



第五项议程

与国际劳工大会第 104 届会议工作相关的事项：关于社会保护(劳动保护)周期性讨论决议的后续行动

文件的目的是

为了落实国际劳工大会于 2015 年在其第 104 届会议上通过的关于社会保护(劳动保护)讨论的若干结论，本文件提出了 2015-22 年行动方案的重点、目标和主要内容。

为此提请理事会就后续行动方案草案提供指导意见(见决定草案第 22 段)。

相关的战略目标：社会保护。

政策影响：该行动方案将影响到国际劳工局在可预见时期内有关劳动保护的工作，根据以往为周期性讨论周期设定的为期七年的时间表，这个时期可能为 2015-22 年；该行动计划也将影响到国际劳工组织在国际层面所发挥的更为广泛的相关作用，包括在落实有关最近通过的 2030 年可持续发展议程后续措施中的作用。

法律影响：无。

财政影响：将给 2016-17 两年期之后的计划和预算草案带来影响。要实施上述后续计划就需要筹措预算外资源。

需采取的后续行动：工作条件和平等司将对该行动计划进行调整以兼顾理事会的指导意见。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：临时记录第 12-1 号，国际劳工大会第 104 届会议，2015 年；理事会文件 GB.325/INS/2；GB.325/INS/3；GB.325/INS/5/2；GB.325/INS/6；GB.325/POL/1/1；GB.325/POL/1/2；GB.325/POL/4；GB.325/LILS/3；GB.325/LILS/4。

导 言

1. 国际劳工大会第 104 届会议(2015 年 6 月)在国际劳工组织关于为争取公平全球化的社会正义宣言的框架下对社会保护(劳动保护)的战略目标进行了一次周期性讨论。
2. 这是大会第一次就社会保护目标下的劳动保护内容进行审议,¹这使得国际劳工组织三方成员有机会就工资、工时、职业安全与卫生以及生育保护等问题进行经验交流和问题探讨。大会也回顾了国际劳工组织为协助各成员国在跟进最近召开的相关专家会议、国际劳工大会和理事会会议以及在特定至关重要领域的框架下所开展的工作。²大会通过了一项决议和若干结论。
3. 本文件建议展开后续行动,以落实这些结论。参照最近周期性讨论社会保护(社会保障)时所确定的行动计划七年时间表,此项行动计划的拟定时间跨度是 2015–22 年。

行动计划草案：重点和目标

4. 周期性讨论的结论突出强调了劳动保护在实现体面劳动、社会正义和世界和平中的中心地位。通过法律法规或集体协议来规范工资、工时、职业安全与卫生以及生育保护等方面的工作条件是为工人提供劳动保护的关键所在。
5. 就业模式和工作组织形式正在发生变化,这既为创造新的就业提供了机会,也给实现劳动保护带来了挑战。这对于下列工人而言的确如此:(a) 从事非标准形式就业的工人;(b) 中小企业的工人;以及 (c) 那些传统上完全没有或部分受到一定保护的工人。对一些工人而言,这不是一个被排除在法律保护之外的问题,而是一个保护程度不高的问题。而对其他工人而言,可能是执法不力的问题。总体而言,妇女以及特定的工人群体,例如移民工人、青年人或艾滋病病毒感染者和艾滋病患者,更容易面临劳动保护赤字的问题。
6. 根据大会的结论,此项行动计划的目的是为所有工人提供包容、全面和有效的劳动保护。这要求国家法律法规和机构:(a) 跟上劳动世界变化的步伐;(b) 实现对工人保护的全覆盖;以及 (c) 提供一定程度的保护,以确保工人的福利和预防非正规化。为了工人和雇主的利益,要通过有效的执法机制,主要通过劳动监察机制以及防止出现给负责任企业带来有害影响的反竞争的商业行为,来确保现行法律法规得到遵守。
7. 因此,国际劳工组织需要采取行动,协助各成员国制定和实施法律和政策,保证所有工人得到充分的劳动保护,其中包括加强和扩大现有的劳动保护,制订针对劳动

¹ 国际劳工大会:临时记录第 12-1 和 12-2 号,第 104 届会议,2015 年。2011 年,国际劳工大会对社会保护(社会保障)的议题进行了一次周期性讨论。

² 这些包括:ACI 6,关于“非正规经济的正规化”;ACI 7,关于“通过劳动监察加强工作场所的遵纪守法”以及 ACI 8,关于“保护工人免于从事不可接受形式的工作”。

