



第五项议程

标准举措 – 附件 II

**关于 1948 年结社自由和保护组织权利公约
(第 87 号)三方会议(关于罢工权和国家层面
罢工行动的模式和实践)的最终报告
(2015 年 2 月 23–25 日，日内瓦)**

导 言

1. 根据理事会第 322 届会议(2014 年 11 月)的决定，国际劳工局于 2015 年 2 月 23 日至 25 日在日内瓦召开了 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)三方会议(关于罢工权和国家层面罢工行动的模式和实践)。理事会决定会议由 32 名政府代表、16 名雇主代表和 16 名工人代表组成，观察员可以参会，通过其所在的组发言，三方会议将向第 323 届理事会(2015 年 3 月)提交报告。
2. 会议有一份背景文件，该文件包括两部分：第一部分题为“国际劳工组织第 87 号公约与罢工权”和第二部分题为“国家层面罢工行动的模式和实践”。该文件的两份附件包含了有关国家层面罢工行动的模式和实践的信息以及来自国际劳工组织统计数据库的关于罢工行动和闭厂的统计数据。与会人员广泛赞扬了这份为讨论提供了有用基础的文件¹。
3. 会议主席由安哥拉常驻代表团大使、现任理事会主席阿波里纳里约·柯里亚(Apolinário Jorge Correia)先生担任。约根·霍内斯特(Jorgen Rønne)先生(丹麦)和吕克·科特贝克(Luc Cortebeek)先生(比利时)分别担任雇主和工人发言人。

¹ 见理事会文件 GB.323/INS/5/Appendix III。

国际劳工组织第 87 号公约与罢工权

4. 会议秘书宣布，在当天早些时候各组召开会议之后，工人组和雇主组就一份联合声明达成一致，政府组就另一份声明达成一致。²
5. 局长对与会人员表示欢迎，希望在今后几天通过他们的共同努力，使理事会能够作出决定，从而有可能就以下问题达成一致：对构成标准举措的互相关联的一揽子问题所要采取的行动，以及如何确保标准实施委员会(CAS)和国际劳工组织的整体监督机制健全和有效地运行。
6. 工人发言人表示，工人组和雇主组代表在第 322 届理事会之后继续进行了讨论，目的是至少能够找到一个部分解决办法，使监督机制能够再次运行。雇主组和工人组达成一致的联合声明包括以下内容：
 - 尊重实施公约和建议书专家委员会的权责。
 - 大会标准实施委员会在 2015 年正常运行。
 - 将在 2015 年和 2016 年试行的关于确定案例清单的方案，以及雇主组和工人组发言人更多地参与起草协商一致结论。
 - 按既定计划对理事会结社自由委员会(CFA)的工作方法进行审议。
 - 对国际劳工组织章程第 24 条和第 26 条程序的使用情况进行审议。
 - 同意根据将达成一致的指导方针继续进行标准审议机制的相关工作。
7. 他希望政府认可工人和雇主所采取的重要步骤，并给予支持。在这方面达成一致将使国际劳工组织能够恢复对标准的监督。至关重要的是，监督机制能够行使职责，促进世界各地的体面劳动。这需要致力于社会对话，以便随时随地处理违反标准的情况。工人组将不遗余力地确保联合声明所包含的方案能行之有效，预计第 328 届理事会(2016 年 11 月)将对该方案进行评估。
8. 工人组关于罢工权的观点没有改变。罢工权是民主的基础，是工人在面对集体谈判遭到旷日持久的反对、不安全工作场所和剥削的情况下一个基本选择。罢工权由第 87 号公约给予保护。他欢迎雇主对恢复成熟产业关系的承诺，并感谢雇主承认工人和雇主具有为支持其合法权益而采取产业行动的权利。他要求将工人和雇主组达成一致的联合声明以及政府的意见一并提交给下届理事会并由理事会采取行动。
9. 雇主发言人表示，在第 322 届理事会结束时，他相信社会对话没有被用尽。通过工人组成员的协助，双方恢复了讨论并于当天上午达成了共同立场。尽管未能提前向政府通报有关情况，但他相信政府将给与支持。的确，没有政府的积极参与和贡献，这一进程不可能成功。

