



第四项议程

关于国际劳工大会第 104 届会议(2015 年) 社会保护(劳动保护)周期性讨论的报告

文件的目的是

本文件介绍了与起草第 104 届大会关于社会保护(劳动保护)战略目标周期性讨论劳工局报告相关的问题。邀请理事会发表意见，以便为报告起草提供信息(见第 19 段)。

相关的战略目标：增加面向所有人的社会保护的覆盖面和有效性。

政策影响：对所介绍问题的讨论将为起草大会社会保护(劳动保护)周期性讨论的劳工局报告提供信息。该报告将指导国际劳工组织关于社会保护的战略方向。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：在第 104 届会议(2015 年)上，大会将就社会保护(劳动保护)战略目标进行周期性讨论。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，2008 年；理事会文件 GB.320/POL/3。

I. 背景

1. 发展并加强社会保护(社会保障和劳动保护)措施是国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言所确定的四个战略目标之一。¹ 宣言后续措施中包括了一个在国际劳工大会上进行周期性讨论的计划，其目的是：
 - (i) 就每一项战略目标而言更好地了解其成员国的各式各样的现实和需求，通过利用其所能支配的所有行动手段，包括与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术和研究能力，更有效地对这些需求做出回应，并相应地调整其优先事项和行动计划；和
 - (ii) 评估国际劳工组织活动的结果，以便使计划、预算和其他治理方面的决定在知情的情况下作出。²
2. 为了实施国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言后续措施，理事会同意关于社会保护的周期性讨论将分为劳动保护和社会保障。³ 2012年3月，理事会决定对社会保护(劳动保护)的第一次周期性讨论将在2015年大会期间进行。⁴ 劳动保护是到目前为止仍未进行周期性讨论的唯一议题，因为在其他方面已进行了周期性讨论：就业(2010年)，社会保护(社会保障)(2011年)，工作中基本原则和权利(2012年)，社会对话(2013年)。⁵ 因此，将要进行的劳动保护讨论将能够借鉴所有其他主题周期性讨论的成果。

II. 2015年周期性讨论报告的方式

3. 关于劳动保护这一主题，国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言指的是关于工资和收入、工作时间和其他工作条件及职业安全与卫生方面的政策。⁶ 因此，第一次劳动保护周期性讨论包括的问题是劳动收入、工作时间和职业安全与卫生。
4. 所依据的内在理由为劳动收入、工作时间和职业安全与卫生是工作的关键层面，并且彼此有内在联系。它们对于维持工人和其家庭的生活、工人的安全和卫生、平衡

¹ 国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，国际劳工大会，第97届会议，日内瓦，2008年，第一部分(A)。

² 同上，附件，第二部分(B)。

³ 理事会文件 GB.303/3/2，第5段。2009年3月，理事会决定周期性讨论将按照七年的周期进行，每个周期对就业、社会保护和工作中基本原则与权利进行两次讨论，对社会对话进行一次讨论。理事会文件 GB.304/7，第19段；GB.304/PV，第183段。

⁴ 理事会文件 GB.313/PV，第18(d)段；GB.313/INS/2，第19段。

⁵ 在当前的后续措施周期中，将于2014年对就业进行第二次周期性讨论，2016年对工作中基本原则与权利进行第二次周期性讨论。

⁶ 国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，国际劳工大会，第97届会议，日内瓦，2008年，第一部分(A)(ii)。

工作和个人生活的能力、尊严和总体福祉是至关重要的。它们对于劳动生产率和企业的竞争力也是非常重要的。而且，它们对于社区和社会的总体发展有非常深远的社会影响。

5. 周期性讨论可以在以下工作的基础上进行：一方面是实施公约与建议书专家委员会(CEACR)所准备的关于最低工资的普遍调查及大会标准实施委员会(CAS)2014年对该普遍调查进行的讨论；⁷ 另一方面是近期召开的关于工作时间安排三方专家会议(2011年10月17-21日)的结论。⁸
6. 除此以外，在近期开展的其他普遍调查、⁹ 此前进行的周期性和一般性讨论成果、标准制订过程、¹⁰ 理事会关于劳动保护的讨论以及劳工局关于这一主题为数众多的技术报告和政策文件中也包含了相关信息。本文件强调了报告所做分析的关键方面，即探索劳动保护、妇女赋权和工作中性别平等之间关系。

