

童工劳动的终结：可望可及

局 长 报 告

童工劳动的终结： 可望可及

根据《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》的要求编写的综合报告

国 际 劳 工 大 会
第 95 届会议 2006 年

报告 I (B)

国际劳工局 日内瓦

本报告可在国际劳工局因特网址上查询
(<http://www.ilo.org/declaration>).

ISBN 92-2-516603-6
ISSN 0255-3449

第一版 2006

国际劳工局出版物中所用名称与联合国惯用法保持一致，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，表示修改意见。

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。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处 (International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland) 购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送。

目 录

序 言	vii
执行汇编	xi
引 言	1
第一部分. 在反对童工劳动工作中取得进展	5
童工劳动的趋势	5
方法论和所依据的数据	5
定 义	6
主要结果	6
小 结	8
国家行动	10
在国家层面取得的进展	10
在标准的批准与实施方面取得的进展	15
雇主与工人组织的核心作用	18
在消除童工劳动工作中达到临界点	20
高水平童工劳动均衡社会	20
迈向低水平童工劳动均衡社会	21
慎重提示	22
指导原则与概念	23
一个全面的政策框架	23
全球共识日增	23
国际法禁止的童工劳动种类	23
对童工劳动的成因理解日深	24
指导应对措施的战略框架	24
不稳定的影响	26
第二部分. 国际劳工组织反童工劳动的行动	29
国际劳工组织自 2002 年以来的反童工劳动行动：进展与反思	29
加强消除童工劳动国际重点计划的工作	29
在整个国际劳工组织体面劳动议程中实现主流化	48

总 结	51
第三部分. 全球挑战	53
主流化	53
理由与要求	53
千年发展目标与减贫战略文件	56
减贫战略	56
童工劳动与全民教育	57
艾滋病/艾滋病	61
青年就业	62
童工劳动与非洲的未来	65
危困中的非洲	65
非洲的机遇时刻	65
确定 2005 年 G8 峰会后续行动的切入点	65
消除童工劳动国际重点计划的作用	66
加强世界范围的运动	68
一个主要行动支柱	68
对世界范围运动的定义	68
全球行动者不断增加	68
其它政府间组织的参与	72
捐助界	74
非政府组织	75
跨部门联盟：对 1995-2005 年的回顾	75
媒体与研究界	76
把全民教育与消除童工劳动联系起来	77
儿童的参与	78
全球童工问题辩论	80
更强大但仍就分化的世界范围的运动	80
第四部分. 形成一个全球行动计划	83
拟议行动计划	83
全球目标与具体目标	85
国际劳工组织的具体行动	86
支助各国应对童工劳动问题	86
深化并强化世界范围的运动	87
进一步将童工问题整合进国际劳工组织总体优先事项内	89
总 结	91

序 言

与 世界上的童工劳动斗争仍然是摆在我们面前的艰巨挑战，但本综合报告提供的证据表明，一个突破可能正在形成之中。我们开始看到，在世界许多地区，童工劳动(尤其是其最恶劣形式)的下降幅度令人鼓舞。我们现在知道，如果有政治意愿、资源和正确的政策选择，我们一定能终止在世界各地为害众多家庭的这一人生苦难。

四年前，国际劳工组织提供了一套统计数字，使我们能可靠地评估问题的幅度。使用同一种方法论，本报告中的现有统计数字表明我们的集体行动正在取得硕果。过去四年中，全球童工数目下降了 11%。尤为重要的是，在儿童从事的有危害工作方面下降幅度最大：工作越有危害性、参与的儿童越脆弱，下降的速度则越快。从事有危害工作的童工人数总体上下降了 26%，而 5-14 岁年龄组则下降了 33%。

这是如何得来的？

迟至 20 世纪 80 年代末，全世界对童工劳动的反应各式各样：有漠不关心，也有听之任之，更有一味否认。与此同时，国际劳工组织的研究使我们对问题的不同层面有了更多的认识，全球对该问题的意识也越来越大。这些年中，国际劳工组织为营造一个环境使人们对采取反童工劳动一致行动的必要性更易于接受，作出了不少的促进工作。

1989 年联合国通过具有分水岭意义的《儿童权利公约》之时，国际劳工组织正准备向各国提供直接援助以解决童工劳动问题。在联邦德国的财政支持下，消除童工劳动国际计划(IPEC)于 1992 年启动。当时连署该计划的六个伙伴国家(巴西、印度、印度尼西亚、肯尼亚、土耳其和泰国)愿意涉足未知领域，与国际劳工组织一同试验反童工劳动的不同方法。消除童工劳动国际计划很快变成了专注于童工劳动的最大的全球计划。今天，有大约 30 个出资方(美国以及近来欧盟委员会是最大的出资方)和 86 个计划实施国家。它也是国际劳工组织最大的技术合作计划。在这方面，有两位政治领导人起到了关键作用：德国的 Norbert Blüm 部长，他委托国际劳工组织启动消除童工劳动国际计划；Tom Harkin 参议员，他是美国国会中对国际劳工组织反童工劳动工作的坚定支持者。

1995 年在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议给予反童工劳动斗争进一步推动，我荣幸主持了该首脑会议的筹备委员会。该首脑会议要求各国弘扬体现在国际劳工组织核心公约(包括童工劳动方面的公约)之中的各项权利。而且，在 1998 年通过了《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》。《宣言》把消除童工劳动列为国际劳工组织成员国须遵守的四项基本原则之一，而不论其成员国是否已批准相关公约。1999 年，国际劳工组织三方成员通过了《消除最恶劣形式的童工劳动

公约》第 182 号公约。该公约的批约速度快得惊人，它还带动了对《最低年龄公约》(第 138 号)的批准。现在第 182 号公约的批准数为 158 项，而对第 138 号公约的批准数自 1999 年以来已翻了番，共有 77 项新批准。毫无疑问，这反映出在采取紧急行动反对童工劳动方面产生了重大的政治共识。

这一进展不是自动产生的。三方成员为此进行了政治动员并采取了切实的行动。它是各层次采取的主动行动之结果。我们与众多人士和组织进行了沟通，其中包括议员、非政府组织、地方当局、消费者以及一般的公共舆论。我们自身的工作既受益于、也支持了反童工劳动全球运动。而且，2002 年，在纽约召开的联大儿童问题特别会议使人们的注意力继续关注于塑造一个适合儿童生存的世界。

国际政治支持十分关键。消除童工劳动并没有专门列入 2000 年制定的千年发展目标 (MDGs) 之中，但实现普及初等教育列于其中。此外，千年发展目标中的一项具体目标包括呼吁为青年创造体面的生产性就业机会。这两方面都是任何消除童工劳动战略的要素。2005 年 9 月，以一体化方式解决这些挑战的全球承诺得以扩展，此时，有着 150 多位国家元首和政府首脑参加的世界首脑会议在联合国表示：

“我们强烈支持公平的全球化，努力使包括妇女和青年人在内的所有人，都能享有充分的生产性就业和体面工作。我们决心将这一目标，作为国家和国际相关政策以及包括减贫战略在内的国家发展战略的中心目标，以此作为我们实现千年发展目标工作的组成部分。这些措施还应包括消除国际劳工组织第 182 号公约界定的最恶劣形式的童工劳动以及消除强迫劳动。我们

还决心确保充分遵守工作中的基本原则和权利。”¹

我们在把反童工劳动斗争与教育相连接的工作中取得了很大进展。国际金融机构和联合国其他机构正在把童工劳动、减贫和全民教育连接起来。2005 年的世界首脑会议过后，与就业的联系现在必须更加成为一项共同的优先事项。

简而言之，我们看到，世界各地人们对童工劳动的认识已发生了巨变，而且对于根除这一顽疾的紧迫性也出现了广泛的共识。各国正在应对这一挑战。对于从事这项工作所需要的工具，现在已形成广泛的一致意见。国际劳工组织的劳工标准和政策建议是这一进程的中心环节。它们对提高认识和采取实际行动起到了指导作用。我们必须在这一积极演变的基础上向前迈进，充分意识到前方的任务依然艰巨。

现在我讲一下从我们的经验中发掘的几个要点：

- 经济增长很重要，在经济发展落后的地方，进展也较慢。但光靠经济增长是不够的，各国必须把经济增长与正确的政策组合相结合，重点放在平等、人权、为所有成年人争取体面劳动、以及使所有儿童享有教育等方面。孤军奋战不可能实现消除童工劳动目标。报告中提到的进展加强了这一讯息。因此，在拟定未来战略之时，我们必须牢记，经济与社会政策的指向必须相同，以便为家长提供可持续的体面劳动，为儿童提供至少到准予就业最低年龄的教育。
- 雇主和工人组织在反童工劳动斗争中起着决定性的作用。其不懈的承诺与投入依然十分关键。

在审议期，雇主组织把重点特别放在加强其会员处理农业中的童工劳动问题的能力之上。许多企业把解决童工劳动问题当作首要问题来

¹联合国大会：《2005年世界首脑会议成果》，第47段。

抓，我们也看到，反童工劳动行动还会鼓励在企业一级针对体面劳动的其他层面采取行动。

从全球来看，工会是反童工劳动斗争中的前驱力量。从局部来看，工会一直在围绕童工劳动主题动员和组织非正规经济中的工人。这对于直接催化反童工劳动行动十分重要。工会有助于发掘避开官方监督的某些部门中分散的小规模童工劳动。

- 各层次的倡导宣传与行动是进展的驱动力。世界范围的运动在把童工劳动保持在全球议程之上起到了重要作用。国际劳工组织多年来的经验也证实了国家和社区行动的关键性。地方当局与其社区内人民的日常生活息息相关。通过地方和市政当局，我们可接触到提供大部分就业的中小型企业；可接触到非正规经济中的儿童；还可以在社区内使用一体化的方法把儿童从工作中撤出并送入学校。
- 标准制订，辅以促进方法、宣传倡导和技术援助，已被证明十分有效。宣传倡导已经收效，这在对童工劳动公约的高批准率上得到了反映。为实施这些公约，我们正与各国携手制定适合其需要与国情的战略，打造对于持续性行动十分关键的信任与伙伴关系。

我们已经看到，各国愿意承担终结童工劳动之责。国际社会需要对国家努力给予完全支持。

在开始看到成果之时，我们不能松懈干劲。国际劳工组织起着催化作用、也是关键的作用。我们的工作高度依赖于预算外资源。我们敦促出资伙伴使我们能继续向需要维持进展的国家提供援助并在进展缓慢的地方取得突破。

在本报告中我们提议在未来十年中消除最恶劣形式的童工劳动这一雄心勃勃但却可及的目标。经验证据显示，如果我们保持过去四年中取得的童工劳动的减少速度、而且如果有必要的技术合作支持，这一目标就是可行的。许多成员国都已采纳了这一目标：30多个国家已设定了有时限目标，其为消除最恶劣形式的童工劳动设定的目标日期相似或更早。即使我们的援助性质有了变化，这些国家还会需要得到支持。许多基础工作有待完成，使各国能对在一个特定时限内消除最恶劣形式的童工劳动作出承诺。

在我们审议本报告、放眼前瞻并规划我们的未来行动之时，不要忘记报告给我们带来的希望之讯：我们有能力把我们的世界建成一个没有童工的世界。我们选择了正确路途。我们能够在十年内终结最恶劣形式的童工劳动，同时也不忘怀终结所有童工劳动之最终目标。很明显，仍有许多工作要做。而且没有人能单独完成这些工作—我们每一个人都必须继续投身于为争取全世界儿童尊严的斗争之中。

胡安·索马维亚

执行汇编

一个没有童工的未来已在我们的掌握之中。在终止童工劳动的全球努力中正在取得重大的进展，但这不应带来自满——仍有许多工作要做。现在仍然需要坚定不移的全球努力。在促使围绕可达到的目标而动员起来的世界范围的运动更有凝聚力和更具连贯性方面，国际劳工组织可起到核心领导作用。

根据《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》的要求编写的本第二份综合报告首次提供了一个真正动态的画面。第一部分中展示的全球新估算使劳工局可评估全球与地区趋势。一幅令人瞩目的画面浮现出来。2004 年有 2 亿 1 千 8 百万儿童身陷童工劳动之中，其中 1 亿 2 千 6 百万从事着有危害的工作。尽管最小年龄组(5-11 岁)参与童工劳动和有危害工作的女孩与男孩数目持平，但较大年龄组参与这两类劳动的男孩则明显占多数。

然而，过去四年中全球童工人数下降了 11%，而参与有危害工作的童工人数则下降了 26%。对于 5-14 岁年龄组来说，从事有危害工作的童工人数下降得更为急剧，达 33%。浮现出的是这样一幅全球画面：童工劳动正在下降，工作越有危害性、参与的儿童越脆弱，下降的速度则越快。

拉美和加勒比地区进展最大：过去四年中童工人数下降了三分之二，现在仅有 5%的儿童在从事劳动。撒哈拉沙漠以南非洲地区取得的进展最小，该地区的人口增长率、艾滋病毒/艾滋病感染率以及童工劳动依然高得惊人。

此处展示的积极趋势的一个重要方面与国际劳工组织的标准有关。在批约方面，世界许多地区都出现了令人鼓舞的进展。虽说对第 138 和 182 号公约的批准只是迈出了第一步，许多国家的批约还伴有反童工劳动的具体行动。

通过在减贫、基础教育和人权方面采取连贯的政策从而作出政治承诺，不论是过去还是现在，对于各国反童工劳动工作取得的进展来说，都具有中心地位。经济增长本身不会消除童工劳动，虽然它有着明显的重要性。政策选择是重要的，那些为穷人开启机会大门的政策选择，则是消除童工劳动努力的中心环节。该报告展示了来自东亚(包括中国)和巴西的实例，以说明除了减贫之外，特别是重点抓大众教育的决定是各国迈向解决童工劳动问题转折点的前提条件。

第一部分接下来审视了先期工业化国家的历史经验，以加强哪些是反童工劳动行之有效的措施这一中心讯息。大约一个世纪以前，由于采取了使儿童从工作场所转向学堂的一套组合干预措施，先期工业化国家广泛使用童工劳动的现象得以终结。经济增长、成年劳动力市

场的改善、技术变革、生育率的下降、像样学校的可资利用、文化形态的变化、法律文书及其执行，所有这些因素共同作用，产生了一个良性循环。该报告接着审视了怎样可将社会从童工劳动盛行的状态中“引”往儿童不劳动的权利得到充分承认并成为社会规范的状态。

这一如何终止童工劳动的智慧精华已成为国际劳工组织政策框架的一部分，并在其童工劳动核心标准之中得到体现。事实上，我们对童工劳动发展规律有着深刻的知识，该报告对此说得很明白。几年过去，我们更加清楚的是，要应对童工劳动问题需要作出正确的政策选择，而不仅仅是拥有适当的技术工具。它要求发扬社会对话的精神，让雇主和工人组织参与进来，这一点具有中心意义。

在许多情形下，必须在危机和不安全的背景中作出这些选择，2004 年的海啸和 2005 年在巴基斯坦和南亚其它地区的地震，以及人为的冲突和经济危机等灾难，都是例证。受危机影响最大的常常是儿童，危及使他们陷入童工劳动(特别是其最恶劣形式)之中的风险更大。该报告第一部分最后章节记述了国际劳工组织在冲突和自然灾害过后为应对儿童更大的脆弱性所作出的努力。

综合报告为反映过去四年来取得的进展提供了重要机会。报告第二部分审议了在加强国际劳工组织在技术合作方面的最大计划(消除童工劳动国际计划)方面和在将童工劳动内容主流化为体面劳动议程一部分等方面所作出的努力。消除童工劳动国际计划是致力于消除童工劳动的主要国际计划，也是国际劳工组织内部该类计划中最大的。自 1992 年建立以来，消除童工劳动国际计划已花掉 3 亿 5 千万美元，年支出达 5-6 千万美元。自 2002 年以来，消除童工劳动国际计划的项目和计划已惠及大约 5 百万儿童。

回首过去四年，有不少骄人的成绩。消除童工劳动国际计划继续赢得了捐助界的支持，并一直处于世界范围反童工劳动运动的最前

线。开发出了新的框架和技术工具供成员国使用，特别是对以协助各国实施 1999 年《消除最恶劣形式童工劳动公约》(第 182 号)为目的的有时限计划(TBPs)给予了支助。对研究和数据收集作出了重要的贡献，在对该报告第一部分列出的全球和地区趋势作出说明方面也不逊色。在倡导宣传、解决最恶劣形式的童工劳动、童工劳动监测、通过知识管理发展学习型文化、和在将童工劳动内容主流化于体面劳动议程之中等工作中，消除童工劳动国际计划取得了重大突破。

在讲述了这些可观成就的同时，报告还突出了面对的重大挑战。在国家国际反童工劳动行动中，农业和儿童家政劳动相对而言被忽视。此外，需要拟定能够抓住机会去动员各方人士，从多个切入点进行反童工劳动斗争的政治战略。报告得出了这样的结论：如果计划在更大程度上为各国所有，再辅以雇主和工人组织的支持，并以更加蓬勃的世界范围运动为后盾，便可创造出这样一种环境，在其中技术工具和框架得到最大程度的使用而且反童工劳动行动扩大至国家规模，从而产生真正的效果。

报告第三部分列出了反童工劳动世界范围运动面对的主要挑战：如何更好地将消除童工劳动主流化于主要的发展和人权框架之中。尤其值得关注的是，在千年发展目标(MDGs)和在与之相连的减贫战略之中如何定位童工劳动关注。尽管童工劳动问题在千年发展目标中不是一个专门的具体目标，要实现千年发展目标中的许多具体目标就必须采取行动与童工劳动作斗争。报告使人注意到，在国家国际一级，对这一联系的认识日益增加，尽管仍有许多工作要做。

也许最大的进展是认识到消除童工劳动和全民教育目标(EFA)之间的联系。自 2002 年以来，将国际劳工组织、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、世界银行、反对使用童工全

球大游行等组织聚集在一起的一个机构间工作组每年都开碰头会，并导致在 2005 年 11 月在北京召开的全民教育高层会议上成立了一个童工劳动与教育全球任务组。报告还强调了艾滋病毒/艾滋病在多大程度上正在改变着我们对童工劳动和实现全民教育目标的想法，以及消除童工劳动国际计划是如何着手开发该传染病的应对模式的。在许多方面，教育可被视为艾滋病毒/艾滋病的“社会预防针”。

青年就业在千年发展目标之中享有突出的地位。从生命周期视角来看，青年就业也与体面劳动议程紧密地连接在一起。该报告提示我们，利用青年就业网(YEN)和 2005 年第 93 届国际劳工大会通过的关于青年就业的决议，可用多种方法将青年就业和童工劳动关注更好地连接在一起。

撒哈拉以南非洲地区依然是对发展界的最大挑战，因为该地区在实现千年发展目标方面最不上道。该地区的童工劳动发生率也最高，进展却最小，部分原因是惊人的人口增长，该地区每隔一代人人口都会翻番。该报告审视了可藉以将消除童工劳动战略性地置于 2005 年 7 月在格莱尼格乐(Gleneagles)G8 峰会上列出的议程后续行动之中的几个可能的切入点，还审视了消除童工劳动国际计划在帮助该地区面对这一危机中可起到的作用。

需要加强和拓展反童工劳动的世界范围运动，这是一个重大的主题。过去 10 年来涌现出包括联合国其他机构在内的一大批全球行为方。将童工劳动议题置于国际议程之上，捐助方起到了核心作用。当然，雇主和工人组织的作用对于消除童工劳动的努力来说依然具有中心地位，报告提供了过去四年来这些组织所采取的重大举措的实例。报告还审视了全世界大部分童工劳动(特别是其最恶劣形式)在其中发生的非正规经济的发展所带来的挑战。报告还提供了实例，说明雇主和工会可拓宽与其它民

间社会行为方的伙伴关系，例如，通过在体育用品和农业等领域中建立跨部门联盟的方式。

儿童应被视为反童工劳动世界范围运动中的积极伙伴，对此的共识越来越大。关于该主题的第一份全球报告反映出了这一点。此第二份报告探索了儿童参与的意义以及用来确保儿童的参与不流于装点门面的策略。

过去十年来更有活力、更加多元的世界范围运动的一个附带现象之一是，基本概念、成因和应对措施方面的见解差异越来越大。这种现象对于国际劳工组织的政策并不总是起支持作用的。过去十年中有些时候世界范围运动呈两极分化之势。1999 年第 182 号公约的通过十分有利于打造同中存异局面，但国际机构和某些国际非政府组织在战略选择方面的意见不一依然残存。虽然如此，世界范围运动比十年前更强了，尽管 20 世纪 90 年代末产生的势头看来已部分停滞了。报告勾画出需在各个层次上采取的几个步骤，尤其是国际劳工组织所应采取的步骤，以重新振兴和加强反童工劳动全球努力。

第四部分列出了基于 2002 年联合报告列出的三个支柱方法的一个行动计划，但该计划重点更加突出并界定了明确的具体目标。它建议国际劳工组织及其成员国继续追求有效废除童工劳动之目标，承诺致力于在 2016 年前消除各种最恶劣形式的童工劳动，并在 2008 年底前落实适当的有时限措施。在追求这些目标过程中，国际劳工组织在未来四年中将加大努力，开发出连贯而全面的废除童工劳动的方法。拟议行动计划建立在三个支柱之上：对各国的反童工劳动举措提供支助，特别是通过将之有效地主流化于国家发展与政策框架之中的方式；深化和加强世界范围运动；并推动将童工劳动关注进一步整合于国际劳工组织整体优先事项之中，并将体面劳动视为一个全球目标。在全球领导中采取这种重点更加突出和更具战略性的方法有助于确保国际劳工组织能更有效地为将童工劳动归入历史做出贡献。

引言

1. 一个没有童工的未来终于不再遥不可及。在与童工劳动作斗争中，在全球范围内正取得重大进展。对趋势所作的全球新估算加强了这一希望的讯息。然而也需要有一个强大而持续的全球运动为消除童工劳动顽疾再添一把力。现在不是自满的时候。
2. 有远见塑造未来者拥有未来。国际劳工组织及其伙伴主张这样一个世界：没有女孩或男孩以牺牲其健康与发展、及其在将来获得体面劳动的前景之代价而被强迫劳动。本报告勾画了在将这一梦想化为现实过程中业已取得的重大进展。
3. 我们对童工劳动(其形成原因与补救方法)的理解是深刻的。我们可以从世界各地逾 150 年的累积智慧之中汲取经验。童工劳动首次作为公共政策问题出现，是在人们感受到工业革命的影响之时。先期工业化国家引入的许多行动已成为普遍认可的组合干预行动中的标准内容：宣传活动、公众调查(对儿童及其家庭进行访谈)、最低年龄立法、劳工与学校监察员、以及为劳动儿童提供教育。许多国家，常常是借助国际劳工组织或其他国际行为主体的技术合作，进一步发展了这些政策应对措施。今天许多发展中国家的确能受益于先期工业化国家的经验，以比它们更快的速度引入法律和行动计划。
4. 童工劳动是国际社会着手处理的最早先、也是最重要的问题之一。国际劳工组织在其 1919 年的第一届劳工大会上就通过了一个以消除童工劳动为目标的国际标准，并持之以恒，步步为营，直至建立起消除最恶劣形式的童工劳动之即刻义务的最近期标准。在上二代时期内，国际劳工组织已将这一累积知识凝聚成综合的政策框架。而且，自 1992 年以来，借助消除童工劳动国际重点计划(IPEC)，国际劳工组织已具备了独特的运作能力，使我们能在大约 90 个国家中实地测试可行行动。人们对经济发展必须与尊重人权携手并进的认识不断扩展，这对国际劳工组织及其世界范围运动中的伙伴将这一问题引向中心舞台的努力起到了辅助作用。然而，尽管做出了这些努力，我们仍任重道远，特别是要使我们的消除童工劳动努力形成规模更是如此。
5. 经验也显示，进展不是必然会有的。曾有过不好的开头也有过反复，尤其是在自然灾害、冲突或遭受经济冲击之时，许多家庭被迫回到传统的应对模式之中。但这些情形也给我们提供了重要而不容忽视的教训。在一个易遭受人为和自然灾害的分化世界中，即便在最好情况下进展也常是脆弱的。
6. 这些当代现实使我们必须明辨轻重缓急。童工是世界贫困的一个方面。每天都有 3 万儿童

死于极端贫困。¹在一代人(在我们这一代)的时间范围内终结贫困是当今一项全球伟业。

7. 不将童工劳动归入历史就不能达此伟业。童工劳动是被忽视的贫困陷阱要素，也是穷人被迫所作的“浮士德式交易”的一部分，以换取一定程度的当下安全感。²这既是贫困的一种后果，又是一种使贫困延续的作法。童工劳动，尤其是罪恶劣形式的童工劳动，剥夺儿童的人性，使其降格为一种经济资产，而这反过来又在最无力应付的国家中推动了螺旋式人口增长。由于漠视对年轻工人的虐待现象，童工劳动使经济在未来增长所必需的人力资本枯竭甚至将之摧毁。允许儿童成为包括性剥削在内的国际市场的一部分，腐蚀了人类社会的社会结构。童工劳动依然是实现所有儿童享有教育和不遭受暴力、虐待和剥削等受保护权的主要障碍。

8. 本报告是在根据《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》的要求编写的关于有效消除童工劳动的第一份综合报告³的基础上拓展的。上一份报告涉及面很广，它强调了要在全球反童工劳动努力中取得进展所应着眼的几个主要问题。

9. 此第二份关于童工劳动的综合报告反映了在过去四年中取得的进展，它使用了 2002 年行动计划的三个支柱方法：加强消除童工劳动国际重点计划的工作；把童工劳动问题纳入国际劳工组织体面劳动议程的主流；和加强世界范围内的联合行动。⁴本报告也指出了进展不太明显、需

要做出进一步努力的领域，特别是在加强世界范围运动的方面。最后，本报告提出了一个行动计划草案，为未来四年设定了具体目标。

10. 本报告分成四个部分。第一部分展示了一个动态的全球画面，追述了童工劳动的趋势并概述了各国取得的进展及其所依赖的政策。它突显了在减少童工劳动现象的工作中世界各地正在取得的进展。第二部分审视了国际劳工组织自 2002 年以来针对童工劳动采取的行动。

11. 第三部分探索了以下各方面工作给我们带来的全球挑战：主要的政策问题、把童工劳动主流化于更宽泛的发展框架之中、非洲的特别困境和加强世界范围的运动。

12. 为协助国际劳工组织理事会为未来技术合作确定优先事项，第四部分在三个支柱框架下围绕特定的具体目标勾画了一个行动计划。它还表明，反童工劳动的工作，结合其他努力，可产生催化效果，从而在人权和人类安全方面取得基本变化。

13. 前方的挑战有两个相互关联的方面。第一项任务是打造一个更广泛、更深层、和更活跃的反童工劳动全球联盟。第二项任务是巩固实践中已取得的进展并在此基础上朝前迈进，同时在更多的国家中加以扩展。在本报告末尾列出的行动计划对国际劳工组织及其三方成员提出了挑战：为将童工劳动归入历史，它们须更具战略头脑、更加发奋努力。

¹ 让贫困成为历史，请访问 <http://www.makepoverty-history.org>。

² 参见 G. Wood: 《留于安全中、留于贫困中：‘浮士德式交易’》，世界发展杂志(牛津)，第 31 卷，第 3 期，2003 年 3 月第 455-477 页。

³ 国际劳工组织：《一个没有童工的未来》，根据《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》的要求编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第 90 届大会，日内瓦，2002 年。

⁴ 这一行动计划后来在理事会第 GB.285/TC/5 号文件(日内瓦，2002 年 11 月)中进一步完善。

第一部分

在反对童工劳动工作中取得进展

童工劳动的趋势

14. 根据宣言的要求编写的综合报告的主要目的是提供一个动态的全球画面。2002 年关于童工劳动的上一份综合报告就世界范围内的问题向我们展示了更全面的更新数据。2002 年的估算也使此前的统计工作更加精致，因为曾尝试对卷入最恶劣形式的童工劳动的儿童数目作出估计——由于其隐蔽性，这是对童工劳动数据收集工作的最大挑战。

15. 2002 年的期待是，四年之后，能出现更加清晰的画面，能为我们提供理由，对当时表达的谨慎乐观态度提供支持。本综合报告在新估算基础上展示了童工劳动趋势，这些新估算完全可与 2002 年公布的估算相比较。因而，我们第一次能够就童工劳动状况提供真正“动态的全球画面”。新浮现的画面是引人注目的，它说明国际劳工组织及其伙伴在过去几年中使用的方法和做出的努力是完全合理的：它使我们确认，童工劳动的消除已不再遥不可及。

方法论和所依据的数据

16. 作为本综合报告的背景，国际劳工组织关于童工劳动的统计信息与监控计划(SIMPOC)对儿童参与劳动的全面情况作出了新的全球估算。这包括对经济活动儿童的数目与分布、童工劳动的幅度、以及在多大程度上儿童参与了有害的工作。

17. 估算是基于取自童工劳动统计信息与监控计划对童工劳动所作的国别调查、世界银行生活水平测量研究(LSMS)、联合国儿童基金会所作的多指标群组调查(MICS)、劳动力普查、以及联合国人口司的数据。机构间项目“理解儿童的劳动”(UCW)也提供了调查数据。

18. 为取得下文所列结果，使用了不同的估算方法。¹ 一个主要目标是，使新估算与 2002 年国际劳工组织公布的前期估算完全可比，² 从而使国际劳工组织能够首次对全球与区域趋势作出评估。此外，在 2002 年取样中包括的一大批国家同时作了第二次童工调查。³ 从匹配取样中得出的数据构成了全球趋势评估的基础。所有数据都以 2004 年为基准年作了统一，以使其能与基于 2000 年数据所作的前期估算进行对比。

¹ 份单行出版的技术刊物将详细介绍估算方法论和所依据的数据，并提供更详细的结果。

² 消除童工劳动国际计划：《每个儿童都是重要的：新的全球童工人数估算》(日内瓦，国际劳工组织，2002 年 4 月)。

³ 2002 年使用的 29 个取样国家中有 17 个进行了第二次调查，包括童工劳动方面的数据。

表 1.1. 按年龄细分的对不同类型童工劳动的估算，2000 和 2004 年

年 龄 组 (岁)	儿童人口		其中：经济 活动儿童		其 中： 童 工		其中：从事有危害 工作的儿童		
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	
5-17	人数(百万)	1 531.4	1 566.3	351.9	317.4	245.5	217.7	170.5	126.3
	发生率(占年龄组的%)	100.0	100.0	23.0	20.3	16.0	13.9	11.1	8.1
	2000-2004 年的%变化	-	2.3	-	-9.8	-	-11.3	-	-25.9
5-14	人数(百万)	1 199.4	1 206.5	211.0	190.7	186.3	165.8	111.3	74.4
	发生率(占年龄组的%)	100.0	100.0	17.6	15.8	15.5	13.7	9.3	6.2
	2000-2004 年的%变化	-	0.6	-	-9.6	-	-11.0	-	-33.2
15-17	人数(百万)	332.0	359.8	140.9	126.7	59.2	51.9	59.2	51.9
	发生率(占年龄组的%)	100.0	100.0	42.4	35.2	17.8	14.4	17.8	14.4
	2000-2004 年的%变化	-	8.4	-	-10.1	-	-12.3	-	-12.3

资料来源：关于童工劳动的统计信息与监控计划。

定 义

19. 新的全球估算与趋势是按三个类别提出的：经济活动儿童、童工劳动以及从事有危害工作的儿童。下文将对这些类别进行解释。⁴

20. “经济活动”是一个广义概念，它包括儿童从事的大多数生产性活动，而不论是否是为市场生产、有偿还是无偿、数小时的工作还是全日制工、临时工还是固定工、合法还是非法；它排除在儿童自己家庭中所作的杂务和学校教育。要算是经济活动儿童，该儿童必须在一个 7 天参照期的任何一天至少工作了 1 小时。“经济活动儿童”是一个统计概念而不是法律概念。

21. “童工劳动”概念比“经济活动儿童”狭义一些，它排除了所有 12 岁及以上每周只劳动数小时、从事一些被允许的轻微工作的儿童以及 15 岁及以上其工作不被分类为“有危害的工作”的儿童。“童工劳动”概念基于国际劳工组织 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)基础之上，该公约对最低准予就业或工作(隐含

着“经济活动”)的最低年龄做出了最为全面和最权威的國際定义。

22. 儿童从事的有危害的工作是指任何这种活动或职业，由于其性质或类型，对儿童的安全、(身体或精神的)健康以及道德发展有或会带来负面的影响。危害还可能来自过度的工作量、工作的自然环境、以及/或以持续时间或工作小时计量的劳动强度，即使该活动或职业被视为无危害或是“安全的”。此类工作的清单必须在三方磋商之后在国家一级加以确定。

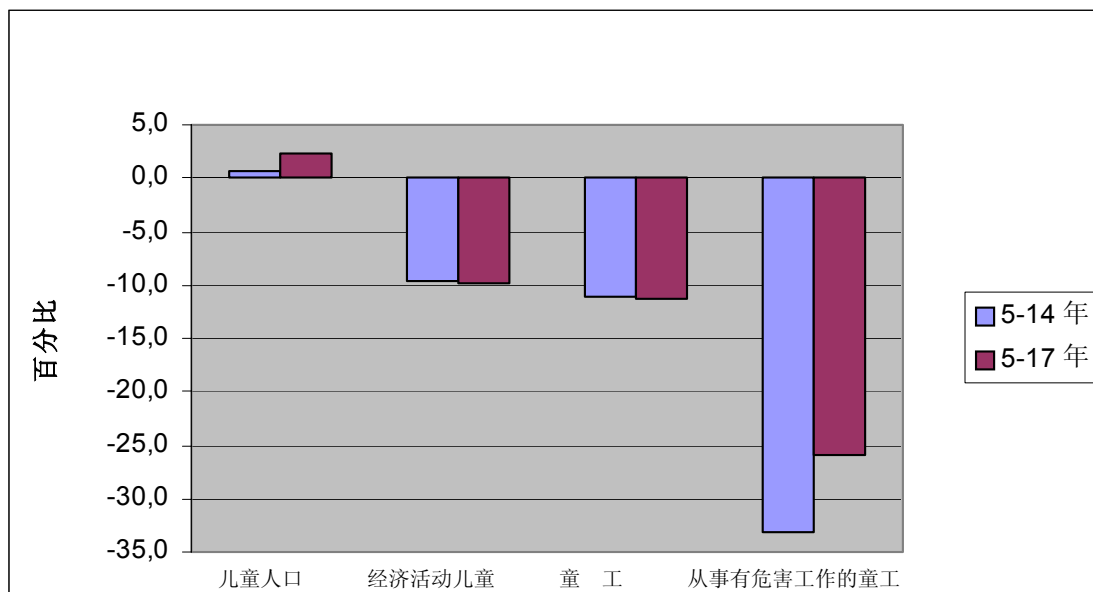
主要结果

23. 表 1.1 和图 1.1 展示了按年龄组、性别和工作类型细分的主要结果概览。有危害工作是童工劳动的一个亚类别，而童工劳动本身又是经济活动的一个亚类别。

24. 新估算提示我们，2004 年 5-17 岁年龄组有大约 3 亿 1 千 7 百万经济活动儿童，其中 2 亿 1 千 8 百万可被视为童工。这些人中有 1 亿 2 千 6 百万人从事有危害的工作。5-14 岁更窄年龄组的对应数字为：1 亿 9 千 1 百万经济活动儿童、1 亿 6 千 6 百万童工、7 千 4 百万从事有危害的工作。5-14 岁和 5-17 岁两个年龄组中的童工在 2000-2004 四年间都下降了 11%。然

⁴ 见消除童工劳动国际重点计划：《每个儿童都是重要的》，此前已引用，第 29-34 页。

图 1.1. 2000-2004 年儿童人口与劳动儿童的百分比变化



而，从事有危害工作儿童数目的下降幅度更大：5-17 岁年龄组下降了 26%，5-14 岁年龄组下降了 33%。

25. 2004 年，5-17 岁年龄组童工劳动发生率(占劳动儿童的百分比)估算为 13.9%，2000 年这一数字为 16%。童工的女孩比例却稳定未变。

26. 展现在我们面前的全球画面因而是一幅十分令人鼓舞的画面：儿童劳动在下降，工作危害越大，参与其中的儿童越脆弱，下降速度越快。

按性别细分的儿童劳动

27. 过去四年中按性别细分的劳动儿童分布没有很大变化(见图 1.2)。男童比女童仍然更易受童工劳动之害，特别是有危害性质的劳动。年龄越大，这一差异越显著。

按经济部门细分的童工劳动

28. 部门就业指标将就业分为三大经济活动组：农业、工业与服务(图 1.3)。它基于《所有经济活动的国际标准行业分类》1968 年第二次修订版和 1989 年第三次修订版之上。农业部门包括农业、狩猎业、林业和渔业。工业部门包括采矿和采石业、制造业、建筑业和公用事业(电、气和水)。服务部门包括批发和零售贸

易、餐馆和饭店、交通运输、仓储及通信业、金融、保险、房地产及商用服务业、以及社区、社会和个人服务。

区域趋势

29. 可以对新估算中 5-14 岁年龄组作区域细分(表 1.2 与图 1.4)。5-14 岁儿童中经济活动率在所有地区都有所下降。然而，各地区的根本动态不尽相同。拉美与加勒比地区在下降速度方面引人注目。四年来经济活动儿童数目下降了三分之二，活动率下降得更多。该地区的 5.1% 近期活动率，与“其他地区”持平，“其他地区”是一个混合组别，包括发达国家、转型经济国家以及中东与北非(MENA)的发展中地区。该组既远远领先于亚太地区、又远远领先于撒哈拉以南非洲地区，这些地区的下降幅度要小得多。

30. 在童工劳动发生率最高的撒哈拉以南非洲地区，活动率从 28.2%到 26.4%的小幅下降并不是由于经济活动儿童人数的下降带来的，事实上，这一数目有所上升。这是人口增长率极高造成的。本报告第三部分讨论了该地区面临的挑战。

图 1.2 童工劳动和从事有危害工作的儿童，按性别和年龄细分的分布，2004 年(百分比)

