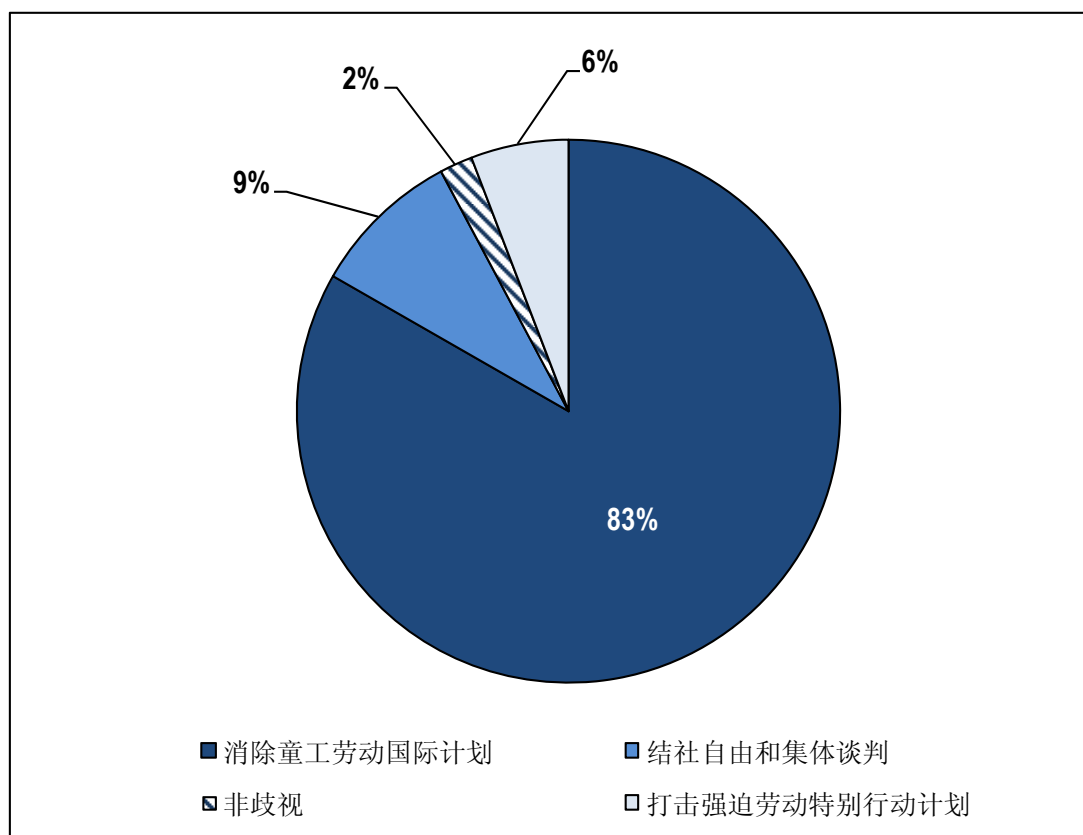
图 3.4. 2000-2011 年按区域划分涉及非歧视的“宣言促进计划”技术合作资源的交付情况(百万美元)



157. 尽管有关就业和职业中的非歧视的两个公约已普遍批准，但在帮助成员国实施方面明显缺乏预算外资源。由“宣言促进计划”获得的涉及非歧视活动的技术合作资源于 2004 年达到了最高额，但 2011 年可利用的资源与 2000 年持平(见图 3.4)。¹⁸ 在其它方面，由捐助国为支持非歧视方面技术合作提供的资源主要拨给性别平等局用于劳动世界中的性别平等。非歧视方面获得的预算外资源的数额(见图 3.5)仅相当于“宣言促进计划”和消除童工劳动国际计划 2000-2011 年期间预算外技术合作资源支出的 2%。

¹⁸ 该资金被用以非洲的一个项目：有关工作中基本原则和权利宣言实施的支持计划(PAMODEC)。

图 3.5. 2000-2011 年“宣言促进计划”和消除童工劳动国际计划的支出



5. 涉及国际劳工组织对工作中基本原则和权利采取行动的框架的事项

战略和计划框架

158. 关于国际劳工组织有关工作中基本原则和权利行动框架中的不同组成部分，有若干事项值得关注。为确保工作中基本原则和权利各项成果之间的适当联系加强协调一致，产生的问题是，该框架是否适当考虑到工作中基本原则和权利对既作为权利亦作为扶持型条件的体面劳动做出的具体贡献。考虑到工作中基本原则和权利活动对预算外资源的依赖，在当前资源减少的背景下这一点尤为重要。

159. 一个相关的问题是，与 2010-15 年《战略政策框架》和相应的计划和预算文件中反映的性别平等和非歧视的贯穿性比照，工作中基本原则和权利的其它内容不是此种情况。尽管战略政策框架承认结社自由和集体谈判在实现所有国际劳工组织战略目标中具有特殊的重要性，但并没有将其付诸实施，也没有实际发挥作为充分实现国际劳工组织战略目标必要权利和扶持型条件的工作中基本原则和权利的整体特定作用。

160. 关于在就业和职业中把非歧视作为一个贯穿性问题专门进行处理，独立评估忆及，在制度层面对性别平等和非歧视分别加以处理。通过性别平等局在总部和地区促进了性别平等，并为此开展了资源动员努力。然而，促进非歧视的工作

主要是通过“宣言促进计划”和其它单位。鉴于非歧视是一项成果并同时是一个贯穿性问题，评估提出的建议是在整个劳工局采取更有力和有效的团队工作和合作方法，以改善服务的交付。“为加强成果 17 的贯穿性，该战略应对基于不同理由的歧视之间寻找协调时提供更多的指导。[……]采用对性别平等类似方法，同样可将成果 17 的战略转化为将非歧视成为所有战略成果主流化的一项行动计划。”¹⁹

年度审议

161. 尽管基本公约的批准速度慢(童工劳动的批约速度除外)，非批约国家的大多数报告了它们批约的意愿。考虑到理事会和大会根据 1998 年《宣言》的后续措施赋予年度审议的重要性，因此出现的问题是，是否应加强当前的机制，以便就未批约的情况提供更具体的信息，并更有效地指导劳工局向有关国家提供的援助。²⁰

资源分配

162. 考虑到有关工作中基本原则和权利的技术合作严重依靠预算外资源，尽管工作中基本原则和权利的四项内容之间存在重大区别，但自愿捐款的不可预测性以及有关可利用资源的持续关注，对所提供援助的数量和质量具有相当大的影响。经验表明，工作中基本原则和权利项目需要具备一定的规模、持续时间和规划设计，确保其对成员国产生影响和有益处。资金供应的不确定性使得难以做出战略性规划，而可利用资金供应的低水平和资源的分散有时会使活动变得支离破碎。此外，无论是对批约还是非批约国家来说，需求始终超过了国际劳工组织的应对能力。²¹

163. 非经常预算资金供应对于以可持续的方式促进工作中基本原则和权利至关重要。然而，由捐助国对项目的范围、目标和区域重点提出的某些条件(指定用途的资金)对处理确保各技术合作计划和项目的相关性、连续性和影响的需求来说并不一定是最适宜的。另一个困难涉及公开招标的做法，社会伙伴在采用此种做法中的作用可能始终并未得到充分的理解。确定的第三个挑战涉及资金捐助国采取的零敲碎打处理方法的低效率。

164. 因此，此种情况引出了促进与工作中基本原则和权利的两个相关问题：工作中基本原则和权利的资源划拨(成果 14 至 17)，特别是参照经常预算和经常预算补充帐户资源，如何才能通过具有适当规模和持续时间的技术合作项目确保所提供援助的高度影响、质量和可持续性；和制定一项连续和综合的筹集资源战略，处

¹⁹ 国际劳工组织：关于消除就业和职业中的歧视的国际劳工组织战略的独立评估，同前，第 46-47 页。

²⁰ 根据理事会最近通过的一揽子改革方案，这一点似乎更有必要，即将仅审议并讨论需要做出决定的文件。向理事会提交的涉及年度审议的目的的文件仅提供一般信息。

²¹ 消除童工劳动国际计划，见国际劳工组织：反童工劳动行动：2010 年重点，同前，第 72 段。

理工作中基本原则和权利的所有四项内容，包括与捐助国进行讨论，以提高工作中基本原则和权利的技术合作计划和项目的相关性、连续性和影响力。

B. 技术合作

1. 国家层面的技术合作框架

165. 体面劳动国别计划(DWCPs)是国际劳工组织国家层面技术合作的主要手段。体面劳动国别计划旨在重点突出少量的国家计划优先事项(通常最多三个)，由政府和社会伙伴与劳工局密切合作确定。因此，根据国情和单个成员国的优先事项，体面劳动国别计划的内容在国与国之间存在着差别，此种情况明显影响着对包括与工作中基本原则和权利相关的有关资源和计划活动进行选择。尽管国际劳工组织有关工作中基本原则和权利方面的技术援助越来越多的是在体面劳动国别计划的背景下提供的，但情况并不总是如此，因为并不是接受此类技术援助的每一个国家都制定了体面劳动国别计划。

166. 有理由这样推测，虽然两者皆涉及敏感或有争议的问题，但成员国可能不会为了体面劳动国别计划而将工作中基本原则和权利确定为优先事项，而是可能选择更为容易达成共识的技术主题。所有体面劳动国别计划的约 20%明确提到了工作中基本原则和权利，或至少工作中基本原则和权利中的一项内容。有四个体面劳动国别计划在其国家计划优先事项中提到，工作中基本原则和权利是一个整体，²² 有九个体面劳动国别计划将消除最恶劣形式童工劳动列入它们的优先事项，有两个体面劳动国别计划列入了非歧视。²³

167. 尽管将工作中基本原则和权利专门列入体面劳动国别计划的国家优先事项的情况相当少见，然而，许多体面劳动国别计划列入了与促进工作中基本原则和权利相关的活动。例如，体面劳动国别计划的约 30%将保护工人权利、劳动法改革或实施国际劳工标准列入优先事项，但它们在大多数情况下包括了工作中基本原则和权利方面的活动。²⁴ 作为与另外一个战略目标相关的优先事项的成果(每一国家计划优先事项包括若干成果)，工作中基本原则和权利也可被间接列入体面劳动国别计划。在此类情况下，工作中基本原则和权利可能或多或少是对其它优先事项的补充，并因而可能会被作为“权利和扶持型条件”来处理。例如，当被列入时，结社自由和集体谈判的原则通常被作为加强社会对话和/或产业关系优先事项的组成部分而纳入体面劳动国别计划。与此类似，许多有关就业和社会保护的国

²² 孟加拉国、玻利维亚、马达加斯加和南非。中国体面劳动国别计划(2006-2010)列入了一个“促进工人权利以及基本劳工原则和权利”的优先事项。

²³ 毛里求斯(所有形式的歧视)和津巴布韦(性别歧视)。

²⁴ 没有专门对它们加以提及，但反映了工作中基本原则和权利的重要性的体面劳动国别计划优先事项的其他例子有：印度尼西亚(停止工作中的剥削)和印度(“逐步消除不可接受的工作形式”)。

别计划优先事项，通过专门提及妇女和男子、青年人、弱势群体、残疾人和/移民，把握就业和职业中的非歧视原则。此外，许多并没有明确将消除童工劳动作为国家计划优先事项的体面劳动国别计划，则将这一领域的活动作为就业促进优先事项主题下的一个成果予以列入。

168. 然而，总体而言，将工作中基本原则和权利纳入体面劳动国别计划的情况并不均衡。这具有特殊意义，不仅是由于体面劳动国别计划在国际劳工组织国家层面技术援助中的作用，而且也因为它们为劳工局赖以管理其在联合国发展援助框架(UNDAFs)背景下与联合国其它机构和伙伴合作的载体。与联合国的密切合作加强了地方层面的工作并有助于确保项目和计划的长期一致和可持续性。由于联合国发展援助框架是联合国国家层面行动的框架，国际劳工组织积极参与其制定与实施是重要的。显然，在工作中基本原则和权利被作为国家计划优先事项列入体面劳动国别计划的情况下，其重要性更可能被反映在联合国发展援助框架中。联合国发展援助框架在某种程度上包括工作中基本原则和权利。尽管某些仅附带提及 1998 年《宣言》，但其它一些发展援助框架包括了工作中基本原则和权利的所有四项内容所开展的具体行动。²⁵ 然而，大多数联合国发展援助框架，特别是在亚洲和太平洋以及欧洲区域，全部只将重点放在消除童工劳动方面而忽略了工作中基本原则和权利的其它方面。

2. 从有关工作中基本原则和权利的技术合作中汲取的经验教训

169. 正如将消除童工劳动列入体面劳动国别计划和联合国发展援助框架和消除童工劳动国际计划规模中反映的那样，到目前为止，童工劳动领域的技术合作发展最快。在 2010-2011 年，消除童工劳动国际计划在 88 个国家中实施了技术合作项目，并为世界所有五个区域的 103 个国家提供了技术咨询服务/技术援助。关于强迫劳动，打击强迫劳动特别行动计划到 2011 年年底总共实施了 19 个项目，包括与消除童工劳动国际计划的一个联合计划，与国际移民计划(MIGRANT)的一个项目和两个全球项目，总共涉及 17 个国家。关于结社自由和集体谈判，目前已由“宣言促进计划”实施 14 个项目，包括两个全球项目在内，涉及 10 个国家。关于非歧视，除实施宣言的支持计划外(见后)，正在与国际劳工标准司合作实施两个“宣言促进计划”项目。余下的有关非歧视的所有技术合作项目正在由性别平等局或由其它部门中项目计划分别执行。

170. 由于技术合作在促进工作中基本原则和权利的普遍实施方面变得日益重要，就如何改善其效益问题方面提出了一些经验教训。包括建立一个知识库，使社会伙伴参与进来以及培训和能力建设的重要性。

²⁵ 例如，参见有关布基纳法索的联合国发展援助框架(2006-2010)，该框架在其成果中列入了通过采用有效的法律框架(遵循第 138 号和第 182 号公约)加强结社自由和防止童工劳动。

2.1. 知识库

171. 优质和大量的信息对于确保国际劳工组织的技术合作和国家政策有效地处理工作中基本原则和权利的优先挑战而言是至关重要的。国际劳工组织有关童工劳动的技术合作是建立在坚实和系统收集数据的基础上的。有关童工劳动的统计信息和监控计划(SIMPOC)开展了国家调查，该调查为消除童工劳动国际计划的技术援助提供指导。它还为各国开展童工劳动数据的收集、文献汇编、处理和分析提供了支持。其结果是，相当数量多的国家提升了他们开展有效的国家童工劳动调查的能力。²⁶

172. 尽管资源较少，打击强迫劳动特别行动计划也将收集强迫劳动的性质和规模的信息确定为一个优先事项。为此目的，国际劳工组织开发了帮助成员国更好地收集有关强迫劳动数据的方法指南。²⁷ 无论是一个国家还是一个部门，²⁸ 其以经验为依据的调查的价值在于将各国政府和社会伙伴的关注点集中在他们的国家中存在强迫劳动这个事实上，并说服他们必须采取行动。例如，在赞比亚，在国际劳工组织帮助下确定了强迫劳动的程度后，政府通过了综合性的新立法。

173. 关于结社自由和集体谈判，无论是实施公约与建议书专家委员会还是结社自由委员会的审查结果和评论，都是确定技术合作优先事项的强有力的法律基础。由于资源的制约，尽管劳工局通过大量和优质的数据采集补充这一信息的可能性非常有限，但由瑞典资助的一个项目的重点开展研究，以加深对农村和出口加工部门中实施结社自由和集体谈判的必要性和存在的障碍的理解。

在农村和出口加工部门中促进结社自由和 集体谈判：开发全球诊断工具

由瑞典国际开发合作署(SIDA)于 2010-11 年资助的一个庞大的全球项目中，在孟加拉国、萨尔瓦多和菲律宾(出口加工部门)以及肯尼亚、摩洛哥和南非(农村部门)开展了有关结社自由和集体谈判权在法律和实践中的差距与机会的国际和国家调研。在这些调研的基础上，开发了用以评估和弥补结社自由差距的工具雏形，并在孟加拉国、南非、菲律宾和肯尼亚对诊断的组成部分进行了试点。这一进程包括与各部门中的三方成员举行的国家会议以及走访企业和与雇主、工人及其代表举行的会谈。该诊断进程是在确定其三方成员的需求和关注的基础上制定提出三方优先事项的国家行动计划以及中短期补救措施。国际劳工组织将为其实施提供支持。2012-2013 年实施的该项目的第二个阶段将进一步完善工具和特别是方法的开发，以确保对农村和出口加工部门中结社自由和集体谈判的利好的更好理解，并被扩展到其它国家和家庭工人。

²⁶ 国际劳工组织：加速反对童工劳动的行动，根据国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言准备的综合报告，报告 I(B)，第 106 段，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦。

²⁷ 国际劳工组织：难以发现，难以统计：估计成人和儿童强迫劳动的调查指南，2011 年，日内瓦。

²⁸ 国际劳工组织：强迫带来的成本，根据国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言准备的综合报告，报告 I(B)，第 51-57 段，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

174. 关于歧视，尽管国际劳工组织的技术援助通常是以具体的经验式研究为基础，但在这一领域国际劳工组织战略开展的独立评估发现，围绕国际劳工组织在各类平等问题上执行一个与个案调查研究相关联的更明晰的知识战略可大大减少工作量和节省资金，而且还可能会促进将体面劳动国别计划成果纳入联合国发展援助框架。²⁹

175. 这一点是明确的，一个完善的知识库对于成功地发展工作中基本原则和权利的技术合作战略是至关重要的。目前那些在国际劳工组织中已落实的合作战略情况各异，既有原则和权利的性质原因也有向其投资的原因。鉴于国际劳工组织采用了它的新的知识管理战略，工作中基本原则和权利方面的合作可从加强本组织知识基础的全面努力中获益，因此，并不会只靠通过个别项目能够完成的工作。

2.2. 社会伙伴的参与

176. 社会伙伴可以参与到很广泛的行动中并确保国际劳工组织技术合作的可持续性。一项长期发展目标是，加强社会伙伴的能力将其参与带来的好处最大化，它需要一个可持续的处理方法以及工人活动局和雇主活动局的积极参与。社会伙伴对工作中基本原则和权利技术合作的参与可采取多种形式，可在不同层面，范围从工作场所的监督到提高参与认识运动和促进活动。参与的方式将根据工作中基本原则和权利的每项内容而有所不同，雇主组织和工人组织是结社自由和集体谈判项目的直接受益人并在许多情况下也是非歧视项目的直接受益人。例如，工会机构改革项目支持加强美洲国家工会结构和政策，特别是通过改进第 87 号和第 98 号公约的实施。

177. 社会伙伴的参与为它们通过其网络提高对工作中基本原则和权利的认识提供了机会。例如，在全球层面，国际工会联合会(ITUC)通过其与打击强迫劳动特别行动计划的伙伴关系，建立了一个约有 150 个各工会联络员组成的打击强迫劳动和贩运的全球网络，其中的一些联络员直接参与了当地的工会行动。另外一个例子是有关中国打击贩运的一个项目，女企业家协会的参与使得该项目有可能扩展到并影响到更多的企业家，否则没有其参与是不可能做到的。在乌干达和赞比亚，雇主组织和工人组织参与了一个项目，提高认识并将童工劳动以及艾滋病毒和艾滋病问题作为其计划和活动中的主流。其它一些项目对雇主组织和企业采取措施抵制强迫劳动产生了直接影响。例如，在巴西，国际劳工组织支持了反对强迫劳动的企业举措，通过了一项《国家契约》，消除“奴役”。³⁰ 该《契约》以一个行为准则作为补充，并得到了 220 家公司、商业组织、工会和公民社会组织的支持。在墨西哥，有一个项目重点是放在加强社会对话机制和增强雇主组织和工人组织履行其更有效地打击童工劳动各自责任的能力方面。在科特迪瓦和加纳实施的消

