



第二项议程

国际劳工大会的议程

(b)国际劳工大会第 95 届会议  
(2006 年) 议程的建议

目 录

	页 次
导 言 .....	3
大会第 95 届会议 (2006 年) 议程的建议.....	3
未来大会议程的建议.....	4
第一部分 第 95 届大会 (2006 年) 议程的补充建议.....	6
社会对话.....	6
1. 雇佣关系.....	6
就业/社会保护.....	9
2. 老龄化社会的就业和社会保护.....	9
第二部分 未来大会议程的建议.....	16
社会保护.....	16
3. 工作时间.....	16
4. 防止工作场所的性骚扰.....	17
5. 关于 2003 年大会职业安全和卫生决议的后续行动.....	23
社会对话 (特定类别工人) .....	23
6. 港口工作的综合性解决方案.....	23

## 导言

1. 提交本文件供理事会第 288 届会议（2003 年 11 月）进行讨论，它含有可列入大会第 95 届会议（2006 年）及其之后会议议程项目进行首次讨论的建议。
2. 按惯例，理事会每年 11 月都要对拟议列入两年半以后召开的国际劳工大会议程的项目进行初步酝酿。《议事规则》第 1 条第 10 款规定，讨论的目的是拟定一份议题精选单，留待来年 3 月做深入研究。本文件第一部分所含的建议根据这一基础提出供考虑。

### 大会第 95 届会议（2006 年）议程的建议

3. 一般的做法是在每年 3 月确定两年之后召开的大会的议程。今年的情况有所不同，理事会决定将确定大会第 93 届会议（2005 年）议程的决定推迟至本届会议。有关这一问题提交的文件要求理事会从 8 项拟议议程中挑选出两项。<sup>1</sup>
4. 进行考虑但未列入大会具体年份议程的项目通常作为下一年议程的一项建议项目重新提交。今年的情况也是如此，但有关童工和保护儿童与青年工人的一般性讨论除外。对此应提及的是，已定于在大会第 95 届会议（2006 年）上就一份在 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施范筹内有关童工问题的综合报告进行讨论。因此，在这种情况下，如果理事会不决定将这项议程列入 2005 年大会的议程，建议在 2006 年以后的大会议程中重新考虑这项议程。
5. 因此，除上述建议外，为第 95 届大会（2006 年）议程建议的项目也包括将不被列入 2005 年大会的议程项目。关于这些建议的实质内容请参阅文件*国际劳工大会第 93 届会议（2005 年 6 月）的议程*。<sup>2</sup>
6. 此外，本文件的第一部分包括一项进一步拟定的关于老龄化问题的题为**老龄化社会中的就业和社会保护**的建议，它不仅涉及相关的劳动力市场问题，而且也包括老龄化社会的社会保护问题。这项议程项目提出的目的是在综合性解决方案的基

<sup>1</sup> GB.288/2/1 号文件。

<sup>2</sup> 同前。

础上展开一般性讨论。<sup>3</sup> 这一部分的第二项建议是关于标准制订，它是对大会第 91 届会议（2003 年）通过的有关**雇佣关系**决议的一项后续行动。<sup>4</sup>

7. 从而邀请理事会在目前对大会第 95 届会议（2006 年）议程进行首次讨论的基础上，从上述的议程项目中精选出一些项目。根据选出的项目将酌情为理事会第 289 届会议（2004 年 3 月）编写《理事会议程规则》第 2 条第 10 款所规定的法律和实践的扼要说明，届时理事会将确定列入大会第 95 届会议（2006 年）整体议程的项目。

#### 未来大会议程的建议

8. 自 1997 年以来，理事会扩展了 11 月会议讨论的范围，使之包括一项审议可考虑列入未来大会议程的项目。这是一些看来发展尚不充分而无需即刻采取行动，但是可在 2006 年之后的大会上讨论的项目。这些建议列于本文件的第二部分，并包括：

- (a) 两项有关就**工作时间和防止工作场所性骚扰**进行讨论的建议。有关工作时间的建议在一项过去建议的基础上作了更新，后项建议未作更动，只是就问题的范围增加了一些信息并提到劳工局建议召开一次关于“工作中骚扰和暴力”的专家会议，目的是就此问题制定一项业务守则；
- (b) 两项有关分别在**机器防护**和**化学品防护**领域修订标准的建议，作为对 2003 年 6 月大会通过的有关职业安全与卫生决议的后续行动，<sup>5</sup> 以及
- (c) 根据**港口工作领域**的一项综合性解决方案于 2007 年初举行一般性讨论的一项建议。

9. 有关这些建议，理事会不妨就确定重点和开展进一步研究问题并结合为此所需的资源和时间向劳工局提供指导意见，以便加快它们的准备进度。

10. **为了拟定国际劳工大会第 95 届（2006 年）会议的议程并制定未来大会议程项目，要求理事会 —**

<sup>3</sup> 这后一项建议是落实 2000 年 11 月的理事会有关进行这类讨论的决定，并由大会根据第 91 届会议（2003 年）的一项综合解决方案在首次一般性讨论中批准。参阅有关职业安全与卫生的决议，结论，第 23 段，国际劳工大会第 91 届会议，2003 年于日内瓦。

<sup>4</sup> 国际劳工组织，报告五，雇佣关系的范畴，国际劳工大会第 91 届会议，2003 年于日内瓦。

<sup>5</sup> 国际劳工大会第 91 届会议（2003 年），PV22，关于职业安全与卫生委员会的报告。

- (a) 审查有关国际劳工大会议程的建议，包括文件 GB.288/2/1 号文件中包含的并将保留至大会第 93 届会议（2005 年）议程确定之后的建议议程项目，<sup>6</sup> 以及本文件第一部分的两项建议；
- (b) 挑选有待在理事会第 289 届会议（2004 年 3 月）最后确定国际劳工大会第 95 届会议（2006 年）议程时进行深入审查的建议；以及
- (c) 指出可能加速研究工作和协商的建议。

<sup>6</sup> 有关童工劳动和保护青年的建议除外。

## 第一部分 大会第 95 届会议（2006 年）议程的补充建议

11. 如导言中所述，为第 95 届会议（2006 年）议程提出的议程项目包括在确定了大会第 93 届会议（2005 年）议程之后仍将保留的项目，但有关童工劳动和保护青年工人的建议除外。

### 社会对话

#### 1. 雇佣关系

##### 概 要

国际劳工大会第 91 届会议（2003 年）通过的关于雇佣关系的决议要求理事会将这一项目列入国际劳工大会今后的一届会议议程。其中所附结论设想通过一项建议书，向成员国提供关于明确雇佣关系范畴的指导并使雇主和工人了解他们的身份，乃至他们各自在法律规定下的权利和义务。一项建议书应促进通过一项关于雇佣关系领域的国家政策，应侧重于隐蔽的雇佣关系以及采取一些机制的必要性，以确保拥有雇佣关系的人们能够获得在国家层面应得到的保护。它应具有灵活性并能处理性别问题；它不应干扰真正的商业和独立的合同安排，应作为一项解决国家级问题的手段促进集体协商和社会对话，并应考虑最近在雇佣关系方面的动态和国际劳工大会（2003 年）作出的结论。

