

目 录

前言	1
缩略语表	3
第一章 国际社会保障标准概览	1
第一节 国际劳工组织制定的国际标准的目标	1
第二节 国际劳工组织的其他行为方式	7
第三节 社会保障标准的发展阶段	8
第四节 有关移民工人的标准	14
第五节 国际劳工组织标准的特点	16
第六节 公约规定的保护方法	18
第七节 监督方法	20
一、概述	20
二、报告责任	20
三、专家委员会	23
四、申诉程序	24
五、国际法院	25
第八节 国际劳工组织标准与其他国际组织标准的比较	26
一、欧洲委员会	26
二、欧盟	29
第九节 结论	33

第二章 现行国际劳工组织现行社会保障公约概述	34
第一节 引言	34
第二节 弹性条款	35
一、批准	35
二、范围	35
三、发展中国家的临时例外	35
四、津贴的计算方法	36
第三节 社会保障领域的共同原则	37
一、国家的总体责任	37
二、被保障人的参与	37
三、津贴的资金支持	37
四、养老金的调整	38
五、上诉权利	38
六、津贴的停付	39
第四节 公约的法律要求一览	40
第三章 目前关于社会保障公约的争议焦点	48
第一节 概述	48
第二节 社会保障定义的缺乏	49
第三节 一些领域似已过时	51
第四节 缺乏对现代风险的覆盖	53
第五节 标准的男性供养人指向	54
第六节 对公约保护人员分类的批评	55
第七节 所谓的公约的保守作用	57
第八节 以下几章的主题	58
第四章 社会保障公约的影响:英国	61
第一节 引言	61

一、英国社会保障制度	61
二、英国与国际劳工组织	62
第二节 疾病津贴	64
一、健康护理(非货币形式的疾病津贴)	64
二、疾病情形下的替代收入津贴	65
第三节 生育津贴 ^①	67
第四节 丧失工作能力津贴	70
第五节 工伤津贴	71
第六节 遗属津贴	73
第七节 老年津贴	74
第八节 失业津贴	75
第九节 家庭津贴	80
第十节 结论	81
第五章 社会保障公约的影响:西班牙	83
第一节 引言	83
一、国际公约对西班牙法律的直接影响	83
二、西班牙对国际劳工组织和欧洲委员会公约的态度	85
三、法院对于社会保障公约的态度	86
四、国际劳工组织公约与西班牙社会保障法律	87
第二节 西班牙社会保障制度概览	89
一、人员范围	89
二、情形范围	89
三、社会保障津贴的资金保障	90
四、医疗护理	91

^① 原书文内标题序号与目录内容不一致,已经根据目录对文中标题序号作了调整。——译者注。

4 软法与硬法之间 国际社会保障标准对国内法的影响

五、疾病津贴	92
六、生育津贴	93
七、失业津贴	94
八、老年津贴	95
(一)需要个人缴付费用的老年养老金	95
(二)无需缴付费用的老年养老金	96
(三)对回国移民、居住国外人员公共救济的老年养老金	96
九、工伤津贴	96
十、家庭津贴	97
十一、残疾津贴	98
(一)付费的残疾津贴	98
(二)非付费的残疾津贴	99
十二、遗属津贴	99
第三节 结论	101
第六章 社会保障公约的影响:荷兰	102
第一节 引言	102
第二节 截止 20 世纪 60 年代对国际劳工组织公约的态度	103
第三节 被荷兰批准的部分公约	105
第四节 未被荷兰批准的部分公约	106
第五节 国际劳工组织公约与荷兰法律的第一次冲突	107
第六节 政府解除公约的企图	110
第七节 解除公约的政策规则	111
第八节 公约对法院判决的影响	112
第九节 疾病和生育津贴	114
一、非货币方式的疾病津贴	114
二、现金形式的疾病津贴(替代收入的津贴)	115
三、生育津贴	118

第十节 丧失工作能力津贴	121
一、新残疾人法案(2006)	121
二、完全永久残疾	121
三、部分残疾(介于 35—80%之间)	122
四、部分残疾(35%以下)	124
五、对职业风险的额外保障制度的建议	124
六、政府向国际劳工局寻求非正式意见	125
七、结论	125
第十一节 遗属津贴	127
一、引言	127
二、资格条件和公约	127
三、遗属津贴法中的收入审查和公约	128
第十二节 老年津贴	131
第十三节 失业津贴	132
第十四节 平等对待和津贴汇出(118 号公约)	135
第十五节 结论	138
第七章 社会保障公约的影响:德国	139
第一节 德国社会保障制度概览	139
一、德国制度的特点	139
二、法定疾病保险	141
三、法定长期护理保险	143
四、法定养老保险	145
五、法定工伤保险	149
六、促进就业和失业保险	150
七、安全网:最低收入和社会救助	152
第二节 国际劳工组织公约对德国社会保障法的影响	154
一、引言	154

6 软法与硬法之间 国际社会保障标准对国内法的影响

二、国际劳工组织公约的影响	155
(一)102号公约与医疗护理津贴	155
(二)102号公约与失业津贴权、罢工权和关闭工厂权	155
(三)102号公约与私人赔偿法	157
(四)关于平等对待本国和外国工人的19号公约	158
(五)未批准公约的影响	159
第三节 社会保障公约以外的其他公约	160
一、德国联邦就业局的就业安置专属权	160
二、基于居留事实主张社会救助的影响	161
第四节 结论	163

第八章 社会保障公约的影响:法国

第一节 法国社会保障制度概览	165
一、引言	165
二、基本社会保障制度	165
(一)一般制度	165
(二)农业制度	167
(三)特别社会保障制度	168
三、失业津贴制度	169
四、强制性补充制度	171
五、补充性的集体劳动合同制度	173
六、选择性制度	173
第二节 国际劳工组织公约对法国法律制度的影响	175
一、对社会保障公约的批准状态	175
(一)法国批准的社会保障公约	175
(二)已批准公约的法律效力	176
(三)未获批准的国际劳工组织公约	176
(四)未批准公约的原因分析	177

