

理 事 会

第 343 届会议，2021 年 11 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 10 月 21 日

原文：英文

第三项议程

与国际劳工大会第 109 届会议(2021 年) 工作相关的事项

关于为促进大会有效运行而采取的措施分析

文件目的

本文件评估了 2021 年 6 月第 109 届大会第一部分会议期间实施的安排，旨在从中吸取经验教训，从而有助于进一步完善未来大会会议的运行(见决定草案：第 55 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：保障性成果目标 B：国际劳工组织的有效和高效治理。

政策影响：大会会议的顺利和高效运行。

法律影响：无即时影响。

财政影响：无即时影响。

需采取的后续行动：拟订并向理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)提交关于大会第 110 届会议(2022 年)的工作计划和工作安排的建议。

作者单位：官方会议、文件和关系司(RELMEETINGS)。

相关文件：理事会文件 GB.341/INS/3/2 和 GB.341/INS/3/2(Add.1)。

▶ 目 录

	页次
导 言	5
I. 筹备程序.....	5
A. 提名负责人.....	5
B. 小组会议.....	6
C. 认 证.....	6
D. 各委员会中的注册	6
II. 出席会议.....	6
安全与连接性	8
III. 工作计划及讨论的进行.....	8
A. 全 会	8
大会提早开幕	8
讨论总干事报告和理事会主席报告.....	8
劳动世界峰会	9
通过委员会报告.....	9
B. 委员会	9
常设委员会	9
技术委员会	10
C. 时间管理.....	10
D. 表决与理事会选举	11
IV. 外联与传播.....	12
决定草案	12

▶ 导言

1. 由于 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)大流行给会议和旅行带来的限制，原定于 2020 年 5 月 25 日至 6 月 5 日举行的国际劳工大会第 109 届会议推迟到 2021 年举行。在第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)上，理事会决定保留先前列入第 109 届会议议程的所有项目，同时因合并两年的会议而作出了相应调整，¹ 并请劳工局拟订关于该届大会会议安排的建议，供理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)审议。
2. 考虑到对会议和旅行的限制导致无法在正常条件下举行大会会议，理事会在第 341 届会议(2021 年 3 月)上决定该届会议将以虚拟方式举行，并核可了三方筛选小组为虚拟模式专门制定的一些特别安排和程序。² 这些特别安排和程序在会议开始前两周通过信函方式得到批准。³
3. 尽管第 109 届大会的第一部分会议是在特殊情况下举行的，大会仍得以处理了议程上的所有项目。事实证明，通过虚拟手段谈判成果文件具有挑战性，但这并未妨碍大会完成其工作计划并通过了一项关于缅甸局势的紧急决议。
4. 本文件评估了 2021 年 6 月第 109 届大会第一部分会议期间实施的安排。对于第 109 届会议的续会而言，似无需对特别安排和程序作出调整，但可从所采取的虚拟模式中吸取若干经验教训，这可能有助于考虑进一步完善下一届和未来大会会议的运行。

▶ I. 筹备程序

A. 提名负责人

5. 除了极少数例外情况，大会及各委员会和工作组的负责人都是及早提前确定的，从而能够在给予充分提前通知的情况下开始筹备会议和磋商。与往届会议相比，从广泛的远程工作实践和参与远程会议中所获得的经验有助于与负责人进行更有效的沟通以及负责人相互之间进行更有效的沟通。与近年来的作法一样，应继续努力尽早进行这些提名，以便大会及各委员会的所有负责人能够做好充分准备，尽可能有效和高效地履行职责。
6. 大多数负责人都在日内瓦实地与会，这对正常工作至关重要，在今后举行任何虚拟会议时应尽可能保留这一做法。

¹ 详见理事会 2020 年 10 月 22 日的决定。

² 理事会 2021 年 3 月 27 日的决定。

³ 理事会 2021 年 5 月 13 日的决定及大会文件 ILC.109/D.1。

B. 小组会议

7. 对大会会议的有效运行同样至关重要是各小组可在大会及其委员会开始工作之前及早举行筹备会议。将这种做法用于今后面对面召开的大会会议，这将使各委员会能够从会议第一天就开始其实质性工作，从而有助于减少延时会议(对标准制定委员会而言)或为起草小组提供更多时间(对一般性和周期性讨论委员会而言)。

