



第四项议程

标准举措：2012 年国际劳工大会 标准实施委员会的后续行动

文件的目 的

理事会被要求对拟采取的行动给予指导，处理在第 40-43 段中概述的监督体系中的主要待决问题。

相关的战略目标：促进和实现标准和工作中基本原则和权利。

政策影响：无。

法律影响：最终的后续措施可产生此类影响。

财政影响：根据作出的决定加以确定。

需采取的后续行动：根据将作出的决定。

作者单位：局长办公室(CABINET)。

相关文件：理事会文件 GB.319/PV/草案；实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(1A 部分)，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，日内瓦。

导 言

1. 按照理事会 2013 年 10 月第 319 届会议的要求，¹ 局长启动了一个与各个组进行磋商的程序，目的是向本届理事会会议提交一份具体的建议，旨在处理与标准监督体系有关的待决问题。
2. 劳工局是按照理事会予以强调的迫切需要采取行动，这一需要即是在 2014 年国际劳工大会之前对国际劳工组织监督体系的运行至关重要的事项方面取得实质性的进展。理事会强调了三方充分参与这一进程的重要性，这是达成共识和保持这一体系的优势和权威的关键，理事会强调的这一点也是对监督体系的指导。

磋 商

3. 从 2013 年 11 月到 2014 年 3 月的早期，理事会授权开展了磋商，并涉及了理事会中的各个组。在进行了第一轮磋商之后，局长提出的一份非文件为另一轮磋商提供了基础。实施公约与建议书专家委员会的委员以及国际劳工局的职员和以前曾是劳工局的专家也参与了磋商。
4. 这些磋商揭示的不仅仅是存在意见分歧的领域，而且也揭示了确实存在强有力的共识的领域，特别是：
 - 国际劳工组织继续拥有一个强有力的和权威性的并得到各方支持的监督体系的必要性；和
 - 在为克服待决问题所提出的明确建议基础上，将迅速采取行动以保持这一体系的优势和权威性的需要。
5. 在国际劳工组织的三方成员中，即使有些成员对某些特殊问题表示了担忧，这些磋商仍表明他们对这一体系从整体上基本是满意的。在多边体系中，这一体系经常被认为是最为有效体系中的一个。
6. 然而，有一部分意见认为，这一体系的运行并不尽人意。尽管这一观点并未得到大多数人的认可，但要三方全力支持保持这一体系，还得承认这是一个要求拿出对策的现实。
7. 无法对这些关注作出令人满意的回应将会损害并且已经损害了这一体系的运行和优势。即便那些对这一体系当前的运行情况无根本性异议的成员也准备为恢复必要的共识作出贡献。
8. 这些磋商提出，即使当前有争议的领域是围绕着罢工权这一具体问题，但是回应有关争议的问题应采取的行动，必须是解决由此而引发的体系问题。

¹ 理事会文件 GB.319/PV/草案，第 565–567 段。

主要的待决问题

9. 在国际劳工大会、理事会和其他地方已经开展的讨论，特别是自标准实施委员会在 2012 年未完成其工作以来，引发了众多意见，在这份文件中将不加以赘述。有可能从这些意见中确定数目有限的必须加以处理的主要问题，同样可能的是可挑选少量的答复。磋商指出，在这个时刻更需要一个政治性的决定，而不是进一步从法律或理论上进行反思。
10. 出于这些理由，以下表明的可能对策框架得以搭建，目的是便于理事会审议采取行动的主要方法，以便确保未来监督体系的优势和权威性。按照国际劳工组织的章程采取的这类行动可包括：
 - 一份关于专家委员会权责的明确的一致声明；
 - 在与一项公约的解释有关的问题或争议的情况下采取行动的可能方法；
 - 对监督体系当前工作安排的一系列调整；和
 - 确认建立一个标准审议机制的承诺。

