

第五项议程

## 标准倡议：对其实施情况的全面审议

### 文件的目的是

本文件记录了迄今为止标准倡议所取得的具体成果，该倡议旨在通过标准审议机制提高国际劳工标准的相关性并巩固关于权威监督体系方面的三方共识。按照理事会 2017 年 3 月批准的工作计划，将对根据第二个目标所采取的行动进行审议。本文件提出了一项决定草案，其中反映了就在百年庆典之后仍有待完成的工作寻求指导的领域(见第 84 段)。

**相关的战略目标：**所有四大战略目标。

**主要相关成果/跨领域政策驱动因素：**成果 2：国际劳工标准的批准与实施及关于国际劳工标准的跨领域政策驱动因素。

**政策影响：**将取决于理事会讨论的结果。

**法律影响：**将取决于理事会讨论的结果。

**财政影响：**将取决于理事会讨论的结果(理事会文件 GB.332/INS/5(Rev.)第 23 段提供了关于可能产生的预算影响的估算)。

**需采取的后续行动：**将取决于理事会讨论的结果。

**作者单位：**国际劳工标准司(NORMES)。

**相关文件：**理事会文件 GB.332/INS/5(Rev.)、GB.332/PV、GB.331/INS/5、GB.331/INS/3、GB.331/POL/2、GB.331/PFA/5、GB.331/PV、GB.329/PV、GB.329/INS/5、GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)、GB.328/PV、GB.328/LILS/2/2、GB.328/INS/6、GB.326/PV、GB.326/LILS/3/1、GB.323/PV 和 GB.323/INS/5。

## 目 录

	页次
导 言.....	1
目标 1 – 通过标准审议机制提高国际劳工标准的相关性.....	2
向理事会提交三方商定的建议.....	3
标准分类.....	4
查找需要标准制订行动加以填补的覆盖面缺口.....	5
切实可行且设有时限的后续行动.....	5
确保提出有力建议，吸取经验教训和指引未来方向.....	7
目标 2 – 巩固在权威监督体系方面的三方共识.....	10
关于加强监督体系的共同指导原则.....	10
监督体系的价值是不容置疑的.....	10
.....以及三方成员肩负着进一步加强监督体系的责任.....	10
改进工作务必提升体系的稳健性、相关性和可持续性.....	10
.....以及其程序应该具有效率并产生效力.....	11
监督体系必须透明、公平和严谨，从而带来一致和公正的结果.....	11
重点领域 1：程序之间的关系.....	11
1.1. 关于整个监督体系既定做法的指南.....	11
1.2. 监督机构间的定期对话.....	12
重点领域 2：规则和惯例.....	12
2.1. 审议第 26 条程序的编纂情况.....	13
2.2. 审议第 24 条程序的运行.....	13
2.3. 审议确保法律确定性的进一步措施.....	14
重点领域 3：报告和信息.....	15
3.1. 精简报告.....	15
3.2. 与各组织共享信息.....	21
重点领域 4：范围和实施.....	22
4.1. 监督机构的明确建议.....	22
4.2. 国家层面系统化后续行动.....	23
4.3. 审议第 19 条 5(e)款和 6(d)款的潜力.....	24
监督机构对其工作方法的审议.....	26
大会标准实施委员会.....	26
实施公约与建议书专家委员会.....	28
结社自由委员会.....	29
决定草案.....	31

附 录

I.	理事会在其第 334 会议(2018 年 10 月至 11 月)上就强化监督机制作出的决定 .....	33
II.	供理事会讨论的有关强化监督体系的工作计划和时间表 .....	35

## 导 言

1. 在其第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)上, 理事会要求劳工局与三方成员协商后向第 335 届会议(2019 年 3 月)提交一份关于在落实理事会 2017 年 3 月修订的标准倡议工作计划方面进展情况的报告, 包括有关监督机构为加强三方性、一致性、透明度和有效性而在审查和可能进一步改进其工作方法方面取得的进展情况的信息。理事会 2018 年 11 月决定的全文载于附录 I。
2. 标准倡议源自理事会在第 323 届会议(2015 年 3 月)上作出的一项有关罢工权和全国性罢工行为的模式与实践的决定, 而在此届会议之前召开了关于 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的三方会议。实质上, 该决定设想的标准倡议将包括:  
(a) 在标准审议机制下建立一个三方工作组(SRM TWG); (b) 要求实施公约与建议书专家委员会(CEAR)主席和结社自由委员会(CFA)主席联合撰写一份报告, 该报告是关于与《国际劳工组织章程》第 22、第 23、第 24 和第 26 条相关的不同监督程序的相互关系、运行情况和可能的改进之处以及结社自由的控诉机制。
3. 正如局长在提交给 2013 年国际劳工大会第 102 届会议的报告中所提议的那样,<sup>1</sup> 标准倡议成为了七项百年倡议之一, 从而在三方共识的牢固基础上, 通过明确、强大和最新的国际劳工标准体系和权威的标准监督体系加强了国际劳工组织第二个百年的规范作用。
4. 理事会在其第 326 届会议(2016 年 3 月)上讨论了专家委员会主席和结社自由委员会主席的联合报告。在第 329 届会议(2017 年 3 月)上, 理事会批准了一项加强监督体系的修订后工作计划, 其中围绕四大重点领域提出了十项建议。理事会在第 331 届(2017 年 10 月至 11 月)和第 332 届(2018 年 3 月)会议上审议了这些建议。工作计划的更新版本见附录 II。与此同时, 监督机构进行了一系列讨论, 以审查其工作方法。<sup>2</sup>
5. 理事会在其第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)上批准了关于建立监督机构电子文件与信息管理系统以及编写一份关于监督体系既定做法指南的措施和费用。经进一步讨论, 各小组的意见进一步趋同, 三方最终形成了牢固的共识, 这体现在第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)上通过的决定之中。与此同时, 三方工作组举行了四次工作会议, 每次会议之后都向理事会提出了三方商定的建议。一旦理事会决定审议其初步

<sup>1</sup> 局长报告, 报告一(A)《迎接国际劳工组织一百周年纪念: 现实、复兴与三方承诺》, 国际劳工局, 日内瓦, 国际劳工大会, 第 102 届会议, 2013 年。

<sup>2</sup> 理事会文件 GB.329/PV, 第 148 段。

工作计划中所列的八项就业政策文书，并审查针对以前确定为过时的另外一项就业政策文书而采取的后续措施，则三方工作组将于 2019 年 9 月举行第五次会议。<sup>3</sup>

## 目标 1 – 通过标准审议机制 提高国际劳工标准的相关性

6. 自 2015 年成立以来，标准审议机制三方工作组已分别于 2016 年 3 月和 10 月、2017 年 9 月和 2018 年 9 月召开了四次会议。第一次会议召开之后，理事会批准三方工作组通过由 235 项国际劳工标准组成的初步工作计划，<sup>4</sup>并向特别三方委员会(STC)转交了 68 份文书。设立特别三方委员会，是为了处理与经修订的《2006 年海事劳工公约》(MLC, 2006 年)相关的事宜。<sup>5</sup>第一组 34 项文书已提交特别三方委员会第三次会议(2018 年 4 月)审议；<sup>6</sup>第二组 34 项文书将在其第四次会议(2021 年 4 月)上提交。在第二次会议上，三方工作组审查了针对以前确定为过时的 63 项文书而采取的后续行动，涉及大约 21 个副主题。<sup>7</sup>在第三和第四次会议上，三方工作组审议了其初步工作计划中所列关于职业安全与卫生、劳动监察和劳动统计方面的 28 项文书。<sup>8</sup>1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)已被 2017 年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)所取代。因此，在标准审议机制三方工作组初步工作计划中所包含的 235 项国际劳工标准中，仍有 75 项文书有待审议。
7. 在理事会 2016 年 10 月至 11 月对标准倡议进行全面审议之时，<sup>9</sup>三方工作组已举行了前两次会议。在 2017 年 3 月的会议上，理事会对三方工作组的运行情况进行了第

<sup>3</sup> 理事会文件 [GB.334/LILS/3](#)，第 4 段。

<sup>4</sup> 请注意，标准审议机制三方工作组在第二次会议上将初步工作计划包含的文书数量从 231 份修改为 235 份。

<sup>5</sup> 理事会文件 [GB.326/LILS/3/2](#)。

<sup>6</sup> 理事会文件 [GB.334/LILS/2\(Rev.\)](#)列出了有关对审议文书分类和采取可能的后续行动的建议。

<sup>7</sup> 理事会文件 [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#)。

<sup>8</sup> 在第三次会议上，三方工作组审议了 19 项有关职业安全与卫生(一般规定和具体风险)的文书：[GB.331/LILS/2](#)。在第四次会议上，三方工作组审议了 9 项有关职业安全与卫生(具体活动部门)、劳工统计和劳动监察文书；并审查了针对另外两项过期文书所采取的后续行动，这两项文书属于三方工作组 2016 年 10 月第二次会议上首次审议的那些主题领域：[GB.334/LILS/3](#)。

<sup>9</sup> 理事会文件 [GB.328/INS/6](#) 和 [GB.328/PV](#)，第 108 段。

一次评估。<sup>10</sup> 根据三方工作组主席和副主席提供的报告，理事会注意到三方工作组已着手工作，并决定不迟于 2020 年 3 月进行进一步评估。<sup>11</sup>

8. 对三方工作组运行情况的审议涉及其履行职责方面所取得的成就。根据三方工作组的职权范围，其任务是审议标准，就以下事项向理事会提出建议：<sup>12</sup>
- (a) 经审查的标准的状态，包括最新标准、需修订的标准、过时标准以及其他可能分类标准的状态；
  - (b) 查明覆盖面缺口，包括需制订新标准的缺口；
  - (c) 确实可行和有时限的后续行动(视情况而定)。

### 向理事会提交三方商定的建议

9. 三方工作组每次召开会议之后都向理事会提出了三方同意的建议。成员之间的讨论基于其与正在讨论的复杂广泛议题有关的不同经验和各种观点，具有真诚坦率、富有建设性和态度坚定的特点。<sup>13</sup> 鉴于该项工作的复杂性，因而尤其需要开展建设性的三方对话，制定创新性解决方案。<sup>14</sup> 三方工作组已强调它在以下方面发挥的关键机构作用，即确保国际劳工组织拥有一套能够应对劳动世界格局不断变化的明确、有力和最新的国际劳工标准体系，以保护工人并兼顾可持续企业的需求；<sup>15</sup> 同时强调也有必要确保其在缩小监管差距和鼓励批准最新公约和议定书方面后续工作的有效性和影响力。<sup>16</sup>

<sup>10</sup> 根据三方工作组的职权范围第 26 条，“理事会应定期对三方工作组的运行情况进行评估”。

<sup>11</sup> 理事会文件 GB.329/LILS/2，第 3 段；理事会文件 GB.329/PV，第 580–589 段。

<sup>12</sup> 三方工作组职权范围第 9 条。三方工作组于 2018 年 9 月回顾了第一次会议在此方面取得的成就：理事会文件 GB.334/LILS/3 附录(三方工作组建议)的附件，第 3 段。

<sup>13</sup> 理事会文件 GB.326/LILS/3/2，第 3 段(“建设性讨论”)；GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录(会议报告)，第 4 段(讨论具有“全面性、广泛性和建设性”)；GB.331/LILS/2，附录(会议报告)，第 3 段(“富有建议性和尽职尽责的方法”)；及 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 3 段(“坚定而坦诚的讨论”)。

