



第四项议程

决策机构运转情况

国际劳工大会

导 言

1. 过去几年，理事会经常讨论关于改进国际劳工大会运转情况的建议。大会目前的形式是在考虑到三方成员所表达的目标和需求，以及财政方面的紧缩后不断调整的结果。过去十五年来，这些因素致使大会分配给全会辩论的时间缩短了一个多星期，分配给各技术性委员会的时间也缩短了几夭。在最近一段时间的讨论过程中获得支持的许多改进意见劳工局在随后也都付诸于实践。已经提交了一份进展报告给第 292 届理事会（2005 年 3 月）¹。

国际劳工大会的主要职能

2. 国际劳工大会具有五个明确的职能：章程职能、政治性职能、技术性职能、论坛职能和集会职能。其中一些职能是章程赋予的义务，有些则是大会议事规则所要求的，还有一些源于例行做法。
 - 章程职能。基本上涉及到大会有关选举理事会成员的决定（每三年用半天时间）；对预算表决（每两年一次），允许成员国重新获得投票权的表决，以及通过公约和建议书的表决。这一职能一般是在大会最后一个星期进行，理事会选举除外。
 - 政治性职能。包括涉及本组织运行的那些责任（讨论理事会主席报告，其目的是让所有成员国就本组织前进的方向发表自己的观点）；审议“局长选定的有现实意义的社会政策主题”方面的问题（议事规则第十二条第二款）；通过有关大会议题之外的问题的提案；或者其他大会可能要求进行定期报告的问题。这些职能可以通过全会（理事会主席报告和局长报告）、临时性委员会（提案委员会）或常设委员会（标准实施委员会，有时候还有总务委员会）、或其他

¹ GB.292/3/1 号文件。

方式（高层三方会议）来实现。

- **技术性职能。**包括组织大会工作所必须的活动（总务委员会及其主席团）、某些常设委员会（标准、财务）和大会技术委员会（通过标准、一体化办法、一般性讨论）的活动，或者某些全会会议（讨论综合报告）。这些职能要求相对长时间的、深入的前期准备（起草标准时要 16 至 30 个月进行最广泛的磋商；起草预算要 15 个月），大会期间也需要有足够的时间（讨论一项公约的案文每年需要大约 30 个小时）。
 - **论坛职能。**任何代表或经正式授权的顾问，不管是成员国的部长、代表，雇主或工人，均可在全会上发言，发言时间不超过五分钟。对全会大量的批评意见似乎并没有影响希望注册发言的人员数量（大约为 400 人）；极少有成员国的代表希望放弃这一权利。大会辩论的时间已缩短为一周，并且还必须顾及特别会议（国家元首、政府首脑或其他名人到访），及分配时间讨论综合报告。
 - **集会职能。**地区组要求的会议数量一直在上升。大会为代表们提供了一个机会，可以在地区、国家或国际层次会晤，这有助于本组织的活动，尤其是准备技术合作项目。1994 年大会整体会期缩短，由于大幅削减实现这一职能的时间，对此产生了影响，虽然并没有文件规定这一职能，但实际上还是非常重要的。
3. 任何有关改进大会结构和运作情况的讨论必须考虑到上述的不同职能和其实现的机制。尽管这些职能相对来说彼此分明，但也是相互依存的。改变用于实现一种职能的方式会对另一种职能产生影响，甚至对所有其他职能都产生影响。同时，也应强调并不是所有职能都自始至终贯穿在大会期间。

第 93 届国际劳工大会上的讨论

4. 局长向 2005 年 6 月国际劳工大会提交的报告²旨在为关于改进大会的讨论提供新的动力。全会辩论中三十三人的发言提及到与大会结构和运转情况相关的问题。本文件的附件综合了那些发言的主要观点，通过强调还应进行全面讨论的其他相关问题，以便更好了解其背景。

9 月进行的非正式磋商

5. 2005 年 9 月与理事会雇主组、工人组和政府组的代表进行了非正式磋商。非正式磋商确认，理事会对这一问题一直进行审议是基于以下愿望，即保证大会与时俱进、履行其章程义务、吸引高层参与、促进本组织的目标，并且通过有效和高效率的方式进行。
6. 在磋商过程中还提出了其他一些建议，尤其指出：
- 对理事会一年中应执行的工作可以确定一些选定内容，由三方提交给大会供信