²⁹ 国际劳工组织：国际劳工组织消除就业和职业歧视战略的独立评估，同前，第 42 页。

³⁰ 由被谴责实行强迫劳动的个人和公司提了一些问题，在巴西如何确立“奴役”，因而将其与强迫劳动公约中采用的“强迫或强制劳动”的精确术语进行比较时可能会引起某些混淆。

除童工劳动国际计划项目中，社会伙伴在倡导保护儿童体系方面发挥了重要作用，并对他们所处的工作场所展开了长期监督。

178. 社会伙伴参与国际劳工组织有关工作中基本原则和权利的举措方面特别令人振奋，尤其是对处于风险的群体，如家庭工人、移民和农村工人以及广义上讲非正规工人。加强他们的集体组织性可对他们享有工作中基本原则和权利的所有四项内容产生直接影响。国际劳工组织对移民³¹ 和家庭工人采取³² 的一些举措和项目特别强调了确保将他们工作中基本权利全部纳入工会的议程，强调增强他们的组织能力。此外，鉴于童工劳动和强迫劳动主要发生在非正规经济中，无论是在消除童工劳动国际计划还是在打击强迫劳动特别行动计划中都有一种趋势，支持雇主和工人在非正规经济中组织起来的努力。例如，印度泰米尔纳德邦抵制债役的项目被证明是成功的，因为相关的雇主愿意将他们自己组织起来，同时不同的全国工会组织“对债役工人的处境感兴趣并愿意与其它方面共同努力”处理该问题。³³ 更具体地说，工会在查找强迫和童工劳动的案例以及加强未入会工人的能力，保护自己并捍卫其权利方面可做出重要贡献。无论是在印度还是在秘鲁，国际劳工组织开展的强迫劳动项目都有工会的参与，向未组织起来的强迫劳动的受害者提供支持和培训。其结果是，例如，在秘鲁乌卡亚利地区林业部门中从事强迫劳动的土著工人加入全国木材和相关产业工人联合会(FENATIMAP)并从中得到了支持。在印度，消除童工劳动国际计划成功支持了主要的全国工会联合会之一(Hind Mazdoor Sabha)所做的努力，将 1,200 名非正规经济中工作的工人组织起来。

179. 在促进工作中基本原则和权利方面使社会伙伴从技术合作项目的制定阶段便参与进来是重要的。未能将社会伙伴的一方或另一方充分包括进来可能会有损于一个项目的感知力及其最终产生的影响。例如，消除童工劳动国际计划在萨尔瓦多项目的评估表明，尽管与企业部门的合作是项目成功的关键，确保一个雇主组织和工人组织的平衡参与也是同等重要的。

2.3. 培 训

180. 培训是提高认识并且是提升三方成员和其它方面有关工作中基本原则和权利能力的关键。国际劳工组织通过体面劳动技术支持工作队的专家(DWTs)和技术合作项目组织了大量的讨论会和研讨会。国际劳工组织还通过都灵中心寻求确保其行动的可持续性。该中心在有关工作中基本原则和权利培训活动和培训计划的制定与实施方面发挥了一种重要作用。都灵中心有关国际劳工标准 and 工作中基本原则和权利的培训计划每年提供 40 个课程，大多数是三方性的，参加者有 1,000 多

³¹ 例如，见保护大湄公次区域内部和来自该区域的移民免遭劳动剥削的三方行动(三角项目)。

³² 国际劳工组织：家庭工人的体面劳动报告 IV(1)，第 311-314 段，国际劳工大会，第 99 届会议，2011 年，日内瓦。

³³ M.Dottridge：停止使用强迫劳动方面的良好作法，第 40 页，国际劳工组织，即将发行，日内瓦。

名，而且包括针对法官、律师、法学教授和媒体专业人员的培训活动。此外，其性别和非歧视计划每年为约 900 名参与者提供性别平等主流化、以权利为基础的发展规划和实用工具等内容广泛的各类课程，促进工作中平等和非歧视。

181. 都灵中心在工作中基本原则和权利方面开展的培训从以下事实中获益，即培训几乎涵盖工作中基本原则和权利的所有四项内容，并且是在国际劳工组织机构监督的评论、体面劳动国别计划的信息系统以及与三方成员磋商后归纳出的需求的客观分析基础上设计的。中心开发的战略是促进能力建设的可持续性，包括与大学和司法学校的伙伴关系和在线学习模块。它还提供了次区域、区域和区域间层面的培训，促进了经验的分享和良好作法的传播。

182. 然而，应更注重努力加强有关实现工作中基本原则和权利培训的影响。国际劳工组织提供的有关工作中基本原则和权利方面的培训仍然缺乏系统性。例如，国际劳工组织非歧视战略的独立评估指出，作为非歧视干预的产品而开发的大量的培训和能力建设活动未系统地加以记录整理或传播，因而未能进一步采用。³⁴ 更普遍地讲，确保在带有培训内容的各类技术合作项目和实地举措之间进行协调可能会有困难。必须进行更大程度的协调，不仅包含交付，而且也包含工作中基本原则和权利培训活动的准备、监督和评估。此外，培训周期的不同阶段往往不如项目那样被纳入预算，因而给所提供的培训质量和连续性造成影响。最后，培训还可能有助于确保，在重点放在其它战略目标的技术合作活动中考虑到工作中基本原则和权利。为此，可制定一些灵活的培训模块强调工作中基本原则和权利的扶持型性质，附有具体实例加以说明。

3. 关于工作中基本原则和权利技术合作的途径

3.1. 促进工作中基本原则和权利

183. 鉴于违反工作中基本原则和权利的一项内容可能会严重损害享有其它权利的可能性，特别是在工人和雇主不享有结社自由和集体谈判权利的情况下，以及特别是处于风险中的某些工人群体遭到多重违反工作中基本原则和权利的伤害，因此引出了一个问题，是，工作中基本原则和权利的技术合作在多大程度上应考虑到权利和原则的四项内容之间的相互联系。尽管国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的技术合作对每项内容采取了分门别类的处理方法，但在整合工作中基本原则和权利的所有四项内容方面取得了一些项目进展，例如，支持 1998 年《宣言》的实施项目(PAMODEC)。

³⁴ 国际劳工组织：有关消除就业和职业歧视的国际劳工组织战略的独立评估，同前，第 172 段。

支持 1998 年《宣言》的实施项目

该项目是由法国政府资助的，于 2000 年开始在 6 个国家实施。该项目目前处于第三阶段，并已被扩展到 21 个国家。支持 1998 年《宣言》的实施项目的战略计划旨在确保工作中基本原则和权利的四项内容的有效实施，包括为劳动法改革提供信息研究和分析、能力建设；提高认识和知识共享。该项目的影​​响包括加强社会对话和三方谈判、推动改善妇女在工作场所的处境以及各重要行动方的承诺(政府、社会伙伴、记者和公民社会)。该项目第二阶段的评估指出，支持 1998 年《宣言》的实施项目可得到加强，以更充分地考虑到非正规经济中工作中基本原则和权利的情况。

184. 促进 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)的计划重点集中在一个处于风险中的特定群体的国际劳工组织主要项目之一。经验表明，在不承认他们或保护他们特有权利的国家中，使土著居民享有工作中基本原则和权利几乎是不可能的。因此，促进第 169 号公约的批准与遵守有助于创造一种保障土著居民工作中基本原则和权利的环境。促进 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)计划，每年就土著居民权利的保护至少培训 2,000 名政府官员、土著居民和社会伙伴。该计划将童工劳动、强迫劳动和歧视作为重要的主题写入了所有材料、模块和工具。该计划还汇编了国际劳工组织监督机构的建议和意见，以便通过政府和社会伙伴之间的对话支持在国家层面实施该机构的建议和意见。

185. 对工作中基本原则和权利的具体内容开展的许多技术合作项目在某种程度上也考虑了工作中基本原则和权利的四项内容之间的相互关系。考虑到童工劳动和强迫劳动之间特殊的密切联系，在实践中往往看到工作中基本原则和权利的这两项内容之间的协调。例子包括，在巴西的打击强迫劳动特别行动计划的一些活动，其中在发生童工劳动的情况下将其行动与消除童工劳动国际计划进行协调。以前在南非实施的消除童工劳动国际计划另外一个项目打击童工劳动、强迫劳动和歧视提供了一个令人感兴趣的处理方法，具体作法是“特别关注强迫童工劳动的情况以及种族歧视和社会排斥造成了童工劳动的后果，包括非洲人后裔和土著居民，”³⁵童工劳动往往还可为处理强迫劳动问题的一个切入点。例如，消除童工劳动国际计划在解决童工劳动问题方面的作用为中国处理强迫劳动问题某些方面开辟渠道。反过来，消除童工劳动国际计划借鉴了打击强迫劳动特别行动计划项目和在拉丁美洲开展的活动，特别是在巴西、玻利维亚、秘鲁和巴拉圭，以及依赖从针对雇主、³⁶劳动监察员、³⁷法官和其它执法机构在打击强迫劳动特别行动计划专项具体培训工具中吸取的经验教训。³⁸

³⁵ “在南美洲通过开展横向合作打击最恶劣形式的童工劳动”(RLA/09/52/USA)。

³⁶ 国际劳工组织：打击强迫劳动：雇主和企业手册，2008 年，日内瓦。

³⁷ B.Andrees：强迫劳动和贩运人口：劳动监察员手册，国际劳工组织，2008 年，日内瓦。

³⁸ 国际劳工组织：强迫劳动和贩运人口：法院判决案例：法官、检查官和开业律师培训手册，2009 年，日内瓦。

186. 总的来说，打击强迫劳动特别行动计划和消除童工劳动国际计划之间的合作趋向于针对特殊情况。然而，2011 年取得了重大进展。在泰国海产养殖产业消除童工劳动国际计划的项目建议方面。上述两项计划从战略上相互配合。³⁹ 该产业中存在童工劳动和强迫劳动的问题，特别是移民工人的大量存在，他们当中的许多人从业是不合法的，因而害怕被驱逐或受到其它惩处。另外一个优选的举措是新批准的打击童工劳动和强迫劳动全球行动计划(1,500 万美元)，该计划将由消除童工劳动国际计划和打击强迫劳动特别行动计划共同实施，涵盖约 40 个国家采取研究、立法和与政策相关的行动。

187. 有关强迫劳动和童工劳动的项目包括非歧视内容的组成部分，因为弱势人口是受虐待的高危群体。例如，在安第斯山脉国家实施的消除童工劳动国际计划和打击强迫劳动特别行动计划项目主要是针对土著居民，他们受到多种歧视形式的威胁。关于性别歧视，消除童工劳动国际计划在其项目中考虑到了女孩的特殊情况并在融入性别内容方面获得了广泛经验。

188. 项目中的突出例子有，将促进结社自由和集体谈判与打击强迫劳动的行动结合在一起。在约旦，结社自由和强迫劳动及打击贩运的实施“宣言促进计划”项目按成本分摊做法的通过劳动监察员培训实现了整合。此类合作提高了项目的可持续性，因为随着强迫劳动和打击贩运项目的结束，在自由结社项目项下仍可继续开展劳动监察员的培训。

3.2. 全面的处理方法和与其它战略目标的联系

189. 尽管促进工作中基本原则和权利的行动对实现所有国际劳工组织的战略目标作出了重大贡献，但同样的是，重点放在其它战略计划目标的合作项目可为促进工作中基本原则和权利作出决定性的贡献。因此，促进就业的行动、社会保护和社会对话是减贫的重要手段，并能促进有效实现工作中基本原则和权利。在能够获得工作岗位、社会保护到位和社会对话成为现实的情况下，行使工作中基本原则和权利的前景更加光明。

190. 自消除童工劳动国际计划启动以来，向家庭和儿童提供的直接援助和提升当地的能力一直是该国际计划的中心环节，这不仅是为了受益人的利益，而且也是为了获得并总结经验。但直接行动本身不足以在目标国或部门中进行系统改革，因而消除童工劳动国际计划越来越多的关注解决产生童工劳动的根源和根深蒂固原因的政策。此种处理方法同样关注直接行动和促进一种扶持型环境，将童工劳动政策主流化并纳入国家发展框架作为其最后阶段。关于项目设计，涉及消除童工劳动国际计划将其项目界定为对国家努力的“支持”，并将其在社区层面的战略转向“以地区为基础的综合型”处理方法(IAB)。已制订了一些新的项目是，通

³⁹ “在泰国虾和海鲜加工区中打击最恶劣形式的童工劳动”(THA/10/50/USA)。

过确保童工的撤离、康复和保护的行动与一系列就业、社会保护、教育和组织举措的紧密结合，赋予弱势家庭和当地社区以权利，实现“无童工劳动”区。目前正在萨尔瓦多、科特迪瓦和加纳的可可种植社区和泰国的虾和海鲜加工区实施此类项目。

191. 打击强迫劳动特别行动计划在印度泰米尔纳德邦的一个试点项目中采用了类似的处理方法。自 2008 年 7 月以来，在印度联邦政府和邦政府密切合作下，国际劳工组织支持了制定与实施所谓的“殊途同归”的处理方法，该方法的重点是铲除债役的根源，以便预防并减少在砖窑和碾米坊部门中债役的易发性。它包括动员当地可利用的资源使工人永久地摆脱贫困和负债的长期反复困扰，并确保政府发展计划在执行过程中惠及真正的目标群体。该方法包括促进非正规工人享有各种不同的社会保障方案，以及使处于贫困线以下的家庭享有其它国家补贴。这些行动旨在减少家庭的支出和增加收入，从而铲除债役的根源。该战略与赋予工人组织起来和开展集体谈判的权利中的一部分组合在一起，并在三方中支持积极的社会对话进程，改善工作条件，包括规范支付工资和预付款。受益人达到近 6,000 个在砖窑中工作的家庭和在碾米坊工作的 3,000 名工人。

192. 与之类似，关于消除性别歧视，取得的一个重要的经验教训是单靠“一次性”干预是无法实现性别平等的。重要的是，采用一种全方位的处理方法可转变社会态度 and 个人的行为，同时处理结构挑战和具体的工作问题。尽管通过和有效贯彻反歧视法是一项重要的措施，但这本身不足以消除歧视。统计数据的收集、性别分析、包容性的积极劳动力市场政策、良好的企业人力资源政策和社会伙伴的承诺不容质疑是同等重要的。这一逻辑自然应适用于在所有歧视形式方面开展的技术合作项目。

193. 结社自由和集体谈判领域的技术合作项目采用的方法多种多样，可能包括劳动法改革、劳动行政管理的能力建设、预防和解决争议以及加强社会对话的各种手段。此外，由挪威资助的全球项目(2010-11 年)在案例分析的基础上开发了促进性出版物和其它工具，论述了结社自由和集体谈判为民主、社会正义和竞争性经济增长作出贡献的方式。⁴⁰ 它可为深化结社自由和集体谈判的项目与就业和社会保护项目相结合的举措铺平道路。

194. 《社会正义宣言》似乎使技术合作活动不断增加，采用的是一种工作中基本原则和权利的综合处理方法，连续性评估的结果是，活动产生的影响更大。例如，旨在扩展社会保障的技术合作为实现工作中基本原则和权利作出了贡献。支持建立一种社会保护底线有助于防止贫穷和贫困，它们是产生强迫劳动和童工劳动的温床。国际劳工组织职业安全与卫生项目加强了工会网络并促进了工人和雇主之间有效的对话和集体谈判。对政府管理私营就业机构的指导强调了政府在打击强

⁴⁰ 国际劳工组织：结社自由和发展，2011 年，日内瓦。

迫劳动和贩运人口方面可发挥的积极作用。社会融资举措为弱势工人提供了摆脱债役的其它谋生手段，并为通过创收，通过提高社会经济福利减少童工劳动作出贡献。然而，在其它战略目标项下促进工作中基本原则和权利的不同内容方法方面存在明显差异。例如，尽管在就业、社会保护以及消除童工劳动的技术合作之间建立牢固的联系，但就业促进与结社自由和集体谈判之间的联系却不多见。

195. 以下专栏中列举了有关包括工作中基本原则和权利内容的其它战略目标的具体例子。这些项目中的许多项目涉及具体的处于风险中的工人类别，如移民、家庭工人和非正规经济工人，反映出对促进工作中基本原则和权利特别需要一种处理方法。

在工作中基本原则和权利方面采用综合处理方法的技术合作项目的例子

促进工作场所中的性别平等 (BASIC)	项目活动重点是通过研究、培训和技术援助消除就业和职业中的基于性别的歧视，例如，在安哥拉、巴西、中国、印度和南非。通过一种社会对话进程，该项目审议现行义务的遵守情况和改善实施的方法。例如，在中国，正在制定统一妇女和男子退休年龄的政策，制定了有关家庭工人的新的国家政策，包括规范家政服务机构，并要求企业根据新的《社会保险法》提供生育保险。
千年发展目标基金联合计划：保护并促进中国弱势青年农民工的权利	该计划重点是确保从农村迁移到城镇地区的青年享有体面的就业机会和避免沦为贩运或剥削的受害者。其活动包括公共和私营就业机构的能力建设，提高青年农民工的认识、上岗前职业培训和创办企业培训。
非洲的合作社计划	该项目包括提高合作社社员的认识和发展打击童工劳动的支持结构，以及促进妇女合作社的活动，例如在坦桑尼亚联合共和国。在 5 个国家(贝宁、喀麦隆、埃塞俄比亚、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国)与合作社和非正规组织共同制定了预防基于艾滋病毒和艾滋病歧视的一个计划。
可持续竞争力和负责任的企业 (SCORE)	作为中小型企业 (SMEs) 的一项实用和综合培训和工作场所改善的计划，可持续竞争力和负责任的企业计划为提高企业的竞争力整理了投资于负责任的工作场所做法和遵守工作中基本原则和权利的企业案例(例如，在中国、哥伦比亚、加纳、印度、印度尼西亚、南非和越南)。自 2009 年以来，为来自约 100 个中小型企业的 350 名经理人员和工人以及培训者提供了培训。
女企业家的能力开发和性别平等 (WEDGE)	在柬埔寨该项目支持通过培训、获得资金和集体组织、帮助家庭改善其经营和收入，帮助农村家庭中的妇女消除童工劳动。项目支持农村企业家组织成立自助团体以改善它们获得资金和市场的情况。项目还通过性别主流化行动计划促进政府部门中的非歧视。
商业机会合作社工会	项目的重点是：加强工会和合作社将没有保护的正规经济工人组织起来的能力；减少正规工人当中的贫困和为青年男女创造体面的就业机会；和为正规经济制定更加包容性和参与型减贫战略文件(PRSPs)。

在工作中基本原则和权利方面采用综合处理方法的技术合作项目的例子

改革社会保护和社会保障体系的技术援助	在智利开展的一项联合研究得出这样的结论，即一个综合社会保护体系通过向家庭提供财政和社会心理支援以及对儿童留在学校的激励措施对童工劳动产生影响。为通过智利的声援计划消除童工劳动，该计划以提供支持交换确保使儿童留在学校的承诺，国际劳工组织提出了一些改善建议。
更好的工作	该计划将政府、雇主、工人和国际采购商聚集到一起，以改善劳工标准的遵守和促进在全球供应链中的竞争力，特别是在服装业中。计划在柬埔寨、海地、印度尼西亚、约旦、莱索托、尼加拉瓜和越南进行了干预，包括工作中基本原则和权利的促进与实现，提供了这一证据，即工作中基本原则和权利的更好遵守可导致就业和工作条件的改善(见第四章)。
为体面劳动的微型融资	一些国家已将打击童工劳动举措纳入微型融资活动。这些活动包括马里的改善农业中的安全培训和提高对童工劳动问题的认识，在巴基斯坦提供的微型医疗保险产品旨在减少家庭中受到的与医疗相关的经济冲击，此类冲击可使儿童陷入童工劳动，以及尼日利亚支持儿童入学率的金融产品。
提升非正规学徒培训	以消除童工劳动国际计划的建议为基础，旨在提升占国家提供培训的 90%的非正规学徒培训制度的项目，通过扩展青年妇女的学徒培训机会并改善对工作中基本原则和权利的认识和遵守减少了以性别为基础的职业分割，例如在贝宁、布基纳法索和津巴布韦。非正规学徒培训还被用以使以前加入武装部队或团体的儿童重新融入社会。
实施白皮书建议的鉴定	向中美洲国家和多米尼加共和国提供了帮助立法改革和加强劳动行政管理部门和劳动法庭的能力的支持，重点是结社自由和集体谈判、就业和职业中的非歧视和消除童工劳动。

