



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/24
22 July 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第五十一届会议
临时议程项目 3、5、7、9、12

全面审查有关消除种族歧视各专题的问题

落实妇女的人权

土著人民的人权

司法裁判和人权

审查与小组委员会有关或可能有关的
各领域内新的事态发展

国际劳工局提交的备忘录

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、一般情况		
A. 国际劳工组织关于工作中基本 原则和权利宣言及其后续措施	1 - 3	3
B. 通过国际劳工组织关于最有害的 童工形式公约及其附带建议书	4 - 6	4
C. 国际劳工组织公约的批准	7	5
D. 公约实施	8	8
E. 通过新标准	9	8
F. 防止歧视的一般活动	10 - 12	8
G. 反对根据艾滋病/病毒歧视的行动	13 - 14	9
H. 阿拉伯被占领土内阿拉伯工人的情况	15 - 19	10
I. 同其他国际组织的协作	20 - 24	12
二、关于小组委员会临时议程项目 3 (a)的说明	25 - 41	13
三、关于小组委员会临时议程项目 5 的说明	42 - 51	18
四、关于小组委员会临时议程项目 7 的说明	52 - 73	22
五、关于小组委员会临时议程项目 9 (e)的说明	74 - 75	26
六、关于小组委员会临时议程项目 12 的说明	76 - 82	27
七、关于小组委员会临时议程项目 12 (c)的说明	83 - 88	30

一、一般情况

A. 国际劳工组织关于工作中基本原则 和权利宣言及其后续措施

1. 在其第 86 届会议上(1998 年 6 月), 国际劳工大会通过了《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》。《宣言》的目的是重申劳工组织所有成员国对基本原则和权利的承诺。正因为它们是该组织的成员, 所以即使它们尚未能批准相应的公约, 所有国家对这些原则和权利都负有义务。《宣言》的后续措施包括两个方面: 未批准有关公约的成员国将需要提供年度报告, 每年还将编写关于《宣言》中所包含基本权利有关原则的全球报告。

2. 《宣言》实施工作和后续措施现在已在全面进行中, 劳工组织理事会在这方面已作出了一系列决定。首先, 它按照国际劳工组织《章程》第 19 条致函各成员国, 要求提供第一份年度报告。该报告应于 1999 年 11 月 1 日之前提交。理事会还决定建立由七名专家组成的小组, 审议政府的报告并将报告提交理事会 2000 年 3 月的会议供其讨论。专家小组将在 1999 年 11 月之前任命。此外, 劳工局正在向各成员国及其他成员提供大量援助以编写他们关于劳工组织《宣言》的第一份报告。预计报告量将很大。

3. 全球报告将涉及不同的主题, 其中第一份现在已在编写中。该报告将涉及结社自由和集体谈判, 可供 2000 年 6 月的大会讨论。随后各份全球报告的顺序也已确定, 将在 2001 年审议强迫劳动问题, 在 2002 年审议童工问题并在 2003 年审议就业歧视问题, 然后开始重新循环。这些报告在劳工组织大会上讨论之后, 理事会将在每年 11 月的会议上制订和通过劳工组织技术援助的行动计划, 以便协助各国实施该年全球报告中涉及的原则。与《宣言》有关的援助包括各种活动, 例如国家研讨会、把劳工组织《宣言》译成各国语言以及协助编写年度报告。在 1999 年 5 月于大马士革组织了关于劳工组织核心公约的三方成员区域研讨会, 其重点为该《宣言》及其后续措施。会上对劳工组织《宣言》及其后续措施进行了广泛的讨论。在一些其他区域, 现在也正在计划类似的会议。

**B. 通过国际劳工组织关于最有害的童工
形式公约及其附带建议书**

4. 在其第 87 届会议上(1999 年 6 月), 国际劳工大会经表决一致通过了关于消除最有害的童工形式的新公约和建议书。1999 年最有害的童工形式公约(第 182 号)适用于 18 岁以下的所有人, 并规定凡批准该公约的成员国须采取立即和有效的措施以保证将禁止和消除最有害的童工形式作为一项紧迫事务。提出的最有害的童工形式包括如下方面: (a) 所有形式的奴隶制或是类似奴隶制的做法, 如出售和贩卖儿童、债务劳役和奴役, 以及强迫和强制劳动, 包括强迫或强制招募儿童, 用于武装冲突; (b) 使用、招收或提供儿童卖淫、生产色情制品或进行色情表演; (c) 使用、招收或提供儿童从事非法活动, 特别是生产和非法买卖有关国际条约中确定的麻醉品; 以及(d) 其性质或是在其中从事工作的环境, 很可能损害儿童的健康、安全或道德的工作。

5. 公约呼吁批准该公约的国家在消除上述童工形式方面开展国际合作和支援。它还规定, 批准该公约的国家有责任建立或指定适宜的监督机制并制订和实施将消除最有害的童工形式作为优先重点的行动计划。各成员国须采取措施, 包括规定和执行刑事制裁, 或是凡适宜时, 其他制裁, 以保证有效实施和执行落实该公约的规定。公约强调了教育在消除童工现象中的重要性以及在这方面采取有效和有时限措施的必要性。关于女童的情况, 要求采取特别措施。附带的建议书(第 190 号)为有效实施该公约提供了进一步的指导。例如, 在制订和实施行动计划时应注重于特别注意隐蔽工作场所的问题, 在此种场所中, 女孩有特殊危险。此外, 在确定可能损害男女儿童健康、安全和道德的工作类型时, 要求各国作为最低条件考虑到使儿童遭受身体、心理或性虐待的工作以及在特殊困难条件下从事的工作, 如长时间的工作或夜间工作, 或者使儿童不可能每天回家的工作。

6. 新建议书的条款加强了国家与国际工作开展合作的必要性, 以便通过收集和交换有关刑事犯罪的资料, 包括涉及国际犯罪网络的刑事犯罪资料, 并查明和起诉那些参与出售和贩卖儿童以及利用儿童从事非法活动、卖淫和色情活动的人员, 消除最有害的童工形式。

C. 国际劳工组织公约的批准

7. 自上一届小组委员会会议以来,与小组委员会所关注问题相关的主题有关的劳工组织公约又得到许多国家的批准。这部分是由于劳工局长在社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根,1995年3月)之后发起一次运动,争取普遍批准劳工组织的7项基本人权公约(关于强迫劳动的第29号和第105号、关于结社自由和集体谈判的第87号和第98号、关于歧视的第100号和第111号、以及关于童工的第138号)。劳工组织各地区办事处和外地的多专业工作组落实各国政府关于批准公约的表示,并提供援助以克服批准过程中的障碍。截至1999年7月8日,劳工组织182项公约中与人权特别相关的公约获得批准的情况总结如下:¹

<u>公 约</u>	<u>批准总数</u>	<u>自上次报告以来</u>
<u>强迫劳动</u>		
第 29 号	150	阿曼 圣文森特和格林纳丁斯 土耳其 津巴布韦
第 105 号	140	巴 林 保加利亚 智 利 埃塞俄比亚 印度尼西亚 吉尔吉斯斯坦

¹ 包括:1930年强迫劳动公约(第29号),1957年废除强迫劳动公约(第105号),1948年结社自由和保护组织权利公约(第87号),1949年组织权利和集体谈判权利公约(第98号),1958年(就业和职业)歧视公约(第111号),1951年同酬公约(第100号),1973年最低年龄公约(第138号),1949年移民就业公约(修订本)(第97号),1975年移民工人(补充规定)公约(第143号),1957年土著及部落人口公约(第107号)及1989年土著和部落居民公约(第169号),1975年有家庭责任工人公约(第156号)以及1983年(残疾人)职业康复和就业公约(第159号)。

罗马尼亚
俄罗斯联邦
圣文森特和格林纳丁斯
津巴布韦

歧 视

第 100 号	140	伯利兹 埃塞俄比亚 泰 国
第 111 号	136	伯利兹 印度尼西亚 爱尔兰 大韩民国 斯里兰卡 津巴布韦

第 156 号	29	伯利兹 玻利维亚
---------	----	-------------

结社自由

第 87 号	124	佛得角 智 利
第 98 号	141	智 利 圣文森特和格林纳丁斯 津巴布韦

移民工人

第 97 号	41	-
第 143 号	18	-

土著和部落居民

第 107 号	27	不再接受批准
---------	----	--------

第 169 号	13	-
---------	----	---

最低年龄

第 138 号	76	布基纳法索 中 国 多米尼加共和国 埃 及 埃塞俄比亚 匈牙利 印度尼西亚 立陶宛 葡萄牙 大韩民国 土耳其 坦桑尼亚联合共和国 阿拉伯联合酋长国
---------	----	---

