



第二项议程

国际劳工大会的议程

大会第 103 届会议(2014 年)及以后会议的议程建议

文件的目的是

根据在第 316 届会议(2012 年 11 月)上做出的决定，向理事会提交大会第 103 届(2014 年)和第 104 届(2015 年)及以后会议议程的建议。请理事会向劳工局提供相关的指导(见第 12 段和第 17 段中的决定草案)。

相关的战略目标：所有四项战略目标。

政策影响：有关大会第 103 届(2014 年)和第 104 届(2015 年)会议议程项目选择的决定将会对大会相关会议的计划产生影响。

法律影响：由《大会议事规则》和《理事会议事规则》的实施产生的通常影响。

财政影响：列入大会议程的项目和有关拟议技术筹备会议项目的通常影响。

需采取的后续行动：有关大会讨论的筹备工作。

作者单位：标准和工作中的基本原则和权利分项、就业分项、社会保护分项和社会对话分项、性别平等局和国际劳工问题研究所。

相关文件：理事会文件 GB.316/INS/4；GB.316/INS/12；GB.316/WP/GBC/1。

导 言

1. 在其第 316 届会议(2012 年 11 月)上, 理事会审议了有关国际劳工大会第 103 届(2014 年)和第 104 届(2015 年)会议及以后会议议程的若干建议。由劳工局于 2012 年 11 月提供的文件也提供了有关就改进大会议程确定的进程而开展磋商的信息。¹ 理事会在其讨论基础上决定将相关事项的决定推迟到其第 317 届会议(2013 年 3 月)², 即有关附加议程项目的选择和对大会议程确定进程中涉及改革的更广泛问题进行审议的决定³。
2. 因此, 本文件包含有关将要列入大会第 103 届会议(2014 年)(A 节), 和第 104 届会议(2015 年)以及可能的今后会议议程项目的建议(B 节)。这些建议当然是以有关大会议程确定的当前做法为基础的, 包括有待选择的项目数。在有关改进国际劳工大会的职能的讨论中列入了涉及大会议程确定进程的事项。
3. 遵循《国际劳工组织章程》、⁴ 《国际劳工大会议事规则》、⁵ 和《理事会议事规则》, ⁶ 大会的议程分别由常设项目和特别项目两个部分组成。
4. 理事会要求将下列常设项目列入每年大会的议程:
 - 理事会主席的报告和局长的报告;
 - 计划和预算以及其他问题; 和
 - 有关公约和建议书实施的情况和报告。
5. 这一做法已成为惯例, 即无论是以一般性讨论和/或旨在标准制订的审议, 大会议程中通常包括有待审议的三个附加临时项目。对标准制订项目来说, 无论可能是举行两次讨论还是一次讨论, 取决于理事会的决定。
6. 自 2008 年通过《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》以来, 大会当时决定就本组织的战略目标进行周期性讨论,⁷ 理事会在每年大会的议程中列入了作

¹ 理事会文件 GB.316/INS/4。

² 理事会, 《决定记录》, 2012 年 11 月 19 日, “关于第四项议程: 国际劳工大会的议程的决定”。

³ 在有关理事会和国际劳工大会的运行工作组上也提出了这些问题: 理事会文件 GB.316/INS/12, 第 9–11 段; 和 GB.316/WP/GBC/1, 第 21–29 段。

⁴ 《国际劳工组织章程》, 第 14 条(1), 和第 16 条(3)。

⁵ 大会规则、一般议事规则, 第 7 条, 7 乙和 8。

⁶ 《理事会议事规则》第 5 节。

⁷ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》, 2008 年, 第二部分(A)(i)。

为技术性项目之一的一次周期性讨论。⁸ 理事会还决定周期性讨论将遵循七年一个周期的做法，每一周期期间对就业、工作中的基本原则和权利和社会保护进行两次讨论，对社会对话进行一次讨论。

A. 完成大会第 103 届会议(2014 年)的议程

第 103 届会议早已考虑的项目

7. 理事会在其第 313 届会议(2012 年 3 月)上决定：将有关就业战略目标的一次周期性讨论列入大会第 103 届会议(2014 年)的议程；⁹ 在大会第 101 届会议(2012 年)的结果出来之前推迟第二个项目的选择；和在有关将要遵循的三方磋商的议程中列入第二和第三个项目的选择。在向理事会第 316 届会议(2012 年 11 月)提交的文件中反映了 2012 年 9 月举行的非正式三方磋商的成果，以及随后举行的有关第二和第三个议程项目建议的实际磋商。¹⁰

8. 因此，到目前为止大会第 103 届会议(2014 年)的议程如下：

- 理事会主席的报告和局长的报告；
- 计划和预算以及其他财务问题；
- 有关公约和建议书实施的情况和报告；和
- 有关就业战略目标的周期性讨论。

完成大会第 103 届会议(2014 年)议程的确定

9. 根据上述做法，为完成大会第 103 届会议(2014 年)议程的确定，理事会可能希望进一步选择两个项目。

10. 理事会在其第 316 届会议(2012 年 11 月)上对有关大会第 103 届或随后会议的若干建议进行了初次讨论。自那时以来，考虑到在理事会上和三方磋商中表达的观点，在劳工局范围内举行了深入细致的内部磋商。依据对已开展的工作进行的审议，并取决于理事会对有关减少标准制订筹备工作间隔建议的批准，¹¹ 劳工局认为，假如将选择下列六个拟议项目中的任何两个，则劳工局将能够完成必要的准备工作。

⁸ 理事会文件 GB.303/3/1。由理事会决定的周期性讨论的模式。《社会正义宣言》，附录，第二部分(B)。

⁹ 这将在周期性讨论的七年周期中有关就业战略目标的第二次讨论。第一次是在 2010 年。

¹⁰ 理事会文件 GB.316/INS/4。

¹¹ 见《国际劳工大会议事规则》，第 38 条(3)和第 39 条(5)，该两条适用于在相关大会开幕之前准备时间分别不到 26 个月和 18 个月的情况。

大会第 103 届会议(2014 年)

建 议	性 质	敦请理事会:
(a) 补充 1930 年强迫劳动公约(第 29 号), 处理实施方面的差距以推动预防、保护和赔偿措施, 从而有效地消除强迫劳动 ¹²	标准制订	根据专家会议的成果, 就将这一建议列入大会第 103 届会议(2014 年)或以后会议的议程提供指导
(b) 促进从非正规经济向正规经济的转型 ¹³	标准制订	就将这一建议列入大会第 103 届会议(2014 年)或以后会议的议程提供指导
(c) 劳动世界中针对妇女和男子的暴力行为 ¹⁴	标准制订	就将这一建议列入大会第 103 届会议(2014 年)或以后会议的议程提供指导
(d) 面向和平、安全和灾难恢复的体面劳动: 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)的修订 ¹⁵	标准制订	就将这一建议列入大会第 103 届会议(2014 年)或以后会议的议程提供指导
(e) 日益变化的全球背景下有效的国际劳工组织技术合作(见附件 I) ¹⁶	一般性讨论	就将这一建议列入大会第 103 届会议(2014 年)或以后会议的议程提供指导
(f) 建立一个多样化和包容性的劳动世界 ¹⁷	一般性讨论	就将这一建议列入大会第 103 届会议(2014 年)或以后会议的议程提供指导