<sup>14</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 3 段。

<sup>15</sup> 三方工作组的职权范围第 8 条。

<sup>16</sup> 理事会文件 GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录(会议报告)，第 7–8 段；GB.331/LILS/2，附录(会议报告)，第 7 段；GB.334/LILS/3，附录(三方工作组建议)的附件，第 3–4 段。

## 标准分类

10. 三方工作组第一项职责是对标准进行分类。值得注意的是，三方工作组在标准审议工作中采用了三级分类制，即分为“最新”、“为确保未来持续的相关性而需要采取进一步行动”和“过时”等三类的文书，从而简化和优化了标准的分类工作。<sup>17</sup> 三方工作组强调，就法律地位而言所有标准，包括其初步工作计划中包含的标准，都具有效力，直到大会决定废除、撤销或法理上取代它们为止。<sup>18</sup> 因此，应继续促进标准的批准和/或有效实施。
11. 三方工作组审议了 28 项有关职业安全与卫生、劳动监察和劳动统计的国际劳工标准，并根据新分类制对其进行了分类。理事会决定应将这些文书视为已按三方工作组的建议进行了分类，并要求劳工局为此采取必要的后续行动：<sup>19</sup>

表 1. 三方工作组审议进程的成果：理事会有关标准分类的决定

分类	2017	2018	总计
最新的标准	8	6	14
为确保未来持续的相关性而需要采取进一步行动的标准	10	0	10
过时的标准	1	3	4
<b>总计</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>28</b>

12. 关于向 2006 年海事劳工公约特别三方委员会提交审议的 68 份海事文书，特别三方委员会在 2018 年 4 月召开的第三次会议上审议了前 34 份文书。<sup>20</sup> 根据特别三方委员会的建议，并采用标准审议机制三方工作组所通过的三级分类制，理事会决定应将全部 34 项文书分类为过时。特别三方委员会将在其第四次会议上审议余下的 34 份海事文书。
13. 因此，在三方工作组初步工作计划所列的 235 项文书中，仍有 75 项国际劳工标准有待三方工作组审议，其中八项将成为 2019 年召开的第五次会议的讨论主题。

<sup>17</sup> 理事会文件 [GB.331/LILS/2](#)，附录(会议报告)，第 10 段。

<sup>18</sup> 同上，附录(建议)的附件，第 9 段。

<sup>19</sup> 同上，第 5(d)段；[GB.334/LILS/3](#)，第 5(b)段。

<sup>20</sup> 理事会文件 [GB.334/LILS/2\(Rev.\)](#)。

## 查找需要标准制订行动加以填补的覆盖面缺口

14. 关于三方工作组第二项职责，三方工作组已查明了本组织需要采取标准制订行动加以解决的在覆盖面或其他后续措施方面存在的五个缺口。

**表 2. 三方工作组审议进程的成果：理事会有关标准制订行动的决定**

所需的标准制订行动	已批准的提议	当前状态
查明与学徒制相关的监管缺口	2016 年 10 月至 11 月 (理事会第 328 届会议)	标准制订议题被列入第 110 届会议(2021 年)议程
生物危害：通过一项涉及所有生物危害的新文书对第 3 号建议书进行修订	2017 年 10 月至 11 月 (理事会第 331 届会议)	关于职业安全与卫生标准制订议题的建议有望提交给理事会未来会议
在现有第 170 号公约和第 177 号建议书的情况下合并六项化学品文书		
修订关于机械防护的第 119 号公约和第 118 号建议书		
修订第 127 号公约和第 128 号建议书以规范人机工程学和更新人工搬运的方法		

15. 在 2018 年 9 月举行的第四次会议上，三方工作组着手讨论关于确保其职业安全与卫生建议的一致性和连续性的备选方案。<sup>21</sup> 为此，三方工作组要求劳工局主要进一步详述某种程度的“主题融合”方法，同时兼顾在第五次会议的准备过程中提出的有关“部分融合”与“合并”方法的问题和观点。<sup>22</sup> 与此同时，三方工作组还讨论了关于解决其建议对大会议程和劳工局影响的各种方案，因而涉及到避免造成标准制订议题“交通堵塞”的必要性。<sup>23</sup>

## 切实可行且设有时限的后续行动

16. 关于第三项职责，三方工作组强调国际劳工组织需要优先考虑切实可行且设有时限的后续行动，作为全面且相互关联的一揽子计划的一部分。
17. 三方工作组在 2016 年 10 月专门讨论下列标准的第二次会议以及随后一并讨论这些标准与同类次主题相关的文书的后续会议期间，审议了针对已确定为过时的 63 项文书所采取的后续行动，同时讨论了针对 2017 年 9 月和 2018 年第三和第四次期间

<sup>21</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 30–35 段。

<sup>22</sup> 同上，附录(会议报告)，第 35 段。

<sup>23</sup> 同上，附录(会议报告)，第 36–37 段。

分类的 28 项文书的后续行动。此类后续行动主要涉及宣介运动、技术援助和其他非规范性活动，并建议国际劳工大会废除或撤销过时的文书：

**表 3. 三方工作组审议进程的成果：理事会有关所需后续行动的决定**

三方工作组建议的后续行动	理事会批准的建议	当前状态
促进行动		
旨在促进批准与以前确定为过时的 30 项公约有关的 17 项最新公约的运动	2016 年 10 月至 11 月 (理事会第 328 届会议)	正在 136 个成员国中进行
旨在促进批准关键职业安全与卫生文书和具体促进另外四项最新职业安全与卫生公约的运动	2017 年 10 月至 11 月 (理事会第 331 届会议)	正在进行中
旨在促进批准五项关于职业安全与卫生、劳动监察和劳动统计的最新公约的运动	2018 年 10 月至 11 月 (理事会第 334 届会议)	已开始计划
包括通过技术援助鼓励那些仍在实施已被建议废除的过时文书的成员国批准相关的最新公约	2018 年 10 月至 11 月 (理事会第 334 届会议)	已开始
国际劳工统计学家大会呼吁成员国考虑批准最新的劳动统计公约	2018 年 10 月至 11 月 (理事会第 334 届会议)	已完成
对实施工作提供技术援助		
对两项职业安全与卫生公约的实施工作提供技术援助，包括研究批约障碍；提高对行为守则的认识	2017 年 10 月至 11 月 (理事会第 331 届会议)	正在进行中
其他非规范性行动		
法律上取代 14 项建议的建议书	2016 年 10 月至 11 月 (理事会第 328 届会议)	已完成
出版关于生物和化学品危害的技术准则；并定期审议关于机械使用中的安全与卫生行为守则	2017 年 10 月至 11 月 (理事会第 331 届会议)	计划在下一个两年期内实施
研究采矿业中的社会性别平等问题；审议建筑业中的行为守则；制定劳动监察准则	2018 年 10 月至 11 月 (理事会第 334 届会议)	已开始计划

三方工作组建议的后续行动	理事会批准的建议	当前状态
国际劳工大会考虑废除或撤销若干文书		
废除或撤销建议的六项公约和三项建议书	2016年10月至11月 (理事会第328届会议)	被废除/被撤销的若干文书 (第107届大会(2018年))
尽早撤销一项建议书	2017年10月至11月 (理事会第331届会议)	列入第109届大会(2020年)议程的一项议题
在2022年撤销一项建议书和在2024年废除四项公约	2018年10月至11月 (理事会第334届会议)	列入第111届(2022年)和第113届(2024年)大会议程的若干议题
特别三方委员会建议的后续行动		
促进行动		
鼓励那些仍在实施某些过时海事文书的成员国批准《2006年海事劳工公约》；并将《2006年海事劳工公约》的适用范围扩展至非本部领土	2018年10月至11月 (理事会第334届会议)	正在进行中
其他非规范性行动		
法律上取代两项建议的建议书	2018年10月至11月 (理事会第334届会议)	正在进行中
国际劳工大会考虑废除或撤销文书		
在2020年撤销十项建议书和九项公约，并废除八项公约	2018年10月至11月 (理事会第334届会议)	列入第109届大会(2020年)议程的一项议题

## 确保提出有力建议，吸取经验教训和指引未来方向

18. 为了确保三方工作组的工作产生效果并有影响力，理事会重申了对国际劳工组织发出的呼吁，呼吁其采取适当措施，落实有关标准制订的建议以及因审查标准而提出的所有建议中有时限的部分，包括采取废除和撤销过时标准的后续行动，同时适当考虑提供技术援助以鼓励批准最新文书。<sup>24</sup> 有效落实三方工作组的建议，要求各国

<sup>24</sup> 同上，第5(c)段。还请参阅理事会文件 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第7段。

政府和社会伙伴在国家层面和理事会及国际劳工大会内采取具体而坚定的行动；此外，劳工局在提供技术支持以扶持开展这些行动方面也发挥着至关重要的作用<sup>25</sup>

19. 这事关三方工作组正在开展的有关其工作的机构影响的讨论活动，其中承认了其工作对更为广泛的标准政策具有的重要性。<sup>26</sup> 在整个组织(大会、理事会和劳工局)开展的切实可行且有时限的后续行动为国际劳工组织全球和国家层面的标准政策提供了新的动力，呼吁三方成员给予充分的支持并做出充分的承诺。在三方的支持和承诺下，三方工作组正在进行的工作将继续促进一项目的性强和富有活力的标准政策，回应三方成员的诉求与关切。这将包括：通过新的标准；促进成员国批准和实施最新标准；确定需要加以修订或可考虑予以废除或撤销的过时标准；以及就新标准的形式及其通过与修订的程序开展意义深远的对话。三方工作组承认，其为所审议的主题制订的一揽子切实可行且具有时限的后续行动计划可谓既综合平衡，且互补性强，每项行动计划都包括需要积极加以落实的相互关联的内容。<sup>27</sup>
20. 如上表所示，在就三方工作组的建议采取后续行动方面已取得了进展，其中一项标准制订议题<sup>28</sup> 和关于废除或撤回 27 项过时文书<sup>29</sup> 的议题列入了大会议程，同时旨在促进批准和实施近 30 项文书<sup>30</sup> 的运动已经展开。关于本组织针对批准活动的建议而采取的后续行动以及三方工作组确定需予以修订的其他文书的后续行动的影响，应在稍后阶段进行评估。
21. 三方工作组已从过去的经历和第一次会议中吸取了一些经验教训。特别是：
- 三方工作组强调了其受理理事会委托来审议国际劳工标准工作的复杂性。<sup>31</sup> 为此，它授权八名顾问协助政府成员出席其第三次、第四次和第五次会议。它还强调了与其他机构倡议保持一致的必要性。<sup>32</sup>

<sup>25</sup> 同上，附件(建议)，第 6 段。

<sup>26</sup> 请参阅上述文件第 16 段。

<sup>27</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 6 段。

<sup>28</sup> 请参阅上表 2：与学徒制有关的议题。

<sup>29</sup> 请参阅上表 3：注意它涉及理事会有关标准审议机制三方工作组和特别三方委员会的建议相关的决定。

<sup>30</sup> 见以上表 3。

<sup>31</sup> 理事会文件 GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录(会议报告)，第 16–17 段。

<sup>32</sup> 理事会文件 GB.326/LILS/3/2，附录(会议报告)，第 4 段；GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录(会议报告)，第 8 段；GB.331/LILS/2，附录(会议报告)，第 28 段；GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 38 段。