职业康复

第 159 号	64	科威特 马达加斯加 葡萄牙 津巴布韦
---------	----	-----------------------------

此外，如同就这次运动向理事会所作报告中所概述的，还有许多批准公约的事例已在进行中或正由有关的国家当局予以审批。在发起运动以来的四年中，注册批准 7 项基本公约的已有近 120 例。在可预见的未来，这次运动预计将继续开展。

D. 公约实施

8. 在监督劳工组织公约和建议书的正常程序框架内，实施公约与建议书专家委员会在其 1998 年 11-12 月的会议上向批准公约的国家提出了一些意见，这些意见包含在它向国际劳工大会第 87 届会议提交的报告中。² 在国际劳工大会第 87 届会议(1999 年 6 月)期间，大会的实施公约与建议书委员会讨论了该报告，并邀请 19 个国家政府出席会议，就专家委员会关于上述一项或多项公约提出的问题提供信息。

E. 通过新标准

9. 在 1999 年 6 月其第 87 届会议上，国际劳工大会讨论了修订 1952 年保护生育公约(修订本)(第 103 号)及建议书(第 95 号)的问题。会议期间形成了拟议结论，以便修订该公约和建议书。通过了一项决议，把该公约和建议书的修订列入国际劳工大会 2000 年的会议议程中以进行第二次讨论，目的是通过关于这一主题经修订的公约和建议书。

F. 防止歧视的一般活动

10. 促进国际劳工组织关于机会和待遇平等标准的三方成员活动在不同的国家得到开展，其中包括巴西、印度、印度尼西亚、马来西亚、纳米比亚、南非、泰国和乌克兰。在国家一级，1998 年 4 月与大韩民国政府举行的关于批准核心公约的协商导致批准了第 111 号公约；应中国政府关于为批准该公约提供技术援助的要求，在 1999 年 4 月开始举办关于第 111 号公约的一系列国家三方成员讲习班。在印度尼西亚，劳工局在实施劳动法改革及实现工作中基本原则和权利方面提供了与政府尤其批准第 111 号公约的决定相关的技术援助。

11. 在纳米比亚由挪威资助的关于就业肯定行动的技术合作项目旨在克服种族隔离在就业方面的残余影响，现在正在完成第一阶段。该项目的最大成就是通过

² 国际劳工大会，第 87 届会议，1999 年：报告三(第 1 A 部分): 实施公约与建议书专家委员会报告。定期向人权事务高级专员办事处提供委员会年度报告的副本，小组委员会的成员也可索取。

和颁布了 1998 年第 29 号肯定行动(就业)法令。劳工局将继续支持预计今年可结束的这个三年项目的最后阶段,包括培训负责实施该法令条款的 15 名就业平等问题专员以及 15 个部门的劳工问题工作人员(监察员和审查员)。在南非,劳工局关于起草新法规的技术援助取得了成就,通过了 1998 年第 55 号就业平等法令。该法令禁止根据范围广泛的原因(包括种族、性别、怀孕、婚姻状况、家庭责任、民族血统或社会出身、肤色、性倾向、年龄、残疾、宗教、艾滋病毒情况、道德观、信仰、政治见解、文化、语言和出生)在就业中进行不公平的歧视,并要求采取有利于黑种人、妇女和残疾人的肯定行动措施。劳工局目前正在就业平等问题培训领域内向劳动部提供咨询意见。正在酝酿的一个草拟项目将利用国家和国际技术力量,使处在关键位置的人员了解他们根据该法令的义务,并了解良好就业平等计划对企业的益处。

12. 劳工局还将协助在巴基斯坦实施一个项目,其名称为“人权:发展机构能力项目”,计划在 1999 年期间开展工作。项目的目的是发展和加强有效的政府与非政府人权机构以及该国在国际人权保护体系中的积极参与。项目活动将包括研究、培训及制定和实施行动计划。

G. 反对根据艾滋病/病毒歧视的行动

13. 对感染艾滋病/病毒的人,在他们企图就业以及在他们与雇主和同事的关系方面都存在歧视。要求劳工局在这方面给予援助的事例越来越多。劳工局目前与艾滋病相关的多数活动是在非洲开展的。往往与其他机构或非政府组织合作开展活动,一般注重于预防性的艾滋病/病毒教育方案。在非洲南部分区域正在开展多项活动,其中涉及国际劳工局、联合国开发计划署和联合国艾滋病方案。在关于国际劳工标准的一般性讲习班中使用了敏感化组件。此外,召开了使用“你的健康和工作安全”资料袋的几次关于工作场所与艾滋病毒相关安全问题的研讨会,劳工局还支持了将于 1999 年 9 月 20-23 日在马拉维召开的关于艾滋病对就业影响的国家三方研讨会。劳工局还参与了南非的“艾滋病/病毒运动”以及在许多方面作为领导机构的联合国驻该国工作组关于艾滋病/病毒活动的工作计划。劳工局与企业发展相关的国际小型企业计划同开发计划署合作,在 1999 年 5 月 21-24 日召开了一次关于非洲非正式/微型和小型商业企业部门与艾滋病/病毒流行的联合探讨会。会议得出如下结论:

1. 撒哈拉以南非洲目前的经济改革注重于私有化和取消控制，趋势是加强私立部门在有关国家事务中的作用。

2. 根据这些改革所作的设想是私立部门将成为艾滋病毒预防、治疗和缓解活动的潜在资源基础。很难把这种设想当真，因为该地区私立部门有一半是由非正式/微型和小型企业组成的。这就是为什么劳工局和开发计划署关于艾滋病毒和发展的区域项目联合组织了上述有关此问题的探讨会。主要的成果是达成了一项协议，将开展一系列侧重研究的活动，以便阐明艾滋病毒与非正式/微型和小型企业部门之间的相互影响。还注意到，劳工局/开发计划署的区域项目计划可能是第一次认真地作出努力，在非正式/微型和小型企业部门内开展工作以提高认识和实施预防或治疗计划。

14. 此外，暂定于 1999 年 10 月在纳米比亚温得和克召开劳工局关于艾滋病和病毒对社会和劳工影响的三方讲习班。劳工局参加了机构间性别与艾滋病问题工作小组以及机构间艾滋病问题咨询小组。在 1998 年，劳工局还出版了《艾滋病/病毒与就业》，其中涉及针对以艾滋病/病毒为根据在就业方面进行歧视的法规和管理框架、企业措施、所采取手段的影响以及关于实用政策的建议。关于该问题的其他一些出版物正在编写中，将为劳工局各工作组和三方成员提供指导。

H. 阿拉伯被占领土内阿拉伯工人的情况

15. 在国际劳工大会第 87 届会议上，劳工组织的三方成员在一次特别会议上讨论了劳工局长最近关于阿拉伯被占领土内工人情况的报告。自 1978 年以来，劳工局通过向以色列和被占领土(包括戈兰)派出工作团，履行了其监测巴勒斯坦工人情况的职责并提供了关于如何通过提供充分和适当的技术援助维护巴勒斯坦工人和雇主利益的文件。今年，一个工作团代表劳工局长从 1999 年 4 月 24 日至 5 月 1 日访问了以色列和阿拉伯被占领土。另一个工作团从 1999 年 3 月 13 日至 16 日访问了阿拉伯叙利亚共和国。报告的依据是在这些工作团出访期间搜集的资料以及从不同来源搜集的资料，包括以色列政府和巴勒斯坦当局、雇主和工人组织以及联合国各机构。