#### 一般性讨论

12. 国际劳工大会第 91 届会议（2003 年）举行了关于雇佣关系（议程第 5 项）的范围的一般性讨论。<sup>7</sup> 雇佣关系的概念对所有的法律制度和传统来说具有共性。但是与之有关的义务、权利和应享权利却因国而异。相似的是，确定是否存在着雇佣关系的标准即便是在很多就例如依赖或从属等具有共同观念的国家中也存在着很大差异。无论应用何种标准，在政府、雇主和工人中存在着一个共同的关注，即要确保这一标准充分明确，从而能够更容易地确定各种法律和规定应用的范围，使它们覆盖应被覆盖的人，即身处雇佣关系中的人。

<sup>7</sup> 国际劳工组织，报告五，雇佣关系的范围，国际劳工大会第 91 届会议，2003 年于日内瓦。

13. 一般性讨论的结论认为，与劳动力市场结构的变化，工作的组织以及法律执行不完善有关的结果是一种日益普遍的现象，即实际上是雇员的工人却不能受到雇佣关系的保护。缺乏保护的情况加剧了工作中的性别不平等，特别是在妇女占主流的职业和部门以及通常存在着隐蔽和模糊雇佣关系的地方。
14. 讨论侧重于由于下述一个或一组原因而缺乏保护的从属工人：
- 法律不明确，范围过于狭窄或不完善；
  - 雇佣关系在民事安排或商业安排的形式下被掩饰；
  - 雇佣关系模糊；
  - 工人实际上是一个雇员，但是不知道他的雇主是谁，他应该享受何种权利，以及可针对谁行使这些权利；
  - 缺乏守法和执法。
15. 当一个人工作在对于是否存在雇佣关系引起确实和真正怀疑的情况下，这种雇佣关系被认为是不明确的。普遍承认这种现象越来越多，在这种情况下非常难以对雇员和独立工人加以区分，在很多领域内这种区分变得很模糊。
16. 当雇主掩饰一个人实际上是雇员的身份以便掩盖他或她的真实合法身份时就发生了隐蔽雇佣关系。在不恰当使用民事性或商业性安排时可发生这种情况。假自营作业、假转包合同、建立假的合作社、提供假服务和虚假的公司结构调整等是最常见的用于掩饰雇佣关系的手段。讨论得出的结论认为，这种现象损害工人和雇主的利益，是一种有损体面工作的滥用，不应容忍。
17. 大会还讨论了所谓的三角雇佣关系，这种情况是一个人为第三方的利益（使用者）而工作。这种关系只要可能导致雇员缺乏保护从而使其受到损害就必须对它们进行审查。在这种情况下的主要问题包括确定谁是雇主，工人的权利是什么以及谁对他们负责。三角雇佣关系的问题尚未得到解决。
18. 大会提及执法不力和不能守法可能是解释为什么很多工人缺乏保护的主要原因。它认为国家应该作出强有力的政治承诺确保守法，并支持对此予以促进的所有机制。社会伙伴应参与政府各执法机构之间予以促进合作的领域，以便集中和更有效地使用资源，抵制因隐蔽的就业安排而产生的弊端。劳动行政当局及其服务机构，特别是劳工监察员在这方面发挥着重要作用。
19. 为了更好地评估和解决与雇佣关系领域相关的问题，政府应与社会伙伴磋商制定一项国家政策框架。这些政策可以包括，但不必局限于下述内容：
- 向工人和雇主提供有关雇佣关系的明确指导，特别是在从属工人和自营就业人员之间的区分方面；
  - 向工人提供有效的适当保护；

- 抵制造成剥夺从属工人正当合法保护的隐蔽雇佣关系；
- 不干扰真实的商业或真正的独立合同承包；
- 提供适当的处理机制以确定工人的身份。

**20.** 成员国应开展一项确定不足方面的深入研究；以便探讨考虑到各方面利益的适当与均衡的解决方案。大会承认很多国家实际上采用了大量新措施以解决与确定工人就业身份相关的问题。

**21.** 大会认为国际劳工组织在这方面发挥着重要作用。为此，劳工组织应扩大其知识基础并为一项在雇佣关系的范围和应用方面向成员国提供技术合作、援助和指导的计划而分配资源，以便致力于有关法律范围、雇佣关系的一般方面、使用法庭、政策指导以及为促进守法而加强行政和司法行动的能力建设等方面。特别注意发展更为广泛和精确的统计数据。劳工局将在下一个两年期的工作计划中，在其全盘工作重点和可得资源的框架内解决这些问题。

## 背 景

**22.** 国际劳工大会第 86 届会议（1998 年）通过的决议要求理事会将有关工人需要得到保护情况的问题列入今后一届国际劳工大会的议程，以便根据惯例在大会认为有必要通过新文书时有可能予以通过。该项决议还要求国际劳工组织理事会指示劳工局长采取一些措施完成合同工问题委员会开始的工作。在这方面，劳工局在 1999/2001 年期间开展了 39 项国家调查并于 2001 年 5 月在日内瓦召开了有关处于需要保护境况下的工人问题三方会议。这项工作广泛用于编制向大会提交供一般性讨论的报告。<sup>8</sup>

## 拟议的建议书

**23.** 根据国际劳工大会一般性讨论的结论，<sup>9</sup> 拟议的建议书应向成员国提供有关明确雇佣关系范围的指导，而无须一般地详述其内容，以使雇主和工人知道他们的身份，乃至他们在法律规定下的各自权利和义务。

**24.** 这项建议书应促进通过一项关于雇佣关系问题的国家政策并侧重于隐蔽的雇佣关系和为确保处于雇佣关系内的个人获得在国家级应得到的保护而建立机制的必要性。这样一项建议书应具灵活性，足以考虑不同的经济、社会、法律和产业惯例

<sup>8</sup> 国际劳工组织，报告五，上述引用的报告第 8 页。

<sup>9</sup> 国际劳工组织，临时记录第 21 期，第 57 页 25 段，国际劳工大会第 91 届会议，2003 年于日内瓦。

并解决性别问题。它不应该干扰真实的商业和独立的合同安排。它应作为寻求解决国家级问题的一种手段来促进集体谈判和社会对话，并应考虑雇佣关系和上述结论方面提到的近期发展情况。

25. 这样一项建议书可通过一次或两次讨论通过。劳工局已为 2003 年国际劳工大会的一般性讨论，以及 1997 年和 1998 年国际劳工大会标准制订的讨论开展了大量工作。此外，2003 年一般性讨论的结论，特别是第 25 段对这样一项建议书的范围和内容提供了充分的指导。劳工局认为可在一次讨论中通过这项建议书。

## 就业/社会保护

### 2. 老龄化社会的就业和社会保护

#### 概 要

男子和妇女预期寿命的延长是人类最宝贵的成就之一。荒谬的是，在很多国家中，预期寿命延长并未带来工作寿命的延长，而且各国的平均退休年龄都有了大幅度地降低。这种情况给养恤金制度资金的可得性、政府开支、卫生保健覆盖面的影响带来威胁，并造成越来越多的老年人被排斥在社会之外。老龄化问题使我们在公共政策方面面临着确实的困难选择，在应对这一挑战中，劳动力市场起着关键作用。然而，很多围绕资助社会保障所提出的问题基于一种假设，即增长不能产生足够的工作，向社会保障系统缴款的人较少而索取津贴的人却不断增多。然而，我们不应从分配现有工作的角度，而应从创造更多更好的工作角度出发。这一点对发展中国家尤为重要，这些国家的老年人贫困是日益引起关注的一个问题。在这些国家中，退休生活费用昂贵，很少有老年人能够支付得起。因此，重要的是探索逐渐扩大社会保障的方法，以向人们提供关乎其晚年的合理收入。充分就业是确保提供这类福祉的最佳途径。

