

國際勞工組織

João Mota de Campos

葡國天主教大學教授
澳門大學法學院教授

I

國際勞工組織設立的背景

1. 保障勞工界的一些具體措施

第一次世界大戰結束後，全球已深深意識到勞工問題的重要性和它必須在一個合適的架構下的國際協作中尋找解決方案。

由於經濟發展的進程只考慮到最大利潤化的生產要素，甚至置社會層面於不顧，所以長時期以來保護工人使他們不致受經濟發展進程所傷害的訴求，成了迫切的需要。因此一八九零年十四國代表決定就這一問題於柏林舉行了一次外交會議，不久一八九七年又在布魯塞爾召集了第二次會議；最終於一九零零年巴黎成立了國際保障勞工協會，並於巴斯利亞設立一個名為國際勞動局的組織，專責研究和搜集專業文獻——如翻譯及公布各國社會範疇的立法。

在過去研究勞工問題的各次會議的成果上，各國終於於一九零六年柏林的一次會議上採納了兩項重要的公約——其中一項為禁止婦女於夜間工作。

在第一次世界大戰前夕，隨著不同具有廣泛社會福利意義的公約的完成，如有關婦女及兒童最高工作時限的公約（當時欲把有關工作時間減至十小時）¹，國際保障勞工協會的努力正逐漸得到實現。

工會的抗爭、工人的呼喚、更清晰的輿論，有需要更大膽和創新

¹ 十九世紀中葉，英國曾發動一次罷工，抗議兒童被迫每日工作十七小時。

地面對勞工界的社會問題，直接地促成了隨後的大型運動。

2. 一九一九年國際勞工組織

一九一九年各國於巴黎舉行和平會議，以便完成凡爾塞條約。會議中決定籌設一個跨政府的新組織——國際勞工組織，新組織章程被收入條約中，成為條約的第十三部分。

組織的全體機關於一九一九年末首次在華盛頓召開會議並且總部設於日內瓦，並維持至今。

不過，在第二次大戰期間，由於日內瓦正處於歐洲戰區的中心，會議和工作都難以有效進行，國際勞工組織的總部曾遷往加拿大的蒙特爾，有限度地繼續其工作。

3. 一九四四年國際勞工組織復會：“費城宣言”

一九四四年國際勞工組織四十一個會員國代表於美國費城舉行會議，總結國際勞工組織的現況和對未來的展望；並具體地重新擬定未來運作的基礎，為此必須修定有關組織的章程。

修訂章程以一份一九四二年間在組織內擬制成的文本為基礎，工作很快便完成。新章程通過後，即成“費城宣言”的一部分，並成為國際勞工組織組織章程的附件。

一九四六年國際勞工組織與聯合國組織簽訂協議，自此成為聯合國的專業機構。

II

組織的宗旨與實現的機制

要了解國際勞工組織，先要了解其目標與宗旨（接著便是指出實現這些目標與宗旨的架構組織）。

A. 國際勞工組織的目標與宗旨

要了解國際勞工組織的目標和宗旨，必須細讀一九一九年國際勞工組織創建章程的序言和擴大深化原組織章程內容的費城宣言。

1. 國際勞工組織組織章程序言

序言的撰稿人列述了一些“急需完善”工作條件所涉及的主要範疇，以便達到“全球和平及和諧”。

序言中“所有國家均採納”一項真正人權化的工作制度作為理想的目標，為達到有關目標必須：

- 規範工作時間的長短；
- 打擊失業；
- 保障工人減免工業意外；
- 發給養老及殘疾金，實現社會保障；
- 工會自由；
- 職業培訓；
- 保障流動工人。

2. “費城宣言”

一九四九年於費城國際勞工組織會議上所通過、並作為國際勞工組織《組織章程》附件的“費城宣言”，實質上就是“國際勞工組織目標與宗旨的宣言”。

“宣言”主要重申國際勞工組織的建構原則。這些重新訂立的原則是基於過去二十五年間國際社會的發展和勞工界的實際發展。

這些支配國家、國際社會和財經界的行動綱領及舉措的原則包括：

- 勞動並非商品——因此不可以以貨品視之、不可在不考慮相關問題和人的因素下簡單以供求定律加以衡量；
- 言論與集會自由——如工會自由——是發展的不可缺少條件；
- 由於在貧窮的地方對財產都會構成威脅；因此，
- 要在國內層面和透過不斷和綜合的國際協作，大力掃貧，以提高人民的共同福祉；
- 不論種族、信仰和性別，均有權獲得物質和精神自由的發展和適當的尊重、以確保經濟安全和享有平等機會；
- 任何國民與國際政策的最主要目的是引領創造實現國際勞工組織宗旨的條件。

