



第三项议程

国际劳工大会的运行

1. 理事会在其第 284 届会议（2002 年 6 月）上就由于大会第 90 届会议引发的问题进行讨论期间，一些发言者呼吁改进大会的运转和组织工作，或重申了它们以前有关这方面的要求。结果是作出了一项决定，即理事会应在由劳工局准备的文件基础上在其本届会议上继续进行讨论。
2. 评论涉及范围广泛的问题，从诸如更好地利用信息技术、时间安排和大会的筹备工作一类的后勤事项，到诸如全会的作用和委员会的工作方法一类的更实质性的事项。
3. 这些问题某些涉及上一个十年中发起的改革做法的进一步精简(特别是导致于 1993 年对《大会议事规则》进行一系列修正的 90 年代初期的改革¹，以及为减少支出而在试验性的基础上于 1995 年²采取的那些改革，此类改革最终导致在大会的上一届会议上通过了一系列修正³)，而其他一些事项也是已在进行审议的主题，特别是：
 - 日益加强的信息技术的应用。理事会在其第 283 届会议上对此进行了第一次审议⁴，并将在本届会议的法律事务和国际劳工标准委员会上再次进行讨论⁵。

¹ 见国际劳工大会第 80 届会议，临时记录第 2 号和第 11 号，1993 年。

² 理事会文件 GB.264/PFA/9/3。

³ 见国际劳工大会第 90 届会议，临时记录第 2 号和第 20 号，2002 年。

⁴ 理事会文件 GB.283/LILS/4/1。

- 标准和建议书实施委员会的工作方法。在大会第 90 届会议期间就有关这一方面的问题举行了非正式磋商⁶，并安排在 **2003 年初**再次举行非正式磋商，以便在 2003 年 6 月大会第 91 届会议上由委员会本身对该问题进行正式审议。
- 针对根据工作中的基本原则和权利宣言的后续措施而编写的综合报告的讨论所做的安排。理事会将在其 2003 年 3 月的会议上考虑有关 2003 年 6 月大会的讨论模式。在理事会于 2003 年 11 月在从第一轮四个综合报告中得出的经验基础上进行一次全面审议之前，进行第一个周期的最后一份综合报告的讨论⁷。
- 加强大会的三方性。理事会将在其本届会议上审议两个文件：一个是关于实施大会在其第 90 届会议上通过的有关三方性和社会对话的决议⁸，第二个是关于证书委员会的作用——通过法律事务和国际劳工标准委员会⁹。

4. 因此，本文件将集中于现有的审议过程尚未包括的那些问题，以作为进行一次初步意见交流的基础。对每一问题来说，它将包括所表明关注的概述、任何先前讨论的简要提示和一系列可能的选择。

(a) 大会的会期

5. 无论是从政府官员、雇主代表和工人代表无法履行其国家职责，还是从对成员国和本组织产生的费用影响的角度来看，一些代表认为大会目前为期三周的会期过于冗长。
6. 在关于改善国际劳工大会的运行工作组的框架范围内举行的讨论所涉及的主要问题之一是缩短大会的会期，这些讨论最终导致从 1994 年开始将大会缩短为三周，而不是以前的四周，结果是从 22 个日历日(从大会之前的小组会议直到大会正式闭幕)减少到 19 天。经验以及 1995 年的财政危机促使通过安排大会提前一天结束(于第三周的星期四而不是星期五)而实现了进一步削减。因此，自 1996 年以来，大会的持续时间一直是 18 个日历日。

