

国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年

实施公约与建议书 专家委员会报告

(《章程》第 19、22 和 35 条)

议程项目三：
关于公约与建议书
实施的情况和报告

报告三（第 1A 部分）

总报告
和有关特定国家的意见

ISBN 978-92-2-526855-6(print)
ISBN 978-92-2-526856-3(web pdf)
ISSN 0255-3449

2013 年第一版

有关就国际劳工公约和建议书所采取行动情况的出版物并不意味着国际劳工组织对送交此类情况(包括一项批准或声明的送交)国家的法律地位,或对其在送交此类情况的地区或领土上的权力表明任何观点;在某些情况下,这样做可能会在国际劳工组织不具有发表看法的法定资格的问题方面引起麻烦。

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(国际劳工局, CH-1211 日内瓦 22, 瑞士)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 ILC102-III(1A)-[NORME-121217-4]-Ch
Printed by the International Labour Office, Geneva, Switzerland

目 录

页 次

读者按语	1
国际劳工组织监督机构概述.....	1
雇主组织和工人组织的作用.....	1
大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源	2
实施公约与建议书专家委员会	2
专家委员会的报告	3
国际劳工大会的标准实施委员会.....	4
专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系	5
第一部分 总报告.....	7
I. 导 言	9
委员会的构成	9
工作方法	9
与大会标准实施委员会的关系	10
委员会关于其权责的观点	15
来自实施公约与建议书专家委员会和雇主有关委员会权责的预先声明	16
实施公约与建议书专家委员会观点和建议的不具约束性.....	17
委员会全面调查和报告中拟议增补的一个告诫	18
II. 对各项义务的遵守	19
关于成员国未履行标准实施委员会报告中提及的报告和 其它与标准相关义务的重大案例的后续措施	19
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条).....	20
B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议.....	25
C. 向主管当局提交大会通过的文书(《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款).....	43
D. 根据《章程》第 19 条的规定选出的要提交报告的文书.....	45
III. 与涉及其它国际文书的其它国际组织和职能机构的协作	47
A. 与联合国在标准领域的合作.....	47
B. 联合国有关人权条约.....	48
C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》	48
总报告附件.....	49
实施公约与建议书专家委员会的构成	49

读者按语

国际劳工组织监督机构概述

自其 1919 年成立以来，作为实现其目标的一个基本手段，国际劳工组织(ILO)的职责包括通过国际劳工标准并促进其在其成员国的批准和实施。为监督其成员国在国际劳工标准的实施方面的进展，国际劳工组织发展了独一无二的国际级别的监督机制。¹

根据《国际劳工组织章程》第 19 条，成员国由于国际劳工标准的通过而具有若干义务，包括将新通过的标准提交国家主管当局的要求，以及每隔适当的间隔就实施未批准公约和建议书的条款而采取的措施提交报告的义务。

本组织存在着一些监督机制，这些机制负责审议成员国由于已批准的公约而引起的与标准相关的义务。此种监督既发生在通过年度报告(《国际劳工组织章程》第 22 条)实施的正常程序的情况，²也发生在通过由国际劳工组织的三方成员向理事会提出的申述或控诉为基础的(《章程》第 24 条或 26 条)特别程序的情况。此外，自 1950 年以来便存在一种特别程序，负责将与结社自由有关的申诉提交给理事会的结社自由委员会。该委员会亦可审议涉及那些尚未批准相关结社自由公约的成员国的申诉。

雇主组织和工人组织的作用

作为其三方性的一个自然结果，国际劳工组织是将社会伙伴直接结合进其活动的第一个国际组织。《章程》第 23 条第 2 款对雇主组织和工人组织参与监督机制予以承认。该款规定政府根据第 19 条和第 22 条提交的报告必须送达具有代表性的组织。

在实践中，具有代表性的雇主组织和工人组织可就一项已批准公约的实施报告的意见向政府提出。例如，它们可提请注意有关公约的法律中或事实上的不一致，从而导致专家委员会要求有

¹ 关于所有监督程序的详尽情况，参见《与国际劳工公约和建议书相关的程序手册》，国际劳工标准司，国际劳工局，日内瓦，2012 年修订版。

² 所谓的基本和优先公约需每两年提交一次报告，其它公约每 5 年提交一次报告。报告是根据按主题事项划分的公约组而提交的。

关政府提供进一步情况。此外，任何雇主组织和工人组织可就公约的实施直接向劳工局提交评论。然后，劳工局将把这些评论转交给有关的政府，以使其在专家委员会审议这些评论之前有机会做出反应。

大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源

在国际劳工组织的早年期间，无论是通过国际劳工标准，还是正常的监督工作，都是由每年的国际劳工大会在全会的框架范围内开展的。然而，公约批准数目的显著增加导致了所提交年度报告数目的同比显著增长。这一点很快变得显而易见，即大会全会不可能在审议所有这些报告的同时通过标准并讨论其它重要事项。为了应对，大会于 1926 年通过了一项在年度基础上成立一个大会委员会(随后被命名为大会标准实施委员会)的决议³并要求理事会任命一个技术性委员会(随后被命名为实施公约与建议书专家委员会)，这两个委员会已成为国际劳工组织监督制度的两个支柱。

实施公约与建议书专家委员会

构成

由在国家和国际上享有盛名的 20 名⁴法律专家组成。委员会的委员由理事会根据局长的提议任命。为使委员会能够掌握可供使用的不同法律、经济和社会制度方面的第一手经验，任命是依据个人能力在来自世界所有地区的具有独立地位的称职和完全公正的人员当中进行的。所做的任命可展期 3 年。委员会于 2002 年决定，所有委员的任期将以 15 年为限，意味着在第一个 3 年期任命后最多可展期 4 次。在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上，委员会还决定选举一名任期为 3 年的主席，其任期可再延长 3 年。在每届会议开始时，委员会还要选举一名报告员。

授权

专家委员会每年于 11 至 12 月与会。根据理事会授予的权责，⁵委员会被要求审议下列事项：

- 根据《章程》第 22 条为实施它们所加入公约的条款而采取措施的年度报告；
- 成员国根据《章程》第 19 条提交的有关公约和建议书的情况和报告；
- 成员国根据《章程》第 35 条所采取措施的情况和报告。⁶

专家委员会的任务在于指出各成员国的法律和惯例与已批准公约相一致的程度，以及各成员国遵守其根据《国际劳工组织章程》具有的与标准相关义务的程度。为完成这一任务，委员会遵循了独立、客观和公正的原则。⁷

³ 见附件 VII，国际劳工大会第八届会议的议事录，1926 年，第一卷。

⁴ 目前任命有 18 名委员。

⁵ 专家委员会的职权范围，理事会第 103 届会议的记录(1947 年)，附件 XII，第 37 段。

⁶ 第 35 条涵盖公约在非本部领土的实施。

⁷ 委员会在其 1987 年报告中指出，在其评价涉及国际劳工公约要求的国家法律和惯例中：“……其职能是确定一个特定公约的要求是否得到满足，而不考虑一个特定国家中的现有经济和社会条件。只有在任何部分废除的情况下，公约本身对

专家委员会对成员国履行其与标准相关义务的评价，或是采取意见，或是采取直接要求的形式。意见形式，包含就某一成员国对某一特定公约的实施提出的重要问题的评论。这些意见被纳入专家委员会年度报告后于每年 6 月提交给大会标准实施委员会。直接要求，通常涉及更为技术性的问题或不太重要的问题，或是包含对有关情况的要求。这些直接要求并不刊载在专家委员会报告中，而是直接送达有关政府。⁸此外，专家委员会在全面调查背景下，负责审议由理事会选定的若干数目公约和建议书所涵盖的有关特定领域的法律和惯例的情况。全面调查以根据《章程》第 19 条和第 22 条提交的报告为基础，该全面调查涵盖所有会员国，无论其是否批准了有关公约。今年的全面调查涉及基本公约。遵循理事会在其第 307 届会议(2010 年 3 月)上作出的决定，使全面调查的主题与 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中提出的国际劳工组织的四个战略目标保持了一致。⁹

专家委员会的报告

委员会编写年度报告作为其工作的一个成果。年度报告由两卷组成。第一卷(报告 III 1A 部分)¹⁰分为下述两部分：

- **第一部分：总报告**一方面描述了专家委员会工作的进展以及与委员会所处理问题相关的具体事项，另一方面，成员国履行其与国际劳工标准有关的章程义务的程度。
- **第二部分：有关特定国家的意见**涉及就提交报告、按主题事项划分的已批准公约组的实施、以及向主管当局提交文书的义务的履行情况的报告。

第二卷包含全面调查[报告 III, (第 1B 部分)]。¹¹

此外，还伴随专家委员会的报告发行了一份关于批准和与标准相关活动的资料文件[报告 III, (第 2 部分)]。¹²

此明确表示了许可，否则这些要求对所有国家保持不变和一致。在开展这一工作时，委员会受公约本身所规定标准的指导，然而，应留意其实施的方式在不同的国家可能会有区别的事实”。公约和建议书实施专家委员会的报告，报告三(第 4A 部分)，第 24 段，国际劳工大会，第 73 届会议，1987 年。

⁸可通过国际劳工组织的网站 <http://www.ilo.org> 从国际劳工组织标准数据库中查阅这些意见和直接要求。

⁹通过《社会正义宣言》的后续措施，制定了在大会框架范围内进行年度周期性讨论的制度，使得本组织能够更好的了解其成员国在国际劳工组织的四个战略目标方面所处的形势和不同需求，即：就业；社会保护；社会对话和三方机制；和工作中的基本原则和权利。理事会认为，由劳工局出于大会讨论的目的，准备的周期性报告应从全面调查中包含的成员国的法律和实践方面的信息，以及从由大会委员会对全面调查所进行的讨论成果中获益。

¹⁰这反映了国际劳工大会的议程，其包含有关实施公约和建议书的报告及情况的常设议程。

¹¹同上。

¹²该文件概述了有关国际劳工标准，特殊程序的实施以及与国际劳工标准相关的技术合作方面的近期发展情况。报告还以表格的形式包含有关公约的批准的全面情况，以及涉及各国有关标准方面的重要情况的“国家简介”。

国际劳工大会的标准实施委员会

构 成

大会标准实施委员会是大会的两个常设委员会之一。它是三方性的，因而由政府、雇主和工人的代表组成。委员会在每届会议上选举其工作人员，包括一名主席(政府委员)、两名副主席(雇主委员和工人委员)和一名报告员(政府委员)。

授 权

大会标准实施委员会每年于大会的 6 月会议期间与会。遵循《大会议事规则》第 7 条，委员会须审议：

- 为实施已批准公约而采取的措施(《章程》第 22 条)；
- 根据《章程》第 19 条送交的报告(全面调查)；
- 根据《章程》第 35 条采取的措施(非本部领土)。

委员会被要求向大会提交一份报告。

在由专家委员会进行的独立和技术性审议之后，大会标准实施委员会的会议录为政府、雇主和工人代表共同审议各国履行其与标准相关的义务的方式，特别是已批准的公约，提供了一个机会。各国政府得以详尽阐述先前向专家委员会提供的情况，指出自专家委员会上届会议以来所采取或建议采取的任何进一步措施，提请关注在履行义务方面遇到的困难，并寻求如何克服此类困难的指导。

大会标准实施委员会讨论专家委员会的总报告和全面调查，以及由各国政府提交的文件。大会委员会的工作以一般性的讨论，包括对全面调查的讨论为开端。大会委员会随后审议未能履行报告和其它与标准相关的重大案例。最后，大会委员会开始其主要工作，即审议若干涉及已批准公约实施的个别案例，那些公约属于专家委员会意见的主题。大会委员会邀请有关的政府代表出席其一次会议，以讨论讨论中的意见。在听取了这些政府代表的意见后，大会委员会的委员可提出问题或发表评论。在讨论结束时，大会委员会通过所讨论案例的结论。此外，根据大会 2000 年通过的一项决议，¹³ 大会委员会在其每届会议上举行一次有关缅甸实施 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)情况的特别会议。

在其提交大会全会通过的报告中，¹⁴ 大会标准实施委员会可敦请其案例被讨论的那些成员国接受一个国际劳工局技术援助代表团，以提高其履行其义务的能力，或是可建议其它类型的代表团。大会委员会还可要求一个政府提交补充情况，或是在其向专家委员会提交的下一份报告中处理一些具体的关注。大会委员会还提请大会关注某些案例，如取得进展的案例和未能实施已批准公约的重大案例。

¹³ 国际劳工大会第 88 届会议，2000 年；临时记录第 6-1 至 6-5 号。

¹⁴ 本报告在《大会议事录》中发布。自 2007 年以来，本报告还发行有一个单行本。关于上一次报告，见大会标准实施委员会：议事录摘要，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系

专家委员会在无数次报告中强调了相互尊重、合作和负责精神的重要性，这一精神始终贯穿于专家委员会与大会委员会之间的关系中。今年来，专家委员会的主席作为一名观察员出席大会委员会的讨论和有关全面调查的讨论已成为一个惯例，使其有机会在一般性讨论开幕时在大会委员会上发言，以及在有关全面调查的讨论结束时有机会发表评论。同样地，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也被邀请出席专家委员会的各会议，并在为此目的而召开的特别会议的框架之内讨论共同关心的问题。

第一部分. 总报告

I. 导 言

1. 国际劳工局理事会任命的实施公约与建议书专家委员会于 2012 年 11 月 21 日至 12 月 7 日在日内瓦举行了其第 83 届会议，以审议国际劳工组织成员国根据《章程》第 19、22 和 35 条就针对公约与建议书所采取的行动提交的资料和报告。委员会荣幸地向理事会提出报告。

委员会的构成

2. 委员会的组成如下：马里奥·阿克曼先生(阿根廷)、丹尼斯·巴罗, S.C.先生(伯利兹)、雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)、詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美国)、哈尔顿·奇德尔先生(南非)、劳拉·考克丝女士，王室法律顾问(联合王国)、格拉西拉·何塞菲娜·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)、拉希德·法拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)、阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)、迪尔克·林德曼先生(德国)、皮埃尔·利翁-康先生(法国)、埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)、威迪·蒙塔博恩先生(泰国)、罗斯玛丽·欧文斯女士(澳大利亚)、弗朗西斯科·佩雷斯·德洛斯·科博斯·奥里于埃尔先生(西班牙)、保罗-热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)、雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)、横田洋三先生(日本)。总报告的附件 I 中包含有委员会所有委员的简介。

3. 委员会遗憾地注意到自 2006 年以来便是本委员会成员的鲁玛·帕尔女士(印度)已递交了其辞呈。委员会对鲁玛·帕尔女士为委员会工作的 6 年期间以杰出的方式履行其职责表示了深深的感谢，特别是对其在过去的两年出色地履行了其作为工作方法小组委员会主席的职责给予了热烈的赞扬。