根據這些原則所重訂的目標包括：全面就業、提高人類生活水平，發展社會保障和醫療保障在教育 and 職業領域獲得平等機會。

B. 國際勞工組織的組織架構

根據組織章程，國際勞工組織具備一個獨特和複雜的組織架構，當中包括主要機關（II）和非主要機關（III）。在分析這些機關之前，宜簡述一下國際勞工組織的組成（I）。

I. 國際勞工組織的組成

國際勞工組織係一個由國家主體組成的國際組織——其成員有來自最初成立和隨後加入的會員，亦包括一九四四年費城重組後加入的會員以及第二次世界大戰以後加入的會員。

作為一個全球性的組織，國際勞工組織接受所有國家的加入申請。具體來說，國際勞工組織的成員包括：

一九四五年十一月一日組織國際勞工組織的成員國；

聯合國成員國——聯合國成員即具資格加入（國際勞工組織《組織章程》第1條第3段）。

申請加入須得到非聯合國成員大會三分之二議決通過。

雖然國際勞工組織為聯合國的專業機構，其成員資格的取得並不取決於是否已成為聯合國會員。瑞士便是先加入國際勞工組織後加入聯合國的一個例子。

退出國際勞工組織的規範見於國際勞工組織《組織章程》第1條第5段。欲退出國際勞工組織的國家應提前兩年作出通知。

退出國際勞工組織的個案很少。例如有一九六六年南非、一九六七年德國、一九七一年萊索托和一九七七年美國等，但這些國家隨後都重返了國際勞工組織。

II. 國際勞工組織的主要機關

根據國際勞工組織《組織章程》第2條，包括：

- 工作大會（第1段）
- 行政委員會（第2段）

- 國際勞動局（第3段）

1. 工作大會

國際勞工組織的最高議決機關組成能反映國際勞工組織的特點，及其主要權限。

1.1. 大會的組成（第3條及續後條文）

所有成員國均有代表參與大會，代表包括各政府的兩名代表，成員國資方的一名代表和勞方的一名代表。勞資雙方的代表係根據各國自訂的標準，從勞資雙方組織中間選出。

所有代表均具有相同權利，在大會上具有平等議席，無需代表國家投票，可以就本身利益和見解分歧（非形式上的對立）的事項，完全自由地作不同的投票發言。（國際勞工組織《組織章程》第4條）

一般非國際勞工組織成員國或其他跨政府或非官方組織，可以觀察員的身份參與大會的會議。

准許以觀察員的身份出席會議的工作由大會負責。大會曾經就這方面作過受爭議的議決——如自一九七五年准許南非共和國非洲國民大會和巴勒斯坦解放自由組織（OLP）以觀察員身份參與會議。

大會每年開會一次，一般在六月舉行。會議（一般但非強制的）從各政府代表中選出一名主席，並從勞資雙方代表中選出副主席各一名。

1.2. 大會的權限

大會主要負責：

- 通過具規範性質行為的公約和決議如下；
- 對成員國執行公約和決議中的國際勞動規範情況進行監管；
- 以三分之二的多數票議決新成員國的加入；
- 通過國際勞工組織的預算；
- 委任國際勞工組織的行政法院法官；
- 審議國際勞動局總局的報告²。

² 有些報告無論對深入認識國際勞工組織（如一九七四年有關“國際勞工組織行動——問題與前景”的報告）抑或對國際勞工組織所負責和憂慮的專題（如一九七二年有關“為

2. 管理委員會

由於其組成情況，只是一個有限度權力的機關；其職責的性質決定了管理委員會機關的執行性質。

2.1. 管理委員會的組成

國際勞工組織《組織章程》第7條第2段經過一九七二年的修改，管理委員會的成員現時為五十六名。

其中，十個較重要的工業國家佔了十個席位。指派代表是按管理委員會本身所訂的標準選出（第7條第2及3段）。現時，這些國家分別為德國、巴西、加拿大、美國、法國、印度、意大利、日本、英國和俄羅斯，但這些成員班子是可以調整的。

其他四十六個國家由大會選出，任期三年，當中：十八名代表成員國；十四名勞方代表；十四名資方代表。十八名成員國代表代表所屬國家，而二十八名勞資雙方代表，則代表大會中具議席的己方代表整體。

管理委員會一般每年舉行三次會議。

2.2. 管理委員會的職責

管理委員會從上指引國際勞工組織的活動，為一非永久性運作機關，它是透過委任國際勞動局總局長來履行其職責。國際勞動局總局長將在管理委員會的領導下，根據管理委員會的指引履行自身的職務（第8條及下述第27點）。

管理委員會還負責制定大會每年會議的日程，並跟進會議中所議決的事項。

3. 國際勞動局

3.1. 國際勞動局的性質

是國際勞工組織《組織章程》中第8至10條所指的常設機關。主要負責國際勞工組織秘書處的工作（因管理委員會並非永久性質）；除日常行政工作外，國際勞動局還具有廣泛的執行權力。

