

【综合研究】

国际劳工组织的历史贡献及其 对中国劳动社会保障法制建设的影响

——纪念国际劳工组织成立100周年

林燕玲

【摘要】系统梳理概括了国际劳工组织百年发展中的五大贡献,研究表明,几乎每个改变社会和劳动的事件都与国际劳工组织密切相关,在关键的历史时刻它发挥了重要的作用。中国与国际劳工组织的联系源远流长。中国政府和工会、雇主组织在劳动立法、就业促进和社会保障的价值理念、体制机制等方面,吸收了国际劳工组织和国际劳工标准的有益经验和积极影响,履行了国际劳工组织成员国的义务。因此,无论是要构建和谐劳动关系,还是致力于积极参与国际劳动治理,都需要加强对国际劳工组织和国际劳工标准的基础性和应用性研究,以便不断加强我国劳动社会保障法制建设,为促进体面劳动,实现社会正义做出贡献。

【关键词】国际劳工组织;历史贡献;国际劳工标准;劳动社会保障法制建设;影响

【作者简介】林燕玲(1955-),女,北京人,中国劳动关系学院劳动关系与人力资源学院教授,研究方向:国际劳工标准与中国劳动法比较(北京 100048)。

【原文出处】《中国劳动关系学院学报》(京),2019.6.1~24

2019年,是国际劳工组织(International Labour Organization,以下简称ILO)成立100周年。ILO是联合国中负责社会和劳动事务的一个专门机构,是联合国系统中惟一具有三方机制的国际组织,也是劳动世界权威的国际组织。在过去的一百年中,几乎每个改变社会和劳动的事件都与ILO密切相关,ILO在关键的历史时刻发挥了重要的作用。

ILO为推动社会正义所做出的历史贡献体现在以下五个方面:一是建立了国家劳动法与国际劳动立法的联系,这也是ILO建立的缘由;二是创造了调整劳动关系的三方机制和社会对话,这是ILO运作机制的特殊性;三是制订和推动实施国际劳工标准,这是ILO工作领域的中心;四是在经济全球化下提出体面劳动,回应各国劳动者的普遍需求,并推动体面劳动发展为全球目标;五是21世纪的第二个十年,新的力量正在改变劳动世界,ILO在百年庆典筹备中提出劳动世界未来的七项倡议,引导世界各国关注工作的未来,并通过《百年宣言》及其后续措施,回应

工作未来的挑战。

中国与ILO的联系源远流长。在过去的一百年,特别是1983年以来,恰逢中国由计划经济向市场经济转型时期,中国政府和伙伴在劳动立法、就业促进和社会保障的价值理念、体制机制等方面,吸收了ILO和国际劳工标准的有益经验和积极影响,履行了ILO成员国的义务,主要表现在以下五个方面:一是接受和吸纳ILO劳资合作、三方性原则、社会对话、体面劳动等理念;二是吸收借鉴国际劳工标准,建立和发展中国劳动社会保障法律制度;三是履行义务和创新相结合,建立了具有中国特色的三方协商机制;四是参照国际劳工标准,强化了对不同群体劳动者的保护;五是利用ILO平台,密切关注劳动世界的全球治理。今天,中国既要面对全球劳动世界的共同挑战,也要直面中国劳动领域自身的问题。无论是尝试最棘手的平台经济劳动者权益保护的措施,还是探索“一带一路”国家调整劳动关系的措施,还是探索“一带一路”国家调整劳动关系的措施,都需要加强与ILO的互动,参

照国际劳工标准,不断加强我国劳动社会保障法制建设,为促进全球范围内的体面劳动,实现社会正义贡献中国智慧,做出中国贡献,提供中国经验。

一、国际劳工组织的建立和历史演进

(一)国际劳工组织的成立及其目的

第一次世界大战结束后,参战国于1919年初在巴黎召开和平会议,签订《凡尔赛和平条约》。会上成立了由来自比利时、古巴、捷克斯洛伐克、法国、意大利、日本、波兰、英国和美国等9个国家的15名代表组成的劳动立法委员会,由当时美国劳动联合会(AFL)负责人甘柏斯(Samuel Gompers)担任主席。这是ILO的前身。委员会经过多次讨论和争辩,拟定了ILO宪章草案和一个包括9项原则的宣言,并经讨论通过,作为《凡尔赛和平条约》第13部分,即所谓《国际劳动宪章》,为以后的ILO章程奠定了基础。^[1]

1919年6月ILO正式宣告成立,并任命了理事会。法国社会党人阿尔培特·多玛(Albert Thomas)被任命为首任总干事(General Director of ILO)。这是国际上惟一的三方组织,该组织将政府、雇主和工人代表聚集在一起,讨论和制订社会和劳动立法。ILO从最初的42个创始成员国发展到现在的187个成员国。

在《国际劳工组织章程》的“序言”中,阐述了ILO成立的三个目的:一是人道主义目的,即为了改善大部分劳动者和他们的家庭所面对的社会不公正以及艰难和贫穷的境地。二是政治目的,即为了促进世界和平,减少社会混乱以及由社会不公正与恶劣的工作条件而引发的革命。只有以社会正义为基础,才能实现普遍和持久的和平。三是经济目的,即为了提供一个良好的“竞争环境”,任何一国不采用合乎人道的劳动条件,会成为其他国家愿意改善其本国劳动条件的障碍。^[2]ILO力图通过制订和实施国际劳工标准的方式,来改善各国工人的劳动条件,以实现维护社会正义与世界和平的目标。也就是说,上述三个目的要通过国际劳动立法来达成,这是ILO最主要的功能和任务。

(二)ILO建立了国家劳动法与国际劳动立法的联系

ILO之所以建立,在法学方面,是要解决国家劳

动法与国际劳动立法的关系问题。国家劳动法到底有哪些局限性?为什么有了国家劳动法,还要有国际劳动立法?

在ILO看来,对于现代劳动问题的关注始于18世纪初。1712年第一台蒸汽机的发明和使用,开启了英国工业革命,工作世界和社会因此而改变。一百多年后,1838年查尔斯·狄更斯的著名小说《雾都孤儿》(OLIVER TWIST)出版。19世纪曾是英国维多利亚的盛世时代,然而,工业的蓬勃发展与劳资矛盾并存,贫富两级分化。狄更斯笔下的儿童在恶劣的工作和生活环境中挣扎。^[3]

众所周知,现代的国家劳动法诞生于18世纪产业革命以后。1802年,英国议会通过《学徒健康与道德法》,规定纺织工厂童工(学徒)的劳动时间每天不得超过12小时,这是现代国家劳动法的开端。继英国之后,欧洲其他工业国家,如比利时、法国、瑞士、德国等,也相继制订了工厂法。到了19世纪下半期,劳动法的范围也逐渐扩大,英国于1824年通过了一个承认工人有组织工会权利的法案;德国于1883年最早把社会保险加入了劳动法中。

但是各国的劳动立法进展并不顺利,一个重要的原因是资本家抵制劳动法。他们的理由是劳动法一定会直接或间接提高生产成本,降低本国企业和工业的国际竞争力,从而对国家、雇主和工人都产生不利的影响,反而有悖于改善劳动条件、维护工人利益的立法初衷。这种情况直到19世纪90年代才有所改变。资本家试图说明,国际竞争是开展国家劳动立法道路上的一大障碍,改善工人的劳动条件必须同时维护平等的国际竞争。这一观点产生了双重的效果:一方面,对国家劳动立法产生阻滞的影响;另一方面,则对进行国际劳动立法提供了推动力。^[4]

国际劳动立法的起源,最早可以追溯到英国空想社会主义者罗伯特·欧文(1771-1858)的改革试验和法国企业家达尼埃尔·勒格朗(1783-1859)的国际劳动立法思想。后者呼吁说,在工业化的欧洲,只有在列强之间达成相关协议,并在国际范围内订立劳动法,才可能实现改善各国工人生活和各国工业公平竞争的双重目标。^[5]

随着社会的进步,越来越多的人意识到:保护劳

动力和体现“社会正义”，对于保障经济持续发展，缓和阶级矛盾和阶级斗争，维护资本主义制度关系重大，应当引起国际社会的共同关注。于是，国际劳动立法的思想应运而生。一些经济界的有识之士和进步的社会活动家，倡议有关国家通过签订共同遵守的关于劳动关系的国际协议，来消除由于国际竞争给工人劳动条件造成的不良影响，促进劳动与经济活动的更加合乎“人道”。

19世纪90年代以后，欧洲国家对国际劳动立法的态度取向积极。第一次世界大战的爆发使国际劳动立法的进程中断，但是经过100年来对国际劳动立法思想的酝酿讨论和初步实践以及国际关系的不断发展，使得国际劳动立法的意义与作用、必要性与可能性在不少国家逐渐加深了印象。因此，在第一次世界大战结束后不久，一个新的国际劳动立法机构——国际劳工组织诞生了。它的广泛性和权威性远远超过1900年总部设在瑞士巴塞尔的国际劳动立法协会。^[6]

(三) 国际劳工组织的百年发展

在过去的一百年中，几乎每个改变社会和劳动的事件都与ILO密切相关。一方面，ILO在关键的历史时刻发挥了重要的作用；另一方面，ILO不断完善组织内部的体制和机制。ILO从成立至今的百年，经历了四个发展阶段。

第一阶段，从1919年到1939年，两次世界大战之间的ILO。ILO是国际联盟体系中的一个自主的专门机构。第一次世界大战结束后，工人们对于巨大的不平等以及恶劣的工作条件越来越不满，这使欧洲处于革命的边缘。他们要求和平解决方案应包括，通过国际劳动立法和工会权利，促进和确保更公平的工作条件的措施。^[7]1929年，美国华尔街股市崩盘，引发世界前所未有的经济危机，标志着“大萧条”的开始。在世界范围内（特别是在美国和欧洲），大萧条导致大规模失业，并引发持续十多年的破坏性影响。美国意识到处理劳动问题也需要国际合作，因此，在1934年也成为ILO的成员（尽管它并不在国际联盟）。在两次世界大战之间，ILO面对劳动世界迫切需要国际规制的问题，积极进行国际劳动立法，制订国际劳工公约和建议书。1926年，ILO设立公约和建议书实施专家委员会和标准实施大会委员会，

这两个委员会成为国际劳工组织监督系统的支柱。

第二个阶段，从1940年到1945年，ILO在第二次世界大战期间。第二次世界大战爆发以后国际联盟解体，ILO便作为一个独立的国际组织继续存在。受到欧洲战场的影响，ILO的总部迁至加拿大的蒙特利尔。^①这一时期，虽然ILO的活动主要在美洲，但构思了二战后世界的新愿景。1944年，ILO在美国费城举行的第26届国际劳动大会上通过了《费城宣言》(Declaration of Philadelphia)。这个宣言全面阐述了ILO的目标和宗旨，即劳动力不是商品，所有人，不分种族、信仰或性别，都有权在自由尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展。为实现上述目的而创造条件应构成各国和国际政策的中心目标。鉴于《费城宣言》的意义和影响，ILO将其纳入1946年修订的《国际劳工组织章程》的附件中。

第三个阶段，从1946年到1989年，ILO在战后世界。1946年，ILO与联合国签订协议，成为联合国中负责社会和劳动事务的一个专门机构(Pecialised Agency of United Nations)。第二次世界大战结束以来，既有世界政治风云变幻，亦有经济高速发展，各国工人权益得到不断改善和提高。这是ILO推进多边化的阶段，越来越多获得民族独立和解放的国家加入ILO。从1948年至1970年，会员国数量翻倍，发展中国家的数量超过了工业化国家。

这是ILO注重基本劳动权利公约缔结的阶段。ILO认识到，应当把劳动者拥有更多的民主权利、更平等的就业机会、更大程度地参与企业和社会的管理，以及更高的生活质量，不断改善的劳动条件，视为“社会公正”的应有之意，从更广泛的意义上要求全面保障人的权利和增进人的全面幸福。因此，ILO推动加强人权保护，通过了关于结社权、组织权和集体谈判的第87号和第98号公约、禁止强迫劳动的第105号公约，并且在1951年创立了保护工会的专门监督机构——结社权委员会。