² 理事会文件 GB.323/INS/5/Appendix I 全文转载了这些声明。

10. 一名意大利政府代表代表政府组发言³，她指出政府组承认，罢工权与结社自由相关联，而结社自由是工作中基本原则和权利之一。政府组也承认，如果不保护罢工权，则结社自由，特别是为促进和保护工人权益而组织活动的权利，就不能够充分实现。尽管罢工权是工作中基本原则和权利之一，但是，它不是一项绝对的权利：其范围和条件是在国家层面予以规定的。背景文件描述了国家所通过的限定罢工权的多方面规章。政府准备考虑以适当的形式和在适当的框架内讨论有关行使罢工权的问题。国际劳工组织监督体系内各机构在过去 65 年间提出的关于第 87 号公约大量而复杂的建议和意见构成了这方面讨论的有价值资源。
11. 一名委内瑞拉政府的代表代表拉丁美洲和加勒比海国家组(GRULAC)发言，他指出包含在拉美地区研究中的有关拉丁美洲地区罢工行动模式和实践的丰富信息没有被包括在背景文件所引用的资料中。他忆及，本次会议是一个更广泛的一揽子计划的一部分，包括是否有必要提请国际法庭(ICJ)给予紧急咨询意见的问题，以及标准实施委员会的工作方法。该组理解罢工权存在于国际法中：它是结社自由和组织权利的必不可少的组成部分。该地区的国家高度重视《经济、社会和文化权利国际公约》及被称作《圣萨尔瓦多议定书》的在经济、社会和文化权利领域内的《美洲人权公约补充议定书》，这是两份具有法律约束力的文件，都具体提及了罢工权。如果工会没有罢工权(依国家法律规定行使)，第 87 号公约第 3 条所规定的工会自由组织活动并制定行动计划的权利将受到限制。尽管结社自由不是专属于 87 号公约的问题，也不是专属于国际劳工组织的问题，但国际劳工组织章程的序言和费城宣言都包含了结社自由的概念，国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的宣言也包含了这一概念。在该地区的法律体系中，罢工权是与结社自由直接联系的一项固有权利。2012 年第 101 届国际劳工大会上所出现的问题的根源在于实施公约和建议书专家委员会对罢工权的解释，而不是罢工权本身是否存在。因此，本次会议要审议的问题是如何在国际劳工组织监督体系各机构管辖权范围内对该权利进行保护。不能够孤立看待第 87 号公约；特别是，应适当考虑到国际劳工组织章程第 19 条第(8)款的规定，即制定或批准任何公约不得被认为可以影响保证有关工人享受较公约所规定更为优越的条件的任何法律或协议。
12. 一名津巴布韦政府代表代表非洲组发言，他指出因为实施公约和建议书专家委员会所采取的立场，罢工权历年来与第 87 号公约联系在一起。他欢迎工人组和雇主组所达成一致的声明，表示该组愿意与其他组一起找到解决这一问题的长久办法。
13. 一名拉脱维亚政府代表代表欧盟及其成员国发言，他指出欧盟所有 28 个成员国都已经批准了第 87 号公约，并受《欧盟基本权利宪章》约束。欧盟承认集体谈判权和罢工权。欧盟法院声明集体行动权利是一项基本权利，但是行使这项权利可能要受到一些限制。始于 2012 年的关于解释第 87 号公约的争议可通过将这一问题提交国际法庭解决或通过根据国际劳工组织章程第 37 条规定成立一个法庭来解决。欧盟及其成员国可以接受向国际法庭提交这一问题作为六点解决方案之一，但希望可以避免

³ 政府组的第一份声明，在理事会文件 GB.323/INS/5/Appendix I, Annex (II)中全文转载。

这样做。此次会议面临的问题涉及到第 87 号公约与罢工权的关系。自其生效后，第 87 号公约一直由实施公约和建议书专家委员会、标准实施委员会和结社自由委员会进行监督，政府对此没有持久反对，仅对一些具体情况表示异议。国际劳工组织章程第 19 条包含了一条关于最低标准的规定，即批准公约不应当被认为影响任何保证有关工人享受较公约所规定更为优越的条件的任何法律、裁决书、惯例或协议。

《联合国 1966 年经济、社会和文化权利国际公约》第 8(d)条保护了罢工权。有 140 个国家已经批准了该公约以及第 87 号公约。因此，罢工权是结社自由的必然结果，尽管第 87 号公约没有明确提及这一点。但是，它不是一项绝对权利，可以由国家法律和实践规定。三方会议可有助于对罢工权的更好理解，以确保第 323 届理事会取得积极成果。

14. 一名中国政府代表代表亚太组(ASPAG)发言，亚太组相信在第 87 号公约与罢工权的解释方面的争议可通过三方协商来解决。亚太组欢迎雇主组和工人组的联合声明。罢工行动是在用尽所有其他方式之后的最后解决办法。但是，罢工权不是一项绝对权利。有 150 个国家的法律承认罢工权，并依据国家法律对其进行管控。

15. 一名挪威政府代表代表北欧国家(丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)发言，支持欧盟的声明。罢工权可源自第 87 号公约。但是，国际劳工组织及其监督机构并不是与世界其他部分割裂开来、孤立存在的。对国际文书的解释和实施必须在当时通用的整体法律体系的框架下进行。《经济、社会和文化权利国际公约》要求缔约国必须根据国家法律尊重罢工权。批准第 87 号公约的 152 个国家中，有 141 个国家批准了该国际公约。对于罢工行动的一般性禁止将严重限制工会对其成员权益的维护。在很多国家，雇主可以通过闭厂来采取行动。在阅读了 2012 年之前所做声明的基础上，北欧国家注意到几乎所有成员国都承认罢工权。同样，雇主也似乎已承认源自第 87 号公约的一般性罢工权，他们的反对意见看起来主要与对这一权利的限制相关。实施公约和建议书专家委员会对第 87 号公约的解释符合维也纳公约第 31 条的规定。罢工行动是工人通过施加压力来维护其权益的一个方式；“计划”一词的意思自然地包括了这样的行动。因为实施公约和建议书专家委员会被允许在第 87 号公约下对一般性罢工权进行解释，它同样有权对这一权利加以限制。一个国家对实施公约和建议书专家委员会的判例未积极反对的时间越长，则其解释的份量越重。大部分国家政府看起来都接受了实施公约和建议书专家委员会的建议，并相应采取了措施。若干国际条约对罢工权做出了规定。如果国际劳工组织在本身的公约中不承认罢工权，那将自相矛盾的。实施公约和建议书专家委员会应当继续在社会和法律不断变化的背景下评估其对文书的解释和实施。如果在本次会议期间就第 87 号公约和罢工权不能达成一致，则有必要将此提交给国际法庭。

16. 一名美国政府代表对实施公约和建议书专家委员会的职责被质疑表示遗憾，因为它是国际劳工组织必不可少的一部分，在过去 60 年期间得到了历届美国政府的支持。非常重要的一点是，要以一种强化国际劳工组织监督体系的方式解决这一问题。在第 87 号公约通过后的几十年期间，实施公约和建议书专家委员会和结社自由委员会就罢工权提供了意见和建议。第 87 号公约旨在保护工人和雇主的结社自由权利，以及组

