



理 事 会

第 346 届会议，2022 年 10 月至 11 月，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2022 年 10 月 27 日

原文：英文

第二项议程

平台经济体面劳动专家会议(2022 年 10 月 10 日至 14 日，日内瓦)报告

文件目的

本文件介绍了 2022 年 10 月 10 日至 14 日于日内瓦举行的平台经济体面劳动专家会议的情况。会议未通过任何结论。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护。

政策影响：有，见第 19 段决定草案。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有，见第 19 段决定草案。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：《关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议》；《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》；理事会文件 GB.341/PV、GB.341/INS/3/1(Rev.2)、GB.343/INS/15 和 GB.344/INS/18(Rev.1)。

► 背景情况

1. 《关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议》于2018年6月7日通过，其中要求国际劳工局(劳工局)“继续开展关于数字平台和零工经济工人获得结社自由以及有效承认集体谈判权利的研究，并在此基础上[...]由理事会决定是否适宜召开一次三方会议”。¹
2. 于2019年6月21日通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》²第III(C)(v)段呼吁所有成员国落实“确保适当保护隐私和个人数据并应对与工作数字化转型(包括平台工作)相关的劳动世界中的挑战和机遇的政策和措施”。
3. 2021年3月27日，理事会在第341届会议上决定“要求劳工局在2022年期间召开有关‘平台经济体面劳动’问题的三方专家会议”。³这次会议的成果“能够为可能就这一议题进行的一般性讨论或标准制订提供参考，前提是理事会决定将此类议题列入大会第112届会议(2024年)的议程”。⁴理事会在第343届会议(2021年11月)上⁵批准了会议的日期和组成，而在第344届会议(2022年3月)上批准了会议的议程。⁶
4. 专家会议于2022年10月10日至14日在日内瓦召开。在与各国政府、⁷理事会雇主组和工人组协商后，三方各提名八名专家参加了此次会议。
5. 此外，参加会议的还有25名政府观察员、⁸国际雇主组织和国际工会联合会(国际工联)的代表以及经济合作与发展组织(经合组织)、欧盟委员会和国际合作社联盟的代表。⁹
6. 会议由独立主席，尊敬的科林·乔丹(Colin Jordan)部长先生(巴巴多斯)主持。会议的副主席为拉杰·纳亚克(Raj Nayak)先生(政府专家，美利坚合众国)、索尼娅·雷根博根(Sonia Regenbogen)女士(雇主专家，加拿大)和卢万·苏巴辛格(Ruwan Subasinghe)先生(工人专家，大不列颠及北爱尔兰联合王国)。
7. 劳工局编写了一份报告，¹⁰作为会议讨论的基础。报告明确了平台经济的基本特征和经营模式的特点，特别关注了其对企业间公平竞争造成的影响以及为创造就业带来的机遇和挑战。报告还审查了从事现场工作和在线平台工作的劳动力规模和概况，特别是在性别、年龄、教育、移

¹ 《关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议》，国际劳工大会第107届会议，日内瓦，第6(e)段。

² 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

³ 理事会文件 GB.341/PV，第50(c)段。

⁴ 理事会文件 GB.341/INS/3/1(Rev.2)，第26段。

⁵ 理事会文件 GB.343/INS/15，第1-7段。

⁶ 理事会文件 GB.344/INS/18(Rev.1)，第3段。

⁷ 政府专家分别来自巴西、中国、捷克、日本、墨西哥、西班牙、突尼斯、美利坚合众国。

⁸ 阿根廷、澳大利亚、巴哈马、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、克罗地亚、捷克、芬兰、法国、德国、匈牙利、意大利、牙买加、立陶宛、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁹ 见参会人员最后名单。

¹⁰ 劳工组织，平台经济中的体面劳动，MEDWPE/2022，2022年。

民身份方面，并审议了关于平台工人分类的法律辩论。报告分析了平台工人的工作条件，包括对他们个人数据的保护和对使用技术来组织和监督工作的保障措施，并审议了其获得社会保护的情况。最后，报告审查了平台工人享有结社自由和集体谈判权的程度，也讨论了可能适用的国际劳工组织(劳工组织)标准以及现有的相关国际和国家倡议。