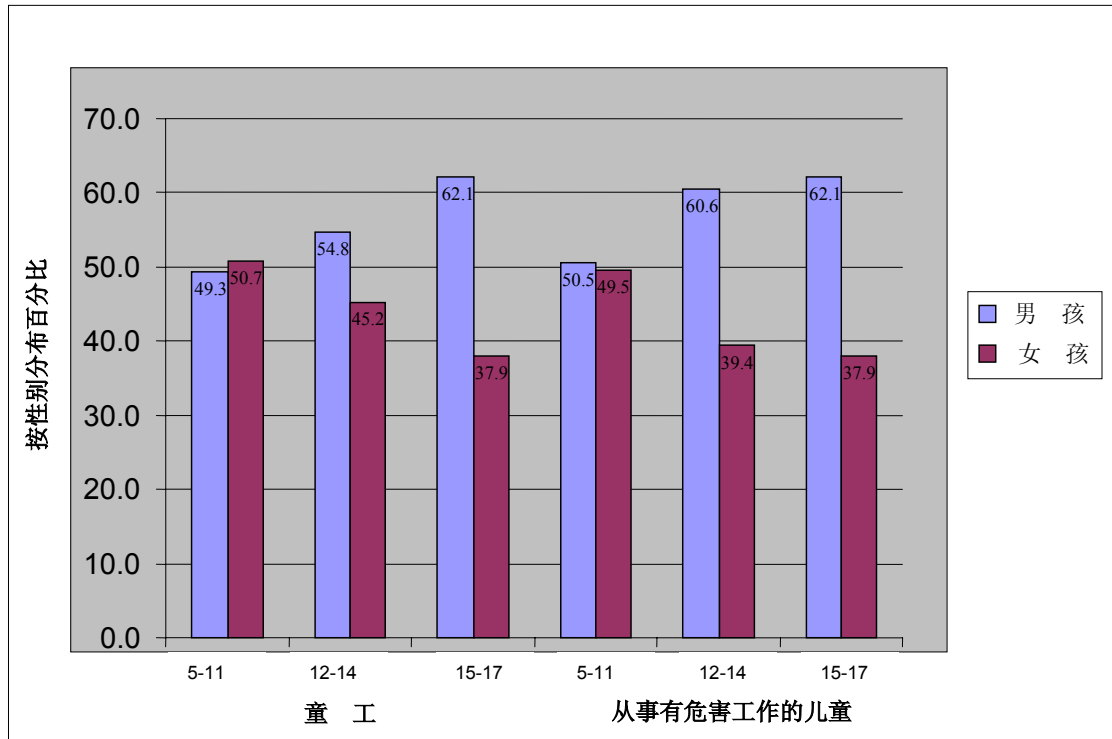
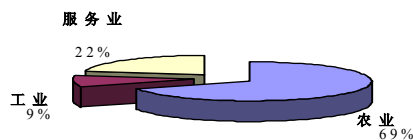


图 1.3 按部门细分的劳动儿童，2004 年



31. 在亚太地区，儿童人口与经济活动儿童数目都有下降，但活动率的下降幅度很小。数据的现状使我们无法对中东与北非地区或工业化国家作地区细分。对绝对最恶劣形式的儿童劳动也没有新数据。

小结

32. 过去四年中，在所有三个类别中儿童参与

资料来源：关于童工劳动的统计信息与监控计划。

表 1.2. 按地区细分的儿童经济活动全球趋势，2000 和 2004 年(5-14 岁年龄组)

地区	儿童人口		经济活动儿童		活动率	
	2000 (百万)	2004 (百万)	2000 (百万)	2004 (百万)	2000 (百分比)	2004 (百分比)
亚太地区	655.1	650.0	127.3	122.3	19.4	18.8
拉美与加勒比地区	108.1	111.0	17.4	5.7	16.1	5.1
撒哈拉以南非洲地区	166.8	186.8	48.0	49.3	28.8	26.4
其它地区	269.3	258.8	18.3	13.4	6.8	5.2
全世界	1 199.3	1 206.6	211.0	190.7	17.6	15.8

资料来源：关于童工劳动的统计信息与监控计划。

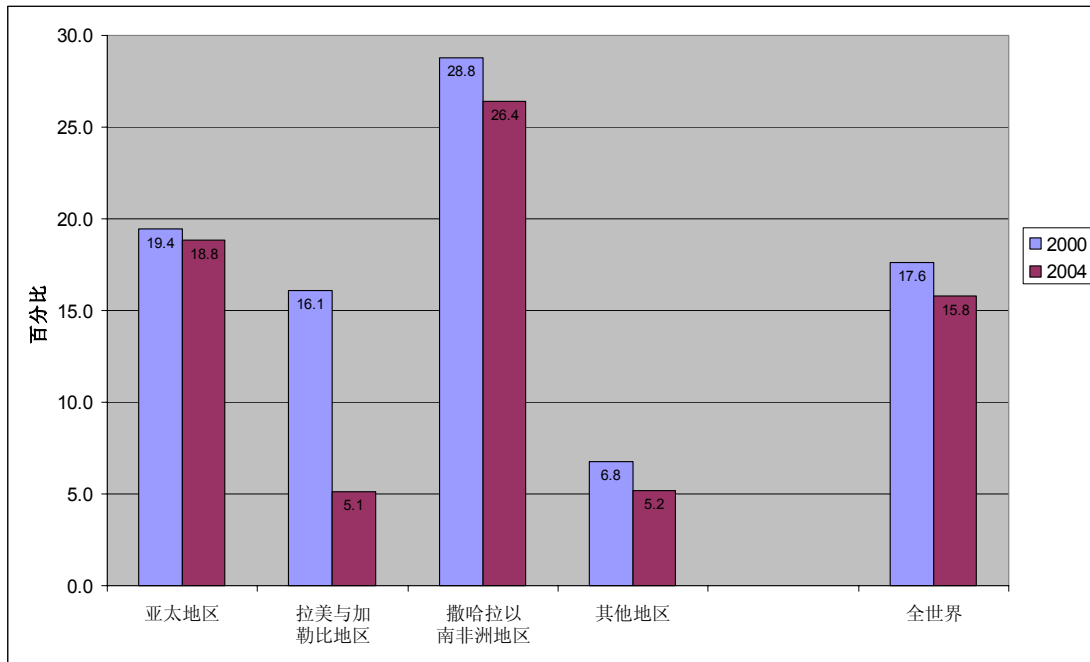
劳动现象都有所下降——从绝对和相对意义上都是如此——而且在所有年龄组、在男童与女童中都有下降。有两个趋势引人注目：在质的方面童工劳动的下降(儿童越年轻越脆弱、工作越有危害性，下降的幅度越大)，拉美与加勒比地区出现的大规模的下降使该地区与某些发达国家和转型经济国家持平。

33. 5-14 岁年龄组从事有危害工作儿童人数下降三分之一，为谨慎乐观态度提供了理由——如果这一速度能够在未来 10 年中得以维持，

那么，在 2016 年前消除最恶劣形式的童工劳动就是一个可行的主张。数据显示，在消除童工劳动工作中，我们正接近临界点。

34. 现在对这一总体下降的原因加以推测，尚为时过早。不过，很明显，这一下降是在国际上对消除童工劳动的承诺日渐增加、对有助于减少童工数目的政策措施日益接受之时到来的。国际劳工组织公约批准数的增加、以及在国家和国际层面，世界范围内反童工劳动运动的不懈努力都反映出这一点。

图 1.4 按地区细分的儿童活动率，2000 和 2004 年(5-14 岁年龄组，百分比)



国家行动

在国家层面取得的进展

政策连贯性的重要性

35. 以下例子说明，是政府所作的政策选择而不是贫困程度本身能够解释为什么某些国家能在实现普及教育并进而消除童工劳动方面达到临界点。

贫困、教育与童工劳动的幅度

36. 在许多国家中难以对童工劳动作出直接测量。但入学率和贫困程度可以作为对童工劳动进行的替代或代理测量。儿童上学就为工作时间、工作的性质与条件设置了限制。全日制教育与最恶劣形式的童工劳动在很大程度上是不兼容的。在一个又一个国家中，直至 14 岁普及教育的建立标志着童工劳动的实际死亡。⁵ 关键要素是国家的承诺而不是收入水平。⁶ 童工劳动也随着人均国内总收入(GDP)的增加而下降——这是当今低收入国家的一个历史性模式。⁷ 在人均收入 500 美元或以下的国家中，10-14 岁年龄段儿童在劳动力中的参与率极高，达到 30-60%。但在收入为 500-1000 美元的国家中，则迅速下降为 10-30%。在这之上，这一负相关就变得不那么明显了，这时，文化上的因素可能开始起作用。看来，预测童工劳动最好的指针是一个国家的生产结构——农业在国内总收入中所占份额越大，童工劳动发生率就越高。⁸ 在通过《消除最恶劣形式的

⁵M. Weiner: 《印度儿童与国家：童工劳动与教育政策的比较观察》(普林斯顿，新泽西州，普林斯顿大学出版社，1991年)，第156页。

⁶同上，第4页。

⁷见 G. Betcherman et al.: 《童工劳动、教育与儿童的权利》，社会保护讨论文稿系列，第 0412 号(华盛顿特区，世界银行，2004年7月)，第12-13页。

⁸P. Fallon; Z. Tzannatos: 《童工劳动：世界银行应考虑的事项和采取的方向》(华盛顿特区，世界银行，1998年，第3页。

童工劳动公约》(第 182 号)之时，国际劳工大会认识到，如果把反贫困和促教育措施与在选定领域内加强规章管理和执法联系起来，终结童工劳动的努力就会产生最大效果。

东亚与东南亚的例子

37. 终结贫困，我们可以做些什么？或许，过去四十年来东亚和东南亚的经验是最好的说明。该地区的发展使马来西亚(该国在 1957 年独立时比加纳还穷)这样的国家在 20 世纪 60 年代出现了经济起飞，今天已基本消除了一天一美元的贫困状况并已实现了普及教育。以下是该次地区的一些实例，说明减轻贫困与扩展教育的政治承诺对消除童工劳动发挥了重要影响。

大韩民国

38. 在 1945 年独立后一代人的时间内，大韩民国从一个极端贫困、入学水平很低的国家发展到实施了大众教育制度。1948 年引入了六年义务教育制，后来延长到了九年。1955 到 1970 年，重点发展了小学教育，到 20 世纪 70 年代末，有 99% 的全部适龄儿童在册上学。⁹

39. 大韩民国自 20 世纪 60 年代初开始出现了令人瞩目的经济增长，1965 至 1985 年，年增长率为 6.6%，人均收入从 1961 年的 83 美元上升到 1985 年的 2150 美元，这一增长伴随着、也得力于一个扩展的教育制度。¹⁰ 从 1965 年开始，扩展中学教育成为得到更多关注的事情，而正是这一演变铺就了惊人的经济发展之路。

40. 此外，重点抓基础教育而不是高等教育的一个重要效果是，更多的女孩受到了教育，受过基础教育妇女人数的这一增加使学龄人口数趋于稳定。这样，更多的资源就能用于教育质

⁹Weiner, 此前已引用。第 171 页。

¹⁰同上。

量的改善。这种步步为营的作法(教育体制的逐级建立)在一段很长时期内维持不变,并产生了成效。¹¹

马来西亚

41. 马来西亚成功地大幅减少了贫困发生率,并减少了收入和教育方面的不平等,而在同时取得了快速经济增长并维持了种族和谐。

42. 1957年独立时,马来西亚是一个高度分化的社会,城乡分隔与教育鸿沟反映着种族隔阂。相继的发展规划着重强调农业发展和面向穷人的肯定行动计划,以跨越种族分裂鸿沟。20世纪60年代引入了九年义务教育制,80年代已普及了两性同等的初等教育。从90年代中期开始,中学入学率开始攀升,2002年达到了70%。马来西亚的经济进步得益于其规模较小、大约2%的人口年增长率。

泰国

43. 泰国是参加消除童工劳动国际重点计划(IPEC)最早的国家之一,于1992年加入。1994年消除童工劳动国际重点计划帮助该国政府成立了一个国家指导委员会处理童工劳动问题,归现在的劳动与社会福利部领导。此外,消除童工劳动国际重点计划还把170多家机构联系在一起,尽管该计划只向不到50家机构提供直接支助。

44. 在其头十年的运作中,消除童工劳动国际重点计划对泰国的重要立法和政策制定做出了贡献,这包括防止与禁止卖淫法(1996),劳工保护法(1998),该法将最低工作年龄从13岁增加到15岁,以及国家教育法(1999)。

45. 在泰国于1992年加入消除童工劳动国际重点计划时,儿童劳动已开始大幅下降,儿童劳

工参与率已下降到1989年的5%左右。¹²这是快速的经济与教育进步带来的结果。尽管在1997年开始了经济危机,这一下降势头在20世纪90年代得以维持,这样,15岁以下儿童的参与率到2000年已下降到1%左右。

46. 童工劳动的这一稳步下降的重要因素是,在经过一段军人统治时期之后,1992年第一位民选总理对结束童工劳动和性剥削做出了坚定承诺。在第二年,把负责童工劳动的政府机构升级为正式的劳动与社会福利部是进一步的重大举措。1999年,即使是在经济危机之中,从七岁开始的义务教育制从六年延长到了九年。自1999年,初等教育已成为普及教育。政府正朝着实现1997年新宪法中规定的12年义务教育目标的方向努力。成果已然出现:小学和初中入学率都有了较大增加。

47. 自2001年以来,该国针对童工劳动采取的措施与人们对贸易的关注紧密相连,其重点放在某些最恶劣形式的童工劳动之上,例如商业化性剥削和贩运等顽疾,同时更加关注于参与到与毒品交易相关的非法活动之中的儿童。

中国

48. 中国有3亿5千万儿童,占世界总数的20%。虽然没有多少有关中国童工劳动趋势统计方面的硬信息,减贫和教育扩展方面的证据可用作重要的替代指标。在过去25年中,中国脱贫人数和儿童入学人数比任何一个国家都多。因此,这种情况有力地表明,它对于中国的童工劳动也产生了重大影响。

49. 过去20年中在降低极端贫困方面所取得的全球进展,大部分是在中国取得的,¹³该国在20世纪90年代平均年增长率达10%

¹¹K. Tomasevski:《拒绝给予的教育:带来的成本与补救方法》(伦敦,Zed Books出版社,2003年),第23页。

¹²S. Ptanawanit et al.:《消除童工劳动国际重点计划对泰国打击童工劳动的国家努力所作贡献的回顾:1992-2002》(曼谷,国际劳工组织,2005年),第32页。

¹³J. Wolfensohn; F. Bourguignon:《发展与减贫:回顾与前瞻》(华盛顿特区,世界银行,2004年),第17页。

专栏 1.1

解决土耳其的童工劳动问题

自从 1923 年成立了土耳其共和国以来，保护儿童不受剥削就一直列在国家议事日程的首位。土耳其是于 1992 年最早加入消除童工劳动国际计划的国家之一，而且，童工劳动方面的两个主要公约，都已批准。在消除童工劳动国际计划之下，与国内伙伴一道，实施了 100 多个行动计划。消除童工劳动国际计划在土耳其采取的战略，立足于改进的知识基础之上，从提高政策制定者的认识水平，逐渐演变到开发主要伙伴的制度能力。消除童工劳动国际计划还构建了许多成功的干预模型，并作出努力，使这些模型为伙伴组织(包括联合国其他机构如联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国人口活动基金)采用。消除童工劳动国际计划还为建立诸如国家顾问小组和地方政府一级的行动委员会等协调机制提供了支助。2002 年土耳其通过了在 10 年内消除最恶劣形式的童工劳动的目标。

最近几年土耳其的童工劳动有了大幅下降。1994 年大约有一百万儿童参与了经济活动，1999 年这一数字急剧下降到 50 万人——五年间下降了 50%。这是几个因素共同作用的结果，包括在 1997 年将义务教育从五年延长到了八年(覆盖了 6-14 岁年龄组)，以及经过消除童工劳动国际计划十年的运作经验，认识和能力都有了提高。第 8 个五年发展计划(2001-2005)显示了政府对消除童工劳动的承诺，也定下了向每个 14 岁以下女孩和男孩提供教育的目标。该计划还着眼于消除贫困，把它作为童工劳动背后最为重要的因素。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划与土耳其最恶劣形式的童工劳动斗争项目——支持有时限的消除土耳其最恶劣形式的童工劳动的国家政策与计划(2004-2006)。

以上。¹⁴ 通过专门的政府改革和快速经济增长，中国极大地减少了大规模贫困——这是有史以来最大规模的削减。¹⁵ 使用世界银行每天一美元的衡量标准，估计贫困人口从 1981 年的 4 亿 9 千万下降到了 2002 年的 8 千 8 百万，也就是说，极端贫困发生率从 49% 下降到了 6.9%。¹⁶ 这一进展大致有一半是在 20 世纪 80 年代上半期取得的，当时中国采取了最初的重大步骤，放开农村经济。¹⁷ 中国的改革是从农业开始的。¹⁸ 因为中国的贫困主要是一个农村现象，农业部门的生长是降低贫困水平的关键。20 世纪 80 年代后半期和 90 年代末，农村经济增长放慢时，中国减贫进展的步伐也相对放缓，不平等现象也加大了。¹⁹

¹⁴J. E. Stiglitz: 《全球化与其不满者》(纽约，诺顿出版社，2003 年)，第 181 页。

¹⁵同上。

¹⁶Wang Sangui ; Li Zhou ; Ren Yanshun: 《中国 8-7 国家扶贫计划：国家战略及其影响》(华盛顿特区，世界银行，2004 年)，第 3 页。

¹⁷Wolfensohn 与 Bourguignon, 此前已引用。第 17 页。

¹⁸Stiglitz, 此前已引用。第 182 页。

¹⁹Wang Sangui, 此前已引用。第 7-8 页。

50. 中国还经历了一次重大的教育扩展。尽管适龄儿童人数最多，而且 80% 是在农村地区，中国成功地实现了接近普及的初等教育(UPE)。²⁰ 1949 年仅有大约 25% 的儿童上小学。1982 年，93% 的儿童在小学接受教育，70% 上完了 6 年级——绝大多数继续接受初中教育。²¹ 20 世纪 80 年代中期经济增长刚开始放慢，中国便进行了教育改革，推进了为实现普及初等教育所作的长久努力。²² 中国于 1986 年颁布了义务教育法。新法律延长了基础教育，使之包括了三年初中，它对教育财政和行政管理体制实行了权力下放，使高中教育多元化，并开始引入市场因素管理整个体制。²³

51. 由于这些努力，在 2000 年前实现向几乎所有儿童提供至少五年初等教育的目标大体实现了。1998 年小学平均净入学率达到了 98.9%，

²⁰C. Colclough ; K. Lewin: 《向所有儿童提供教育：南方初等教育战略》(牛津，克拉伦登出版社，1993 年)，第 84 页。

²¹Weiner, 此前已引用。第 162 页。

²²从 1949 年开始。实现普及初等教育的目标最初定为 1962 年。

²³X. Liang : 《中国：中等教育的挑战》(华盛顿特区，世界银行，2001 年)，第 11 页。

专栏 1.2

解决中国的童工劳动问题

中国于1999年批准了第138号公约，于2002年批准了第182号公约。2002年12月1日生效的新法规禁止雇佣16岁以下儿童。新法规对违犯行为规定了罚款处罚并要求雇主检查工人的身份证。

有其他迹象表明，中国越来越愿意解决童工劳动问题。在2005年9月联合国儿童权利委员会审议中国的第二份报告期间，中国正式承认有些儿童需要特别的保护措施，包括街道儿童、流动人口子女和易遭受贩卖的儿童。¹由于城乡之间的显著差别和传统文化重男轻女，在儿童保护方面中国仍然面临众多挑战。

鉴于劳动儿童的比例不高，面临的挑战是主动出击找出分散的小规模童工劳动。得到更多关注的一个群体是，留给家庭成员照看的流动工人的子女或在城市中与父母生活在一起但并不一定享有教育的儿童。此外，童工劳动问题可能随着劳动密集工业的迅速增长而扩散。

自2000年以来，作为反对拐卖妇女儿童湄公河次地区项目的一部分，消除童工劳动国际重点计划一直在云南省运作，2004年又推出了一个防止在中国境内拐卖女孩和年轻妇女进行劳动剥削的新项目。在国际劳工局与机构间研究项目“理解儿童的劳动(UCW)”共同组织的、于2004年11月在曼谷举办的第一届童工劳动数据收集地区能力建设培训班中，中国也有学员参加。这反映出中国越来越愿意汲取其它国家的经验。

¹沙祖康大使在审议中华人民共和国实施儿童权利公约的第二份定期报告时的介绍性发言(2005年9月19日)。

只有三个省份低于95%。小学平均辍学率大约1%左右。²⁴

52. 同时，中国正致力于实施其九年义务教育政策，尽管问题尚存。地区和城乡不平等依旧，而少数民族的教育也是一个挑战。提供的教育质量也有很大差异。²⁵ 中国战略的一个要素是禁止雇用未完成九年教育的儿童。这种要求在发展中国家中大概是独一无二的。²⁶

53. 由于人口增长较慢(20世纪90年代平均0.9%)并进行了市场改革，中国比其他大部分国家以更低的成本实现了普及教育。²⁷ 此外，我们已看到，教育改革是20世纪80年代初开始的更为广泛的社会经济改革的一部分。一代人之后这些改革对减贫、普及教育和童工劳动产生了重大影响。例如，10-14岁一直在劳动的儿童百分比从1950年的48%下降到了1995

年的12%。最大程度的下降(转折点)发生在80年代，这时，该国的经济增长率正在飞升。²⁸

巴西

54. 巴西工业化历史显示，正如在英国那样，工业化和童工劳动是孪生儿。例如，在19世纪最后10年间，圣保罗工业企业中15%的工人是儿童和青少年。1920年，儿童占该国纺织部门劳动力的40%。²⁹

55. 尽管现代经济发生了结构变化，童工劳动仍然是劳动力市场的一个重要特征，而且20世纪80年代似有愈演愈烈的势头。这也与高人口增长率分不开，1970-1990年间平均年增长2.2%，这意味着，1992年5-17岁年龄组构成了人口的29%。

56. 80年代童工劳动的这一上涨趋势，特别是有目共睹的街道儿童现象的出现，开始引起了世界关注，同时也使非政府组织和诸如国际劳

²⁴ 同上。

²⁵ 同上，第12页。

²⁶ Colclough 和 Lewin, 此前已引用。第89页。

²⁷ 见 Liang, 此前已引用。第15-16页。中国仅将其国内生产总值的2%多一点用在了教育上，而欠发达国家的世界平均数为3.9%。不过，第11个五年计划(2006-2010)中列入了将国内生产总值的4%用于教育的意向。

²⁸ 见 K. Basu: “童工劳动：原因、后果、及矫正，兼谈国际劳工标准”，《经济文献杂志》(纳什维尔)，第37卷，第3期(1999年9月)，第1086-1087页。Basu 使用了国际劳工组织(1996)中的数据。

²⁹ 国际劳工组织：反童工劳动的良好作法：消除童工劳动国际重点计划在巴西的10年工作(巴西利亚，2003年)。

工组织和联合国儿童基金会等国际机构参与进来。随着民主政府的恢复和在 1988 年通过了新宪法、而后又于 1990 年 7 月颁布了《儿童与青少年条例》，采取行动的时机已成熟。条例列入了有关童工劳动的 10 个条款，并明确表明童工劳动与受教育权不相容。条例还设立了“儿童与青少年权利保护委员会”，以协助权利受侵犯的儿童并监测与儿童权利相关标准的有效实施。在地方一级，还成立了市级委员会，监督面向儿童的各种服务的提供。这些委员会，与其国家主管机构——儿童与青少年权利国家委员会一起具有多重职能，既充当对童工劳动问题进行讨论并提到公共政策议程上的公共论坛；又充当譬如以学校接纳街道儿童等新作法的传播者；或者作为儿童福利和公共预算的监管人。

57. 正是在这样的背景下巴西于 1992 年加入了消除童工劳动国际重点计划，作为最初的 6 个参与国之一。此后的 10 年中取得了令人瞩目的进展，在反对童工劳动的斗争中巴西到达了临界点。10-17 岁年龄组的活动率在 1992 年至 2004 年间下降了 36.4%(从 7,579,126 人下降到 4,814,612 人)。5-9 岁年龄组下降得更为急剧，在同一时期下降了 60.9%。1992 年，共有 636,248 名儿童在工作，而 2004 年仅有 248,594 名。³⁰

58. 从大约 90 年代中期开始童工劳动发生率之所以下降，是因为有多个因素在起作用。一个原因是巴西高度的社会动员。在地方和国家一级，一些非政府组织引入了反贫困计划，改善生活水平(包括基本卫生、健康与教育)并促进基本权利。某些创新性活动极为成功，比如，巴西玩具生产商协会基金会的两项计划(“爱幼公司”和“爱幼市长”)瞄准企业界和市政当局，对其广加动员。通过儿童权利新闻社

(ANDI)对新闻工作者和机构的动员，也值得一提，它给巴西儿童权利运动带来了前所未有的可见度。工会也起到了关键作用，而且，在这一期间，在雇工劳动问题作了重大的方法改变，它们在讲课、研讨会、出版物、动员和调查的基础上开展了一项广泛的认识提高计划，对讨论替代童工劳动的其他出路作出了极大贡献(例如，动员社会和地方当局讨论圣保罗州弗朗卡市鞋业童工的出路)。真正别树一帜的是，建立了一个独特而有创意的四方结构——童工劳动的预防与根除国家论坛，它于 1994 年底建立，为社会行动者打造了一个常设环境，在其中它们可营造共识并讨论与童工劳动和青年就业相关的政策与事项。新宪法规定了八年义务教育，2006 年 2 月又延长到九年。90 年代中期开始，在最贫困的北部、东北部和中西部地区的小学入学率方面开始出现了重要突破。这是由于有了“让每个儿童入学”计划下坚定的公共政策承诺，才成为可能。该计划受到了为有适龄儿童的贫困家庭制订的与入学出勤挂钩的现金拨付计划³¹以及根除童工劳动计划(PETI)的推动。后一创新性计划建立于 1996 年，现已惠及一百万 9-15 岁儿童。³²1999 年，7-14 岁年龄组的净入学率从 1991 年的 86%上升到了 96%，到 2004 年前，仅有 2.9%的儿童未入学。普及初等教育的目标已基本实现。这又给中等教育带来了强劲需求，1995 年以来入学率都以每年 10%的速度增加，也许任何其他国家都不出其右。

总结：政策选择的重要性

59. 通过经济发展来消除童工劳动和减少贫困是携手并进的工作。但这一关系不是自动的。政策选择很重要，而且政策必须具有连贯性。如果选择的战略为穷人打开“机会大门”，消

³⁰ 国际劳工组织：没有童工劳动的巴西！何时？在 1992-2003 年数据基础上估算童工劳动的消除项目(巴西利亚，2005 年)。

³¹ 助学金计划(1995 年)和 2003 年开始的家庭补助计划，到 2006 年 2 月前，后一计划已惠及 13,363,210 名儿童。

³² 在该计划下，家庭按月领取助学金的条件是，所有儿童都须入学并参加体育、艺术、舞蹈或音乐课等校外活动。

除童工劳动的步伐就会加快。³³ 例如，如果致力于发展的努力重点放在减少农村的贫困，同时，逐渐延长义务教育年限，政府机构、雇主、工会和其他方面联手执行最低就业年龄法律并为儿童创造机会，避开过早参加工作的陷阱，尤其是危险条件下的工作，那么，在反对童工劳动斗争中就能取得进展。

60. 亚洲和巴西的例子加强了这一讯息：减少贫困和大众教育是使各国到达消除童工劳动转折点的重要前提条件。如果巴西和中国能够成就这一历史性转折，那么，其他国家也能够做到。

在标准的批准与实施方面取得的进展

61. 全球画面的一个重要部分是与国际劳工组织标准相关的进展。在有关童工劳动的标准制订方面，1999 年明显是一个关键年。那一年对《最恶劣形式童工劳动公约》(第 182 号)的通过引发国际劳工组织成员国方面纷纷表示承诺，不仅要采取行动根除最恶劣形式的童工劳动，而且要与一般形式的童工劳动作斗争。这一承诺主要表现在，随后几年内对第 182 号公约和 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)的批准率达到了前所未有的程度。除了 182 号公约的 156 项批准外，在第 138 号公约的总共 141 项批准中自 1999 年以来得到了 73 项批准，而在 1973-1999 年期间得到了 68 项批准。事实上，第 138 号公约的批准率在第 182 号公约通过之前就已开始加速了。

62. 这种日益增加的对国际劳工组织关于童工劳动主要标准的支持，是成员国政治承诺的坚实证据，即使各地区实际进展不一。

63. 诚然，对一项国际文书的批准仅是解决童工劳动迈出的第一步，在很多情形下，由批准

所带来的许诺仍待付诸实施。不过，在世界许多地区还是有不少令人鼓舞的进展，目前的分析应有助于对未来几年进一步的促进努力确定目标。

64. 根据宣言后续措施的要求编写的综合报告并不审查对相关公约本身的实施，而是对公约所依据的原则的实施情况进行审查，对此加以强调亦很重要。然而，综合报告确以提供一个动态的全球画面为目标，使之囊括劳工局掌握的所有信息。此处对公约的提及，提示着通过批约，成员国的承诺日渐增加，还提示着批约后劳工局已收到的信息。

概 观

65. 从全球来看，近 87%的成员国已批准第 182 号公约。世界儿童四分之三以上在这些国家中，也即世界儿童人口的 77%。在第 138 号公约(这是一个较复杂的文书)方面，批准率在 79%以上，这些国家占世界儿童人口的 63%，稍少于三分之二。这些数字显示着，不仅国际劳工组织两个主要公约已被绝大多数国家所接受，而且这些国家覆盖着世界儿童的很大一部分。然而，国际劳工组织尚有 20 个成员国有待批准这两项公约中的一项公约。第 182 号公约已被 21 个成员国之外的所有国际劳工组织成员国批准，有 36 个成员国则有待批准第 138 号公约。³⁴

非 洲

66. 非洲 53 个国家中的四十二个国家已批准国际劳工组织两个主要童工劳动公约，仅有 5 个国家两个公约都未加批准。因此，非洲的总批准率不错，特别是在所覆盖的儿童人口百分比方面。在两个公约任何一个都未批准的国家中

³³ 参见 G. Wood: “留于安全中、留于贫困中：‘浮士德式交易’”，《世界发展杂志》(牛津)，第 31 卷，第 3 期(2003 年 3 月)，第 459 页。

³⁴ 本小节仅涉及第 138 号和第 182 号公约，这两个公约是宣言所涵盖的童工劳动方面的基本公约。不过，不应忘记的是，有些国家，包括在此提及的国家，由于尚未批准第 138 号公约，仍受较早期的最低年龄公约的较低标准的约束。例如，十个国家仍是 1919 年最低年龄(工业)公约(第 5 号)的签约国。

有近年来国内冲突严重的国家，例如，塞拉利昂和索马里。

美洲

67. 该地区 35 个国家中的二十五个已批准国际劳工组织两个主要童工劳动公约。两个儿童人口最多的国家，美国(75,893,000)和墨西哥(39,800,000)未批准第 138 号公约，但批准了第 182 号公约。

阿拉伯国家

68. 所有阿拉伯国家都已批准了第 182 号公约，只有巴林、卡塔尔和沙特阿拉伯有待批准第 138 号公约，这样 37,030,000 名儿童中的 12,534,000 人未被后一个公约覆盖。

亚洲

69. 亚洲 29 个国家中的十四个国家已批准国际劳工组织两个童工劳动公约。其余国家，似乎更不情愿批准第 138 号公约，亚洲 18 岁以下儿童人口中的一半以上尚未被这一公约所覆盖。世界儿童人口最多的印度对两项公约一个都未批准，这一事实提高了未被基本公约覆盖儿童的全球百分比。这些国家中有国际劳工组织太平洋地区的最新成员国，它们尚未批准任何国际劳工组织公约但已表示正在为批约作准备工作。

欧洲

70. 欧洲批准率很令人鼓舞；在总共 49 个国家中，只有六个国家有待批准第 138 号公约和第 182 号公约。有关国家是，亚美尼亚、捷克共和国、爱沙尼亚、拉脱维亚、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

批准前景

71. 大多数尚未批准这些公约的国家已表示有意批准，或表示正在筹备批约程序。政府报告说无法在近期批准这些公约的情况仅有几例。

其他国际文书

72. 在 1999 年通过第 182 号公约的次年，通过了三个新的其他国际文书，专门针对某些界定为属于最恶劣形式童工劳动的问题，即：

- 《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书(OPAC)；³⁵
- 《儿童权利公约》关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书(OPSC)；³⁶和
- 联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书(巴勒莫议定书)。³⁷

73. 对这些文书的快速批准，增加了这一领域的国际法律保护，是一件值得欢迎的事，尽管它们尚未达到象第 138 号和 182 号公约那样的批准水平。

74. 1989 年的联合国《儿童权利公约》几乎得到普遍批准(仅美国和索马里是例外)。比起其他文书，第 138 号和 182 号公约的批准范围要广得多：《儿童权利公约》关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书(OPSC)仅覆盖着全世界每两个儿童中的一个多一点(54%)，而《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书(OPAC)仅覆盖着每三个儿童中的一个左右(36%)。至于巴勒莫议定书，目前仅覆盖着全世界四个儿童中的一个左右(26%)。

1999 年以来对 138 号和 182 号公约的批准给国家行动带来的影响

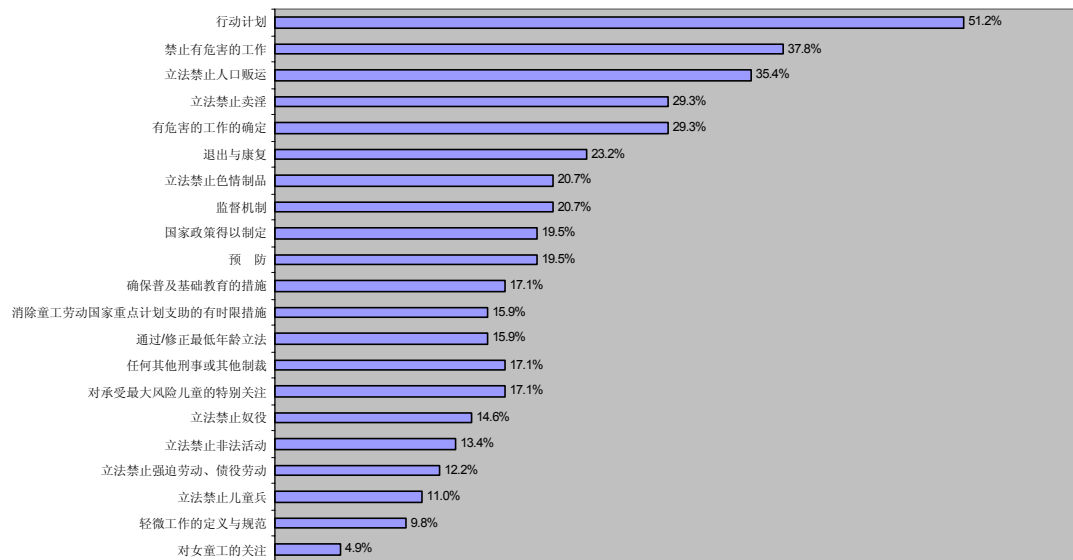
75. 各国所示承诺在何种程度上被转化为在立法、政策和可操作行动方面的反童工劳动具体

³⁵2000 年 5 月 25 日由大会第 A/RES/54/263 号决议通过，并于 2002 年 1 月 18 日生效(目前有 92 项批准)。

³⁶2000 年 5 月 25 日由大会第 A/RES/54/263 号决议通过，并于 2002 年 2 月 12 日生效(目前有 90 项批准)。

³⁷2000 年 11 月 15 日由大会第 A/RES/55/25 号决议通过，并于 2003 年 12 月 25 日生效(目前有 86 项批准)。

图 1.5 根据第 138 号和 182 号公约要求报告的自 1999 年以来采取的行动(占提交报告的百分比)



行动？展示各国采取的反童工劳动所有行动与措施的完整画面，有其内在困难。然而，对各国采取的与 1999 年以来批准公约相关行动的一个可靠衡量可以通过审议它们向国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会(CEACR)提交的报告。自 1999 年以来，国际劳工组织收到了成员国就实施两个公约提交的 200 多份首期报告，其中大部分已被专家委员会审议。对各国根据公约所做承诺在多大程度上带来了积极措施而言，各国政府报告的行动案例，以 1999 年为起始点，提供了较为准确的画面。当然，没有列入各国政府根据第 138 号公约在 1999 年以前采取的行动，其价值却不应被低估。然而，从 1999 年以来政府报告中浮现的画面(见图 1.5)，提供了突显高活动量领域和需采取更多行动领域的概观。因而，批准这些文书对政府消除童工劳动(包括最恶劣形式的童工劳动)产生了直接而积极的影响有着坚实的证据。这只是根据《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》的要求所应报告的全局画面的一个部分。

76. 当然，公约的批准不是事情的结束——而是应以童工劳动的全部消除为终点的一个进程之开始。在这一章节中捕捉到的画面仅是整个画面的一角。它仅涉及到从批准这些公约后提交的首期报告中浮现的经验教训，而并未包括雇主和工人组织及民间社会其他行为方所作的全部贡献。但它为制定反童工劳动未来议程确实提供了可靠指针。

77. 有些令人鼓舞的进展显而易见。许多国家朝制定局部或全面的打击童工劳动政策方向采取了步骤，这是消除童工劳动国际重点计划倡导宣传的一个基本点，也是根据第 138 号和 182 号公约提出的一项要求。与政策制定方面的高活动量相配合，在采用行动计划，以解决一个或多个类别的童工劳动及其最恶劣的形式方面，也取得了十分重大的进展。其他活动水平较高的领域有，通过立法打击人口贩运，特别是对儿童的贩运、使儿童参与卖淫和制作色情制品等行为，并禁止 18 岁以下所有儿童从事有危害的工作。这些是令人鼓舞的迹象，也

提示了国际劳工组织可提供进一步援助的领域。

78. 为数不少的国家针对一种或多种最恶劣形式的童工劳动采取了有时限的措施。然而，应当注意的是，政府报告的几乎所有有时限的措施都是在受益于消除童工劳动国际重点计划的对消除最恶劣形式童工劳动有时限计划(TBP)的一个支助项目的国家中采取的。在反对最恶劣形式的童工劳动工作中各国必须在无外部支助的情况下开始设定有时限的目标。