⁵ 理事会文件 GB.285/LILS/1。

⁶ 见国际劳工大会第 90 届会议，临时记录第 28 号第一部分，第 27—29 段，2002 年。

⁷ 理事会文件 GB.283/10/1。

⁸ 理事会文件 GB.285/7。

⁹ 理事会文件 GB.285/LILS/2。

7. 大会会期的这一削减已证明有了显著的改善并实现了令人满意的结果和节约¹⁰。从法律和时间的原因来看，至少在未对大会的工作方法或范围进行重大改革之前，设想任何进一步缩短似乎将是不现实的。此种情况对于标准制定项目的讨论以及大会议程上的其他技术项目的讨论尤其是这样。首先，根据目前的安排，技术性委员会往往在它们所能够利用会议的最大限量范围内完成其工作方面面临严重的困难。实际上，1993年讨论改革时提出的条件之一是大会会期的减少应在不影响分配给各委员会会议量的基础上实现，当时认为这个量已是非常有限。尽管自1993年以来夜会和星期六会议已成为技术性委员会完成其工作所必须，2002年再次感到应使各委员会能够有更多的时间并采取了一些措施，以便技术性委员会能够提前一天开始其工作(从第一周的星期二，而不是星期三开始)。
8. 因此，技术性委员会通过将其报告的通过最迟安排在第二周的星期六(而不是第三周的星期一或星期二)以结束其工作的不切实际的建议，将必然导致可利用的早已有限的时间至少减少一天半。由于起源于委员会报告的产生以及大会通过标准制定委员会的报告和全会对文书进行表决之间的法定最后期限，无法设想推迟委员会报告的通过以便为技术性委员会赢得时间。
9. 假如认为有必要进一步削减大会的会期，则将需要全面审议其目前的结构和安排。然而，采取一系列切实可行的调整似乎是可能的，它将协助**精简大会的运行**，同时保留目前的整个时间框架。将在后面有关全会和委员会的章节中提及这些调整。

(b) 大会全体会议的作用和程序

10. 全会具有两个作用：履行《章程》和《大会议事规则》规定的程序性职能和决策职能和就理事会主席的报告和局长的报告展开一般性讨论。它们具有截然不同的性质并受不同规则的支配。全会工作的第一个方面由为大会开幕所需的程序性要求(第一周期间的一次短会)、审议各委员会的报告(第三周的星期一至星期四)以及通过《章程》或《议事规则》要求的任何决定(通过计划和预算、通过国际劳工文书或章程修改、接纳新成员等，通常在大会的最后一周)组成。第二个部分构成了供国家代表团和其他与会者**就局长的报告及其附件——在非预算年有关计划实施**

¹⁰ 比较理事会文件 GB.267/PFA/7 和 GB.271/LILS/2 中关于改革的评估。

的报告和在预算年有关社会政策主题的报告——以及否则将无法在国际舞台上发表的有关国家形势的观点表明其见解的讲台。

11. 近年来仅对第一套职能稍微进行了修改(特别是通过简化大会提出动议的程序),而第二套职能则是 1993 年和 1995 年改革的主要特征之一。首先,各项有关计划实施的年度报告被合并成每两年提交一次的单一报告,并决定使报告与涉及一个社会政策主题的报告隔年交替(1993 年对《大会议事规则》第 12 条的修正)。其次,就这些报告发言的时间限制最初从 15 分钟减到 10 分钟,然后又减到 5 分钟。从 1996 年开始,用于这些报告讨论的时间被限制在一个日历周——大会的第二周,从而允许全体会议在第一周期间有一次暂停。
12. 目前引起的关注主要涉及全会的作用和程序的第二方面内容。一些关注涉及以其目前的形式保留很少具有吸引力的全会辩论的益处和成本效率。其他关注涉及其时间框架和对委员会工作的影响。还对有关附带事项的组织发表了评论。
13. 关于将理事会主席报告和局长报告的全会讨论安排在大会第一周的建议,似乎不存在实际上或法律上的障碍。其实,此种安排可能会产生秘书处工作中的某些改善和可能的某些节约(特别是,假如不是每晚产生临时记录,这一工作被持续到第二周的周末,则将可避免全会临时记录和委员会报告同时产生的局面)。通过使局长有更多的时间从全会讨论中得出结论,这一安排亦可导致使局长答复本身具有一种更重要的作用,一些建议坚持了这一点。然而,假如欲保持 1995 年改革(全会在一周期间暂停)实现的节约和合理化,则应特别谨慎以避免全会讨论扩展到大会的整个第二周并应事先确定会议的次数。此种措施将不可能会对委员会的工作产生任何重大影响。同时,将有关局长报告的全会讨论提前到大会的第一周可能会对第三周的出席率产生影响,届时所有决定将被提交通过,以及对综合报告的讨论产生影响,假如其讨论未与全会的讨论周恰好重合。
14. 关于诸如此类的全会讨论的作用,通过微调进行改善似乎没有什么空间。然而,假如就全会讨论的一种更为彻底的改组形成一致,则劳工局可能探讨各种各样的可能性,包括在其他国际场合早已实施的一些措施(提交书面发言而不是实际发言),或是重提以前发展的某些观念。根据局长报告的主题,可以设想交替实行两种类别的全会讨论。这样,有关一个社会政策主题报告的讨论可以保持目前的安排,而在应对有关计划实施的报告进行讨论的年份,则可根据委员会类别讨论的方式围绕所选主题组织若干个会议加以组织。然而,在任何此类解决方案——可能与其他方案相结合——的探讨中,应特别注意确保高水平的三方参与。
15. 就附属和特殊活动的组织而言,劳工局已处于确保此类活动被保持在最低限度的过程中,最好与议程上的一个项目联系在一起,并以一种将不会影响到大会的正常工作的方式加以安排。劳工局打算继续这一政策。