11. 附录 I 中包含有详尽的建议。建议的模式是以通常的模板为基础的, 并根据理事会于 2012 年 11 月表明观点进行了修改。¹⁸

决定草案

12. 按上述情况并根据其通常惯例, 敦请理事会通过下面六个拟议项目中选择两项而完成大会第 103 届会议(2014 年)的议程:

- (a) 补充 1930 年强迫劳动公约(第 29 号), 处理实施方面的差距以推动预防、保护和赔偿措施, 从而有效地消除强迫劳动(标准制订, 一次性讨论);
- (b) 促进从非正规经济向正规经济的转型(标准制订, 两次讨论);

¹² 2012 年 11 月第一次讨论的主题。见 2013 年 2 月 11-15 日于日内瓦举行的有关强迫劳动和出于劳动剥削目的的人口贩运三方专家会议的结论(TMELE/2013/6)。

¹³ 2012 年 11 月第一次讨论的主题。

¹⁴ 题为“劳动世界中基于性别的暴力”的建议是理事会 2012 年 11 月初次讨论的主题。这是一个经修订的建议。

¹⁵ 作为有关标准修订政策工作组建议的一个后续措施, 该主题多年来始终被列入有关可能的大会议程项目建议。

¹⁶ 2012 年 11 月第一次讨论的主题。

¹⁷ 2012 年 11 月第一次讨论的主题。

¹⁸ 理事会文件 GB.317/INS/2/2, 附录 I。将根据有关大会议程确定进程的讨论进一步完善该模板。

- (c) 劳动世界中针对妇女和男子的暴力行为(标准制订, 两次讨论);
- (d) 面向和平、安全和灾难恢复的体面劳动: 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)的修订(标准制订, 两次讨论);
- (e) 日益变化的全球背景下有效的国际劳工组织技术合作(一般性讨论); 和
- (f) 建立一个多样化和包容性的劳动世界(一般性讨论)。

假如拟议的(a)项入选, 则敦请理事会批准附录 III 中提出的缩短报告间隔的计划。

假如拟议的(b)、或(c)或(d)项入选, 则敦请理事会批准在附录 III 中提出的缩短为第一次讨论准备的报告间隔的计划。

B. 大会第 104 届(2015 年)和随后会议议程的建议

已经审议过的项目

13. 根据上面提及的做法, 大会第 104 届会议的议程将由下列内容组成:
 - 三个要求的常设项目(见前面的第 4 段); 和
 - 通常三个附加项目, 其中的一个将是周期性讨论。
14. 根据理事会有关周期性讨论的决定(见前面的第 6 段), 第一个七年周期的最后一个项目将涉及社会保护的战略目标(劳动保护)。假如理事会选择继续当前的做法, 则供大会第 104 届会议(2015 年)选择的还将有另外两个项目。

完成大会第 104 届会议(2015 年)议程的建议

15. 理事会在其第 316 届会议(2012 年 11 月)上审议了有关大会第 104 届会议(2015 年)以及还可能涉及大会今后会议议程的若干建议。曾经审议过, 但未被选入大会第 103 届会议(2014 年)的建议也可得到考虑。在理事会第 316 届会议讨论期间所发表评论的基础上, 提出下列六个主题供大会第 104 届会议进一步审议:
 - (a) 促进从非正规经济向正规经济的转型(假如未入选第 103 届会议 – 见附录 D);
 - (b) 面向和平、安全和灾难恢复的体面劳动: 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)的修订(标准制订, 两次讨论)(假如未入选第 103 届会议 – 见附录 D);
 - (c) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)(见附录 II);

- (d) 劳动世界中针对妇女和男子的暴力行为(标准制订, 两次讨论)(假如未入选第 103 届会议 – 见附录 I);
- (e) 日益变化的全球背景下有效的国际劳工组织技术合作(一般性讨论)(假如未入选第 103 届会议 – 见附录 I); 和
- (f) 建立一个多样化和包容性的劳动世界(一般性讨论)(假如未入选第 103 届会议 – 见附录 I)。

16. 附录 I 和 II 中包含有详尽的建议。

决定草案

17. 关于大会第 104 届会议(2015 年)的议程, 根据其通常做法, 敦请理事会:

- (a) 批准有关社会保护(劳动保护)战略目标周期性讨论的建议; 和
- (b) 或是通过从前面第 15 段中提及的六个建议中选出一个或两个项目而完成大会第 104 届会议(2015 年)的议程, 或是将项目的选择推迟到下一届会议。

C. 有关大会今后会议议程的建议

18. 除前面加以概述但未被大会各相关届会议选中的任何建议外, 劳工局建议继续制定下列大会议程项目建议(见附录 II), 供理事会在其第 319 届会议(2013 年 10 月)上审议:

- (a) 解决劳资争端(考虑到有关标准修订政策工作组的结论以及有关工作中的基本原则和权利周期性讨论的大会结论, 2012 年);
- (b) 非标准就业形式(临时工作) (标准制订);
- (c) 长期失业(一般性讨论);
- (d) 小企业和就业创造(一般性讨论); 和
- (e) 公共部门: 劳动力开发、职业发展和雇佣条件(一般性讨论)。

附 录 I

考虑作为列入大会第 103 届会议 (2014 年)议程项目的修订建议

(a) 补充 1930 年强迫劳动公约(第 29 号), 处理实施 方面的差距以推进预防、保护和赔偿措施, 从而 有效地消除强迫劳动(标准制订)

1. 该建议是作为大会于 2012 年通过的关于工作中的基本原则和权利周期性讨论结论的后续措施而制定的。特别是, 结论呼吁“详尽分析, 包括通过可能召集确定国际劳工组织标准现有覆盖面差距的专家会议, 以便确定是否有必要进行标准制订: (i) 补充国际劳工组织强迫劳动公约, 以处理包括赔偿在内的预防和受害者保护; 和 (ii) 处理出于劳动剥削目的的人口贩运。”¹ 雇主组和工人组对该建议表示了支持, 这表明任何拟议的标准制订项目可能最终会提交给大会, 以便进行一次性讨论。工业化市场经济国家(IMEC)集团强调有必要等待专家会议的成果, 并就国际劳工组织有关人口贩运方面权责的范围举行进一步讨论。
2. 理事会在其第 316 届会议(2012 年 11 月)上对该建议进行了首次讨论, 并批准于 2013 年 2 月 11-15 日举行一次专家会议。将单独发行该次专家会议的报告和结论。² 假如理事会决定选择这一建议, 则理事会亦需确定该建议是否属于一次性讨论的主题, 如果是, 根据《大会议事规则》第 38 条(3)规定的一次性讨论程序, 理事会亦需批准压缩报告间隔时间的计划。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

3. 近年来, 强迫劳动的持续采用始终是日益增加的国际关注的主题, 特别是涉及的人口贩运。国际劳工组织于 2012 年 6 月发起了一项新的强迫劳动全球估计, 强调指出强迫劳动比以往的数据所表明的更为普遍。国际劳工组织估计全球至少有 2,090 万强迫劳动的受害者, 影响到所有地区。新的数据表明在强迫劳动和移民之间存在一种强有力的联系, 所有强迫劳动受害者的几乎一半(44%)涉及跨国或国内移民。
4. 那些逼迫、协助或怂恿强迫劳动的人员获得了巨额非法利润, 家庭工人、农业、建筑和制造业属于最受关注的部门之列。尽管强迫劳动可发生在正规和非正规经济中, 但由于非正规经济中的工人缺乏保护, 因而更为脆弱。