织行动和制定计划的权利。通过在其权责范围内对具体案例进行审查，他们注意到如果不保护罢工权，则结社自由，特别是工人为促进和保护他们的权益而组织活动的权利，就不能充分实现。在美国也通行同样的逻辑。美国国家劳动关系法保护工人的权利，美国最高法院认为罢工是受保护的活动。结社自由委员会在近 3,000 个案例中确认和适用了罢工权和结社自由权之间的关系，但未遭到异议。美国赞同第 87 号公约保护了罢工权，尽管这一权利没有在公约中明确提及。它完全支持实施公约和建议书专家委员会和结社自由委员会兢兢业业地工作，他们在 60 多年间提供了关于罢工权的保护、范围和限制的非约束性意见和建议。美国还欢迎有机会讨论国家能如何促进这一权利，希望国际劳工组织监督机构不再继续受到干扰。

17. 一名德国政府代表表示罢工权是第 87 号公约必不可少的组成部分，体现在他的国家的立法中。罢工权是开展和维持谈判所必不可少的工具，但不是一项绝对权利。它应当根据国家情况、法律和实践行使。实施公约和建议书专家委员会多年以来支持罢工权，对这一解释加以质疑将导致对整个标准监督体系及其对其他管辖权的影响的质疑。
18. 一名法国政府代表表示有必要结束有关标准诠释的辩论，以便国际劳工组织专注于其职责，促进体面劳动，制定并监督国际劳工标准。国际劳工组织需要拥有为所有三方成员所接受的手段，以解决在标准诠释过程中可能出现的任何分歧。法国认为，罢工行动是基本自由权的一个关键组成部分，并在其宪法中得到了体现。法国对达成共识的种种迹象表示欢迎，即承认普遍罢工权是来源于第 87 号公约以及启动一个三方进程，以审议实行罢工权的方式。
19. 一名印度政府代表相信监督体系是国际劳工组织的一个有机组成部分，有关该组织运行的一切决定都应以国际劳工组织章程为准则。国际劳工大会是决定所有劳动世界事务行动路线的至高无上的论坛。罢工权是一项关键的权利，应当受到国家法律的规制。罢工权不是一项绝对的权利，但对其制约和限制应该保持在最低程度。
20. 一名约旦政府代表表示目前的分歧应该通过社会伙伴之间的对话加以解决。约旦为这份联合声明深受鼓舞。相信三方成员可以解决这个问题，而不必将目光转向外部机构。
21. 一名日本政府代表说这个问题应该通过三方协商来解决。头等重要的是，国际劳工组织监督机构应尽早恢复正常运转，并在充分尊重三方性原则和各国法律与惯例的情况下审议有关罢工权的案例，因此他对雇主和工人之间达成共识表示欢迎。
22. 一名墨西哥政府代表表示墨西哥高度重视结社自由权和罢工权，这两项权利自 1917 年以来受到其宪法的保护。尽管罢工权在第 87 号公约中没有被明确提及，但是它受到了国际法的保护，因此也应受到该公约的保护。但是，罢工权是一项基本权利，并不是一项绝对权利。国际劳工组织监督机构应拥有一个坚实的法律基础，并依此审议有关该项权利的任何问题。因此，雇主和工人达成的联合宣言是值得欢迎的。由实施公约与建议书专家委员会和结社自由委员会所确立的原则有助于实现对结社自由权的更好保护。对墨西哥而言，尤其重要的是实施公约与建议书专家委员会的

权责以及国际劳工组织监督程序的明晰、公正与透明。通过承认罢工权是结社自由的一项固有权利以及在保护该权利的法律框架上和和指导标准审查机制原则上取得共识，本组织能够随着其监督体系的完善，不断向前发展。

23. 一名意大利政府代表认为罢工权是一项基本的劳工权，这体现在意大利的宪法之中。没有罢工权就不可能承认结社自由。意大利赞同国际劳工组织监督机构对第 87 号公约的解释。既然国际劳工组织是联合国的一个专门机构，致力于促进人权和劳工权，那么罢工权应该在本组织内拥有一席之地。此次三方会议应明确承认罢工行动已经受到第 87 号公约的保护，因此各成员国有义务将罢工权作为一项工作中基本原则和权利予以尊重。
24. 一名伊朗伊斯兰共和国政府代表表示，当务之急是界定罢工权的范畴以此消除任何歧义。对相关的术语、概念和定义进行整合也将有助于提高关于近年来各国罢工统计数据可靠性和国际可比性。国际劳动统计学家大会对罢工权进行了三次讨论。最近一次讨论会的结果是通过了一项关于罢工、闭厂和其他与劳动争议有关行动的决议，对此应予以考虑。目前的问题涉及到整个标准体系，因此劳工局应该加大标准审查机制的创建力度并为其未来实施搭建平台。
25. 一名巴拿马政府代表表示罢工权为国际公法所秉持。尽管第 87 号公约实际上并没有提到罢工权，但该权利仍然受到保护。巴拿马赞同结社自由委员会的观点，即罢工权是结社自由的一种内在的必然结果。罢工权也在其他国际文书中得到了彰显，包括《经济、社会和文化权利国际公约》、《欧洲社会宪章》、《1948 年美洲社会保障宪章》以及《1988 年圣萨尔瓦多议定书》。根据这些文书，缔约国国家法律应保障罢工权，或在发生利益冲突的情况下明确承认罢工权而不损害相关集体协议的条款。巴拿马国家宪法第 69 章已承认罢工权，并且其法律保障其实施。对在公共部门的罢工权所作的任何限制符合国际劳工组织的相关规定。
26. 一名阿根廷政府代表指出第 87 号公约的规定和罢工权已在其国家宪法第 14(乙)章中得到了彰显。罢工权不是一项绝对权利，但是一项人权，因此该项权利只有在涉及基本服务或特殊情况下才应予以限制，而基本服务或特殊条件应由相应的独立委员会来决定。此外，缔约国也有义务遵守《维也纳公约》第 53 条的强制性规定。既然根据第 87 号公约，罢工权是一项人权，那么该限制也适用于该权利。
27. 一名中国政府代表对社会伙伴的联合声明表示欢迎。中国已经批准了《经济、社会和文化国际公约》并希望当下的问题能通过三方协商解决。
28. 一名委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府代表对雇主组和工人组的联合声明表示感谢。他希望此次会议能根据理事会的原则取得三方共识。他的政府仍然坚信目前的问题可以根据国际劳工组织章程第 37 条(1)款规定，将此问题提交给国际法院予以解决。这样做将可避免因召开此次三方会议而花费高昂。委内瑞拉已经批准了国际劳工组织第 87 号公约，因此罢工权在其宪法和法律内得到了保护。其政府赞同工人的观点并致力于工人权利，尤其是罢工权。自 2012 年以来国际劳工组织内发生的危机正极大地损害该组织及其在劳动世界的信誉。

