



第二项议程

国际劳工大会 (2007 年) 第 96 届大会的日期和议程

**加强国际劳工组织在 21 世纪之初履行其核心使命
并促进所有人获得体面劳动机会的能力
(一般性讨论)**

引 言

1. 理事会忆及，在其第 292 届会议上审查国际劳工大会(2007 年)第 96 届会议议程之时，向它提交了主文件中所含建议之补遗。¹ 该文件本身也是理事会第 291 届会议上的一次初步讨论之结果，该讨论是为了弄清楚，在该会议议程的框架下，大会«根据体面劳动概念，审查是否应该、并且以何种方式重申并更新国际劳工组织的基本使命，以便在目前经济全球化的背景下加强其贴切性和对社会政策的影响力»是否适宜。
2. 在审查会议议程结束之际，理事会在三月份决定，把对列入 2007 年大会会议议程各点的选择推迟到其第 294 届会议上。更具体地，关于在补遗中提到的议题，据认为，一旦理事会会议重新召开即进行«一期积极的»磋商是适宜的，如此，便可在其 2005 年 11 月的届会上向其提交有关所涉议题更加详尽的建议。本文件是按照这一要求编拟的。
3. 在向理事会第 292 届会议提交的补遗中规定的三方磋商在一份简短文件的基础上从 9 月中旬开始举行。该文件草拟了一些问题，它们可使理事会在为国际劳工大会 2007 年会议议程建议的不同议题中作出知情选择。三方磋商也是一次非常有益的对话机

¹ 参见：国际劳工大会第 96 届会议(2007 年)的日期、地点和议程，GB.292/2 和 GB.292/2(add)。

会，劳工局因此能更明确地说明拟议问题所涉事项、和在拟议问题得以保留情况下为保证形成三方共识同时也是为消除某些可能的误解而应采取的措施。

A. 所设想的讨论之目标

4. 拟议问题的总目标是使三方成员能够审视国际劳工组织在 21 世纪之初和在数年后劳工组织成立 90 周年的背景之中，能更好地完成其章程中规定的为各种目标服务之使命的方式。在目前背景下，这一使命的重要性和优先性在 2005 年世界峰会之际刚刚重新被各国政府首脑和国家元首用以下言词加以确认：

47. 我们坚定地赞同公平的全球化，并决定将充分就业和为包括妇女和青年在内的每个人找到体面和生产性工作的可能性作为我们在此问题上的国内与国际政策以及我们的国家发展战略的根本目标，这包括在为达到千年发展目标的努力框架中的那些减贫战略²。

5. 在这方面，越来越明显的是，在目前的背景下，本组织及其成员国迈向其章程中规定的目标最为有效的方式不是将这些目标分割开来孤立地或以有所选择的方式加以推动；而是考虑进其相互依赖性以协调和连贯的方式加以推动。这才是«体面劳动»概念及其四个战略目标的本质的本质。
6. 既然如此，拟议讨论所涉事项就不是要进行一次理论辩论，而是要承认这一相互依赖性并由此得出实用的手段以使国际劳工组织的行动更加有效。
7. 在这方面，该目标从属于现有法律框架并完全依靠赋予本组织用于实施其使命的资金，这一点应该是很清楚的³。所涉及的是通过讨论来审查应如何更明智地使用这些资金以便在三个层面上推进这一行动：i)成员国及雇主与工人的代表组织层面、ii)审议机关层面(在该层面所要做的是为国际劳工组织的行动资金之协调提供一个更加明确的框架)、iii)公众感知层面(对该层面所要做的是促进本组织行动方面的更为连贯和更加时新的形象)。

- (i) 第一也是最重要的层面是**国际劳工组织成员国**及雇主与工人的代表组织层面。讨论的目标是审查应如何鼓励它们在开放型经济背景中以连贯的方式促进涵盖国际劳工组织各项战略目标的一体化社会政策。当然，劳工局已在 2006-2007 两年期计划预算框架内以务实的态度努力通过«体面劳动国别计划»有针对性地鼓励某些成员国朝这一方向迈进。这些计划将被逐步开发成一个制

² 联合国大会，文件 A/60/L.1, 2005 年 9 月 20 日，第 47 段。

³ 在这方面，已明确做出说明：在磋商过程中，不仅国际劳工组织 1998 年关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施保持着完全的相关性，而且它们还可以为本组织可采取行动的手段之多样性提供灵感之源。