16. 报告首先涉及阿拉伯被占领土内在就业机会和待遇平等、劳工市场准入、工作条件、社会保障和劳资关系等领域中工人工作和就业的实际情况。今年，报告

再一次强调了以色列与西岸和加沙地带之间道路封闭(无论是部分或完全的)对巴勒斯坦工人就业情况的不良影响。尽管有改善的迹象,但被占领土内工人的就业情况仍然是值得关注的严重问题。工作团得知,定居点中适用的法规不明确以及拖欠工资仍然是在以色列工作的巴勒斯坦人所面临的主要问题。在西岸工作者的平均日工资为 13.36 美元,在加沙为 10.79 美元。能在以色列工作者每月的平均实得工资(按平均日工资数乘以每月平均工作天数计算)从 1,643 谢克尔增加到 1,763 谢克尔,即增长了 7.3%。(以美元计,减少了 4.1%,因为以色列货币在 1998 年下半年发生贬值。)最后,被占领土所有工人(不论其工作地点在何处)平均月工资估计为 355 美元,按美元实值计算与前一年没有变化。最近的劳动力调查表明,劳动力参与平均比率在所有被占领土中为 41%,但根据性别有重大差异。在 1998 年,西岸的平均劳动力参与率为男人的 72.1%和妇女的 14.2%。在加沙地带,相应的比率据报为男人的 64.9%和妇女的 5.8%。

17. 报告注意到,以色列国防部领土内政府活动协调专员署以及劳工和社会事务部在 1997 年宣布的政策变化继续得以实施。变化尤其涉及取消巴勒斯坦工人限额;批准即使在安全敏感形势期间也允许在以色列雇用他们的计划;颁发工作许可证,允许巴勒斯坦工人在以色列过夜;把有资格在以色列工作的工人年龄降低到 23 岁(根据安全形势,今后可能还会降低年龄);允许在以色列有更灵活的工作时间和停留时间,使巴勒斯坦人能工作到傍晚或轮班工作;就业集市;以及向巴勒斯坦当局提出的有利于扩大巴勒斯坦人在建筑部门中就业机会的一项倡议。但是,当前的报告继续强调被以色列人雇用或在以色列工作的巴勒斯坦人面临困难条件的情况,包括不付或歧视性地少付工资和津贴以及社会保障制度方面的不公平现象。

18. 劳工局继续在一些领域内开展技术合作:通过巴勒斯坦劳动部,在劳工局的援助下目前正在制定社会保障准则。该准则应提供必要的框架以发展适当的社会保障制度。此外,劳工局协助巴勒斯坦当局起草一份劳工准则,并已由巴勒斯坦立法理事会召开了关于该准则的初读会。希望劳工准则的通过可终止目前适用法规不明确的情况。巴勒斯坦劳动部还要求劳工局提供援助,以加强劳动行政管理和劳资关系制度。

19. 在 1998-1999 两年期中,劳工局阿拉伯国家地区计划高度重视和强调援助与该分区和平进程直接相关的国家和领土,尤其是加沙和西岸。劳工局在该领域内

的贡献继续注重于为负责劳工和社会政策的官员及雇主和工人组织的代表发展能力的活动。计划中还涉及制定就业政策、人力资源发展以及通过发展小型企业促进就业，其中包括关于为妇女促进微型和小型企业的一次地区研讨会。在劳工局为妇女创造更多和更好工作机会的国际计划的框架中，制定了西岸和加沙的行动计划并正在审议实施计划的建议。劳工局继续在西岸和加沙及巴勒斯坦领土内实施大规模的技术援助计划，其中涉及 1,000 多万美元。巴勒斯坦就业计划的目的是扩大巴勒斯坦劳动大军的就业机会，该计划是劳工局目前在被占领土内的主要活动之一。关于劳工组织都灵国际培训中心正在开展的持续技术合作活动，与巴勒斯坦当局实施了经费约为 200 万美元的多项活动。其中包括发展高等教育部的技术学院，培训活动，促进妇女人权和加强工会。劳工局将继续在阿拉伯被占领土内开展其技术合作计划，通过把援助集中在就业和可维持的生计、发展其三方成员的能力以及加强社会对话和三方协商制，达到改善工人情况的目的。

I. 同其他国际组织的协作

20. 与以往一样，劳工局与其他国际组织就有关监督涉及一个以上组织的国际文书和事务的问题开展合作的安排被继续运用于结社自由、就业和职业歧视、男女之间平等就业机会、土著和部落居民、移民工人、强迫劳动、童工及属于劳工局职权范围的其他问题。劳工局一贯积极参加人权委员会以及防止歧视及保护少数小组委员会，包括小组委员会关于土著人民、少数群体、当代形式奴隶制以及发展权利的工作小组。劳工局还在为监督联合国人权文书而建立的各种条约机构中起到突出的作用，尤其是在人权委员会，经济、社会、文化权利委员会，消除种族歧视委员会，消除对妇女一切形式歧视委员会以及儿童权利委员会。劳工局正在与联合国合作，协调地开展世界人权会议(维也纳，1993 年)以及第四次世界妇女大会(北京，1995 年)的落实和实施工作。1995 年的社会发展问题世界首脑会议指定劳工局在关于就业的行动方面起领导作用，劳工局正在积极开展“哥本哈根+5”的准备工作。还定期向劳工组织都灵国际培训中心涉及的在公平性问题方面有影响的项目作出贡献。劳工局还在制定标准的领域内继续与联合国及其机构以及其他专门机构合作。

21. 劳工局继续努力在其工作与人权事务高级专员办事处的活动之间维持建设性的配合。根据理事会就此作出的一项专门决定，必须开展这种配合。联合国与

劳工组织都灵国际培训中心合作，组织了关于运用国际人权文书的讲习班以及与联合国其他机构一起为国家或专题报告员举办的联合情况介绍会。劳工局还被要求向联合国人权事务高级专员提供关于专门题材和不同国家的大量信息以协助她履行其职责。

22. 在过去一年中，劳工局继续与世界银行和国际货币基金组织进行协商，以便使这些组织更多地考虑到影响劳动人民的人权问题。至今通过双方组织之间工作人员的技术讨论开展了这种协商，目的是达成更有效的工作安排。劳工局与亚洲开发银行之间的一个联合项目正在酝酿之中，该项目将注重于国际劳工标准并特别注意性别问题、童工以及职业安全与卫生问题。项目将在一些选定的亚洲国家中实施，并将在适当的时候向小组委员会通报结果。

23. 在联大宣布 1995-2004 年为世界土著人民国际十年之后，国际劳工局通过组织其自己的活动以及与人权事务高级专员办事处合作为国际十年作出了贡献。在联大宣布 1995-2004 年为联合国人权教育十年的框架内，劳工局在促进人权教育方法的活动中与人权事务高级专员办事处合作，尤其利用了劳工局在工人和雇主教育方面的广泛经验。

24. 劳工局通知联合国，它将积极参加即将召开的反对种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍行为的世界会议，会议预计将不迟于 2001 年召开。

二、关于小组委员会临时议程项目 3(a)的说明

25. 国际劳工组织有关国际就业移徙的活动旨在向移徙来源国和接受国提供支持，帮助它们处理日常政策方面的关注、在招聘移徙工人和遣返移徙工人方面进行合作并且改善对移徙工人及其家庭成员的保护。的确，劳工组织《关于在工作时基本原则和权利的宣言》重申：移徙工人是属于有特殊社会需求的那些工人，因此他们要求社会保护。提倡有关移徙工人的劳工组织标准是所进行的全部活动的一个突出的特点。这些标准中一个关键的关切，在于不歧视以及机会和待遇平等。

26. 劳工局的活动集中在提倡对移徙工人的平等待遇原则以及消除针对他们的歧视。但是，移徙工人的处境仍然是一个被关切的问题，特别是在那些仍未批准相关公约、以及本国立法和做法常常远远不符合劳工组织原则的那些国家。在 1998 年所实行的《关于 1949 年就业移徙工业(订正本)(第 97 号)公约》以及 1975 年《移

徙工人(第 143 号)公约(补充条款)所进行的总调查报告》³，再一次地突出了这些问题；该调查报告在 1999 年 6 月的大会上进行了讨论。理事会之所以请有关公约和建议执行情况的专家委员会进行这项调查，其原因之一就在于这些公约批准的数字很低，以及或许有必要修订这些国际文书。