¹ 国际劳工组织: 《临时记录》第 15 号, 第 22(c)段, 国际劳工大会, 第 101 届会议, 2012 年, 日内瓦。

² 文件号为 TMELE/2013/6 和 TMELE/2013/7。

5. 消除强迫劳动是在国际劳工组织的战略政策框架中提出的 19 个战略成果之一。³ 考虑到数目日益增加的强迫劳动受害者的脆弱性，审议成员国在加强包括贩运受害者在内的所有强迫劳动受害者的保护和援助方面所需的额外指导是适宜的。

标准制订的增值价值

6. 尽管第 29 号公约有效地覆盖强迫劳动做法的预防和强迫劳动受害者的保护，包括出于劳动和性剥削目的的人员贩运的情况在内，但它并不包含明确提及这三个领域的条款。因此，通过补充强迫劳动公约的一个或多个新文书可加强一种综合的预防、受害者保护和赔偿，并提出有关将在这三个领域采取的各种措施的详尽条款。
7. 应强调指出，新的标准制订并不意味着将削弱现有的强迫劳动公约，而是更强有力地突出预防和受害者保护的那些非常重要的因素。因此，通过为成员国提供有关有效地预防强迫劳动以及改善所有强迫劳动受害者的保护和援助政策的额外指导，包括债役以及奴役和拐卖受害者在内，一个新的国际劳工组织标准可做出重要的贡献。因此，它将更有力地处理劳动世界面临的重大挑战之一。

8. 前面第 2 段中提及的专家会议认为：

……为有效地根除所有形式的强迫劳动，采取对仍存在显著实施方面的差距加以处理的补充措施具有增值价值。在专家们当中存在着这样的共识，即应通过促进预防、保护和赔偿措施，以有效地实现消除全球强迫劳动的标准制订处理实施方面的差距。专家们考虑了以一个议定书和/或一个建议书为形式的标准制订的不同选择，但未能达成共识。专家们没有保留有关一个新公约的选择方案。⁴

9. 以专家会议的讨论和结果为基础，劳工局建议理事会或许希望认为，上述标准制订行动可采取以一项建议书为补充的第 29 号公约的一个议定书的形式。该议定书可以简洁明了，并明确说明涉及有关预防、保护和赔偿措施方面实施差距的主要原则。然后，一个可能的建议书可包含将要采取的有效处理那些实施方面差距的具体措施细节。

大会讨论的准备工作

10. 除由劳工局为专家会议准备的报告，⁵ 以及该次会议的成果外，大会讨论的筹备工作将以根据 1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》后续措施准备的有关强迫劳动的综合报告，收集的有关国家法律和惯例的信息以及国际劳工组织监督机构的分析为基础。它还将依赖于通过技术合作获得的有关消除强迫劳动的专门知识和资源。与联合国和其它国际和区域组织举行磋商，以及它们的评论，也将是

³ 理事会文件 GB.304/PFA/2(修订本)，第 70 段。

⁴ 见有关强迫劳动和出于劳动剥削目的的人口贩运三方专家会议结论的第 26 段和第 27 段 (TMELE/2013/6)。

⁵ 国际劳工组织：供在有关可能通过一个补充 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)的国际劳工组织文书三方专家会议上讨论的报告，2013 年，日内瓦(TMELE/2013)。

筹备进程的组成部分。无论是在总部还是在地区，劳工局的所有相关单位将密切合作，并将与三方成员举行磋商。

(b) 促进从非正规经济向正规经济的逐渐转型(标准制订)

11. 该建议是 2012 年 9 月举行的非正式三方磋商期间代表雇主组提出的旨在通过一项建议书的建议引起的，理事会于 2012 年 11 月对之进行了首次讨论。在理事会的讨论期间，该建议得到了工人组的支持。该建议还得到了许多政府的支持，特别是非洲组政府。工业化市场经济国家集团的一些成员支持这一建议，但希望进行一般性讨论。劳工局准备了旨在进行标准制订的本建议(两次讨论)。
12. 该建议是以关于体面劳动和非正规经济的大会结论(2002 年)和国际劳工组织关于非正规经济三方座谈会(2007 年)的成果为基础的。关于工作中的基本原则和权利周期性讨论(2012 年)⁶的结论呼吁举行一次有关在非正规经济中推动工作中的基本原则和权利的专家会议，该会议将为拟议文书提供重要的指导。
13. 该项目的提出旨在进行两次讨论。假如理事会决定为 2014 年选择该建议，则根据《大会议事规则》第 39 条(5)，理事会需批准缩短第一次讨论报告的间隔时间的计划。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

14. 全世界劳动人民中的相当大的比例，特别是在发展中国家，系在非正规的条件下从事工作，而且被剥夺了基本的权利、体面劳动的机会和劳动立法的保护。近期的大多数数据表明，非正规经济在拉丁美洲占雇佣总数的 51%，在南亚占 82%，在非洲撒哈拉以南地区占 66%。⁷非正规经济面临许多困难的现实，而且达成的全球共识是除非将权利和机会扩展到非正规经济工人，否则包容性增长是不可能的。大规模非正规经济的持续存在亦与在实现体面劳动方面的持续进展是不相容的，而且有损于企业变得更具生产性的能力。因此，有必要促进向正规经济的过渡，特别是通过为正规企业和工作岗位出台刺激措施以及通过合作社做到这一点。⁸
15. 这是激烈的政策辩论和近期的政策创新的一个领域。可得到的证据表明，制定完善的政策可促进向正规化的过渡，并以为所有工人和企业提供新的机会的方式有效地促进正规经济，包括使非正规经济中的工人转向正规经济。通过总结从经历中获得

⁶ 国际劳工组织：《临时记录》第 15 号，第 13 段(c)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。亦请参见有关工作中的基本原则和权利的行动计划，理事会文件 GB.316/INS/5/3，第 18 段。

⁷ 非正规经济中的妇女和男人。最新情况。国际劳工组织—非正规就业中的妇女，日内瓦(即将发行，2013 年)。

⁸ 2002 年合作社促进建议书(第 193 号)，第 9 段。

的主要经验教训，可为范围广泛的政策提供重要的指导，这些指导在促进向正规化的过渡方面是行之有效的(此类领域有创造正规就业机会的就业密集型增长战略，工作中的基本原则和权利，社会保障，工作条件，职业安全与卫生(OSH)，收入机会，教育和技能开发，获得融资和市场，执法，产业政策，基础设施，企业注册，促进合作社和其他社会经济企业，劳动行政和劳动监察，透明和民主治理以及社会对话)。

16. 一个新的文书将有助于改善就业、社会保护、社会对话和工作中的基本原则和权利四个战略目标之间在国家层面的政策一致，以性别平等作为一个贯穿性事项。它还将有助于确保考虑到范围广泛的非正规工作安排及其性别和部门方面的内容，以及作为经济发展的驱动器，将全球的政策关注转向就业质量。向正规化的过渡增进经济效益和福祉，从而为生产率、可持续增长和发展做出贡献。那些成功地实现向正规就业转型的国家具有促进可持续企业和核心工人权利、消除工作贫困以及资助有助于发展的计划和社会保护的更强大的基础，从而有可能实现具有社会公平的经济增长。