专家委员会的权责

11. 在这个领域，有两个相关联的问题。第一个是涉及专家委员会在其报告中对公约的理解方面是否超越了它的权责。
12. 第二个是关于委员会在其报告中所做评论的长期和法律价值。
13. 一个基本的异议是，当章程已将该职能留给国际法庭时专家们仍行使了对公约含义进行解释的职能。随后似乎已形成的共识是，一定程度的解释是专家们评估实施已批准公约的固有的和必要的任务。然而，关于在多大程度上进行这类解释仍存在着一些不同意见。
14. 与以上提到的情况有关联的是对这一问题的有些关注，即. 专家们的评论所产生的实质性影响，特别是当这些评论并非作为由大会委员会进行审议的 25 个择定案例之一而进行专门的三方性讨论和结论的主题。这个事项已经产生了巨大意义，因为专家报告的内容已日益在国际劳工组织以外被当作参照点使用。
15. 到目前为止，更加关注写入专家委员会报告中这一段文字，它将明确表述其权责的性质和局限以及专家委员会的意见和建议的立脚点。专家们已将 2013 年报告综合部分中的一些段落归类到这些事项并且于今年在其 2014 年报告中再次采取了同样做法，转载如下：²

² 国际劳工组织：实施国际劳工标准 2014 年(I)，关于实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(第 1A 部分)，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，日内瓦，第 31 段。

权 责

实施公约与建议书专家委员会是由国际劳工大会设立的一个独立的机构，其成员由国际劳工局理事会委派。它是由法律专家组成，负责审议国际劳工组织成员国公约和建议书的实施情况。专家委员会将对成员国在法律上和实践中如何实施公约进行公正的和技术性的分析，同时承认各国国情和不同的法律制度。依照这种作法，它必须确定立法的范围、内容以及公约条款的含义范围。专家委员会的意见和评论不具约束力，只是指导各国的主管部门的行动。专家委员会成员从专家委员会基于公正性、经验和专业知识的工作的合法性和合理性获得其具有说服力的价值。专家委员会的技术性作用和标准的权威性已得到了广泛的认可，特别是因为它凭借其组成、独立性和根据其与政府开展持续性对话的工作方法，并考虑成员国的雇主和工人组织所提供的资料，一直在从事其监督性的任务已达 85 年之久。国家的立法、国际文书中和法院裁定中写入的专家委员会的意见已体现出了这一点。

16. 专家们提出了一项关于理事会赋予他们权责的明确声明。只有国际劳工组织相关机构的政治决定才能对这一权责进行本质性改动。到目前为止，讨论和结论指出，专家在其 2014 年报告中明确制定的准则将能足以处理已提出的关注问题和达成一致意见。

关于对某一公约的解释出现分歧时的行动

17. 人们普遍承认(包括专家们自己)，国际劳工组织三方成员在有关实施和解释某一项公约问题上有并提出与专家委员会不同的观点是合理的。的确，当初国际劳工组织章程就预见到并且在其第 37 条中对这类可能发生事情制定了专门的条款，转载如下：

第 37 条

1. 对本章程或对各成员国随后依照本章程的规定所制定的任何公约在解释上发生的任何问题或争执，须提交国际法院判决。
2. 尽管有本条第 1 款的规定，理事会仍可制订下列规则并提请大会核准，即成立裁判机构以迅速判决由理事会或按公约规定向该裁判机构提出的关于解释公约方面所存在的任何纠纷和问题。凡国际法院的可适用的任何判决或咨询意见，对于按本款成立的裁判机构应有约束力。这种裁判机构所作的判决书应分送本组织各成员国，各成员国对该判决书如有意见可提交大会。

18. 理事会已对根据第 37 条(1)款或第 37 条(2)款选择的行动方案进行了相当多但不够令人信服的辩论。在辩论期间，对这两条过去都曾提出过反对意见：

- 在第 37 条(1)款的情况下，交给国际法庭予以处理可能是缓慢和累赘的；在任何情况下它将不会提供实际的解决方法；以及这样指明国际劳工组织没有能力从内部解决它的困难，会有损声誉；和
- 在第 37 条(2)款的情况下，成立一个法庭(或类似的机构)可能会损害专家委员会的权威性，以及过于频繁地并且是出于政治上方便的目的利用这一法庭而不是从法律上予以明确。对于费用上的考虑也是一种关注。

