



第一项议程

成果 2：批准和实施国际劳工标准

文件的目的是

提请理事会就有关《2016-17 两年期计划和预算》成果 2 的战略实施给予指导(见决定草案，第 31 段)。

相关的战略目标：标准及工作中的基本原则和权利。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：成果 2：批准和实施国际劳工标准。

政策影响：理事会提供的指导意见将引领有关《标准举措》、《2016 年关于通过体面劳动推进社会正义的决议》、以及《2018-19 两年期计划和预算》中关于批准和实施国际劳工标准之成果 2 的落实工作。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：见上述“政策影响”一栏。

作者单位：国际劳工标准司(NORMES)。

相关文件：理事会文件 GB.331/POL/2 和 GB331/INS/5。

介绍与依据

1. 本报告介绍了战略要点、计划措施和在实施《2016-17 年计划和预算》之成果 2 中所取得的成就，该计划和预算现已接近尾声。本报告也介绍了所吸取的经验教训及应对措施。国际劳工组织 2016-17 年计划执行报告将对所取得的成就进行详细的描述。
2. 依照成果 2 所实施的战略属于由 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》)及 2016 年通过的《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》(《2016 年决议》)所设定的框架之内。它们构成若干《百年举措》的一个组成部分，其中包括同《标准举措》、《工作中妇女举措》及《劳动世界未来举措》。
3. 《2016-17 年计划和预算》成果 2 的愿景一直是提高成员国批准与贯彻落实国际劳工标准的能力，并以此作为进一步推进《国际劳工组织章程》所载明的社会正义以及推动实现体面劳动目标的一种手段。为了推动实现这一愿景，劳工组织在 2016-17 两年期间在其与标准有关的行动中着重作了以下三方面的调整：
 - (a) 三方成员有效参与并主导标准体系；
 - (b) 在劳工组织监督机构观察意见的指导下，更广泛地批准和贯彻落实国际劳工标准；
 - (c) 提高三方成员、议员、法官和法律从业人员以及其他主要行为方实施国际劳工标准和监督机构指导意见的能力与认识。
4. 这些变化体现在成果指标之中，而成果指标是用来反映劳工组织促进国际劳工标准的工作情况。
5. 要取得成果需要在三个工作层面相互补充、开展行动：
 - (i) 全球机构和政策层面，特别涉及到有关《标准举措》的实施及国际劳工大会议程的制定工作；
 - (ii) 国家层面，为了逐步覆盖四大战略目标，而聚焦于标准的批准与实施，重点是核心公约和治理公约；及
 - (iii) 多边层面，包括在劳工组织与其他国际组织伙伴关系的框架内推动对国际劳工组织标准的理解与认可。
6. 两年期间吸取的最重要的教训是，有必要加紧努力确保在全球层面采取的行动与在三方成员的积极参与下国家层面所采取的行动之间的协调一致，以便在劳工组织的规范职能、体面劳动国别计划、技术援助与发展合作之间形成良性循环。为助推《体面劳动议程》中所有四大战略目标的实现，应维持和强化国际劳工标准这一基本作用。《社会正义宣言》所规定的综合策略为此提供了框架。为了确保在全球和国家层面形成适当的协同效应，应突出强调两种行动手段：
 - (a) 支持成员国在监督机构的意见指导下批准和实施标准，其重点放在核心公约和治理公约之上；

- (b) 建立强大的话语权，提高标准在国家层面并在相关援助，包括基于国家需求的能力建设的支撑下实施《2030年可持续发展议程》(《2030年议程》)中角色的能见度和认知度。

战略和实施要点

1. 三方成员有效参与并主导标准体系

7. 在该领域，成果 2 战略的重点一直是实施《标准举措》。该举措由局长于 2015 年推出，以期强化三方就有关国际劳工标准在实现《国际劳工组织章程》所规定的目标中的作用所达成的共识。《标准举措》由两部分组成：一部分侧重于劳工组织的劳工标准政策，另一部分侧重于加强章程框架内的一个权威性监督机制。
8. 关于《标准举措》的第一个组成部分，理事会¹依照标准审议机制成立了一个三方工作组，以确保现有的标准体系能与时俱进，并与劳动世界密切相关。迄今为止，工作组已召开了三次会议，²并成功地制订了一份初步工作计划。依此计划，工作组承诺将对按战略目标划分的 20 大类文书、共计 235 项标准进行审议。它已对第一组共计 63 项过时的公约和建议书进行了审议，并开展了一项“战略性的”后续行动，其中包括就每一项过时公约向有关国家提供有针对性的技术援助，其目的在于避免出现保护性差距并推进批准相应的最新技术公约。
9. 关于标准审议机制三方工作组的工作，第 106 届大会(2017 年)决定废除和/或撤消六项公约(第 4 号、第 15 号、第 28 号、第 41 号、第 60 号和第 67 号)，这在国际劳工组织的历史上尚属首次。³此外，理事会决定将有关废除第 21 号、第 50 号、第 64 号、第 65 号、第 86 号和第 104 号公约及撤消第 7 号、第 61 号和第 62 号建议书的事宜列入第 108 届大会(2018 年)的议程之中。⁴另外，理事会在面前有一份关于制定学徒工标准议题的提案，其目的在于解决由标准审议机制三方工作组所确定的监管差距。⁵
10. 最后，标准审议机制三方工作组于 2017 年 9 月举行了第三次会议，对一组共 19 项职业安全与卫生的文书进行了审议。在此届会议上，理事会在面前有一份标准审议机制三方工作组负责人的报告。⁶