79. 虽然在政策制定方面的高活动率和行动计划的采用是令人鼓舞的事，在这些政策和行动计划中，对最脆弱儿童的关注则十分有限，对于女孩的特别状况给予的关注就更少了。对这些群体的特别地位给予足够的考虑是反童工劳动(特别是最恶劣形式的童工劳动)工作取得成功的关键因素。很明显，应鼓励各国更加明确地把重点放在这些问题上，而且如有必要则应寻求技术合作。关于技术合作，消除童工劳动国际重点计划的数据显示，受益于有时限计划的各国在其童工劳动政策中纳入对女童和其他脆弱儿童的特别关注方面明显做得更为成功。

80. 全球画面还显示，根据报告的情况，少有政府对采取措施打击对儿童的强迫劳动，包括债役童工劳动，给予了注意。这很令人失望，因为去年的关于强迫劳动的综合报告估计儿童占强迫劳动所有受害者的 40%到 50%，也即有 570 万儿童身处强迫劳动和债役劳动之中。³⁸

81. 同样，在对反对使用、招收或提供儿童从事非法活动(特别是生产和贩卖毒品)的立法进行改进方面，所报告的行动也很少。这是特别令人关注的事，因为实践显示，首先很少国家

在这一方面有适当的立法，而且国家立法缺口妨碍把消除最恶劣形式的童工劳动作为一项紧急事务来抓的总体努力。这一问题正部分地通过消除童工劳动国际重点计划帮助各国为有危害的童工劳动下定义的工作加以解决。

82. 从总体来看，尽管有许多令人鼓舞的迹象表明，批准公约对反对童工劳动的国家框架起到了积极的影响，但也有一些需要加强重视的领域。这不仅可为各国提供指导，而且对国际劳工组织的技术合作活动以及其他国际机构、工人和雇主组织和非政府组织的活动也有指导意义。

雇主与工人组织的核心作用

83. 历史上，雇主与工人组织在促进禁止童工劳工等国际劳动标准方面一直起着先锋作用。通过他们所帮助创建的国际劳工组织，雇主与工人组织在反对童工劳动的国家与全球努力中继续发挥着关键作用。

84. 雇主的合作在反童工劳动斗争中十分关键，因为他们可帮助确保其企业没有童工劳动发生。他们在对那些雇用儿童的企业(常常是非正规经济中的小企业)产生影响方面也起到强有力的作用。此外，各国雇主组织在以下方面有潜力可挖：帮助收集各部门中的童工劳动发生率方面的数据、对有关消除童工劳动的适当国家政策的制定产生影响、与工会和非政府组织共同设计恰当的应对措施，特别是为劳动儿童提供职业与技能培训、以及提高公众对童工劳动的不公正和对儿童权利的认识。雇主组织的影响不仅限于国家一级。借助国际雇主组织(IOE)，通过采取包括制定行动指南在内的各种能力建设措施支持消除童工劳动的努力，它们在国际舞台上也十分活跃。

85. 19 世纪 60 年代，是工人组织首先号召开展反童工劳动运动的。³⁹ 童工劳动依然是对各地工会目标的公然冒犯，因而是发展工人组织

³⁸ 国际劳工组织：《反对强迫劳动的全球联盟》，根据《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》的要求编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第 93 届会议，日内瓦，2005 年，第 61 段。亦参见消除童工劳动国际计划：《每个儿童都是重要的》，此前已引用，第 26 页。

³⁹ 见 A. Fyfe; M. Jankanish: 《工会与童工劳动：一个行动指南》(日内瓦，国际劳工组织，1997 年)，第 2 页。

的一个主要切入点。作为群众会员组织，工会给消除童工劳动的努力带来众多力量。作为社会对话一部分的集体谈判是工会反童工劳动主要战略之一。作为运动宣传型组织，工会可传播新讯息并可采取直接行动影响劳动立法与实践。作为垂直一体化组织，在与社会保护和儿童权利相关事项上，它们在全球和国家层面之间发挥着独特的桥梁作用。充当监督人并采取

直接行动在工作场所预防童工劳动和撤出童工、帮助提供优质教育等出路并为成人劳动世界作准备，在这些方面，工会的位置得天独厚。国家和国际一级的教师组织在促进全民教育(EFA)方面可起到关键作用。最后，国际自由工会联合会(ICFTU)在促进童工劳动的消除使之成为更广泛的人权与发展辩论的一部分方面继续起着核心作用。

在消除童工劳动工作中达到临界点

86. 我们的累积知识部分地与消除童工劳动行之有效的方法相关。在探讨社会如何在反童工劳动斗争中达到临界转折点过程中，很自然的要看看过去的经验。

87. 工业化国家中的童工劳动现代史始于英国的工业革命。⁴⁰ 在18世纪末之前，童工劳动大体未受质疑。不过，作为第一个工业国家，联合王国在许多方面对于童工劳动的幅度和强度来说不具典型性。⁴¹ 1833年英国的许多纺织厂中，儿童和青年人占全部工人的三分之一到三分之二，1842年的许多矿业中占四分之一多。童工劳动过去在英国比在任何其他国家的过去或现在都更为泛滥。⁴² 然而，长期趋势是明显的。10-14岁儿童参与率在1851年为30%，但到了1901年已下降为17%。⁴³ 看来，临界转折点是在国家教育开始引入之时的1870年左右。美国也在1900年前达到了17%的参与率水平，而法国的第一次人口普查显示，1896年童工劳动参与率为20%。⁴⁴

88. 十九世纪日本也开始了工业化，但它在工业化的同时为儿童采取了保护性措施，并在高识字率的基础上步步为营。到1905年，初等教育在日本已接近普及，到1911年引入其第一个劳动法之时，已有98%的6-13岁儿童在上

学。日本由此避免了一个重大的童工劳动问题。

89. 大约一个世纪以前，在最早的工业国中童工劳动泛滥的时代已结束。看来，在大部分情形中童工劳动下降的历史分水岭是在1900年左右出现的，此时儿童的经济参与率已下降到了20%的标界点以下。

90. 对过去和现代例子的审查显示出，只有在多条战线同时出击，才能有效地消除童工劳动。经济的总体增长决不是童工劳动下降的唯一因素。成人劳动力市场的改善、技术变化、出生率的下降、有体面的学校可资使用，变化中的文化格局(包括支持着妇女赋权运动的家庭内权力关系的变化)，以及法律文书和执行，这些都带来童工劳动的根本下降。但必须使这些因素发挥协同作用，以创造一个良性循环。

91. 如何才能做到这一点呢？经济学家考士可·巴苏(Kaushik Basu)使用了多态均衡概念来说明社会是怎样陷入贫困外加高水平童工劳动之恶性循环、它们又是怎样可被“扭转”到低水平童工劳动在其中得以维持的良性循环之中的。⁴⁵

高水平童工劳动均衡社会

92. 高水平童工劳动可自我强化。例如，在普遍贫困状况下，童工劳动是穷困家庭生存策略的一部分。而这增加了工人总量，反过来又压低了工资率，而使这些家庭进一步相信他们的子女应去务工而不是去上学。给儿童定出经济价值促使出生率维持在高水平上，这又导致了劳动力供给的增加。普遍的童工劳动还使雇主没有动力对新技术进行投资。此外，在一个童工劳动为常态的社会中，对教育的需求就很

⁴⁰ 这并不意味着对于童工劳动的消除，其他国家的历史微不足道。例如，德国是最早引入与童工劳动法相连的义务教育制的国家之一。见 Weiner, 此前已引用，第127-131页。

⁴¹ J. Humphries: 《童工劳动：当今经济发达国家的经验和过去的教训》，为“童工劳动的经济学”会议准备的论文，奥斯陆，2002年5月28-29日，第18页。

⁴² 同上。

⁴³ 同上，第19页；亦见 H. Cunningham: “与童工劳动作斗争：英国的经验”，载于 H. Cunningham; P. P. Viazzo (合编)《历史视角中的童工劳动，1800-1985：欧洲、日本和哥伦比亚的案例研究》(佛罗伦萨，联合国儿童基金会，1996年)，第42页。

⁴⁴ Humphries, 此前已引用，第19-20页。

⁴⁵ K. Basu: “童工劳动的经济学”，载于《科学美国人杂志》(纽约)，第289卷，第4期(2003年10月)，第84-91页。该模型与引爆点概念密切相连。

专栏 1.3

解释童工劳动的下降：从历史中可汲取什么经验教训？

是什么原因使童工劳动在最早的工业国下降的？多年来人们提出了多种解释，可被归结为四个基本因素。

最简单的论点是，童工劳动是贫穷的伴生物。家庭收入一旦提高，儿童的经济贡献必然下降。上涨的工资使劳动家庭改变了战略，送子女上学为未来投资。

第二种论点强调技术水平。工业化的早期阶段劳动密集度高，但技术一旦更加成熟之时，例如在矿井和纺织厂，对童工劳动的需求就下降了。

传统的解释提示我们，最重要的因素是立法，但至于哪种立法最为重要，意见分歧不一。对有些人来说，最关键的因素是关于最低就业年龄的童工劳动法和配套行动。其他人则强调，建立义务教育制的立法是国家干预的关键内容，而且更便于实施。

最后，某些历史学家着眼于“浪漫主义运动”中产生的人们对童年看法的转变，从这些看法中演绎出这样的观念：儿童有其权利，保护无助者是国家的义务。19 世纪初人们第一次如此断言：儿童有不工作的权利。

事实上，任何单独的解释都不足够。这些因素中每个因素在童工劳动的历史性下降中都起到了重要作用，但它们常常是共同发挥作用的。光有经济增长是不够的，然而没有经济增长的支持，更有针对性的反童工劳动的直接措施就不会成功。

资料来源：H. Cunningham: 《童工劳动与工业化》，工作条件与环境司第一号工作文件(日内瓦，国际劳工组织，1995 年)。

低，执行最低就业年龄和义务教育法就很困难。最后，童工长大成人后，他们再把自己的子女送去工作而不是去上学的可能性更大了。在一个以高水平童工劳动均衡为特征的社会中，众多家庭和整个社会都可因此陷入贫困的恶性循环之中。

迈向低水平童工劳动均衡社会

93. 然而，有可能实现这样一个新均衡：争取消除童工劳动的各种力量汇合成一个良性循环，而这种循环也会自我强化。让我们再来看看陷于上述高水平童工劳动均衡之中的社会。现在，举例假设童工劳动被禁止并执行着这一禁令。假设初级中等阶段(至 14 岁)的教育实现义务化，而且这也得到了实施，质量的提高使教育对穷困儿童和其家庭具有了吸引力，从而带来对教育的高涨需求。儿童对劳动力市场的供给也就因此减少了。使用童工劳动的雇主就会寻找成人填补这些空缺。惯于雇用童工劳动的企业可能被迫对新技术进行投资，从而进一步减少了对童工劳动的需求。成人工资和家庭收入就会上升。挣得了足够的钱维持家计，家长就会送子女上学为其未来投资，从而进一步

减少了童工劳动的供给。在这一新情势下，送子女去务工而不是去上学的家庭就会面临社会的不认同。儿童不工作的权利就会成为社会规范。这样就只有很少的儿童工作。社会就处于一个新的均衡之中——低水平的童工劳动会自我强化。社会一旦步入新均衡之中，就会固守其中。这成了一劳永逸的事。⁴⁶

94. 有没有一种机制，使一个社会从一种童工劳动状态转向另一种状态？我们的分析已表明，必须在经济、社会和文化等广泛战线上采取干预措施，而且这些措施有着相互依赖性。由于有这种战略互动性，致使整体大于部分之和。例如，在美国童工劳动直到 1900 年还很普遍。但是，通过活动家的努力和教育的扩展，一旦开始下降，那么，下降是极快的。到 1930 年童工劳动几乎消失了。⁴⁷

⁴⁶ 这仅是对消除童工劳动中的这些“反馈环”所作的说明性而不是完整的典型塑造。亦请参见此前已引用的 Wood 所著述的打碎换取依赖性安全感的“浮士德式交易”。

⁴⁷ Basu, 此前已引用, 第 91 页。

95. 看来，过去经验中的证据提示我们，消除童工劳动临界点在儿童劳动参与率在 10%至 20%之间的某个位点上发生。在这种情形下，实施义务教育制也更易于实现。⁴⁸

慎重提示

96. 提请慎重是必要的。跨越临界点不是自动的，而是要求我们在多条战线采取有意识的行动。通往有效消除童工劳动之路需要我们去铺就。例如，经济增长和教育的扩展可使童工劳动从总体上减少，但不足以解决许多最恶劣形式的童工劳动。对于被社会排斥的群体，例如中欧和东欧的罗姆人来说，⁴⁹ 这些广泛的干预

行动可能力所不及。通过有针对性的包括立法和执法在内的干预行动，以权利为本的方法解决童工劳动问题也就成为关键。

97. 许多国家将需要援助。然而，承认这一点是重要的：今天的发展中国家拥有早期工业国一个世纪前所没有的许多优势，特别是一个支持儿童权利的积极的扶持型环境和已积累的有关“如何做”的知识。国际劳工组织的作用是，使消除童工劳动作为国家和国际首要问题的论点折服人心，然后，和其伙伴一起为穷人创造空间，使其能够对自己的未来投资并保障其权利。在这一工作中，国际劳工组织的概念与政策框架是重要的。

⁴⁸ 见 Weiner，此前已引用，第 191 页。

⁴⁹ 见联合国开发计划署：《避开依赖陷阱：中欧和东欧的罗姆人》(2003 年)。

指导原则与概念

98. 1919 年国际劳工组织成立时为其所定的主要目标之一就是消除童工劳动。从历史上看，国际劳工组织在追求有效消除童工劳动的目标中使用的主要工具就是通过并监督体现着准予就业或劳动最低年龄概念的劳工标准。再者，自 1919 年⁵⁰ 以来，最低年龄标准应与学校教育相联系这一原则成为国际劳工组织在该领域标准制订工作传统的一部分。第 138 号公约规定，就业的最低年龄应不小于完成义务教育的年龄。

一个全面的政策框架

99. 继续指导着国际劳工组织反童工劳动工作的政策框架之基本要素是三十年前设定的。70 年代以来，随着覆盖了所有经济部门的第一个关于童工劳动的公约(第 138 号)的通过，⁵¹ 国际劳工组织开始表述以全面的方法消除童工劳动现象的原则，这一方法强调，需要采取多种干预行动：实施适当的国际劳工组织标准、更有效的劳动监察、引入义务教育、提高公众认识的活动、建立与发展中国家的国际互助与合作并努力建立一个更加公平的国际贸易体系。

100. 80 年代初进一步宣布的概念与政策⁵² 强化了这样一个原则：童工劳动必须在社会经济政策、特别是宏观经济政策和就业计划、妇女的平等和教育扩展等大背景中加以审视。再者，在国家与国际层面采取的优先行动应集中解决最恶劣形式的剥削和危险的工作条件，这些问题既不因贫困而合理也不能在彻底根除贫困之前任其发展。

⁵⁰ 见 1919 年《最低年龄(工业)公约》(第 5 号)。

⁵¹ 见 1979 年 6 月第 65 届国际劳工大会通过的关于国际儿童年和逐步消除童工劳动及过渡措施的决议。亦请参见国际劳工组织：《局长的报告》，国际劳工大会，第 69 届会议，日内瓦，1983 年 6 月。

⁵² 《局长的报告》，此前已引用。亦见国际自由工会联合会：《推倒沉默之墙：如何与童工劳动作斗争》(布鲁塞尔)，1985 年。

全球共识日增

101. 为应对 90 年代变化的环境而采用的基本概念和方法，在最近几年中得到进一步完善。首先，联合国 1989 年对《儿童权利公约》(CRC)的通过，鼓励了将童工劳动视为人权与发展问题的观点。《儿童权利公约》特别影响了联合国儿童基金会对童工问题采取的方法，也特别影响了许多非政府组织圈内人士，他们常常以公约中阐述的“最佳利益”原则为指导。这又使对总括性最低年龄法的效用、且从较积极方面看待童工劳动持怀疑态度的部分非政府组织群体采取了更加以儿童为中心的方法。无独有偶，要求通过劳动儿童运动等方式促进儿童赋权的呼声也很强烈。

102. 十年后，国际劳工组织第 182 号公约的通过巩固了消除童工劳动的全球共识。⁵³ 它提供了一个极为必要的工作重心，而没有放弃在第 138 号公约中表达的有效消除童工劳动的总目标。此外，“最恶劣形式”这一概念有助于设定优先重点并可在解决主流童工问题时作为切入点。这一概念也有助于使人们的注意力转向劳动给儿童造成的影响及其所从事的劳动方面。

国际法禁止的童工劳动种类

103. 第 138 和 182 号公约一起设定了国际标准所不能接受的工作种类。对国际社会来说，“童工劳动”一词不包括 18 岁以下儿童所从事的所有劳动。有着共识的观点是，在法律界限之内、不妨碍儿童的健康与发展或影响其教育的工作可以是一种积极的经验。⁵⁴

⁵³ 国际劳工组织已在 70 和 80 年代提出了第 182 号公约所依据的原则，并在 1996 年的一个决议(关于消除童工劳动的决议)中加以陈述。

⁵⁴ 各国议会联盟/国际劳工组织：《消除最恶劣形式的童工劳动：国际劳工组织第 182 号公约实用指南》，(议员手册第 3-2002 号(日内瓦，2002 年)，第 15 页。

104. 国际法禁止的童工劳动有三类：

- 绝对最恶劣形式的童工劳动，在国际上规定的奴役、贩运儿童、债役劳动和其他形式的强迫劳动、在武装冲突中强迫儿童服兵役、卖淫和色情服务以及非法活动。
- 由为该种类的工作具体规定的最低年龄以下的儿童从事的工作(由国家立法按通常的国际标准确定)，而且，这种工作因此可能妨碍儿童受教育和全面的发展。
- 由于其性质、或是工作条件而损害儿童的身体、心理或道德健康的工作，即被认为是“有危害的工作”。⁵⁵

105. 根据宣言，有效消除童工劳动成为国际社会的一个共同目标。它也是整个劳工组织的一个目标。

对童工劳动的成因理解日深

106. 从概念上更好地把握童工劳动也是与更好地理解问题的形态及其原因携手并进的。2002年的综合报告表明，童工劳动绝大部分(70%)集中于农业部门，在所有经济部门中非正规经济藏纳着最多的童工劳动。⁵⁶ 此外，性别在决定女孩和男孩从事的不同工作种类方面起着重要的作用。例如，在家政工作中女孩占绝大多数，而在采矿和采石业男孩的比例极高。如果某种工作在相当多的国家被排除在规章管理之外，譬如许多国家中的家政工作，情况就会更糟。

107. 由于使用了不同学术视角探讨这一问题，我们对童工劳动成因的理解也更加精深。把童工劳动看成是市场力量(供给与需求)的产物是一个富有成果的方法，它将雇主行为和单个家庭行为考虑在内。在决定童工劳动的市场方

面，贫困和经济冲击明显起着即便不是关键的也是重要的作用。童工劳动又反过来使贫困得以延续。例如，最近世界银行对巴西的经验性研究结果表明，提早加入劳动力队伍会使一生收入下降 13%到 20%左右，极大增加了人生后期贫困的几率。⁵⁷

108. 然而，贫困本身不足以解释童工劳动，贫困显然不能解释某些绝对最恶劣形式的童工劳动。要全面地理解童工劳动，使用人权的视角是必要的，因为这一视角专注于歧视和排斥，把它们作为起作用的因素。在童工劳动方面，最脆弱群体常常是那些受到歧视与排斥的人：女孩、少数民族、土著和部落民族、阶级或种姓低下者、残疾人、流离失所者和边远地区居民。

指导应对措施的战略框架

109. 用全面而连贯的方法对待童工劳动问题因而必须以减贫、提供优质教育、和采取包括保护工人权利在内的社会保护措施为目标，以便应对童工劳动的多重现实。几年来，国际劳工组织已开发出一整套工具，对成员国的实施工作提供支助。自从 2001 年以来，就开始推广有时限的计划这一概念。自 2002 年以来，国际劳工组织一直在使用战略计划影响力框架(SPIF)与各国合作，作为确定希望取得的这些成果及取得成果的方法。我们将在本报告的第二部分对这些工具详加讨论。同时，联合国儿童基金会(UNICEF)围绕保护性环境的概念制定了一个补充战略框架。

110. 2002 年联大儿童问题特别会议批准了一个主流化方法：把童工劳动问题列入发展议程之中。这意味着，必须为世界范围的反童工劳动运动设定新的远大目标。用政治语言说，这

⁵⁵ 国际劳工组织：《一个没有童工的未来》，根据《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》的要求编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年，第 26 段。

⁵⁶ 同上，第 70 和 72 段。

⁵⁷ 见 N. Ilahi; P. Orazem; G. Sedlacek: 《儿时就业如何影响着成人后的工资、收入和贫困？》，社会保护讨论文章系列，第 0514 号(华盛顿特区，世界银行，2005 年 5 月)，第 3 页。

意味着把童工劳动问题列入财政部和计划部的议程之中——毕竟，世界范围的运动必须要说服各国政府采取行动终结童工劳动。童工劳动

的消除需要做一整套政治选择，而不是技术官僚作为。不稳定和危机的日常现实对取得进展的努力构成挑战。

不稳定的影响

111. 大多数穷人面临经常性的不稳定。这不仅 是童工劳动现象的部分原因，还决定着人们如何 去应对。危机，不论是自然的还是人为的，日 益成为全球背景的一个特征，消除童工劳动 工作必须在这样的背景中进行。尤其是，冲突 和经济危机(例如，1997-98 年的亚洲金融危机 和在国家的作用已减弱的前苏联共和国中向市 场经济转型的影响)导致了某些绝对最恶劣形式 的童工劳动发生率的增加，例如在武装冲突中 使用儿童服兵役和贩运儿童为不断扩张的国际 性产业服务。

112. 近年来自然灾害影响了亚太地区的许多国 家，特别是地震海啸(有史以来造成死亡人数最 多的一次)，袭击印度尼西亚、泰国南部、斯里 兰卡、印度南部、缅甸和马来西亚，造成 30 多万人死亡或失踪。灾难之后，所有儿童的脆 弱性增加了上百倍。举目无亲的男孩和女孩极 易被拐卖，而且他们还面临着更一般的风险： 他们可能陷入作为幸存家庭和社区使用的应对 机制的一部分的童工劳动之中。家庭生计和诸 如捕鱼与旅游等产业也受到了影响，由此导致 的收入丧失增添了家庭与儿童的脆弱性。

113. 国际劳工组织对海啸做出了迅速反应。例 如，在受海啸影响最大的地区之一，印度尼西亚 的亚齐省，消除童工劳动国际重点计划与印度尼 西亚政府一起发起了一个联合倡议，恢复人民生 活、创造收入。这对于减少儿童易受剥削的脆弱

性十分关键。第二项举措“儿童保护”以拓展反 童工劳动计划为重心，特别是提供非正规教育、 营养与辅导服务、向风险最大儿童提供支持并改 进 15-17 岁青少年的职业技能。

114. 不论是哪种性质的危机，儿童受到的打击 常常是最为严重的，他们面临的陷入童工劳动 风险也增加了。冲突和内乱之后，儿童保护机 制垮了，使男孩和女孩面临着剥削、暴力和受 虐待风险。这些趋势既增加了儿童受某些最恶 劣形式的童工劳动侵害的脆弱性，又妨碍了各 国和国际社会为解决问题所作的努力。

115. 2005 年 10 月 8 日巴基斯坦和南亚其他地 区惨遭地震灾害。四百多万人失去了家园，同 时，毁掉了 110 多万相关工作岗位和生活来 源。作为一部分应对措施，国际劳工组织主要 做了预防 5-14 岁儿童从事有危害工作和对其贩 运行为等工作，包括在联合国救济与恢复总体 工作内，向直接受援地区提供教育的方式。

116. 在尼泊尔，通过国际劳工组织的童工劳动 问题国际工会计划与尼泊尔工会进行的合作继续 进行着，尽管该国的政治与军事状况极为困难。 通过制作工会联合网站并在首都举办一个电台广 播计划，与尼泊尔工会总联合会(GEFONT)保持 着沟通渠道的畅通，这些活动把童工劳动问题 与工会权和更普遍的人权联系在一起。

专栏 1.4

海啸之后：保护斯里兰卡的脆弱群体

在国际劳工组织支助斯里兰卡政府的援助方案中，一个主要的优先重点是保护海啸数月后露营生 活的最脆弱群体：妇女和儿童。在斯里兰卡南部加勒地区的达鲁塞塔(Daru Setha)市，与斯里兰卡的一 个工会组织全国工人大会(NWC)携手成立了一个儿童保护计划。失去父母或家庭支持和学校延误开学 使儿童更易受到剥削之害。海啸使 70%的渔民失去了任何生活来源，海啸后，工会成立了一个监测小 组，以查明童工劳动的案例。工会发现，对童工劳动的需求增加了。然而，在消除童工劳动国际重点 计划的支持下，建立了一个教育计划，还为恢复生计成立了一个职业培训中心。

资料来源：国际劳工组织：《走出灾难：改进受海啸影响国家的就业和生计》(曼谷，2005 年)，第 44-47 页。

第二部分

国际劳工组织反童工劳动的行动

国际劳工组织自 2002 年以来的反童工劳动行动：进展与反思

117. 本报告的这一小节反映着在 2002 年行动计划下取得的进展。¹ 2002 年在国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划的未来战略中出现了重大转移。特别是把目标转向为成员国提供更多量体定做的援助、更加专注于促进活动并提供技术与政策支持、并鼓励各国制定为自身所拥有的计划。² 在审议过去四年取得的进展之时，还在适当之处提到了 2004 年对消除童工劳动国际重点计划所作的独立评估。³

加强消除童工劳动国际重点计划的工作

118. 消除童工劳动国际重点计划的建立是为了提高国际劳工组织为其消除童工劳动的核心目标而工作的能力。消除童工劳动国际重点计划的成长和扩展继续保持着高速势头。2000 年是关键的分水岭，这时，美国的资金支持给该计划以巨大推动。消除童工劳动国际重点计划现

在 86 个国家中运作，其中 60 个国家已与国际劳工组织签署了谅解备忘录。结果，消除童工劳动国际重点计划在国际劳工组织的全部技术合作中所占份额近年来显著增加，从 1998 年的 11.5% 上升到 2001 年的 28.9%，再上升到 2004 年的 38.7%，使之成为国际劳工组织此类计划中最庞大的。捐助方支持仍很坚定，有 30 个捐助方支持该计划。该计划开始至今，已使用了大约三亿五千万美元，年度支出达五千万到六千万之间。自 2002 年以来，消除童工劳动国际重点计划的项目和计划已使大约五百万儿童受益。

倡导宣传

119. 对消除童工劳动国际重点计划的评估做出了这样的结论：“有大量证据表明，消除童工劳动国际重点计划基于知识的倡导宣传使全球伙伴了解了形势、使公众提高了认识并动员起反童工劳动的多方力量。媒体和宣传材料有效而及时。”⁴ 引述的证据包括了批约进度和在国际政策陈述与文件中加入对童工劳动和核心公约的提及。

¹ 国际劳工组织：《一个没有童工的未来》，根据《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》的要求编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年；以及理事会文件 GB.285/TC/5，日内瓦，2002 年 11 月。

² GB.285/TC/5，此前已引用，第 13-15 段。

³ 国际劳工组织：《对消除童工劳动重点计划所作的评估》（日内瓦，2004 年）。亦请参见理事会文件 GB.291/PFA/11，第 291 届会议，日内瓦，2004 年 11 月。

⁴ 同上，第 37-38 页。

SCREAM 终止童工劳动项目

120. 2002 年 6 月启动的通过教育、文艺和媒体支持儿童权利(SCREAM)和终止童工劳动这一项目，是一个社区式教育与社会动员倡议，它扩展了消除童工劳动国际重点计划非传统伙伴的范围，把发达和发展中国家的学校、文艺与青年团体包括进来。SCREAM 活动旨在帮助教育者提高青年人对童工劳动的理解和认识。该项目已推出了一个有 7 种语言可供选择的由 14 个模块组成的教育包。

121. 2004 年 12 月，国际劳工组织和世界童子军运动组织同意联手协作，提高儿童的参与度并赋予青年人更多权力，将其作为消除童工劳动全球努力的一部分。目标是动员 2 千 8 百万名会员，他们在最初阶段可使用 SCREAM 项目的整套资源以促进男孩和女孩的参与，尤其是围绕世界反童工劳动日举办活动。在阿拉伯地区，还使联合国教科文组织参加进来，作为伙伴支持在阿拉伯童子军运动内进行的 SCREAM 项目的培训教员计划。2005 年 2 月，作为这一地区进展的一部分，在开罗召开了童子军运动与童工劳动世界研讨会。

世界反童工劳动日

122. 始于 2002 年 6 月 12 日的世界反童工劳动日是另一个主要倡导宣传工具。每年的世界日都以最恶劣形式的童工劳动的一个方面作为主题。2002 年的主题是贩运。2004 年的世界日以消除童工劳动国际重点计划的一份报告为基础，将重点放在儿童家政劳动上。⁵ 在 56 个国家中举办了围绕这一主题的活动。

123. 2005 年反童工劳动日另辟新径，在一个部门(采矿和采石业)促进了三方协议。雇主组织和工会起了带头作用，证明了在反童工劳动工

作中自身所具有的战略潜力和国际劳工组织三方结构的价值。工人(国际化学、能源和其他行业工会联合会)、雇主(国际采矿与金属委员会)和政府与国际劳工组织共同要求在五到十年的时间内在小型采矿和采石业中消除童工劳动。在这一部门中估计有一百万童工，这一目标是可能实现的。新倡议要求“行动起来”，使这些非正规部门中的小型家庭企业能够在经济上与合乎环境要求两方面可持续性发展而不必使用童工劳动。来自 15 个国家⁶的三方代表团签署了承诺采用有时限方法的协议，这些协议于 2005 年 6 月 10 日提交给了国际劳工组织。

124. 世界日得到了“12 对 12 伙伴关系”倡议的支持，该倡议旨在利用国际劳工组织伙伴的承诺、动力和专长以及青年人的参与，通过举办一系列联合活动为一年一度的世界日活动作前期准备工作。该倡议意在提高机构间合作，与媒体和学术机构建立工作关系。

125. 在 2002 年非洲杯上推出的国际劳工组织“向童工劳动亮红牌”活动扩展到了西班牙、乌拉圭、美国和尼日利亚的体育赛事中。该活动移向了公交系统，已得到许多知名人士和世界领导人的支持。这一活动也为自 1996 年以来与国际足联进行的关于在足球生产供应链中清除童工劳动的联合工作提供了背景。

126. 在这一方面，对消除童工劳动国际重点计划的评估突出强调了一个普遍关注：消除童工劳动国际重点计划可能在使不断扩大的各类伙伴参与进来的工作中过于分散了精力，并专门建议该计划审议其宣传倡导方法，以符合其将重点向政策干预和最恶劣形式的童工劳动的转移。⁷

⁵ 消除童工劳动国际重点计划：《帮手还是被束缚的人生？理解儿童家政劳动及其应对措施》(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

⁶ 巴西、布基纳法索、哥伦比亚、科特迪瓦、厄瓜多尔、加纳、马里、蒙古、尼加拉瓜、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国和多哥。

⁷ 国际劳工组织：《评估》，此前已引用，第 137 页。

专栏 2.1

使人充满希望的故事

秘鲁：偶然机会改变了布劳略的一生

象任考纳达(La Rinconada)村许多其它儿童一样，14岁的布劳略(Braulio)很小就在矿井中干活，背负沉重的矿石，也作碎石工。他说，在他13岁的时候，“有一天我不舒服，我很累，干活时摔倒了幾次。出矿井时我的手推车倒了，矿石都撒了出来。工头正看着我。为这事他狠狠踢了我几脚。”

布劳略听说过消除童工劳动国际重点计划为任考纳达村搞的项目，该项目通过其伙伴组织“援外社国际协会”走近社区。“我在广播中听到过。我就决定跟这个项目取得联系。他们来到矿井，和矿井经理谈了话，他受到了处罚。之后我只在那儿又干了一个月，帮忙看管矿主的仓库。”

消除童工劳动国际重点计划在任考纳达村项目的目标是，加强和扩展卫生、教育、营养和其他服务，并改善成年矿工的劳动条件。提高认识也是一项首要任务。布劳略和他的兄弟们还有他们的父亲开始参加项目组织的会议，他们说，“我们知道了劳动对我们没有好处。我浑身疼痛，有时我们不能很好地进食吃得不好，去上学读书不容易。现在我们的境况好些了。我们懂的更多了，我们希望往前走，取得人生的成功。”

布劳略的父亲现在明白了为子女提供一个更好的未来有多重要。“我的父亲十分感激，他对他们说，从今往后只他一人去干活，我们就可以专心读书了。”已有2500多个儿童得到消除童工劳动国际重点计划与“援外社国际协会”组织的项目帮助，该项目正在为逐步消除小矿中的童工劳动作出努力。当地社区支持这一目标，对童工劳动增加了警惕性，使其他孩子不会有象布劳略在矿井中那样的经历。

印度尼西亚：小陶，一个家佣的故事

小陶(不是她的真名)11岁时开始做儿童家佣。父亲死后她和母亲一起来到雅加达，找儿童家佣的工作。在北卡斯(Bekasi)市郊她很快找到了一个雇主。虽然一开始待她不错，但雇主生了小孩之后，开始对小陶越来越严厉。她受到不断骚扰和口头辱骂。在她得知印尼儿童福利基金会(YKAI)运作的儿童家佣中心时，已有一年半没领到工资了。

印尼儿童福利基金会正在与消除童工劳动国际重点计划协作，预防和消除儿童家佣现象。这个取名为“桑家普利”(Sanggar Puri)的中心，提供着非正规教育和职业培训。为中心服务的社会工作者也时常走访社区家庭，以查明儿童家佣并与雇主(通常是女方)谈判，让女童或男童家佣有时间去中心并受益于教育和培训课程。社会工作者的目标是使儿童从家政服务中退出。这需要与雇主和家长谈判。印尼儿童福利基金会的奖学金鼓励家长送子女上学，尽管这不总是很成功。

小陶是受益于该项目的儿童之一。两年前她从家政服务中退出，现在正在初中上学。尽管小陶现在单独和妹妹在一起的生活挺拮据，但她继续从学之心甚切。“我从未想过回头再做家佣，”小陶说，“比起与雅加达的雇主在一起的生活，我宁愿单独和妹妹生活在一起。”

资料来源：消除童工劳动国际重点计划。

研究与知识库

加强知识库

127. 加强知识库，以加强国际劳工组织作为童工劳动问题的国际中心的作用，对此所作的强调越来越多。通过研究、数据收集和评估外地活动得来的知识对该计划的现有工作起到了帮助。自2002年以来，随着国际劳工组织的许多研究项目接连而来，对童工劳动问题的研究和知识水平有了不小的增加。在三个方面取得

了进展。首先，在“关于童工劳动的统计和信息监控计划”(SIMPOC)下进行的国际劳工组织对童工劳动的调查工作继续扩展，自1998年以来已有50多个国家得到援助。第二，对与教育、卫生、艾滋病毒/艾滋病、性别问题、消除童工劳动的成本与好处、债役劳动和童工劳动的需求方等相关的主要问题进行了研究。此外，2005年完成了一项关于世界范围反童工劳动运动的研究。第三，国际劳工组织继续主持

机构间“理解儿童的劳动”(UCW)研究项目并作为其积极的伙伴。⁸

调查

128. 2003年初，消除童工劳动国际重点计划组建了一个关于童工劳动统计的外部咨询委员会(关于童工劳动的统计和信息监控计划外部咨询委员会)以便进一步改善其调查方法和向全世界的童工劳动研究人员与政策制定者提供的服务。为进一步提高童工劳动调查的可维持性，“关于童工劳动的统计和信息监控计划”加强了其能力建设活动，特别是通过2004和2005年出版的四本综合统计手册。⁹ 2003年7月对“关于童工劳动的统计和信息监控计划”的一项独立评估正面评价了在国家一级进行的为数众多的童工劳动调查、基线调查和快速评估。该评估认为，“关于童工劳动的统计和信息监控计划”成功地提高了在数据收集方面的国家能力，对提高认识和政策与计划的制定也有附加效应。

129. 另一条重要的工作战线旨在达成国际一致同意的对童工劳动的统计定义。2003年在日内瓦召开的第17届国际劳工统计学家大会(ICLS)上，与会者一致要求在定于2008年召开的第18届国际劳工统计学家大会上增加一项童工劳动议程项目。国际劳工统计学家大会筹备工作以“关于童工劳动的统计和信息监控计划”的一个项目为形式，并为以下方面提出了重要的统计定义问题：**(a)**属于童工劳动范围的非经济活动(特别是家务)的外限；**(b)**进一步明晰区分轻微工作和童工劳动的界限；**(c)**确定有危害工

作的适当指标；并**(d)**为在国家一级对最恶劣形式的童工劳动进行估算开发出测算工具。第18届国际劳工统计学家大会有望在实现全球童工劳动统计数据收集的一致性与可维持性方面取得重大突破。

研究项目

130. 研究根基继续得到巩固：2002-2005年几个大型项目源源而来，特别是对非经济活动、教育、健康、债役劳动和童工劳动的需求方进行的研究。专栏2.2更详细地作了成本收益分析。

对儿童非经济活动的测量

131. 一项关于儿童的非经济活动的研究是消除童工劳动国际重点计划为在测量童工劳动的统计标准方面达成国际上可接受的共识所作的更广泛研究工作的一部分。该研究审视儿童的非市场活动(特别是家务)对上学情况和健康的影响，以找出一个工时切分点，工时数若超出该点，儿童从事的非经济活动就可为统计目的视为“童工劳动”。

儿童劳动对上学和成绩的影响

132. 根据国际劳工组织2002年对童工劳动的全球估算，近一半的劳动儿童也是在校注册生。劳动对上学和从中获益有何影响？有理由相信，工时是决定劳动与上学之间的联系性质的重要指标——但临界点在哪里？一项采用了来自巴西、肯尼亚、黎巴嫩、斯里兰卡和土耳其新数据的消除童工劳动国际重点计划的研究显示，在儿童用于受教育的精力方面(例如，出勤率、迟到或劳累)，在劳动和不劳动儿童间却有差别。此外，在校上学的儿童很大程度上受到了庇护，而不受本质上并非有危害性工作的潜在负面影响，不论是经济性活动还是家庭杂务。

