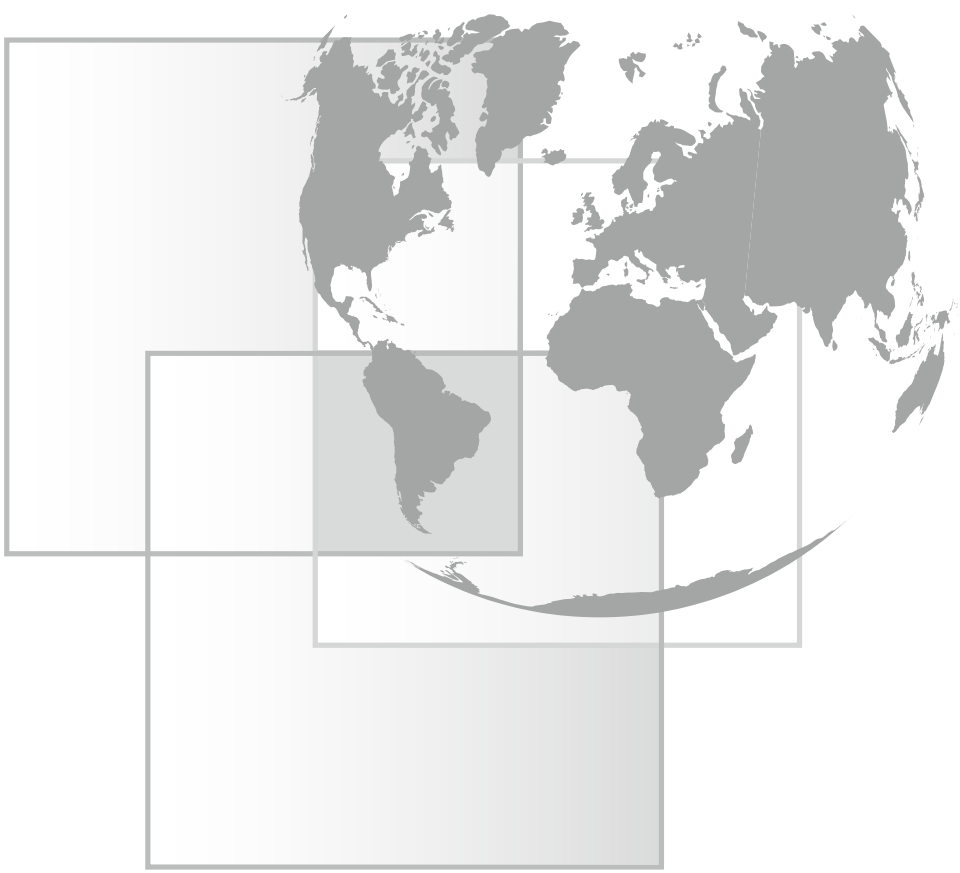
国际
劳工
组织

1919·2019

关于国际劳工公约与建议书的程序手册



2019年百年纪念版

国际
劳工
标准司

国际劳工组织

1919·2019

关于国际劳工公约与建议书的程序手册

国际劳工标准司

国际劳工局　日内瓦

版权©国际劳工组织 2019
2019 年第一次出版

根据世界版权公约第二号议定书的规定，国际劳工局出版物享有版权的保护。然而，如指明出处，可在无授权的情况下进行简短摘录复制。如欲得到复制或翻译的权利，应向国际劳工局出版处(版权和许可证)提出申请，地址：CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或发送电子邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎提出上述申请。

在其他国家的相关复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户可依照为此目的向其颁发的许可证进行复制。请访问网址 www.ifrro.org 联系在贵国的复制权组织。

ISBN 978-92-2-033902-2 (print)
ISBN 978-92-2-033903-9 (Web pdf)
ISBN 978-92-2-034021-9 (epub)

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示任何意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物和数字化产品信息可从以下网站获得：www.ilo.org/publns。

国际劳工局印制，瑞士，日内瓦

目　　录

页　次

导　　言 1

一.　通过国际劳工标准 3

公约与建议书的性质和章程依据 3
将一个项目列入大会议程 3
两次性讨论程序 3
一次性讨论程序 5
审议国际劳工标准 6
修订公约与建议书 6
废除或撤销公约与建议书 6
语　言 7
加以考虑的特殊情况 7
灵活方式 7
作为最低标准的公约与建议书 9
与雇主组织和工人组织协商 9

二.　向主管机关提交 11

章程义务 11
理事会备忘录 12
劳工局的程序 14
与雇主组织和工人组织协商 14
向有代表性的组织送交资料及从其中收到的意见 15
摘　要 15
劳工局的协助 15

三.　批准公约和承担义务 16

程　序 16
提交批准书的格式 16
包括在批准文书中或是伴随批准文书的强制性声明 16
包括在批准文书中或是伴随批准书的任择性声明 17
关于公约范围的任择性声明 18
批准议定书 19
不能允许的保留 20
登记批准和承担义务 20
生　效 20
因批准而产生的义务 20
纳入国内法 20
与雇主组织和工人组织协商 21

目　录

页　次

非本部领土 21
退出国际劳工组织的效力 21
有关批准情况的信息 21

四.　关于已批准公约的报告 22
提交报告的义务 22
提交报告的制度 22
详细报告 25
简化报告 26
处理未提交报告问题 27
与雇主组织和工人组织协商 28
向雇主组织和工人组织送交报告 28
雇主组织和工人组织的意见 28
劳工局要求提交报告的程序 28
摘　要 29

五.　有关未批准的公约的报告和有关建议书的报告——普遍调查 31
就未批准公约提交报告的义务 31
就建议书提交报告的义务 31
联邦国家 31
选择需根据第 19 条提交报告的文书(普遍调查) 31
报告表格 32
劳工局要求提交报告的程序 32
与雇主组织和工人组织协商 32
向雇主组织和工人组织送交报告 32
摘　要 33

六.　有关《1998 年宣言》后续措施的报告 34

七.　监督公约与建议书义务遵守情况的常设机构 35
常设监督机构 35
A．专家委员会 35
B．大会标准实施委员会 37

八.　雇主组织和工人组织的作用 40
向雇主组织和工人组织送交报告和资料 40
与有代表性的雇主组织和工人组织协商 40
递交雇主组织和工人组织的意见 40
参加大会 41

目　录

页　次

九.　解释公约和建议书 42
章程条款 42
国际劳工局的非正式意见 42
监督机构的意见和建议 43

十.　修订公约和建议书 44
修订公约的性质 44
修订公约的方法和效力 44
修订建议书 45

十一. 退出公约 46
退约的条件 46
与雇主组织和工人组织协商 46
送交退约通知书的方式 46
劳工局的程序 47
退约的生效 47

十二. 特别程序 48
A.　有关遵守已批准公约情况的申诉 48
章程条款 48
审查申诉的程序 48
B.　有关遵守已批准公约情况的控诉 49
主要章程条款 49
其他章程条款 50
调查委员会的程序 50
C.　有关侵犯结社自由的控诉 51
1.　理事会结社自由委员会 51
2.　结社自由调查与调解委员会 53

十三. 可从国际劳工局获取的、与国际劳工标准有关的援助 54
国际劳工标准和技术援助 54
非正式咨询服务 54
直接接触 54

目　　录

页　次

附　录

一.　文书范本 57

二.　《国际劳工组织章程》第 22 条规定的常规报告周期 58

三.　根据《国际劳工组织章程》第 22 条提交的简化报告 60

四.　根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交申诉的电子表格范本 61

导　　言

本手册记述了国际劳工组织(劳工组织)内部在通过和实施公约与建议书时所运用的程序。本版手册考虑到了国际劳工局理事会直至其 2018 年 10 月至 11 月的会议对国际劳工标准监督制度决定作出的调整。[1]

编写本手册的首要目的，是通过列出对应遵循程序作出规定的条款和劳工组织内部为执行这些条款所确定的作法，帮助各国政府内负责履行《国际劳工组织章程》中同国际劳工标准有关的条款义务的国家行政机关的官员；另外一个目的在于供工人组织和雇主组织使用，它们在这些程序中发挥着各自的独特作用。

国际劳工局(劳工局)的职能包括向政府以及雇主组织和工人组织的官员提供有关本手册所述程序所有方面的资料和培训。通过在各个地区、国际劳工组织日内瓦总部、国际劳工组织都灵(意大利)国际培训中心和成员国举办的研讨会，以及通过国际劳工标准司的官员和在外地的标准问题专家执行的咨询任务，部分地履行了这一职能。劳工局随时可向各国政府以及雇主组织和工人组织就手册涉及的任何问题提供进一步的说明。国际劳工局发行这本手册，并提供进一步协助和咨询，但其条件是劳工局根据《国际劳工组织章程》并不拥有对《章程》或大会通过的文书进行解释的特殊授权。[2]

国际劳工标准网站(www.ilo.org/normes)载有大量信息和相关文件的链接。特别是，该网站设有国际劳工标准数据库(NORMLEX)，该数据库汇集了关于劳工组织标准体系的信息(如标准清单、关于批准和报告义务的信息、劳工组织监督机构的评论等)，以及关于国家劳工立法的信息。

[1] 见理事会文件 GB.334/INS/5、GB.332/INS/5 及 GB.334/INS/PV。

[2] 见本手册第八章。

一. 通过国际劳工标准

公约与建议书的性质和章程依据

1. 公约是一旦批准就产生法律义务的文书。建议书不供批准，而是作为政策、立法和实践的指导。这两类文书都由国际劳工大会通过，[1]《章程》第 19 条规定：

> 1．如大会已决定采纳关于议程中某一项目的提案时，大会需决定这些提案应采取的形式：(a)国际公约；或(b)建议书，以适应所涉及的事项或其某个方面在当时不适于或不适宜制定公约的情况。
>
> 2．无论公约或建议书，大会在进行最后表决时，都必须经出席代表的三分之二多数票通过。

将一个项目列入大会议程

2. 大会议程由理事会决定(《章程》，第 14 条)。在特别紧急或其他特殊情况下(例如，如果所审议的是一份议定书草案，就属此种情况)，理事会可决定将该议题提交给大会，以便进行一次性讨论(《议事规则》，第 34 条第 5 款)；但在其他情况下，将进行两次性讨论(即在大会的两届会议上讨论)(《议事规则》，[2] 第 34 条第 4 款)。理事会还可决定将某个问题提交给技术性预备会议(《章程》，第 14 条第 2 款；《议事规则》，第 34 条第 3 款和第 36 条)。经出席大会代表的三分之二多数票赞成，大会本身也可决定将某个议题列入下届会议议程(《章程》，第 16 条第 3 款)。

两次性讨论程序

3. 两次性讨论有以下几个阶段：[3]

(a) 劳工局就各国的法律和实践编写一份报告，并附上一份调查问卷。报告和调查问卷要求各国政府在最终形成其答复之前同最有代表性的雇主组织和工人组织协商，并至迟在大会有关会议开幕前 18 个月送达各国政府(《议事规则》，第 39 条第 1 款)。

[1] 在偶尔情况下是议定书，它部分地和有选择地修订或修正先前的公约。

[2] 《国际劳工大会议事规则》，并加进了《理事会议事规则》的有关规定。

[3] 本程序中各个阶段的正常时限在下列情况下可以变更：将问题列入议程的时间离第一次讨论这个问题的大会开幕之日前不足 18 个月；或是有关的两届大会间隔时间不足 11 个月(《议事规则》，第 39 条第 5 款和第 8 款)。

(b) 为在报告中得到反映，政府的答复必须至迟在大会有关会议开幕前 11 个月送达劳工局(见《议事规则》，第 39 条第 2 款)；对于联邦国家和有必要将调查问卷译成本国语言的国家而言，如有关政府提出要求，应将用于准备答复的时间由 7 个月延长到 8 个月。

(c) 在所收到的答复的基础上，劳工局再准备一份报告，说明大会要审议的主要问题。此报告通常需至迟在大会有关会议开幕前 4 个月送达各国政府(《议事规则》，第 39 条第 3 款)。

(d) 这些报告由大会——通常是在委员会中——审议；如果大会决定该问题适宜于制定一项公约或建议书，则通过若干结论，决定将这一问题列入其下届会议的议事日程，或是要求理事会将其列入以后某一届大会的议程(《议事规则》，第 39 条第 4(a)和(b)款)。

(e) 根据政府答复和大会的第一次讨论，劳工局起草公约或是建议书，并在大会该届会议闭幕后至迟在 2 个月之内将其送达各国政府(《议事规则》，第 39 条第 6 款)。[4]

(f) 政府再次被要求同雇主组织与工人组织协商，并有 3 个月时间来提出修正意见和作出评论(《议事规则》，第 39 条第 6 款)。

(g) 根据政府的再次答复，应将一份包括有公约或建议书的修正案文的最后报告至迟在讨论这些公约或建议书的大会会议开幕前 3 个月送达各国政府(《议事规则》，第 39 条第 7 款)。

(h) 大会应决定是否将劳工局起草的公约或建议书作为第二次讨论的基础，并应决定如何审议它们——通常首先由委员会审议。公约或建议书的每一条款都要逐条提交大会通过，所通过的草案要交付起草委员会，以便起草最后文本。[5] 起草委员会批准的文书文本要提交大会，根据《章程》第 19 条由大会通过(见上文第 1 段，和《议事规则》，第 40 条)。

(i) 如果大会否决委员会报告中所载的公约，可以将其再次交付委员会，以便将其改为一项建议书(《议事规则》，第 40 条第 6 款)。

[4] 如果两届大会相隔的时间不足 11 个月，理事会或其负责人可以批准一项缩短间隔的计划(《议事规则》，第 39 条第 8 款)。劳工局在要求政府就拟议公约和建议书提出其评论的同时，应同联合国和其他专门机构就是否有任何拟议条款影响其活动的问题进行协商，并将它们的任何评论连同政府的答复一起提交大会(《议事规则》，第 39 条(乙))。

[5] 见《议事规则》，第 6 条。

(j) 如公约在最后表决时未能达到三分之二的必要多数，而是取得了简单多数，大会应决定是否将其交付起草委员会，以便重新起草为一项建议书(《议事规则》，第 41 条)。