增值价值

17. 原则上讲，国际劳工标准在范围上并不限于正规经济，因而，适用于非正规经济。一些国际劳工组织标准包括专门提及非正规经济的条件。然而，它们当中的任何一个都没有提供有关所需的综合处理方法类别的指导。因此，该文书将处理国际劳工组织标准中的一个重大空缺并补充现有的文书，特别是那些有关就业促进、工作中的基本原则和权利、雇佣关系、工作条件、职业安全与卫生、社会保障和劳动监察方面的文书。它还将为有关后 2015 年发展框架和可持续发展目标(SDGs)的全球政策辩论做出贡献。

预期的成果

18. 除在以一种综合的方式处理非正规经济的努力中为三方成员提供指导外，拟议文书将加强国际劳工组织作为有关这一领域良好做法讨论的全球论坛的地位，为三方成员提供指导并促进有关社会包容性发展的一致行动。

大会讨论的准备工作

19. 为反映这一问题的多面性，成立了一个全局范围的专门工作组，特别是处理研究和知识方面的差距。如果得到理事会的批准，则拟于 2013 年 9 月举行的一次专家会议将帮助确定讨论的重点和性质。以该次专家会议的成果为基础，将收集在支持非正规工人和企业向正规化的过渡、预防其他人陷入非正规经济，以及在增进权利和机会方面被证明成功的有关创新型处理方法和最新经验(法律、政策、机构、治理和其他干预措施)方面的知识。还将开展与三方成员的广泛磋商进程，特别是与那些代表非正规经济中的人员的组织。

(c) 劳动世界中针对妇女和男子的暴力行为(标准制订)

20. 该建议是大会有关处于体面劳动核心的性别平等决议(2009年)的后续措施, 理事会于2012年11月对其进行了首次讨论。工人组对通过一项公约和一项建议书表示了强烈的支持。非洲政府组和印度政府支持该建议。工业化市场经济国家倾向于通过采用有关该主题的一种更广泛的处理方法进行一次一般性讨论。雇主组不支持该建议, 但表明应从一种更广泛的视角处理劳动世界中的暴力行为问题。
21. 由于它是基于不平等的权力关系, 和特别是反映出性别歧视, 工作中的暴力行为有不同的表现形式, 而且在所有地区对妇女和男人之间的平等目标来说是一个严重和重大挑战。性骚扰以及其他(身体、口头或精神)骚扰和虐待形式、恐吓、聚众围攻、与工作相关的压力和其他暴力形式影响到所有职业和部门, 以及妇女和男人。尽管联合国系统一般而言是瞄准基于性别的暴力行为, 重点突出人权侵犯、武装冲突的处境和家庭暴力行为, 以及一些区域实体通过了禁止针对妇女和女孩的暴力行为的文本, 但由于国际劳工组织独特的劳动世界的权责, 它可提供丰富的背景情况。新标准将以国际劳工组织帮助来自不同背景和可能经历多种歧视形式群体的专门知识为基础, 该群体包括移民工人、童工、少数民族、非正规经济中的工人、农业工人、土著民族、家庭工人和感染艾滋病毒的高危群体。
22. 该项目的提出旨在进行两次讨论。假如理事会决定为2014年选择这一建议, 则根据《大会议事规则》第39条(5), 理事会需批准缩短有关第一次讨论报告的间隔计划。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

23. 工作场所针对妇女和男人的暴力行为是一个重大问题, 与根深蒂固的行为模式和陋习联系在一起, 并随着工作组织、劳动强度、工资和就业的波动以及经济危机的影响而变化。有效地预防和补救行动需考虑到劳动力市场和国家经济中具体的性别区别。
24. 劳动世界中的暴力行为是个人权问题, 也是一个卫生、教育、法律和社会经济问题。基于性别的暴力行为是最为普遍的人权违反行为之一。对于消除针对妇女和男人的暴力行为来说, 还存在着说服力很强的影响商业的案例。企业的成本包括缺勤率、日益增长的工人置换率、较低的工作业绩和生产率、负面的公共形象、法律/诉讼费、罚款或高昂的处理费用以及日益增长的保险费。对工人来说, 此种情况可导致高度的压力、丧失积极性、日益增多的事故和伤残, 甚至死亡。可通过在劳动世界中促进综合、具有性别敏感性的职业安全与卫生政策和预防性文化避免有关卫生、福利和社会保障体系方面的潜在紧张状况。
25. 三方成员越来越多地强调在国际劳工组织技术合作背景下开展反对工作中的暴力行为行动的必要性, 包括在联合国的联合计划中这样做。国际劳工组织支持三方成员打

击包括性骚扰在内的基于性别的暴力行为的活动是由研究、倡导和立法专门知识、全劳工局范围的工具和指导组成。⁹

标准制订的增值价值

26. 国际劳工组织早已通过对其平等标准，以及有关强迫和童工劳动、土著民族、家庭工人以及艾滋病毒/艾滋病标准的监督，处理了工作中的暴力行为的问题。尽管包括性骚扰在内的暴力行为的某些形式已被现有的国际劳工组织标准、培训材料和研究所覆盖，但仍存在着差距，特别是在处理广义的暴力行为方面。涵盖性、身体、口头、道德、精神和工作场所中的其他暴力形式的新的国际劳工组织文书将会加强国际和区域人权标准的现有框架。它们将不仅涵盖歧视，而且也涵盖社会经济和法律问题、职业安全与卫生和教育，并将为打击工作场所暴力行为的综合处理方法提供坚实的基础，涵盖体面劳动的四个支柱，并包含政策建议、实施建议以及按性别分类的数据收集。

预期的成果

27. 有关劳动世界中针对妇女和男人的暴力行为的公约和建议书将由工人、雇主及其组织采取行动提供坚实的基础。它们将为有关工作场所暴力行为的国家政策提供基本要素，包括明确的定义、有关三方成员的作用、责任和问责制的指导，并将强调对超出劳动和就业范围的一种综合处理方法和政策一致的需要。对话机制和集体协定将发挥一种中枢作用。新文书还将提供有关具有意义和具有背景针对性的监督、评估和报告的指导。

大会讨论的准备工作

28. 将与至关重要领域的工作协调开展有关大会讨论的准备工作，包括保护工人免遭不可接受的工作形式、非正规经济、青年人、农业工人和劳动监察，并将与现有的研究、区域间举措和倡导(专题讨论会、情况简介和认识提高运动)为基础。¹⁰ 筹备过程将包括与联合国系统以及其他公共国际组织的磋商。
29. 提出的本项标准制订旨在开展两次讨论。

⁹ 例如，见国际劳工组织：有关服务业部门中工作场所暴力行为和与这一现象作斗争措施的行为准则(2004年，日内瓦)，和国际劳工组织、国际护士理事会、世界卫生组织和公用事业国际：处理卫生部门中工作场所暴力行为框架指南(2002年，日内瓦)。