► 会议概览

8. 会议同意就以下要点进行讨论：

- (a) “平台经济”这一表述包括哪些类型的平台，它们在哪些行业运作？参与其活动的公司和工人的情况如何？数字平台是否与劳动力市场拥有类似的干预和互动模式？
- (b) 在为那些难以进入劳动力市场等劳动者创造就业方面以及在解决非正规化问题方面，平台经济带来了哪些机会和挑战？
- (c) 如何对平台工人进行分类？公共当局、社会伙伴和其他利益攸关方对这一问题做出了哪些回应？
- (d) 平台工人享有哪些工作条件和社会保护？工人的个人数据是否受到保护？是否制定了关于使用技术组织和监测平台工作的保障措施？
- (e) 平台工人是否享有结社自由及其集体谈判权是否得到有效承认？
- (f) 劳工组织应重点关注哪些问题，以帮助平台经济实现体面劳动？特别是根据理事会的决定，可以提供哪些指导，以便为可能就平台经济中的体面劳动进行的一般性讨论或标准制订提供参考？

9. 专家们一致认为，劳工局的报告为讨论活动奠定了良好基础。在会议的前三天，他们围绕六个商定的讨论要点进行了一般性讨论，并按照暂定工作计划完成了讨论。关于该专题与当代劳动世界的相关性，专家们的看法趋于一致。专家们也一致认为，劳工组织应带头确定保证所有平台工人享有体面劳动的途径，同时最大限度地利用经济中的这一环带来的机会。专家们还就若干要点达成共识，包括平台经济为工人(无论是雇员还是自营职业者)提供的创收机会；《2006年雇佣关系建议书》(第198号)对打击变相就业的重要性；需要为所有平台工人提供获得充分社会保护的机会。专家们一致认为平台经济也给工人带来了挑战，但关于挑战的性质和程度，专家们存在很大分歧。

10. 劳工局根据专家们在一般性讨论中提出的不同建议和表达的不同立场，编写了一套结论草案供会议审议。会议的最后两天专门用来审议这些结论草案。专家们首先讨论了结论草案的介绍性段落，以及平台经济为体面劳动带来的机遇和挑战(第1-15段)。会议提出并讨论了许多修正案，但没有就这部分的任何段落达成共识。在会议的最后一天，为了最大限度地增加通过一致结论的机会，专家们决定开始讨论结论草案中有关劳工组织未来行动建议的部分(第18-19段)。在最后一次会议上，讨论范围扩大到了确保平台经济中的体面劳动的措施(第16段)和对劳工局未来行动的建议(第17段)。

11. 第 16 段是关于确保平台经济中体面劳动的措施，包含 12 个分段，专家们就其中的 5 个分段达成了一致¹¹。第 17 段是关于劳工局未来行动的建议，包含 10 个分段，专家们就其中的 7 个分段也达成了一致¹²。对于其他分段，包括自营职业者的集体谈判权、算法管理、工人个人数据保护或工人报酬的确定方式，专家们表达了不同的意见。最后，专家们一致认为，劳工组织的一些标准，对于促进位置平台和网络平台的体面劳动具有相关性和适用性。然而，对于是否存在监管空白或是否需要设定一项劳工组织关于平台经济中体面劳动的标准制订议题，专家们没有达成一致。
12. 在会议最后一天的晚些时候，雇主副主席认为，对结论草案中已达成一致的 16 段和第 17 段的分段，应将其作为会议结论提交给理事会。工人副主席说，如果不完成关于第 18 段和第 19 段的协商工作，他无法接受结论草案的这些内容。政府组亦不支持在未就结论草案第 18 段和第 19 段达成一致的情况下，通过第 16 段和第 17 段作为会议结论。雇主副主席表示，雇主组无法同意对第 18 段和第 19 段进行进一步讨论。
13. 随后，工人副主席提议是否有可能批准原结论草案的全部内容。雇主副主席的答复是，若不进行辩论则不可能批准，并且留待进一步讨论的时间已经不多。政府副主席表示，未经修正的原结论草案是强有力且均衡的，政府组本可以接受。因此，专家会议未能达成结论。
14. 虽然专家们没有就劳工组织的未来行动建议达成共识，但还是同意劳工组织应在该领域发挥领导作用。他们还一致同意，劳工局应继续开展研究，并回应成员国在平台经济体面劳动方面的技术援助请求。
15. 雇主副主席在总结发言中指出，雇主专家本着建设性讨论的精神参加了会议，讨论了推进平台经济中体面劳动的潜在方式，同时强调了平台经济带来的机遇和挑战。她强调，分配的时间并不充足，难以完成对结论草案的全部协商工作，这说明该专题的重要性、复杂性，以及需进一步加以分析与讨论的必要性。她补充说，辩论还表明，专家间存在严重分歧，在重要问题上毫无共识，其中许多问题已触及雇主组所代表成员的红线。这些问题包括算法管理、工资和与集体谈判有关的劳动关系。此外，雇主组不同意那些尽可能降低现行劳工组织标准相关性的声明，他们认为这些标准也适用于平台经济。另一方面，雇主组并不清楚哪些是现有的监管空白，也不清楚工人组提出的关于工作时间、待工时间和拒绝进入平台的问题，其中有些问题不在该会议的职权范围内。雇主副主席强调，在达成共识之前，有必要对劳工组织国际标准中的监管空白等问题进行进一步研究。
16. 工人副主席在总结发言中表示，他对雇主组决定不继续进行讨论以及会议无法达成结论共识感到失望。他指出，大多数专家同意一些国际劳工标准与推进位置平台和网络平台的体面劳动有