第三节 国际劳工组织公约对法国社会保障的影响	178
第四节 在法国欧盟法律优先于国际劳工组织公约的两个例子 ...	179
一、工厂夜班和对男性与女性的平等对待	179
二、男女同酬	179
第五节 法国法院不愿在社会保障领域适用国际公约的例子	181
一、引言	181
二、国际劳工组织社会保障公约直接效果的不确定性	182
第六节 基于国籍的平等对待:118号公约	184
一、在无需个人缴纳费用的津贴方面的平等对待	184
二、非法移民的社会保障地位	186
三、领土主权原则和国际劳工组织公约如何并存?	188
第七节 结论	192
第九章 结论	193
第一节 引言	193
第二节 公约的一般作用	195
一、概述	195
二、对采用公约的态度	195
三、法学家(学术的)的作用	196
第三节 公约和国内立法者	198
一、公约在制定新法过程中的作用	198
二、被批准的公约的作用	198
第四节 国内法院和公约	199
第五节 公约是否过时	202
一、对与工作相关的残疾的特殊保护	202
二、当代发展	202
三、结论	203
第六节 解释的问题	204

8 软法与硬法之间 国际社会保障标准对国内法的影响

一、公约的表述·····	204
二、公约解释性文件的缺乏和系统性公约解释方法的缺乏·····	206
三、国际劳工组织相关机构的解释·····	207
四、过时的表述·····	208
第七节 如何使公约发挥更大作用·····	210
一、公约是否应当发挥更大作用·····	210
二、建议 1:调查在多大程度上可能使公约的文本当代化·····	211
三、建议 2:提高解释的可得性·····	211
四、建议 3:提高解释的质量·····	211
五、建议 4:国际法院在解释中的作用·····	212
第八节 结论·····	214
参考书目·····	215
著者名单·····	231
附录 国际劳工组织宪章文本和现行包含标准的社会保障	
公约文本·····	232
一 现行社会保障公约及其批准情况·····	233
二 国际劳工组织宪章·····	235
三 社会保障最低标准公约(第 102 号)·····	251
四 欧洲社会保障法案(缩略)和议定书·····	277
五 生育保护公约(1952 年修订,第 103 号)·····	293
六 本国人与外国人社会保障平等对待公约(第 118 号)·····	299
七 工伤事故津贴公约(第 121 号)·····	305
八 残疾、老年和遗属津贴公约(第 128 号)·····	318
九 医疗和疾病津贴公约(第 130 号)·····	337

十 促进就业和失业保护公约(第 168 号)	351
十一 生育保护公约(第 183 号)	363
公约索引	369
主题索引	370

第一章 国际社会保障标准概览

1.1 第一节 国际劳工组织制定的 国际标准的目标

在为社会保障确立国际标准的国际组织中，国际劳工组织具有开创性地位^①。目前，几乎所有的国家都是该组织的成员国^②，这意味着国际劳工组织标准适用的地理范围无与伦比。

国际劳工组织建立于一战之后，目的在于促进社会和平和防止新的战争爆发。社会冲突被视为严重威胁，稍早发生在国际劳工组织成立之前的1917年俄国革命，使该组织的创立者从他们的视角确信必须采取措施以提高这个世界的生活标准。这一观点成为国家劳工组织宪章序言的部分，以下述著名的语句表述：“普遍和永久的和平只有在社会正义的基础上才能建立……”。序言接着描述了现存的劳动状况，将如此多的人口陷入不公、困苦以及匮乏，由此导致的社会冲突如此巨大以致使世界的和平与和谐受到

* 作者为弗朗斯·彭宁斯、伯恩德·舒尔特。国际劳工组织的厄休拉·库尔凯在本书初稿时予以评论和建议，在此作者致以谢意。本书的最终责任全部由作者承担。

① 就概览而言可以参见，B. 冯·梅德尔：国际劳工组织标准设定中的社会法，载联邦劳动与社会保障部编《通过社会正义实现世界和平：国际劳工组织75年》，波恩1994，第47页（B. van Maydell, “Das Sozialrecht in der Normsetzung der IAO”, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (ed.), *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*）。就国际组织确立的社会保障规定而言参见，A. 努斯贝格尔：国际组织的社会法，载 B. 冯·梅德尔、F. 卢兰德编，社会法手册，第三版，巴登巴登州，2003年，第1677页以下（A. Nußberger, “Das Sozialrecht der Internationalen Organisationen”, B. von Maydell, F. Ruland, *Sozialrechtshandbuch (SRH)*）。

② 目前，国际劳工组织有177个成员国。

威胁。因此,需要尽快采取改变上述状况的措施,包括防止失业、对工人由于劳动而发生的疾病、伤害和其他疾病的保障、对养老和伤害的给付,以及对受雇于非母国的工人的保护。

这一关切在1944年国际劳工组织大会费城宣言中予以重述。该宣言赞同广义的社会保障,呼吁采取其他措施“为所有需要这些保障的人们提供基本收入”。

鉴于促进社会正义的目标,防止成员国的竞争扭曲行为也是必要的:成员国可能希望降低本国劳动力成本以提高他们的竞争力(社会倾销)。

在国际劳工组织成立前已经签订的双边贸易条约包含了旨在防止社会倾销的条款,以遏制其对社会保障的破坏作用。国际劳工组织对“不公平竞争”的关切体现在序言和宪章中:“任何未能提供人道的劳动条件的国家构成了对其他意图提高他们国家内劳动条件的国家的障碍”。宪章的该条款是必要的。

显然,社会保障已经成为国际劳工组织的首要关切之一,并且社会保障作为更广义的社会保护概念的一部分构成了今天国际劳工组织体面工作计划的主要支柱之一。这一关切在最近国际劳工组织出版的《社会保障:一种新的共识》中再次予以重申,该出版物包括了主要致力于社会保障的2001年的国际劳工大会的成果。^①

国际劳工组织的一个重要特点是其所有机构都建立在三方基础上,包括政府、雇主和雇员的代表。这意味着在形成标准的过程中和决定标准的解释时,必须听取雇员、雇主和政府的观点。每一个国家上述三方的代表组成一个国家的代表团,但是每个代表可以自由发表自己的观点。易言之,雇主和雇员对一特定事项可以投不同的票。

国际劳工组织中具有立法权的机构是国际劳工大会。该机构已经通过

^① 国际劳工组织:《社会保障,一种新的共识》,2001年日内瓦(ILO,“Social Security: A New Consensus”)。

公约和建议书的形式采用了大量的标准,以实现宪章中提出的目标。^①截至2004年9月30日,已有7237个对公约的批准书登记在册。

这些标准给出了国内立法内容的最低要求,包括覆盖的人群、津贴的构成和标准、享受津贴的条件以及管理机构。这些标准是最低标准;所有公约都允许更高的保护标准,这是国际劳工组织宪章强调的立场。