今天的老年人有充分的理由寻求保持更长时间的积极就业，而且经济和社会需要他们的支持。然而，在体面的条件下延长工作寿命要求在有关老年人终身学习的基础上提高技能，改善工作条件，调整代与代之间的社会过渡，工作组织的新方法，以及雇主和老年工人中自身的新态度等诸方面采取一些补充措施。国际劳工组织，其三方结构，其劳工标准以及其它行动方式能够在发展新战略以应对这些挑战并在对老龄化带来的机会的充分利用方面发挥非常重要的作用。建议以一项综合性解决方案为基础举行一次一般性讨论，制定一项涵盖国际劳工组织文书、研究活动、技术合作和其它行动的有效行动计划，它有助于促进制定政策、战略和措施，确保一个体面和有保障的老年生活。



## 当前趋势

26. 世界正经历着剧烈的人口变化过程。全球范围，生育率在下降，人的寿命在延长。在过去 50 年中，全球妇女的预期寿命从 48 岁增至 68 岁，男子的年龄从 45 岁增至 64 岁。因而世界人口逐渐老化而且老化的速度越来越快。从现在起到 2050 年之间，60 岁以上的人口将从大约 6 亿增至 20 亿。<sup>10</sup> 尽管长寿是人类历史上一个最积极的人口现象，但是老龄趋势正在扭转着青年人占多数老年人占少数的传统金字塔。我们置身于“无声的演变”<sup>11</sup>，它已远远超出人口统计学的范围，人口老龄化对社会的所有阶层均产生重要的社会经济影响。
27. 国家间和区域间的老龄化趋势存在着差异。发展中国家仍拥有相对年轻的人口，而工业化国家的人口则相对老化。然而，发展中国家人口老化的速度要比工业化国家快，尽管艾滋病流行对人口的影响仍未得到充分评估。<sup>12</sup> 然而，目前估计在未来的 50 年中，发展中世界的老年人口预计将增长 4 倍。<sup>13</sup>
28. 但是，预期寿命的延长并未带来工作生命的延长。特别是在发达国家，过去几十年中，这些国家的平均退休年龄大幅度降低。由于技术变革和结构调整引起的失业的增加产生了各种减少劳动力供应的措施，促使提早离开劳动力市场。从而，这些国家正面临着诸多严重问题，这些问题包括养恤金制度资金的可得性，其公共部门的预算，对健康和社会保健系统的影响，以及越来越多的老年人可能被排斥在社会之外。
29. 尽管似乎有理由要求必须改变过去的人力裁减政策，但是存在着很多障碍，致使不易于扭转劳动力供应裁减的政策。例如，面临结构调整的公司更倾向于缩小规模而不是扩大就业。无论是在公立或私营公司中，规模的缩小仍伴随着提前退休。促进就业机会的全面增长仍是最重要的问题。此外，当劳动人口的短缺可能出现时，需要制定特殊政策（特别是在工业化国家）以保留大批老年工人加入劳动力队伍。政策方面的困难是，当很多国家可能仍受到过剩劳动力的困扰时却必须及早对老年工人的就业能力作出投资。

<sup>10</sup> 联合国人口司，世界人口展望，2002 年修订版。

<sup>11</sup> 秘书长科菲·安南的讲话，发起国际老年人年，1999 年。

<sup>12</sup> 参阅国际劳工组织向第二届世界老龄化问题大会（2002 年 4 月 8-12 日于马德里）提交的题为“一个包容老年人口的社会：就业和社会保护挑战”中的表 2“老龄化的速度”（60 岁和 80 岁以上人口比例的增长）。

<sup>13</sup> 秘书长科菲·安南在第二届世界老龄化问题大会（2002 年 4 月 8-12 日于马德里）上的发言：[www.un.org/ageing/coverage/pr/socm3.htm](http://www.un.org/ageing/coverage/pr/socm3.htm)。

- 30.** 在发展中世界，促进体面条件下的生产性就业尤为重要。因而将在资金的更大可得性的背景下制定社会保障筹资政策。在发展中世界的很多地区，集中了大量老年人的非正规部门的就业急剧增长。在这些国家中，缺乏或处于低水平的养老金使老年人为保障生存重返劳动力市场。老年贫困是一个日益引起关注的问题。显然有必要确保处理非正规经济中歧视问题的政策和计划特别针对最脆弱的人群，包括妇女和老年下岗工人，以及改进并扩大社会保障覆盖面，使之包括所有需要社会保护的人们。<sup>14</sup>

#### 国际劳工组织的反应

- 31.** 国际劳工组织对这些问题的反应主要包括制订标准，研究工作以及在最近开展的解决这些问题的国际努力中给予积极合作。特别针对老年工人需求的技术合作实际上并不存在，国际劳工组织也没有针对老年工人的具体信息来源。

#### 劳工标准和老年工人

- 32.** 有关工人基本权利的相关公约适用于各种年龄的所有工人。此外，还有不加任何具体限制的适用于所有工人的若干份国际劳工组织其它文书。<sup>15</sup> 在一系列有关工人住房、就业政策、中小型企业创造就业和农业中的职业安全与卫生主题的建议书中均特别指出老年人是具有特殊需求的人群组。<sup>16</sup>
- 33.** 与老年工人具体有关的唯一一份建议书是 1980 年老年工人建议书（第 162 号）。它将“老年工人”定义为因年龄增高在就业和职业方面易于遇到困难的所有人。它指出应在一项充分就业的整体和统一战略的基础上解决老年人的就业问题。<sup>17</sup> 这项战略应该对所有的人群组给予充分重视并确保就业问题不会从一个人群组转移至另一个人群组。它呼吁所有成员国通过一项促进所有年龄段工人的机会和待

<sup>14</sup> 参阅国际劳工大会第 90 届会议（2002 年）关于体面劳动和非正规经济的一般性讨论结论，PV25，第 371 段和 37k。

<sup>15</sup> 例如 1975 年人力资源开发公约（第 142 号），1983 年（残疾人）职业康复和就业公约（第 159 号），1985 年职业卫生设施公约（第 161 号），以及 1988 年促进就业和失业保护公约（第 168 号）。

<sup>16</sup> 参阅 1961 年工人住房建议书，（第 115 号）；1984 年就业政策（补充建议）建议书（第 169 号）；1998 年中小型企业创造就业的建议书，（第 189 年）；以及 2001 年农业中的安全和卫生建议书，（第 192 号）第 4.3 段。

<sup>17</sup> 这一做法的进一步有关方面在国际劳工大会第 89 届会议（2001 年）举行的关于社会保障的讨论中得到确认。它对这一问题的结论是，很多国家中的人口老化问题是一种对提前支付和付现款的养老金制度及对卫生保健开支均造成重要影响的现象。必须首先通过导致增加生产性就业数字的高水平的可持续经济增长而对这一挑战作出反应。

遇平等的国家政策并采取措施防止对老年工人的歧视，特别应注意下述方面：获得职业指导和职业介绍服务；结合他们的个人技能、经验和资历获得他们自己选择的就业；获得职业培训便利条件，特别是进一步的培训和再培训；以及就业保障和包括职业安全和卫生措施的工作条件。<sup>18</sup>