这也是ILO促进国际劳工标准实施的阶段。ILO通过发展技术合作，作为冷战困难背景下的新活动领域，扩大了其行动范围。为了加强对ILO和国际劳工标准的研究，促进国际劳工标准在各国的实施，ILO于1960年在瑞士日内瓦设立了国际劳动问

题研究所,1965年在意大利都灵设立了国际培训中心。同时,ILO开始反思其在立法动机、劳动标准的制定与实施力度之间的适配、公约修改程序等方面存在的问题。

在ILO成立50周年的1969年,ILO获得了诺贝尔和平奖。^[8]这是对ILO推进社会正义,在劳动世界所做贡献的褒奖。

第四阶段,从1990年到现在,ILO在全球化的世界中。1991年,苏联解体,冷战结束。同年,万维网诞生,重大技术革命使人类社会进入全球化时代。

在全球化时代的近30年中,发生了两次几乎波及全世界的经济危机。1997年亚洲金融危机,导致数百万人陷入贫困线以下,骚乱爆发。2008年,全球金融危机始于美国次贷危机,经济衰退和高失业率成为许多国家的直接后果。在引起广泛失业的全球金融危机背景下,国际劳动大会于2009年6月通过了全球就业契约,敦促各国政府将创造就业置于恢复战略的中心。

面对经济全球化给劳动世界带来的诸多挑战,ILO改变过去强推成员国对国际劳工公约的普遍批准的策略,将重点放在为促进成员国批准8个核心劳动公约的能力建设和技术援助上。ILO在促成公平的全球化方面正日益发挥主导作用。1998年,ILO《工作中基本原则和权利宣言》确立了一套核心劳动标准。

1999年,ILO总干事胡安·索马维亚提出体面劳动(Decent Work)。他在报告中指出,“国际劳工组织当今的首要目标是促进男女在自由、公正、安全和具备人格尊严的条件下,获得体面的、生产性的工作机会”,^[9]并制定了体面工作量化指标体系。国际劳工组织认为,“体面的劳动”意味着劳动者的权利应得到保护,有足够的收入和充分的社会保护,也意味着有足够的工作岗位。^[10]从1999年起,在国际劳工组织及其成员国工人、雇主和政府的推动下,给人人以“体面的劳动”逐渐成为全球的共识和目标。2002年,ILO成立全球化社会层面世界委员会,审视全球化对劳动世界的影响。2008年,国际劳动大会上通过了《争取公平全球化的社会正义宣言》,强调“体面劳动”只有通过促进工作中的权利、就业、社会保护

和社会对话这样四个战略目标,在整体上予以平衡和统一地推进,才能够实现。体面劳动成为全球化时代的社会政策目标,ILO致力于在全球治理中发挥更加积极的作用。2015年,联合国设立的2030年可持续发展目标,把国际劳工组织提出的人人享有体面劳动作为可持续且包容增长的核心发展政策。

进入21世纪第二个十年,技术进步等因素导致经济全球化加速发展,ILO将迎来其百年庆典。ILO提出7项百年倡议。作为百年倡议的一部分,2015年ILO就工作的未来成立全球委员会,讨论和撰写关于劳动世界未来趋势的报告,供2019年国际劳动大会讨论。

二、国际劳工组织运行机制的特殊性

(一)ILO创造了调整劳动关系的三方机制和社会对话

ILO同联合国的其他专门机构一样,是一个政府间组织。不过,在它的组织制度上又有其独特之处,特别是它的“三方性”。换句话说,ILO是惟一一个政府没有绝对投票权的国际组织。据ILO自我评价,它与众不同的优势,来自它的三方性制度。这种制度使得工人代表和雇主代表能够同政府代表处于平等的地位,参与该组织所有问题的讨论和决策。^[11]在制定标准和政策时,工人代表和雇主代表与政府代表有平等的发声权,并参与决策过程,这是“三方机制”的概念。^[12]

在“三方机制”实施的过程中,受决策影响的人应该在决策和实施过程中发表意见,这被称为社会对话。社会对话涉及多种形式,包括工人、雇主和政府之间的信息交流、咨询和谈判。这是基于结社自由权,允许工人和雇主组建和加入他们自己选择的组织,以及集体谈判工资和其他就业条件的权利。当社会对话以透明、诚实、相互尊重和理解为基础时,效果最佳。在工作场所,社会对话可以改善工作条件并有助于经济绩效,它是稳定、公平、生产率和可持续增长的强大推动力。^[13]总之,ILO创造了调整劳动关系的三方机制和社会对话,它们是ILO实现社会正义的手段。

可想而知,在1919年让“非政府”代表(工人和雇主代表)有权参加国际会议的决定,是一个完全激进

的建议。事实上,即使在ILO成立许多年之后的今天,也才有大约85%的ILO成员国在国家一级实行三方机制,处理与劳动有关的问题。这种独特的制度,使ILO能够将有关就业和劳动问题的“现实世界”纳入其工作中。1926年,ILO位于瑞士日内瓦的新总部大楼正式启用,代表政府、雇主和工人的三把钥匙打开了新总部大楼的大门。ILO现任总干事盖伊·莱德表示:“只有当三把钥匙共同转动,也就是政府、雇主和工人三方集聚一堂时,我们才能打开大门,推进社会正义。”^[14]1934年,美国加入ILO,时任美国总统的富兰克林·罗斯福说,“我很清楚,ILO仍然是一个梦想。曾经听说各国政府聚集在一起制订国际劳工标准,而且,各国的工人和雇主牵手政府确定这些劳动标准。这对许多人来说是一个疯狂的梦想。”^[15]ILO在过去一百年间发展壮大,迈向普遍成员制。这意味着只有通过ILO三方成员充分、平等和民主地参与其治理,才能确保它们对这一事业的充分贡献。^[16]

三方性原则的倡导者认为,雇主和工人都对经济发展做出了重要贡献,政府应组织二者以平等的地位对劳动关系及相关关系进行协商和决策。只有这样,协商结果才能兼顾双方利益,也便于付诸实施。在国家一级,社会对话和三方机制是参与民主的守护者。他们共同努力保障和促进工作中的基本原则和权利。它们确保工人从经济中获得公平的利益,工作场所是安全的,全球化对每个人都有利。社会对话和三方机制对可持续发展,社会正义与和平至关重要。^[17]

(二)三方性原则在ILO运行机制中的体现

三方性作为一项基本原则,明确地规定在国际劳工组织的章程里。作为国际劳工组织章程不可分割的一部分的《费城宣言》,明确规定ILO行动依据的基本原则之一:为了实现反贫困的目标,除了各国在国内积极推进外,还需要各国之间的密切协作。在这一过程中,工人、雇主和政府三方的代表应通过民主协商来增进共同的福利。

三方性原则体现在ILO的组织结构中。按ILO章程规定,ILO的组织结构主要由国际劳动大会、理事会和国际劳动局组成。国际劳动大会是ILO的最

高权力机关,由每个会员国各派4名代表组成,其中2人为政府代表,其余2人分别代表各国的工人和雇主。每个代表对于大会审议的一切事项,包括制订国际劳工公约和建议书,享有独立发表意见和投票的权利。理事会是ILO的执行机关,由56名理事组成,其中政府理事28名,工人理事14名,雇主理事14名。28名政府理事中,10名常任理事由理事会确定的“主要工业国”委派,其余的政府理事和工人理事及雇主理事,分别从出席大会的三方代表中选举产生。国际劳动局是ILO的常设工作机构,也是国际劳动大会和理事会的秘书处。除此以外,三方性原则也同样适用于ILO的其他各种机构,如地区性会议、地区性顾问委员会、产业委员会等等。

三方性原则体现在ILO的议事规则中。ILO在召开大会、理事会和各种委员会时,要求会员国尽可能地派遣完整的由三方组成的代表团。如果会员国代表团的非政府代表只有雇主代表或只有工人代表时,该团的非政府代表只有发言权而没有表决权。在会议的讨论和表决中,代表团中的三方代表都享有按照各自的立场自由表达观点和投票的权利。因而,一个国家的三方代表参与同一个事项的表决时,有时会出现投票不同(赞成和反对)的情况。在表决中,国际劳动大会和理事会的政府代表等于工人和雇主代表之和,而在其他的小组委员会中,政府、雇主和工人三方的表决权却是相等的。如果实际人数不等,则采取加权技术的表决方式予以弥补,以保证三方代表表决权的均等。三方性原则还表现在国际劳工组织通过的各种文件中,成为该组织文件的一大特色。

ILO的组织结构和议事规则中实行三方性原则,体现了对于劳动关系当事各方的尊重和谋求通过协商讨论达成共识的愿望。三方性原则的实施使得ILO作出的决定,能够在总体上兼顾到各方的利益,对于成员国也更具有针对性。从ILO的基本指导思想来看,三方性原则的实施是为了推动工人和雇主的合作以促进社会经济的发展。从ILO的角度看,这对于工人和雇主的影响和意义是相同的。但在实际上,由于工人在各个国家的社会经济生活中大都处于弱势地位,因而实施三方性原则对于工人一方

增强自己的地位和扩大自己的发言权,都有着更为实际和重要的作用。

(三)在变化的劳动世界中社会对话和三方机制更加重要

社会对话和三方机制是体面劳动议程的核心,是国际劳工标准和行动的基石。促进社会对话和三方机制本身就是一个目标,同时也是实现国际劳工组织其它目标的手段。社会对话是建立共识、预防和解决劳动争议、确定工资、改善工作条件、促进可持续企业的重要机制。然而,在一个不平等和脆弱性日益加剧以及就业和劳动关系发生重大变化的环境中,必须研究如何使社会对话和三方机制能够成为劳动世界的一个更有效的治理工具。

劳动世界的未来所面临的挑战,致使有必要进一步开展社会对话。这些挑战包括收入不平等扩大、就业关系性质变化、非正规就业盛行和公共支出减少等。一些大的变革驱动因素,特别是技术进步、人口结构变化、气候变化和全球化深化等因素加剧了这些挑战。需进一步利用社会对话来制定新的经济和社会政策,以应对这些复杂问题。新经营模式的推广以及工作的日益自动化和数字化,正在改变雇佣关系的轮廓,而社会对话、产业关系和劳资合作历来是建立在雇佣关系基础上的。工作形式的多样化,例如平台经济中的工作,以及非标准就业形式的持续增长,给雇主和工人组织在劳动世界未来背景下带来了组织性、代表性和包容性方面的挑战,也给政府带来了监管和遵纪守法方面的挑战。^[18]

良好劳资关系的构建仍然是全世界工人组织和雇主组织面临的共同和艰巨挑战。由于社会对话对其工作至关重要,ILO有助于提高这些组织的效率,以便他们能够更好地支持和代表其成员。因此,ILO与工人和雇主代表密切合作,他们与政府代表一起担任ILO理事会的成员并帮助制定议程。通过工作场所合作,ILO在工作领域及其面临的不断变化的挑战中始终具有相关性,例如引进新技术,促进创新和确保安全的工作环境。^[19]

三、国际劳工组织工作领域的中心

一般而言,ILO在劳动领域开展的活动主要有三个方面,即从事国际劳动立法,制订国际劳工标准;

开展技术合作,推动国际劳工标准的实施;开展研究、教育和出版。而制订和推动实施国际劳工标准是ILO工作领域的中心。

(一)从事国际劳动立法,制订国际劳工标准

ILO的建立,意味着国际劳动立法,即国际劳工标准的开端。从1919年到2019年,ILO一共制订了190个公约、206个建议书、以及6个议定书。2019年国际劳动大会通过《关于消除劳动世界中的暴力和骚扰》的公约(第190号)和建议书(第206号)。ILO通过制订和实施国际劳工标准的方式,来改善各国工人的劳动条件,以达到维护社会正义与世界和平的目标。国际劳工标准的内容,随着世界经济和文明的发展以及社会的进步而逐渐丰富与扩展。国际劳工标准立法可以划分为三个阶段,其对应的国际劳工标准的内容也呈现不同的特点。

