



理 事 会

第 344 届会议，2022 年 3 月，日内瓦

法律问题和国际劳工标准部分

LILS

国际劳工标准和人权分项

日期：2022 年 2 月 17 日

原文：英文

第二项议程

根据《国际劳工组织章程》第 19 条第 5(e)款和 第 6(d)款的要求于 2023 年提交的 关于《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和 《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)的 报告的拟议表格

文件目的

在本文件中，提请理事会要求政府于 2023 年根据《国际劳工组织章程》第 19 条的要求，就以下两项文书提交报告：《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)，以便实施公约与建议书专家委员会在 2023 年编写普查报告和大会标准实施委员会在 2024 年进行讨论，并提请理事会批准相应的报告表格(见决定草案：第 6 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 2：国际劳工标准的批准和实施。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：与编写普查报告相关的常规影响。

需采取的后续行动：落实理事会的决定。

作者单位：国际劳工标准司(NORMES)。

相关文件：理事会文件 GB.343/LILS/2、GB.343/LILS/PV。

1. 在第 343 届会议(2021 年 11 月)上,理事会收到了一份关于选取根据《国际劳工组织章程》第 19 条可要求于 2023 年提交报告的公约和建议书的文件,以期由实施公约与建议书专家委员会在 2023 年就这些文书编写普查报告,供大会标准实施委员会在 2024 年进行讨论。¹
2. 理事会决定由专家委员会于 2023 年编写并于 2024 年向国际劳工大会提交的普查报告应着眼于文件所列的第二个选项,涵盖有关劳动行政管理的文书。讨论建议普查报告全面概述新冠肺炎危机对世界各地的国家劳动行政管理系统造成的影响,并说明这些系统在与社会伙伴开展协商,管理危机即时应对措施以及规划和实施长期复苏举措方面发挥的核心作用。
3. 因此,理事会要求国际劳工局就关于《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)的普遍调查拟定报告表格,供其在第 344 届会议上审议。
4. 根据《2016 年关于通过体面劳动推进社会正义的决议》,²近年来普遍调查的主题一直与围绕 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》)的战略目标开展的周期性讨论的相应议题保持一致。关于工作中基本原则和权利的议题已列入国际劳工大会第 112 届会议(2024 年)议程,将结束当前的周期性讨论周期。在本届会议上,理事会将审议是否首先将关于社会对话的周期性讨论列入劳工大会第 113 届会议(2025 年)的议程,从而启动一个新的讨论周期,或者是否在 2025 年对《社会正义宣言》进行评估。³
5. 劳工局编制的拟议调查问卷力图兼顾理事会第 343 届会议上表达的不同观点和关切。因此,劳工局将所要求的报告表格(见附录)提交理事会审议批准。

► 决定草案

6. 理事会:

- (a) 要求各国政府,根据《国际劳工组织章程》第 19 条,就《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)提交 2023 年报告;
- (b) 批准理事会文件 GB.344/LILS/2 附录所列的关于这些文书的报告表格。

¹ 理事会文件 GB.343/LILS/2。

² 劳工组织,《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》(2016 年),第 15.1 和 15.2(b)段,由国际劳工大会第 105 届会议(2016 年 5 月至 6 月)通过。

³ 理事会文件 GB.344/INS/3/1。

▶ 附录

Appl. 19

第 150 号公约、第 158 号建议书

国际劳工局

关于未批准的公约和建议书的报告

(《国际劳工组织章程》第 19 条)

——
下列文书的报告表格：

《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)

《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)

2022 年

日内瓦

《国际劳工组织章程》第 19 条涉及大会对公约和建议书的通过，以及由此而给本组织成员国带来的义务。本条第 5 款、6 款和第 7 款的相关规定如下：

5. 关于公约：

[……]

- (e) 成员国如未能获得主管机关同意，则不再负有义务，但应按理事会的要求，每隔适当时期，向国际劳工局总干事报告该国与公约所订事项有关的法律及实际情况，说明通过立法、行政措施、集体合同或其他方法，使公约的任何条款得到实施或打算付诸实施的程度，并申述有何困难阻碍或推迟该公约的批准。

6. 关于建议书：

[……]

- (d) 除将建议书送交主管机关外，成员国不再负有其他义务，但应按理事会的要求，每隔适当时期，向国际劳工局总干事报告该国与建议书所订事项有关的法律及实际情况，说明建议书各条款已经实施或打算付诸实施的程度，以及在采纳或实施此种规定方面已发现或可能发现有必要进行的修改。