一次性讨论程序

4. 一次性讨论有以下几个阶段：[6]

(a) 劳工局就各国的法律和实践编写一份简要报告，附上为起草公约或建议书而拟定的调查问卷，[7] 并至迟在大会有关会议开幕前 18 个月送达各国政府。应要求政府同最有代表性的雇主组织与工人组织协商(《议事规则》，第 38 条第 1 款)。[8]

(b) 政府的答复必须至迟在大会有关会议开幕前 11 个月送达劳工局(《议事规则》，第 38 条第 1 款)。

(c) 根据政府的答复，应将一份包括有公约或建议书[9] 案文的最终报告至迟在大会会议开幕前 4 个月送达各国政府(《议事规则》，第 38 条第 2 款)。

(d) 如果已由技术性预备会议审议过这一问题，根据理事会的决定，劳工局可以：或是向政府送交一份简要报告和调查问卷(见上文(a)和(b)段)；或是根据技术性预备会议的工作，起草一份最终报告(见上文(c)段；《议事规则》，第 38 条第 4 款)。

(e) 按一次性讨论程序最后审议并通过公约和建议书时遵循上文第 3(h)至(j)段所述程序。

[6] 这一程序中各个阶段的正常时限在下列情况下可以变更：将问题列入议程时离第一次讨论这一问题的大会会议开幕之日前不足 26 个月，理事会或其负责人可以批准一项缩短间隔的计划(《议事规则》，第 38 条第 3 款)。

[7] 或是一项议定书。

[8] 在要求政府就拟议公约和建议书提出其评论的同时，劳工局要同联合国和其他专门机构就是否有任何拟议条款影响其活动的问题进行协商，并将它们的任何评论连同政府的答复一起提交大会(《议事规则》，第 39 条(乙))。

[9] 或是议定书。

审议国际劳工标准

5. 标准审议机制三方工作组于 2015 年成立，其职责是审议国际劳工标准，确保标准体系强劲有力且能够回应不断变化的劳动世界格局，以便保护工人，并考虑到可持续企业的需求。[10] 其初步工作计划包含 235 项国际劳工标准，[11] 其中 68 项标准被提交给为处理有关《2006 年海事劳工公约》的事宜而成立的特别三方委员会。[12] 根据其职责范围，标准审议机制三方工作组应对国际劳工标准进行审议，以便就以下方面向理事会提出建议：[13]

(a) 所审议标准的地位——包括现代标准、需修订的标准、过时标准以及其他可能的类别；

(b) 查找在覆盖方面的差距，包括需制订新标准的问题；

(c) 视情况而定，切实可行并设有时限的后续行动。

修订公约与建议书[14]

6. 《议事规则》第 43 条至第 45 条分别规定了修订公约和建议书的程序。然而，它们同上文第 3 段和第 4 段所述程序在实质上是相同的，在实践中参照的是《议事规则》中的相同条款。

废除或撤销公约与建议书

7. 大会第 85 届会议(1997 年 6 月)通过了对劳工组织《章程》的修正案，对第 19 条增添了第 9 款；还通过了对《大会议事规则》的修正案(对《议事规则》增加了新的第 11 条和新的第 45 条(乙))。“如果公约已失去了其目的或不再对实现本组织目标做出有益贡献时”，该项公约便被视为过时(《章程》第 19 条第 9 款)。[15] 废除程序适用于

[10] 见标准审议机制三方工作组职责范围：理事会文件 GB.325/LILS/3。

[11] 请注意：标准审议机制三方工作组初步工作计划中包含 231 项文书，在该工作组第二次会议上修改为包含 235 项文书。

[12] 理事会文件 GB.326/LILS/3/2。

[13] 标准审议机制三方工作组职责范围第 9 段。

[14] 另见本手册第九章。

[15] 另见《理事会议事规则》第 5.4 节，其中规定了将有关废除或撤销文书的项目列入大会议程的程序。

生效的公约。撤销程序适用于未生效的公约，也适用于建议书。废除和撤销有同样的程序保障，具有同样的法律效力，即从国际劳工标准体系中删除有关标准。[16]

语　言

8. 通过的法文和英文文本是公约和建议书[17]的作准文本。劳工局可以提供正式译文，由有关政府考虑是否以此为准(《议事规则》，第 42 条)。

加以考虑的特殊情况

9. 《章程》第 19 条还规定：

> 3．大会在草拟普遍适用的公约或建议书时，应适当考虑到，在某些国家中，因气候条件、产业组织发展不完善或其他特殊情况而使产业条件有很大差异，并应提出它认为需要的变通办法，以适应此类国家的情况。

为此，劳工局根据上述第 3 段和第 4 段准备的有关法律和实践的报告和调查问卷，要求政府指出可能给实际实施拟议文书带来困难的本国特殊情况；并就解决这一问题的途径提出建议。出席大会的雇主、工人和政府代表，也可以提请注意起草新标准时应加以考虑的本国特殊情况。

灵活方式

10. 大会使用了不同手段，以保证国际劳工标准的灵活性。例如：

(a) 为指定国家拟定变通标准的条款。[18] 大会近来没有使用此种方式；

(b) 通过一项拟定各种原则的公约，并辅之以(或是以后补充)一项建议书，就实施的技术性和实用性细节提出指导；

(c) 用一般的措词——例如，确定社会政策的目标——界定标准，从而将实施方法(法律、法规、集体协议等)留待国家的条件和惯例去加以确定——通常是在同雇主组织与工人组织协商之后；

[16] 关于废除和撤销特定文书的信息，见 NORMLEX 数据库。

[17] 和议定书。

[18] 例如，见《1919 年(工业)工时公约》(第 1 号)第 9 条至第 13 条。

(d) 将公约分成若干部分或是若干条款，批准时只需接受其中某些部分或是某些条款的义务，从而能够随着社会立法的发展和实施能力的加强，今后逐步扩大义务的范围；[19]

(e) 将公约分成若干供选择的部分，根据所接受的部分，义务的范围或等级有所不同；[20]

(f) 允许(有时是临时的)一些国家接受所规定的较低标准的条款，例如，那些在批准前没有有关这一问题的立法的国家，或是经济或行政管理或医疗设施发展不充分的国家；[21]

(g) 允许将例如特定类别的职业或企业，或是人口稀少或不发达地区排除在外的条款；[22]

(h) 允许单独接受涉及特定经济部门就业人员义务的条款；[23]

(i) 以提及“最新版本”参考著作或以根据当前知识使某问题得到不断审议的方式立意要同医学科学发展保持一致的条款；[24]

(j) 通过某公约的一项任择议定书，而使公约本身的批准更具灵活性，或扩大公约的义务；[25]

(k) 通过引入可供选择的更加现代的义务的方式而对某项早期公约作部分修订的公约条款，而同时该公约未经修订的版本仍可接受批准。[26]

[19] 例如，见《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)第 2 条。

[20] 例如，见《1949 年收费职业介绍所公约(修订本)》(第 96 号)第 2 条。

[21] 例如，见《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)第 2 条。

[22] 例如，见《1949 年保护工资公约》(第 95 号)第 17 条。

[23] 例如，见《1957 年(商业和办公室)每周休息公约》(第 106 号)第 3 条。

[24] 例如，见经修正的《2006 年海事劳工公约》导则 B4.1.1 第 2 款。

[25] 例如，见《〈1958 年种植园公约〉的 1982 年议定书》和《〈1947 年劳动监察公约〉的 1995 年议定书》。

[26] 例如，见《1992 年(雇主破产)保护工人债权公约(第 173 号)》第 3 条第 6 款和第 7 款。

作为最低标准的公约与建议书

11. 《章程》第 19 条还规定：

> 8．无论如何不得认为大会制定任何公约或建议书，或任何成员国批准任何公约，可以影响保证有关工人享受较公约或建议书所规定的更为优越的条件的任何法律、裁决书、常规或协议。

与雇主组织和工人组织协商

12. 除上文第 3 段和第 4 段提到的《国际劳工大会议事规则》的规定外，《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号) 第 5 条第 1(a)款和《1976 年(国际劳工组织活动)三方协商建议书》(第 152 号) 第 5(a)段还规定，应当就政府对有关列入大会议事日程项目的调查问卷的答复和政府对供大会讨论的拟议文本的意见，同雇主和工人的代表协商。

行动日程表——通过公约和建议书

（本日程表所述的是两次性讨论的程序，如果是一次性讨论，将予以简化）

日　期	国际劳工组织的行动	国家行政机关的行动
11 月(第 1 年)和 3 月(第 2 年)	国际劳工局理事会审议和决定第 4 年的国际劳工组织大会议事日程	
11-12 月(第 2 年)	国际劳工局送发有关法律和实践的报告，附有有关可能的新的文书内容的调查问卷	就答复与雇主组织和工人组织协商(《大会议事规则》第 38 条和第 39 条和——对第 144 号公约缔约国来说——第 144 号公约)
6 月 30 日(第 3 年)之前		起草对调查问卷的答复，并最迟于 6 月 30 日(第 3 年)之前送交国际劳工局
1-2 月(第 4 年)	国际劳工局送发对答复所作分析的报告，附有拟议结论	准备大会讨论时的立场
6 月(第 4 年)	国际劳工大会——对项目进行第一次讨论	酌情参与技术委员会的工作
8-9 月(第 4 年)	国际劳工局送发根据第一次讨论起草的案文草案	就评论与雇主组织和工人组织协商(《大会议事规则》第 38 条和第 39 条和——对第 144 号公约缔约国来说——第 144 号公约)
11 月 30 日(第 4 年)之前		最迟于 11 月 30 日(第 4 年)之前向国际劳工局送交评论
2-3 月(第 5 年)	国际劳工局送发根据所收到的评论修改的案文	准备大会讨论时的立场
6 月(第 5 年)	国际劳工大会——第二次讨论并通过	酌情参与技术委员会的工作

二. 向主管机关提交

章程义务

13. 任何国家，只有通过一项经国际劳工局总干事正式登记的批准书，公约才能在该国生效。然而，所有成员国均有义务将公约和建议书[27]提交国家主管机关。《章程》第 19 条的有关规定如下：

5．关于公约：

(a) 公约将送交各成员国以备批准；

(b) 各成员国保证至迟在大会闭幕后一年内，或因特殊情况不能在一年内办理的，则应尽早但无论如何不得迟于大会闭幕十八个月内，将公约提交主管机关，以便制定法律或采取其他行动；

(c) 成员国须将其依照本条提交公约至上述主管机关方面所采取的措施，随同有关主管机关本身及其所采取行动的详细情况，通知国际劳工局局长(总干事)；

……

6．关于建议书：

(a) 建议书将送交各成员国考虑，以便通过国家立法或其他方法予以实施；

(b) 各成员国保证至迟在大会闭幕后一年内，或因特殊情况不能在一年内办理的，则应尽早但无论如何不得迟于大会闭幕十八个月内，将建议书提交主管机关，以便制定法律或采取其他行动；

(c) 成员国须通知国际劳工局局长(总干事)它已依照本条规定采取何种措施，将该建议书提交上述主管机关，并将有关主管机关本身及其所采取行动的详细情况一并通告；

……

7．关于联邦国家，须适用下列规定：

(a) 如联邦政府认为，根据其宪法制度，公约和建议书宜由联邦采取行动的，则联邦国成员的义务与非联邦国成员的相同；

(b) 如联邦政府认为，根据其宪法制度，公约和建议书的全部或部分宜由其组成的各邦、各省或各州采取行动，而不由联邦采取行动，则联邦政府须：

(i) 至迟在大会闭幕后十八个月内，根据联邦宪法和有关邦、省或州的宪法作出有效安排，将该公约和建议书送交有关邦、省或州的适当的机关，以便制定法律或采取其他行动；

[27] 和议定书，由于其构成对公约的部分修订，因此可被视同于公约。

(ii) 在取得有关邦、省或州政府同意的情况下，安排联邦同邦、省或州主管机关之间的定期协商，以便在联邦之内促进协调行动，使该公约和建议书各条款生效；

(iii) 通知国际劳工局局长(总干事)它已依照本条规定采取何种措施，将该公约和建议书提交各邦、省或州的适当的机关，并将有关主管机关本身及其所采取行动的详细情况一并通告。[28]

……

理事会备忘录

14. 为了促进政府以统一形式提交有关为遵守上文第 12 段提到的规定所采取措施情况的资料，理事会通过了一项《关于向主管机关提交公约和建议书义务备忘录》。2005 年 3 月理事会通过了备忘录的修订本。[29]《备忘录》陈述了《章程》的有关条款，摘录了实施公约与建议书专家委员会和大会标准实施委员会报告中旨在阐明提交的目的与目标、该义务的性质和对资料的一系列要求等方面的内容。还陈述了在向国家主管机关提交大会通过文书的义务方面应进行的三方协商。《备忘录》[30] 的内容如下：

I. 提交的目的与目标

(a) 提交的主要目的是推动实施公约和建议书的国内措施。此外，对于公约，本程序还旨在推动批准。

(b) 在公约或建议书方面，政府完全有自由建议任何他们认为适当的行动。提交的目的是鼓励各成员国对大会通过的文书做出迅速而负责的决定。

(c) 提交义务是国际劳工组织标准体系的一项基本内容。本义务的一个目标过去是、现在仍然是：通过向议会机关提交大会所通过文书的方式使公众知晓这些文书。

(d) 提交义务加强了本组织与主管机关的关系并鼓励了国家一级的三方对话。

II. 主管机关的性质

(a) 主管机关是指根据国家宪法有权制定法律或采取其他行动来实施公约和建议书的机关。

(b) 国家主管机关通常应是立法机关。

(c) 如根据成员国宪法，立法权由行政机关掌握，即使在这种情况下，如存在一个审议机关，安排该审议机关审查大会通过的文书是符合《国际劳工组织章程》第 19

[28] 另外，《章程》第 35 条第 4 款规定：“如公约事项属于非本部领土自治权力范围，负责该领土国际关系的成员国，应尽快将该公约送交该领土的政府，以便由该政府制定法律或采取其他行动……”。