第一个阶段是1919-1945年,共制订了67个劳动公约和74个建议书,关注的是基本劳动条件。1919年ILO宪章序言指出,只有以社会正义为基础,才能建立世界持久和平。序言同时指出,现有的劳动条件使大量的人遭受不公正待遇,处于苦难和贫困中。因此,改善劳动条件的任务极其迫切。应改善的劳动条件包括:规范工作时间,确立每天和每周的最长工时;规范劳动力的供应,预防失业;提供充分的生活工资;保护工人免于工作产生的疾病和伤害;保护儿童、年轻人和妇女,为老年人和受工作伤害的人提供保障;保护在非本国工作的工人的利益;认可同价值的劳动享有同等报酬的原则;认可自由结社;组织职业和技术教育;其它措施。序言还指出,任何一国不采用合乎人道的劳动条件,会成为其他国家愿意改善其本国劳动条件的障碍。^[20]可见,改善劳动条件是ILO的中心工作。

这个阶段的劳动标准内容呈现出三个方面的特点:一是强调基本劳动条件的保护,体现为通过了有关禁止强迫劳动、工作时长、夜班工作、井下作业、海上作业、最低工资的确立机制、年龄、职业卫生与安全的一系列公约,以及有关失业、养老、意外、疾病保障在内的社会保障等方面的国际劳工公约;二是关注相对较为脆弱的劳动者群体,包括青年劳动者、妇女、移徙工人、土著和少数部落劳动者,突出专门针

对他们的劳动保护;三是开始细分不同行业的劳动保护,出现了专门针对农业、纺织业、矿业、伐木和司炉、玻璃制造、码头作业劳动者的国际劳工标准。

第二个阶段是1946—1997年,通过的劳动公约和建议书的数量分别是114个和115个,除了细化基本的劳动条件外,还扩大更广泛的社会政策内容。因第二次世界大战爆发,国际劳工标准的制订在1939—1945年出现中断。1946年ILO宪章修改,将1944年通过的《费城宣言》纳入其附件。《费城宣言》扩大了1919年ILO宪章的三大宗旨,不仅确立了追求个人自由、经济安全、消除贫困等崇高目标,还确立了社会与经济政策改革的宏伟目标。

这个阶段的国际劳工标准的内容呈现出四个方面的特点:一是大力推进基本劳动权利公约的制订。ILO核心劳动标准中的8个核心劳动公约中,有6个^②在此阶段通过。二是注重制订有助于加强政府劳动治理能力的公约。被ILO列为优先推进政府批准的4个治理类公约,即关于劳动监察的第81号公约、关于就业政策的第122号公约、关于农业劳动监察的第129号公约、关于国际劳工标准三方协商的第144号公约,都是在此阶段通过的。三是与时俱进,更新了最低工资确立、夜工、带薪休假、社会保障最低标准、生育保护等基本劳动条件的公约,细化了特定劳动群体(如海员、渔民、护理人员、负有家庭责任的工人、企业破产工人、家庭劳动等)的劳动保护。四是突出广泛的社会政策目标的立法,如社会政策基本目标和标准、人力资源开发等方面的公约。

第三阶段,1998年至今。以1998年《关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》为标志,ILO将重心放在促进8个基本劳动公约的批准与有效实施上,对于新的国际劳工标准的制订采取更为严格的挑选标准。ILO强调,新的议题必须具有最高程度的附加值,即“必须在某一特定适合作为法律义务内容而不仅仅具有政治或道德意义”,“能够整合相互交叉的制度而不仅仅是加强已有的制度”,“具有累加已有的保护条款而不仅仅寻求一般的责任条款”。^③1998年之后,制订国际劳工公约的步伐明显放缓,从1998年至2019年长达20余年的时间里,ILO仅制订了9个国际劳工公约和17个建议书。ILO

一方面将主要精力放在促进基本劳动公约的普遍批准和有效实施上;另一方面,通过推行“体面工作计划”,以工作(work)代替劳动(labor),打破了标准雇佣的传统模式,将各种创造性工作(包括自我雇佣、未就业者和失业者等)都纳入该计划的保护中。“体面工作计划”包括核心劳动标准(基本劳动权利)、就业促进、社会保护和社会对话四个支柱。从此,ILO正努力开创推进《费城宣言》所含的更为全面的社会政策目标的新篇章。

国际劳工标准被认为是世界上几乎所有国家或绝大多数国家的政府、雇主和工人共同达成协议的劳动标准,在国际社会享有高度的权威。国际劳工标准在推动和指导世界各国的劳动立法上起了明显的作用,从而有益于促进各国对工人权利与利益的保障,工人劳动条件与生活的改善,以及劳动关系的趋于规范化。国际劳工标准作为国际法的一部分,得到国际社会的普遍重视。^④按照ILO的一般监督机制,国际劳工标准可分为基本劳动公约(Fundamental Conventions)又称核心劳动公约,治理劳动公约(Governance Conventions)又称优先劳动公约,技术劳动公约(Technical Conventions)又称一般劳动公约。ILO将已通过的公约和建议书所涉及的国际劳工标准划分为以下25类:(1)结社自由;(2)集体谈判;(3)免于强迫劳动;(4)禁止最恶劣形式使用童工;(5)机会与待遇平等;(6)三方协商;(7)劳动行政管理;(8)劳动监察;(9)就业政策;(10)就业促进;(11)职业指导与培训;(12)就业保障;(13)工资;(14)工时;(15)职业安全与健康;(16)社会保障;(17)生育保护;(18)社会政策;(19)迁徙工人;(20)HIV艾滋病;(21)海员;(22)渔民;(23)码头工人;(24)土著居民;(25)其他特殊类型的劳动者。^⑤这些国际劳工标准已经形成一个比较完备的关于劳动和社会保障的法律体系。

ILO的基本劳动公约(核心劳动标准)旨在保护工作中的基本人权,是劳动者争取改善工作条件的根本手段。它经政府、雇主和劳动者三方协商制订,代表当前最广泛的国际共识,ILO成员国拥有无条件遵守的义务。ILO的基本劳动公约规定了工人四个方面的权利:结社自由和集体谈判,废除强迫劳动,禁止童工劳动,消除就业与职业歧视。作为体面工作

计划的首个策略性目标,核心劳动标准对于促进社会正义,确保公平稳定的经济全球化的实现,起着至关重要的作用。ILO的基本劳动公约作为基本人权公约,已经得到了世界各国的普遍理解和认同。当前ILO通过年度报告、全球报告以及技术性援助等促进性措施,推动成员国对核心劳动标准(公约)的批准与实施。核心劳动标准并不意味着其它劳动标准不重要,其后续措施不构成对ILO监督机制的替代或阻碍,而是有益的补充。

治理公约(优先公约)的内容对于各国劳动制度与政策的形成具有重要影响,因此是成员国应当特别重视的公约。优先性公约的重要性可以与核心公约相提并论,它包括以下四个公约:1947年《劳动监察公约》(第81号公约),1964年《就业政策公约》(第122号公约),1969年《劳动监察(农业)公约》(第129号公约),1976年《三方协商促进履行国际劳工标准公约》(第144号公约)。

技术公约的内容涉及劳动和社会保障领域方方面面的问题,它所体现的劳动权利十分广泛,其内容随着世界经济和文明的发展以及社会的进步而逐渐丰富与扩展。公约和建议书规定的事项,在不同的时期有所不同,其发展的趋势同各国的劳动立法大致相同。

(二)国际劳工标准的实施和促进

国际劳工标准得到监管体系的支持,该体系在国际层面上是独一无二的,有助于确保各国实施其批准的公约。ILO会定期审查成员国标准的实施情况,并指出可以更好地应用这些标准的领域。如果标准的应用存在任何问题,ILO寻求通过社会对话和技术援助来协助各国。在国际劳动大会通过公约和建议书以及各国批准后,ILO制定了各种监督公约和建议书在法律和实践中实施的方法。监管制度有两种:一是定期监管制度。审查会员国提交的关于为执行已批准公约的规定而采取措施的定期报告。二是特别程序。包括一般的申诉程序和控诉程序,以及结社自由的特别程序。

ILO为此设立了专门的监督机构:一是公约和建议书实施的专家委员会。该委员会成立于1926年,由20名法官组成,主要审议成员国提交的已批准公约的

实施报告,同时听取雇主组织和工人组织对报告的意见。专家委员会的审议意见将上交国际劳动大会,由大会关于公约和建议书实施的三方委员会讨论。

二是国际劳动大会关于公约和建议书实施的三方委员会,由政府、雇主代表和工人代表组成,负责在国际劳动大会召开期间审议公约和建议书实施的专家委员会提交的审查报告。该委员会一般会邀请包括被审查的成员国政府在内的部分成员国政府参加或列席,最后就被审查的成员国应采取的纠正措施提出建议。

三是结社权委员会。结社权委员会成立于1951年,由政府代表、雇主代表和工人代表共9名委员组成,并拥有三方结构,由政府代表、雇主代表和工人代表组成,每年召开三次会议,主要受理关于成员国违反结社权的申诉。即便是未批准关于结社权的第87号和第98号公约的成员国,也受结社委员会的管辖。有权提起申诉的工会包括:与申诉有利害关系的国内工会,在ILO享有咨询地位的国际工人组织,与申诉直接有关的被加盟的国际工人组织。结社委员会的报告交由理事会审议,其建议书送达有关的成员国。迄今为止,结社权委员会已经受理3200多起案件,涉及结社自由和保护工会权利的大多数方面。^[24]

自1995年发起批准基本劳动公约运动以来,ILO在推进8个基本劳动公约的批准与有效实施上取得了巨大的进展(详见表1)。截止2019年8月14日,国际劳工组织187个成员国中,第87号和第98号公约的批准国数目分别达到155个和167个。尽管公约得到了许多国家的批准,但与其他得到更广泛批准的基本劳动公约如禁止童工劳动、反强迫劳动,以及消除歧视的公约相比,结社自由与集体谈判的公约批准率是最低的。^[25]同时,一些主要工业国和人口大国尚未批准这两个公约,如中国、印度、伊朗、美国,致使世界人口的一半以上未在公约覆盖的范围之内。^[26]由此可见,第87号和第98号公约的批准情况还是不容乐观。结社自由和集体谈判的权利应当成为所有成员国承诺促进而得以实现的权利。

(三)提供技术援助和培训,推动国际劳工标准的实施

在第二次世界大战后,ILO利用各成员国缴纳的

表1 基本(核心)劳动公约及其批准情况(187个会员国)^[27]

基本权利	基本(核心)劳动公约	批准国数目	中国批准情况
结社自由和集体谈判	1948年《结社自由与保障组织权利公约》(第87号)	155	未批准
	1949年《组织权与集体谈判权公约》(第98号)	167	未批准
废除强迫或强制劳动	1930年《强迫劳动公约》(第29号)	178	未批准
	1957年《废除强迫劳动公约》(第105号)	175	未批准
禁止童工劳动	1973年《最低就业年龄公约》(第138号)	172	已批准
	1999年《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)	186	已批准
消除就业与职业歧视	1951年《同工同酬公约》(第100号)	173	已批准
	1958年《(就业与职业)歧视公约》(第111号)	175	已批准

一部分会费以及联合国和一些捐赠国提供的资金,同联合国其他专门机构合作,对发展中国家进行劳动领域的技术援助,帮助发展中国家发展劳动事业。技术援助的一个重要贡献是提升三方成员的知识、能力和专门技能。国际劳工标准为技术援助活动指明方向,技术援助则直接或间接地帮助发展中国家为实现国际劳工标准提出的目标而努力。