自由服務的技術：“人類與環境”；一九七三年有關“經濟發展的社會目標——繁榮與福利”等，都是十分重要。

3.2. 國際勞動局總局長

國際勞動局由一名總局長領導。總局長由管理委員會指派出任，總局長在使用國際勞工組織基金（第15條5段）和執行工作時，須向管理委員會負責。

國際勞動局總局長在國際勞工組織的架構中十分重要。局長任期五年，由兩名助理總局長和八名副總局長協助，他們都具有國際組織員工的地位，他們的委任是基於他們特定的權限，各成員國需尊重他們在行使職務時的獨立性，盡力避免對他們履行相關職責作出任何影響。

3.3. 國際勞動局的職責

國際勞動局負責大會會議的準備工作（其中國際勞動局總局長擔任秘書長一職），並在管理委員會的領導下對大會的指引進行跟進（上述第23項）。

總局長（個人或透過其中一名助理總局長或副總局長）負責管理委員會的秘書工作（國際勞工組織《組織章程》第8條第2段）。

因此，國際勞動局是國際勞工組織行動的核心和動力：直接負責技術和行政部門的運作，並於全球各地駐設了常設代表，使特定的工作的能夠得到下放，讓國際勞工組織能夠在所屬職責中有更積極的表現。

III. 國際勞工組織的非主要機關

為全面實現國際勞工組織任務，在國際勞工組織內還設立了一些非主要機關，如監察機關和具有舉足輕重作用的司法機關等。

1. 監察機關

國際勞工組織的《組織章程》第7條規定設立內部監察機關。然而較重要的監察機關可算那些專門負責監察國際勞動規範是否得到遵守的機關。以下有關監察的程序部分，我們將會作適當的描述（見下述III-c項）

2. 國際勞工組織的行政法院

2.1. 法院的設立

行政法院非國際勞工組織章程中規定設置的機關。

行政法院只是一九二七年九月二十日國聯全體大會所設立，國際勞

動局的員工也可透過這個法院維護自身的權利。

原本行政法院已隨著國聯的消滅而結束或轉入聯合國架構。然而，在一九四六年四月十八日國聯最後一次會議中，大會中決議保留該法院，並把它納入國際勞工組織架構中，成為國際勞工組織的行政法院，使之直屬於大會。

隨後，聯合國選擇設立自身的行政法院，於是一九四九年大會便作出了設立獨立行政法院的決定³。

2.2. 組成與運作

國際勞工組織的行政法院由十三名不同國籍的現職法官和三名後補法官組成。他們均由大會委任，任期三年。

事實上，行政法院雖屬國際勞工組織的架構體系，它並非該組織的專屬機關，因為根據其章程規定，行政法院具有跨國性質，它向任何承認它管轄權限的國際組織開放。因此，除了聯合國的專業機構（國際糧食基金、國際氣象組織、國際遠程通訊聯盟和國際教科文中心）、其他的國際組織（包括一些地區組織）都接納了國際勞工組織的行政法院。

法院每年召開一次平常會議，在特定情況下可召開特別會議。法院有權應其管轄權下國際組織的員工聲請，廢止有關國際組織對該名員工所採取的措施，並在有需要時給予他們損害賠償。

法院的決定對聲請員工來說是終局決定，但根據法院章程第XII條，終局決定對爭訟的國際組織一方來說就不是了，因為它們仍可就國際勞工組織行政法院決定的有效性向國際法庭申請復議。

III

國際勞工組織的職責與權限

國際勞工組織常向各成員國提供適當的技術援助（尤其在正確執行國際勞動規範方面），所以在與成員國的緊密合作的實務和行動上，都擔當著重要的角色（A）。另一方面國際勞工組織也行使其規範權

³ 聯合國的行政法院對聯合國的附屬國際組織（如國際民航組織和世界知識產權組織）亦具有管轄權。

限，在制定應遵守的勞動法方面，經常面對著困難、複雜和重要的經濟和社會問題（B）；而且，國際勞工組織更要負責對所制定的規範的適用進行監察。（C）

A. 與會員國之間的合作

1. 國際勞工組織在行動職務中擔任的角色

1.1 所使用的後勤資源

國際勞工組織在廣泛層面和各大洲推動會員國的社會發展，甚至與少數非會員國合作。

上述工作是由約二千五百名註冊總址（設於瑞士日內瓦）以外員工和數百名任期內的臨時專家代表負責。

這些人員的編制和調配，是透過一個廣設於全球策略性據點的地區進行，其中有埃塞俄比亞的阿迪斯阿比巴，伊拉克的巴格達，黎巴嫩的貝魯特，土耳其的伊斯坦堡等。

而在各成員國的首都，國際勞工組織都設有資訊情報服務部門。

1.2. 開展的活動

國際勞工組織在外的主要活動是落實員工及本地工人的培訓計劃，目的不單是培養能夠勝任特別職業活動的人才，而且尤其著重培養和培訓員工。

除這些活動外，國際勞工組織還開展不少一般性的活動，如“有關勞動環境與環境保護的活動”，以改善工人的勞動條件和健康，透過消除污染，改善自然環境 ...防止不同類型的工業災害”⁴。