16. 在全会的程序性作用方面(特别是与委员会报告的审议有关)似乎亦存在着改善的余地。委员会的报告员和官员在发言者的时间限制方面更严格地执行纪律可以导致显著的时间节省, 为其他发言者留有更多的时间或允许更快地处理工作。

(c) 大会委员会

17. 大会存在有两种类别的委员会: 每年设立的、审议大会议程中的技术性项目的技术性委员会(包括任何一般性讨论委员会、标准制定委员会以及标准和建议书实施委员会)和当有需要时设立和安排的常设委员会(如财务委员会、总务委员会、提案委员会、证书委员会或议事规则委员会)。
18. 除了对常设委员会之一, 即提案委员会的评论外, 大多数评论涉及技术性委员会, 或是其工作方法或是有关它们在完成其工作中面临的时间制约。
19. 关于技术性委员会的时间框架(如同在前面的第 7 段和第 8 段中看到的那样), 在目前的情况下, 显著修改似乎是不可能的。然而, 假如委员会可在大会开幕式之后一成立即马上有效地开始其工作(从第一周的星期二上午开始), 则可能有更多一些时间。这将要求各组在大会开幕前夕举行其委员会的筹备会议, 而且所有代表团必须在第一周的星期一抵达日内瓦。为此, 应要求并确保三方代表团从星期日上午便出席会议。应如同近年的情况那样在大会正式开幕之前就有可能进行代表团的登记, 而且假如需要, 登记连同一些重要的秘书处服务可在大会之前的整个周末期间保持开放。
20. 然而, 为向技术性委员会提供相当数量的额外时间和灵活性, 需要探讨更加彻底的解决办法。例如, 《议事规则》中规定的采用技术性筹备会议的可能性, 此类会议可在年会的整个持续期间并行举行, 而且可被作为第一次讨论的替代或以综合方式审议项目而采用。由于将不要求筹备会议向大会提交直接报告, 这一做法将具有为此类事项的审议提供几乎三个整周的好处。关于可能的不利方面, 这一解决办法将具有费用影响, 特别是在为期三周会议的口译和秘书处费用方面, 以及在代表团参加筹备会议方面, 它们出席会议在某些情况下将要求要在日内瓦滞留更长一段时间。
21. 关于技术性委员会的工作方法, 那些涉及更好地利用信息技术的内容被列入了一个单独文件, 并在后面单独的一个标题下讨论了**有关主席和秘书处作出更好的准备和方针的确定**等内容。
22. 就常设委员会而言, 一些委员会始终是近年来重大改革的主体。总务委员会的情况尤其如此, 该委员会已不再就日常事项的审议要求举行会议, 而是将这一职能委托给其官员。该委员会仅在倘若出现审议重大问题的必要时才召集会议(例如紧

急决议或有关公约或建议书撤销建议的审议), 否则这些问题将需要由全会加以处理。

23. 事实上, 其他常设委员会仅在有需要的情况下召集。提案委员会是就此表明过关注的唯一常设委员会, 其组织和运行仅能有效地允许对一个或两个提案进行深入的讨论。这种情况似乎不是由于委员会或现行法律框架运转不利造成的结果, 而是由于委员会本身的特性和作用造成的。假如仍然提出了为该委员会分配更多时间的要求, 可以设想全天会议而不是目前的半天会议, 但这不是没有额外费用的。同时, 可以采用一些无需触及工作方法的某些合理化措施, 例如抑制根据《议事规则》第 17 条第 5 款(b)要求的工作组。