ILO不仅仅监督已批准公约的执行情况,它还提供不同形式的技术援助,由ILO官员或专家帮助成员国在立法与实践中发现,并将这些问题纳入到已经批准的那些公约框架之下,使之向这些标准靠近。技术援助主要有两种形式:一是直接派使团与成员国进行接触。由ILO官员会见政府官员,并讨论标准执行过程中的问题,以找到解决途径。二是促进性行动,包括研讨会和全国范围内的进修班,以提高标准意识,发展国内行动者援引国际劳工标准的能力,并且就如何应用这些标准才能使多方都受益这个问题提供技术援助。ILO还在为成员国如何通过立法达到国际劳工标准提供技术援助。位于意大利都灵的ILO国际培训中心就国际劳工标准问题,向政府官员、雇主、工人、律师、法官和法律教育者提供培训,还就劳动标准、生产力提高和企业发展、全球化与国际劳工标准以及女工权利等主题提供专门课程。

(四)开展研究、教育和出版

ILO特别重视劳动统计和数据库建设,它认为劳动统计在制定国家人人享有体面劳动政策和评估实现这一目标的进展方面发挥着至关重要的作

用。^[28]ILO的劳动统计和数据库建设有四个特点:一是为ILO实现体面劳动的目标服务;二是具有系统化的统计和数据库建设体系;三是注重劳动统计的全球比较和历史对比;四是注重多渠道的劳动统计传播。

ILO参与了大量的研究计划与数据汇编分析工作,它的统计和数据库为成员国提供不同语种的各类信息、数据和文献资料。它的主要关注点是促进数据的比较。依据统计和数据所涉及的主题、地区以及功能的不同,细分成了超过30种数据库,其中具有代表性的有:就业保障立法数据库(FPLex)、ILO全球就业危机瞭望(ILO Global Job Crisis Observatory)、ILO社会保障查询(ILO Security Inquiry)、国际劳工标准信息(NORMLEX)、劳动力市场关键指标数据库(KILM)等。ILO的劳动统计和数据库可通过ILO网站首页菜单栏中的“Statistics and databases”查询。

四、ILO以体面劳动回应经济全球化对劳动世界的挑战

ILO是当今世界上有效运作的多边机构之一。在经济全球化所带来的社会冲击下,国际社会对劳动问题更加关注。ILO也在重新审视自己的历史使命,在调整工作目标和任务的基础上,提出体面劳动的目标,努力在全球治理中发挥更加积极的作用。

(一)经济全球化给劳动世界带来深刻的负面影响

20世纪80年代,由于信息技术的发展和冷战的结束,世界经济进入全球化阶段。经济全球化在带来经济发展高速化、生活选择多样化的同时,也显示

出种种弊端。例如,由于资本的自由流动,造成了一些国家和地区就业岗位流失;为了吸引投资,去工业化和劳动者的权益严重受损;在一些国家和地区,为了压低成本,大量非法雇工和雇佣童工;集体谈判和工人参与等工会权利遭到削弱;高技术工人和熟练工受到较好激励,而低技术工人和非熟练工的激励却严重不足等。这些弊端是经济全球化给劳动世界带来的负面影响,它不仅是经济问题,更是较为严重的社会问题和政治问题,迫切需要各国和国际社会积极应对。

因为经济全球化给劳动世界带来了如此多的负面影响,有些人认为就要抵制和反对全球化。以1999年美国“西雅图风暴”为开端,一时间,反对经济全球化的社会运动一浪高过一浪。既然跨国公司在经济全球化中获益最多,就要约束跨国公司的行为。在宏观层面,联合国前秘书长科菲·安南建立全球契约,呼吁全球范围内有影响的跨国公司自愿加入,旨在成为履行企业社会责任的表率;在微观层面,作为反全球化运动的组成部分,“反血汗工厂运动/企业生产守则运动”,经历了由“内部生产守则”到“外部生产守则”的发展过程。

发达国家认为,造成世界贸易中不公平竞争和发达国家就业岗位流失的主要原因是发展中国家的低成本劳动力。为了解决这一问题,发达国家早在20世纪90年代初就提议将对人权、劳动权、环境的保护和反贪腐等条款作为“社会条款”加入贸易和投资协议中,并对违反该类条款的缔约方予以贸易制裁。但发达国家的这种主张和做法遭到了发展中国家的强烈反对。发展中国家认为,与发达国家比较,自己的唯一优势就是低成本的劳动力。由于存在这样的分歧,在20世纪90年代,尽管社会条款在双边和多边会议中多次讨论,但都无果而终,经济全球化社会层面的问题也一直没有得到解决。

(二) ILO 提出体面劳动, 回应劳动者的普遍需求

1999年,国际劳工组织新任总干事胡安·索马维亚走马上任。胡安·索马维亚指出,“我们必须以发展中国家和发达国家都能接受的方式,继续遵循将社会最低标准置入全球经济的目标。”^[129]他的言论表明,选择解决经济全球化的社会层面问题的方法

和策略时,必须确保发达国家和发展中国家双方的利益,必须在保证各项权利的同时实现经济发展的目标。与偏重制裁的社会条款相比,体面劳动中的“社会最低标准”优势明显,因为“社会最低标准”涵盖了工作中的权利(即核心劳动标准)和就业、社会保护、社会对话。胡安·索马维亚提出“体面的劳动”的新理念,来回应发展中国家和发达国家工人的共同需求。这种方法和策略,既满足了发达国家确实保障工作中的基本权利的要求,也通过增加就业、社会保护和社会对话来保证发展中国家的利益诉求,从而在四项战略目标上整体推进,达到在经济全球化条件下维护全球劳动者的目的。^[130]可以说,体面劳动是国际劳工组织提出的,解决经济全球化消极影响,促进社会正义的有效方法和策略。

面对经济全球化给劳动世界带来的诸多挑战,ILO改变过去强推成员国对国际劳工公约普遍性批准的策略,将重点放在为促进成员国批准八个核心劳动公约的能力建设和技术援助上,这在促成公平的全球化方面发挥越来越重要的主导作用。

(三) 体面劳动从组织目标发展为全球目标

经过国际劳工组织及其成员国政府、雇主、工人的共同努力,从1999年起,给人人以“体面的劳动”逐渐成为全球的共识和目标。其后,国际劳工组织制定和实施了《体面劳动议程》,来促进体面劳动的实现。在实践上,选择了8个国家作为样本进行具体实验,并提倡国家之间相互交流,鼓励其制定并实施符合其自身特点的体面劳动国别计划。2004年,在第92届国际劳动大会上,胡安·索马维亚作了题为《一个公平的全球化:国际劳工组织的作用》的报告。报告指出,为了给全球化的参与者创造公平的机会,体面劳动应该成为成员国家和国际社会的共同选择。^[131]此后,体面劳动得到了更大范围内的承认和推广。在2005年的联合国大会上,体面劳动被确定为系统推动实现的千年发展目标之一;在2008年的国际劳动大会上,体面劳动被国际劳工组织确定为所有成员国都必须实现的目标;在2015年的联合国《2030年可持续发展议程》中,体面劳动成为其重要组成部分。

五、站在百年的十字路口, ILO 引导世界关注工作的未来

(一)新的力量正在改变劳动世界

21 世纪的第二个十年,新的力量正在改变劳动世界,其中涉及的过渡带来了迫在眉睫的挑战。一是人工智能、自动化和机器人技术等科技进步将会创造新的就业,但在过渡中失去工作的可能恰恰是最不具备把握新工作机遇能力的人。今天的技能无法匹配明天的工作,新习得的技能可能很快过时。放任其沿当前路径发展,数字经济可能会扩大区域和性别鸿沟。集群工作网站、移动应用媒介工作及其构建的平台经济可能重现 19 世纪的工作情景,使未来劳动者成为“数字日雇工人”。二是劳动世界的未来向尊重环境并寻求遏制气候变化过渡将进一步冲击劳动力市场。随着可持续实践和清洁技术的采用,绿色经济将创造数百万计的就业机会,但随着各国缩减其碳密集和资源密集型产业,另外一些工作岗位将会消失。三是一些地区不断增长的年轻人口将加剧青年失业问题和移民压力,而其他地区的人口老龄化将给社会保障和照护体系带来额外压力。然而这些转变中又蕴藏着新的可能性,使我们能够获得照护并构建包容性、活跃型社会。ILO 指出,我们正面临当今时代最重要的挑战之一,工作生涯中根本而破坏性的变化,不可避免地影响着整个社会。^[32]

ILO 指出,新的挑战是现有挑战的延续甚至加剧。例如,一是失业率居高不下。全球失业人口达 1.9 亿,其中 6480 万为 15-24 岁的青年。解决今天的失业问题需创造 1.9 亿个工作岗位。此外,到 2030 年还需创造 3.44 亿个工作岗位。二是 20 亿劳动者(相当于全球劳动人口的 61%)从事非正规就业,依靠非正规经济维持生活。三是 3 亿工人生活在极度贫困中,每天不足 1.9 美元;数百万成年男女和儿童沦为现代奴隶制的受害者。四是全球劳动力中 36.1% 工作时间过长(每周超过 48 小时),每年工伤事故或职业病导致的死亡人数达 278 万人,工作场所的压力加剧了心理健康风险。五是工资增长从 2016 年的 2.4% 下降至 2017 年的 1.8%;工资增长跟不上生产率增长,工人收入占国民收入的份额也在下降;富人和其他群体之间的差距继续扩大,1980 年至 2016 年,世界最富

有的 1% 占全球收入增长的 27%, 而最贫穷的 50% 仅占 12%; 女性收入仍比男性低 20% 左右; 全球仅有 53.6% 的家庭拥有互联网接入, 在新兴国家, 这一比例仅为 15%; 数字鸿沟扩大。六是尽管经济增长减少了各国之间的不平等, 但是许多社会内部的不平等却加剧了; 数百万劳动者仍然没有选举权, 无法享有基本权利, 也无法让自己的声音被倾听。^[33]

在 ILO 百年庆典时, 实现社会正义的重要性日益迫切。不平等和排斥现象日益加剧, 对社会凝聚力、经济增长和人类进步构成威胁。随着气候变化, 人口变化, 技术发展以及更广泛的全球化, 我们正在目睹一个充满活力的世界以前所未有的速度和规模发生变化。如何应对这些挑战, 为在更复杂的工作世界中实现社会正义提供可能性,^[34] 是世界面临的重大问题。

(二)ILO 筹备百年庆典引导世界关注工作的未来

2019 年是 ILO 成立 100 周年。百年庆典不仅是回顾和庆祝 ILO 历史和成就的机会, 也是展望未来的机会。它提供了一次独特的机会来重申国际劳工组织的社会正义使命和《体面劳动议程》的相关性, 并规划一条使本组织在进入第二个百年时能够迎接新挑战的道路。

ILO 对百年庆典的筹备始于 2013 年。在第 102 届国际劳动大会上, ILO 首次提出讨论 ILO 百年庆典举措, 总干事的报告《迎接国际劳工组织一百周年纪念: 现实、复兴与三方承诺》审议了正在改变着劳动世界现实的力量, 以及为更新 ILO 履行其社会正义权责的能力所要求的创新型行动。报告承认, 针对 ILO 的三方承诺对于实现其目标至关重要, 论述了 ILO 在迎来百年庆典之际, 为把握和利用这一承诺所要采取的七项具体举措, 即七项百年倡议, 包括: 对工作未来争取主动、结束贫困、工作妇女、绿色、国际劳工标准、企业以及治理倡议。其中, 有关工作的未来是核心议题。

2015 年, 在第 104 届国际劳动大会上, ILO 再次讨论该组织的百年庆典, 总干事的报告《劳动世界的未来百年举措》提出了一个三阶段实施计划。^[35]

