



理 事 会

第 351 届会议，2024 年 6 月 15 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2024 年 5 月 22 日

原文：英文

第六项议程

审查理事会的运行情况，确定可能需要改进的领域，并提出注重成果的后继行动安排及时间框架

文件目的

本文件介绍了根据理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)决定举行的三方协商的成果，这些三方协商旨在就理事会运行中有待改进的领域寻求共识，并就待处理的问题和继续开展讨论的安排提出建议(见决定草案，第 8 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：保障因素 B：加强领导和治理。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后继行动：取决于理事会的指导意见。

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.350/INS/9、GB.350/INS/8、GB.334/INS/12(Rev.)、GB.321/INS/3(Rev.)、GB.311/7/1、GB.311/8、GB.310/9/1、GB.310/PV、GB.309/PV、GB.306/PV、GB.305/PV。

► 导 言

1. 理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)注意到劳工局编写的文件,¹请总干事组织三方协商,就有待改进的领域寻求共识,并在这些协商的基础上,就待处理的问题和继续开展讨论的模式拟订建议(包括建立有时限工作组的备选方案),供理事会第 351 届会议(2024 年 6 月)审议。²2024 年 5 月 2 日举行了三方协商,其成果概述如下。

► 共识领域

2. 下文列出了可考虑加以进一步审查和改进的领域,若干三方成员对这些领域予以支持,没有任何一组对此提出重大反对意见。然而,各方就这些领域的紧迫性和应采取的实际处理方式表达了不同意见。
 - (a) **议程制订进程:**各方一致认为有必要根据理事会以往决定,审查经常性议题的周期,从而减少议题数量。一些三方成员还重申,议程应在筛选小组最终批准后及时公布。另外还提出了其他问题,但它们没有得到充分支持,具体如下:一些三方成员建议,可重新考虑利用电子协商方式来处理非争议性问题的可能性,从而精简议程;一名三方成员还提及了劳工局在议程制订过程中的作用;一些三方成员还指出,可考虑对现有程序进行审查,提高透明度,包括记录筛选小组讨论的可能性以及澄清关于指导理事会负责人决策的规定;还有三方成员提及需审查根据《议事规则》召开的特别会议的议程制订模式。
 - (b) **时间管理:**各方一致认为需尽可能避免加时会议。然而,对拟采用的方法(例如延长理事会届会的会期)存在意见分歧。各方还一致认为,如果不审查列入议程的议题的复杂性和数量,改进时间管理的努力就不会取得任何进展。会上建议劳工局可研究联合国其他组织治理机构讨论中所使用的时间管理方面最佳做法。附录一提供了这方面信息。三方成员还要求劳工局提供关于加时会议所涉费用(包括口译费用)的信息,以开拓思路,帮助在无需召开加时会议的情况下促成共识。³
 - (c) **会议期间的小组磋商:**一些三方成员认为,应避免在会议期间进行小组或小型起草委员会的内部磋商,因为它们被认为是非包容和干扰性的,可能会占用大量讨论时间。如有必要,应在不影响全体会议顺利进行的情况下组织开展此类磋商。
 - (d) **小组发言:**一些三方成员提到,代表一组政府的发言应明确指出该发言所代表的国家。

¹ 理事会文件 GB.350/INS/9。

² 理事会文件 GB.350/INS/PV/Draft, 第 447 段。

³ 根据劳工局的计算,理事会第 347 届会议(2023 年 3 月)加时会议(共 20 个小时)的额外费用为 140,000 美元。相比之下,劳工局计算出将理事会届会的会期增加一天(第二周的星期五)所需的费用约为 80,000 美元。

