

GUOJILAUDONGGONGYUE
GAIYAO

国际劳动公约概要

● 王家宠



国际劳动出版社

国际劳动公约概要

王 家 宠

中国劳动出版社

(京)新登字114号

国际劳动公约概要

王家宠

责任编辑：朱学敏

中国劳动出版社出版

(北京市和平里中街12号)

地质出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 11.375印张 255千字

1991年11月北京第1版 1991年11月北京第1次印刷

印数：2000册

ISBN 7-5045-0642-7/D·093 定价：7.60元

前 言

20世纪的最后10年，直至2000年，我国社会主义现代化建设将进入一个新的发展阶段。我国人民将遵循党的基本路线，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，为实现我国现代化建设的第二步战略目标而努力奋斗。为了实现这个目标，基本要求之一，是进一步健全我国的社会主义民主和法制建设。

现在，我国的法律还不完备，需要抓紧继续制定一批基本的和对建设与改革有重大影响的法律，逐步形成比较完备的、具有中国特色的、社会主义现代化国家的政治、经济、社会生活的新规范，用以巩固已经取得的胜利成果，保障建设和改革的秩序，推进我国社会主义民主政治逐步走向制度化、法律化。在加强法制建设中，劳动法应当是一项基础性法律。这不仅因为我国宪法规定劳动是公民的一项基本权利和义务，我国是劳动人民当家作主的国家，而且因为劳动法对促进经济建设有密切关系。当今世界普遍地把“发展”的概念视为具有经济与社会双重意义，认为使社会发展同经济发展相适应，是保障经济发展持续、公正、富有活力地向前推进的必要条件。在建设注意借鉴、吸收外国的有益经验，是现代化建设的需要，也是对外开放的题中应有之义。法制建设也不例外。

本书试图概要地阐述国际劳动立法的历史发展、基本内

ABD39/5

容、具体实施和有关的机构与程序，特别是国际劳工组织在这方面的活动。国际劳工组织，成立于第一次世界大战结束后的1919年，至今已有70余年的历史，现在是联合国系统特别对劳动和社会事务负责的专门机构。它从创立以来，一直把国际劳动立法作为自己活动的中心，迄今已经制订了300余项国际公约和建议书。这些公约和建议书，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。

随着对外开放政策的推行，我国在劳动事务领域的国际交往日益增多，需要在这个领域增加对外国情况的了解，尤其应当了解国际上约定俗成的规范。何况我国迄今已经批准设立了20000多个中外合资、合作企业和外资企业，这类“三资”企业今后还将继续增多。按照我国有关法规的规定，这些“三资”企业有关劳动管理的事项，应当通过订立劳动合同加以规定。这种合同，在建立了工会组织的企业里，由工会代表职工同企业签订，并须经我国政府劳动管理部门批准。在订立和批准这种劳动合同时，除了参照我国现行的劳动法规外，在我国法律尚不完备，以及有些事项应当考虑“三资”企业的特殊性的条件下，我国的劳动和经济管理部门、工会组织以及企业的负责人，通晓劳动管理事项的国际标准、国际惯例，是有益的和需要的。

中国是国际劳工组织的创始会员国之一。中华人民共和国成立以后，由于众所周知的原因，我国曾经一度中断同这个国际组织的关系。从1983年开始，我国恢复了在该组织的活动，并且在1984年正式承认1949年10月1日以前当时的中国

政府对14项公约的批准。后来在1987年和1990年全国人民代表大会常务委员会又先后新批准了3项公约。这样，我国就既有权利根据我国的利益和国际社会的利益，主要是世界劳动人民的利益，参与国际劳动立法的活动，同时按照国际劳工组织章程的规定，我国对该组织制定的公约和建议书也承担着应尽的义务。为了正确地、卓有成效地行使权利和履行义务，我们需要对国际劳动立法事宜有全面、系统、深入的了解。