3.3. 伙伴关系

196. 国际劳工组织承认，发展并深化有关工作中基本的原则和权利的技术合作与特别是通过联合国发展援助框架制定的更广泛的国际发展议程之间的伙伴关系是重要的。促进工作中基本原则和权利的某些内容是建立在与其它国际组织的密切合作基础上的，并从中获益，特别是在联合国系统范围内。此类合作在联合国改革进程背景的范围，旨在改善作为一个整体的联合国机构在国家层面的执行能力的为调动和整合专门知识、筹集资源和对捐款国的兴趣作出回应提供了一个机会。

197. 全球政策层面的伙伴关系对于发展国家层面的合作来说是重要的。有关童工劳动的重要的全球伙伴关系包括有关了解童工劳动的机构间计划(UCW)、有关童工劳动和人人享有教育的全球专门工作组(GTF)和有关农业中童工劳动的国际合作伙伴关系(IPCLA)。关于强迫劳动，自 2003 年以来，国际劳工组织和致力于打击贩运工作的其他联合国机构以及与国际移民组织(IOM)之间加强了合作，尤其是通

过打击人口贩运机构间协调小组(ICAT)和联合国与人口贩运作斗争全球举措(UN.GIFT)。还应提及 2011 年 5 月建立的联合国原住民伙伴关系(UNIPP)。这是国际劳工组织、人权事务高级专员署、联合国开发计划署和联合国儿童基金会之间以权利为基础的一个联合举措。国际劳工组织通过其促进 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号)计划主持联合国原住民伙伴关系的技术秘书处工作。尽管国际劳工组织最近就有关性别问题与联合国建立了伙伴关系,⁴¹但有关就业和职业中以其他理由的歧视,以及有关结社自由和集体谈判方面的日益增多的机构间合作,却可为国际劳工组织的技术合作开辟新的重要通道。

198. 在国家层面,有关童工劳动机构间的合作近年来显著增加。消除童工劳动国际计划普遍寻求与其他工作在相同或相关领域的国际组织协调干预行动,以便促进协调和避免重叠。消除童工劳动国际计划的许多项目从与其他国际行动方的密切合作中获益,如联合国儿童基金会和联合国教科文组织,特别是教育在消除童工劳动中的作用方面。

199. 在打击强迫劳动和贩运人口方面也还有一些值得注意的伙伴关系的实例。在塔吉克斯坦的支持“宣言促进计划”项目中,整合国际劳工组织的技术专门知识、国际移民组织的实施能力和联合国开发计划署在地方机构的整合被证明是获得了成功。在玻利维亚多民族国,国际劳工组织在一次土著居民机构间协调小组上提出强迫劳动的问题后,一些联合国机构参与了其消除强迫劳动的努力,使其加强了干预、资源调集和提高认识。通过在亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚开展的支持“宣言促进计划”项目,国际劳工组织领导了四个国际组织集团,加强打击贩运的国家应对措施。

200. 除了与其他国际组织建立伙伴关系外,消除童工劳动国际计划还在形成公共私营伙伴关系方面(PPPs)方面积累了大量的经验。有关工作中基本原则和权利的大部分公共私营伙伴关系涉及童工劳动项目。多国企业到目前为止兴趣的重点是资助消除童工劳动的国际计划项目中在其自己的供应链中打击童工劳动。然而一些公司,从供应链可持续性长远观点出发,对资助消除童工劳动国际计划项目越来越感兴趣。其兴趣超出了直接干预和采用消除童工劳动的广泛处理方法。

201. 有关童工劳动方面的南南合作已日益成为消除童工劳动国际计划工作的一个重要方面。第 182 号公约的第 8 条鼓励展开打击最恶劣形式的童工劳动方面的国际声援,⁴²以便通过分享成功的经验建立国家之间的横向合作。最近有关这方面的南南举措的基础是承认,每个国家都不同,但对童工劳动的解决办法最终将取决于各国政府及其政策上的选择。例如,巴西作为消除童工劳动国际计划技术支持的

⁴¹ 联合国性别平等和妇女的赋权实体和国际劳工组织之间的谅解备忘录,2011 年 6 月 13 日,日内瓦。

⁴² 成员国需采取适宜步骤,通过加强国际合作/资源,包括支持社会与经济发展、消除贫困计划与普及教育,在落实公约条款方面相互支援。

首批受益国之一，近年来通过在非洲葡语国家开展的南南举措成为向其他国家提供援助的援助国，该举措现已扩展到其他国家。此类合作通常在区域集团范围内进行，如安第斯山脉国家条约，南锥体共同市场、印度——巴西——南非(IBSA)三边合作(于 2003 年建立，旨在促进南南合作和三国之间的交流)以及使用一种共同语言联系的国家集团之间。尽管有关童工劳动方面的南南合作比较发展，但在强迫劳动方面采取类似举措仍有潜力。

4. 主要的挑战和机遇

4.1. 工作中基本原则和权利和其他战略目标之间的相互联系

202. 经验表明，一方面利用工作中基本原则和权利的不同内容之间的协调，另一方面利用工作中基本原则和权利和其他战略目标之间的配合，这将改善技术合作的影响。尽管在越来越多的活动中反映了这些方面的一种影响或两者兼有，但大多是在特殊情况下发生的，而且在很大程度上取决于各国国情和资金供应模式。它指出了在实现体面劳动中形成对工作中基本原则和权利作用一致认同和处理方法所带来的好处。

203. 在这方面，在有关工作中基本原则和权利四项内容的技术合作活动中查明的共性，特别是参照知识基础、社会伙伴的参与、培训和能力建设以及铲除违反根源的综合处理方法，应通过工作中基本原则和权利之间的相互联系予以确定。然而，很显然，仅应在相关的情况下促进此类相互联系，而且可能并不总是包括工作中基本原则和权利的所有四项内容。此外，技术合作经验的相互借鉴可为改善国际劳工组织有关工作中基本原则和权利行动的全面影响作出贡献。消除童工劳动国际计划和“宣言促进计划”在有关技术合作项目方面获得了大量的知识、技能和专门知识，对促进工作中基本原则和权利来说是宝贵的。

204. 在这方面，可确定两个主要挑战。第一，采用一种综合处理方法的项目要求某种程度的资金供应和持续时间，而此种情况并不总是可以预料的。第二，致力于一个具体的战略目标的专家需要更多的接触国际劳工组织在其他领域的活动，以使它们更有能力确定采用一种综合处理方法的需求和机会。这样，便可能会提出一些具体可行的建议，以改善整合国际劳工组织技术合作活动以及优化资源和所实现的成果。尽管主要是从促进工作中基本原则和权利的角度审议这些建议的，但它们也可更普遍地适用于整个国际劳工组织。

205. 首先，在劳工局层面，可开展系统分析，指出采用综合处理方法的机会。劳工局可制定一个良好做法指南作为在技术合作项目中为采用促进工作中基本原则和权利的这种方法而制定一个方法学的基础。在这方面，项目的制定阶段是一个关键的切入点。该方法学还可被用于实施规划进程，并确保在项目的审议和评估中对综合处理方法加以考虑。

206. 对一类方法进行系统分析还可激励国际劳工组织各部门和司局之间共同开展工作、配合与协调。可加强地区和总部专家之间的协调，以确保将工作中基本原则和权利纳入技术合作项目以及在实现工作中基本原则和权利技术合作活动和目标之间保持一致。劳工局还可组织有关工作中基本原则和权利方面的培训。例如，通过 2012 年国际劳工标准司/都灵中心为有关国际劳工标准工作人员开办的培训课程，和为来自不同部门的专家举行定期内部会议，以改善对工作中基本原则和权利的理解和提高对工作中基本原则和权利的四项内容的更广泛的了解。反过来，工作中基本原则和权利专家可扩大他们对其他战略目标的知识面，以便确定有关的合作领域。在区域和国家办事处层面，应探求一些方法，改进技术专家和技术合作协调员之间的交流与合作。国际劳工组织地区和总部专家之间日益增多的合作应得到体面劳动国家工作队的支持，在相关的所有技术专家积极参与的基础上，特别是在设计有关新的体面劳动国别计划方面。

4.2. 将工作中基本原则和权利纳入体面劳动国别计划和联合国发展援助框架

207. 在《社会正义宣言》的工作筹备期间，劳工局强调了将体面劳动国别计划作为一种潜在的工具，鼓励成员国寻求一种实现四项战略目标的综合方法。⁴³然而，实践中，将工作中基本原则和权利纳入体面劳动国别计划的不平衡情况(见前面的第 1 节)产生了两种主要后果。第一种涉及资源分配，因为体面劳动国别计划的优先事项规定了资源分配的框架。因此，此种情况可能会使三方成员在战略政策框架和计划和预算中批准的国际劳工组织的全球优先事项与涉及工作中基本原则和权利方面国家的需求之间出现不一致。第二，未能在体面劳动国别计划中将工作中基本原则和权利确定为优先事项，特别是提及结社自由和集体谈判，这可能会妨碍将工作中基本原则和权利纳入实现其他战略目标的活动中。

208. 在这方面，在体面劳动国别计划中加强工作中基本原则和权利方面的内容似乎是重要的。为参与体面劳动国别计划的制定与实施的国际劳工组织管理人员和工作人员新编写的指南可为这一目标作出贡献。该指南指出，成员国对已批准的国际劳工公约的承诺，以及履行此项义务的差距和对监督机构提出评论意见作出的承诺一定要反映在该国的体面劳动国别计划中。此外，必须始终将国际劳工组织的独特三方性和有关处理〔工作中基本原则和权利〕方面的责任载入体面劳动国别计划，“即使它们未被反映在联合国发展援助框架或类似文书中。”⁴⁴或许有益的是，在当前的背景下，制定更全面的指导和实际框架将工作中基本原则和权利纳入体面劳动国别计划。开发这一主题的手册的初步工作已着手进行，应将其

⁴³ 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所作努力的能力，同前，第 66 段。

⁴⁴ 国际劳工组织：体面劳动国别计划，指南，第 3 版，第 7 页和第 9 页，2001 年，日内瓦。

完成以提高对工作中基本原则和权利及其与其他战略目标的具体相互联系的理解。该手册可能做出重大贡献，改善体面劳动国别计划的成果计划工作以及在那些参与体面劳动国别计划的各方当中开发一种统一的处理方法。涵盖所有战略目标的体面劳动国别筛选方法论可为工作中基本原则和权利以及就业和社会保护政策之间建立联系提供重要的另外的机会。人们期待该方法论将被用以丰富下一轮体面劳动国别计划。

209. 可供三方成员考虑的一个更重要的处理方法，将仅仅是对工作中基本原则和权利发挥着全面实现所有国际劳工组织的战略目标的扶持型条件的重要作用做出反应，把促进基本原则和权利作为为每一个体面劳动国别计划必要的组成部分，同时要认识到，这一组成部分中的每项具体内容都要充分考虑到各国的条件和国情。

210. 在一项体面劳动国别计划无法充分反映国家对工作中基本原则和权利需求的情况下，将国际劳工组织有关工作中基本原则和权利的议程纳入联合国发展援助框架变得更加困难。在这方面的经验还指出了另外三个挑战。第一，将所有工作中基本原则和权利加以整合，特别是结社自由和集体谈判，是一种挑战。原因是国际劳工组织以外缺乏对其内容的了解，以及有时受制于现行的政治环境。第二，引领起草进程的联合国机构似乎并不总是能充分认识三方性的相关性以及工人组织和雇主组织参与政策对话的附加值。第三，在没有制定体面劳动国别计划的国家将工作中基本原则和权利纳入联合国发展援助框架更为困难，但在国家层面有国际劳工组织机构的情况下会便利一些。

211. 在这方面，重要的是利用联合国行政首长协调委员会关于使就业和体面劳动主流化的工具包协调国际劳工组织和其他联合国机构在国家层面的行动。⁴⁵根据新制定的联合国发展援助框架技术指导(2010年)，该指导包括有关工作中基本原则和权利的详细情况，⁴⁶无论是在全球还是在国家层面，为在联合国系统范围内提高对工作中基本原则和权利相关性的理解，需要有一个实地沟通和信息交流的更系统的战略。国际劳工组织还可探索切入点，为其它联合国机构的政策和计划中促进工作中基本原则和权利，如联合国开发计划署有关“良治”的概念，并进一步深化其它方面，如基于人权的处理方法。在全球层面建立了针对工作中基本原则和权利的机构间协调框架的情况下，将工作中基本原则和权利纳入联合国发展援助框架将更加容易。工人组织和雇主组织在国家层面参与联合国发展援助框架的发展与实施委员会也将极大地促进在这一框架中纳入基本原则和权利。

⁴⁵国际劳工组织：关于使就业和体面劳动主流化的工具包，联合国行政首长协调委员会，2007年，日内瓦。

⁴⁶联合国发展集团：如何制定联合国发展援助框架：(第二部分)联合国国家工作队技术指南，2010年。该文件广泛参考了1998年《宣言》和八项基本公约。此外，它提到了作为指导的国际劳工组织监督机构的调查。

C. 技术能力和研究

212. 根据《社会正义宣言》，劳工局正在寻求加强其技术和研究能力，以帮助成员国努力实现其体面劳动目标。在这方面，国际劳工组织知识战略的主要目标是改善国际劳工组织的工作质量和政策的相关性。该战略由二个相互关联的成果组成：通过更综合的全球研究议程和新的国家层面的体面劳动筛查方法加强支持体面劳动议程的基于事实的分析；和通过一个中央门户改善国际劳工组织知识的传播。特别是，它呼吁做出不懈的努力，汇集体面劳动议程中主体工作中有关权利的信息，并传播此类知识，支持人人享有体面劳动取得的进展。⁴⁷ 这意味着，通过建立一个综合知识库，制定监督并评估有关战略目标方面取得进展的适当指标，了解它们之间如何互动，以便对有效地确定三方成员的需求提供支持。本章提供了有关工作中基本原则和权利三个方面的简要回顾，并概括了可以加强研究和技术的各个领域。

就工作中基本原则和权利每个类别 开发综合知识基础

213. 尽管收集数据对于确定国际劳工组织技术合作和成员国行动的优先事项来说是重要的，但需要进行政策性研究确定实现工作中基本原则和权利的适当措施。劳工局在这两个领域为三方成员提供了巨大支持。然而，主要由于可利用资源多少不均，所以主要是在童工劳动和强迫劳动领域以及性别问题方面提升了其研究能力。

214. 关于童工劳动，作为由童工统计信息和监督计划在方法学和操作层面进展获得的直接效果，消除童工劳动国际计划在提高各国对童工劳动展开全国调查的能力方面取得了成功。由于这一行动在国家层面取得成功，现在有可能每四年编写一份有关全球童工劳动的分析材料，下一份材料将在 2013 年发表。在政策研究方面，消除童工劳动国际计划开发了一个影响评估框架，以判定各类消除童工劳动公共政策的有效性，包括社会保护和就业举措。已设计出一个有关全球评估和监测新的 250 万美元的项目，以加快在打击童工劳动方面的进步，具体做法是扩大可在国家内部和国家之间推广和扩大规模的涉及有效干预措施的知识库。该项目将吸收利用自 2000 年以来开发的手册和获得的经验教训，包括当前消除童工劳动国际计划项目。继续向前发展，继续扩展童工劳动的知识库对于改进政策反应是不可或缺的，例如，正在规划做进一步工作，提高对童工劳动对教育、卫生和青年人就业成果产生的影响的认识。

⁴⁷ 国际劳工组织：2010-15 年基于结果的战略：知识战略——加强执行体面劳动和全球就业契约的能力，理事会，第 306 届会议，2009 年，日内瓦，理事会文件 gb.306/PFA/12/3。

215. 同样，国际劳工组织通过制定强迫劳动的统计指标为填补知识空白作出了贡献，此类指标目前在国家调查和研究中被广泛采取。⁴⁸ 在这方面取得最显而易见的成绩之一，是国际劳工组织提供的有关强迫劳动受害者的数量和强迫劳动的成本的一份全球估计所具备的能力，并将及时为目前的讨论提供第二套估计数据。这方面的一个主要研究结果是，全世界被贩运人口的一半以上是为了剥削劳动。在打击强迫劳动特别行动计划收集的全球数据为政策制定者和执法机构提供了重要的投入。今后数年的一个重要挑战是，确保打击强迫劳动特别行动计划的知识和研究能力的可持续性，该计划完全依赖于预算外资源。

216. 关于非歧视，正在汇编大量有关性别平等的数据和知识。为此目的，在国际劳工组织相关单位的支持下，性别平等局充分利用性别问题具有的贯穿性质进行了有关性别和就业、⁴⁹ 性别和社会保护和性别和社会对话方面的数据统计和政策研究的工作。此外，如同国际劳工组织与联合国粮食及农业组织和国际农业发展基金共同开展的有关农业和农村就业的性别影响的工作那样，⁵⁰ 和其与联合国开发计划署共同开展的有关兼顾工作和家庭责任⁵¹ 的工作那样，国际劳工组织正在围绕性别相关问题建立重要的研究伙伴关系。有关对基于其它理由歧视的系统研究比较有限。为了改变这一状况，已在 2012-13 年计划和预算框架范围内采取了措施。⁵² 如在法国、意大利、西班牙和瑞典开展的就业歧视测试，⁵³ 以及在为家庭工人制定新的国际劳工组织标准而进行的筹备工作的背景下发表的研究文件所显示的，以实证为基础的调研可对提高认识和制定政策产生重要影响。正如非歧视的独立评估指出的和性别问题案例所揭示的，与其它国际组织，特别是在联合国系统范围内进行合作开展的调研在这一领域提供了一个优选的途径。

217. 关于结社自由和集体谈判，最近产业和就业关系司发行了有关集体谈判的重要出版物，以及有关非标准雇佣形式对产业关系的影响的工作文件。⁵⁴ 同样，国际劳工组织的旗舰出版物，如《劳动世界报告》和《全球工资报告》，有助于更好地理解集体谈判的影响。然而，劳工局通过对经验式的分析和政策研究加强其有

⁴⁸ 国际劳工组织：强迫带来的成本，同前，第 51-57 段。

⁴⁹ 国际劳工组织：全球妇女就业趋势，2009 年，日内瓦(亦可获得有关 2004、2007 和 2008 年的材料)。亦请参见国际劳工组织：全球经济危机、性别和工作：重要的政策挑战和选择，全球就业契约政策简介第 15 期，2010 年，日内瓦。

⁵⁰ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、国际劳工组织：农业和农村就业的性别方面内容：摆脱贫困的不同道路：状况、趋势和差距，2010 年，罗马。

⁵¹ 国际劳工组织、联合国开发计划署：工作和家庭：迈向调解与社会的共同责任的新形式，2009 年，智利，圣地亚哥。

⁵² 国际劳工组织：国际劳工组织关于消除就业和职业歧视战略的独立评估，同前，第 45 页。

⁵³ L. Simeone, P. Taran 和 A. Gächter: “处境调查”: 在国际劳工组织方法学基础上获得就业遇到的歧视，国际劳工组织，2007 年(2010 年更新)。

⁵⁴ S. Hayter(编): 集体谈判在全球经济中的作用：谈判实现社会正义，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