- 三方工作组时刻注意其工作不应造成对工人的保护力度不足，<sup>33</sup> 同时应确保一套能够应对劳动世界格局不断变化的明确、有力和最新的国际劳工标准体系，以保护工人并兼顾可持续企业的需求。<sup>34</sup> 为此，三方工作组考虑将有关废除和撤销过时文书的建议作为实施国际劳工组织标准政策的一种手段，此外还有关于劳工局和成员国限期采取具体后续行动的建议，包括那些关于批准和实施最新标准的建议。<sup>35</sup>
- 三方工作组认为需要建立一套全新的分类制度，旨在对以往的制度加以简化和优化。<sup>36</sup> 为此，三方工作组在第三次会议上决定通过一套标准审议工作三级分类制度。<sup>37</sup> 三方工作组在第三次和第四次会议上审议标准时采用了全新的三级分类制，特别三方委员会在提交给它的海事标准审查工作中也采用了这套分类制。
- 三方工作组已认识到，随着国际劳工组织迈入第二个百年，其实际和潜在作用对国际劳工组织具有机构重要性，从而要求其后续工作必须具有有效性、可持续性和成为机构重点。<sup>38</sup> 三方工作组承认，综合平衡的一揽子后续行动计划是确保其提出有影响力建议并履行理事会赋予的职责的最佳方式。<sup>39</sup> 后续行动应该具体可行，设有时限，并应由三方工作组在此后的会议上进行监测。<sup>40</sup> 这方面显然已经取得了相当大的成功，同时也存在着挑战。尤其是为了确保其后续行动具有实质性和持续性的影响，将要求理事会在 2019 年 10 月至 11 月的会议上考虑划拨额外资源的必要性。

<sup>33</sup> 理事会文件 GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录 I(会议报告)，第 4 段。

<sup>34</sup> 理事会文件 GB.325/LILS/3，附录(职责范围)，第 8 段。

<sup>35</sup> 理事会文件 GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录(会议报告)，第 6 段。

<sup>36</sup> 理事会文件 GB.326/LILS/3/2(Rev.)，附录(会议报告)，第 8 段。

<sup>37</sup> 理事会文件 GB.331/LILS/2，第 5(c)段；附录(会议报告)，第 10 段；附件(建议)，第 9 段。

<sup>38</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 3–5 段；GB.331/LILS/2，附录(会议报告)，第 3 段。

<sup>39</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录(会议报告)，第 6 段。

<sup>40</sup> 理事会文件 GB.328/LILS/2/1(Rev.)，附录(会议报告)，第 7 段；附件 I(建议)，第 6 段；GB.334/LILS/3，附件(建议)，第 5 段。

## 目标 2 – 巩固在权威监督体系方面的三方共识

22. 从一开始就预见到理事会将根据其治理职责监督工作计划的实施情况。特别是在广泛审议标准倡议的背景下，向理事会第 329 届会议提交的关于加强监督体系的共同指导原则成为审议工作计划实施情况的基准。<sup>41</sup>

### 关于加强监督体系的共同指导原则<sup>42</sup>

23. 三方成员对监督体系的运行情况及其具体程序表达了不同的看法。与此同时，在有关确保监督体系在章程框架内良好运行和行之有效的措施所取得的预期成果上，他们达成了一致意见。

### 监督体系的价值是不容置疑的……

24. 监督体系的作用在于有效实现国际劳工组织的创立宗旨和章程目标。三方成员强调了整个体系以及个别监督程序对履行国际劳工组织职责的重要性。对监督体系的任何进一步改变必须基于其现有的优势。同样，三方成员一致认为该体系可予以强化。

### ……以及三方成员肩负着进一步加强监督体系的责任

25. 三方成员持有的集体观点是，它们负有共同的责任来考虑进一步强化监督机制。在履行其章程职责的劳工局的支持和协助下，它们有责任保证该监督体系按照章程来运行和发展。三方成员提出解决方案，而国际劳工组织治理机构将在三方同意并参与的基础上作出决定。国际劳工组织治理机构的三方性质奠定了监督体系权威性的基础。三方成员认识到它们在监督体系运行中的作用，还承诺充分参与该体系的强化工作。

### 改进工作务必提升体系的稳健性、相关性和可持续性……

26. 监督体系必须与当今劳动世界保持同步。这将使其能够继续指引国际劳工组织在不断变化的环境中取得进展和实现社会正义，与时俱进并引领世界。从根本上说，在章程框架内，该体系必须获得三方成员的坚定支持，体现在建设性的参与上和落实在真正的行动上。一套强有力的监督体系激发信心，同时也使国际劳工组织及其三方成员能够适应变化。

<sup>41</sup> 理事会文件 [GB.329/INS/5](#)，第 5–11 段。

<sup>42</sup> 同上。

……以及其程序应该具有效率并产生效力

27. 有效性和高效率是监督体系的重要组成部分。在监督国际劳工标准的实施时，它必须继续履行其职责并充分利用现有资源。其建议务必要加以跟进并予以落实。一套系统与连贯的体系有助于各成员国通过批准和有效实施标准来实现国际劳工组织的战略目标。

**监督体系必须透明、公平和严谨，  
从而带来一致和公正的结果**

28. 监督体系的透明度和完整性至关重要。应通过必要的程序保障措施等来保证正当程序和程序公正，而且监督体系必须在一贯公正的做法的基础上运行。评论、决定和建议被理解为一套平衡、客观和严谨程序所产生的结果，这对于监督体系的可信度和权威性至关重要。根据上述指导原则，以下将对落实关于加强监督体系的十项建议方面取得的进展情况进行审议。

## **重点领域 1：程序之间的关系**

29. 这一重点领域探讨整个监督体系的运行，强调有必要增进对其程序及其程序之间关系的了解，避免不必要的重叠以及加大工作力度，使其更加清晰、更加好用。

### **1.1. 关于整个监督体系既定做法的指南**

30. 该指南务必成为“一份明确好用的监督系统指南，其中汇集了有用的信息并确保公平的知识竞争环境。实际上，这类指南将建立在对监督体系及其程序的现有说明的基础上。……它将逐步确立每个监督程序的执行办法，包括受理标准、时间限制和建议的落实。该指南将定期更新，以反映理事会工作方法的变化或任何决定。”<sup>43</sup>

31. 已注意到有关指导意见，其中指出这一工具应突出强调各种监督程序的不同特点和整个体系的一致性；应避免阻碍理事会就编纂第 26 条控诉程序做出的任何决定；应包括有关监督机构任职人员的选拔与任命方面的信息。

32. 劳工局与都灵国际培训中心合作，正以三种官方语言编写一份指南，其中包括一个关于国际劳工组织监督程序的网络工具，并逐步介绍了既定做法以及程序之间的联系。该指南将托管在都灵国际培训中心的服务器上，可从国际劳工组织网站和都灵国际培训中心电子校园(ITC-ILO eCampus)网站访问。它完全融入 NORMLEX 数据库；国际劳工组织“劳工标准”网站的相关网页；以及都灵国际培训中心为三方成员提供的关于国际劳工标准和标准相关程序(包括报告程序)的培训课程。

<sup>43</sup> 同上，第 15 段。

33. 该指南还将为每个程序提供pdf可下载文件以及完全适用于平板电脑和智能手机的定制应用程序。基于网络的工具和手持设备的应用程序将在 3 月份提供给理事会理事，供非正式协商之用。理事将有一个月的时间对在线界面以及以可下载格式提供的文本发表意见。这些工具有望在百年大会召开之前在国际劳工组织公共网站上发布，并且劳工局将就指南的完成情况向理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上提交报告。

## 1.2. 监督机构间的定期对话

34. 2017 年 3 月，工人组和雇主组就国际劳工组织监督机制发布联合立场声明时建议，在适当“澄清结社自由委员会在定期标准监督方面的作用和职权”的基础上(2015 年联合声明)，在实施公约与建议书专家委员会主席提交报告之后，结社自由委员会主席每年都可向大会标准实施委员会(CAS)提交一份活动报告。这些信息对于大会标准实施委员会的工作会很重要，显示了各委员会之间的互补性，并可能限制就同类案例启动双重程序。继 2018 年 6 月任命 Evance Rabban Kalula 为结社自由委员会主席以及结社自由委员会向理事会第 333 届会议(2018 年 6 月)提交第一份年度报告之后，现提请理事会决定，从 2019 年起，结社自由委员会年度报告应由其主席提交给大会标准实施委员会。
35. 自召开第 88 次会议(2017 年 11 月至 12 月)以来，实施公约与建议书专家委员会已将其总报告的一个章节专门用于介绍关于落实大会标准实施委员会结论的情况。大会标准实施委员会的若干结论构成了该委员会与有关政府对话不可或缺的部分。例如，在 2018 年最近召开的一次会议上，专家委员会审查了有关跟进落实由标准实施委员会在去年劳工大会(第 107 届会议，2018 年 6 月)上就本委员会所讨论的所有 23 个案例通过的若干结论的情况。
36. 作为惯例，专家委员会主席以观察员身份参加大会委员会的一般性讨论以及对普遍调查报告的讨论，并有机会在大会委员会一般性讨论开始时讲话及在普遍调查报告讨论结束时发言。同样，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也应邀出席专家委员会的会议，并在为此而召开的特别会议上讨论共同感兴趣的问题。
37. 在此背景下并根据非正式协商会提出的指导意见，没有进一步实施以下建议，即标准实施委员会、实施公约与建议书专家委员会、结社自由委员会与第 24 和第 26 条程序的代表可举行一次年度会议。与此同时，鼓励各机构代表之间定期开展非正式交流活动。

## 重点领域 2：规则和惯例

38. 本重点领域审议各个监督机构的运行情况，目的是为了保留其独特的作用和特征，并为了法律确定性解决公约的解释问题。

## 2.1. 审议第 26 条程序的编纂情况

39. 关于对《章程》第 26-34 条规定的控诉程序进行可能的编纂加以审议的建议源自以下情况，即关于提交控诉与理事会决定设立调查委员会或终止该程序但不设立调查委员会之间的时限程序，遵循惯例而非编纂的规则。
40. 一些理事会理事强调，就第 26 条程序提供清晰、透明和合适的信息可帮助理事为这些案例做准备；改进理事会讨论的时间管理；加深对该程序与其他程序之间关系的理解。还有一些理事担心，鉴于案例的内容和国情，编纂工作将限制理事会采用不同方法处理案例的可能性。其他理事则认为，第 26 条，无论其程序是否需要任何编纂，都不能保证处理方法的进一步增加，而应促使理事会成立一个调查委员会，除非有关解决控诉所涉问题的替代措施能迅速获得三方的同意。
41. 理事们就采取分阶段的方式达成了一个共识：在第一阶段，将通过制定既定做法指南(见第 1.1 部分)，来处理现有规则和惯例的澄清及其与其他程序之间的关联问题。如果这证明不够，可以在稍后阶段继续就第 26 条程序的可能编纂工作展开三方讨论。

## 2.2. 审议第 24 条程序的运行

42. 第 24 条赋予工人或雇主行业协会就成员国未能尊重因批准公约而产生的义务向理事会提出申诉的权利。之所以对申诉程序进行审议，是因为其三个主要阶段存在一些公认的弱点：(i) 接收并处理申诉，直至理事会决定如何加以处理为止(例如，委任一个三方委员会)；(ii) 审议申诉的实质问题及其结果(例如，由理事会批准三方委员会的建议)；和 (iii) 该程序的后续行动，包括建议的实施(例如，通过技术援助的方式)。预期的改进之处涉及国家程序和审查申诉可受理性时限的透明度；审查案例实质问题的连贯性；以及在国家层面落实所提建议的后续行动的可见度。
43. 经过深入讨论，理事会采取了若干措施，提高该程序的透明度、可见度和连贯性，具体而言：
- (a) 推出了[电子表格范本](#)，供按《国际劳工组织章程》第 24 条提交申诉之用。
  - (b) 为特设三方委员会中止对申诉实质问题的审查提供了可能性，这样便于在最多六个月的期限内通过在国家层面寻求调解或采取其他措施来处理指控，但需事先征得提交申诉组织和政府的同意；若调解/其他措施失败，提交申诉组织则有可能要求尽早恢复该程序。
  - (c) 为劳工局制定了时间表，要求其向特设三方委员会成员和理事会理事提供信息、文件和报告。
  - (d) 将批准相关公约作为政府担任特设三方委员会成员的条件，除非没有任何理事会政府正理事或副理事批准了该公约。