² 局长向国际劳工大会的介绍：巩固成绩，阔步向前。

息参考和更广泛的讨论。

- 在大会全会中应更多使用小组讨论。
- 理事会可在每届大会之前的 11 月或 3 月会议上，决定在大会上供高层讨论的题目，也许可采取特别专题小组讨论的形式。

未来的行动

7. 大会改革需要坚持不懈的努力。从讨论中可以明确地看到，还有许多领域需要进一步切磋。理事会现在应考虑关于这些问题下一步应如何走。人们表达出一种关切，即还没有保证对建议进行全面讨论的机制。用一事一议的方式对待这些建议看起来是无益的。2005 年 9 月与雇主、工人和地区协调员进行非正式磋商时提出了一种建议，建议成立一个小型理事会工作组（每组选派 5 名代表），在理事会委员会工作的那一周开会。
8. 如果理事会希望成立这样一个工作组，应说明其规则。作为理事会工作组，只能由理事会成员组成。工作组应召开一天的会议，而且只在理事会委员会工作的那一周开会，以尽量减少额外的费用。额外费用最多为 9,000 美元，这是理事会期间同声传译的费用。工作组的职责是审议本报告及附件中建议的改进意见，考虑政府、雇主和工人提出的其他建议，并以此向理事会提出建议。
9. 理事会可能希望决定成立理事会小型工作组（每组选派 5 名代表），在第 295 届理事会（2006 年 3 月）委员会工作的那一周开会，其目的是就国际劳工大会结构和运作情况有可能改进的地方提出建议，将其提交给第 297 届理事会（2006 年 11 月）。

2005 年 10 月 19 日，日内瓦。

待决问题：第 9 段。

附 件

2005年6月国际劳工大会就可能改进大会结构和运转情况的讨论总结

一般原则性声明

1. 许多发言代表强调他们希望看到任何对大会运转情况的审议会强化总体质量，提出了以下一般性的声明，如必须改进大会的运转情况、提高效率、提高产出、对大会进行现代化改革。
2. 不过，人们也强调，任何管理结构的改革都应具有前瞻性，不应以临时方式加以处理。对所有影响本组织发展的问题必须从战略的角度来解决。发言者都强调必须根据本组织的价值观、战略远景目的及其管理机构的意图来创造性地设计这些机构的未来。

具体建议

3. 一些发言代表赞同缩短大会会期，而其他人则不同意。后一种人指出，大会各个委员会必须有所需的时间来完成其目标，不能纯粹为了提高效率对此做出牺牲。这种意见的认识基础是委员会的工作量使得缩短大会不可行。
4. 在委员会会议之前进行更好的准备，包括可能时就各题目开展预备讨论，可以不仅影响委员会会期，而且也会影响讨论的质量和结论。不过，也应注意到，政府可以单独进行大会前的准备，而委员会的雇主组和工人组如果不召开会议的话，准备则是很困难的。这就是为什么在大会第一天各小组有必要普遍开会。不应将这种做法视为浪费时间，应理解是为委员会接下来的工作提高效率的一种投资。正如最近渔业委员会的做法那样，技术委员会的政府成员可利用这一时间自己开会，更好理解各自立场，确定可能的共同意见。
5. 局长向大会提交的报告，以及理事会主席报告，是全会发言的主要议程项目。全会上的发言实际上是书面发言，涉及许多不同的内容，是根据事先确定的发言顺序在全会大厅宣读。大部分发言代表没有自始至终呆在全会大厅。人们因此提出建议，进行互动性更强的全会辩论，以诸如采用小组讨论的形式。存在一种反对意见，即全会发言为发言代表提供了一个唯一的机会，能在最高的国际层面自由地将其观点传达给其他与会者，这包括他们可能在自己国内所面临的相关问题。
6. 全会辩论具有特殊重要性，因为国际劳工大会被视为是全世界的政府和它们的社会伙伴带着各自的智慧和经验相聚在一起，共同辩论劳工未来的场所。这样的机会不

应丧失，不过，挑战是如何通过某种方式将参与者演讲和小组讨论这两个概念结合起来。这样，所有代表仍然有权在大会上发言，而全会在整体上也会提升其重要性，作为高层政策辩论和交流意见的论坛。