(d) 大会筹备工作

24. 由于技术性委员会中的讨论内容变得日益专业化, 以及委员会的管理普遍需要事先接触和了解大会程序和惯例, 委员会秘书处和主席的更好的准备和方针确定已成为一种迫切要求。在这方面, 除了要求被分配到大会秘书处的所有官员参加每年的培训研讨会外, 劳工局将试图以经验和专门知识为基础, 改善 2003 年大会秘书长的代表以及大会委员会协调员的遴选进程, 并提前作出认定, 以便有可能在尽早阶段开始进行必要的磋商和准备。特别是关于大会委员会适宜主席的认定, 劳工局打算立即启动下届大会会议的进程, 以便地区协调员能够在 2002 年底之前就候选人达成原则一致。在这方面, 假如各组亦能够提前认定其在各委员会中的副主席和发言人将是有益的。

(e) 大会的构成和参与权

25. 尽管理事会在 6 月份的讨论期间没有明确提及, 但在其辩论中亦经常提到涉及大会的构成和参与权的若干问题。
26. 在 175 年成员国中, 每年派出代表团的数目通常为 160 个左右, 但某些代表团的一直缺席以及某些国家没有能力派遣完整三方代表团以使得它们能够积极参与大会及其委员会的情况是一个优先吸引注意力的问题。理事会过去对这种情况进行过审议并提出过种种建议。假如需要再次审议关于这种情况的可能补救措施, 则劳工局可恢复过去的讨论并提出新的建议。
27. 关于大会的参与权, 数目越来越多的非政府国际组织(NGIOs)出席了大会, 而且它们要发挥更积极作用的要求引起了若干关注。头一个问题涉及除国际雇主组织和国际工人组织以外的非政府国际组织参与大会所需的条件: 理事会 1956 年在制定特别名单时确立了这些条件, 并允许某些类别的正式国际协会参加大会。当

然，公民社会自身组织的方式是随着时间而演变的，而且根据现行标准，涉及与大会的工作相关问题的国际或国家级的一些重要行动者不符合参与的条件(例如，反对童工全球游行或其他非正式网络)。另外一个困难涉及非政府国际组织在大会委员会上发言的权利，因为除三方成员外，需要根据公民社会行动者的主要作用来权衡其观点的益处，而由于时间限制，后者并不总是能处于积极参与辩论的地位。在这方面，近年来采取的一种解决办法一直是在委员会的一般性讨论期间分配给所有非政府国际组织固定数目的发言时间，而非政府国际组织自己去分配发言时间或是发表一个共同声明的可能性。假如理事会认为值得处理这些问题，则将需要修订现行条例和惯例。

(f) 文件的生产和发送

- 28.** 普遍的感觉是这一领域造成有大量的浪费。考虑到大会预算的大部分用于会前文件(向大会提交的报告)和会议中文件(临时记录)的生产，理事会在 1995 年财政危机期间一方面决定暂停会议期间涉及全会对局长报告讨论的临时记录的生产(在会后印刷并分发临时记录，但大会期间可在网上查阅所有发言)，另一方面，采取了仅向国家代表团的正式成员有选择地免费发放大会文件的做法，而对国家代表团中的顾问或受邀出席大会的非政府国际组织的文件分发采取收费的做法。这些措施在 1996 年大会第 83 届会议和 1997 年大会第 85 届会议期间得到了实施，但于 1998 年被放弃。
- 29.** 尽管劳工局目前正在努力实现文件管理和生产的普遍合理化，这一做法是在目前需求的情况范围内开展的。假如前面提出的有关改组全会讨论或委员会工作的某些意见得以保留，则它们亦将会影响到目前的文件管理运作的方式。假如理事会认为劳工局应考虑这些或其他可能性，则劳工局将准备有关这一方面的详尽建议。

今后讨论的内容和时间框架

- 30.** 假如在有关大会运行的上述可能进一步改革的一个或更多个方面形成一致，则劳工局将准备包括任何法律、财政和实际影响分析在内的详尽建议，供今后一届理事会会议通过其法律事务和国际劳工标准委员会进行审议。
- 31.** 鉴于大会的安排需在每年年初发送的会议召集函件发送之前确定，除非在理事会本届会议上达成一致，原则上讲，在 2004 年 6 月大会第 92 届会议之前无法提出改革建议供批准和实施。

2002 年 9 月 30 日，日内瓦。