27. 在总调查报告中，专家委员会除其他外表示关注作为不正常移徙的一个方面的劳工贩卖现象。它发现：非法移徙正在国际一级变得非常有组织，而且与营利性的罪恶活动相联系、其中包括贩卖人口；贩卖劳工有可能成为有害移徙中的主要形式之一。委员会注意到：非正常移徙工人“经常发现自己处于容易受到虐待和剥削侵害的地位。低于标准的劳动和生活条件、奴隶式的劳动条件、没收旅行证件、在雇主手中不予支付薪金以及其他收益、还有如果被抓住就会在当局手中遭受非人道的待遇，这些在非正常工人的生活中往往是极其常见的现象”(第 19 段)。强大的移民压力，加上越来越具有限制性的移民法律和规章导致这样的事实：可能的移民被迫更多地依赖秘密网络——这些网络要求巨额的服务费——以免落入法网。它注意到：“由此产生的经济和道义上的负债(秘密就业经常被说成是一种“提供的服务”)就会使移徙工人处于依赖的地位，使他们可能遭受无限制的剥削，而其条件近乎奴隶制度”(第 291 段)。

28. 总调查报告强调了移徙女工的特别处境，她们经常被作为家务劳工或“性劳工”而被招聘。按照委员会的说法，越来越有一种倾向，就是招聘移徙女工用于商业性(性)剥削的目的，其方式是通过与外国人安排好的婚姻、或者引诱她们签订那些看上去很有诱惑力、但很少反映实际情况的就业合同。由于她们是在国外被雇用，而且是从从事那种在社会立法方面很少有保护的职业，例如家务劳工、农业中的手工劳动者、工厂或出口加工区的手工劳动者，以及夜总会或酒吧间的女招待或表演者，这就使她们更加容易受到剥削和虐待的侵害。

29. 专家委员会进一步注意到：审查国家法律和规则的结果表明，针对非正常状态移徙工人的制裁是相当广泛的，无论是派遣国或接待国均如此。总的说来，各国在努力制止秘密和非法移徙、包括贩卖劳工方面是很积极的。但是，委员会强调：“重要的是确保所有移徙工人的基本人权受到尊重，以避免移徙工人(特别是处于非

³ 劳工组织，移徙工人《第三次报告(第 1 部分 B)》，国际劳工大会，第 87 届会议，

正常状态的移徙工人)发现自己的权利没有受到尊重,并且有可能受到各种虐待的侵害”(第 361 段)。

30. 专家委员会作出了三点主要的结论:(一) 国际移徙现象的性质和数量发生了变化,要求就这一问题有一套更好的国际标准;如同委员会所指出的:“千百万工人仍然被排除在国际保护之外是不可接受的”; (二) 理事会应当既考虑现有国际文书的促进活动,也考虑将由大会通过新文书的提议;以及(三) 国际社会、特别是劳工组织,应当进一步努力,帮助这些工人,同时也协助各国政府正视这一现象。

31. 委员会注意到:自从 1949 年和 1975 年通过正在审议的文书之后,国际劳工移徙现象的范围、方向和性质都出现了重要的变化。不仅卷入移徙过程的个人总数有所增长,移徙工作的来源国和前往国家的数目也有所增加。全球化、移徙形式的多样化、在移徙当中国家领导作用下降与自发的移徙相比较国家组织的移徙下降、临时性移徙增加、私营招聘机构增长、非正常移徙增加、贩卖人口以及——这是非常重要的——移徙现象的女性化都大大改变了当代移徙现象的背景。1949 年和 1975 年的文书看来没有能够处理一些新的情况。

32. 专家委员会注意到:一般说来,各国倾向于在广义方面遵守文书所规定的条款,但当涉及更加具体承诺的时候,就要差得多了。分歧点在于这些文书的主要领域:招聘的程序、不能正常地给予移徙工人以权利、促进机遇和待遇平等的政策。一个重要的漏洞在于如何对待女性移徙工人。在 1949 年和 1975 年的文书中,她们大多数是被从家庭团聚的角度考虑的,而在目前,显然女工进行移徙以为自己寻求就业的数量有了很大的增长。委员会考虑,劳工组织是否应当采取新的措施,以保证对这类工人的保护,这可以包括修订艺术家和自由职业者的待遇、特别是从下述现象范围的角度考虑:有些妇女被招聘从事这类就业,但却发现自己仅仅是在性的部门工作。

33. 尽管有上述漏洞和环境的性质正在发生变化,委员会仍然确信:这些文书所提倡的原则在今天仍然是有效的。专家委员会建议:对这些文书进行全面修订、使之更新,并且在技术上可能的范围,将它们合并为一项新的公约,以便填补现有文书之间的空白。不论劳工组织采取何种方法,委员会认为:有必要在国家和国际

一级都建立更好的机制，以处理国际性移徙工人的现象。应当由劳工组织为此种努力提供国际框架。

34. 在 1999 年国际劳工大会的讨论中，普遍的共识是：劳工组织有必要更加重视移徙工人的情况。大家普遍同意专家委员会的结论：就是关于这一问题适用的国际文书批准数目较少，这表明这些文书存在一些问题。虽然并没有作出正式的结论，但普遍一致的意见是：劳工组织理事会应当尽早将这一问题列入国际劳工大会的议程，以审议修订劳工组织各项公约的必要性。

35. 移徙以便就业的形势发展正在成为劳工组织成员日益重视的重点，其结果是提出了越来越多技术援助方面的要求。劳工组织被委托领导一个工作组的工作，该工作组是关于所有人享有基本社会服务的行政协调委员会工作队所建立的。在这一工作组的范围内，1998 年 6 月 29 日至 7 月 3 日在海牙举行了一次有关国际移徙与发展的技术性研讨会，目的在于：

审查突出的国际移徙与发展政策问题；各国政府正面临这些问题，例如保护移徙工人以及防止他们在经济和社会上边缘化；

通过国别研究报告评估现有的政策、程序、措施和机制是否有效；

向各国政府建议采取哪些办法，以培育有秩序的移徙流动并对移徙工人的经济和社会边缘化作出反应。

关于这次研讨会的报告在 1998 年下半年发表，估计因此将会出现来自劳工组织成员更多的技术援助要求。

36. 在过去一年中，劳工局参加了联合国人权委员会关于移徙工人人权的政府间专家工作组的工作。正在讨论有可能与联合国区域间犯罪和司法问题研究所就一项有关“贩卖人口”的全球性方案进行合作。此外，劳工局正在加强自己的知识和专业技能，以便扩大劳工组织在劳工贩卖方面的活动范围和注意范围(关于贩卖儿童的问题，见上文第 4-6 段)。与联合国系统以及其他区域和国际组织在人权领域进行的协调与合作也引起了劳工组织向联合国及其附属机构提交的工作报告、特别是向人权委员会提交的报告以及为监测联合国文书执行情况而建立的“条约机构”提交的报告相关项目中对贩卖问题给予更大的注意。劳工局与这些机构保持密切的关系，并参与有关许多人权问题的讨论，这些讨论越来越多的包括了贩卖人口的问题。例如，就贩卖人口问题进行了详尽的评论，并提交给在维也纳举行的有关起草一项反

对跨国有组织犯罪公约的特设委员会，以便在其讨论过程中审议对公约草案的两个补充议定书：一个议定书旨在取缔、惩罚和预防人口贩卖，特别是贩卖妇女和儿童，另一个旨在防止对移徙工人的贩卖和转运。

37. 此外，在过去 10 年中，关于执行公约和建议的专家委员会曾经好几次就有关贩卖男人、女人和儿童进行劳工剥削的情况作出评论，其中包括在血汗工厂、一般工厂、种植园、妓院以及在私人住所作为家务服务人员所受的剥削。委员会发现贩卖的受害者经常被置于强迫劳动的条件下，而有关在本国以及跨国界的贩卖资料一般是在审查《第 29 号公约》时进行的。在国际劳工大会关于执行公约和建议的委员会上也越来越多地讨论贩卖问题，特别是为了卖淫的目的贩卖儿童的问题。虽然男子也有被贩卖的，但是从专家委员会的评论中可以明显地看到：妇女和儿童是贩卖者的主要目标群体。应当指出：最近通过的有关消除最恶劣形式的儿童劳动的《公约和建议》也包括儿童贩卖的问题。

38. 专家委员会对贩卖妇女或儿童进行卖淫的案例进行了最广泛的评论(经常继之以在大会委员会进行辩论)，并要求就针对贩卖者采取了哪些行动提供资料。委员会强调在社会的各个阶层有必要提高对贩卖的认识，并且认为：如果对儿童的奴役和强迫劳动与贩卖儿童以及相关形式的虐待有联系，就有必要采取特殊的措施，以便查明、释放并协助这些儿童康复，因为儿童特别容易受到侵害并且有特殊的需求。但是，在一些实例中，委员会的评论已经超过了上述特殊的情况。它表示关注土著和部族居民，其中包括儿童，他们在本国和跨国界一级被贩运，其中涉及通过欺骗、暴力或强制进行招聘、不支付工资以及强制性和强迫劳动。它也对外国女家务工人的招聘条件和工作条件进行了评论，还评论了移徙工人、包括儿童被贩运并被强迫在种植园和渔场、或成为骆驼骑手的一些习惯做法。