引 言

7. 劳动保护是国际劳工组织权责的核心，因为它源于国际劳工组织章程，包括费城宣言，国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施和国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言。劳动保护措施作为“旨在确保所有人公正地分享进步成果”¹¹ 措施的重要性的理由将作为体面劳动议程的一个关键部分来进行介绍。
8. 关于劳动保护有非常多的标准，从1919年(工业)工时公约(第1号)，一直到最近有关家庭工人的文书，包括1970年确定最低工资公约(第131号)，1981年职业安全与卫生公约(第155号)及2002年议定书，2006年关于促进职业安全与卫生框架的公约(第187号)及各补充性建议书。国际劳工组织历史上通过了数量众多的覆盖劳动保护不同方面的标准，产生了关于工资、工作时间和职业安全与卫生的特别大量的文书。2011年关于工作时间安排三方专家会议的结论注意到“现有的国际劳工组织标准关于每天和每周工作时间、每周休息、带薪年假、非全日制和夜间工作的规定

⁷ 2010年11月理事会决定在相关周期性讨论之前一年由标准实施委员会对普遍调查进行审议，目的是在周期性讨论中更好地考虑和融入相关标准方面的问题。理事会文件 GB.309/PV，第288段和理事会文件 GB.309/10，第8段。

⁸ 理事会于2012年3月在第313届会议上对该三方专家会议的结论进行了审议。理事会文件 GB.313/PV，第285-292段；理事会文件 GB.313/POL/1。

⁹ 例如，关于职业安全与卫生(2009年)，工作时间(2005年)和工资保护(2003年)的普遍调查。

¹⁰ 包括对从非正规向正规经济过渡的第一次讨论(2014年)。

¹¹ 国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，国际劳工大会，第97届会议，日内瓦，2008年，第一部分(A)(ii)。

在二十一世纪仍然是相关的，应该加以推广以便促进体面劳动”。¹² 与此同时，其中一些文书被认为是不时新的。

近期趋势和政策挑战

9. 近年来多样化的社会经济趋势表明劳动世界经历了深入变革。这一变革对于社会风险和工人保护需求有非常重大的影响。
10. 在工业化国家，同时包括一些发展中国家，二十一世纪头十年后半期所发生的金融和经济危机进一步削弱了不同形式的劳动保护的基础，特别明显的是标准就业形式和与其相联系的权利和福利的减少。工会会员人数的下降，集体谈判的减少和集体协议中保护的缺失都导致了劳动关系中日益加大的不平衡，降低了工人对于他们工作生活的控制。劳动力市场监管对变化中的就业和生产模式的回应性被质疑。过去十年关于劳动力市场监管对经济和劳动力市场表现的影响的辩论对许多国家的劳动法改革产生了影响，常常削弱了对工人的保护。
11. 在发展中世界，工作穷人的数目自二十一世纪初开始大大下降。¹³ 尽管存在这样积极的趋势，不同国家仍然广泛存在各式各样的“非正规经济”，而且在某些情况下还有所增长。这意味着很大一部分，经常是大多数的工人在立法或实践中没有得到保护，或者保护程度非常低。作为发展中国家就业和收入重要来源的微型和小型企业劳动生产率仍然非常低，并且成为正规化和改善工作条件的主要障碍之一。发展中世界中，有的国家通过工资谈判安排加强了劳动保护，但是其覆盖面还远算不上普遍，很多国家工会和雇主组织的参与者仍然非常少和零散。
12. 在发达和发展中国家，一些高技能工人因技术创新和全球化而提高了收入，但是同时可以看到工资停滞和工作条件恶化，特别是对于那些欠熟练和半熟练工人而言。这导致了工人之间和整个社会日益增长的不平等。这些日益增长的不平等越来越被视作全球社会和经济的一个主要风险。
13. 工人不能够通过他们所获得的收入来维持生计，这对已经吃紧的社会保障和救助系统提出了新的挑战。某些工人群体，包括低收入的女性工人、移民工人、少数民族和原住民工人或非正规经济工人和一些特定部门如农业、建筑业或家庭服务业的工人都在事实上或法律上过度受到低工资和缺乏劳动保护的影响。¹⁴ 这些群体在工作中基本原则和权利方面更易遭受损害。关于工人享有劳工权利的程度和现有产业关系机制向所有工人提供劳动保护的程度仍然存在一些问题。