出于以上种种考虑，可以说，对国际劳动立法加深了解和研究，是适应社会主义现代化建设的一种实际需要。但是，在这样做的时候，千万不要忽略国际劳工组织及其活动的某些特点。比如，第一，国际劳工组织是一个具有普遍性的国际组织，会员国之间有着很不相同的经济、社会和政治制度以及不同的经济与社会发展水平，所以该组织在进行国际劳动立法时不能不照顾到这种实际情况；同时又应当看到，当前世界上多数国家还是实行资本主义的经济与社会制度，所以该组织制定的公约和建议书一般地是从资本主义社会的情况出发的，尽管其中相当大一部分内容对于社会主义国家也是值得借鉴的，尤其是那些技术性的规定。第二，国际劳动立法的推进，既是由于国际工人运动的强大发展，也是资产阶级国家和雇主可以接受的。资产阶级为了缓和阶级矛盾，谋求“社会和平”，以利于经济发展和政局稳定，同时也为了在国际间开展“公平竞争”，需要在劳动事务领域达成国际协议。因此，公约和建议书既有保护工人权利和利益、为劳动者捍卫自身权益进行合法斗争而提供武器的积极方面，又有其不可避免的局限性。第三，国际劳工组织象许多别的国际组织一样，第三世界国家占据了会员国的大多

数，它们正在国际组织中发挥越来越重要的作用，但是在现阶段，该组织的活动在某些事项上还是不能不受到霸权主义、强权政治的干扰和影响。由于存在着上述背景，当我们研究和评价公约与建议书以及它们的实施时，应当注意到它们虽然是在世界范围达成协议的，但是参与其事的各方人士同意协议的出发点（立场）和观念并不都是相同的，尤其在借鉴它们时，必须注意结合我国的实际，认真考虑我国的国情，切不可盲目照搬或者奉为最高准则。

国际劳工组织制定的公约，过去一般称之为“国际劳工公约”。本书考虑到公约所涉及事项的范畴同国家劳动法涉及事项的范畴基本相同，而且订立公约的初衷也寓有对各国的劳动立法进行引导以至约束的用意。为了明确表达公约与国家劳动法之间的密切联系，本书使用了“国际劳动公约”、“国际劳动标准”之类的称谓。

本书旨在介绍国际劳工组织在国际劳动立法方面的活动，自然应以国际劳工组织的正式文件为依据，同时也参考了国际劳工局出版的一些读物、资料和有关的著作，因而主要是反映该组织的主张、观点、工作和实际情况。

本书的出版，得到中国劳动学会会长康永和、全国政协法制委员会副主任陈宇的鼓励。在本书第二编涉及的公约和建议书一些条款同原文（英文）的校勘上得到全国总工会国际部陈芬同志的不少帮助。对于他们的热心协助，在此谨致谢意。

对于本书的疏漏与谬误之处，敬请读者不吝赐教。

王家宠

1991年1月

目 录

第一编 国际劳动立法和国际劳动标准的渊源	(1)
第一章 国际劳动立法的由来	(1)
第一节 国际劳动立法与国家劳动法的联系.....	(1)
第二节 国际劳动立法的起源与发展.....	(4)
第二章 制订国际劳动标准的意义和作用	(18)
第三章 国际劳动标准的渊源	(24)
第一节 来源于国际劳工组织的文件.....	(24)
第二节 来源于联合国和地区性组织的文件.....	(28)
第三节 来源于双边条约.....	(30)
第四章 不同来源的国际劳动标准之间的协调	(31)
第一节 防止冲突的出现.....	(31)
第二节 处理冲突的原则和存在的问题.....	(34)
第二编 基本的国际劳动公约和建议书的主要内容	(37)
第一章 基本人权	(38)
第一节 结社自由.....	(39)
第二节 免于强制劳动的自由.....	(56)
第三节 免于歧视的自由(就业机会均等与 待遇平等)	(63)
第二章 就业政策和开发人力资源	(72)
第一节 就业政策.....	(74)