- (e) **全体委员会方式以及高层部分的使用情况：**一些三方成员提到，可审查全体委员会方式以及高层部分的使用情况。
- (f) **筛选小组的组成：**各方一致认为，在关于政府组的讨论结束之前，应暂时搁置这一议题。
- (g) **理事会改革(2009-2016 年)未完事宜以及对其实施情况的审查：**各方一致认为有必要对上一份理事会一揽子改革方案未完事宜的实施情况加以审查，例如，在理事会议程中有必要更加注重政策方面的讨论，为其留出更多空间；需改进理事会届会期间的时间管理；需在五个部分更具战略性地规划和分配议题，提高透明度并鼓励三方小组积极参与；需更加重视闭会期间协商；需向理事会主席、政府组主席和区域协调员提供专门支持，从而加强劳工局对政府的支持力度。劳工局在理事会 GB.350/INS/9 号文件(见第 11-37 段)中提供了关于这些领域进展情况的信息。被提及的事宜还包括改进理事会文件的编制工作，包括需确保及时和透明地发布文件，并澄清在无法满足《议事规则》规定的最后期限时应采取的措施。附录二概述了已实施的决定和变革措施。

► 其他领域

3. 在以下领域未达成一致：

- (a) **理事会特别届会或会议：**鉴于最近出现的程序问题，提出需审查现有规则并处理《议事规则》中的任何缺口，以确保今后的明确性。另外还要求提供有关其他联合国组织各自理事机构的特别和非常届会所遵循程序的信息。劳工局收集的资料载于附录一，其中显示联合国系统其他组织大多数执行机构的议事规则都就召开特别届会作出了规定，但所规定的条件有所不同，反映了每个组织特有的制度，但应一定比例会员的要求而召开特别届会似乎是一个相当典型的特征。
- (b) **国际劳工大会给予的授权：**一些三方成员认为，必须审查大会对理事会的现有授权，确保授权的行使方式反映劳工组织当前治理环境，并确保三方成员充分了解使用授权的情况。2024 年 3 月提供了迄今为止大会给予理事会的授权清单。⁴

► 前进道路的模式和备选方案

4. 三方成员对前进道路的两个备选方案意见不一：

- (a) **通过闭会期间的非正式协商继续开展讨论：**一些小组认为，由劳工局在理事会闭会期间召集非正式三方协商，这足以处理已一致同意加以改进的领域。

⁴ 理事会文件 GB.350/INS/9，附录三。

- (b) **设立一个工作组：**其他小组认为，设立一个工作组是以更具包容性方式讨论已商定问题的唯一适当形式。一些三方成员重申，应设立一个理事会常设工作组，处理持续改进程序事项的问题。附录三提供了关于此前设立的国际劳工大会和理事会运行工作组的组成和任务的信息。
5. 劳工局被要求评估这两种备选方案的优势和劣势，包括尽可能评估费用影响，以便为理事会进一步审议可能的前进道路提供参考。下表列出了根据三方成员表达的意见和从以往实践中吸取的经验教训作出的分析。

► **举行非正式协商和建立工作小组：优势、劣势和费用影响**

优 势	劣 势	费用影响
非正式协商		
- 可在相对短的时间内通知召集会议。 - 不需要开展广泛讨论来确定其任务和范围。 - 灵活确定需审议的优先事项。 - 可开展面对面协商、电子信函协商或两种方式混合协商。 2017 年至 2021 年通过非正式协商全面审查了《大会议事规则》。	- 形式上结构化程度较低。 - 缺乏正式确定的任务和范围可能不利于开展重点讨论和推动取得进展。 - 缺乏产生商定结果的明确时间框架。	例如，如果每年举行三场 3 小时的会议，直接口译费用估计为每年 15,900 美元。 还将产生间接费用，这取决于非正式协商的频率和劳工局需提供的支持。 若通过电子信函或无需口译的会议来开展协商，所需费用更为有限。
工作组		
- 预先确定讨论的任务、范围和时间框架。 - 可基于上一个工作组(2009-2018 年)的架构。 - 可为工作组成员分配具体任务，以更包容性方式开展审查。	- 架构更为复杂，需就其组成、任务和范围达成一致。 - 需在召开工作组会议的每届理事会会议上讨论一份具体报告。 - 如果工作组在每年 3 月和 10 月至 11 月的届会上开会，将给已经很满的议程增加额外负担。	例如，如果每年在 3 月和 10 月至 11 月各举行一场 3 小时的会议，并举行两场在线会议，直接口译费用估计为每年 21,200 美元。 还将产生间接费用，这将取决于劳工局需提供的支持。