4. 在其会议期间，委员会对理事会在其第 313 届会议上(2012 年 3 月)提名的林德曼先生和德洛斯·科博斯·奥里于埃尔先生表示了欢迎。

5. 横田先生继续履行了其作为委员会主席的职责，而且委员会选举巴罗先生为报告员。鉴于横田先生无意寻求连任，委员会选举科罗马先生为其下届会议的主席。

工作方法

6. 委员会近年来对其工作方法进行了彻底的审查。为指导将这一考虑有效地落实在工作方法方面，于 2001 年成立了一个小组委员会。该小组委员会的职责包括审议委员会的工作方法和任何

相关主题，以便向委员会提出适宜的建议。¹ 小组委员会从 2002 年到 2004 年举行了三次会议。² 在 2005-2006 年会议期间，委员会在全体会议上对与其工作方法相关的事项进行了讨论。³ 从 2007 年到 2011 年，小组委员会在委员会的每届会议上举行了会议。⁴

7. 今年，新成立了一个简化某些报告的审议的小组委员会。该小组委员会在委员会的工作开始前举行了两次会议，并审议了与向主管当局提交、报告副本以及一般意见和直接要求相关的所有评论。然后，小组委员会将其报告提交给专家委员会并提请关注其审议期间提出的大多数重要问题，以供全会通过。该小组委员会采取的处理方法使得专家委员会为审议有关已批准公约的个别意见和直接要求节省了宝贵的时间，建议应每年举行该小组委员会。

与大会标准实施委员会的关系

8. 相互尊重、合作和负责的精神，历来主导着委员会与国际劳工大会及其标准实施委员会之间关系。专家委员会对大会标准实施委员会进行的整个情况一贯给予充分考虑，不仅是对标准制定活动和监督程序的一般性事务，而且对涉及国家履行其与标准有关义务的方式的具体事项都是如此。此外，委员会对由大会标准实施委员会的委员和理事会理事就其工作方法发表的评论给予了密切关注。

9. 在这一方面，委员会再次对专家委员会主席横田先生作为观察员，出席国际劳工大会第 101 届会议(2012 年 6 月)标准实施委员会的一般性讨论表示欢迎。委员会注意到，大会委员会要求局长再次邀请专家委员会主席出席国际劳工大会第 102 届会议(2013 年 6 月)。专家委员会已接受这一邀请。

10. 专家委员会主席邀请国际劳工大会第 101 届会议(2012 年 6 月)标准实施委员会的雇主副主席(克里斯托弗·赛德尔先生)和工人副主席(马克·利曼斯先生)在委员会本届会议期间出席一次特别会议。两位代表接受了这一邀请。

11. 根据 2012 年 6 月大会委员会会议期间发生的事项以及随后的发展情况，包括 2012 年 9 月进行的非正式三方磋商以及理事会 11 月份会议期间进行的讨论，今年的特别会议尤其重要。

12. 雇主副主席在特别会议期间坚持了雇主组的观点，即国际劳工组织标准监督机制范围内的内部对话对于该机制的正常运行来说是极其重要的。他强调说，雇主组对保持并加强大会标准实施委员会和专家委员会之间的合作与协调继续做出全面承诺。

13. 关于罢工权的问题，他强调雇主多年来始终反对这一观点，即罢工权被认为是由国际劳工组织三方成员根据第 87 号公约进行政治谈判并达成一致义务的组成部分。雇主在多个场合指出，

¹ 小组委员会由一个核心小组构成，但其会议对希望参加的委员会的任何其它成员开放。

² 参见第 73 届会议(2002 年 11-12 月)总报告，第 4-8 段；第 74 届会议(2003 年 11-12 月)总报告，第 7-9 段；第 75 届会议(2004 年 11-12 月)总报告，第 8-10 段。

³ 参见第 76 届会议(2005 年 11-12 月)总报告，第 6-8 段；第 77 届会议(2006 年 11-12 月)总报告，第 13 段。

⁴ 参见第 78 届会议(2007 年 11-12 月)总报告，第 7-8 段；第 79 届会议(2008 年 11-12 月)总报告，第 8-9 段；第 80 届会议(2009 年 11-12 月)总报告，第 7-9 段；第 81 届会议(2010 年 11-12 月)总报告，第 6-13 段；第 82 届会议(2012 年 11-12 月)总报告，第 6-12 段。

第 87 号公约并未对罢工权加以规定，而且在 1948 年通过第 87 号公约时国际劳工组织的三方成员并未就列入罢工权达成一致。根据雇主的观点，在第 87 号公约通过之前开展的筹备工作明确声明了这一点，而且雇主过去提出的详尽论点表明，考虑到所有适用解释规则，在第 87 号公约中看不到罢工权。因此，雇主组对专家委员会在 2012 年有关 8 项基本公约的全面调查中用近 20 页的篇幅表明其关于第 87 号公约包含固有的罢工权的观点表示了遗憾。

14. 雇主副主席忆及，1926 年国际劳工大会关于专家委员会作用的首个指令明确声明，这一新委员会的职能将完全是技术性的，而且专家委员会既不具有司法职能，也不具有就公约的条款加以解释，或就一项解释做出倾向性决定的职能。1947 年在国际劳工大会上就专家委员会的作用做出了进一步的解释，根据当时的声明，所涉及的监督机制由理事会任命的专家委员会组成，目的是就各国政府的年度报告进行初步审议。雇主的观点是自那时以来没有发生任何变化，因而，1926 年和 1947 年的决定仍然是有关专家委员会的作用和权责的指导原则。因此，雇主在标准实施委员会上始终反对实施公约与建议书专家委员会关于罢工权的观点的事实不应被解释为外部的反对观点，而应被认为是在国际劳工组织内部从来没有就有关罢工权问题达成一致的证据。

15. 此外，以雇主的观点来看，许多国家赞成罢工权，同时对其加以限制的事实并不是第 87 号公约是该权利的来源主张的决定性因素。相反，它将更多地支持这样的观点，即在面临缺乏来自一个达成一致的来源的明确和不隐讳的指导的情况下，各国恰当地发现由它们自己对这一重要的问题加以管理是必要的。以雇主的观点，引证国家做法作为将一种未申明的权利解释进一份国际文件的基础并不能加强第 87 号公约是罢工权的来源的争论。关于涉及第 87 号公约的这一点的结论，雇主副主席指出，与 1926 年最初任命的专家的咨询作用相比，专家委员会的作用更类似于大会标准实施委员会的作用。关于罢工权，专家委员会似乎发展并维持了这样的观点，即该问题应是三方政策辩论的主题。为推动这一事项的发展，雇主副主席忆及他们早已表达了对这一问题的平衡解决做出贡献的意愿，并在理事会 2012 年 11 月会议期间建议在国际劳工大会期间就罢工权展开一次适当的三方讨论。此次讨论将意味着确定在国际劳工组织的三方成员当中是否，和在什么程度上存在有关罢工权全球标准制订的共同立场。他再一次要求专家委员会重新考虑其有关罢工权的立场，并在举行有关罢工权的三方讨论之前立即停止在其今后的报告中对这一权利的任何提及。

16. 关于专家委员会的权责，和更明确地说，其观点和意见的法律地位的问题，雇主副主席强调委员会的报告中并没有明确和精确地加以说明，这种情况可能会在国际劳工组织以外引起误解，即它们得到了国际劳工组织三方成员的认可，或具有法律约束力。如同在有关罢工权的论点项下声明的那样，雇主的理解是理事会从未决定修订专家委员会的规定职权，以便明确列入对国际劳工标准的解释。此外，那些权责的修改不可能是理事会的意图，因为《国际劳工组织章程》规定将国际劳工组织公约的解释权赋予了国际法庭，这样做意味着首先需要对《章程》进行修订。基于这一理解，雇主的观点是需要专家委员会的所有报告中提及其观点和意见旨在为大会标准实施委员会的监督工作提供一个基础，它们没有得到国际劳工组织三方机构的认可，因而这些观点不属于具有法律权威的解釋，而且对批准国不具有法律约束力。综上所述，雇主诚恳地要求专

家委员会考虑这一观点，以便在所有其今后的报告中以清晰和明确的方式澄清其权责以及其观点的法律地位。这一澄清应放在显著的位置，最好放在报告的首页。

17. 经与专家委员会进行交流后，雇主副主席承认，当一个公约的条款不太明确时由专家加以某种程度的解释是不可避免的，但坚持主要的问题是这一解释的规定什么时候被扩展到属于国际劳工组织三方成员的唯一领域的政策考虑的制定。

18. 尽管雇主副主席非常欢迎通过此次特别会议澄清大会标准实施委员会和专家委员会的各自责任的机会，但他强调还应扩展与这两个委员会进行对话的参与者和时间。他建议，劳工局应在专家委员会会议之外组织一次实施公约与建议书专家委员会和由两个组提名的若干大会委员会雇主委员和工人委员之间的为期一天的磋商，并得到分别来自雇主活动局和国际雇主组织以及工人活动局和国际工会联合会的支持，而不是大会委员会的两个发言人和专家委员会委员之间的那种有限交流。最后，他表明了这样的观点，即当前在理事会上进行的推动所有这些事项的进程中，一个遗漏了的要素是专家委员会的委员在其权责讨论中的参与。

19. 为此，工人副主席强调工人组非常重视当前的会议所提供的场合，每年都将其视为是重申其对专家委员会，以及有关国际劳工组织标准实施的其他监督机构，和特别是大会标准实施委员会和结社自由委员会的信任的一次机会，后两个委员会的构成都是三方性的。这两个机构多年来还在《国际劳工组织章程》的框架以外制定原则做出了贡献，它们对工人、雇主和政府具有的价值是不可否认的，特别是在国际劳工法的背景下为一些关键概念提供了保障。那些概念是站得住的，因此它们源自于共同的三方分析。此外，监督机构的报告构成了有关标准的参照点，确保了成员国中的稳定和社会和谐，不仅涉及社会伙伴和企业界，而且也涉及成员国本身之间，以避免以社会倾销为基础的不公平竞争。

20. 关于专家委员会的权责问题，工人副主席忆及，在注意到专家委员会将其局限于审议国家法律和法规对国际公约的服从情况后，大会标准实施委员会早于 1928 年便认为其对该主题的分析不应被局限于评估国际法律和法规的条款与公约条款的一致情况，而且还应更多地深入到公约的有效实施问题。他强调说，专家委员会的作用是重要的，而且其工作对于标准实施的改善来说是一个不可或缺和长期的手段。其作用由在无懈可击的科学严格的条件下开展的独立和客观的工作准备组成，该工作将由大会标准实施委员会实施，以便确保标准在法律和惯例中的实施。

21. 工人副主席指出，通过个别案例的审查开展的大会标准实施委员会的工作是监督体系的另外一个重要方面。其审议的基础是专家委员会的工作以及个别案例的三方审议。因此，专家委员会的作用是通过其评论与政府进行对话。但是，无论该作用可能多么重要，专家委员会只是监督标准实施的无所不在的三方参与的一个要素。实际上，由三方构成的理事会是在不同层面发挥有一种决定性作用的宪政机构，例如，根据《章程》第 19 条和第 22 条首先批准调查表。此外，大会标准实施委员会的工作只有在雇主、工人和政府的全面参与下才会有效，不仅是在报告义务方面，而且也体现在社会伙伴根据《章程》第 23 条(2)所发表的评论方面。因此，专家委员会是在非常严谨的框架下工作的，而且，作为由理事会监督的一种演变进程的结果，其本身并不能自行决定其权责。

22. 工人副主席还欢迎这一事实，即 2012 年 9 月举行的非正式三方磋商引起了人们对改变工作方法的期望，此种改变应确保有可能在 2013 年 6 月大会标准实施委员会的下届会议上开展沉着和有效的工作。

23. 关于罢工权的问题，工人副主席告诫旨在削弱职业间和部门社会对话的企图，职业间和部门社会对话在欧盟范围内似乎已经扎下根来。考虑到这一点，他强调指出，要求工人组以罢工权和第 87 号公约之间所存在关系的观点区别引起的原则问题为基础接受一种工作方法将是困难的。由雇主提出的呼吁仅在国家层面处理罢工权的理由旨在削弱工会运动、社会对话和集体谈判权。但所有那些权利是与在第 87 号公约和第 98 号公约中谈判达成的精神联系在一起的。

24. 工人副主席声明，国际劳工组织的监督机构承认罢工权并认为它是工人组织可用以捍卫其经济和社会利益的一个重要手段。在其 1959 年的全面调查中，专家委员会的评论与此种承认是一致的，而且专家委员会目前认为罢工权是组织权的一个至关重要的必然结果。这也是结社自由委员会的观点，该委员会于 1952 年承认了这一权利。还应当指出，自 1952 年以来已有 137 个国家批准了第 87 号公约，而且有 115 项批准是在 1959 年有关结社自由的全面调查公布之后登记的，该全面调查明确包含了对履行罢工权的承认。大会标准实施委员会也承认了罢工权。然而，那些机构认为罢工权不是一种绝对的权利，可受到某种限制，或甚至禁止。因此，专家委员会从未试图超越其权责制定其有关罢工权的原则。那些原则与现实、提到罢工权的其他国际文书的条款和由其他监督机制遵循的决定和原则是一致的。

25. 最后，作为对雇主提出的有关在实施公约与建议书专家委员会所有今后报告的开头部分列入一个告诫建议的答复，工人副主席对列入这样的一种告诫表示了强烈的反对。

26. 委员会非常欢迎由雇主副主席和工人副主席发表的坦率和建设性的发言。关于其权责，委员会忆及，自 1947 年以来和过去的五十多年期间，委员会始终定期表明其对其权责和工作方法的观点。自 2001 年以来，通过其工作方法小组委员会的努力，委员会在这方面做得甚至更为彻底。委员会忆及对其尤为相关的三个要素：(i) 委员会一再强调其作为一个公正、客观和独立机构的地位，以及正是由于这种公正和独立的地位由三方性的理事会根据其个人能力任命的委员会委员；(ii) 委员会定期澄清这一点，尽管其职权并未授权其对公约做出最后的解释(此种权责被授予国际法庭)，但为履行其评价并评估公约的落实与实施的权责，委员会必须就这些公约条款的法律范围和含义考虑并表明其观点；和(iii) 至少从上个世纪五十年代开始，委员会便就具体国际劳工组织文书的含义以不可避免地反映一种解释性用语的措辞表明其观点。

27. 审视雇主组多年来的立场，委员会强调，从历史上看该组曾接受了委员会作为其权责的组成部分的解释作用。例如，委员会忆及，当大会标准实施委员会于 1987 年期间处理由某些政府提出的关注时，雇主发言人“不接受关于实施公约与建议书专家委员会超越了其职权的论点”，而且雇主发言人和工人发言人都“支持实施公约与建议书专家委员会当前的工作方法。”在 1993 年的大会委员会上，雇主组发言说“在专家委员会多年来发表的大量的评论中，只有很小的比例引起了方法和实质性解释方面的不同意见”。最近，在大会委员会 2011 年会议期间，雇主组未对实施公约与建议书专家委员会在其总报告第 10-12 段中提出的解释方法的详尽讨论做出回应，该