第一阶段(2016-2017 年), 广邀各方, 集思广益。

这一阶段是在国家一级和全球层面进行的,以回应ILO总干事呼吁所有成员国在政府、工人和雇主组织的参与下组织关于工作未来的广泛全国对话。学术界、非政府组织和包括青年在内的社会其他成员也参加了对话。共有168个成员国积极回应了ILO的呼吁,有113个国家组织了关于劳动世界的未来问题的国家或超国家三方对话。这些对话在很大程度上围绕着四个专题,即:工作和社会、所有人的体面工作、工作和生产的组织、工作治理。对话的成果收纳在《关于工作未来国家对话综合报告》中。^[36]围绕“我们想要的工作的未来”进行全球对话,汇集了来自政府和社会伙伴(雇主组织和工人组织)的主要经济学家、学者和各方代表进行讨论。2017年4月6日至7日,700多人参加了在日内瓦ILO秘书处举办的为期两天的活动。此外,全球有超过2,000人参加了此次活动,并通过实时视频和社交媒体进行互动。全球对话是更广泛的ILO百年倡议的一部分。

第二阶段(2017-2019年),成立委员会,起草报告。2017年8月,“劳动世界的未来全球委员会”成立,其主席由南非总统西里尔·拉马福萨先生(Cyril Ramaphosa)和瑞典首相斯特凡·勒文先生(Stefan Löfven)共同担任,委员会的25名独立成员来自世界各地,他们分别是来自商界、工会、智库、政府及非政府组织等领域的全球领军人物。他们拥有不同的兴趣、背景、经历和观点,但在劳动世界方面都有着丰富的专业知识。委员会的任务是审议各方对百年对话讨论的成果,起草劳动世界的未来全球报告。^[37]

第三阶段(2019年),ILO百年庆祝活动。2019年1月22日,劳动世界的未来全球委员会发布具有里程碑意义的报告《为了更加美好的未来而工作》,探讨了在劳动世界面临前所未有的变革和特有挑战的特殊时刻,如何为所有人创造一个更好的劳动世界的未来的问题。2019年4月11日,跨越四大洲的24个国家,从东半球的苏瓦到西半球的利马,接力举行了一场历时24小时的“全球巡回之旅”的现场活动,庆祝ILO成立100周年。这是一个展现ILO百年卓越成就,并重申其在劳动世界公信力的国际组织的绝佳机会。

2019年6月10-21日,ILO举行第108届国际劳

动大会,隆重庆祝ILO成立一百周年。来自ILO成员国的政府、工人和雇主代表,深入讨论了劳动世界的未来全球委员会的报告《为了更加美好的未来而工作》。6月21日,大会通过了《关于消除劳动世界中的暴力和骚扰》的公约和建议书,通过了关于劳动世界未来工作的《百年宣言》。ILO呼吁,我们需要把握变革带来的机遇,创造一个更加美好的未来,实现经济安全、机会均等及社会正义,并最终巩固社会结构。与此同时,ILO鼓励所有成员国举办ILO百年庆祝活动。

(三)国际劳动百年大会通过的《百年宣言》

《百年宣言》是ILO历史上的第四个宣言。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯说,《宣言》标志着为世界各国人民打开一扇通往更光明未来大门的历史性机遇。《宣言》雄心勃勃,为在第二个百年实现国际劳工组织的任务奠定了基础。但是,百年宣言不仅仅是对愿望或意图的陈述,而且提出了我们看待发展的范式的转变。^[38]ILO深信世界各国政府、雇主和工人有能力振兴本组织,并塑造劳动世界未来,实现其创始愿景。

《百年宣言》的内容分为四个部分:^[39]

第一部分,阐释了国际劳工组织在百年之际的职责所在:在ILO纪念其成立百年之际,劳动世界面临着由技术创新、人口结构转变、环境与气候变化和全球化所驱动的根本性变革,以及持续存在的平等现象,这对劳动世界的性质和未来,以及身在其中的人民的地位和尊严具有深刻影响。当务之急是立即行动起来,抓住机遇,应对挑战,创造一个公平、包容和安全的劳动世界未来,使人人享有充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动。ILO在第二个百年间必须进一步采取以人为本构建劳动世界未来的方法,将工人的权利和所有人的需求、向往和权利置于经济、社会和环境政策的核心,坚持不懈地推进其章程赋予的社会正义使命。只有国际劳工组织三方成员充分、平等和民主地参与其三方治理结构,才能保证他们对这项事业的全力投入。

第二部分,明确了构建劳动世界未来的工作思路和工作重点。《百年宣言》提出了四个方面工作思路:第一,在履行其章程赋予的使命,制定以人为本

塑造劳动世界未来的方法时,必须着力于17项工作重点:如确保公平过渡;实现体面劳动和可持续发展;确保教育和培训体系对劳动力市场需求作出回应;推进从教育和培训向就业过渡,重点强调让青年人有效融入劳动世界;提供更好地实现工作—生活平衡的机会,并促进对照护经济的投资;支持私营部门作为经济增长和创造就业主要来源的作用;等等。第二,社会对话(包括集体谈判和三方合作)为ILO所有行动提供了一个至关重要的基础,并有助于其成员国的成功政策与决策。第三,有效的工作场所合作,是有助于确保安全和生产性工作场所的工具。为此,应尊重集体谈判及其成果且不损害工会的作用。第四,安全和健康的工作条件对体面劳动至关重要。

第三部分,提出了构建劳动世界未来的方法。考虑到各种国情不同,《宣言》呼吁所有成员国以三方机制和社会对话为基础,进一步发展其以人为本构建劳动世界未来的方法。第一,加强所有人从变化的劳动世界机会中获益的能力,如通过有效实现性别平等;面向所有人的有效终身学习及优质教育;普遍获得全面和可持续的社会保护;支持人们度过工作生涯中转型的有效措施。第二,强化劳动制度,确保所有工人都根据体面劳动议程享有适当保护,如对基本权利的尊重;法定最低工资;对最长工时的限制;工作中的安全与卫生。第三,通过一系列措施促进持久、包容性和可持续的经济增长、充分和生产性就业以及人人享有体面劳动,如以促进体面劳动为核心目标的宏观经济政策;行业、产业和部门政策;应对与工作数字化转型(包括平台工作)相关的挑战和机遇的政策和措施。

第四部分,强调了构建劳动世界未来的一系列保障措施。第一,要求ILO拥有并促进一套清晰、强大和最新的国际劳工标准体系的建立,同时进一步加强透明度。国际劳工标准需要顺应劳动世界的变化,兼顾保护工人与可持续企业的需求,并受到权威性和有效的监督约束。第二,所有成员国应致力于批准和落实ILO的基本公约,并经与工人组织和雇主组织协商,定期考虑批准ILO的其他公约。第三,ILO有责任加强其三方成员的能力。第四,ILO向其

成员国和社会伙伴提供的服务,必须符合其权责,并基于对成员国和社会伙伴多样化情况、需求和优先事项和发展水平的深入了解。第五,ILO必须在统计、研究、知识管理能力以及专业知识方面保持最高水平,以强化其政策倡导的质量。第六,ILO要在多边体系中发挥重要作用,促进社会、贸易、金融、经济、和环境政策协调一致。

《百年宣言》实施的后续行动。很多人认为,《百年宣言》过于全面庞杂,执行力不强,实则不然。ILO在通过《百年宣言》的同时,请理事会确保《百年宣言》的实施采取后续行动并进行定期评估;并且采取以下四方面行动:一是要求理事会尽快审议有关将安全和健康工作条件纳入ILO工作中基本原则和权利框架的建议;二是为优先事项划拨适当资源,在供理事会审议的2020-2021年计划和预算草案的内容和结构上得到体现;三是呼吁尽早完成批准《国际劳工组织章程修正文书》(1986年)的进程,以便最终使ILO治理机构的运行和构成民主化;四是要求局长向理事会提交旨在促进提高多边系统协调一致性的建议。上述后续行动不仅将会通过成员国报告、ILO定期评估的方式,推进《百年宣言》的贯彻落实,而且为《百年宣言》的落实提供了工作重点、资金支持、组织体制,以及影响力的保障。^[40]

六、中国与国际劳工组织:回顾、影响与前瞻

(一)中国与国际劳工组织的联系与互动

中国与ILO的联系源远流长。中国是ILO的创始国之一。1919年在巴黎和会上,北洋政府的代表由于国内人民强烈反对有关山东半岛的条款,未敢在《对德和约》上签字,但在《对奥和约》上签了字,因而成为国际联盟的创始会员国,同时也就成了ILO的创始会员国。1920年7月16日,中国加入该组织。从1919年到1928年,历届国际劳动大会开会时,北洋政府都指派驻外使领馆人员作为政府代表参加会议。从1929年开始,国民党政府每年都派包括政府、雇主和工人三方代表的完整代表团出席国际劳动大会。1934年,中国政府被选为理事会的政府理事。自1944年起,中国成为ILO的10个常任理事国之一,更多地参加了该组织的活动。

从中华人民共和国成立到1971年,由于中国在

联合国中的席位被非法剥夺,以致中国与ILO的关系被割断了。直到1971年联合国大会通过恢复中国的合法席位以后,ILO也决定恢复中国在该组织的合法席位。经过多次反复协商,我国政府决定从1983年召开的第69届国际劳动大会起,正式参加ILO的各项活动。每届国际劳动大会中国都派完整代表团出席,同时派代表出席ILO理事会会议以及其他会议。

1985年1月,ILO在北京设立办事处^③,负责中国(包括香港和澳门特别行政区)和蒙古相关事宜。在中国,该办事处负责与中国政府、雇主、工人组织以及其他学术团体等的联系,广泛开展在国际劳工标准的制定和实施、研究咨询和出版宣传工作方面的各项合作,以期实现以下四个行动目标:一是促进和实现ILO《工作中的基本原则和权利及后续措施的宣言》;二是为批准和实施ILO公约提供技术咨询和技术援助;三是开展信息和教育活动,提高国内公众对(各类)国际劳工标准的认识;四是加强劳动监察能力,从而更有效地实施国际劳工标准并考虑批准有关的劳动监察公约。

近100年来,特别是自1983年中国正式恢复参加ILO的各项活动以来,恰逢中国由计划经济向市场经济过渡,并开始实行社会主义市场经济。通过与ILO的互动,中国建立了与市场经济相协调的劳动法律制度。ILO一直在劳动立法、就业、促进和社会保障改革等领域向中国政府和社会伙伴提供技术援助。2006年至今,ILO和中国劳动关系三方达成了三个体面工作国家计划(ILO对中国提供的技术援助)。随着时间的推移,ILO与中国合作的性质发生了变化。ILO在世界各地的发展合作计划中,开始推介中国在就业服务和其他领域的经验和方法。正如中国常驻联合国代表马朝旭大使所说,近年来,中国的人力资源和保障事业取得了显著成就,这不仅在中国有效地保障和改善了民生,而且在促进全球生产性就业、扩大基本社会保护、提高劳动收入占比、减少不平等和实现体面劳动方面,也提供了中国方案,做出了中国贡献。马朝旭表示,中国将继续致力于为推动全球范围内的体面劳动和社会正义贡献中国智慧,积极投身国际劳工组织新的百年征程。^[41]

在经济全球化时代,促进实现体面劳动,既是中国作为ILO成员国的义务,也是中国履行国际法义务的延伸。中国不仅是ILO的成员国,而且是常任理事国,有义务为实现组织的目标付出自己的努力,这也是一个负责任大国应有的形象。

(二)国际劳工标准对中国劳动社会保障法制建设的影响

国际劳工标准对中国劳动社会保障法制建设的影响,始于20世纪20年代。无论是1923年北洋政府颁布的《暂行工厂通则》(这是中国劳动立法的开端),还是1929年国民党政府公布的《工厂法》,1934年国民党政府颁布的《最低工资法》,都是ILO和国际劳工标准影响的结果。自1983年中国正式参加ILO的各项活动以来,在由计划经济向市场经济转型中,中国政府和社会伙伴在劳动立法、就业促进和社会保障的价值理念、体制机制等方面,吸收了ILO和国际劳工标准的有益经验和积极影响,履行了ILO成员国的义务,这主要表现在以下五个方面。