6. 从上述分析来看，似乎在费用影响方面没有重大差异。视具体情况和所涉问题，这两种方案过去都经常被用来开展理事会的工作。
7. 视会议期间的讨论情况，提请理事会向劳工局提供以下方面的指导意见：
- (a) 确定将审议的可能加以改进的问题，包括优先顺序和可能的专题分组；

- (b) 审查理事会运行情况的拟议模式：通过建立一个有时限的工作组或通过闭会期间举行三方协商。

► 决定草案

8. 理事会：

- (a) 要求劳工局编写一份议题文件，供其第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)审议，该文件将包含对理事会 GB.351/INS/6 号文件第 2 段所述事项的分析和相关建议，同时考虑到讨论期间提供的指导意见；
- (b) 决定在第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)上继续讨论审查理事会运行情况的形式和模式，并为此要求劳工局准备以下材料，供理事会做进一步决定：
 - (i) 关于工作组的组成、职责范围和期限的程序性建议；
 - (ii) 闭会期间三方协商的路线图和时间框架。

► 附录一

来自其他联合国实体的比较信息：主要调查结果

治理机构的时间管理

2024 年 5 月，劳工局在联合国理事机构网络成员中进行了一项关于其治理机构的时间管理做法的简短调查。¹

► 表 1. 时间管理做法

问 题	答 复
贵组织对治理机构成员的发言时间有何规定吗？	- 大多数组织都有关于发言时间的规定。然而，在许多情况下，这种规则是不成文的。主席使用非正式指导方针，并相应告知代表。 - 最常建议的发言时间限制是个人发言 3 分钟，代表会员国小组发言 5 分钟。
如果超过分配的时间，将采取什么措施？	- 主席可以打断发言，要求发言人结束发言。 - 所有代表都可以看到倒计时提醒。 - 切断麦克风(一个组织)。
如果一个议题没有在规定的时间 内完成，如何处理？	在大多数情况下，未能在规定时间内完成的议题将： - 在第二天处理， - 在会议期间的另一个场合处理，或 - 在加时(晚上)会议上处理。
如果在治理机构届会结束时议程 尚未全部完成，如何处理？	- 有时，治理机构可能会安排另外的会议来完成届会的工作计划。 - 在一些组织中，未完成的议题被推迟到未来的届会。 - 主席可以将议题推迟到下一届会议，或者在特殊情况下为重要项目召开特别会议。 - 一个组织曾经在届会结束但无法达成决定时召开非常会议，但后来用静默电子投票程序(基于共识)取代了这种做法。

¹ 以下 11 个组织对劳工组织的调查作出了答复：欧洲航天局(欧空局)、免疫联盟、国际民用航空组织(民航组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国项目事务厅(项目厅)、世界旅游组织(旅游组织)、世界卫生组织(世卫组织)和世界气象组织(气象组织)。

治理机构的特别和非常会议

在整个联合国系统，不同实体对召开其执行机构的特别/非常会议有不同的安排。在某些情况下，秘书处行政首长可酌情决定召集特别会议或专门为应对紧急情况而召集特别会议。执行机构主席也可主动召集特别会议或专门在职位空缺或紧急情况下召集特别会议。由行政首长或主席召开特别会议可能需经磋商，这视各组织情况而定。一般而言，经执行机构一定比例的成员(从 10%到 50%不等)要求/同意，可安排召开特别会议。在有限的情况下，仅需执行机构的一个成员即可召集特别会议，在特定情况下，作为非执行机构成员的会员国或本组织其他当选负责人亦可召集特别会议。