C. 认证

8. 从开放在线认证系统到截止提交证书之间的时间极短，但这并没有给成员国或秘书处带来不可克服的困难，其原因是各代表团不必作出旅行安排，包括获得瑞士签证以出席会议。该系统已成功用于应邀作为观察员出席会议的政府间组织和国际非政府组织。指定负责与国家代表团和观察员代表团沟通的联络人是特别有用的。因此，劳工局打算继续加强该系统，特别是促进将其用于提交对初始证书的修改。
9. 每个与会者都需提供个人电子邮件地址，不仅用于确保通过网络会议平台安全进入会议程序，而且用于传输电子表决、提交修正案和访问“国际劳工组织活动应用程序”(ILO Events App)所需的个人代码。每个与会者都具备个人电子邮件地址，这有助于与其进行互动和联系，也有助于与会者之间的互动和联系。因此，建议保留提供个人电子邮件地址的做法，作为经认证的大会与会人员的必要数据之一，无论该届会议采取何种模式。

D. 各委员会中的注册

10. 在委员会中的及早注册至关重要，因为在虚拟环境中，只有通过个人邀请才有可能参与技术委员会和标准实施委员会的工作。关于政府代表在委员会中进行注册的要求与最近的简化做法有所不同，根据简化做法，政府仅需表明其在委员会中的成员身份，无需提供将在委员会中代表政府的单个代表或顾问的姓名。为确保委员会中的电子工具(如电子表决或在线提交修正案)的使用者有权代表其政府行事，应重新引入在委员会中进行个人注册的要求。这可在经修订的《议事规则》框架内加以审议。
11. 然而，这一要求给标准实施委员会带来了困难，特别是对案例讨论清单上的国家而言，因为《议事规则》中没有将未被认证为代表或顾问的部长和其他高级官员列入有权在委员会发言的大会与会者类别。

▶ II. 出席会议

12. 大会的所有议事程序都是通过网络会议平台进行的。劳工组织总部大楼大会会场的实地与会人员仅限大会和大多数委员会的负责人、雇主和工人团体秘书处人员以及区域协调员。他们在会场实地与会对大会的有效运行是非常有利的，在今后以虚拟方式举行的会议上应尽可能保持这种做法。

13. 会议的虚拟模式使得参加会议的成员国数量达到有记录以来的最高水平：187 个成员国中有 181 个与会，其中加勒比和太平洋岛屿国家代表团的参与率最为显著地提高。⁴
14. 经认证的代表总数低于前几届会议：共 4,467 人，而 2019 年为 7,661 人，2018 年为 6,438 人。然而，考虑到根据本届会议的特别安排，只对在大会上发挥机构作用的个人开放了认证⁵，这一数字高于往届会议：例如，在 2019 年(百年)会议上，具有机构作用的认证代表总数为 3,312 人，而 2018 年为 3,276 人。⁶
15. 相比之下，如下表 1 所示，出席全体会议和委员会会议的代表平均人数明显较少：平均只有 37% 的经认证代表连接到每天安排的全会或委员会会议。

► 表 1. 每天出席会议的平均人数

	全会	委员会					总计
		标准实施	周期性讨论	新冠对策	财务	总务	
经认证的与会者	390	265	224	198	169	100	1 177
观察员 (平行网络会议平台)		201	154	122			477
总计	390	466	378	320	169	100	1 654

16. 考虑到在 2019 年举行的上一次面对面大会会议上，活跃与会者比例也不到已注册代表的 50%，理事会不妨建议通过中止《大会议事规则》，试行将实地出席会议的认证也仅限于具有机构作用的人员。其他希望出席大会的国家代表团或观察员代表团人员可远程了解议事情况，或经提出请求，作为国家三方成员邀请的访客进入会场。考虑到万国宫和劳工组织大楼的大会场地过去在容纳人数方面的困难，尤其是在未来几年将要进行的翻修工程期间的这方面困难，此举可能会特别有用。
17. 实地与会和远程与会相结合的方法将使国家代表团的某些成员，即在全体会议或委员会中的参与仅限于准时发言或仅参加委员会特定会议的成员——例如参加全体会议的部长、雇主或工人领导人，或仅参加标准实施委员会某一国家案例讨论的政府代表——能够决定其是否旅行。这样做的另一个好处是能够允许在通常情况下不出席大会的第三方了解议事情况。例如，让学术界了解议事情况可有助于扩大外联和提高知名度。然而，这种混合模式会给那些从其他时区远程了解议事情况的人带来挑战。