- (e) 强化将后续措施纳入各委员会的建议，定期更新关于这些建议落实情况的文件，供理事会参考，以及继续探讨有关落实理事会通过的有关申诉建议的后续行动方式。
  - (f) 指示结社自由委员会按照《议事规则》所列的关于审查第 24 条申诉的程序来审查向其转交的申诉，以确保按照《议事规则》所述的方式来审查向其转交的申诉。
  - (g) 批准维持现有措施，并探讨其他待理事会同意的可能措施，以维护该程序的完整性并保护特设三方委员会成员免遭不当干扰。
44. 关于(b)小段，应理解为，为在国家层面进行调解之目的而中止六个月：(1) 将使三方委员会有可能就进一步有限延长中止期限做出决定，如果初步调解或其他措施还需要一段时间才能成功解决申诉中提出的问题；(2) 经过两年的试行期后，必须由理事会于 2020 年 11 月加以审议。
45. 关于(g)小段，决定现阶段不讨论可能进一步的措施，以保护特设委员会免受不当的干扰。

### 2.3. 审议确保法律确定性的进一步措施

46. 2016 年 3 月，理事会审议了实施公约与建议书专家委员会主席和结社自由委员会主席关于《国际劳工组织章程》第 22、第 23、第 24 和第 26 条相关的各种监督程序及与结社自由相关的控诉机制的相互关系、运行情况和可能改进的联合报告。联合报告建议采取与公约解释有关的措施。更具体地说，联合报告指出，公约解释的统一性问题“与围绕当前监督机制审议的讨论密不可分”，并且“在试图进一步推动有关监督机构作用与职能的讨论时可考虑”建立国际劳工组织内部法庭。法律确定性被视为对监督体系的持续可信性和有效性至关重要，因此需要在审议监督体系的规则与惯例时加以考虑，其目的在于提高其便捷性、透明度、清晰度和增强对正当程序的尊重。
47. 理事会于 2017 年 3 月批准了旨在加强监督体系的修改后的工作计划。该工作计划规定，应就未来三方成员可能交换关于《章程》第 37(2)条方面意见的方式以及独立机构解释公约所需的要素和条件寻求理事会的指导。该决定基于 2017 年 3 月工人组和雇主组发布的联合立场声明，其中认为“关于公约解释的不同观点和争议仍然是一个现实问题”。
48. 2017 年 11 月和 2018 年 3 月，理事会就法律的确定的问题提供了进一步的初步指导。一些政府理事强调有必要采取措施，通过启动第 37(2)条规定的选项来提高法律的确定的性，而其他政府理事则倾向于继续探索以协商一致方式解释公约的途径。工人和雇主理事支持一项关于先就此展开非正式协商的提议。2018 年 11 月，理事会决定要求劳工局提出具体建议，为考虑采取进一步措施确保法律的确定的性做准备，“包括

但不限于在 2019 年下半年就《章程》第 37(2)条组织一次三方意见交流会，”以促进三方成员就独立机构按第 37(2)条规定运行所需的要素和条件开展交流。

49. 在非正式协商期间，提出了以下问题，供进行可能的意见交流：

- (1) 目前在监督体系内在围绕国际劳工标准解释的主要问题存在多少重大分歧的情况？
- (2) 是否需要提高围绕国际劳工公约解释主要问题的法律确定性？
- (3) 国际劳工组织现行处理与国际劳工公约解释有关问题的内部机制是否足以应对当前的需求？
- (4) 若认为现行国际劳工组织内部机制不够，那现有的监督机构，包括实施公约与建议书专家委员会和劳工局(提供支持以避免对某些文书采取截然相反的立场)，可以采取哪些措施？
- (5) 关于设立法庭的可能替代选项有哪些？若成立法庭，第 37(1)条是否继续提供机会，以便让有关公约解释的问题转介至国际法院作出决定，以及在何种条件下转介？
- (6) 根据《国际劳工组织章程》第 37(2)条设立法庭有哪些利弊？
- (7) 建立此类法庭的相关费用是多少？我们能否承担这笔费用？
- (8) 如果要成立一个法庭，那么独立法庭获得国际劳工组织三方成员支持以迅速解决与国际劳工组织公约解释有关的任何争议或问题所需的要素和条件是什么？

50. 关于三方就法律确定性交换意见的框架可包括：

- 在 2019 年 10 月召开标准审议机制三方工作组会议后举行非正式协商，然后进行三方意见交流；
- 由劳工局编写一份背景材料文件，以推动就按照第 37(2)条设立的独立机构运行所需的要素和条件以及任何基于共识的其他方案交换意见。

## 重点领域 3：报告和信息

### 3.1. 精简报告

51. 精简报告要实现若干目标，若能全部实现，则可提高监督体系的相关性和效率。第一，鉴于越来越多的成员国批准本组织的公约和世界上几乎所有国家都加入了本组

织，保证监督体系的可持续性。第二，根据这一思路，减轻成员国的报告负担。第三，发挥雇主组织和工人组织在提出紧迫问题方面的重要作用，这些问题要求监督机构立即进行审查。精简工作的重点不仅是为了减少每年要求提交报告的数量和减轻相关的工作量，更是为了优化报告工作(例如，通过按报告主题将公约分组，这样也便于进行更为全面的专题审查)。一个重要的考虑因素是为了加强雇主组织和工人组织的作用，制定若干保障措施，确保三方成员在报告周期之外有机会与专家委员会接触。

**52. 根据理事会提供的指导意见以及技术和财务可行性评估结果，正在实施以下措施：**

- (i) 经过彻底的业务流程审查后，劳工局正在敲定有关实施公约与建议书专家委员会、大会标准实施委员会和结社自由委员会的电子文件和信息管理系统的技术与预算规范，该系统将于 2019 年开始分阶段推出。这应节省大量的时间和费用，从而能够让更多资源用于加强劳工局对监督体系的支持力度，特别是提供国家层面的技术援助力度。
- (ii) 通过电子报告表格开发一个更为智能的电子报告系统仍然是一个有待实现的目标：一个符合国际劳工组织三方成员需求的全面在线报告系统不仅将简化报告义务，而且将有助于在国家和劳工局层面更便捷地管理电子档案。<sup>44</sup> 但是，这套系统首先应在各个阶段加以试用，以考虑到一些政府所提出的运行方面的制约因素，特别是在国家程序涉及多个起草者及内部审批要求的情况下更应如此。在第一阶段，其想法是按照以下第(viii)点的建议，确定有关成员国实施已批准公约的基准信息。在第二阶段，基准信息将允许选择在线完成报告义务(同时保留通过电子方式但在线下提交完整基准报告的选项)。只有届时根据所取得的经验，并考虑到由定制培训工具支持的国家技术能力，且与三方成员进行充分协商后，才能考虑将其转移到完全成熟的在线电子报告系统。
- (iii) 修订后的报告周期确保在基本公约和治理公约三年报告周期和技术性公约六年报告周期内要求提交的关于所有公约的报告在主题上具有更高的一致性，如下列不同国家分组表所示，目前新的分组确保在同一年要求某一特定国家就批准的相关主题公约提出报告。这确保了每个国家的主题一致性以及每年对所有主题的审查，从而对标准实施委员会更为平衡地选择有关技术性公约、治理公约和基本公约的案例产生积极影响。新的报告安排将于 2019 年付诸实施。

<sup>44</sup> 这将完全符合理事会批准的总体信息技术战略。应当指出的是，在劳工局作为国际劳工组织 1998 年《工作中基本原则和权利宣言》后续措施的一项试点，采取步骤改进信息技术的情况下，劳工局已开发了一个可选在线工具，为按照年度评估要求提交报告提供便利。这方面的进一步讨论情况载于理事会文件 [GB.335/INS/4](#)。希望这一在线工具的推出将受益于本章节所提及的更为广泛的电子报告进步。

表 4. 方案 2. 2019–25 年要求提交的报告模板

2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
<b>基本和治理公约(三年报告周期)</b>						
C.87, C.98 (国家 A-F)	C.87, C.98 (国家 G-N)	C.87, C.98 (国家 O-Z)	C.87, C.98 (国家 A-F)	C.87, C.98 (国家 G-N)	C.87, C.98 (国家 O-Z)	C.87, C.98 (国家 A-F)
C.100, C.111 (国家 G-N)	C.100, C.111 (国家 O-Z)	C.100, C.111 (国家 A-F)	C.100, C.111 (国家 G-N)	C.100, C.111 (国家 O-Z)	C.100, C.111 (国家 A-F)	C.100, C.111 (国家 G-N)
C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 O-Z)	C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 A-F)	C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 G-N)	C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 O-Z)	C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 A-F)	C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 G-N)	C.29, C.105, C.138, C.182 (国家 O-Z)
C.144 (国家 A-F)	C.144 (国家 G-N)	C.144 (国家 O-Z)	C.144 (国家 A-F)	C.144 (国家 G-N)	C.144 (国家 O-Z)	C.144 (国家 A-F)
C.81, C.129 (国家 O-Z)	C.81, C.129 (国家 G-N)	C.81, C.129 (国家 A-F)	C.81, C.129 (国家 O-Z)	C.81, C.129 (国家 G-N)	C.81, C.129 (国家 A-F)	C.81, C.129 (国家 O-Z)
C122 (国家 G-N)	C.122 (国家 A-F)	C.122 (国家 O-Z)	C.122 (国家 G-N)	C.122 (国家 A-F)	C.122 (国家 O-Z)	C122 (国家 G-N)
<b>技术性公约(六年报告周期)</b>						
结社自由和集 体谈判 (A-B)	结社自由和集 体谈判 (G-K)	结社自由和集 体谈判 (O-S)	结社自由和集 体谈判 (C-F)	结社自由和集 体谈判 (L-N)	结社自由和集 体谈判 (T-Z)	结社自由和集 体谈判 (A-B)
产业关系 (A-B)	产业关系 (G-K)	产业关系 (O-S)	产业关系 (C-F)	产业关系 (L-N)	产业关系 (T-Z)	产业关系 (A-B)
保护儿童 (O-S)	保护儿童 (A-B)	保护儿童 (G-K)	保护儿童 (T-Z)	保护儿童 (C-F)	保护儿童 (L-N)	保护儿童 (O-S)
有家庭责任 的工人 (G-K)	有家庭责任 的工人 (O-S)	有家庭责任 的工人 (A-B)	有家庭责任 的工人 (L-N)	有家庭责任 的工人 (T-Z)	有家庭责任 的工人 (C-F)	有家庭责任 的工人 (G-K)
移民工人 (G-K)	移民工人 (O-S)	移民工人 (A-B)	移民工人 (L-N)	移民工人 (T-Z)	移民工人 (C-F)	移民工人 (G-K)
土著和部落 民族 (G-K)	土著和部落 民族 (O-S)	土著和部落 民族 (A-B)	土著和部落 民族 (L-N)	土著和部落 民族 (T-Z)	土著和部落 民族 (C-F)	土著和部落 民族 (G-K)
其他特定类别 的工人 (G-K)	其他特定类别 的工人 (O-S)	其他特定类别 的工人 (A-B)	其他特定类别 的工人 (L-N)	其他特定类别 的工人 (T-Z)	其他特定类别 的工人 (C-F)	其他特定类别 的工人 (G-K)
工作时间 (T-Z)	工作时间 (L-N)	工作时间 (C-F)	工作时间 (O-S)	工作时间 (G-K)	工作时间 (A-B)	工作时间 (T-Z)
工资 (T-Z)	工资 (L-N)	工资 (C-F)	工资 (O-S)	工资 (G-K)	工资 (A-B)	工资 (T-Z)
职业安全与 卫生 (T-Z)	职业安全与 卫生 (L-N)	职业安全与 卫生 (C-F)	职业安全与 卫生 (O-S)	职业安全与 卫生 (G-K)	职业安全与 卫生 (A-B)	职业安全与 卫生 (T-Z)
生育保护 (T-Z)	生育保护 (L-N)	生育保护 (C-F)	生育保护 (O-S)	生育保护 (G-K)	生育保护 (A-B)	生育保护 (T-Z)
社会保障 (T-Z)	社会保障 (L-N)	社会保障 (C-F)	社会保障 (O-S)	社会保障 (G-K)	社会保障 (A-B)	社会保障 (T-Z)
劳动行政管理 与劳动监察 (T-Z)	劳动行政管理 与劳动监察 (L-N)	劳动行政管理 与劳动监察 (C-F)	劳动行政管理 与劳动监察 (O-S)	劳动行政管理 与劳动监察 (G-K)	劳动行政管理 与劳动监察 (A-B)	劳动行政管理 与劳动监察 (T-Z)