[29] 理事会文件 GB.292/LILS/1(Rev.)和 GB.292/10(Rev.)，附录一。

[30] 《关于向主管机关提交公约和建议书义务备忘录》，国际劳工组织，日内瓦，2005 年。

条规定和惯例的精神的。在审议大会中的讨论，或至少该大会的情况，在全面审查某问题并可能改进旨在实施大会通过文书的国内措施方面，可构成一个重要因素。如是公约，则可能导致批约决定。

(d) 如果没有议会机关，通报协商机关也可对大会讨论的问题进行全面审查。这一过程可确保这些文书在公众中广泛传播，这是提交义务的目标之一。

III. 提交义务的范围

(a) 《章程》第 19 条规定了须无一例外地将大会通过的所有文书提交给主管机关的义务，在这方面，公约和建议书没有任何区别。

(b) 在向主管机关提交公约和建议书时，政府在所提建议的性质方面和对大会通过的文书应采取的适当落实措施方面有完全的自由。提交文书的义务并不意味着有建议批准公约或接受建议书的任何义务。

IV. 提交的形式

(a) 既然《章程》第 19 条是以获得主管机关的决定为明确目的，则向这些机关提交公约和建议书之时，应始终伴有或是追加一份说明或建议，就针对这些文书所应采取的行动，阐明政府的观点。

(b) 应谨记的要点是：(a) 在向立法机关提交公约和建议书之时或是在此之后，政府应要么指出为实施这些文书而可能采取何种措施，要么建议不应采取行动或应推迟做出决定；(b) 应当有机会在立法机构内就如何处理这一问题进行辩论。

V. 时　限

(a) 为使国家主管机关能及时了解在国际一级通过的可能需要由各成员国采取行动以便在国家一级实施的标准的最新情况，提交工作应尽早完成，且无论如何均应在《章程》第 19 条规定的时限内完成。

(b) 根据《章程》第 19 条的正式规定，向主管机关提交大会通过的文书必须在大会闭幕后一年内完成，或在特殊情况下，不得迟于大会闭幕后十八个月内完成。这一规定不仅适用于非联邦国家，也适用于联邦国家；如是联邦国家，十八个月的期限只适用于联邦政府认为宜由各组成邦、省或州采取行动的公约和建议书。为能确认成员国已遵守了规定时限，委员会认为在向总干事提交的函件中应注明将大会的决定提交主管机关的日期。

VI. 联邦国家的义务

关于联邦国家，委员会希望指出，根据《章程》第 19 条第 7(b)(i)款的规定，凡认为“宜由”各组成邦、省或州采取行动时，政府必须作出有效安排，将大会通过的公约和建议书送交各组成邦、省或州的“适当的机关”，以便制定法律或采取其他行动。

VII. 三方协商

(a) 已批准《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)的国家，必须就提交大会通过的文书时向主管机关提出的建议进行有效协商(第 144 号公约第 5 条第 1(b)款)。

(b) 必须事先与有代表性的雇主组织和工人组织协商。使协商有效的前提条件是，在政府做出最终决定之前，雇主代表和工人代表有充分的时间提早掌握形成其意见所必需的一切要素。

(c) 未批准第 144 号公约的成员国可参考该公约的有关规定以及《1976 年(国际劳工组织活动)三方协商建议书》(第 152 号)的有关规定。

(d) 将要求有代表性的雇主组织和工人组织独立地表述他们针对新文书拟采取的行动方面的观点。提交程序的完成之时是政府机关、社会伙伴和议员之间进行对话的重要契机。

VIII. 向有代表性的雇主组织和工人组织送交资料

(a) 根据《章程》第 23 条第 2 款，向总干事送交的有关向主管机关提交情况的资料，也必须送交有代表性的雇主组织和工人组织。

(b) 该条款的目的是使有代表性的雇主组织和工人组织能够就针对有关文书已采取或将采取的行动表达自己的意见。

劳工局的程序

15. (a) 大会通过公约和建议书后，要立即以信件或电子邮件的形式将其副本送交各国政府，并提请注意《章程》第 19 条规定的提交义务。送交时应附上《理事会备忘录》。同版文件的副本亦要送交最具代表性的雇主组织和工人组织。

(b) 在通过该文书的大会闭幕一年后，要向所有未提供所要求资料的政府发送一份催询信件。

(c) 在大会有关会议闭幕 18 个月之后，对依然未提供所要求资料的政府，再发送一份催询信件。

(d) 根据专家委员会的要求，劳工局在收到有关向主管机关提交文书情况的资料时，要检查是否提供了《理事会备忘录》中要求提供的资料和文件，其中包括对专家委员会所提的任何意见或直接询问或大会委员会意见的答复。若未送交这些资料和文件，作为常规行政管理步骤，劳工局将要求有关政府寄送所要求的资料。其后由相关监督机构对所提供的资料进行审议。

与雇主组织和工人组织协商

16. 第 144 号公约第 5 条第 1(b)款和第 152 号建议书第 5(b)段要求，就向主管机关提交公约和建议书时提出的建议，与雇主组织和工人组织的代表进行协商。经修订的《备忘录》结尾的调查问卷第五节要求有关政府指明是否进行了预先协商，如适用，还应指明这些协商的性质和范围。

向有代表性的组织送交资料及从其中收到的意见

17. 《章程》第 23 条第 2 款规定，所有政府必须向最具代表性的雇主组织和工人组织送交根据第 19 条所提供资料的副本。此外，根据《理事会备忘录》结尾的调查问卷第六节的要求，政府应向劳工局说明已向哪些组织送交了资料副本。《备忘录》还要求政府说明从雇主组织或工人组织收到的关于对所提交文书已采取和拟采取的落实措施的任何意见。

摘　要

18. 《章程》第 23 条第 1 款规定，根据第 19 条所提供资料的摘要须提交下届大会。该摘要载于报告三(A 部分)的附录四、附录五和附录六中。

劳工局的协助

19. 若提出要求，政府和有代表性的雇主组织和工人组织可从国际劳工局获取说明其他国家履行提交义务方法的资料和样本文件。

行动日程表 — 向主管机关提交公约、议定书和建议书

日期	国际劳工组织的行动	国家行政机关的行动
8 月	国际劳工局送发新通过的标准，并附有关于向主管机关提交义务的《理事会备忘录》	研究文书并与国家立法和惯例作比较。第 144 号公约的缔约国：就拟提出的建议与雇主组织和工人组织协商
		编写文件，概述所采取的进一步国家行动(如适宜)以及可能批准公约的立场和建议
至次年 6 月(或在特殊情况下，延至 12 月)		于次年 6 月(或在特殊情况下，延至 12 月)前，提交至主管立法机关
		根据《理事会备忘录》中的调查问卷，就为向主管机关提交文书而采取的措施向国际劳工局提交报告。向雇主组织和工人组织送交报告副本

三. 批准公约和承担义务

程 序

20. 《章程》第 19 条规定：

5.

……

(d) 成员国如获主管机关同意，应将公约的正式批准书送交局长(总干事)，并采取必要的行动，使该公约各条款发生效力。

提交批准书的格式 [31]

21. 在提交批准书的格式方面，《章程》没有规定具体要求。各国有其自己的宪法规定和惯例。然而，为了予以登记，批准文书必须：

(a) 明确指出要批准的公约；

(b) 是原件(纸质原件不得是传真件或复印件)，并由有权代表国家的人员(如国家元首、总理/首相、负责外交事务或劳工事务的部长)签字；

(c) 明确表明政府的意向，即国家应受有关公约的约束，并保证履行公约的条款，最好明确提及《国际劳工组织章程》的第 19 条第 5(d)款。

> 批准书概须送交劳工组织总干事，以便使批准在国际法中生效。如果没有这样做，则可能出现的情况是一项公约被一个国家认为在其国内法律制度中已得到“批准”，但这在国际法律制度中将不具有效力。因此，一份批准书可包含以下声明：“……政府特此批准……公约，并承诺根据《章程》第 19 条第 5(d)款的规定履行这方面的义务”。

包括在批准文书中或是伴随批准文书的强制性声明

22. 有几项公约要求作出声明，此种声明可以包括在批准文书中，或是放在伴随文件中。如果劳工局没有收到此种声明，批准文书就不能予以登记。在某些情况下，强制性声明将界定所承担义务的范围，或作其他重要说明。在所有这些情况下，在准备批准文书和在批准文书中列入或附上必要说明之前，声明的实质内容必须加以考虑。开放供批准的此种公约如下：

[31] 文书范本见附录一。

(i) 《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，第 2 条(b)款；

(ii) 《1960 年辐射防护公约》(第 115 号)，第 3 条第 3(c)款；

(iii) 《1962 年(社会保障)同等待遇公约》(第 118 号)，第 2 条第 3 款；[32]

(iv) 《1965 年(井下作业)最低年龄公约》(第 123 号)，第 2 条第 2 款；

(v) 《1967 年残废、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)，第 2 条第 2 款；

(vi) 《1970 年带酬休假公约(修订本)》(第 132 号)，第 3 条第 2 款和第 3 款及第 15 条第 2 款；

(vii) 《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)，第 2 条；

(viii) 《1985 年劳动统计公约》(第 160 号)，第 16 条第 2 款；

(ix) 《1992 年(雇主破产)保护工人债权公约》(第 173 号)，第 3 条第 1 款；

(x) 《2000 年生育保护公约》(第 183 号)，第 4 条第 2 款；

(xi) 经修正的《2006 年海事劳工公约》，标准 A4.5 第 10 款。

包括在批准文书中或是伴随批准书的任择性声明

23. 对有些公约(和议定书)来说，只有在批准国希望利用所允许的排除在外、例外或是变通的情况下，才需要有一项声明。在此种情况下，该项声明必须包括在批准文书中或是作为批准文书的附件：如果劳工局收到了批准文书但没有任何限制性声明，将按批准书的现状予以及时登记；这样就不再能利用所允许的排除在外、例外或是变通。开放供批准的此种公约有：

(i) 《1946 年(工业)未成年人体格检查公约》(第 77 号)，第 9 条第 1 款；

(ii) 《1946 年(非工业部门就业)未成年人体格检查公约》(第 78 号)，第 9 条第 1 款；

[32] (a) 成员国在批准这一公约时，还应当根据第 2 条第 1 款的规定，向劳工局送交一份确认书，确认在它正准备承担公约义务的一种或多种社会保障类别中已有“适用于居住在其境内的本国国民的有效实施的立法”。如果通知进一步承担第 2 条第 4 款规定的义务，应送交一份类似的确认书。(b) 承担公约义务涉及的任何社会保障种类且有立法规定提供第 2 条第 6(a)或(b)款提到类型的津贴的成员国在向劳工局提交批准书时，必须提交一份说明此种津贴的声明。根据第 2 条第 7 款，在随后的任何通知承担公约中第 2 条第 4 款规定的义务时，应当作出一项类似的声明，或在有关立法通过后三个月内做出。尽管此类声明是强制性的，其目的是提供资料，不作这样的声明，并不使批准或通知无效。

(iii) 《1946年(非工业部门就业)未成年人夜间工作公约》(第79号)，第7条第1款；

(iv) 《1947年劳动监察公约》(第81号)，第25条第1款；《1995年议定书》，第2条第1款；

(v) 《1948年(工业)未成年人夜间工作公约(修订本)》(第90号)，第7条第1款；

(vi) 《1949年就业移民公约(修订本)》(第97号)，第14条第1款；

(vii) 《1952年社会保障(最低标准)公约》(第102号)，第3条第1款；

(viii) 《1957年(商业和办事处所)每周休息公约》(第106号)，第3条第1款；

(ix) (a)《1958年种植园公约》(第110号)，第3条第1(b)款；

(b)《第110号公约的议定书》，第1条；

(x) 《1963年机器防护公约》(第119号)，第17条第1款；

(xi) 《1964年工伤津贴公约》(第121号)，第2条第1款，第3条第1款；

(xii) 《1967年残废、老年和遗属津贴公约》(第128号)，第4条第1款，第38条，第39条；

(xiii) 《1969年医疗和疾病津贴公约》(第130号)，第2条第1款，第3条第1款，第4条第1款；

(xiv) 《1973年最低年龄公约》(第138号)，第5条第2款；

(xv) 《1975年移民工人(补充规定)公约》(第143号)，第16条第1款；

(xvi) 《1977年工作环境(空气污染、噪音和振动)公约》(第148号)，第2条；

(xvii) 《1979年(公路运输)工时与间休公约》(第153号)，第9条第2款；

(xviii) 《1988年促进就业和失业保护公约》(第168号)，第4条第1款，第5条第1款和第2款；

(xix) 《1992年(雇主破产)保护工人债权公约》(第173号)，第3条第3款；

(xx) 《2003年海员身份证件公约(修订本)》(第185号)，第9条。

关于公约范围的任择性声明

24. 在上文第21段和第22段提到的所有情形中，已利用限制公约实施范围这种选择的成员国，以后可以修改、取消或撤回此种限制：可根据各公约的情况，通过在根据

《章程》第 22 条要求提交的报告中再作一项废除声明、通知或陈述的方式做到这一点。另外，下列公约规定，有关国家可以在批准之时，也可以在今后任何时间作出扩大公约实施范围的声明：[33]

(i) 《1969 年(农业)劳动监察公约》(第 129 号)，第 5 条第 1 款；

(ii) 《1976 年海员带酬年休假公约》(第 146 号)，第 2 条第 4 款、5 款和第 6 款；

(iii) 《1991 年(旅馆和餐馆)工作条件公约》(第 172 号)，第 1 条第 2 款和第 3 款；

(iv) 《〈1976 年商船(最低标准)公约〉(第 147 号) 的 1996 年议定书》，第 3 条；

(v) 《1995 年矿山安全与卫生公约》(第 176 号)，第 2 条；

(vi) 《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)，第 2 条第 5 款；

(vii) 《2000 年生育保护公约》(第 183 号)，第 2 条第 3 款；

(viii) 《2001 年农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)，第 3 条；

(ix) 《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)，第 3 条。

批准议定书

25. 议定书是对一项公约进行部分修订的一种文书。它供已受该公约约束或同时批准公约并受其约束的国家批准。大会迄今通过的所有议定书中有两项议定书分别有效地为两项公约带来了更大的灵活性。它们是：