34. 理事会最近对这份文书进行了审查。<sup>19</sup> 在这项审查中就是否应更新这项文书或必须加以修订的问题提出了不同意见。理事会决定维持此项建议书的现状。
35. 国际劳工组织关于社会保障和人力资源开发的文书也与这方面相关。有关**社会保障**问题，针对性特别强的文书包括 1952 年社会保障（最低标准）公约（第 102 号），1967 年残废老年和遗属津贴公约（第 128 号）及建议书（第 131 号）。国际劳工大会第 89 届会议（2001 年）根据有关社会保障举行的磋商和一般性讨论审查了这些文书并决定予以更新。理事会还要求劳工局在这些文书方面提供技术援助，包括传播信息。
36. 关于**人力资源**，已更新 1975 年人力资源开发公约（第 142 号），目前正在修订其辅助的建议书（第 150 号）。国际劳工大会第 91 届会议（2003 年）就这一问题进行了第一次讨论，有关新建议书的拟议内容的结论特别提出促进一个终身学习的文化并使有特殊需求的人们，（明确地）包括老年工人获得教育和培训。<sup>20</sup>
37. 最后应指出的是，在**机会均等**方面，年龄并未列入 1958 年（就业和职业）歧视公约（第 111 号）第 1 段内被禁止的歧视理由中。然而，大约 35 个国家将年龄列入禁止歧视的理由中。这个问题已在关于扩大第 111 号公约第 1 条所列理由的一份建议中提出，这份建议已多次向理事会提交，但尚未得以保留。<sup>21</sup>

## 研究和国际协作

38. 国际劳工组织 90 年代初期开展的工作形成了有关老年工人培训的工作文件以及有关择定的经合组织国家在国家和企业针对老年工人特殊问题政策方面的经验。1995 年世界劳动报告和 1998 与 2001 年的世界就业报告都讨论了这个问题。

<sup>18</sup> 有关后一事项请参阅国际劳工大会第 91 届会议（2003 年）报告六，国际劳工组织在职业安全和卫生领域的标准相关活动，第 70 段。

<sup>19</sup> 在关于修订标准的政策问题工作组范畴内。参阅 GB.279/LILS/WP/PSR/4 号文件，第 21 页和 GB.279/LILS/3 号文件。

<sup>20</sup> 参阅国际劳工大会第 91 届会议，PV19，第 II 部分，人力资源委员会的报告，拟议结论，第 14(1)段。

<sup>21</sup> 参阅 GB288/2/1 号文件，第 29—42 段。

39. 国际劳工组织向八国集团特别座谈会和 1999 年 9 月在东京召开的有关积极老龄化会议提交了一份有关经合组织国家中的劳动力老化——经济与社会影响的文件。
40. 最近，国际劳工组织积极参与了第二届世界老龄化问题大会<sup>22</sup>（2002 年 4 月 8 – 12 日于马德里）及其本身参加大会的筹备工作，并提交了一份题为“一个包容老龄人口的社会：就业和社会保护问题”的报告。<sup>23</sup>
41. 大会通过了 2002 年马德里老龄问题国际行动计划和政策宣言。<sup>24</sup> 马德里计划要求改变所有部门的态度、政策和做法，以应对与老龄化有关的机会和挑战。它主张所有的老年人均能够在老年化中获得保障和尊严并作为享有所有权利的公民继续参加到社会中。就业问题被列入题为“老年人与发展”计划之第一优先方针的下述标题中：(i)工作和老龄化劳动力队伍；(ii)获得知识、教育和培训。这项计划强调实施《哥本哈根社会发展宣言》承诺 3 关于“促进充分就业的目标，将其作为经济和社会政策的基本重点”<sup>25</sup> 的重要性并建议将就业增长置于宏观经济政策的中心。它还提出实施各项政策确保终身教育和培训，研究老年工人对安全工作条件的特殊需求，<sup>26</sup> 以及促进能使所有工人获得基本社会保护/社会保障计划等方面的重要性。
42. 作为对第二届世界老龄化问题大会的一项后续行动，国际劳工组织参加了老龄问题部长级会议（2002 年 9 月于柏林）。会议由联合国欧洲经济委员会组织，并由德意志联邦共和国政府作为东道主。会议通过了 2002 年马德里老龄问题国际行动计划和柏林部长级宣言的区域实施战略。<sup>27</sup>
43. 最近，在 2002 年 11 月，国际劳工组织与德国和日本政府共同组织了一届关于欧盟加入国社会对话和老龄问题高级会议（布达佩斯）。在向会议提交的文件中，国际劳工组织提交了一份题为“欧盟加入国 — 俄罗斯联邦和乌克兰老年工人的就业促进政策”。报告的依据是在这些国家开展的一项对国家、地方和几个企业的

<sup>22</sup> [www.un.org.ageing/](http://www.un.org.ageing/)。

<sup>23</sup> 参阅 GB.283/ESP/5 号文件，（2002 年 3 月）。

<sup>24</sup> 参阅 EB.286/ESP/7 号文件（2003 年 3 月）。

<sup>25</sup> 社会发展世界首脑会议，哥本哈根社会发展宣言 — C 部分（[www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/decpartc.htm](http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/decpartc.htm)）。

<sup>26</sup> 还请参阅 2003 年国际劳工大会第 91 届会议报告四第 70 段，“国际劳工组织在职业安全和卫生领域与标准相关的活动”。

<sup>27</sup> [www.mica2002.de](http://www.mica2002.de)。

劳动力市场制度的调查。国际劳工组织还参加了八国集团关于就业问题的高级会议（2003年5月于巴黎）并提交了一份题为“促进老年人口的体面工作：行动者、伙伴和企业的社会职责”<sup>28</sup>的背景文件。

#### 拟议的方向

44. 目前问题的程度和重要性反映在国际劳工组织参与的众多国际活动中。就总体政策而言，劳动力市场在应对老龄化挑战中发挥的重要作用似乎已很清楚。促进充分的就业看来是确保人们在离开积极的就业之时获得有保证的养恤金的最佳方法。人数众多的老年人宁愿参加工作而不愿赋闲在家，同时经济和社会也需要他们的支持。然而，延长工作寿命要求采取相辅相成的措施，这些措施关系到在终身学习的基础上提高技能，改善工作条件，抵制年龄歧视，并在雇主、同事和老年工人本身之间树立一种新的态度。此外有必要检查目前不利于雇主雇佣老年工人以及使老年工人对于继续工作望而却步的那些不利因素。尽管老龄化本身并不是一个问题，但是它确实构成了政策挑战。公司、社会伙伴和政府需要采取应对机制和积极的政策。
45. 正如国际劳工组织目前的文书所表明的，国际劳工组织在若干份不同的公约和建议书中已经致力于（和正在致力于）老年工人的特殊需求。国际劳工组织似乎应该进一步考虑由正在发生的人口变化构成的挑战并向成员国提供就此问题开展一项全面讨论的机会。为使三方成员能够评估和制定一项与所有行动手段相关的战略，建议在有关此问题的一项综合措施的基础上举行一般性讨论，包括特别考虑国际劳工组织继续对在这一领域采取适当战略的贡献。
46. 除了推动对当前正在演变的趋势的研究之外，要求对现有资料进行深入研究，重点是确定地区差别的程度和特异性。应进一步重视确定特别针对老年工人的劳动力市场政策，例如包括为改进老年工人在劳动力市场中的位置而促进开办企业或自营就业；通过例如在达到法定退休年龄之前逐渐减少工时来逐步而灵活地从积极的工作生活过渡到退休；以及排除不鼓励雇主雇佣老年工人的不利因素。大会不妨将《全球就业议程》如何解决这些问题作为讨论重点。
47. 在制定和实施必要的措施抵制就业和职业中的歧视方面，应对老年人，特别是老年女工给以特别重视。
48. 此外，在人力资源开发方面应进一步考虑实施培训和留用老年工人的政策以帮助他们适应新工作场所的要求和机会，这方面可采取的措施包括利用作为长期战略