2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
技能 (L-N)	技能 (C-F)	技能 (T-Z)	技能 (G-K)	技能 (A-B)	技能 (O-S)	技能 (L-N)
就业政策 (L-N)	就业政策 (C-F)	就业政策 (T-Z)	就业政策 (G-K)	就业政策 (A-B)	就业政策 (O-S)	就业政策 (L-N)
就业保障 (L-N)	就业保障 (C-F)	就业保障 (T-Z)	就业保障 (G-K)	就业保障 (A-B)	就业保障 (O-S)	就业保障 (L-N)
社会政策 (L-N)	社会政策 (C-F)	社会政策 (T-Z)	社会政策 (G-K)	社会政策 (A-B)	社会政策 (O-S)	社会政策 (L-N)
海员 渔民 码头工人 (C-F)	海员 渔民 码头工人 (T-Z)	海员 渔民 码头工人 (L-N)	海员 渔民 码头工人 (A-B)	海员 渔民 码头工人 (O-S)	海员 渔民 码头工人 (G-K)	海员 渔民 码头工人 (C-F)
<b>要求提交报告的总数</b>						
<b>1 270</b>	<b>1 384</b>	<b>1 434</b>	<b>1 445</b>	<b>1 356</b>	<b>1 368</b>	<b>1 270</b>

- (iv) 在 2018 年 11 月至 12 月的会议上，专家委员会讨论了将报告周期从五年延长至六年的问题，并在讨论其自身工作方法时，审议了根据《国际劳工组织章程》第 23(2)条收到工人组织和雇主组织提出的关于特定国家的意见时可以打破严格的审查周期标准的方式。关于其讨论和决定的报告载于专家委员会最新的报告，<sup>45</sup> 其摘要见下文第 74 段。
- (v) 在理事会的指导下，专家委员会沿用其最近采用的单一评论意见的做法，综合处理各种相关公约下出现的实施问题。在以下领域已采取了此类综合评论的做法：社会保障、海事问题、工资、工作时间、职业安全与卫生、劳动监察与童工劳动。这使专家委员会能够避免就相关主题的公约做出重复评论，有助于确保各国在处理相关信息时具有更高的一致性。对于所涉国家而言，一个好处是评论更加易读，并按照所需处理问题的主题分类提供了更加一致和完整的分析。
- (vi) 理事会批准了一份新的综合报告表，以便根据《章程》第 22 条提交简化报告。每年，劳工局以这份报告表为基础，向每个成员国电邮一份询问，要求提供当年应提交的全部简化报告。关于要求给予答复的监督意见汇总在简化报告表的附件中。<sup>46</sup> 这将有助于提供信息。可读性也将提高，因为可按专题提交专家委员会关于该年度应交报告的评论。应强调的是，这一建议不会限制政府所提供信息的内容或详细程度，反而有助于提供信息和履行报告义务。此外，劳工局

<sup>45</sup> 实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(A 部分)，国际劳工大会，第 108 届会议，2019 年。

<sup>46</sup> 本附件基于常规报告周期以及由监督机构在该年度向贵国提出的任何附加报告要求。它还包括贵国在前一年未提交简化报告的情况。它不包括根据经修订的《2006 年海事劳工公约》应交的任何简化报告，将视情况就该报告向贵国发送一份特定的表格。

向各成员国送交关于该年度应交的详细报告的清单。现有每项公约的报告表格(其内容与详细报告相对应)将继续用于批约之后的首份报告, 或者当监督机构明确要求提交详细报告的情况。

- (vii) 解决关于迟交报告和未交报告的措施。这些拖延给社会伙伴及作为专家委员会秘书处的劳工局带来了重大挑战。社会伙伴根据第 23 条提交意见的时间更少, 而迟交报告限制了劳工局为专家委员会开展工作准备文件的能力, 其结果是对迟交报告的审查工作被迫延后。此外, 在未能在最后期限内收到所要求提交的报告的情况下, 有必要在下一个年度重复发出尚未答复的评论并再次要求提交尚未收到的报告, 因而进一步增加了待处理的报告数量。

继与标准实施委员会副主席进行年度交流之后, 实施公约与建议书专家委员会在 2017 年会议上决定采取保障措施, 更加密切关注某些不提交报告的重大案例, 并采取发出“紧急呼吁”的做法。专家委员会在 2018 年会议上审查其工作方法时, 依照在执行该决定中所吸取的经验, 决定加强其于 2017 年启动的紧急呼吁的做法。专家委员会已在 2018 年会议上向六个国家发出了“紧急呼吁”, 因为这些国家至少三年内未能提交首份报告。专家委员会决定, 从其下一次会议开始, 如果连续三年未收到根据第 22 条提交的报告, 它将普遍采用这种做法, 发出“紧急呼吁”。因此, 重复以往评论的时限将最多三年, 随后在政府尚未提交报告的情况下, 专家委员会将根据公开获得的信息对公约的实施情况进行实质性审查, 从而确保在报告周期内至少审查一次已批准公约的实施情况。重复语言将随着政府未能提交报告的次数而有所“升级”:

- 第一年: 简单重复, 专家委员会将指出尚未收到报告;
- 第二年: 专家委员会将遗憾地指出尚未收到报告;
- 第三年: 专家委员会将非常遗憾地指出尚未收到报告并将发出一项“紧急呼吁”, 告知政府如果没有及时收到供专家委员会下次会议审查的报告, 后者将着手根据其掌握的材料审查该国实施公约的情况;
- 第四年: 即使政府没有给予答复, 专家委员会也将根据公开获得的信息开展审查工作。

此外, 专家委员会决定对以下两种情况明确区分对待: 在 9 月 1 日截止日期之后收到的第 22 条报告, 对这些报告的审查可能因其迟交而推迟; 在 9 月 1 日截止日期之前收到的报告, 对这些报告的审查可能因其他各种原因而推迟(例如, 需要将其翻译成国际劳工组织的工作语言)。出于透明度的考虑, 专家委员会指示秘书处将迟交的报告划归为特殊类别, 与“延期文档类别”分开。从在不断增加的批约数量及随之而来的报告义务情况下保持监督机制的可持续性与有效性的角度来看, 专家委员会高兴地

注意到劳工局提供的关于理事会决定在标准倡议的框架内可能产生的中期影响的信息。

- (viii) 关于建立基准的试点项目。基准报告的价值包括由政府提供更容易、渐进性和非重复性的报告以及在监督体系范围内共享有关合规做法的信息。目前，第 22 条报告程序的唯一显著成果是专家委员会评论中所提出的问题与关切。关于一个国家如何实施已批公约的更多信息(包括所采用的合规做法)尚未公开。其想法是从第 22 条报告中提取有关公约的切实实施情况的信息，并在合规汇总表中予以呈现，这些信息将公布在国际劳工组织网站上并将作为下一轮报告的基准。

根据理事会关于落实为第 187 号公约建立基线的试点项目的决定(见其第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)所通过决定的第 7(e)点)，劳工局采取了以下措施：

- (a) 与 2019 年应提交第 187 号公约报告的国家进行了联系，确认其参加试点项目的意向。
- (b) 编写了关于第 187 号公约实施情况的第 22 条电子基线报告范本。第 22 条基线报告草案将随同有关 2019 年提交报告的要求一并送交有关国家。若有关国家还批准了其他最新职业安全与卫生文书，将编写一份涵盖相应文书的综合专题基线报告草案。该草案将载有劳工局掌握的为实施有关公约所采取措施的信息，包括有关政府在以前的第 22 条报告中提供的信息。若实施公约与建议书专家委员会就有关公约的实施情况发表了评论，第 22 条基线报告草案将包含 NORMLEX 数据库相应评论的交叉索引。政府将核实第 22 条基线报告草案所载信息，并对尚未作答的实施公约与建议书专家委员会的评论作出答复。根据现有程序(离线提交)，第 22 条基线最终报告必须迟于 9 月 1 日送交劳工局。实施公约与建议书专家委员会将在其 2019 年会议上对报告进行审查，审查结果将按照现有程序公布(提出意见和/或直接要求，视情况而定)。
- (c) 按照现行做法，社会伙伴的意见和政府的答复可在第 22 条基线报告内提交，也可直接送交劳工局。
- (d) 一个新的功能是自 2020 年初起，可从第 22 条报告中提取第 187 号公约履约实施情况的信息并在有关履约情况的汇总表中列出，在国际劳工组织网站上可进行查阅。如果决定社会伙伴的意见也应予以公布，则在基线报告中也可纳入这些意见。若实施公约与建议书专家委员会就有关公约的实施情况作出了评论，基线报告将包含 NORMLEX 数据库相应评论的交叉索引。

在对试点项目进行初步评估后，可设想推广到其他/所有主题事项。

这一举措将与上文所述的已采取的计算机化措施相结合。特别是，它将更便于更新所提交的信息(特别见上文第(ii)点所提及的与电子报告之间的联系)。劳工局将继续定期向理事会提供关于这一试点项目进展的最新情况。