关结社自由和集体谈判知识基础的可能性，特别是在国家层面，尤其受到资源波动的影响。牢记的一点是，国际劳工组织监督机构的调查结果和评论可帮助确定今后的研究重点。

监测在实施工作中基本原则和权利方面的进展

218. 在努力支持三方成员监督并评估争取实现工作中基本原则和权利取得的进展方面，可挑选出最近由劳工局开发的两个实施工具：体面劳动举措的衡量和国际劳工组织监督机构的调查结果入门。对三方成员评估争取综合实施工作中基本原则和权利取得的进展而言，体面劳动衡量的综合处理方法是一个潜在的有价值的工具。自 2008 年的三方专家会议以来，为汇编体面劳动国家概况已确定了有关十个主题领域的量化和法律指标，包括工作中基本原则和权利的四项内容在内。在国际劳工组织/欧洲联盟监督并评估体面劳动进展(MAP)项目的支持下，目前已公布了几个国家概况。劳工局目前正在最后核定有关体面劳动指标的参照指南，以及开展体面劳动国别计划草拟的指南范本。通过涵盖体面劳动的所有方面并结合法律信息，这些指标超出了传统劳动统计的范围，并可鼓励充分引入工作中基本原则和权利的综合和统一的政策讨论。以一个专门路径为补充以了解国际劳工组织实施工作中基本原则和权利监督机构的调查结果(见后)，这些结果为三方成员提供了一个机会，更好地评估三方成员实现工作中基本原则和权利的四项内容方面所做的工作。

219. 理事会还要求劳工局建立一项制度，记录并监测争取实现工作中基本原则和权利所取得的进展情况。该方法是以对国际劳工组织监督体系调查结果进行编码为基础，以便以一种方便简洁的方式汇编整理并提供此类信息。这一方法建立了一个索取国际劳工组织大量报告以及国际劳工组织监督机构的评论，这可极大推进对话和对成员国提供专项援助。其目标是进一步支持各国监测争取实现工作中基本原则和权利的进展情况，找出差距和改进的领域，以及在国家层面促进对技术合作需求的评估。该方法提供了一套信息汇编，那些信息虽早已完成但很分散。该方法加强了国际劳工组织及其监督机构的知识库，并可激励提供更全面的信息。通过提高国际劳工组织关于工作中基本原则和权利信息库的透明度，这一方法还应鼓励三方成员提供更精确和最新的信息，从而不断改进其质量。根据设想，由该项目制定的处理方法将在适当的时候被纳入新开发的国际劳工标准数据库(NORMLEX)，它将成为国际劳工组织信息系统的法律组成部分。

理解工作中基本原则和权利与其它战略目标之间的联系

220. 按照《社会正义宣言》确定的方向，国际劳工组织的大量出版物对社会对话、就业政策和社会保障措施如何成为消除童工劳动和促进性别平等战略的组成部分

进行了研究分析。此外，最近的国际劳工组织研究和出版物为更好地理解工作中基本原则和权利的四项内容在加强社会进步和经济发展之间的联系方面的作用做出了贡献。国际劳工组织的旗舰出版物，如《劳动世界报告》和《全球工资报告》，自 2008 年以来，对集体谈判对工资平等、贫困和就业政策效益的影响，以及最低工资政策与就业和职业平等之间的相互关系进行了分析。在当前经济危机的背景下，国际劳工问题研究所对工作中基本原则和权利的业已改善的实施对总体需求和经济增长的影响进行了研究。

221. 根据第一章中提出的方向，可进一步加强和开展这些举措。今后的研究尤其应解决在国家经验基础上，特别是在经济困难时期，如何实际操作将工作中基本原则和权利纳入经济和社会政策中。这些研究还可支持开发促进手段，以提高对工作中基本原则和权利的扶持型的性质及其在加强经济发展与社会进步之间的联系的作用的理解。在这方面对工作中基本原则和权利需有更丰富的知识和了解以对其作用和影响的认可度将有助于促进它们的原则和权利，特别是通过接触那些国际劳工组织的行动手段通常不涉及的行动方，但他们正在越来越多地运用工作中基本原则和权利(见第四章)。

D. 与标准相关的行动

222. 1998 年《宣言》忆及，工作中基本原则和权利“在被国际劳工组织内部和外部承认为基本公约的公约中以具体权利和义务的形式得到体现和发展”⁵⁵。因此，直接与标准相关的行动在国际劳工组织有关工作中基本原则和权利的活动中占主导地位。而且这一点也是事实，即工作中基本原则和权利在国际劳工组织有关标准工作的整体中举足轻重。

1. 工作中基本原则和权利在国际劳工组织 与标准相关行动中的特殊地位

223. 尽管八个基本公约界定了工作中基本原则和权利，但国际劳工组织其它标准对其实施来说是极为相关的。一些公约和建议书通过重点突出工作中基本原则和权利中的某些方面对基本公约是一个补充。⁵⁶ 其它一些标准论述了某些工人团体在享有工作中基本原则和权利方面存在的困难。⁵⁷ 最后，其它一些标准与国家制度框架和有利于充分履行工作中基本原则和权利的支持型环境有关。⁵⁸

⁵⁵ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》，同前，第 1 段，(b)项。

⁵⁶ 例如，1971 年工人代表公约(第 135 号)、1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)、1981 集体谈判公约(第 154 号)、1982 年有家庭责任工人公约(第 156 号)和 2000 年生育保护公约(第 183 号)。

⁵⁷ 例如，1975 年农村工人组织公约(第 141 号)；1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)；1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)和 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)。

⁵⁸ 1947 年劳动监察公约(第 81 号)；1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)和 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)。

促进批准基本公约的运动

224. 现进行中的批准基本公约的运动是局长于 1995 年 5 月发起的作为对在哥本哈根召开的联合国社会发展世界首脑会上所作承诺的一个后续措施。该运动包括由局长每年向尚未批准所有基本公约国家的政府致函，要求它们表明对这些公约的立场，以及它们在批约方面遇到的困难以及需要的技术援助。

225. 1998 年《宣言》、《社会正义宣言》和最近的《全球就业契约》进一步激发了对批准基本公约的重视，承认基本公约是从危机中恢复战略的重要组成部分。⁵⁹ 局长 2008 年再度提请大会关注加快批准基本公约的重要性，并提出了到 2015 年实现普遍批准公约的目标。⁶⁰

226. 两个《宣言》的通过使得将批约安排主流化成为必要，以促进批准基本公约。自那以后，在 1998 年《宣言》的年度审议后续机制与批准基本公约的运动之间出现了重叠，因为“通过年度报告收到的评论和数据大多突出了与批约的前景相关的问题，它们多与批约运动的报告内容重复。”⁶¹ 根据工作中基本原则和权利的周期性报告和提交给本届大会的有关基本公约的全面调查，决定自今年起停止按要求寄送对批准基本公约的进展情况的年度信函。⁶² 根据 1998 年《宣言》后续措施就年度审议向理事会提交的报告将整合新收到的信息。

在监督体系中长期强调工作中基本原则和权利

227. 一开始，无论涉及哪种权利，大会和理事会所采用的处理方法大多是用统一的方式处理所有的标准。在与工作中基本原则和权利相关的监督体系下出现的第一个重大标志是，1950 年建立了特别程序审议违反工会权利的案例。第二个标志是，根据《章程》第 22 条简化了对已批准公约提交报告程序。在这方面，理事会总是通过就已批准基本公约采用较之技术性公约的报告间隔更短的间隔来给予基本公约以特别关注。

228. 根据实施公约与建议书专家委员会的意见，大会标准实施委员会每年都讨论了一些涉及已批准公约实施情况的个案。在 2007 年和 2011 年之间，由大会委员会审议的个案的 77% 涉及基本公约，其中 48% 涉及结社自由和集体谈判。此种情况甚至引起某些担忧，基本公约的审议挤掉了对技术性公约的审议。

⁵⁹ 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约，同前。

⁶⁰ 国际劳工组织：体面劳动：面临的某些战略挑战，局长报告，报告 I(C)，第 94 段，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，日内瓦。

⁶¹ 国际劳工组织：1998 年《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》后续措施的审议，同前，第 33 段。

⁶² 目前由局长发送的信函涵盖“治理”公约的批准，从而扩展了批准运动。

229. 同样，三方成员主要利用的是《国际劳工组织章程》中为基本公约规定的特别监督程序。根据《国际劳工组织章程》第 24 条提出的申诉有 50%以上和根据第 26 条提出的控诉有 80%以上涉及遵守基本公约。迄今为止，根据第 26 条成立的所有调查委员会对控诉进行调查(总共 12 个案例)都涉及基本公约，尽管从未涉及童工劳动。提出申诉的约一半和提出控诉的大多数都涉及结社自由公约。

230. 此外，除了国际劳工组织许多监督机构是由三方构成，雇主组织和工人组织通过它们向实施公约与建议书专家委员会提交的评论以及它们启用特别监督程序的能力在监督体系的运行方面发挥了重大的作用。无论是雇主组织还是工人组织，都就已批准基本公约的实施情况提交了数量日益增加的评论。与 2004-07 年相比，2008-11 年由雇主组织和工人组织向实施公约与建议书专家委员会提交的有关八项基本公约的评论数量增加了 12%，见证了自 20 世纪 80 年代以来的发展趋势。与 2004-07 年相比，由工人组织提交的评论在 2008 和 2011 年期间继续增长(7%)的同时，并占到社会伙伴提交的所有评论的绝大多数(85%)，雇主组织对八项基本公约的评论也急剧增加(56%)。

231. 同样，在同一时期向结社自由委员会提交的新案例数量继续增加。结社自由委员会在 2004 年和 2007 年期间收到了 242 个新案例(当时处于上升趋势)，而这一数量在 2008 年和 2011 年期间增加到 266 个。这一增加情况在结社自由委员会在同一时期审议案例数目的增加也有所反映。2004 年和 2007 年期间总共审议了 400 个案例，而 2008 年和 2011 年期间审议了 431 个案例。

232. 三方成员越来越多地利用这些机制，连同第 1995 年以来基本公约的批准数剧增，使国际劳工组织监督机构及其秘书处工作量的增长是前所未有的。

国际劳工组织监督体系对实现工作中基本原则和权利的影响

233. 在评估基本公约监督体系的影响时，重要的一点是考虑“有进展的案例”，在这方面实施公约与建议书专家委员会对法律和惯例方面的变化改善了已批准基本公约的实施情况而表示“满意”或“感兴趣”。⁶³ 有进展的案例也是在计划和预算中衡量工作中基本原则和权利成果的标准之一(有关结社自由和集体谈判的成果 14 除外)。⁶⁴ 然而，实施公约与建议书专家委员会忆及，“表示感兴趣或满意，并

⁶³ “委员会对此类案例表示了满意，即在委员会对一个具体问题发表评论后，有关政府采取措施，无论是通过新立法，修订现行法律，还是对国家政策或惯例进行显著的修改，从而实现根据有关公约更全面地履行其义务。”“总的来说，感兴趣的案例涉及此类措施，其取得的充分进展使委员会有理由期待将会在今后取得进一步进展，而且委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话。”国际劳工组织：实施公约和建议书专家委员会报告，报告 III(第 1A 部分)，总报告，第 56 和 62 段，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦。

⁶⁴ 国际劳工组织：2012-13 两年期计划和预算，同前，第 66-78 段。有关成果 16 和成果 17 的衡量标准包括“国际劳工组织监督机构对相关公约的实施进展表达满意或感兴趣”。成果 18 的衡量指标包括相同的标准，但适用于所有国际劳工组织公约。

不反映所指国家完全遵守了公约。因此，在相同的评论中，委员会可对某一特定事项表示满意或感兴趣，而对其认为没有以满意的方式解决重要的问题表示遗憾。”⁶⁵ 总的来说，在 2004-11 年期间，实施公约与建议书专家委员会在基本公约的实施提到了 1,178 个有进展的案例(有进展的案例的总数为 3,097 个)。这一期间案例进展中许多是涉及第 182 号公约(26%)⁶⁶和第 111 号公约(19%)。

234. 在过去的十年期间，结社自由委员会对为落实其建议而采取的措施表示感兴趣或满意的案例总数出现了明显增加，从 1991 年和 2000 年期间，50 多个有进展的案例增长到 2001-10 年期间的 241 个案例。⁶⁷ 与提交给委员会的案例数目相比，这一增长更具意义。然而，与 2001-05 年期间相比，2006 年和 2010 年期间有进展的案例的数量略有下降。

235. 国际劳工组织监督机构评论的法律影响正在增加，这可以从明确或含蓄地对其评论加以考虑的当地法院，⁶⁸ 和特别是最高和宪法法院以及区域人权法院⁶⁹的数量不断增加这一情况中得到有价值的证实。在一些国家，这一趋势可被视为对实施基本公约作出的巨大贡献。

2. 通过加强监督机构的工作与技术合作和援助的整合实现工作中基本原则和权利

236. 1998 年《宣言》的通过重新激发了国际劳工组织去努力有效地协调技术合作和与标准相关活动。另外一个有影响的因素是第 182 号公约取得的成功，以及通过一项重要技术合作计划在批准方面展现示范影响促进该项公约。

237. 标准战略及其中期行动计划为与标准相关的技术合作制定了一个实施战略。⁷⁰ 一个主要突出的思路之一是，标准的促进与实施有助于在促进人权、民主、良治和减贫之间形成更广泛的国际上统一的发展目标，并因此应成为国家层面计划和技术合作的一个重要的和综合要素。另一个重要的思路是，国际劳工组织的与标准相关

⁶⁵ 国际劳工组织：实施公约和建议书专家委员会的报告，同前，总报告，第 58(4)段。

⁶⁶ 见国际劳工组织：消除童工劳动国际计划反对童工劳动的行动：2010 年要点，同前，第 47 段：“尽管由实施公约与建议书专家委员会正式表达的进展和感兴趣案例是非常积极的，但成员国在这一指标的其它衡量标准项下加强其进展和业绩以深化进展将是重要的。”

⁶⁷ 国际劳工组织：结社自由委员会的报告：结社自由委员会的第 360 份报告，第 18 段和第 19 段，理事会，第 311 届会议，2011 年 6 月，日内瓦，理事会文件 GB.311/4/1。

⁶⁸ X.Beaudonnet: “国际法庭对国际劳工法的应用：有关演变趋势的报道”，载于《劳动法》，LIII(238)，第 245-270 段，2010 年 4-6 月。

⁶⁹ F.Ebert 和 M.Oelz: “弥补劳动权和人权之间的差距：国际劳工组织法律在区域人权法庭上的作用”，国际劳工问题研究所，讨论文件第 12 号，国际劳工组织，2012 年，日内瓦。

⁷⁰ 国际劳工组织：国际劳工组织与标准相关活动方面的改善：《有关争取公平全球化的社会正义宣言》对标准战略的可能影响和有关中期行动计划实施的最新情况，理事会，第 303 届会议，2008 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.303/LILS/4/1。

活动，包括由监督机构提供的评论和指导提供了战略资源。丰富和便利了国际劳工组织、三方成员和包括开发银行在内的捐款机构技术合作发展战略和计划。

238. 为了在与标准相关的技术合作战略中更充分地发挥其作用，实施公约与建议书专家委员会和大会标准实施委员会在过去 7 年的评论中更系统地提及了必须用技术合作和援助处理标准实施方面的差距。在这方面，应当忆及，监督机构的工作与技术合作和援助之间的联系在很大程度上取决于政府在实施基本公约实践报告中提供的信息。国际劳工组织监督机构可在此类信息基础上在实现工作中基本原则和权利方面提供立法和解决实际障碍的技术合作和援助措施建议。然而，相当大比例的已批准基本公约的政府报告很少，或根本不含有关这方面的信息。

239. 在过去两年期间(2010 年和 2011 年)所讨论的有关实施已批准基本公约的 70% 的案例中，大会标准实施委员会都呼吁开展技术合作和援助。一份有关大会标准实施委员会的影响的近期出版物叙述了基本公约的一些特案中所取得的成果。⁷¹ 为补充这一举措，实施公约与建议书专家委员会自 2008 年以来在其报告中强调，有 286 个案例它认为技术合作和援助将特别有益于处理法律和惯例中在实施方面存在的差距。在这些案例中，有 50%以上(149 个)涉及基本公约的实施。两个委员会在涉及实施基本公约方面都确定了需要在广泛领域开展技术援助，主要涉及立法改革、政策制定或实施计划、能力建设和数据收集。在基本公约当中，结社自由和集体谈判是需要技术合作最多的领域。

3. 与标准相关的行动作为促进工作中基本原则和权利为体面劳动做贡献的一种手段

240. 在《社会正义宣言》通过之前，为支持并加强标准在实现体面劳动中的作用，理事会批准了两项举措。第一个是 2000 年批准的在试验基础上采用一种综合处理方法开展与标准相关活动。其目的是在各项标准与其它行动手段之间进行更好的结合，以便最大限度地实现国际劳工组织章程目标和对实践产生更大影响。第二个是采纳标准战略及其相关的中期行动计划。标准战略是建立在支持实现国际劳工组织目标的标准体系各组成部分之间相互联系的基础之上。

241. 国际劳工组织的与标准相关的行动将促进工作中基本原则和权利的每项内容与采取一种整合方式处理工作中基本原则和权利的整个四项内容相结合。该处理方法除 1999 年的第 182 号公约外，自过去 15 年通过的标准以来已反映在国际劳工组织的标准制定中，根据《社会正义宣言》制定的有关体面劳动的综合战略，一直非常重视工作中基本原则和权利。一系列众多文书，大多涉及工人的具体类别

⁷¹ 国际劳工组织：国际劳工大会标准实施委员会：建立在数十年的对话和说服基础上的生机和影响，2011 年，日内瓦。

或就业形式，将工作中基本原则和权利的所有四项内容结合在一起。⁷² 例如，1998年在中小型企业创造就业建议书(第 189 号)强调了工作中基本原则和权利对“加强在中小型企业创造优质就业”的相关性。

242. 2000 年生育保护公约(第 183 号)和建议书(第 191 号)，以及 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)，补充了有关消除就业和职业歧视的国际法律框架，并强调了社会保障和工作中的平等之间的联系。2011 年家庭工人公约(第 189 号)和建议书(第 201 号)，在实现工作中基本原则和权利的四项内容的基础上提出了一个综合体面劳动战略，作为将就业和社会保护政策适用于家庭工作的基础。它们还概述了克服家庭工人在工作中基本原则和权利方面面临的特别困难所采用的特殊处理方法，包括必要时的预防和康复措施。

243. 然而，2006 年海事劳工公约(海事劳工大会，2006 年)是迄今将工作中基本原则和权利纳入覆盖全球各部门最多的一项文书。它不仅将工作中基本原则和权利作为权利和原则加以强调，而且还作为公约中提出的所有其它权利的扶持型条件而加以强调。如同公约中提出的那样，2006 年海事劳工公约涉及基本原则和权利的第 3 条，是建立在对海员的雇佣和社会权利只有在工作中基本原则和权利受到尊重、促进和实现的背景下才能具有意义地实现的理解基础上通过的。在公约第 3 条中提及工作中基本原则和权利的法律意见中，国际劳工组织法律顾问指出，批准 2006 年海事劳工公约的各成员国“在本公约的背景下，根据第 3 条，有义务使其立法尊重基本权利的四项内容”。⁷³

244. 关于监督机构，无论是实施公约与建议书专家委员会还是大会标准实施委员会的工作，都在法律和实践重点突出实施各项特定公约。然而，在涉及相同主题的已批准公约的监督方面也做出了促进更大程度的一致性的举措和努力。⁷⁴ 这些举措提出的问题是：如何对公约的监督进行平衡，这对在法律和惯例中实施特定条款的评估来说是重要的，而另一方面，提出了监督要处理各公约和共同感兴趣之间的联系。

⁷² 例如，1997 年私营就业机构公约(第 181 号)、2002 年关于促进合作社建议书(第 193 号)、2006 年海事劳工公约(第 186 号)、2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)、2007 年渔业部门工作公约(第 188 号)和 2011 年家庭工人公约(第 189 号)。