有些國際勞工組織開展的工作的開支，是由國際勞工組織預算所支付，有些則由發達工業國負責。

在技術合作領域內，國際勞工組織的工作漸漸擴展到各大洲和地區去。這些過去長期導向第三世界國家的活動，在八十年代末和九十年代初已推展至東歐地區。

國際勞工組織的各類活動，都是與聯合國的其他組織如聯合國國

⁴ 國際勞工組織總局長有關一九九零年國際勞工組織活動的報告。

際農業糧食組織、聯合國發展計劃組織和國際教科文組織合作開展的，也有與區域性組織，如歐共體合作發展⁵。

2. 合作的輔助機關

為了開展技術人員培訓的工作，國際勞工組織專門為這項任務設立了兩個輔助機關：

- 技術暨職業完善國際中心，總址設於意大利杜林，專門接待見習人員；
- 社會研究國際中心，位於瑞士日內瓦，負責在總址或在其他地方進行研究工作、組織課程、研討會和定期研討。

國際勞工組織技術合作的結果，大大地改善了其計劃中的對象和受惠人士——他僱工人——的生活水平和工作條件。這些合作都是透過一些“國際規範的地區委員”得到實現，他們使國際勞工組織在勞動範疇內所發出的國際規範——公約和決議（下述）——得到切實施行。

B. 國際勞工組織訂立規範的權限

以下，我們先分析國際勞動規範的制定過程（I）；接著，再去分析國際勞工組織制定規範工作的產物（II）。

I. 規範制定的過程

在國際勞工組織內規範制定的程序是十分費時和複雜的，但卻能確保就面對的問題作深入研究和得出較合適的規定。

在這個過程中，管理委員會、國際勞動局和工作大會的介入都十分重要。

1. 管理委員會的角色

管理委員會在立法過程中擔當著推動機關的角色：一般管理委員會

⁵ 國際勞工組織開展的工作是值得表揚的，從國際勞工組織一九六九年獲頒諾貝爾和平獎便可見一斑。

可以主動或經由成員國、專業組織、國際組織或國際勞工組織大會推動介入立法工作。管理委員會負責檢審所有在大會日程的問題。

正如以上所述（第23項），管理委員會負責大會的年會的日程。因此，管理委員會在國際勞工組織的決策過程中擔當著不可替代的中心位置，是提案和負責通過國際勞工組織公約或規範的議決機關的強制中介人。

2. 國際勞動局的角色

但管理委員會並不能缺少國際勞動局這個技術機關的專業輔助。管理委員會收到和審議的提案均會被送到國際勞動局，由國際勞動局就提案制作報告，深入探討有關事項的法律和實踐狀況。

就探討的事項，國際勞動局會向所有成員國發出問卷蒐集答案，然後就收到的答案制作一個草案，作為大會工作的基礎。

3. 大會的角色

大會會就國際勞動局呈交的草案作出決議。決議分階進行討論，因此必需經二次年會才能得出最終的結論：

- 首先國際勞動局制作的草案會由大會進行討論，並在該基礎上制作欲通過規範的草案；
- 這份草案會交予成員國審議，國際勞動局會收集成員國的意見制定新文本；
- 在下次年會，大會會審議新草案。若新草案得到出席代表的三分之二（無分政府或社會經濟即勞資方代表）通過，大會即通過採納有關草案的行為；草案的行為可以是公約或決議（建議書）。

II. 國際勞工組織的公約與決議（建議書）

大會所通過的法律行為並非都一樣的。公約和決議形式的選擇會很大程度影響到有關行為的性質和法律效力。

1. 《國際勞動公約》

無論從性質、通過方式、生效和執行監察方面，《國際勞動公約》都是一項最原始的法律行為。

1.1. 《公約》的性質

《公約》為國際條約。

儘管各國並沒有直接參與《公約》的草擬——因為《公約》是在國際勞工組織內由三方代表（包括只佔半數政府代表）組織即大會內通過（見上述 II-B, II-1.1）。所以在大會內得到三分之二出席的代表通過的法規，可能是大部分國家代表所反對下通過的法規。

不過《公約》在一成員國的強制力，卻跟大部分的國際公約一樣，要先得到有關成員國的追認。

得到追認後，《公約》的命運並不取決於成員與國際勞工組織的聯繫：因為退出國際勞工組織並不免除成員國遵守《公約》的責任。而不繼續簽署《公約》也只能在《公約》本身所規定的條件下發生。

相對一般國際公約來說，國際勞工組織公約仍有著重要的區別：當然一個國家不可被迫追認大會所通過的公約，但根據國際勞工組織《組織章程》第19條第5段的規定，各國政府不能忽視大會通過的公約，因他（她）們有責任：