报告进行了非常详尽的讨论：(a) 为履行其权责而解释公约的逻辑必要性，(b) 其工作对独立、客观和公正继续承担义务的必要，和(c) 委员会始终牢记解释条约法的所有不同方法，特别是《维也纳公约》。

28. 委员会进一步强调，其权责源自于三个主要的原则。第一，案文含义的评价与评估是已批准公约实施的复合逻辑的整体组成部分。在这方面，委员会指出有必要提请大会委员会的关注：(i) 任何与相关公约不一致的国家法律或惯例不可避免地要求评估，和进而对国家立法和公约案文进行某种程度的解释；和(ii) 与其工作方法相一致，标准实施方面的进展案例也要求进行某种程度的解释。第二，公约实施的平等对待和一致确保了可断定性。在这方面，委员会强调其审议公约含义的处理方法还优先突出实现国家之间的平等待遇以及实际实施方面的一致。这种强调对于保持合法性的原则来说是至关重要的，它鼓励各国政府接受其有关公约实施的观点，并以此种方式促进了国际劳工组织制度的适当运行所需的确定性程度。第三，委员会强调其构成，即在法律方面具有突出的背景以及在将要实施的公约方面具有不同国家法律体系的直接经验的独立人士，有助于确保其有关公约含义的观点在国际劳工组织共同体范围内得到广泛的接受。

29. 委员会承认雇主副主席在 2012 年 6 月大会上表达的雇主的关注，其意见正在“被外部世界作为软劳动法标准法律体系的一种形式进行审议”。然而，委员会指出国际劳工组织以外的世界并不是其指定的或预期的观众。相反，委员会将其不具约束力的意见和结论直接提交给各国政府、社会伙伴和在国际劳工组织的监督结构中履行其规定作用的大会委员会。尽管了解其指导在某些特定背景下被国内法庭和国际法庭认真接受，委员会认为这反映出其独立和公正性以及其不具约束力的分析和结论的劝导性价值受到尊重。委员会忆及，只有在国际法庭、或国际文书、或国内法庭独立得出同样的决定时，那些分析或结论才变成具有“约束力”的权威性分析或结论。

30. 关于其工作方法和特别是其对政府报告和社会伙伴评论的审议，委员会忆及它完全依赖于书面证据，而没有举行口头听证会或任何范围的口头争论。尽管委员会适当注意到社会伙伴的汇编完善和建设性的评论，它将欢迎从雇主那里收到更多的此类评论，以更好地反应它们的观点。委员会强调了它在审议公约的实施中所开展的大量的个别和集体工作，此类工作来自不同法律、社会和文化背景的广泛的观点交流中进一步获益。最后，委员会忆及，必须在《国际劳工组织章程》的框架范围内理解其权责，它牢固地体现了本组织的目的和目标旨在消除不公平、困苦和剥夺，以及作为确保普遍和持久和平的手段而促进社会正义。

31. 关于罢工权的问题，专家委员会欢迎对该问题进行的坦率讨论，此种讨论使得它能够直接处理几个论点。首先，关于在第 87 号公约项下是否存在罢工权似乎仍存在着挑战。委员会指出，它将考虑到由雇主组提出的论点，尽管委员会认为它早已在其 2012 年的全面调查中对这些论点详尽地加以了处理。委员会承认，雇主副主席似乎在公约的解释性实施和雇主所认为的政策制定之间加以了区别，并列举了此类政策扩展的具体例子。然而，委员会指出，一旦其在 1959 年决定该公约包括罢工权，委员会便面临着确定什么是可接受的限制的必要，而不是使其成为一种绝对的权利。委员会多年来是在逐个案例的基础上这样做的，考虑一个国家的法律和惯例，牢记向其所提供的信息并考虑到具体国家的国情，同时确保平等待遇和普遍实施。为进行此类评估，委员会

鼓励，并继续鼓励包括雇主组织在内的所有各方利用《章程》第 23 条(2)，以便提供相关的信息供其考虑。就到目前为止委员会所依赖的结社自由委员会的决定而言，委员会忆及决定是由它本身做出的。委员会考虑到结社自由委员会的决定，但并不将其作为自己决定的合法基础。此外，委员会忆及由国际和国家雇主组织向结社自由委员会和实施公约与建议书专家委员会提交申诉或评论的一些例子。雇主组织在这些例子中要求这两个监督机构在，以它们的观点，立法文本中包含有引起反对的条款时，就有关罢工权的实施加以限制的必要发表声明。

32. 委员会进一步强调，与那些往往保护相互冲突的利益，因而不得不进行谈判的社会伙伴不同，尽管在审议公约实施时专家之间可能会出现分歧，但委员会没有要保护的利益，在准备他们的评论时专家之间不会进行谈判。专家们所追求的是法律事实，因而完全客观和公正。

委员会关于其权责的观点

33. 委员会了解，作为 2012 年 9 月非正式三方磋商的结果，三方成员要求劳工局为理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)准备一份有关专家委员会权责的说明文件。在与标准实施委员会的两位副主席会晤后，专家委员会还加深了由雇主对有关其权责表示的关注以及由工人所持立场的理解。两位副主席在委员会于 2012 年 12 月 1 日举行会议时得以表达了他们的关注和立场。本着帮助国际劳工组织三方成员对委员会工作的了解的精神，委员会决定提出下列考虑。委员会希望将关注集中在四个主要因素方面。

(a) 实施整体的逻辑组成部分。专家委员会的职权要求它审议范围广泛的报告和信息，以便监督公约和建议书的实施。为履行这一职责，委员会必须提请大会标准实施委员会关注与公约不一致的任何国家法律或惯例，包括某些情况的严重性。这样就从逻辑上必然和不可避免地要求进行评估，并依次涉及国家立法和公约案文的某种程度的解释。

此外，与长期的工作方法相一致，专家委员会自 1964 年以来共确定了 3,000 多个(表明不满意的)进展案例，这就再次逻辑上要求对一个政府在法律或惯例方面的改变是否象委员会解释的那样更充分地实施了一项已批准公约做出解释性判断。

(b) 平等对话和一致确保实施的可断定性。委员会审议公约含义的方法强调在实际实施中适当考虑实现国家间的待遇平等和一致。这种强调对于维护合法性的原则来说是至关重要的，它鼓励各国政府接受专家委员会关于一项公约实质的观点。以这样的方式，委员会可促进国际劳工组织体系的适当运行所需的确定性的程度。

(c) 构成。专家委员会关于公约含义的观点得到了广泛地接受，因为委员会是由那些具有显著的法律背景以及不同国家法律体系的直接经验的独立人士组成的，为此，他们必须评估公约的实施。委员会的独立性是其成员职业的一个重要职能，主要是来自国家和国际法庭的法官以及劳动法和人权法教授。这种独立性还归功于其成员的遴选方法。他们不是由政府、雇主或工人选择的，而是由理事会根据局长的建议选择的。集独立性、知识和专业技能于一身，专家委员会将继续是国际劳工组织大家庭范围内合法性的一个重大的进一步来源。

- (d) 后果。为帮助构建其在法律和惯例方面的行为，各国政府依赖于专家委员会的意见、直接要求和全面调查的有效和得到普遍认可的特征。假如一些政府对委员会的立场持某种程度的不信任或重要性不太确定的观点，则一些国家将会更容易忽视委员会有关遵守的要求或敦促。这样将不可避免地影响标准的有序监督和可预测的实施——这正是专家委员会的权责赖以建立并不断加以扩展旨在防范的结果。

此外，在实施进程过程中，大会委员会、结社自由委员会和理事会也依赖于专家委员会有关公约条款含义看法的框架。没有这种独立的作用，监督体系将丧失公正和客观的一个重大的要素，该要素 85 年来始终是监督体系的核心。

来自实施公约与建议书专家委员会和雇主有关委员会权责的预先声明

34. 如大会以前表明的那样，委员会认为回顾有关其权责的某些过去和反复出现的观念可能是有益的。

- (a) 实施公约与建议书专家委员会的声明。五十多年来，委员会定期就其权责和运行方法表明其观点。自 2001 年以来，通过其工作方法小组委员会的努力，委员会在这方面做的甚至更为彻底。这里有三个尤其相关要素：

第一，委员会一再强调其作为一个公正、客观和独立机构的地位，以及正是由于这种公正和独立的地位，由三方性的理事会根据其个人能力任命的委员会委员。⁵

第二，委员会定期澄清这一点，即尽管其权责并未授权其对公约做出最后的解释——根据《国际劳工组织章程》第 37 条，这样做的权责被赋予了国际法庭(ICJ)——为履行其评价并评估公约的落实与实施的权责，委员会必须就这些公约条款的法律范围和含义考虑并表明其观点。⁶

第三，至少从上个世纪五十年代开始，委员会便以不可避免地反映一种解释性用语的措词，就具体国际劳工组织文书的含义表明其观点。

- (b) 雇主组的声明。过去二十五年来，雇主组经常明确表明其对委员会作为监督机制的一个关键要素解释公约案文作用的支持或认可。

因而，例如，大会标准实施委员会于 1986 年指出，“雇主委员对[某些政府]就有关监督机制提出的批准意见持这样的观点，即它证明了监督机制的有效性。他们完全拒绝关于解散或削

⁵ 国际劳工大会，报告 III(第四部分)，1957 年，第 15 段；国际劳工大会，报告 III(第四部分)，1967 年，第 25 段；国际劳工大会，报告 III(第四 A 部分)，1977 年，第 12 段；国际劳工大会，报告 III(第四 A 部分)，1987 年，第 19 段；国际劳工大会，1990 年，第 6 段；国际劳工大会，报告 III(第四 A 部分)，1991 年，第 12 段；国际劳工大会，报告 III(第 1A 部分)，2006 年，第 2 页；国际劳工大会，报告 III(第 1A 部分)，2011 年，第 10 段。

⁶ 国际劳工大会，实施公约与建议书专家委员会，报告 III(第四 A 部分)，1977 年，第 32 段；国际劳工大会，实施公约与建议书专家委员会，报告 III(第四 A 部分)，1987 年，第 21 段；国际劳工大会，实施公约与建议书专家委员会，报告 III(第四 A 部分)，1990 年，第 7 段；国际劳工大会，报告 III(第四 A 部分)，1991 年，第 9 段；国际劳工大会，实施公约与建议书专家委员会，报告 III(第 1A 部分)，2011 年，第 11 段。

弱监督机制的想法。以他们的观点，为反对这一监督机制而提出的论点是没有根据的。尤其是有关声称监督机制的批评构成对国家内部事务的干涉的评论。相反，这是一个检验一个成员国是否打算履行其应履行义务的问题。……这一程序是明确、不含糊、公正和完全必要的”(第 31/8 页，第 36 段)。⁷

雇主于 1987 年再次对由苏联和其它东欧国家提出的关于专家委员会超出了其纯技术性的权限，而将自己变成“一种解释国家法律和公约的超国家法庭”，尽管此类解释是国家法庭或国际法庭的责任的论点(第 26 段)做出了回应。雇主发言人“拒绝了专家委员会超出了其权限的论点”(第 27 段)，而且，无论是雇主发言人还是工人发言人均“支持委员会当前的工作方法”(第 32 段)。⁸

尽管雇主于 1990 年批评委员会报告中的一个声明，他们认为该声明实质上意味着在没有国际法庭的参与情况下，只有委员会才能解释公约(第 22 段)，在进行了涉及工人以及政府的广泛讨论后，雇主强调他们关于《维也纳公约》的观点是“在解释国际劳工组织公约中采用的适宜——实际上唯一的衡量标准。他们敦请委员会在其国际劳工标准的中采用的正是这一衡量标准”(第 30 段)。⁹

雇主于 1993 年指出，“多年来在由专家委员会所做的大量评论中，就解释的方法和实质产生争论的仅占很小一部分”(第 21 段)。¹⁰

雇主于 2010 年再次明确指出，“他们并不是质疑专家委员会的宝贵作用，而只是质疑其某些解释”(第 75 段)。¹¹

实施公约与建议书专家委员会观点和提议的不具约束性

35. (a)通过声明其观点被认为是有效和普遍得到承认的(在没有来自国际法庭的对立裁决的情况下)，委员会并不表明它认为自己的观点具有任何已判决的事项或类似的效力。委员会并不认为其本身是一个法庭。实际上，委员会始终明确这一点，即在意见、直接要求和全面调查的背景下作为意见或建议提出的其指导的系统地表达并不具有约束力。相反，对成员国、社会伙伴、大会委员会以及国际劳工组织范围内的其他方面来说，委员会系统表达指导的具有说服性的效力来自于：(1)其与标准实施进程的合乎逻辑的关系；(2)伴随其实施的平等待遇和一致；(3)其论断的质量；和(4)委员会作为一个整体得到承认的独立性和专门技能。

(b) 在这方面，委员会的指导是所谓的国际法概貌的组成部分。如同在其它联合国组织范围内创建的处理人权和劳动权的独立监督机构的工作那样，¹²委员会不具约束力的意见或结论旨在

⁷ 国际劳工大会，临时记录第 31 号：标准实施委员会的报告，第 72 届会议，1986 年，日内瓦，第 31/1 页。

⁸ 国际劳工大会，临时记录第 24 号(第 1 部分)：标准实施委员会的报告，第 73 届会议，1987 年，日内瓦，第 24/1 页。

⁹ 国际劳工大会，临时记录第 27 号(第 1 部分)：标准实施委员会的报告，第 77 届会议，1990 年，日内瓦，第 27/1 页。

¹⁰ 国际劳工大会，临时记录第 25 号(第 1 部分)：标准实施委员会的报告，第 80 届会议，1993 年，日内瓦，第 25/1 页。

¹¹ 国际劳工大会，临时记录第 16 号(第 1 部分)：实施公约与建议书专家委员会的报告，第 99 届会议，2010 年，日内瓦，第 16/1 页。

通过其合理性和说服力、其合法性的来源(它意味着独立、经验和成员的专门知识),以及它们对包括社会伙伴的信息投入在内的一套国家现实做出反应,以指导国际劳工组织成员国的行动。同时,委员会注意到,社会伙伴只有在国际劳工组织监督机制面前才能提出它们对有关公约实施的关注。

委员会全面调查和报告中拟议增补的一个告诫

36. 委员会考虑了雇主的立场,即在委员会文件中应显著地突出某种形式的告诫或否认,声明委员会的解释不是权威性的,因而对批准国不具法律约束力,以及工人的立场,即不应列入这样的一个告诫或否认。委员会理解并尊重两个成员的观点,并希望就这一事项澄清其自己的立场。