第一,接受和吸纳ILO劳资合作、三方性原则、社会对话、体面劳动等理念。新中国建立后,我国实行了计划经济的劳动制度,劳动关系实际上成为一种劳动行政关系,劳动关系和劳动问题的研究处于基本停滞状态。^[42]从1971年到1983年,中国整整推迟了12年才恢复参加ILO的活动。曾经担任ILO北京局副局长的王纪元先生道出了其中的原因,那时正值中国文化大革命期间,奉行以阶级斗争为纲的方针,难以接受ILO提出的劳资合作的理念。而且当时我们只有国有和集体企业,形成由国家作为全社会代表的利益一体化的劳动关系,只有干群关系,而无劳资关系。随着劳动关系的市场化转型,才出现了由企业和劳动者两个独立的利益主体所构成的雇佣劳动关系。劳资之间能否协商和合作,ILO提供了理念和经验。国际劳工组织倡导的三方原则的一个重要思想,是通过工人与雇主的合作共赢来促进经济和社会的发展。^[43]

体面劳动的理念是由ILO总干事胡安·索马维亚1999年提出的。2008年,时任国家主席胡锦涛在“经济全球化与工会”国际论坛开幕式的致辞中阐释体面劳动时指出,实现可持续发展,事关各国广大劳

劳动者的切身利益,也是各国广大劳动者实现体面劳动的重要前提。让各国广大劳动者实现体面劳动,是以人为本的要求,是时代精神的体现,也是尊重和保障人权的重要内容。胡主席的致辞表明,中国不仅接受了体面劳动这一价值理念,而且把这种国际社会追求的价值目标与中国社会发展的目标很好的结合起来。因为胡锦涛是第一位阐释体面劳动的国家元首,所以,在2008年国际劳动大会上,秘书处将胡锦涛的致辞印了10万份,供与会代表学习和参阅,大大提升了中国的影响力。

其实,中国从ILO接受和吸纳的理念不仅仅是劳资合作、三方性原则、社会对话、体面劳动,还有预防性国家安全与卫生文化、社会保障权、机会均等和待遇平等价值理念,值得细细地梳理。

第二,吸收借鉴国际劳工标准,建立和发展中国劳动社会保障法律制度。我国劳动法制建设具有里程碑意义的法律,当属1994年7月5日颁布的《劳动法》。曾经担任ILO理事会工人组副理事(1984—1987年)的王家宠先生,在他所著的《国际劳工公约概要》(1991年)一书的前言中指出,现在,我国的法律还不完备。在加强法制建设中,劳动法应当是一项基础性法律。ILO制定的公约和建议书,反映了资本主义国家在劳动管理方面长期积累起来的经验,在相当程度上也体现了现代世界各国政府、工人、雇主在劳动立法上共同的意向和达成的协议,在劳动立法方面享有一定的国际权威地位,对于我国劳动立法是有参考意义的。^[4]实际上,我国在根据《宪法》的相关原则规定及实际情况来起草和制定《劳动法》的过程中,也对国际公约和建议书的有关规定和国外劳动立法的成功经验进行了借鉴。典型的如最低工资制定、男女同工同酬、每周休息制度等,均借鉴了已批准公约的相关内容。而在反就业歧视、禁止强迫劳动、完善社会保险制度、促进就业政策和措施方面,则更多地借鉴了未正式批准的公约和建议书的内容。通过这一过程,以《劳动法》为龙头的调整劳动关系的法律制度体系基本形成。

截止到2019年8月10日,我国已经承认和批准了26个国际劳工公约,它们既包括对旧中国批准的14个公约的承认,也包括从1983年至今,我国政府

先后批准的12个国际劳工公约(参见下页表2)。其中,4个基本劳动公约,2个治理公约,6个技术公约。这些公约的主题涉及三类:一是劳动管理和就业政策方面。包括:三方协商促进履行国际劳工公约(第144号)、劳动行政管理公约(第150号)、就业政策公约(第122号)。二是职业安全卫生方面。包括:安全使用化学品公约(第170号)、建筑业安全与卫生公约(第167号)、职业安全和卫生公约(第155号)。三是对不同群体的保护。包括:残疾人职业康复和就业公约(第159号)、同等价值的劳动付予同等报酬公约(第100号)、最低就业年龄公约(第138号)、最恶劣形式的童工劳动公约(第182号)、消除就业与职业歧视公约(第111号)、海事劳动公约(第186号)。上述三类公约,无论从公约的主题,还是中国批准公约的进程看,它们对于30多年来我国的劳动保障法制建设,都有不同程度的借鉴和参考作用。

当然,国际劳工标准对我国的劳动社会保障法制建设的影响,不仅表现在上述这些国际劳工公约上,而且表现在一些尚未批准的公约和无须批准的许多建议书、宣言,以及ILO对许多劳动问题讨论的报告中。

第三,履行义务与创新相结合,建立了具有中国特色的三方协商机制。三方协商机制是产业关系的核心制度。1990年,我国批准ILO三方协商公约(这是我国最早批准的国际劳工公约之一);2001年正式建立了国家协调劳动关系三方会议制度,但当时我国的三方协商,无论是制度设计,还是三方主体构成,都与国际劳工公约的要求相距较远。2011年8月,全国构建和谐劳动关系先进表彰暨经验交流会在北京举行。这是由全国总工会、人力资源和社会保障部、全国工商联、中国企业联合会和中央宣传部联合召开的一次专门研究构建和谐劳动关系的会议,也被称为史上规格最高,专业性最强的会议,形成了三方四家的协调劳动关系机制。2015年中共中央国务院通过的《关于构建和谐劳动关系的意见》中,将三方会议制度实体化为协调劳动关系三方委员会,旨在充分发挥三方共同研究解决劳动关系重大问题的重要作用,这是三方协商机制在组织体制方面的重大进步。以北京市为例,相对于原有的协

表2 自1983年以来中国批准的12个国际劳工公约^[45]

序号	公约名称	主要内容	批准时间
1	1983年第159号残疾人职业康复和就业公约	政府应根据条件尽可能保证让残疾人在充分参与和平等基础上从事各项合适职业并加入社会	1988年
2	1976年第144号三方协商促进履行国际劳工标准公约	政府应制定实行政府、雇主和工人三方代表间有效协商的程序	1990年
3	1951年第100号同值同酬公约	对于男劳动力和女劳动力同等价值的劳动,应付给同等的报酬	1990年
4	1990年第170号安全使用化学品公约	要求批准国在工作场所安全使用化学品,使工人不受化学品侵害	1995年
5	1964年第122号就业政策公约	该公约目的在于促进充分的、自由选择的生产性就业	1997年
6	1973年第138号最低就业年龄公约	该公约目的是提高就业的最低年龄,保证有效废除童工	1999年
7	1978年第150号劳动行政管理公约	该公约规定各国劳动行政管理机构的职能和组织,强调劳动行政管理的三方性原则	2002年
8	1988年第167号建筑业安全与卫生公约	该公约以工人的劳动安全卫生为目标,对建筑业的安全施工、机械设备的安全操作以及个人的防护装置作了全面规定	2002年
9	1999年第182号最恶劣形式的童工劳动公约	该公约要求各国采取立即有效的措施,以保证将禁止和消除最恶劣形式的童工劳动,作为一项紧迫事务	2002年
10	1958年第111号消除就业和职业歧视公约	该公约要求各国应制订一项国家政策以消除就业和职业歧视	2006年
11	1981年第155号职业安全和卫生公约	该公约为各国就职业安全和卫生以及改善工作环境问题制订全面的国家政策提供了依据	2007年
12	2006年第186号海事劳动公约	该公约的目的是为海员争取更好的工作环境,被称作船员的“权利法案”,国际海运业的“四大支柱”之一	2015年

调劳动关系三方机制,三方委员会由协商议事平台变为议事决策机构,提高了领导层级,增强了组织性,工作内容更加丰富,将发挥更大的作用。^[46]2019年7月11日,全国构建和谐劳动关系先进表彰会在京召开。会议强调,要充分发挥劳动关系协商协调机制的作用,不断扩大集体协商和集体合同制度的覆盖范围,推广职工代表大会、厂务公开等做法,创新协调劳动关系三方机制,增强协商协调的实效性、权威性。

近年来,各级协调劳动关系三方通力合作,以构建和谐劳动关系为目标,广泛开展和谐劳动关系创建活动。面对新一轮科技革命和产业变革不断深入,数字经济、共享经济等新业态蓬勃兴起,企业组织形式、管理模式、运作方式及用工方式等发生的深刻变化,坚持保障职工权益和促进企业发展相统一,

充分发挥三方机制相互沟通、平等协商、合作共事的优势和作用,从劳动关系的建立、运行、监督、调处和舆论引导的全过程入手,并积极组织和动员全社会力量,认真组织落实和共同推动劳动关系各项工作,在维护劳动关系和谐稳定、保障经济社会持续健康发展中发挥了重要作用。同时,创建活动中评出的“和谐劳动关系达标企业”,起到了良好的示范引领作用。上述做法表明,中国一方面在认真履行已经批准的144号公约的义务;另一方面,通过不断创新,建立了具有中国特色的三方协商机制。当然,我国三方机制的体制机制也存在问题,最主要的是国家层面三方协调机构层级过低,不易组织引导并发挥三方在协调劳动关系中的作用。

第四,参照国际劳工标准,强化了对不同群体劳动者的保护。ILO从成立伊始,一直重视维护弱势劳

动群体的利益。第二次世界大战结束后,强化了对工人基本权利的保护,制订了一系列公约和建议书。ILO认为,弱势劳动群体由于其性别、年龄、国籍和就业方式等原因,受到歧视,使其在劳动力市场或企业内部处于弱势地位,遭受了就业机会和劳动报酬上的不平等。一个普遍现象就是,非正规就业工人往往在法律保护之外,很少能被社会保障覆盖,职业培训等机会缺失。因此,反对歧视,争取就业中的平等权利就成为弱势劳动群体保护中的核心问题。^[47]中国在向市场经济过渡中,劳动者权益,特别是弱势劳动者群体的权益受到侵害,如童工、女工、家政工、农民工,劳务派遣工以及新业态劳动者。我国参照国际劳工标准,把其中尊重和保障工人权利的有益成分,吸纳到我国劳动法律和劳动政策中,使劳动关系的规制趋于规范化,劳动者的权益得到保障,劳动者的劳动条件与生活状况得到改善。

例如,2006年,我国政府批准了《(就业与职业)歧视公约》(第111号),并将其纳入国内法,在2008年开始实施的《就业促进法》中设公平就业一章,对消除就业歧视促进平等就业进行了规制。此前,从1999年开始,由中国劳动和社会保障部牵头,会同中华全国总工会、中国企业联合会和外交部等单位,就第111号公约与国际劳工组织开展了长达5年的合作,对公约的具体内容以及批准问题进行了较为系统深入的研究。该公约被批准后,中国人力资源和社会保障部继续就其实施问题与国际劳工组织合作,并取得了较好的效果,对消除就业和职业歧视产生了积极影响,^[48]强化了对不同群体劳动者的保护。例如,在修改《劳动合同法》时,强调了对劳务派遣工的平等保护。

第五,利用ILO平台,密切关注劳动世界的全球治理。经济全球化对劳资关系格局产生了巨大影响,使传统的劳动关系法律规范的调整内容和方式都面临挑战。其调整不再简单的只是一国之内的事务,还必须考虑到国际利益格局的平衡以及协调经济发展与社会进步的关系。国际劳工标准在国际社会享有高度的权威,被几乎所有国家或大多数国家的政府、雇主和工人所共同认可。在经济全球化的背景下,国际劳工标准对劳动关系调整的重要性的影响

力大大增强,在推动和指导世界各国的劳动立法上起了明显的作用。以国际劳工标准为基本依据来建立新的调整劳动关系的规范体系和劳动关系的秩序十分必要。劳动世界的全球治理被提到议事日程,ILO在促成一个公平的全球化方面正在发挥中心作用。