国际劳工组织设定的标准具有最低限度的共识的特点,在此程度上,标准构成了最低限度的规范。但是,因为公约在实施方面具有很高的弹性,标准设定的概念似乎更加精确。

标准构成了国际劳工组织的历史。作为在人权领域已经制定了大量的有约束力的和无约束力的文件的国际组织,标准设定仍然居于国际劳工组织职责和日常工作的中心。标准设定自其成立以来已经构成了国际劳工组织的中心工作,并且是它成立的最为重要的原因。国际劳工组织标准的现代化和使其更加充分地融为一体,作为取得更佳效果的手段,仍然是国际劳工组织的重要任务。

国际劳工组织社会保障标准的通过与世界上许多国家社会保障制度的建立是齐头并进的,并且其对这些区域特别是欧洲和拉丁美洲的社会保障制度具有重要的影响。这些标准反映了社会保障制度立基其上的共同的目标和原则。^②

① 例如,185个公约和195个建议书。

② 关于社会保障国际法律文件方面的参考书,可以参考:

P. Laroque:社会保障中的国际问题的第一部分,载国际劳动评论,1952年,第66页(P. Laroque, "Problèmes international de sécurité sociale", *Revue internationale du Travail*);第二部分载L. Troclet:国际社会立法,1952年巴黎(L. Troclet, *Législation Sociale internationale*)。

J. Wirault:社会保障权利和法律概念的冲突,载社会权利,1965年,第318页以下(J. Wirault, "le Droit de la Sécurité sociale et la Notion de Conflict de Lois", *Droit social*)。

B. 冯·梅德尔:国际社会保障法中的适当规则和冲突规范,1967年柏林(B. van Maydell, *Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht*)。

B. 哈诺蒂奥:移民工人的社会保障问题,1973年巴黎(B. Hanotiau, *Les problèmes de sécurité sociale des travailleurs migrants*)。

B. 冯·梅德尔:国际和超国家的社会法的教条基础,载社会法季刊1973年,第347页以下(B. van Maydell, "Die dogmatischen Grundlagen des inter- und supranationalen Sozialrechts", *VSSR*)。

4 国际劳工组织宪章规定了两种形式的对遵守批准公约的监督方式：常

J. Ribas, M.-J. Jonczy, J.-C. Séché; 欧洲社会权利, 1973 年巴黎 (J. Ribas, M.-J. Jonczy, J.-C. Séché, *Droit social européen*)。

C. Tantaroudas; 欧洲共同体在社会保障领域对移民工人的司法保护和共同体法院的判例, 1976 年巴黎 (C. Tantaroudas, *la protection juridique des travailleurs migrant de la C. E. E en matière de sécurité sociale et la jurisprudence de la Cour des Communautés*)。

H. 扎哈尔; 国际和欧洲社会法, 世界和欧洲国家以及超国家的渊源和文献汇编, 1976 年 Percha (H. Zacher, *Internationals und europaisches sozialrecht. Eine Sammlung weltweiter und europaischer volkerrechtlicher und supranationaler Quellen und Dokumente*)。

R. 麦克唐纳, D. 约翰逊, G. 莫里斯 (编著); 国际法和人类福利政策, 1978 年 (R. McDonald, D. Johnson, G. Morris (eds.), *The international Law and Policy of Human Welfare*)。

J.-J. Ribas, M.-J. Jonczy, J.-C. Séché; 欧洲社会权利公约, 1978 年巴黎 (J.-J. Ribas, M.-J. Jonczy, J.-C. Séché, *Traité de droit social européen*)。

H. 扎哈尔 (编著); 国际法和超国家法中的社会法比较, 1978 年柏林 (H. Zacher (ed.), *Sozialrechtsvergleich im bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts*)。

欧洲委员会; 社会领域三十年活动, 1979 年斯特拉斯堡 (*Trente années d'activité dans le domaine social*)。

B. Shulte; 欧洲法院在社会法领域的判例, 当代社会法年鉴, 1979 年第 1 卷至 2004 年第 24 卷; 第 1 至 3 卷与 H. 扎哈尔 (B. Shulte, *Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart*)。

H. 戈伯斯; 超国家的和政府间的社会保险法原则, 1980 年科隆 (H. Gobbers, *Gestaltungsgrundsätze des überstaatlichen und zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts*)。

G. Lyon-Caen and A. Lyon-Caen; 欧洲和国际社会权利第九版, 1998 年巴黎 (G. Lyon-Caen and A. Lyon-Caen, *Droit social international et européen*)。

T. Tomandl (编著); 社会保障法领域的对外交往, 1980 年维也纳 (T. Tomandl (ed.), *Auslandsberührungen in der Sozialversicherung*)。

P. 沃森; 欧洲共同体社会保障法, 1980 年伦敦 (P. Watson, *Social Security Law of the European Communities*)。

G. Perrin; 国际社会保障权利的起源, 载法国社会事务评论, 第 35 卷, 1981 年, 第 106 页以下 (G. Perrin, "Origines du droit international de la sécurité sociale"; *Revue Française des affaires sociales*)。

F. 施密特; 社会法和社会保障法, 1981 年柏林 (F. Schmid, *Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit*)。

E. 维肯哈根; 国际社会保险法介绍, 第二版, 1982 年圣·奥古斯丁 (E. Wickenhagen, *Internationales Sozialversicherungsrecht. Eine Einführung*)。

E. 艾兴霍夫尔; 联邦德国国际就业促进法, 载社会法院审判 1983 年第 10 卷, 第 377 页以下 (E. Eichenhofer, "Das bundesdeutsche internationale Arbeitsförderungsrecht", *Die Sozialgerichtsbarkeit*)。

E. 艾兴霍夫尔 and R. Schuler; 德意志联邦共和国最高法院的判例与文献中的国际社会法, 载当代社会法年鉴, 1983 年第 5 卷, 第 481 页以下 (E. Eichenhofer and R. Schuler, "Das internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland in der hochstrichterlichen Rechtsprechung und Literatur", *Jahrbuch des Sozialrecht der Gegenwart* 5 (1983))。

规的基于对政府定期报告的审查的监督,以及针对申述(由理事会审查)和

国际社会保障联盟;社会保障参考书目,第2卷,1983年日内瓦(International Social Security Association (ISSA), *Bibliography of Social Security*)。