¹² 国际劳工组织：最终报告：关于工作时间安排三方专家会议，日内瓦，2011年10月17-21日，TMEWTA/2011/6，第29页。

¹³ 国际劳工组织：2014年全球就业趋势：无工作岗位之复苏的风险？，日内瓦，2014年。

¹⁴ 国际劳工组织：关于工作中基本原则和权利周期性讨论结论，国际劳工大会第101届会议通过的决议。国际劳工大会，第101届会议，日内瓦，2012年，第16页。

14. 在这一背景下，有关工资、工作时间和职业安全与卫生以及它们之间相互关系的近期趋势将提供有关男性和女性工资变化、工作时间长度和组织方式变化、职业安全与卫生风险变化的实证以及最近的职业安全与卫生趋势，包括那些源于最近全球衰退影响的趋势。政策方面的挑战包括(a) 如何从长期角度保证实际工资随劳动生产率而增长及保证公平分配的工资结构；(b) 如何改进最低工资的有效性和包容性；(c) 如何保证工作安排的灵活性能够回应企业和工人的需求，同时避免增加工人的脆弱性和不稳定性；(d) 如何预防危险和风险，包括新出现的身体和心理—社会风险，这些风险看起来有上升的趋势，其原因包括更大的工作压力、更高的工作强度和加大的工作和收入不稳定性。

国际劳工组织的应对措施

15. 报告将介绍近年来在最低工资领域迅速增加的技术援助活动、在工资谈判和公共部门收入和其他与工资和工资政策相关问题方面所开展的活动及所取得的成就。关于工作时间，将就国际劳工局作为 2011 年工作时间安排三方专家会议结论的部分后续措施所做工作进行总结，该总结将强调国际劳工局在这一领域所取得的结果，另外还总结了根据相关的 2010-2016 年行动计划帮助设计和实施响应新的劳动力市场需求的全面的职业安全与卫生政策和战略方面的工作。¹⁵
16. 此外，国际劳工局所开展的活动帮助了三方成员将劳动保护扩大到那些通常被排除在这些保护之外的工人，例如家庭工人、移民工人和携带艾滋病毒/艾滋病的工人。自 2011 年 6 月通过 2011 年家庭工人公约(第 189 号)和建议书(第 201 号)以来，劳工局通过采用一体化战略向 35 个以上的国家提供援助来支持变革，该战略表明协调一致的支持很重要并展示国际劳工组织四个战略目标之间的相互联系和协同作用。鉴于关于移民工人的劳动保护是国际劳工组织对于劳务移民问题责任的重要部分，¹⁶ 这份报告将提供国际劳工组织有关移民工人劳动保护活动的最新情况和总体回顾。

未来的道路

17. 对于趋势和挑战及国际劳工组织到目前为止应对措施的分析可以帮助确定国际劳工组织将来可能更好地支持其成员发展和加强劳动保护措施的工作领域。这些措施应当回应工人在迅速变化的劳动世界中的需求，目的是在高质量就业和公平分享经济成果基础上实现更加包容性和可持续的增长。劳动保护目标和国际劳工组织其他战略目标的联系以及至关重要领域(ACIs)也使所选择的未来道路有据可依。一些注意到的政策领域包括以下方面：

¹⁵ 实现广泛批准和有效实施职业安全与卫生文书的行动计划(第 155 号公约，其 2002 年议定书和第 187 号公约)(2010-16 年)，国际劳工组织，2010 年，网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/policy/wcms_125616.pdf。