¹ 理事会文件：GB.323/INS/5 和 GB.323/PV，第 84(e)段(2015 年 3 月)和 GB.325/LILS/3(2015 年 10 月)。

² 理事会文件：GB.326/LILS/3/2 (2016 年 3 月会议)，GB.328/LILS/2/1(2016 年 10 月会议)和 GB.331/LILS/2(2017 年 9 月会议)。

³ 临时记录 10 和报告七(1)和报告七(2)，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年。

⁴ 理事会文件：GB.328/INS/3(Add.)。

⁵ 理事会文件：同上，GB.329/INS/2 和 GB 331/INS/2。

⁶ 理事会文件：GB.331/LILS/2。

11. 为了确保有关标准审议机制三方工作组建议的后续行动的可持续性，劳工局已采取步骤，支持制定有关批准、实施和报告国际劳工标准及其融入体面劳动国别计划的全方位三方性国家政策和行动计划。⁷ 这一战略在《2018-19 年计划和预算》的框架中得到了进一步完善与强化。在同一框架内，劳工局目前正在筹备一项旨在推动全面批准 1976 年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)的行动。
12. 这一行动完全属于依照《社会正义宣言》和《2016 年决议》所实施的战略框架之内，并借鉴了成员国的良好做法。这些成员国通过三方协商已在国家层面建立起一套综合中期标准政策。
13. 关于大会议程的设定，理事会第 328 届会议(2016 年 10-11 月)，依照 2014 年通过的战略一致的方法，将若干议题列入未来劳工大会的议程之中，其中包括一项为支持可持续发展目标(SDGs)而开展有效的劳工组织发展合作的议题，供第 107 届大会(2018 年)进行一般性讨论。⁸ 在此次一般性讨论筹备工作的框架内，劳工局一直在开发工具，制定战略，其目的在于将国际劳工标准更好地融入发展合作之中，以支持联合国规范议程以及《2030 年议程》所体现的基于权利的发展战略(见下一章节)。
14. 成果 2 战略的一个重要内容一直是加大三方成员参与制定和通过新的国际劳工标准的力度。为此，计划和预算成果框架包含指标 2.1，重点关注三方成员参与起草工作，进而最终使得第 106 届大会(2017 年)通过了 2017 年《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。尽管如此，由劳工局发出的有关该文书的调查问卷的答复率却仍与前几年持平。⁹
15. 未来制定大会议程时可吸取的教训可能包括借鉴标准审议机制三方工作组和其他机构论坛的潜在成果，从而使得三方成员对现有标准进行全面审查的基础上参与查找保护差距。与此同时，《2016 年决议》强调新的周期性讨论周期应考虑到其在精简大会议程制定过程中所发挥的作用(决议第 15.2(c)(iii)小段)。在该框架中需

⁷ 劳工局已开发出一个表格工具，用于收集每个成员国生效的过时和相对较新的公约，包括根据实施公约与建议书专家委员会的评论意见而可获得的任何有关批准最新文书可能性的信息。只有在此基础上才能制订实施计划，在下一个两年期内在可用资源的限度内向那些愿意批准更多更新文书的成员国提供针对性的技术援助。

⁸ 理事会文件：[GB.328/INS/3\(Add.\)](#)。

⁹ 特别是，劳工局 2016 年下发的第一份调查问卷收到了 **85 个成员国政府、32 家工人组织和 27 家雇主组织的答复(报告五(2))**，国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年)，与此同时第二份报告收到了来自 **99 个成员国(含 86 个政府)**，以及 **15 家雇主组织和 62 家工人组织的评论(报告五(2A))**，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年)。相比之下，有关 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)的起草工作，第一份报告(**报告五(2)**)，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，ILC.103/V/2)收到了 **97 个政府、75 家工人组织和 23 家雇主组织的答复**，而且第二份报告收到了 **95 个成员国**，包括 **67 个成员国政府的评论(报告五(2B))**，国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年)。