19. 尽管到目前为止，国际劳工组织三方成员很不情愿采用根据章程第 37 条的任何一种选择，他们一直没能就解决他们目前正面临的具体的棘手问题的任何其他方法达成一致。
20. 在这些情况下，以及考虑到在现有机构中继续进行三方对话恢复一致意见的不可行性和打破当前僵局的紧迫性，理事会必须认真考虑根据第 37 条采取的行动。
21. 磋商表明了对进一步探索根据第 37 条(1)款和第 37 条(2)款可能采取的行动的利息，对其各自的相对优势表达了不同的意见。
22. 所表达的意见表明有必要进一步更具体地探索可选择方案的可用模式、成本和保障。
23. 另外，在某些国际劳工标准的实施导致各方理解不一致的情况下，还有一个选择是由国际劳工大会对这些问题进行讨论。但是，这一做法目前看来不可能解决手头的问题。尽管如此，标准实施委员会显然和专家委员会一样，的确提供了一个依据具体国家情况对特定公约实施中的有关问题进行三方讨论的重要论坛。

标准实施委员会和专家委员会的运行和工作方法

24. 磋商确认了三方成员都大力支持大会标准实施委员会和专家委员会作为监督制度的关键和互补组成部分的作用和权威。
25. 尽管如此，长期以来，对于这些机构的运行存在一些关切。一些三方成员认为在全面处理悬而未决问题时需回应这方面的关切。
26. 这些关切是在监督制度所有组成部分的工作量持续增长这一背景趋势下产生的。这主要是因为成员国批约数量的增长和三方成员对报告、申诉和控诉机制越来越多的了解和使用。下表列出了一些有关专家委员会工作量变化情况的指标。

国际劳工组织标准监督制度择定量化信息

	1990	2013	2014	% 变化	
				2013-1990	2014-2013
公约数	171	189	189	10.5	0.0
批约数	5 508	7 919	7 929	43.8	0.1
要求的第 22 条报告数	1 719	2 207	2 319	28.4	5.1
收到的第 22 条报告数	1 260	1 497	1 719	18.8	14.8
专家委员会报告页数	580	917	674	58.1	-26.5
专家委员会专家人数	20	18	18	-10.0	0.0

资料来源：国际劳工组织。

27. 最经常表达的关切是关于由标准实施委员会在每届大会上审查的择定国别案例清单。
28. 一般认为，在清单的决定过程中政府本身不应发挥作用，这主要是雇主和工人的责任。但是，有一些呼吁是关于在选择案例时使用更为人所了解的、一致认可和客观

的标准，这可以回应：在所涵盖公约的范围和地区覆盖面保持平衡的要求；专家本身对案件严重程度提供指导；总体透明度和有进展案例的适当可见度。

29. 磋商特别强调有必要保证及时公布清单以及反对有关对于将一个国家列入清单的真正意义的错误理解。普遍的认识是列入清单本身就意味着一种政治指责，因此是需要避免的事情，这导致积极进行游说和把这一过程变成具有破坏性的政治化。已采取的由雇主和工人代表向标准实施委员会的政府代表解释案例选择依据的做法被证明是有帮助的，可以继续发扬。
30. 磋商显示出对于适当使用监督机制不同组成部分的一些关切(由专家根据章程第 22 和第 23 条审议的报告，根据第 24 条做出申诉、第 26 条做出控诉以及由结社自由委员会所审查的案例)以及这些组成部分之间保持平衡的必要性。还提出了以下问题：适当安排沟通途径，适当提出法律问题、实践问题或特定情况，以及按先后次序和在渐进基础上使用不同机制的可能性。
31. 专家委员会本身面临着工作量增长带来的挑战，因此积极考虑对自身工作方法进行必要修改。专家委员会已经尽力更多使用对政府的(不公开)直接质询和在报告中包含更准确的意见。
32. 对日益增加的工作量的应对机制包括对要求批约政府提交报告的频率予以调整，增加资源分配和引入在线报告制度。但是对过多工作量的关切仍然存在，并且产生了这样的问题：是否能以可接受的方式对向监督机制提交的信息进行压缩或合理化，及保证将可能更适合在其他地方解决的问题放到其他地方解决。一些成员还提出了进一步延长已批准公约报告周期以及增加专家委员会人数的方案。
33. 鉴于对保证监督机制力度和权威的共识，理事会可以考虑采取具体行动以改进监督机构的工作方法，加强而不是削弱其力度和权威。
34. 理事会可以特别考虑：在决定大会审查案例清单的方式中包含“默认步骤”；不同监督机制之间的关系；在保证对监督机制的使用符合其每一部分既定目的方面可能采取的行动；以及是否有进一步调整提交已批准公约报告周期的空间。
35. 同时，劳工局可以进一步研究其支持专家委员会工作的方式，努力保证专家委员会能够满员工作，以实现工作流程的最优效率并且使专家能够最佳使用他们必要的有限时间。
36. 所有各方都认识到必须保证所有需要使用监督制度者有使用该制度的途径。但是在受理标准纯属形式性的情况下，一些成员国通过建立国家层面机制解决本来将直接提交给国际劳工组织的问题这一经验是有启发性的。此类机制需精心设计并得到三方认可。1976 年三方协商公约(国际劳工标准)(第 144 号)中规定的相关程序在这方面可以发挥作用。有关此类机制的技术合作的初步经验也是富有成效的。
37. 三方成员和专家委员会之间就所有这些事项在最近几个月进行的对话被证明是非常有价值的，对这种对话将继续予以推动。