(i) 《〈1948 年(妇女)夜间工作公约(修订本)〉(第 89 号) 的 1990 年议定书》；

(ii) 《〈1958 年种植园公约〉(第 110 号) 的 1982 年议定书》。

以下四项议定书扩大了相应公约的义务：

(iii) 《〈1947 年劳动监察公约〉(第 81 号) 的 1995 年议定书》；

(iv) 《〈1976 年商船(最低标准)公约〉(第 147 号) 的 1996 年议定书》；

(v) 《〈1981 年职业安全与卫生公约〉(第 155 号) 的 2002 年议定书》；

(vi) 《〈1930 年强迫劳动公约〉(第 29 号) 的 2014 年议定书》。

[33] 这不包括某成员国的确定活动尽管没有正式声明的规定却可产生扩大公约义务效果的情形，譬如第 111 号公约第 1 条第 1(b)款的情形。

不能允许的保留

26. 公约包含有各种各样的保证其灵活性的条款(见上文第 8 段和第 9 段)，其中包括一些专门能让批准国限制或限定批准所要承担的义务的条款(第 21 段至第 24 段)。然而，除对公约义务明确规定的那些限制外，任何限制都是不允许的(即无保留)。

登记批准和承担义务

27. 所有公约的最后条款都含有总干事登记批准书、将批准情况通知所有成员国以及根据《联合国宪章》第 102 条将详细情况通报联合国秘书长供其登记的规定。所有批准要向理事会报告，并在《正式公报》上发表，以通知成员国。对上文第 21 段至第 24 段提到的声明及承担或变更义务的其他行为，以同样的方式处理。

生　效

28. 每项公约都包括一项关于公约如何生效的条款。自 1928 年以来，在绝大多数情况下，公约是在第二份批准书登记之日起 12 个月后生效；此后，对每个国家而言，公约是在其批准之日起 12 个月后生效。几项海事公约和某些其他公约有不同的规定。例如，《2006 年海事劳工公约》必须获得船舶总吨位合计占世界总量 33%的至少 30 个成员国批准后方可生效。公约生效之前，在国际法中没有效力。

因批准而产生的义务

29. 《章程》第 19 条第 5(d)款规定的义务，是“采取必要的行动，使(已批准的公约)各条款发生效力”。[34] 这意味着保证在实践中加以实施，并以法律或符合各国惯例的其他手段(如法庭判决、仲裁裁决书或集体协议)予以落实。

纳入国内法

30. 在某些国家，宪法将国内法的效力赋予已批准的公约。在此种情况下，依然有必要采取专门措施：

(a) 消除公约条款与早先的国家法律和实践之间的抵触之处；

(b) 实施非自动生效的公约条款(例如，要求以国家法律或法规就某些问题作出规定或是由主管机关加以确定或需要作出专门行政管理安排的条款)；

[34] 另见根据《章程》第 22 条提交报告的义务(下文第 35 段至第 46 段)。关于通过退约程序终止对已批准公约的义务，见下文第 79 段至第 83 段。

(c) 凡适宜时，规定处罚措施；

(d) 确保将公约已纳入国内法的情况通报所有有关人员和机关(例如，雇主、工人、劳动监察人员、法院、法庭、其他管理机构)，而且必要时给予指导。

与雇主组织和工人组织协商

31. 第 152 号建议书第 5(c)段规定，要按国家惯例，就制定与落实立法措施或其他措施实施公约(特别是已批准公约)和建议书的事宜，与雇主组织和工人组织的代表进行协商。这一规定特别适用于为实施有关与雇主和工人的代表协商与合作的条款而采取的措施。

非本部领土

32. 《章程》第 35 条规定，由负责非本部领土对外关系的成员国，作出将公约适用于非本部领土的声明。

退出国际劳工组织的效力

33. 《章程》第 1 条第 5 款(最后一句)规定：

> ……如该成员国曾批准某项国际劳工公约，其退出组织不应影响在公约规定期限内公约本身的或有关的义务继续有效。

有关批准情况的信息

34. 在劳工局的网站上可查阅有关批准和废除公约情况的定期更新信息(NORMLEX 数据库)。

四. 关于已批准公约的报告

提交报告的义务

35. 《章程》第 22 条规定：[35]

> 各成员国同意就其参加的公约中各项规定的实施所采取的措施向国际劳工局提出年度报告。此种报告应按理事会要求的格式和具体项目编写。

提交报告的制度

36. 历年来，[36] 理事会就提交第 22 条所要求的报告批准了以下安排：

(a) 报告的种类。在以下情况下，应按国际劳工局理事会为每项公约批准的报告表格起草详细报告：[37]

(i) 一项公约在特定国家生效后，应于次年提交首份详细报告；

(ii) 在实施一项已批准公约中如有重大变化(例如，通过了实质性的新立法或出现影响公约实施的其他变化)，成员国应主动提交一份详细报告；

(iii) 监督机构，特别是实施公约与建议书专家委员会(通过在一份意见中加脚注或直接询问的方式)[38]或大会标准实施委员会(在通过其结论时)明确要求提交详细报告时。

除需要提交详细报告的情况外，可按照 2018 年 11 月理事会会议通过的关于简化报告的报告表格提交简化报告(见理事会文件 GB.334/INS/5 附件 II)。[39]

[35] 第 22 条规定的就已批准公约实施情况提交报告的义务，不同于个别公约规定的、要求定期向国际劳工局提供资料(如统计或劳动监察报告)的各种其他义务，个别公约规定的义务是独立的，不受这里提到的第 22 条提交报告制度变化的影响。

[36] 理事会于 2018 年 11 月通过了有关报告制度的最新决定(见理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)，以及 GB.334/INS/PV，第 288 段)。此前的讨论见，特别是，以下理事会文件：GB.310/LILS/3/2 和 GB.310/11/2(Rev.) (2011 年)；GB.298/LILS/4 和 GB.298/9(Rev.) (2007 年)；以及 GB.282/LILS/5、GB.282/8/2 和 GB.283/LILS/6 (2001 年和 2002 年)。

[37] 详细报告的内容见下文第 37 段。

[38] 《实施公约与建议书专家委员会的报告》，报告三(A 部分)，总报告，国际劳工大会，第 108 届(百年)会议，日内瓦，2019 年，第 75 段至第 79 段。

[39] 简化报告的内容见下文第 38 段。

(b) 报告周期。[40] 应按以下周期之一定期提交相关报告，其前提是专家委员会可在通常的报告周期之外要求提交报告。

(i) 三年周期。要求每三年就以下 12 项公约提交报告，这些公约被视为基本或治理公约：[41]

基本公约：

- 结社自由和集体谈判：第 87 号和第 98 号公约；
- 废除强迫劳动：第 29 号公约及其议定书和第 105 号公约；
- 待遇与机会平等：第 100 号和第 111 号公约；
- 童工劳动：第 138 号和第 182 号公约。

治理公约：

- 就业政策：第 122 号公约；
- 劳动监察：第 81 号公约及其议定书和第 129 号公约；
- 三方协商：第 144 号公约。

(ii) 六年周期。要求每六年就根据主题分组的其他公约提交简化报告：

- 结社自由(农业、非本部领土)：第 11 号、84 号和第 141 号公约；
- 产业关系：第 135 号、151 号和第 154 号公约；
- 儿童与未成年人保护：第 5 号、6 号、10 号、33 号、59 号、77 号、78 号、79 号、90 号、123 号和第 124 号公约；
- 就业促进：第 2 号、88 号、96 号、159 号和第 181 号公约；
- 职业指导与培训(技能)：第 140 号和第 142 号公约；
- 雇佣保障：第 158 号公约；
- 社会政策：第 82 号和第 117 号公约；
- 工资：第 26 号、95 号、99 号、131 号和第 173 号公约；

[40] 见附录二(报告周期，2018 年 11 月通过)。

[41] 理事会可定期审议要求每三年提交报告的公约清单。

- 工作时间：第 1 号、14 号、30 号、47 号、52 号、89 号、101 号、106 号、132 号、153 号、171 号和第 175 号公约；
- 有家庭责任的工人：第 156 号公约；
- 移民工人：第 97 号和第 143 号公约；
- 职业安全与卫生：第 13 号、45 号、62 号、115 号、119 号、120 号、127 号、136 号、139 号、148 号、155 号、161 号、162 号、167 号、170 号、174 号、176 号、184 号和第 187 号公约；
- 社会保障：第 12 号、17 号、18 号、19 号、24 号、25 号、42 号、102 号、118 号、121 号、128 号、130 号、157 号和第 168 号公约；
- 生育保护：第 3 号、103 号和第 183 号公约；
- 劳动行政管理：第 63 号、85 号、150 号和第 160 号公约；
- 海员：第 7 号、8 号、9 号、16 号、22 号、23 号、53 号、55 号、56 号、58 号、68 号、69 号、71 号、73 号、74 号、92 号、108 号、133 号、134 号、145 号、146 号、147 号、163 号、164 号、165 号、166 号、178 号、179 号、180 号、185 号公约和《2006 年海事劳工公约》；
- 渔民：第 112 号、113 号、114 号、125 号、126 号和第 188 号公约；
- 码头工人：第 27 号、32 号、137 号和第 152 号公约；
- 土著和部落居民：第 107 号和第 169 号公约；
- 其他特定类别的工人：第 110 号、149 号、172 号、177 号和第 189 号公约。

(iii) 非定期报告。在下列情况下可在通常的报告周期之外要求就已批准公约的实施情况提供非定期报告：

– 当专家委员会(通过在一份意见中加脚注或直接询问的方式) [42] 或大会标准实施委员会(在通过其结论时)作出此类要求时；

– 当理事会在有关方面根据《章程》第 24 条或第 26 条提出诉讼或向结社自由委员会提交诉讼之后作出此类要求时； [43]

[42] 《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前，第 75 段至第 79 段。

[43] 这方面情况见下文第 84 段至第 95 段。

– 在没有提交报告或是没有答复监督机构提出的评论时(应指出，专家委员会和大会委员会负责监督报告义务的履行情况，不提供报告或资料并不能阻止监督机构审查已批准公约的实施情况，下文第 38 段对此作出了解释)。

(c) *免于提交报告*。以下公约无需按照《章程》第 22 条的规定提交报告：已废除的公约(第 4 号、15 号、21 号、41 号、50 号、64 号、65 号、67 号、86 号和第 104 号公约)；已撤销的公约(第 31 号、46 号、51 号、61 号和第 66 号公约)；未生效的公约(第 54 号、57 号、70 号、72 号、75 号、76 号、93 号和第 109 号公约)；以及有关最后条款的公约(第 80 号和第 116 号公约)。另外，在理事会规定的条件和保障措施的前提下，[44]对某些公约，特别是已被搁置的公约，不再要求提交报告。[45]

详细报告

37. 应按理事会批准的表格为每项公约提交详细报告。此种表格列出了公约的实质性条款，必须就此提供资料。它包括就某些实质性条款提出的特定问题，目的是为准备资料提供帮助，从而使监督机构能够了解公约实施的方式。典型的报告表格还包括有关下列方面的问题：

(a) *法律、法规等*。应当列出所有有关立法或是类似的规定，并提供副本(除非已经这样做了)。

(b) *允许的排除在外、例外或其他限制*。有几项公约允许对特定类别的人口、经济活动或地理区域免于实施公约，但要求打算利用这些限制的批准国在其根据第

[44] 1996 年 3 月，理事会确认，在其第 229 届会议(1985 年 2 月至 3 月)确定的条件和保障措施的前提下，中止就某些似不再切合当前情况的公约提交报告的要求。理事会文件 GB.229/10/9 第 4 段内容如下：

“(a) 如果情况的变化使任何有关的公约重新具有重要性，理事会可以再次要求就其实施情况提供详细报告。

(b) 雇主组织和工人组织依然可以自由地就有关公约涉及的领域中遇到的问题提出评论。根据既定的程序，实施公约与建议书专家委员会要审议这些评论，委员会可以要求提供它认为适当的资料(包括详细报告)。

(c) 根据总报告中提供的资料或是所掌握的资料(例如立法文本)，专家委员会可以自由地在任何时间提出评论，并要求就实施相关公约的情况提供资料，包括有可能要求提供详细报告。

(d) 就有关公约援用《章程》有关申诉和控诉的条款(第 24 条和第 26 条)的权利依然不受影响。”

[45] 以下公约已被搁置，不再定期要求提交报告：第 20 号、28 号、34 号、35 号、36 号、37 号、38 号、39 号、40 号、43 号、44 号、48 号、49 号、60 号和第 91 号公约。公约的搁置不影响其对已批准这些公约的成员国的法律体系效力。

22 条提供的首次报告中说明它利用此类限制的情况。因此，在首次报告中包括有关这一方面的说明是极其重要的；因为如果这次没有加以说明，今后将不再允许利用这些限制。这同样几项公约可能要求在随后根据第 22 条提供的报告中仍然提供资料，说明对排除在外的人口、活动或区域实施公约的情况。

(c) 公约的实施。对公约的每一条都应提供实施该条的立法规定或其他措施方面的详细资料。一些公约要求报告包含特定资料(有关公约或某些条款的实际实施情况)。

(d) 批准的效力。要求提供有关使已批准公约具有国内法效力的任何宪法条款以及为使公约发挥效力而采取的任何补充措施的资料。

(e) 监督机构的评论。报告必须包含对专家委员会(意见或直接询问)或大会委员会(在其结论中)就公约的实施情况所作的任何评论的答复。如果其他监督程序(《章程》第 24 条或第 26 条；结社自由委员会)的后续行动被送交专家委员会，也应提供所要求的资料。

