



第一项议程

## 国际劳工大会议事规则：源自理事会的 大会改革建议的拟议修订

### 文件的目的是

为回应理事会就理事会和国际劳工大会运行工作组的建议所作出的一项决定，本文件提议修订《大会议事规则》，这些修订是实施迄今三方成员达成一致的改革建议所必需的。文件还提出了针对一个问题的多项选择，劳工局就此问题寻求理事会的进一步指导。

要求理事会敦请大会通过关于《大会议事规则》的拟议修正案，并敦请劳工局为下一届理事会会议准备进一步的修正案。

相关的战略目标：跨领域。

政策影响：无。

法律影响：无直接影响，但若得到同意，有义务向大会提交《大会议事规则》修订建议。

财政影响：无。

需采取的后续行动：向拟通过《大会议事规则》拟议修正案的国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)提交一份决议草案；为理事会第 320 届会议(2014 年 3 月)准备第二套修正案。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：GB.312/WP/GBC/1；GB.312/INS/13；GB.313/WP/GBC/1；GB.313/INS/10；GB.316/WP/GBC/1；GB.316/INS/12；GB.317/WP/GBC/1；GB.317/INS/10。

1. 理事会在其第 317 届会议(2013 年 3 月)上应理事会和国际劳工大会运行工作组的建议, 请劳工局为理事会 319 届会议(2013 年 10 月)准备第一套对《国际劳工大会议事规则》(以下简称《议事规则》)的拟议修正案, 这套修正案所涉及的问题业已取得三方成员协商一致意见, 但实施仍需在国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)上对《议事规则》进行修订。理事会还要求提供有关需要继续磋商和讨论的待决问题的进一步情况。
2. 已就下列涉及《议事规则》的拟议修正案: 达成了一致不再启动提案委员会, 缩短开幕式, 全会第二段期间的定义和功能, 特别是对劳工局长、理事会主席的报告以及劳动世界峰会的讨论。<sup>1</sup> 然而, 针对不重新启动提案委员会的建议, 在用于讨论与议程不相关的决议草案的适当论坛方面, 表达了保留意见。<sup>2</sup> 对于这一问题, 劳工局将需要理事会给予进一步的指导, 以便能够准备《议事规则》的修正案。
3. 因此, 本文件包含了针对上述(第一部分)建议的修订《议事规则》的具体建议, 但不包括不再启动提案委员会的问题, 对此, 只在(第二部分)简要介绍了可能的选项。各项建议的编号按理事会文件 GB.319/WP/GBC/1 表 1 中的项目编号编排。

## 《议事规则》修正案的具體建議

### 开幕式(第 B.13.1 项)

4. 建议准许中止《议事规则》涉及开幕式的规定, 从而不必如过去一样人为地将开幕式分为两段。如果所建议的中止安排已刊载在会议之前至少 24 小时发布的会议文件中, 则给予准许。可以设想只在大会的网站上发布这样的文件。这一要求将符合会分两段这一规则的精神初衷, 即为就建议进行磋商留出时间。在实践中, 大会的两个第一次会议之间的时间间隔已减至几分钟, 因而破坏了预期目的。如果建议的中止未及时公布, 则现有的需要第二段会议的规则将继续适用。
5. 因此, 建议对《议事规则》第 76 条作出如下修订:

#### 第 76 条

在主席和三位副主席的一致建议下, 大会可以例外地决定中止《议事规则》的任何条款, 以便处理其要处理的特定的未引起争论的问题, 只要这样做有助于有条理和迅速地履行大会的职能, 但《章程》有规定者不在此限。只有在向大会提交中止《议事规则》某一条款的建议的那次会议之后的会议上才可作出决定, 除非秘书处将在该建议提交给大会的会议举行之前至少 24 小时在会议文件中发布了该建议。