标准审议机制

38. 关于有必要就一个权威性监督制度达成充分三方共识以便通过标准审议机制提高国际劳工标准相关性是“标准举措”的核心内容，该举措是局长在 2013 年国际劳工大会上所倡议的一百周年七个举措之一，并随后得到了理事会批准。在现代劳动世界中保证国际劳工标准的持续相关性，这是与标准相关的悬而未决问题的核心组成部分。2011 年 11 月理事会已经原则同意为此目的建立标准审议机制。成功解决监督制度面临的难题将增进信心和理解，为该机制的运行提供必要的平台。

第 103 届国际劳工大会

39. 通过磋商，我们有理由期待本届理事会会议能够推动围绕标准监督机制的悬而未决问题构建共识。但是，在 2014 年国际劳工大会之前，理事会尚不能结束这一任务。因此，对于实现标准举措总体目标而言，至关重要的是标准实施委员会能够成功地开展工作并且所有各方都承诺为此目的而合作。

决定草案

40. 理事会：

- (a) 重申为了充分履行其章程责任，国际劳工组织必须拥有一个有成效、有效率、有权威且得到所有三方成员支持的标准监督制度；
- (b) 欢迎专家委员会在 2014 年报告中对其权责的清晰说明；
- (c) 认为有必要进一步考虑处理因公约解释可能产生的争议或问题的可选择方案；
- (d) 强调标准实施委员会在第 103 届国际劳工大会上根据其权责有效运行是至关重要的；并且
- (e) 认识到可以对几方面措施进行研究以改进标准监督制度的工作方法。

41. 因此，理事会要求局长：

- (a) 为 2014 年 11 月第 322 届理事会会议准备一份文件，说明根据国际劳工组织章程第 37 条(1)款和第 37 条(2)款采取行动处理因公约解释可能产生的争议或问题的可用模式、范围和成本；
- (b) 向第 322 届理事会会议提交一个关于考虑有关监督制度其余悬而未决问题和启动标准审议机制的时间框架；
- (c) 继续提高国际劳工局对专家委员会在履行权责方面的有效支持；

(d) 采取所有必要行动加快填补专家委员会空缺并且提议对相关程序进行调整以推动此目标；并且

(e) 继续与理事会各组就本决定中提及的所有事项进行非正式磋商。

42. 理事会还：

(a) 鼓励专家委员会和大会标准实施委员会继续进行非正式对话；并且

(b) 请专家委员会继续对其工作方法进行检查以进一步提高成效和效率。如往常一样，专家们可能希望在其年度报告中及通过与标准实施委员会的对话通报所取得的任何进展。

43. 理事会还：

(a) 建议大会标准实施委员会考虑召开其工作方法工作组会议以对目前的安排进行评估，就委员会工作方法提出进一步建议；并且

(b) 呼吁有关各方为标准实施委员会在第 103 届大会上成功完成其任务做出贡献。