P. 克勒 and H. 扎哈尔编著;社会保障的历史与现状评论,1983年柏林(P. Kohler and H. Zacher (eds.), *Beiträge zur Geschichte und aktuellen Situation der Sozialversicherung*)。

H. 扎哈尔;国际社会法的基本问题,载上弗兰肯和中弗兰肯州保险机构通讯,1983年第12卷,第481页以下(H. Zacher, "Grundfragen des internationalen Sozialrechts", *Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken* 12 (1983))。

B. 谢弗、G. 兰姆:平等可否被安排? 1984年布莱顿(B. Schaffer and G. Lamb, *Can Equity be Organized?*)。

J. 福洛斯:国际劳工组织的前身,1951年牛津(J. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*)。

国际劳工组织;国际劳动法典,第2卷,1952年日内瓦(International Labour Organisation, *The International Labour Code*)。

Y. Jorens and B. 舒尔特(编著);欧洲社会保障法和第三国国民,1998年布鲁日(Y. Jorens and B. Schulte (eds.), *European Social Security Law and third country nationals*)。

P. Laroque;国际劳工组织和社会保障,载法国社会事务评论,1969年,第1296页以下(P. Laroque, "L'Organisation Internationale du Travail et de la sécurité sociale", *Revue Française des Affaires Sociales* 1969)。

B. 冯·梅德尔,国际劳工组织标准设定中的社会法,载联邦劳动和社会保障部/德国雇主联合会/德国工会联合会(编著),通过社会正义实现世界和平,国际劳工组织75年,1994年,第47页(B. von Maydell, "Das Sozialrecht in der Normensetzung der IAO", in: *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund* (ed.), *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*)。

B. 冯·梅德尔、B. 舒尔特(编著);欧盟和欧洲经济区内在社会保障法方面对第三国国民的待遇,1995年勒文(B. von Maydell and B. Schulte(eds.), *Treatment of third-country nationals in the EU and EEA member states in terms of social security law*)。

B. 冯·梅德尔:社会保障的未来展望,载国际劳工评论,1994年,第501页以下(B. von Maydell, "Perspectives on the future of social security", *International Labour Review* 1994)。

A. 努斯贝格尔;在劳动和社会法领域国际和超国家标准的作用方式,2002年慕尼黑(A. Nußberger, *Die Wirkungsweise internationaler und supranationaler Normen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts*)。

A. 奥廷;国际劳工标准:社会保障的框架,载国际劳工评论,1993年,第163页以下(A. Otting, "International labour standards; A framework for social security", *International Labour Review* 1993)。

A. 帕罗特;社会保障:战争时的梦想是否已经变成和平时期的噩梦? 载国际劳工评论,1992年,第163页以下(A. Parrott, "Social Security: Does the wartime dream have to become a peacetime nightmare?", *International Labour Review* 1992)。

G. 佩林:对社会保障五十年的反思,国际劳工评论,1969年,第3页以下(G. Perrin, "Reflections on fifty years of social security", *International Labour Review* 1969)。

申诉(其可以提交给质询委员会)的争论性程序。在国际劳工组织成立的最初四十年间,争论性程序几乎没有得到运用。其效用由于1927年公约和建议书专家委员会(参阅第一章第七节第三部分)和常设大会委员会的建立而大为改观,其中后者可以就公约遵守问题直接与政府进行协商。在本章第七节,我们将更加深入地讨论监督程序。

R. Schuler: 联邦德国的国际社会法. 适用于联邦德国国际社会法的基础和系统综述, 1988年巴登巴登(R. Schuler, *Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen und systematische Zusammenschau des für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Internationalen Sozialrechts*).

G. Tamburi: 国际劳工组织和世界社会保障演变, 1981年日内瓦(G. Tamburi, *L'Organisation Internationale du Travail et l'évolution des assurances sociales dans le monde*).

B. 舒尔特: 欧共同体社会保障, 1997年慕尼黑, 第3版(B. Schulte, *Soziale Sicherheit in der EG*).

B. 舒尔特: 国际社会法—超国家法, 载 B. 冯·梅德尔 and F. 鲁兰德(编著), 社会法手册, 第3版, 2004年巴登巴登(B. Schulte, "Internationales Sozialrecht-supranationales Recht" in: B. von Maydell and F. Ruland(eds.), *Sozialrechtshandbuch (SRH)*).

N. Valticos and Geraldo W. Potobksy: 国际劳工法, 第2版, 1995年日内瓦(N. Valticos and Geraldo W. Potobksy, *International Labour Law*).

N. Valticos: 国际劳工权利, 1983年巴黎(N. Valticos, "Droit international du travail").

J. C. Javillier and B. Gernigon (编著): 国际劳工标准: 为了未来的遗产, 载纪念尼古拉·瓦尔蒂克斯论文集, 2004年日内瓦(国际劳工局)(J.-C. Javillier and B. Gernigon (ed.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*).

1.2 第二节 国际劳工组织的其他方式 5

在后续几章,我们将研究国际劳工组织的国际劳工大会通过的作为确立标准文件的公约和建议书。公约和建议书不是国际劳工组织用以实现其目的的唯一工具。国际劳工组织也实施旨在协助个别成员国在其国内发展社会保障的计划。除了确立国际劳动标准外,为国际劳工组织的下属机构提供技术合作也是国际劳工组织的另外一种行动方式。根据宪章第 10 条规定,国际劳工组织“根据成员国政府的要求,在职权范围内就基于大会决议起草法律和条例、改善行政管理和监管制度向其提供协助”。在早期,对国际劳工组织标准和国际劳工组织运作行为之间的相互关联尚且存有疑虑。但是,在 1958 年,国际劳工组织大会的标准委员会认为这两个概念在每个阶段事实上彼此相辅相成。

国际劳工组织的其他的重要的行为方式还包括研究工作、持续分析和发布信息以及雇员教育。

本文致力于公约的研究。但是,重申国际劳工组织在发展其成员国以及其他国际组织的社会保障方面的重要作用非常重要。比如欧洲委员会,社会保障领域的标准确立行为就参照了下面要讨论的 102 号公约。国际劳工组织还对欧洲共同体在其起草涉及移民工人的统一条例时提供协助,欧洲煤钢共同体移民工人社会保障公约的草案已经作为欧洲经济共同体第 3 号条例生效。