- (a) 委员会认为这样的一个告诫或否认没有必要。正如在本总报告前面指出的那样,无论是在其总报告中还是在其它背景下,委员会一再声明了其权责,并声明其意见不具约束力。作为其2013年全面调查的初步组成部分,委员会列入了一个类似的明确声明,并将在今后数年继续这一做法。
- (b) 委员会认为,增补雇主提议的告诫或否认会在一些重要的问题方面干预其独立性。委员会充分评价并尊重三方性所具有的道德力量,以及在国际劳工组织体系范围内具有的技术权威。然而,委员会的道德权威显著源自于这一事实,即尽管是由三方性的理事会任命的,但委员会在过去85年来始终是一个独立和公正的专家机构。如同前面提到的那样,委员会委员的提名和遴选考虑到其独立性和客观性,而不是他们在一个三方框架中的参与。这一告诫是由三方成员的一个组提议的,而其原则及其具体措词遭到了三方成员的另外一组的反对,突出了试图将其增补进委员会本身的工作成果所具有的风险。
- (c) 在这方面,委员会强调,委员会的全面调查和报告是根据《章程》第19、22和35条由委员会根据大会指明的方向并遵循大会的章程权责产生的文件。委员会强烈感受到了上面所表达的观点,并认为它应继续遵循其当前的做法。

¹² 以其公正和独立的专家地位为基础,经济、社会、文化权利委员会和人权委员会在有关其《盟约》的条款方面具有类似的监督责任。

II. 对各项义务的遵守

关于成员国未履行标准实施委员会报告中提及的报告和其它与标准相关义务的重大案例的后续措施

37. 委员会忆及，在国际劳工大会第 93 届会议(2005 年 6 月)上，在标准实施委员会的提议下，两个委员会在劳工局的支持下加强了对未能履行报告和其它与标准相关义务成员国的重大案例的后续措施，以便尽可能地为每一案例确定可行而又适宜的解决办法。这两个委员会在无数场合忆及，此类不履行报告义务妨碍监督制度的运行，因为该制度主要是以各国政府提供的情况为依据的。因此，必须对未能履行报告义务的案例给予如同涉及已批准公约的实施案例那样的同等重视。委员会还忆及，委员会在理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)上向其提交了一份关于在未履行报告义务的情况下强化后续措施的评估报告。¹³ 该评估强调了在以专家委员会和大会委员会评论为基础的后续措施的背景下提供的系统和强化了的技术援助对报告的提交产生的重大影响。

38. 委员会指出，大会委员会在国际劳工大会第 101 届会议(2012 年 6 月)的一般性讨论以及大会委员会在审议那些未履行义务的重大案例的特别会议期间，大会委员会的一些委员强调了这一积极影响。委员会敦请劳工局继续并强化技术援助活动，特别是继续查明成员国在履行其义务中遇到的困难，以便对它们加以解决。根据某些委员的观点，为减轻涉及报告提交的工作量，委员会还需要继续开展努力。他们还强调，除在国家层面根深蒂固的原因外，未能履行报告义务的案例还涉及政府送交报告的工作量。这种情况说明，一方面各国在考虑其批准之前评估其实施公约并提交相应报告的能力的必要，和另一方面，通过突出主要规定继续整合并简化国际劳工组织公约的必要。

39. 委员会获悉，遵循大会委员会的讨论，劳工局向大会委员会报告的相关段落中提及的未能履行其相关义务的 58 个成员国发送了专门信函。

40. 委员会欢迎这一事实，即在两个委员会几次报告中提及经历此类持续困难的 8 个国家今年履行了所有其提交报告以及有关已批准公约实施情况的章程义务。¹⁴ 委员会注意到，自上届大

¹³ 理事会文件 GB.306/LILS/4(修定本)，第 36-42 段。

¹⁴ 格林纳达、几内亚、几内亚-比绍、圭亚那、吉尔吉斯斯坦、尼日利亚、联合王国(圣海伦娜岛)和也门。

会结束以来，通常在劳工局的帮助下，某些其它成员国已部分履行了其报告和其他与标准相关的义务。¹⁵

41. 委员会提醒各国政府，当成为国际劳工组织的成员时，它们便接受了遵守所有报告义务和其它与标准相关义务的要求。遵守这些义务对于就已批准公约的有效实施展开对话是必不可少的。要求技术援助的政府可能会从实际中获益，然而只有在有关政府必须准备向劳工局通报其具体问题并有意愿实施长期解决办法的情况下，此类援助才能是有益和适宜其国情的。委员会希望劳工局将保持其已向成员国提供的持续的技术援助，因为此类援助无疑是有效地克服报告困难的一个重要手段。最后，委员会欢迎大会委员会就此共同关心事项与其保持富有成果的合作，这种合作对于恰当地各司其职是至关重要的。

A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条)

42. 委员会的主要任务，是审议各成员国政府就已批准公约或是已宣布适用于非本部领土的公约提交的报告。

报告安排

43. 委员会忆及，理事会在其第 306 届会议(2009 年 11 月)上决定将基本和治理公约的报告周期从两年提高到三年，并维持其它公约的 5 年报告周期。这一决定已从 2012 年的报告开始实施。

44. 除了按报告周期要求提交的报告外，委员会还收到了出于下列原因之一特别向某些政府索要的报告：

- (a) 批准后应提交的首次详细报告；
- (b) 以前注意到的国家法律或惯例与所审议公约之间的重要差异；
- (c) 由于上一个报告期没有收到，或不包含所要求的信息而应提交的报告；
- (d) 大会标准实施委员会特别要求的报告。

委员会还需审议其上一届会议未能够加以审议的一些报告。

45. 在某些情况下，报告没有附上相关立法的副本、统计数据或充分审议报告所需的其它资料。在从其它方面又无法获得这些资料的情况下，应委员会要求，劳工局已致函有关政府，要求它们提供必要的资料文本，使委员会能完成其任务。

46. 本报告附录 I 按国家/领土和公约分类列举了已收到的和未收到的报告清单。附录 2 表明自劳工大会 1932 年召开会议以来的各年，到规定的日期，到委员会开会之日，以及到国际劳工大会开幕之日，所收到报告的数目和所占百分比。

¹⁵ 巴哈马、巴巴多斯、布基纳法索、佛得角、丹麦(格林兰)、格林纳达、几内亚-比绍、海地、冰岛、爱尔兰、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、尼日利亚、巴基斯坦、塞舌尔、斯洛伐克、土库曼斯坦和联合王国(圣海伦娜岛)。

要求提交的报告和收到的报告

47. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况总共提交 2,393 份报告(《章程》第 22 条和第 35 条), 去年总共要求提交 3,013 份报告。在委员会本届会议结束时, 劳工局已收到其中的 1,664 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 69.53%; 而去年, 劳工局共收到 2,084 份报告, 占要求提交报告总数的 69.01%。

48. 根据《章程》第 22 条, 要求成员国政府提交 2,207 份报告。劳工局已收到了其中的 1,497 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 67.83%(而上一年为 67.82%)。委员会谨对已提交了今年到期的所有报告的 91 个成员国表示感谢。

49. 根据《章程》第 35 条, 要求就修改或不做修改而被宣布适用于非本部领土的公约提交 186 份报告。委员会在本届会议结束时, 收到了其中的 167 份, 或者说 89.78%的报告(而上一年为 82.37%)。

50. 此外, 考虑到大会标准实施委员会在其 2012 年 6 月会议期间并不处于对在初步名单中列举的任何个别案例进行讨论的处境的事实, 而且为避免国际劳工组织监督机制运行的任何进一步干扰, 大会标准实施委员会今年要求被列入该初步名单的政府¹⁶向专家委员会提交一份将在本届会议上审议的报告。

遵守提交报告的义务¹⁷

51. 大多数应对已批准公约的实施情况提交报告的政府, 都提交了大部分的或所有的需要提交的报告(见附录 I)。然而, 过去两年或更多年内没有收到以下 10 个国家的报告: 布隆迪、乍得、吉布提、赤道几内亚、基里巴斯、利比亚、圣马力诺、圣多美和普林西比、塞拉利昂和索马里。根据本报告第二部分(第一节)开头部分包含的意见, 委员会对每一这些国家履行其报告义务的情况进行了检查。

52. 委员会敦促这些国家的政府, 尽一切努力提交就已批准公约要求提交的报告。正如其在第 19 段所强调, 委员会了解, 凡是一段时间内没有提交报告的国家, 可能是由于一些行政或其它方面的困难, 妨碍有关政府履行《章程》规定的义务。在某些例外情况下, 未能提交报告是由于与国情相关的更加普遍的困难造成的, 这些国家的国情往往阻碍由劳工局提供任何技术援助。在此类情况下, 重要的是相关政府尽快从劳工局那里要求援助, 以及使此类援助得以尽快提供。

¹⁶ 阿尔及利亚、孟加拉国、白俄罗斯、博茨瓦纳、柬埔寨、加拿大、中国-香港特别行政区、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、刚果民主共和国、多米尼加共和国、埃及、埃塞俄比亚、斐济、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、几内亚、圭亚那、洪都拉斯、冰岛、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、大韩民国、科威特、马拉维、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、缅甸、尼日利亚、巴基斯坦、巴拉圭、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、西班牙、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、联合王国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、津巴布韦。在这 49 个国家中, 已有 45 个国家送交了要求的报告。

¹⁷ 总的来说, 委员会就成员国未能遵守其报告和其他与标准相关义务的严重和持续案例发表意见是以下列标准为基础的: 两年或两年以上未能送交报告, 两年或两年以上未能提交首次报告, 和在连续三年收到的报告(或大多数报告)中未能指出应将报告和情况的副本送交具有代表性的雇主组织和工人组织。当一个国家未能在当年送交到期报告或大多数到期报告时, 委员会将提出直接要求。

迟交的报告

53. 要求就已批准公约提交的报告，应该在每年的 6 月 1 日至 9 月 1 日之间送达劳工局。在确定这一限时，适当考虑了必要时的翻译、对立法进行研究以及审阅与审议报告相关的其它文件所需的时间。

54. 委员会注意到，截至 2012 年 9 月 1 日，收到的报告比例是 36.7%，而上届会议的这一百分比为 35.1%。如同 2007 年、2008 年、2010 年和 2011 年那样，在 2009 年的显著下降之后，今年按时收到的报告数目再次增长了 30% 以上。委员会对按时提交了所有报告的 38 个国家表示了特别的感谢。¹⁸ 委员会注意到，它去年向成员国提出的开展特别努力以确保它们今年按时提交报告的要求产生了一定的影响。然而，委员会必须再次强调，按时收到报告的数目仍然较低。数目显著的报告是在 9 月 1 日之后非常短的时间阶段收到的，从而打乱了正常监督程序的良好运行。

55. 此外，委员会注意到，一些国家在委员会会议结束(2011 年 11 至 12 月)和国际劳工大会第 101 届会议(2012 年 6 月)开幕这段时间内，或是甚至在大会进行期间，才提交应于 2011 年 9 月 1 日提交的某些或所有报告。委员会强调指出，这种做法打乱了监督制度的正常运行，并加重了委员会的工作量。应大会标准实施委员会的要求，委员会注意到在指定的阶段期间这样做了的国家名单如下：阿尔及利亚、安哥拉、保加利亚、刚果、克罗地亚、丹麦、厄立特里亚、斐济、法国、法国(法属波利尼西亚)、德国、希腊、几内亚、圭亚那、匈牙利、伊拉克、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、卢森堡、马来西亚、马耳他、蒙古、尼泊尔、荷兰(库拉索岛)、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、泰国、东帝汶、突尼斯、乌干达、联合王国(英属维尔京群岛、福克兰群岛(马尔维纳斯群岛))和也门。

56. 考虑到今年的报告中未包含有对委员会评论作出答复信息报告的高数目，委员会要求所有成员国开展并加强其努力，以确保明年在时间限制范围内提交更多数目的报告并包含所有要求的信息。委员会还要求劳工局为此而加强其技术援助。最后，与大会委员会的评论相一致，委员会希望那些旨在简化信息和报告的送交和处理的措施，包括根据报告目的按战略目标进行公约分类以及延长基本和治理公约的报告周期，将会促进成员国报告的准备和送交。

首次提交报告

57. 委员会关切地注意到，到委员会本届会议结束时，共收到就已批准公约实施情况应提交的 101 份首次报告中的 67 份报告，而上年收到了 105 份首次报告中的 61 份报告。然而，一些国家未能提交首次报告。其中一些国家逾期已一年以上。例如，多年来未收到就已批准的公约提交首次报告的有下列 9 个成员国：

¹⁸ 安提瓜和巴布达、奥地利、巴林、波斯尼亚—黑塞哥维那、喀麦隆、佛得角、中国、哥伦比亚、古巴、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、斐济、芬兰、加蓬、格鲁吉亚、德国、危地马拉、海地、印度、以色列、约旦、缅甸、荷兰、菲律宾、波兰、罗马尼亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、塞舌尔、南非、瑞典、前南斯拉夫马其顿共和国、东帝汶、联合王国、乌拉圭、乌兹别克斯坦和津巴布韦。

未能提交有关已批准公约实施首次报告的案例	
巴哈马	– 自 2010 年起：第 185 号公约；
赤道几内亚	– 自 1998 年起：第 68、92 号公约；
哈萨克斯坦	– 自 2010 年起：第 167 号公约 – 自 2011 年起：第 185 号公约
基里巴斯	– 自 2011 年起：第 100、111、138、182 号公约
吉尔吉斯斯坦	– 自 2006 年起：第 184 号公约 – 自 2010 年起：第 157 号公约
尼日利亚	– 自 2010 年起：第 185 号公约
圣多美和普林西比	– 自 2007 年起：第 184 号公约
塞舌尔	– 自 2007 年起：第 147、180 号公约
瓦努阿图	– 自 2008 年起：第 87、98、100、111、182 号公约 – 自 2010 年起：第 185 号公约

58. 在本报告第二部分(第一节)开头部分的意见中提出了未能送交首次报告的那些国家。总的来说，如同大会标准实施委员会那样，委员会希望强调首次报告的特别重要性。它们为委员会就成员国对已批准公约的遵守情况作出初步评估提供了基础。委员会敦促有关政府作出特别努力以提交到期的首次报告。委员会还要求劳工局提供适宜的技术援助，特别是因为首次报告属于详尽的报告，因而需要按理事会为每一公约规定的报告格式加以准备。¹⁹

答复监督机构的评论

59. 要求政府在其报告中答复委员会对它们提出的意见和直接要求，大多数政府都提供了要求提供的答复。根据既定惯例，国际劳工局已致函所有未提供此种答复的政府，要求它们提供必要的资料。今年有 15 个劳工局所接触政府提供了所要求的资料。