⁸ 一本为大学生编写的教科书和一份参考书目的出版也是支持童工劳动的未来研究所做的重要投资。消除童工劳动国际重点计划：《童工劳动：大学生教材》(日内瓦，国际劳工组织，2004年)；同前：《童工劳动：带注释的参考书目》(日内瓦，国际劳工组织，2003年)。

⁹ 例见国际劳工组织：《童工劳动统计：通过调查进行数据收集的方法论手册》(日内瓦，2004年)和国际劳工组织/联合国儿童基金会：《童工劳动快速评估方法论手册》(日内瓦，2005年)。

专栏 2.2

消除童工劳动的成本与收益

该报告期的一项重大研究成果是 2004 年初问世的消除童工劳动国际重点计划关于消除童工劳动的成本与收益的一份出版物。该项研究并未告诉我们是否要消除童工劳动——基于人权理由这方面的承诺已有不少——但它让我们了解到消除童工劳动会带来多大财务负担以及因此会带来什么经济影响。

该研究发现，消除童工劳动并代之以普及教育会产生出巨大经济收益。2001 到 2020 年期间，估算的全球成本总额为 7,600 亿美元，而这一期间增加的收益能达到 51,060 亿美元。因此收益超出成本 6.7 倍。也就是说，内部回报率为 43.8%。

所有地区都会经历到极大增益，尽管有些地区会比其他地区受益更多。在北非和中东，收益成本比最高(8.4 比 1)，而在撒哈拉以南非洲地区，该比率最低(5.2 比 1)。在亚洲，比率为 7.2 比 1；在转型国家中，为 5.9 比 1；而在拉美，比率为 5.3 比 1。

该研究揭示出，消除童工劳动的经济特征是一项代际投资，是对我们的子女不懈的承诺以使他们成人后收获。在计划开始实施后的大约 15 年时间内，经济成本会超出回报。此后，净资金流会转成正值，2020 年之后数额会很大，因为在这一时点不再有任何成本了，而只有从改进的教育和健康中产生的收益。因此，总体来看，延后的收益远远不止收回成本。

需要把这些结果放到背景之中。就资金而言，消除童工劳动所需的年平均金额与目前为偿还债务或为军事所承担的负担相比逊色多了。例如，全球消除童工劳动计划头十年中每年 550 亿美元的平均花费只是 4,930 亿美元全球军事开支的 11%，或者说仅是用于偿还债务的 1 万亿亿美元的 5.5%。在第二个十年中，1,360 亿美元的平均开支相当于年军事开支的 28%和偿债开支的 14%。

尽管该项研究沿循了世界银行和其他组织所支持的强调人力资本的形成对于发展的重要性这一经济学传统，必须指出的是，例如教育投资的某些很关键的收益难以用金钱来衡量：这种收益体现在个人的发展和选择的增加。证明消除童工劳动是一项高收益的全球投资给世界范围运动内的倡导宣传工作增添了新的推动力。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划：《投资于每个儿童：对消除童工劳动的成本与收益的经济学研究》(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)。

劳动时间对儿童健康和安全的影

133. 儿童的劳动时间对其健康和安全的有何影响？对此，我们所知甚少。消除童工劳动国际计划关于劳动时间和健康的一份工作文件¹⁰审视了来自孟加拉国、巴西和柬埔寨的家庭调查资料，以理解劳动时间、劳动条件和对健康带来的影响之间的关系。研究结果证明，存在着重要的因果关系：每周每额外增加一小时劳动就会增加工作造成的健康不良或工伤的可能性。该研究也支持了这一观点：儿童劳动所在的部门看来也影响着健康风险的性质。

性别偏见与女孩的教育

134. 2004 年发表的三项研究报告证实了母亲和父亲的体面劳动机会与女孩的教育(包括录取和出勤)之间的正相关联系。为妇女提供创收机

会和提供助学金也被视为对女孩的教育有着积极的影响。此外，发现母亲的教育水平对儿童的福祉有着重大影响：母亲成就高不仅减少了儿童劳动的可能性并增加了女孩的录取率，而且对于儿童的健康也有积极益处——这些使我们更有理由投资于女孩的教育了。

债役童工劳动

135. 正在进行中的一项研究的目的是，收集加纳、海地、尼日尔和巴基斯坦债役童工劳动方面的证据。对家政服务和农业给予了特别强调。研究的重点是机制、脆弱性、影响和脱离债役的方法。

对童工劳动的需求

136. 比起对供应方家庭因素的研究，对童工劳动的需求方研究相对薄弱。如果能够确认哪些特定行业使用童工劳动特别有利可图，那么就设计出更好的需求方干预行动并做到有的放矢。消除童工劳动国际重点计划在四个选定国

¹⁰ 国际劳工组织：《工作时间对儿童健康的影响》(未出版文件，2004 年)。

专栏 2.3

为联合国有关针对儿童的暴力研究工作作贡献

人们普遍认为，对于针对儿童的暴力，我们所知不多。2001年联合国大会要求秘书长在2006年就此作出报告。秘书长要求联合国儿童基金会负责监督与世界卫生组织和联合国人权事务高级专员办事处共同进行的研究。该研究的目的是提供针对儿童暴力的深层全球画面，并提出明确建议。国际劳工组织为该研究提供了关于工作场所暴力的一章内容。国际劳工组织的稿件内容涵盖了定义问题、不同工作场所和情境下针对儿童的暴力现状、主要原因和后果、防止和消除工作场所针对儿童的暴力所使用的现有框架，并将提供干预模型、提出主要建议。该报告定于2006年7月定稿，并提交给2006年10月的联合国大会。将制作一份儿童可读版本。

家(印度、加纳、菲律宾和乌干达)中对两个行业进行的研究收集了成人及儿童的工资与生产率间关系的初步证据。研究结果验证了初始预期：可以比较有把握地说，在特定的童工劳动市场上，确实存在需求方动力，揭示出这些影响的研究既可行又有启示意义。

理解儿童的劳动(UCW): 一项机构间研究倡议

137. 国际劳工组织在其研究活动中得到了机构间研究项目“理解儿童的劳动”的大力协助。作为对奥斯陆会议¹¹一项主要主题(机构间合作)的回应，该项目于2000年推出，最初发起方为国际劳工组织、联合国儿童基金会和世界银行。该项目设在罗马大学托尔·维尔加塔分校的经济增长国际研究中心(CEIS)。

138. 项目第一期(2000-2003)朝着“理解儿童的劳动”项目在信息安排、填充知识不足、开发新的研究工具和加强国家能力等方面的核心目标方向取得了重要进展。将文化、使命、结构和运作方式截然不同的三个机构置于共同的研究框架中，在第一期中确实具有挑战性。虽然如此，“理解儿童的劳动”项目对于在伙伴机构中和在更广泛的研究群体中确定和制定研究议程起到了很大帮助。在“理解儿童的劳动”项目主持下，与联合国儿童基金会和世界银行进行了技术讨论，制定了一套共同的童工劳动指标，在使用各机构的主要调查工具收集的童工劳动数据方面也有了更大程度的标准化。

“理解儿童的劳动”项目的合作研究还产生了五份详细的国别报告(萨尔瓦多、危地马拉、摩洛哥、尼泊尔和也门)，为童工劳动现象首次提供了共同的机构间视角，并为解决这一问题提出了广泛的政策优先事项。这是成绩斐然的50多份出版物的一部分，它们覆盖了健康、教育和脆弱性等主要主题领域。

139. 项目第二期(2003年以后)建立在这些成就的基础上，并通过帮助在为实现千年发展目标所作的更加广泛的机构工作中把它们主流化为童工劳动研究的一个“技术臂膀”，而使其建立在更加可维持的基础之上。项目的一项重要成就是，使童工劳动指标列入了世界银行的世界发展指标之中，为传播该项目产生的童工劳动统计提供了一个重要机会。

童工劳动研究网

140. 2002年底，国际劳工组织建立了一个童工劳动研究网络。它把主要来自发展中国家的150多名研究人员聚拢一起。该网络意在促进和激发对下列事项的讨论和信息交换：正在进行的研究项目、干预措施的影响力评估、方法论问题、赞助和支持、以及未来研究的优先话题。

技术合作中的进展

141. 消除童工劳动国际重点计划现在是国际劳工组织最大的技术合作计划。报告本小节将审视以下方面：指导消除童工劳动国际重点计划在国家一级工作的战略框架、在作为支持各国消除最恶劣形式的童工劳动主要框架的有时限

¹¹ 国际童工问题会议，奥斯陆，1997年10月27-30日。

计划方面取得的进展、农业和采矿业中的童工劳动、针对特定的最恶劣形式的童工劳动采取的行动、监测童工劳动方面的演变、以及开发知识管理系统的情况。

消除童工劳动国际重点计划的战略计划影响力框架(SPIF): 一个变革理论

142. 在本报告第一部分中介绍的战略计划影响力框架(SPIF), 指导着消除童工劳动国际重点计划的技术合作工作, 而且已演变为一个帮助伙伴组织分析和规划反童工劳动干预措施的一个变革理论。¹²

143. 在支持国家级行动过程中, 消除童工劳动国际重点计划开发了一个全面变革理论, 该理论对本报告第一部分所述战略原则加以完善和实施, 并可成为特定的国家级行动计划框架之基础。因为童工劳动有着多重原因, 解决该问题的任何战略都必须是多方面的。根据全面变革理论, 消除童工劳动国际重点计划在其计划中有三个行动思路: 预防、撤出和保护。这些又使我们考虑需要带来影响力的战略工作领域: 开发一个知识库、提高认识和进行社会动员、制定政策和进行立法、及其实施。消除童工劳动国际重点计划行动中另一个基本要素是通过改善教育和培训、收入替代和社会安全网等方式来提供替代出路。最后, 两个相互交叉的事项是: 给予最恶劣形式的童工劳动问题以优先地位和对性别问题的考虑。

144. 如果我们针对一个特定国家, 从头到尾过一遍这一全面变革理论, 就能找出战略所需要素, 并可制定出一个有着可加以测量的明确结果和预期影响力的有时限计划。

有时限的计划

145. 在编写关于童工劳动的第一份综合报告时, 有时限的计划方法正处于启动阶段, 当时

期待着本报告能提供一个审议其进展的机会。在整个干预期间, 从全球评估和从消除童工劳动国际重点计划的自我审议中得到了一些教训。

方法的演变

146. 大规模有时限的反童工劳动一体化计划的想法, 在 20 世纪 80 年代已在国际劳工组织的政策宣示中预见到了。第 182 号公约要求设计和实施行动计划并采取“有效的和有时限的措施”反对最恶劣形式的童工劳动, 该公约很快得到了成员国的批准, 这给予了有时限的计划方法以特别的推动。有时限的计划方法由此演变出以最恶劣形式的童工劳动为优先事项这样一个特别重心, 尽管其目标是为在更远的未来逐步消除所有的童工劳动现象奠定基础。

147. 下文简述的进一步改进, 旨在使有时限的计划方法成为一个更宽泛的框架, 以某些部门和群体为目标并涵盖国家支助的不同形式。

首批实施有时限计划的国家

148. 萨尔瓦多、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国是最先实施有时限计划的三个国家。在这三个国家中计划的实施始于 2002 年初。

149. 另外三个国家, 哥斯达黎加、多米尼加共和国和菲律宾, 在 2002-03 两年期设计并开始了有时限计划的实施。2004 年又有 8 个国家加入: 孟加拉国、巴西、厄瓜多尔、印度尼西亚、巴基斯坦、塞内加尔、南非和土耳其。柬埔寨、加纳、肯尼亚、黎巴嫩和马达加斯加是最后一批采纳有时限计划方法的国家, 它们在 2004 年底和 2005 年初左右开始实施其计划。

有时限计划的范围与其他框架的联系

150. 有时限计划这一概念为扩大国家级反童工劳动行动提供了一个促进性和支持性框架。通过提供一个广泛的框架, 在其中可以制定预防、撤出、康复和保护措施并大规模加以实施, 有时限计划为各国在反最恶劣形式童工劳

¹² 见消除童工劳动国际重点计划: 《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动: 2004 年的主要行动》(日内瓦, 国际劳工组织, 2005 年 2 月), 第 63-67 页。

动的斗争中实现可测量而又及时的影响力提供了一整套方法、工具和机制。此外，在这样一个框架中，现有计划的贡献可发挥到极致，而附加干预措施是用来弥补不足的。此外，有时限计划可便于将童工劳动关注主流化于社会和经济发展的正规计划(包括减贫和全民教育计划)中，作为消除这一问题的有机方法。¹³ 然而，必须清楚的是，消除童工劳动国际重点计划的有时限计划项目是用来支持而不是用来替代国家计划的。为各国所有是一项关键原则。

出现的教训

151. 消除童工劳动国际重点计划支助的项目仍处于初期阶段。目前仅有五个项目进行了中期审议：坦桑尼亚(2003年)、尼泊尔、萨尔瓦多、多米尼加共和国(都是在2004年)和塞内加尔(2005年)。¹⁴ 从这些审议中，一些问题浮出水面，这可对有时限计划的未来改进提供参考，并可对2006年后的体面劳动国别计划提供素材。

需要有效的政治支持

152. 尽管对第182号公约的快速批准显示出各国当局愿全力解决最恶劣形式的童工劳动，但在许多国家中这一强劲的政治宣示有待在有关部委、中央和下级政府各部门和机构中转化为有效的动员。

153. 在使官员和社区领导者认识童工劳动问题方面、在确定各相关部门或机构需要做的工作方面、和在承诺资源解决问题方面，仍有许多工作要做。大多数有时限计划都包括为此目的进行的宣传倡导和社会动员活动，但这是一个巨大的挑战，特别是在人力和财力资源难以应

付的情况下，而这正是大多数童工劳动问题较严重国家的情况。

154. 在处理教育、就业、农村发展、执法、社会福利等方面问题精力透支的部门很少会把童工劳动置于其日程的首位，而且也不会有任何合作的动力。需要找出方法，帮助它们将这一问题作为其正常工作的一部分加以看待和解决。有时限计划方法基于这样一种理解：在反童工劳动之战中取胜需要这些不同部门有效运作并相互协调。然而，在很多情况下，实现这些部门的社会和经济目标也有赖于在消除童工劳动方面取得进展，因此，除非对各部门面临的特定童工劳动问题给予特别注意，否则便无法打破恶性循环。例如，改进获得优质教育的机会对于减少童工劳动发生率十分关键，但除非那些拒儿童于校门之外的因素得到充分解决，普及基本教育的目标就无法实现。对这些问题的理解应能促使各相关部门在一个具连贯性的合作框架中采取有效行动——但这需要有激励措施使之发生。

为各国和地方社区所有

155. 为各国所有是取得有时限计划成功的关键。因此，特别强调了国家的政治意志、其承诺和采取行动的能力。除了各级强劲的政治支持外，只有让主要机构和组织(包括国际劳工组织的社会伙伴和民间社会组织)放手动员资源并以一体化和协调的方式制定和实施干预措施，才能促成有效而可维持的大规模行动。此外，为确保社区对干预措施的设计与实施的完全所有和全面参与，需要作出艰苦的工作。

156. 对这一复杂的一体化框架进行管理，需要有许多制度和能力、较强的组织技巧以及主要机构(政府以及非政府、国际和社区组织)方面的众多良好意愿，以克服机构屏障进而取得高水平的合作。对于许多发展中国家来说，这要求我们对主要伙伴的能力建设加以特别强调。此外，需要建立联盟以支持童工劳动干预

¹³ 见消除童工劳动国际重点计划：《有时限的计划：行动规划手册》(日内瓦，国际劳工组织，2003年)。

¹⁴ 应注意的是，这些审议仅覆盖了支助项目的活动而没有覆盖国家有时限计划框架。对后者的评估应在国家伙伴领导下进行的多伙伴联合工作。

措施(例如,在国家政策对话和譬如与减贫战略相关的协商过程中),包括为地方组织和机构牵线搭桥。这些地方网络也可受益于与国际组织和机构的联系,例如,在政策研究和分析、倡导、计划制定和实施领域。

资源很重要:质与量都重要

157. 资源动员是有限计划之类的大规模干预行动的关键前提。最早的三项有限计划是作为试点计划制定的,它得到了由一个捐助者出资的一项消除童工劳动国际重点计划项目的支持,并由受益国自身提供的当地资源加以补足。自此,逐渐转向了对筹备活动和有限计划干预措施的联合资助。随着更多国家要求实施有限计划,资源应有多个来源,包括来自多个捐助者团体的资金篮子。要使更多国家朝着消除最恶劣形式的童工劳动方向取得重大进展,多个捐助者共同出资的形式具关键意义。也需要增加当地资源,支持有助于实现有限计划目标的活动。不仅需要更多的资源,还必须以提高影响力、消除瓶颈、和使重复与浪费都最小的方式部署这些资源。因此,要取得成功,有限计划要求在国家国际层面进行高度合作。

项目与计划

158. 在有限计划方法的逻辑和其现有的出资方式之间,有着重大矛盾。作为一个力图促进以一体化和全面的方法处理童工劳动问题的全面框架,有限计划的实施应使用有利于连贯性计划方法的方式。可惜的是,大多数捐助者资金仍是通过项目提供的,而且,项目的执行常常使计划方式的落实愈加困难。

159. 特别是,项目方法论对于促进计划为各国所有构成了重大挑战。在许多实施有限计划的国家中,利害攸关者在国家有限计划与用以支持有限计划的实施而作为众多支助项目之一而设计的消除童工劳动国际重点计划项目之间常难以作出区分。事实上,在许多国家中,国家计划仅限于消除童工劳动国际重点计

划项目,这样,在设定时限内实现有时限计划的宏伟目标就不太可能。此外,消除童工劳动国际重点计划目前对作为优选捐助者出资方式的项目实施模式的依赖,也有悖于更多地成为政策/技术支持的促进者和提供者这一宣布的目标。

160. 国际劳工组织其他计划和其他国际机构,在采用有利于有限计划的实施并可使之得到加强的、真正的计划方法方面,面临着相似的困难。同时,对童工劳动采取的任何适当应对措施所具有的多部门性质,使采用譬如**全部门方法**等更加适当的模式益发棘手。然而,由于更多的捐助者采用了多捐助者预算支持机制,存在着一定程度的希望。此种机制在把资源配置到同意的优先领域中不仅有了灵活性,而且对于促进计划为各国所有和建设可维持的能力来说,也更加适当。

161. 资金筹措和建立部门间强纽带联系这两个因素,是需将有限计划整合于更广泛的发展框架的一部分原因,这种整合正在坦桑尼亚出现。

需要有一个扶持型国际环境

162. 消除童工劳动国际重点计划支持的有限计划的一个主要目标是建立一个扶持型国家环境。但这又要求国际层面的支持。例如,如果没有国际层面某种形式的支持(譬如来自国际金融机构总部和双边捐助者机构的支持),把有限计划内容整合进减贫战略(PRS)中的工作就很难在国家层面完成,而这种整合可使国内和捐助者资源(包括来自重债穷国(HIPC)倡议的资金)便于分配给童工劳动干预措施。类似地,需要国际行动和政策支持,以便将有限计划的消除最恶劣形式童工劳动的目标与千年发展目标或与譬如全民教育的目标联系在一起。迄今为止,在动员国际层面对有限计划给予政策支持工作中的进展落后于在国家层面的动员。

专栏 2.4

坦桑尼亚联合共和国的有时限计划

2001年，坦桑尼亚联合共和国政府承诺通过实施一个有时限计划在2010年前在该国消除最恶劣形式的童工劳动。与有时限计划框架相一致，国际劳工组织开始了一个由美国劳工部资助的项目，以支持该国政府的国家计划。

在消除童工劳动国际重点计划对有时限计划的支助项目的支持下，坦桑尼亚政府近期为创造一个有利的政策环境所作的努力，显示着该国政府对有时限计划框架的承诺。它制定了一份童工劳动战略文件，并得到国家机构间协调委员会(NISCC)的批准，成为政府有时限计划的战略计划框架(SPF)。战略计划框架的实施是与“国家增长和减贫战略”(NSGRP，斯瓦西里语缩略语为MKUKUTA)相连的。政府已制定了国家增长和减贫战略的第二期计划(2005-10)。该文件包括童工劳动指标并涉及到直接与消除童工劳动相关的几个重要目标，具体说就是儿童的权利和儿童保护方面的目标。目的是在2005年前减少75%从事最恶劣形式童工劳动的儿童数目，并在2010年前将童工劳动参与率从目前的25%减少到10%以下。

政府给予教育以高度优先地位，特别是教育质量和上小学机会。它做出了特别的努力，通过扩展由教育和文化部实施的坦桑尼亚补充基础教育(COBET)，减少失学儿童数目。政府的劳动法改革，包括有关儿童就业的问题，在2004年4月得到了议会的批准，它还起草了一份儿童权利法案。政府还按第182号公约的要求开列了一份对儿童有危害的工作清单，有时限计划已将其译成当地语言，以促进社区认识的提高。

中期审议发现，借助联合国发展援助框架(UNDAF)及其各主题小组，消除童工劳动国际重点计划的有时限计划已与其它国际机构建立了有效的合作关系。审议还强调了社区参与和承诺的重要性。该项目已成功支持了现有地方结构并鼓励了新型结构的发展，特别是地方童工劳动问题委员会。

资料来源：《中期审议及对消除童工劳动国际重点计划对坦桑尼亚童工劳动国家有时限计划支助项目评估任务的报告》，2003年10月10-25日。消除童工劳动国际重点计划：《对坦桑尼亚最恶劣形式的童工劳动有时限计划的支助：第二期(2005-2009)》。

谁牵头？

163. 政府需要和国际劳工组织的社会伙伴一起起到牵头作用。通过有时限计划平台，国际劳工组织起着国家与捐助者之间的桥梁作用。尽管有时限计划这一概念是消除童工劳动国际重点计划创出的，它应被视为一个国际公共品。有时限计划应该得到譬如联合国儿童基金会等其他国际机构的支持，而且在许多情形下也正在得到这种支持。

农业：有童工劳动的最大部门

164. 劳动儿童绝大多数在农业之中，占总数的70%，也就是1亿3千万15岁以下的女童和男童。农村儿童，特别是女童，常常在五至七岁这样小的年龄就开始干活了。在有些国家中，低于十岁的儿童估计占农村地区童工劳动总数的20%。这种劳动的大部分是隐蔽的，而且不被承认，因为它被基于家庭劳动单位的“计件

劳动”或“配额制”吸纳进去了。通过各种分包安排，对在其农场或种植园发现的任何童工劳动，商业性农业企业可推托掉责任。再者，世界各地对农业的规章管理依然不足。这一部门中的工会传统上十分薄弱也就不足为奇。童工劳动法(如果存在的话)在农业中的适用不如在其他行业中严格。

克服农业的“特别”地位

165. 此外，普遍存在、并与文化和传统相连的农业中的“家庭农场”要素，常常使人们难以承认儿童可在这种环境中系统地遭受剥削。儿童在家庭农场上劳动这一事实可被视为“家庭互助”。尽管有可能如此，但细致审视一下(很可能是有危害的)劳动条件、以及(特别是女孩)用于劳动因而未能用于教育的时间长短是十分重要的事。在天平的另一头，种植园农业可在难以穿透的封闭环境中生存。

专栏 2.5

印度的反童工劳动国家项目

自 1987 年通过了一项国家童工劳动政策，印度政府通过其拳头项目——反童工劳动国家项目(NCLP)开启了该国一项重大的消除童工劳动计划。迄今为止，全国已启动了 150 个反童工劳动国家项目，为从有害行业撤出的儿童提供教育和其他康复服务。在第 10 个五年计划(2002-2007)期间，该计划得到 60.2 亿卢比(约 1 亿 3 千 1 百万美元)政府预算拨款的补充，在计划期间覆盖总数 601 个地区中的 250 个。国家计划正在通过以普及初等教育为目标的努力加以实施，而几个主要邦(省政府)正在实施消除童工劳动有时限计划。印度自 1992 年以来一直在参与消除童工劳动国际重点计划，在此经验的基础上，联邦和各邦政府正在实施一个全面而庞大的反童工劳动项目(INDUS)，消除童工劳动国际重点计划在四个邦中的 20 个地区给予了支助。该项目由印度政府和美国劳工部共同出资。其目标是，通过教育、培训和为穷困家庭创收等多个组成部分，开发出一个一体化多部门方法。该项目极大程度地依赖伙伴关系方法，特别是使社会伙伴参与进来。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划：《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动》，以前已引用，专栏 2，第 19 页。

166. 这些因素使农业既“特殊”，又使反童工劳动行动难以触及。然而，恰恰是因为所有这些因素(数目大、有危害的性质、缺乏规范管理、隐蔽性和不享有教育)，农业应成为消除童工劳动的优先部门，但在国家层面情况不是如此，因为历史上，一直盛行以城市和工业观点界定何为童工劳动。¹⁵

一个新计划领域

167. 对消除童工劳动国际重点计划来说，农业也仍是一个欠开发的工作领域，在项目和行动计划中占不到 15%。然而，自 2002 年以来，国际劳工组织在该部门中更加活跃了。在其不断增加的活动范围中，消除童工劳动国际重点计划参与了在西非可可生产和中美洲的咖啡种植园中反童工劳动的工作。2002 年，消除童工劳动国际重点计划在肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚启动了一个为期三年的预防、撤出和康复商业性农业中从事有害工作儿童的地区计划(Comagri)，该计划也已显示出社会对话的价值。在坦桑尼亚，工会和雇主组织共同要求对 14-18 岁在茶叶和烟草农庄上合法劳动的儿童提供体面劳动——安全的工作条件和公平的报酬。

¹⁵ 国际劳工组织：《辛酸的收获：农业中的童工劳动》，工人活动局(日内瓦，2002 年)，第 5 页。

168. 2005 年制作了两份重要的参考资料。首先，利用从在农业中进行的越来越多的活动中得来的经验，为农民出版了一本关于童工劳动的教员培训手册。手册以可能存在童工劳动的各种小农场农民为目标群体，并支持改进工作场所的安全与卫生，使成人和儿童都能从中受益。这对于童工劳动泛滥的西非农业部门非常重要。其二，制作了一个工具包，为政策和实践提供指导。其目标是，向参与消除农业中的童工劳动工作的政策制定/决策者(包括政府官员、社会伙伴、职业安全与卫生专家和农业专家)提供帮助。

在矿井中劳动的儿童

169. 满脸被碳灰弄得漆黑、从地下深处隧道中吃力地向上拖着沉重煤炭筐的儿童形象，是促使创建国际劳工组织本身和促使本组织通过儿童保护的第一个国际标准的因素之一。令人震惊的是，几乎一百年之后，这一形象在亚洲、非洲、拉美、甚至欧洲部分地区的小矿中仍能见到。尽管已大大减少了，但问题尚在。

170. 远离公众视线，小矿中的儿童易遭受在许多其他形式的劳动中不存在的社会、心理、和身体上的等等各种危险。矿区是暴力、卖淫、吸毒和犯罪的易发场所。学校在许多地区不存在。采矿是一个危险行业，在矿井和石场中劳动的儿童冒着受伤和疾病的严重风险，某些残

疾只是在数年后才显现。每年都有数不清的人丧生。

171. 采矿中的童工劳动未得到象其他形式的童工劳动那么多的关注，也许是因为儿童数目不多：粗略估计为一百万。¹⁶ 然而，正是因为采矿是一种极危险形式的童工劳动而且其规模不大这一原因，消除童工劳动国际重点计划开始考虑是否能够通过一个全球战略加以解决。

172. 一个循序渐进的方法得到采用，它证明了全球方法的价值。2004年，消除童工劳动国际重点计划对其采矿项目(以及其他有关项目)进行了一项主题评估，以确定是否存在可行解决方案。评估发现，创新性战略正在被制定出来，而且，在政策变革和使数千儿童退出小矿劳动中取得了显著成功。尽管在试图给非正规采矿场带来变化中面临着严峻的现实，评估表明，可加以汲取的经验十分丰富。

173. 在获取实地经验的同时，还打下了可靠的政策基础，这些基础来自于1999和2000年的国际劳工组织三方全球会议，这些会议既给出了政策方向又与譬如国际化学、能源和其他行业工会联合会(ICEM)、国际采矿与金属委员会(ICMM)和社区与小矿(CASM)等主要行为方建立了联系。¹⁷

174. 的确，采矿部门是一个各方都有着强大利益的一个部门。从活跃的南非采矿工会到资产多于其经营所在的某些国家的采矿公司。即使几乎所有童工劳动都发生在未加组织、非正规而且常常是非法的小矿和采石场中，童工劳动确实在该产业中发生这一事实，对于所有希望自身和该产业有一个社会负责形象的人来说就是一件令人关注的事。此外，对于发展机构和投资银行来说，该部门为解决农村贫困、农民

迁徙和环境等更大、更无妥协性的问题提供了一个切入点，这些问题对于正规采矿业的经济生命力有着直接的影响。

175. 考虑到所有这些因素(消除童工劳动国际重点计划的实地经验、国际劳工组织的政策指导、三方支持以及与体面劳动和减贫议程的联系)，在为2005年世界反童工劳动日选择一个主题之时，早已为把重点放在采矿和采石业铺好了路。如上所述，这引来了“行动起来”消除这一部门中的童工劳动的全球呼吁。50多个国家举办了活动，这表明在全球、国家和地方各层面对于终结矿井和采石场童工劳动有着广泛的支持。

176. 在国际层面，召集了一个机构间工作小组筹备工作计划并为资源动员准备了一个信息包。这为使“行动起来”的呼吁变为现实打下了基础并迈出了第一步。在国家层面，许多在世界反童工劳动日开始的行动正在变为详细的后续计划，成为第一个全球以部门为基础的有时限计划的一部分。

解决绝对最恶劣形式的童工劳动问题

优先事项

177. 根据第182号公约，批约成员国有义务，作为一个紧急事项，针对绝对最恶劣形式的童工劳动采取应对措施，此类童工劳动包括：强迫劳动和债役劳动、在武装冲突中使用儿童、儿童卖淫、为劳动和性目的贩运儿童、使用儿童从事毒品交易等非法活动。这些极端形式的剥削和虐待(特别是贩运)，其中有些也是国际劳工组织2005年综合报告的主题。¹⁸

178. 这些绝对最恶劣形式的童工劳动，有些从一开始就在消除童工劳动国际重点计划规划之中，其他则在第182号公约通过后列为目标。

¹⁶ 消除童工劳动国际重点计划：《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动 2004-2005：进展与未来优先事项》(日内瓦，国际劳工组织，2005年)。

¹⁷ 这是一个与采矿相关的机构和在世界银行工作的技术专家的网络，部分由英国国际发展部(DFID)资助。

¹⁸ 国际劳工组织：《反强迫劳动的全球联盟》，根据《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》的要求编写的综合报告，报告 I(B)，国际劳工大会，第93届大会，日内瓦，2005年。

不论是在操作层面还是在政治层面，在过去四年中，国际劳工组织已清楚地证明了它在这些领域中的附加值。¹⁹

179. 象消除童工劳动国际重点计划和其伙伴所做的那样，对此给予承认是重要的，即. 在这些方面发生着最恶劣的违反人权的情况，而且在这些方面纯粹按数值大小设定计划的优先缓急是不适当的。在设定战略的优先缓急之时也必须有一定的相称性，尽管公众可能不总是很清楚，国际劳工组织和国际社会使用什么标准在处理绝对最恶劣形式时更加重视一个方面而不是另一个方面，但观察到的趋势(例如第一部分图 1.5 “第 138 和 182 号公约的实施情况所显示的”)显示出，在实施公约和在绝对最恶劣形式的童工劳动中所列的某些方面产生影响之间存在着明显的相关性。

贩 运

180. 为性或劳动目的对儿童的贩运是通向其他最恶劣形式的一个过程。根据 2002 年关于童工劳动的综合报告中的估算，大约 120 万儿童是贩运的受害者。通过修正直接与贩运相关的现有规定、或间接通过改变劳工移民法和规定的方式，各国政府已朝正确方向迈出了积极的步伐。联合国 2000 年通过的帕勒莫议定书，明确尝试给出一个与可包括劳动目的的同剥削相连的定义。普遍的共识是，帕勒莫议定书中包含着迄今为止最权威的定义。近年来辩论变得更加政治化，把贩运与恐怖主义和安全联系在一起，美国及其某些同盟国是这样做的。在西欧，贩运主要是在(正规和非正规)劳工移民背景中看待的，这是日益增加的全球化的一个方面。这一有关定义的辩论提示我们，这是一个需要国际劳工组织提供进一步指导的领域。

¹⁹ 例见 M. Dottridge: 《把孩童当商品? 儿童贩运及对策》(洛桑, 地球社国际联合会, 2004 年 5 月), 第 3 项建议书, 第 86 页。

181. 自 2000 年以来, 国际劳工组织一直在试图通过强调劳工方面的内容来影响对贩运的辩论, 它在最初几年中曾把重点放在作为贩运后果的对女童和男童的商业化性剥削, 特别强调了可见度高的旅游业。这也意味着不对称地把注意力放在了几个受旅游者和国际媒体欢迎的国家。

182. 90 年代中期最初的计划倾向于把政策重心放在童工劳动现象的供给方和那些被视为商业化性剥削供给地区的国家, 例如尼泊尔。现在, 通过强调与全球化范例相连的需求方因素(特别包括劳动力市场移徙流)得到了平衡。从 2004 年开始, 对需求方的研究已成为消除童工劳动国际重点计划中一些次地区反贩运计划的优先点, 特别在湄公河次地区、²⁰ 欧洲和中美洲地区。

183. 近年来, 这一地区的资源动员很成功。截止到 2005 年, 有七个捐款国与国际劳工组织合作, 实施反儿童贩运项目。共筹集了 5210 万美元, 2003-2004 年筹集了这一数目的三分之二多。从 2000 年的一个项目和 2001 年的两个项目起步, 国际劳工组织在 2003 年为 7 个项目和在 2004 年为 12 个项目动员了资金。2005 年国际劳工组织成立了一个贩运问题小组, 现在在整个国际劳工组织, 有 28 个反贩运项目, 其中 17 个是由消除童工劳动国际重点计划管理的。

184. 对这一问题(和对于总体的最恶劣形式的童工劳动)关注的增加, 部分地是由于通过诸如 2001 年在横滨举行的第二届禁止对儿童商业色情剥削世界大会(它是 1996 年在斯德哥尔摩召开的第一届世界大会的后续行动)等活动全球动员程度有了增加, 但同时也反映着某些主要行为方对总体政治优先事项作出了新布局。

²⁰ 包括在中国进行的关于境内贩运的新项目。消除童工劳动国际重点计划的一个重要突破是, 贩运问题于 2000 年打开了在中国解决童工劳动问题的一个机会之窗。

185. 例如，美国政府现已开始着手处理这一问题。2001年，国务院公布了第一份“人口贩运报告”，这是国会委托的评估外国政府为消除人口贩运所做努力的年度报告。²¹ 对表现进行的这一监测与非贸易和非紧急援助制裁(包括对世界银行和国际货币基金贷款行使否决权的可能)联系在了一起。

186. 有着七个地区计划²² 覆盖着45个国家的消除童工劳动国际重点计划，已成为影响政策议程，从而将导致童工劳动剥削的贩运的劳工方面内容结合进去的重要力量。这一问题也为机构间合作(例如，与国际劳工组织与之签署了谅解备忘录的国际移民组织的合作)提供了一个平台。

对儿童的商业性剥削

187. 与贩运问题相连的商业性剥削是一种绝对最恶劣形式的童工劳动，其表现形式多种多样。每年，一百多万儿童被迫卖淫、为性目的被贩卖或用于儿童色情制品中。²³ 在联合国买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员主持下由国际劳工组织进行的研究显示，商业性剥削在发达和发展中国家依然是一个问题。

188. 旅游业最初是该领域的关注中心，后来它成为以贩运为中心工作的一部分、也成为许多国家有时限计划的一部分。旅游业依然是该领域行动的一个重要方面，而且特别适合于社会对话方式。近年来，消除童工劳动国际重点计划与世界旅游组织合作，促进一种使儿童免于

卖淫及其附带暴力和虐待的可维持形式的旅游。消除童工劳动国际重点计划正在巴西、柬埔寨、多米尼加共和国、肯尼亚、墨西哥和坦桑尼亚围绕“儿童无伤害旅游”概念推广行为守则。社会伙伴是这一战略的重要组成部分。在菲律宾，消除童工劳动国际重点计划已提供了培训材料以帮助饭店餐馆和加盟产业工人国家联合会(NUHWRAIN)抵制旅游业中对儿童的商业性剥削。在泰国，国际劳工组织的打击贩运儿童与妇女的湄公河次地区项目正在推广生态旅游，把它作为向易受贩运之害的土著和部落居民提供创收机会的手段。

189. 正如在童工劳动现象中所常遇到的，我们面临的挑战是向该行业中较少受规章制约的部分(例如小企业)拓展。

儿童家政劳动²⁴

190. 儿童家政劳动仍是一个高度敏感的问题，因为它常常被一个假定的保护性环境——儿童(经常是女孩)在此学习有用的技能——下的家族安排所掩盖。因此，对儿童家政劳动的社会宽容度类似于对农活中的童工劳动显示出的宽容。此外，在许多国家中，它得到受教育精英的支持。这再次说明了从文化层面来理解成因和所需应对措施之重要性。

191. 消除童工劳动国际重点计划研究已表明，这些假设有多么危险。近期在亚洲、非洲和拉美进行的快速评估，对作为家政工儿童的各种不同境况(从良性到最严重的绝对最恶劣形式)已开始提供清晰得多的画面。²⁵ 性别层面也显

²¹ 可在 www.state.gov/g/tip 获得此报告。

²² 例如，打击为劳动剥削贩运儿童的西非和中非项目(LUTRENA)、打击贩运儿童的南亚项目(TICSA)和在中东欧向禁止对儿童进行包括贩运在内的劳动与色情剥削提供技术援助的项目(PROTECT CEE)。

²³ 联合国：《买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品》，秘书长的说明，联合国大会，第50届会议，文件A/50/456，1995年9月20日，第51段。

²⁴ 使用“儿童家政劳动”一词是为了区分在法定年龄以上青少年从事的可被允许的家政部门工作和未到法定年龄的儿童(所有18岁以下的儿童)处于受剥削境地的情形。

²⁵ 例见 N. Kannangara; H. de Silva; N. Parndigamage: 《斯里兰卡的家政劳动：一项快速评估》(日内瓦，国际劳工组织，2003年9月)和国际劳工组织：《农业、家政劳动和性剥削中的女童工：对菲律宾、加纳和厄瓜多尔案例的快速评估》(日内瓦，国际劳工组织，2004年)。