<sup>1</sup> 见理事会文件 GB.317/WP/GBC/1, 表格 2, 项 B.5, B.14.1, B.14.2(选择 1)和 B.14.3。

<sup>2</sup> 见理事会文件 GB.317/INS/10, 第 4-5 段。

## 全会会期的第二阶段(第 B.13.2 项)和 劳动世界峰会(第 B.13.3 项)

6. 在局长报告的背景下，要求对《议事规则》第 12 条进行两方面的修订：报告所涵盖的主题和以非传统模式进行讨论的可能性。
7. 关于局长报告所涵盖的主题，曾就这一建议达成一致，即每一届会议都应致力于一个由局长选择的当前关注问题的社会政策主题，并达成这样的谅解，即理事会主席的报告要涵盖计划的实施和相关问题，而这些目前是每隔一年局长报告的主题，并且该报告要反映局长提供给理事会的情况。
8. 已经接受可以不太正式的互动模式进行讨论，例如可由外部人员(例如，记者)主持的以及由本来未参加大会的发言者(例如，学者)的主旨发言引发的专家小组会议。针对这种情况，建议进行修订，以通过排除适用某些规范大会正式辩论的规则来引入灵活性。在过去，那些规定中的一些规定曾被定期中止适用，特别是那些关于限制在每个代表团内每组一个发言；发言者顺序；发言时间限制；以及结束动议等规定。此外，关于动议、提案和修正案的规定，以及关于投票和所需法定人数以及多数票的方法的规定也将不适用。并且，将需要引入例外情况，以让通常不被接纳作为与会者的人员参与以及可能让他们(作为主持人)主持会议。只要大会作出决定，以互动辩论的形式开展对局长和理事会主席报告的部分讨论，则可适用这些特殊规则。
9. 最后，对于可能涉及也许不是定期与会者的杰出演讲者发言的劳动世界峰会和专家小组会议，也需要如同针对局长报告的互动式讨论一样，对正常程序加以例外处理。由于劳动世界峰会也归在“局长和理事会主席报告”的议程项目之下，同样的修订会涵盖两种类型的会议。
10. 因此，建议对《议事规则》第 12 条作出如下修订：

### 第 12 条

#### 理事会主席的报告和局长的报告

1. 在会议期间，大会须在总务委员会确定的时间讨论理事会主席有关理事会工作的报告，及国际劳工局局长有关以下第 2 款的所规定问题的报告。
2. 在两年财政期第一年的各界大会会议上，局长须就前一个财政期期间的计划实施情况和国际劳工组织的活动情况提出报告，并提出今后规划的建议，以及提供有关理事会及局长为落实大会以往每届会议的决定而采取的步骤和所取得的成果的资料。~~在财政期开始前的每届会议上，上述局长报告专注于局长选定的有关当前关注问题的社会政策议题，同时不妨碍讨论大会可能要求局长每年向其提出报告的其他问题。~~
3. 每一成员国可有一名政府代表、一名雇主代表及一名工人代表参加讨论，除政府代表外，到会部长也可发言。每人发言不得超过一次。
4. 如大会决定上述第一款提及的对报告的部分讨论以专家小组讨论等互动辩论的形式进行，则这些《议事规则》的下述条款将不适用于这些辩论：

- (a) 本条第 3 款；
- (b) 第 14 条第 2 款和第 6 款；
- (c) 第 15 条和第 16 条；以及
- (d) 第 19 条至第 21 条。

5. 如大会根据本条第 4 款规定决定进行互动式辩论，尽管有第 14 条的规定，大会仍可邀请第 2 条第 3 款所列类型人员之外的知名人士参加讨论；尽管有第 13 条第 2 款的规定，主席仍可授权这类人士主持这些辩论。

## 临时记录(第 C.25 项)

11. 要求对《议事规则》第 23 条进行修订，以便允许推迟出版与全会讨论局长报告和理事会主席报告有关的临时记录，这一做法曾在大会第 102 届会议(2013 年)上成功试用。在此情况下，秘书处将须在每一届会议结束时以音频或视频记录或电子副本的手段提供获得有关发言的渠道。
12. 此外，建议对该规定进行修订，以便避免重复中止《议事规则》第 23 条(2)款，并允许局长以书面形式提交对其报告所进行讨论的回复。
13. 因此，建议对《大会议事规则》第 23 条作出如下修订：