39. 除去其正在进行的有关为就业而进行国际移徙的各种活动以外，劳工局还进行了一些工作，其明确的目的是促进保护移徙工人并铲除对这些工人的歧视。1993 年，发起了一项区域间的技术合作规划，以便对歧视移徙工人以及劳工领域中的族裔少数的歧视现象进行斗争。这一工作的重点在于移徙工人的工业化接受国，并且旨在处理那些非正式、或事实上的歧视。它的研究和调查结果表明：此类歧视是广泛并且持续存在的。1998 年，在参与这一规划的国家中，发表了若干研究报告，并且组织了一些本国的研讨会。一次原订于 1998 年 10 月 28 日至 30 日举行的有关实

现移徙工人以及族裔少数工人平等的区域间研讨会，由于在 1999 年对外部调查结果的批准延迟，而推后举行，但现已计划将在 1999 年最后一个季度召开。

40. 1996 年，劳工局发起了中欧和东欧外籍劳工的非正式网络。这一正在进行的项目，目的在于加强各国政府处理该地区国际移徙现象的能力。在这一项目的范围内，同样也审议了有关前苏联以及其继承国移徙工人和国民的地位以及平等待遇的问题。他们的法律地位往往并不确定，这是由于在各自的接受国社会所处的脆弱地位以及经济和社会边缘化的结果。劳工组织所提供的援助通过上述网络进行，其中包括支持制定法律、规章和双边协议，并且进行有关劳工、劳动力或企业的调查。为准备一次高级别的三方会议(会议涉及对东亚和东南亚金融危机的社会回应问题，1998 年 4 月 22 日至 24 日，曼谷)，劳工局组织了一些代表团，以评估该地区移徙劳动者流离失所的问题，并就保护他们的基本权利提出了一些措施。

41. 1997 年有关劳工组织在移徙领域未来工作的三方专家会议通过了有关移徙工人以及特别保护措施准则的《公约》，其促进工作经理事会第 270 次会议予以批准，并已纳入劳工局技术咨询服务和研究工作的范围内。

三、关于小组委员会临时议程项目 5 的说明

42. 性别在劳工组织新的战略性制订预算方法中是一个全面性问题。在 1999 年劳工组织庆祝三八节特别仪式的开幕式上，总干事宣布了对综合性的性别政策作出新的承诺。总干事在其最近向 1999 年国际劳工大会递交的报告中强调：“劳工组织在劳工世界中，应当清楚地表明性别观点”；同时“根据当前促进男女平等的工作情况，目标将是审查男女双方的经济和社会作用，并且查明有哪些力量导致在各个领域的不平等现象”。他继续指出：这就“意味着将涉及扩大注意的重点，从法律上的妇女平等走向落实为经济政策、立法措施以及对于不同的男女群体在劳工市场上的成果”。在过去两年当中，劳工组织继续其技术合作活动，已改进在某些地区女工的处境。以下各节将说明在女工方面所进行的工作，但是，在劳工组织所有活动的各个方面，都考虑到了性别方面的关切。

43. 在 1998 年-1999 年期间，由荷兰出资的区域间项目“有关女工权利的培训和新闻传播”宣告结束。这一项目在中国、埃及、萨尔瓦多、匈牙利、印度、马里、苏里南、越南和津巴布韦都已经执行。它所处理的是在劳工领域对于女工权利以及

男女平等的法律规定的性质和范围缺少了解，以及缺乏使用这些法律条款作为促进平等的实际工具的能力。这一项目有助于广泛传播有关这些问题的国际劳工标准，以及通过将劳工组织的信息和培训成套资料翻译为当地语言使之转化为本国的立法和实践。就实际执行有关女工的法律规定、包括关于如何改善的建议进行了研究。研究的成果转化成为国家和区域研讨会的培训资料。此外，由于建立了有关性别问题培训人员和自愿人员的国家指导委员会和工作组，就有助于建立资助的网络，以便在参与的政府机构、工人和雇主组织以及非政府组织内部更好地处理有关平等的关切。

44. 在拉丁美洲，在安的斯国家进行了有关妇女、就业与贫困的研究工作。在秘鲁，一项劳工与社会促进部的支助妇女就业方案用于改善低收入的就业不足妇女的境遇。在哥伦比亚、厄瓜多尔和委内瑞拉也就低收入户的女工境遇问题进行了研究。作为对次区域方案(该方案涉及在促进男工与女工平等过程中加强工会的问题)的秘鲁组成部分，有一个项目旨在通过妇女与工会结合以及她们积极参与劳工关系来改善妇女进入劳力市场的状况。另一个项目涉及发展工会体系，使之成为非正式部门女工的生产性和社会性体系。还举行了一些讲习会，旨在为工会组织制定行动计划，用于工人的教育规划以及培训工作，向它们宣传男女的机遇平等以及性别平等问题。在阿根廷和巴拉圭，劳工组织参加了有关男女机遇平等三方委员会的建立过程；在智利，支持了建立有关在南锥地区就业机遇平等三方委员会的网络。劳工组织继续了它早已存在的与巴西的合作，处理若干人权问题、包括性别平等问题。

45. 在加勒比地区，劳工局正在与联合国妇女发展基金合作，执行一个项目，涉及通过各种通讯便利在加勒比地区增强妇女的经济和政治能力。这一项目的主要重点之一就是加强公众对于《消除对妇女一切形式歧视公约》以及劳工组织的《同酬公约》(1951年，第100号)的认识；以及对1958年《(就业和职业)歧视公约》(第111号)和1952年(第103号)《保护产妇公约(订正本)》的认识。成果之一将是全面突出联合国各项公约以及劳工组织有关公约所规定的种种女工权利。在巴巴多斯，劳工组织指导了有关劳工领域对性别问题认识以及各种性别问题的教育课程。课程的目的是引导参与者在一定的社会政策和产业关系背景下建立性别观点，并且突出和讨论若干问题，例如工作场所的性骚扰以及同酬问题。一次有关改善加勒比地区就业条件、以及家务劳动者的地位和工作条件的研讨会在牙买加举行。主要成果之

一是在加勒比地区建立了一项战略，以改善家务劳动者的就业条件、处境和地位。1999年，在特立尼达和多巴哥，筹备并宣传了一次全国性讲习会，其目的是制定家务劳动者的全国性战略，并编写一册《家务劳动者参考手册》。

46. 从劳工组织的审查可以明显地看出：性别和平等问题是有关劳工标准的总方案的组成部分。有好几个方面的活动促进了在哥斯达黎加、大韩民国、老挝人民民主共和国、苏里南、越南和津巴布韦的女工权利，并且促成了在巴巴多斯、圭亚那、牙买加以及特立尼达和多巴哥举行有关性骚扰问题的培训会议。在1997年于圣·基茨举行一次有关在工作场所的性骚扰问题研讨会之后，1998年又出版了一本题为《性骚扰：不仅是女人的事、是我们所有人的事》。在大韩民国，劳工局也组织了一次研讨会，涉及劳工标准与有关女性工会领袖的韩国劳工立法问题。

47. 关于在出口加工区促进平等的问题，有关出口加工区业务国家的三方会议(1998年9月28日至10月2日，日内瓦)注意到：在出口加工区雇用了大量的女工，但却往往缺少足够的措施解决她们的需求。这次会议起草了若干准则，以期确保机遇平等和在就业中的平等待遇，规定了足够的产妇保护措施并且促进将工作与家庭责任结合在一起。