(f) 执行。要求政府指出管理与执行有关法律、法规等的主管机关，并就其活动提供资料。可以附上主管机关本身报告的副本或是提及这些副本(如果已经提供了副本)。

(g) 司法或行政裁决。要求政府提供有关裁决的副本或摘要。

(h) 总体评价。要求政府就公约的实施情况作出总体评价，并附有所有正式报告的摘要、立法或集体协议覆盖的工人的统计、违反立法的详细情况、起诉等等。

(i) 雇主组织与工人组织的意见。提供这些组织所提出的或从这些组织收到的任何意见，以及政府的任何答复。

(j) 向雇主组织和工人组织送交报告副本。应提交已向其送交副本的组织名单。

简化报告

38. 2018 年 11 月，理事会通过了一份新的简化报告表格。[46] 简化报告将仅包括以下内容：

(a) 对监督机构评论的答复。报告必须包含对专家委员会(意见或直接询问)或大会委员会(在其结论中)就公约的实施所作的任何评论的答复。如果其他监督程序(《章程》第 24 条或第 26 条；结社自由委员会)的后续行动被送交专家委员会，也应提供所要求的资料。

[46] 见附录三。

(b) *法律、法规等*。有关法律和实践是否出现了任何影响公约实施的变化，以及此种变化的性质与影响的资料(如有重大变化，则应提交详细报告)。

(c) *公约的实施*。统计资料或其他资料，以及该公约规定送交的情况(包括所需的有关任何允许排除在外情况的资料)。

(d) *向雇主组织和工人组织送交报告副本*。应提供已向其送交了简要报告副本的雇主组织与工人组织名称。

(e) *雇主组织与工人组织的意见*。提供这些组织所提出的或从这些组织收到的任何意见，以及政府的任何答复。

处理未提交报告问题

39. 专家委员会和大会委员会都负责监督成员国履行报告义务的情况。

40. 每年，大会委员会根据专家委员会报告中所载的、在大会召开时更新的资料，审查未履行报告义务的案例，特别是关于：

– 过去两年或更长时间内未提交有关已批准公约实施情况的报告；

– 未提交有关已批准公约实施情况的第一次报告；

– 未提供答复专家委员会评论的相关资料；

– 未向主管机关提交大会过去七届会议上通过的文书；

– 过去五年未提交关于未批准的公约和建议书的报告。

41. 实施公约与建议书专家委员会在其第 88 届(2017 年)和第 89 届(2018 年)会议期间审查了对于不提交报告方面严重问题的处理方式，以加强对已批准公约的监督。委员会决定针对多年未提交报告的情况实行“紧急呼吁”的新做法。凡连续三年未收到根据第 22 条提交的报告时，专家委员会将向有关政府发出紧急呼吁。因此，重复以前意见的做法将最多以三年时间为限，此后，即使政府没有提交报告，委员会也将根据可获取的公开资料对公约实施情况进行实质性审查，从而确保在定期报告周期内至少审议一次已批准公约的实施情况。[47] 将提请大会委员会在 6 月审查履行报告义务时关注未提交报告方面的严重问题和紧急呼吁。

[47] 《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前，第 10 段。

与雇主组织和工人组织协商

42. 第 144 号公约第 5 条第 1(d)款和第 152 号建议书第 5(e)段规定，因编写已批准公约的实施报告而出现的问题，应与雇主组织和工人组织的代表协商。

向雇主组织和工人组织送交报告

43. 根据《章程》第 23 条第 2 款，有关已批准公约实施情况的所有报告的副本均应送交有代表性的雇主组织和工人组织。可在报告定稿前将副本送交雇主组织与工人组织，请其提出仍可加以考虑的评论意见；或是在向国际劳工局送出报告的同时将副本送交雇主组织与工人组织。在任何情况下，在向国际劳工局送交的报告中，政府应当说明已向哪些组织送交了报告。这些组织可就已批准公约的实施情况提出他们希望提出的任何意见。

雇主组织和工人组织的意见

44. 如果一国政府收到雇主组织和工人组织关于已批准的公约实施情况的意见，应在政府送出的报告中附上完整的细节(通常包括意见的副本)，并附上政府的答复(若有)。雇主组织和工人组织也可以将意见直接寄给劳工局，以便提交给专家委员会；在这种情况下，劳工局将确认收到意见，并同时将意见副本转发给有关政府，以便其作出答复。关于如何处理劳工局直接收到的雇主组织和工人组织的意见的详细情况，见专家委员会的总报告。[48]

> 雇主组织和工人组织如欲将其意见直接送交劳工局，应使用以下联系方式：**ORGS-CEACR@ilo.org**。

劳工局要求提交报告的程序

45. (a) 每年年初(通常 2 月/3 月)向政府发出要求提交当年应提交的已批准公约实施报告的函件，并明确指出应提交详细报告还是简化报告。有关提交报告的要求的副本也送交国家雇主组织与工人组织。

> 详细报告应采用为每项公约通过的报告表格。2018 年 11 月，理事会通过了一份新的简化报告表格。

(b) 根据理事会的决定，要求在每年 6 月 1 日至 9 月 1 日(最迟)之间将报告送达劳工局。[49] 将向没有按时送达其报告的政府发出催询函件。国际劳工组织外地办事

[48] 《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前，第 94 段至第 104 段。

[49] 政府可以一次性或分批寄送其报告。报告应当覆盖直至其被寄送时的这一期间。

处和在外地的标准专家也可能被要求联系有关政府，提供协助。为了强化收到第 22 条报告的最后期限，专家委员会决定更明确地区分在最后期限(9 月 1 日)之后收到的第 22 条报告和在这一最后期限之前收到的报告，对前者的审查工作可能因迟交而推迟，对后者的审查工作可能因其他原因(例如需要将其翻译成劳工组织的工作语言)而推迟。[50]

应通过以下联系方式送交报告：NORM_REPORT@ilo.org。

(c) 在收到政府的报告时，劳工局会核实报告是否附有相关立法或其他文件的副本，如果没有附上文件，也没有其他方式可以获取这些文件时，将要求其提交这些文件。如果没有根据《章程》第 23 条第 2 款的规定说明报告副本所送达的雇主组织和工人组织的名称，也将同样处理。报告的实质性内容由专家委员会审查。

摘　要

46. 根据《章程》第 23 条第 1 款，已批准公约实施情况报告的摘要必须提交下届大会。此类摘要以简要的表格形式放在报告三(A 部分)中。另外，如果提出要求，劳工局(通过标准实施委员会的秘书处)可提供已批准公约实施报告的副本，供大会协商。

[50] 《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前，第 11 段。

有关已批准公约的报告的行动日程表

日　期	国际劳工组织的行动	国家行政机关的行动
2 月/3 月	国际劳工局发送该年度应提交报告的要求	
从 3 月起		编写报告 第 144 号公约当事国：就因编写报告而出现的问题与雇主组织和工人组织协商。 向雇主组织和工人组织送交报告副本。
6 月 1 日至 9 月 1 日		将报告于 6 月 1 日至 9 月 1 日(最迟)之间送达国际劳工局
11 月至 12 月	实施公约与建议书专家委员会召开会议	
次年 2 月/3 月	发布专家委员会的报告	研究该报告，以便采取必要措施，确保遵守公约，并为大会委员会作准备。
大会开幕前 30 天	发布初步案例名单	为大会委员会准备资料(视情况)，以书面形式或以口头方式提交。
6 月	大会标准实施委员会召开会议	参加议程并(视情况)参加择定交付审议的涉及本国的任何案例的讨论。
大会标准实施委员会之后		若案例经大会委员会审查，则对结论进行审议，以便考虑所要求采取的任何行动，包括向实施公约与建议书专家委员会报告

五． 有关未批准的公约的报告和有关建议书的报告——普遍调查

就未批准公约提交报告的义务

47. 根据《章程》第 19 条第 5(e)款，成员国就其未批准的任何公约保证：

> ……按理事会的要求，每隔适当时期，向国际劳工局局长(总干事)报告该国与公约所订事项有关的法律及实践情况，说明通过立法、行政措施、集体合同或其他方法，使公约的任何条款得到实施或打算付诸实施的程度，并申述阻碍或推迟该公约批准的任何困难。

就建议书提交报告的义务

48. 根据《章程》第 19 条第 6(d)款，成员国保证：

> ……按理事会的要求，每隔适当时期，向国际劳工局局长(总干事)报告该国与建议书所订事项有关的法律及实践情况，说明建议书各条款已经实施或打算付诸实施的程度，以及在采纳或实施此种规定方面已发现或可能发现有必要进行的修改。

联邦国家

49. 《章程》第 19 条第 7(b)(iv)和(v)款为联邦国家就未批准的公约和就建议书提交报告的义务作了专门的规定。

选择需根据第 19 条提交报告的文书(普遍调查) [51]

50. 成员国根据第 19 条提交的报告是专家委员会编写年度普遍调查报告的基础，大会委员会随后对该报告予以讨论。普遍调查报告以及大会委员会对其进行审议的结果对于起草本组织的工作计划(特别是与通过任何新的或经修订的标准有关的工作计划)、评估拟审议文书的影响力和持续效用、给政府和社会伙伴提供审议其政策和落实主要关切领域的其他措施的机会以及在适宜时对新的批准做出决策等许多方面的事宜都很有帮助。理事会负责选择各年份将要求就其提交报告的文书。在通过《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》以及在大会议程上设立关于劳工组织战略目标的周期性讨论项目之后，理事会的目的是使普遍调查的主题与相应

[51] 实际上，理事会使用的是这里所述的第 19 条提交报告的程序，而不是所有公约最后条款中所包括的单独条款，理事会可根据其规定随时就公约的实施情况向大会提交报告，并审议将全部或部分修订该公约问题列入大会议程的可取性。

的周期性讨论项目的主题保持一致，以确保普遍调查和标准实施委员会相关的讨论酌情促进周期性讨论。

51. 理事会一直在标准倡议的框架内审查《章程》第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的使用情况。2018 年 11 月，理事会决定继续探讨具体和实际措施，以便对其更好地加以使用，包括旨在加强普遍调查的作用并改进其讨论活动和后续行动的质量。[52]

报告表格

52. 理事会在决定年度普遍调查主题时还通过了一份专门的调查问卷表，用于就选定文书提交报告。

劳工局要求提交报告的程序

53. 在理事会就普遍调查作出决定并通过相应的报告表格后，劳工局即向政府发出信函，要求提交根据第 19 条应提交的报告。要求提交报告的信件副本要送交国家雇主组织和工人组织。根据理事会的决定，要求报告最迟于专家委员会对其予以审议的年度的 2 月底提交。如果到截止日期未提交报告，将向政府发出催询函件。

应通过以下联系方式提交报告：NORM_REPORT@ilo.org。

与雇主组织和工人组织协商

54. 第 152 号建议书第 5(e)段要求就因提交有关未批准的公约和有关建议书的报告而出现的问题与雇主组织和工人组织的代表协商。另外，第 144 号公约第 5 条第 1(c)款和第 152 号建议书第 5(d)段规定每隔适当时间进行三方协商，以考虑对于未批准的公约和尚未实施的建议书，可采取何种措施促进其实施，并酌情促进其批准。

向雇主组织和工人组织送交报告

55. 根据《章程》第 23 条第 2 款，政府须向有代表性的雇主组织和工人组织送交有关未批准的公约和有关建议书的所有报告副本，并在向国际劳工局送交其报告时，说明已向哪些组织送交了报告副本。这些组织或是任何其他雇主组织或工人组织可就所涉议题提出他们想提出的任何意见。雇主组织和工人组织可直接向劳工局送交其意见，以便提交给专家委员会；在这种情况下，劳工局将确认收到意见，并同时向有关政府转交一份意见副本。

[52] 见理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)，以及 GB.334/INS/PV，第 288 段。

摘　要

56. 根据《章程》第 23 条第 1 款，有关未批准的公约和有关建议书的报告摘要须提交下届大会会议。此类摘要采用简要格式，以所收到报告的一览表的形式放在报告三(A部分)中。另外，如果提出要求，劳工局将(通过标准实施委员会的秘书处)提供这些报告副本，供大会协商。

行动日程表——有关未批准的公约和有关建议书的报告

日　期	国际劳工组织的行动	国家行政机关的行动
7 月	劳工局送发提交报告的要求，并附有报告表格	准备报告 向雇主组织与工人组织送交报告副本
次年 2 月底前		最迟于次年 2 月底向国际劳工局送交报告
11 月至 12 月	实施公约与建议书专家委员会编写普遍调查报告	
次年 2 月/3 月	发布专家委员会普遍调查报告	开展研究，为大会委员会的讨论和一般性问题与评论的审议作准备
6 月	大会标准实施委员会讨论普遍调查报告	参加会议

六. 有关《1998 年宣言》后续措施的报告

57. 国际劳工大会于 1998 年 6 月 19 日通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施是以根据《章程》第 19 条第 5(e)款向成员国要求提交的报告为基础的。用于这些报告的表格旨在从尚未批准一项或多项基本公约(包括《<强迫劳动公约>的 2014 年议定书》)[53] 的政府那里得到在其法律与实践中出现的任何变化方面的信息。雇主组织和工人组织可就这些报告发表意见。收到的信息由理事会审查，并在年度报告审查导言中发布，重点关注新的发展和趋势。

58. 理事会一直在标准倡议框架内审查《章程》第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的使用情况，其中包括根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》后续措施开展的年度审查。[54]

[53] 八项基本公约涉及结社自由(第 87 号和第 98 号公约)，废除强迫劳动(第 29 号公约及其议定书和第 105 号公约)，待遇与机会平等(第 100 号和第 111 号公约)和童工劳动(第 138 号和第 182 号公约)。已批准基本公约的成员国必须根据《章程》第 22 条的要求每三年提交有关公约实施情况的报告。

[54] 见理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)，以及 GB.334/INS/PV，第 288 段。

七. 监督公约与建议书义务遵守情况的常设机构

常设监督机构

59. 根据 1926 年国际劳工大会第八届会议通过的一项决议，实施公约与建议书专家委员会和大会标准实施委员会被赋予了定期监督成员国遵守其与标准有关的义务的责任。

A. 专家委员会

组成和职责范围 [55]