► 表 2. 召开特别和非常会议的方式

组 织	行政首长	理事机构主席	所需百分比
联合国粮食及农业组织(粮农组织)	酌处	酌处	31%
国际原子能机构(原子能机构)	酌处	酌处	3% ¹
国际民用航空组织(民航组织)	—	紧急情况	50% ²
国际农业发展基金(农发基金)	酌处	—	33% ³
国际海事组织(海事组织)	—	酌处	10%
国际电信联盟(国际电联)	—	空缺	50%
联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)	—	酌处	10%
联合国工业发展组织(工发组织)	—	—	50%
世界旅游组织(旅游组织)	—	—	50%
世界卫生组织(世卫组织)	突发情况	—	29% ⁴
世界知识产权组织(知识产权组织)	酌处	酌处	25%
世界气象组织(气象组织)	—	—	50%

注：¹ 一个成员；² 由主席或任一缔约国提出；³ 占投票权的比例；⁴ 10 个成员。

► 附录二

在 2014 年审查 2011 年通过的一揽子改革方案四大支柱期间确定的未实现目标的进展情况

2011 年改革前后的情况	2014 年审查期间确定的需要进一步改进的领域 ¹ 和迄今取得的进展
支柱 1：完善议程制订机制	
在 2011 年之前，议程草案基于以下各项内容拟定，并由理事会负责人批准：	1. 更均衡地分配各部分和各分项下面的议题，使议程更易于管理，避免议程不同部分中的讨论主题重复，并增加就热点问题进行政策辩论的时间
- 各委员会负责人在上届会议上决定的议题； - 根据此前会议的讨论结果，由劳工局编制的全体会议其他议题汇总(大致相当于当前机构部分(INS)项下的议题)； - 劳工局经与理事会负责人协商，提出的不定期议题。	议题数量从 2011 年 3 月的 69 项降至 2013 年 10 月的 41 项。此后，议题的平均数量在 40 至 45 项之间。其中有 24 至 27 项是常设或周期性议题。² 其他可能增列入议程草案中的议题来自理事会就其所作的决定(例如根据《章程》第 26 条提出的投诉的进展情况，以及理事会要求提交的中期报告)和各小组提出的建议。
2011 年改革后，成立了筛选小组：	2. 劳工局能够和应当提供指导和提出议题建议的程度
职责：根据三方成员关于以综合、协调、透明和包容的方式制订议程的要求，评估理事会议程的拟议方案； 组成：理事会负责人、政府组主席或代表、区域协调员以及雇主组和工人组秘书处。	对于各小组提议列入理事会议程的议题，劳工局将评估编制一份能够帮助理事会开展有意义讨论的高质量技术性文件所需的时间。 劳工局提出的议题数量平均为每届会议一至两项。
	3. 保存机构记忆，确保对理事会和大会通过的决定采取后续行动
	自 2013 年起，劳工局每年向理事会 10 月至 11 月的会议提交报告，介绍劳工局为落实理事会决定所采取的行动。
	4. 有关推迟审议已排定议题的程序
	当认为某届会议的议程已排得过满时，筛选小组经与理事会负责人协商，有时同意将理事会已列入议程的议题推迟到以后的会议讨论。这类决定向来是在理事会将更为紧急的议题增列入议程的情况下，以协商一致的方式作出的。
	5. 筛选小组的组成和职责
	自成立以来，筛选小组的组成一直保持不变。在新冠疫情期间，筛选小组发挥了更大的作用，在理事会的授权下为通过决定提供便利，但疫情过后，筛选小组又恢复了最初的议程制订职责。

¹ 理事会文件 GB.320/WP/GBC/2。

² 理事会文件 GB.350/INS/9，附录二。

2011 年改革前后的情况

2014 年审查期间确定的需要进一步改进的领域¹和迄今取得的进展

支柱 2：创建一个新的理事会结构

改革前，每届会议为期三周。前两周用于各技术委员会的工作，各技术委员会在第三周向全体会议提交报告。

各委员会同时举行会议，这给规模较小的代表团造成了困难。

改革后：

- 会期缩短为两周。
- 不再举行平行会议。全体会议按部分和分项连续举行，理事会所有成员均可参加。

6. 适当分配各部分和分项的时间，并提前向理事会成员提供暂定日程表

暂定日程包含为每项议题分配的指示性讨论时间和建议发言时间。与以往相比，现在会在与三个小组协商之后，更早提供该暂定日程，以便理事们更好地为讨论做准备。

7. 会议的流畅进行

在上一项议题提前结束的情况下随即进入下一项议题的讨论仍是一个挑战。

8. 会期

自 2013 年 3 月以来，每届会议均在第二周的星期四结束，以下情况除外：2015 年 3 月和 2017 年 3 月，期间审议了计划和预算草案；2022 年 3 月，期间举行了总干事选举；以及疫情时期(2020-2021 年)以虚拟和混合形式举行的会议，期间每天只举行一场会议。