7. 关于联邦国，须适用下列规定：

- (a) 如联邦政府认为，根据其宪法制度，公约和建议书宜由联邦采取行动的，则联邦国成员的义务与非联邦国成员的相同；
- (b) 如联邦政府认为，根据其宪法制度，公约和建议书的全部或部分宜由其组成的各邦、各省或各州采取行动，而不由联邦采取行动，则联邦政府应：

[……]

- (iv) 关于未经联邦批准的每一公约，应按理事会的要求，每隔适当时期，将联邦及其所属各邦、省或州有关该公约的法律和实际情况报告国际劳工局总干事，说明通过立法、行政措施、集体协议或其他方法，使公约的任何条款得到实施或打算付诸实施的程度；
- (v) 对于此类每种建议书，应按理事会所要求，每隔适当时期，将联邦及其所属各邦、省或州有关该建议书的法律和实际情况报告国际劳工局总干事，说明该建议书中各项规定已经实施或打算付诸实施的程度，以及在采纳或实施此种规定方面已发现或可能发现有必要进行的修改。

根据以上规定，国际劳工局理事会审查并批准了本报告表格。本表格的编制方式有助于按统一模式提供所需信息。

报 告

根据《国际劳工组织章程》第 19 条，由……政府在 2023 年 2 月 28 日之前就以下调查问卷中所提及文书所涉及事宜的国家法律和实践状况提交。

工人组织和雇主组织可在 2023 年 6 月 30 日之前提交评论意见。

* * *

问题的背景和范围

理事会在 2021 年 11 月举行的第 343 届会议上，要求劳工局编写关于下列两项文书的第 19 条报告表格，供理事会在第 344 届会议(2022 年 3 月)上审议：《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)，由实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)于 2023 年编制一份普查报告，供大会标准实施委员会在 2024 年讨论。¹

普查将全面概述劳工组织成员国劳动行政管理系统的组织和结构，将阐明在国家层面与社会伙伴就劳动行政管理系统的组织和运转开展协商及其参与的情况，还将概述劳工组织成员国劳动行政管理系统所履行的主要职能。此外，普查将是一次机会，有助于更好地理解上述文书在法律和实践中的规定；了解它们在实施中的挑战和机遇，并将鼓励劳工组织成员国分享经验和良好做法。

在讨论期间，理事会表示，普查将全面概述新冠肺炎危机对世界各地国家劳动行政管理系统的管理危机的即时响应措施以及与社会伙伴协商规划并实施长期复苏方面发挥的核心作用。²

普查将构成《国际劳工组织全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》的具体后续行动，并评估劳工组织成员国在多大程度上加强了“公共行政部门以及雇主组织和工人组织参与此类(社会)对话的能力，以此作为在区域、国家、行业和地方各级制定和实施复苏战略、政策和方案的手段”，³以及劳工组织努力“加强劳动行政管理部门、劳动监察部门和其他相关主管部门的能力，确保(在新冠肺炎背景下)执行规则和条例，特别是关于社会保护和职业安全与卫生的规则和条例”。⁴

普查还将借鉴《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，其中强调，安全健康的工作条件是体面劳动的根本，并呼吁劳工组织致力于“加强劳动行政管理和劳动监察”。⁵

本调查问卷也是根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》及其后续措施编写的。考虑到以下事实，即该后续措施“寻求最大可能地利用为履行国际劳工组织的权责而根据其《章程》所提供的行动方法。协助成员国的某些措施可能需要对实施《国际劳工组织章程》第 19 条第 5(e)和第 6(d)款的现行模式进行一些调整，而又不增加成员国的报告义务”。⁶例如，通过对特定战略目标相关的文书加以归类和聚焦，普查可以提供对劳工组织成员国关于某些文书的法律和实践的概览，并为周期性讨论提供某一特定战略目标趋势和实践方面的相关信息。

最后，普查将使劳工组织成员国能够评估这些标准通过实现多项可持续发展目标，特别是目标 8(体面劳动和经济增长)和目标 16(和平、正义与强大机构)，为落实《2030 年可持续

¹ 理事会文件 GB.343/LILS/2/Decision。

² 理事会文件 GB.343/LILS/2，第 17 段。

³ 《全球行动呼吁》，第 11D(c)段。

⁴ 《全球行动呼吁》，第 13(d)段。

⁵ 劳工组织，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，2019 年，第 II 部分 A(xi)段。