⁴ 见上一份提交给理事会的有关该事项的报告(GB.331/LILS/1)，第 9 段。

⁵ 见大会文件 ILC.109/D.1，第 7 段和第 8 段。

⁶ 理事会文件 GB.337/INS/3/3，表 1。

安全与连接性

18. 代表在提交证书时提供的个人电子邮件地址被用于发送带有嵌入链接的邀请，使他们能够连接到他们所注册的会议。每个代表都收到不同的电子邮件，每个邮件都包含一个会议的链接，这一情况造成了混乱，导致不断要求重新发送邀请。
19. 针对三方成员就网络会议邀请缺乏明确性所提出的意见，劳工局正在为 2021 年 11 月至 12 月的续会改进此类邀请。在网站上或通过应用程序提供网络会议链接将无法做到通过安全、私密和个人的途径进入平台和议事程序。因此，仅向经认证与会者发送个人链接将是必须保持的做法。
20. 在安全和连接性方面，除了由于代表所在地点带宽有限而出现的几起连接性问题外，没有将任何重大问题提交劳工局注意。在劳动世界峰会或标准实施委员会上与主要发言者进行了系统的连接性测试，这一做法非常有用，将在今后的虚拟会议上继续进行这种测试。此外，为防止因连接性问题干扰讨论的进行，将鼓励已注册在全体会上发言的代表至少在预计发言时段前 30 分钟进行连接。

▶ III. 工作计划及讨论的进行

A. 全会

大会提早开幕

21. 大会的正式开幕时间提前到 5 月 20 日，比各委员会会议早一周多的时间，这样就能够各委员会会议开始之前进行准备工作，从而减少分配给每个委员会的开幕程序的时间，及早开始实质性工作。
22. 为在今后利用这些优势，可以考虑将正式和程序性的大会开幕式与更为实质性和仪式性的大会开幕式(包含总干事、理事会主席、大会主席及各小组发言人的发言)分开。劳工局准备在这方面提出建议，使各委员会得以增加一次实质性会议。

讨论总干事报告和理事会主席报告

23. 发言者人数仍然相当多，有 268 名代表发言，而 2019 年(百年会议)为 317 人，2018 年为 305 人，2017 年为 295 人，2016 年为 294 人。
24. 在为预录发言和直播发言设定的 4 分钟时间限制内，代表们作了实质性发言，传达了关键讯息。因此，建议在今后的大会会议上保持这一时间限制。
25. 通过使用视频发言，来自不同时区的发言者能够根据他们可用的时间或偏好进行发言。录制和直播相结合的方式使秘书处能够作出灵活安排，在直播发言出现连接性问题时播放预录发言，从而最大限度地利用了可用时间。

26. 在这方面，可考虑在未来的大会会议上允许预先录制视频发言，从而使那些可能不愿仅为在全会上做一次发言而前往日内瓦的政府、雇主和工会领导人也能够发言。

劳动世界峰会

27. 与往年一样，劳动世界峰会包括一个由要人和国家元首或政府首脑参加的高级别部分和一个三方小组讨论。根据三方成员先前提出的增加互动性的要求，劳工局在网络会议平台中引入了聊天框，以便向小组成员提出问题。这有助于更活跃的对话和更广泛的受众参与。
28. 劳工局将在此次和前几届会议经验的基础上确保今后更早期地进行磋商，以便及时准备小组讨论和遴选高级别的小组成员。

通过委员会报告

29. 由于严格遵守了规定的发言时限，分配给讨论和通过委员会报告的 90 分钟时间是足够的。建议在今后的大会会议上继续采用这种做法。

B. 委员会

常设委员会

30. **证书委员会**举行了五次会议，主席在会议室实地与会，雇主和工人成员通过网络会议平台连接与会。这种模式并未严重影响成员之间的顺畅交流，委员会有效地处理了其工作。收到的异议为 6 项，与前几届会议相比数量非常少：2019 年为 12 项；2018 年为 27 项；2017 年为 29 项。委员会没有收到任何控诉，因为由于采用虚拟模式，有关不支付代表和顾问的差旅费和生活费的控诉范围缩减。
31. 理事会主席提交的关于证书的简要报告被在大会网站上**定期更新的信息**所取代，包括在任何时间点大会表决有效性所需的法定人数。在本届会议上，法定人数以所有经认证的代表为基础，而不仅仅是那些已注册到会的代表，因为在虚拟模式下不需要另行注册。
32. **财务委员会**能够用两次会议，而不是最初预计的三次会议，完成审议了其特别繁重的议程上的所有项目⁷，其中包括《2022-2023 两年期计划和预算草案》。
33. **总务委员会**在定于 6 月 2 日召开的一次会议上即处理了大会提交给它的三个项目：
- 经修订的《国际劳工大会议事规则》的综合文本；
 - 列入大会第七项议程的关于废除和撤销国际劳工文书的建议；
 - 关于劳工组织成员国平等原则和劳工组织三方治理中所有区域公平代表性的决议草案。
34. 该委员会于 6 月 15 日至 17 日再次召开会议，审议关于缅甸的决议草案。为此，委员会使用了与技术委员会相同的在线修正案工具和以三种正式语言显示正在讨论的案文的系统。