48. 关于在结构调整和经济改革背景下同就业和性别平等相关的各种活动，多部门的国家一级工作队在坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦通过了行动计划，查明了立法改革、推动就业以及社会保护措施等方面的优先领域。劳工组织分别与坦桑尼亚联合共和国以及津巴布韦政府签订了两份谅解备忘录，规定了作为对行动计划支持的业务和体制框架。在这两个国家，都已经对劳工法进行了审查和修订，行动计划中最优先的项目就是重新审查涉及就业的现有和提议立法中的性别方面。不仅如此，而且在科特迪瓦，还在1998年11月举行了一次国家级三方政策研讨会，涉及在结构调整背景下如何促进男女平等条件下的就业问题，并就此通过了一项国家行动计划。在斯里兰卡，收集了若干数据，以便就被精减的工人建立一个以性别分类的数据库；同时进行了筹备工作，以便就妇女就业问题与经济改革发起组织全国性三方讨论会的活动。

49. 在拉丁美洲，作为全球经济中的家务劳动者规划框架的组成部分，发起了一项行动和研究方案。1998年完成了对八个拉丁美洲国家有关家务劳动的范围、性质、简况和规范框架的国别研究。预定在1999年举行的区域性三方会议筹备工作已

经完成，而社会伙伴们将有可能讨论这些研究报告的调查结果，并查明未来行动的走向。在亚洲，派往印度尼西亚和菲律宾的调查团查明了未来实际行动的情况，以解决在就业和社会保护方面女性家务劳动者的需求，特别是在当前亚洲危机背景下的需求。在巴基斯坦，劳工局进行了一项有关妇女以家庭为基地的计件工资工人状况的研究报告，重点指出：这些妇女遭受恶劣的工作条件、低工资以及毫无社会保障等状况之苦。巴基斯坦也制定了其“为妇女争取更多更好的工作”的国家计划，在政策一级处理了许许多多的项目，同时借以加强机制并直接支持某些妇女群体。

50. 作为加强劳工组织组成方面的能力，以便从性别观点并且以就业方向为重点对贫困和社会排斥进行斗争，制定了一项多部门的“建设能力的规划，以及有关性别、贫困和就业的一套培训方案”，涵盖了行动的九个主题领域。1998年2月在都灵培训中心举行了一次规划和生效问题的研讨会，作为协调和完成成套培训计划的基础。同时对这一套培训资料进行了订正工作，并且就该规划的区域调整和执行工作进行了准备，以便在1999年全面贯彻这一规划。

51. 劳工组织继续加强妇女投入和参与工人和雇主组织的各种活动。为了加强妇女参加工会活动，正在执行一些培训、咨询服务项目以及方案。其中包括一项区域性的有关工人教育援助的项目，以便加强工会对女工的行动，这是由于在特定的东南亚国家(印度尼西亚、泰国和越南)的童工状况而安排的，同时还编写了一项有关性别和集体谈判的手册，正用于各种讲习会、研讨会和其他促进工作。劳工局还继续鼓励各雇主组织及其成员企业，以便设计、通过和执行在工作地点的平等就业机遇政策。一项通过雇主组织促进妇女在私营部门活动的计划在六个国家得到贯彻执行，其中包括孟加拉国、牙买加、毛里塔尼亚和菲律宾。在毛里塔尼亚，设计了一项有关性别平等的惯例守则，其中考虑到了当地环境。在牙买加，劳工组织为国营和私营部门的决策者，以及若干执行人员，进行了有关性别的培训工作。

四、关于小组委员会临时议程项目7的说明

52. 关于执行《土著和部落居民(第169号)公约》，专家委员会注意到：在最近的总报告中，该公约是最广泛的国际法文书，用以在法律和实践中保护土著和部落居民的权利，以维护他们在其所生活的国家社会中其自身的法律和习俗。委员会指出：第169号公约规定了必须遵守的最低限度权利，并且要求已批准该公约的国家

落实，以期保护被认为全世界存在的 3 亿土著和部落居民的成员。执行该公约是一个极其复杂的问题，可能会产生深远的影响，甚至涉及批准该公约国家宪法秩序的核心部分。批准该公约可能意味着通过新的国家标准，或者采纳现行标准以便根据公约确定政府和国家的社会与土著和部落居民之间新的关系。

53. 专家委员会还强调：该公约的基本信念之一，就是应当在土著和部落居民与其所生活的国家之间建立一种尊重的关系，这个概念不应当与从民主国家当中在政治和领土上独立出去或者实行自治的概念相混淆。重要的是指出：该公约甚至在被批准之前，在许多国家就产生了重大的影响。例如，在危地马拉，该公约就已成为一项参考标准，以便缔结一项和平协议，并就土著居民的尊严和权利签订一项具体的协议。该公约还有助于指导或成为参考标准，以在其他国家就土著和部落居民的处境进行讨论。最后，该公约对其他国际法文书和其他国际组织也产生了重大影响，特别是对人权委员会的讨论，讨论内容是可能起草一项有关土著居民权利的宣言草案；而在南北美洲，影响到讨论由美洲国家组织的美洲国家人权研究所制定一项有关土著居民权利的新国际文书。

54. 另外一个要点就在于：该公约已成为美洲若干最高法院作出某些裁决的指导。这证明了该公约的影响力，即影响到这些国家的积极法律，并且有助于在政治对话中的力量对比的改变，此一对话是在土著和部落居民与国家政府之间进行的。在这方面还可以指出：自 1996 年以来，按照劳工组织章程第 24 条提交了四份抗议书，指出在若干国家未能遵守该公约的条款。这就说明存在另一种明显的趋势，即该公约已成为保护上述居民权利的有价值的文书。

55. 自从小组委员会提交上次报告以来，没有记载到对《土著和部落居民(第 169 号)公约》的新的批准，虽然在若干国家批准事项已经进入审议的最后阶段。劳工组织通过执行公约和建议的专家委员会继续进行监测工作，同时继续进行章程的申诉程序。玻利维亚、墨西哥和秘鲁提出有关不遵守第 169 号公约的抗议，仍在继续审查中。理事会已经设立了审查这些抗议的三方委员会。

56. 自从世界土著居民国际十年开始以来，劳工组织发起了若干技术合作项目和方案，以加强对土著和部落居民处境的认识，并促进改善他们的生活和工作条件。所有劳工组织技术援助方案均在相关的劳工组织标准框架内、特别是在第 169 号公约的框架内实施。以下是当前劳工组织项目和方案的简况。

促进劳工组织有关土著和部落居民政策的项目

57. 由 DANIDA 资助的有关土著和部落居民的项目是一项技术合作的项目，目的在于促进劳工组织关于土著和部落居民的政策。它的业务自 1996 年开始，并将持续直至 2000 年，还有可能延长。该项目的构思是在世界土著居民国际十年(1995-2004 年)的框架内产生的，并且它本身由两位土著和部落人士管理。该项目的区域间重点将其中心放在亚洲和南部非洲，而在南美和中美项目工作是对该区域劳工组织办事处活动的补充。

亚 洲

58. 在柬埔寨，该项目与政府部际委员会以及省一级农村发展委员会的合作目的在于提高能力建设以及促进参与的办法，以达到发展的目的，特别适用于 Mondulhiri 高原地区的居民。这一项目的目标之一是鼓励高原社区在社区一级执行、实施并且最终担当起参与发展的进程。部际委员会的成员还将参与前往菲律宾的一次研究旅行，作为该项目“土著人对土著人”的科目内容。

59. 在印度，进行了讲习班的第三期工作，重点的主题是妇女、给予权利和流离失所。其成果将体现为 1999 年夏季发行一本出版物，题为《与 Andhra Pradesh 流离失所的部落妇女共同工作》。这一项目正在与 LAYA 合作之下进行中，并将持续到 2000 年；项目下一阶段的目标是促进讨论并设立重点以该地区的妇女问题为主的论坛，以提高妇女的自信和自尊，使她们能够参与影响该社区的种种问题，并为在妇女生活中发生的社会变革效果提供资料。

60. 在日本，该项目与人权高专办事处协同，作为 1999 年 2 月发扬 Ainu 文化节的一部分，参与了有关土著问题的一次讲习会以及有关 Ainu 文化的研讨会。项目参与讲习会的主要目的是进一步发挥劳工组织有关土著和部落居民的工作。参加上述活动的有若干 Ainu 族的代表和贵族，以及 Rengo Hokkaido(一家主要的工会)，与它们提前进行合作，是为了开拓未来的可能性。

61. 在老挝人民民主共和国，这一项目与开发计划署共同进行，被要求监督一项研究工作，其内容是有关农村发展中的少数民族的政策问题。此项研究报告已经接近完成。应劳工组织曼谷地区办事处的要求，对老挝人民民主共和国派遣了一个