⁶ 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》，2008 年，附件，第 I 部分 B 段。

发展议程》所做的贡献。普查还可以支持劳工组织成员国确定将《2018 年联合国促进可持续发展的有效治理原则》应用于劳动行政管理系统的潜在领域，以加强对劳动相关事项可持续发展的有效治理。

* * *

以下问题与第 150 号公约和第 158 号建议书所涵盖的事项相关。

如有可能，请提供与法律、法规、集体协议、工作规则、仲裁裁决、法院判决和政策规定有关信息的具体参考(包括网络超链接，或附上电子版)。

关于劳动行政管理的第 19 条报告表格

A. 定义

1. “劳动行政管理”一词系指在国家劳动政策领域内的公共行政管理活动(第 150 号公约第 1(a)条和第 158 号建议书第 1(a)段)。
2. “劳动行政管理系统”一词覆盖负责和/或从事劳动行政管理的一切公共行政管理机构——不论是部级部门或公共机构，包括准国家性、区域性或地方性的机构，或任何其他形式的分权行政管理机构——和为协调此类机构的活动、为与雇主和工人及其组织协商并使其参与管理的任何公共机构性的组织(第 150 号公约第 1(b)条和第 158 号建议书第 1(b)段)。

B. 说明

1. 已批准第 150 号公约的国家政府仅将本表格用于第 158 号建议书。没有必要重复根据第 22 条提交的关于已批准公约的报告中提供的信息。在“与标准相关的行动”和“技术援助方面可能存在的需求”题目下列出的问题是面向所有成员国的。
2. 如果国家立法或其他规定没有涵盖本调查表中提出的问题，请提供关于当前和新出现的做法的信息。
3. 如果是联邦国家，请根据联邦一级和联邦各组成单位一级的情况提供下列问题的答案。

劳动行政管理系统的组织和结构	
劳动行政管理系统的结构	
1. 请说明负责和/或从事劳动行政管理的任何公共行政管理机构，不论是部级部门或公共机构，包括准国家性、区域性或地方性的机构，或任何其他形式的分权行政管理机构或外勤服务设施。	第 150 号公约：第 1(a)、(b)条和第 4 条 第 158 号建议书：第 1(a)、(b)段和第 26(1)、(2)段
2. 请说明劳动行政管理系统是否包含处理以下事宜的专门单位：制定有关工作条件和就业条款的标准；劳动监察；劳动关系；就业、人力计划和人力资源开发；国际劳工事务；社会保障；最低工资立法；关于特殊类别工人的问题。	第 158 号建议书：第 6 段和第 25(1)、(2)段
3. 请提供主要劳动行政管理设施向劳动部或其他类似机构以及雇主组织和工人组织定期提交的活动报告信息。如果有的话，请提供这些报告的网络链接/副本。	第 158 号建议书：第 20(1)段

<p>4. 关于贵国领土内劳动行政管理系统的组织和有效运转，请提供以下信息：</p> <p>(i) 劳动行政管理系统内任何机构的内部结构，并提供各自的组织结构图和工作计划或战略的副本(如有)；</p> <p>(ii) 规定这些机构的设立、结构、职能和责任的任何国家法律和条例。请提供立法和条例的网络链接或电子副本。</p>	<p>第 150 号公约：第 4 条 第 158 号建议书：第 4 段</p>
<p>5. 请说明近年来就劳动行政管理系统开展的任何审查或其组织上的任何变化(例如由于新冠肺炎疫情的影响)。请说明在这方面与最有代表性的雇主组织和工人组织开展的协商(如有)。</p>	<p>第 158 号建议书：第 21 段</p>
<p>劳动行政管理系统内的协调</p> <p>6. 请说明协调劳动行政管理系统内不同机构的职能和责任的任何体制框架，包括外勤服务设施。请说明这种协调是否通过一个中央机构¹(例如劳动部或其他类似机构)进行。请说明采取何种方式确保外勤服务设施获得充分和明确的指示，以防止不同地区出现对法律和条例作不同解释的可能性。请说明是否采用了任何协调政策、战略或计划，如果是，请提供一份副本。</p>	<p>第 150 号公约：第 1(b)条和第 4 条 第 158 号建议书：第 1(b)段、4 段和第 26(2)(c)段</p>
<p>7. 请提供信息，说明劳动部或其他类似机构以何种方式确定从事劳动行政管理活动的任何准国家性、区域性或地方性机构正在按照国家法律和条例进行运转并遵循为其规定的目标。</p>	<p>第 150 号公约：第 9 条</p>
<p>8. 请提供信息，说明采取了哪些措施，确保劳动行政管理系统在负责社会和经济政策的行政管理机构和咨询机构中具有适当的代表性。</p>	<p>第 158 号建议书：第 19 段</p>
<p>资源和职工</p> <p>9. 请详细说明劳动行政管理系统职工的地位、独立性、资格和聘用标准，以及国家法律或条例在这方面的任何相关规定。还请提供信息，说明向劳动行政管理系统职工提供的初步和进一步的培训。</p>	<p>第 150 号公约：第 10(1)条 第 158 号建议书：第 23(1)、(2)段</p>
<p>10.</p> <p>(i) 请详细说明为劳动行政管理部职能分配的人力、后勤和物质资源，包括为应对新冠肺炎危机所发生的任何变化。还请提供信息，说明外勤服务设施的人力和物质资源。</p> <p>(ii) 关于劳动行政管理系统职工为履行任务可利用的财政资源，请说明分配给劳动行政管理系统的预算，包括因新冠肺炎危机而发生的任何变化，并提供一份副本。如果有，请说明过去五个财政年度分配给劳动行政管理的国家预算所占的份额。</p>	<p>第 150 号公约：第 10(2)条 第 158 号建议书：第 22(1)段和第 26(2)(b)段</p>