### 3.2. 与各组织共享信息

53. 劳工局将继续与其他国际组织(如欧洲委员会)在监督标准实施情况方面进行交流和协作。根据 2017 年 1 月和 2 月协商期间所表达的意见，劳工局继续与其他国际组织定期交流信息。例如，劳工局参加了由经济合作与发展组织(经合组织)管理的制定国际规则伙伴关系。该伙伴关系提供了一个自愿平台，促进国际组织及其成员的集体行动，以促进提高国际规则的质量、效力和影响，无论其实质性范围如何。最终，这项工作有助于提高国内监管机构和立法者对国际规则的信心，并支持在国家立法中更多地采用高质量国际文书的内容。
54. 理事会在其第 334 届会议(2018 年 10 月-11 月)上对联合国大会 2018 年 5 月“关于在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统”的第 72/279 号决议表示欢迎。向理事会提交的另一份报告提供了有关实施联合国发展系统改革的多方面最新情况以及一项行动计划，包括对国际劳工组织规范和监督工作的影响。<sup>47</sup>
55. 联合国发展系统的重新定位预计将会对标准审议机制及强化监督体系带来若干方面的影响：
- (a) 没有社会正义，就不可能有可持续发展。国际劳工组织是全球公认的标准的监管机构，这些标准界定了“充分、生产性和自由选择的就业”以及人人享有体面劳动，以此作为可持续发展的手段和目的。因此，国际劳工组织的规范工作对于围绕以权利为基础的 2030 年可持续发展议程而重新定位的联合国发展系统至关重要。联合国秘书长力求保证“[联合国发展系统]的所有实体都能被更好地定位，充分履行各自权责，同时在全系统范围内产生更大影响。”<sup>48</sup>
  - (b) 国际劳工标准必须发挥增值作用，有助于将体面劳动作为可持续发展的手段和目的。为发挥增值作用，标准制订进程本身应该回应不断变化的劳动世界模式、工人保护和可持续企业的需求。这表明有必要使标准审议机制的建议与及时制订大会议程保持协调一致(通过制订新文书来弥合监管差距以及修订和废除过时标准)。

<sup>47</sup> 理事会文件 GB.335/INS/10。

<sup>48</sup> 联合国秘书长 2018 年 11 月 7 日致国际劳工局局长函。

- (c) 关于国际劳工组织在促进批准和遵守国际劳工标准方面的权责和责任，需指出的是联合国大会要求联合国发展系统的所有实体，除其他职能外，“在联合国系统发展方面业务活动框架内酌情提供规范性支持，向各国提供协助。”<sup>49</sup> 重新定位联合国发展系统，以加强综合政策咨询<sup>50</sup>和规范性支持，这既应成为加大力度提高国际劳工组织监督工作影响的一个激励因素，也应为这方面工作提供机会。需更加重视在体面劳动国别计划和联合国发展援助框架(联发援框架)中纳入与批准和监督国际劳工标准有关的产出，特别是落实标准审议机制三方工作组有关批准未过时公约的建议以及监督性评论；协助履行报告义务；协助加强有关监督机构所审议问题的三方协商。需特别重视在联合国共同国家分析中将发展工作与国际标准和规范框架(包括国际劳工标准)联系起来。这一点特别重要，因为联合国共同国家分析旨在为联发援框架优先事项提供参考。然而，即使在联发援框架中没有将有关标准层面的工作列为优先事项，国际劳工组织也将继续为监督体系提供服务，包括就监督机构的评论和建议提供技术援助。
- (d) 作为一项相关措施，国际劳工组织正在与国际劳工组织国际培训中心合作，为联合国新一代驻地协调员设计和提供一套培训材料，以确保他们充分了解和认识体面劳动议程及作为其基础的国际劳工标准。
- (e) 国际劳工组织正在与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国其他机构进行一系列协商，以期在重新定位的联合国发展系统国家一级综合政策支助中加强劳工标准层面。

## 重点领域 4：范围和实施

### 4.1. 监督机构的明确建议

56. 监督机构应提出明确建议，并向成员国提供实际指导，以提高其效力。为确保明确性，需以便于阅读和最新的方式阐述履约方面的问题，拟订可采取行动的<sup>51</sup>建议，这些建议为各国政府考虑履约方式和手段留出了适当空间。其他能够提高评论透明度和明确性的措施包括在实施公约与建议书专家委员会和标准实施委员会评论的电子版中创建超链接，提供有关评论的交叉索引。作为秘书处，劳工局将在监督机构持续审议其工作方法的过程中与其共同谋求实现这一目标。

<sup>49</sup> 联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 A/RES/71/243 号决议，第 21(b)段。应指出，联合国大会在第 A/RES/72/279 号决议中所概述的联合国发展系统重新地位是在四年度全面政策审查的背景下进行的。

<sup>50</sup> 在第 A/RES/71/243 号决议的第 21(a)段单独和特别提及了联合国发展系统的这方面职能。

57. 明确性绝不能以牺牲细节为代价：一份更完整和更详细的报告能够使大会委员会更好地讨论案例，就有助于有效实施已批准公约的措施向三方成员提供更好的指导。在这方面，正在采取措施使报告更便于阅读，特别是通过以最新方式明确阐述问题。所提建议应非常具体，以便对其落实情况进行监测。
58. 实施公约与建议书专家委员会工作方法小组委员会将继续监测有关所提建议的明确性问题，实施公约与建议书专家委员会及标准实施委员会副主席将在专家委员会年度特别会议上联合对此进行审议。在专家委员会和标准实施委员会副主席最近一次联合会议上，实施公约与建议书专家委员会承认有必要不断做出逐步改进，以做出更方便用户、更精确和简洁的评论。这对于向政府提供明确指导，促进劳工局后续行动和技术援助以及在评估履约情况时保持一致性都非常必要。<sup>51</sup> 专家委员会还高度重视在区分意见和直接要求时所使用标准的明确性，以确保委员会工作的知晓度、透明度、一致性以及在委员会成员和做法不断变化情况下的法律确定性。委员会愿在今后讨论中适当考虑两位副主席提出的建议，以确保三方充分参与监督评论。<sup>52</sup>

#### 4.2. 国家层面系统化后续行动

59. 雇主组和工人组在其 2015 年《联合宣言》中表示了对不仅在国家层面，而且在整个国际劳工组织层面建立一致和透明后续行动体系的兴趣。它们认为，需要通过技术援助、体面劳动国别计划、直接联络特派团和三方会议等各种干预措施，在国家层面更好地协调监督机构以及国际劳工组织的其他参与工作。
60. 2018-19 两年期计划和预算草案以及成果 2 的最重要产出落实了这一建议。因此，劳工局已开始促进国际劳工组织更为结构化的干预措施，在若干试点国家制订标准促进战略方针，改善履约情况。目的是协助在国际劳工组织所涉机构的影响力较强、标准相关活动较多的国家制定一项在 2030 年之前促进标准的战略，该战略横跨若干体面劳动国别计划周期，涵盖目前列入计划和预算草案的所有与标准有关的产出：批准和实施标准(特别是落实监督评论)，回应标准审议机制三方工作组的建议，履行报告义务以及建设社会伙伴能力，以使其能在国家层面有效参与标准方面的活动。在此背景下，越南政府已请劳工局协助制定路线图，确定 2030 年前在批准和实施标准方面将实现的目标。预计 2019 年将在这两个领域取得初步具体成果。

<sup>51</sup> 实施公约和建议书专家委员会报告，报告三(A部分)，国际劳工大会，第 108 届会议，2019 年，第 25 段。

<sup>52</sup> 同上，第 27 段。

### 4.3. 审议第 19 条 5(e)款和 6(d)款的潜力

61. 第 19 条 5(e)款和 6(d)款是章程的关键条款，它们回应了国际劳工组织监督体系的内在要求，以及成员国执行大会标准制订决定的义务。这些条款旨在实现不同目的，包括：促进批准公约；鼓励各国实现建议书和公约的目标；承认各国在执行大会通过的文书方面所作的努力，即使在未批准文书的情况下；使有助于消除批准相关公约的障碍的技术援助有据可依；评估标准，为将来的标准制订活动提供参考。
62. 大会在 2016 年有关《通过体面劳动促进社会正义》的决议中提出了关于采取具体行动的要求。大会呼吁国际劳工组织“确保在周期性讨论与标准举措的成果之间存在适当和有效联系，包括探索相关方式，更好地利用《国际劳工组织章程》第 19 条第 5(e)和 6(d)款的规定，同时避免增加成员国的报告义务”。<sup>53</sup> 这包括采取适当模式确保一般性调查及大会标准实施委员会的相关讨论为周期性讨论做出贡献。<sup>54</sup>

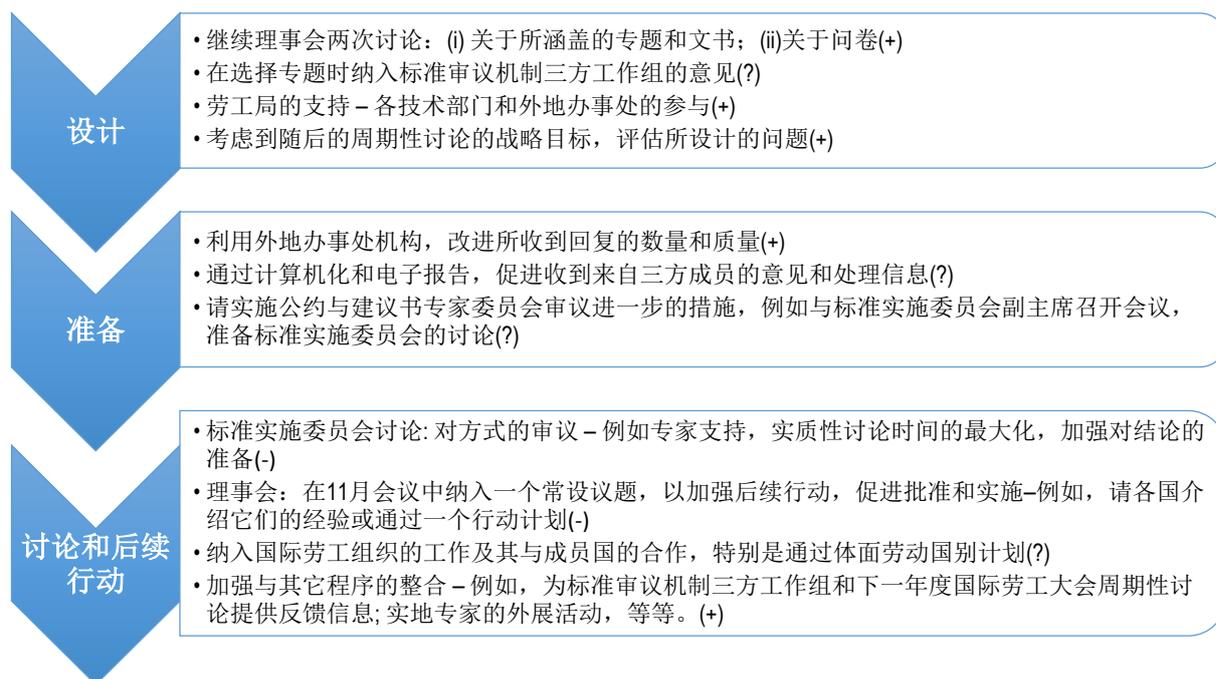
#### 4.3.1. 供审议的有关一般性调查的设计、准备和后续行动的备选方案

63. 有关更好地利用第 19 条的建议首先涉及一般性调查，特别是与其设计、准备和后续行动相关的程序。它们概要介绍了最大程度发挥第 19 条 5(e)款和 6(d)款程序的价值以及帮助成员国实现国际劳工组织战略目标的进程，特别是通过批准和实施标准做到这一点。
64. 已提出了各种想法(见下表)。其中一些想法是现行做法的一部分(+), 一些尚未得出结论(-), 一些系尚未审议或正在开展的工作(?)。

<sup>53</sup> 见决议第 15.1 段。《社会正义宣言后续措施》强调有必要“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》所提供的所有行动方法。这可能包括对实施《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。在实践中，对这些模式的调整侧重于有关一般性调查的安排以及标准实施委员会对其进行的讨论，以确保与周期性讨论协调一致。