要加以改进的一项制度性事项是，实施公约与建议书专家委员会所进行的一般性调查及大会标准实施委员会所进行的相关讨论对周期性讨论所作出的贡献(第 15.2(b)小段)。劳工局将在下一个两年期内探讨更好地利用《国际劳工组织章程》第 19 条第 5(e)和第 6(d)条款的选项，开展和进一步完善这方面的工作(第 15.1 小段)。¹⁰

16. 《标准举措》的第二部分侧重于强化劳工组织监督机制在章程框架内的权威性与有效性。在此背景下，劳工局一直为理事会提供必要的支持，以促进其以专家委员会主席和结社自由委员会主席的联合报告为基础进行讨论。¹¹ 在第 329 届会议(2017 年 3 月)上，理事会经与三方成员组进行广泛磋商之后，通过了一项关于加强监督机制、有时限的工作计划，并要求劳工局在与三方成员协商后，采取必要的步骤加以落实。该议题正在本届理事会会议(2017 年 10-11 月)上讨论，¹² 以审议所取得的进展情况。

2. 在监督机构观察意见的指导下，更广泛地批准和贯彻落实国际劳工标准

17. 在这一领域，成果 2 战略的重点是，在监督机构的工作与劳工组织提供的国家层面的援助之间建立更为紧密的协同关系，其目的在于确保有效支持三方成员批准公约的进程并在监督机构评论意见的指导下采取步骤加以实施。¹³ 这包括进一步加强总部与地方工作的协调一致；总部是监督机构召开会议的地方，而地方则是体面劳动技术支持小组所在地，也是其开展活动和取得成果的场所。在两年期的初始阶段，局长建立了新的机构，例如成果协调小组和全球技术小组，成为加强协同和协作的基础。更为畅通的双向交流渠道有助于将监督机构的优先重点和指导意见传达至国家层面，以便提供更为及时、更有针对性的支持并及时获得反馈意见，供监督机构进一步审议，从而在劳工组织监督机制和劳工组织技术援助之间逐步形成一种“指导、支持和报告”的良性循环。该战略将在下一个两年期内予以进一步强化。

18. 为了对以上情况加以说明，在 2016 年 6 月标准实施委员会会议结束之后，并在起草本报告之前，劳工局在国际劳工标准司(NORMES)、相关的技术司局，包括雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(ACTRAV)，以及体面劳动小组内国际劳工标

¹⁰ 理事会文件：GB331/INS/5。

¹¹ 理事会文件：GB326/LILS/3/1(2016 年 3 月)和 GB.328/LILS/2/2(2016 年 10-11 月)。

¹² 理事会文件：GB.331/INS/5。另见 GB.329/INS/5 和 GB.329/INS/5/Add (Rev.)。

¹³ 另见理事会文件：GB.331/POL/2，关于成果 8：保护工人免受不可接受形式的工作。

准专家的密切协作下已向 16 个国家派遣了重点后续行动特派团。¹⁴ 大多数特派团已于 2016 年 7 月至 10 月成行，这样使得 2016 年 11-12 月的专家委员会会议能够审议所取得的进展情况并在第 106 届大会(2017 年)上向标准实施委员会提供进一步的反馈意见。

19. 此外，在与体面劳动小组的密切交流之下分别开展了 2016 年 11-12 月和 2017 年的专家委员会会议的筹备工作，交流的主要方式是举行一系列的网络会议和网络研讨会，这有助于提供有关国家层面的最新发展状况和在落实所批准的公约所取得的最新进展情况，以及有关国家层面所推行的工时法律和实践方面的最新发展状况。这些信息将协助专家委员会起草有关已批公约的实施情况和关于工时的一般性调查的报告，并提交给标准实施委员会在第 107 届大会(2018 年)上讨论。最后，在两年期内劳工局支持 23 个国家进行了那些符合国际劳工标准和遵循劳工组织监督机构指导意见的劳动法改革。¹⁵
20. 目前，劳工局正在采取包括使用预算外资源在内的措施，进一步加强“指导、支持和报告”的良性循环。尤其是在两年期内，在欧盟委员会的支持下已在十个国家试点了三项发展合作项目，具体涉及到监督机构意见的落实及其报告，其中特别关注核心公约。¹⁶ 这些项目已得到积极的评价，并处在援助方加以扩大的过程之中。劳工局愿意进一步扩大这一活动领域，这有可能被置于 2018 年关于发展合作一般性讨论的框架之内，劳工局也愿意吸收借鉴联合国其他组织在这方面所遵循的良好做法，¹⁷ 以便将劳工组织监督机构给予的指导意见与国家层面的支持进一步的挂钩。
21. 与此同时，劳工局已在《2030 年议程》和《2016 年决议》的框架内强化了其内部协调，目的有二：