第二节	就业服务·····	(84)
第三节	职业指导和职业培训·····	(88)
第四节	残疾人的职业康复与就业·····	(91)
第五节	关于就业政策和开发人力资源的其 他国际标准·····	(94)
第三章	产业关系(劳资关系)·····	(97)
第一节	签订集体协议·····	(98)
第二节	自愿调解与自愿仲裁·····	(101)
第三节	在企业事业单位的协商与合作·····	(102)
第四节	在产业和全国一级的协商与合作·····	(103)
第五节	在企业事业单位工人与管理者之间 的沟通和对工人不满的审议·····	(104)
第四章	普遍性的就业条件·····	(108)
第一节	就业保障·····	(108)
第二节	工资·····	(115)
第三节	工作时间·····	(124)
第四节	每周的休息·····	(135)
第五节	有工资的假期·····	(136)
第六节	有家庭负担的工人·····	(142)
第五章	职业安全、卫生和福利·····	(149)
第一节	综述·····	(149)
第二节	制订和实行有关保障工人职业安全 与健康的国家政策·····	(152)
第三节	加强预防工作,保护工人健康·····	(160)
第四节	对于特定职业危险的预防和关于特 定产业的职业安全与卫生·····	(168)
第五节	福利设施·····	(193)

第六章 童工和青少年工人	(203)
第一节 许可就业的最低年龄	(204)
第二节 体格检查	(208)
第三节 夜间劳动	(211)
第四节 地下作业的就业条件	(214)
第五节 关于保护儿童和青少年的其他国际 标准	(217)
第七章 女工	(218)
第一节 生育保护	(220)
第二节 夜间劳动	(223)
第三节 关于在有害于健康或有危险的职业 就业	(227)
第四节 关于保护妇女的其他国际标准	(227)
第八章 年龄较大的工人	(229)
第九章 社会保障	(234)
第一节 一般性规定	(234)
第二节 医疗保健与疾病补助	(241)
第三节 伤残补助、养老补助、遗族补助	(243)
第四节 工伤补助	(248)
第五节 失业补助	(253)
第六节 家庭补助	(258)
第十章 劳动行政	(260)
第一节 一般性规定	(260)
第二节 劳动检查	(268)
第三节 劳动统计	(276)
第十一章 社会政策	(281)
第三编 国际劳动公约和建议书的制订、实施与	

国际劳工组织	(286)
第一章 国际劳工组织的组织结构	(286)
第一节 会员国	(286)
第二节 三方性结构	(287)
第三节 机构	(292)
第二章 公约和建议书的制订	(299)
第一节 制订的程序	(299)
第二节 在制订中遇到的几个问题	(301)
第三节 关于公约和建议书的修订	(308)
第三章 公约和建议书的实施	(311)
第一节 会员国对公约和建议书承担的一般 义务	(311)
第二节 由于批准公约而产生的义务	(314)
第三节 关于实施公约的监督机制	(320)
第四节 促进公约和建议书实施的措施	(333)
第四章 关于制订与实施公约和建议书的总结 和展望	(338)
附表: 国际劳工组织敦促优先批准的公约目 前实际批准的情况	(352)

第一编 国际劳动立法和国际 劳动标准的渊源

第一章 国际劳动立法的由来

第一节 国际劳动立法与国家劳动法的联系

采取国际公约^①的形式，在国家之间订立大家共同遵守的处理劳动关系以及与之相关的一些关系的准则，至今已有80多年的历史。人们通常称之为国际劳动立法。国际劳动立法的产生与发展，同各国制订本国的劳动法有密切的联系。后者是前者的基础，彼此又互相促进。因此，在讨论国际劳动立法之前需要粗略地回顾一下国家劳动法问题。

劳动法是由国家强制力保证执行的、调整劳动关系以及与劳动关系密切相关的关系的行为规则。劳动关系是指在劳动过程中人们的相互关系。在存在剥削制度的社会里，劳动法主要是调整资本家与雇佣劳动者之间关系的原则、规则和制度的总体。在社会主义企业里，剥削关系虽然消灭了，但是企业的经营者与劳动者的分工不同，具体职守不同，在劳动

① 国际公约是指这样一类多边条约，它们是在国际会议上通过或签订的，有的是由国际组织制订的，对于当时没有参加会议的国家一般是开放的。这类条约多属立法性质或者关系到国际上的共同利益。

过程中双方之间的种种关系也需要有劳动法作为调整关系的行为规则。当然，劳动法不仅调整劳动关系，而且调整与劳动关系密切相关的关系，比如政府机关由于管理劳动力、监督劳动法律的执行而与企业、职工发生的关系。