现出来，例如，男孩比女孩更可能得到家务报酬，尽管女孩花更多时间做这些事。²⁶

192. 儿童家政劳动是 2004 年世界反童工劳动日的焦点，世界日导致在世界各地组织了许多活动。消除童工劳动国际重点计划编写的一份重要报告对提高人们对这一被忽视问题的努力提供了支持。²⁷ 2002 年 10 月，来自亚太地区的 16 个国家聚集一堂交流经验并制定了一个后续行动框架。²⁸ 这两项倡议对将这一问题置于公众视野起到了重要作用。许多政府，例如巴西、柬埔寨、哥斯达黎加、洪都拉斯、尼加拉瓜和菲律宾政府，已采取了重要步骤，将儿童家政劳动问题作为国家行动计划的一部分加以解决。

193. 消除童工劳动国际重点计划正转向一个将面临剥削或危险条件的儿童撤出的多重战略。对于已达到法定最低年龄的青少年，重点可转向改善劳动条件，包括使该部门正规化，以便使家政工得到规定权利的覆盖。每个法律上有能力工作的人都有权享有体面劳动。这与在第三部分中讨论的青年就业思路是一致的。

194. 然而，解决儿童家政劳动这一挑战，任务十分艰巨，在很大程度上对这一挑战仍未有任何行动。一个重要起始点是继续支持该部门内的自我组织、继续支持在国家层面和国际层面提倡将儿童家政劳动列为童工劳动的一种形式而且潜在地有可能成为最恶劣形式的一种。²⁹

在武装冲突中使用的儿童

195. 在武装冲突中使用的儿童数目在过去十年中有了大幅增加，通常认为在 30 万人范围

内。³⁰ 虽然许多儿童年龄较大，15 岁或以上，一个重大趋势是招募年龄更小的儿童。在武装冲突中绑架儿童是通向性奴役或强迫劳动的严重问题，受害者更可能是女孩。正是由于这些原因，第 182 号公约将“强迫或强制招募”18 岁以下儿童用于武装冲突界定为最恶劣形式的童工劳动的一种。

196. 消除童工劳动国际重点计划第一次尝试解决儿童兵问题始于 2002 年 10 月，在布隆迪、刚果、刚果民主共和国和卢旺达进行了一系列快速评估。³¹ 地区间计划现在也覆盖着哥伦比亚、菲律宾和斯里兰卡(核心国家)，以及科特迪瓦、利比里亚、塞拉利昂和乌干达(非核心国家)。尽管在直接受冲突的国家中运作对于消除童工劳动国际重点计划极具挑战性，该项目对于开发适当的技能培训模块并向前儿童战斗人员和脆弱群体提供起着重要的作用。现有活动的目标是遣散 5000 名女童和男童，使之重新融入社会，并防止另外 5000 人被招募为儿童兵。其中 3000 人将得到教育以防被招募，2000 人(受武装冲突影响但未被招募)正受益于其他服务。前儿童兵的康复是一项要务，技能培训是一个关键内容。将支助拓展到受冲突影响的女童，对于所有参与进来的国际组织来说都是一个特别的挑战，现在正在通过中非和斯里兰卡的消除童工劳动国际重点计划测试新的创新型拓展方法。

197. 为年轻的前战斗人员提高教育和职业技能(这些人已由在高度不稳定状况中运作的其他机构帮助撤离和康复)，自然要求我们采取谨慎而有效的方式对待机构间合作。国际劳工组织使用了其为进入“执行”阶段的年轻脆弱群体创造就业方面的经验——这曾被严格称为‘人道主

²⁶ 例见 D. Budlender; D. Bosch: 《南非：儿童家政工：一份国家报告》(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)。

²⁷ 国际劳工组织：《帮手还是被束缚的人生？》，此前已引用。

²⁸ 同上，第 86-89 页。

²⁹ 同上，第 108 页。

³⁰ 见国际劳工组织：《每个儿童都是重要的：新的全球童工人数估算》(日内瓦，2002 年)，第 25 页。

³¹ 这些快速评估的综述，请见国际劳工组织：《受伤的儿童：在中非武装冲突中对儿童的使用》(日内瓦，2003 年)。

义援助’活动,但现在人们承认,这些活动为和平建设的目的提供着一整套即期、中期和长期的发展援助。作为这一方法的一部分,在实施项目的那些国家中,正在对国家级培训机构和当地就业机会进行分析。例如,在斯里兰卡的某些地区进行了一项调查;在利比里亚由国际劳工组织和联合国儿童基金会联合进行了劳动力市场和培训需要评估。这一活动主要是与联合国儿童基金会共同进行的,但也有世界银行多国复员和重返社会方案(MDRP)、国际移民组织、国际红十字会(ICRC)和国际非政府组织的参与。不论是在七个目标国家中的国家层面上,还是借助终止使用儿童兵联盟、受武装冲突影响的儿童(CAAC)工作队以及机构间复员方案(DDR)工作组的活动而在国际层面上,这都是一个机构间协调运作良好的领域。

强迫劳动和债役劳动

198. 强迫劳动与债役劳动占绝对最恶劣形式的童工劳动的三分之二多一点(570 万儿童)³²,尽管消除童工劳动国际重点计划在这一领域没有许多专门的部门计划,但通过一些有时限计划和通过大部分反贩运项目,部分地覆盖了目标群体。在尼泊尔有专门的项目帮助该国西部地区塔鲁土著民族中农业债役劳动包身工(kamaiya)制和巴基斯坦砖窑中的受害者。在比如儿童家政劳动中的奴役要素,是消除童工劳动国际重点计划研究项目在从操作经验得出的证据上正在研究的主题。在巴基斯坦发现有债役儿童家政劳动的存在。采矿和采石业是另一个发现有强迫和债役劳动状况的部门。现正通过增加与根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》制定的计划(特别是‘反强迫劳动的特别行动计划’)进行合作,开发这一领域的工作。

³² 见国际劳工组织:《每个儿童都是重要的》,此前已引用,第25页。

非法活动

199. 消除童工劳动国际重点计划的早期关于街道儿童的项目,主要涉及在第182号公约中所涵盖的“使用、招收或提供儿童从事非法活动,特别是生产和贩卖毒品”现象;2002年消除童工劳动国际重点计划在东南亚进行了行动研究,以更好地理解儿童在非法毒品的生产、贩卖和流通中的作用。这些研究被用作干预模型的基础,一个地区项目已开发出试行干预措施,这些措施显示,这一特别形式童工劳动中的暴力性质和程度、再加上目标群体严重的药物滥用要求我们采用专门的方法。³³在巴西也正在制定类似的方法。

200. 在中欧和东欧(CEE),许多为劳动剥削目的被贩运的儿童,很典型的结果是从事某种形式的街道非法活动,包括小偷小摸、乞讨和拉皮条。迄今为止,在该地区,被用于非法活动中的儿童是一种最恶劣形式童工劳动受害者的观念,尚未被主流化于未成年人司法体系中。由于在反对使用、招收或提供儿童从事非法活动、特别是生产和贩卖毒品的立法的改善方面所报告的活动极少,这当然是一个在未来需给予更多关注的领域,而且与其他机构特别是联合国儿童基金会的合作空间很大。

童工劳动的监测:一个概念的演变

201. 童工劳动监测(CLM)在过去几年中发生了演变,它与国家童工劳动立法的执行密切相连。作为国际劳工组织反童工劳动工作的一部分,已设计、实施和测试了多种多样的童工劳动监测措施。

202. 童工劳动监测从制造业(孟加拉国和巴基斯坦)扩展到其他经济部门中,例如渔业(印度尼西亚和菲律宾)和农业(中美洲和多米尼加共和国),到现在已扩展到了消除童工劳动国际重

³³ C. Vanaspong:《在毒品的生产、销售和贩运中对儿童的使用:在印度尼西亚、菲律宾和泰国开发的干预模型》(日内瓦,国际劳工组织,2004年)。

专栏 2.6

联合王国从事非法毒品交易的儿童

由伦敦国王学院的一个刑事学家和毒品专家小组进行的一项为期 20 个月的深层研究发现：

- 12 岁的儿童出售毒品；
- 更多的年轻人正成为毒贩的跑腿和眼线；
- 许多人逃课为顾客供货；
- 许多人是由一个近亲引入这一非法交易中的，因为他们认为其年龄使他们较不易被抓到；
- 根据国王学院犯罪政策研究所主任霍夫(Hough)教授的研究，英国城市某些衰败地区的十几岁儿童，因为极想进入毒品交易之中，他们自愿无偿劳动以获得一个立脚点。

资料来源：D. Cambell：“大揭秘：英国的儿童毒品跑腿人网络”，载于《观察家》，2005 年 10 月 16 日。

点计划干预的所有领域之中，包括比如中欧和东欧的非正规和非法部门。童工劳动监测更于近期整合于有时限计划的设计之中。

一个循序渐进的过程

203. 在具体实践中，童工劳动监测包括对童工的辨认、服务介绍、保护和预防措施，这需要开发一个协调的多部门监测与服务介绍流程，其目的是覆盖居住在一个特定地理区域的所有儿童。其主要活动包括定期做重复直接观察以辨认童工，并确定他们面对的风险，给这些儿童介绍各种服务、对他们已被撤出加以核实，并对他们进行后续跟踪以确保他们有了令人满意的出路。

初期模式

204. 较早的童工劳动监测倡议，是为了回应国际上对某些特定出口产业施加的压力而制定的，其主要目标是对工作场所的监测。这有两个为人所熟知的例子：始于 1995 年的孟加拉国服装业项目³⁴和始于 1997 年的巴基斯坦锡亚尔科特(Sialkot)足球业项目。这些项目设计了专门的监测程序和工具，监测由专业和熟练

的工作场所监测小组来执行。这些最初经验凸显了在监测开始之时，展开社会保护活动为从劳动中撤出的儿童提供可靠出路的重要性。在中美洲咖啡和农业项目中，更充分地发展了“社区式监测”这一概念。使用教师等当地灵通人士、并采用提高认识的方法进行行动动员，这些项目已开始展示出非传统行为方参与童工劳动监测的能力。

从以产业为重心到以儿童为重心

205. 这些及其他童工劳动监测倡议推动了‘童工劳动监测’这一概念近年来发生的演变。随着儿童从劳动中撤出并对其提供了社会保护服务，工作重心已从对产业的监测转向了对儿童的监测；从将儿童从劳动中“撤出”转向了包括对童工的辨认、服务介绍、核实和后续跟踪在内的协调行动以确保向从劳动中撤出的儿童提供满意的出路；从监测特定的目标部门到采用地区式方法监测某一特定地理区域内的各种各样的童工劳动。

206. 根据监测是在正规还是非正规经济中进行，童工劳动监测的方法有所不同。

207. 在正规经济中，例如制造业中，童工劳动很可能通过正规的劳动监察机制加以监测。童工劳动监测常常是通过多部门监测小组进行的，在监测小组中除了劳动监察员还有社会工作者、教育者，有时还有非政府组织和社区成员，各司其职、各有目标。这些多部门伙伴关

³⁴1996 年 12 月设计的监测和核实系统得到了这样的赞誉：它有效地去除并预防了服装业的童工劳动并因而拯救了该产业。见国际劳工组织/联合国儿童基金会：《1995-2001 年孟加拉国服装业中的童工劳动问题：联合国儿童基金会和国际劳工组织对孟加拉国服装部门项目评估研究的综述》(达卡，2004 年 8 月)，第 10-11 页。

系常常得以形成制度化，对于一般的劳动监察工作是一个宝贵的补充资源。

208. 在非正规经济和其他领域中(贩运中转点、在家工作、有时包括农业)，童工劳动监测使用了各方伙伴，例如民间社会组织和非政府组织，重点主要放在预防和提高对童工劳动恶果的认识。这种社区式监测常在农村和那些不可能实际将儿童从工作点撤出的童工劳动部门中(儿童与其家庭在小农场、小矿场或渔船上生活的情况正是如此)进行。童工劳动监测的任务是，通过社会动员、培训和提供工具、并将监测活动与地方政府和官方执行系统相联系以便有效地使用童工劳动信息等方式，使社区参与到童工劳动的监测工作中来。这一工作主要包括改变态度而不是执法。

主流化努力

209. 通过政府实施和基础服务结构(譬如负责劳动、社会福利和教育的官员联手应对童工劳动)，童工劳动监测的主流化程度越来越大。这些努力得到了正式承认，并嵌入政府结构之中，且得到了地方立法或行政条例的支持，给童工劳动监测提供了合法性和权责。

210. 主流化的一个很好的实例是柬埔寨的制盐、渔业和橡胶品部门中的童工劳动监测。国家级伙伴包括社会事务、劳动、职业培训和青年康复部，以及全国童工劳动问题次委员会。这对确保童工劳动问题主流化于国家计划之中起到了帮助作用并导致发布部级指令消除这些部门的童工劳动。

211. 社区式童工劳动监测也是上文提到的最先于 2003 年在英语非洲国家开始的预防、撤出和康复商业性农业中从事有危害工作儿童的地区计划(Comagri)倡议的一个特点。汲取的一些主要教训包括需要提供连续的培训和能力建设、协调、合作以及利害攸关者的承诺、良好的数据分析、规模化与主流化。

212. 这样，童工劳动监测这一概念就从以部门为目标、以工作场所为中心的干预措施演变到以更具整体性和全面性的方法对待童工劳动问题。在专门的项目之外，童工劳动监测还被用作一个媒介，维持和继续进行对儿童工的辨认和服务介绍工作。在主流化于地方政府的日常工作中之后，童工劳动监测给童工劳动带来了一个常设应对机制，全社会所有为消除童工劳动作努力的人士都可加以利用。

知识管理：创造一个学习型文化

213. 如上所述，知识的创造、传播和使用是国际劳工组织的一个基本方法。消除童工劳动国际重点计划的战略是基于这样一个基础之上的：创造和传播相关知识让不同受众来使用，将知识与实际应用相衔接，并且在计划内部创造一个“学习型文化”。在过去四年间，消除童工劳动国际重点计划已开发出包括资产、基础设施和传播在内的知识管理能力。

知识资产

214. 某些资产，例如调查数据，已在上文的一个章节中讨论过了。在汲取实地计划经验方面，已在项目和主题层面对消除童工劳动国际重点计划作了全面评估。2002-2004 年间，总共进行了 87 项评估，包括在创收战略、捡垃圾儿童、小矿和采石场童工以及教育与技能培训方面的四项主题评估。与联合国儿童基金会一起对孟加拉国的服装业童工劳动项目进行了评估研究，并于 2004 年 8 月发表了一篇综述文章。³⁵ 还出版并传播了其他高层次的评估研究，以突出汲取的教训和良好作法。影响力评估方法论，例如跟踪基线调查法和追踪研究法，重点放在记录消除童工劳动国际重点计划支助的干预措施对儿童及其家庭产生的长期影响。

³⁵ 国际劳工组织/联合国儿童基金会：《孟加拉国服装业中的童工劳动问题》，此前已引用。

专栏 2.7

促进劳动监察员的作用

劳动监察员在反对童工劳动工作中可起到关键作用。这一点在 1999 年 9 月在日内瓦召开的劳动监察与童工劳动专家会议上、而且 2001 年在哈拉雷召开的关于劳动监察在反童工劳动斗争中作用的非洲地区三方专家会议上得到了确认。作为回应，国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划把工作重点放在提高劳动监察员收集信息、辨别和评估工作风险和与其他机构协调的能力。为此目的，国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划编制了各种材料，例如，劳动监察员手册(2002 年)、培训手册(2005 年)、和一套技术数据表(2005 年)，目的是帮助劳动监察员解决各种具体的童工劳动情形。此外，在诸如 2003 年在保加利亚召开的国际劳工组织/国际劳动监察协会共同主办的关于整合劳动监察：职能、有效性和培训会议和 2005 年在卢森堡举行的国际劳工组织/欧盟关于一体化劳动监察体系的区域间会议等各种技术论坛上，国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划促进了劳动监察员在反童工劳动工作中的作用。2005 年 9 月在新德里召开的第二届关于童工劳动与教育的儿童世界大会上，70 名儿童与会者，在使劳动监察制度更加贴近、更能回应包括管理不善、腐败和暴力恐吓等在内的童工关注方面，介绍了自己的见解和经验。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划/安全工作国际重点计划/国际劳动监察协会(IALI)：《反对童工劳动：劳动监察员手册》(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)。

良好作法与干预模型

215. 消除童工劳动国际重点计划还针对主题领域制定了许多指南和工具，还制定了辨别、记录和交流反童工劳动良好作法的通用方法。³⁶ 消除童工劳动国际重点计划大部分项目都有良好作法内容，目标是找出受援国内和在次地区项目中找出整个次地区的良好作法并加以传播。还实施了几个仅以找出、分享和使用的良好作法为重心的项目。通过表明使用‘理解儿童的劳动’项目支助其推广良好作法工作的潜力，消除童工劳动国际重点计划在该地区的技术可信度得以加强。为教育和贩运等领域建立了专门的干预模型，这些模型所依据的是良好作法与知识资产，并带来了详细的模型方法、方法论和工具供受援国和消除童工劳动国际重点计划使用。

支持着知识库的信息系统

216. 自 1999 年以来，消除童工劳动国际重点计划实施了一个计划数据库项目，并建了一个网站

支持其包括宣传活动和知识分享在内的活动。自 2002 年以来，对网站和数据库使用了一个一体化方法，重点是支持对知识的直接分享。数据库有关于项目、合作伙伴(机构和关键人士等)与成果(文件和其他材料)方面的信息，并可作为信息资源中心存储地供公众和内部使用，也可作为一个管理工具供消除童工劳动国际重点计划和国际劳工组织各方使用。几项审议和评估表明了信息的潜在价值和加强这一系统的必要性，包括增添更多关键知识资产，例如工作文件和有关如何处理特别类型童工劳动的资源库。由于对国际劳工组织整个信息系统——而消除童工劳动国际重点计划数据库就寓于其中——的大量需求信息访问可能会受到现有基础设施的妨碍。消除童工劳动国际重点计划信息系统的开发与国际劳工组织整个可比系统相吻合而且在事实上超前于它，因此可有助于促进对国际劳工组织更大范围知识管理的开发——这是从消除童工劳动国际重点计划向国际劳工组织其他部门产生溢出效应的一个良好事例。

³⁶ 这是“理解儿童的劳动”(UCW)项目的成果。亦见消除童工劳动国际重点计划：《有时限计划行动规划指南》，此前已引用，指南手册四。

专栏 2.8

追踪研究

2003 年以来，作为影响力评估框架的一部分，消除童工劳动国际重点计划设计了一个追踪研究方法论，它可被用来测量在直接受益者生活中发生的、而且在干预措施结束一段时间后(两年以上)依然存在的长期变化。最初的方法论在六个国家中进行试点，覆盖了 2000 多个抽样受益人，实际对 900 多个儿童作了追踪研究。干预措施覆盖了多个部门：

- 在土耳其安卡拉从事劳动的街道儿童；
- 厄瓜多尔的采矿业；
- 印度尼西亚的渔业和制鞋业；
- 乌干达的儿童家政工；
- 在坦桑尼亚联合共和国五个村庄实施的一体化计划；
- 斯里兰卡的贩运问题。

评估对儿童产生的影响力方面包括教育状况、就业、经济状况、健康和娱乐以及态度。例如，在厄瓜多尔，12 岁以下儿童入学率从项目实施之前时期的 67.6% 显著增加到了项目期间的 80%，目前已达到了 100%。大多数 12 岁以下儿童没有从事劳动(81.3%)。在印度尼西亚，以义务教育作为主要活动的情况有所加强。在乌干达，31.5% 的追踪受益家庭报告说经济条件有了改善。在坦桑尼亚联合共和国，报告的童工劳动下降是由于乡政府官员、非政府组织和宗教团体提高了人们的认识。

收集了大量的信息，对其作进一步的分析应能使我们目标群体的生活转变以及政策和制度发展对儿童和家庭的影响增加了解。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划。

在整个国际劳工组织体面劳动议程中实现主流化

体面劳动作为一个全球目标

217. 自 1999 年以来，国际劳工组织开发了三个相互联系、为其中期优先事项提供着导向的概念。它们是：

- 体面劳动议程作为发展和社会包容的工具；
- 为男女提供生产性就业作为脱贫的主要渠道；
- 实现公平的全球化作为全球稳定和提高生活水平的来源。³⁷

218. 使体面劳动成为一个全球目标有助于导引国际劳工组织的内外工作。在内部，它提供了一个确保国际劳工组织工作具有一致性和连贯性的共同框架。在外部，它导引着国际劳工组

织与更广泛的多边及国家发展与权利议程建立纽带。

219. 消除童工劳动对实现这些共同目标可做出重要贡献，因此继续将这一问题主流化于本组织工作之中具关键意义。为促进更大程度的一体化作出了许多尝试，但仍需更多努力。

220. 例如，上文提到的对消除童工劳动国际重点计划的评估发现，“在国际劳工组织其它部门的政策事务和在国际劳工组织的全球倡议中对消除童工劳动的提及甚少，包括在这一主题似乎很相关的那些领域中”。³⁸ 评估小组找不到雇主和工人活动局(ACT/EMP 和 ACTRAV)在童工劳动方面的活动清单，雇主和工人组织的倡议也没有一个全球概览。³⁹

221. 消除童工劳动国际重点计划承认需要加大合作，并按照其战略重点的转移采取了重大步骤加强这一合作。这些步骤的性质及其不断扩

³⁷ 国际劳工组织：《战略政策框架(2006-09)：使体面劳动成为全球目标》，理事会文件 GB.291/PFA/9，日内瓦，2004 年 11 月，第 10 段。

³⁸ 国际劳工组织：《评估》，此前已引用，第 107 页。

³⁹ 同上，第 39 页。

展的范围，在近期的消除童工劳动国际重点计划执行报告中作了全面介绍。⁴⁰ 几个良好作法事例可在此加以强调。基于联合实施和评估经验，消除童工劳动国际重点计划和通过发展小型企业促进就业重点计划(IFP/SEED)在 2004 年制定了关于如何使用企业发展战略消除童工劳动的指南。与社会融资计划(EMP/SFP)长期以来的合作产生了关于在童工劳动计划中使用社会融资工具的指南。在有危害的童工劳动方面，与工作安全与卫生和环境国际重点计划(SafeWork)和部门活动司(SECTOR)有着持续的合作，特别是按在上文审议的采矿和采石业中达成的协议进行的合作。在教育方面，消除童工劳动国际重点计划还与技能、知识和就业能力重点计划(IFP/Skills)合作为 14-17 岁年龄组开发了一个全面的技能培训计划。此外，有将近 20 个资金雄厚的有时限计划处于实施之中，消除童工劳动国际重点计划有经验、有潜力为体面劳动国别计划作出贡献并为之整合。一个例子是，如何使用诸如战略计划影响力框架等有时限计划工具在体面劳动计划中设定优先事项。

222. 在国际劳工组织之外，评估发现，由国际劳工组织主持的关于减贫战略文件的联合国发展集团(UNDG)机构间工作组的报告，以及提交给联合国开发计划署(UNDP)和世界银行在这一领域代表的后续指导意见，并未包含对童工劳动的专门提及。⁴¹ 国际劳工组织的减贫战略新手册将童工劳动作为人类发展、特别是全民教育的一部分考虑在内。⁴² 此外，消除童工劳动国际重点计划和联合国开发计划署日益加强合作，以制定儿童保护的协作方法。

⁴⁰ 例见消除童工劳动国际重点计划：《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动》，此前已引用，第 22-24 页，2005 年。

⁴¹ 国际劳工组织：《评估》，此前已引用，第 108 页。

⁴² 国际劳工组织：《体面劳动和减贫战略(PRS)：国际劳工组织职员和三方成员的参考手册》(日内瓦，2005 年)，第 2:33-2:38 页。

性别问题主流化

223. 促进两性平等对于实现体面劳动议程不可或缺。在实践中推进两性平等的总体战略是在国际劳工组织所有计划中加强对性别问题的主流化。

224. 在将性别问题主流化于消除童工劳动国际重点计划的各项计划和结构之中取得了重大进展，这在 2003 年的一份参与式性别审计报告中得到了很好的证明。⁴³ 报告突出了一些良好作法，⁴⁴ 包括有时限计划的设计及其实施。针对儿童家政劳动制定出主要影响到女童的实质性计划，代表着一个重大的性别举措。系统地将性别分析和性别敏感数据收集法列入“关于童工劳动的统计和信息监控计划”的调查方法论和计划与操作手册之中，也是将性别问题融入计划之中的明证。

225. 然而，审计人员指出，工作量的压力分散了以性别视角对所有成果和活动进行有效监测的工作。外部伙伴人多类杂对这方面的工作也构成一个挑战。审计人员发现，在选择伙伴的标准中，对评估其性别问题敏感度及其在实施消除童工劳动国际重点计划中融入和监测性别问题的意愿仍有改进的余地。建议该计划与考虑与其伙伴系统地分享在性别分析和规划工具方面的已得知识。

226. 通观消除童工劳动国际重点计划在童工劳动计划中处理性别问题方法的演变，可以看到，男孩和女孩在经济活动中几乎数目相等，男孩在最恶劣形式的童工劳动中人数更多。童工劳动的两性隔离形态折射着成人世界，并使女孩局限于特别难以辨别和测量的工作，特别是家务、家佣和性服务方面的工作。在辨别使所有男孩女孩入学并坚持学业的障碍方面，性

⁴³ 国际劳工组织：《童工劳动重点计划：性别审计报告，2003 年 11 月 17 至 12 月 5 日》(日内瓦，2003 年)。

⁴⁴ 亦见国际劳工组织：《良好作法：将性别主流化于反童工劳动行动之中》(日内瓦，2003 年)。

专栏 2.9

全球化世界中的童工劳动

全球化对童工劳动有何影响？答案可惜并不确定。困难首先在于，对全球化和童工劳动概念认知不同，尽管后者的定义已在国际劳工组织公约中更加正式、更为牢固地加以确立。统计证据也依然不足，特别是在童工劳动类型方面，可靠数据的不足常常迫使分析人员求助于差强人意的代理指标。此外，全球化影响童工劳动的众多渠道也带来了方法论方面的挑战。

就全球化和童工劳动或其衍生方面所作的研究数量极为有限，这种情况使其对全球化的定义仅局限于国际贸易的增加。也有几项研究是关于外国直接投资(FDI)和童工劳动的关系以及价格放开对后者带来的影响。这些研究结果大体上支持这一命题：在正当情形下，全球化进程可以带来童工劳动的下降，尽管也有某些相反的证据。例如，一项研究未发现有经验证据证明贸易敞开(全球化的一个测度)本身会增加童工劳动。在主要是以未受教育的劳动力为起点的国家中，全球化可提高未受教育工人相对于受教育工人的工资，这可能会增加童工劳动现象。相反在有相当多受过至少基础教育工人的国家中，辅以积极的社会政策，全球化可减少童工劳动现象。就自由化贸易政策的影响所作的另一项研究发现，在越南的实例中，对大米(一种出口作物)价格带来的上涨可解释 90 年代出现的童工劳动近一半的下降。

几项研究还考虑了外国直接投资(FDI)和童工劳动间的联系。大体来说，童工劳动似随外国直接投资的增加而下降，尽管缺乏可靠和可比的长期数据给分析这一现象和类似结果的可能原因带来了障碍。消除童工劳动国际重点计划的文献回顾提示我们，外国直接投资的利益主要不是通过就业的增加而是通过技术转让和工业的现代化实现的。这凸显了这样一个事实：参与全球化并从中受益的最有效方法是借助于受教育的劳动力。全球化提高了教育的回报率，而这可能是全球化与童工劳动之间联系的关键因素。

资料来源：见消除童工劳动国际重点计划：《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动》，此前已引用，第 51-52 页。

别因素起着关键的作用。对于童工劳动发生率和性质的构型，性别关系和性别角色也具关键性。例如，由于对家庭的经济生存承担着“养家糊口”的认知责任，传统的男性角色可能会使男孩局限于最不可接受形式的劳动之中。这一事例表明了一个更大的事实：性别敏感性不仅只是女孩子的事。对于谁做什么、为何做、以及何时做，不做任何假设是重要的。

国际劳工组织为争取一个公平的全球化采取的行动：世界委员会报告的后续措施

227. 全球化社会影响世界委员会的报告⁴⁵在多个场合专门提到了童工劳动。它认为童工劳动“本身是一个严重的问题,也是一个限制入学、保留学业和教育成就的一个关键因素”。⁴⁶ 它把童工劳动视为贫困的后果、而且也是延续贫

困的一个因素。然而，大多数情况下，报告对童工劳动的提及是暗示性的，例如在更广泛的国际发展议程中需要尊重核心劳工标准方面。

228. 消除童工劳动国际重点计划战略的演变，特别是营造一个消除童工劳动的扶持型环境，是符合报告主体精神的。消除童工劳动国际重点计划的战略日益将重点放在全球框架之上，譬如在第一份关于童工劳动的综合报告中强调的千年发展目标(MDGs)和减贫战略文件(PRSPs)以及全民教育(EFA)等。消除童工劳动国际重点计划建议了多种战略，包括研究、建立与青年就业的联系、将童工劳动主流化于更广泛的政策框架之中、发展全球跨部门伙伴关系和给予非洲更大的重视。⁴⁷ 这些在第三部分作了更详细的论述。

⁴⁵ 国际劳工组织：《公平的全球化：为所有人创造机会》，全球化社会影响世界委员会的报告(日内瓦，2004年)。

⁴⁶ 同上，第 274 段。

⁴⁷ 见消除童工劳动国际重点计划：《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动》，此前已引用，第 51-55 页。

总 结

229. 综合报告为总结工作提供了重要机会。批评性反思对于我们从经验中汲取正确的教训具关键意义。过去四年中，本组织在其消除童工劳动的努力中迈出了多大步伐？取得了许多骄人的成绩。国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划继续得到捐助群体的支持，并走在世界范围的反童工劳动运动的最前线。已提供给成员国新的框架和技术工具。对研究和数据收集做出了重要的贡献，特别是首次作出了全球趋势判断。在取得这

些重大成绩的同时还存在着重大的挑战。其中主要是需要缩小技术成熟与制定必要的提交战略之间的差距，这种战略应抓住机会从多个切入点动员各方人士消除童工劳动。此外，计划在更大程度上为各国所有，在雇主组织和工会的支持下并以更加蓬勃的世界范围运动为后盾，可创造出这样一个政治环境，在其中技术工具和框架得到最大程度的使用而且反童工劳动行动被扩大至足够的规模，从而产生真正的效果。

第三部分

全球挑战

主流化

理由与要求

230. 现在人们普遍认识到，有针对性地采取干预行动使童工撤出、康复并重新融入社会，对特定儿童群体能起到作用；而且这些行动中许多可以扩大、也必须扩大。然而，要在国家规模上有效地消除童工劳动，只有当各国能减少这一问题中的贫困方面的内容、而且同时采取一系列其他措施减少排斥和歧视，才具可行性。这一认识本质上基于以下三个前提：

- 问题规模之大，使一个政府间组织或其他大型的外部行为方的干预措施无济于事；¹
- 消除童工劳动与发展问题的其他各层面之间的密切联系；以及
- 预防优于治疗的原则。

231. 幸运的是，许多国家的发展努力正被疏导至各种补充框架之中，譬如千年发展目标(MDGs)、减贫战略文件(PRSPs)进程、全民教育(EFA)倡议、国际劳工组织的体面劳动议程，以及非洲独有的非洲发展新伙伴关系(NEPAD)等。由于其重点各不相同——促进亲贫发展战略、扩

¹ 根据消除童工劳动国际重点计划的估算(见上文)，迄今计划所及童工人数大体在五百万，而全世界童工总数近 2 亿 8 千万人。

展教育机会、以及将社会保护扩展至最脆弱群体等方面，这种框架可作为反童工劳动的理想媒介：它们立足童工劳动的结构成因并找出了替代出路。本章节的主题是，将童工劳动关注主流化，把它作为提高问题的可见度和确保更大影响力的主要战略。

232. 主流化工作的重心明显应在国家一级(主流化的定义见专栏 3.1)。正是在这一级制定着影响童工劳动的主要政策、作出有关资源分配的决策、并评估反童工劳动行动的最后效果。国际社会的主要作用是为国家当局的主流化工作提供协助。但主流化在国际一级也可富有成果，而且，也确实十分关键：它可采取反童工劳动世界运动的形式，作为营造一个有利环境的部分努力，以使国家和地方一级的行动更为有效。

233. 主流化要求在多条战线上采取行动，我们可将其方便地归入以下四大标题：(i)改进知识库，(ii)倡导宣传，(iii)能力建设，以及(iv)政策制定和协调。²

² 本小节参考了 H. Tabatabai：“将反童工劳动行动主流化于发展和减贫战略之中”，载于消除童工劳动国际重点计划：《有时限计划的行动规划手册》，第 IV-1 号文件(日内瓦，国际劳工组织，2003 年)，该文件的论述更加详尽。

专栏 3.1

何为主流化？

大体上说，“主流化”一词指的是为影响对消除童工劳动有重大意义的进程、政策和计划所作的协同努力。在某些方面，它可被看成类似于多年来有所演变并取得了相当大成功的性别主流化概念。我们把联合国经社理事会(ECOSOC)对性别主流化的官方定义稍加改动，可将童工劳动主流化更正式地定义为：

- 就任何领域和所有级别的任何计划采取的行动（包括立法、政策或计划）对童工或有成为童工风险的儿童的影响进行评价的过程；
- 这是一种战略，目的是使人们对童工劳动的关注成为制定、实施、监测和评价一切政治、经济和社会领域内政策和规划时的一个组成部分，以便减少童工劳动(特别是最恶劣形式的童工劳动)的供给与需求；而且
- 其最终目标是尽快实现完全消除童工劳动的一个过程。

资料来源：H. Tabatabai：“将反童工劳动行动主流化于发展和减贫战略之中”，载于消除童工劳动国际重点计划：《有时限计划的行动规划手册》，第IV-1号文件(日内瓦，国际劳工组织，2003年)。

改进知识库

234. 童工劳动问题的经验证据、以及对它与发展问题其他层面联系之分析，对于帮助我们更好地讨论主流化工作、拓宽将童工劳动关注纳入政策制定之中的支持面、以及促进这一整合等工作具有关键意义。但尽管消除童工劳动国际重点计划一直在积极增加覆盖，这种证据在全球一级仍开发不足。

235. 童工劳动统计数据相对匮乏的主要原因是，在过去它所得到的优先重视程度偏低。如要使消除童工劳动成为主流化程度更高的发展目标，就要吸引必要的资源填补这一缺口。这种情形已在某种程度上出现。一些国家已自行进行了童工劳动调查，在大多数情况下这种调查是在国际劳工组织或其他国际组织的协助下进行的。为童工劳动分析提供相关信息的多种其他类型的调查也在进行之中，譬如联合国儿童基金会的多指标群组调查(MICS)和世界银行生活水平测量研究(LSMS)等。而且，在多数情况下这些调查产生的数据集都可在网上获得，以鼓励对其加以利用和作进一步的分析。但这类调查的数目仍很有限，而且没有几个国家进行过一次以上的调查以便评估随着时间而发生的变化。

236. 在分析工作方面，第一要务应是突出童工劳动和政策过程(童工劳动应整合于其中)的主要目标之间的联系，这种联系常常是双向的。这些目标当然包括减贫，但也包括开发人力资源、普及初等教育、经济增长、劳动生产率、工资政策、收入分配、人口增长和动态、以及改善国家在海外的形象等更无形的目标。此类工作的结果不仅可改善童工劳动方面的知识，还可作为一个有力的方法对政策制定者做说服工作，使之认识到对童工劳动更加关注具有极大的重要性。

237. 分析工作的另一个重要优先点应是，从童工劳动的立场，评估拟议的主要政策措施对童工劳动的影响以及使这些影响更具正面意义的方法。例如，在减贫战略方面，饶有兴趣的分析问题有：拟议战略是否能接近童工劳动家庭，通过提供更多的生产性就业和创收机会减轻其收入拮据？有没有以任何方式把这些家庭视为优先目标？对教育体系的任何拟议改革能保证包括童工在内的所有儿童都享有负担得起的优质教育的机会吗？有没有考虑采取适当的经济激励措施并将其列入预算，以鼓励父母送子女上学并完成学业？拟议战略与现有童工劳动立法、政策和计划兼容吗？与现有的干预措施(譬如消除最恶劣形式的童工劳动有时限计划)之间有无任何协调，而且它们是否相互补充？

238. 谁应承担知识创造和知识传播工作的问题十分重要。理想情况是，在每个国家中都有一个童工劳动知识网络。可惜在大多数国家中尚不是如此。许多发展中国家都存在有实力的研究机构，它们对我们更好地理解社会经济现象作出了巨大贡献，但童工劳动问题并不常在其议程之上。

倡导宣传

239. 童工劳动问题在国家和国际一级的政策过程中可见度不高，这一点并不足为奇。穷人的声音最微弱，他们在一个不友好的政治环境中采取社会行动的能力也很有限。³ 倡导宣传工作因此是不可缺少的工具，有许多切入点可提高童工劳动关注的可见度。

240. 需要继续提高对童工劳动、对其本质和程度、对其决定因素、对它与贫困和劳动力市场、教育、经济和社会影响、人口结构和动态的联系、及其可成为长期经济发展潜在障碍并使之延迟的认识。也有必要把消除童工劳动作为一个明确的发展目标和作为减贫战略的一部分来促进。此外，越来越突出的童工劳动关注已创造出一种环境，在其中培育反童工劳动的支持面比以往容易得多。需要利用目前的势头在尚不存在的地方打造此种支持面，并在已存在的地方巩固之，通过积极参加现有的参与式进程(例如，减贫战略文件、联合国发展援助框架等)的方式，与最相关的民间社会团体构建联盟。

能力建设

241. 需要加强童工劳动各利害关系方、特别是国际劳工组织三方成员和非政府组织的技术、组织和管理能力，办法是通过更新其技术专长并以推动它们相互结盟的方式。制定国家发展与减贫战略并把童工劳动关注纳入其中，涉及