⁷大会文件 ILC.109/CF/D.1(Rev.2)。

尽管在虚拟环境中以有限的时间讨论政治敏感的文本并非易事，委员会成员和秘书处仍然做到有效地适应了计划上的这一变化。

35. 关于在虚拟模式下调整**标准实施委员会**工作方法的一系列非正式三方协商使委员会的工作顺利进行并取得了成效。更多地利用各国政府提供的书面资料有助于在会议次数减少的情况下有效管理时间。所设立的委员会专用邮箱简化和集中了沟通，使交流更加顺畅，反应更加迅速，在今后的会议中应予以保留。最后，但也很重要，在委员会工作开始前举行的虚拟小组筹备会议极大地促进了及早通过案例清单。

技术委员会

36. 为两个技术委员会(新冠对策和社会保障周期性讨论)作出的特别安排为它们在这种特殊情况下开展工作提供了适当框架。2019 年推出的在线修正案工具在虚拟环境中特别有用，在修正案审定过程中实施的一些调整措施可予以保留，在今后的会议上采用。
37. 虚拟会议模式对技术委员会的影响最大，特别是它们可支配的时间减少，下文第 41 段对此进行了解释。
38. 与全会情况相同的是，负责人和各组秘书处人员在会场实地与会，这是会议顺利进行的关键。

C. 时间管理

39. 虚拟模式带来的主要限制之一是需要限制工作时间，以便来自不同时区的代表能够与会。每天用于直播讨论的最长为 3 个小时，即从欧洲中部夏季时间(CEST)下午 1 点到下午 4 点，不包括周日。在这种情况下，有效的对于成功完成大会的工作计划至关重要。
40. 在全体会议上，用于发言的总时间为 22 小时 30 分钟(8 次 3 小时的会议)。由于成功实施了上文第 24 段和第 25 段所述的措施，事实证明，原定的 6 月 12 日星期六的会议没有必要举行。
41. 技术委员会不得不延长会议时间来完成其工作，致使一些区域的代表不得不在正常工作时间之外工作。总务委员会在审议关于缅甸的决议草案时也出现了这种情况。这证实了各委员会专门用于谈判文本所需的时间不能比 2019 年正常(面对面)会议的时间进一步减少，⁸ 劳工局正在与三方成员协商，探讨可以对工作计划和方法做出哪些调整，以确保 2021 年 11 月至 12 月举行的两个工作组会议能够在商定的工作时间内完成其任务。
42. 在全会和技术委员会的一般性讨论部分显示发言者名单和分配的发言时间，这不仅有助于有效的对于时间管理，而且使代表们能够看到发言者顺序，有利于发言的顺利进行。劳工局打算在今后的会议上继续采用这种做法。

⁸ 理事会文件 GB.337/INS/3/3，第 56 段至 58 段。

D. 表决与理事会选举

43. 根据特别安排和议事规则，电子表决不仅用于全会和理事会选举中的表决(如同大会前几届会议的情况一样)，而且鉴于虚拟与会带来的限制，也用于委员会中可能进行的表决。
44. 以电子方式进行了 30 项记录表决，以通过《2022-2023 两年期计划和预算》及撤销或废除 29 项公约和建议书。三个选举团通过九次秘密表决选出了 2021-2024 年任期的理事会成员。所有这些表决都是使用网络系统进行的，该系统已在 2018 年和 2019 年经过了测试。在大会第一部分会议期间，没有任何委员会需要表决。
45. 虽然无法从各委员会使用电子表决的情况中获得经验教训，但理事会选举和全会表决的经验表明，从技术和操作角度来看，该系统完全有效和可靠。所面临的困难与表决和参与规则的复杂性有关，在这方面需要广泛举行情况介绍会并与代表进行多次交流。
46. 在雇主和工人选举团，理事会选举所需的时间均为大约一个半小时。政府选举团的选举过程需要两次会议，总共两个多小时。这与过去举行实地会议时在每个选举团进行选举所需的时间相当。
47. 相比之下，在全会上进行的表决(计划和预算以及撤销或废除标准)的时间效率大大提高。这有两方面原因：第一，在一次表决中包含了所有 30 项选票；第二，表决与大会的其他事务在较长时间内平行进行。表决在 6 月 17 日星期四的全会上开始，在 6 月 19 日星期六的全会上结束。这给了所有代表充足的时间来进行投票，无论他们在哪个时区，也给了劳工局充足的时间来提供协助，而全会可以利用有限的时间继续处理其他事务。
48. 如表 2 所示，表决参与率相对较低，尤其是雇主和工人选举团。这与上文表 1 和第 15 段提到的低参与率是一致的。