- 把有關公約交由有權限的國家機關追認（通過）（就葡國而言，會因應不同事項交由政府或共和國議會）；
- 當有關公約得到追認後，各國政府有責任通知本追認通知書的存放人即國際勞動局的總局長；
- 和有責任就已通過和追認的公約的施行措施提交報告（見國際勞工組織《組織章程》第22條）；
- 倘有關公約不獲追認，有權限國家當局有責任向國際勞動局的總局長提交一份報告，陳述有關公約延誤或不能獲得追認的困難所在，並向總局長定期報告本國內的有關公約標的事項在立法與實踐上的情況；
- 同樣地，各國政府有責任向社會專業組織（資方與勞方的中央組織）送交有關報告的副本——這麼一來，便加強了國際勞工組織的監督機制，因為國際勞工組織可以搜集到勞資雙方等各組織就其報告所發表的意見。

簡言之：國際勞工組織大會所通過採納的國際公約，在追認和施行公約方面對成員國並不構成取得“追認通過”結果的責任，但具有明顯

和非不可失敗的行為責任。

1.2. 公約修訂的程序

一份國際勞動公約隨著年月的消逝和環境的改變，實際情況可能跟制定通過時不同。這是很自然的事，因此有需要進行修訂，以配合新環境。

根據國際勞工組織的《組織章程》規定，修訂程序須跟有關公約制定程序相同；修訂後的公約繼續同時有效，直至有關成員國追認新公約後才不再適用。當然，舊公約在新公約訂立前是不會開放給新成員國的。

2. 決議（建議書）

建議書是大會根據公約中的程序所通過採納的。但它的法律性質有別於公約。儘管在實際中國際勞工組織也會對成員國是否遵守決議（建議書）進行監督。

2.1. 決議的法律性質

雖然決議跟公約一樣有著相同的通過制定程序，它跟國際協定不同；因此，無需得到成員國的追認；決議顧名思義，是沒有強制效力的，它的目的只是對成員國內相關政策施行提供與國際勞工組織宗旨相符的應遵指引（國際勞工組織《組織章程》第19條第6段）。

決議往往會透視未來公約的趨勢——它往往會在強制公約的制作環境或時機未可能或未合適時發出。

儘管決議不具強制性質，它對各國卻帶來一定的責任，如：

- 在一年內（或是最遲十八個月內）向有權限的國家機關提交決議，以便通過和實施行與決議內容相關的內部措施；
- 將已進行的工作和已跟進的情況知會國際勞動局的總局長；
- 在指定日子定期向總局長報告決議中所涉事項的國內立法情況。

為了進一步了解公約與決議的差別，必須注意一點：公約為所有確認公約國家社會勞動法統一的工具，因此受約於公約的一般規定，而決議則是所有同意盡力在國內法中落實決議指引國家立法的趨同的工具。可以說，決議的性質類似歐共體指引（見歐共體條約第189條），不同的是，國際勞工組織的決議並不從形式或方法上強制把決議內容落實或



轉載於國內法中，更不會強制達到一定結果：能否達到目標，目標達到程度高或低目標，又或者拒絕接受決議，都取決一個國家的主權意志，不受任何強制性行為約束，也不管該國在大會中曾採取甚麼樣的態度。

2.2. 決議施行的監察程序

國際勞工組織根據所通過的決議對各個國家的行為採取了一項類似公約的監察程序（見以下 III-C）。

3. 大會通過的其他行為

除公約與決議，大會對會內所提出應當跟進的問題，倘若認為仍未足夠成熟或未達到一個需要以公約或決議規範的層面。還可以制定不同名稱與性質、較合適的行為作回應。

這些行為包括“聲明”或“決定”。

這些行為的效力並不具體，它們只是國際勞工組織對一些未足夠成熟作強制規範行為的複雜問題所作的決定。

C. 遵守條約國際規範的監察程序

除了擔當勞動立法者角色外，國際勞工組織的另一項主要工作，就是執行通過的規範（I）和被確認的公約（II）。國際勞工組織其中一項較重要的監察工作，就是監督工會自由的行使（III）。

I. 國家行為的監督

這項監督工作是透過審議國際勞工組織成員國所提供的報告進行。由於大會以至管理委員會的非常設監督機關的性質，它們不可能直接審議，因此便成立了一些輔助機關，如專家委員會和公約暨決議執行委員會。

1. 專家委員會

1.1. 委員會的組成

專家委員會於一九二六年成立，為一準司法性質的常設機關。

委員會由十九名成員組成，成員都經國際勞動局的總局長建議由管理委員會委任，任期三年，可連任一或多次。

委員會由不同國籍的人士擔任，有來自成員國的公職人員，也有來自法律界別和大學院校。他們都是基於其特有的才能和獨立性而被選任的。這樣的委任和履職條件，目的就是確保各委員能夠維持個人的獨立性和才能等優點。