### 第 23 条

#### 逐字报告记录

1. 每次会议结束后，秘书处须刊印发布每次会议的记录。此项报告记录应包括会议通过的所有案文及表决结果。
2. 任何作过发言的代表有权要求修改包含其所作发言的该报告的任何部分。未在会议上发表的讲话或部分讲话，不得刊载在报告记录内，但第 12 条所规定的局长对报告讨论的答复除外，这种答复可以书面形式发表。
3. 鉴于临时记录通常在每次会议结束后发表，有关理事会主席的报告及局长的报告的讨论的临时记录可在大会闭幕后发表。在这种情况下，秘书处应在每次会议结束后提供访问会上所作发言记录的渠道。
34. 任何作过发言的代表可对临时记录中其所作发言提出更正。秘书处须在发布所有临时记录后确定一个合理时段，在此期间内，为了可以发表，它们应在大会闭幕后半天内须将提出的修改部分书面送交秘书处。
4. 会议全部记录应有大会主席及秘书长签字。

## 不重新启动提案委员会(第 B.7 项)

### 背 景

14. 根据《议事规则》第 17 条，与未列入大会议程某一项下的事项相关的提案，可在一定的限制条件下(开幕前 15 天，仅在非预算年份，并由一名正式的代表提出)提出动议。依据《议事规则》第 17 条(3)、(4)和(10)款的现行规定，这些动议必须提交给提案委员会。然而，自 2006 年以来，在大会的每一次非预算会议上，当此种提案可接受时，那些规定却已被中止，以达到节约目的。按照《议事规则》第 17 条(2)款，作为例外，与未列入大会议程的“紧急”或“完全形式上的”事项相关的提案，可依照总务委员会的决定由全体会议或任何一个委员会在大会的任何一届会议上予以审议。
15. 因此，眼下的问题是，要决定未来应使用哪个机构和程序来讨论与未列入会议议程的事项相关的(即那些非紧急和非完全形式上的)正常提案。即使在无提案委员会的情况下，这样的提案在规定的条件下仍保持可接受的状态，却一直没有建议废除它们。也没有建议改变将提案转至审案机构的有关程序，包括大会官员对由局长转来的提案在散发之前的初步管控。<sup>3</sup>
16. 当 1922 年首次将限制提交与大会议程议题不相关提案的权利的规定引入《议事规则》时，没有指出将适用其讨论的程序。后来发展的实践并于 1930 年成文写入《议事规则》的规定是，这类提案先转给总务委员会审核，总务委员会又将它们转给由三组中的每组三位委员组成的总务委员会下属委员会。这一制度被 1932 年创立的提案委员会所替代，提案委员会完全致力于讨论日益增多的提案，并且比总务委员会的下属九人委员会更有大会代表性。
17. 自 2006 年中止提案委员会以来，没有对未列入会议议程事项的任何提案提出动议。这表明一个专门委员会的存在很可能鼓励了三方成员提出提案，否则他们可能认为不值得提交。然而，应当牢记，一些在大会议程之外提交的提案后来导致了国际劳工组织标准制订方面的重大发展。因此，对于劳工组织的工作而言，它们是非常宝贵的。
18. 这表明：通过授权一个现有的委员会审查与议程无关的偶然提案，可以在保持一个委员会讨论这类提案的可能性与阻止提交不必要的提案之间取得适当的平衡。在这方面，似乎总务委员会将是唯一可能的选择。