调查团，其具体目标是鼓励可持续发展，并通过参与性的办法保护文化的多样性。该项目构成自 1994 年开始的一项社会经济发展计划五年期的组成部分。

62. 在 1997 年于泰国清迈举行的题为“有关高原地区人民发展经验的信息交流”研讨会之后，泰国政府要求举办一次国家政策讲习班，涉及土著和部落居民的需求。这次讲习班的目标是将土著和部落居民的需求和优先问题纳入国家发展政策，讲习班将于 1999 年 10 月举行。将讨论两个主要问题：(一) 宪法有关土著和部落居民的条款在法律和实践上的影响；以及(二) 如何加强政府官员、国家和国际组织在第 169 号公约的框架内与土著和部落居民相互之间以及它们彼此间的合作，而上述公约强调磋商和参与。

63. 该项目与越南政府少数民族及山区委员会合作，参与了起草有关部落和土著居民政策准则的工作。也计划举办一个试点项目，作为劳工组织与该委员会共同的活动，此项活动将在越南的太原省进行。而资源管理与族裔群体妇女的劳动负担这一项目将以三个不同的地点为基地，其目标是加强自然资源管理以及自然资源的可持续使用，和改善该项目所涉及群体中妇女的工作条件。

64. 作为“土著人对土著人”单元教程的一部分，还计划向菲律宾派遣一个研究调查团。

非 洲

65. 继 1998 年 5 月在南非比勒陀利亚举行的有关对易受侵害的土著群体宪法调整的会议之后，又于 1999 年 3 月 8 日由南非宪法制定部组织了一个后续会议。它的目的是建立一个机构，通过这一机构，南非土著居民的组织可以清楚地表达它们的需求和利益。

66. 继 1999 年 1 月在坦桑尼亚阿鲁沙举行的东部、中部和南部非洲土著人民会议之后，上述项目计划在村庄一级举行若干讲习会，其目的是将 Maasai、Hadzabe 和 Barabaig 等农村地区引入劳工组织第 169 号公约，该公约将被翻译成斯瓦希里语。

67. 目前正计划在肯尼亚的内罗毕举行一次东部非洲土著妇女会议，将与非洲土著妇女组织合作举办。在最近的将来，计划举行两次讲习会：第一次是关于土著和部落妇女的，将在 1999 年 9 月举行；第二次涉及土地问题，将在 1999 年 10 月举行。

68. 喀麦隆总工会与上述项目进行了接触，要求在调查无组织的俾格米劳动者的工作中得到帮助。关于这一问题的第一次事实调查团于 1999 年 7 月进行工作，有可能在 1999 年 10 月举办一次讲习班。

69. 1999 年 11 月 14 日至 15 日将在摩洛哥 Rabat 举办一次有关土著居民权利以及第 169 号公约的区域讲习会；这是由于 Amaxigh (柏伯尔人)的组织 TAMAYNUT 于 1998 年 11 月发出了邀请。这将是与教科文组织合作举办的活动。

南北美洲

70. 1996 年在哥斯达黎加举办了一个广播项目，题为“种子”，解释了劳工组织第 169 号公约的基本原则，还将发表一本出版物，以提供哥斯达黎加人所取得的经验及相关资料。他们利用广播提倡土著人的权利。

通过合作社和其他自助组织支持土著和部落群体自力更生的区域间方案：

71. 这一项目继续在亚洲和中美洲展开活动。举办了若干讲习班，涉及提高认识、促进平等就业机会和提高技术技能，分别于 1998 年在伯利兹、印度、菲律宾、泰国和越南举行。此类活动还将在 1999 年继续进行。1998 年 11 月在菲律宾举行了一次有关土著人文化和性别问题的讲习班，讨论了诸如平等机遇、性别协调以及提高认识等问题。参加者包括合作社和其他自助组织方案以及现场工作人员、项目管理人员和推广人员。1999 年将在印度举行一次类似的讲习班。在菲律宾于 1998 年举行的年度捐助者咨询会议，集中了土著和部落居民的代表、捐助者以及各国政府，使之了解到土著和部落居民的利益和权利。

其他以土著和部落居民为目标的项目活动

72. 在菲律宾，关于减轻贫困与民主化的项目最近已经完成。这个项目解决土著居民问题的管理方面。项目在菲律宾社会的主要部门有助于提高对土著居民状况和权利的认识，从而解决他们在公共生活中代表性不足的问题。它同时处理了出租土地安全以及生计发展等方面的问题。它进行说服动员工作，以争取有关土著居民权利的关键性立法，并有助于加强地方组织和建立全国性以及区域性组织。目前正

在菲律宾进行的项目包括对土著群体祖传领地的管理予以支持，以及加强 Mindanao 地区土著群体传统手工艺品的生产和销售等内容。

出版物

73. 劳工组织即将发表的出版物将包括劳工组织《第 169 号公约》的斯瓦希里文和 Amaxigh 译本，有关《第 169 号公约》的简要指南、一本有关习惯法与习惯法在加强土著知识系统方面的作用的小册子、还有一本有关传统劳动的出版物，叙述过去 40 年来土著和部落居民的生活与劳动条件的变迁。预计还将会有：一份关于土著和部落居民组织的名册、以及互联网主页；通过该主页，可以了解到有关项目活动的资料。

五、关于小组委员会临时议程项目 9 (e)的说明

74. 在总报告的框架内，专家委员会讨论了有关《强迫劳动(第 29 号)公约》以及《废除强迫劳动(第 105 号)公约》的特别报告。关于监狱劳动，它指出：委员会认识到囚犯劳动的改造作用，但也认识到产生剥削的风险。根据这一点，同时在去年总报告中有关《第 29 号公约》第 2 条(2)款的一般性评论之后，委员会同样也提出了一个总的意见，以便从所有公约缔约国澄清情况，进而补充已经取得的资料或在个别评论中已要求提出的资料。委员会确信：按照《公约》的措词，囚犯的问题“如果被私人、公司或协会雇用或者属于它们的支配下”就在当前予以新的考虑，委员会准备在收到对总意见的答复之后，再回到这个问题上来。这特别涉及私有监狱或监狱内的私有作坊正在发展的现状。委员会还认为执行《第 29 号公约》和《第 105 号公约》也是劳工组织的重要问题，因此理事会不妨考虑就此在最近的将来安排一次新的总调查。

六、关于小组委员会临时议程项目 12 的说明

75. 新的 1999 年《消除最恶劣形式童工(第 182 号)公约》以及与此相伴随的建议，已经在上文第 4 至第 6 段有了说明。

76. 除了上文提到的新公约,另一项劳工组织最重要的标准就是 1973 年的《最低年龄(第 138 号)公约》。它被认为是劳工组织最基本的人权标准;而在当前批准基本公约的势头下,对该公约的批准数量迅速增长。它现在已经被 76 个国家批准,包括去年批准的布基纳法索、中国、多米尼加共和国、埃及、埃塞俄比亚、匈牙利、印度尼西亚、立陶宛、葡萄牙、大韩民国、土耳其、坦桑尼亚联合共和国和阿拉伯联合酋长国。

77. 劳工组织在这个领域的监测活动主要通过具体涉及这一问题的那几项公约来进行。但是,如果《第 138 号公约》尚未被批准的话,劳工组织专家委员会也在其他相关公约之下处理这一童工的问题;这特别是指 1930 年的《强迫劳动(第 29 号)公约》。来自劳工组织监测机构的资料经常被提交给儿童权利委员会和联合国其他相关机构。

78. 对童工现象进行的斗争(其中,反对和消除童工国际纲领起着主要的率先作用),现在已经涉及拥有 90 个国家的强大的全球性伙伴网络。通过这一纲领,劳工组织积极地帮助成员国,使它们能采取反对童工现象的实际步骤。这一纲领被形容为劳工组织在对童工现象进行斗争中的“行动臂膀”,它是由德国资助在 1992 年发起的,并且在过去几年来得到迅速的扩展。这一纲领现在得到 22 个捐助者的支持。总数达 33 个国家与劳工组织签订了谅解备忘录,从而使自己承诺朝着消除童工现象的方向努力。另外还有 32 个国家以不太正式的方式投入了这纲领。全世界有将近 1000 项行动方案在过去 6 年中得到执行。美国在 1995 年加入了这一纲领,至 1998 年底,共捐款 810 万美元。最近,这一纲领又从美国收到了大大增加了的、数额达到 3,000 万美元的捐款。