<sup>28</sup> 尚未出版。

的终身学习指导原则，提供职业指导，提供安置工作和寻找工作方面的帮助，帮助老年失业者安排工作。

- 49.** 在社会保障方面，今后若干年存在着三项主要挑战。第一，如何能使社会保障机制，特别是养老金、健康和长期保健在老年人口中以一种妥善和持久的方式予以资助？促进充分就业是处理人口变化的最强有力的杠杆，由于起作用的不是工作年龄人口与老年人口之间的比率，而是经济活动人口和不活动人口之间的实际比率。第二，作为生产性因素的社会保障作用如何能在促进就业、推动机构变革和促进经济增长的过程中得到进一步加强？这包括如何能通过不阻碍就业而有助于逐步和灵活的退休（例如通过针对性不强的失业、残疾、以及提前退休福利）政策顺利地工作过渡到退休的问题。第三，如何将社会保障的覆盖面扩大至最脆弱的人群组？<sup>29</sup> 这点特别适用于非正规经济中的老年人。为使最脆弱人群组至少能获得最低水平的社会保障，能构想出何种新的解决方案，特别是在低收入和中等收入国家中？
- 50.** 最后应提及，向老年工人提供一个安全和健康的工作环境是一个需要特别关注的重要问题，特别是查明和消除加速老龄化进程和降低工作能力的职业危害与工作条件。

## 结 论

- 51.** 根据如上所述，认为 2006 年国际劳工大会处理上述问题并研究与体面工作有关的老齡化和就业问题相关的挑战和机会正合时宜。这种讨论可作为国际劳工组织就此问题在今后开展活动的一个讲坛并确定重点领域。由于第二届世界老齡化问题大会召开已近四年，这将提供一个机会讨论迄今取得的进展及实施马德里计划今后的政策方向。在综合解决方案的基础上进行讨论能使三方成员对国际劳工组织在这一领域采取的所有行动手段有一个全球范围的了解，并能制定一项有关老齡化和就业的一致战略。

<sup>29</sup> “在撒哈拉南部非洲和南亚，法定社会保障人口覆盖率估计占工作人口的 5-10%，在一些情况中这一比率在下降。在拉丁美洲，国家与国家之间在覆盖率方面存在着很大差异，幅度在 10%至 80%之间。在东南亚和南亚，这一覆盖率的差异可在 10%和几乎 100%之间”。国际劳工组织：一个包容老齡人口的社会：就业和社会保护方面的挑战，国际劳工组织向第二届世界老齡化问题大会（2002 年 4 月 8-12 日于马德里）提交的文件。

## 第二部分 未来大会议程的建议

52. 这方面要讨论的议程项目包括下述建议。此外，关于童工劳动和保护儿童与青年问题，如果这一项目未被选入 2005 年大会议程，则建议它在 2006 年以后的大会框架内得到考虑。如导言中所指出，在 2006 年对这一项目进行一般性讨论，从时间上来说，将与安排在该年有关根据 1998 年工作中的基本原则和权利宣言的后续措施起草的有关童工劳动的综合报告的讨论时间相吻合。

### 社会保护

#### 3. 工作时间

##### 国际劳工大会有关工作时间的讨论

53. 鉴于自就此议题通过了国际标准以来，特别是自 1919 年工时公约（第 1 号）以及 1930 年（商业和办事处所）工时公约（第 30 号）以来在工作时间领域取得的显著进展，劳工局认为国际劳工大会讨论工作时间问题的时机已经成熟。因此，劳工局将拟定一项建议，内容是最后在国际劳工大会第 96 届会议（2007 年 6 月）上讨论有关工作时间问题方面的进展。

54. 然而，这一讨论采取的方向、重点和形式将取决于理事会就第 1 号公约和第 30 号公约的情况作出的决定。这项决定的作出将根据基于各国政府按照《国际劳工组织章程》第 19 条就这些公约提交的报告的一项一般性调查的结果，这项调查将在 2004 年期间进行，供大会第 93 届会议（2005 年 6 月）标准实施委员会进行讨论。<sup>30</sup>

### 研究和其它活动

55. 根据理事会 2002 年 11 月的决定，即应就工作时间问题开展进一步的研究，以便就此问题为今后的国际劳工大会拟定建议，劳工局开展了一项广泛的有关工作时间领域进展的研究和信息收集计划，并根据国际劳工组织三方成员的要求开展了技术合作活动，例如以研究为基础的研讨会和讲习班。这项计划包括下述主要内容：一份关于工业化国家工作时间问题的报告，它侧重于工人和雇主的需求与选择之间的关系，以及如何能将这些情况纳入工作时间的政策中；<sup>31</sup> 含有国际劳工组织成员国有关工作时间立法规定的工作时间问题在线法律数据库；以及一系列

<sup>30</sup> GB.286/13/2 号文件。

<sup>31</sup> Jon Messenger 编辑，*寻找平衡：工业化国家工人的需求与选择*（伦敦：Routledge，2004 年即将出版）。

有关发展中国家和经济转型期国家在工作时间和工作组织方面最新的统计和政策趋势的国家调查，它将为一份对全球工作时间进行对比分析报告提供基础。

- 56.** 这些研究共同享有出于在工作时间领域确保体面工作条件这一目标的一些主题。例如，研究探讨涉及工时和工作时间安排的方法，从而保护工人的安全并提高工人的健康和福利。<sup>32</sup> 在安排工作时间方面也应对性别差异给予注意，分析这些差异对性别平等目标的影响，并考虑哪种工作时间形式能够推动妇女在劳动力市场和社会上的地位。有关研究的重点是现行工作时间安排对一些情况的影响，这些情况包括工人能够在劳动报酬以及家庭生活和其它非工作性职责和兴趣之间找到平衡，同时研究如何能以不损害性别平等的方式促进工作/家庭生活的平衡。最后，劳工局的研究计划也力图确定不仅能够提高体面工作条件而且也能推动生产率,包括灵活的工作组织形式，以及采用能够促进工作 / 生活平衡的政策给企业带来的好处。
- 57.** 这些研究成果加上根据三方成员的要求开展的技术合作活动将为确定第 1 号和第 30 号公约的情况以及为国际劳工大会对工作时间问题发展方面建议的今后讨论方向和内容提出基本意见。

#### 4. 防止工作场所的性骚扰

##### 问题所在

- 58.** 工作中的性骚扰作为一个重要问题已日趋明朗化 — 尤其对女职工而言。它是工作场所平等待遇的障碍。对这个问题的认识日益提高的一个原因是，目前在所有国家，妇女在劳动力队伍中的份额正日益增加。最近在整个地区进行的国家和地方调查表明，至少有 50% 的工作妇女曾经历过工作中的性骚扰。这种经历对于妇女、企业和社会的负面影响最近已通过文件证实并于 2001 年在亚太地区得到讨论<sup>33</sup>。当前在一些地区，男子亦报告经历过性骚扰，<sup>34</sup>并制定了一系列预防措施。例如，世界各地越来越多的国家制定了国家一级的立法条例，明确禁止这种工作场

<sup>32</sup> 参阅 Anne Spurgeon: *工作时间: 它对安全和健康的影响* (国际劳工组织和 OSHRI, 2003 年)

<sup>33</sup> Haspels, Kasim, Thomas 和 McCann: *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific*, 国际劳工组织, 2001 年, 曼谷; 及关于国际劳工组织 / 日本有关亚太地区反对工作中的性骚扰行动地区三方会议的报告, 槟榔屿(马来西亚), 2001 年 10 月 2-4 日。三方会议取得了协商一致意见, 即.工作中的性骚扰是一个严重的问题, 需要在不论其发展水平的所有国家中加以解决。它是对工人尊严的冒犯。它侵犯了妇女和男子的基本人权和工人的权利, 它构成职业安全与卫生危害, 并对生产力产生不利影响。

<sup>34</sup> 参与欧洲委员会的正式网址:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/apr/092\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/apr/092_en.htm).