到许多技术问题，但本质上它们是一些政治过程，通过这些过程，相互竞争的目标、方法和利益得到解决，然后，国家的优先事项得以确定。不享有足够强的赞同方支持的目标和方法在国家议程中得到的优先重视程度必然不高。童工劳动问题在发展议程上优先重视程度不高的一个原因是，迄今在很大程度上要么缺乏此种赞同方，要么他们的力量很薄弱，在国家和国际一级都是如此。在政府内部，负责童工劳动问题的部委在政治上常常是最薄弱的，因此在技术上也是同样情形。与此相类似，国际发展框架(譬如千年发展目标 and 减贫战略文件等)对童工劳动关注未给予充分注意。⁴

政策的制定与协调

242. 全面的反童工劳动行动涉及到多种政策、计划和项目，因而也涉及到公私部门中众多的利害攸关者。这对政策的制定和对各种国家与非国家行为方进行有效的协调构成了重大挑战。

243. 如果全面的国家童工劳动政策和行动计划已经存在，主流化工作就会得到极大推动。第 138 号公约第 1 款要求批约成员国“执行一项国家政策，以保证有效地废除童工劳动”。所附的第 146 号建议书第一条对制定此种政策提供了指导，它特别指出，“应该给予以下工作高度优先地位：在国家发展政策和计划中对儿童和青年人的需要进行规划并予以满足，并逐步扩展必要的相互关联措施，为儿童和青年人的身心发展提供尽可能好的条件。”

244. 迄今为止，还没有几个国家将这一要求表述为一个明确、连贯和全面的国家童工劳动政策。随着越来越多的国家批准了第 138 号公约

³ 见 G.Wood：“留于安全中、留于贫困中：‘浮士德式交易’”，载于《世界发展杂志》(牛津)，第 31 卷，第 3 期(2003 年 3 月)，第 456 页。

⁴ 例见 K. HeideI：《减贫战略文件—对(劳动)儿童的权利视而不见？临时减贫战略文件对童工劳动的认知：一个问题的概要和带注释的某些材料汇编》(海德堡：儿童紧急救助与工作场所经济学，2004 年三月刊)。

(对提交给实施公约与建议书专家委员会的报告进行的分析表明了这一点)，越来越多的国家开始制定国家童工劳动政策，但在相当多的国家中尚不是这种情况。⁵

千年发展目标与减贫战略文件

245. 童工劳动问题与千年发展目标中的多项目标之间的联系是直接的，而且这种联系多是双向的：减贫(第一项千年发展目标)与童工劳动之间的联系；全民教育(第二项千年发展目标)与童工劳动之间的联系。但由于歧视性作法剥夺了许多女孩获得适当教育的权利而且过量的家务还增加了她们的负担，童工劳动也含有一个两性平等层面(第三项千年发展目标)。既然艾滋病孤儿是风险最大的儿童，与艾滋病毒/艾滋病作斗争(第六项千年发展目标)对童工劳动问题也有影响；同样，全球合作促进发展(第八项千年发展目标)对童工劳动问题也有影响，它包括促进青年人的体面劳动在内(我们将在下文讨论它与童工劳动的联系)。

246. 把童工劳动纳入千年发展目标框架之中并将其作为一项具体目标或多项千年发展目标的一个指标，这应成为世界范围运动的目标，对于国际劳工组织促使体面劳动成为全球目标的努力更应该如此。它可构成在国际一级制定消除最恶劣形式的童工劳动有时限计划的基石，使之作为国家一级计划的补充。这种计划可为世界范围的反童工劳动运动注入新的活力。

247. 同时，国际社会承诺为消除最恶劣形式的童工劳动作努力，对国际劳工组织第 182 号公约前所未有的批准速度表明了这一点。该公约第一条要求批约国“立即采取有效措施，作为紧急事项禁止和消除最恶劣形式的童工劳动现象”。尽管没有设定明确的时限，这一目标应成为重中之重的意图则是很明显的。

⁵ 在制定国家童工劳动政策和行动计划方面有一个绝好的例子，请访问南非劳动部网站(<http://www.labour.gov.za>)。

减贫战略

248. 减贫战略(稍在事件之后)常被视为通向千年发展目标的路线图。后者定下了目的地，前者则为到达目的地制定了战略、政策和计划。作为进展中的工作，它们为民间社会的参与提供了重要机会。

249. 近年来许多政府都制定了减贫战略。世界银行和国际货币基金组织在各种文件中(特别是一份两卷本资源手册)为减贫战略文件的准备和评估提供了广泛指导。⁶

250. 减贫战略文件有着以减贫为总目标的国家发展计划的所有特征。实际上，在越来越多的国家中，减贫战略文件正在取代国家发展计划。虽然外部压力对此起到了不小的作用，减贫战略文件进程在许多发展中国家引起了共鸣却不容质疑。由于在经济必需措施外，减贫战略文件还强调社会关注、计划为各国所有、以及参与式方法，更不用说它所带来的资金支持，这一进程享有很大的支持度。

251. 如上文提到的，千年发展目标并未对消除童工劳动作出明确的关注，结果在减贫战略文件中也少有提及。长达 1000 多页的世界银行资源手册基本上未加提及。世界银行在 2005 年 8-9 月份作的一项审议发现，在已准备了临时或正式减贫战略文件的 70 个国家中，只有 12 个国家在一定程度上涉及了童工劳动。更让人不安的是，有着相当多童工的人口众多的国家，譬如尼日利亚、南非、印度尼西亚、菲律宾、埃及和刚果民主共和国等，在主要的减贫文件中未专门论述童工劳动问题。⁷

⁶ J. Klugman(编)：《减贫战略资源手册》(华盛顿特区，世界银行，2002 年)。

⁷ 世界银行：《去上学/去务工：在世界银行项目与政策文件中对童工劳动问题处理方式的报告》，2005 年，第 11 页。

专栏 3.2

将最恶劣形式的童工劳动问题主流化
于欧洲联盟-保加利亚社会包容联合备忘录之中

在保加利亚即将加入欧洲联盟的背景中，在该国进行的消除童工劳动国际重点计划成功进行了协商，从而把最恶劣形式的童工劳动问题纳入了欧洲联盟与保加利亚之间的社会包容联合备忘录之中。它为使消除最恶劣形式的童工劳动现象成为未来联合政策监测和审议过程的一部分并受益于欧洲社会基金打开了通道。在将消除童工劳动现象列为加入欧洲联盟进程的一部分内容方面，保加利亚帮助创立了一个重要先例。

252. 然而，部分地由于国际劳工组织的努力，画面正在改观。越来越多的国家正采取步骤将童工劳动指标纳入减贫战略的监测工作中，例如孟加拉国、乍得、洪都拉斯、巴基斯坦、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国的情况⁸；或将其纳入千年发展目标之中，例如阿尔巴尼亚的情况。中美洲地区关于主流化的近期地区报告显示，在将童工劳动问题纳入国家主要议程方面出现了一些令人鼓舞的进展。⁹ 上文引述的世界银行的同一份报告承认，在其减贫战略文件中涉及童工劳动问题的 12 个国家中，有七个国家正参与全民教育快车道倡议(FTI)，表明减贫战略文件可为在不同部门以更加连贯的方式处理童工劳动问题提供一个重要的平台。¹⁰

253. 至少在原则上，大多数减贫战略文件都包括减少童工劳动工作必需的基本要素。其中包括改革教育体系以扩展设施并提高质量，当然也包括强调减贫本身。许多减贫战略文件强调农业和农村发展，这也是很积极的进展，因为大多数童工劳动都在农村。考虑到童工面临着广泛的风险，给予卫生部门的优先地位同样令人鼓舞。不过，最为重要的是参与过程，在这种参与过程的背景中，减贫战略文件的目标和政策得以制定。这一过程为国际劳工组织三方成员对优先事项、政策制定者和各机构施加影

响提供了一个绝好的机会，在肯尼亚、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国等国家已有这样的实例。

童工劳动与全民教育

254. 目前估计有 1 亿零 4 百万儿童未接受过初等教育，其中 56% 是女孩。南亚和东亚占这些儿童的近一半，不过，如果目前趋势持续下去，到 2015 年，不在上学的儿童人数的一半以上将是非洲人。估计有 1 亿 3 千万儿童上学不规律，许多人是因为工作脱不开身。¹¹

朝全民教育方向取得的进展

255. 在迎接全民教育挑战方面的进展不是很大。1990 到 2000 年间，世界范围的小学毛入学率和净入学率都增加了两个百分点，发展中国家的增加量也是这么大。四个儿童中有一人辍学，未完成五年基础教育。在撒哈拉以南非洲地区，画面较令人鼓舞，该地区的毛入学率上升了 7 个百分点，而净入学率则增加了 3 个百分点。不过，情况参差不齐，有些国家(如马拉维、毛里塔尼亚和乌干达等)在 1995 到 2000 年间的入学率翻了一番，而其他国家则停滞不前。¹²

⁸ 同上，第 20-24 页。

⁹ 国际劳工组织：《将童工劳动关注主流化于更广泛的发展框架之中：对努力和潜力进行计划安排》(圣何塞，哥斯达黎加，2005 年 5 月)。

¹⁰ 世界银行，此前已引用，第 11 和 19 页。

¹¹ 见 G. Betcherman et al.: 《童工劳动、教育和儿童的权利》，社会保护讨论文章系列，第 0412 号(华盛顿特区，世界银行，2004 年 7 月)，第 14 页，专栏 2。

¹² 同上。

专栏 3.3

处理童工劳动和教育关注的干预措施举例

校内环境

- 从小入手，培养学习节奏
- 适宜儿童成长的学校是安全的空间，它对社区负责，使用以儿童为中心的方法，这种方法使教师对学生给予适当的关怀，使用的教程适当而且家长和社区受欢迎并参与其中
- 教师培训、待遇和地位
- 非正规教育方法作为过渡性措施
- 免费学校用餐，定期进行健康和营养检查
- 校外活动
- 工作取向计划，例如为女孩安排的谋生计划
- 为远距离和流动群体提供远程教育
- 为女孩提供饮水和卫生设施

校外环境

- 为所有儿童进行出生登记
- 取消学费
- 有目标有条件地发放现金补助
- 增加教育预算提供的资金
- 增加用于教育的国民收入水平
- 把最低就业年龄与义务教育立法相联系
- 反歧视立法，保护处于社会边缘群体的权利
- 社区式监测体系

256. 从全球来看，如果目前的趋势持续下去，那么多达 86 个国家将无法在 2015 年前实现普及初等教育的千年发展目标。¹³

257. 如上所述，人们日益认识到，实现全民教育目标的国际努力和逐步消除童工劳动现象的工作不可分割地联系在一起。从一方面看，教育(特别是提供免费的优质义务教育直至国际劳工组织第 138 号公约规定的准予就业的最低年龄)是预防童工劳动的关键要素。教育有助于为所有儿童构建一个保护性环境，而且是拓宽选择(它居于发展定义的核心地位)的不二法门。¹⁴ 反过来看，童工劳动是接受全日制教育的主要障碍之一，在部分时间用于工作的情况下，童工劳动使儿童无法完全受益于在校时间的学习。

全民教育与消除童工劳动的运动：
夜间对驶而过的两条船舶

258. 把童工劳动现象主流化于全民教育监测和促进活动中因而应该成为世界范围运动的优先

点。在国际层面为什么这么久才认识到这一相互关联并采取相应行动？答案的一个重要部分寓于每个运动的性质之中。在 90 年代，每个运动都栖身于隔绝的世界之中，朝着平行的方向移动——很象夜间对驶而过的两条船舶。¹⁵ 1997 年在阿姆斯特丹和奥斯陆举行的关于童工劳动的两次主要国际会议上，教育方面的主要行为方——联合国教科文组织和各国的教育部，代表人数有限。¹⁶ 同样，1990 年在乔木提恩(Jomtien)和 2000 年在达卡(Dakar)召开的全民教育大会均未将消除童工劳动作为一个重要的战略考量。¹⁷ 正如在本报告前文看到的，在国际政策层面这一联系直到 2002 年关于儿童工问题的联大特别会议上才正式建立起来。

259. 这种分隔的一个重要原因在于，反童工劳动运动未能找出一种可与全民教育运动成功联

¹³ 同上。

¹⁴ 见 A. Sen: 《作为自由的发展》(纽约, 诺夫(Knopf)出版社出版, 1999 年)。

¹⁵ 见 A. Fyfe: “童工劳动和教育: 政策辩论的再审视”, 载于 K. Lieten; B. White(合编): 《童工劳动: 政策选项》(阿姆斯特丹, Aksant 学术出版社, 2001 年)。

¹⁶ 阿姆斯特丹童工问题会议, 1997 年 2 月 26-27 日; 奥斯陆国际童工问题会议, 1997 年 10 月 27-30 日。

¹⁷ 世界全民教育会议, 乔木提恩, 1990 年 3 月 5-9 日; 世界教育论坛, 达卡, 2000 年 4 月 26-28 日。

手的语言与战略。教育界不愿承担它认为是额外的责任。反童工劳动世界范围运动需要做的是，说服主流教育界，使之认识到，童工劳动关注构成其关注的必然组成部分。而且对入学、保留学业和教育成就的关注要求解决制约家庭和劳动儿童的校内外因素。专栏 3.3 概括了需在每个领域内考虑的干预类型。扶持型和保护性环境应成为全民教育运动参考框架的有机部分。因此未来几年国际劳工组织需对此给予更优先的地位。

立法缺口

260. 大约有 85% 的发展中国家有义务教育法，但有 25 个国家没有此种立法。此外，至少有 33 个国家未规定就业最低年龄。许多国家未能使离校年龄和最低就业年龄符合国际劳工组织标准——这是国际劳工组织自 1921 年以来一直呼吁的事。¹⁸ 虽然批准国际劳工组织标准之后带来了进展，然而，除其它问题外，仍存在着很大的不足，这一问题在那些学校数目远远跟不上儿童人数的国家中更为严重，尽管这些国家对此有法律要求。

歧视的影响

261. 大多数失学儿童生活在无出生登记制度的国家之中。¹⁹ 出生登记是所有儿童的一项基本权利。没有身份，儿童社会被排除于入学机会和其他公民权利之外。有 37 个左右的国家拒绝给难民、国内流离失所者或无出生证等无公民身份的人享受教育局的权利。土著和部落儿童以及其他少数民族陷入童工劳动的风险很大而且得不到受教育的机会。²⁰ 因而，进行反歧视立法并采取积极措施与各种形式的歧视作斗争对抵制教育机会

排除现象十分关键。残疾是歧视的另一种重要原因。有残疾儿童失学率比全部人口高出 10 倍。²¹ 大多数国家的入学统计告诉我们的是在校学生人数，而不是应在校人数。

女孩的教育

262. 把女孩的教育放在优先地位很重要。由于性别原因和贫困原因，女孩常常面临着双重风险。大多数失学儿童是女孩——大约有 6 千 5 百万多。为解决这一不平衡问题，联合国儿童基金会要求各国树立“无女孩失学”的社会风气。此外，有许多干预措施可为女孩上学提供便利，例如，单独的饮水和卫生设施、课程编制和招聘更多的女教师等。²² 消除童工劳动国际重点计划在预防绝对最恶劣形式的童工劳动（譬如贩运和不对称地多由女孩从事的儿童家政劳动）方面的工作充分使用教育手段作为预防性措施。从根据第 138 和 182 号公约要求收到的报告中可清楚地看出，各国通常并未针对女童采取特别的保护行动（见第一部分的图 1.5）。

搞全民教育是否承担得起？

263. 费用和资金问题对实现全民教育至关重要。虽然自联合国建立以来，享有教育权一直是人权的一个重要内容，应免费提供教育的最初立场却渐行渐远。经验显示，在公共支出下降并偏离免费和义务教育之时，几乎总会有入学机会和质量的下降，这不可避免地影响到女孩、少数民族、其他边缘化群体和穷人。这对于政策的影响是明显的。教育是一项人权和一项公益。小学各种学杂费都必须立即取消。在采取这一行动的国家，例如在布隆迪、肯尼亚、马拉维和乌干达，入学率都有大幅上升。²³ 总体来

¹⁸ A. Melchiorre: 《在几岁? ……有在校儿童被雇佣、婚配和带上法庭吗?》, (教育权项目, 2004 年), 第 4-7 页。调查的 158 个国家中仅有 45 个将离校年龄与最低就业年龄同步化。

¹⁹ K. Tomasevski: 《拒绝给予的教育: 产生的成本与补救方法》(伦敦, Zed Books 出版社, 2003 年), 第 127 页。

²⁰ 见 P. B. Larsen: 《土著和部落儿童: 对童工劳动与教育挑战的评估》(日内瓦, 国际劳工组织, 2003 年)。

²¹ Betcherman, 此前已引用, 第 17 页。

²² 联合国儿童基金会: 《2004 年世界儿童状况》(纽约, 2003 年), 第 74-78 页。

²³ 取消用户费需进行认真规划并提供公共或私人资金来源以补偿收入损失, 特别是学校的损失, 否则可能造成班主任或教师强收变相费用, 还可能同时出现班级人数太多和缺少师资的情况, 影响教学质量, 抵消掉入学率上升带来的好处。

专栏 3.4

鼓励上学的最低收入倡议

贫困是全世界数百万学龄儿童无法上学的最重要原因之一。最近几年，几个拉美国家仿效巴西“助学金”(BolsaEscola)计划的先例，制定了与受益家庭子女上学挂钩的最低收入支助计划。尽管在引入计划的许多城市中采用了各种不同的形式，这些计划越来越受到欢迎，并引起世界其他地区的兴趣。多项评估显示，此类计划(国际劳工组织和联合国贸发会议称之为鼓励上学的最低收入计划)有助于人力资源开发、短期和长期的减贫、消除童工劳动、以及向某些最穷困和最脆弱人群提供一个潜在的安全网等工作。

鼓励上学的最低收入计划仅着眼于问题的需求方；如果没有足够的教育设施吸纳对教育增长的需求，这些计划就不会发生效力。尤其对于最不发达国家来说，实施所需资金可能也高得无法承受，除非有外部资源支持。现在还没有足够的证据表明它们会对童工劳动问题产生积极的影响。不应孤立地看待这些计划，也不宜把它们看作可单独操作的解决贫困和教育问题的方案，而应该在现有的发展与消除贫困战略背景之中看待这些计划。

资料来源：国际劳工组织/联合国贸发会议《鼓励上学的最低收入(MISA)倡议》，将以上学为条件的最低收入计划向非洲最不发达国家扩展的可取性与可行性顾问小组的报告》(日内瓦，2001年5月)。

说，各国应将 6%的国民生产总值用于教育，²⁴并向初等教育倾斜，但应对中等和高等教育适当投资。事实上，撒哈拉以南非洲地区大多数国家和亚洲许多成就不高国家在教育方面的开支不到国民生产总值的 4%。²⁵

264. 由世界银行牵头于 2002 年启动的全民教育快车道倡议(FTI)，旨在向最初的 18 个国家(11 个在非洲)提供资源支持，这些国家有着可行的政策，并且对结果接受明确的问责。

质量是重要的

265. 最低劣形式的教育永远也不会是解决最恶劣形式的童工劳动的办法。儿童有权利获得优质教育。此外，来自印度的证据告诉我们，绝大多数父母重视教育而且很有能力判别所提供

教育质量的高低。²⁶ 如果有质量尚可接受、上学免费而离家不远的学校，特别是如果有午餐等激励措施的话，父母就会送子女上学。此外，穷人越来越多地参与教育，也会带来改善质量的更大压力，这证明量与质是携手并进的。

266. 在此反思一下过去 10 年中非正规教育(NFE)的扩张，特别是把它作为一个反童工劳动工具，是重要的。如果设计与实施得当，非正规教育可作为为劳动儿童从劳动返回正规教育提供过渡的一个重要手段。不过，太常见的是，非正规教育成为二等儿童的次等教育，而最坏的情况是，它成为正规教育体系的一个平行竞争对手。现在需要对非正规教育作彻底的评价，以判断是否在把它作为童工劳动对策时做过了头。如果学校合乎“有利于儿童成长的学校”理念，它们就会对儿童有吸引力并能得到父母和社区的支持。我们不应忘记教师也有工作中的权利而且也是提高质量的关键——必须聆听他们的声音，教师组织在全民教育和消除童工劳动工作中可发挥重要的作用。低薪和

²⁴ 这是国际劳工组织的政策立场。见国际劳工组织：“会议记录：二十一世纪的终身学习联合会议—教育人员的角色变迁”，日内瓦，2000年4月10-14日，载于理事会文件 GB279/STM/3/2，第 279 届会议，日内瓦，2000 年 11 月，第 33 页。

²⁵ 见《全民教育 2005 年全球监测报告：全民教育：不可回避的质量要求》(巴黎，联合国教科文组织，2004 年)，表 14。

²⁶ 例见 J. Dreze ; A. Sen :《印度：发展与参与》(新德里，牛津大学出版社，2002 年)，第 154 和 158 页。

拖欠工资以及上岗和在职培训不足等问题必须在这一背景中加以处理。教师的地位和待遇必须根据国际劳工组织/联合国教科文组织 1966 年《关于教师地位的建议书》予以提高。

艾滋病/艾滋病

正在改变我们的童工劳动观

267. 艾滋病/艾滋病这一流行病所产生的影响正在改变我们对童工劳动挑战和实现全民教育目标的想法。日益增加的经验提示我们，坚持强调全民教育是可使孤儿和其他受艾滋病/艾滋病危害的儿童得到更多益处的一种战略。在一个艾滋病/艾滋病为虐的世界中，教育越来越被视为这一疾病的“社会预防针”。提高女孩受教育的机会更能减少她们罹患艾滋病/艾滋病的风险。²⁷ 虽然这一流行性疾病的威胁和挑战是一个严峻的事实，它也可成为加速学校和教育体制变革的催化剂。艾滋病/艾滋病带来的紧迫感也可推动人们把学校改造成更加有效的预防性和保护性机构。

近期调查

268. 消除童工劳动国际重点计划在 2001-2002 年委托对南非、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦进行的一系列快速评估，连同综合报告，于 2002-2003 年间面世。次年消除童工劳动国际重点计划又委托对乌干达作了快速评估，并于 2004 年公布。某些结果证实，受艾滋病严重影响的儿童更可能身陷最恶劣形式的童工劳动之中。例如，对赞比亚的研究得出结论说，这一流行性疾病使童工劳动大军多增加了 23-30%。²⁸

²⁷ S. Gregson; H. Waddel; S. Chandiwana: “撒哈拉以南非洲地区的学校教育和艾滋病病毒控制：从意见不一走向和谐一致？”，《国际发展杂志》(曼彻斯特)，第 13 卷，第 4 期 (2001 年 5 月)，第 467-485 页。

²⁸ A. Mushingeh et al.: 《赞比亚的艾滋病/艾滋病与童工劳动：对卢萨卡、铜带省和北部省份的快速评估》，消除童工劳动国际重点计划第 5 号文件(日内瓦，国际劳工组织，2003 年)，第 23 页。

269. 消除童工劳动国际重点计划还委托审议了从南非、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的政策和计划中汲取的良好作法和经验教训。为进一步传播研究结果和各种良好作法，并赢得人们对政策和计划的支持，国际劳工组织于 2003 年 5 月在赞比亚卢萨卡主持了一个关于艾滋病/艾滋病对撒哈拉以南非洲地区童工劳动的影响问题的次地区三方讲习班，还在坦桑尼亚联合共和国和赞比亚举办了国家讲习班。次地区讲习班产生了一份“参与者战略文件”，国际劳工组织及其伙伴将它作为该领域的政策文件。这一战略列出了六项目标：

- 通过增加家庭内、社区内和教育机构内的沟通流量，增加人们对艾滋病/艾滋病引致的童工劳动问题、和对与预防相关事项的认识与理解。
- 社区和基于信仰的组织以及基层协会都动员了起来，以确保应对措施能得以维持并提高人们的认识。
- 媒体在发挥关键作用。
- 国际劳工组织的三方成员，与消除童工劳动国际重点计划及其伙伴协调行动，针对艾滋病孤儿和童工劳动采取一致措施并动员资源。
- 有时限计划把艾滋病/艾滋病关注纳为主流。
- 鼓励在国家和国际研究机构中对艾滋病/艾滋病问题的研究。²⁹

启动试点项目

270. 作为开发这一早期工作的一种方法，国际劳工组织启动了一个大型项目，将艾滋病/艾滋病关注主流化于乌干达和赞比亚以及正在实

²⁹ 见 B. Rau: 《与撒哈拉以南非洲地区的童工劳动现象和艾滋病/艾滋病作斗争：为找出良好作法对南非、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的政策、计划和项目进行的审议》，消除童工劳动国际重点计划第 1 号文件(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)。

专栏 3.5

新出现的针对艾滋病毒/艾滋病和童工劳动问题的干预模型

- 在政策层面与童工劳动问题国家指导委员会和包括劳动部、卫生部、教育部和国家艾滋病委员会在内的所有相关方举行磋商会议。
- 提高社区领导人、雇主和工人组织以及媒体对这一流行性疾病与童工劳动之间的关系，以及对需要将这一问题主流化作为各级别应对措施一部分的认识。
- 在挑选的社区内建立艾滋病毒/艾滋病地方委员会，协调对受影响和受感染儿童的应对措施。
- 与当地社区合作实施小型社会保护计划，包括为严重受影响家庭的子女提供奖学金。
- 加强并拓展机构能力，譬如职业培训机构、康复中心和为孤儿及其他受影响儿童服务的其他机构的能力。
- 为严重受影响儿童、特别是为性产业中的女孩和男孩提供心理社会服务。
- 为退出童工劳动的女孩和男孩提供职业培训。

施有有时限计划的其他非洲国家的童工劳动政策和计划之中。在目前为乌干达和赞比亚行动计划作筹备的工作中，基本的理念是建立社区式干预模型并推动工具、政策建议和良好作法的主流化，以对付艾滋病毒/艾滋病和童工劳动问题。期望在为期三年的项目完成之后，在反童工劳动工作中享有国际劳工组织支助的其他撒哈拉以南非洲地区国家也能从项目成果中受益。

271. 还有一些作为补充的干预模型，它们是在其他计划工具内实施主流化战略的组成部分，比如南非和坦桑尼亚的有时限计划支持项目、以赞比亚为据点在撒哈拉以南非洲地区多个国家实施的能力建设计划(CBP)、在非洲和拉美实施的反对针对儿童的商业性剥削和儿童家政劳动计划，以及在非洲实施的反对贩运儿童地区项目和商业化农业项目。艾滋病毒/艾滋病关注还正被主流化于 INDUS 项目之中，以与印度的最恶劣形式的童工劳动作斗争。

青年就业

272. 青年就业在千年发展目标中占有重要地位，它是第八项目标(“为谋发展而发展全球伙伴关系”)下的第 16 项具体目标，它敦促与发展中国家合作，设计和实施战略，为青年人创造体面的生产性就业机会。童工劳动与青年就

业间的联系因而构成主流化童工劳动关注的又一重要渠道。

273. 青年就业与童工劳动间的联系也表明了采用生命周期方法(找出人们易受穷困和剥削的关键人生阶段)的重要性。只有所有人从童年到老年都有同等机会才能实现体面劳动。因而确保在一个阶段面临的不利处境和歧视不延续到后来阶段、而且及早向女孩和男孩赋权，使他们能向人生后来阶段顺利过渡，并最终进入劳动力市场非常重要。如果儿童在从事劳动而不是在学校上学，他们成年后面对的限制更大，获得体面劳动的机会更小。³⁰

274. 现在全世界有 10 亿多 15-24 岁的青年人，占全球总人口的 18%。青年人和儿童加起来占世界总人口的近一半，而且 85%的世界青年人口生活在发展中国家。

275. 近年来人们对童工劳动和青年就业问题的兴趣有了实质性增加，关于这两个问题的文献也迅速积累起来。不过，在审视两者间的关系方面做出的努力较少，特别是在童工劳动对未来就业有何影响方面。例如，对前童工在青年

³⁰ 国际劳工组织：《选好起点：青年人的体面劳动》，“青年就业：前方的路”三方会议背景文件，日内瓦，2004 年 10 月 13-15 日，第 40 页。

和成人阶段在劳动力市场上的经历，几乎没有任何经验性的研究。

276. 一个饶有兴趣的重要问题是，童工劳动是否可成为青年期就业问题的先兆。在总体水平上，可以说，童工劳动的存在本身剥夺了青年人某些工作机会，如果儿童停止工作的话，他们本可以得到这些机会。儿童所从事的可能主要是一些对青年人无特别吸引力的非熟练工种。但将他们从劳动力市场中撤出会减少劳动力供给，而且可以想见，能产生动力带来生产技术的改善、熟练和半熟练工作的增加、劳动生产率的提高、以及工资的增加，从而使青年人在某种程度上受益。

277. 对于童工本身来说，童工劳动的负面影响在他们长大后更为严重。因为妨碍儿童获得年轻成人在劳动力市场上竞争所需要的教育和技能，童工劳动常会加剧青年就业的问题。这种抑制效应有多大则是一个相对没有什么证据的经验性问题。

278. 还需要保证那些从童工劳动中撤出的儿童拥有适当的技能以便在适当的年龄进入劳动力市场。只进行消除童工劳动的工作而不同时保证替代出路能为他们提供所需教育和获取技能的机会从而提高青年人的“就业能力”，³¹这样做显然是不够的。实际上，缺少能提供这种出路的机构是童工劳动为何有时被视为获取所需经验和技能以改善个人在劳动力市场前景的唯一途径的一个原因。如果孤立地解决每个问

³¹ 就业能力(Employability)要求我们在教育和培训方面投资并改善这种投资的影响力，它是“四 E”(四个以字母 E 开头的词语——译者)之一，也许对于我们的讨论来说是最重要的一个 E，联合国秘书长的青年就业网(YEN)高级别小组建议把它作为所有国家青年就业行动计划中的首要任务来抓。其他三个 E 是青年男女的平等机会(Equal Opportunities)、创业精神(Entrepreneurship)、和就业创造(Employment creation)。这四个 E 中，就业能力问题与童工劳动问题的关联最直接。这一关系有两个主要方面：随着儿童成长为青年人，童工劳动在以何种方式减损其就业能力；以及从童工劳动中撤出的儿童需要开发其就业能力的问题。

题，那么减轻童工劳动、青年失业和就业不足等问题的努力就不大可能成功。

279. 以上讨论涉及到几个主题领域，对这些领域需要作进一步的研究，以加深我们对童工劳动和青年就业之间关系的理解。

280. 首先是改善我们对童工劳动可怎样加剧青年失业和就业不足的问题的了解。这一领域内的研究也会帮助我们开发需进行测试、改进和复制的工具与行动计划。主要缺口是缺乏适当的可使我们对有关动态作经验调查的典型调查数据。但对现有的调查资料(特别是对类似巴西等国家的情况)进行到位的分析仍有不少可成就的空间。

281. 第二，教育和培训是把童工劳动与青年就业连在一起的主要渠道。它们作为童工劳动替代出路有多大的吸引力，对于消除童工劳动的工作以及为他们将来长大后成功进入劳动力市场作准备的工作都有重要意义。有三个领域需要进一步开展工作：基础扫盲、非正规教育和技能培养与学徒教育。

282. 第三，我们关注的目标群体——儿童和青年，在年龄段上有部分重叠。³²“年轻人”或 15-18 岁的“儿童”，根据国际劳工组织公约，只要不参与最恶劣形式的童工劳动(如奴役、不法活动等通常为非法的活动)或其他有危害形式(例如采矿业和建筑行业等)的劳动，就可自由地参加工作。从劳动环境中清除有危害因素(例如通过设备调整或缩减工时的方式)，或为青少年从被禁止的劳动形式转到无危害职业中提供便利的举措，可通过将童工转变为就业青年的方式实现这两个姊妹目标。

283. 第四，童工劳动问题和青年失业问题的并存可说是一个残酷的讽刺。一来，对某些类型劳动的需求是由不应参加劳动的儿童满足的；二来，青年人的部分劳动供给未被利用或利用

³² 国际文书通常以提及年龄的方式界定童年和青年：18 岁以下者为儿童，15 岁和 24 岁之间为青年。

不足。很可能在某些情形中对儿童劳动的需求无法由失业青年满足。在农活或担水劈柴等活计中依靠自己的子女帮忙的农村家庭可能不会到别处找人帮忙。此外，也可以认为，儿童在家庭外从事的某些劳动原则上可由青年人(和成年人)替代完成。如要有效地消除童工劳动，这些劳动也必须由他们来完成。需要做的是探索可使劳动力市场更好运行的可能性，把对劳动的需求从儿童身边引开并将之引向青年。也有必要作细致的研究，找出可替代目前使用童工劳动作法的经济上可行的方案，例如对生产流程的技术与组织改进。

284. 联合国秘书长在 2002 年建立了一个青年就业网(YEN)，作为他对实现千年发展目标做贡献的部分努力，其核心伙伴是联合国、国际劳工组织和世界银行。青年就业网的主要目标之一是协助各国制定联合国大会两项决议所敦促

的国家青年就业行动计划。在青年就业网“牵头国家”中这一进程发展最快。国家行动计划为将童工劳动关注主流化于一个不仅最贴切、而且在许多国家中以及在国际上都享有极大政治支持的政策框架之中提供了一个良机。例如，在青年就业岗位稀缺、许多儿童从事某些最恶劣形式的童工劳动的阿尔巴尼亚，2005 年 4 月启动了一项联合国联合青年计划。该计划的伙伴包括国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金(UNFPA)和联合国驻地协调员(UNRC)。

285. 在 2005 年，国际劳工组织通过了一个行动计划，使用拓展知识、倡导宣传和技术援助三个支柱的方法为青年铺平通向体面劳动之路。该计划主张利用消除童工劳动国际重点计划的经验。³³

³³ 《关于青年就业的决议》，国际劳工大会，第 93 届会议，2005 年，第 42 和 44 段。

童工劳动与非洲的未来

危困中的非洲

286. 如在第一部分所指出的，撒哈拉以南非洲地区参与经济活动儿童的比例是目前各地区最高的，达到26%。

287. 原因不难发现。生活在撒哈拉以南非洲地区的大约六分之一的人口长期贫困，而且这一贫困一直在恶化——预计贫困人口将从1999年的3亿1千5百万会上升到2015年的4亿零4百万。非洲是唯一一个贫困人口比例在增加的洲。因而，非洲在实现千年发展目标方面远未进入跑道。

288. 然而，该地区的48个国家情况多样，画面不是千篇一律地暗淡无光。2003年，撒哈拉以南非洲地区的24个国家经济增长率达5%或以上。在教育方面，画面让人感到稍多一些的鼓舞，小学入学率在1990和2000年间增加了38%。在马拉维、毛里塔尼亚和乌干达，1995和2000年入学率翻了一番。但4千7百万非洲儿童依然失学，在上小学的儿童中，仅三分之一的儿童完成学业。

289. 大幅度的人口增长加剧了使所有儿童入学并使之远离童工劳动的负担。³⁴ 撒哈拉以南非洲地区的人口在1980和2002年间猛增80%。以非洲的人口增长率，人口每25年都会翻番。而且其人口年轻，44%在15岁以下。

290. 在这一画面上还得添加历史上最为严重的传染病之一。非洲占世界人口的七分之一，但占携带/罹患艾滋病毒/艾滋病全部人口的三分之二。这一流行性疾病的一个后果是2003年非洲有4千3百万孤儿。到2010年，这一人数将达到5千万。这对于童工劳动的影响是十分严峻的。

³⁴ 一般地说，童工劳动与人口增长之间的关系受到人们的注意不多。

非洲的机遇时刻

291. 每个危机中都蕴含着机会。横跨于非洲过去之重负和未来之希望之间，2005年³⁵一场前所未有的国际运动把非洲大陆的困境置于世人关注的中心和最前端。国际机构、政府、工会、非政府组织、教会团体和知名人士都把2005年视为一个重大突破之年——在政策框架和援助水平上都上了一个台阶。

292. 2005年7月为讨论布莱尔首相的非洲委员会建议在格莱尼格尔(Glencagles)召开的G8峰会成为世人关注的焦点。委员会在其450页的报告中涉猎广泛，既列出了非洲面临的挑战，又就如何支持为减贫目的必需进行的变革提出了明确的建议。然而，尽管该报告的建议与以全面的方法处理童工劳动问题的作法相吻合，它对童工劳动问题却没有多少提及。³⁶

确定2005年G8峰会后续行动的切入点

293. 作为报告的后续行动的一部分，研究一下2005年7月在G8峰会上通过的议程对非洲反童工劳动行动的可能影响是适当的。³⁷ 这种研究有两个重要的目的。首先，它是将童工劳动问题明确纳入非洲委员会行动议程之中的第一步。第二，在就其他主要政策倡议对童工劳动所产生的影响进行评估方面，它有助于建立一个先例。

294. 有不少可能的切入点，可帮助我们战略地把童工劳动问题置于G8一致议程的后续行动之中。首先，很明显，既然非洲是唯一一个不在实现任何千年发展目标轨道上的大洲，它将继续成为G8的关注焦点。所需要的是可作为迈向自我维持型增长转折点的一整套相辅相成

³⁵ 不过，承认2004年在瓦加杜古举行的非洲联盟就业与减贫特别首脑会议的作用也很重要。

³⁶ 见非洲委员会：《我们共同的利益：非洲委员会的报告》(伦敦，2005年)。

³⁷ 见《格莱尼格尔公报》，2005年7月。

的行动。该战略的一个重要组成部分是在教育上的投资，以确保所有儿童都有机会享有和完成优质的免费义务教育。2015年前在非洲实现这一目标意味着，如在本报告第二部分中所指出的，将童工劳动作为实现全民教育目标的一个主要障碍加以解决。同样，在非洲实现无艾滋病一代人的目标要求我们认识到这一传染性疾病与童工劳动之间的相互关系。在认识到农业对大多数非洲人来说是最重要的经济部门的同时，我们对采取一整套全面行动以提高农业生产率的支持必须把消除童工劳动包括在内。这应与对公平贸易商品的增长市场的支持工作和与定于2006年举行的多哈回合下的全球贸易讨论联系在一起。最后，对青年就业的支持，包括提供切合劳动力市场需要的职业培训，为童工劳动关注提供了另外一个切入点。

295. 现在政策环境确实更加有利于采取有效行动与非洲的童工劳动现象作斗争。在第一部分已提到，绝大部分非洲国家已批准国际劳工组织第138和182号公约。在非洲伙伴审议机制(APRM)下，24个非洲国家现已签字同意由其伙伴对其进展进行审议。非盟和非洲发展新伙伴关系都是促进减贫和人权的积极架构。³⁸ 所有这些进展对处理非洲童工劳动问题的根本原因打开了一个机会之窗。