世界变化的应对措施，以及通过严格执法和向雇主提供援助以加强法律与政策的落实。

指导原则和核心内容

8. 该行动计划承认工资、工时、职业安全与卫生和生育保护之间存在着互补性和关联性，并加大在每个政策领域的干预力度。这一策略以尊重工作中的基本原则和权利为基础，也将与其他战略目标的实现和相关议题周期性讨论的结论联系起来。一个核心特征是国家法律和集体谈判的互补性。
9. 建议该行动计划应：
 - 考虑相关国际劳工标准、各国国情的多样性和特殊性、政府、雇主和工人的需要和关切以及在劳动保护四个领域希望提供技术援助的请求。
 - 将性别平等和非歧视贯穿于所有活动之中，并且针对那些最易遭受劳动保护赤字之害的特殊工人群体。
 - 综合使用国际劳工组织的各种行动手段，包括相关的国际劳工标准、政策研究与咨询、三方成员的能力建设、国家层面的发展合作以及全球性的宣传活动。将在所有活动中和在国家、地区和全球层面上推动社会对话和加强伙伴关系。
 - 推动采取行动，为实现《2030年可持续发展议程目标》提供支持。
10. 如讨论结论所述，拟定的主要活动将围绕六个行动领域予以组织实施。每个领域都有优先主题，其目标在于提高保护的覆盖面、保护水平以及守法程度；加强劳动保护领域之间的协调；或解决某一特定工人群体所面临的各种问题。该行动计划也努力促进各成员国和社会伙伴之间相互交流好做法。

与标准相关的行动

11. 若理事会作出相关决定，那么加强劳动保护就要求劳工局支持推动现行国际劳工标准的批准和有效实施工作，同时为评估和解决法律监管上的差距提供技术支持。为此，劳工局建议采取以下行动。
12. 促进现有的国际劳工标准的批准与实施，其中包括：
 - (a) 最低工资。针对有些三方成员在 2014 年大会期间在讨论有关最低工资制度的普查结果时所表达的关切，我们将起草出版一些情况说明书，以增强对 1970 年确定最低工资公约(第 131 号)以及建议书(第 135 号)特定的规定内容的理解。将开发有关保护工资文书，特别是 1949 年保护工资公约(第 95 号)方面的简单实用的工具，同时将向那些考虑批准上述公约或准备加强其实施工作的国家提供技术援助。技术援助将考虑到最低工资确定和工资保护中的性别问题。
 - (b) 职业安全与卫生。行动计划(2010-16 年)旨在推动 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)及其 2002 年议定书，以及 2006 年关于促进职业安全与卫生框架的公约

(第 187 号)的广泛批准和有效实施,迄今为止已使第 155 号公约的批准数达到 63 个以及第 187 号公约的批准数达到 33 个。劳工局将找准这些标准批准和实施的机会,同时加强各国三方机构,因为这些机构业已证明在为促进标准的批准和实施所开展的对话中发挥着重要作用。2017 年有关职业安全与卫生文书的普查结果将进一步引导这项工作。

- (c) 公共采购。1949 年(公共合同)劳动条款公约(第 94 号)的批准和实施工作将得到推进,其中包括通过对基础设施进行的就业富集型投资以及国际劳工组织国际培训中心(都灵中心)完善的公共采购培训。

13. 促进有关面临劳动保护缺失的高危工人的国际劳工标准的批准和实施:

- (a) 工作中的妇女。随着国际社会再次承诺提高女性劳动力市场的参与率和她们获得体面工作的机会,国际劳工组织的主要性别平等公约需要得到进一步更新,其中包括 1951 年同酬公约(第 100 号);1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号);1981 年有家庭责任的工人公约(第 156 号)以及 2000 年保护生育公约(第 183 号)。同样需要加以进一步更新的公约包括 2011 年家庭工人公约(第 189 号)、1994 年非全日制工作公约(第 175 号)以及 1996 年家庭工作公约(第 177 号)。鉴于第 175 号和第 177 号公约的相关性日益显著,将重点关注推进这两个公约的批准和实施。
- (b) 移民工人。公平移民议程的重点是要防止移民工人遭受不公平待遇和虐待,同时 在原籍国创造更多的体面工作,因此与当前有关移民危机的讨论密切相关。将推动制订一项全球战略,以促进批准和实施 1949 年移民就业公约(修订)(第 97 号)以及 1975 年移民工人公约(补充规定)(第 143 号)。有关劳务移民的普查结果和 2016 年 6 月大会相关讨论的成果将为该战略的实施提供指南。若得到理事会的批准,³该普查的结果将有助于为 2018 年劳工大会可能讨论劳务移民这一问题提前做好准备工作。
- (c) 携带艾滋病毒的工人和患艾滋病的工人。劳工局将继续推动 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)的实施,以消除对携有艾滋病毒和艾滋病患者的羞辱和歧视。将重点支持各国加大保密的检测工作和提供更多的治疗机会,以及确保这些工人及家庭获得社会保护。