¹⁰ 国际劳工组织：劳动世界中基于性别的暴力行为：概述和有选择的加注目录，第3号工作文件，性别平等局(2011年，日内瓦)。

(d) 面向和平、安全和灾难恢复的体面劳动：**1944 年(从战争到和平过渡期间)****就业建议书(第 71 号)(标准制订)**

30. 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)采取了一种具有远见的处理方法，以及通过武装冲突之后的就业解决恢复和平的问题。然而，第 71 号建议书是在第二次世界大战的特定背景下于 1944 年通过的。近几十年来冲突后恢复的背景和处理方法发生了显著的变化。重大的地缘政治变化导致了内部武装冲突的加剧，而且往往是由种族和宗教分歧引起的。自然资源及其稀缺性越来越多地发挥了一种不稳定作用，而且气候变化进一步加剧了不平等的格局。同时，在处理各种各样的危机形势中也获取了大量的经验。
31. 理事会于 1998 年 11 月对第 71 号公约的修订问题进行了第一次讨论。有关标准修订政策工作组提出了审议取代第 71 号建议书的可能性的建议并得到了理事会的批准。¹¹
32. 面对当代冲突形势的挑战，联合国以及更广泛的发展社会对通过体面劳动重建冲突后社会的关注反映在联合国有关冲突后就业创造、收入创造和重建政策中。¹² 该政策是由数目众多的联合国机构多年来所开展的共同研究、分析和工作的结果。根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和 2009 年《全球就业契约》的原则，联合国的政策旨在扩大并最大限度地发挥可持续就业和体面劳动的影响、一致性和效率。
33. 第 71 号建议书是目前唯一一个确定通过就业帮助重建冲突后社会所需机制的国际劳工标准。一份经修订的更密切地关注当前多样化冲突的背景及其与环境恶化以及自然和人类所造成灾难之间的相互联系并包含体面劳动的实质性要素的文件，将加强联合国政策的遵守并为和平建设的努力提供至关重要的支持。
34. 该项目的提出旨在进行两次讨论。假如理事会决定为 2014 年选择这一建议，则根据《大会议事规则》第 39 条(5)，理事会需批准缩短有关第一次讨论报告间隔的计划。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

35. 考虑到其独特的三方性结构和经验，国际劳工组织在冲突后形势下促进体面劳动方面具有明显的比较优势。其促进就业、国际劳工标准和社会正义的权责意味着本组织在危机后形势下的重建和发展努力中发挥有一种决定性的作用。
36. 就业和收入创造对在冲突后形势下实现短期稳定、社会经济重建和可持续和平来说是不可缺少的。各种峰会和机构都强调了体面劳动的重要性，以及通过在联合国政策中概述的具体措施加强其影响的必要。过去二十年来由国际劳工组织和其他伙伴

¹¹ 理事会文件 GB.274/LILS/WP/PRS/3, II.3。

¹² 联合国，2009 年，日内瓦。

制定并实施的计划为有效的行动总结了重要的经验教训。一个更新和扩展了的建议书将会加强由国际劳工组织三方成员为危机应对行动提供的支持，做法是在体面劳动基础上强化准备工作，在高危国家中缓解潜在的影响以及提高危机期间的灵活性。

标准制订的增值价值

37. 第 71 号建议书并没有专门设想有关和平建设和安全的逐步和以优先考虑为基础的处理方法。也就是说，建议书中提出的 11 项原则并没有严格地构成一种逐步和一致的危机管理处理方法的组成部分，而是提出一次性和涉及孤立问题的解决办法，没有对那些需要采取迫切行动和那些需要采取长期措施的问题之间加以区别。相比之下，联合国政策采取了一种完全不同的处理方法。其“一致和综合”的首要指导原则呼吁避免“孤立和支离破碎的反应”，并强调多方面和相互联系的干预措施的必要。联合国政策是以三个计划“轨迹”为基础的，每一轨迹都有具体的目标并处理具体的挑战。尽管这些轨迹的强度不同，但应对它们同时加以实施。¹³
38. 通过提供最新的三方指导，国际劳工组织可增加其价值，包括作为建立和平、安全和灾难恢复的组成部分，三方成员在实现体面劳动方面的作用。第 71 号建议书的修订将为国际劳工组织提供一个遵循其为实现普遍和平而促进社会正义和体面劳动权责的独特机会。

预期的成果

39. 所建议的标题为“面向和平、安全和灾难恢复的体面劳动”的一个经修订的(或新的)标准将会加强本组织在和平建设领域的效率，并为面临当代突发事件和冲突复杂情况的国家提供统一的规范框架。经修订的标准在经历冲突和周期性灾难国家的实施可通过行动计划的制定得到加强。

大会讨论的准备工作

40. 已存在可利用的有关该主题的广泛研究和文件汇编。联合国政策及其指导注解构成了所需知识的整体组成部分。准备过程可包括与联合国的磋商以及一个三方磋商进程，可能会在 2014 年 2 月组织上述活动。相关费用将限于组织三方磋商。

¹³ 第一个轨迹突出紧急应对措施的必要，以满足基本需要并为某些特别弱势群体提供照顾；第二个更多地突出了地方经济的恢复；和第三个突出了在国家层面建立一个经济和法律框架，以鼓励长期和可持续和平。

(e) 国际劳工组织技术合作在日益变化的全球背景下的效率(一般性讨论)

41. 该建议是 2012 年 9 月举行的非正式三方讨论期间代表雇主组所提建议的后续措施。¹⁴ 就技术合作进行一次一般性讨论的建议得到了非洲政府组和工业化市场经济国家的支持。然而，工人组秘书处认为应在理事会上对该主题进行讨论。¹⁵ 有关国际劳工组织在技术合作中的作用的上一次一般性讨论是由大会于 2006 年举行的。¹⁶ 大会当时通过了一项决议，要求五年后再对该主题进行一次审议。该审议到目前为止已经逾期。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

42. 技术合作是国际劳工组织的一个重要行动手段，并占国际劳工组织可利用总资源的 40% 以上。它使得劳工局能够提高三方成员的能力，为实现国际劳工组织的战略目标和实施成果以及实施体面劳动国别计划提供支持。技术合作是联合国大多数组织行动计划的中心，以及它们当中的许多计划存在的理由。在 2013 年过程期间，在局长改革议程的背景下，劳工局将就技术合作、资金供应伙伴关系、外部关系和地区结构等领域开展全面的内部审议，所有这些将对拟议的一般性讨论产生直接影响。

43. 特别是一般性讨论将把国际劳工组织的技术合作计划置于变化中的内部和外部背景情况下，并将为显著地扩大其范围、规模和效力提供概念基础。四个主要的外部因素突出了拟议一般性讨论的重要性和及时性：

- 联合国大会于 2012 年 12 月通过了一个有关每四年一次的全面政策审议的决议(QCPR)，¹⁷ 为涵盖 2013–16 年阶段期间的联合国发展制度规定了政策指导：“强烈鼓励”专门机构在制定其本身的实施计划时将这些指导考虑在内；
- 联合国大会预计于 2013 年 9 月通过今后的战略发展目标，它将取代当前的千年发展目标(MDGs)并可为国际劳工组织今后数年的技术合作计划提供框架；
- 有关发展效果的全球辩论是以援助效率巴黎宣言(2005 年)的原则为基础的，即掌控权、调整、一致、结果和相互问责制，并在阿克拉行动议程(2008 年)和有效发展合作釜山伙伴关系(2011 年)中得到了进一步的发展；和

¹⁴ 雇主组秘书处的最初建议提到“变化中的全球经济和就业背景”。当前建议的标题简单地提及“变化中的全球背景”，以便将其它要素包括进来，例如援助效率的辩论和后 2015 年框架。

¹⁵ 此次讨论可在理事会第 319 届会议(2013 年 10 月)期间在政策发展部门的技术合作分项下举行。

¹⁶ 国际劳工组织：《临时记录》第 19 号，国际劳工大会，第 95 届会议，2006 年，日内瓦。

¹⁷ 联大决议 A/Res/67/226。

- 发展环境在其组成和复杂性方面发生了急剧的变化：总的来看，由于传统捐款国面临的财政紧张，官方发展援助近年来出现了萎缩，而以前的受援国现在成为了捐款国，而且包括基金会在内的私营部门在发展合作中发挥了日益重要的作用；公民社会和地方当局也成为有关这一领域的积极活动方。