⁷³ 国际劳工组织：第 1 委员会的报告，海事大会技术筹备会议，2004 年 9 月份 13-24 日，日内瓦；合并海事劳工标准文书的通过，报告 I(1A)，国际劳工大会，第 94 届(海事)会议，2006 年，日内瓦；和港口国管理官员根据 2006 年海事劳工公约开展监察的指南，2009 年，日内瓦。该指南指出，根据 2006 年海事劳工公约的第 3 条，严重违反导致扣船的情况在违反基本原则和权利的情况下可能是特别相关的。

⁷⁴ 理事会于 2001 年批准了根据报告的目的对公约进行分类。这一分组的目的包括促进报告分析方面的更大程度的一致，并提供公约在特定领域的实施的更全面的观点。2009 年 11 月向理事会提交的一份评估指出，人们广泛认为公约的分类在某种程度上有助于有关同一主题不同公约的实施评论之间更大程度的一致。然而，分类对有关遵守以及在法律和实践确定差距方面的影响不太明确。劳工局于 2007 年提出了通过将以国家为基础的处理方法的实施进一步改善公约监察的此种一致的一项建议。劳工局认为，此种处理方法可导致实施公约与建议书专家委员会更一致和综合的分析，它将提供一个国家所有与标准相关义务实施的综合概观。与按主题进行的公约分类相结合，将使得需要就任何特定公约提出的问题确定成为可能，并对不只一项公约所共有的问题提出一个一致的观点。理事会没有批准这一处理方法。

根据它们的相互关系和相互补充的性质，以及它们与治理和技术性公约和特别是有关劳动监察公约的联系，这对基本公约的实施来说是特别相关的。

4. 涉及工作中基本原则和权利的 标准制订：供考虑的可能要素

245. 在理事会就建立一个标准审议机制问题一直在进行讨论的背景下，也对是否要在工作中基本原则和权利方面制定任何新的标准做了考虑。⁷⁵ 在这种情况下，可能会重新涉及近年来已讨论过的某些问题，人们的理解是，最终将由理事会决定将哪类标准制订项目列入大会的议程。

补充基本公约？

246. 如同 20 世纪 90 年代有关标准修订政策卡蒂尔工作组承认的那样，就八项基本公约的长期相关性达成了普遍的共识。然而，在其 2007 年有关强迫劳动的全面调查中，尽管强调第 29 号公约的重要性并需要争取普遍批准，实施公约与建议书专家委员会忆及，“重要的是确保不为第 29 号公约第 3 条至第 24 条的错误解释留有余地，这些条款包含适用于转型阶段期间的规定。委员会指出这一阶段早已过期，因此，所设条款已不再适用。委员会相应地建议可考虑就第 29 号公约通过一个议定书，该议定书将具有废除所涉条款的作用。”⁷⁶ 该建议未被大会采纳，因为第 3 条至第 24 条的不适用性被认为是普遍接受的。

247. 实施公约与建议书专家委员会在其 1996 年有关就业和职业平等特别调查中提出了就第 111 号公约通过一个补充议定书的可能性，以便将该公约第 1 条中没有提及的额外歧视理由包括进来。⁷⁷ 大会当时没有讨论这一可能性，因而今年由三方成员提交的有关基本公约全面调查的报告没有提出该问题。应当指出，第 111 号公约第 1 条(1)款(b)项的实施已确保了将出现的其它禁止歧视的理由包括进来的灵活性。假如通过这项议定书，则使其涵盖在国际文书和区域立法中日益得到承认的所有补充歧视理由将是重要的。

合并相关的文书？

248. 如同理事会通过的那样，卡蒂尔工作组在其结论中将某些文书确定为需要进行修订，或与之相联系应要求就修订或合并的可能性提供额外的信息。于 2007 年 11 月向理事会最后提交了关于合并儿童和青年人，以及受第 138 号和第 182 号公

⁷⁵ 国际劳工组织：法律问题和国际劳工标准部分，临时报告，第 63 段，理事会，第 312 届会议，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.312/LILS/PR。

⁷⁶ 国际劳工组织：消除强迫劳动，有关 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的全面调查和 1957 年强迫劳动公约(第 105 号)的废除，实施公约与建议书专家委员会的报告，报告 III(第 1B 部分)，第 196 段，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

⁷⁷ 国际劳工组织：涉及第 111 号公约的有关就业和职业平等的特别调查，实施公约与建议书专家委员会的报告，报告 III(第 4B 部分)，第 294、297 和 298 段，国际劳工大会，第 83 届会议，1996 年，日内瓦。

约⁷⁸涵盖类别人员的夜间工作和体格检查的几个文书的建议。⁷⁹ 青年人的处境还涉及青年就业问题。2011 年 11 月就 2013 年第 102 届大会的可能议程向理事会提交的一份文件中再一次提出了这一问题。注意到大会第 101 届会议(2012 年 6 月)将在周期性讨论中讨论工作中基本原则和权利,并在一般性讨论中讨论青年就业危机,劳工局指出,关于这一事项,将需要来自两个大会讨论以及理事会有关标准审议机制的讨论的指导。⁸⁰ 理事会没有讨论这一事项。在做出任何决定之前,考虑开展一次专家审议可能是有益的,以详尽分析这一组文书提供的保护程度,并就是否需要在这些领域为保护这一工人群体而额外制定标准,或在技术建议的补充下,现有标准是否足以确保最新的保护。很显然,还可在拟议的标准审议的机制框架范围内审议该问题。

关于与工作中基本原则和权利有关的新出现问题的新标准?

249. 如在第二章中指出的那样,近几十年来出现了新的强迫劳动形式,特别是那些与贩运人口相联系的强迫劳动形式。在《巴勒莫议定书》通过后,⁸¹ 为打击贩运人口而采取了越来越多的国际行动。然而,此类行动主要采取依法处理法,它能够处理一些现象,但却不能够排除问题的根源,而且可能会低估劳动力市场或劳动机构的重要性,以及社会伙伴在处理不同表现形式的强迫劳动的作用。

250. 多年来,实施公约与建议书专家委员会的评论和由国际劳工组织开展的技术合作就制定针对强迫劳动的综合应对措施向成员国提供了指导,这些应对措施不仅包括起诉那些强制推行强迫劳动的人员,而且也包括预防和受害者的保护。国际劳工组织的许多成员国为贩运受害者的早期认定建立了制度,并将它们介绍给非政府组织或提供援助和支持的其它组织。然而,在刑事审判体系无法证实贩运案例的情况下,受害者通常被剥夺了享有援助措施,例如国家赔偿基金或移民工人临时居住许可证。在根据劳动法提起诉讼的情况下,存在着败诉或导致轻微惩处的极大的风险,从而使受害者得不到适当的补偿。因而出现了这样的问题,即

⁷⁸ 由其各自建议书补充的和最新的 1990 年夜间工作公约(第 171 号)。

⁷⁹ 见国际劳工组织:国际劳工大会的议程:(b)关于大会第 99 届会议(2010 年)的议程建议,第 61-67 段,理事会,第 300 届会议,2007 年 11 月,日内瓦,理事会文件 GB.300/2/2。拟议的文书合并涵盖有关青年人夜间工作的三个公约和两个建议书:1919 年(工业)未成年人夜间工作公约(第 6 号);1948 年(工业)未成年人夜间工作公约(修订本)(第 90 号);1946 年(非工业部门就业)未成年人夜间工作公约(第 79 号)和建议书(第 80 号)和 1921 年(农业)儿童和未成年人夜间工作建议书(第 7 条(1)款 4 号);以及有关未成年人(工业、非工业职业、井下工作)和未成年人雇佣条件(井下工作)体格检查的三个公约和两个建议书:1946 年(工业)未成年人体格检查公约(第 77 号);1946 年(非工业部门就业)未成年人体格检查公约(第 78 号);1965 年未成年人(井下作业)体格检查公约(第 124 号);1946 年未成年人体格检查建议书(第 79 号);和 1965 年未成年人(井下作业)雇佣条件建议书(第 125 号)。这些文书为法律允许工作的最低年龄以上,但仍不到 18 岁的未成年人提供了夜间工作的特别保护。

⁸⁰ 国际劳工组织:国际劳工大会的议程:大会第 102 届会议(2013 年)的议程,理事会,第 312 届会议,2011 年 11 月,日内瓦,理事会文件 GB.312/INS/2/1,第 7 和第段。

⁸¹ 预防、镇压和惩处特别是妇女和儿童的贩运人口议定书,补充 2000 年 11 月 15 日联大第 55/25 号决议,反对跨国有组织犯罪联合国公约。

重点突出预防并建议综合政策的文书的通过是否有助于营造打击强迫劳动行动的势头，和打击特别是为剥削劳动而贩运人口。

251. 在这方面，在 1930 年通过的第 29 号公约⁸²的适用条款与 69 年以后通过的有关最恶劣形式的童工劳动文书的适用条款之间进行比较可能是有益的。第 29 号公约尽管界定了强迫劳动的概念，并要求成员国对其强制采用和严厉实施给予适当的刑事制裁，而第 182 号公约和第 190 号建议书远远超出了定义和惩处的问题。它们要求并为打击最恶劣形式的童工劳动的整体和综合处理方法确定指南，包括广泛的预防措施、机构间和国际合作、教育和就业领域的行动和受害者的保护。它们呼吁一种立法、政策和实际措施的结合。假如有兴趣通过标准制订行动对强迫劳动加以预防并保护其受害者，则可再次提出第 29 号公约第 3 条至第 24 条的问题。

252. 如同在第二章中强调的那样，尽管不局限于工作中基本原则和权利，一个可利用、迅速和有效的劳动争议处理制度是任何工作中基本原则和权利遵守战略的一个重要支柱。如早已强调的那样，一系列国家最近已着手劳动法庭改革，包括解决涉及工作中基本原则和权利争议的具体措施。国际劳工组织通过技术合作和法律建议支持了某些改革。然而，其合法性以及在这方面产生影响的能力，由于缺乏专门涉及劳动法庭的一个国际劳工组织文书而可能受到限制。实际上，尽管这些文书在实现作为一个整体的劳动法的有效实施方面非常相关，特别是在工作中基本原则和权利方面，但没有专门处理劳动法的司法实施的国际劳工标准，而且更广泛地说，也没有超出企业层面的个别解决劳资争议的国际劳工标准。⁸³这与劳动监察、劳动法以及工作中基本原则和权利的监督和实施的另外一个支柱形成鲜明的对照，后者受第 81 号和第 129 号公约的覆盖，被列入治理公约，并被视为是有关劳动监察部门的权威性规范框架。有关解决单个劳动争议标准的讨论，包括对工作中基本原则和权利的具体侧重，可为良好做法的共享和推广提供机会，并鼓励更多国家在其国家议程中将该问题作为优先事项。⁸⁴

253. 最后，如第二章中指出的那样，在国家立法没有适当地管理非标准雇佣形式的情况下，所涉及的工人在其工作中基本原则和权利的享有方面可能面临严重的困难，特别是在有关结社自由、集体谈判和平等就业方面。通过的一些国际劳工

⁸² 第 29 号公约得到了 1930 年(间接)强迫劳动建议书(第 35 号)的补充，它是一份最新的文书，包含与来自弱势群体的强迫劳动的保护特别相关的条款，如农村、土著和移民工人。

⁸³ 1967 年冤苦审查建议书(第 130 号)仅非常简要的提及当在一个企业范围内无法解决争端时可利用的不同劳动争议解决机制。

⁸⁴ 于 2011 年 11 月向理事会提交了有关产业争端的预防和解决方面的新趋势的一个拟议项目，以便由大会于 2013 年进行一般性讨论。该建议旨在审议劳动争议方面的近来趋势，争端预防和解决的不同处理方法和自愿调解、仲裁和调解机构可在这方面发挥的作用，以及社会伙伴的作用和通过自愿性手段加强争端的预防和解决。该建议未被理事会采纳，尽管该建议似乎旨在重点突出有关集体劳动争议的讨论。国际劳工组织：国际劳工大会的议程：大会第 102 届会议上(2013 年)的议程，同前，第 10 段。

标准特别忆及了这一组权利在有关非全日制工人⁸⁵、家庭工人⁸⁶、和由私营就业机构雇佣的工人中的实施。⁸⁷ 然而，相关的文书并不涵盖所有非标准雇佣形式，而且它们也没有提供类似的保护水平，特别是涉及从事相同或类似工作的非标准和标准工人之间的平等或可比待遇的问题。此外，按照第 87 号和第 98 号公约，尽管提及的标准承认相关工人有充分享有结社自由和集体谈判的权利，但它们很少就成员国如何才能有效地克服这方面的某些实际障碍或挑战提供指导。铭记所涉及的困难，但同样牢记通过涉及雇佣关系及其非标准形式问题的标准制订找到的解决办法，可以考虑这些问题，以便进一步巩固对灵活的雇佣安排的合法需求与有效地保护工人的权利需求两者之间的平衡，特别是有关工作中基本原则和权利。

⁸⁵ 1994 年非全日制工作公约(第 175 号)和建议书(第 182 号)。

⁸⁶ 1996 年家庭工作公约(第 177 号)和建议书(第 184 号)。

⁸⁷ 1997 年私营就业机构公约(第 181 号)和建议书(第 188 号)。

第四章

在其它框架中促进工作中基本原则和权利的举措

254. 尽管第二章和第三章中叙述的由国际劳工组织及其三方成员开展的活动是头等重要的，近年来在国际劳工组织的不同参与程度下在其它框架中采取的举措有了显著增长。本章审议了这些发展情况，以评估其促进工作中基本原则和权利的潜力，以及国际劳工组织究竟应如何为其做出贡献。做到这一点应牢记，即基本公约和 1998 年《宣言》通常被承认为是这些举措的重要参照点。

255. 这些情况在全球化背景下为国际劳工组织就工作中基本原则和权利的重要性达成越来越多的国际共识提供了新的机会。国际劳工组织将需要收集并审议有关这些举措有效性的进一步信息，以及其对国家社会和经济政策的影响和成员国对国际承诺的遵守，以便根据遵守情况优化其立场。尽管由其它行动方对工作中基本原则和权利的认可本身是重要的和令人鼓舞的，但要求对所采取的活动进行批评性审议引出了重大问题。

256. 1998 年《宣言》和《社会正义宣言》为促进作为权利和扶持型条件的工作中基本原则和权利采用一致处理方法提供了重要的指导，特别是考虑到日益增加的全球经济和社会目标的相互依存。《社会正义宣言》呼吁国际劳工组织与具有代表性的国家和国际的工人组织和雇主组织、非国家实体和经济行动方，如在全球部门层面运作的多国企业和工会进行磋商，以加强现有的伙伴关系并开拓新的伙伴关系。它还鼓励国际劳工组织根据要求向希望在双边或多边协定框架范围内促进战略目标的成员国提供援助。¹

257. 由于国际劳工组织行动的这一框架相对较新，应当忆及的是，第一，国际劳工组织的目的是有效地利用从“其三方结构的合法性和权威性”中产生的说服劝导方式，而不试图强加于人，是通过使他们相信“遵循其各自目标的行动符合”他们自己的利益。² 第二，《社会正义宣言》呼吁国际劳工组织成员国为在国际劳工组织以及他们作为其成员的其它国际论坛上适当协调其立场，采取措施。还敦

¹ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，第二部分(A)(iv)和(v)和(C)，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年 6 月 10 日，日内瓦。

² 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所做努力的能力，报告五，第 94 段，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

请他们在双边和多边协定项下促进战略目标向国际劳工组织提出援助要求，此类援助将取决于其与国际劳工组织义务的一致性。³ 第三，《章程》第 12 条中设想的国际劳工组织与其它国际组织的合作是一个制定完善的机构性机制，国际劳工组织在其基础上在联合国系统内外缔结了一系列合作协定。在这方面，《社会正义宣言》忆及，其它国际性和区域性组织在密切相关领域的权责可为国际劳工组织目标的促进方面做出重要的贡献。⁴ 即使在无正式协定的情况下，在相互依存和危机的全球背景下，加强与这些组织的关系也具有新的意义。第四，关于国家和跨国企业，目标是促进“合作，以有益于加强国家履行其职责的能力，而不是削弱这种能力，或让他人代劳”。⁵

A. 多边组织对促进工作中基本原则和权利的贡献

258. 考虑到工作中基本原则和权利所体现的普遍价值观及其根据国际法拥有的地位，希望其它多边组织能够承认工作中基本原则和权利，或至少不妨碍这些权利的普遍实施。⁶ 从原则上讲，各国际组织的创始原则和目标是一致的。国际法要求它们尽可能以与其它组织的权责相一致并符合它们的共同目标的方式解释其权责。⁷ 然而，在实践中，在这方面一些因素起了作用，以及特别是各组织将工作中基本原则和权利融入其权责的相关方式。一些范例表明，即使存在一些困难，但普遍的趋势则是，越来越多和更一致地将工作中基本原则和权利纳入其它多边组织的活动。

1. 联合国：全系统的承诺

259. 联合国对促进工作中基本原则和权利的长期贡献包括，全球政策层面的合作伙伴关系和加强国家层面的行动。如同第一章中忆及的那样，工作中基本原则和权利已体现在联合国的许多文书中。⁸ 其结果是，在各自的监督机构之间建立起了合作和协调，即联合国人权条约机构和国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会。

³ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，同前，第二部分(A)(iv)和(B)(iv)。

⁴ 同上，第二部分(C)。

⁵ 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所做努力的能力，同前，第 124 段。

⁶ 国际劳工组织：一个公平的全球化：为所有人创造机会，全球化的社会影响世界委员会的报告，2004 年，日内瓦，第 426 段落：“……所有相关的国际机构应承担其促进[工作中的基本原则和权利……]的责任。它们应确保其政策或计划的任何部分不得妨碍这些权利的实施。”

⁷ 同上，第 603 段。

⁸ 国际劳工组织：塑造全球化的人道形象，根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》开展的有关基本公约的全面调查，2008 年，实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(第 1B 部分)，第三章，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

260. 联合国为工作中基本原则和权利提供了重要的政策支持，特别是通过 1995 年《社会发展世界首脑会议》和 2005 年《世界首脑会议》，这两次峰会认可了公平的全球化和人人享有充分和生产性就业和体面劳动的目标。⁹ 此外，经济和社会理事会(ECOSOC)承认体面劳动和工作中基本原则和权利的重要性，这为将其列入联合国政府间和机构间进程铺平了道路。经济和社会理事会 2008 年呼吁各国政府继续为全面批准并实施基本公约做出努力，将此作为一个优先事项，¹⁰ 并在随后的决议中重复了这一背书，特别是最近在 2011 年 7 月的决议中。¹¹ 制定了《千年发展目标》的 2000 年峰会宣言未提及国际劳工组织的作用，与此形成对照，2010 年 9 月《联合国千年发展目标首脑会议》的成果文件多处提及了体面劳动。¹²

261. 考虑到其在联合国系统范围内提出“有关协调专门机构的政策和活动建议”方面的作用，经济和社会理事会对工作中基本原则和权利给予越来越多的支持是重要的。¹³ 应当忆及，国际劳工组织是联合国于 1946 年赋予专门机构地位的的第一个组织。¹⁴ 有 17 个机构与联合国签有协议，包括世界银行和国际货币基金组织(IMF)在内。从 1947 年开始的后两项协议与国际劳工组织的协议不同，它们承认两个布雷顿森林机构为专门机构，但由于其国际责任的性质和协议条款的原因，被“要求作为一个独立的国际组织而运行”。¹⁵ 世界贸易组织与其前身关税和贸易总协定一样，由于“世界贸易组织的契约性”而与联合国的关系也有些不同。世界贸易组织被称为“一个相关机构”，并与专门机构一道实际参与经济和社会理事会。¹⁶ 在实施层面，世界贸易组织和布雷顿森林机构属于联合国系统行政首长协调委员会的成员，并于 2007 年采用了联合国系统行政首长协调委员会关于使就业和体面劳动成为主流的工具包。¹⁷ 国际劳工组织在联合国发展援助框架范围内在国家层面协调其与其它机构的工作层面，广泛采用了该工具包(见第三章)。