¹¹ 达成一致的分段包括以下议题：在数字劳动平台上推进性别平等和包容性；促进社会对话，以最大限度地扩大数字劳动平台的相关机会并解决任何体面劳动赤字；利用平台经济的最大潜力，实现体面劳动和可持续发展；实施相关国际劳工标准，以确保平台经济中的体面劳动；争议处理机制和合规。

¹² 达成一致的分段包括以下议题：继续进行分析，以更好地了解现有国际劳工标准对数字劳动平台工作的适用性，并确定现有的监管空白；促进相关国际劳工标准的批准和实施；继续建立关于平台工作的经验证据；开展研究以了解企业为何利用平台提供服务；对平台工作的监管干预措施进行影响评估；加强三方成员采取行动的能力，以确保平台工人的体面劳动；推动多边体系内的政策一致性，促进平台经济中的体面劳动。

关，但有些方面没有得到充分涵盖，例如：统计和补偿工人等待平台分配任务的时间，以及数字断连权；保护和管理工人的个人数据和隐私权，包括数字声誉的可移植性；治理算法管理，包括自动判定(例如评级和从平台停用)的公平性和透明度，以及其他惩罚和监督；个人和集体的知情权和咨商权；存在适当的争议处理机制；主管部门有效的劳动监察和对相关数据和记录的访问；平台工作的跨境性质；工资和费用的定期支付；佣金和收费；以及平台工作合同。他补充道，大多数专家，即来自工人组和政府组的专家，考虑到现有的体面劳动赤字和监管空白，对制定关于平台经济中体面劳动的新国际劳工标准的原则持开放态度。因此，为解决这些监管空白，工人副主席建议理事会在 2025 年国际劳工大会议程中列入一项新的标准制订议题。最后，工人副主席要求将结论草案作为会议报告的附录提供。

17. 政府副主席在总结发言中指出，政府组已就若干关键问题达成了一致，包括对平台经济中体面劳动的标准制订行动持开放态度。他补充说，在为平台经济中的所有工人(包括受雇者和真正的自营职业者)实现体面劳动方面，机遇与严峻挑战并存。这些挑战和监管空白急需得到劳工组织和国家层面政策制定者的关注，包括在算法管理和在数字劳动平台上推进性别平等和包容性的重要性方面。政府副主席对会议未能形成结论以及雇主组决定不再继续讨论深感失望，因为这阻碍了可能达成的共识。政府副主席支持工人组的要求，即：在会议报告中纳入结论草案，¹³ 并提及政府组对这些结论的一致支持。
18. 在会议闭幕前，主席对会议未能就结论达成共识深表失望。他认为，已经错过了为理事会、劳工局，更重要的是为劳工组织成员国提供良好指导的机会。会议本可以在以人为本方针的基础上为这一新兴行业的发展做出建设性的贡献。该行业提供了需要抓住的绝佳机会，但也带来了挑战，如果不加以解决，这些挑战将会增加。主席最后表示，即使议程目标过高、任务过重，但会议本也可以取得一些成果。

► 决定草案

19. 理事会：

- (a) 注意到平台经济体面劳动专家会议没有通过任何结论；
- (b) 要求劳工局在筹备将在国际劳工大会第 111 届会议上进行的关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论时，考虑到在平台经济体面劳动专家会议(2022 年 10 月 10 日至 14 日，日内瓦)上表达的不同观点；
- (c) 要求总干事考虑其对劳工组织今后有关平台经济中体面劳动的工作给予的指导意见。

¹³ 会议议事纪要将于 2022 年 12 月 31 日前发布。