¹ 对于联邦国家而言，中央机构可以指联邦一级的机构，也可以指联邦组成单位一级的机构，根据各自在劳动政策领域的权限分配。

与雇主、工人及其组织协商并使其参与劳动行政管理系统	
11. 请说明是否有任何与劳动行政管理相关的活动被指派或委托给非政府组织，特别是雇主组织和工人组织，或雇主代表和工人代表。如果有，请说明是哪项活动。	第 150 号公约：第 2 条 第 158 号建议书：第 2 段
12. 请说明国家劳动政策领域内的某些特定活动是否是按照国家法律或条例或本国实践，依靠雇主组织和工人组织之间的直接协商来进行调节的。如果有，请提供相关实例。	第 150 号公约：第 3 条 第 158 号建议书：第 3 段
13. 请说明在劳动行政管理系统内是否有任何安排，以确保公共当局与最有代表性的雇主组织和工人组织，或雇主代表和工人代表进行协商、合作和谈判。还请说明： (i) 这些安排是否在全国、区域和地方各级进行； (ii) 这些安排是否在行业一级进行。 请提供作为协商、合作和谈判结果的报告或报告摘要副本(如有)。	第 150 号公约：第 5 条
劳动行政管理系统的主要职能	
国家劳动政策方面的职能 14. 请说明劳动行政管理系统内的机构以何种方式负责或促进起草、施行、协调、检查和审议国家劳动政策。请说明国家立法的相关规定(如有)。还请说明在新冠肺炎疫情背景下是否进行了任何审查。	第 150 号公约：第 6(1)条
与劳动标准有关的职能 15. 请说明劳动行政管理系统内的机构以何种方式积极参加劳动法律和条例的起草、制定、通过、实施和审议，包括提出建议以克服在工作条件和就业条款方面发现的缺陷和弊端。请说明在这方面与雇主组织和工人组织开展的协商。	第 150 号公约：第 6(1)、(2)(b)条 第 158 号建议书：第 5(1)段
与劳动关系有关的职能 16. 请说明： (a) 劳动行政管理系统内的机构向雇主和工人及其组织提供的任何服务，以便在国家、区域、行业和地方各级促进公共当局与雇主组织和工人组织之间以及这些组织相互之间的有效协商与合作； (b) 这些服务是如何通过集体谈判以及雇主和工人自由行使其结社权利的手段促使就业条款和就业条件进行调整的； (c) 劳动行政管理系统在多大程度上促进了自愿协商机制的充分发展和利用。	第 150 号公约：第 6(2)(c)条 第 158 号建议书：第 5(2)段、7 段 和第 8 段 第 158 号建议书：第 9 段