<sup>54</sup> 见决议第 15.2(b)段。

## 拟议备选方案



65. 实施公约与建议书专家委员会工作方法小组委员会在其 2018 年 11 月的会议上特别审议了理事会有关就优化利用《章程》第 19 条第 5(e)款和 6(d)款提出建议的要求，特别是旨在改进一般性调查编排方式的措施，以便确保用户友好型的方式和格式，为三方成员提供最大价值。根据委员会的意见，秘书处拟于 2020 年前提交经修订的一般性调查编排格式。今年已在一般性调查中纳入了有关重点内容的执行概要。委员会还讨论了采取各种方式，充分利用电子文件管理系统和正在进行的其他信息技术改进措施来审议一般性调查。委员会还有机会讨论了建立电子基线的试点项目，该项目将有助于各国政府提交报告以及分享履约做法信息。专家们对这一项目特别感兴趣，将继续密切关注其发展情况。

### 4.3.2. 第 19 条的其他可能用途

66. 其次，劳工局可探索关于第 19 条的其他可能用途。就以下事宜寻求了进一步指导：劳工局是否应考虑到第 19 条 5(e)款和 6(d)款的目的，拟订关于更好地利用这些条款的进一步建议，供理事会 2019 年 10 月至 11 月会议讨论。

67. 劳工局可探讨利用第 19 条跟进根据标准审议机制三方工作组就批准或退出公约提出的建议所采取的行动，以便之后的周期性讨论可以(举例说)通过国际劳工组织协调一致的行动更有效地回应成员国在落实这些建议方面的需求。以职业安全与卫生文书为例，这一倡议可安排如下：

表 5. 范 例

第 1 年	标准审议机制三方工作组完成对初步工作计划中职业安全与卫生文书的审议
第 2 年	理事会选定这些文书以及标准审议机制有关根据第 19 条采取后续行动的建议(涉及尚未批准未过时职业安全与卫生文书的所有国家)
第 3 年	理事会批准报告表格, 要求在 2019 年 2 月之前提交信息
第 4 年	劳工局汇编第 19 条报告, 载入所收到的信息, 以便为有关社会保护(劳动保护)的下一周期讨论提供参考

#### 4.3.3. 根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言后续措施》而开展的年度评估

- 68.** 2017 年大会关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论的决议和结论要求使国际劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》的年度后续措施更具有可及性和可见性。<sup>55</sup>
- 69.** 2017 年, 成员国可以在试点基础上选择使用电子调查表工具在线提交报告, 若愿意继续以硬拷贝形式提交报告, 则同时向其提供 pdf 格式的报告表格。启动该试点的目的是便于成员国提交报告以及汇编所收到的答复, 以便作进一步分析。
- 70.** 2018 年, 再次向有关政府提供了在线提交报告的可能性。在线报告工具还具有向社会伙伴分发报告草案的必要功能。有 53 个成员国使用了在线报告表(占所收到答复的 77%)。与 2017 年相比, 增加了 16%。这方面的进一步考虑见文件 GB.335/INS/4。

## 监督机构对其工作方法的审议

### 大会标准实施委员会

- 71.** 2006 年 6 月至 2011 年期间就标准实施委员会工作方法举行了 11 次非正式三方协商。其后, 理事会在其第 322 届会议(2014 年 10 月至 11 月)上决定在理事会关于标准倡议决定的框架下重新启动非正式三方协商, 以便为理事会第 323 届会议(2015 年 3 月)拟订建议。<sup>56</sup> 关于标准实施委员会工作方法的最近一次非正式三方协商于 2018 年 11 月 3 日举行。

<sup>55</sup> 国际劳工大会《临时记录》11-1, 第 106 届会议, 2017 年, 第 4(d)段。

<sup>56</sup> 理事会文件 GB.322/PV, 第 209(3)段。

72. 非正式三方协商继续表明了其在不断改进标准实施委员会工作方法方面的效用。2016年至2018年期间举行了六次非正式协商。根据非正式三方协商提供的指导，正在实施以下改进措施：

- 更有效的时间管理：规定了代表发言时限，并在会议室屏幕上显示注册发言者名单。
- 文件 D.1 提供了关于最终选定案例时所采取的方式的详细资料，尽管在有些方面被要求作出改进，例如，在所选定案例的区域和次区域平衡方面。为了让文件 D.1 所载标准有更高的知晓度，劳工局同意在案例长名单确定之后，在标准实施委员会网页的一个特别部分公布这些标准。
- 自大会第 107 届会议(2018 年)以来采取的关于编写、通过结论及其后续行动的措施：在主席宣读结论时应在屏幕上显示文字稿；应向有关政府代表提供结论的硬拷贝。有关政府代表有权在就其案例通过结论后立即发言，而不必等到宣读和通过所有案例的结论之后再发言。
- 减少分配给标准实施委员会一般性讨论的时间，以便有更多时间讨论一般性调查。关于邀请专家参与一般性调查讨论的建议，<sup>57</sup> 会议认为宜由劳工局和大会提供支持一般调查讨论的必要专门知识，只有在特殊情况下才适合使用外部专家。不过，可进一步讨论该议题。
- 需要采取协调一致和持久措施来处理成员国严重不遵守其报告义务的情况。采用电子版报告、延长报告间隔和简化报告表格将很有帮助，标准审议机制三方工作组的工作也将有助于减轻报告负担。专家委员会有关在某些情况下设立“紧急呼吁”程序的决定非常重要，各国政府将被告知，即使在一直不提交报告的情况下，专家委员会也可着手审查某一事项的实质内容。劳工局将继续努力向各国政府提供支持，包括向有关国家提供技术援助。
- 标准实施委员会报告的第二部分将采用逐字记录。报告的其他部分也将采用逐字记录，取代目前的简要记录。讨论的结果、各案例的结论以及其他具体结果将列入标准实施委员会报告的第一部分，有关讨论情况的逐字记录将被列入第二部分。内部评估表明，逐字记录将节省大量时间和费用，从而能够将资源用于加强监督制度的各个方面，特别是在国家层面提供技术援助。如果出现错误，可对逐字记录作出修正。有关第一部分和第二部分内容和结构的问题仍有待同一会议作出进一步协商和思考。

73. 关于标准实施委员会工作方法的下一次非正式三方协商会议将在理事会第 335 届会议(2019年3月)期间举行。除其他事项外，委员会将讨论有关标准实施委员会报告的

<sup>57</sup> 国际劳工大会《临时记录》9A(Rev.)，第 107 届会议，第 31 段。

所有部分都采用逐字记录的建议；百年纪念特别安排，旨在凸显标准实施委员会的成就和影响；有关邀请被列入可能的单个案例长名单的政府在大会前二或三周提供关于实施情况的任何最新资料的建议；参与有关工作方法的非正式三方协商问题。

## 实施公约与建议书专家委员会

74. 为指导实施公约与建议书专家委员会有关不断改进其工作方法的思考，2001 年设立了一个工作方法小组委员会。2018 年，工作方法小组委员会举行了第 18 次会议。工作方法小组委员会的讨论重点是理事会 2018 年 11 月通过的关于标准倡议的决定，特别是在收到工人组织或雇主组织根据国际劳工组织章程第 23(2)条提交的评论时，可能放宽关于打破其审议周期的非常严格的标准的方式。除上文第 52(iv)段外，下文转载了专家委员会的意见，以便于参考：<sup>58</sup>

### 雇主组织和工人组织的意见

94. 在每届会议上，委员会忆及，雇主组织和工人组织的评论对其评估成员国在法律和实践中实施公约的情况至为重要。依照《章程》第 23 条第 2 款的规定，各成员国义务将其按照《章程》第 19 条和第 22 条提供的报告副本转交那些具有代表性的雇主组织和工人组织。遵守这一章程义务的目的是使雇主组织和工人组织能够充分参与监督国际劳工标准的实施。在有些情况下，政府在提交报告时一并提交雇主组织和工人组织的意见，有时还加以评论。但在大多数情况下，雇主组织和工人组织的意见直接送交劳工局，后者根据惯例将这些意见提交给相关政府，请其作出评论，以确保符合正常程序。为了保持透明度，其报告附件三列出了自委员会上届会议以来所收到的雇主组织和工人组织关于已批准公约实施的所有意见。若委员会发现某些意见不属于某个公约的范畴，或者没有包含有助于审查公约实施情况的信息，委员会在其评论中将不提及这些意见。除此之外，可能视情况在意见或直接询问中考虑到雇主组织和工人组织所提出的意见。

75. 委员会然后在政府应提交常规报告的年度和非报告年度所收到的雇主组织和工人组织的意见作出区分。

### 在报告年度

95. 委员会在第 86 届会议(2015 年)上对多年来为处理雇主组织和工人组织的意见而制定的一般方法作了如下澄清。委员会忆及，在一个**报告年度**，如果雇主组织和工人组织的意见没有随同政府的报告一并提交，则迟应于 9 月 1 日前送达劳工局，以便使相关政府能有合理的时间来作出回应，从而使委员会能够在同一年度的会议上审议所提出的问题。若 9 月 1 日以后收到相关意见，在没有收到政府答复的情况下，将不对这些意见进行实质性审议，特殊案例除外。历年来，委员会所认定的特殊案例包括那些所作指控有足够充分的证据，且必须进行紧急处理的案例，因为它们涉及的事宜关乎生死，或涉及基本人权，或任何延迟都可能导致不可逆转的伤害。另外，委员会还

<sup>58</sup> 实施公约和建议书专家委员会报告，报告三(A 部分)，国际劳工大会，第 108 届会议，2019 年，第 94-102 段。

可能在政府未作出答复的情况下审议与立法提案或法律草案相关的意见，若这可能在起草阶段对该国有所帮助。

在非报告年度

**98.** 委员会忆及，在非报告年度，如果雇主组织和工人组织提交的意见只是对往年评论的简单重复，或者提及委员会已经提出的问题，那么这些评论将在政府应提交报告的年度根据常规报告周期予以讨论。在这种情况下，将不再要求政府在报告周期以外另行提交报告。

**99.** 如果关于技术公约的意见符合[下文所述]标准，委员会将请劳工局向政府发出通知，说明无论政府是否作出答复，将在其下届会议上审查所收到的第 23 条意见。这将确保充分事先通知政府，同时确保对重要事项的审查不被进一步拖延。

**100.** 因此，委员会在收到雇主组织和工人组织提交的意见后，经适当考虑到以下因素，将在非报告年度审议一项**技术公约**的实施情况：

- 问题的严重性以及对其实施公约的不利影响；
- 问题的顽固性；
- 有关政府在其报告中所做回应的质量和范围，或未答复委员会提出的问题，包括国家一方明确和一再拒绝履行义务的情况。

**101.** 对于**任何公约(基本、治理或技术公约)**，委员会将根据惯例，在特殊情况下，在非报告年度对所收到的雇主组织和工人组织的意见进行审议(例如，那些所作指控有足够充分的证据且必须进行紧急处理的案例，无论因为它们涉及关乎生死的事宜或涉及基本人权还是因为任何延迟都可能导致不可逆转的伤害)，即使没有从相关政府收到答复。

**102.** 委员会强调，以上程序旨在落实理事会所作出的决定，这些决定延长了报告周期，并要求在此背景下提供保障措施，确保对已批准公约的实施情况继续实行有效的监督。保障措施之一就是适当考虑到使雇主组织和工人组织即便在非报告年份也能够提请委员会关注在已批准公约实施过程中出现的令其特别关切的问题。上述方法还特别注意到应适当事先通知政府(特殊情况除外)，并且委员会将在所有情况下都说明其打破审议周期的原因。