60. 专家委员会由 20 名成员组成，成员由理事会根据总干事的提议任命，任期三年，可以连任。此种任命是以个人身份，在具有技术能力和独立身份的完全公正的人员中挑选，他们来自世界各地，以便使委员会能获得关于不同法律、经济和社会制度的直接经验。委员会的基本原则是：在指明各国情况看来与公约条款和根据《国际劳工组织章程》所承担义务相符合的程度时，具有独立性、公正性和客观性。根据这一精神，委员会被要求审议：

(i) 成员国根据《章程》第 22 条就为实施其所加入的公约条款而采取的措施提交的年度报告，以及成员国就监察结果提供的资料；

(ii) 成员国根据《章程》第 19 条送交的有关公约与建议书的资料和报告；

(iii) 关于成员国根据《章程》第 35 条采取的措施的资料和报告。

委员会工作的组织

61. (a) 委员会根据理事会确定的日期召开会议。 [56]

(b) 委员会召开非公开会议，其文件和审议属于机密。

(c) 委员会指定其每个成员对各组公约或主题承担的初步责任。他们的初步结论随后以意见草案和直接询问的形式整体提交给委员会。

(d) 委员会可任命工作组来处理综合性或特别复杂的问题，如普遍调查。工作组由具有不同法律、经济和社会制度知识的成员组成。他们的初步结论整体提交给委员会。

[55] 《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前。

[56] 会议召开的时间是每年的 11 月底至 12 月初。

(e) 委员会可查阅的文件包括：政府在其报告中或是大会标准实施委员会中提供的资料；有关的立法、集体协议和法院裁决；国家就监察结果提供的资料；雇主组织与工人组织的观察意见；国际劳工组织的其他机构(如调查委员会或是结社自由委员会)的报告；以及技术援助活动的报告。

(f) 委员会传统上以协商一致的方式通过其评论。

(g) 委员会工作所必需的秘书处由国际劳工局总干事安排。

委员会的报告

62. 专家委员会的工作成果于2月/3月在劳工组织网站上发布。最终成果采取下列形式：[57]

– 一份总报告(概述委员会的工作，以及提请理事会、大会和成员国注意普遍感兴趣或特别关切的问题)；

– 就下列问题提出的个别意见：[58] (i) 成员国实施已批准公约的情况；(ii) 履行报告义务；及(iii) 向国家主管机关提交公约与建议书；

– 一系列直接询问：[59] 专家委员会向政府进一步提出的个别评论；

– 所收到的一系列答复，这些答复回复了直接询问中提出的问题，无需进一步评论：[60] 当政府已就直接询问提供了答复，无需作进一步评论时；

[57] 总报告(第一部分)和个别意见(第二部分)放在一个单卷中，即报告三(A 部分)，提交国际劳工大会的下届会议。

[58] 意见一般用于比较严重或是长期存在的没有履行义务的案例(见《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前，第 70 段)。

[59] 直接询问可在 NORMLEX 数据库查询。在委员会的报告中，在每组公约的个别意见之后也列出了直接询问，但其全文没有出现在专家委员会提交给大会的报告中。在所提出的问题往往主要是技术性问题的情况下，直接询问使委员会能够与各国政府进行持续对话。当现有资料无法充分了解义务的履行程度时，也可以利用直接询问来澄清某些问题。直接询问也被用来审议各国政府提交的关于公约实施情况的首次报告(见《实施公约与建议书专家委员会的报告》，同前，第 70 段)。

[60] 所收到的对直接询问中提出的问题的一系列答复(无需对其作进一步评论)载于 NORMLEX 数据库。在委员会的报告中，在每组公约的意见之后也列出了这些答复。

– 有关根据《章程》第 19 条就未批准的公约和就建议书提交了报告的文书的国家法律和实践的普遍调查。[61]

63. 专家委员会的报告首先提交给理事会，供其参考(在 3 月份的会议上)。然后提交给大会(通常在每年 6 月举行)。[62]

B. 大会标准实施委员会

组成和负责人

64. 该委员会根据《议事规则》第 7 条设立，由三方组成，包括政府、雇主和工人的代表。[63] 委员会从三个组中各选一人，担任主席和两名副主席，并选出一位报告员。[64]

职责范围[65]

65. (i) 该委员会须审议：

(a) 成员国为实施其加入的公约条款而采取的措施，以及成员国就监察结果提供的资料；

(b) 成员国根据《章程》第 19 条送交的有关公约与建议书的资料和报告；

(c) 成员国根据《章程》第 35 条采取的措施。

(ii) 该委员会须向大会提交报告。

[61] 这一部分是一份独立的报告，即报告三(B 部分)。普遍调查还将覆盖根据第 22 条收到的来自已批准该公约的国家提供的资料。普遍调查使委员会不仅能审议成员国的国家法律和实践，还能审议政府提出的在实施文书过程中所遇到的困难，弄清这些困难的范围以及指出消除其实施障碍的可能途径。

[62] 劳工局在劳工组织网站上发布专家委员会的总报告及其关于公约实施情况的意见。可在劳工组织网站(NORMLEX 数据库)上查阅专家委员会的全部成果，包括直接询问。

[63] 为使各组表决权相等，采用加权票的方式(《议事规则》第 65 条和大会的长期惯例)。

[64]《议事规则》第 57 条。

[65]《议事规则》第 7 条。

委员会工作的组织 [66]

66. 在专家委员会对文件进行独立的、技术性的审议之后，大会委员会的工作程序为政府、雇主和工人的代表在一起审议各国履行其公约与建议书规定的和同公约与建议书有关的义务的方式提供了一个机会。政府能够补充它们先前提供的资料；说明准备采取的其他措施；提请注意在履行义务时碰到的困难；以及就如何克服这些困难寻求指导。

(a) *提交委员会的文件*。该委员会须审议报告三(A 和 B 部分)，这是专家委员会的报告。它还可能收到政府就选定予以审查的案例清单提供的书面资料。它还考虑到劳工局在专家委员会会议召开之后收到的补充资料。[67]

(b) *一般性讨论*。在开头的一般性讨论中，该委员会审议专家委员会总报告涉及的问题。然后，该委员会讨论报告三(B 部分)的*普遍调查*。[68]

(c) *审议单个案例*

(i) 委员会负责人起草一份有关专家委员会报告所载意见的清单，他们认为需要请政府就其提供资料。该清单将提交委员会批准。[69]

(ii) 相关政府有机会向委员会提交书面资料。

(iii) 该委员会邀请有关政府的代表参加其就相关观察意见进行讨论的一次会议。不是委员会成员的政府可通过大会的《*每日公报*》了解委员会的议事日程，以及委员会希望听取其代表作出陈述的日期。

(iv) 在政府代表作出陈述之后，委员会成员可提出问题或是发表评论，委员会可就此案例作出结论。

(d) *成员国严重不遵守其报告义务和其他与标准有关的义务的案例*：该委员会还审查严重不遵守报告义务或其他与标准有关的义务的案例。委员会的讨论情况，包括

[66] 详细信息见大会标准实施委员会报告附件 1(大会第 107 届会议，2018 年)转载的 C.App./D.1 号文件(委员会的工作)。

[67] 另外，根据理事会和大会的决定，委员会可能会收到一份国际劳工组织–联合国教科文组织实施《关于教学人员的建议书》的联合专家委员会的报告。

[68] 以及必要时，国际劳工组织–联合国教科文组织联合委员会的报告。

[69] 自 2006 年以来已采取的作法是向各国政府尽早通报一份委员会可能讨论的涉及已批准公约实施情况的初步个案清单。自 2015 年起，在国际劳工大会开幕前 30 天提供初步案例清单。

有关国家政府可能提供的对所存在困难的任何解释，以及委员会根据每项标准通过的结论都反映在其报告中。

(e) 大会委员会的报告：[70]大会委员会的报告要提交大会并在全体会议上讨论，这给代表提供了另外一次机会，可以注意委员会工作的特定方面。该报告公布在大会的《会议记录》中，并单独发布。

[70] 委员会报告的内容和结构正在标准实施委员会工作方法非正式三方协商的框架下予以审议(见 2018 年 11 月召开的会议的讨论情况和决定摘要：理事会文件 GB.334/INS/12(Rev.)，附录)。

八． 雇主组织和工人组织的作用

向雇主组织和工人组织送交报告和资料

67. 根据所有成员国承担的章程义务，有代表性的雇主组织和工人组织须收到以下资料和报告副本：

(a) 就为向国家主管机关提交公约和建议书而采取的措施向劳工局送交的资料；

(b) 关于已批准公约的实施情况报告；

(c) 关于未批准公约的报告和关于建议书的报告。

另外，劳工局有关这些义务的程序，力图确保全国性雇主组织和工人组织能够收到监督机构的相关评论和提交报告要求的副本。

与有代表性的雇主组织和工人组织协商

68. 第 144 号公约和第 152 号建议书规定了就下列问题进行三方协商：

(a) 政府对调查问卷的答复和对大会要讨论的拟议新文书的评论；

(b) 向主管机关提交公约和建议书时拟提出的建议；

(c) 关于已批准公约的实施情况报告所引出的问题；[71]

(d) 与未批准公约和建议书有关的措施；[72]

(e) 退出公约。

递交雇主组织和工人组织的意见

69. 任何雇主组织或工人组织，不论是否收到了政府报告的副本，都可随时递交其对任何与国际劳工标准实施情况有关问题的观察意见。专家委员会和大会委员会强调了此种意见特别是作为一种协助其评估已批准公约的有效实施情况手段的价值。

[71] 根据第 152 号建议书，应当就“第 19 条报告”(关于向主管机关提交公约和建议书的报告以及关于未批准的公约和建议书的报告)引出的问题进行协商；以及根据国家惯例，就实施公约(特别是在公约已获批准时)和建议书的立法问题进行协商。

[72] 这一问题应“每隔适当时间”予以重新审议。

参加大会

70. 通过出席国际劳工大会，特别是出席标准实施委员会，雇主组织和工人组织的代表可以就标准相关义务的履行情况提出问题。

九． 解释公约和建议书

章程条款

71. 根据《章程》第 37 条第 1 款，国际法院被视为可对国际劳工组织公约和建议书作出权威解释的唯一机构。该款内容如下：

> 对本章程或对各成员国随后依照本章程的规定所制定的公约在解释上发生的任何问题或争议，须提交国际法院判决。

72. 此外，根据《章程》第 37 条第 2 款，理事会在经大会批准后可以成立一个裁判庭，目的是解决因对一项公约的解释而引起的争议：

> 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批准，即成立裁判庭以快速裁决由理事会或按公约规定向该裁判庭提出的关于解释公约方面所存在的任何争议或问题。国际法院的任何可适用的判决或咨询意见，对于按本款成立的裁判庭须有约束力。此类裁判庭所作的裁决书应分送本组织各成员国，各成员国对该裁决书如有意见可提交大会。

73. 虽然从未设立过此类裁判庭，但应当指出的是，可能执行《章程》第 37 条第 2 款构成了理事会在“标准倡议”框架内讨论的部分内容。[73]

国际劳工局的非正式意见

74. 对国际劳工组织公约或建议书特定条款的含义有疑问的政府，可以要求劳工局提供一份非正式意见。劳工局在政府征求其意见时提供了帮助，但同时一贯保留这样的条件，即根据《章程》，它没有解释公约和建议书的特别权力。[74] 当所要求的是一份正式或官方意见时，或所提出的问题可能引起普遍关注时，将在《正式公报》中发表一项《国际劳工局备忘录》，其中载有劳工局的意见。在未专门要求提供一份正式或官方意见的情况下，劳工局通常寄送一份简单的答复函件。

[73] 见理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)，以及 GB.334/INS/PV，第 288(7)(a)段。

[74] 事实上，劳工局努力为雇主组织和工人组织提供类似的帮助。

监督机构的意见和建议

75. 在审议国际劳工标准的实施情况时，可能要求监督机构(专家委员会、[75] 大会标准实施委员会、根据《章程》第 26 条任命的调查委员会、根据《章程》第 24 条设立的委员会、结社自由委员会和结社自由调查与调解委员会)就国际劳工组织标准的范围和含义发表意见。因此，其报告包含了这方面的重要指导。

[75] 关于专家委员会的权责，见《实施公约与建议书专家委员会报告》，上引，第 32 段。

十. 修订公约和建议书

修订公约的性质

76. 在大多数情况下，对一项甚或多项公约的正式修订(包括“部分”修订)的结果是通过一项全新公约。大会也可通过一项议定书或一项新公约的条款，对一项公约进行部分修订，而接受议定书或新公约的条款即意味着终止一项早期公约相应条款规定的义务。[76] 某些公约还规定了修正附件的具体程序。[77] 最后，最后，在没有正式构成一项修订的情况下，某些公约设想通过引用有关该专题的最新公布数据的方法来对某些技术或科学数据予以更新。[78]

修订公约的方法和效力

77. 除非在后一项公约的标题、序言或执行条款中明确或含蓄地说明了修订意向，否则，一项公约不能视为对先前文书的修订。

(a) 第 1 号至第 26 号公约。这些公约都没包含任何一项关于通过或批准一项经修订的公约可带来影响的条款。因此，大会通过一项经修订的公约本身既不会使先前的公约停止接受批准，也不会导致自动退出该公约。[79]

(b) 第 27 号及之后的公约。这些公约都含有一项最后条款，规定了除新修订的公约另有规定外，后来修订公约的批准和生效可产生下列影响：

(1) 成员国对新修订公约的批准，将导致自新修订公约生效之日起，对先前公约的自动解约；

(2) 自新修订公约生效之日起，先前公约将停止接受批准；

[76] 例如，在批准第121号、128号和第130号公约，并酌情接受这些公约的某些部分之后，第102号公约的相应条款不再适用；不过，在这种情况下并未明确使用“修订”一词。最后条款修订公约(第80号和第116号)属于部分修订的其他具体事例。

[77] 见第83号、97号、121号和第185号公约。第185号公约中规定的程序与其他公约中规定的程序不同。

[78] 例见，第102号、121号、128号和第130号公约，这些公约提及联合国经社委员会通过的“可随时加以进一步修正的”《所有经济活动的国际标准行业分类》，以及第139号公约，该公约提及“国际劳工局可能制定的实践守则或指导方针中所包含的最新信息”。