度化政策。虽然如此，为获取这些经验方面的讯息并回应这些成员国整体的需要，看来有必要再向前迈进一步。设想的讨论从而能在三个方面带来“附加值”。

- 首先，可向其全体成员国(而不论其是否是«国别计划»的对象)提供一个基于本组织三方共识的‘共同参考框架’。经验显示，在经济开放而技术不断演进的背景下，在经济与社会两个层面齐头并进最成功的国家，是那些力图在不同的战略目标方面以连贯和协调的方式行动的国家。拟议的讨论从而可以给这样一个«具贯穿性的»行动方法提供国际劳工组织的认可：所涉问题当然不是从一个国家向另一个国家移接经验，而是鼓励各国完全自主地、根据其潜力、其自身需要(包括经济发展方面的需要)，并且在社会对话和三方性的基础上推进涉及(通过标准文书及其他相关文件制定的)本组织全部目标的«一体化社会政策»。
 - 第二，按本组织章程明确规定的使命向它们更加系统地提供所需的经验数据与相关分析及一个交流经验的机会，使其能在知情情况下更好地定义并实施此种政策。这可以通过更好地使用现有机制或程序在不怎么花钱的情况下来完成。为说明这种潜力，借磋商之机介绍了两项可能的改进，并引起了兴趣：
 - 第一项改进是定期提供与除促进工作中的基本权利(已在按国际劳工组织 1988 年«关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施»的后续行动编写的综合报告中得到覆盖)之外的战略目标相关的趋势与演变方面的可靠信息，由三方分析加以更新和确认；
 - 第二项改进是在有关国家当局与社会成员的协助下深入研究这些国家的相关经验，以使他能汲取这些经验、更好地理解目标间的协同作用、并且必要时在三方基础上提供具更广泛意义的信息。
 - 第三，通过加强双边或多边合作，以最适合其现状与愿望的形式向有要求的成员国提供适当而实用的支助；讨论还应能有助于考量国际劳工组织可对此作出贡献的最有效方式，例如，向其提供直接的援助，在多边或区域协议的框架中推动其相互合作、或遵照其使命与私人及公共性质的其他国际机构合作，包括那些可对上述努力施加影响的政府间组织。
- (ii) 附加值的第二层面涉及**审议机关和三方成员**。设想的问题及其可产生的文件(见下文)，事实上有益于向其提供一个广为接受与认可的参照框架，也即一个管理工具，它使得在未来计划预算的框架内设定优先事项、协调特定行动的方式(标准、援助、研究、信息的传播)以及评估活动的影响力等更加透明、方便并具连贯性。

- (iii) 第三和最后一个层面涉及**公众**对国际劳工组织角色与行动的**感知**。针对某种程度的不了解，或者有时是针对某种怀疑态度，建议的讨论及可产生的文件会给国际劳工大会这样一个机会：它可以用与其三方组成及其具有普遍意义的特征相联系的权威重申其主旨的两个根本方面，即：首先，在目前的背景下，国际劳工组织的目标及行动比以往任何时候都更加贴切—这些目标事实上事关每个个体、每个家庭及每个社区的日常生活中最为基本的企望而其行动旨在使这些目标与开放型经济的这些现实相吻合；其次，其基于对话和在政府负责下调解雇主与工人不同观点与利益(在不影响相关方能自由地组织、表达和谈判的前提下)的方法，在一个其复杂性和飞速变化与从外部强加的或自上而下决定的方案格格不入的世界中，对于达成这些目标来讲依然是最为现实和最为有效的。

B. 设想的程序及讨论可带来成果之形式

8. 根据磋商的情况，应明确以下重要三点：

- (i) 应该理解的是，此点的列入是为了2007年大会的一般性讨论，如果有三方共识(见下文)，并不排除随后在通过«为准文件»的道路上更进一步的可能性。
- (ii) 很显然，这一项目只有在三方共识的基础上制定、而且只有在最终的为准文件本身也是在这种基础上通过才有意义。在这方面已达成一致，«为准文件»这一表达方式涵盖两个方面：一方面，这是一份适于在为此目的安排的程序之尾表达本组织官方观点的文件；另一方面，如果不是三方成员全体完全赞同也就无法为准。同样形成一致的是，根据共识，在未来某个时候，可能是明年，这样一种文件可采用以下不同形式：结论、宣言甚至是建议书。磋商还强调了这样一点：着手考虑一个适当的后续措施制度十分重要。
- (iii) 为获得成果并有机会达成三方共识，讨论从其目标和本质上都要求作出专门的准备，这样，劳工局日后被要求向成员国提交供讨论的报告以及报告可能包含的任何建议，本身将基于尽可能广泛的共识之上，尤其是在所涉议题的界定方面。在这方面达成一致的是，理事会会议一召开即开始进行三方磋商，以便在该点被保留的情况下尽早制定出该程序的细节。

* * *

C. 结 束 语

9. 最后，根据磋商的情况，看来明确指出下面一点是有益的：设想的讨论既不是为了对全球化重开辩论(即使后者显然构成背景的一个关键要素)，也不是为了确保对世界委员会报告⁴的后续行动(即使该报告中多处提到国际劳工组织可能采取的行动)。⁵ 世界委员会的分析和结论为反思做出了无可替代的贡献，但这些依然只是一个独立委员会的分析和结论。现在，作为履行其章程责任的一部分，该是三方成员就国际劳工组织在目前背景下如何能更有效地履行其章程使命和回应其成员国需要加以辩论的时候了(如果可能的话达成一致)。为此，它们还需要有一个法律框架并进行适当的筹备。所设想问题的目的恰恰是向它们提供这一切。

⁴ 全球化的社会影响世界委员会：一个公平的全球化：为每个人创造机会(日内瓦，国际劳工组织)，2004年。

⁵ 局长报告《公平的全球化：国际劳工组织的角色》的附录中，列出了世界委员会报告中所有对国际劳工组织的直接和间接提及，给出了每处提及的议题与段号；见国际劳工局，国际劳工大会，第92届会议，2004年。