消除童工劳动国际重点计划的作用

296. 消除童工劳动国际重点计划在非洲面对的计划方面的挑战包括以下方面：从家庭到政策制定的各个级别，人们对童工劳动问题的认识不足；缺乏可行的替代童工劳动的发展措施，特别是教育和职业培训措施；需考虑譬如艾滋病毒/艾滋病和粮食危机等某些危机性质的特殊情况，和那些鼓励童工劳动的传统作法；以及在实施伙伴一级的能力不足，它造成实施延迟和行政问题。

³⁸ 亦见《非洲人权和人民权利宪章》及其议定书。

297. 消除童工劳动国际重点计划战略的演变，部分地是对其服务需求增加的反应——更多的国家致力于履行两个童工劳动公约要求的义务。预计在未来几年这一趋势将持续存在，而且在非洲成员国中还会加强。这一前景给我们提出了这样一个问题：如何加强消除童工劳动国际重点计划现有战略，以采取更有效的行动并产生更大的效果？消除童工劳动国际重点计划的比较优势不是仅在于它能为解决该问题所带来的资源量，而在于它所发出的讯息之威力和其三方成员与其他伙伴之力。对消除童工劳动国际重点计划有效性的最恰当测量，与其说是它通过其直接干预措施所能惠及的儿童数目，不如说是其倡导宣传努力的广度与力度；与其说是它所能动员的资源规模，不如说是其可在国家和国际层面影响对更多资源的配置方式使其更有利于实现消除童工劳动目标的能力。然而，要使这一讯息可信而有力，不仅要有社会正义这一道德律令的支持，还要在童工劳动问题方面有一个坚实而快速增长的知识库的支持，以及发挥促进作用、提供政策咨询和打造更坚实的伙伴关系之能力的支持。

298. 因而，消除童工劳动国际重点计划在非洲工作的多个领域都应得到大力加强。这些领域有：

- **童工劳动知识库。** 需要有统计资料、深层分析和实用工具，为政策制定提供资讯并监测跨时进展。过去几年中已打下了不小的基础，童工劳动方面大量调查数据的积累所起到的作用也不小。仅国家范围的调查现在就有60多项，覆盖着大约40个非洲国家，大多数是在消除童工劳动国际重点计划、联合国儿童基金会和世界银行的支助下进行的。它们构成用于分析目的的特别丰富的一手资料，但对资料的利用迄今仍很肤浅。特别重要的是，需要在譬如减贫战略文件等框架中为监测目的制定出童工劳动的简单指标及其相关变量。需做出重大努力，通过与非洲的研究机构和网

络、特别是与社会伙伴的研究单位加大合作以填补知识缺口。为此目的，要使消除童工劳动国际重点计划成为童工劳动知识与政策咨询方面的顶尖国际优秀中心、并成为拓展非洲研究能力的一个积极的支持源泉，就要大力加强国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划自身的政策研究能力和伙伴关系。

- **国家童工劳动政策。**全面的反童工劳动行动涉及到多种多样的政策、计划和项目，因而牵涉到公私部门中的众多利害关系者。这对于政策制定和在不同行为方之间进行有效协调构成了重大挑战。要是全面的国家童工劳动政策和行动计划已经存在，那么，反童工劳动行动就会得到很大帮助。不幸的是，迄今很少有非洲国家已经制定了这种政策框架，尽管有几个国家正朝这一方向迈进。一个重要内容是界定各参与方的角色并落实他们履行各自角色的承诺。在该领域一个可行倡议可以是一个地区性计划，以将现有经验综合到国家童工劳动政策的制定与实施之中，并提炼汲取的经验从而用于广泛的传播和培训等目的。非洲研究所可在这种倡议中发挥领导作用。
- **将童工劳动关注主流化。**消除童工劳动国际重点计划未来行动的一个主要焦点是促进将童工劳动关注主流化于发展和减贫战略、特别是减贫战略文件以及譬如教育、农业和农村发展等部门政策之中。这涉及到改进知识库、倡导宣传、能力建设、以及政策制定和协调等领域中的多种不同活动。有时限计划在加强这一趋势方面正起着越来越重要的作用，但它们仅覆盖着为数不多的国家。如上文所提到的，消除童工劳动国际重点计划面临的挑战是设计各种方法以便与更多的同样致力于消除童工劳动但需要支助的各方人士建立联系。这要求不同于直接干预和有时限计划的创新

形式，为主流化努力提供战略协助。这包括，童工劳动利害关系方大为扩展的网络、为提供政策咨询服务和培训动员资源、以及加强与诸如联合国开发计划署、世界银行和国际货币基金等其他国际组织的合作，不仅是在国家一级而且在总部一级。

- **教育与童工劳动。**普及初等教育(UPE)本身是一个重要的目标，而且是消除童工劳动战略的一个关键支柱。主要制约通常是缺乏足够的资源，特别是在最不发达国家(LDCs)中。证据似乎显示，即使是在非洲最不发达国家的背景下，普及初等教育也是一个完全可行的命题，正如国际劳工组织和联合国贸发会议在一项联合研究中所论证的。³⁹ 此种性质的研究对于倡导宣传很可能产生很大效果，消除童工劳动国际重点计划的研究成果《投资于每一个儿童》⁴⁰ 最近所受到的欢迎证明了这一点。在童工劳动和教育领域进行的活动也会在其他领域中加强，特别是倡导在全民教育倡议中优先对待童工和危困儿童、改善教育质量、技能开发和过渡教育。童工劳动关注主流化的一个特别有希望的领域是学校供餐计划，这些计划正在非洲扩展。
- **行动能力。**能力限制是制定和实施反童工劳动政策与计划的主要制约。最薄弱环节可能在技术和组织方面。这些方面需要得到加强，特别是为社会伙伴，包括各级政府和其他主要利害关系者。然而，需要找出方法大力拓展消除童工劳动国际重点计划在非洲的能力建设作用。

³⁹ 国际劳工组织/联合国贸发会议：《鼓励上学的最低收入(MISA)倡议》，此前已引用。

⁴⁰ 消除童工劳动国际重点计划：《投资于每个儿童：对消除童工劳动的成本与收益的经济学研究》(日内瓦，国际劳工组织，2004年)。

加强世界范围的运动

一个主要行动支柱

299. 消除童工劳动、特别是最恶劣形式童工劳动的大部分压力来自于国际社会，而不是来自于国内。⁴¹ 关于该主题的第一份综合报告确认了一个世界范围运动的出现，它极大地改变了景观：经数十年普遍否认之后人们承认了童工劳动问题的存在。这一势头日增的世界范围运动十年前开始发轫，此时，一群代表劳工运动的团体和更广泛的人权群体对不公平的全球化做出反应，把童工劳动问题推到了国际议程之上，并给予这一问题前所未有的关注。

300. 促进世界范围的运动是国际劳工组织废除童工劳动战略中的首要战略之一。消除童工劳动国际重点计划多年来的经验证实，地方和国家一级的行动需要得到譬如国际金融机构等主要全球行为方的强化和支持。概括地说，假如消除童工劳动国际重点计划开发的工具是一个旨在为穷人创造空间使其能按自身意志行事的一个有意识的政治过程的一部分，那么，本可以取得更多成就。在这方面，通过社会对话，工会和雇主组织可为在国家和地方一级打造团结和承诺做出贡献。总起来说，相对于技术工具的开发来说，未给予世界范围运动多大注意。

对世界范围运动的定义

301. 在消除童工劳动国际重点计划委托撰写的一份报告中对世界范围运动作了清晰的定义和系统的探讨。在这份报告中，世界范围运动被定义为专注于并投身于消除童工劳动现象的个人、团体、组织和政府的松散组合。⁴² 不过，

⁴¹ 各国议会联盟/国际劳工组织：《消除最恶劣形式的童工劳动：国际劳工组织第 182 号公约的实用指南》，议员手册第 3-2002 号(日内瓦，2002 年)，第 59 页。

⁴² 消除童工劳动国际重点计划：《世界范围反童工劳动运动：已取得的进展和未来的行动》(即将出版)。

世界范围运动这一概念逐渐用来指称为国家和地方行动提供扶持型环境的国际一级行动。⁴³

全球行动者不断增加

302. 过去 10 年中世界范围运动的特点是不同类型的行为方日益增加。国际劳工组织是世界范围运动的集合人。联合国系统内的其他组织已越来越活跃，特别是联合国儿童基金会、联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国开发计划署和世界银行。主要双边机构提供了资源和政治支持，以确保童工劳动问题的重要性在国际上得到促进并鼓励机构间加大合作。这得到了民间社会积极活动的补充，它采取了消费者运动等新形式并试图动员劳动儿童本身。媒体与学术界都对童工劳动问题国际重要性的上升作出了反应，并对其巩固起到了帮助作用。

303. 1999 年第 182 号公约的通过是世界范围运动的一个分水岭。新公约为本组织提供了活力，也提供了一种力量，使不断多元化的世界范围运动聚拢于明确的优先重点周围。国际劳工组织，通过其标准和消除童工劳动国际重点计划提供的研究与技术支持，成为世界范围运动的先锋。

雇 主

304. 在国际劳工组织的直接伙伴方面，雇主组织的垂直一体化代表结构使企业可从地方到全球相互连接。这为世界范围运动提供了一项重要的资源。在 90 年代，雇主组织对在反童工劳动斗争中自身作用的重要性有了更多认识。在 1996 年的一份决议中，国际雇主组织(IOE)常务理事委员会要求其所有会员提高对童工劳动带

⁴³ 在消除童工劳动国际重点计划的第一份计划文件中列出的目标之一是，促进世界范围反童工劳动运动，以营造一个有利于为劳动儿童采取行动的国际环境。

专栏 3.6

全球伙伴关系

相当多的证据表明，消除童工劳动国际重点计划的伙伴协作与战略联盟对全球运动产生了重大影响。

消除童工劳动国际重点计划成功地吸引了范围广泛的外部伙伴，从动员劳动儿童的组织(反对使用童工全球大游行)，到联合国其他机构(联合国儿童基金会、联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处)、国际金融机构(世界银行)、地区发展银行(亚洲发展银行)、多边共同赞助的计划(联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署)、其他多边组织(欧盟委员会、国际移民组织、经合组织)、国际非政府组织(国际反奴役组织和全球教育运动联盟)、研究和艺术团体、各国议会联盟(IPU)、和多利害方倡议(制衣业、运动用品制造业、烟草种植业、和国际可可倡议)。

然而，这种范围广泛的全球协作方式也带来了不少问题。伙伴关系本身不是目的，而且需要按其提交的成果对其评估。消除童工劳动国际重点计划许多伙伴对童工劳动的看法不一。交易与维护成本必然很高而且难以长期维系。评价报告的结论认为，消除童工劳动国际重点计划需要在战略标准基础上制定一个重心更明确的方法，而且需要找到其他“标准承担人”在国际劳工组织没有什么影响力或根本没有影响力的全球政策论坛上传达童工劳动之声。例如，在把童工劳动问题列入(更不要说整合入)千年发展目标等新的全球框架和联合国改革进程之中仍有很长的路要走。

¹ 国际劳工局：《对消除童工劳动国际重点计划的评价》(日内瓦，2004年)。

来的人员、经济和社会成本的认识，并制定政策和行动计划为国际运动作贡献。

305. 决议之后，国际雇主组织在 2001 年发行了一本童工劳动问题雇主手册，在 2005 年 5 月，籍该问题的一份新的立场文件的通过，该组织重申了它对解决童工劳动问题的承诺。⁴⁴ 该文件的目的是为企业界在参与解决童工劳动问题过程中可能会面对的棘手而重要的问题提供可能的答案。一个主要挑战是绝大多数童工劳动存在于非正规经济中这一事实。在这一领域，雇主组织可与工会、非政府组织和地方社区结成伙伴关系。立场文件重申，企业界的适当角色是鼓励和加强对有关法律和政策的适用并在国家发展计划范围内行事。

306. 今年，为了给雇主提供一个更实用的工具，按照与挪威的一项协定，国际雇主组织与雇主活动局(ACT/EMP)一起为雇主开发了一个消除童工劳动工具。这一工具包为企业界提供

了如何处理童工劳动问题的实用事例，并列出了企业界在工作场所或其供应链上处理童工劳动问题中应予以考虑的挑战和注意事项。这一立场文件和新工具包为国际雇主组织提供了一个可用来重申其对消除童工劳动承诺的平台。

公司的社会责任

307. 90 年代期间，世界各地的大企业受到了压力，人们要求它们更加注意其活动对环境、对其工人的人权以及对受其活动直接或间接影响的其他人所带来的影响。公司的社会责任(CSR)运动是雇主方对这些关注的回应，而且回应的方式常常超出了它们在法律上所应承担的义务。到 90 年代末，公司的社会责任本身也成了产业，为各公司提供咨询，特别是关于其供应链方面的咨询。

308. 90 年代的趋势是朝着集中于特定部门(例如服装、运动用品、鞋类、工具、农产品、采矿业等)中的公司自我规范和自愿行为守则的方向发展。其他譬如工会和非政府组织等主要社会行为方也对公司施加了压力，以确保质量产品成为质量流程的一部分。随着自愿参加的联

⁴⁴ 国际雇主组织：《雇主的童工劳动问题手册：行动指南》(日内瓦，2001 年)和同上：《处理童工劳动问题所面对的挑战：国际雇主组织的方法》(日内瓦，2005 年)。

联合国秘书长的全球契约⁴⁵倡议于1999年的启动，联合国本身也支持了这一趋势。截至2005年5月，有2000多家公司和其他利害攸关方参加了全球契约，发展中国家的参与越来越多，这包括巴西、中国和印度。

309. 过去四年中雇主组织在发展跨部门联合中起到了关键作用，作为在国际足联的参与下与体育用品产业达成的协议的特别后续行动。这些倡议中，有些采用了联合会的形式，例如，把社会伙伴聚集一起共同从产业中清除童工劳动的有关烟草和可可的联合会。

雇主组织的能力建设：以农业为侧重点

310. 2003年5月在国际劳工组织的(国际培训中心都灵中心)举办了关于童工劳动和雇主的作用的跨地区讲习班。该讲习班使来自15个国家一级雇主组织的代表聚集一堂共同制定专门的战略和计划，与童工劳动作斗争。讲习班的一个主要建议是，反对商业化农业部门中的最恶劣形式的童工劳动的工作应成为优先重点，因为其会员很大一部分在这一部门中，而且在这一部门中有危害的童工劳动占有最大的比例。

311. 按照关于“加强雇主组织反对商业化农业部门中童工劳动现象的能力”的挪威协议，2004年雇主活动局启动了一项计划。该计划目前在八个国家中运作，即：阿塞拜疆、埃塞俄比亚、加纳、马拉维、马里、摩尔多瓦共和国、乌干达和津巴布韦。在这些国家的几个国家中，与拯救儿童联合会、联合国儿童基金会和联合国开发计划署进行了商讨，以探索可行的合作渠道。为鼓励进一步联络沟通和经验交流，乌干达雇主联合会于2004年7月为埃塞俄比亚和加纳的雇主组织代表组织了一次学习考察。举办了两个讲习班(跨地区能力建设和信息

分享)，一次是2004年11月在都灵中心，另一次是2005年11月在乌干达，把来自12个不同国家的雇主代表聚集一堂。

312. 2004-05年间，雇主组织还在阿塞拜疆和马里(制棉部门)、埃塞俄比亚(咖啡和茶园)、加纳(棕榈油和橡胶种植园)、马拉维(茶叶部门)、摩尔多瓦共和国(园艺业)、乌干达(咖啡部门)和津巴布韦(茶叶部门)进行了童工劳动调查。该计划的另一个主要成果是提高认识、实施培训计划和编制培训与宣传材料。在所有实施计划的国家中，国家一级的培训与提高认识活动把雇主组织、工会、消除童工劳动国际重点计划和其他有关利害攸关者聚集到了一起。

313. 与雇主组织携手共同消除童工劳动是一个非常恰当的战略，因为雇主组织在影响其会员企业确保没有在其厂房内使用童工方面可发挥重要作用。它们还可鼓励其会员通过采取措施确保非正规经济中的供货商和承包商也不使用童工劳动而再向前迈一步。雇主组织在国家一级进行反童工劳动游说和影响国家政策方面也起到重要作用。例如，在阿塞拜疆、马拉维、摩尔多瓦共和国和乌干达，雇主组织在媒体宣传方面十分活跃；在加纳，雇主组织参与了与议员进行的有关新的人口贩运法案的讨论。

工 会

314. 工会在世界范围运动中起着重要的、在某些方面也是独一无二的作用。正是十九世纪中叶的劳工运动首次使童工劳动成为一个国际问题。作为运动工会有良好的结构，而且作为国际劳工组织三方成员之一，工会提供了可将普通民众的关注导入国际政策制定之中的少有的几个手段之一。

315. 90年代工会运动在把童工劳动问题推向国际政策首要议程之上发挥了很大影响。劳工运动内对人权和工会权的强调，与对促进公平和社会正义的深切关注相联合，意味着工会愿

⁴⁵ 全球契约要求公司“在其影响力范围内，采纳、支持和制订在人权、劳工标准、环境和反腐败等领域内的一整套核心价值”。

专栏 3.7

乌干达：雇主着手处理农村部门中的童工劳动

乌干达雇主联合会(FUE)自 2001 年以来积极参与了反童工劳动工作。首先它通过与雇主活动局一起实施一项由挪威政府出资的项目，着手解决茶叶部门中的问题。在这一项目中，乌干达雇主联合会为全国茶叶种植园的 160 名高层管理者和 495 名中层管理者举办了提高认识和培训讲习班。它还编制了培训与宣传材料，培训了 660 名变革协助员，使之在项目逐渐结束时能在地方社区内继续这一工作。

乌干达雇主联合会还与消除童工劳动国际重点计划一起在水稻和蔗糖部门中实施了项目。这些项目的成果是，在地方社区内建立了童工劳动监测委员会；在稻米方案中通过了关于童工劳动的章程；撤出 418 名童工，由于有校园创收项目他们在学校得到了支助；以及在与蔗糖部门工人达成的集体谈判协议中列入关于童工劳动的条款。

乌干达雇主联合会目前正在与雇主活动局一起执行一个咖啡部门中的反童工劳动项目。该计划于 2004 年启动，也是由挪威协议资助的。进行的一项调查揭示出，在咖啡部门的小农和外国种植户中童工劳动发生率很高而且劳动条件也很危险。贫困被确认为童工劳动的主因，艾滋病毒/艾滋病的肆虐加剧了问题的严重性。现在正在采取行动对小农提供协助，并提高对有危害的童工劳动后果的认识。社区变革协助员得到了培训，还编制了培训与信息资料。

乌干达雇主联合会在咖啡部门中的工作也引起了大咖啡生产商的兴趣，使正规部门的新会员加入了乌干达雇主联合会。

2004 年 11 月，乌干达雇主联合会与国家工会组织(NOTU)和乌干达种植园与农业工人国家联合会(NUPAWU)签署了一份联合声明，同意在农业部门进行反对童工劳动的工作并制定联合计划。2005 年 9 月，乌干达雇主联合会和国家工会组织举办了一个由国际劳工组织支助的联合讲习班，并同意针对存在着大量有危害的童工劳动现象的渔业部门采取专门行动。

资料来源：乌干达雇主联合会。

意接受朝向以基于权利(特别是教育权)的方式处理童工劳动问题的转变。

316. 此外，工会运动的基本价值与童工劳动现象水火不容，使之成为一个可围绕它动员广泛共识并采取行动的一个问题。童工劳动问题确实可用作促进社会对话的工具也可作为发展工会主义的切入点。目标的这种同一性帮助打造了势头，使第 138 号公约被列为核心劳工标准之一，后来又在《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》中得到了弘扬，而且一项解决最恶劣形式的童工劳动的新文书也获得了通过与促进。

317. 世界劳工联合会(WCL)为批准和实施第 182 号公约启动了一个国际运动，而国际自由工会联合会(ICFTU)则于 2001 年推出了自己的活动，有青年组织参加。国际教育协会(EI)等全球工会联盟(GUFs)也是世界范围运动的积极

分子。⁴⁶ 荷兰工会联合会(FNV Mondiaal)于 2005 年 5 月召集了一个讲习班，找出了工会应对措施中的不足之处，并就工会可如何更好地把童工劳动纳入其主流活动之中集思广益、提出远景，还重申了劳工运动对反童工劳动的承诺。⁴⁷

318. 讲习班把来自全球工会联盟(GUFS)、国际自由工会联合会、国际劳工组织(工人活动局和消除童工劳动国际重点计划)、挪威工会联合会以及两个非政府组织的六名代表聚集到了一起。讲习班的目标是，找出差距并突出工会在更有效地与童工劳动作斗争中所面对的重大挑战和机会。对全球工会联盟可如何在这一过程中相互合作，以及与其他工会组织(例如荷兰工

⁴⁶ 例见国际教育协会对全球教育运动和对工会/非政府组织主办的联合活动的支持：《制止童工劳动：学校是最好的工作场所》。

⁴⁷ 见荷兰工会联合会：《讲习班的报告：全球工会联盟与童工劳动》，阿姆斯特丹，2005年5月19-20日。

专栏 3.8

中国：云南省雇主组织肩负反贩运斗争重任

昆明市私有经济协会，在消除童工劳动国际重点计划的湄公河次地区反对贩运妇女和儿童项目的支助下，作为这一工作的一部分，一直在对私人部门作动员工作。目标是增加雇主组织采取反对贩运和劳动剥削的能力。自 2005 年初，选出的优秀雇主代表和其他 800 名左右雇主代表得到了培训。此外，该协会还编写了一本关于贩运、劳动剥削和性别问题的雇主手册并通过了一个反贩运行动计划。

昆明市 74 名有影响力的雇主撰写、签署并散发了公开信，要求私企经理自我监督、遵守劳动法、采取行动反对性别歧视、并为反贩运工作做贡献，这为协会的行动增加了推动力。此外，协会还推出了街头宣传活动。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划：《消除童工劳动国际重点计划的反童工劳动行动 2004-2005：进展与未来优先点》(日内瓦，国际劳工组织，2005 年)，专栏 3。

会联合会、挪威工会联合会、国际劳工组织和国际自由工会联合会)和非政府组织合作，给予了特别的注意。讲习班审视了工会的作用和在研究、资源与能力方面存在的不足，并为未来五年的优先活动和分工提出了具体的建议。

非正规经济的挑战

319. 很明显，各级工会运动的能力不足削弱了它们发挥作为世界范围运动关键方的比较优势的能力。这部分地与资源有关，不过也有认识上的差距：未能认识到，通过自我组织、集体谈判协议和渗透非正规部门等方式实现体面劳动这一核心目的，消除童工劳动工作可给工会组织的发展带来的机会。打入非正规经济是关键的一步，这不仅因为大部分童工劳动都在非正规经济之中，而且因为它是未来会员的蓄水池。这两个挑战是连在一起的。在保加利亚，国际自由工会联合会支持的工会中心已在 2005 年 10 月举办的圆桌会议上开始着手最恶劣形式的童工劳动和非正规经济问题。在乌克兰，乌克兰矿工独立工会(NPGU)率先在 500 家未注册小矿中开展反童工劳动斗争，作为上文讨论的消除童工劳动国际重点计划行动的一部分。

工会的新机遇

320. 上文提到的工会讲习班发现了以消除童工劳动工作作为组织发展切入点的重要机遇。首先，需要保证政府和民间社会团体不将第 138 号公约剥离于第 182 号公约。工会在监测与童工劳动相

关的公司社会责任倡议的影响力方面也可发挥作用。让非正规经济中的工人参与进来并将他们组织起来，也是一件挑战与机会并存之事。

321. 在未来机会方面，学员提出了与致力于发展的大型非政府组织(譬如制止童工劳动运动)建立共同平台的可能性并找出了在全球一级协调工会活动的全新的创新机制。

322. 近期为创建无童工劳动区筹组跨部门联合的努力为社会对话提供了重要机会，并赋予工会核实这些倡议可信度的一个重要监测角色。

其它政府间组织的参与

323. 联合国其他机构有何作为？自 2002 年起，联合国儿童基金会将儿童保护作为该组织五项优先事项之一。联合国儿童基金会的 2006-2009 年整体规划对此作了重申，童工劳动在关于基础教育、两性平等的重点领域以及在儿童保护的重点领域中均有涉及。⁴⁸ 童工劳动是联合国儿童基金会儿童保护战略的一项重要内容，尤以为儿童营造一个保护性环境⁴⁹ 并

⁴⁸ 见联合国儿童基金会：《中期战略规划(MTSP)，2006-2009。投资于儿童：联合国儿童基金会对减贫与千年首脑会议议程的贡献》(纽约，2005 年 7 月 11 日)。

⁴⁹ 为儿童营造一个保护性环境涉及到许多要素，从政府的承诺到儿童享有向儿童受害者提供的康复和重新融入社会的服务权利。见各国议会联盟/联合国儿童基金会：《儿童保护：议员手册》(日内瓦，2004 年)，第 18-20 页。

专栏 3.9

工会联手反对印度安得拉邦的童工劳动

印度安得拉邦的工人组织采取的行动为我们提供了工人组织可如何携手反对童工劳动现象的有趣实例。

消除童工劳动国际重点计划安得拉邦消除童工劳动项目(APSBP)始于 2000 年, 它促使六个不同工会携手为根除童工劳动作努力, 这些工会在过去极少合作过。

2001 年, 在政府和消除童工劳动国际重点计划的支持下, 进行了一系列会议、磋商和讲习班, 之后, 产生了一个工会反童工劳动行动协作计划。筹组了安得拉邦消除童工劳动工会联合会(APFTUCL)作为该邦工会反童工劳动行动的协调机构, 由分别来自六个工会的领导人组成的小组进行管理。

每个工会集中精力在一个区实施消除童工劳动计划, 而在其他 18 个区内, 成立了区级协调委员会由工会采取联合行动。安得拉邦消除童工劳动工会联合会为区级工会的实地一级行动起着中央支持系统的作用。

重点区共占安得拉邦人口的 25%左右, 工会参与了一系列干预措施干预措施由其各自的区级童工劳动问题小组执行, 它们由区级项目管理小组管理, 每个区内都有 25 名组织者和激励者加以辅助。共同的干预措施包括:

- 挑选并培训工人, 使之成为有觉悟的一部分职工, 他们将努力消除身边的童工劳动现象并激励其他工友也这么做;
- 走访童工的家长和社区主要领导人, 向他们讲解童工劳动问题并鼓励他们把儿童从劳动中撤出并送入学校;
- 与执法机构、教育和儿童福利部门以及国家童工劳动项目的管理者建立密切联系, 可将劳动儿童向这些项目分流, 以接受教育、午餐和助学金;
- 大力执法, 特别是关于最低工资和与儿童及其福利相关的法律;
- 举行反童工劳动集会、游行和公众大会;
- 努力将劳动儿童分流到学校和其他学习体系之中。

这一计划的一个成果是工会之间以及工会与政府部门之间结成了更密切的联系。通过保证其下属机构(譬如教育和劳动执法部门以及国家童工劳动项目)给予合作, 安得拉邦政府对计划给予了一贯支持, 各级别都给予了配合响应。

工会计划的一个主要成就是在基层对民众的广泛教育。在全邦举办了游行集会, 安得拉邦消除童工劳动工会联合会制作了小册子和宣传海报, 并向各区分发。安得拉邦消除童工劳动工会联合会和消除童工劳动国际重点计划的辅助与协调作用, 以及成百上千名在整个安得拉邦的小乡镇中尽心尽力的普通工会会员的广泛参与和投入, 对于计划的成功实施起到了关键的作用。

资料来源: 消除童工劳动国际重点计划: 《走到了一起: 从对抗走向合作—工会携手反童工劳动的故事》(海得拉巴, 国际劳工组织, 2002 年)。

以教育作为反童工劳动的预防战略为重心。联合国儿童基金会还在 2002 年 5 月举行的关于儿童问题的联大特别会议上起到了促进作用。援引“把有关童工劳动的行动主流化于各国的消除贫困和发展努力之中, 特别是主流化于健康、教育、就业和社会保护等领域的政策与计划之中”⁵⁰ 这一压倒一切的必要性, 联大特别会议在国际合作努力这一更大背景内树立了童工劳动问题这一全新的工作重心。最后, 在教

育方面, 联合国儿童基金会在 2002 年被授与领导新启动的联合国女童教育倡议(UNGEI)之责。联合国教科文组织支持在实现全民教育的努力中把童工劳动问题考虑在内,⁵¹ 它还主办了在新德里(2003)、巴西利亚(2004)和北京(2005)举行的关于童工劳动、教育和贫困问题的高层圆桌会议。世界卫生组织对国际劳工组织自 2002 年 10 月以来为建立一个消除有危害的童工劳动机构间小组所作的努力给予了支

⁵⁰ 联合国大会决议 S-27/2 号: “一个适宜儿童成长的世界”, 2002 年 5 月 10 日, 第 27 届特别会议, A/RES/S-27/2 号文件, 第 39 段。

⁵¹ 见消除童工劳动国际重点计划: 《通过教育与童工劳动作斗争》(日内瓦, 2004 年), 第 4 页。

专栏 3.10

国际工会项目的演变

工人活动局将其原先于 1996 年建立的国际工会童工劳动项目改造成一个更有重心的项目——从 2002-2003 年的 47 个国家缩减为与挪威达成的新协议下的 18 个国家。此外，这些国家聚集于四个次地区之中，以利用相关的历史和文化。工人活动局项目这一更有重心、更为牢靠的方法包括“使您的农庄成为无童工劳动区”活动的推出，这一活动在南非、加纳、津巴布韦、乌干达、马拉维、莫桑比克和柬埔寨的地方一级达成了集体谈判协议并推出了政治宣示。

项目展示了反童工劳动斗争可成为有助于自由工会成长之工具的各种途径。项目在柬埔寨、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古和越南等过渡经济体中很活跃。在吉尔吉斯斯坦，工会还牵头领导了反童工劳动斗争。在加纳，与农业工人总工会(GAWU)围绕有危害的劳动和童工劳动问题进行的合作表明，可以渗透到小农耕作的非正规经济中从而收复会员失地。

在贝宁和布基纳法索，我们可以清楚地看到工人活动局的童工劳动项目在工会运动内部本身创立社会对话的能力，在这两个国家，所有的工会中心都在童工劳动问题方面携手合作。在塞内加尔，通过与消除童工劳动国际重点计划多有合作的童工劳动监测小组的活动，有更多的工会参加到反童工劳动斗争之中。

持。到 2003 年，世界卫生组织的职业卫生协作中心已把童工劳动确认为 15 个优先领域之一。2005 年，世界卫生组织制作了一份关于童工劳动的立场文件，作为支持这些日益增加的活动的工具。世界银行正式把童工劳动视为贫困顽疾最具破坏力的方面之一。自 1998 年以来，世界银行的全球童工劳动计划(GCLP)一直是该机构关于这些问题的沟通窗口。机构间研究项目“理解儿童的劳动”(UCW)以及世界银行“儿童与青年行动框架”的制定为提高参与童工劳动问题的力度提供了空间，这成为世界银行与各国政府进行政策对话的一部分。世界银行继续从经济视角加强研究与政策参与，它强调家庭决策的作用并将童工劳动的消除视为实现包括减贫在内的千年发展目标的有机组成部分。⁵² 然而，正如上文提到的世界银行报告所指出的，这一消除童工劳动的总体立场并不总是转化为国家减贫战略与国家援助战略(CASs)中的优先点。⁵³

324. 经合组织在 2000 年出版了关于国际贸易与核心劳工标准的更新了的研究，以回应经合

⁵² 见 Betcherman et al., 此前已引用。

⁵³ 世界银行：《去上学、去务工，……》，此前已引用，第 11 页。

组织部长们对审视贸易、就业和核心劳工标准之间复杂的相互作用的要求。该研究的一项成果是更详尽地审视了童工劳动与经济发展之间的联系。国际劳工组织对这一跟踪研究提供了支助，它于 2003 年面世。⁵⁴

325. 各国议会联盟 (IPU) 与国际劳工组织和联合国儿童基金会协作，在其成员国中提高对童工劳动和更一般的儿童保护问题的认识并促进各国采取行动。⁵⁵

捐助界

326. 捐助界是世界范围运动的重要扶持者。1990 年德国政府决定，要采取行动对童工劳动产生重大影响，它促成了两年后消除童工劳动国际重点计划的创建。自那时起，30 多个捐款方加入了该计划。90 年代期间，荷兰、挪威、尤其是美国对童工劳动全球议程的成形起到了帮助作用。

⁵⁴ 经合组织：《国际贸易与核心劳工标准》(巴黎，2000 年)；同上：《反童工劳动：政策审议》(巴黎，2003 年)。

⁵⁵ 见各国议会联盟/国际劳工组织：《消除最恶劣形式的童工劳动》，此前已引用；各国议会联盟/联合国儿童基金会：《对儿童的保护》，此前已引用；各国议会联盟/联合国儿童基金会：《打击对儿童的贩运》(日内瓦，2005 年)。

327. 荷兰于 2002 年 2 月 25-27 日在海牙组织了一次关于有危害的童工劳动大会，⁵⁶ 挪威外交部委托对奥斯陆会议(1997)的影响进行了评估。消除童工劳动国际重点计划的评估报告把注意力引向了在童工劳动问题方面开展的机构间合作的持续薄弱现象。⁵⁷ 然而，美国通过劳工部给予的资源支持的剧增，使消除童工劳动国际重点计划在 1999 年之后的前景为之改观，特别是该计划支助各国实施第 182 号公约的能力。

非政府组织

328. 非政府组织，包括信仰团体，继续在实地现场和关于童工劳动的国际辩论中十分活跃，许多组织专注于具体类型的虐待和剥削。人权观察等人权团体于 1996 年开始着手童工劳动问题，近年来又不断回头处理这一问题。⁵⁸

329. 促进儿童的参与是许多非政府组织(特别是拯救儿童联合会内部人士)所倡导的方法之基石。90 年代出现的紧张对立，尽管在第 182 号公约通过后有所减弱，⁵⁹ 却依然未得到解决，使许多非政府组织和国际机构常常在譬如最低年龄立法是否是一个核心工具等童工劳动辩论中站在对立面。

330. 工会和非政府组织在其中常起到核心作用的消费者运动，一直是引起国际社会对童工劳动问题注意的重要手段。在地毯织造业中的童工劳动方面，印度地毯织造业是 80 年代初这一关注的第一焦点。90 年代初，焦点转向了孟

加拉国的服装业，近年来消费者的注意力转向了其他出口部门，特别是体育用品、烟草和可可等部门。

跨部门联盟：对 1995-2005 年的回顾

331. 我们现在可以把在关于此主题的第一份综合报告中仅扼要提及的反童工劳动跨部门联合的十多年经验加以综合。

332. 随着 1995 年 7 月国际劳工组织、联合国儿童基金会与孟加拉国服装制造商与出口商协会(BGMEA)之间备忘录(MOU)的签署，第一个部门倡议在孟加拉国的服装业中开始了。这成为过去十年中最具争议性的童工劳动干预行动之一。作为对此回应的一部分，国际劳工组织和联合国儿童基金会在 2002 和 2003 年间进行了评估研究。2004 年 8 月国际劳工组织和联合国儿童基金会对主要研究结果和从其评估研究中汲取的教训作了简要的综合，并联合出版。⁶⁰

333. 服装业项目可作为一个重要的模式，其主要经验在过去十年中已在其他地方的其他出口部门中应用并推广。这种转移的第一个实例是巴基斯坦锡亚尔科特(Sialkot)的足球缝制业(1997 年)，后来又在烟草业(1999 年)和可可业(2001 年)以及小矿业(2005 年)进行了移植。在所有这些活动中，国际劳工组织发挥了显著作用。

334. 从童工劳动部门倡议中得到了哪些经验教训？首先，这些倡议多为一个行业回应政治压力而采取的措施，因而伴有仓促行动的风险。一个行业或部门，首先想到的是自保，就会使儿童冒着受剥削和虐待的更大风险：产业保护和儿童保护之间可能会有对立的紧张关系。首先，如在孟加拉国面对的危机初期阶段那样，如果采取草率解雇未成年工的形式，下岗效应就会出现，导致某些儿童陷入更恶劣的劳动条

⁵⁶ 反童工劳动大会：构建反对有危害劳动的同盟，海牙，2002 年 2 月 25 日。

⁵⁷ 见 L. Bjerkan; C. Gironde: 《反童工劳动斗争中的成就与挫折：对 1997 年 10 月 27-30 日奥斯陆童工问题会议的评估》，挪威应用社会科学研究所第 439 号报告(奥斯陆，挪威应用社会科学研究所，2004 年)。

⁵⁸ 例见人权观察：《小变化：印度丝绸工业中的债役劳动》(纽约，2003 年)。

⁵⁹ 关于拯救儿童联合会为支持实施第 182 号公约进行的试点项目请参见拯救儿童联合会：《寻找适当的工具：在实施国际劳工组织关于最恶劣形式的童工劳动的第 182 号公约中汲取的教训》(伦敦，2003 年)。

⁶⁰ 国际劳工组织/联合国儿童基金会：《1995-2001 年孟加拉国服装业中的童工劳动状况：联合国儿童基金会与国际劳工组织对孟加拉国服装部门项目的评估研究之综合报告》(达卡，2004 年 8 月)。

专栏 3.11

孟加拉国服装业项目：神话与现实

比起任何一次童工劳动干预行动，备忘录项目都更加有助于把 90 年代国际社会的注意力集中于这一问题之上。与此同时，备忘录在世界范围运动内引起了观点分歧，成为其意识形态断层线。然而，项目启动 10 年后的后续反思为我们提供了更加平衡的评价，对在类似的童工劳动紧急情况中应做什么、不做什么，人们有了更大的共识。

备忘录是如何出台的？1993 年孟加拉国的服装业，在一片可能遭受贸易制裁的恐慌氛围中，匆忙解散了成千上万名童工，也许多达 5 万名。当时很多人猜测，这些儿童中不少人被迫转入非正规经济之中，从事更有危害的劳动，包括卖淫。这种认识在世界范围运动众多人士的心目中依然根深蒂固。