一般性讨论的增值价值

44. 由大会对技术合作进行的一般性讨论将回应 2006 年国际劳工大会的决议，并为劳工局在这一变化中的背景范围内重新定位其技术合作计划，以及使其与对本组织和三方成员来说至关重要的领域相一致提供所需的指导。

预期的成果

45. 根据上述内部和外部变化，一般性讨论将审议并修改理事会在其第 306 届会议(2009 年 11 月)上通过的国际劳工组织技术合作战略。¹⁸ 它将在资源动员、交付、捐款方多样化、报告、能见度和发展效果方面确定劳工局的目标。可通过一个具有时限的行动计划，以提高国际劳工组织技术合作计划的范围、规模和效果。

大会讨论的准备工作

46. 有关一般性讨论的报告将以前面提及的内部审议和客户满意调查为基础，受益人、捐款方、伙伴和实施单位以及劳工局将能够通过客户满意调查表明其对国际劳工组织技术合作计划的相关性和效果的观点。有关大会讨论的准备工作举行可能会潜在地帮助扩展国际劳工组织的资源基础。

(f) 构建一个多样化和包容性的劳动世界(一般性讨论)

47. 这是第二次向理事会提出这一建议。雇主组和包括非洲组在内的一些政府于 2012 年 11 月对该建议表示了支持，该建议起源于 2012 年 9 月非正式三方磋商期间代表雇主组提出的一项建议。工人组秘书处强调应从包揽一切的角度考虑这一问题。
48. 有关构建一个多样化和包容性的劳动世界的一般性讨论将审议如何有效地利用一个更加多样化劳动力的就业潜力和利益。它将在诸如性别、残疾、年龄、民族、种族、民族血统、国籍、宗教、性取向、以及艾滋病毒和艾滋病状况一类的理由为基础，审议将劳动世界中的不同、难以触及和边缘化的群体包括进来。它将强调通过更加包容、受欢迎、有效和有竞争力的工作场所促进体面劳动。讨论将重点突出包容、机会和待遇平等以及它们在下列方面的显著潜力：额外的就业创造；将就业扩展到往往被排除在外的群体；面向工人、雇主及其客户的大规模实施和商业好处；以及促进并实施非歧视性的雇佣做法。

¹⁸ 理事会文件 GB.306/TC/1。

根据国际劳工组织的战略目标回应三方成员的需求和现实

49. 以下要素，如日益增加的全球化、人口统计变化、移民、多元文化、被排斥在外的经济成本以及对人权和企业社会责任的日益关注，均导致对工作场所的包容和平等机会给予更广泛的集中关注。所有地区和处于所有发展阶段的国家都面临着人口老化和青年失业的现实。世界人口的约 15%，或 10 亿人具有某种程度的残疾，这意味着残疾人构成了世界上最大的少数群体，其中约 7.85 亿人处于工作年龄。妇女构成人口的一半和全球劳动力的 40%，她们受过良好的教育并对充分和有意义地参与劳动力市场抱有越来越多的期望。移民工人在劳动力中的份额在 8%到 20%之间，他们通常来自种族或宗教少数民族，而且往往面临更高的劳动力市场障碍。土著民族受到高失业率的影响，而且在获得正规就业机会方面面临困境。需要对这些形成中的趋势做出迅速和全面的反应，以促进并确保面向所有人的待遇平等以及充分、生产性和体面的就业机会。企业正在掌握利用多样化概念，以便参照国际劳工组织关于同等报酬、机会和待遇平等、有家庭责任的工人、残疾人以及艾滋病毒和艾滋病的各项标准。政府、雇主和工会正在采用实施非歧视做法以及促进机会和待遇平等的战略和政策。工会在非歧视理由基础上倡导工作场所更大程度的多样化，而面临迅速的人口统计变化的政府为应对劳动力短缺正在鼓励雇佣更多样化的劳动力。多样化和包容的有效管理可帮助改变人们的态度，确保承认歧视性做法的存在并确定对它们加以解决的办法。

一般性讨论的增值价值

50. 一个多样化和更包容的劳动世界将导致更大的社会凝聚力并改善福利和生产率，并将与弱势社会群体类别的边缘化和被排除在外作斗争。从社会正义、社会经济和商业发展的观点来看，三方成员处于通过社会对话处理这一问题的最佳地位。通过这样做，他们能够以经济现实以及他们对于需要做什么和对国际标准的尊重方面自身的知识和经验为基础，以一种建设性和积极的方式处理这一主题并达成促进一种更包容和多样化劳动力的结论。此外，通过他们对需要和良好做法的经验和知识，政府以及雇主组织和工人组织的代表可做出重要的贡献。

预期的成果

51. 一次一般性讨论将提供与当代思维和对话相衔接的机会，并达成将会为审议这些问题提供一个全面框架的结论。它还将确定将由劳工局和三方成员在多边体系范围内为更有效地利用多样化的潜力采取的具体指导和今后的步骤。

大会讨论的准备工作

52. 一般性讨论的准备将涉及审议并分析来自各地区和部门知识的不同主体，并反映多样化的不同方面的内容。劳工局早已开展了有关实施其平等标准的相当多的研究，并建立了一个有关非歧视和平等国家法律和政策的广泛数据库。2009 年大会有关处于体面劳动核心的性别平等的结论提供了一个坚实的参照点，而 2013 年有关

新的人口变化背景下的就业和社会保护一般性讨论的成果应为在多样化背景范围内处理人口变化问题提供一个基础。

53. 目前正在就歧视的众多理由开展研究，包括性别、性取向、艾滋病毒/艾滋病以及国籍在内。为制定并实施有关种族多样化的工作场所政策，正在为雇主组织和工人组织编写指导。已计划为雇主编写培训材料并举行有关性别和多样化的区域讨论会，而且国际劳工组织的全球商业和残疾网络早已开始重点突出工作场所的残疾包容问题。将需要就经济和商业影响、文化包容和多样化的好处以及产业关系在这方面的作用开展额外的研究。

附 录 II

作为列入大会第 104 届会议(2015 年) 及以后会议议程项目加以考虑的建议

(a) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)

1. 在 2012 年 9 月举行的非正式三方磋商期间，曾建议将有关全球供应链中的体面劳动和出口加工区中的体面劳动的两个现有建议合并包含《体面劳动议程》的四个支柱的一个一般性讨论建议中。在其第 316 届会议(2012 年 11 月)上，理事会对第一份建议草案进行了讨论，得到了来自非洲组、一些工业化市场经济国家和工人组的支持，尽管后者建议将其列入 2015 年或以后大会的议程。目前的建议考虑到了在 2012 年 11 月理事会上发表的各种评论和建议。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