9. 提交决定草案修正案并在讨论期间显示修正案的程序

2014 年审查后实施的措施现已成为惯例：

- 修正案在审议相关议题的会议召开 24 小时前通过电子邮件提交，以确保及时分发给所有成员；
- 屏幕上以三种官方语言显示修正案。

10. 时间管理

新冠疫情期间推出的时间管理措施，包括建议发言时间限制，受到了广泛欢迎，现已成为公认做法。

会议继续晚于计划时间开始，上午平均推迟 15 分钟，下午平均推迟 20 分钟(导致第 350 届会议(2024 年 3 月)总共至少推迟 5 个小时)。在避免延长会议时间方面仍面临挑战。

劳工局不再像前几年那样在讨论开始时介绍文件内容，而是仅在讨论结束后回答代表提出的问题。

11. 明确高层部分和全球化的社会影响工作组的职责

2009 年工作组建议继续审查高层部分的职责，更好地利用战略政策分项，并更为灵活地运用全球化的社会影响工作组。

关于举行高层会议的频率和理由以及使用全体委员会形式的讨论仍在继续。一些三方成员呼吁对规则进行审查，以确保理事会重要讨论的包容性。

2011 年改革前后的情况

2014 年审查期间确定的需要进一步改进的领域¹和迄今取得的进展

支柱 3：提高透明度和劳工局对三方成员的支持力度

改革前，每届会议都为常驻代表团组织举办了有关理事会和大会议程的情况介绍会，并根据要求组织举办了其他情况介绍会。

改革后：

- 三方全面参与议程制订机制。
- 通过工人活动局和雇主活动局、雇主组和工人组秘书处、政府组主席和区域协调员，向三个小组分享供协商的文件和相关信息。
- 应建立一个专门机制，通过一切可能的手段促进各国政府，特别是政府组主席和区域协调员的充分参与。
- 应尽早就劳工局提交协商的问题、文件和相关信息与各国政府进行有效协商。
- 应提供劳工组织为主要正式会议举办的相关活动的信息，包括为初到日内瓦的政府代表举办的培训班和情况介绍会的相关信息。
- 应根据需要组织举办情况介绍会，并为联络提供便利。
- 应为政府组与雇主组和工人组之间的协商提供便利。

12. 加强对各国政府的支持力度，确保三个小组在为理事会讨论开展的筹备性讨论中具有同等参与度

- 在重要会议和活动(大会、理事会、行业会议和其他会议)之前，有计划地组织举办情况介绍会。
- 根据需要，组织举办有关特定主题的情况介绍会。
- 每年都为新到任的外交官举办为期一天的介绍性研讨会，并根据与会者的反馈意见和不断变化的优先事项更新内容。

然而，一些区域小组再次呼吁劳工局提供与工人活动局和雇主活动局向社会伙伴提供的服务相似的进一步支持。

13. 协商进程

协商通过设在日内瓦的三方协商小组进行，该小组由雇主组、工人组、区域协调员和政府组主席的代表组成，但不是一个决策机构。

在过去十年中，协商次数大幅增加，相关小组会议的次数也随之增加。劳工局为这些会议提供技术支持，包括尽可能提供口译服务。

劳工局承诺至少在协商会议召开前一周以三种官方语言提供协商文件，除了极少数的例外情况，均满足了这一要求。

支柱 4：改进文件交付，确保及时发布

改革前，文件被认为篇幅过长，而且发布日期离讨论日期太近，理事们没有时间为讨论做充分准备。

文件分为三类：“供决定”、“供辩论和指导”和“供参考”。

改革后：

- 文件应更加简明扼要，以决策为导向，采用方便读者的格式。所有文件都应在首页列出关键问题、计划采取的后续行动、财务和政策影响以及作者单位。
- 默认情况下，所有议题均应供决策或辩论和指导之用。标注为“供参考”的文件不予讨论，除非有理事会成员提出要求。