14. 评估和消除可能存在的监管空白:

- (a) 工作中的暴力。针对劳动世界中的女性和男性的暴力问题已被提议作为 2017 年第 106 届劳工大会议程的一个可能议题,以进行一般性讨论;或者根据大会议事规则第 39 条有关两次性讨论程序准备阶段的规定,列为大会议程的一个标准制 订议题,以展开第一轮讨论。⁴劳工局将依照理事会的决定,开展相关的筹备和 跟进工作。

³ 理事会文件: GB.325/INS/2。

⁴ 理事会文件 GB.325/INS/2。

- (b) 非标准形式的就业(NSFE)。考虑到关于非标准形式就业专家会议的结论以及大会通过的结论所发出的呼吁，理事会可于 2017 年召开一次专家会议，以探讨可能存在的监管空白问题，并确定是否有必要制订有关非正规形式就业的新标准。大会的结论中也提到了标准审议机制(SRM)可能发挥的作用。在理事会对标准审议机制三方工作组的职权范围进行讨论之后，该专家会议与标准审议机制之间的互动与协调关系有望得到澄清。此外，为了提高认识水平和加强守法行为，劳工局将推出一套有关现有非正规形式就业文书方面的指南。
- (c) 工作时间和工作-生活之间的平衡。为了给国际劳工组织及其三方成员的下一步工作提供建议，将召开一个三方专家会议，以探讨技术、商业模式和商业行为及为满足工作、休息和个人生活需求而重新安排工作时间所带来的影响以及收入保障的问题。为了引导此次专家会议以及有关社会保护(劳动保护)⁵ 下一轮周期性讨论会，可事先进行一次有关工时标准的普查。理事会在本届会议上已提请对此进行审议。⁶

知识积累与知识传播

14. 劳工局将加大工作力度，努力构建有关正在开展的劳动保护关键工作领域及结论中所确定的新出现的工作领域知识库。其中包括：
- (a) 非正规形式的就业。劳工局将收集和分析有关不同形式的非正规就业及其对工人、各种规模的企业、经济和社会影响的数据。将开展调查研究，以解决下列问题，例如是否有必要促进平等、非歧视以及结社自由和集体谈判权，支持劳动力市场转型，确保社会保障的充分覆盖和工作场所的安全与卫生；以及体面的工作条件。将开展有关新出现的课题研究，例如众创活动以及“零工经济”(或“按需经济”)。2016 年将发布一份关于非标准就业的报告，其中包括全球性的数据和分析以及基于最佳实践成果的政策建议。
- (b) 工资。全球工资报告将仍是国际劳工组织的一份旗舰出版物，作为其传播有关工资政策的研究成果和提供有关工资政策的咨询服务的载体。在最低工资政策方面积累的知识将转化成多种方便实用的产品，以供三方成员和专家使用。这一资源包将涵盖众多问题，例如将最低工资制度扩展至未受保护的工人以及加强守法行为，并将被用于能力建设活动。将在以下领域开展更多的实证研究：包括各类规模企业里的工资形成机制；符合第 131 号公约规定的最低工资确定标准；以及工资保护，包括工资的支付、合法的工资扣减及其工资制度。将在此背景下解决青年人的工资和最低工资问题。
- (c) 工作时间。将开展比较法律研究，并且就如何充分保护护理人员和家庭工人提出对策建议，因为这两类工人被排除在国际劳工组织重要工时标准的适用范围之外。

⁵ 在下一届大会对普查结果进行审议时将包含职业安全与卫生的内容(2017 年)。

⁶ 理事会文件 GB.325/LILS/4。

也将开展有关遏制超长工时的方法研究，主要通过开展一系列有关休息时间的法律和实践研究以及有关以工作日程的不确定性和多变性为特点的工时安排进行研究来实现。将与欧洲改善生活和工作条件基金会(EUROFOUND)一起在 10 个欧盟成员国和 5 个非欧盟国家就有关使用新的信息和通讯技术在雇主提供的劳动场所以外从事工作及其对工作时间、工作与生活的平衡、工作表现以及工人的健康和福利的影响开展一项研究。