1.3 第三节 社会保障标准的发展阶段

从历史和观念的视角回顾 80 年来国际劳工组织在社会保障领域的标准设定活动,这些活动可以分为两个不同的时期。第一个时期是所谓的“社会保险时期”,自 1919 年至 1944 年,基于当时盛行的社会保险的观念。第二个时期是所谓的“社会保障时期”,始自 1944 年,基于更广泛的社会保障的观念。以下我们将讨论主张区分第三个阶段的理由,该阶段开始于 20 世纪 90 年代。

更加详细的描述根据社会保障领域的标准将公约分为三个时代。

6 第一代标准(1919—1944)

第一代社会保障领域的标准是指在第二次世界大战前通过的此类文件。其中的绝大部分均将社会保险作为其实施手段。^① 这些公约的目标是为这些公约界定的特定的社会保障领域(如失业、工厂事故、职业病、疾病、老年、残疾和死亡)建立强制保险制度。这些公约覆盖了主要的职业和主要类别的工人(妇女、在工厂工作的工人和农业工人)。第一个通过的标准覆盖的领域是最紧迫也最适宜采取国际行动的领域,包括生育^②和工伤^③。

第二代标准(1944—1952)

第二代标准产生于第二次世界大战之后。在 20 世纪 40 年代,新的社会保障的观念已经形成,其可行的实现方式就是改变战前的社会保险制度。该观念发展中的重要环节即是 20 世纪 40 年代的贝弗里奇报告^④。表述在该报告中的社会保障的新的观念包括普遍而全面的覆盖,社会保障制度的

① 例外的是工伤事故公约,其采纳基于雇主责任的制度。

② 1919 年第 3 号公约,生育保护公约。

③ 1921 年第 12 号农业工人赔偿公约,1925 年第 17 号工人事故赔偿公约,1925 年第 18 号工人职业病赔偿公约,1925 年第 19 号事故赔偿平等对待公约。

④ W. 贝弗里奇,《社会保险与相关社会服务》,1942 年伦敦(W. Beveridge, *Social Insurance and allied Social Service*)。

统一、对全部人口收入安全和医疗护理的保障。该报告被完善为后期的盎格鲁-撒克逊模式并激励其他国家扩大其社会保障的覆盖范围。

在第一章第一节提及的1944年费城宣言中,国际劳工组织已经通过确定更为具体的社会目标扩展了其覆盖范围。该宣言中提及的目标之一即是“扩展社会保障措施以为需要此类保护或者全面医疗保障的所有人提供基本收入。”

战前的公约已经不能反映社会保障制度诸多领域的发展已成共识^①。基于此,需要制定新的公约,其指向比战前更广泛的社会目标,即安全。这些公约的目的在于将各种保障制度统一和协调为单一的覆盖所有公认的社会事故(如社会风险)、所有工人甚至所有居民和居住者的社会保障制度。

战后公约不同于战前公约的地方在于其对社会保障津贴制定了最低标准⁷。成员国具有决定其用以满足相关公约标准的立法的内容和形式的自由。

1944年通过的两个重要的建议书,即第67号收入安全建议书和第69号生育保护建议书,完善了这一观念并成为后来公约的典范。这些建议书为通过1952年社会保障最低标准公约开辟了道路。

102号公约的通过是国际劳工组织标准设定活动的里程碑。该公约在一个文件中覆盖了九个社会保障的主要领域,由此促进了在国家范围内一般社会保障的建立。该文件提及的这九个社会保障的主要领域分别是:医疗护理、疾病津贴、失业津贴、老年津贴、工伤事故津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴和遗属津贴。更重要的是,该公约引入成员国在考虑自身经济发展水平基础上必须实现的社会保障的一般最低水平的概念。

与之前的公约形成对比的是,102号公约设定了需要实现的目标而不是仅仅描述可行的技术。其表述具有充分的弹性,为适应不同的保护方式

^① 国际劳工大会决定修改第一代标准的原因在社会保障专家委员会1959年3月提交给第141届理事会的报告中有所描述,文件编号:doc. GB. 141/6/7。

和不同的发展水平提供了充分的空间。它提供了不同的具有弹性的机制：允许通过接受公约九个领域中至少三个的方式批准公约；允许之后接受其他领域项下义务，以使成员国能够逐渐实现所有目标；根据相关国家的工资水平确定最低津贴标准；接受其经济和医疗设施未得到充分发展的国家对特定标准的暂时例外，以使其能够限定公约的范围和保护的水平。

在这些方面，102号公约旨在为了更一般的社会保障计划的发展而设定了当时可以实现的最低目标。为此，其提供了确定在多大程度上其规定的保护水平被现存制度达到或者超过的方式。公约明确允许批准国不通过立法或者条例规定为强制的制度方式落实其规定，但是该制度应当由公共机构监督或由雇主和雇员联合实施，如果该制度覆盖了大部分其收入不超过熟练男性体力工人的收入的人员（第6条）。该规定意味着纳入特定的职业制度，其在许多国家构成了社会保障制度的重要部分。

为了符合本公约的要求，这些制度应当具备：管理中的社会参与，包括国家监督或者雇员和雇主的管理，国家对提供津贴的总体责任和良好的对制度的管理。

目前（2005年），102号公约已经被41个国家批准，19个发达国家，9个转型国家^①，和13个发展中国家。因此，发展中国家的百分比是可观的，但是，相对于整个潜在的成员国而言，仍然存在“需要赢得的世界”。

第三代标准（1952年至今）

第三代社会保障标准就是在102号公约之后通过的文件。起初，国际劳工组织意图与102号公约一起通过一个设定更高社会保障标准的文件。由于缺乏时间和问题的复杂性，该事项未在1952年大会上讨论。但是，大会指令理事会在合适时机处理该事项。最后，制定单一文件的意图被放弃，102号公约被设定了更高标准的大量的后续公约所补充，同时，也修改了战前的有关社会保险的公约。

这些更高的标准被规定在1952年第103号生育保护公约，1964年第

^① 这一分类并不意味着这些国家当然是不发达的国家。

121号工伤事故津贴公约,1967年第128号残疾、老年和遗属津贴公约,1969年第130号医疗和疾病津贴公约,1988年第168号促进就业和失业保护公约和2000年第183号生育保护公约。这些公约保证了更广泛的覆盖,医疗保障和相关服务水平的提高、短期津贴期限的延长,以及以更为有利的条件和更高的水平支付所有现金津贴。

第三代标准,在通过更广泛的覆盖和更高水平的支付来确保高水平的保护外,还允许特定的例外以提供其弹性。所有包含更高保护水平的公约,都有建议书作为补充,并在某些方面具有更严格要求,包含对关键条款的更具体的定义以及对最低津贴额度规定更高标准。

发展中国家可能在采用为发达国家制定的标准方面存在困难,这已被承认。为了解决这个问题,一些公约允许这些国家可以不满足特定标准临时适用较低标准。长远来看,普遍原则意味着所有缔约国适用同样的标准。

第三时期?