现代的劳动法，是从18世纪产业革命以后，在西欧一些工业国家首先开始的。产业革命推动了工业的发展，也孕育了无产阶级同资产阶级之间不断加剧的矛盾和斗争。恶劣的劳动环境、微薄的工资、非人的过长劳动时间等，使工人不堪忍受。尽管产业革命开辟了用机器代替手工工具的新时期，把社会生产力的发展推进到一个新的高度，但是资产阶级仍然竭力把工人的劳动时间延长到最大限度，这是他们为榨取尽可能多的利润而能采取的最简便易行的一种方法。在18世纪后半期到19世纪初期的西欧工业国家里，工人每天在工厂的劳动时间一般在14小时以上，甚至长达18小时。

贫穷、生活无保障、劳动不安全、强制的过度劳动等等，引起工人的未老先衰，未成年工人的畸形发育，职业病的急剧增加，工人不能享有正常的家庭生活，对民族的健康发展构成威胁。这一切，不仅迫使工人为了了解脱非人的苦难，争取获得最低限度的象样生活而奋起反抗，坚持斗争，与此同时，受欧洲启蒙运动和法国革命的影响，一些有识之士和社会舆论对工人的处境也产生同情和关切，为改善工人的劳动和生活条件而发出呼吁和倡议。在这种情况下，资产阶级国家从维护资产阶级的长远利益着想，为了保证本国工业的发展能够得到源源不绝的、充足的、符合要求的强壮劳动力，为了缓和工人的反抗，不得不采取制订工厂法的措施，通过立法来限制资本家对工人的无度剥削和压迫。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,是现代国家劳动立法的开端。那时候英国兰开夏地方的纺织厂里学徒的劳动和生活条件十分悲惨,激怒了学徒,震惊了公众舆论,而对雇主进行道义和宗教的说服是不可能战胜他们的利欲薰心的;而且要想使所有的雇主都遵守保障儿童少年健康和尊重社会公德的规则,那就要使这些规则必须是强制性的,不然的话,有一个雇主不守规则,会使所有别的雇主竞相效尤。可以说,国家劳动法主要产生于三个条件:一是工人阶级为了维护自身的利益而进行不懈的斗争,这是最基本的条件;二是维护生产秩序、社会秩序和公共利益的需要;三是国家强制的必需。

继英国之后,欧洲大陆上的工业国家,如德国、法国、瑞士、比利时等,也相继制订工厂法。随着资本主义经济的继续发展和各国工人运动的成长,制订国家劳动法不仅为越来越多的独立国家所实行,到了19世纪下半期,在一些帝国主义国家的附属国和殖民地也开始实行起来。劳动法的范围也逐渐扩大,有些劳动法还越出工厂法的范围,比如英国议会在1824年通过一个法案,承认工人有组织工会的权利;1883年德国成为把社会保险作为劳动法的一个内容的最早国家。

不过,总的说来,直到19世纪90年代以前,国家劳动法在各国的发展进程是缓慢的。其原因,除了别的以外,从立法思想上说,有一些自由派经济学家根本不赞成劳动立法,认为这是同保障劳资“契约自由”的原则不相容的。他们鼓吹自由竞争,认为国家干预对于自由竞争是一种累赘,因此从原则上反对由于国家订立制度以致妨碍雇主对企业和工人的管理。当时在欧洲工人运动中,对于劳动立法也存在着不同的观点,大致是三种态度:一种是把工人生活和地位的改

善完全寄希望于合法斗争，相信资产阶级政府能够“按照全体人民的利益办事”，所以热衷于劳动立法。另一种则反对利用合法手段谋求工人处境的改变，认为劳动立法是徒劳，强烈主张采取工人的“直接行动”，而不问主客观条件如何。还有一种态度对于争取劳动立法的斗争既给予肯定，认为这也是启发和提高劳动人民觉悟的一种方法，但是又反对对于合法斗争和资产阶级政府的劳动立法抱有不切实际的幻想，认为只有无产阶级取得政权，建立社会主义制度，劳动和人类才能获得解放。不愿受法律限制的资本家当然想方设法提出种种理由作为抵制劳动立法的借口。他们的理由之一是，以改善劳动条件、保护工人利益为目标的劳动立法，势必直接或间接地提高生产成本，导致削弱本国工业在国际市场上的竞争力，而这对雇主、工人和国家都是不利的。他们试图说明，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。这种似是而非的论调随着国际贸易的发展而得到了不少人的附和与支持。它产生了双重的效果：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。