(会议休会，2月24日(星期二)下午复会)

- 29.** 一名意大利政府代表代表政府组发言，并提交了经该小组同意的第二份声明。⁴ 她赞赏社会伙伴提出的联合声明以及为达成共识所做的努力。重要的是，政府组的两份声明应反映在此次会议的成果文件和/或会议报告之中，以及在理事会三方共同提出一个持久的解决方案时应予以考虑。社会伙伴提出的问题主要涉及理事会管辖权，因而超出了本次会议的权限。为此，在下届理事会上应进行全面的三方性讨论，并在理事会召开之前探讨有关讨论的途径。根据国际劳工组织章程，各成员国负责劳工标准的有效贯彻和落实，因此也有责任确保监督机制的有效运行。政府组期待着与社会伙伴建立持久的合作关系，也期待在三方成员共同为监督机制寻求一个持久和有效的解决方案过程中作出自己的贡献。
- 30.** 一名委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府代表代表拉丁美洲和加勒比海国家组发言，他表示此次会议不应该偏离理事会第 322 届会议(2014 年 11 月)所确定的原有工作权限。GRULAC 愿意在 2015 年 3 月理事会会议上对雇主和工人的联合声明中所提出问题做出回应。
- 31.** 一名中国政府代表代表亚太组发言，他对社会伙伴提出的联合声明表示欢迎，这表明社会对话已经恢复，通过协商已达成共识。有关第 87 号公约的诠释问题应通过内部对话和三方协商予以解决。
- 32.** 一名津巴布韦政府代表代表非洲组发言，他认为形势已改变，联合声明为问题的解决奠定了一个基础。非洲国家政府愿意本着三方性的精神，参与讨论推动达成共识。
- 33.** 一名美国政府代表代表工业化市场经济国家发言，她表示，维持国际劳工组织监督体系的优势和权威对整个国际劳工组织以及确保在全球推行劳工标准具有重大意义。因此，需要找到一个有效而持久的解决办法，并希望社会伙伴的联合声明是朝正确方向迈出的一步。联合声明中涉及到需要理事会讨论的事宜，政府组希望参与这样的讨论。
- 34.** 一名拉脱维亚政府代表代表欧盟及其成员国发言，指出联合声明中主要涉及的问题与所有三方成员有关系，将在下届理事会上讨论。他强调，政府组的第一份声明承认罢工权与结社自由是相关的；如果罢工权得不到保护，那么结社自由，尤其是为促进和保护工人权益的组织活动权就不可能得到充分的实现。然而，声明也指出罢工权不是一项绝对权利，权利行使的范围和条件应由各国确定。这样的共识应该体现在会议的成果文件和报告之中。各成员国对公约的实施负有责任，并且在发生争议时，国际劳工组织能够根据其章程第 37 条的规定提供解决方案。欧盟及其成员国十分重视国际劳工组织在捍卫人权中的作用，也重视其监督体系。
- 35.** 一名澳大利亚政府代表对社会伙伴的联合声明表示欢迎。国际劳工组织三方性继续发挥好的作用。澳大利亚政府积极支持实施公约和建议书专家委员会以及大会标准

⁴ 这份声明已在理事会文件 GB.323/INS/5/Appendix I, 附件 III 中全文转载。

实施委员会的正常工作。鉴此，联合声明为大会标准实施委员会有效开展工作扫清了障碍。澳大利亚政府承认在实施公约和建议书专家委员会的权责上所达成的共识，即其意见和建议具有说服力，但不具约束力，同时认为联合声明应在 2015 年 3 月理事会会议上进行讨论。其政府致力于与各方合作取得成果，从而夯实国际劳工组织监督体系。