14. 进一步改进决定草案的起草工作

劳工局制定了一项官方文件政策，以提高文件质量，确保按时发布。文件作者接受指导，以避免出现开放式决定草案，确保其重点突出，清晰明确，其中明确指出劳工局的后续行动。

15. 无纸化政策

- 理事会文件不再印刷。
- 越来越多地使用“ILOEvents”应用程序及时发布信息。

2011 年改革前后的情况	2014 年审查期间确定的需要进一步改进的领域 ¹ 和迄今取得的进展
• 文件应在当届会议开始前 15 个工作日以三种官方语言在网上发布；³ 计划和预算草案应提前 30 个工作日发布。	

³ 供协商的文件以及由当届会议开幕前的会议、考察和行动产生的文件不受上述期限的限制。

► 附录三

2009 年设立的理事会和国际劳工大会运行工作组的背景情况(2009-2018 年)

1. **背景：**在理事会第 350 届会议以及 2024 年 5 月举行的非正式协商期间，一些三方成员提到了重新启动理事会于 2009 年设立的理事会和国际劳工大会运行工作组的可能性。⁹ 劳工局对此澄清指出，由于在 2021 年 6 月选举本届理事会时，没有提出延长工作组职责期限的问题，因此，工作组从那时起就不复存在，因为其职责期限没有被延长。成立新的工作组需要理事会作出新的决定。
2. **组成：**工作组由十六名政府成员、八名雇主成员和八名工人成员组成。理事会其他成员可以观察员身份参加，经主席授权允许发言。
3. **工作安排：**2009 年工作组的行动计划包括以下步骤：(1)根据工作组第一次会议期间提出的事项，由劳工局编写一份议题文件；(2)就议题文件进行非正式三方协商；(3)在理事会届会期间举行一次工作组会议，讨论议题文件；(4)工作组向理事会提交一份中期报告；(5)工作组向理事会提交载有建议和实施计划的最后报告。
4. 工作组会议在理事会会议期间举行(仅有一次工作组会议是在理事会会期之外举行的)。其会议持续半天或一整天。工作组可在同一届理事会会议的不同日期举行两次会议。工作组通过其主席在同一届会议上向理事会提交一份报告。该报告包含讨论摘要和工作组以协商一致的方式通过的具体建议，供理事会作出决定。从工作组第一次会议开始，就将工作组各次会议之间的非正式三方协商纳入了工作安排。
5. **职责范围：**在 2009 年工作组成立时，通过了以下职责范围：¹⁰
 - (a) 审议理事会的运行，以确定理事会和劳工局能够在大会周期性议题讨论结果的指导下履行职责的最佳方式；
 - (b) 确定理事会决策和治理职能之间最有效的平衡；
 - (c) 找到使理事会采取更加协调一致的方式制订劳工组织政策的手段，包括通过查明其当前工作方法和结构中的重复或低效之处；
 - (d) 提议对其委员会和全会结构及其工作方法的必要调整；
 - (e) 确保在编写这方面提议时与各小组进行充分的协商；

⁹ 理事会文件 GB.305/4。

¹⁰ 理事会文件 GB.305/4，第 4 段。

- (f) 根据从 2007 年以来各届国际劳工大会的举办模式中获得的经验，讨论如何进一步改进国际劳工大会的运行，同时考虑到纳入其中的周期性讨论计划。

这些职责范围促成了其后经理事会第 310 届会议(2011 年 3 月)通过的一揽子改革方案。¹¹ 当时，改革重点包括以下四大支柱：完善议程制订机制；创建一个新的理事会结构；提高透明度和劳工局对三方成员的支持力度；改进文件编制工作以及时间管理。

¹¹ 理事会文件 GB.310/9/1 和 GB.310/PV，第 129 段。