我们在本部分的首段已经指出国际劳工组织的标准设定活动可以分为社会保险和社会保障两个时期。有人曾经主张我们正处于所谓的“后共产主义时代”的第三时期。

这些认为存在这样一个时期的人主张该时期以1990年中欧和东欧社会主义国家巨变以及随之在这些国家发生的社会和国家转型为标志。这一阶段,我们同样见证了全球化、欧洲一体化和要求改革国际劳工组织自身以及其社会保障观念的不断增长的压力。这些后续的发展对国际劳工组织具有重要影响,并因此一定程度上被当作以主权丧失和民族国家自治为特点的“后社会保障时代”的第三时期的标志。成员国似乎对批准公约更加审慎。极少有新的社会保障公约被制定。

因为发达国家设定新的标准的能力和兴趣似乎都在下降,这些发展也使标准备受压力。为了使标准重获生机,国际劳工组织理事会设立了国际劳工标准工作组,其促成了标准和其他现存文件的分类,并将标准的批准提升到优先地位,同时标准修改应当适宜进行。

但是,这一发展毕竟时间太短以至于不能确保当前通过的文件已经具

备了使其与之前公约根本上不同的特点。但是,有重要迹象表明这种状况不仅仅是剧烈变化的继续。比如,相关的情况是,因为 102 号公约已经成为一个全面的文件,国际劳工组织成员国出于对更低标准而不是公约设定标准被采纳的恐惧,不敢提出新的社会保障公约或者修改 102 号公约。更重要的是,目前,所有的前社会主义的中欧和东欧国家都与国际劳工组织和欧洲委员会合作,正在建立自己的社会保障制度以符合 102 号公约和欧洲社会保障法案的标准。这些国家的目的是尽可能快地批准这两个文件。国际劳工组织和欧洲委员会在 2000 年启动了国家接力计划,目前仍在实施中。

结果是,波兰已经批准了 102 号公约,斯洛文尼亚(已经继承前南斯拉夫共和国的遗产加入 102 号公约)、爱沙尼亚已经批准了法案。拉脱维亚、摩尔多瓦已经批准了公约和法案,罗马尼亚和阿尔巴尼亚被期望加入。此外,中欧和东欧的社会主义国家巨变后,这些国家的继任者批准了其负有义务的公约。

自从国际劳工组织建立以来,共通过了 185 个涉及劳工和社会保障标准^①的公约,其中 31 个专门涉及社会保障。^②这个数字或许在某种程度上具有误导性。其中的一些公约仅与特定种类的工人相关,如渔夫和码头工人或者种植园工人和海员。更重要的是,其中的一些公约已被后来的公约修改并且不再接受新的批准。对一些公约的批准,国际劳工组织也不再鼓励。其中的一些较早的公约从法律的视角来看仍然有其效力;如果成员

① 公约和建议书的文本、涉及公约的报告和批准书等,发布于网站:

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standard/normes>。

② 1925 年第 17 号工人事故赔偿公约,1925 年第 18 号工人职业病公约,1925 年第 19 号事故赔偿平等对待公约,1927 年第 24 号疾病保险(工业)公约,1927 年第 25 号疾病保险(农业)公约,1927 年第 35 号老年保险(工业等)公约,1933 年第 37 号残疾保险(工业等)公约,1933 年第 39 号遗属保险(工业)公约,1944 年第 40 号遗属保险(农业)公约,1934 年第 44 号失业补助公约,1935 年第 48 号移民养老金保障公约,1946 年第 71 号海员养老金公约,1952 年第 102 号社会保障最低标准公约,1952 年第 103 号生育保护公约(修订),1962 年第 118 号社会保障平等对待公约,1964 年第 121 号工伤事故津贴公约,1967 年第 128 号残疾、老年和遗属津贴公约,1969 年第 130 号医疗和疾病津贴公约,1982 年第 157 号社会保障权利保障公约,1988 年第 168 号促进就业和失业保护公约和 2000 年第 183 号生育保护公约。

国批准了旧的公约而未批准新的修改过的公约,旧公约对这些国家仍然有效。

三十一个数字从另一角度看同样具有误导性:在大量的并非仅仅涉及社会保障的公约和建议书中,包含了涉及社会保障的特别条款,例如,家庭工人公约。在所有的 195 个建议书中,15 个专门涉及社会保障。建议书具有特殊作用,因为其对公约的条款作出解释。

在 20 世纪 90 年代,法律事务与国际劳工标准委员会重新审查了所有的国际劳工组织公约。这个委员会制定了一个鼓励批准的公约的名单,后来这些公约被国际劳工组织理事会通过,即所谓的现行公约。^①

在社会保障公约中,鼓励加入的公约如下:

- 1952 年第 102 号社会保障最低标准公约;
- 1962 年第 118 号社会保障平等对待公约;
- 1964 年第 121 号工伤事故津贴公约;
- 1967 年第 128 号残疾、老年和遗属津贴公约;
- 1969 年第 130 号医疗和疾病津贴公约;
- 1982 年第 157 号社会保障权利保障公约;
- 1988 年第 168 号促进就业和失业保护公约;
- 2000 年第 183 号生育保护公约。

下述公约被认为是过时的,但是依然对未批准替代公约的国家有效: 11

——1934 年第 44 号失业补助公约。该公约被第 168 号公约修改,但是几个成员国批准了 44 号公约而未批准 168 号公约,因此 44 号公约仍然对其有效。

——1952 年第 103 号生育保护公约(修订)。该公约之后有 130 号公约、183 号公约。

——1935 年第 48 号移民养老金保障公约。该公约被第 157 号公约修改,其目前还未得到大量国家批准。因此较早的公约仍然有效。

^① 为了方便读者,这些公约收录在本书附录中。

1.4 第四节 有关移民工人的标准

由于原则上国内立法者决定了社会保障法律在多大程度上同样适用于其境内的外国人、定居或者临时居住在国外的人,因此涉外规定对于实现对外国人的平等对待和权利保护是必要的。^①适度有效地就上述区分进行国际协调超过了国家立法者的能力。