- (d) 职业安全与卫生。将开展一项有关心理风险和工作压力的全球性研究，其目的是为了设法协助各成员国应对可能引起心理风险和危害的工作条件，包括在非正规经济中的工作条件。⁷ 我们将编写和散发有关指南，以协助各成员国将性别主流化问题列入其国家职业安全与卫生政策和计划之中。
- (e) 结社自由和集体谈判。将发布有关监管举措和其他举措方面典型做法的政策简报和信息简报，以便依照国家法律和实践来扩大集体谈判的覆盖面以及帮助消除特定部门，包括合同清洁业、私人保安业、建筑业、渔业、农业和家庭工作中存在的代表性差距，也将发布有关将移民工人、合同工人和中小型企业工人纳入集体协议中的方法方面的政策简报和信息简报。
- (f) 性别平等。工作中的妇女百年举措将审视劳动世界中妇女的地位和处境，⁸ 而且一项有关女性和男性对性别平等收益、差距、障碍和工作中的歧视等所持看法的调查结果将为该百年举措提供指南。这项调查是与一家著名的全球调查公司共同设计并由后者予以实施的。即将发布的这份调查报告将对近 20 年来妇女在获得就业和体面工作条件上发生的诸多变化以及扶持性的国家和企业政策进行分析。
- (g) 移民工人。将开展对移民工人参与率较高的经济部门进行研究，例如护理工作、农业、建筑业和采矿业，以便消除有关将恶劣工作条件和不平等报酬作为非公平竞争手段的担忧。研究将提出开展后续行动建议。

技术咨询和技术合作

15. 劳工局将努力加强技术合作，尤其是在其中存在大量需求的那些领域中的技术合作：

- (a) 工资政策。劳工局将开展区域性培训活动和举办同行交流论坛，促进典型做法的交流和推广，同时将增加工资方面的专家人数。劳工局也将进一步努力开展有关工资和集体谈判方面的技术合作项目，例如与德国政府就服装业中的劳工标准问

⁷ 理事会文件 GB.325/POL/1/2。

⁸ 理事会文件 GB.322/INS/13/2。

题开展的技术合作项目。所有这些将促进采用综合对策，以努力加强企业的合规行为以及国家的政策框架。⁹

- (b) 工作时间。劳工局将继续在能兼顾工人和企业需求的工时安排方面提供技术援助和政策建议。
- (c) 职业安全与卫生。劳工局将在借鉴国际劳工组织职业安全与卫生行动计划(2010-16年)的经验基础上，协助成员国制订其国家职业安全与卫生计划和政策以及将职业安全与卫生纳入体面劳动国别计划(DWCPs)之中。最近公布的职业安全与卫生全球预防行动旗舰计划将成为劳工局的一个主要载体，以落实周期性讨论的结论，包括加强劳动监察方面的结论。加强劳动监察是一项更为有效的遵纪守法战略的内容之一。
- (d) 公平移民。劳工局将推动各地区之间的对话活动，在改善所有移民的劳动权利及确保移民工人受到公平聘用和平等待遇方面给予援助，以支持各成员国实施国际劳工组织公平移民议程。
- (e) 家庭工作。在 2011-15 年期间，已援助了近 50 个国家的三方成员，以帮助其向家庭工人提供充分有效的劳动保护——这是经理事会批准的、使家庭工人人人享有体面劳动战略的内容。即将对该战略进行效果评估，这将引导劳工局在这方面提供的服务工作。

16. 有关精神风险和非正规形式就业方面的技术咨询需求有可能随之增加。为满足这一预期需求，劳工局正在做相关准备，包括设法加强雇主组织和工人组织帮助其会员的能力。

能力建设

17. 在吸收借鉴有关研究成果、国家政策咨询和培训工作的经验教训的基础上，劳工局建议在下列领域进行能力建设资源的开发：

- (a) 通过集体谈判实现性别平等。将开发一个资源包，并将更新有关集体协议条款的培训教材。在许多行业和国家，这些集体协议条款旨在加强生育保护，解决工作中的暴力问题和推进同工同酬。将报告有关创新实践，例如为家庭工人开展集体谈判，集体协议条款中包含从事非标准形式就业的工人以及/或在遭受家暴的情况下给予特别假。将就如何加强生育保护公平融资机制为雇主组织开展能力建设。
- (b) 中小企业的工作时间和生育保护。为了推动在中小企业实施兼顾工人和雇主需求的工时安排，将开发培训教材并将在那些注册参与维持具有竞争力和负责任企业(SCORE)计划的企业中进行试验。在对中小企业生育保护的典型做法进行国际评