36. 一名德国政府代表欢迎社会伙伴的联合声明，并认为这是为确保监督体系的有效性而迈出的重要的第一步。他也强调政府组达成共识的重要性，也愿意听取社会伙伴对政府下列表态的看法：“罢工权是与结社自由相关的”以及“如果罢工权得不到保护，那么结社自由，尤其是为促进和保护工人权益而组织活动的权利就不能得到充分的实现”。鉴于国际劳工组织的三方性结构，政府参与 2015 年 3 月理事会的讨论是非常重要的。这样的参与将有助于推动社会伙伴的临时协议转变成一份有关第 87 号公约的一劳永逸的解决方案。
37. 一名日本政府代表表示日本政府对社会伙伴为达成联合声明所付出的努力持欢迎态度。这一整套方案，对于改进国际劳工组织监督机制而言是一个良好的开端，但要使方案切实可行，仍有许多问题需要讨论解决。讨论应在下届理事会会议上继续开展下去。由于政府对切实贯彻落实劳工标准负有责任，政府参与讨论因此而具有重大意义。
38. 雇主发言人表示所有发言应在会议成果文件和报告中得到反映并予以考虑。雇主组也同意其中涉及到的许多议题应交由理事会讨论。他希望澄清的是，雇主和工人在诠释第 87 号公约和罢工权之关系问题上的根本性分歧仍未得到解决，但这不应该阻碍恢复国际劳工组织监督体系的正常运行，以保障工人权利。雇主组已经同意了 2015 年和 2016 年案例清单的确定办法，而且该办法一旦出现问题，可以进行调整。然而，他们致力于找到一个切实可行的解决方案，正如在解决有关大会标准实施委员会的结论和讨论问题上所做的那样。联合声明为三方参与讨论提供了一个基础，以便达成针对政府的简短而明确的结论。此外，他们期望结社自由委员会在理事会召开之前开会讨论这些案例。稍后将召开一次讨论会，以探讨修订第 24 条和第 26 条程序性的规定的可能性以及建立标准审查机制的问题。联合声明既没向结社自由委员会提供指导，也未发出指示，原因在于这是需要由该委员会处理并向理事会报告的事宜。如果有必要，雇主组将乐意与政府和地区组来讨论联合声明。
39. 工人发言人遗憾地表示政府没有足够的时间对工人和雇主的联合声明的所有内容作出恰当的回答。联合声明并非作为若干结论的提案，但是确定了共同的优先重点，并且显示了社会伙伴摆脱僵局的决心。工人组指出，政府的声明承认罢工权及其与结社自由的联系；政府与社会伙伴的立场并非相去甚远。工人和雇主力求恢复监督机制的正常运行表明，实施公约和建议书专家委员会将继续一如既往地诠释第 87 号公约。实际上，工人和雇主在其联合声明中已将有关标准举措的问题与罢工权结合起来，进行了综合考量；他们相信，这种办法将为即将召开的理事会讨论提供有用的素材，帮助劳工局起草一份呈交给理事会的文件以及为标准实施委员会在 2015 年 6 月国际劳工大会上的成功讨论奠定基础。

在国家层面罢工行动的模式和实践

40. 一名印度政府代表强调各政党、工会、社会组织和其他组织对一个社会和政府的民主化运作而言是至关重要的。印度国家宪法于 1950 年通过，保障建立加入协会或工会的权利、言论自由以及境内迁徙自由。一方面有可能对这些自由加以某些限制，但另一方面这些限制应具有合理性，意味着这些限制并非随意施加，也不应超越为维护公众利益所设定的范围。1926 年工会法和 1947 年劳动争议法是有关印度工人的结社自由和集体谈判权的两部主要法律。劳动争议法规定保护工会领导和会员免受歧视工会行为之害。该法也规定干预工会活动和因参与工会活动和合法罢工而惩罚工人将等同于不公平的劳动实践。一方面，印度法律既不限制也不鼓励罢工，但另一方面，为劳动关系和公共利益着想，劳动争议法规定建立一个监管机制。
41. 一名津巴布韦政府代表代表非洲组发言，他感谢劳工局提供了一份全面而翔实的背景文件。其中的有关情况有助于与会者理解和领会罢工权与结社自由之间的联系，也将为下届理事会的讨论提供一个有用的铺垫。尽管各国有关罢工权的立法程度不尽相同，但罢工权在若干非洲国家的宪法和/或劳动法中得到了保障。其他非洲国家政府正与社会伙伴一道审议其劳动立法，从而解决罢工权问题。
42. 一名巴拿马政府代表强调在巴拿马，罢工权得到法律的承认与判例法的验证。1941 年宪法承认罢工权，尽管其限制在公共部门举行声援性罢工和罢工。与上部宪法不同，1946 年宪法只对由法律界定的公共服务部门罢工权的行使加以限定，因此允许举行声援性罢工。他补充说，根据 1950 年 3 月 7 日的判决，劳工法第 321 条关于禁止公共部门罢工的规定而被最高法院宣布为违宪。最高法院判决的事实依据是，宪法并没有禁止罢工权，相反只是规定在公共服务部门行使罢工权可依法予以限制，因此立法机构更改宪法的条款，已经超越其权限。对罢工权的限制并不妨碍对该权利的行使。这些限制仅涉及由法律确定的公共服务。以上有关罢工权行使的规定(法律框架)并不适用于巴拿马运河管理局的公共雇员。根据宪法第 16 章的规定，巴拿马运河管理局拥有一项特殊的宪法授权，以保证各国船只的高效自由通行。依据 2009 年 4 月 27 日的一项判决，1997 年第 19 号法案关于严禁在巴拿马运河管理局罢工的规定并不违宪。其次，该法案并未妨碍运河扩建工程员工依据私人就业关系的法律标准行使罢工权。判例法证实对罢工权的保护是广泛的，只要宪法并不禁止而是限制在由法律确定的公共服务中行使罢工权(1999 年 3 月 23 日最高法院判决)。罢工权是与结社自由和集体谈判相关联的，这不断得到判例法的确定。在 2006 年 10 月 2 日的判决中，最高法院在审议 1998 年第 8 号法令有关海事劳工规定是否违宪时，强调指出集体协议是与结社自由和罢工权紧密相连的。最高法院对此多次予以强调(例如 1998 年 7 月 22 日和 2009 年 7 月 21 日的判决)。第三，劳动法典第 401 条规定，一旦工会提出谈判要求，那么雇主应该与后者商谈一项集体协议。最后，罢工权应该在劳动关系的背景下予以思考；罢工权是一项基本权利，尽管本身不是最终目的。
43. 一名阿尔及利亚政府代表指出在阿尔及利亚，组织权和罢工权是宪法赋予所有工人的基本权利并受到宪法的保护。在这方面，宪法第 56 条承认所有公民都享有组织权，