<p>17. 请提供信息，说明劳动行政管理系统内的机构开展了哪些活动，以根据雇主、工人及其各自组织的请求，向他们提供技术咨询。还请说明劳动行政管理系统内的机构是否能够在发生集体争议的情况下，在征得有关的雇主组织和工人组织的同意后，提供和解和调解便利。</p>	<p>第 150 号公约：第 6(2)(d)条 第 158 号建议书：第 10 段</p>
<p>与就业有关的职能</p> <p>18. 请说明劳动行政管理系统内的哪些机构参与起草、施行、协调、检查和审议国家就业政策。请描述在这方面与雇主组织和工人组织的协商和合作情况。</p>	<p>第 150 号公约：第 6(2)(a)条 第 158 号建议书：第 11(1)段和第 13 段</p>
<p>19. 请说明为协调与就业政策特定方面有关的各个主管当局和机构开展的活动而建立的任何法律和体制框架，包括这种协调是否通过一个中央机构进行。</p>	<p>第 158 号建议书：第 11(2)段</p>
<p>20. 请说明劳动行政管理系统是否包括一个免费的公共职业介绍所。请提供信息，说明劳动行政管理系统内提供这些服务的机构的结构和组织，包括促进和帮助特定类别工人就业的任何制度化安排。</p>	<p>第 158 号建议书：第 15 段和第 16 段</p>
<p>21. 请提供信息，说明劳动行政管理系统内任何主管机构在人力²计划和人力资源开发方面的结构和职能。如果有的话，还请提供劳动行政管理系统内负责协调以下事宜的机构信息：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 就业创造和就业促进计划； ● 职业指导和职业培训计划； ● 失业津贴方案。 <p>还请说明劳动行政管理系统内的机构在协调这些计划和方案与一般性就业政策措施方面发挥的作用(如有)。</p>	<p>第 150 号公约：第 6(2)(a)条 第 158 号建议书：第 12 段、14 段和第 17 段</p>
<p>与调查和研究有关的职能</p> <p>22. 请提供信息，说明劳动行政管理系统内的机构为不断审议就业者、失业者和不充分就业者的状况而进行的任何调查和研究。请提供劳动行政管理系统内参与这项任务的机构(如有)的信息，并提供这些调查和研究的副本(如有)。</p>	<p>第 150 号公约：第 6(2)(b)条 第 158 号建议书：第 18 段</p>
<p>与国际劳工事务有关的职能</p> <p>23. 请提供劳动行政管理系统内负责国际劳工事务机构(如有)的信息。请说明它们在起草有关国际劳工事务的国家政策以及代表国家参与此类事务方面发挥的作用，同时考虑到国际劳工标准。</p>	<p>第 150 号公约：第 6(2)条和第 8 条</p>

² 在本调查问卷中，认为“人力”一词与“劳动力”具有相同的含义。根据国际劳工大会 2011 年通过的《关于性别平等和在国际劳工组织法律文本中语言的使用决议》，在本组织的法律文本中，根据适用的解释规则，一个性别的采用在其含义中包括对另一性别的提及。

<p>劳动行政管理职能的逐步扩大</p> <p>24. 请说明是否采取了任何措施，以促进劳动行政管理系统职能的逐步扩大，必要时分阶段进行，使之包括有关在法律上未计入就业者之列的某些类别工人的工作条件和职业生活的各种活动。</p>	<p>第 150 号公约：第 7 条</p>
<p>前进方向</p>	
<p>选填问题</p> <p>25. 请提供信息，说明贵国在劳动行政管理方面实现可持续发展目标的战略(如国家计划)，特别是可持续发展目标 16 的具体目标 16.6——在各级建立有效、负责和透明的机构，并说明在制定、实施和审查此战略时，如何将《2018 年联合国促进可持续发展的有效治理原则》纳入考虑范围。</p>	
<p>批准的前景和障碍</p> <p>26. 请提供信息，说明第 150 号公约批准的任何前景，并指出在可能批准方面所面临的挑战或障碍，并说明为克服这些障碍而采取或计划采取的任何措施。</p>	
<p>与标准相关的行动</p> <p>27. 在劳动行政管理方面，是否应当采取任何与标准相关的行动？</p>	
<p>技术援助方面可能存在的需求</p> <p>28. 请说明贵国是否已向劳工组织提出任何技术援助请求，以实施本调查问卷所涵盖文书的规定。如果是，请提供信息，说明提供这种援助的现有计划或已经提供的支持的效果。还请说明劳工组织如何在其权责范围内更好地提供适当援助，以支持各国的劳动行政管理系统。</p>	
<p>《国际劳工组织章程》第 23 条第 2 款</p> <p>29. 请说明根据《国际劳工组织章程》第 23 条第 2 款向其发送了本调查问卷副本的具有代表性的雇主组织和工人组织，并说明是否收到了这些组织关于本调查问卷所涉及的任何文书已经予以实施或将要予以实施情况的观察意见。如果收到，请将收到的观察意见副本连同任何认为有用的评论意见一并转达。</p>	