所的不良待遇。<sup>35</sup> 采取的措施不一而同，但最普遍的方法是将有关骚扰的条款纳入平等待遇或性歧视措施范围。<sup>36</sup> 一些国家还制定了专门针对性骚扰的法律。<sup>37</sup> 为顺应这些趋势，在那些没有专门立法的国家，平等待遇、歧视和劳动法条款则被解释也适用于性骚扰。<sup>38</sup> 在很多国家中，立法也是近期的事。其中一半以上颁布了专门解决性骚扰立法的国家是自 1995 年至今这段时间第一次立法。<sup>39</sup>

- 59.** 就性骚扰问题制定相应政策的雇主人数近十年来也有所增加。有关工业化国家的信息多一些，但发展中国家也有实例。在这期间，人们普遍承认，预防的首要作用在于工作场所的具体措施。此外，政府、雇主组织和工人组织，以及非政府组织还采用了一系列其它方式，以增援国家立法和没有立法的国家。这其中包括业务守则、准则、培训计划和宣传活动。
- 60.** 在国际层面，至今还没有一项专门针对性骚扰的具有约束性的国际公约。唯一的一项明确禁止这种行为的国际公约是国际劳工组织的 1989 年《土著及部落居民公约（第 169 号）》。其中第 20 条明确禁止对土著及部落妇女和男子的性骚扰。然而，这种国际条约的欠缺并不意味着性骚扰问题在国际上未得到重视。国际劳工组织和联合国范围内的国际论坛和监督机构都曾明确谴责性骚扰，并认为现有的关于人权、基本性别的歧视、对妇女的暴力和职业安全与卫生的国际文书已包含对性骚扰问题的制约。如在联合国范畴，“消除对妇女歧视委员会”<sup>40</sup> 就把性骚扰作为性歧视和对妇女施加暴力的一种表现形式；1995 年在北京举行的第四届世界妇女大会通过的“行动纲领”<sup>41</sup> 也涉及到性骚扰问题。性骚扰还同时被认为是侵

<sup>35</sup> 根据一项不完全统计清单：阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴哈马、孟加拉国、比利时、伯利兹、加拿大、哥斯达黎加、多米尼加共和国、斐济、芬兰、法国、德国、圭亚那、洪都拉斯、香港（中国）、冰岛、爱尔兰、以色列、日本、南韩、莱索托、卢森堡、毛里求斯、纳米比亚、荷兰、新西兰、巴拿马、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、泰国、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、委内瑞拉。

<sup>36</sup> 澳大利亚、奥地利、芬兰、圭亚那、爱尔兰、日本、南非、瑞典、瑞士、乌拉圭。

<sup>37</sup> 比利时、伯利兹、哥斯达黎加、以色列、卢森堡、菲律宾。

<sup>38</sup> 希腊、印度、联合王国、美利坚合众国。

<sup>39</sup> 哥斯达黎加、芬兰、巴拉圭、菲律宾、斯里兰卡和瑞士（1995 年）；伯利兹（1996 年）；圭亚那和乌拉圭（1997 年）；爱尔兰、以色列、毛里求斯、葡萄牙、南非、坦桑尼亚联合共和国和泰国（1998 年）；斐济、日本和委内瑞拉（1999 年）；卢森堡（2000 年）。

<sup>40</sup> 关于对妇女施加暴力第 19 号一般性建议书。联合国关于对妇女施加暴力特别报告员的职权范围也包括了性骚扰问题。

<sup>41</sup> 第四届世界妇女大会（北京，1995 年 9 月 4 日至 15 日）的报告（A/CONF.177/20，1995 年 10 月 17 日，纽约，1995 年），第 13 段和战略目标 F6。

犯人权的问题。<sup>42</sup>在地区一级，欧盟把性骚扰问题作为基于性别的暴力和歧视来对待<sup>43</sup>；而美国州组织则把性骚扰更主要看成是对妇女实行暴力的一种表现<sup>44</sup>。劳工局“实施公约与建议书专家委员会”依据第 111 号公约，把性骚扰解释为基于性别的一种歧视形式。近十年来，国际劳工组织只举行过少数几次会议专门讨论这一议题。但在许多其它活动中都把它列为诸议题之一。

- 61.** 在明文禁止性骚扰的国家中，有相当一些国家没有在立法中为性骚扰作出定义，只是留由决策机构对行为的种类及所禁止的情形作出解释。虽然世界各地在法律、守则、政策、法院裁决及集体协议中所使用的定义不一，但一般来说，都包含以下诸要素：
- 有违妇女或男子尊严的带有两性性质的行为和其它基于性别的行为，这类行为不为接受方欢迎，不合情理，并对其是一种冒犯；
  - 个人对这类行动的拒绝或屈从被明显或隐晦地用来作为做出影响该人工作之决定的根据；或
  - 对接受方造成恐吓、敌意和羞辱工作环境的行动。
- 62.** 在那些为性骚扰下定义的国家中，往往都把性骚扰比作对接受方既不合情理又不受欢迎的行为。所谓不合情理，还可进一步依照当代的文化规范和对构成性骚扰的不同理解作出解释。在很多情况下，“禁止”范围不仅涉及性行为（不当触摸、性评论、性暴力等），有些还包括基于性别的行为（因为受害者是一名妇女，或一名男子（后者可能性较小）而促发的骚扰行为。
- 63.** 对性骚扰的潜在受害者和肇事者加以确定可有多种方式。有些措施规定，只有受害者的上司才有可能对性骚扰负责；而另一些措施则禁止同事甚至下级所犯的骚扰行为。有些关于性骚扰的定义认为男子也可能是受害者，而其它解释则仅限于直接针对妇女的行为。至于同性别骚扰和同性恋骚扰是否被承认，也有不同解释。

<sup>42</sup> 例如，在 1993 年于维也纳举行的世界人权大会（联合国 Doc.A/CONF.157/23（1993 年）上。

<sup>43</sup> 欧洲议会，1986 年 6 月 11 日关于对妇女实行暴力的决议（OJC 176，1986 年 7 月 14 日）第 79 页；欧洲委员会，保护妇女及男子在工作中的尊严建议书，1991 年。

<sup>44</sup> 关于对妇女施加暴力美国国内公约，第 2 条(b)。

64. 关于雇主的责任和职责，也有不同观点。法律条文往往规定雇主应对负有监管职责雇员的行为负责。但雇主对受害者的同事或下级的行为，以及发生在其工作场所的非雇员人员（包括客户、承包商及顾客）的行为应负多大责任，则意见分歧较大。此外，性骚扰法律要求雇主应尽的责任从对事件的发生做出反应，到有责任制订具体措施或保证工作场所不出现性骚扰。至于工人或他们的代表应在多大程度上参与制定和执行工作场所的有关措施，也有多种看法。
65. 关于纠正和制裁措施，根据禁止性骚扰的法律条文，可实行法律制裁。譬如，在大多数刑法体制下，对肇事者可处以坐牢和罚款。但受害者得不到赔偿，雇主也不会被要求制定工作场所的预防措施。然而，确有一些国家制定了具体条文，其纠正和制裁措施直接针对工作场所的性骚扰，如，要求骚扰者向受害者作出将与工作相关的损失考虑在内的赔偿，或要求雇主制订和有效地执行一项预防措施。