第 57 条规定罢工权应依法行使。这些权利在国家劳动法律中得到了反映，其中包括 1990 年 2 月 6 日第 90-02 号法案(关于预防和解决集体劳动争议和行使罢工权)以及 1990 年 6 月 2 日第 90-14 号法案(关于行使组织权)。这些法律规定适用于所有工人和雇主、个人或法人，但不包括军队的文职人员和军人。

44. 然而，罢工行动仅被视为在穷尽所有对话渠道之后的最后手段。因此，1990 年 2 月 6 日第 90-02 号法案规定了旨在尽可能避免罢工和促进社会伙伴为解决劳动争议而开展协商和对话的方式和预防措施。该法案规定了旨在解决争议而不诉诸罢工的协调机制。在缺乏传统的调解程序或在调解失败的情况下，地方有关劳动监察机构将受理由雇主或工人代表提及的集体劳动争议。在调解有关集体劳动争议的努力全部或部分失败的情形下，劳动监察员将撰写一份有关调解失败的报告，在这种情况下，劳动争议双方才能同意诉诸法律所规定的调解或仲裁程序。
45. 在问题未得到解决时，上一级主管机构将与劳动争议各方以及地方主管公共服务和劳动监察的机构代表一起召开一次调解会议。在调解会上，若争议涉及到法律或法规的诠释问题，那么公共服务机构将这些问题提交给公共服务联合委员会。在经过协商、调解以及争议各方达成的协议所规定的其他渠道后争议仍未解决时，那么工人才能依据 1990 年 2 月 6 日第 90-02 号法案所规定的条件和方式行使其罢工的权利。在这种情况下，有关的工人组织将在工作场所召开一次工人大会(并将此通知雇主)，以便通报有关达成协议的问题并决定是否采取一次协调一致的集体停工。工人组织随后将应邀去听取雇主或行政主管当局代表的意见。
46. 罢工行动需由参加大会的大多数工人匿名投票决定，而大会须至少召集了企业工人的半数以上。一旦罢工依法得到批准，那么罢工将从通知期限届满之时生效，通知期限从向雇主备案之日算起，同时也将通知劳动监察机构。通知期的起止日期由双方谈判来决定，但从备案之日算起不能少于八天。在通知期间内和罢工举行后，劳动争议双方也被要求继续他们的谈判，以解决他们的分歧之处，这也是争议的起源。因此，依上述方式行使罢工权受到了法律的保护，在这些条件下开展的罢工行动没有破坏劳动关系。劳动关系的效力只是在集体停工期间被中止，除非劳动争议双方的协议另有规定。工人不能因为参与了合法罢工而受到处罚。然而，当因罢工行动造成全面中断，有可能影响到基本的公共服务、主要经济活动、食品供应或现成物资或设施的守护时，要在保障提供最低服务或根据依法谈判的结果或达成的协议来继续开展必要的罢工活动。要提供强制性的最低服务特别包括：服务于监狱，医护救助或药品配发的医疗机构；负责国家通信网、广播电视运行的机构；以及电力、天然气、石油产品和水的生产、运输和分配的机构，等等。
47. 一名阿根廷政府代表指出根据国家宪法第 14 条乙的规定，罢工权是完全有效的，并且工人及其组织拥有该项权利。根据第 25877 号法案，对罢工的规制仅限于基本的公共服务，该法案是依据国际劳工组织原则而起草的。在特定情况下，若有必要将某项新服务定义为基本服务的话，那么将在某些经济活动中或情形下成立一个独立法学家委员会来做这项工作。关于集体争议，第 14786 号法案规定进行两轮调解工作，以确保争议双方合作、解决其争议。在两轮调解期限结束后，行政当局将许可

争议双方自行解决其争议。关于私营部门中的集体谈判，谈判双方能够处理他们自己的争议，包括借助罢工权。该发言人补充到，他们国家已经批准了两个最重要的国际条约：《联合国经济、社会和文化权利国际公约》和《圣萨尔瓦多议定书》。此外，南方共同市场社会和劳工宣言第 11 条规定，任何国家规定或条例不应阻碍罢工权的行使。