60. 今年未就其评论做出答复的案例高达 387 个(涉及 40 个国家)。去年此类案例的数目为 537 个(涉及 43 个国家)。

未能在对专家委员会评论的答复中提供信息的案例：	
国 家	公约号
阿尔及利亚	24, 29, 32, 42, 44, 81, 97, 119, 120, 127, 155
安哥拉	12, 17, 18, 19, 27, 29, 100, 105, 111
巴巴多斯	26, 87, 94, 95, 97, 98, 100, 102, 105, 108, 111, 115, 118, 128, 144, 147
布隆迪	11, 14, 17, 26, 27, 29, 42, 52, 62, 81, 87, 89, 94, 98, 100, 101, 105, 111, 135, 138, 144

¹⁹ 详细报告将按照理事会为每项公约批准的报告形式进行编写。在一项公约生效后的下一年，或当专家委员会或大会委员会有明确要求时，须提交详细报告。以后则只需定期提交简单报告(在这方面，请查理事会的决定：GB.282/LILS/5(2001 年 11 月)和 GB.283/LILS/6(2002 年 3 月))。

未能在对专家委员会评论的答复中提供信息的案例：	
中非共和国	17, 18, 19, 81, 100, 111, 118
乍得	29, 81, 87, 95, 98, 100, 105, 111, 138, 144, 173, 182
科摩罗	12, 13, 17, 19, 29, 42, 77, 81, 98, 99, 100, 105, 111, 138, 182
刚果民主共和国	12, 19, 26, 29, 81, 95, 100, 102, 105, 111, 118, 121, 135, 138, 144, 150, 158
吉布提	9, 16, 17, 18, 19, 23, 24, 26, 29, 37, 38, 55, 56, 63, 71, 73, 81, 87, 88, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 111, 115, 120, 122, 125, 126, 138, 144, 182
多米尼克	19, 94, 97, 111
厄瓜多尔	81, 97, 100, 111, 118, 121, 123, 128, 130, 152
赤道几内亚	1, 29, 30, 87, 98, 103, 105, 111, 138, 182
法国：新喀里多尼亚	42, 44, 81, 115, 120, 129
冈比亚	138, 182
加纳	29, 74, 81, 92, 94, 98, 100, 105, 111, 115, 119, 182
格林纳达	26, 94, 95, 97, 99, 111, 138, 182
几内亚比绍	12, 17, 18, 19, 29, 81, 105
圭亚那	29, 87, 94, 95, 98, 100, 111, 115, 129, 137, 138, 139, 140, 149
基里巴斯	29, 87, 98, 105
老挝人民民主共和国	29, 138, 182
黎巴嫩	29, 59, 71, 77, 78, 90, 95, 131, 138, 152, 182
莱索托	26, 138, 144, 182
利比亚	95, 131
马拉维	19, 26, 29, 81, 97, 98, 99, 105, 129, 138, 144, 150, 159, 182
马里	19, 26, 29, 95, 105, 138, 144, 182
马耳他	77, 78, 95, 96, 98, 131
毛里塔尼亚	112, 114, 122, 138, 182
蒙古	123, 138, 144, 182
尼日尔	81, 95, 131, 138, 148, 182
圣马力诺	100, 111, 143, 148, 150, 156, 160, 182
圣多美和普林西比	17, 18, 19, 29, 81, 87, 88, 98, 100, 105, 106, 111, 138, 144, 159, 182
塞拉利昂	17, 26, 29, 45, 81, 87, 88, 94, 95, 98, 100, 101, 105, 111, 119, 125, 126, 144
所罗门群岛	26, 94, 95

未能在对专家委员会评论的答复中提供信息的案例：	
苏丹	26, 95, 98, 122
阿拉伯叙利亚共和国	94, 95, 98, 100, 105, 131, 170
塔吉克斯坦	32, 77, 78, 79, 87, 90, 95, 97, 98, 113, 119, 120, 122, 126
泰国	19, 29, 122, 138, 182
土耳其	26, 77, 94, 95, 98, 99, 122, 123, 152
乌干达	81, 87, 98, 100, 105, 111, 123, 124, 143, 144, 154, 182
赞比亚	17, 18, 97, 131, 173, 176

61. 委员会就有关遵守其报告和其他与标准相关的义务对 15 个国家发表了意见。未就其评论收到答复的案例可分类如下：

- (a) 在要求政府提交的所有报告中，没有收到任何报告或答复；或是
- (b) 在收到的报告中，对委员会的大部分评论(意见和/或直接询问)没有做出答复，以及/或对劳工局寄送的函件没有做出答复。

62. 委员会关切的注意到，过去两年来未收到答复评论的数目出现了显著的增长。这一增长导致大会委员会和委员会在劳工局的支持下对未能履行在对委员会评论的答复中提供资料义务的案例给予了更多持续的关注。此外，委员会忆及，在过去的 7 年来，为帮助各国提供所要求的资料，委员会在向它们提出的要求中更显著的突出了其评论。委员会强调，由于一些政府未能履行其有关这方面的义务，显著地削弱了国际劳工组织的三方成员在已批准公约的实施方面与监督机构进行对话所具有的价值。委员会敦促有关国家提供所有应提交的资料，并视需要寻求劳工局的援助。在这方面，委员会要求劳工局对加强早已采取的措施以及向相关的国家提供专门的援助给予高度的优先考虑，以使它们能够就已批准公约的实施提供所要求的资料。

B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议

63. 在审议所收到的关于已批准公约的报告和关于已被宣布适用于非本部领土公约的报告时，委员会遵循惯例，指定每个成员初步负责一组公约。那些在足够提前的时间内收到的报告，在委员会会议之前便送给有关成员。每个成员就其所负责的那些文书提出初步结论，供委员会全会讨论和通过。对有关评论意见的决定，要以一致意见通过。

意见和直接要求

64. 在许多情况下，委员会发现，无需对已批准公约的实施方式加以任何评论。²⁰ 然而，在其它一些情况下，委员会认为有必要提请有关政府注意，需要采取进一步行动，实施公约的某些条款，或是就某些特定问题进一步提供资料。同往年一样，委员会或是以“意见”的形式提出评

²⁰ 331 份报告。

论，将其载入委员会的报告中；或是以“直接要求”的方式进行评论，但此种“直接要求”不被载入报告，而是直接函告有关政府。²¹

65. 委员会的意见放在本报告的第二部分中；同时，在每项公约下，列出了所有直接要求的清单。按国家分类的所有意见和直接要求的索引，放在本报告的附录 VII 中。

审议根据《章程》第 24 条提出的申诉和根据《章程》 第 26 条提出的控诉程序的后续措施

66. 根据既定惯例，在它们被理事会批准后(三方委员会)或评论后(调查委员会)，委员会对由相关政府未遵循三方委员会的建议(根据《章程》第 24 条成立的审议申诉的机构)和调查委员会(根据《章程》第 26 条成立的审议控诉的机构的建议进行审议)在就相关公约的实施提交的报告以及由雇主组织和工人组织提交的任何评论进行审议的情况下，由委员会对相应的情况进行审议，并构成其与相关政府进行对话的一个重要组成部分。如同下列表格中表明的那样，委员会认为更明确的指出其为加强根据其他章程监督程序所提建议的效果而采取后续措施的那些案例是有益的。

委员会对由政府为实施三方委员会(根据第 24 条提出的申诉) 和调查委员会(根据第 26 条提出的控诉)的建议而采取的措施 进行审议的案例名单：	
国 家	公约号
白俄罗斯	87
波斯尼亚 – 黑塞哥维那	111
巴西	169
智利	35
埃塞俄比亚	111
日本	100, 181
墨西哥	150, 155
秘鲁	71
津巴布韦	87

特别注释

67. 同以往一样，委员会在意见的结尾处以特别注释(传统上称为脚注)的形式指出这样的情况：由于实施有关公约时所遇到的问题的性质，看来应要求有关政府早于一般规定的时间提交报告，在某些情况下，要求向 2013 年 6 月的下届劳工大会提交全部详细资料。

68. 为确定那些委员会插入专门注释的案例，委员会采用了下面描述的基本标准，同时顾及下述普遍考虑。第一，这些标准是指示性的。在行使其实施这些标准的判断时，委员会亦可考虑

²¹ 国际劳工局：《有关国际劳工公约和建议书的程序手册》，日内瓦，2012 年修订本。可通过国际劳工标准数据库查阅这些意见和直接要求。

到国家的具体情况以及报告周期的长短。第二，这些标准可应用于先前已有提交报告要求的情况，通常系指“单脚注”，以及政府被要求向大会提交详尽情况的案例，通常系指“双脚注”。这两个类别之间的区别是程度问题。第三，如果近期已在大会标准实施委员会上对某一本应得到专门评注，需要向大会提交全部细节(双脚注)的案例进行过一次讨论，就可做出仅提供一份早期报告的专门评注(单脚注)。最后，委员会希望指出，它在使用双脚注时会尽量克制，因为它要看大会委员会希望讨论哪些案例再作决定。

69. 委员会需考虑到的标准如下：

- 问题的严重性：在这方面，委员会强调一个重要的考虑是在一个特定公约的范围内审议该问题的必要性，并考虑到涉及基本权利、工人的卫生、安全和福祉的事项，以及对工人和其他受保护人员的类别产生的任何不利影响，包括在国际级别；
- 问题的持续性；
- 问题的迫切性：此种迫切性的评估需视具体情况，按普通的人权标准进行，如危及生命的情况或预计可能会发生不可逆转的伤害的问题；和
- 有关政府在其报告中做出反应的质量和范围，或未对委员会提出的问题做出反应的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行其义务的案例。

70. 此外，委员会希望强调，其先前提请大会委员会关注的不采用双脚注案例的决定并不意味着委员会认为有关案例已取得进展。

71. 委员会在其第 76 届会议(2005 年 11-12 月)上决定，有关确定某个政府向大会提供详尽情况的案例将是一个分为两个阶段的过程：首先由最初负责一组特定公约的专家向委员会提出插入专门评注的建议；其次，考虑到提出的所有建议，委员会在审议了所有公约的实施之后，就会做出一个最后的集体决定。

72. 在现行报告周期下，每隔一年、两年或三年要求提前提交报告，委员会今年视情已要求提前提交报告的案例如下：

委员会已要求每隔一年、两年或三年提前提交报告的案例	
国 家	公约号
安哥拉	88
阿根廷	17
亚美尼亚	17, 18
澳大利亚	137
巴哈马	88
玻利维亚多民族国	128
布隆迪	144

委员会已要求每隔一年、两年或三年提前提交报告的案例	
国 家	公约号
喀麦隆	94, 95, 111
佛得角	155
中国 – 香港特别行政区	97
哥伦比亚	12, 17, 18, 81, 162
哥斯达黎加	96, 102
刚果民主共和国	144
吉布提	63
厄瓜多尔	95
埃及	96
芬兰	81
法国	97, 137
法国 – 法属玻利尼西亚	115
希腊	81, 95, 102, 144, 150
危地马拉	144, 162
几内亚	144
圭亚那	144
海地	12, 17, 24, 25, 42
洪都拉斯	42, 98
印度	42
伊朗伊斯兰共和国	95, 111
爱尔兰	26, 142, 144
牙买加	94
日本	81, 144, 181
约旦	144
哈萨克斯坦	138
肯尼亚	138, 144
科威特	144
莱索托	158
卢森堡	96
马达加斯加	144
马来西亚 – 马来西亚半岛	19
马来西亚 – 沙捞越	19
毛里塔尼亚	29, 102

委员会已要求每隔一年、两年或三年提前提交报告的案例	
国 家	公约号
毛里求斯	19
墨西哥	144, 150
黑山	158
莫桑比克	144
尼泊尔	144
荷兰	97, 102, 128, 130
尼日利亚	144
挪威	144
秘鲁	71
波兰	95, 137
葡萄牙	131, 158
罗马尼亚	95
圣卢西亚	158
圣马力诺	140, 159
斯洛伐克	158, 159
西班牙	94, 122
斯里兰卡	81
苏里南	118
斯威士兰	160
泰国	19
前南斯拉夫马其顿共和国	158
突尼斯	122
土耳其	158
乌干达	26, 144, 158
联合王国	97
联合王国 – 英属维尔京群岛	82
乌兹别克斯坦	182
委内瑞拉 – 玻利瓦尔共和国	144
也门	122
赞比亚	176

73. 委员会还要求政府向于 2013 年召开的下届大会提交以下案例的详细情况：

委员会要求政府向于 2013 年 6 月召开的下届大会提交详细情况的案例：	
国 家	公约号
洪都拉斯	98
伊朗伊斯兰共和国	111
肯尼亚	138
乌兹别克斯坦	182

74. 此外，在某些情况下，当简易报告即将到期时，委员会要求有关政府提交详细报告：

当简易报告即将到期时，委员会要求政府提交详细报告的案例：	
国 家	公约号
布基纳法索	184
危地马拉	161
几内亚	150
塔吉克斯坦	81

实际实施情况

75. 委员会例行地注意到，一些政府的报告中所包含的情况使得它得以评论公约在实践中的实施，例如涉及司法裁决、统计资料和劳动监察方面的情况。几乎在所有的报告表格以及某些公约的具体条款中都提出了提供此类资料的要求。

76. 委员会注意到，在今年收到的报告中，有 **441** 份报告包含有关于公约的实际实施的资料。在这些报告中，有 **59** 份报告包含有关于国家判例法的资料。委员会还注意到，有 **382** 份报告包含有关于统计资料和劳动监察方面的资料。

77. 委员会希望向各国政府强调提交此类资料的重要性，因为它对完成国家立法的审议以及帮助委员会确定从实际实施的切实问题中产生出来的问题来说是必不可少的。委员会还希望鼓励雇主组织和工人组织提交有关公约在实践中的实施的明确和最新的资料。

案例进展情况

78. 在对成员国政府提交的报告进行审议后，根据其标准作法，委员会提及其对案例的评论，对在相关公约的实施的进展表示了**满意或感兴趣**。

79. 在其第 80 届和 82 届(2009 年和 2011 年)会议上，委员会就过去几年发展的确定案例进展情况的综合处理方法作出了下列澄清：

- (1) 委员会表示的感兴趣或满意并不意味着它认为所涉及国家总的来说遵守了相关公约，而且委员会可能会在同一评论中对一个具体事项表示满意或感兴趣，同时还就它认为尚未以一种令人满意的方式加以处理的其他重要事项表示遗憾的关注。
- (2) 委员会希望强调，进展情况的表述局限于与公约的实施和有关政府采取措施的性质相关的一个具体事项。
- (3) 委员会在行使其指出进展情况的决定权方面将考虑到有关公约的特殊性和具体国情。
- (4) 进展情况的表述可涉及与国家立法、政策或实践相关的各种不同措施。
- (5) 假如满意或感兴趣的表述涉及立法或立法草案的通过，委员会亦可考虑就其实际实施采取适宜的后续措施。
- (6) 在确定案例进展情况方面，委员会既考虑到各国政府在其报告中提供的情况，也考虑到雇主组织和工人组织的评论。