委員的職責就是研究各國向國際勞工組織提交的報告，初步評估各國所開展的工作，是否與大會所通過的規範相符。

1.2. 委員會的職責

委員會的具體職責是了解各國履行其責任的方式，其間，委員會會分析：

- 各追認公約國家履行公約的條件；
- 對未追認公約的國家來說，看該國政府有否提交有權限國家機關追認公約；
- 有關國家以何種理由阻止公約提交追認，或追認已提出和不獲通過的原因；
- 應如何跟進不獲確認的公約和決議。

總而言之，是試圖了解國際勞工組織所通過採納的規範行為，是否得到成員國的適當關注，即成員國有否接受肩負的責任。

1.3. 各國報告的審議程序

審議程序分為多個階段：

- 首先由國際勞動局準備有關檔案，以便專家們可以了解某成員國的一個或多個報告，以及某一公約標的相關事項的立法情況；
- 專家委員會的成員分析檔案，並就其內容發表意見，以供三方專家委員會制定具有法律和技术性的報告，目的有二：一方面提交大會和供三方委員會使用（下述）；另一方面，報告的內容和得出結論可以供專家委員會作為隨後工作的依據，如：
 - a) 單純查檢有關規範的實施情況是否教人滿意，又或各成員國有否履行自身的責任，適當跟進有關的公約或決議；
 - b) 決定“直接要求”有關政府在下一次報告中，提交專家委員

會發表意見所需的資料；

- c) 當委員會發現某國國內立法與國際規範不符或有關政府沒有提交報告，又或沒有回覆B)項所提的“直接請求”時，決定向有關政府發出“注意提醒”。這“注意提醒”隨後會作公開；又或
- d) 請求國際勞動局總局長與有關國家政府“直接接觸”，以便解決發現的特定難題，又或廣泛地修改國家立法以配合國際的規範。

2. 三方委員會

是大會的一個附屬機關，在大會這個全權機關會議期間同時運作。

三方委員會負責審議專家委員會所發現的、且透過上述方式未能解決的情況。

專家委員會報告中提出有問題的成員國可被請求作出解釋，以便解決遇到的困難。倘若問題仍未得到解決，個案會上升到大會層面，三方委員會將報告提請全權機關注意出現的問題和指出問題不能在三方委員會層面中得到解決。

三方委員會的主要工作是審議專家委員會的報告，指出可歸責於專家委員會或成員國忽視國際規範的情況，並透過公布對不遵守規定或違反的國家施加政府壓力⁶。

II. 在不履行已確認公約的投訴機制

對一個國家不遵守已確認的公約的情況，國際勞工組織《組織章程》定出了其他容許機關利害關係人投訴的監督機制。

這些可以投訴國家不履行公約責任的利害關係人包括：

- 勞資方組織；
- 國際勞工組織的任何成員國；
- 國際勞工組織的管理委員會。

⁶ 據統計顯示，雖然國際勞工組織並沒有強制力，上述監督系統在具體個案中卻達到百分之六十的有效性。

投訴類別在某方面與司法訴訟類似，而國際勞工組織的管理委員會則擔當著準司法機關的權能。

1. 勞資方組織的投訴

根據國際勞工組織《組織章程》第24條，只有一個勞方或資方的專業組織（國內法主體，儘管並非最具代表性的一個）可以向國際勞動局投訴成員國沒有滿意地履行已追認的公約，投訴對象可以是任何成員國。

自此即展開一項程序，有關程序的規章已於一九三二年由管理委員會仔細地制定。

1.1. 勞資方組織的投訴的可接納性

勞資方組織的投訴是否可被接納要視乎申訴人的正當性，具體標準可見於國際勞工組織（《組織章程》第24條）和是否具備以下二項實質的條件：

- 申訴應以“未有執行國際勞工組織某一公約是可以歸責於未有執行公約責任的成員國”為標的；
- 被投訴的“不履行公約責任”的國家必需已確認公約，因此這公約才對它具有約束力和可以稱得上“不履行公約責任”。

1.2. 申訴的程序

當國際勞工組織的管理委員會接到申訴後，會在內部成立一個委員會，負責組織卷宗跟進，並向管理委員會提交一份相關的報告。

該內部委員會（委員會具三方性質，即由國家代表和勞資方組織和社團組成）內並不包括任何被投訴國家的成員與及申訴國家機關的代表。

內部委員會首先會檢視申訴是否可被接納，即是否具備上述的條件，倘發現投訴可被接納，便邀請被投訴的國家就有關投訴在指定期限內發出一項聲明。

每當管理委員會認為投訴具理據時，便會將投訴連同被投訴國家的回覆（聲明）公布於國際勞動局的官方公報上。

但管理委員會可以更進一步以申訴內容作基礎，開立投訴的卷宗⁷。

⁷ 這類申訴很少。第一次發生在1927年（由日本水手聯盟投訴日本政府），自此至今這類申訴不超過十八宗。

2. 國際法主體之投訴

有關投訴卷宗的規定，見國際勞工組織〈組織章程〉第26至34條。

2.1. 提出投訴的正當性

跟勞資方組織的投訴情況不同，有權提出投訴的只是國際法的主體，包括：

- 成員國投訴另一成員國的條件是雙方均確有被指違反獲追認的公約；
- 國際勞工組織的管理委員會主動或經由大會代表要求提出投訴（如裁定申訴具有理據時，見上述第65節）