¹⁶ 国际劳工组织：劳务移民三方专家会议结论，日内瓦，2013 年 11 月 4-8 日，TTMLM/2013/14。理事会文件 GB.320/POL/3。

- 推动面向所有人特别是弱势工人的体面工资。对于低收入工人和其家庭而言，提供适度的最低工资仍然是劳动保护的一个关键途径。尽管大多数国家都有最低工资制度，仍然需要找到提高他们在保护弱势工人有效性方面的措施(例如，通过保证法律遵守)并且保证这些措施与就业和社会保障政策一起为非正规经济的正规化作出贡献。另外，还需要建立推动全面集体谈判覆盖及集体谈判与最低工资制度之间更好政策协调的监管环境。提高特定部门(如农业)中的中小企业劳动生产率对于改善劳动收入和工资水平是至关重要的。
- 鼓励针对工作时间的一体化和整体性处理方法。国际上确立的对工作时间的限制有助于建立不同国家之间公平竞争所必需的条件。¹⁷工作时间和非工作时间之间关系的重要性日益增加，¹⁸这要求采取覆盖工作时间、休息和工作时间组织的一体化方式。¹⁹工作时间安排需要使女性和男性能够承担家庭责任，包括照顾儿童和老年亲属。整体性处理方法将试图解决与工作时间相关的体面劳动缺失并帮助找出考虑到雇主和工人意愿同时也保证职业安全与卫生的平衡解决方式。
- 提高劳动保护措施的包容性。提高劳动保护措施的包容性将取决于能否加强和扩展现有劳动保护形式并发展新的回应劳动世界变化的保护形式。讨论将主要关注通过创新的集体谈判方式为传统上没有被覆盖的人群，包括按照非标准合同安排雇用的工人提供保护。劳动保护政策对经济表现的影响也将被评估，并考虑到劳动保护政策与其他劳动力市场机制之间可能有的相互影响及保证劳动力市场包容性和成效这一全面目标。
- 加强职业风险和危害预防战略。预防战略应当包括对于工人生活的生理、心理以及工人生活社会方面的保护，既强调个人保护，也强调能够减少风险的工作场所和就业安排。这要求采取一种由社会对话机制所支持的平衡方式，将国家综合职业安全政策、雇主和雇员在工作场所就预防风险进行合作、提供培训和有效的法律遵守机制包括劳动监察制度加以合并。
- 加强关于劳动保护的全球知识库。国际劳工组织自创建之日起就强调在全球和地区层面进行政策协调以改善劳动保护的必要性，这一点在其章程序言中得到了反映。²⁰这样的全球性行动的重要性在近年来日益提高，特别是在生产和金融部门全球化压力下，这导致一些人担忧劳动保护方面可能产生“向下竞争”风险。这些行动要求建立全球知识库并且在地区和全球层面进行知情的政策对话，目的是为全世界所有工人提供有效保护。

¹⁷ 国际劳工组织：工时普遍调查，报告三(1B部分)，国际劳工大会，第93届会议，2005年，第321段。

¹⁸ 同上，第330段。

¹⁹ 包括压缩工作周，平均工时，可变的轮班班次，非全日制工作等。

²⁰ 国际劳工组织章程序言声明：“鉴于任何一国不采用合乎人道的劳动条件，会成为愿改善其本国状况的其他国家的障碍。”

- 使工人免于不可接受形式的工作。为使工人免于陷入对工人和更广泛的社会政策目标而言都不可接受的工作条件，劳动保护措施是必不可少的。这份报告将试图通过参照关于工作条件和工作中基本原则与权利关系的现有知识和创新性研究及国家层面行动为这方面的政策思考提供信息。

18. 鉴于以上的分析和研究结果，要讨论的问题可以集中在几个重点领域，包括整合各种活动及改善与其他战略目标之间的联系。一个重点可以是支持国家能力建设、政策发展和实施。

建议讨论要点

19. 理事会可能希望对以上所介绍的问题进行评论，以便为起草社会保护(劳动保护)(2015年)战略目标周期性讨论的劳工局报告提供信息。

决定草案

20. 理事会请局长注意在有关起草社会保护(劳动保护)周期性讨论报告(2015年)的讨论中所表达的意见。