80. 自其在 1964 年报告中首次确定**满意**的案例以来，²² 委员会一直延用了相同的标准。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。通过表达其满意，委员会向有关政府和社会伙伴表明它认为具体的事项已得以解决。确定满意案例的原因是双重的：

- 将委员会对由各国政府为对其评论做出反应而采取的积极行动表示的感谢记录在案；以及
- 为需要解决类似问题的其它政府和社会伙伴提供一个范例。

81. 有关取得进展的案例的详细情况，请见本报告的第 II 部分，它包括有采取此类措施的 39 国家中的别 30 个案例，全部名单如下：

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示 满意 的案例名单：	
国 家	公约号
阿尔及利亚	87
澳大利亚	155
巴哈马	138
保加利亚	98
布基纳法索	17, 138, 161, 182
佛得角	81
克罗地亚	119
埃及	87

²² 参见专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)提交报告的第 16 段。

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示满意的案例名单：	
国 家	公约号
格林纳达	100
几内亚	182
匈牙利	29, 98
爱尔兰	182
日本	19
约旦	182
马来西亚	182
缅甸	29, 87
尼日尔	105
巴基斯坦	18
巴拿马	98
菲律宾	90
葡萄牙	6, 77, 78
罗马尼亚	87
卢旺达	138
圣卢西亚	87
东帝汶	98
特立尼达和多巴哥	182
土耳其	98, 105
乌克兰	87
阿拉伯联合酋长国	138, 182
美国	182

82. 这样，自委员会开始在其报告中列出案例数以来，继委员会在提出评论后对进展情况感到满意的案例总数已达 2,914 例。

83. 在取得进展案例范围内，1979 年正式确定了满意案例和感兴趣案例之间的区别。²³ 总的来说，感兴趣的案例涉及此类措施，即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。与满意案例相比较，感兴趣案例仅与不太显著的进展有关。委员会的作法现已发展到这样的一种程度，即委员会表示感兴趣的案例亦可包含各种措施。首要考虑的是那些有助于全面实现一个特定公约的目标的措施，内容可包括：

²³ 参见专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)提交报告的第 122 段。

- 提交议会的立法草案、其它送交委员会的或可利用的拟议的立法修订；
- 与政府和社会伙伴协商；
- 新政策；
- 在一个技术合作项目的框架范围内开展并实施的活动，或遵循来自劳工局的技术援助或建议；
- 除非有令人不得不服从的原因指出一个特定的司法裁决为令人满意的一个案例外，根据法庭的级别，司法裁决、主题事项和此类裁决在一个特定的法律制度中的效力，通常将被认为是感兴趣的案例；或者
- 委员会还可将一个国家、省或领土在一个联邦制的框架中所取得的进展作为感兴趣的案例。

84. 有关所审议案例的详细情况，请见本报告的第 II 部分，或是直接向有关政府提出的要求，并包括已采取此类措施的 **240** 国家中的 **109** 个案例。全部名单如下：

委员会可以 感兴趣地 注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	111
安哥拉	81
安提瓜和巴布达	81, 155
阿根廷	42
亚美尼亚	81
澳大利亚	155
奥地利	81, 100, 111
阿塞拜疆	95
巴哈马	138, 144, 182
比利时	32, 81, 100
玻利维亚多民族国	19, 81, 128
波斯尼亚和黑塞哥维那	111, 126
巴西	169
保加利亚	77, 111, 156
布基纳法索	6, 81, 95, 97, 131, 138, 159, 182
喀麦隆	81
加拿大	100
佛得角	155
乍得	26
智利	169
中国	155, 170
中国 - 香港特别行政区	32, 81
中国 - 澳门特别行政区	81, 144

委员会可以**感兴趣地注意到**
已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：

国 家	公约号
哥伦比亚	12, 17, 18, 81, 87
科摩罗	17, 100, 111
哥斯达黎加	81, 98, 137
克罗地亚	90, 148, 156
塞浦路斯	111
捷克共和国	111
丹麦	111, 169
多米尼加共和国	111
萨尔瓦多	81, 111, 129
爱沙尼亚	81
芬兰	111, 152, 156
法国	95, 97, 111, 114, 156
格鲁吉亚	29, 182
德国	167, 187
希腊	42, 81
格林纳达	105
危地马拉	97, 103, 117, 182
几内亚	26, 81, 95, 99, 138, 150, 182
圭亚那	182
海地	87
洪都拉斯	29, 138, 182
冰岛	111, 156, 159
印度	29, 42, 122, 127
伊朗伊斯兰共和国	29
爱尔兰	29, 81, 155
以色列	97, 144, 182
意大利	111
牙买加	182
日本	29, 81, 156
约旦	29
肯尼亚	29, 81, 105, 129, 143
吉尔吉斯斯坦	77, 79, 182
拉脱维亚	182
莱索托	29, 81

委员会可以 感兴趣地注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
卢森堡	158
马达加斯加	81
毛里塔尼亚	81
毛里求斯	160
墨西哥	29, 150, 155, 182
摩尔多瓦	29
蒙古	111
黑山	144
摩洛哥	26, 138
缅甸	19, 87
纳米比亚	29
荷兰 – 阿鲁巴岛	138
尼加拉瓜	77
尼日尔	102
挪威	94, 156
巴基斯坦	81
巴拿马	87, 98
巴拉圭	29, 169
秘鲁	12, 29, 78, 98
菲律宾	87, 97, 98
葡萄牙	77, 156
罗马尼亚	29, 95
俄罗斯联邦	81, 87, 185
卢旺达	62, 111, 138, 182
圣卢西亚	95, 158
塞内加尔	96, 182
塞尔维亚	90, 156, 187
塞舌尔	26
塞拉利昂	111
新加坡	81
斯洛伐克	17, 26
斯洛文尼亚	81, 129, 156, 182
所罗门群岛	81
南非	29

委员会可以 感兴趣地注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
西班牙	29, 95
斯里兰卡	98
瑞典	143, 156
塔吉克斯坦	143
坦桑尼亚联合共和国	29, 59, 131
坦桑尼亚联合共和国 – 桑给巴尔岛	85
前南斯拉夫马其顿共和国	98, 143, 158
东帝汶	98
多哥	98, 138
特立尼达和多巴哥	81, 150
土耳其	42, 81
乌干达	95, 122
乌克兰	29, 122, 173
阿拉伯联合酋长国	81, 182
联合王国	87, 97
联合王国 – 安圭拉岛	29
联合王国 – 英属维尔京群岛	85
联合王国 – 泽西岛	99
美国	105, 182
乌拉圭	32, 97, 98, 128, 129, 130, 131, 137
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	81, 95
越南	81
也门	81
津巴布韦	140, 159

良好做法案例

85. 根据其第 78 届会议(2007 年 11 至 12 月)上做出的决定，委员会强调**良好做法**的案例，以表示其对为实施公约而做出的特别努力的赞赏，从而使这些案例能够在适当的情况下成为其它国家的榜样，协助它们实施已批准公约和推进社会进步。在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上，委员会同意了将适用于确定良好做法案例的一般准则。委员会进一步同意了它将继续遵循一个分为两个阶段的过程，确定良好做法的案例：首先，由最初负责一组特定公约的专家向委员会提议

某措施或某些措施应该被确认为良好做法的案例；其次，考虑到所有提出的建议，在委员会审议了所有公约的实施后，委员会将经过讨论做出一个最后的集体决定。²⁴

86. 在其第 80 届会议(2009 年 11-12 月)上，委员会特别侧重于澄清良好做法案例和取得进展案例之间的区别。在这方面，委员会希望一开始便强调良好做法案例必然也是取得进展的案例，尽管反之并不总是如此。委员会希望指出，良好做法案例的确认并未以任何形式增加了成员国在其已批准公约下的义务。而且，这一确认也不意味着相关成员国与其它成员国相一致。此外，更多地遵守公约要求，对于良好做法的确定亦是不够的，因为守约是源于批准公约的一个基本要求。因此，良好做法案例是属于信息性质，而不是规范性质的。对它们的确认构成了现正与有关政府就已批准公约的实施进行对话的一部分，并可涉及在国家立法、政策或实践中采取的任何措施。显然，在确认良好做法案例中必须审慎行事，以尽量减小这些做法事后被看作不满意的可能性。

87. 铭记这些方面，基于对它们是指示性但不详尽的理解，委员会希望确认已被其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)确定的下列三个标准：

- (1) 一个良好做法案例可包括一项可取得或改善遵守公约的**创新措施**，并因此可以成为其它国家实施这一公约的**榜样**。
- (2) 该做法可反映一个**创新型或创造性的方式**，或者是实施公约方面，或者是解决实施公约中的困难方面。
- (3) 认识到公约制定的只是最低标准，该做法可提供有关一个国家扩大公约实施或范围的一个**样板**，以加强其目标的实现，特别是在公约含有灵活性条款的情况下。

已强调需要技术援助的案例

88. 将监察机构的工作与通过技术合作及援助给予成员国的实际指导相结合，一直是国际劳工组织监察制度的主要成面之一。此外，自 2005 年以来，应大会委员会的倡议，国际劳工组织监察机构的监察和劳工局的技术援助之间的互补性一直受到高度关注。正如在第 37-41 段所指出的，这导致了针对成员国未能履行报告或其它与标准相关的义务的重大案例的后续措施。此外，大会委员会在其结论中更系统地提及了有关已批准公约实施个案的技术援助。这一加强了将监察机构工作与劳工局技术援助相结合的目的，是为了给成员国提供一个有效的框架，以使它们能全面遵守其与标准相关的义务，包括实施其已批准的公约。

89. 就此，委员会在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上决定强调那些委员会认为技术援助将特别有助于成员国解决实施已批准公约中的法律和实践差距的案例。有关此类案例的详细情况，请见专家委员会报告的第 II 部分。委员会还审议了与大会委员会在大会上届会议上强调的技术援助需要相关的某些案例。

²⁴ 须忆及这一点，即这种分为两阶段的过程也被用于所谓的“双脚注”：见前面第 XXX 段。

技术援助特别有助于帮助成员国的案例：	
国 家	公约号
安提瓜和巴布达	17, 81
阿根廷	129
孟加拉国	18, 87, 100
波斯尼亚和黑塞哥维那	119, 136, 139, 148, 155, 161, 162, 174, 176, 184, 187
博茨瓦纳	98, 151
保加利亚	87
布基纳法索	18, 81, 87, 129, 161, 170
布隆迪	144
柬埔寨	100
佛得角	81, 100, 111, 155
智利	35, 37
哥伦比亚	87
科摩罗	17
刚果	111
哥斯达黎加	95
吉布提	63
厄瓜多尔	130
埃及	87, 100, 118
埃塞俄比亚	87
希腊	102
危地马拉	87, 161
几内亚	87, 122
几内亚比绍	138
圭亚那	81, 136, 150
海地	12, 17, 19, 24, 25, 42, 81
洪都拉斯	87
印度尼西亚	87
伊朗伊斯兰共和国	111
伊拉克	89
肯尼亚	97, 143
吉尔吉斯斯坦	115
莱索托	81
利比里亚	87
马达加斯加	81

技术援助特别有助于帮助成员国的案例：	
国 家	公约号
马来西亚 – 马来西亚半岛	19
马来西亚 – 沙巴	94
马来西亚 – 沙捞越	19
马耳他	148
毛里塔尼亚	29
墨西哥	155
莫桑比克	138, 144, 182
荷兰	102
荷兰 – 阿鲁巴岛	81, 138
尼日利亚	138
巴拿马	81
巴拉圭	87, 98
秘鲁	29, 87, 98
卢旺达	62, 118
塞尔维亚	87
塞舌尔	87, 138, 182
所罗门群岛	81
斯威士兰	160
坦桑尼亚联合共和国	29, 105
坦桑尼亚联合共和国 – 桑给巴尔岛	87
多哥	143
突尼斯	87
土库曼斯坦	87
土耳其	81
阿拉伯联合酋长国	89
乌拉圭	121
乌兹别克斯坦	98, 182
也门	138
赞比亚	176
津巴布韦	87

加强旨在国际劳工标准的更好实施的计划

90. 关于技术援助，委员会在理事会第 310 届会议期间进一步注意到从特别计划账户中划拨的持续时间有限的款项，以支持加强可能会导致国际劳工标准的更好实施的计划。2012 年和 2013 年实施的这些有关国际劳工标准的有时限的援助活动由两个部分组成：

(1) 针对各国的报告援助，即报告“安全网”将使得这些国家能够加紧弥补所积压的工作，并使他们能够在今后更好地履行其报告义务。

(2) 帮助各国减少有关具体已批准公约实施方面的差距。

91. 委员会注意到，根据该计划，在报告与实施方面遇到问题的基础上(与地区办事处一道)确定了一些优先考虑的国家，并制定了有关几个方面行动的战略，以实现报告义务和/或已批准公约的更好遵守。在每一国家中，对可能会在标准方面引起积极变化的关键行动方给予了技术援助和培训，并使他们了解利害攸关的问题。目前已为 38 个国家²⁵制定了约 47 个国家行动计划(与国家三方成员进行过讨论或正处于讨论中)并正处于实施阶段。每一国家行动计划项下的活动包括下列一或多个方面：有关择定国际劳工标准内容的培训；导致产生有关国际劳工标准实施状况信息的研究，包括立法差距分析，就有关将能使三方成员针对全面实施做出相关决定的问题；根据监督机构的评论就立法和规则的修订或起草提出法律建议；加强三方成员的数据收集和报告能力。

92. 委员会欢迎这一技术援助计划并注意到这一事实，即将在其 2013 年会议上及时向委员会报告所取得的成果，以使其能够评估取得的进展。

2011 年家庭工人公约(第 189 号)的批准。

93. 委员会注意到，在不同的公约项下提出的意见和直接要求涉及家庭工人的状况，就有关劳工标准的遵守提出了明确的挑战。在这方面，委员会注意到国际劳工大会最近通过了 2011 年家庭工人公约(第 189 号)，并鼓励各国政府考虑批准这一公约，不仅仅是出于其本身的价值，而且也做为对第 97、111、138、143 和 182 号公约的更有效遵守做出贡献的一个要素。

雇主组织和工人组织的意见

94. 在每届会议上，委员会都要提请政府重视要求雇主组织和工人组织在实施公约与建议书过程中发挥作用。此外，委员会突出了这一事实，即许多公约都要求同雇主组织和工人组织磋商，或是在各种措施中要有它们的合作。委员会注意到，几乎所有政府都在其根据《章程》第 19 和 22 条提交的报告中，表示它们已根据《章程》第 23 条第 2 款向雇主和工人的代表组织提供了提交给劳工局的报告副本。然而，委员会强调，委员会在两年中第二次不得不对一个国家连续三年在其报告中忽略提及有关已批准公约的情况发表了意见。委员会忆及，根据国际劳工组织的三方性，遵守这一章程义务旨在使具有代表性的雇主组织和工人组织能够充分参与国际劳工标准实施的监督。如同专家委员会主席在今年大会委员会上忆及的那样，假如一个政府不履行这一义务，则这些组织便被剥夺了其发表评论的机会，并失去了三方性的一个至关重要的要素。委员会呼吁所有成员国，特别是上面提到的那些国家履行其根据《章程》第 23 条第 2 款负有的义务。委员会还要求各国政府向具有代表性的雇主组织和工人组织提供报告的副本，以使它们有足够的时间发送它们可能希望发表的任何评论。