⁹ 这些项目也在落实有关纺织、服装、皮革和制鞋工业的工资和工时的全球对话论坛所提出的行动建议，请浏览：http://www.ilo.org/sector/Resources/recommendations-conclusions-of-sectoral-meetings/WCMS_311155/lang--en/index.htm。

估之后，将制定实用指南。作为 2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书(第 204 号)的后续措施，劳工局将支持将法律保护扩展至中小企业工人的工作，包括采取奖励性的合规举措。

- (c) 从家庭工人的经验中学习。在向家庭工人提供劳动保护中所积累的良好做法和吸取的教训将汇编进一个模块化培训包之中，以供有兴趣的三方成员使用。
- (d) 与都灵中心建立伙伴关系。将加强与都灵中心在劳动保护领域的长期合作，方法包括：共同举办关于性别平等、劳务移民和不可接受形式就业的全球论坛，以及组织题为“艾滋病病毒和艾滋病以及劳动世界：从预防和社会保护的视角”的培训班和关于不断变化形式的雇佣关系和体面劳动的培训班。将共同开发和试验有关预防和解决工作中的暴力问题的模块化培训材料。将通过与都灵中心共同开展的全球性和区域性培训活动来宣介有关最低工资的资源包。将修订现有的有关工资、职业安全与卫生、工时、生育保护和家庭工人在内的模块化培训教材，将其列入面向大会代表的、有关国际劳工标准的跨区域培训计划之中。

监测和影响评估

18. 讨论确定了监测和影响评估的重要性，为此，劳工局拟建议开发以下新工具：

- (a) 监测全球劳动保护立法趋势。国际劳工组织现有的有关劳动保护¹⁰ 各政策领域的法律数据库将被归集在同一个门户网站之下，以提高便捷性和降低维护成本。
- (b) 监测发展中国家的工作条件。劳工局将与欧洲改善生活和工作条件基金会进行合作，对欧洲工作条件调查(EWCS)范式进行调整并将其运用到非欧洲国家，同时将对 2016-17 年调查结果进行分析和宣传。若资金到位，欧洲工作条件调查范式将应用于其他国家。
- (c) 非标准形式的就业(定期合同)。劳工局将其有关对就业保护立法方面的法律信息进行量化的方法扩展至定期合同，¹¹ 以支持有关立法影响的监测工作。
- (d) 工资政策。劳工局将在一些特定的国家开发和测试有关监测最低工资对工资和收入分配、就业水平、减贫、从非正规经济向正规经济转型以及企业生产率影响等方面的方法。
- (e) 修订 1993 年国际职业分类标准(ISCE-93)。劳工局将发挥主导作用，支持对该标准的修订工作，修订后的标准将成为监测薪酬工作或经营工作趋势的一种手段，包括非标准形式的就业和不同种类自谋职业的趋势。

¹⁰ 工作条件法数据库、产业关系数据库、就业保护法规数据库、全球工资数据库和全球职业安全与卫生法规数据库。

¹¹ 国际劳工组织：有关终止定期合同(个人解雇)方面的就业保护法规摘要指标，2015 年，日内瓦。可浏览：http://www.ilo.org/travail/areasofwork/WCMS_357390/lang--en/index.htm。

- (f) 职业安全与卫生。出于预防的原因，劳工局将考虑到相关国际劳工标准，开发一套方法和手段，用以收集有关职业安全与卫生方面的数据，包括有关工伤事故和职业病的数据。也将设计用于支持进展评估、职业安全与卫生承诺的监测以及国际劳工组织援助的效果指标。

行动计划的实施、经费、监测和评估

- 19.** 将继续努力筹措预算外资源，以支持该行动计划的实施。
- 20.** 该行动计划要求劳工局内部及其总部和地区之间开展协作和协调。未来几年将结合劳工局基于成果的管理流程计划周期，包括计划和预算、以结果为导向的工作计划和体面劳动国别计划，对这些活动的相关性进行评估并对其实施情况进行监测和报告。

决定草案

- 21.** 理事会要求局长在实施旨在落实有关社会保护(劳动保护)第一次周期性讨论结论的行动计划时考虑其指导意见，同时在起草未来的计划和预算草案及制订资源调动举措时借鉴其指导意见。