¹⁴ 劳工局为落实标准实施委员会关于每年 24 件个别案例的结论而采取的后续措施可在以下链接中获取：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_549561.pdf。此外，为了进一步落实标准实施委员会关于 60 多个成员国未能履行报告义务的意见，在两年期内已向以下成员国提供了援助：布隆迪、佛得角、圣多美和普林西比、苏丹，以及在基里巴斯、萨摩亚、图瓦卢和斐济及来自加勒比的 13 个成员国内开展了次区域活动。

¹⁵ 亚美尼亚、布基纳法索、柬埔寨、智利、科特迪瓦、埃及、前南斯拉夫马其顿共和国、格林纳达、洪都拉斯、伊拉克、牙买加、约旦、科威特、莫桑比克、巴基斯坦、秘鲁、圣马力诺、圣多美和普林西比、坦桑尼亚联合共和国、乌克兰、联合王国(开曼群岛)、越南和赞比亚。

¹⁶ 这些项目集中在以下享受欧盟普惠制的国家：亚美尼亚、佛得角、萨尔瓦多、危地马拉、蒙古、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、菲律宾和泰国。

¹⁷ 例如，联合国人权高专办突出强调了监督机构给予的指导意见与后续援助的关联性。参见：<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OMP2012-13.pdf>。

- (a) 将标准作为体面劳动国别计划和相关的国别计划成果(CPOs)中的交叉政策驱动力，在全部四大战略目标和计划与预算的十大成果目标中进一步实现主流化。关于体面劳动国别计划起草的修订指南特别重视国际劳工标准；反过来这有助于确定内部敏感化的需求以及出台措施来加以满足，特别是举办内部研讨班和推出工具等举措。根据《2018-19 计划和预算》的框架，这项工作仍将在下一个两年期内持续下去，其中特别关注作为交叉政策驱动因素的国际劳工标准；
- (b) 改进劳工局为支持劳工组织监督机构的活动而划拨资源的报告工作，为此劳工局设立了一项具体的规划成果，专门针对成果 2 之下的这一显著成就以及根据《标准举措》和《2016 年决议》确定的这一重点行动领域。这有助于避免因单个的国别计划成果而出现间接、零散和非完整的报告。

22. 自下而上的国家层面的优先重点是由体面劳动国别计划中的国别计划成果所驱动的，与此同时自上而下的战略和计划则缘于监督机构的建议。两年期内所吸取的重点教训之一是有必要加强上述两种战略的相互协调。这一框架需加以解决的问题之一是时间差的问题，这一问题存在于规划周期中国别规划成果目标的设定与监督机构在规划周期之外确定优先方向之间，而对于优先事项，劳工局则有望迅速加以跟进。依照目前的规划方法和成果目标管理实践，国别计划成果目标是在每个周期的初始阶段予以确定，包括两年的执行期。然而，监督机构通常是在两年期内发布其报告，确定新的优先方向。这些优先重点有可能或没可能与规划周期中所确定的优先方向契合，而且有时其优先方向的选择标准存在差异。2016 年 6 月，标准实施委员会对 24 个国家中的近一半进行了审查，并在两年期内给予了重点跟进，而其国别计划成果中没有具体的目标状态。这反过来造成在规划周期内需要进行事后调整，以便与根据劳工局基于成果框架而提供的优先支持实现对接。需要进行更为详细的审查，以便制定一项制度化的规划方法，确保在下一个两年期内实现更紧密的衔接。

3. 提高三方成员、议员、法官和其他主要行为方对落实国际劳工标准和监督机构指导意见的能力与认识

23. 能力建设与提高认识无疑是实现成果 2 的战略方向的最为重要的手段。在该领域，劳工局与国际劳工组织都灵国际培训中心有着长期和富有成效的合作。在两年期内，都灵中心开展了近 60 项有关国际劳工标准的培训活动，共有来自五大洲的 1,822 人(907 名女性及 915 名男性)参加。这些活动是为了满足国家机构所确定的需要而专门开展的，也是在监督机构有关实施国际劳工标准的意见指导下开展的。培训计划主要集中于三类培训：