[79] 一项经修订的公约可以规定，在特定条件下，批准该公约构成对先前公约的解约(例如第138 号公约(第 10 条第 5 款)就第 5 号、7 号、10 号和第 15 号公约所作规定；以及第 179 号公约(第 9 款)就第 9 号公约所作规定)。

(3) 先前公约一旦生效，对已批准该公约但未批准后来修订公约的成员国，该公约依然有效。

(c) 备选条款。必须参照各项公约的最后条款，以确定上述规定是否适用。

修订建议书

78. 对一项甚或多项建议书的修订或替代(两个词汇作为同义词使用)，在几乎所有情况下都致使通过一项新的建议书。此外，某些建议书设想了修正附件的专门程序。由于建议书不具有公约的约束力，因此对其进行修订或替代产生的影响也较小。然而，一项对先前的一项或多项建议书作修订或替代的建议书将取代先前的文书。在这种情况下，只应提及新建议书。

十一. 退出公约

退约的条件

79. 每项公约[80]都含有一项条款，确定了批约国退出该公约(即终止其义务)的条件。[81] 必须提及每项公约规定的确切条件，但通常情况下：

(a) *第 1 号至第 25 号公约*。自公约初次生效之日起，在(规定的)最初 5 年或 10 年之后的*任何时间*，皆可退出公约；

(b) *第 26 号及之后的公约*。自公约初次生效之日起，在(规定的)最初 5 年或(更常见的)10 年之后，即可退出公约，但只能*在一年内*退约。同样，在规定的随后 5 年或 10 年之后，也可退出公约。

与雇主组织和工人组织协商

80. (a) 理事会已阐明，作为一项总原则，在任何可能考虑退出一项已批准公约的情况下，政府宜在作出决定前，就碰到的问题和解决问题需采取的措施与有代表性的雇主组织和工人组织进行充分的协商。[82]

(b) 第 144 号公约第 5 条第 1(e)款要求就退出已批准公约的任何建议与雇主组织和工人组织的代表进行协商。[83]

送交退约通知书的方式

81. 根据各项公约中的有关条款，退约需向国际劳工局总干事送交一份退约通知书，以供登记。退约文书必须：

(a) 明确指出要退出的公约；

[80] 第 80 号和第 116 号最后条款修订公约除外。

[81] 此种条款是对规定因批准修订公约而自动退出先前公约的条款的补充。在三种情形(第 102、128 号和第 148 号公约)下，也可以只对个别部分解约。

[82] *《理事会议事录》*，第 184 届会议(1971 年 11 月)，第 95 页和第 210 页。

[83] 关于未批准第 144 号公约的国家，见《1976 年(国际劳工组织活动)三方协商建议书》(第 152 号)第 5 段。

(b) 是原件(纸质原件，非传真件或复印件)，并由有权代表国家的人员(如国家元首、总理/首相、负责外交事务或劳工事务的部长)签字；

(c) 明确说明其构成对有关公约的正式退出。

劳工局的程序

82. (a) 在了解到任何考虑退出一项公约的情况时，劳工局将提请有关政府注意上文第70(a)段提到的关于协商问题的总原则。

(b) 凡政府送交退约通知书而未说明导致其决定的原因时，劳工局将要求有关政府提供此种说明，供理事会参考。已批准第 144 号公约的国家有义务将退约前进行的三方协商材料列入根据《章程》第 22 条提交的报告之中。

(c) 登记退约通知书。总干事登记的每项退约通知书，均通报联合国秘书长，报告理事会，并在《正式公报》中予以公布。

退约的生效

83. 退约根据各项公约中最后条款的规定生效(通常在总干事登记退约通知书一年后)。

十二. 特别程序

A. 有关遵守已批准公约情况的申诉

章程条款

84. 《章程》第 24 条和第 25 条的内容如下：

第 24 条

若雇主或工人产业团体就一成员国在其管辖范围内在任一方面未能切实遵守其所参加的公约向国际劳工局提出申诉，理事会可将此项申诉告知被申诉的政府，并可请该政府对此事作出认为适当的声明。

第 25 条

如理事会在适当时期内未收到被申诉政府的声明，或收到声明后认为不满意，则理事会有权公布该申诉和答复该申诉的声明。

审查申诉的程序

85. 2004 年 11 月，在通过关于审查根据国际劳工组织《章程》第 24 条和第 25 条提出的申诉之程序的《议事规则》修正案时，理事会决定，《议事规则》前应载有一份介绍性说明，概述该程序的不同阶段，并说明理事会在每一阶段可使用的选项：[84]

(a) 劳工局确认收到根据《章程》第 24 条提交的材料并通知有关政府；

(b) 将相关问题提交理事会负责人；

(c) 负责人就申诉的可受理性向理事会报告；载于《议事规则》第 2 条的可受理性标准规定，申诉必须：

(i) 以书面形式送交国际劳工局；

(ii) 来自雇主或工人的行业协会；

(iii) 明确提及《章程》第 24 条；

[84] 理事会文件GB.291/9(Rev.)载有关于审查根据国际劳工组织《章程》第24条和第25条提出的申诉之程序的《议事规则》文本以及上文提到的介绍性说明。《议事规则》和介绍性说明可在国际劳工组织网站查阅。另有印制本供索取。

(iv) 涉及国际劳工组织的一个成员国；[85]

(v) 提及该成员国加入的某项公约；

(vi) 说明在哪一方面指控该成员国未在其权限范围内有效遵守该公约；

(d) 理事会在不讨论问题实质的情况下就可受理性作出一项决定；

(e) 如申诉可受理，理事会可根据《议事规则》的规定，成立一个审查该问题的三方委员会；或者，如该问题同工会权利方面的公约有关，可将其送交结社自由委员会；如申诉所涉事实和指控与先前一项申诉所涉事实和指控类似，理事会可决定，在专家委员会审查根据理事会通过的有关先前申诉的建议所采取的后续行动之前，推迟任命负责审查新申诉的委员会。

(f) 专家委员会向理事会提交报告，陈述为审查该申诉而采取的步骤，并提出其结论和建议，供理事会作出决定；

(g) 有关政府被邀请派代表参加理事会对该问题的审议；

(h) 理事会决定是否对该申诉和政府答复的任何声明予以公布，并通知提交申诉的行业协会和有关政府。

86. 2018 年 11 月，理事会批准了关于《章程》第 24 条规定的申诉程序运行的若干措施，[86] 包括允许在国家层面采取任择自愿调解或其他措施的安排，从而导致暂时中止特设委员会对申诉实质问题的审查，最长期限为 6 个月。中止审查须经申诉方在申诉表格[87] 中表示同意并经政府同意。经过两年的试行期后，理事会将对这些安排进行评估。

B. 有关遵守已批准公约情况的控诉

主要章程条款

87. 《章程》第 26 条的内容如下：

1. 任一成员国若对另一成员国在切实遵守双方均已按以上条款批准公约方面的状况感到不满时，有权向国际劳工局提出控诉。

[85] 或是继续受该公约约束的前成员国。

[86] 理事会文件 GB.334/INS/PV，第 288(1)段。

[87] 见附录四。

2．理事会如认为适当，可在将该项控诉提交下文所规定的调查委员会之前，按照第 24 条所述办法，通知被控诉的政府。

3．如理事会认为不需要将该项控诉通知被控诉的政府，或经通知而在适当时期内未收到理事会认为满意的答复时，理事会可设立调查委员会来审议该项控诉并提出报告。

4．理事会亦可经自行动议或在收到大会某一代表的控诉时，动用同样程序。

5．在理事会对起因于第 25 条或第 26 条的任何事项进行审议时，被申诉或控诉的政府如在理事会中无代表，则有权派遣一名代表在审议该事项时参加理事会的会议。该事项的审议日期应在事前及早通知被控诉的政府。

其他章程条款

88. 下列《章程》条款处理控诉程序中其他方面的问题：

第 27 条：成员国与调查委员会的合作；

第 28 条：调查委员会的报告，内容包括其调查结果和建议；

第 29 条：送交和公布调查委员会的报告，有关政府表明是否接受其建议，以及将该案提交国际法院的可能；

第 31 条：国际法院的决定为最终判决；

第 32 条：国际法院对调查委员会的调查结果或建议的决定权；

第 33 条：在未履行调查委员会或国际法院建议的情况下，理事会就大会应采取的行动提出建议；

第 34 条：核实调查委员会或国际法院建议的执行情况，以及理事会随后的有关停止大会所采取行动的建议。

调查委员会的程序

89. 调查委员会的程序没有现行规定，理事会每次都将问题交由调查委员会自行处理，仅受《章程》和委员会本身的一般准则约束。各调查委员会的报告须陈述审议控诉所遵循的程序，包括接受来自当事方和其他有关个人或组织的材料的程序以及举行听证会的程序。[88]

[88] 例见《正式公报》，第七十四卷(1991 年)，B 辑，附件 2 和 3。

90. 然而，应当指出的是，在“标准倡议”的框架内，正考虑对第 26 条程序进行可能的编纂。[89]

C．有关侵犯结社自由的控诉

1． 理事会结社自由委员会[90]

组成和职责范围

91. 该委员会是理事会的一个三方机构，由以个人身份供职的 9 位理事和 9 位副理事组成，外加一位独立主席。其会议以闭门形式召开，工作文件属机密性质，且实际上，决定是经协商一致作出的。委员会审查侵犯结社自由和集体谈判原则的控诉，并向理事会提交其结论和建议。不论有关国家是否批准了结社自由领域的任何公约，控诉都可予以受理。[91]

控诉的可受理性

92. (a) 控诉必须以书面形式提出，经签字，并有明确侵犯结社自由和集体谈判原则方面的指控证据的支持。

(b) 控诉必须来自雇主组织和工人组织[92]或是来自政府。此处的组织可以是：

(i) 一家与该问题直接相关的全国性组织；

(ii) 一家具有国际劳工组织谘商地位的国际性雇主或工人组织；[93]

(iii) 另一家国际性雇主或工人组织，其指控所涉及的问题对其附属组织有直接影响。

[89] 见理事会文件 GB.334/INS/5、GB.332/INS/5(Rev.) 及 GB.334/INS/PV。

[90] 最新版的结社自由委员会程序由理事会在其第 306 届会议(2009 年)上批准，载于《国际劳工组织理事会适用规则汇编》的附录二(国际劳工组织关于审查指控违反结社自由之控诉的特别程序)。这些程序亦作为《结社自由委员会决定汇编》的附件一发布。此外，该委员会定期通过关于其工作方法的决定，并向理事会报告。

[91] 这是因为，信守《国际劳工组织章程》的所有成员国，都有义务承认结社自由的原则。

[92] 委员会自己决定投诉人是否可以被视为是这样的组织。劳工局有权要求提出控诉的组织进一步提供资料，以便弄清其确切性质。

[93] 在对本文进行印制时，有国际雇主组织、国际工会联合会、非洲工会统一组织以及世界工会联合会。

93. 就控诉方而言，委员会有充分的判断空间决定其控诉的可受理性。事实上，根据关于审查指控违反结社自由之控诉的特别程序，委员会在决定一个组织是否可被视为符合国际劳工组织《章程》定义的雇主组织或工人组织方面有完全自由，且不认为它应受各国相应定义的约束。一个工会没有按照国家法律可能的要求交存其章程这一事实不足以使其控诉不可受理，因为结社自由的原则明确规定，工人可在未经事先批准的情况下建立自己选择的组织。最后，倘若从控诉中可明显看出，一个组织至少事实上是存在的，则该组织没有得到官方承认这一事实并不能成为拒绝其指控的理由。[94]

委员会的工作组织

94. (a) 委员会每年召开三次会议。

(b) 在控诉不十分详细的情况下，劳工局可随时要求控诉方详细说明其控诉何种侵犯。

(c) 劳工局通知控诉方，要求其在一个月之内提供旨在证实其控诉的任何补充材料。[95]

(d) 劳工局将指控转送有关政府，以便其在给定期限内作出答复。

(e) 在涉及企业的案件中，劳工局要求政府向有关具有代表性的雇主组织了解情况。

(f) 委员会就是否审查控诉并达成一项结论或要求有关政府提供补充材料作出决定。

(g) 委员会可提请理事会促请有关政府注意委员会的建议，其中可包括要求采取补救措施并及时向其通报进展情况。

(h) 当委员会认为该问题不需要进一步审查并已实际结案时，将发布“最终”报告；当委员会要求控诉当事方提供进一步信息时，将发布“临时”报告；当委员会要求及时向其通报进展情况时，将发布“后续”报告。后续案件随后在问题得到解决或委员会认为不需要进一步审查时“结案”。

(i) 委员会也可建议送交调查与调解委员会。

(j) 委员会报告在《正式公报》上发布。

(k) 委员会可邀请其主席与某政府代表团展开协商，提请他们注意到某些问题的严重性并讨论促成问题解决的各种方法。

[94] 国际劳工组织关于审查指控违反结社自由之控诉的特别程序。

[95] 只有在该月内无法提出的新证据才能在之后予以受理。

(l) 若当事国批准了结社自由方面的相关公约，委员会则可提请实施公约与建议书专家委员会注意该案立法方面的情况。

(m) 在程序运行过程中，可经政府同意，派出各类特派团(直接接触、技术援助等)。

(n) 理事会已指示结社自由委员会，根据《议事规则》中规定的关于审查根据第 24 条提出的申诉之程序，审查向其提交的申诉，以确保申诉按照《议事规则》规定的方式予以审查。[96]

2. 结社自由调查与调解委员会

组成、职责范围和程序

95. 该委员会由理事会任命的九位独立人士组成，一般以三人一组开展工作。它审查由理事会向其送交的有关侵犯结社自由的控诉，包括根据被指控政府的要求向其送交的控诉。[97] 该委员会的程序与调查委员会的程序类似，其报告均予以公布。

[96] 见理事会文件GB.334/INS/PV。

[97] 这些控诉可涉及以下国家：(i) 已批准结社自由方面公约的成员国；(ii) 未批准相关公约、但同意将问题送交该委员会的成员国；(iii) 不是国际劳工组织的成员国，但是联合国的会员国，而联合国经社理事会已将该问题移交国际劳工组织，且该国已同意移交的国家。