#### 拟议解决办法

66. 建议进一步研究性骚扰问题，并着手进行准备工作，目的是评估政府、雇主和工人为杜绝性骚扰可能采取的战略及措施，以及劳工局应如何支持这些措施，包括制订可供其三方成员采用的实用工具。除了继续调研工作，还须提供在三方成员之间开展对话的机会。2001年10月在马来西亚举行的“亚太地区反对工作场所性骚扰行动地区三方研讨会”即为劳工局近年来首次组织的地区性论坛，与三方成员共同探讨这一领域出现的快速变化。研讨会引发了这一地区对标准制订适宜性的不同观点：工人代表呼吁制订一项国际标准，雇主代表认为新标准没有必要，而政府则希望“在国际劳工组织有关性骚扰的任何公约制订之前，劳工局应发挥更积极的作用，在性骚扰问题上，向成员国提供信息资料和帮助，并加强它们对问题的认识”；<sup>45</sup> 建议继续进行国家或地区一级的三方磋商，或许召开一次有关预防性骚扰的专家会议。在这些准备工作的基础上，方有可能评价性骚扰问题是否适合制定标准。

#### 建议的由来

67. 专家委员会在1988年就业和职业平等问题一般性调查工作中讨论了性骚扰问题。1996年的平等与就业特别调查中也涉及到这一问题。<sup>46</sup> 有几次专家会议亦把性骚扰问题列入讨论范围。如1989年的“妇女特别保障措施与机会待遇平等专家会

<sup>45</sup> 亚太关于反对工作场所性骚扰行动地区三方研讨会（2001年10月2日至4日，槟榔屿）的报告。

<sup>46</sup> 特别参阅，特别调查第39、40、179和180段。

议”就把个人安全，包括性骚扰，看作是一个对妇女的影响多于男子的健康和安全问题。1990年的“工业化国家中的男女就业机会待遇平等三方专题讨论会”强调企业一级措施的重要作用。1997年召开的“冲破无形障碍：妇女参与管理问题三方会议”提到了政府和社会伙伴在推动有关防止性骚扰和其它形式的歧视政策方面的重要作用。部门一级的会议也涉及到性骚扰问题，<sup>47</sup>如法官会议，<sup>48</sup>以及在地区一级，1993年在马尼拉举行的性骚扰问题三方研讨会<sup>49</sup>和2001年在马来西亚召开的国家及地区级研讨会。

#### 与现有文书的关系

- 68.** 如上所述，至今任何组织通过的唯一明确禁止工作场所性骚扰的国际公约就是国际劳工组织的1989年《土著和部落居民公约》（第169号）。然而，“实施公约与建议书专家委员会”已证实，根据1958年《（就业与职业）歧视公约》（第111号）<sup>50</sup>，它将性骚扰视为性歧视的一种形式。因此可以说，制止性骚扰的行动早已在推进实施第111号公约的范围内展开，或从更加广泛的意义上说，是在《工作中的基本原则和权利宣言》的范围内开展和得以促进。

#### 研究与准备工作的进展情况

- 69.** 劳工局已开始就工作中性骚扰问题的动态和解决问题的办法展开调研。1992年版的《工作条件文摘》收集了23个工业化国家在性骚扰问题上制订的法律条文和企业政策、国际组织采取的行动，以及政府、雇主组织和工人组织及非政府组织所建议的措施。最近，一份于1999年出版的注释文献目录广泛地介绍有关这一领域的文献著作。在亚洲地区，已经起草了一份关于性骚扰立法与实践之发展的分析报告。另一份涵盖所有地区的报告也正在准备之中。<sup>51</sup>一些其它出版物也对性骚

<sup>47</sup> 如见，1992年健康与医疗服务常设技术委员会（STC/HMS/1/1992/13，程序说明）的报告，第17和18段。

<sup>48</sup> 就业中的平等问题：法官和评估员次地区研讨会，1999年在津巴布韦，2000年在特立尼达和多巴哥及2001年在乌干达召开。

<sup>49</sup> 国际劳工局，亚太地区办事处，致力于亚太工作世界中的两性平等（技术报告供讨论，1999年10月6-8日，第四届世界妇女大会后续行动亚洲地区磋商会，马尼拉）（日内瓦，国际劳工局，1999年。）

<sup>50</sup> 国际劳工组织，就业与职业平等（关于第111号公约就业与职业平等的特别调查）（日内瓦：国际劳工局，1996年）。

<sup>51</sup> 国际劳工局，供讨论的技术报告，亚太地区反对工作场所性骚扰行动（日内瓦/曼谷，2001年）。

扰问题作了专题研究或把它纳入更广泛讨论中的一部分。<sup>52</sup> 在筹备“亚太地区反对工作中性骚扰行动地区三方研讨会”（2001年10月2-4日，槟榔屿）的过程中，劳工局委托该地区完成几项调查报告，其中对这一领域的国家发展情况进行了回顾。<sup>53</sup> 还应指出的是，劳工局已建议举行一个关于“工作中骚扰与暴力”专家委员会，目的是制定一项对此问题的业务守则。

## 前 景

- 70.** 随着人们对工作场所性骚扰问题认识的不断提高，在制订有效办法以明确问题定义并解决问题方面的经验也正在增加。可是，目前，大多数国家还没有针对性骚扰的专门立法。在有立法的地方，国家立法也是近期的事。因此，成员国在制订符合本国国情的应对措施及研究不同方式的有效性方面还缺乏经验。此外，虽承认问题的重要性，但对问题的具体认识，仍存在疑问。在企业一级，经验和知识的积累正在增加，但大部分却仅限于少数企业。即便是这些经验，有关企业之外对其了解也甚微。因此，迫切需要将这工作实地经验收集整理成册，并从性骚扰立法和其它措施的成功或失败经验中吸取教训。更重要的是，有必要在国家和地区一级进行三方对话，就最终在这一领域制定国际劳工组织标准的潜在性质取得共识。
- 71.** 劳工局正在准备一份针对这一问题的报告，其中涉及它的性质及程度、有关法律和法理的趋向、以及企业的政策和计划。报告将对1992年《工作条件文摘》中有关择定工业化国家的信息进行更新，特别是将它的信息库扩大到涵盖发展中国家。以此报告为基础，并结合有针对性的国家一级的初步调研结果，劳工局将建议在今后的两年期内，召开新的关于工作场所性骚扰问题的地区性会议，以作为2001年10月“亚太反对工作场所性骚扰行动地区三方研讨会”的后续行动。劳工局将因此建议举行一次专家会议。这次会议将不仅提高人们对性骚扰问题关切的重视程度，同时还将为在国际劳工组织的三方成员和专家之间产生互动提供一个机会，确定共同关心的问题与共识，为在这一领域最终制定标准（如理事会作此决定）形成基础。