79. 反对和消除童工现象国际纲领技术合作的目的,是走向逐步消除童工现象,其方法是加强处理童工问题的国家能力、同时形成对之进行斗争的全球性运动。童工是一个广泛、复杂而又多方面的现象。从长远来看,它只能从各国内部自行解决。国际纲领在这方面的经验确认了由于童工问题的严重性和复杂性,如果认为这一旷日持久的问题能够一蹴而就地解决,那将是毫不现实的。因此,国际纲领将最优先的项目放在能够结束最恶劣形式童工的那些行动上。优先目标包括以下几类:

在强迫劳动或奴役劳动条件下工作的儿童;

在危险劳动条件或职业中工作的儿童;

特别容易受到侵害的儿童——例如年龄特别小(不足 12 岁)的童工以及女童工。

80. 从国际纲领的角度看来，加强伙伴组织——特别是政府——的能力最好的办法，是采取一种分阶段的和多部门的战略，包括以下的步骤：(一) 使劳工组织的成员和其他相关伙伴投入关于童工的对话并且形成一种联合，以解决这个问题；(二) 进行一项形势分析，以在特定的国家，查明童工问题的性质和广度；(三) 协助有关各方在一国内设计国家政策，以解决具体的童工问题；(四) 加强现有的各组织并且建立起机构性的机制，以形成一个国家童工问题纲领的“主导权”；(五) 在社区和工作场所，促成对这一个问题的觉悟；(六) 促进保护性立法的发展和执行；(七) 支持关于(可能的)童工的直接行动，同时支持那些帮助它们的人；(八) 推荐和扩大成功的项目，以便将这些项目的优点纳入一个国家社会伙伴的正常方案和预算；以及(九) 将童工问题系统地纳入社会 and 经济发展政策、规划和预算。

81. 为了能够针对童工问题制订强有力的、基础广泛的战略，极其有必要建立尽可能好的统计学数据和有关童工问题的经验的知识库。劳工组织对成员国提供了广泛的援助，以便在过去五年中进行有关童工的调查研究。迄今为止，已经在 10 个国家进行了童工调查；在另外 14 个国家，新的调查正在进行中。但是在数据收集和查明“最佳做法”的领域还需要做重大的工作。为了使投入反对童工的所有资源发挥最大效益，重要的是查明哪些是最佳模式，以及解决具体的童工问题类型的最佳办法。有关这些模式的资料又应当予以分发，并且由所有就童工问题进行工作的各方分享。劳工组织响应这种需求，在国际纲领的范围内建立了有关童工的统计学资料和监测方案。这一重要的方案计划为五年期，它将大大有助于在 40 个国家以经常性的方式产生有关童工的数量和质量数据。加勒比地区的六个国家就参加了一次次区域级的研讨班，目的在于建设国家统计办公室的能力，以便就童工问题收集和散发全面的统计学资料。

82. 在国际纲领的框架内，消除在具体危害条件下的童工现象、包括商业性的性剥削，已成为一个主要的重点；而由于女童是主要受影响者(虽然也有许多男童遭到这类剥削)，它就具有重要的性别问题的内容。在这样的背景下，劳工组织国际纲领积极帮助一些国家，以便就有关贩卖儿童问题制订并执行若干方案、特别是通过在亚洲地区的两个次区域级的方案。湄公河区域和南亚的次区域方案包括在 8 个国

家以行动为方向的研究工作。⁴ 它的目标是查明加强国家行动的战略，并在受到贩卖现象影响的国家相互之间开展双边和次区域级的合作。在次区域的磋商过程中，讨论了研究的成果；并且在次区域活动和具体参与对旨在进行劳动剥削的贩卖儿童斗争过程中，使用了这些成果，此类贩卖包括卖淫、家务劳动以及其他形式的劳工剥削。在所有这些国家的后续执行工作将在今年晚些时候开始。将特别重视易受侵害的群体，例如移徙和族裔少数人的儿童、部落群体、极其年幼(不足 12 岁)者以及女童。劳工组织国际纲领将继续加强它在亚洲地区的行动，同时还有一个类似的方案，将在西部和中部非洲地区展开，目的在于评估这个问题，并且查明国家和次区域的反应。⁵ 此外，目前正在国家一级执行现行方案，它包括以儿童和父母为目标的行动方案，宣传和宣传运动，以及能力建设和加强(一)立法和执法；(二)研究和资料散发；以及(三)协调和建立网络。

七、关于小组委员会临时议程项目 12 (c)的说明

83. 劳工组织的宗旨包括促进残疾人就业以及克服基于身体和精神残疾的歧视。在这方面的努力，由于全球竞争和劳力市场放宽的环境，就尤其需要特别的重视。在工业化国家和发展中国家，有关残疾人士纳入就业方面取得了重大的进展；与此同时，劳工组织必须作出更加全面的努力，以确保以上这类进步能够成为世界性的普遍趋势。为此，劳工组织与主要的有关残疾人士的非政府国际组织举行了密切的磋商。这一合作的进程已经扩大到特定的国家康复中心。这类活动的主要目标之一是加强在企业中处理与残疾问题有关的办法。

84. 应当提请注意：有关 1983 年《(残疾人)职业和康复就业(第 159 号)公约》以及建议(第 168 号)，已在 1998 年出版总的调查报告并在 1998 年第 86 届国际劳工大会上予以讨论，有关总调查报告的实际后续工作之一就是制订一项实践守则，涉及工作场所与残疾相关问题的处理办法。

⁴ 孟加拉国、柬埔寨、中国、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、泰国和越南。关于泰国的国别研究也列入了老挝人民民主共和国的资料。

⁵ 贝宁、布基纳法索、喀麦隆、加蓬、加纳、科特迪瓦、马里、尼日利亚、多哥。

85. 劳工局自 1996 年 11 月至 1998 年 12 月在若干拉丁美洲国家实行了一项技术合作项目，以便克服针对残疾人士的歧视，并保障他们能够平等进入职业培训机构。1998 年 7 月，在巴拿马和多米尼加共和国，举行了由劳工组织组成人员和主要的非政府组织参加的全国性咨询会议，目标是制订国家行动方案，以争取残疾人士在劳力市场上享受平等机遇。

86. 有关残疾工人保住工作和回到工作岗位战略的国际研究项目第一阶段在 1998 年 5 月结束，同时发表了劳工组织关于主要问题的文件，其来源是 8 个参与国的报告，还举行了有关保住工作和回到工作场所的残疾工人战略国际研讨会，由美国政府充当接待国，并在华盛顿特区举行。这一项目旨在将研究与各国政府、雇主以及工人当前和正在出现的关切连接在一起。8 个工业化国家决定参与并分担这一项目的支出，其原因是有共同的社会和经济关切。最初的研究结果以及各项讨论的情况发现了很有前途的解决办法，以及还需要进一步研究和作出行动承诺的若干领域。

87. 在各种不同的残疾当中，精神残疾、特别是抑郁症的数量正在迅速增长。劳工组织准备分析不同形式的残疾，以及在社会和工作环境中其之所以增加的原因，并准备制订一项有关方法的实际解决办法，或许可以采取这些办法来克服由于残疾而产生的歧视。1999 年 1 月，在外部出资的情况下，劳工组织开始了新的研究。劳工局还加强了与有关残疾人士康复和纳入社会的欧洲理事会下属委员会相互合作，以便制订进一步的战略，改善残疾人士得到培训、就业和工作的机会。

88. 另一同样重要的领域是预防吸毒和酒精方案，其目标是：(一) 加强劳工组织成员国的能力以及雇主和工人组织的能力并促使企业制订政策和实施方案，以防止在工作场所的吸毒和酒精问题；(二) 加强这些伙伴取得资料和资源资料，以便制订政策和设计方案。为此目的，有关在工作场所管理酒精和吸毒相关问题的《实践守则》已在 1996 年制定并发表，从而为防止吸毒和酒精方案的制订提供了一个框架。《守则》的主要概念之一，就是有关毒品和酒精政策应当适用于所有的工作人员、管理人员和雇员，而不应有基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、国籍或社会地位的歧视”。劳工组织正在通过研讨会以及向国际会议和大会进行介绍，推广这一《实践守则》。

-- -- -- -- --