48. 一名德国政府代表指出德国宪法并没有明确提及罢工权。在他们的国家，罢工权来自法院的判例，法院判例承认罢工权对工人开展集体谈判是至关重要的，因为这使它们与雇主处于平等地位。
49. 一名挪威政府代表代表北欧国家和荷兰发言。她表示，在北欧国家，罢工权已在法律和集体协议中予以正式确立。在某些北欧国家，采取产业行动的权利在宪法上得到了保护。产业行动权，包括罢工权和闭厂权，是结社自由和集体谈判权的必然结果。罢工作为终极手段，只在所有程序都失效的情况下才能使用。只要一份集体协议仍未失效，那么就不得采取产业行动来对此进行修订。在北欧国家，只要出于支持合法的产业行动，那么同情行动是允许的。
50. 谈到挪威的情况时，她解释说，由于近年来社会伙伴向结社自由委员会提交了个别控告以及实施公约和建议书专家委员提出了意见，对国际法和罢工权的关注度因而提高了。她回顾说，在 1980 年代末之前，挪威因为认为罢工对社会带来危害而严禁大规模罢工。在实施公约和建议书专家委员会提出罢工的后果和破坏力必须是显而易见的理由后，挪威政府已经对其做法进行了调整。只有当罢工的破坏力被证明会危害民众的生命、个人安全或健康时，禁止罢工的法案才能提交给议会。挪威并非不同意结社自由委员会和实施公约和建议书专家委员会的诠释，而是它对罢工的破坏力以及对判断禁止罢工或闭厂是否合理的情形有不同的看法。例如，当罢工蔓延至石油和天然气生产的各个环节时，那么有关当局就认为后果严重，因此有必要进行干预。为此，挪威政府打算研究实施公约与建议书专家委员会最近提出的意见以及结社自由委员会提出的建议，以便做可能的进一步修改。
51. 北欧国家根据维也纳公约尊重其国际义务及法律进展。北欧国家政府并不强烈反对实施公约与建议书专家委员会和结社自由委员会所做出的解释。她认为，对国际文书的诠释必须是一个生动的过程。既然有关罢工权的形势发生了变化，那么将永远会有关于对其制约和限制的讨论。这些制约和限制不能是一成不变的，应是灵活机动的。
52. 一名委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府代表表示罢工权在国家宪法第 97 条下得到了保护和保障，并在劳动组织法中得到了极大的发展。劳动组织法第 486 节对罢工进行了定义。值得一提的是，这一规定在背景文件第二章的相关脚注中(脚注第 12)被省略掉。委内瑞拉已经批准了 1948 年结社自由和保护组织权公约(第 87 号)。根据国家法律，罢工被视为工人和工人组织依法最大限度维护其权利的组成部分。他重申，他们的政府赞同工人的观点，并致力于工会权利，尤其是罢工权。他补充说，他们的国家对于第 87 号公约与工人罢工权的关联问题并非漠不关心。他们的重视程度已经体现在背景文件之中，尽管文件的文字并没有完全反映他们国家在这个问题上立法

的广度。他强调，罢工权早在 1948 年，即第 87 号公约通过之年就已经在委内瑞拉存在。委内瑞拉的结社自由和罢工权是以尊重和遵守国家法律和第 87 号公约相联系起来的。

- 53.** 该发言人也代表作为与会观察员的古巴政府代表团发言。他补充说，他们两个国家政府将保留在下届理事会上就标准举措所有问题进行发言的机会。在他看来，这不是一个用来解决与本组织密切相关的问题的论坛，而且这些问题不应将政府排除在外而只由两方来解决。古巴和委内瑞拉政府认为，国际劳工组织的实质是三方性，以便在共识的基础上达成协议；只有如此，劳动世界才能在通过三方形式找到真正的解决方案，这些方案并不屈从于既得利益，而且更重要的是，这些方案不是临时的而是持久的解决方案。
- 54.** 一名安哥拉政府代表对背景文件表示欢迎，该文件明确而客观地解决了议程中的议题并且使人们能够更好地理解这些议题。各国的罢工行动方式和做法无疑与承认罢工权是相关联的。安哥拉共和国认为，罢工权是一项受到宪法第 51 条保护的基本权利。然而，在协商和社会对话的框架内，罢工权不是绝对的，因为它受到法律的规制，其正常行使和时效由法律决定。罢工权与结社自由密切相关，是构成国际劳工组织基本支柱之一。该项权利的原则也包含在许多成员国保护工人权利的立法中，同时依照国家法律和实践保障企业的自由权。安哥拉共和国认为，罢工权是一项合法权利，可促进社会对话，以确保社会和谐。
- 55.** 一名哥伦比亚政府代表指出对她们政府而言，罢工权是结社自由和集体谈判权的固有权利，并且这些权利不能与罢工权的行使割裂开来。自 1919 年以来，罢工权在哥伦比亚受到法律的承认和规制，今天它已被庄严地载入国家宪法。这一权利是与团结，尊严和参与等宪法原则以及建立一个公平的社会秩序紧密相联的。哥伦比亚宪法法院认为，罢工权得益于宪法的双重保护：罢工权在国家宪法的第 56 条中直接予以承认，同时它与结社自由紧密相连。罢工权也受到了劳动法典若干规定的全面保护，劳动法典带来了法律上的进步。合法的罢工行动是工人享有的最珍贵的权利之一，使他们能够解决与雇主的集体劳动争议。然而，作为一项基本权利，罢工权不是绝对的。根据国家法律，只在基本公共服务部门的罢工行动受到限制。尽管为了维护其他基本权利，罢工权在某些情形下可能受到限制，但是很明确的是，工人的特权不能受到损害。在国际劳工组织监督机构，尤其是结社自由委员会和实施公约和建议书专家委员会提出指导意见后，2008 年第 1210 法案现已授权法院来宣判罢工行动的合法性或违法性。
- 56.** 一名乌拉圭政府代表在提及拉丁美洲和加勒比海国家组发表的声明时表示，他同意该组的观点，即背景报告没有充分提及拉丁美洲地区所做的研究工作。⁵ 该地区的贡献体现在有关结社自由和罢工权上取得的重要的立法进展。集体劳动法已被一名拉丁美洲劳动法学者视为建立在至关重要和相互依存的三个支柱之上：结社自由权、罢工权和集体谈判权。缺少或削弱其中任何一个支柱将妨碍法律体系的正常运转。

⁵ 见报告第 11 段。

同样地，多年来国际劳工组织及其实施公约和建议书专家委员会、大会标准实施委员会和结社自由委员会认为罢工权是工会活动的一部分，并被视为其更好地维护工人权益战略的一个组成部分。若将结社自由仅仅理解为结社权和建立工人和雇主组织的权利，那将不能充分反映其作为一项民事和政治权的内涵。结社自由不仅仅是结社权，更是组织工会活动，包括罢工的权利。