## 结社自由委员会

**76.** 2017年6月任命的理事会结社自由委员会新成员在2017年10月、2018年3月和10月的专门会议上就委员会工作方法进行了积极和建设性讨论。委员会结束了对其一直以来所审议的一些问题的思考，这些问题涉及向三方成员有效通报其程序和权责以及加强其三方治理。这一点在结社自由委员会小组委员会的持续工作中尤为明显，该小组委员会确定了进行审查的重点案件，并建议了委员会下次会议的议程，以确保相对的区域平衡和迅速处理紧急案例。

**77.** 委员会开展的工作涉及年度报告、案件管理系统进展情况审议以及完成本文件下文所描述的决定汇编，除此之外，它还进一步讨论了其工作方法及对国际劳工组织一

百周年的贡献，并思考了在利用其程序和方式审查向其转交的第 24 条申诉方面的趋势。

78. 年度报告的目标。年度报告旨在提供以下方面的有用信息：该年度结社自由委员会程序的使用情况(包括结社自由委员会工作的统计数据和其他细节)，取得的进展以及委员会所审查的严重和紧急案例。第一份年度报告涵盖了 2017 年的情况(其 2017 年 3 月、5 月至 6 月和 10 月至 11 月的会议)。2017 年所处理案例的统计资料为今后使用这一特别程序确定了一个比较基线。委员会将在理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)上提交 2018 年的年度报告。委员会认为，向国际劳工大会标准实施委员会提交报告为加强宣传和提高知晓度提供了一个重要机会。
79. 案例管理和劳工局内部工作方法的现代化。根据理事会 2018 年 10 月至 11 月有关标准倡议讨论的框架(GB.334INS/5)和为监督机构电子文件和信息管理系统提供资金的一致意见，正在致力于精简程序和确保更高透明度。
80. 结社自由委员会决定汇编。根据委员会和理事会先前的决定，并忆及在结社自由领域必须确保的普遍性、连续性、可预测性以及公平和平等待遇的原则，委员会完成了有关 65 年以来 3,200 多个案例的决定的简明汇编。该汇编的电子数据库已上线，具有简单搜索功能，目前可在线便捷查阅控诉的全部情况，还可获得汇编的印刷本。
81. 非活跃案例。委员会审议了因缺乏信息而无法处理案例的问题将此类案件视为结案所需的程序和条件。委员会决定，过去 18 个月(或上次审查案例后 18 个月)没有收到来自政府或控诉人信息的任何后续案例将被视为结案。这种做法不会被用于严重和紧急案例。涉及尚未批准结社自由公约的国家的案例将根据其性质逐案决定。将致函政府和控诉人，说明这一决定以及就委员会建议提供后续信息的重要性。
82. 国际劳工组织一百周年。委员会表达了对于为 2018 年国际劳工大会关于社会对话和三方机制的第二次周期性讨论决议所要求的关于结社自由和集体谈判的高级别活动作出贡献的热情。委员会还建议利用百年纪念的机会在区域和国家层面开展对话，讨论促进结社自由和集体谈判原则和提交控诉的特别程序的影响及其与国家机制的最佳衔接。
83. 有关结社自由的第 24 条申诉。委员会将其现行做法和程序与理事会设立的特设委员会的做法和程序进行了比较，决定其三名成员(每个小组一名)将得到任命来审查向其转交的申诉。这些成员可查阅全部案卷，并召开所必需的会议来完成其工作。若申诉还提及了其他公约，可探索确保酌情与已设立的特设三方委员会进行有效沟通的各种途径，以确保在了解事实方面的一致性。三位成员最终完成的报告将继续作为单独报告提交给理事会，在理事会会议的后期与所有其他第 24 条报告一并审议。

## 决定草案

### 84. 理事会：

- (a) 欢迎所报告的有关标准倡议两个组成部分，即标准审议机制和加强监督体系的工作计划(这是三方一致决定的结果)的实施工作进展情况；
- (b) 关于标准审议机制这一组成部分：注意到了所提供的关于经验教训和未来方向的信息；请标准审议机制三方工作组在继续开展工作时考虑到其指导意见，并在2020年3月提交一份报告，供理事会对标准审议机制三方工作组运行情况进行第二次审议；并且，为保证该项工作的影响，再次要求本组织及其三方成员就其以往的所有建议采取适当后续措施；
- (c) 在根据强化监督体系的共同指导原则，对有关实施工作计划十项建议的进展情况报告进行审议之后，欢迎迄今为止取得的进展，并请劳工局继续实施工作计划(应根据理事会的指导加以更新)；
- (d) 批准所采取的办法和拟议时间表，要求劳工局确保在以下方面采取行动：编写监督体系惯例指南，第24条程序的运行，精简报告，与其他组织分享信息，拟订监督机构的明确建议，在国家层面采取系统化后续行动以及审议第十九条5(e)款和6(d)款的潜力；
- (e) 关于监督机构之间定期对话的建议：请结社自由委员会主席自2019年起向大会标准实施委员会提交其年度报告；
- (f) 关于编纂第26条程序的建议：忆及有关在向三方成员提供监督体系指南后再审议将采取的步骤的决定，要求劳工局2020年3月向其提供这方面的进一步信息；
- (g) 关于审议采取进一步措施，确保法律确定性的建议：决定于2019年10月举行非正式协商，并且，为促进三方交换意见，要求劳工局编写一份文件，说明第37条第2款所规定的独立机构的运作要素和条件以及基于共识的任何其他备选方案；
- (h) 关于监督程序对其工作方法进行审议的建议：请标准实施委员会、实施公约与建议书专家委员会以及结社自由委员会继续定期审议其工作方法。

## 附录 I

### 理事会在其第 334 会议(2018 年 10 月至 11 月)上 就强化监督机制作出的决定<sup>1</sup>

理事会，基于理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)中所列出的建议以及在讨论和三方协商中所提供的进一步指导：

- (1) 批准了关于《章程》第 24 条申诉程序运行的以下措施：
  - (a) 旨在容许国家层面的可选择的自愿调解或其它措施的安排，这些安排将导致暂时中止特设三方委员会对申诉的实质问题的审查，最长期限为 6 个月。中止审查须经申诉方在申诉表格中表示同意以及政府同意。这些安排将由理事会在两年的试行期之后进行评估；
  - (b) 在理事会三月和十一月会议期间发布一份关于待办申诉状况的参考文件；
  - (c) 第 24 条特设三方委员会成员需在其会议之前十五天收到劳工局提供的所有信息和相关文件，理事会理事应在其需通过结论之前三天收到第 24 条特设三方委员会的最终报告；
  - (d) 将批准相关公约作为政府担任特设三方委员会成员的条件，除非没有理事会政府正理事或副理事批准相关公约；
  - (e) 保持现有措施并探讨其它待理事会商定的可行措施，这些措施旨在维护程序的完整性并保护特设三方委员会成员免遭不当干扰；
  - (f) 强化将后续措施纳入委员会建议，并定期更新关于这些建议实施情况的文件，以供理事会参考，以及继续探讨有关理事会就申诉所通过的的建议的后续行动方式。
- (2) 批准关于精简已批准公约的报告的拟议措施：
  - (a) 出于报告目的，在六年周期下对技术性公约按主题分组，但有一项谅解，即专家委员会将进一步审议、澄清并酌情放宽有关打破技术性公约报告周期的标准；
  - (b) 一个用于简化报告的新报告表格(GB334/INS/5，附录 II)。

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.334/INS/5，21 段，经理事会修订。

- (3) 决定继续探讨改进《章程》第 19 条 5(e)款和 6(d)款用途的具体和实际措施，包括旨在加强一般性调查的作用并改进其讨论和后续行动的质量。
- (4) 指示结社自由委员会审查按照《议事规则》有关第 24 条申诉审查规定的程序向其转交的申诉，确保按照《议事规则》所规定的方式来审查向其转交的申诉。
- (5) 鼓励专家委员会在综合评论中审议在主题上相关联的问题；并请该委员会就其可能为优化利用《章程》第 19 条第 5(e)和 6(d)款而作出的贡献提出建议，特别是通过审议旨在改进一般性调查编排方式的措施，以便确保用户友好型的方式和格式，为三方成员提供最大价值。
- (6) 提请大会标准实施委员会通过关于其工作方法的非正式三方协商，审议加强关于一般性调查的讨论的措施。
- (7) 要求劳工局经与三方成员磋商后向其第 335 届会议 (2019 年 3 月)提交：
  - (a) 旨在准备有关行动 1.2(监督机构之间的定期对话)和 2.3(审议保证法律确定性的进一步措施)的讨论的具体建议，包括，但不限于，在 2019 年下半年就《章程》第 37 条第 2 款组织三方交换意见；
  - (b) 关于在编写监督体系惯例指南方面进展的报告，谨记所得到的关于行动 2.1(审议编纂第 26 条程序)的指导；
  - (c) 关于《章程》第 19 条第 5(e)和 6(d)款用途的进一步详细建议，包括与《根据国际劳工组织工作中基本原则和权利后续措施而开展的年度评估》相关的建议；
  - (d) 关于在拟订三方成员可通过电子途径使用监督体系(电子报告，理事会文件 **GB.332/INS/5(Rev.)**第 2.1 部分)的详细建议方面进展的报告，谨记三方成员在讨论中提出的关切；
  - (e) 关于为 2006 年《促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线的试点项目的更多信息(理事会文件 **GB.332/INS/5(Rev.)**第 2.2.2.2 部分)；
  - (f) 关于在完成理事会 2017 年 3 月修订的标准倡议工作计划方面进展的报告，包括监督机构为加强三方性、一致性、透明度和有效性而审议并可能进一步完善其工作方法方面的进展情况。

## 附录 II

供理事会讨论的有关强化监督体系的工作计划和时间表					
	理事会，2017年3月	理事会，2017年10-11月	理事会，2018年3月	理事会，2018年10-11月	理事会，2019年3月
<b>重点领域 1: 程序之间的关系</b>					
1.1 关于监督体系惯例的指南	初次审议	关于由劳工局编写指南的决定			审议标准倡议的实施情况
1.2 监督机构间的定期对话	初次审议				审议标准倡议的实施情况
<b>重点领域 2: 规则和惯例</b>					
2.1 审议编纂第26条程序		关于《议事规则》可能性的指导	关于《议事规则》可能性的指导	关于《议事规则》可能性的指导	审议标准倡议的实施情况
2.2 审议第24条程序的运行	对初步要素的指导	按照指导进行讨论	按照指导进行讨论	按照指导进行讨论	审议标准倡议的实施情况
2.3 审议保证法律确定性的进一步措施	关于是否继续进行讨论的指导	关于是否继续进行讨论的指导	关于是否继续进行讨论的指导	关于三方可能交换意见的指导	审议标准倡议的实施情况
<b>重点领域 3: 报告和信息</b>					
3.1 简化报告	审议不同的备选方案	审议备选方案 & 关于案例管理计算机化的决定	继续审议备选方案	继续审议备选方案	审议标准倡议的实施情况
3.2 与各组织分享信息	劳工局继续开展常规行动				审议标准倡议的实施情况
<b>重点领域 4: 范围和实施</b>					
4.1 监督机构的明确建议	纳入劳工局提供的支持				审议标准倡议的实施情况
4.2 国家层面系统化后续行动	纳入劳工局提供的支持				审议标准倡议的实施情况
4.3 审议第19条的潜力	关于初步要素的指导	初次审议	进一步指导	进一步指导	审议标准倡议的实施情况
<b>监督程序对其工作方法的审议</b>					
标准实施委员会	关于工作方法的非正式三方协商				
专家委员会	有关工作方法的持续讨论				
结社自由委员会	有关工作方法的持续讨论				