7. 发言代表建议说，全会上发言的实用性和相关性也基于局长和理事会主席提交的报告类别和性质，尤其是这些报告中提出的讨论要点。虽然要尽力保证这些报告简明，但是，这些报告的内容比其篇幅更为重要。
8. 一个相关的问题涉及开展全会讨论的频率，即是否每年都在全会上安排发言。章程要求国际劳工大会每年至少召开一次。有些发言代表建议将大会按如下顺序加以安排，做到每两年或三年召开一次全面会议，类似目前的大会，中间则召开小型大会，届时技术性委员会可以开会准备制订标准或一般性讨论的题目，认为这样做会有好处。
9. 另外一个类似的建议提出，尝试每隔一年召开一次大会完整全会，与技术性大会交替进行。在技术会议年，必要时可让一两个或多个委员会起草标准；标准实施委员会将召开会议；并且也会讨论国际劳工组织宣言的后续措施。接下来的一年，大会完整全会通过标准草案以及计划和预算；也进行一般性讨论，最好是基于一体化的办法和小组讨论。
10. 将大会连续进行安排的第三种方案建议将会议缩短至两周，用第一周辩论一般性问题，第二周处理有关标准的具体建议，将制订标准放在三年的一段时间内，以保证加以充分考虑。
11. 根据第四种建议，大会可以基于由地区局和次地区局组织每年召开区域会议，然后每两年或三年召开一次全球大会。对大会如此规划可以结合在两次大会期间让区域会议发挥更大作用。
12. 即使不调整国际劳工大会的频率，考察区域会议的作用和结构也是有好处的。最近，区域会议由于会期缩短而受损，主要是为了节省费用。不过，由于国际劳工组织提供给三方成员的服务更多的地方化，国际劳工组织的地区办事处日益受益于区域会议讨论确定的优先重点和方向。要更好地利用区域会议，则要求对会议的组织、议程中最适当的议题类别和性质加以讨论。
13. 以前按区域大会来组织的区域会议在将每个地区大量的与会者召集在一起方面也具有重大意义。它们向与会者宣传国际劳工组织及其目标和组成，促进该地区的所有政府、雇主和工人代表参与国际劳工组织的治理和开发技术项目。事实上，在过去，区域大会在制订标准过程中也起到一个准备阶段的作用。
14. 关于大会委员会的数量，有些建议要求大会中心更突出，减少议程项目的数量。这种观点的基础是少量的委员会可以更经济、提高效率。因此，回顾大会各委员会的性质很有用。

(a) 常设委员会

- 总务委员会对于大会的正常运转是必需的，其开会方式对与会者的时间和大

会的资源负担最小。在任何意外情况下都可使用。

- 证书委员会由三名成员组成，工作效率高、费用低。
- 提案委员会：一名发言代表希望取消该委员会，因为它对国际劳工组织的工作不再有任何实际价值，建议提供其他途径给代表行使向大会提交实质性提案的民主权利。相反的观点认为，提案委员会为与会者提供了一个高层国际论坛，对没有列入大会讨论的典型问题以及希望采取后续措施的问题寻求国际支持。该委员会每隔一年召开会议。
- 财务委员会在有限几天为本组织执行一项基本职能。
- 标准实施委员会履行主要的监督任务，已成为大会的一个突出特点，对三方成员的各个小组都很重要。
- 议事规则委员会只在必要时开会，并且会议尽量地简短。

(b) 技术性委员会

- 除了以上提及的委员会，技术性委员会的目的要么是制订标准，要么是进行一般性讨论。其数量依据理事会列入大会议程的议题数量。大会制订标准的基本作用是由国际劳工组织章程规定的。
- 多年来，对制订标准的工作进行了多次的讨论和改进，如按照一体化的办法进行的一般性讨论。我们预计还会就标准制订政策进行更多的讨论。大家可以就以下内容的适当机制提出新的想法：确定制订新标准的议题、进展方式、大会之前的前期讨论、在大会相关委员会进行讨论的方式。
- 我们现在更多注重从主题事项上为标准制订委员会进行更好的准备，通过不同方式就标准制订议题进行前期讨论，包括通过技术会议、区域会议、专家会议、筹备大会和非正式磋商。关于实现这一目标的方式方法，如何用更协调、更系统的办法来使用这些筹备过程和机制，可以提出新的想法。改进准备工作对财务和职员资源也会有影响。

15. 关于大会会址方面没有什么评论意见，因为在日内瓦召开会议成本更节省。在任何其他城市召开大会在选择主办城市时会涉及很强的政治压力和限制，以及不必要的职员旅费，而且也可能导致大会与会代表与技术司局失去非常有用的联络。这也不妨碍区域会议在准备大会讨论议题方面承担更有意义的作用，以及这些会议展开其他政策讨论。

16. 关于委员会的工作方式，有人提出技术进步似乎在很大程度上没有带来任何影响，因为它们仍然与几十年前一样。每年一些重复类型的讨论可能与要求更高效率相左。委员会提供的平台也用来宣传国内的成就，这可能不一定有利于委员会的工作。有时，论点的力度由于发言太长而丧失。最近的经验表明，政府地区组更好的协调、在三组之间提供更畅通的信息渠道可使技术性委员会工作进展顺利。虽然在引入技术支持委员会讨论方面最近取得了一些进展，但是，进一步现代化在很大程度上因为万国宫不具备现代会场的技术设施而受到限制。