- 加强国家实施国际劳工标准和尊重相关报告义务的能力；

- 提高法官和法律从业人员应用国际劳工标准解决劳动争议的能力；
- 在媒体从业人员中宣传国际劳工标准，以便使公众舆论对国际公认的工作权利保持敏感性。

24. 为了扩大与都灵中心合作开展培训的覆盖面并提升其质量，劳工局根据《2016-17年计划和预算》，于2017年5-6月期间首次召开了一次国际劳工标准研讨会。共有来自58个国家¹⁸的141名学员(72名女性和69名男性)参加了在研讨会期间举办的6次培训班，¹⁹这些培训班的学员包括劳工组织的三方成员、法官、议员、劳动监察员、记者、律师、法学教授、人权活动分子，以及其他对工作中权利感兴趣的从业人员。为这些群体提供的各种互动机会，促进了有关国际劳工标准的技术内容及其与《体面劳动议程》四大战略目标相关性上的跨学科的交流与对话。尤其是，研讨会包括每天举办的横向会议，为高级别政策辩论提供了一个论坛，从而将国际劳工标准与有关未来的工作、全球供应链、减贫和非标准形式就业相关的主要社会经济发展情况联系起来。通过优化利用现有的技术专长、行政支持和后勤保障等资源实现了节俭办班。

25. 两个主要因素需要在这一框架中得到进一步强化。第一个因素涉及到提高对国际劳工标准及其在整个劳动世界的治理中核心作用认识的能力。第二个因素关系到提升实现规模经济和获得更高水平的外部资金的能力。都灵中心的培训课程一直是发展合作项目的组成部分，这些项目旨在促进认识、批准和实施国际劳工标准，其中包括上述由欧盟委员会资助的三个项目及涉及到海湾合作委员会成员国的第四个项目。²⁰

26. 劳工局将借鉴这一积极的经验，遵循报告开篇所提及的战略方向，与都灵中心开展协作，在下一个两年期内重点推进制定国家战略，加强所有致力于促进、批准和实施国际劳工标准的主要行动方的技术能力及协同效应。培训活动将在区域层面展开，并在国家层面取得成果，因为那里根据监督机构的指导意见，正在开展国际劳工标准的批准与实施工作。开展这类培训的优先方向之一将是更好地紧扣

¹⁸ 欧洲(7)、非洲(17)、美洲和加勒比地区(13)、亚太地区(13)和中东(8)。

¹⁹ 举办了以下培训班：

1. 国际劳工标准(三方成员会前培训班)
2. 包容多样性与预防歧视
3. 甄别和调查强迫劳动和人口贩运的案件
4. 面向法官、律师和法律教育者的国际劳工标准
5. 宣传劳工权利(媒体从业人员培训班)
6. 国家法律中对劳工组织《2006年海事劳工公约》的实施。

²⁰ 巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。

各国国情并且弥补在总体标准的目标和内容及具体的成功实施范例之间存在的任何培训差距。²¹

27. 除了有关国际劳工标准的专门培训课程之外，就将劳工标准作为跨领域政策驱动因素列入都灵培训中心的所有培训课程而言仍存在较大的改进空间。最近提交给国际劳工组织都灵国际培训中心管委会的一份评估报告强调，作为“国际劳工组织的基因”，国际劳工标准的时代性应在劳工组织和都灵国际培训中心所有活动中展现出来。该报告特别强调，除了那些特别关注国际劳工标准的培训计划之外，所有其他培训计划都应认识到并更好地利用“国际劳工组织的基础”。²²这一建议十分契合本两年期内为使劳工标准列入规划框架而业已采取的步骤，并为在一个两年期内进一步落实这些重点工作铺平了道路。

结 论

28. 报告对战略要点进行了说明，劳工局已根据该战略并在《百年举措》、《2030 年议程》及《2016年决议》后续行动的框架内实现了《2016-17年计划和预算》成果 2 的目标。目前，劳工局正在巩固这些成就并吸取经验教训，以便在 2018-19 两年的时间框架内进一步推动批准与实施国际劳工标准，期间也将纪念国际劳工组织成立一百周年。
29. 下一个两年期的重点将通过实施《标准举措》来进一步加大对成员国的支持力度，强化技术援助和发展合作，以及在与都灵国际培训中心的合作下提升能力建设和宣传水平。
30. 应当指出的是，在《标准举措》框架内所开展的讨论以及在《2016-17 年计划和预算》框架内成果 2 所取得的成就，致使对劳工局的要求出现了显著增加。

决定草案

31. 理事会要求局长考虑其关于实施《2016-17 两年期计划和预算》成果 2 战略的指导意见，以便引领下一个计划和预算成果 2 的实施工作。

²¹ 文件 CC80/3，国际劳工组织国际培训中心管委会，第 80 届会议，2017 年 10 月。

²² 同上。