<sup>52</sup> 如见，Ariane Reinhart, 性骚扰：解决工作场所性骚扰问题 — 管理信息册（日内瓦：国际劳工局，1999年）和 Naina Kapur, “工作场所的性骚扰 — 印度性骚扰法律指南”见 Aanchal Kapur, ed, 印度的女工权利：问题与战略 — 防卫指南（新德里：国际劳工组织，1999年）第119页；和 Wirth, L: “工作中性骚扰”，促进工作中的性别平等，将远见变成现实，ed. Eugenia Data-bah, Zed 图书有限公司，1997年，伦敦和纽约。

<sup>53</sup> 劳工局东亚多专业咨询工作队及曼谷分局：供讨论的技术报告，国际劳工局/日本关于反对亚太工作场所性骚扰行动地区三方研讨会，2001年10月2-4日，马来西亚，槟榔屿（曼谷，劳工局，2001年）。

## 5. 关于 2003 年大会职业安全与卫生决议的后续行动

- 72.** 作为 2003 年 6 月举行的关于综合性解决方案的一般性讨论的结果，大会起草了一份这一领域的全球行动战略，内容包括确定修订这一领域现有文书的重点和制定新文书。已向理事会建议将有关在职业安全与卫生领域建立一个宣传促进框架而制定一项新文书的问题列入第 95 届会议（2005 年）<sup>54</sup>的议程项目。
- 73.** 大会确定的其它标准制订重点包括修订 1963 年机器防护公约（第 119 号）和 1963 年建议书（第 118 号）；1919 年（妇女和儿童）铅中毒建议书（第 4 号），1919 年白磷建议书（第 6 号）；1921 年（油漆）白铅公约（第 13 号），1971 年苯公约（第 136 号），以及 1971 年建议书（第 144 号）。根据这些重点，劳工局将拟定和提交标准制订建议供理事会在今后的大会上考虑。

## 社会对话（特定类别工人）

### 6. 针对港口工作的综合性做法

- 74.** 理事会第 285 届会议（2002 年 11 月）审议了由劳工局编写的一份载有未来大会议程建议的文件。<sup>55</sup>理事会决定<sup>56</sup>应对港口工作的综合做法作进一步的研究，旨在就这一主题拟定一项建议提交未来一届国际劳工大会。
- 75.** 本更新建议包括了自 2002 年 11 月以来的有关事态发展以及进一步研究的初步性结果。劳工局建议，理事会将港口工作综合性做法的一般性审议最早推迟至 2007 年（见下文第 83 段）。
- 76.** 自 2002 年 11 月以来，国际劳工组织颁发了 5 个新的使用《港口工人发展方案》（PDP）许可证并对有些用户提供教员培训方面的技术援助。劳工局还修订了 PDP 第 P.3.1 单元（危险货物的港口装卸），以反映海事组织国际海运危险品规则的最新版本的内容。初步的研究显示，在散装货物码头领域进一步扩大 PDP，将会最好地满足港口行业目前的优先需要。劳工局将继续就 PDP 最佳推广方式进行研究并采取相应的行动。

<sup>54</sup> GB.288/2/1 号文件。

<sup>55</sup> GB.285/2 号文件，第 16、156—166 段。

<sup>56</sup> GB.285/2 号文件，第 21 段。

77. 由于本行业发生快速的技术和结构变革，劳工局最近编写了港口安全与卫生业务守则修订草案。该草案将现有的码头工作守则和指南合并成单一的文件，将在港口保安、安全和卫生问题专家三方会议上审议（2003年12月8日至17日于日内瓦）。<sup>57</sup>专家会议还将审议2003年7月由劳工组织/海事组织港口保安联合工作组提出的港口保安业务守则草案。<sup>58</sup>
78. 为推动将社会和环境关注纳入港口行业，劳工局作为其贡献的一部分，编写了“港口卫生与安全审计手册”草稿，正在对该稿作内部审查。该手册的目的是要协助管理部门和港务局、港口管理人员、泊位/码头业主以及介入港口经营的其它方面评估他们对国际劳工组织标准及其自己的政策和国家要求的遵守情况。该活动将加强国际劳工组织的工作与环保的联系。
79. 对港口有关问题的任何审议应与各种运输模式：海运和内河水运、公路、铁路以及航空运输联系起来。这种做法体现了21世纪供应链多式联运的特点。因此，要在港口工作领域对制订标准或其它标准相关活动采取综合做法，就必须在国际劳工组织所有与运输有关的标准之间建立关联并查明缺口。在这方面，理事会决定<sup>59</sup>应该修订1979年(公路运输)工时与间歇公约（第153号）和1929年（航运包裹）标明重量公约（第27号）并请成员国就取代1920年（内河航运）工时建议书（第8号）的可能必要性提供情况。2005年9月的海事大会也将审议通过一个合并了的、新的海事劳工标准。
80. 也需顾及与其它组织与港口有关的工作。有时它们会影响到国际劳工组织，甚至发生工作重叠。例如，2002年公布的“世界银行港口改革工具包”包括了一个“劳动改革与相关社会问题”模块，这与1996年5月在日内瓦举行的一次“港口行业结构调整造成的社会和劳工问题三方会议”所通过的结论<sup>60</sup>很有关联。另一例子是国际海事组织请求<sup>61</sup>国际劳工组织协助，在国际劳工组织第152号公约与按照国际海上人命安全公约规定自2004年1月起生效的国际海运危险品规则（海运危规）之间建立必要的联系。提出请求的理由是必须将海运危规的施行推广到参与海运

<sup>57</sup> GB.287/12号文件，第17—22段。

<sup>58</sup> ILO/IMO WGPS/2003/8号文件。

<sup>59</sup> GB.283/LILS/WP/PRS/1/2号文件，第7、48段。

<sup>60</sup> TMPI/1996/10,第3、4、5、6、20段。

<sup>61</sup> 2001年1月26日给局长的信（基于海事组织MSC72/18/2和DSC6/WP.8/Add.1两份文件）。

危险品货物包装和运送的所有海岸边利害方，以确保全面的执行。这尤其与上述对国际劳工组织港口安全与卫生以及保安业务守则的修订工作有关。

81. 相类似的，联合国系统以外的其它组织的工作有时也需要予以考虑，例如国际标准化组织（ISO）于 1995 年颁布了 ISO 6364 第三版（货运集装箱—集装箱的编码、识别和标示），而该文书与 1929 年（航运包裹）标明重量公约（第 27 号）的拟议中的修改有着很大关联。
82. 如果综合地处理港口体面劳动问题，那么，这种做法会带来下列潜在效益：宣传国际劳工组织的有关公约和建议书，拟定一个港口保安、卫生和安全业务守则，在结构调整和私营部门参与过程中提供咨询服务和指导，将国际劳工组织与港口有关的文书同联合国其它组织和非联合国组织的有关文书挂钩，扩大 PDP（港口工人发展方案）的范围和执行以及加强国际劳工组织的工作与环保之间的联系。建议对港口工作的综合做法进行一般性讨论，主要目的是要在该领域拟定一项国际劳工组织与标准相关活动的行动计划，以便解决任何查明的差距并进一步加强国际劳工组织与港口工人有关的目标的努力。这也将有助于国际劳工组织在该领域的标准以外的相关工作更具针对性。
83. 然而，鉴于劳工局已经对 2004 和 2005 年讨论海事和渔业问题作了承诺，在上述专家会议和 2005 年海事大会得出结果之前，劳工局建议将有关港口工作综合做法的一般性讨论最早推迟至 2007 年审议。
84. 劳工局将继续对有关问题作进一步的研究，在适当的时候，将就未来大会对有关港口工作综合做法的一般性讨论拟订更新的建议。

2003 年 10 月 10 日，日内瓦。

待决问题：第 10