首先,ILO为中国政府、雇主代表和工会参与全球治理提供了重要平台。虽然世界各国的经济、政治、社会制度不同,发展程度不同;虽然政府、工人、雇主三方有着各自不同的具体利益,但ILO是举世公认的政府同雇主、工会平等对话、协商解决问题的唯一国际机构。全世界几乎所有的国家都加入了这个组织,一年一度的国际劳动大会成为世界各国各种政治倾向的政府、雇主、工会能够坐在一起讨论共同关心的问题的唯一场所,有益于相互增进了解和交流经验。而且,发展中国家的三方,希望通过这个组织所提供的技术合作来提高自己的工作能力和工作水平。ILO为中国政府、雇主代表,特别是工会提供了重要的平台。2011年,在第100届国际劳动大会上,中国工会代表成功当选ILO理事会工人组正理事,为中国工会提供了更广阔的活动舞台,使其能够更好地参与国际劳动事务。

其次,国际劳工标准为中国政府、雇主代表和工会参与全球治理提供了许多主题。国际劳工标准在推动和指导世界各国的劳动立法上起了明显的作用,从而有益于促进各国对工人权利与利益的保障,工人劳动条件与生活的改善以及劳动关系的规范化。国际劳工标准为中国参与全球治理提供了许多对话主题,如:经济全球化对劳动世界的负面影响;如何理解体面劳动,如何通过推进体面劳动实现社会正义;如何应对劳动世界未来的挑战;ILO怎样在多边体系中发挥重要作用,促进社会、贸易、金融、经济、和环境政策协调一致;等等。只有对这些以及更多的主题进行深入研究,进而在国际舞台上对话,才能参与全球治理。

(三)国际劳工标准与中国劳动法比较

1. 基本劳动公约与中国劳动法比较

基本劳动公约规定了工人的基本权利。就中国已经批准的4个核心公约^④而言,中国的问题主要是缺乏完整、清晰的纳入或转化的立法适用模式的规

定。因此,也直接影响到执法与司法层面的适用。实践中,我国对已批准的核心劳动公约只是实现了部分的纳入或转化。以1958年《(就业与职业)歧视公约》(第111号)为例,2006年,中国政府批准了该公约,并在2008年开始实施的《就业促进法》中设公平就业一章,对消除就业歧视促进平等就业进行了规制。然而,遗憾的是,该法律并没有对就业歧视进行界定,这就使中国社会中的反歧视障碍重重。与国际劳工标准比较,中国的问题在于:国家政策不够清晰,制度建设不完善;法律确立的就业歧视范围过窄,缺乏可操作性;缺乏专门的反就业歧视机构;工人组织和雇主组织的作用未能很好发挥;反歧视教育计划的覆盖面比较窄。为了促进实施第111号公约,推动工作中的平等,中国在反就业歧视方面急需制度建设。以基本劳动公约审视我国童工问题,虽然我国禁止童工劳动立法总体上符合、甚至高于国际标准。但是,由于有关童工劳动的统计缺失,童工劳动状况不容乐观,有法不依和监管不力是主要问题,而教育制度、扶贫政策、就业保障等政策不能协调配合则是根本问题。

就中国尚未批准的4个基本劳动公约而言,我国要依照1998年ILO宣言的规定,以《国际劳工组织章程》第19条第5款(e)为基础提交报告,阐述我国每年为实施上述《宣言》所作的努力。也就是说,中国政府要逐年向国际劳工组织递交报告,说明相关国际劳工公约在中国得到尊重、促进和实现的情况,接受国际劳工组织和国际社会的监督。

中国至今尚未批准ILO有关废除强迫劳动的两个基本劳动公约,国内也没有关于强迫劳动的系统性立法,废除强迫劳动的法律制度、规范分散于法律、行政法规以及司法解释之中。^[49]强迫劳动无关于工作条件的艰苦或危险,无关于根据国家法律属于合法或非法,也无关于是否被正式承认为“经济活动”。而我国立法还无法涵盖农民工、家庭雇工,以及被拐(贩)卖人口中存在的强迫劳动行为。2013年12月,全国人大常委会废止了已实施56年的劳教制度,为批准第29号和第105号公约扫清了最大的障碍。

关于结社自由和有效承认集体谈判,这两个公

约所涉及的集体劳动关系和集体劳权,是中国劳动关系转型中最重要的问题。然而,中国的法律和实践与这两个公约有较大的差距。

2. 治理公约与中国劳动法比较

治理公约强调的是政府的责任,这些公约涉及劳动就业、三方协商机制、劳动行政管理和劳动监察。

第一,关于劳动就业。几乎所有的劳动标准都与就业有着直接或间接的关系。ILO在就业领域共制定了14项公约和27项建议书,内容覆盖了就业政策、消除就业歧视、职业介绍、职业培训、非正规就业、特殊群体保护等,这些标准构成了促进成员国制定相应的政策,促进充分的、自由选择的高质量就业的标准框架。中国就业政策法规已体现了对国际劳工标准的融合,应借鉴ILO的就业标准,完善就业政策法规,在经济下行压力有所加大时,必须把稳就业放在更加突出位置,努力实现更加充分、更高质量就业,使劳动者生活更加体面、更有尊严。

第二,2017年,ILO专家委员会采取直接请求的方式,请我国政府继续提供资料,说明就“公约”第5条第1款^[50]所涉国际劳工标准的每一事项进行磋商的内容和结果;说明如何加强国家三方机制和程序,以确保就“公约”规定的事项进行有效协商。^[50]“公约”第5条第1款的内容,是确保国际劳工标准能够得到切实的实施和履行,而我国三方机制的程序及磋商的内容与ILO第144号公约的规定和要求尚有距离。

第三,关于劳动行政管理和劳动监察。在经济全球化下,对通过国家法律有效实施国际劳工标准的要求越来越高,国内法规与国际劳工标准衔接的问题凸现出来。中国劳动监察制度的法律框架基本符合国际劳工标准,但劳动监察的机构、人员,以及监察过程等方面都与国际劳工标准存在差异。我国的劳动行政管理系统中未真正落实国际劳工公约倡导的三方性原则,因此,难以保证积极的劳动行政管理和监督效果。同时,劳动保障监察案件与日俱增与劳动监察资源缺乏形成鲜明的反差。而且,某些地方政府以不同方式对劳动保障监察机构的正常监察活动进行干扰。^[51]在现阶段,我国急需劳动行政部门介入的问题之一是农民工权利受到侵害,以及

针对拖欠工资和社会保险相关问题的劳动保障监察。

3. 技术公约与中国劳动法比较

除基本公约和治理公约以外的公约统称为技术公约,内容涉及劳动和社会保障领域方方面面的问题,它所体现的劳动权利十分广泛,其内容随着世界经济和文明的发展以及社会的进步而逐渐丰富与扩展。对于解决我国劳动问题,规范劳动关系具有非常好的参照价值。

第一,关于职业安全卫生。我国已经批准的公约中有3个公约^⑥涉及职业安全卫生领域。中国职业安全与卫生立法已体现了对国际劳工标准的融合,但在国家整体的制度安排和监管机制方面,还存有关键性的差异。虽然全国各类的工业事故的总起数和死亡人数呈下降趋势,但“尘肺病”问题突出,安全事故时有发生,劳动者的生命权和健康权未能得到尊重。中国尚未形成一部综合政策导向的《职业安全与卫生法》,国家层面监管机构之间“碎片化的权力结构”,对形成统一的管理格局和政策的制定执行都十分不利;企业层面工会力量的羸弱是造成工人参与和监督机制虚化的主因。借鉴国际经验,应充分体认三方协商机制在职业安全与卫生领域的重要性,而赋予工人参与的权利是制度的核心。

第二,关于社会保障。ILO已经通过31项公约和24项建议书,极大地促进社会保障作为一项普遍人权的发展。虽然我国尚未批准任何一个社会保障公约,但从20世纪80年代起,我国已将1952年《社会保障最低标准公约》(第102号)的精神逐步贯彻到社会保障法规和政策中。^[52]与社会保障国际劳工标准相比,我国社会保障法律制度还存在理念不清、法律体系不健全、一些保障标准的适用范围较窄和保障项目缺乏一定的量化标准的差距。近年来,我国加速了社会保障立法进程,于2010年10月颁布了《社会保险法》。但我国还没有制定《社会保障基本法》,距离ILO实施社会保护底线的建议,使“人人享有社会保障”的目标,依然任重道远。

第三,关于劳动标准,又称为劳动基准。近年来,中国在劳动标准法律规制方面取得了一些进步。自2008年金融危机以来,我国连续出台《就业促

进法》(2007年)、《社会保险法》(2010年)、《职业病防治法》修正案(2011年)、《女职工劳动保护特别规定》(2012年)以及《关于深化收入分配制度改革的若干意见》(2013年)等法规政策,初步形成围绕工资、工时、休息休假、禁止童工、女职工保护、劳动安全卫生等方面的劳动标准体系。然而,劳动标准领域又是中国劳动者权益保护的软肋,是久治不愈的顽疾。中国尚未制订劳动标准法,劳动标准规制分散于行政法规和部门规章之中。虽然人力资源社会保障部等多部委频频发布治理拖欠工资的法规,甚至欠薪入罪,但拖欠工资的乱象并未得到遏制。超时加班在各类企业中普遍存在,这不仅与国际劳工标准不符,更体现了我国工时制度立法与执法的不完善。^[53]

(四)迎接劳动世界的未来:思考与前瞻

在国际政治、经济充满不确定性,劳动世界的未来面临深刻变革和挑战的今天,中国应该怎么办?在庆祝ILO百年华诞之际,2019年4月11日,人力资源和社会保障部、中华全国总工会、中国企业联合会、中国企业家协会在京召开共商共建共享劳动世界美好未来三方对话会。会议围绕ILO成立100周年和实施以人为本的劳动世界未来议程,就完善劳动治理体系、加强社会对话和国际劳动治理合作进行了研讨。李玉赋代表中华全国总工会致辞,他说,国际劳工组织以其独特的三方性优势,为促进体面劳动、实现社会正义、推动世界和平发展做出了卓越贡献。100年后的今天,劳动世界面临新的课题和挑战,应积极应对。要坚持社会正义,让劳动者公平分享经济发展成果;要奉行三方原则,完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制,构建和谐劳动关系;要秉持多边主义,引导多边对话朝着合作、包容、共赢的方向发展;要构建人类命运共同体,倡导相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。^[54]李玉赋的讲话清楚地表明,中国不仅要完善国内的劳动治理,而且致力于以更加积极的姿态参与国际劳动治理,“引导多边对话”“构建新型国际关系”。

为了达成上述目标,加强对ILO和国际劳工标准基础性和应用性研究是极其必要和有价值的。如今,劳动世界的全球治理被提到议事日程,ILO在促成公平的全球化方面正在发挥中心作用。在经

济全球化条件下,国际劳工标准的实施途径,或者说对成员国劳动政策和劳动保障法制建设的影响,不仅通过成员国国家义务的形式,而且通过经济链条(如跨国公司、全球供应链)或国际经济贸易的途径。现实的状况是,无论是成员国的国家义务,还是企业社会责任,或是贸易和投资协议中的劳动条款,它们对国际劳工标准关注的内容或主题高度一致,却没有引起我国的足够重视。

以ILO 8个基本(核心)劳动公约为例。1995年ILO发起批准基本公约运动,1998年ILO通过工作中权利宣言及其后续措施,来促进对这些公约的批准与有效实施。经过20余年的努力,ILO 187个成员国对8个基本劳动公约的平均批准数已达到7.38个。其中,有146个国家已经全部批准了8个公约,批准4个及4个以下的仅有11个国家,包括中国。^[55]如果说适时批准公约是成员国的义务,那么,目前,ILO更加关注的是,如何才能确保普遍履行这些原则和权利,即使在未批准相应公约的情况下亦是如此。^[56]在ILO看来,现在,这不是一个应否尊重工作中基本原则和权利的问题,而是如何才能最好地将工作中基本原则和权利纳入经济和社会政策之中的问题。^[57]也就是说,当我们仍然在讨论一个国家批准和不批准这些核心公约有什么不同,是否应该尊重这些工作中的基本原则和权利的时候,ILO关注的是到底采取什么样的措施,才能最好地将工作中基本原则和权利纳入经济和社会政策之中。^[58]