第二节 国际劳动立法的起源与发展

一、早期的先驱

早在19世纪初，英国空想社会主义者罗伯特·欧文（1771—1858）在苏格兰的新拉纳克大棉织厂进行改革社会环境的试验，通过改善工人的劳动条件和生活福利设施，取得了社会效果和经济效果，名闻全欧。他通过生动的榜样呼吁人们重视改造社会环境、使人得到全面发展的可能性以及这样做的重要性。他主张由于工业革命而产生的新的强大的生产力

是属于全体人民的共同财富,应当为全社会的共同福利服务。他这种对劳动和社会问题的思想在世界范围引起很大反响,以致有人推崇欧文是现代国际劳动立法思想的先驱。同欧文同时代的法国企业家达尼埃尔·勒格朗(1783—1859)被认为是明确提出国际劳动立法思想的早期重要倡导人。他在1840年第一次呼吁欧洲工业国家举行政府间谈判,讨论如何制止可怕地滥用劳动力,反映他期待通过国际协商实现国际范围劳动立法的思想。此后,直到1855年,他连续多次向西欧主要国家的政府提出关于国际劳动立法的具体设想,建议就每天工作时间的最高限度、每周有一天休息日、禁止夜间劳动、对从事有害于健康和有危险的职业的人规定就业的最低年龄等问题进行立法。勒格朗呼吁说,在现代的工业欧洲,有些事情除非在有关的列强之间达成共同行动的协议,否则,单个国家是不可能妥善处理的。因为如果既要增进工人精神上和物质上的幸福生活,同时又不致于影响各国工业在平等条件下进行竞争,那末唯一可行的办法是在国际范围订立劳动法。

19世纪下半叶,世界资本主义经济获得较大发展,工业和国际贸易都迅速增长,但是工人群众的生活状况依旧得不到改善。“不论是机器的改进,科学在生产上的应用,交通工具的改良,新的殖民地的开辟,向外移民,扩大市场,自由贸易,或者是所有这一切加在一起,都不能消除劳动群众的贫困。”^①与此同时,工人阶级队伍不断壮大并且增强了国际联系。由于1848年革命失败而趋于低落的欧洲工人运动,在19世纪50年代末重新高涨起来,而且加强了工人阶级国际团

① 引自《国际工人协会成立宣言》,见《马克思恩格斯选集》第二卷,第130页。

结的意识，分散的工人运动趋向于联合起来进行共同斗争。这方面的显著标志是1864年国际工人协会（第一国际）的成立。1866年第一国际日内瓦代表大会提出每天工作8小时应是工作日的法定限度。大会决定把这个要求提到全世界工人阶级的共同行动纲领上。工人运动的高涨在一部分资产阶级社会改革活动家、政治家以及慈善事业界人士中引起了关注。他们一方面标榜人道主义应当超越单纯追求经济利益的考虑，关心工人健康、安全、生活、品德和维护人的尊严是保障社会普遍利益的需要，它们应当高于雇主的私利；另一方面，他们更加关心的是防止和避免强大的工人运动可能带来的“社会不稳”。于是他们积极宣传应当对工人的处境和要求给予更充分的理解与同情，主张通过立法适当限制雇主只顾私利的为所欲为；同时鼓吹鉴于国际市场竞争日趋激烈，不能不考虑适当保护雇主的利益，有必要开展关于国际劳动立法的推动，借以消除各国在改善劳动立法方面的犹豫和顾虑。这方面的一个事例是1856年在比利时布鲁塞尔和次年在德国法兰克福举行的慈善事业团体代表会议。会议倡议者们指出，现代通讯手段的发展，已使一个国家不可能独自缩减工时，如果处在工业发展相同阶段的别国不同样缩减工时的话，一个产业不可能独自提高工资，如果同样是产品以外销为主的别的产业不提高工资的话。要解决这些难题，必须在工业中实行国际法。后来在法兰克福大会上终于通过了一个动议，要求有关国家共同拟订关于工业劳动的规范。这些情况说明，19世纪50年代以后，国际劳动立法的设想已从个人的倡导发展成为国际范围的集体努力。

二、瑞士倡议和柏林会议

正当国际劳动立法思想在社会改良主义者中间逐渐扩散