国际劳工组织、联合国儿童基金会和非政府组织认为，贸然轻率的行动不符合儿童的最佳利益，但由于问题的敏感性，直到 1995 年 7 月才达成了一项协议。孟加拉国服装出口与制造商协会、国际劳工组织和联合国儿童基金会于 1995 年 7 月 4 日签署了备忘录，并得到孟加拉国政府的批准。

备忘录的目的是把儿童工从服装业中撤出，并把他们安置到教育计划之中。联合国儿童基金会牵头负责教育，国际劳工组织负责核实与监测，但这些重要构件内容直到 1996 年下半年，也即备忘录签署 18 个月后才完全运转。意大利社会伙伴支助的技能培训和小额贷款项目则于 1999 年底开始进行。

2002-2003 年，国际劳工组织和联合国儿童基金会各自对其负责的备忘录重要构件内容进行了评估。2004 年夏天，它们联合发表了一份综合性文件。这为干预行动的演变和影响提供了一个概览。

评估主要结果有，需要作出及时的反应；在将儿童撤出之前，应有一个运转的社会安全网；需要有优质的基线数据和需求评估；而且应对措施应为雇主所有以保证延续性。应该承认，在 1993 年的恐慌反应以及在落实项目重要构件内容的工作中出现的不可避免的延误的背景下，许多儿童及其家庭的状况不如从前。经济力量最终比力图保护儿童的干预措施走得更快。

2004 年 9 月在达卡举行的一个报告发布会上，国际劳工组织和联合国儿童基金会都找出了重要的经验教训，这包括需要作更好的研究、对未来可能出现的童工劳动紧急情势应有早期检测系统。

资料来源：国际劳工组织/联合国儿童基金会：《孟加拉国服装业中的童工劳动状况》，此前已引用。

件之中。第二，没有社会安全网的运作，许多儿童及其家庭就会因收入损失而经济拮据。第三，时间具关键意义。在孟加拉国案例中，该行业的动作过快，远超出了国际劳工组织和联合国儿童基金会主张的必须是有分寸、有共识的方法。然而，时间上的滞后意味着许多儿童干脆被安全网所遗漏。第四，雇主和消费者群体承诺采取有分寸的应对措施，对于避免这些并非意愿的后果和使干预措施的益处维持下去，具有关键的意义。最后，独立的监测是建立和维系倡议的可信度、使之经得起预期中的各种利益群体详细审查之关键。

335. 然而，消除童工劳动国际重点计划近年来的经验表明了致力于跨部门联合的诸多益处。它们已被证明可作为促进各国政府批准国际劳工组织有关公约的切入点，这方面的例子有西非可可和商业性农业中的反对有危害的和剥削性的童工劳动项目(WACAP)。部门倡议还为消

除童工劳动国际重点计划提供了打磨快速评估和童工劳动监测系统(CLM)等重要的研究工具之机。最后，由于其本身的性质，这些倡议为公司的社会责任和社会对话提供了媒介，而且为促进公平的全球化提供了机会。

336. 得失表的另一边是建立和维护这些多利益方倡议所带来的极高昂的交易成本：启动孟加拉国服装业项目花了两年时间，而且目标受益人的覆盖率不高。需要作更多的外部独立评估，以对跨部门联合的收益是否大过成本作出全面判断。这一分析的一个重要部分必须包括外部效应：这些倡议在多大程度上可作为进入更加主流的童工劳动情境和政策应对措施之中的桥头堡。

媒体与研究界

337. 媒体继续涉足童工劳动问题：它对第一份童工劳动综合报告、世界反童工劳动日(始于 2002 年 6 月)以及国际劳工组织成本-收益研究

专栏 3.12

消除巴基斯坦锡亚尔科特足球业中的童工劳动

1996年，工会使巴基斯坦足球业中泛滥的童工劳动昭然于世。在消除巴基斯坦锡亚尔科特地区足球业中的童工劳动工作中，国际劳工组织，经由消除童工劳动国际重点计划，自1997年以来，一直在与巴基斯坦政府、国际足联、世界体育用品企业联合会(WFSGI)、工会、制造商、拯救儿童联合会、联合国儿童基金会和非政府组织进行合作。1996年，估计有7000名儿童从事足球缝制的劳动。后来，生产从家中转移到了缝制中心，自1999年3月以来，消除童工劳动国际重点计划监测员在参与计划制造商的足球缝制中心未发现童工劳动例证。2002年5月成立了一个童工劳动独立监测协会(IMAC)，2003年3月开始作为地方监测系统运转。未参加童工劳动独立监测协会监测计划的工作场所在该产业年产量中占不到5%。此外，借助255个非正规教育中心，消除童工劳动国际重点计划及其伙伴负责对10,572名儿童提供教育，并将其中5,838名儿童主流化于正规教育系统中，还为5,408名儿童提供了健康保险。地区政府现将预算的70%左右用于教育，并通过了决议，让锡亚尔科特成为无童工劳动地区。该倡议的经验，包括国际足联制定的作为康复行动一部分的一个足球模块在内，将在巴基斯坦全国、该地区和全球进行推广。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划：《从缝制足球到上学读书：巴基斯坦足球业中的反童工劳动斗争》，2005年。

等主要研究出版物等主要活动和报告作出了响应。⁶¹ 尽管媒体常常只是作被动的反应，它对激励其他全球行为方涉足这一问题可发挥影响作用，研究群体就是一个很好的实例。对童工劳动的研究稳步增长，到2002年的过去十年中出版物猛增了三倍，亚洲是研究人员关注的重心。⁶² 除了经济学的传统优势之外，其他学科也对这一问题产生了兴趣，特别是历史和童年研究。机构间研究项目“理解儿童的劳动”(UCW)在2000年的推出鼓励了这一趋势，2002年国际劳工组织成立的现包括150名各学科研究人员的童工劳动研究网络也起到了同样的作用。

把全民教育与消除童工劳动联系起来 相互关联的全球议程

338. 近年来，在把全民教育运动与终止童工劳动运动相联接的工作中取得了真正的进展。正如本报告早先所指出的，2002年5月的联大儿童问题特别会议在其成果文件中建立了童工劳

动与发展框架之间的联系。此外，消除童工劳动国际重点计划采取了后续行动，重点放在国际一级的政策对话之上，特别是通过参与G8教育问题任务组和全民教育高层会议的方式。这些努力使G8和联合国教科文组织都把童工劳动问题视为实现全民教育的一个主要障碍。⁶³

促成成立全球任务组的高层会议

339. 作为这些努力的一部分，在联合国教科文组织的年度全民教育高层会议背景下，消除童工劳动国际重点计划与世界银行、联合国教科文组织、联合国儿童基金会和反对使用童工全球大游行等组织共同主办了一系列关于童工劳动和教育问题的圆桌会议。这些圆桌会议的首次会议取题为：“从剥削到教育：实现全民教育与消除童工劳动”，是于2003年在新德里举行的，会议产生了一项宣言，要求进一步整合这两项全球姊妹目标并成立一个机构间任务组。2004年在巴西利亚举行的第二次圆桌会议开始把注意力转向实际的合作领域，会议同意，由国际劳工组织主持2005年6月拟探讨全球任务组这一概念的一次工作组会议。在这次

⁶¹ 消除童工劳动国际重点计划：《投资于每一个儿童》，此前已引用。

⁶² 见消除童工劳动国际重点计划：《世界范围反童工劳动运动》，此前已引用。

⁶³ 见消除童工劳动国际重点计划：《通过教育反对童工劳动》，此前已引用，第4页。

专栏 3.13

劳动儿童的运动

或许近年来世界范围运动最具争议性的方面是劳动儿童与青年组织的兴起。劳动儿童进行自我组织并非新事。1899年，纽约的报童采取罢工行动，要求更多薪酬。在现代，这一现象是在20世纪70年代在秘鲁、巴西、西非和印度出现的，它源于以动员穷人为主的激进主义传统。来自于非洲、亚洲和拉美的32个国家的第一届劳动儿童和青年国际大会于1996年在印度昆达普尔(Kundapur)举行。1998年在塞内加尔的达喀尔、2004年在柏林举行了后续会议。

¹见昆达普尔十项原则宣言，载于P. Miljeteig：《与劳动儿童和青年构建伙伴关系》，社会保护讨论文稿第0021号（华盛顿特区，世界银行，2000年8月），第20页。

会议上，各机构同意甄选并传播在教育 and 童工劳动方面的良好作法，并举办政策制定与变革示范培训讲习班。良好作法简编被认为是讲习班的一项重要资源。第三次会议是于2005年11月在北京举行的，并成立了童工劳动全球任务组。作为对第三次圆桌会议的筹备工作的一部分，定下了更远的目标：把童工劳动的信息传到高层会议本身并逐步形成一项具体建议，使童工劳动目标成为全民教育监测机制的一个指标。

儿童的参与

340. 儿童应被视为世界范围运动的积极伙伴，在这一点上，人们的共识越来越大。第一份关于童工劳动的综合报告反映了这一点。最近让儿童加入成为积极的参与者的呼声多源于《儿童权利公约》和第182号公约。然而，还有许多工作要做，以确保儿童的参与不流于空洞的口号。

341. 那么，怎样更好地具体操作参与原则以避免装门面呢？正是在这一点上没有了共识。事实上，在对儿童的参与设置限制方面，社会、经济、政治和文化因素都起着重要作用。尽管参与是一个普泛概念和权利，其解释、意义和最佳实现水平却是由社会和文化决定的。

342. 许多参与战略是在童工劳动领域内演变的，这包括组建劳动儿童和青年组织的尝试，

反对使用童工全球大游行，⁶⁴ 通过教育、文艺和媒体支持儿童权利项目(SCREAM)，以及使儿童作为关键知情人参与快速评估。还有其他方的贡献。在联合国儿童基金会的《2005年世界儿童状况》中对英国发展研究所进行的“青年人生活”研究项目给予了突出地位。通过在埃塞俄比亚、印度、秘鲁和越南进行的研究，该项目试图揭示国际和国家政策与儿童的普通生活之间的关系。该项目旨在理解儿童贫困的含义，项目的参与性很强，使用了例如儿童描述其贫困、教育和童工劳动经历等方法。⁶⁵ 教育是表达和促进儿童参与的自然场所。联合国儿童基金会的同一份报告简要叙述了智利2003年通过的保证所有儿童享有12年免费教育的宪法修正案产生的影响。教师现在就童工劳动问题组织班级讨论，并帮助辨别那些学业成绩由于在校外的工作时数而受影响的儿童。⁶⁶ 拯救儿童联合会赞助了在洪都拉斯和越南等国举行的磋商，这些磋商使儿童能够对包括减贫战略文件在内的政策作出宝贵的贡献。⁶⁷

⁶⁴ 见2004年5月10-13日在佛罗伦萨举行的第一届童工劳动与教育问题儿童世界大会通过的儿童宣言；第二届童工劳动与教育问题儿童世界大会是2005年9月4-8日在新德里召开的。

⁶⁵ 联合国儿童基金会：《2005年世界儿童状况：受到威胁的童年》（纽约，2004年），第34页。

⁶⁶ 同上，第92页。

⁶⁷ 同上，第17页。

专栏 3.14

创造历史：湄公河儿童论坛

人口贩运受害者讲述的故事使政府和公众对人口贸易(特别是针对大湄公河次地区儿童和妇女的贩运)的看法发生了根本变化。但迄今为止这些被贩运儿童的故事并未使他们在所采取的干预行动种类和形式上有直接的发言权。

在人口贩运问题方面,对儿童参与并与其磋商的需要促成了2004年初“儿童的呼声”倡议的启动。由国际劳工组织和拯救儿童联合会英国分会联合赞助的“儿童的呼声”倡议,为脆弱儿童的利益作宣传倡导,使其声音得到聆听、其观点和建议得到考虑,并努力使儿童将来在大湄公河次地区(GMS)的决策桌上赢得一个常设席位。

“儿童的呼声”倡议进行的第一个主要活动是2004年8、9月间举行的一系列国家与省级儿童论坛。这些国家/省级论坛在柬埔寨、中国(云南和广西两省区的联合论坛)、老挝人民民主共和国、泰国(仅北部省份)和越南都有组织。参与这些论坛的儿童有机会交流他们对人口贩运的看法和知识,并与部长和政府高级官员讨论其建议。国家媒体也受邀向公众报道儿童的建议及其与政府官员的对话。

从这些国家论坛的每个论坛由其同伴选出了五名年轻的代表,参加2004年10月11至17日在曼谷举行的次地区儿童论坛。年轻代表们提出了共43项的一组反贩运建议,反映出来自次地区的成百上千名直接或间接卷入贩运过程的儿童的见识与希冀。儿童们的建议在2004年10月15日举行的湄公河儿童论坛的一次特别会议上提交给了所有五个国家的部长和高级官员们。年轻代表们还登台进行了一次关于贩运的公演。

国家和次地区论坛都吸引了媒体不小的注意。儿童牵头负责的倡导宣传和提高认识工作,不论是通过大众传媒还是通过自己的行动,都被认为是一项重要的后续行动,在未来举办更多的各级别儿童论坛的愿望也是如此。

资料来源:国际劳工组织/拯救儿童联合会英国分会:《创造历史——人、过程与参与:关于人口贩运的湄公河儿童论坛》(曼谷,2005年)。

343. 湄公河儿童论坛为儿童呼声的通达构筑了一个扶持型环境。用某些重要的原则指导未来促进儿童参与的工作是很重要的。

构建伙伴关系的原则

344. 首先,有这样一个挑战:我们需要营造一个氛围,在这样的氛围中,聆听儿童观点和意见的原则已被纳入正轨并为人所接受。必须建立与当地传统和观念并行不悖的有效渠道对此加以促进。要使参与有意义,儿童就需要了解他们所作事情的原因与后果方面的信息,还需要具有进行决策、辩论和采取行动的社会技能。儿童权利公约说得很明白:在所有事项中,我们必须考虑儿童能力的变化——儿童的参与必须以其参与的可能性为条件。期待必须是现实的。而且,参与必须是可选的——永远不能强迫儿童和青年参与。为使伙伴关系理念更有意义,区分从地方到全球

不同层次的伙伴关系是重要的。⁶⁸ 尽管国际活动吸引媒体眼球,⁶⁹ 最重要的却是地方一级:正是在这一级绝大部分劳动儿童和青年能有机会发挥其影响力。

前方的道路

345. 我们可以明确地表述一些未来步骤,以进一步促进儿童在反童工劳动工作中的参与。⁷⁰

346. 第一步是,更系统地整理和分析现有经验并广泛加以传播。未来研究议程尤其需要审视儿童的参与能力、劳动儿童参与的成果与影响力、和那些便于儿童的参与和使之复杂化的机制。

⁶⁸ 见 P. Miljeteig:《与劳动儿童和青年构建伙伴关系》,此前已引用。

⁶⁹ 联大儿童问题特别会议上的儿童论坛提供了一个以负责任的方式使儿童参与国际会议的模式。

⁷⁰ P. Miljeteig:《与劳动儿童和青年构建伙伴关系》,此前已引用,第37-40页。

347. 有必要去接近劳动儿童和青年的组织。例如，国际自由工会联合会推出了一项活动，使工会更加贴近 14-18 岁青年工人的需要，并使他们更积极地参与会员活动。需做出努力，探讨工会可作为已达法定最低年龄的合格青年工人的有效工具的途径。这也与上文中探讨的青年就业议程有关。

348. 在实地一级，可以、也应该作更多的工作让儿童更恰当地参与针对童工劳动的计划。在这方面，反对使用童工全球大游行、拯救儿童联合会、联合国儿童基金会和消除童工劳动国际重点计划可以介绍经验并制定更全面的方法。各机构也可使用这一经验为儿童的参与与倡导宣传，也可用于促进儿童加入到反童工劳动的倡导工作之中。

349. 另一个重要目标是各级立法者与决策者。既然各机构奔走游说，欲将童工劳动问题主流化于国家发展框架和预算讨论之中(作为有利于儿童成长理念的一部分)，那么，聆听儿童的声音也应成为这一进程的组成部分。

全球童工问题辩论

350. 自 90 年中期起更加蓬勃的世界范围运动的一个结果是，围绕童工劳动在概念、成因和对策方面的思潮日渐多元化。在一个层面上，这种多样性是世界范围运动的一个积极(也是不可避免的)特征。在另一方面，存在着无时不在的派系之争的危险，它妨碍着朝全球共识和采取一致的反童工劳动行动方向迈出前进步伐。过去 10 年中有不少时候，世界范围运动，尤其是在国际一级，分化情形特别严重，尤其是在非政府组织群体的某些部分(它们对国际劳工组织最低年龄标准是否符合儿童的最佳利益表示质疑)与国际机构之间。后来，随着 1999 年第 182 号公约的通过，各方力量倾力创造不断增加的同中存异的可能性。虽说如此，如果下结论说 90 年代的紧张对立已烟消云散，那就是一种误解。对儿童参与的意义与作用的意见分歧、以及在采取行动反对最恶劣形式的童工

劳动和所有形式的童工劳动之间如何兼顾平衡，依然是某些国际非政府组织与国际劳工组织之间关系的写照。

351. 另一种紧张关系的源头是，在人权方法与那些侧重于将童工劳动问题视为更宽泛的发展辩论一部分的方法之间进行着错误的相互争斗。从历史上看，在全球反童工劳动斗争中，这些因素总是结合在一起——它们是通向共同目标的两条路径。实际上，对以权利为本的发展之必要性的认识，全球共识越来越大，这种发展方式可集两种方法于一身。

更强大但仍就分化的世界范围的运动

352. 世界范围的运动今天比十年前更强大。对童工劳动问题的广泛否认已成过眼烟云。在运动的各个层面上，从地方到全球，行为方和活动量都有了增加。国际劳工组织用于支助其三方成员反童工劳动工作的资源有了剧增。对优先重点(最恶劣形式)、对教育的重要性、对童工劳动与关于不平等、歧视和经济发展的更宽泛辩论的联系，人们的共识越来越大。我们的理解也加深了，这反映在技术日渐成熟上。世界范围的运动集中于这些全景问题之上，力图将童工劳动置于当代主要的社会与经济全球辩论之中。然而，全球画面仍然是一幅众多行为方作着分散的无针对性努力之图景。90 年代末产生的势头看来已部分停滞了。

朝加强世界范围运动方向迈出的步伐

353. 因此，采取多项步骤，重振并加强世界范围反童工劳动运动极具重要性。第一步是，使政府更加坚定地承诺消除童工劳动。正如在本报告关于第 138 和 182 号公约的批约情况的章节中所看到的，在国家一级做出了制定政策、进行立法和采取其他措施的承诺，但国家政策制定者和在国家预算中仍未给予这一关键问题所应得的优先重视。

354. 第二，国际劳工组织自身的社会伙伴需要加深和拓宽其对消除童工劳动的承诺。许多雇主组织和工会采取了值得称赞的步骤，但许多

其它方由于能力方面的担忧尚未担负起这一挑战，而且，对于许多工会来说，生存本身都成了问题。

355. 第三，需要使公众更清楚地认识到童工劳动的危害和成本、以及采取必要步骤消除它可给家庭与社会带来的益处。世界范围运动的各方人士都可参与到这种活动之中，这样它们可得益于对其活动不断增加的支持度。

356. 第四，国际劳工组织本身需要继续在内部促进这一问题，将这一目标更彻底地主流化于

其所有的有关计划之中，并在与其他发展伙伴的合作中加强其对这一问题的倡导作用。它还需要与发展机构进行合作以消除上文提到的方法上的分歧，这些分歧使我们不能全身心地投入于一个共同的目标。

357. 最后，需鼓励其他政府间发展组织加强消除童工劳动在其优先事项中所占的地位。如上文所讨论的，童工劳动致使贫困长期存在的程度之大是将其列入减贫战略文件和其他发展框架之中的重要理由。

第四部分

形成一个全球行动计划

拟议行动计划

358. 第一份关于童工劳动的综合报告列出了以三个支柱的方法来加强国际劳工组织对各国利害攸关者消除童工劳动(特别是其最恶劣形式)的工作给予的支助。这三个支柱是:

- 加强消除童工劳动国际重点计划的工作(在倡导宣传、研究与政策、和技术合作领域);
- 把童工劳动的有效消除主流化于体面劳动议程之中; 并
- 打造世界范围运动内更加密切的伙伴关系。

359. 使用这一框架, 第一份关于童工劳动的综合报告在行动计划中提出了范围广泛的一整套建议(总共 36 项)。本年度报告的第二部分审议了在这一广泛议程方面已取得的重大进展, 尽管在三个支柱方面进展不一。在 2002 年 11 月理事会讨论的后续文件中这一框架进一步细致化。理事会还通过了行动计划。

360. 此第二份综合报告以更有重心的方式使用了同一框架。报告从国家机构和单位必须牵头负责消除童工劳动的工作这一认识出发。在此提出的行动计划要求设定有时限的具体目标以实现消除最恶劣形式的童工劳动(WFCL)之目标——最终消除所有形式的童工劳动——并确

定国际劳工组织可对这一进程提供支助的各种途径。

361. 在第一部分我们已看到, 在过去四年中童工劳动现象已大为减少。虽然国际劳工组织对这一减少所作贡献的程度可能难以评估, 它所促进的各种方法显然是一个主要因素。在这一期间, 在对国际劳工组织童工劳动公约的批准方面取得了前所未有的成功。在加强消除童工劳动国际重点计划及其国家一级伙伴的工作方面取得了许多重大进展。

362. 2001 年引入的有时限计划(TBP)的方法, 把消除童工劳动国际重点计划 10 年的经验进行提炼使之具体成为在两个层面运作的一整套全面而一体的干预措施, 将旨在预防、撤出受到最恶劣形式的童工劳动影响的儿童并使之康复而采取的直接行动这一早期侧重点, 与不断增强的对营造一个扶持型政策环境以维持消除童工劳动工作的强调相结合。在这一过程中, 在如何进一步加强在国家一级产生的影响力方面汲取了不少经验。把这一概念适用于经济部门、目标群体和不同的支助形式等多种童工劳动场合之中的时机已经成熟。

363. 一个重要的教训是, 假如有一个更有利的国际政策环境, 在国家一级本可取得更大的成

就。构建包括雇主组织和工会、国际组织和民间社会在内的更强大的反童工劳动全球联盟是加强在国家一级产生的影响力的重要途径。

364. 另一个教训与本可加以利用的机会以更好地利用体面劳动国别计划(DWCP)作为国际劳工组织在国家一级采取行动的框架有关。

365. 考虑到联合国系统的发展合作在国家一级(例如联合国发展援助框架)和国际一级(例如千年发展目标)性质的演变,以及某些捐助方在其支助模式方面偏好的变化,对这些关注作出应对益发必不可免。与面向项目的工作相比,两者都更加重视一体化的计划方法,对在国际机构之间进行既有成效又有效率的分工也十分看重。以权利为本的方式进行发展也越来越成为重心,这与国际劳工组织在该领域中的工作方法十分吻合。

366. 国际劳工组织在国家一级担负了领导之责,特别是借助于消除童工劳动国际重点计划越来越多地在实地工作中的参与。但实际经验显示,现在只有当影响其国家伙伴的国际环境是支持性的时候,消除童工劳动国际重点计划的影响力才能提高。前方最迫切的挑战是加强世界范围运动作为在国家一级进行更有效的童工劳动关注主流化工作的主要催化剂的作用,反童工劳动之战正是在这一级打响,亦必须在这里取胜。此外,国际劳工组织在国家一级的努力可以通过更好地整合相关干预措施(包括借助于体面劳动国别计划的反童工劳动干预措施)的方式加强。

367. 近年来,整个世界朝着全面批准国际劳工组织童工劳动公约的方向迈出了显著步伐。大步迈向在所有地方全面实施这些公约将成为未来几年的写照。

全球目标与具体目标

368. 行动计划建议，国际劳工组织及其成员国通过承诺在 **2016 年前消除最恶劣形式的童工劳动**的方式继续追求有效消除童工劳动的目标。为此目的，所有成员国将根据第 182 号公约在 **2008 年底前制定并实施适当的有时限措施**。从本报告第一部分加以强调的童工劳动趋势来看，在 2016 年前消除最恶劣形式的童工劳动之具体目标是一个可以达到的目标。此外，

这一工作配合着并有助于千年发展目标和有效地消除所有形式的童工劳动的目标——这是国际劳工组织的根本目标。

369. 拟议行动计划旨在界定劳工局在协助成员国和国际社会追求上述目标中的作用，这一目标，正如本报告所表明的那样，已在可及的范围之内。

国际劳工组织的具体行动

370. 为遵循上述目标，国际劳工组织在未来四年中将努力开发在全世界废除童工劳动的连贯而全面的方法。拟议行动计划以三个支柱为基础：

1. 支助各国应对童工问题的工作，特别是通过更有效地把童工劳动关注主流化于国家发展和政策框架之中；
2. 对于世界范围的运动充当催化剂的这一作用加以深化和强化；并且
3. 在国际劳工组织总体优先事项内促进对童工劳动关注的进一步整合。

371. 在遵循这一行动计划之时，有两个要点需牢记在心。第一点是，要使国际劳工组织成为童工劳动知识方面的顶尖国际优秀中心，就必须用坚实的研究支持所有这三个支柱，特别是关于童工劳动与教育、人口增长、国家就业和减贫等其他相关方面之间关系的研究。这对于主流化工作的成功不可或缺，这一工作不仅只是劳工局的事，而且应当包括成员国的伙伴研究所在内。

372. 第二点涉及到需要对非洲给予特别的强调，本报告的分析表明，非洲是取得最少进展的地方。为此目的，消除童工劳动国际重点计划建议将其努力的更大部分用于这个大陆。

支助各国应对童工劳动问题

373. 全面的反童工劳动行动要求在政策和计划层面采取多种干预措施，并有各种机构和单位不同程度的参与和支持。上文详列的信息表明，把重点放在政策方法上并致力于将成功的试点计划提升到国家一级是最为有效的作法。

374. 然而这必须与一个战略远景相配合。本报告强调了需要处理的重大不足——非洲是其中之一，但还有其他方面，特别是在对农业中的童工劳动、债役和强迫劳动(对成员国提交给实施公约与建议书专家委员会的报告的分析突出

了这一点)、儿童家政劳动和女童的特别困境所作的应对方面。

375. 通过发挥自身作为知识贮存地的作用并立足于多年在不同国家针对各类童工劳动进行的干预经验，国际劳工组织能够对成员国和国家伙伴提供关键的技术支持，使它们能以战略方式对待这一问题。将对加强适宜于国家一级的能力与工具给予极大强调。以有针对性的干预措施为形式的直接行动将得到较少的强调并被限于非常独特的情形，譬如那些涉及某些最恶劣形式的童工劳动而这方面的知识库尚不足的情形。国际劳工组织为支持国家行动所采取的专门行动内容将包括：

- 进一步发展有时限计划的方法：扩展有时限计划的方法，把它用于在与需求相匹配的级别上向范围更广的国家提供政策咨询和支助。这将包括为提高主流化、合作和资源动员水平的目的，审议使用有时限计划以及国家和国际一级相关框架的现有经验。此外，把有时限计划的方法适用于经济部门之中，这在小矿中已经开始——在这方面农业部门有望为全球有时限举措的进一步细致化提供机会。
- 主流化：在国际劳工组织的体面劳动国别计划内拓展经验、打造技术工具和能力，以便为各国将童工劳动关注主流化于包括人权框架在内的国家发展与政策框架之中提供更加积极的支助。这些框架包括千年发展目标、减贫战略文件(PRSPs)、全民教育(EFA)框架、和青年就业国家行动计划。此种支助要求我们与战略性地参与这些举措的各国主要机构密切合作。
- 开发知识、工具和能力：此标题下的主要活动将包括：

- 为资料收集并改进关于童工劳动及其演变方面的知识库的目的，拓展和加强适当的统计和分析能力；
 - 拓展和加强分析能力，以便就制度发展、立法变革、和选取童工劳动政策与计划以及其他政策层面的干预措施向各国提供政策咨询；
 - 开发方法学并支持对其加以应用，以测量干预措施和政策对童工劳动现象的影响力，目的是找出那些可产生更有效、更快捷结果的措施与政策。这要求我们在千年发展目标、减贫战略文件和部门政策与计划等有关政策与计划框架和进程中使用童工劳动指标；
 - 支助各国作为全面努力的一部分对良好作法和证实有效的干预措施进行审议和适调的努力，包括雇主组织和工会推动的努力在内；以及
 - 特别是在地方一级开发童工劳动监测机制并将其主流化。
- 资源动员：协助各国利用童工劳动方面的国家与国际资源和努力，包括通过展示说明许多社会和经济干预措施是消除童工劳动工作的一部分。

深化并强化世界范围的运动

376. 九十年代对童工劳动现象前所未有的汹涌意识是与国际社会日益增加的对贫困和发展的注意(这在千年发展目标中得到了具体的表达)、对关注非洲困境的注意和对它与安全问题的联系的注意相伴而来的。保持国际社会对童工劳动问题的注意并将它转化为对国家一级行动的具体的全球支持，要求我们采取全新的方法开展世界范围的运动，这些方法尤其强调证据的积累，以证明童工劳动现象是对发展的一个可以被消除的障碍，而且其消除是实现国际

社会所赞同目标(特别是千年发展目标)的一个前提条件。

提高社会伙伴的能力

377. 雇主和工人组织对于开展有效的反童工劳动全球运动来说具有中心地位。过去是这样，今天依然如此。其垂直一体化结构赋予它们一个可将全球与地方相联接的独特能力。少有其他组织有如此广泛的网络。在更大程度上使社会伙伴战略地参与到反童工劳动斗争之中是国际劳工组织的一个明显优先重点，但如何更好地在国家与国际一级增加它们参与的能力却不那么明显。

378. 在工会方面，如何促进其参与的问题仍在讨论之中。从实地经验中演绎出在部门工会和它们所隶属的国家工会中心之间进行分工的概念。部门工会适宜于处理在其工作领域中出现的特定形式的童工劳动，而国家中心则更适合与政府和雇主进行政策对话。在更高一级，对于向国家工会努力提供支助并影响关于童工劳动、发展和人权问题的全球辩论来说，全球工会联盟(GUFs)具有战略地位。

379. 在雇主组织和私营部门方面，消除童工劳动国际重点计划继续对雇主组织提供直接的支助并在同时鼓励公司尽可能发挥支持性作用。对部门范围倡议给予不懈的鼓励和对公司的社会责任作进一步的强调将对此起到支持作用。国际劳工组织将协助那些希望帮助本国公司制定行为守则的成员，譬如，指导它们如何消除供应链中的童工劳动现象，并对职业培训给予直接支助。

有关全球发展与人权框架的高层倡导

380. 本报告对减贫战略文件的分析、以及关于贫困和发展问题的主要报告与承诺常常未对童工劳动作重要的提及这一事实，应能使世界范围运动中的每一个人停下来作清醒的反思。¹

¹ 某些近期实例，请见世界银行：《2006年世界发展报告：公平与发展》(华盛顿特区，2005年)；非洲委员会：

国际劳工组织的倡导努力需要做更大的战略定标，以使童工劳动问题既列入千年发展目标与减贫战略文件等占支配地位的发展框架之中，又列入适当的人权机制之中。尽管成功地将童工劳动问题纳入减贫战略文件之中的实例越来越多是件鼓舞人心的事，这一趋势需要通过全球一级的国际金融机构(IFIs)的政策支持加以不断强化。

381. 一个成功的实例是在全民教育高层小组年度会议上举办了一系列关于全民教育和童工劳动的圆桌会议，这些会议在更好地连接这两个全球姊妹目标方面取得了突破。2003 年在新德里正式推出的这一概念为联合国教科文组织、国际劳工组织、联合国儿童基金会和世界银行(还有反对使用童工全球大游行)一起讨论整合童工劳动与教育关注的政策和作法提供了一个论坛。在联合国秘书长呼吁构建更加坚实的机构间框架以实现全民教育目标的鼓励下，国际劳工组织推动了童工劳动与教育全球任务组的组建。

382. 除了采取其他措施之外，国际劳工组织还将：

- 在千年发展目标、减贫战略文件、和全民教育及其他与发展相关的政策框架的监测系统中列入童工劳动指标。
- 促进童工劳动问题列入对参与国家筹备减贫战略文件的工作起着指导作用的国际货币基金组织/世界银行的《资源手册》之中。²

《我们共同的利益：非洲委员会的报告》(伦敦，2005年)；J. Sachs：《贫困的终结：如何能在我们有生之年使之成为现实？》(企鹅丛书有限公司，2005年)。2005年9月在纽约召开的千年+5世界首脑会议的成果文件是一个反面的例子，它明确引述了国际劳工组织某些主要关注，尤其是最恶劣形式的童工劳动(联合国大会：“2005年世界首脑会议成果”，2005年9月15日，第47段)。

² J. Klugman(编)：《减贫战略资源手册》(华盛顿特区，世界银行，2002年)。

- 加强其他双边和外部援助框架在人权方面的影响力，包括加强报告机制和工具的能力，以评估其对人权、特别是对童工劳动现象的影响力。
- 为 2008 年的第 18 届国际劳工统计学家会议编拟一份技术报告和决议草案，对童工劳动建议一个可普遍用于测量和计划干预目的的统计学操作定义。
- 对某些被忽视的最恶劣形式的童工劳动问题(例如儿童家政劳动)加强宣传。
- 进行游说工作，使童工劳动问题以更加连贯的方式列入地区议程(例如欧洲联盟的议程)之中。
- 促进国际一级的对话与合作：
 - **在联合国系统内：**国际劳工组织和联合国儿童基金会是联合国系统内在童工劳动问题方面的主要国际行为方，为了世界范围运动的利益应以更理想的方式发挥两组织互补之特长。1996 年双方的机构行政首长签署了一份旨在改善该方面合作的意向书。花费了很长时间才使这一伙伴关系运作起来。此外，实地经验显示，与其他多边组织合作的潜力很大，特别是联合国教科文组织、世界粮食计划署(WFP)、国际移民组织(IOM)和国际金融机构等组织。
 - **区域机构：**与区域开发银行(例如 2001 年通过的亚洲开发银行的社会保护政策)和与欧洲联盟都有很重大的合作机会，以在童工劳动问题上确立一个更加连贯一致的立场。
 - **与国际非政府组织：**在国际劳工组织与非政府组织群体的某些部分之间出现的某些概念与政策上的分歧起源于双方的活动互不搭界，也缺乏定期的对话。应当找出方法确定共同点并建

立童工劳动问题的定期对话机制。这一对话需要特别注重界定儿童参与中的良好作法。

- **一次国际审议大会：**1997年10月在奥斯陆召开的童工问题国际会议是就童工问题召开的最高级别的会议，并与当年早些时候召开的阿姆斯特丹会议相衔接。由挪威政府、国际劳工组织和联合国儿童基金会共同赞助的奥斯陆会议吸引了350名代表，包括来自工业化和发展中国家的发展合作、劳工、社会福利和司法等各部部长以及工会和雇主组织领导人、非政府组织、联合国机构和其他多边组织。为评估自奥斯陆大会以来反童工劳动国际努力取得的进展，可召开一次类似的高层会议，以便为世界范围运动确定新的重心并注入新的活力。该会议将特别注意把消除童工劳动目标整合于全球教育、发展和人权框架之中并审议第182号公约的影响。

进一步将童工问题整合进国际劳工组织总体优先事项内

383. 本报告揭示出，尽管在过去四年中在把有效地废除童工劳动目标主流化于国际劳工组织全部工作之中取得了重大进展，但仍有重大的缺口。事实上，进行如此规模的一项专门计划反而可能不合常理地不利于使消除童工劳动成为每个人的事。

384. 童工劳动问题为进入体面劳动议程提供了一个很好的切入点。把童工劳动关注更好地纳入国际劳工组织总体议程之中，在国家一级(例如在印度尼西亚)和在总部一级(例如通过联合制定有关如何利用国际劳工组织核心专长处理童工问题指南的方式)都出现了很好的实例。以下为进一步的主流化工作提出了建议。

体面劳动国别计划

385. 体面劳动国别计划在未来几年将是国际劳工组织在国家一级的主要服务提交媒介。因而，它们为更有效地把童工劳动关注主流化于国际劳工组织总体优先事项内提供了主要的切入点。为此目的，劳工局必须把精力集中于两条战线上。首先，消除童工劳动国际重点计划需要对童工劳动现象与教育、贫困和青年就业等关注之间在概念上的联系做更透彻的分析，作为体面劳动议程的生命周期方法的一部分。尽管童工劳动问题对于国际劳工组织来说被看作一个很有用的切入点，对于如何利用消除童工劳动国际重点计划项目构建更宽泛的国家体面劳动议程，我们的知识却少得可怜。需要有把国际劳工组织其他方面工作更明确地派上用场的战略与项目设计公式，以便为基于童工劳动项目但本身不是童工劳动项目的后续项目建议建立先后联系。为国际劳工组织其他领域的工作开列出明确的入手战略的拟议新计划需要制定出来并分发传阅。第二，从操作的视角来看，消除童工劳动国际重点计划需要审议其技术合作与捐助方出资模式，以促进与体面劳动国别计划的一体化与协同作用。下放童工劳动项目的控制与管理权可使童工劳动的消除更好地主流化于总体的国别计划框架之中。把单项计划与国家一级其他技术计划和政策咨询整合一体的作法在体面劳动国别计划的制定中将变得越来越重要。

青年就业

386. 就童工劳动与青年就业之间的联系应制定一个全面的工作计划，把它作为2005年第93届国际劳工大会通过的关于青年就业决议的后续行动。

把国际劳工组织监督结果纳入技术合作议程之中

387. 如在本报告第一部分中指出的，国际劳工组织监督机构(特别是实施公约与建议书专家委

员会)的工作对成员国组织活动比较多的领域和需采取更多行动的领域提供了一个有益的概览。虽然它应当指导各国设定其优先事项，国际劳工组织的监督工作也应有助于对本组织的

技术合作议程指示方向。为确保童工劳动领域内的技术合作与标准制定工作之间有更大的连贯性，将进行定期的协调活动，把劳工局在这两个领域内活动的部门聚在一起。

总 结

388. 国际劳工组织在废除童工劳动方面的行动在过去四年中有了极大加强，而且自第一份关于此主题的综合报告发表以来，已取得了重大进展。未来四年对国际劳工组织的挑战是，以更有重心、更有战略的方式工作，成为支持废

除童工劳动国家行动的重整旗鼓的全球联盟的催化剂。这一在方法上向全球领军姿态的转变可保证国际劳工组织能更有效地为将童工劳动归入历史做出贡献。