▶ 表 2. 《2022-2023 两年期计划和预算》以及废除或撤销 29 项文书的投票参与情况

		最高的潜在投票代表人数	实际投票数	投票代表的比例
		645	375	58.1%
政府	正式成员	300	230	76.6%
	代理成员		225	75.0%
	代理成员(第二轮)		147	49.0%
雇主	正式成员	159	80	50.3%
	代理成员		75	47.1%
工人	正式成员	158	77	48.7%
	代理成员		72	45.5%

49. 似有充分理由继续采取这一做法，将全会所需的全部或大部分选票合为一组表决，并在两次或两次以上的全会会议期间组织表决，与其他全会事务平行进行。
50. 根据三方成员有关秘密表决的要求，劳工局对电子表决系统进行了编排，以便既能够识别已参加表决的代表，同时又能够保持其所做表决的秘密性质。事实证明，这特别有助于确定哪些选票已达到法定人数以及在一个代表团未使用其全部表决权的情况下动员其他代表。

▶ IV. 外联与传播

51. 在过去 18 个月获得的经验教训基础上，传播与公共信息司与区域和国家办事处协作，实施了一项大会传播战略，充分利用新技术和在线平台，向劳工组织的重点受众传播首次虚拟会议。为充分利用在线创新，引入或更新了以下产品：
- 专门构建的用于网络直播的播放器和页面，每天以英语、法语和西班牙语直播全会，并提供带索引的录制视频片段。直播页面的独立页面浏览量达 117,601 次(不包括通过网络会议平台参与的浏览量)。与 2019 年相比，独立页面浏览量增加了近 3.5 倍，当时的直播报道页面的独立页面浏览量为 35,553 次。
 - 一个新的直播博客，分别以英语、法语和西班牙语制作，内容独特，滚动更新大会和正在讨论的问题的情况。从 6 月 6 日至 20 日，这些博客的浏览量为 7,955。用户在页面上花费的平均时间接近五分钟。这几乎是用户花费在大会直播网页上的平均时间的五倍。
 - 2021 年，《每日秀》以转型的、数字化形式回归，使用新技术从虚拟演播室播出，与处在不同地点的直播嘉宾连线。它的独立页面浏览量达到 5,051 次，比 2019 年的同等数据增长了 10%。《每日秀》还在劳工组织的主要社交媒体渠道上同步播出，视频浏览量共计 39,606 次，其中仅在领英上就超过 15,000 次。
 - 新的“劳工组织之声”平台从劳动世界行动方的角度讲述与正在讨论的问题相关的人文故事。6 月 6 日至 20 日，该平台的页面浏览量为 8,771 次，用户在页面上花费的平均时间为 3 分钟。这几乎是用户在直播页面上花费的平均时间的三倍。
52. 由于大会采取虚拟模式，没有必要发放印刷版的会议指南，所有信息都尽可能以最明确的方式在大会网站和 ILO Events App 上提供。已尽一切努力提高网站的用户友好度，代表们对委员会的网页表示特别赞赏，但网站的其他部分仍有改进余地。
53. 劳工局将根据收到的反馈继续改进网站，并将作为一个优先事项，找出替代方法来传达这方面信息，用于第 109 届大会的第二部分会议以及今后的大会会议。
54. 最后，大会虚拟模式的经验似乎确认，向完全无纸化会议过渡的条件已经具备，因为可以随时以电子方式提供和获得所有信息，所有与会者都配备了访问这些信息所需的硬件。

▶ 决定草案

55. 理事会请劳工局考虑到所收到的关于 GB.343/INS/3/3(Rev.1)号文件的书面意见，为国际劳工大会第 110 届会议(2022 年)编写一份详细的工作计划，供理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)审议。