只有周全的涉外制度并具有充分的区分规则才能够给予移民工人满意的保障。这样的制度必须同时避免由于法律消极冲突导致的社会保障的断裂和由于法律积极冲突带来的双重付费的义务。由此通过国际条约进行协调就具有重大的意义^②,包括在社会保险领域的双边条约。在此有许多例子,如1904年法国和意大利签订的条约、国际劳工组织和欧洲委员会起草的公约、欧洲共同体制定的法律文件。覆盖最广的协调规则是关于针对雇员、独立从业者以及在共同体内迁移的家庭成员的社会保障制度实施的指令1408/71,^③其将在不久的将来被指令883/2004取代。^④

① 概略了解,可参看H. P. 施泰因迈尔:跨越边界事实的国内法,载B. 冯 梅德尔、F. 鲁兰德编,《社会法手册》,第三版,巴登巴登州,2003年,第1583页以下(H. P. Steinmeyer, "Das nationale Recht grenzüberschreitenden Sachverhalts", in: B. von Maydell and F. Ruland (eds.), *Sozialrechtshandbuch* (SRH))。

② 概略了解,可参看U. Petersen:社会保险协定,载B. 冯 梅德尔、F. 鲁兰德编,《社会法手册》,第三版,巴登巴登州,2003年,第1701页以下(U. Petersen, "Sozialversicherungsabkommen" in: B. von Maydell and F. Ruland (eds.), *Sozialrechtshandbuch* (SRH))。

③ 参见欧共体官方公报第149号第2页(被理事会立法1318/93号最后修订,欧洲共同体法律公报1997年1月30日第29号)。

法律文件的系统分析,参看:F. 彭宁斯:欧洲社会保障法简介第四版,2003年安特卫普(F. Pennings, *Introduction to European social security law*); B. 舒尔特:超国家法,载B. 冯 梅德尔、F. 鲁兰德编,《社会法手册》,第三版,2003年巴登巴登,第1618页以下(B. Schulte, "supranationales Recht", in: B. von Maydell and F. Ruland (eds.), *Sozialrechtshandbuch* (SRH))。

就这些条例在欧盟成员国的实施可参看,Y. Jorens and B. 舒尔特:欧盟报告:欧盟移民工人社会保障观察,根特/慕尼黑2004年(Y. Jorens and B. Schulte (eds.), *European report. Observatory on social security for Migrant Workers in the European Union*)。

④ 就该条例的实质范围的讨论,可参看,弗朗斯·彭宁斯:在新的协调法中的津贴和人员的纳入和排除,载M. 杜根 and E. 斯帕文塔编著:《社会福利和欧盟法》,2005年牛津哈特,第241页以下(Franc. Pennings, "Inclusion and exclusion of persons and benefits in the new co-ordination regulation", in: M. Dougan and E. Spaventa (eds.), *Social welfare and Eu law*)。

但是,指令 1408/71 的领土范围被限定于欧洲经济区以及瑞士。对于具有更广阔覆盖范围的标准,我们必须关注公约,其世界性的覆盖范围是独一无二的。

国际劳工组织大会在第三代标准时期通过了这些公约。这些文件在社会保障公约的序列中具有特殊的地位:1962 年第 118 号社会保障平等对待公约和 1982 年第 157 号保障移民工人权利公约。^①

第 118 号公约的主要目的是平等对待本国和非本国工人,而第 157 号公约的目的在于维护已经取得的社会保障权利和争取过程中的权利。两个文件都包含了涉及社会保障九个领域的条款。同时,第 118 号公约仅仅适用于部分领域,但是这种弹性并未赋予第 157 号公约。

^① 参见:更早的公约是 1925 年第 19 号关于在工伤赔偿中平等对待公约,其有 120 个批准国。该公约不被算作现行公约,而是被称为“其他文件”,这意味着其在特定领域仍有作用。

1.5 第五节 国际劳工组织标准的特点

包含在国际劳工组织法律文件中的国际标准具有以下主要特点：

i. 普遍性，由于几乎世界上的所有国家都属于国际劳工组织，或者适用提供某种程度上相同的最低标准社会保障的法律文件。

ii. 特殊性，标准的起草、协商和通过均在政府、雇主组织和工会三方代表基础上进行。因此，国际劳工组织的法律文件与经济、社会和政治现实紧密相关。

13 iii. 周全性，国际劳工组织法典包括 185 个公约和 195 个建议书，覆盖了基本社会权利以及劳动条件和社会条件的不同方面的内容。国际劳工组织法律文件涵盖了最完备的并及时更新的相关文件，涉及：自由结社、行动与集体协商、机会平等和平等对待、就业和人力资源、劳动管理、工资、工作时间、公众场所的安全和健康、特别类别（包括儿童、青年、妇女和移民）、特殊行业（包括农业、渔业、健康护理工人），以及最后提及但并非不重要的社会保障。

iv. 适应性，成员国可以在可替代性的标准之间进行选择。一些公约允许发展中国家利用过渡期采用较发达国家低的标准。当标准通过国家立法实施时，更多的弹性通过允许根据相关国家的制度对如“丧失工作能力”之类的术语进行解释而提供。

每一个法律文件都在不考虑有关国家经济发展程度和社会文化环境基础上，针对实现相关领域的进步规定了原则和方法。

而且，国际劳工组织标准原则上适用于所有工人，包括公共部门和私营部门工人、独立从业者、小农场主，以及人口的所有部分，包括男性和女性，儿童、青年和老人。

令其全部文件被其所有成员批准是国际劳工组织的目标。如果公约被相关成员国批准，该成员国需持续确保其标准在本国被达到。如果没有被

批准,国际劳工组织标准可以作为该国不断提供社会保障水平的指引。由此,对于欠发达国家,国际劳工组织标准包含了应当实现的目标、应当适用的原则和应当采用的方法。

1.6 第六节 公约规定的保护方法

毫无疑问,国际劳工组织公约对于世界范围内的社会保障的发展具有不容忽视的影响。这些标准通常被认为是在最低社会保障水平和内容方面国际上公认的标准。包含第 102 号公约覆盖的所有九个领域的社会保障制度几乎可以在所有工业化国家发现。大多数发展中国家独立后已经踏上社会保障之路,尽管在这些国家建立的社会保障制度都具有有限的覆盖范围并且没有覆盖大量的工作人口。