2. 供应链，其中的一些包括出口加工区在内，对全世界劳动力市场的结构具有重大的影响，并导致国际劳动分工和国家之间贸易流动的显著变化。全球供应链是许多发展中国家赖以与全球经济发生联系的主要手段，而且在某些情况下导致大量的企业创造和就业增长。此外，全球供应链可在处于不同发展阶段的整个经济中传播知识和生产技术，从而改善业绩和生产率。同时，在全世界存在着有关其对就业的数量、质量和分布影响的辩论。因此，有必要理解如何才能最大限度地发挥其对产生增长和生产性就业的潜力，同时处理质量方面的内容以及涉及国际劳工标准的实施和体面劳动的实现问题。
3. 许多政府、雇主组织和工人组织对更好地理解供应链所处的环境非常感兴趣，在其中与供应链打交道可帮助国民经济以一种可持续和包容性的方式增长，并为实现人人享有体面劳动做出贡献，特别是那些日益依赖于低报酬女工的部门。正在形成供国际劳工组织三方成员参考的一个知识主体。例如，一些国家中的劳动行政管理和监察在处理由全球供应链引起的需求和挑战方面已经落伍，而其它一些国家已成功地利用其经济好处并改善了包括安全与卫生在内的工作条件。
4. 工人组织对围绕生产链组织生产可能产生的社会成本并牺牲工作中的权利表示了关注，包括在结社自由、社会对话和集体谈判领域。为处理这些关注，多国企业和全球工人联盟谈判达成了一些国际框架协议(IFAs)，除管理全球供应链中的劳资关系外，国际框架协议还旨在促进核心劳动标准的遵守。
5. 雇主组织对行为准则和监督机制的扩散可能会给企业带来额外费用和不确定性，以及不一定会导致工作条件的改善表示了担心。存在着这样的关注，即指望企业承担本应由相关政府承担的责任。

6. 该主题对三方成员的日益重要性反映在许多相关的参照文书方面，尤其是，《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》、《全球就业契约》、2010 年艾滋病毒/艾滋病建议书(第 200 号)，以及有关促进可持续企业(2007 年)、性别平等(2009 年)、劳动行政和劳动监察(2011 年)和工作中的基本原则和权利(2012 年)的大会结论。

一般性讨论的增值价值

7. 尽管全球供应链和出口加工区在构建劳动世界中的极端重要性，但大会尚未有机会将该问题作为一个整体加以讨论，并处理与其核心权责相关的所有方面。¹ 一般性讨论将涵盖国际劳工组织的四个战略目标以及性别平等和歧视的贯穿性思想。它将为大会提供一个重要的机会，以清点现有的研究机构、政策选择和可能的前进方向，以及与全球供应链相关的提及促进劳工标准的许多举措。这些举措包括数目越来越多的国际框架协定、在贸易协定中列入发证制度、《联合国全球契约》、经济合作与发展组织多国企业指南、关于商业和人权的联合国指导方针，以及诸如国际标准化组织一类的私营机构的众多举措。

预期的成果

8. 大会讨论将就所涉及的事项向三方成员提供指导，并就如何重申其权责、加强政策一致以及支持其三方成员更积极地处理全球供应链和出口加工区引起的机会和挑战向国际劳工组织提供指导。它将在确定机构间工作和今后国际劳工组织行动(包括通过技术合作和公共私营伙伴关系)的潜在领域方面发挥一种重要作用。作为结果，与全球供应链相关的国际劳工组织的权责将得到澄清和加强，并将为今后的工作提供指导，包括促进《国际劳工组织关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》。

大会讨论的准备工作

9. 有关大会讨论的报告将以通过研究和计划交付以及由三方部门会议和其它大会讨论提供的政策指导获得的大量知识基础为依据。

(b) 长期失业(一般性讨论)

10. 最初由美国政府委员在理事会第 316 届会议(2012 年 11 月)上提出的该建议旨在处理全球经济危机的最迫切影响之一，并就防止长期失业的恶化以及缓解其后果的政策提供指导。

根据国际劳工组织的战略目标回应三方成员的需求和现实

11. 在全球劳动力市场经历了持续几年的危机后，全球失业的累积数达到了约 2 亿人。此次危机对长期失业率造成了显著的影响，特别是在发达国家。在欧盟，失业一年或更长时间的失业者超过了 900 万(占失业者的三分之一以上)。在美国，长期失业

¹ 将在 2013 年大会上有关社会对话周期性讨论期间处理这一主题，但仅限于全球供应链对社会对话的影响。

者从 2008 年的不到 100 万急剧增加到 2011 年的 430 万(相当于危机前失业者的 10%，但占 2011 年的 30%以上)。长期失业在经历着深刻的结构转型的国家也持续存在，特别是在中欧和东欧。

12. 那些已求职一年以上的人员尤其面临困难，不仅是因为他们找到一份工作的可能性很少，而且也因为他们符合领取失业津贴的条件往往已终止。长期失业不仅影响到工人的福祉及其家庭的收入丧失，而且也与日益增长的死亡率和自杀率联系在一起，并对其子女产生更严重的后果。
13. 长期失业有损于累积劳动力市场成果。技能贬值和可能变得部分过时，减少经济中的总体人力资本，限制今后的就业能力以及加剧结构性失业。
14. 为应对此次危机，一些国家扩展了符合领取失业津贴条件的期限，尽管此类措施的采用可能会受财政紧缩措施的影响。致力于更有力的处理方法的努力将会从劳动力市场和社会保护政策之间更有效的联系中获益，包括失业保险、社会援助和重新进入市场措施。在大多数国家，社会援助方案既没有充分发展到为长期失业者提供收入保障的地步，而且也没有与提供重返劳动力市场前景的其它劳动力市场政策联系起来。因此，长期失业的问题涉及促进男人和妇女更多体面劳动机会和为所有人提供适当的社会保护的战略目标。

大会讨论的增值价值

15. 大会讨论将为分享所采取行动的经验提供机会，以处理长期失业并防止其在经济下滑阶段期间不断增加。当前的危机是某些类别的劳动力市场计划受到欢迎，如分享工作方案，通过保护就业，该方案有助于限制经济下滑时期日益增加的失业和长期失业的影响。但此类政策并不一定都适用，或在所有地方行之有效，而且在许多情况下可能会有财政影响。讨论将突出调整劳动力市场政策以便为失业者提供适当的社会保护(通过一种缴费和非缴费收入支持津贴的结合)，以及在危机和财政紧张时期防止与劳动力市场(积极劳动力市场政策)脱节。
16. 一次协调的调查将提供有关长期失业者享有失业津贴和社会援助的额外信息来源，从而补充现有的数据库(国际劳工组织社会保障调查和国际劳工组织/世界银行关于 2008 年全球金融和经济危机的政策反应目录)。该讨论还将突出涉及该问题的现有标准的实际影响，和特别是有关社会保障最低标准和社会保护底线，以及 1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号)和 1988 年促进就业和失业保护建议书(第 176 号)，它们为失业保护方案提出了更先进的标准，并设想了将其与就业促进措施结合在一起。该讨论还将涉及长期失业与增强从失业向工作的过渡的政策和机构的关系，以及国际劳工组织有关就业政策和就业服务的相关标准。

大会讨论的准备工作

17. 将就长期失业的预兆和发生，以及有关预防其持续存在并缓解其后果的政策准备一份全球性分析报告。该报告将重点突出长期失业的驱动力以及为失业者提供收入支

持的安排。它将评估近期的建议和做法，包括在经济下滑期间扩展津贴或津贴的享有条件，以及缴费和非缴费供应方的作用。

(c) 小企业和就业创造(一般性讨论)

18. 该建议是由雇主组秘书处在理事会第 313 届会议(2012 年 3 月)上提出的。考虑到中小型企业在经济增长、发展和就业创造方面的重要性，以及其在劳动世界中的意义，小企业促进是国际劳工组织干预的一个关键领域。出于这些原因，许多国家通过了针对中小型企业的特殊政策，而且三方成员向劳工局提出了在这一领域给予支持的大量要求。在充分制定的体面劳动国别计划中，有三分之二的计划将企业发展列入头三项优先考虑。