2.2. 投訴的程序

開立投訴卷宗後，管理委員會可以：

- 通知被投訴國家，以便其政府可以有作出適當聲明的機會；
- 成立調查委員會，負責就投訴是否適當和建議適當措施等制作一份報告書。

例如加納就葡國違反有關廢除強迫勞工第105號公約的投訴卷宗，其調查委員會就包括了一名瑞士的外交官，一名塞內加爾的法官和一名烏拉圭藉的國際法庭前法官。

調查委員會的職責是查明有關事實（為此擁有廣泛的權力，如進行實地檢查，這情況在上述加納投訴葡國的個案中亦有發生）、聽取控辯雙方意見和詢問證人。

2.3. 審議投訴與後果

在調查完結後，調查委員會會透過國際勞動局總局長公布其報告。報告中被投訴的國家只可以選擇以下二種態度之一：同意委員會的結論和勸告，或者聲明不服和表示將個案交由國際法庭審理。

倘投訴國家不作上述任一行為，即不理會委員會的結論報告，國際勞工組織管理委員會可以“建議大會採取能夠適當地確保執行調查委員會結論報告得到實施的措施”。

一直以來投訴卷宗並不多，但也不少（至今約有 24 宗）其中有三宗涉及葡國，且組成了調查委員會：

- 上述 1961 年加納投訴葡國事件；
- 葡國於 1961 年以利比亞違反有關強制勞動的第 29 號公約的投訴；
- 葡國工人總聯盟 1983 年對葡國之投訴。

III. 組織工會自由的監察程序

國際勞工組織〈組織章程〉的序言明確指出，國際勞工組織的宗旨之一就是自由組織工會。

由於 1948 年大會通過採納了有關自由組織工會和保障工會權利的第 87 號公約，因此，於 1950 年又通過了一項旨在監督遵守該公約的程序，該程序比我們上述有關勞資方組織和國際法主體的投訴程序更為詳盡。

在自由組織工會事務的投訴方面有著一些創新的地方，如：

- 這些投訴可以針對非國際勞工組織的成員國。這一類投訴應向聯合國的經濟社會委員會作出，然後由經濟社會委員會向國際勞工組織的管理委員會轉達。
- 投訴亦可以針對任何成員國，即使該成員國並未加入被違反的自由組織工會公約；
- 上述的機制由管理委員會成立的二個機關組成：調查暨協調委員會和自由組織工會委員會。

1. 自由組織工會委員會

這是管理委員會的分支機關，因此，也是一個由三方組成的機關。

自由組織工會委員會由九名成員組成，成員由管理委員會從內部選出。每方代表（政府、勞、資三方）各佔三人，由一名人品傑出、受尊敬和國際聲譽的人士主持。

委員會可以根據投訴和被投訴政府的回覆作卷宗的初步預審工作。

委員會可以進行“實地”調查、聽取控辯方意見和附加要求雙方提交的有關資料或文件。

上述初步的專案調查一般都十分有用和有效，因為委員會一般會得

到以下的決定結果：

- 以投訴不可被接納（欠理由陳述或具政治性質）為依據結束卷宗；
- 宣告投訴可被接納和具有依據，提議國際勞工組織向被投訴政府作出改善的建議；
- 決議管理委員會以轉介有關個案給調查暨協調委員會處理。

由於委員會領導專案調查卷宗和決議的方式，使委員會儼如一個準司法性質的機關。一直以來，委員會都開展了廣泛活動，介入數百個案，並就有關事務制作了豐富和蜚聲國際的司法見解。

2. 調查暨協調委員會

該委員會由十名人士組成，他們均由管理委員會從獨立和有才幹的人士中選任。一般分成三或五名成員的組別進行工作。

以上提到自由組織工會委員會可以建議管理委員會把個案交由調查暨協調委員會處理，但有一點要強調的是，調查暨協調委員會的介入，必需是管理委員會決定且預先得到有關政府同意的，倘若得不到同意，自由組織工會委員會的建議也不可能得到進展（實際上也很少會得到進展）。

調查暨協調委員會介入，最後必須制作一份報告，交予管理委員會和投訴雙方（投訴和被投訴國家）三者，以便作出公佈之用。

但報告的結論並沒有強制效力。

結果是爭辯雙方可以從報告中選擇較合適的做法，並以報告為基礎透過協商來“尋找一個能夠解決有關問題”的方式⁸。

3. 國際勞工組織以外所通過的公約的執行的監督

由於國際勞工組織機關的組織井然，國際勞工組織公約執行的監督亦取得正面的成果。因此，其他的組織也將本身簽訂的公約的監督交由國際勞工組織負責，這些公約本身甚至規定，由國際勞工組織的專家委員會直接介入。