⁹ 联合国：2005 年世界首脑会议成果，联大决议第 A/RES/60/1 号，第 47 段，2005 年 10 月 24 日通过，2005 年，纽约。

¹⁰ 经济和社会理事会：促进人人享有充分就业和体面劳动，第 2008/18 号决议，第三段。

¹¹ 经济和社会理事会：从世界金融和经济危机中恢复：全球就业契约，第 2011/37 号决议，第 4 段。

¹² 联合国：遵守承诺：团结起来实现千年发展目标，联大决议第 A/RES/65/1 号，第 72 段(d)。首次将消除最恶劣形式的童工劳动与千年发展目标 1 联系起来(根除赤贫和饥饿)，而根据千年发展目标 3(促进性别平等和妇女的赋权)，各国义务加快进展，包括通过“根据成员国对国际劳工组织公约所做的承诺，确保妇女能够从产生人人享有充分和生产性就业和体面劳动的政策措施中获益”。

¹³ 联合国：《联合国宪章》和国际法庭的地位，第 58 条，1945 年，旧金山。亦请参见第 57-63 条。

¹⁴ 国际劳工组织：“联合国和国际劳工组织之间的协议”，1946 年 5 月日，见《国际劳工组织章程》和文本摘录，2010 年，日内瓦。

¹⁵ 联合国和国际货币基金组织之间的协议，第 1.2 条，1947 年。

¹⁶ 世界贸易组织：关于与其它国际组织有效合作的协议：世界贸易组织和联合国之间的关系，理事会，1995 年 11 月 15 日，第 WT/GC/W/10 号文件。

¹⁷ 联合国系统行政首长协调委员会/国际劳工组织：关于使就业和体面劳动成为主流的工具包，2007 年，日内瓦。

2. 国际金融机构：有关工作中基本原则和权利方面的发展

262. 尽管与布雷顿森林机构的合作是通过加强政策对话以及有关项目和计划而进行的，并为此缔结了一些协议。但无论是世界银行还是国际货币基金组织，都没有为加强机构合作而与国际劳工组织缔结一项组织间协议。它们对工作中基本原则和权利的承认与促进取决于它们对其变化中的权责和国际法律义务的解释，以及对其成员国的义务的考虑。在这方面，应当忆及，其组织文书的序言专门提到提高劳工的生活标准和条件(国际重建与开发银行——IBRD)¹⁸ 以及促进并维持就业和实际收入的高水平(IMF)，¹⁹ 而这些内容与工作中基本原则和权利的促进是相关的。

263. 世界银行多年来一直持有这样的观点，即其组织文书阻碍其采取一种以权利为基础的处理方法：这些文书声明，“只有经济上的考虑”才与这些组织及其负责人的决策“相关”，²⁰ 而且后者“不得干涉任何成员的政治事务”，也不得“由于相关的一个或多个成员的政治特征而影响其决策”。²¹ 然而，最近以来，这些基本案文的措词逐渐成为具有较少限制性解释的内容²²，而且世界银行集团中的一部分已采取了确保其运行中考虑工作中基本原则和权利的措施。例如，世界银行于 2007 年 4 月修订了其《工程采办标准竞标文件》(SBDW)，除童工劳动和强迫劳动外，提及了工人组织以及非歧视和平等机会。²³

264. 国际金融公司(IFC)于 2006 年修订了其贷款要求，以更好地结合某些工作中基本原则和权利，多边投资担保机构(MIGA)于 2007 年采取了同样的行动(国际金融公司和多边投资担保机构共同构成了世界银行集团的私营臂膀)。最值得注意的近期发展是，国际金融公司修订了其业绩标准，重申了借款公司尊重并改善其与工作中基本原则和权利的一致的重要性，特别是在有关非歧视、童工劳动和强

¹⁸ 国际重建与开发银行：协议的条款，第 1 条(iii)。

¹⁹ 国际货币基金组织：协议的条款，第 1 条(ii)。

²⁰ 多边投资担保机构协议的条款，第 4 条，第 10 节。

²¹ 国际发展协会协议的条款，第 5 条，第 6 节；国际金融公司协议的条款，第 3 条，第 9 节；成立多边投资担保机构公约，第 34 条。

²² 关于国际重建与开发银行涉及人权协议条款解释的演变，见，例如，I.Shihata：“世界银行和人权”，载于 F.Tschofen 和 A.Parra(编)：变化世界中的世界银行，Martinus Nijhoff 出版商，1991 年，伦敦；和 R.Danino：“世界银行有关人权工作的法律方面内容：一些初步想法”，载于 P.Alston 和 M.Robinson(编)：人权和发展。迈向相互加强，牛津大学出版社，2005 年。

²³ 世界银行：标准竞标文件：工程的采办和用户指南，2006 年，美国首都华盛顿，在第 7 节项下一般条件中增补了两款“工人的组织”(6.23)和“非歧视和平等机会”(6.24)。然而，这些改变尚未被结合进由所有多边开发银行和国际金融机构采用的一致的主要的工程采办标准竞标文件。主要的工程采办标准竞标文件反映了那些被认为属于最佳做法的内容，旨在作为供那些签发一致的竞标组织采用的模式或每一机构的建议文件。

迫劳动方面。²⁴ 国际金融公司有关劳动和工作条件的新的业绩标准可能会对区域开发银行产生积极的影响，它们利用国际金融公司正面的业绩标准作为制定其本身的社会政策的范本。²⁵ 除了将工作中基本原则和权利列入其贷款要求外，国际金融公司还通过与国际劳工组织的共同伙伴关系实施了其对工作中基本原则和权利的承诺。更好的工作计划旨在在全球供应链中改善对劳工标准的遵守并促进竞争力。

更好的工作：国际劳工组织/国际金融公司(IFC)的联合计划

更好的工作是国际劳工组织和世界银行(国际金融公司)之间联合发起的一个独特的技术合作计划，旨在加强与私营部门的合作关系。自 2007 年以来，更好的工作将政府、雇主、工人和国际采购商聚集到一起，以便在全球供应链中改善对劳工标准的遵守和促进竞争力，特别是在服装行业中。该计划战略的基础是：

- ❑ 在工作中基本原则和权利和国家法律基础上对工厂进行独立的监督和报告，目标是以国家劳动行政管理的一种补充的方式而工作；
- ❑ 通过提供咨询和培训服务，帮助工厂改善其工作条件和劳资关系，以确保一种透明和持续的改善的循环，并促进工作场所有关工作条件改善的合作；
- ❑ 促进社会伙伴、国家利益攸关方和国际采购商之间的对话，以确保一种透明和持续改善的循环。

工作中基本原则和权利的促进和实现被纳入计划干预。

与国际金融公司的伙伴关系采取资源共享的形式，由国际金融公司为国家计划制定可持续的战略做出人员贡献并提供技术专门知识，促发指标的制定，并对更好的工作干预效率进行衡量以及制定一个环境方面的组成部分。这一国际劳工组织/国际金融公司伙伴关系代表了将工作中基本原则和权利更明确地纳入国际发展议程的一个机会，包括在世界银行集团范围内。

265. 然而，在世界银行集团范围内提及并纳入工作中基本原则和权利的情况却是千差万别。此种情况可通过这一事实加以说明即：该集团是由私营和公共部门组成。国际金融公司和多边投资担保机构在使它们的业务与工作中基本原则和权利相一致方面开展了切实的努力，不仅是通过其业绩标准以及在更好的工作计划中的参与，而且也通过提供人员能力建设以确保对劳工条款的有效的内部遵守。²⁶ 另一方面，对世界银行(国际重建和开发银行和国际发展协会)的公共部门臂膀来说，在制

²⁴ 国际金融公司：指导注释 2：劳动和工作条件：2007 年 7 月 31 日。新的业绩标准 2 也将劳动和供应链的范围扩展到包括由客户直接签约的非雇佣工人。指导注释建议客户咨询国际劳工组织监督机构有关这方面的工作。

²⁵ 国际金融公司的业绩标准也是《赤道原则》(以工人作为一个主要关注的私营项目融资中的一个重要标准)、经济合作与发展组织出口信贷机构和许多公司准则的基础。亦请参见：F.Ebert 和 A. Posthuma 劳工标准和发展金融机构：当前政策和活动的审议，第 5 页，国际劳工组织，2010 年，日内瓦。

²⁶ 国际劳工组织：有关从危机中取得的重要经验教训和前进方向的研究大会，2011 年 2 月 16-17 日，日内瓦；第五次会议，F.Ebert 和 A.Posthuma：“国际劳工标准在重新平衡全球化中的作用：使私人部门投资和劳工标准相一致？发展金融机构的政策案例”，第 9-10 页。

定工作中基本原则和权利的四项内容之间一致的处理方法方面继续出现某些困难。世界银行与国际劳工组织就童工劳动问题开展了直接的合作，²⁷但对结社自由和集体谈判的原则采取了谨慎的处理方法，只是提及而非更普遍提到“工人组织”和国家法律。世界银行独立评估小组强调了整个世界银行在这方面做法是不一致的，指出“没有明显的原因假设社区和劳动影响与世界银行的业务责任毫不相关”。²⁸在国际金融公司对其业绩指标进行修订后，世界银行的运作保护政策的目前修订(将于 2013 年完成)，可能会为加强协调并在促进发展与工作中基本原则和权利的统一，进一步实现一致提供另一个机会。还应指出的是，工会和世界银行之间的关系发生了显著的变化，而且与全球工会的接触进程随着一个议定书的通过于 2002 年步入正轨。此外，国际劳工局正在着手与世界银行工作队密切磋商，筹备 2013 年的下一份世界发展报告，该报告将突出就业，以便传达体面劳动议程及其工作中基本原则和权利基础的重要性。

266. 国际劳工组织与几个区域开发银行缔结了合作协定，即非洲开发银行、亚洲开发银行和加勒比地区开发银行。亚洲开发银行正在采取支持促进工作中基本原则和权利的措施，尽管在其组织文书中出现了有类似于世界银行的协定条款的规定。²⁹ 2004 年与非洲开发银行和非洲发展基金会达成的合作协定呼吁“制定包括那些涉及就业促进、国际劳工标准和工作中基本原则和权利在内的政策和程序”。³⁰ 欧洲投资银行(EIB)于 2009 年和 2010 年采取了进一步措施，以确保在其项目中充分遵守国际劳工组织的基本公约，并强调在筛选劳动事项时，其主要目的“是确保遵守这些原则并实施国际劳工组织的核心劳工标准”。³¹ 与此类似，欧洲重建和开发银行(EBRD)“要求其直接或通过金融中介资助的公司遵守国家劳动法和国际承认的有关劳动权以及职业安全与卫生标准”。³² 它明确地提及 1998 年《宣言》和工作中基本原则和权利，并指出国际劳工组织是有关劳动做法的重要咨询机构。

²⁷ 尤其是通过“了解童工劳动：一个机构间研究合作计划”和有关童工劳动和人人享有教育全球专门工作组(GTF)。

²⁸ A.Dani, A.Freeman 和 V.Thomas 有关世界银行集团的保护和可持续政策的评估方向，评估简介 15，第 10 页，世界银行，美国首都华盛顿，2001 年。

²⁹ 亚洲开发银行/国际劳工组织：核心劳工标准手册，2006 年，马尼拉。

³⁰ 国际劳工组织：国际劳工组织与非洲开发银行和非洲开发基金会之间的合作协定，第 1 条(c)，2004 年。

³¹ 欧洲投资银行：环境和社会做法手册(2010 年)。对工作中基本原则和权利的遵守以及遵守的监督可成为欧洲投资银行贷款的一个条件，该行与欧盟有着密切的机构联系。

³² 国际劳工组织：官方公报，第 LXXV 卷，1992 年，系列 A，第三期，“欧洲重建和开发银行和国际劳工组织之间的协定”，1992 年。

267. 国际货币基金组织和国际劳工组织之间近年来在多边合作框架和 20 国集团背景下，加强了处理危机影响的政策对话。³³ 政策对话突出了涉及增长和就业政策的社会对话，特别是在国际劳工组织——国际货币基金组织奥斯陆大会上。³⁴ 这为在尊重结社自由和集体谈判权利的基础上强调有效的三方磋商和集体谈判机构的重要性提供了一次机会。尽管工作中基本原则和权利未被纳入其政策文件，但国际货币基金组织表示必须认识这一点，即在制定其支持计划中对源自国际劳工组织标准的国家义务给予更多关注。

268. 工作中基本原则和权利正在成为国际劳工组织与国际货币基金组织对话的重要组成部分的重要例子包括，它们在国家层面为处理危机的影响而开展的工作，特别是在罗马尼亚和希腊。在 2011 年 1 月与罗马尼亚举行一次联席会议后，在该国政府和社会伙伴的合作下，国际劳工组织与国际货币基金组织共同处理了作为后续行动的四个广泛领域之一的“促进健全的集体谈判和社会对话”。³⁵ 此外，在 2011 年 6 月大会上，自标准实施委员会通过了关于希腊遵守 1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)结论以来，国际劳工组织的一个高级代表团于 2011 年 9 月访问了该国。大会将该代表团的权责扩展到包括与国际货币基金组织和欧盟的讨论，以便了解情况和由这些组织建议的支持措施对希腊的国际义务的可能影响，特别是提到结社自由和集体谈判。³⁶ 国际劳工组织和国际货币基金组织之间的合作可建立在这一试点合作基础上，以加强工作中基本原则和权利的促进和国际货币基金组织的监督权责的有效性。³⁷

3. 国际劳工组织在多边体系中在工作中 基本原则和权利方面努力促进政策一致

269. 对国际劳工组织来说，促进工作中基本原则和权利的重大挑战之一是说服多边体系中的其它行动方将对工作中基本原则和权利地尊重纳入其政策和活动，这不仅符合它们的利益，而且也是它们的责任。这是国际劳工组织在多边体系中促进政

³³ 在理事会第 304 届会议期间，于 2009 年 3 月 23 日举行了一次有关当前全球金融和经济危机高层三方会议。国际货币基金组织总裁多米尼克·斯特劳斯卡恩出席了会议，并呼吁加强国际货币基金组织和国际劳工组织之间的合作。2010 年 9 月与挪威总理办公室合作在奥斯陆组织了有关增长、就业和社会凝聚力挑战的国际劳工组织——国际货币基金组织联席会议。2011 年 3 月在维也纳的一次会议期间，国际工会运动、国际货币基金组织和国际劳工组织重申了其建立在就业增长基础上的经济恢复的承诺。

³⁴ 在有关增长、就业和社会凝聚力挑战的国际劳工组织——国际货币基金组织奥斯陆会议的闭幕式的联合记者声明中(2010 年 9 月)，国际货币基金组织总裁和国际劳工局局长同意“有效的社会对话在达成应对由当前的危机导致的困难的调整挑战所需的共识，以及在确保充分考虑到危机的社会后果及其余波方面可发挥的中心作用。”参见 <http://www.osloconference2010.org/>。

³⁵ 国际劳工组织：从全球危机中恢复：罗马尼亚的社会对话和调整：关于国际劳工组织与三方成员和国际货币基金组织合作的进展报告，理事会第 310 届会议，2011 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.310/WP/SDG/2/2，第 16 段。

³⁶ 国际劳工组织：关于希腊高级代表团的报告(2010 年 9 月 19-23 日，雅典)，2011 年，日内瓦。

³⁷ 关于国际货币基金组织的监督，见：<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>。

策一致，进行全面努力的组成部分。“对国际劳工组织来说，政策一致的目的是在国家内部和全球范围内，发展相互给力的经济和社会政策，通过体面劳动推动社会正义”。³⁸ 显然，作为社会进步和经济增长之间的一种联系，工作中基本原则和权利在这方面发挥重要作用。总的来说，体面劳动的概念意味着经济和社会目标之间的普遍一致。这一领域中国际劳工组织近期工作的源头是全球化的社会影响世界委员会的报告。³⁹ 在 2010-2015 年战略政策框架中介绍了有关政策一致的一个成果，并将其反映在 2010-2011 年和 2012-2013 年计划和预算中。⁴⁰

270. 在 2010 年 6 月，有关就业的周期性讨论之后和理事会随后的讨论中，大会第 100 届会议的官员于 2011 年 6 月发布了有关政策一致的一个声明。该声明指出“三方成员当中就政策一致的战略重要性，以及需要在多边体系范围内更大程度的合作，国际劳工组织需要在其权责范围内对关键要素进行政策一致的辩论做出贡献，形成了广泛程度的趋同”。声明还忆及对 1998 年《宣言》、《社会正义宣言》和《全球就业契约》达成的高度共识。⁴¹ 理事会于 2011 年 11 月强调了对政策一致的迫切需要，以及为此目的需要有一个国际劳工组织行动框架。理事会“要求局长采取适当的行动，包括准备在 2012 年理事会上就多边体系中的政策一致进行一次深入讨论”。⁴²

271. 国际劳工组织有关这一领域工作的当前重点是，需要将体面劳动置于从当前的全球金融危机中恢复的协调政策的核心。国际劳工组织受邀支持 20 国集团的工作，而且局长出席了匹兹堡峰会和 20 国集团之后的三次峰会。尽管 20 国集团的重要主题是金融改革和财政政策，但就业和体面劳动在《峰会宣言》中也有明显的体现，而且宣言还认可了就业和劳工部长两次会议的结论。这些宣言和结论提到了工作中基本原则和权利的作用。最近，在 2011 年的加纳峰会上，20 国集团领导人承诺“促进并确保全面遵守工作中基本原则和权利”，并表明他们“欢迎并

³⁸ 国际劳工组织：多边体系中的政策一致：理事会第 312 届会议，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.312/HL/1，第 6 段。亦请参见国际劳工组织-经济合作与发展组织：为体面劳动和充分、生产性就业促进政策一致，有关 20 国集团劳动和就业部长会议的政策注释，2011 年 9 月 26-27 日，巴黎，由国际劳工组织与经济合作与发展组织合作撰写。国际劳工组织和经济合作与发展组织于 2011 年 5 月签署了一个谅解备忘录(MoU)，承认在公共国际组织当中加强政策一致的必要，并同意在共同感兴趣的领域和活动中加强它们的协调与合作。见网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_155848.pdf。

³⁹ 国际劳工组织：一个公平的全球化：为所有人创造机会，全球化的社会影响世界委员会的报告，第 603 段，2004 年，日内瓦。

⁴⁰ 国际劳工组织：2010-15 年战略政策框架：使体面劳动成为现实，理事会，第 304 届会议，2009 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.304/PFA/2(修订版)，第 74-75 段；2010-11 两年期计划和预算，第 361-371 段，2009 年，日内瓦；2012-13 两年期计划和预算，第 298-307 段，2011 年，日内瓦。

⁴¹ 国际劳工组织：临时记录，第 32 号，第 32/17 页，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦。

⁴² 国际劳工组织：临时报告：高层会议，理事会，第 312 届会议，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 gb.312/HL/PR，第 38 段。

鼓励国际劳工组织继续促进八项国际劳工组织基本公约的批准与实施。”⁴³ 因而，他们重申了工作中基本原则和权利在重新平衡全球化努力中的重要性，并呼吁世界贸易组织、经济合作与发展组织、世界银行集团、国际货币基金组织和国际劳工组织形成更大程度的多边行动一致，以加强全球化的社会方面的内容。

272. 为准备 2011 年 9 月 20 国集团就业和劳工部长会议，劳工局与经济合作与发展组织合作准备了一份有关政策一致的说明，该说明论述了工作中基本原则和权利的作用。说明将工作中基本原则和权利作为贸易和就业政策之间交汇点的一个要素而提及，并忆及《社会正义宣言》“强调得到国际承认的劳工标准在一个开放型贸易体系中创建一个公平竞技场方面的重要性”，同时强调“违反工作中基本原则和权利不得被援引或甚至被用以作为一种合法的比较优势，而且劳工标准不应被用以作为保护主义的贸易目的”。关于可持续的增长、社会对话和国际劳工标准，该说明提到了需要更新并加大涉及工作中基本原则和权利公约实施的力度，该努力“将发出一个这些文书将形成公平的全球化以及处理国家和全球经济的重新平衡相关性的明确信号”。它提到了 1998 年《宣言》的序言关于作为扶持型条件的工作中基本原则和权利的具体职能。⁴⁴ 在讨论了该说明后，部长们接受了几项建议，包括“履行我们促进发展和增长的国家政策，我们打算促进尊重工作中基本原则和权利的体面就业”。⁴⁵