²⁵ 孟加拉国、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、佛得角、中国、哥伦比亚、科摩罗、埃及、赤道几内亚、加蓬、加纳、格林纳达、危地马拉、几内亚-比绍、圭亚那、海地、印度尼西亚、约旦、黎巴嫩、摩尔多瓦(共和国)、摩洛哥、巴拉圭、菲律宾、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、塞舌尔、所罗门群岛、斯里兰卡、苏丹、坦桑尼亚(联合共和国)、塔吉克斯坦、多哥、利比亚、津巴布韦。

95. 自其上届会议以来,委员会已收到 1,004 份意见(去年收到的是 1,051 份)。其中, 112 份(去年是 129 份)来自雇主组织; 892 份(去年是 922 份)来自工人组织。委员会忆及, 它重视雇主和工人组织对监察机构工作所做的此种贡献。这对委员会评估已批准公约在法律和惯例中的实施情况是至关重要的。

96. 所收到的大多数意见(846 份)涉及到已批准公约的实施(见附录 III)。²⁶ 这些意见中有约 466 份涉及基本公约的实施, 92 份涉及治理公约的实施, 以及 288 份涉及其它公约的实施。此外, 有 158 个评论涉及根据《章程》第 19 条提交的有关的报告。1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)和 1981 年集体谈判公约(第 154 号)。²⁷

97. 委员会注意到, 在今年收到的意见中, 有 668 份是直接寄给劳工局的。根据委员会的既定惯例, 劳工局将这些意见转给有关政府征求意见。委员会强调, 为使各国政府有合理的时间做出反应, 从而使委员会能在同年 11 月份的会议上对有关问题进行审议, 劳工局至少应能在 9 月 1 日前收到雇主组织和工人组织提交的意见。9 月 1 日以后收到的意见将由委员会在其下一年的会议上进行审议。政府将雇主组织和工人组织的这些意见与其报告一并提交的情况有 178 例, 有时还附有它们自己的评论。

98. 委员会还审议了上次会议推迟审议的雇主组织和工人组织提出的其它一些意见, 因为这些组织的意见或政府的答复是在会议召开前夕、会议期间或刚刚休会之后才收到的。对太临近委员会本届会议的开会日期或甚至在会议期间收到的意见, 委员会不得不再一次将这些意见的审议工作推迟到下届会议。

99. 委员会注意到, 在大多数情况下, 雇主组织和工人组织都能够努力收集并提出有关已批准公约在实践中的实施的法律依据和事实。委员会忆及, 当提及特定公约或认为相关的公约时, 提供对由各国政府提供的信息和在委员会的意见中所论述的问题具有实际附加价值的详尽资料, 对于这些组织来说是至关重要的。此类资料应有助于提升或更新公约实施的分析, 并强调有关在实践中实施的实际问题。委员会请有兴趣的组织向劳工局要求这方面的技术援助。

100. 委员会还注意到国际雇主组织(IOE)就一项条款提出了 23 项评论, 涉及 50 个国家就委员会有关罢工权的意见提出的异议。该评论强调了国际雇主组织的一般观点, 即第 87 号公约并没有承认罢工权, 无论是明确还是含蓄的。国际雇主组织对这一事实提出质疑, 即专家委员会仍然坚持, 作为工人及其组织的一个基本权利, 罢工权源自于第 87 号公约的解释。因此, 国际雇主组织要求委员会在就第 87 号公约在这些国家法律和惯例中的实施进行审议时, 在其提交的细节中充分考虑到所表达的所有要素。

101. 委员会认真阅读并注意到国际劳工大会第 101 届会议期间标准实施委员会上就有关罢工权进行的详细讨论。委员会注意到大会委员会对这一讨论做出了结论, 注意到就有关专家委员会的报告中涉及委员会的运行所表明的不同观点已被提交给大会进行审议并建议大会: (1)要求局长

²⁶ 可从国际劳工组织的标准数据库查阅雇主组织和工人组织就今年收到的公约实施报告所发表的意见的情况。

²⁷ 见国际劳工大会第 102 届会议报告 III(第 1B 部分), 2013 年, 日内瓦。

将那些观点送交理事会；和(2)敦请理事会作为一个迫切事项采取适当的后续措施，包括通过在其 2012 年 11 月份会议之前举行的非正式三方磋商。

102. 委员会进一步注意到理事会 2012 年 11 月的决定，注意到 2012 年 9 月 19 日举行的非正式三方磋商的成果，以及对本着一种建设性的方式进行讨论所作的承诺，敦请理事会的官员开展非正式三方磋商并在理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)上向理事会提出报告。考虑到上述情况，委员会注意到包括涉及第 87 号公约的实施问题的该事项仍是理事会的未决事项。忆及所有国际劳工组织的监督机构到目前为止的近五十年来一直在处理罢工权的问题，委员会认为该问题是国际劳工组织三方成员的主要重要事项之一，因而坚定的希望它将能尽快得到解决。委员会相信，就所关注的事项与三方成员展开公开对话将能够使各方达成一项结论，并注意到本着开展其工作所遵循的一致和社会对话的建设性精神，作为全球承认的涉及结社自由事项的专门机构，结社自由委员会或许是就这些问题进行讨论的适宜的论坛。

103. 委员会进一步注意到，国际雇主组织 2012 年 8 月就 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)在法律和惯例中的实施发表了评论，涉及 15 个国家。国际劳工组织提请关注该公约有关磋商要求的第 6、7、15 和 16 条。在这方面，国际雇主组织提出了下列问题：具有代表性机构的确定，土著领土的定义和土著和部落民族一致的缺乏，以及对委员会来说了解该问题在有关公共和私营投资的法律保障、财政负担和确定性影响的重要性。委员会注意到由国际雇主组织就由于国家未能遵守磋商的义务可能会对由公共和私营企业开展的项目造成的困难、代价和不利影响提出的关注。在其他影响方面，国际雇主组织注意到事先磋商要求的不适当实施可能会成为一个法律上的障碍并导致商业困难、损害企业的声誉并导致财政代价。国际雇主组织还提请委员会关注这一事实，即遵守磋商义务方面的困难可能会对旨在为经济和社会发展创造一种有益的环境、创造体面和生产性劳动以及作为一个整体的社会的可持续发展所开展的项目造成影响。因此，国际雇主组织呼吁监督机构和特别是结社自由委员会避免公约条款的广泛解释。

104. 在这方面，委员会提到了其 2009 年和 2011 年的一般性意见，委员会在其意见中指出，在审议各国对公约的遵守时，对公约的理解仍然是适用的。委员会始终表明，“磋商和参与”构成所有其条款赖以作为基础的第 169 号公约的基石，特别是公约第 6、7、15 和 17 条中的相关条款。第 27 条和第 28 条也提到了磋商，尤其是在有关教育方面。委员会确认其在 2011 年表明的观点，即其对“磋商”含义的理解无论是在公约相关条款的措词和精神，还是在导致其通过所开展的筹备性工作，以及在理事会根据《章程》第 24 条成立的三方机构的调查结果方面都依然是正确的。委员会还声明，委员会并不是一个法庭，因而，不能发布指令或临时措施。委员会还强调，该公约是实现可持续发展目标的一个重要工具。在有关第 169 号公约的当前会议上形成的意见中，委员会敦请各国政府在其 2013 年应提交的报告中列入它们可能认为对国际雇主组织所发表意见相适宜的评论。委员会还要求各国政府在准备其有关第 169 号公约的报告时，就为落实公约的条款所采取措施取得的成果与社会伙伴和土著民族的组织举行磋商(报告表的第七和第八部分)。

在非报告年对雇主组织和工人组织意见的处理

105. 委员会忆及，在其第 77 届会议(2006 年 11 至 12 月)上，委员会就确定在非报告年从雇主组织和工人组织那里收到的关于已批准公约实施的意见处理方面应遵循的程序，向劳工局提供了指导。根据理事会将提交基本公约和治理公约的报告周期从两年延长到三年的决定，委员会在其第 80 届会议(2009 年 11—12 月)上审议了这一程序。在这方面，委员会充分意识到，有必要以公平而审慎的方式实施理事会延长报告周期的决定，确保雇主和工人组织的意见能够引起其对关切领域的注意，即使那一年政府没有有关公约的报告应提交。

106. 委员会确认，若从雇主和工人组织那里收到的意见只是简单地重复前些年所指出的意见，或涉及早已由委员会提出的事项，那么将根据应提交政府报告那一年的正常周期对这些意见给予审议，而且将不在该报告期之外要求政府提交报告。这一程序还可适用于就早已由委员会提出的事项提供有关法律和惯例方面的补充资料，或有关细微法律修改意见的情况，虽然在这种情况下会依据具体案例考虑要求提供一份早期报告。

107. 然而，凡是评论涉及对未遵守特定公约的重大行径提出较严重的指控 - 而不是单纯的重复，有关政府将被要求在正常的报告周期外答复这些指控；并且凡是这些指控超出了简单声明的，委员会将在收到这些指控的当年审查这些评论。若评论涉及重要立法变化，或者是对某项公约的适用具有根本性影响的建议，委员会将以同样的方式予以审查；涉及细小和新的立法建议或法律草案且尚未经委员会审查的意见，若尽早对其进行审查可在起草阶段协助有关政府，委员会亦以同样方式进行审查。

108. 委员会强调，上述程序旨在使理事会做出的决定生效，这些决定既延长了报告周期，也提供了在此情况下确保对已批准公约的实施保持有效监察的保证。这些保证中的其中一项包括对雇主和工人组织可能会提请委员会注意源于已批准公约实施的需特别关切的事项，甚至是在无需提交政府报告的年份的情况，给予应有的承认；在这种情况下，劳工局直接收到的意见将会被及时转送有关政府，以遵守法定程序。委员会将继续对其收到的所有意见资料给予充分和慎重的考虑，以确保在新延长的基本公约和优先公约报告周期的情况下，对已批准公约的实施执行有效、时新和定期的监测。

109. 本报告的第二部分包含有由委员会就评论中提出的事项涉及已批准公约的实施的案例发表的大多数意见，凡适宜时，视需要审议了直接涉及政府的其他一些评论。

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

110. 根据其职责范围，委员会今年审议了成员国政府根据《国际劳工组织章程》第 19 条提交的以下资料：

- (a) 关于为将从 1967 年大会(第 51 届)至 2011 年 6 月(第 100 届)会议通过的文书(第 128 号至 189 号公约，第 132 至 201 号建议书和议定书)提交主管当局而采取的步骤的资料；
- (b) 对委员会在其第 82 届会议(2011 年 11 至 12 月)上提出的意见和直接要求的答复。

111. 本报告第二部分的附录 IV 包含一个总结, 指明了将大会在其第 99 届会议上通过的文书提交给的主管当局的名称, 以及提交的日期。此外, 附录概括了各国政府 2011 年向主管当局提交先前已通过文书的情况。附录 IV 中提及的一些政府还提供了在大会第 101 届会议(2012 年 6 月)上通过的有关 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)的提交情况。

112. 可在本报告第二部分的附录 V 和 VI 中查阅其它统计资料。附录 V 汇编了由各国政府送交的情况, 表明了各成员国在履行其向主管当局提交大会通过的文书义务的情况。附录 VI 表明了自大会第 51 届会议(1967 年 6 月)以来所通过的文书的总体情况。劳工局的主管处将定期更新附录 V 和 VI 中的统计数据, 并可通过国际互联网查阅这些数据。

大会第 100 届会议

113. 大会在其第 100 届会议(2011 年 6 月)上, 通过了 2011 年家庭工人公约(第 189 号)及其 2011 年附属建议书(第 201 号)。向主管当局提交第 189 号公约和第 201 号建议书的 12 个月的期限已于 2012 年 6 月 16 日截止, 而 18 个月的期限亦已于 2012 年 12 月 16 日截止。在该次会议上, 委员会审议了下列政府就第 189 号公约和第 201 号建议书所采取措施的新情况, 它们是: 阿尔及利亚、安提瓜和巴布达、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴巴多斯、白俄罗斯、比利时、玻利维亚多民族国、波斯尼亚-黑塞哥维那、文莱达鲁萨兰国、喀麦隆、佛得角、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、加蓬、格鲁吉亚、德国、加纳、匈牙利、印度、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、肯尼亚、大韩民国、老挝人民民主共和国、毛里求斯、蒙古、摩洛哥、缅甸、新西兰、挪威、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、波兰、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、西班牙、瑞典、坦桑尼亚联合共和国、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰、美国、乌拉圭、乌兹别克斯坦、越南和津巴布韦。

案例进展情况

114. 委员会感兴趣地注意到下列国家的政府在相关的阶段期间发送了资料, 它们是: 柬埔寨、哥伦比亚、塞浦路斯、埃塞俄比亚、加纳、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。委员会欢迎这些政府为弥补在提交方面出现的显著拖延而做出的努力, 从而履行将大会过去几年来通过的文书提交其议会机构的义务。

特殊问题

115. 为促进标准实施委员会的工作, 本报告仅提及了为将至少 7 届大会通过的文书提交给主管当局的那些政府。这一时间阶段从第 91 届会议(2003 年)开始到第 100 届会议(2011 年)结束, 因为大会在第 93 届会议(2005 年)、第 97 届会议(2008 年)或第 98 届会议(2009 年)期间未通过任何公约或建议书。这一时段长得足以有充分的根据邀请有关政府代表团出席大会委员会的一次专门会议, 以让它们能够就拖延提交做出说明。

116. 委员会注意到, 在其第 83 届会议结束时(即 2012 年 12 月 7 日), 下列 34 个国家属于此种情况, 它们是: 安哥拉、巴林、孟加拉国、伯利兹、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、多米尼克、萨尔瓦多、赤道几内亚、斐济、几内亚、海地、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、

利比亚、莫桑比克、巴布亚新几内亚、秘鲁、卢旺达、圣卢西亚、圣多美和普林西比、塞舌尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、苏里南、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、乌干达和乌克兰。

117. 委员会始终了解多年来影响这些国家并导致它们中的某些丧失了履行提交文书义务的机构的例外情况。在大会第 101 届会议上(2012 年 6 月), 11 个代表团的政府代表提供了解释它们这些国家为什么没有能够履行向国家议会提交公约、建议书和议定书的章程义务的情况。如同专家委员会所作的那样, 大会委员会对未能遵守这一义务表示了极大的关注。大会委员会指出, 遵守这一章程义务, 即向国家议会提交大会所通过的文书, 对于确保本组织标准制定活动的有效性来说是极其重要的。