⁸ 這是委員會於一九六五年就日本工會權利個案報告中所摘錄的情況。

- 例如歐洲社會保障法典，由歐洲委員會通過，其中規定歐洲委員與國際勞工組織合作監督法典的實施。為此，成員國有責任根據法典，向歐洲委員會提交報告，報告由委員會秘書長轉交國際勞動局，再交由專家委員會審議，得出結論後會通知歐洲委員會；
- 聯合國有關經濟社會及文化權利的公約，於一九六六年由聯合國大會通過，規定簽署公約者有責任就其履行公約的情況提交報告，根據公約第18條和1976年所通過的決議，報告的審議由國際勞工組織負責。這些報告將交由專家委員會負責。其結論將會載入國際勞工組織管理委員會向聯合國經濟社會委員會提交的報告內，並就公約中與國際勞工組織權限有關的規定的執行情況作出匯報；
- 同樣地，其他公約亦規定由國際勞工組織參與監督其執行，如《聯合國有關消除所有形式歧視婦女的公約》、《歐洲社會憲章》和1990年十二月聯合國大會所通過的《保障流動工人及其家庭成員權利的國際公約》。

參考書目

- DREYFUS, S., Droit des relations internationales 一書第四次版第 286-305 頁；
- GHEBALI, V. Y., 日內瓦 L'organisation internationale du travail, Genève, Georg, 1987;
- GHEBALI, V. Y., 1968 年－ I , 第 123 冊, 第 315-408 頁, Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail, RCADI;
- GHEBALI, V. Y., 1975 年－ I , 第 144 冊, 第 77-138 頁, Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale; RCADI,
- GHEBALI, V. Y., RGDIP, 1987 年第 3 期中第 847-879 頁的 Les Comissions d'enquête de l'OIT;
- JOHNSON, G. A., the International Labour Organisation, 1970 年倫敦；
- LANDY, E. A., The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience, 1966 年倫敦；
- MAHAIM, E., L'organisation permanente du travail, R. des C. 第四冊(1924) 第 69-221 頁；
- MAUPAIN, 1987 年於 AFDI 的, 第 478-497 頁的 La réforme de l'OIT;
- MATHIEU, J-L., Masson 出版社於 1977 年出版的 Les institutions spécialisées des Nations Unies , 第 248-262 頁；
- MCMAHON, J. F., BYB 1965/1966 出版的, The legislative technique of ILO VII Interpretation , 第 85-101 頁；
- MONTCEAU, M., 於 PU 第三次版中的 L'organisation international du travail, Col. "Que sais-je?" ；
- SCELLE, G., L'organisation internationale du travail et le BLT, 1930 年巴黎.
- SULKOWSKI, J., AJIL , 第 45 冊 (1951) 第 286-313 頁, The competence of International Labour Organisation under the United Nations system;
- VALTICOS, N., Revue des Droits de l'Homme/Human Rights Journal 雜誌 於 1969 年出版第 113-138 頁的 L'organisation internationale du travail et les Droits de l'Homme en 1968 ；
- VALTICOS, N., 1967 年於 AFDI 第 445-468 頁, La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux;
- VALTICOS, N. e WOLF, F. 於 Revue des Droits de l'Homme , 雜誌 1971 年十二月第四期特刊的. L'OIT et les Droits de L'Homme;

- WOLF, F. 於 1969 年國家委員會的研究文件 *Le Tribunal Administratif de l'OIT (origine et évolution)*，第 33-72 頁；
- WOLF, F., *Oesterr. Z. Öff. Recht*，第 5 冊（1952）第 70-100 頁的 *The problem of Universal Membership in the International Labour Organisation*.
- WOLF, F., 於 1968-I，第 123 期第 311-407 頁的 *Un système de contrôle internationale: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*;
- WOLF, F., 1979 年於馬德里為 Miaja de la Muela 教授撰寫的 *L' Organisation Internationale du Travail et l'évolution de la législation syndicale en Espagne*，一書第 2 冊第 793-812 頁；
- WOLF, F., 於 *Rev. des Droits de l'Homme/Human Rights Journal*，雜誌第 IV-4 期第 773-838 頁的；F., *Aspects judiciaires de la protection internationale des Droits de l'Homme par l'OIT*;
- WOLF, F., 於 *Comunicazioni e Studi*，第 Vol.9 期（1957）第 46-71 頁發表的 *L'organisation internationale du travail; sa composition et transformations étatiques*；
- YIAMNOPOULUS, D., 在巴黎 1973 年出版的 *La protection internationale de la liberté syndicale æ La comisión d'investigation et de conciliation en matière du liberté syndicale de l'Organisation Internationale du Travail*；
- 同時參閱 *no Annuaire Français de Droit Internationale a crónica anual intitulada "Jurisprudence du Tribunal Administratif de l'OIT"*。