- 57.** 该发言者强调，他们国家的宪法将罢工权确定为一项工会权利，也规定法律将推动组建工会。自 1934 年以来，宪法框架已将结社自由和罢工权紧紧相联系起来。劳动行政部门也承认工人组织和雇主组织的自主权，除在基本公共服务领域或因公共政策规定的原因之外，他们可在行使其结社自由权时不受限制地开展互动。在乌拉圭，没有给罢工下定义和制定法律规章，这是乌拉圭劳动关系体系的特点之一。乌拉圭政府一直尊重工会和雇主组织依据第 87 号公约独立自主地开展活动、制定计划，同时促进协商和调解工作。
- 58.** 一名加纳政府代表指出，此次会议的标志是社会对话的复活，正如社会伙伴的联合声明所展示的那样，社会对话已开始收获成果，并将确保该组织继续履行其标准监督权。与国际劳工组织许多成员一样，加纳在其国家宪法中承认罢工权，并认为这一权利赋予工人捍卫其利益的一种手段。因此，这一权利必须根据国情在国家法律允许范围内行使。国际劳工组织近三年来所面临的问题关键不是罢工权的合法性，而是该权利是否体现在第 87 号公约之中。她的代表团对建立标准审查机制、以便有机会解决这一关切的提议表示欢迎。其代表团也期待着大会标准实施委员会能在国际劳工大会第 104 届会议(2015 年)上充分运转起来。

未来方向

- 59.** 劳工局向与会者散发了一份会议成果文件，全文如下：

三方成员于 2015 年 2 月 23 日至 25 日在日内瓦召开了一次会议。会议是在非常具有建设性的气氛下举行的。鉴于会议讨论中已取得积极进展，劳工局被要求在与三个小组密切协商后，为理事会第 323 届会议起草一份涉及标准举措中所有悬而未决问题的文件。

工人组和雇主组的联合声明以及政府组的两份声明将附在文件后。三方会议期间的所有声明将被列入会议报告之中。

- 60.** 会议主席解释说，此份案文旨在对成果文件进行简要的情况说明，同时提及了为 3 月理事会会议所做的准备工作。雇主和工人的联合声明以及政府组的两份声明将作为本文件的附件。
- 61.** 一名意大利的政府代表代表政府组发言，她提出了对案文的一些修改意见，并获得政府组的同意，内容如下：

根据理事会在其第 322 届会议(2014 年 11 月)上通过的决定(GB.322/INS/5)，三方成员于 2015 年 2 月 23 日至 25 日在日内瓦召开了一次会议。

此次会议是在建设性气氛下举行的。社会伙伴提交了一份联合声明，提出采取一揽子措施，以寻找解决目前监督体系僵局的可能方法。政府组表达了在罢工权与结社自由关系上的共同立场，同时提出了第二份声明，作为对社会伙伴联合声明的回应。政府组的两份声明以及工人组和雇主组的联合声明将附在本文件之后。在三方会议中所提出的所有声明将列入会议报告之中。

考虑到此次三方会议上所取得的进展，在为理事会第 323 届会议准备有关标准举措文件时，劳工局将与三个小组进行密切协商，同时兼顾以上的声明。

以上只是对原有案文中的内容进行了重新修订，她希望以上案文将获得社会伙伴的认同。对第一段进行修改的目的是为了将此次会议置于理事会旨在打破僵局的其他程序的背景下。对第二段进行修改的目的是为了客观描述此次会议上发生的情况。为了案文的简明和会外人员着想，第三段只是对原文进行了重新措词，其中涉及到一个程序问题：政府组并不认为此次会议有权要求劳工局为理事会起草一份文件。这个要求已经包含在 2014 年 11 月的理事会决定中。

62. 雇主发言人和工人发言人对政府组修改后的案文表示支持。

成果文件获得通过。

63. 一名委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府代表代表拉丁美洲和加勒比海国家组发言。他感谢各国政府根据理事会于 2014 年 11 月授予此次会议的权限，分享各国经验。他赞赏社会伙伴为解决事关国际劳工组织的这一重大问题所做的种种努力，并强调政府组就结社自由和罢工权之间的联系问题上达成共识的重要性。他希望会议成果将为理事会的工作奠定一个有用的基础。

64. 局长指出，此次会议是理事会于 2014 年 11 月在非常困难的处境下提议召开的，并且希望它的召开将打破僵局。这一僵局已在几个方面对国际劳工组织的工作带来负面影响。事实上，此次会议已经超过了理事会的预期。正如成果文件中所提及的那样，在颇具建设性的工作氛围下，与会代表必须具有灵活性和包容性，并且做出真正的妥协，寻求解决方案。小组内外的协调工作可谓可圈可点。三天会议的眼下效果是为即将举行的理事会会议开辟了新的积极前景，而此次理事会将处理标准举措的所有相关的问题。三方成员可以满怀信心地期待着下一次理事会的召开。

65. 在为 2015 年 3 月理事会准备文件的过程中，劳工局将充分考虑此次会议通过的成果文件和其他文件，并将与三个小组进行密切磋商。若本组织要达成解决方案，并向前推进，那将是在三方取得完全共识基础之上的。此次会议为采取下一步措施提供了动力。

66. 会议主席表示，此次会议已经取得了重大进展，人们重新获得了对社会对话和三方性的信心，所有这一切应引领该组织向前推进。他坚信同样的建设性态度将贯穿于下一届理事会有关结社自由委员会讨论的全程。