118. 在本报告的意见中公布了被确定的上述国家, 并在统计附件中指出了那些未被提交的公约、建议书和议定书。委员会认为对相关政府加以提醒是有益的, 以使它们能够将其作为一个紧急事项立即采取适宜措施, 以使它们跟上形势的发展。该通知还使得相关政府能够从劳工局将采取的旨在帮助它们快速向议会提交待处理文书的措施中获益。

委员会的评论和政府的答复

119. 同以往的报告一样, 在本报告的第二部分第三节中, 委员会就它认为应当提醒一些政府特别注意的问题逐个提出了意见。对那些五届或更多届大会以来没有提交资料的案例发表了意见。此外, 还直接要求一些国家对其一些问题提供补充资料(见第三节末尾的直接要求清单)。

120. 委员会希望, 它今年向有关政府发出的意见和直接要求将能使它们更好地履行章程的提交义务, 从而对促进大会通过的标准做出贡献。

121. 如同委员会早已指出的那样, 重要的是各国政府应提交理事会于 2005 年 3 月通过的《备忘录》末尾的问题调查表要求提供的资料 and 文件。为了进行审议, 委员会必须收到已向议会机构提交文书的概况或文件副本, 并须了解就将要采取的行动提出的建议。只有当大会通过的文书已被提交给议会, 而且主管当局已就它们做出了决定时, 提交的义务才得以履行。须将这一决定以及向议会提交文书的情况通知劳工局。

122. 委员会希望在其下一份报告中看到在这一事项方面有所进展。委员会再次提醒各国政府, 它们可向国际劳工局寻求技术援助, 特别是通过劳工局地区的标准专家。

D. 根据《章程》第 19 条的规定 选出的要提交报告的文书

123. 委员会忆及, 理事会在其第 303 届会议(2008 年 11 月)上决定使全面调查的主题与根据《社会正义宣言》后续措施在大会上进行年度周期性讨论的那些主题相一致。今年, 要求各国政府根据《章程》第 19 条的规定, 就以下文书提交报告, 作为全面调查的一个基础: 1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)、1978 年(公约部门)劳资关系建议书(第 159 号)、1981 年集体谈判公约(第 154 号)、和 1981 年集体谈判建议书(第 163 号)。

124. 根据《章程》第 19 条要求成员国提交的报告总数是 768 份, 目前已收到 339 份。这一数字代表了要求提交报告的 44.14%。

125. 委员会遗憾地注意到，在过去的五年中，以下 17 个国家未能按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定，就未批准的公约与建议书提交任何报告：阿富汗、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、刚果民主共和国、赤道几内亚、几内亚、几内亚比绍、爱尔兰、利比亚、尼日尔、圣基茨和尼维斯、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、索马里、塔吉克斯坦和瓦努阿图。

126. 委员会再一次督促这些政府提交要求提交的报告，以使委员会的全面调查尽可能全面。委员会希望劳工局将为此提供所有必要的技术援助。

127. 本报告的第三部分(作为报告的第 1B 部分单独出版)包括有关社会保障文书的全面调查。²⁸ 根据前几年遵循的惯例，该全面调查是根据由委员会的 5 名成员组成的一个工作组进行的初步审议起草的。

²⁸ 见报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年，日内瓦。

III. 与涉及其它国际文书的其它国际组织和职能机构的协作

A. 与联合国在标准领域的合作

128. 在就与共同感兴趣的主体有关的国际文书实施情况进行监督而同其他国际组织建立的协作范围内，向联合国、某些专门机构以及国际劳工组织为此目的与之达成特别协议的其它政府间组织提出了它们是否掌握有有关这些公约是如何得以实施的情况的询问。相关的公约和经咨询的国际组织的名单如下：

- 1957 年土著及部落人口公约(第 107 号公约)：联合国(UN)、联合国粮食及农业组织(FAO)、联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)、联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)和世界卫生组织(WHO)、美洲国家组织泛美印地安人协会；
- 1960 年辐射防护公约(第 115 号)：国际原子能机构；
- 1962 年社会政策(基本宗旨和准则)公约(第 117 号)：联合国、联合国粮食及农业组织、联合国人权事务高级专员办事处和联合国教育、科学及文化组织；
- 1975 年农村工人组织公约(第 141 号)：联合国、联合国粮食及农业组织和联合国人权事务高级专员办事处；
- 1970 年(海员)防止事故公约(第 134 号)和 1976 年商船(最低标准)公约(第 147 号)：国际海事组织(IMO)；
- 1975 年人力资源开发公约(第 142 号)：联合国教育、科学及文化组织；
- 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)：联合国、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织；
- 1977 年护理人员公约(第 149 号)：世界卫生组织；
- 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)：联合国、联合国粮食及农业组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织和美洲国家组织泛美印地安人协会。

B. 联合国有关人权条约

129. 委员会忆及，国际劳工标准和联合国人权条约的条款是互补和相互加强的。委员会强调，国际劳工组织和联合国之间就相关文书的实施与监督继续进行合作是必要的，特别是在旨在联合国体系以及以人权为基础的发展方法范围内实现更大程度的一致与合作的联合国改革背景下。

130. 委员会欢迎这一事实，即劳工局根据国际劳工组织和联合国之间的现有安排，继续定期向联合国的条约机构提供有关国际劳工标准的实施情况。劳工局还将继续跟踪这些机构的工作，凡适宜时，将它们的评论考虑进来。委员会认为，连贯一致的国际监督是在国家层面加强经济、社会和文化权利的享有与遵守行动的重要基础。在弗里德里克·埃伯特·斯蒂弗腾的邀请下，委员会本身还有机会在两个委员会之间于 2012 年 11 月 23 日举行的年度会议背景下继续了其与中国经济、社会和文化权利委员会的合作。今年，“非正规经济中劳动权的监督”被选为进行讨论的一个主题。

C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》

131. 根据《欧洲社会保障法典》第 74 条(4)规定的监督程序，以及国际劳工组织同欧洲委员会之间的安排，专家委员会审议了 21 份有关实施《法典》及，凡适宜时，其《议定书》的报告。委员会有关这些报告的结论将被送交欧洲委员会，以便由其社会保障专家委员会审议。一旦获得批准，委员会的评论将导致欧洲委员会的部长委员会就该《法典》和《议定书》在有关国家的实施通过若干决议。

132. 由于委员会对该《法典》以及与社会保障有关的国际劳工公约负有的双重责任，委员会正在寻求发展一种有关欧洲和国际文书实施的连贯一致的分析，并协调缔约国对这些文书的义务。委员会还提请关注各国的国情，它在利用欧洲委员会和劳工局的技术援助方面可能会被证明是改进该《法典》实施的一个有效手段。

* * *

133. 最后，委员会对劳工局官员再次提供的宝贵支持表示感谢，他们的能力和忠于职守的精神，使委员会能在有限的时间内完成日益繁重和复杂的任务。

2012 年 12 月 7 日，日内瓦。

主席：横田洋三

(签字)

报告员：丹尼斯·巴罗

(签字)

总报告附件

实施公约与建议书专家委员会的构成

马里奥·阿克曼先生(阿根廷)

布宜诺斯艾利斯大学劳动法和社会保障系主任和劳动法教授；劳动法监察主任；阿根廷议会前顾问；阿根廷共和国劳动和社会保障部劳动监察司前司长。

丹尼斯·巴罗先生, S. C. (伯利兹)

伯利兹上诉法庭的上诉法官；东加勒比地区最高法院上诉法官；伯利兹、圣卢西亚、格林纳达和英属维尔京群岛前最高法院法官；伯利兹社会保障上诉法庭前庭长；美洲地区预防酷刑专家委员会前委员。

雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)

巴西联邦最高劳动法庭法官；巴西前劳动检查官；联合王国埃塞克斯大学法学硕士；巴西利亚高级教育学院(Instituto de Ensino Superior de Brasília)(劳动队及人权中心协调员)教授；全国劳动法官学校和高级检察官学校教授。

詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美国)

俄亥俄州立大学莫里茨法学院法学教授；美国联合汽车工人工会(UAW)公共评议委员会副主席；纽约大学福德姆法学院前客座教授；联合王国牛津大学前访问学者；哈佛大学法学院前客座教授；美国参议院劳工小组委员会前首席法律顾问和参谋主任；私营企业前律师；美国最高法院前书记官。

哈尔顿·奇德尔先生(南非)

开普敦大学劳动法教授；司法部长前特别顾问；南非工会大会前首席法律顾问；劳工部长前特别顾问；南非劳动关系法起草专门工作组前召集人。

劳拉·考克斯女士，王室法律顾问(联合王国)

英国高等法院后庭法庭所属分庭法官和就业上诉法庭法官；伦敦大学法学学士、法学硕士；前就业法、歧视和人权问题律师；法学院修道院律师事务所主任(1995年至2002年)；律师协会性别歧视委员会主席(1995年至1999年)和平等机会委员会主席(1999年至2002年)；内殿

法律学院主管人员；独立人权组织法官委员会委员(前理事会委员)和自由律师(原全国公民自由委员会)创始律师之一；就业权利协会前副会长和为剑桥大学歧视立法的独立审议提供咨询的专家委员会委员；国际人权司法保护中心国际法委员会主席(2001 年至 2004 年)和司法研究委员会平等和差异咨询委员会主席(自 2003 年至 2011 年)；伦敦大学玛丽女王学院任命的荣誉研究员(2005 年)；伦敦大学理事会委员(2003 年至 2006 年)；出庭女律师协会荣誉会长和联合王国女法官协会副主席。

格拉西拉·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)

巴拿马最高法院前院长；巴拿马最高法院刑事翻案和一般商业事务法庭前庭长；国际女法官协会前会长；拉丁美洲法官联合会前会长；联合国儿童基金会(UNICEF)前国家顾问；马德里官方商会仲裁法院现任仲裁人；巴拿马大学校长顾问和私人业务律师。

拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)

法学博士；(摩洛哥)拉巴特穆罕默德五世大学教授；国家和国际公共机构顾问，包括世界银行、联合国开发计划署、粮农组织、联合国儿童基金会、美国国际开发署；国际劳工组织通过《全球契约》获得可持续发展项目的国家协调员(2005 年至 2008 年)；中央银行对外司项目研究前经理(1975 年至 1978 年)；前抵抗运动战士高专办法律部前负责人(1973 年至 1975 年)。

阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)

自 1994 年以来国际法庭法官；日内瓦人道主义对话亨利·迪南中心主任；国际法委员会前委员；驻许多国家以及联合国的前大使和全权大使。

迪克尔·林德曼先生(德国)

法学博士；德国船东协会前执行会长(1991 年至 2006 年)和船东协会法律顾问(1972 年至 2006 年)；德国《海员法案评注》的作者；1996 年至 2006 年国际劳工组织海事会议船东组的前发言人；国际海运联盟劳动事务委员会和欧洲船东协会社会事务委员会前主席(1990 年至 2006 年)。

皮埃尔·利翁-康先生(法国)

最高法院(社会部)荣誉检察长；生物医学机构咨询委员会委员；国家人权咨询委员会委员；新闻工作者仲裁委员会主席；司法部长办公室前副主任；(上塞纳省)楠泰尔大法庭检察官；(瓦勒德瓦兹省)蓬图瓦兹大法庭前庭长；国家法官学院毕业生。

埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)

国立莫斯科罗蒙诺索夫大学法学院劳动法系法学教授；俄罗斯国立石油和天然气大学民事诉讼和社会法系法学教授；俄罗斯劳动和社会保障法协会秘书；人权专家委员会非国家委员；欧洲人权委员会委员。

威迪·蒙塔博恩先生(泰国)

曼谷朱拉隆功大学法学博士；联合国关于朝鲜民主主义人民共和国人权状况特别报告员；联合国关于拐卖儿童、童妓和儿童色情前特别报告员；国际法学家委员会专员；前(泰国)国家儿童权利下属委员会主席；国家人权机构亚太论坛法学家咨询委员会委员；东盟人权机构民

事社团工作组联合主席；东盟人权机构高级专家小组候补委员；著名人士咨询小组(UNHCR)成员；联合国 2011 年象牙海岸调查委员会主席。

罗斯玛丽·欧文斯女士(澳大利亚)

阿德莱德大学阿德莱德法学院法学教授和前院长(2007 年至 2011 年)；澳大利亚劳动法杂志编辑委员会前编辑和现成员；澳大利亚研究委员会国际讲师；南澳大利亚政府部级工作生活平衡咨询委员会主席；职业妇女中心管理委员会前主席和委员(SA)。

弗朗西斯科·佩雷斯·德洛斯·科伯斯·澳里于埃尔先生(西班牙)

法学博士；西班牙宪法法院法官；马德里科莫普鲁滕斯大学劳动法教授和巴伦西亚大学、巴利阿里拉斯伊斯拉斯大学和巴塞罗那自治大学前教授；西班牙经济和社会委员会前专家顾问和负责编写西班牙经济和劳动形势报告委员会主席。

保罗·热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)

雅温得第二大学副校长、教授；国际劳动及社会保障法学会、国际商法教育基金会、亨利·卡皮唐协会和比较法学会的成员；法大协会—网络大学(AUPELF-UREF)科学委员会前委员(1993 年至 2001 年)；若干外国大学的客座或副教授；《法律期刊 *Revue juridique périodique*》的创建者和社长；中非人权促进协会会长(APDHAC)；非洲和马达加斯加高等教育理事会国际学术荣誉委员会委员(CAMES)。

雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)

国际法院法官(1991 年至 2009 年)；国际法院成立的处理有关边界争端诉案的法庭副庭长(2003 年至 2006 年)和庭长(2005 年)；自 2006 年 2 月以来该法院高级法官；塔那那利佛—马达加斯加大学法学士(1965 年)；巴黎第二大学法学博士；拥有巴黎法律与经济和公法与政治科学学科教衔资格(1972 年)；法国里摩日大学、斯特拉斯堡大学和波尔多—孟德斯鸠大学的荣誉博士。马达加斯加大学及其它机构教授(1981 年至 1991 年)；担任过若干行政职务，包括塔那那利佛大学首任校长(1988 年至 1990 年)；马达加斯加出席若干国际会议代表团成员；马达加斯加出席维也纳联合国国际条约继承会议代表团团长(1976 年至 1977 年)；讲法语的法律与政治科学教职人员国际会议非洲首任副主席(1987 年至 1991 年)；国际商会国际仲裁法庭仲裁员；体育仲裁庭仲裁员；国际法研究所研究员；众多国际和国内专业和学术团体的会员；海牙国际法学院学监；教皇正义与和平理事会理事。

横田洋三先生(日本)

日本联合国研究协会会长；人权事务中心主任(日本)；国际法学家委员会专员；日本国际人权法协会和日本世界法协会委员会委员；中央大学、东京大学和国际基督教大学前教授；联合国促进和保护人权小组委员会前成员。