273. 自 1998 年《宣言》通过以来，在将尊重工作中基本原则和权利纳入多边体系的经济议程方面取得了重大进展。然而，仍有许多工作要做，而且在国际场合的声明和三方成员在国家层面的经历方面往往存在着反差。在这方面，应铭记于心的是，由于在体面劳动和就业的情况下，将工作中基本原则和权利纳入可持续的恢复政策并不能够想当然，因而国际劳工组织需要“在坚实、以事实为基础的分析 and 研究支持下开展果断的倡导活动”，⁴⁶ 以便有效地说服其它多边组织加强其对促进工作中基本原则和权利的贡献。关键是通过可靠的研究工作提供具体的证据，以论证作为权利和扶持型条件的工作中基本原则和权利的特殊重要性(亦请参见第一章和第三章)。这样做可为加强国际劳工组织与国际金融和经济组织之间的合作开辟道路，以使承认和促进工作中基本原则和权利步入实施，并加强其各自发展活动之间的配合。

⁴³ 20 国集团加纳峰会最后宣言，“建设我们的共同未来：为所有人的利益重新开展集体行动”。第 5 段，2011 年 11 月。

⁴⁴ 国际劳工组织-经济合作与发展组织：促进有关体面劳动和充分、生产性就业的政策一致，同前，第 27、28 和 35 段。

⁴⁵ 20 国集团劳动和就业部长的结论，第 21 段，2011 年 9 月 26-27 日，巴黎。

⁴⁶ 国际劳工组织：2012-13 两年期计划和预算，同前，第 299 段。

B. 国际劳工组织成员国在贸易活动中 对工作中基本原则和权利的运用

274. 在多边层面尚未就是否和如何将国际贸易自由化与劳动问题联系起来达成共识。然而，讨论仍在继续，而且许多贸易伙伴也将劳工条款列入单边、双边和区域贸易安排，并在其贸易政策中予以提及。争论并不涉及是否要尊重工作中基本原则和权利：而一直是，并将继续是，贸易政策应成为实现这一目的的一种手段的程度。

275. 欧盟和美国以普惠制(GSPs)为形式的单边贸易安排发展得最完善，而且双方都提到了工作中基本原则和权利。欧盟的普惠制中专门提及了基本公约。对它们的遵守情况是在国际劳工组织监督机制做出结论基础上进行评估的。⁴⁷ 考虑到使用强迫劳动的情况，于 1997 年取消了对缅甸的贸易优惠，并参照国际劳工组织结社自由公约于 2006 年取消了对白俄罗斯的贸易优惠。考虑到取消贸易优惠和国际劳工组织监督机构结论之间的联系，这些优惠的恢复要求在相关公约的遵守方面得到国际劳工组织监督机构所认可的进展。美国偶尔也以不遵守工作中基本原则和权利的理由取消优惠。美国的普惠制是在 1998 年《宣言》通过之前于 1984 年制定的，提到了除消除就业和职业歧视以外的所有工作中基本原则和权利。美国的普惠制还提到最低工作条件、最低工资以及职业安全与卫生。

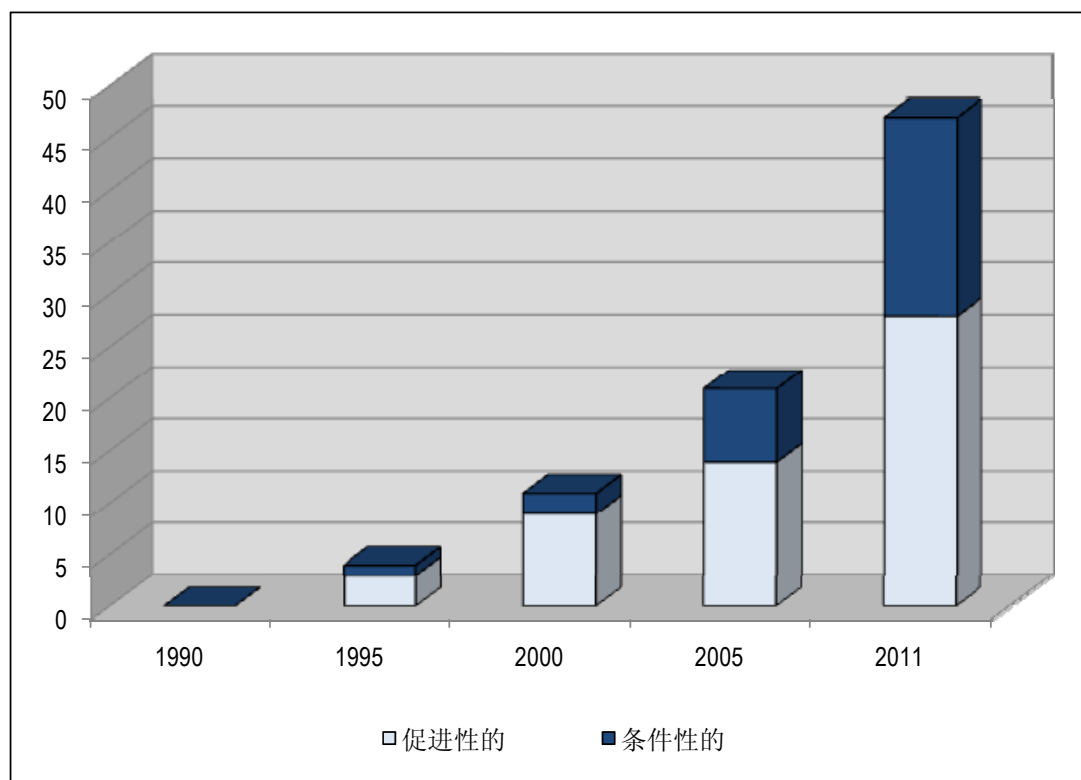
276. 国际劳工组织的绝大多数成员国参与了包含有劳工条款的双边和区域贸易安排。贸易安排中的劳工条款可包含条件性的和/或促进性的要素。那些具有条件性内容的安排，在下列情况下会造成经济后果：不遵守工作中基本原则和权利；缺乏国家劳动法的有效实施；和/或为鼓励贸易或投资而削弱本国劳动法。这些劳工条款通常为涉及声称的解决违反情况而发生的冲突提供一些机制，作为最后手段，这些机制可能会导致制裁。促进性劳工条款提出有关劳工标准的义务，但在不遵守的情况下不具有法律影响。它们的实施方式是以对话或合作为基础的。尽管绝大多数劳工条款严格规定了促进性，但过去十年来那些具有条件性内容的劳工条款比那些突出促进性要素的劳工条款的增加快得多。令人感兴趣的是，两种类别的机制均可导致越来越多地利用技术合作解决有关劳工标准遵守方面的缺陷。

277. 已生效并向世界贸易组织通报的具有劳工条款的贸易协定的数目从 1990 年的零项增加到 2011 年的 47 项。这些贸易协定中的劳工条款的三分之二以上涉及工作中基本原则和权利的四项内容。1995 年和 1999 年期间生效的包括有劳工条款的所有贸易协定仅有 4%。这一数字已上升到 2005 年和 2011 年之间占生效的所有贸

⁴⁷ 2008 年 7 月 22 日欧盟理事会规则(EC)第 732/2008 号实施了一种普遍关税优惠的制度，第 15 条，(1)(a)。根据欧洲议会和欧洲理事会 2011 年 5 月 11 日的规则(EU)第 512/2011 号，这一规则覆盖的时间阶段被扩展到 2013 年 12 月 31 日。

易协定的约三分之一。⁴⁸ 目前至少受一个此类贸易协定覆盖的国家有 120 多个，受至少两个此类贸易协定覆盖的国家有 50 多个。这些国家中约 20% 受涉及贸易措施的具有劳工条款的贸易协定的覆盖。此类条款可以或是协定本身的一个组成部分，或包含在一个附属协定中，而且通常还规定有其后续措施。

图 4.1. 1990 年和 2011 年之间包含有劳工条款的双边和区域贸易协定的演变情况



资料来源：法律问题和国际劳工标准部分是在世界贸易组织区域贸易协定信息系统和来自各国政府的信息基础上做出的估计。

278. 目前包含劳工条款的大多数协定反映了某些经济合作与发展组织国家和特别是欧盟及北美国家的贸易政策。然而，此类条款也被越来越多地纳入发展中经济体之间的双边和区域协定，尽管它们的增长速度明显低于工业化和发展中国家之间的协定。截止到 2011 年 10 月，发展中经济体之间缔结的包含有劳工条款的贸易协定总共有 15 个，几乎全部重点突出了促进性条款。

表 4.1. 截止到 2011 年底，受包含有劳工条款贸易协定覆盖的国家和其它实体的数目

受覆盖国家的总数	受提供有贸易措施的劳工条款覆盖的国家	受其它劳工条款覆盖的国家	受包含有劳工条款的一个以上贸易协定覆盖的国家
125	23	102	57

资料来源：法律问题和国际劳工标准部分是在世界贸易组织区域贸易协定信息制度和来自各国政府的信息基础上做出的估计。

⁴⁸ 这一数字系指“综合”贸易协定，根据此类安排，有关商品和服务的部分被分别算为一个贸易协定。在一个贸易协定生效之后增补劳工条款的情况下，数字系指协定的生产生效日期。由欧盟以前缔结的准入协定，以及其与欧盟成员国的海外领地缔结的协定未被列入这些数字。

贸易协定中的劳工条款如何考虑到工作中基本原则和权利？

279. 在 2011 年生效的列有劳工条款贸易协定中的约三分之二提到国际劳工组织文书。其中 80%提及 1998 年《宣言》，或是将工作中基本原则和权利的所有四项内容包括进来，或是突出了其中的某些：⁴⁹ 作为主要的参考标准，这些条款的 17%提到基本公约，3%提到一般国际劳工组织公约。⁵⁰ 当贸易协定中的劳工条款包括遵守劳工标准或实施国内劳动法的法律义务时，则普遍包括工作中基本原则和权利的四项内容或其中的某些。在贸易协定中提及工作中基本原则和权利的性质有很大不同。尽管由美国缔结的大部分协议提到 1998 年《宣言》，但其劳工条款的许多法律实施部分不包括消除就业和职业歧视，而是涉及国内劳动法的实施。⁵¹ 然而，除有效地实施国家劳动法外，由美国缔结的大部分近期贸易协定要求缔约方遵守工作中基本原则和权利的所有四项内容。⁵² 在美国和哥伦比亚之间的贸易协定中，缔约双方就有关 2011 年 4 月的十点行动计划达成一致，以处理哥伦比亚的遵守问题，包括工会领导人的保护以及加强劳动机构。⁵³ 与此类似，尽管加拿大早先的贸易协定中的劳工条款主要突出国家劳动法在某些地区的实施，近期的劳工条款也要求缔约双方遵守 1998 年《宣言》中提出的工作中基本原则和权利。⁵⁴ 在由美国和加拿大缔结的贸易协定中包含的劳工条款还设立了申诉机制，和作为最后手段，争端解决的仲裁和惩处机制。

280. 由欧盟缔结的贸易协定中的劳工条款出现了从对工作中基本原则和权利的政治承诺和促进的肯定，到遵守它们并实施相关的国家法律的更具体的义务的演变。违反这些承诺通常不受惩处。其它一些劳工条款，特别是涉及新西兰的贸易协定，以及那些由智利和其它新兴经济体缔结的贸易协定，典型地包含尊重并就工作中基本原则和权利开展合作的政治承诺。⁵⁵

⁴⁹ 在它们当中，约有一半还提到 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)，尽管仅涉及技术合作。

⁵⁰ 十个贸易协定，包括由美国缔结的大部分协议和由加拿大最近缔结的两个协议在有关合作活动中也提到了第 182 号公约。

⁵¹ 属于此种情况的有美国与下列国家缔结的贸易协定：约旦(2010 年)、智利(2004 年)、新加坡(2004 年)、澳大利亚(2005 年)、摩洛哥(2006 年)、巴林(2006 年)、中美洲-多米尼加共和国(CAFTA-DR) (2006 年)和阿曼(2009 年)。

⁵² 见美国和秘鲁之间达成的协议(2009 年)，以及美国与巴拿马、哥伦比亚和大韩民国之间达成的协议，这些协议尚未生效。

⁵³ 美国贸易代表办公室：涉及劳动权的哥伦比亚行动计划，2011 年 4 月 7 日。

⁵⁴ 此类情况有加拿大-秘鲁有关劳动方面的协议(2009 年)加拿大-哥伦比亚最近的贸易协定(2011 年)。

⁵⁵ 例如，见 P. Lazo：贸易协定及其与劳工标准的关系：当前的形势，发行文件第 3 号，ICTSD，2009 年，日内瓦。；和 F. Ebert 和 A. Posthuma：贸易协定中的劳工条款：当前的趋势和前景，国际劳工组织，2011 年，日内瓦。

在贸易协定中有关劳工条款方面社会伙伴的作用

281. 贸易协定中的大多数劳工条款展望了社会伙伴的某些作用。由美国和加拿大缔结的贸易协定允许感兴趣的利益攸关方对据称的由缔约双方不遵守劳工条款的情况提起诉讼。缔约方还可建立或利用现有的咨询委员会，通常包括工人和雇主代表，就在国家和双边层面涉及劳工条款的事项举行磋商。⁵⁶ 然而，国家当局保留有相当大的任意决定权。那些不提供惩处的协议，如大多数南南贸易协定，往往允许包括雇主和工人在内的公民社会行动方就劳工条款的实施提出它们的看法。⁵⁷ 尽管早期欧盟贸易协定的劳工条款突出政府间的对话与合作，但更近期的协议，如与加勒比地区共同体、大韩民国、秘鲁和哥伦比亚缔结的那些协议，为社会伙伴和其它利益攸关方参与劳工条款的实施建立了一个综合机构框架。⁵⁸

贸易协定中劳工条款在实践中的实施

282. 就贸易协定中的劳工条款的实际实施得出肯定的结论为时尚早。情况似乎如此，与 1994 年的北美自由贸易协定(NAFTA)联系在一起，特别是在北美劳工合作协定(BNAALC)的背景下，以申诉为基础的劳工条款的实施具有有限的影响。⁵⁹ 缔约方通常不愿意充分利用所设想的实施机制。这种情况可能是由于若干具有特定背景的原因，包括缺乏有关劳工条款的知识或理解，以及对其效果的不信任。

283. 许多申诉机制从未被采用或仅在近期才被采用。除北美劳动合作协定/北美自由贸易协定外，直到 2008 年没有在由美国缔结的贸易协定建立的机制下提出过申诉，自那时以来，已由工会提出了四项申诉，均涉及结社自由和集体谈判。2008 年在多米尼加共和国-中美洲-美国自由贸易协定(CAFTA-DR)下提出了首个此类申诉，涉及指控危地马拉未能有效地实施其劳动法，特别是有关工会权利。该案例导致于 2010 年进行了正式磋商，并要求于 2011 年成立一个专门仲裁小组。⁶⁰ 2010 年在多米尼加共和国-中美洲-美国自由贸易协定项下针对哥斯达黎加提出了第二个申诉案例，涉及国家干涉工会事务，但在问题部分得以解决后，被撤回。⁶¹ 2010 年和 2011 年在美国与秘鲁和巴林的贸易协定下提出了两个申诉案例。尽管秘鲁的案例涉及国家当局据称未能实施有关集体谈判的国家劳动法，而巴西

⁵⁶ 只有少数有条件的劳动标准不涉及国内社会伙伴或公民社会，如日本-菲律宾和日本-瑞士贸易协定中包含的那些条款。

⁵⁷ 例子包括智利谅解备忘录中的劳工条款，涉及其与秘鲁、哥伦比亚、巴拿马和土耳其的贸易协定。

⁵⁸ 由于这些安排属于非常近期的，相应机制的大部分尚未启动。

⁵⁹ 例如，见 R.G. Finbow: 区域主义的局限性：北美自由贸易协定的劳动协定，(Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006)。

⁶⁰ 美国贸易代表办公室：美国贸易代表 Ron Kirk 宣布针对危地马拉的劳工权实施案例的下一个步骤，新闻发布会，2011 年 8 月 9 日。

⁶¹ 美国贸易内情：劳工部在工会撤回诉状后结束了哥斯达黎加的劳工案例，2011 年 5 月 6 日。

的案例宣称在大规模示威活动后，发生了反工会行动以及政府在 2011 年上半年采取的报复手段。

284. 根据贸易协定中的劳工条款开展的合作活动似乎往往具有比申诉更明显的作用和影响。有关劳工条款合作活动的很大的比例是在美国和加拿大贸易协定下进行的。尽管，根据北美洲劳工合作协定，合作活动主要由会议、专题讨论会和研究活动组成，但根据随后由美国缔结的贸易协定，采取了一种突出能力建设的更全面处理方法。一个重要的例子是中美洲自由贸易协定—多米尼加共和国，2005 年和 2010 年期间该协定下的能力建设活动支出高达约 1.42 亿美元，涵盖包括工作中基本原则和权利在内的种种劳工标准问题。还特别强调了加强国家劳动机构和改善劳动法的实施，包括建立一种公司遵守劳动法的文化、劳动部的能力开发和劳动司法制度的现代化。与此类似，根据加拿大—哥斯达黎加劳动合作协定(ALC)开展的合作活动突出了发展劳动机构，包括加强劳动监察和可供选择的劳动争议处理程序。其它贸易协定中的劳工条款，包括那些由欧洲缔结的劳工协议在内，较少引起有关实现工作中基本原则和权利的具体合作安排。然而，更综合的分析还需要考虑到与任何一致或期待的贸易协定没有什么正式联系，但处理相同问题的各种各样的技术合作活动。

国际劳工组织在有关双边和区域 贸易协定方面对成员国的援助

285. 在区域和国家层面，在三方成员的要求下，劳工局偶尔举办有关劳工标准和贸易协定之间关系的研讨会。劳工局还参与了技术合作活动，包括在中美洲自由贸易协定—多米尼加共和国背景下对有关劳工标准和劳动法实施建议，以及加拿大—哥斯达黎加劳动合作协定下的项目实施开展的监督。此外，劳工局参与了在区域一体化协定背景下开展的与劳工相关的活动，并与这些区域组织中的许多缔结了有关劳工合作的谅解备忘录。⁶² 在非洲区域一体化协定和东南亚国家联盟(ASEAN)框架下提供了有关某些领域一般劳动政策和拟议项目制定的援助。在当事方的要求下，国际劳工组织有时也参与了劳工条款下的合作活动，即使是在没有明确提及其文书或程序的情况下。

286. 劳工局建立了有关贸易协定中劳工条款的知识基础，并开展了有关其影响的研究。⁶³ 由国际劳工问题研究所(IILS)于 2009 年开展了现行劳工条款的综合整理，⁶⁴ 并随后开展了一个评估以自由贸易协定为基础的劳工条款的效力的项目。建立了

⁶² 例如，东非共同体(2001 年)、西非国家经济共同体(2005 年)和南部非洲发展共同体(1998 年)。

⁶³ C. Häberli, M. Jansen 和 J.A. Monteiro: 区域贸易协定中对国内劳动市场法规的提及，NCCR 贸易法规工作文件 2011/35, 2011 年，NCCR。

⁶⁴ 国际劳工组织：2009 年世界劳动报告：全球就业危机及未来，同前，第三章。

一个包含有关贸易协定中劳工条款的案文和背景情况的门户网站。⁶⁵ 发展情况正在迅速出现，而且对国际劳工组织来说，对它们实现其目标的重要性保持一种精确的理解似乎是至关重要的。明确需要对贸易协定中劳工条款的影响开展进一步研究，特别是由于其某些正面影响可能更具直接性，例如跨国劳动倡导网络的发展，或通过劳工合作建立一种遵守文化。