十三. 可从国际劳工局获取的、与国际劳工标准有关的援助

国际劳工标准和技术援助

96. 国际劳工局开展各类活动，旨在帮助各国政府以及雇主组织和工人组织履行和发挥其在标准制定和监督体系中的义务和作用。

非正式咨询服务

97. 设在日内瓦的国际劳工局国际劳工标准司，与区域和次区域分局协作，特别是与这些驻外分局中的国际劳工标准专家协作，为本手册中涉及的问题提供各类培训、解释、咨询和帮助。提供此种服务有两种方式：回应来自政府或是雇主组织或工人组织的特定要求；或是通过常规的由劳工局发起的咨询特派团和非正式讨论。涉及的问题可包括：关于将制定可能的新标准列入大会议程项目的调查问卷；监督机构的评论和其可能要求采取的措施；新的立法；拟起草的政府报告；为向主管机关提交而准备的文件；为政府、雇主组织和工人组织就劳工标准和国际劳工组织活动开展协商所作的安排；雇主组织和工人组织可充分参与标准制定和监督程序的方法。

直接接触

98. 直接接触特派团可在监督机构(专家委员会、标准实施委员会、结社自由委员会和《章程》第 24 条特设委员会)程序的支持下派出。

99. 直接接触包括向涉入监督程序的国家派遣一名国际劳工组织总干事的代表，以寻求解决在实施已批准的公约或落实监督机构的建议方面遇到的困难。当提出的问题涉及实践问题时，直接接触特派团特别侧重于查明实践活动中的情况。直接接触也多次用来向各国提供技术援助，其形式有：就拟采取的措施类型提供咨询意见、协助起草国家立法修正案和协助设立程序，以便促进履行国际劳工组织标准相关活动所产生的义务。

100. 总干事的代表可以是一名国际劳工组织官员，或是一名由总干事任命的独立人士(最高法院法官、教授、专家委员会成员等)，其任务包括查明事实，以及实地考察解决有关问题的可能性。

101. 总干事的代表和特派团的组成必须对客观性和公正性给予一切必要的保证，在特派团任务完成后，必须向相应的监督机构提交一份报告。

102. 只有在有关政府的邀请下，或至少在征得其同意的情况下，才能进行直接接触。直接接触可由政府直接要求，也可由监督机构提出。总干事的代表必须能够自由地与所有有关各方会谈，以便充分且客观地了解案例或问题的全面情况。特派团的主要

对口单位通常是劳动部、工人联合会和雇主联合会，尽管有一定的规律性，根据所提出问题的性质，特派团也可与立法机关、司法机关甚至国家元首会谈。全国性的雇主组织和工人组织通过与特派团的会谈以及三方会议，也参与这一进程。

103. 直接接触是对话、谈判和确立事实的一种有效手段。其目的是为了创造一种信任的氛围，以便能够找到快速且积极的问题解决办法。

附录一

D.33 (A).1995

关于批准一项国际劳工组织公约的文书范本 [1]

鉴于国际劳工大会于……(**日期**)

于……..(**地点**)在其第……..…届会议上通过了

……..……(**公约名称**)

……政府，经对上述公约加以考虑，兹确认并批准该公约，并承诺按照《国际劳工组织章程》第 19 条第 5(d)款的要求，忠实地贯彻执行其中所载的所有规定。

(**签字**)_____

共和国元首

_____

外交部长

---

[1] 此范本可能需做调整，以特别考虑到：

(a) 有关公约中要求在批准书中列入具体说明的任何条款；

(b) 关于批准国际文书的国家规定和实践。

H:\APPLIS\DOCS\Chancellerie\Model INSTRUMENT ratification – Anglais.doc

附录二

《国际劳工组织章程》第 22 条规定的常规报告周期

2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
基本公约和治理公约 (三年报告周期)						
C.87，C.98 (国家 A–F)	C.87，C.98 (国家 G–N)	C.87，C.98 (国家 O–Z)	C.87，C.98 (国家 A–F)	C.87，C.98 (国家 G–N)	C.87，C.98 (国家 O–Z)	C.87，C.98 (国家 A–F)
C.100，C.111 (国家 G–N)	C.100，C.111 (国家 O–Z)	C.100，C.111 (国家 A–F)	C.100，C.111 (国家 G–N)	C.100，C.111 (国家 O–Z)	C.100，C.111 (国家 A–F)	C.100，C.111 (国家 G–N)
C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 O–Z)	C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 A–F)	C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 G–N)	C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 O–Z)	C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 A–F)	C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 G–N)	C.29，C.105，C.138，C.182 (国家 O–Z)
C.144 (国家 A–F)	C.144 (国家 G–N)	C.144 (国家 O–Z)	C.144 (国家 A–F)	C.144 (国家 G–N)	C.144 (国家 O–Z)	C.144 (国家 A–F)
C.81，C.129 (国家 O–Z)	C.81，C.129 (国家 G–N)	C.81，C.129 (国家 A–F)	C.81，C.129 (国家 O–Z)	C.81，C.129 (国家 G–N)	C.81，C.129 (国家 A–F)	C.81，C.129 (国家 O–Z)
C122 (国家 G–N)	C.122 (国家 A–F)	C.122 (国家 O–Z)	C.122 (国家 G–N)	C.122 (国家 A–F)	C.122 (国家 O–Z)	C122 (国家 G–N)
技术性公约 (六年报告周期)						
结社自由和集体谈判 (A-B)	结社自由和集体谈判 (G-K)	结社自由和集体谈判 (O-S)	结社自由和集体谈判 (C-F)	结社自由和集体谈判 (L–N)	结社自由和集体谈判 (T-Z)	结社自由和集体谈判 (A-B)
产业关系 (A-B)	产业关系 (G-K)	产业关系 (O-S)	产业关系 (C-F)	产业关系 (L-N)	产业关系 (T-Z)	产业关系 (A-B)
儿童保护 (O–S)	儿童保护 (A–B)	儿童保护 (G–K)	儿童保护 (T–Z)	儿童保护 (C–F)	儿童保护 (L–N)	儿童保护 (O–S)
有家庭责任的工人 (G–K)	有家庭责任的工人 (O–S)	有家庭责任的工人 (A–B)	有家庭责任的工人 (L–N)	有家庭责任的工人 (T–Z)	有家庭责任的工人 (C–F)	有家庭责任的工人 (G–K)
移民工人 (G–K)	移民工人 (O–S)	移民工人 (A–B)	移民工人 (L–N)	移民工人 (T–Z)	移民工人 (C–F)	移民工人 (G–K)
土著和部落居民 (G–K)	土著和部落居民 (O–S)	土著和部落居民 (A–B)	土著和部落居民 (L–N)	土著和部落居民 (T–Z)	土著和部落居民 (C–F)	土著和部落居民 (G–K)
其他特定类别的工人 (G–K)	其他特定类别的工人 (O–S)	其他特定类别的工人 (A–B)	其他特定类别的工人 (L–N)	其他特定类别的工人 (T–Z)	其他特定类别的工人 (C–F)	其他特定类别的工人 (G–K)
工作时间 (T–Z)	工作时间 (L–N)	工作时间 (C–F)	工作时间 (O–S)	工作时间 (G–K)	工作时间 (A–B)	工作时间 (T–Z)
工资 (T–Z)	工资 (L–N)	工资 (C–F)	工资 (O–S)	工资 (G–K)	工资 (A–B)	工资 (T–Z)
职业安全与卫生 (T–Z)	职业安全与卫生 (L–N)	职业安全与卫生 (C–F)	职业安全与卫生 (O–S)	职业安全与卫生 (G–K)	职业安全与卫生 (A–B)	职业安全与卫生 (T–Z)
生育保护 (T–Z)	生育保护 (L–N)	生育保护 (C–F)	生育保护 (O–S)	生育保护 (G–K)	生育保护 (A–B)	生育保护 (T–Z)
社会保障 (T–Z)	社会保障 (L–N)	社会保障 (C–F)	社会保障 (O–S)	社会保障 (G–K)	社会保障 (A–B)	社会保障 (T–Z)
劳动行政管理与劳动监察 (T–Z)	劳动行政管理与劳动监察 (L–N)	劳动行政管理与劳动监察 (C–F)	劳动行政管理与劳动监察 (O–S)	劳动行政管理与劳动监察 (G–K)	劳动行政管理与劳动监察 (A–B)	劳动行政管理与劳动监察 (T–Z)

2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
技能 (L–N)	技能 (C–F)	技能 (T–Z)	技能 (G–K)	技能 (A–B)	技能 (O–S)	技能 (L–N)
就业政策 (L–N)	就业政策 (C–F)	就业政策 (T–Z)	就业政策 (G–K)	就业政策 (A–B)	就业政策 (O–S)	就业政策 (L–N)
就业保障 (L–N)	就业保障 (C–F)	就业保障 (T–Z)	就业保障 (G–K)	就业保障 (A–B)	就业保障 (O–S)	就业保障 (L–N)
社会政策 (L–N)	社会政策 (C–F)	社会政策 (T–Z)	社会政策 (G–K)	社会政策 (A–B)	社会政策 (O–S)	社会政策 (L–N)
海员 渔民 码头工人 (C–F)	海员 渔民 码头工人 (T–Z)	海员 渔民 码头工人 (L–N)	海员 渔民 码头工人 (A–B)	海员 渔民 码头工人 (O–S)	海员 渔民 码头工人 (G–K)	海员 渔民 码头工人 (C–F)
要求提交报告的总数						
1 270	**1 384**	**1 434**	**1 445**	**1 356**	**1 368**	**1 270**

附录三

[国家名]根据《国际劳工组织章程》第 22 条提交的简化报告

本报告表格由国际劳工局理事会根据《国际劳工组织章程》第 22 条批准，该条内容如下：“各成员国同意就为实施其参加的公约的各项规定所采取的措施向国际劳工局提出年度报告。此种报告应按理事会要求的格式和具体项目编写。”

在此报告表格的基础上，劳工局每年向各成员国发出关于提交该年度应交的所有简化报告的单一请求。另外，劳工局向各成员国送交关于该年度应交的详细报告的清单。

(a) 请提供关于任何影响已批准公约实施的新立法或其他措施的材料；如果尚未向劳工局递交任何相关文本的副本，请随本报告一并递交。

(b) 请就本表格附件 [1] 中所包含的由实施公约与建议书专家委员会或大会标准实施委员会向贵国政府提出的评论作出答复。

(c) 如果在对问题(b)的答复中未提供关于相关公约实际实施情况的材料(例如，官方文件的副本或摘要，包括监察报告、研究和调查、统计)，请在此提供这些材料；另请说明法院或其他法庭是否就有关涉及相关公约实施的原则问题作出了裁决。如果是，请提供这些裁决的文本。

(d) 请注明根据《国际劳工组织章程》第 23 条第 2 款的规定而将本报告副本送达的具有代表性的雇主组织和工人组织。[2] 如果本报告的副本未送达具有代表性的雇主组织和/或工人组织，或者被送交给此类组织之外的机构，请提供材料，说明贵国现有的、可对所实行的程序作出解释的任何特定情形。

(e) 请注明贵国是否收到相关雇主组织或工人组织对相关公约实际实施情况的任何意见，无论是总体性意见还是针对本报告或此前报告的意见。如果已收到，请将所收到意见的副本以及任何贵国认为有用的评论送交劳工局。

[1] 本附件基于常规报告周期以及由监督机构就该年度向贵国提出的任何附加报告请求，亦包括贵国在前一年未提交简化报告的情况，但不包括根据经修正的《2006 年海事劳工公约》应提交的任何简化报告，将视情况就该报告向贵国发送一份特定的表格。

[2] 《章程》第 23 条第 2 款的内容如下：“各成员国须将按第 19 条和第 22 条规定送交局长(总干事)的资料和报告的副本送交按第 3 条所承认的代表性组织。”

附录四

根据《国际劳工组织章程》第 24 条
提交申诉的电子表格范本

有关第 24 条程序和其影响以及其他国际劳工组织现有监督机制的材料和进一步说明，可在国际劳工标准司网页上查阅。如需进一步支持，雇主组织可联系雇主活动局(ACTEMP@ilo.org)，工人组织可联系工人活动局(ACTRAV@ilo.org)。

（请说明贵组织为何通过第 24 条申诉程序，而不是其他程序来提交指控）

可受理性

1. 请注明提起申诉的雇主或工人行业协会的名称：

（请提供有关组织、其章程、详细联系方式等信息）

2. 请注明本申诉所针对的国际劳工组织成员国：

3. 请注明指控未遵守的已批准公约：

（请亦注明批约日期）

4. 请使用下面的[可扩展]空格，向国际劳工组织总干事说明，本申诉所指控的成员国在哪些方面未确保在其管辖范围内有效遵守上述公约，同时明确提及《国际劳工组织章程》第 24 条。请提供佐证指控的任何相关材料：

其他材料

5. 请注明该问题是否已由国家主管机关(包括国家法院、社会对话机制或该国可能存在的处理提交给国际劳工组织的争议的机制)予以审议，或已提交给国家主管机关，并提供关于所涉程序的状况和结果的任何材料。用尽国家程序并不是提交申诉的前提条件。但是，在某些情况下，审查申诉的程序可允许在国家层面进行调解或采取其他措施 — 见下一个问题：

6. 请注明：(1) 贵组织是否希望探讨关于在国家层面寻求调解或其他措施处理该项指控的可能性，最长期限为从特设三方委员会决定中止对申诉实质问题的审查之日起六个月(须政府同意；若调解/其他措施未起作用，贵组织可要求提前恢复审查程序；若初步调解或其他措施需更长的时间来成功处理申诉中所提出的问题，三方委员会有可能决定进一步有限度地延长中止期限)；(2) 如果是，请指出贵组织是否希望求助于劳工局或雇主组秘书处或工人组秘书处在这方面的干预行动或技术援助。

7. 请注明，就贵组织所知，该指控是否已由国际劳工组织监督机构予以审查或已向其提交，如果是，当前提交的任何指控在哪些方面与那些已审查或提交的指控有所不同。