其实,早在20世纪90年代末,核心劳动公约就被写入企业生产守则。在宏观层面,联合国前秘书长科菲·安南向全世界企业主管们发出呼吁,实施有共同价值的“全球协议”。在微观层面,有企业生产守则运动,以及工厂检查或称人权查厂。要求全球供应链上的企业在各自的影响范围内遵守、支持以及实施一套在人权、劳动标准、环境和反腐败方面的十项基本原则。在过去二十年中,在贸易和投资协议中载入劳动条款越来越普遍。第一份包含有约束力的劳动条款的贸易协议是1994年的北美自由贸易协议。截至2015年12月,有76个贸易协议(涵盖135个经济体)包括劳动条款,其中近一半是在2008年后形成的。自2013年起生效的贸易协议中超过80%

包含有劳动条款;2014年缔结的31个国际投资协议中有12个涉及劳动条款。问题的关键在于,与贸易和投资协议有关的劳动条款中,约有72%参考ILO文书,其中大多数包括具有法律约束力的承诺国际公认的核心劳动标准。^[59]

通过经济和贸易的途经,国际劳工标准有不断加强的趋势。以2018年3月8日由澳大利亚、文莱、加拿大、智利、日本、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡及越南11国签署的《跨太平洋伙伴全面进步协定》(CPTPP)和2018年11月30日签署的《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)为例,相比此前的贸易协定,CPTPP和USMCA都在主协定中设专章对劳动事项进行了规制;^⑦虽然这些条款在各种自由贸易协定中有不同的细节,但通常包括承诺尊重基本劳动权利,有效执行劳动法,并提供国内程序保障,以及提高公众对劳动法的认识,以及建立协商和争端解决机制。^[60]允许采取贸易制裁措施如缴纳补偿金或中止贸易利益,对于遵守协定的缔约方给予优惠,对于违反协定的给予惩罚。在USMCA劳动专章中,甚至及时跟进正在制订的ILO《关于消除劳动世界的暴力和骚扰的公约》(该公约已由2019年国际劳动大会通过)的内容,增加了工人免受暴力侵害、免受性别就业歧视政策的规定。

在迎接劳动世界未来的当下,中国既要面对全球劳动世界的共同挑战,也要直面中国劳动领域自身的问题。无论是尝试最棘手的平台经济劳动者权益保护的措施,还是探索“一带一路”国家调整劳动关系和劳资冲突的体制机制(劳动关系治理和风险防范,已成为中国企业走出去、走下去、走得好的重要保证),都离不开ILO和国际劳工标准。^⑧以国际劳工标准来审视我国的劳动社会保障法和劳动政策,我们的问题主要表现在两方面:一是对劳动者基本权利的规定过于原则,缺乏完整有效的权利救济机制;二是不能把劳动标准问题与贸易和投资问题作为一个整体来考量,将劳动政策嵌入到经济政策之中,在发展中优先考虑劳动者的权益。CPTPP和USMCA劳动标准使我们看到,补充、修改和完善劳动社会保障法和外贸规则的重要性和紧迫性。^[61]

总之,中国要实现有效保障和改善民生,加强和

改善劳动治理,需要我们加强与ILO的互动,参照国际劳工标准,不断加强我国劳动社会保障法制建设。同时为促进全球范围内的体面劳动,实现社会正义贡献中国智慧,做出中国贡献,提供中国经验。

注释:

①1950年9月14日,在加拿大蒙特利尔的麦吉尔大学揭幕了一块纪念牌:“受加拿大政府和麦吉尔大学的慷慨邀请,ILO于1940年将其战时总部转移到了这个校园。在这里ILO继续领导通过社会公正促进世界和平的工作,直到1948年。这块纪念牌记录了ILO对麦吉尔大学的持久感恩”。ILO. 1950: Unveiling of a plaque at McGill University, Montreal, Governing Body. Minutes of the Governing Body, 113th Session, (Brussels), pp. 177-178.

②即第87号公约、第98号公约、第100号公约、第111号公约、第138号公约、第105号公约。

③目前ILO北京办事处位于朝阳区亮马河南路14号,塔园外交人员办公楼。

④我国已批准了第100号公约、第111号公约、第138号公约和第182号公约。

⑤本公约规定的程序的目的是进行磋商:(a)政府答复有关国际劳动大会议程项目的调查表,以及政府对大会将讨论的拟议案文的评论;(b)根据“国际劳工组织章程”第19条向主管当局提交与公约和建议书有关的提案;(c)在适当的时间间隔内,对未经批准的公约和尚未发挥作用的建议书进行重新审查,以考虑可采取哪些措施促进其酌情实施和批准;(d)根据“国际劳工组织章程”第22条向国际劳工局提交的报告所引起的问题;(e)退出已批准公约的提案。

⑥它们是1981年《职业安全卫生及工作环境公约》(第155号)、1988年《建筑业安全卫生公约》(第167号)、1990年《作业场所安全使用化学制品公约》(第170号)。

⑦CPTPP第19章专章规定了劳动事项,UXMCA等23章专章规定了劳动事项。

⑧“一带一路”相关国家与地区所制定的劳动法规与标准,除了部分国家与地区有其独特的规定外,大部分都依照ILO所制定的标准执行。

参考文献:

[1]International Labor Organization. History of the ILO[EB/OL].[2019-07-03]. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>.

[2]林燕玲. 体面劳动——世界与中国[M]. 北京: 中国工人出版社, 2012.

[3]Timeline: 1838 Oliver twist published[EB/OL].[2019-07-15]. <https://libguides.ilo.org/history-en/home>.

[4][5][6][11][42]王家宠. 国际劳工公约概要[M]. 北京: 中国劳动出版社, 1991.

[7][12][13][14][15][17][19]International Labor Organization. Chapter 1: Tripartism and social dialogue[EB/OL].[2019-06-13]. <https://www.ilo.org/100/en/story/tripartism>.

[8]International Labor Organization. The ILO laying the foundations of social justice[EB/OL].[2019-07-03]. <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/The-ILO/Laying-the-Foundations-of-Social-Justice>.

[9]International Labour Office. The ILO what it is what it does[R]. Geneva: International Labour Office, 1999.

[10]国际劳工组织. 1999年第87届国际劳动大会会议报告: 体面的劳动[R]. 日内瓦: 国际劳工组织, 1999.

[16]International Labor Organization. International labour conference, 108th session, report IV: ILO centenary outcome document[R/OL].[2019-07-15]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_700622.pdf.

[18]International Labor Organization. International labour conference, 107th session, report VI. Social dialogue and tripartism[R/OL].[2019-08-17]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_624015.pdf.

[20]国际劳工局. 国际劳工组织章程和国际劳工大会议事规则[M]. 日内瓦: 国际劳工局, 1998.2.

[21]MICHEL H. The ILO, standard setting and globalization [R]. Geneva: International Labour Conference, 1997.

[22]常凯. 劳动关系学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005.

[23]Labor standards: Subjects covered by international labour standards[EB/OL].[2019-06-13]. <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/lang--en/index.htm>.

[24]Labor standards: Committee on freedom of association [EB/OL].[2019-07-13]. <https://www.ilo.org/global/standards/applyingand-promoting-international-labour-standards/committee-onfreedom-of-association/lang--en/index.htm>.

[25][27]Labor standards: Information system on international labour standards.[EB/OL].[2019-07-13]. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>

[26]International Labor Organization. International labour conference, 101st session, fundamental principles and rights at work: From commitment to action[R/OL].[2019-08-17]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176149.pdf.

[28]International Labor Organization. Statistics and databas-

es[EB/OL].[2019-06-13]. <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>.

[29]国际劳工组织. 国际劳动大会第89届会议报告: 减少体面劳动方面的缺陷——全球性挑战[R]. 日内瓦: 国际劳工组织, 2001.

[30]体面劳动: 当前国际劳动界关注的焦点——钱大东研究员访谈[J]. 国外理论动态, 2009(5): 1-4, 28.

[31]国际劳工组织. 国际劳动大会第92届会议报告: 一个公平的全球化: 国际劳工组织的作用[R]. 日内瓦: 国际劳工组织, 2004.

[32][33]International Labor Organization. Global commission on the future of work: Work for a brighter future[R/OL].[2019-08-17]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf.

[34]International Labor Organization. An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization. Fourth edition 2019[EB/OL].[2019-08-13]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672549.pdf

[35]International Labor Organization. International labour conference, 104th session, report of the Director-General: The future of work centenary initiative[R/OL].[2019-08-13]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_369026.pdf.

[36]International Labour Office. Synthesis report of the national dialogues on the future of work[R/OL].(2017-09-21)[2019-08-13]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591505.pdf.

[37]International Labor Organization. Global commission on the future of work[EB/OL].[2019-06-13]. https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_569528/lang--en/index.htm.

[38]International Labor Organization. High level visit: Mr António GUTERRES, Secretary-General of the United Nations[EB/OL].(2019-06-21)[2019-08-13]. <https://ilo.cetc.stream/2019/06/21/highlevel-visit-mr-antonio-guterres-secretary-general-of-the-unitednations/>.

[39]国际劳工组织. 国际劳工组织关于劳动世界未来工作的百年宣言[EB/OL].(2019-06-21)[2019-08-13]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_714054.pdf.

[40]国际劳动大会第108届会议临时记录: 国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言(2019年)[EB/OL].(2019-06-20)[2019-08-13]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711284.pdf.

[41]联合国纪念国际劳工组织成立100周年中方承诺继续贡献中国智慧[N/OL]. 中央广电总台国际在线, (2019-04-12)[2019-08-13]. <http://news.cri.cn/20190412/df2d3cd4-9c4c-6fa2-939e-8635737ebec8.html>.

[45]Labor standards: Ratifications for China[EB/OL].[2019-08-13]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0:NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103404.

[46]北京市总工会宣教部. 北京市协调劳动关系三方委员会正式建立[EB/OL].(2018-05-22)[2019-08-15]. <http://www.cyzgh.org/template/10001/file.jsp?aid=9023>.

[47][48]李薇薇, LISA S. 禁止就业歧视国际标准与国内实践[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 166; 180-181.

[49][53][58]林燕玲. 国际劳工标准与中国劳动法比较研究[M]. 北京: 中国工人出版社, 2015: 8387.

[50]International Labor Organization. Labor standards: Search comments by the supervisory bodies [EB/OL]. [2019-08-15]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3331625:NO.

[51]李健, 张威, 王文珍. 劳动保障监察条例: 立法后评估报告[J]. 中国劳动, 2007(5): 6-10.

[52]穆怀申. 社会保障国际比较[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 386.

[54]共商共建共享劳动世界美好未来三方对话会召开[N/OL]. 工人日报, (2019-04-12)[2019-08-13]. <http://acftu.people.com.cn/n1/2019/0412/c67560-31026043.html>.

[55]International Labor Organization. Labor standards: Ratifications of fundamental conventions by number of ratifications [EB/OL].[2019-08-15]. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F.

[56][57]International Labour Conference, 101st Session, fundamental principles and rights at work: From commitment to action[R/OL].[2019-08-18]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176149.pdf.

[59]International Labor Organization. Assessment of labor provisions in trade and investment arrangements[R]. Geneva: ILO, 2016: 11.

[60]Office of the United States Trade Representative. Bilateral and regional trade agreements[EB/OL].[2019-08-17]. <https://ustr.gov/issue-areas/labor/bilateral-and-regional-trade-agreements>.

[61]林燕玲. TPP中劳动标准对中国劳动关系的影响和对策研究[J]. 中国人力资源开发, 2016(5): 97-106.