14 因为提供社会保障的方法在国家间有所不同,产生的问题是是否所有这些不同的方法,包括从法定的通过关注工人的强制保险制度覆盖所有人口的普遍制度,建立在企业水平上的职业制度,雇主责任制度到自愿的非政府支持的制度和存贮账户,都符合国际劳工组织公约。

正如在第一章第三节所描述的,在二次世界大战之后通过的公约被精心设计以通过不同方法使其目的得以实现。制度的名称相对于发放给覆盖人群的津贴的实际作用已不重要。这些公约不再坚持相当僵死的要求,如 1933 年通过的第 35 号至第 40 号公约,规定强制保险必须由“不以营利为目的的机构和公共当局财政资金”提供。相反,它们认为不同方法均有效,如果其能够满足公约规定的基本原则和要求,特别是:

——所有的现金津贴应当在整个情形期间定期支付^①(并非一般的一次性支付的情形);

——津贴应当是某种程度上替之前收入的规定津贴,或者确定保障性的最低限额(这使得特定的付费制度确保与公约一致,如果不是不可能,也变得极端困难);

——津贴和管理成本应当由保险金和税收的方式共同承担(排除了仅

^① 除了支付仅限于规定期限的短期津贴。

依赖雇主的单方责任制度)。例外的是第 121 号工伤事故公约和第 183 号生育保护公约。

——雇员支付的保险金数额应当不超过总额的 50% (这排除了完全由雇员付费的制度)。

——国家至少对及时支付津贴和对社会保障机构的良好管理承担总责。

——受保护人的代表必须参与制度的管理,或者是在管理权不授予为公共当局所控制的机构或者政府部门时,至少以咨询身份参与。

所有的这些要求仅适用于基本社会保障的条款,例如公约规定的最低标准。

在规定社会保障标准原则和最低要求的同时,公约也确定了最低标准的限度。

补充制度提供的超出公约规定的基本标准的津贴不在基本原则和标准¹⁵的适用范围内,其完全根据国内立法者的意愿确定。

基于此,可以得出结论,国际劳工组织关于社会保障的公约根据涉及社会保障的普遍接受的理念发展。它们可能在保护方法上变得更为弹性,但是仍然包含了可以视为所有社会保障制度本质的核心条款。这些基本要求被用以确保最低的覆盖、津贴水平和国家做出的承诺。尽管公约允许计算津贴的不同方法,但是并不允许在既定制度下不能保证给予疾病情况下的受保护人充分医疗护理的计算方法,以及不能保证由于特殊情形丧失收入情况下提供充分替代收入的计算方法。相应地,除非存在最小化的风险分担,确保受风险影响者的社会团结,作为公约目标不能充分实现。

1.7

第七节 监督方法

1.7.1 一、概述

在国际劳工大会通过公约后,该公约需要被提交给成员国的主管当局以使其在一年内制定实施公约的立法(宪章第 19 条第 5 款)。相关政府必须向议会提出批准或者不批准的建议。如果成员国没有获得主管当局或者事项在其职权范围内的当局的同意,该成员国应当按照理事会的要求,在适当期间,向国际劳工局局长报告。报告应当描述该成员国与公约涉及事项相关的法律或者实际情况,说明通过立法、行政措施、集体合同或者其他方式,使公约的条款得到实施或者打算付诸实施的程度,同时说明阻止或者耽搁上述公约被批准的困难。这意味着如果上述情况存在,原则上要求相关未批准该公约的成员国说明为何未批准的理由。

国际劳工组织宪章第 19 条第 5 款赋予理事会可以要求成员国对其未批准公约的事项涉及的本国法律和实际情况提交报告的权利。而该宪章第 19 条第 6 款则要求成员国报告其与批准公约相关的法律和实践状况。

16 1.7.2 二、报告责任

在公约被批准后,成员国应当定期报告与公约相关的事项。根据宪章第 22 条要求,报告应当按照理事会要求的格式和要点制作。根据国际劳工组织 1993 年修改的监督程序,在对成员国是否遵守其作为缔约方的公约规则存疑的情况下,在初次报告和定期报告之外可能要求成员国提供不定期报告。^①

^① 国际劳工组织理事会,法律事务和国际劳工标准委员会,日内瓦,1993 年(GB. 258/LIRS/6/1, p. 6)。

根据第 22 条的规定,理事会可以决定每一公约的报告的形式,该报告用于说明国际劳工组织要求的证明该成员国遵守已批准公约的各种法律和和数据方面的信息。报告标准化的目的在于便于成员国政府提供报告。

为了获得报告中与公约条款相关内容的清晰性,如果必要,国际劳工组织可以通过监督机构、法庭或者其他机构要求政府提供与公约适用相关的信息。因此,有关国家的部门应当在准备定期报告时与上述机构合作,以在该定期报告中包括对公约实施情况的评估的内容。上述信息是对报告基本信息的补充,例如立法的信息,实施相关条约的法规和行政管理实践,与采取实施法律文件的其他措施相关的数据,对实践中公约实施情况的评估,以及对监督机构之前作出评论的反应和回应等。

这种对报告准备和起草工作的参与,必须与不同组织被告知报告草案的内容的权利进行区分。

国际劳工组织宪章规定要求成员国将提交国际劳工局长的报告送交雇主和雇员的代表性组织。^① 雇主和雇员的代表性组织对报告的评论应当在国际劳工组织监督机构对政府报告的评估书中得到考虑。^②

尽管第 22 条要求成员国就其批准的公约提交年度报告以强化相关公约的作用,但是国际劳工组织仍有责任调整报告制度以保持效率。

由此,提交报告的日期对所有成员国而言并不是相同的。详细的初次¹⁷报告需要在公约于特定国家生效后的一年中提交。第二份详细的报告需要在提交第一份报告后的两年后提交。

其后,对于被视为具有优先性的十个公约而言,详细的报告被要求每两年自动提交。^③ 其他公约的报告周期定为五年。

在 1993 年,理事会免除了对 21 个公约的年度报告之任何要求,因为这

① 国际劳工组织宪章第 23 条第 2 款。

② 参见,行政负担评论,另 W. Voukas; 监督程序,载 B. 冯·梅德尔、A. 努斯贝格尔 编著; 通过国际法的社会保障: 评估、赤字和进一步发展,1996 年柏林(W. Voukas, "supervisory procedure", in: B. von Maydelland A. Nußberger, *Social protection by way of international law. Appraisal, Deficit and Further Development*).

③ 第 87、98、29、105、100、111、81、129 和 144 号公约。