287. 问题还有，国际劳工组织可能参与解决有关劳工条款实施的争端。实际上，除了提及工作中基本原则和权利和国际劳工组织文书外，近期的一些协定明确展望了国际劳工组织的此种作用。美国、加拿大和欧盟贸易协定中包含的一些劳工条款设想就其实施而寻求国际劳工组织支持的可能性，⁶⁶ 或更具体的说，允许同国际劳工组织缔结合作协定。⁶⁷ 一些劳工条款还设想国际劳工组织参与有关引起实施争端的情况。例如，欧盟-加勒比论坛贸易协定明确允许当事方在争端的磋商阶段寻求国际劳工组织有关争端事项的建议。由加拿大缔结的涉及贸易协定的一些有关劳工合作的协定规定，在就劳工条款产生争议的情况下，假如当事方之间没有有关这方面的协定，则当事方可要求国际劳工局局长任命专门仲裁小组的主席。即使在劳工条款没有明确设想国际劳工组织的作用的情况下，争端的双方可寻求国际劳工组织的意见，特别是在劳工条款提及 1998 年《宣言》和其它国际劳工组织文书的情况下。到目前为止，还未向国际劳工组织就此类直接建议或援助提出正式的处理方法。

C. 私营自愿举措在促进工作中基本原则和权利方面的作用

288. 自 1998 年《宣言》通过的数年以来目睹了私营自愿举措的倍增，这些举措往往聚集在企业社会责任(CSR)的标题下。它们的形式有很大区别，包括由公共组织和多利益攸关方举措促进的文书，它们可能包括，但不局限于国际劳工组织的三方成员、产业协会准则和公司准则。由不同的观察家为此类举措做出的有价值的贡献趋向于不同，但许多将促进工作中基本原则和权利作为一个明确目标。

289. 由于国际劳工组织的既定行动手段是由其对遵守负有责任的各国自愿承担责任为基础的，特别是有关国际劳工标准，企业社会责任的迅速扩大使国际劳工组织面临一些重要的新问题。总的来说，国家和私人行动方在由企业社会责任覆盖

⁶⁵ 见网址：<http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang--en/index.htm>。

⁶⁶ 例如，中美洲自由贸易协定-多米尼加共和国、美国-哥伦比亚协定(尚未生效)、涉及加拿大-秘鲁和加拿大-哥伦比亚协定的有关劳工合作的协定和欧盟-加勒比论坛协定。

⁶⁷ 例如，见分别涉及加拿大-秘鲁协定、加拿大-哥伦比亚协定以及加拿大和约旦之间今后贸易协定的有关劳动合作的协定。

的问题中，和特别是在有关工作中基本原则和权利方面应各自负哪些责任？国际劳工组织在这些方面应如何干预？

290. 应当明确的是，企业社会责任并不能免除任何行动方遵守国家立法，包括由国际劳工组织成员国为履行在 1998 年《宣言》中提出的由已批准国际劳工组织公约载有的尊重、促进并实现工作中基本原则和权利的义务。同样明确的是，不是由私人行动方确定它们必须遵守工作中基本原则和权利的最低行为标准；它们必须由国际劳工组织来确定。

291. 企业社会责任的附加值是私营行动方能够并已经超出国家法律和惯例以及国际劳工组织标准要求的领域。从概念上说，可以两种形式设想此类情况：当国家未能要求或确保其遵守的情况下，企业遵守工作中基本原则和权利的自愿行动；和在一些国家中运行的企业，履行了其遵守工作中基本原则和权利的义务的情况下超出了要求的最低行为标准。另外两个额外要素可能会对承诺在其运作中充分尊重并促进工作中基本原则和权利的企业形成挑战：出于国家政策或惯例的原因，使得一个企业无法这样做的情况；和企业依赖于延长的跨境供应链，而企业又没有能力对之进行有效监督的情况。

292. 一些观点对有关企业社会责任举措表示了保留。存在这种普遍担心的是，企业社会责任的扩散可能会成为由私人举措承担那些属于国家的适当义务的借口，并从而有损于适当的公共法规，或是期待适当的产业关系进程而有损于作为其支撑的权利和原则。此外，一些具体的举措被批评为不过是具有特定的意图而没有实际内容的单方面声明；公共关系做法旨在误导而不是对良好做法的真正承诺。这一点可能是有意义的，即在加入《联合国全球契约》并因而承担遵守人权、环境和反腐败以及工作中基本原则和权利领域的一套十项原则的所有企业中，有 2,000 多个企业，或是四分之一的企业由于未能提供列举它们为此而采取的任何行动的报告而被“除名”。⁶⁸ 总的来说，确保个人举措是可信的保障措施的到位对于企业社会责任的信誉和效力来说似乎是至关重要的。

293. 由多边体系对私人行动方和国家在有关人权方面的各自作用进行审议的一个重要发展，是这些作用在人权理事会 2011 年 6 月的《有关企业和人权的指导原则》中得到了认同。内容由三个相互依存的原则组成：国家保护人权免遭包括商业企业在内的第三方滥用的义务；公司尊重人权的责任；和更有效的利用补救措施的必要。⁶⁹ 人权理事会还决定成立一个促进《指导原则》的有关人权和跨国公司及其它商业企业问题的工作组，并将发展包括国际劳工组织在内的与相关行动方的

⁶⁸ 联合国全球契约办公室：联合国全球契约：年度审议，2010 年，第 18 页，2011 年，纽约。

⁶⁹ 联合国：有关人权和跨国企业及其它商业企业问题的秘书长特别代表的报告，John Ruggie：企业和人权指导原则：执行联合国“保护、尊重和补救”框架，人权理事会，2011 年 3 月 21 日，第 A/HRC/17/31 号文件。

定期对话。在工作组的指导下还成立了一个企业和人权论坛，以讨论《指导原则》实施中的趋势和挑战。该论坛将为国际劳工组织及其三方成员的参与开放。⁷⁰

294. 国际劳工组织的参与起源于 2000 年修订的其 1997 年《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》。如同最初于 1976 年通过的《经济合作与发展组织多国企业指南》那样，该《宣言》与当前的企业社会责任举措的浪潮相比属于不同的一代。它们在这方面也存在着区别，即尽管不具有约束力，但它们构成国际社会对有关多国企业的行为期待的一种表达，而不是由那些企业本身自愿承担责任。⁷¹

295. 但除此以外，根据《社会正义宣言》关于发展“与非国家实体和其他经济主体的新型伙伴关系，例如多国企业”的呼吁，国际劳工组织在企业社会责任方面应发展什么样的其他参与类型呢？⁷²

296. 作为对劳工标准负有具体责任的伙伴组织，国际劳工组织当前在《全球契约》方面发挥了一种积极作用。国际劳工组织还在 2005 年同国际标准组织签定了一项《谅解备忘录》，以确保 ISO 26000 有关社会责任指南标准与国际劳工标准相一致，并作为其补充。⁷³ 在《全球报告举措》的情况下，鼓励各公司利用国际劳工组织监督机构的报告确定违反工作中基本原则和权利的风险。⁷⁴

297. 此外，直接向单个企业提供了一些服务，特别是通过 2009 年发起的企业有关国际劳工标准服务台，以及通过针对公司的有关工作中基本原则和权利的网站，并为商学院开发了培训模块。除此类咨询服务外，国际劳工组织还在公共私营伙伴关系背景下，就数目有限的案例接受了公司供应的资金，主要是用以处理童工劳动，条件是它们与工作中基本原则和权利相一致。此类参与未构成在企业社会责任战略方面的普遍参与。在这方面，更好的工作计划是一个显著的例外，由一种公共私营伙伴关系将政府、雇主、工人和国际采购商聚集在一起，以便在全球供应链中改善对工作中基本原则和权利以及国家劳动法的遵守(亦请参见前面 A 节中的专栏)。更好的工作旨在为企业社会责任审计模式的局限性提供可持续的答案。根据该计划以及作为更广泛的遵守战略的组成部分，国际劳工组织直接参与了有关企业业绩的监督和报告。是否有可从更好的工作的成功中吸取的经验教训呢？在国际劳工组织寻求与有可能更广泛地参与监督和检验的企业建立新型伙伴关系

⁷⁰ 联合国：人权和跨国企业及其它商业企业，人权理事会第 A7HRC/RES/17/4 号决议，2011 年 7 月 6 日。

⁷¹ 例如，2011 年通过的经更新了的 2011-2014 年关于企业社会责任的欧盟战略，该战略强调尊重适用立法和社会伙伴之间的集体协议是企业履行其对社会具有影响的企业责任的一个前提。它敦请所有以欧盟为基地的多国企业到 2014 年承诺尊重《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》。

⁷² 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，同前，第二部分(A)(v)。

⁷³ 国际劳工组织和国际标准组织之间有关社会责任领域的谅解备忘录，第一章，第一节，2005 年 3 月 4 日。

⁷⁴ 全球报告举措：有关人权的指标议定书(HR)，第 7 页，2011 年。

方面会有好处吗？更好的工作能为根据相关的国际劳工组织治理公约，⁷⁵ 确保私营举措补充而不是损害国家的实施责任提供有益的途径吗？

298. 国际劳工组织在当前对《多国企业宣言》后续措施进行审议的背景下并考虑到联合国有关企业和人权的近期发展，还可对有关企业社会责任举措对实现工作中基本原则和权利的影响方面，普遍缺乏经验证据和研究做出反应。例如，国际劳工组织可开展下列方面的研究：有关此类举措下的报告和监督在改善工作条件方面的效率，这些举措以产业关系的良好处理方法为基础的程度，处理违反劳工情况的根源的行动，改善工作场所条件和工人参与的能力建设。

D. 跨国产业关系和促进工作中基本原则和权利

299. 《社会正义宣言》呼吁与在全球部门层面运作的多国企业和工会发展伙伴关系。在这方面，在日益加剧的经济和公司跨国化背景下，出现了跨国界产业关系的新结构和机制。除按活动部门代表工人的全球和区域工会联合会外，(例如全球工会联盟和欧洲产业联盟)，通过欧洲企业委员会和世界企业委员会⁷⁶ 以及国际工会同盟(例如，联合王国和荷兰海事工会之间)，确保了跨边界雇员的代表权。

300. 正在多国企业(MNEs)和全球工会联盟之间谈判达成数量越来越多的国际框架协议(IFAs)，以便在整个全球范围经营的具体的多国企业当中促进最低劳工标准和做法，并组织一个共同的劳资关系框架。欧洲框架协定(EFAs)是在中央或欧洲多国企业管理与代表其雇员的各种各样的行动方之间缔结的，如欧洲企业委员会、欧洲产业联盟、国家工会和公司层面雇员的代表结构。到 2011 年中，共有 80 多个国际框架协议，除供应商和分包商外，(与 2007 年 12 月的 61 个国际框架协议相比)，涵盖约 630 万工人，其中的 14 个是与设在欧洲以外的公司缔结的。加在一起，欧洲框架协议和世界框架协议在全世界涵盖了 800 多万工人。应当指出，尽管约三分之一的国际框架协议规定供应商的遵守是强制性的，但它们对供应链中工作条件的实际影响尚未得到结论性的证明。⁷⁷

301. 不过，通过促进国际社会对话、良好做法以及劳资争端的解决，⁷⁸ 国际框架协议可为尊重工作中基本原则和权利做出积极的贡献，特别是由于它们都提到了工作中基本原则和权利，以及它们当中的绝大多数直接提及国际劳工组织文书。

⁷⁵ 见 1947 年劳动监察公约(第 81 号)和 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)。

⁷⁶ 欧洲企业委员会(EWCs)和世界企业委员会(WWCs)是由为同中央管理部门交流情况和对话的雇员代表组成的机构，费用由公司承担。

⁷⁷ K. Papadakis: 塑造全球产业关系；国际框架协议的影响，第 1–18 页(Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 年)。

⁷⁸ K. Papadakis: “产业关系全球化：国际框架协议的作用是什么”，载于 S. Hayter(编)：集体谈判在全球经济中的作用；为社会正义而谈判，第 295–296 页 (Cheltenham, 国际劳工组织/Edward Elgar, 2011 年)。

尽管国际框架协议的整个内容不尽相同，但它们的共同特征是强调工作中基本原则和权利的四项内容，⁷⁹ 特别是关于结社自由和集体谈判，而且还频繁地涉及 1971 年工人代表公约(第 135 号)。⁸⁰ 少数国际框架协议内容更深入通过明确禁止针对企业中当选工人代表的歧视，坚持他们进入所有工作场所的权利以及要求工会组织运动中的中立条款。

302. 有时与它们发生联系的企业社会责任举措相比，国际框架协议和欧洲框架协定在产业关系、集体谈判和争端预防方面显然更接近于传统处理方法。它们已被一些人认为是以争取产业关系的全球化迈出的第一步的方式促进跨国界的互动。

303. 国际劳工组织有关国际框架协议的影响的近期研究表明，尽管它们的数量与日剧增，但它们在通过和实施方面继续存在重大的挑战。⁸¹ 仅仅是一个国际框架协议的存在并不一定意味着它在价值链运营的国家中无争议地得到承认和实施，而不考虑多国企业的源头。作为自愿性自我管理文书，国际框架协议无法取代国家立法或管理文化，虽然它们在任何法律影响方面取决于国内法律。对工会来说，有关国际框架协议的效力的首要问题是承认工会组织及其在集体谈判中的作用。迄今的经验表明，如欲实现国际框架协议促进工作中基本原则和权利的充分潜力仍有一些重大挑战。包括相关行动方的能力建设，以及使它们具有最大程度的实际合法性和沿用全球供应链实施的机构框架。

304. 国际劳工组织能够在这方面给予有益和适宜的协助吗？到目前为止，劳工局主要突出了通过经验的研究以及与研究机构、执行方、欧洲委员会、⁸² 国际工人组织和雇主组织和多国企业的合作加强其知识库。工人活动局最近利用《多国企业宣言》在拉丁美洲、非洲和阿拉伯国家为对发展跨国产业关系感兴趣的国家和中心和部门工会建立了区域网络，并将于 2012–13 年把这一进程扩展到中东欧和亚洲。⁸³ 国际劳工组织应在这方面发挥的更广泛作用，在明年有关社会对话的周期性讨论中加以处理可能更为适宜。但出于当前讨论的目的，监督工作中基本原则和权利和国际劳工标准被纳入此类举措的方式以及提供技术援助，可能会被认为是适宜的。还可与从事跨国产业关系的全球行动方探讨发展伙伴关系，以便提供专家建议。

⁷⁹ 国际框架协定还包括反对童工劳动的广泛的禁令和行动；见：国际劳工组织：加快反对童工劳动的行动，同前，第 151–155 段。

⁸⁰ 一些国际框架协定明确的承认国际劳工组织有关强迫劳动、机会和待遇平等、同酬和消除童工劳动的公约。

⁸¹ K. Papadakis: 产业关系全球化：国际框架协议的作用是什么，同前，第 277–304 页。

⁸² 国际劳工组织是欧盟有关跨国公司协定专家组的成员。

⁸³ 为此目的，利用了国际劳工组织：国际劳工组织多国企业宣言：对工人来说它有些什么？(2011 年，日内瓦)。

为通过关于工作中基本原则和权利的行动 计划由大会进行讨论的建议要点(2012–16)

1. 周期性讨论的目的是要采取行动。依次审议每项战略目标的目的包括，使大会“指导理事会和劳工局各自肩负的责任”¹，特别是通过“评估国际劳工组织活动的结果，以便使计划、预算和其他治理方面的决定在知情的情况下做出”。² 本报告的讨论是为三方成员提供机会以讨论、补充并审议其内容，旨在通过一项关于工作中基本原则和权利的行动计划。为此，确定以下建议讨论的要点。³
2. 在此背景下，忆及下列要素可能是有帮助的。有关工作中基本原则和权利的下一周期讨论预计在 2016 年 6 月大会第 105 届会议上进行。因此，大会本届会议通过的行动计划的时间跨度为 2012–16 年。所以，本行动计划旨在为国际劳工组织提供一个标准，据此标准，2016 年举行的大会将评估国际劳工组织在工作中基本原则和权利方面采取的行动及其影响。本行动计划多在 2010–15 年战略政策框架(SPF)项下运行，至少在框架期限中前半期 2012–13 年计划和预算的范围之内运作。同时，它将在大会之后于 2012 年开始的 2014–15 两年期计划和预算的编制工作在知情的情况下进行。该行动计划对有关工作中基本原则和权利的每一项内容现行的行动计划产生影响的方式需予以确立，特别是要考虑第三章 A 节中提出的问题。这或许是大会希望向理事会提供指导的问题之一，理事会将在《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》后续措施的框架内对各相关综合报告开展讨论之后，通过了关于工作中基本原则和权利每项内容的现行行动计划。

第 1 点：工作中基本原则和权利 和公平的全球化(第一章和第四章)

普遍实现工作中基本原则和权利作为公平全球化的一个重要组成部分，已得到国际社会的承认。然而，重大的挑战依然存在。根据过去的经验和当前的全球危机，为在全球和国家层面进一步落实对工作中基本原则和权利的集体承诺，是

¹ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，第二部分(i)，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年 6 月 10 日，日内瓦。

² 《社会正义宣言》，同前，附件，II(B)(ii)。

³ 在对编写本报告举行的三方磋商期间，人们希望，劳工局应确定最多六个要点进行讨论。

否要采取另外的举措？特别是考虑到《社会正义宣言》和 1998 年《宣言》，此类举措是否应做出努力，推动工作中基本原则和权利为争取实现社会、经济和发展目标取得进展做出贡献？国际劳工组织今后四年的优先事项应是什么？

第 2 点：普遍批准八项基本公约以及促进普遍实施工作中基本原则和权利(第二章(A)和第三章(A)和(D))

尽管于 1995 年发起的批准八项基本公约运动取得了重要成果，但新批约的速度近年来明显放慢(童工劳动公约除外)，而且世界人口中相当大的比例仍处在某些基本公约的保护之外。八项基本公约的普遍批准是否应继续是国际劳工组织的一个优先目标？如果是，为了给批准运动注入新的动力并将其纳入旨在促进普遍实施工作中基本原则和权利的更广泛举措中，采取哪些进一步的措施是适宜的？

第 3 点：在国家层面有效实现工作中基本原则和权利 (第二章(B)和(C))

尽管批约的水平有所提高，但在国家层面享有并贯彻工作中基本原则和权利方面仍有重多问题。根据《社会正义宣言》和 1998 年《宣言》的条款，各国政府应采取哪些措施加强和有效实现人人享有工作中基本原则和权利，和应对由劳动力市场近期发展引发的挑战以及与具体弱势群体相关的挑战？雇主组织和工人组织在国家层面对推动有效实现工作中基本原则和权利方面各自应发挥哪些作用？在这方面国际劳工组织帮助成员国做出努力的优先事项应是什么？

第 4 点：加强国际劳工组织实现工作中基本原则和权利行动手段的运筹和协调(第三章)

根据第三章中提出的情况和有关对建议讨论要点的讨论，考虑到其过去活动的影响、原则和权利的每项内容的具体方面、四项内容之间的相互关系以及工作中基本原则和权利与其它战略目标之间的联系，国际劳工组织行动如何才能改善对工作中基本原则和权利的促进？在这方面，在与标准相关行动、技术合作和能力建设、加强知识基础的综合性和透明度以及对工作中基本原则和权利的研究议程方面国际劳工组织的优先事项应是什么？

第 5 点：促进工作中基本原则和权利的其他举措(第四章)

在国际劳工组织之外，在各类措施中越来越多地涉及到工作中基本原则和权利。充分考虑到国际劳工组织的章程权责，以及《社会正义宣言》和 1998 年《宣言》的条款，并注意到其有限的资源，国际劳工组织是否应更系统地参与此类举措，如果是，如何才能最充分地运用其各种行动手段？