根据国际劳工组织的战略目标
回应三方成员的需求和现实

19. 有完整的以经验为依据的证据表明，中小型企业在所有国家的私营部门中都是就业创造的主要发动机。中小型企业在全世界是正规就业的最大贡献者，占整个就业份额的 67%。它们的贡献在发展中国家甚至更大，在低收入国家几乎占 80%。90% 以上的纯就业创造可归功于中小型企业。² 就业创造在小型和新企业中尤其具有活力。尽管发展中国家缺乏有关就业质量的以经验为基础的数据，但欧洲的研究结果表明，中小型企业中的就业质量在工资水平和就业保障方面低于大型企业。开展的企业调查表明，制约中小企业发展和就业增长的最严重因素有三个：恶劣的生存环境，和特别是官样文章和来自非正规部门的竞争；不适当的基础设施，特别是不可靠的电力供应以及运输和供水；和难以获得融资。
20. 劳工局有关这一领域的工作受 1998 年在中小型企业中创造就业建议书(第 189 号)的指导。该建议书提供了有关政策和法律框架、企业文化、服务基础设施以及雇主组织和工人组织的作用方面的指导。大会关于促进可持续企业的结论(2007 年)概括了企业促进的战略和综合处理方法，包括有益于可持续企业的环境，将合法的利润追求与尊重人的尊严、环境可持续性和体面劳动的发展需要结合在一起。有关就业政策和合作社发展的国际劳工组织标准也提供了指导。

大会讨论的增值价值

21. 考虑到中小型企业就就业和经济活动方面的重要性，关键的问题不是是否对它们给予支持，而是确定能起到最好作用的政策、措施和制度上的安排。尽管中小企业促进干预措施的大多数评估显示出积极的结果，但在这些干预措施的制定与实施方面不存在万能处理方法。必须承认国情的不同，而且干预措施需要遵循考虑到其它

² 涉及企业份额的所有数据系指在雇佣 5 至 249 名雇员企业中的正式就业，而且是以不同波次的世界银行企业调查为依据的，涵盖来自 99 个国家的约 50,000 个企业的抽样调查。所有百分比为中位数值。

政策领域的一致和综合的处理方法，如工业、贸易、教育和培训、科学和技术以及部门和宏观政策。

22. 大会讨论将有助于提炼中小型企业所需的知识和详论其制约因素，它们在服务业、工业和农业部门中如何有不同的表现，以及随着发展水平而变化。它将突出促进中小型企业的成功的国际战略，在就业创造和就业质量方面最有成效的政策和支持计划，并将分析在中小型企业中改善生产率和工作条件的干预措施。它还将为探索在进一步改善有益的商业环境方面可做些什么提供机会，商业环境问题对中小型企业中的就业增长来说是一个关键性的制约。它还将审议中小型企业的干预措施与其它领域的政策和计划的有效联系，以及雇主组织和工人组织可为中小型企业发展做出的贡献。

预期的成果

23. 以有关中小型企业的状况、其需求以及成功的政策和计划方面的最新信息为基础，三方成员将能够为进一步突出国际劳工组织有关中小企业促进的处理方法提供指导。

(d) 非标准雇佣形式(临时工作) (标准制订)

24. 该建议是大会关于工作中的基本原则和权利结论(2012年)的一个后续措施，将在晚些阶段对这一建议进一步加以详尽阐述。该结论指出，“在国家立法没有对它们做出适当规定的情况下，非标准就业形式的增加引起涉及充分履行工作中的基本原则和权利的问题”。结论还要求国际劳工组织组织一次“专家会议，开展研究并支持有关非标准就业形式对工作中的基本原则和权利具有的可能积极和消极影响的国家研究，以及确定并分享其管理方面的最佳做法”。³
25. 日益变化的就业世界的特征是没有固定期限的雇佣关系的下降，以及定期合同和临时工作采用的普遍增加。非标准雇佣形式包括分包、代理机构工作、非自愿性部分时间工作、在家工作和循环移民方案。尽管已通过的国际劳工组织标准涵盖涉及雇佣关系、私营就业机构、非全日制工作和在家工作的内容，但没有专门涉及定期合同或临时工作的国际劳工组织标准。
26. 正处于整顿或改善定期合同和/或临时劳动安排管理进程中的国家数目越来越多，这使得国际劳工组织所提供的标准方面的指导既及时又有必要。假如理事会决定召集有关非标准就业形式的专家会议，则会议的结果将为筹备进程提供参考。

³ 国际劳工组织：《临时记录》第15号，第12段和第13段(b)，国际劳工大会，第101届会议，2012年，日内瓦。

**(e) 公共部门：公共部门中的劳动力开发、
职业发展和雇佣条件(一般性讨论)**

27. 将在晚些阶段对这一建议进一步加以详尽阐述。该建议是以承认这一点为基础的，即一个有技术、有活力和生产性的公共部门劳动力是一个有效和有利的公共部门的关键。因此，为创建一个更具技能和多样性的公共部门，有必要提供既有益又可持续的公共部门职业。自二十世纪九十年代以来，许多政府在公共部门的招聘、遴选和业绩管理方面采用了更通常的与私营部门联系在一起的方法。这种情况导致基于结果管理的越来越多的采用，有时导致具有时限合同的增加，以及对技能开发和公共与私营部门之间的流动重新产生兴趣。
28. 工会会员和集体谈判协定也出现了增长，而且政府和社会伙伴对批准 1978 年(公共部门)劳动关系公约(第 151 号)表现出了更大的兴趣，这种情况增强了社会对话的前景。大会将在其第 102 届会议(2013 年 6 月)上对由实施公约与建议书专家委员会开展的涵盖第 151 号和第 154 号公约的一项全面调查进行讨论。然而，当前的金融和债务危机导致一些政府出于提高国家竞争力的考虑实施了工作条件方面的改变以及单方面的劳动力裁减。
29. 公共部门雇员、政府和社区可从利用人力资源开发、多样化和职业发展方面的当代发展中获益。针对有关实施这些处理方法的机会和风险的广泛辩论的背景，该背景有时与对公共部门的独立性和生产率具有的潜在负面影响联系在一起，由大会进行一次一般性讨论将有助于三方成员和国际劳工组织确定近期的做法和取得的经验教训，以及可能的今后工作领域。在国家的作用处于演变中的当前背景下，一般性讨论还可涵盖公共部门的明确范围。

附 录 III

有关缩短一次性讨论准备阶段报告的间隔期限的计划

(《国际劳工大会议事规则》第 38 条第(3)款)

2013 年 7 月 15 日	考虑到有关强迫劳动和出于劳动剥削目的的贩运专家会议(2013 年 2 月)的成果, 发送伴随有一份调查表的包含法律和惯例概要的初步报告
2013 年 12 月 31 日	收到调查表答复的截止日期
2014 年 3 月	发送将提交给大会的附有一个可能文书的轮廓的最后报告
2014 年 6 月	在大会第 103 届会议上进行一次讨论

关于缩短两次性讨论准备阶段报告的间隔期限的计划

(《大会议事规则》第 39 条第(5)款)

2013 年 7 月 15 日	发送附有一份调查表的包含法律和惯例概要的初步报告
2013 年 12 月 31 日	收到调查表答复的截止日期
2014 年 3 月	向各国政府发送第一份报告
2014 年 6 月	在大会第 103 届会议上进行第一次讨论