### 由总务委员会审查提案

19. 为了允许总务委员会审查有关未列入会议议程事项的提案，可考虑在三个方面修订《议事规则》：该委员会的职责，参与其工作的权利，以及讨论的程序。
20. 总务委员会当前的职责是：“根据《大会议事规则》，安排大会计划，确定全体会议的时间和议程，代表大会对非争议例行性的问题做出决定，以及向大会报告有关

<sup>3</sup> 见《议事规则》第 17 条(1)(2)款。

为适当开展其工作要求作出决定的任何其它问题。<sup>4</sup> 因此，虽然目前实质性的政策讨论不在总务委员会的职责范围内，但 1932 年以前和 2006 年之后的<sup>5</sup> 历史表明：总务委员会接受这类任务毫无困难。因而《议事规则》第 4 条可以进行修订，以授权总务委员会审查有关未列入大会议程事项的提案。

21. 至于**参与总务委员会工作的权利**，必须指出总务委员会的组成限于 28 个政府、14 个雇主和 14 名工人的正式委员。在实践中，也提名同等人数或大致同等人数的副委员参与。然而，根据《议事规则》第 56 条(4)款，没有禁止提名更多名副委员的规则。
22. 为了使政府、雇主和工人各组之间拥有平等的投票权，如同在其它大会委员会内一样，总务委员会可以设立一个次级委员会，向其所有会员开放，提案可转给该次级委员会，并且在其中投票的权重如同在技术委员会中一样。该次级委员会，只有在有提案提交时才设立，可将其报告直接提交给大会，如同总务委员会次级委员会在大会第 101 届(2012 年)会议上审议有关缅甸的增列议程项目时的情况一样。<sup>6</sup>
23. 此外，可以澄清的是，根据《议事规则》第 56 条(6)款，任何代表或特别授权的顾问虽非委员会的委员，但拥有除了投票权之外的参加该委员会的充分权利。该条款将适用于总务委员会的次级委员会，虽然它不适用于总务委员会本身。

## 讨论提案的程序

24. 至于讨论的程序，主要的问题为：是根据适用于在技术委员会上讨论提案的规定<sup>7</sup>，还是根据提案委员会讨论提案的特别规定<sup>8</sup> 来讨论与未列入大会议程事项相关的提案。主要的区别是，提案委员会的程序允许委员会处理大量的提案。它规定了如何确定可接受提案的讨论顺序。<sup>9</sup> 此外，该委员会工作分配时间内得不到讨论的任何提案将被取消，<sup>10</sup> 此选项在正规的委员会程序中并不存在，正规的程序规定，对所有可接受的提案均须做出一项决定。<sup>11</sup>
25. 两个选项之间的选择可能取决于是否预期未来会有大量与议事日程不相关的提案被提交。

<sup>4</sup> 《议事规则》第 4 条(2)款。

<sup>5</sup> 在所提交的提案被认为不足以证明有理由设立一个单独委员会的情况下，经总务委员会通过了与议程议题**相关**的一些决议。例如，2006 年和 2007 年，在总务委员会上讨论了有关《议事规则》事项的提案；并在 2012 年和 2013 年，总务委员会经过辩论后通过了大会根据第 33 条先前通过的有关缅甸的措施的数项决议。

<sup>6</sup> 见国际劳工大会，第 101 届会议(2012 年)，临时记录第 2-3 号，议题 6。

<sup>7</sup> 《议事规则》第 63 条。

<sup>8</sup> 《议事规则》第 17 条(4)至(9)款。

<sup>9</sup> 《议事规则》第 17 条(5)款。

<sup>10</sup> 《议事规则》第 17 条(6)款。

<sup>11</sup> 《议事规则》第 63 条(7) (2) (a)款。

决定草案

26. 理事会:

- (a) 敦请国际劳工大会通过针对其《议事规则》的上述拟议修正案; 以及
- (b) 要求劳工局在考虑到理事会在辩论期间所表达的偏好, 为理事会第 320 届会议(2014 年 3 月)准备一套必要的拟议修正案, 以便实施一个新的程序来讨论与未列入大会议程事项相关的提案。