



理 事 会

第 352 届会议，2024 年 10 月 28 日至 11 月 7 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2024 年 10 月 15 日

原文：英文

第八项议程

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

本文件载有关于理事会商定的可考虑进一步审查和改进的领域的分析以及相关建议和程序方面提议(见决定草案，第 61 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.351/INS/6](#)、[GB.351/PV](#)。

► 导 言

1. 在第 351 届会议(2024 年 6 月)上,理事会要求劳工局编写一份议题文件,其中载有对理事会商定的可考虑进一步审查和改进的领域的分析和相关建议,并决定继续就理事会运行情况审查的内容、形式和模式进行讨论。¹ 本文件第一部分载有关于商定的可能需要改进领域的分析。第二部分载有关于审议这些问题的程序方面提议。
2. 自新冠疫情结束以来,理事会就其运行情况和工作方法进行了数轮讨论。最近为“关于充分、平等和民主参与国际劳工组织三方治理问题三方工作组”编写的理事会文件和说明载有详细背景资料,介绍了最近在 2011 年以及在疫情背景下对理事会运行情况进行审查的起源和理由。² 对 1990-1993 年和 2003-2005 年理事会改革的研究可能有助于进一步了解理事会运行方面有待进一步改进和分析的领域。
3. 正如先前理事会改革中所指出的:

治理一直被作为理事会的主要作用和职能加以强调。所存在的一个普遍共识是理事会应在国际劳工大会闭会期间充分发挥其作为该组织最高决策机构的作用,并应能够酌情处理所有战略目标;³

以及:

理事会三大职能的价值和相关性得到普遍认可:

- 治理(包括监督计划实施情况);
- 讨论实质性政策问题(旨在为今后行动提供指导);
- 标准监督(包括结社自由委员会以及《章程》第 24、26 和 33 条规定的程序)。⁴

4. 为履行这些职能,到二十世纪九十年代初为止,理事会每年在 3 月份、5 月份和 11 月份举行三次全面会议,此外还在大会之后举行为期一天的会议。3 月份和 11 月份会议分别为期两周,但在预算年度,3 月份会议延长至三周。5 月份会议在大会召开前一周举行,1990-1993 年改革时被取消,⁵ 后来代之以一个几小时的会议(称为 3 月会议(之二)),专门履行理事会的一些监督职能,这些职能无法在 3 月份会议上按现有工作周期履行(如批准经审计的财务报表)。传统上在 5 月份会议讨论的所有其他议题都纳入了 3 月份和 11 月份的会议。

¹ 理事会文件 GB.351/PV, 第 85-120 段; 另见 GB.351/INS/6。

² 特别见理事会文件 GB.347/INS/10, 涉及对疫情期间理事会会议安排中所采取的措施及其对未来理事会会议和其他会议的相关性的分析; 理事会文件 GB.350/INS/9 和 GB.351/INS/6, 载有最近于 2024 年 3 月和 6 月进行的两次讨论的背景说明; 三方工作组文件 TWGD/Sixth meeting/Background note, 涉及三方筛选小组以及理事会负责人的作用和职能。

³ 理事会文件 GB.292/3/2, 第 3 段。

⁴ 理事会文件 GB.288/4/2, 第 5 段。

⁵ 所提建议的概要见理事会文件 GB.256/13/24, 第 6 段。

5. 而且，自取消 5 月份会议以来，理事会还承担了因以下原因而产生的其他经常性职能：
- 修订理事会和大会《议事规则》或《财务条例》(例如修订《财务条例》，规定每年而不是每两年提交财务报表)；
 - 大会的宣言和决议(如根据经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》后续措施开展的年度审查，以及根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言》周期性讨论制订的行动计划)；
 - 理事会自身要求采取的行动(诸如在四年期战略政策框架或两年期计划和预算所载的战略方向之外通过特定战略或行动计划——人力资源、信息技术、知识、性别平等——并就其提交报告)。
6. 这些发展变化导致需要理事会审议的议题数量不断增加，与此同时，与标准监督体系及其后续行动有关的议题数量和复杂性也在增加。最近，这些更加庞大的议程导致经常需要召开延时会，理事会成员和劳工局工作人员经常在压力很大的情况下加班加点，业务费用也随之增加。
7. 在设想可能采取何种方式精简议程上需理事会采取行动和作出决定的议题的数量和复杂性时，必须考虑到这些因素，确保理事会真正有能力切实有效地对其加以处理。

► I. 关于确定需进一步审查的领域的分析和建议

8. 在第 350 届和第 351 届会议讨论期间，理事会商定，劳工局的分析将专注于和理事会运行情况相关的六方面问题：(a) 议程制订程序；(b) 时间管理；(c) 政策相关讨论与高层部分的使用；(d) 全体委员会与理事会政策相关讨论中对所有相关三方成员的包容性；(e) 劳工局对政府组的支持；以及 (f) 文件编制。后两个领域为 2011 年一揽子改革方案未完事宜。

A. 议程制订程序

9. 2011 年改革引入的重大变化之一是对议程制订程序进行了彻底改革，以响应三方成员对更多地参与决定理事会议程的呼吁，当时的理事会议程主要是根据劳工局的意见推动的。
10. 根据《议事规则》第 3.1.1 条，由筛选小组拟订各届理事会会议的议程。最初，2011 年 3 月通过的一揽子改革方案⁶要求筛选小组在某届理事会会议期间举行会议，以确定下一届理事会会议的议程。然而，事实证明，这对三方成员而言并不可行，因为他们需要更多时间来审议议程草案。目前的程序是随时间推移逐步演变的，根据三方成员表达的需求进行了调整：
- (a) 在每届理事会会议召开前一周，⁷ 劳工局向筛选小组成员分发下届会议议程初步议题清单，该清单的基础是规定职能、现有周期或以往理事会或大会的决定。这份附加说明的清单简要介绍每个议题(不包括常设议题)的由来，间或可能列入一个由劳工局提出的议题。提前分

⁶ 理事会文件 GB.310/9/1。

⁷ 在编写 3 月份会议的议题清单时同时编写 6 月份会议的议题清单。

发这份初步议题清单的目的是让筛选小组成员，特别是各区域小组，能够在理事会之前和期间的现场会议上与其成员进行协商。

- (b) 在每届理事会会议结束后，劳工局立即根据理事会做出的任何决定更新初步议题清单，重新提交给筛选小组成员审议。筛选小组成员若有任何新的提案，需在一周内提交并简要说明提案的理由，以便有足够时间进行翻译并分发给其他成员。
- (c) 如果收到任何小组的新提案，则将至少在筛选小组会议召开前一周第三次分发议题清单。该截止日期使各组能够在筛选小组开会决定临时议程的最终议题清单之前进行内部协商。
- (d) 在筛选小组的每次会议或协商后，劳工局向所有成员发送电子邮件，概述达成的一致意见。当筛选小组就临时议程上所有议题达成一致意见后，将立即在理事会网站上公布临时议程。
- (e) 但是，如果没有就列入的具体议题达成一致，则将推迟公布议程，并将这些事项提交理事会负责人决定；在最终确定临时议程之前，可能另行通过电子邮件与筛选小组协商。
- (f) 劳工局向筛选小组成员通报负责人就议程举行的任何协商或作出的任何决定。虽然这些通信以及上文(d)分段提及的电子邮件不会在理事会网页上发布，但筛选小组的每位成员可在其所代表的成员小组内自由分享这些信息。劳工局保存所有这些通信的记录，以备筛选小组任何成员查询。
- (g) 最迟必须在理事会会议开幕前 15 个工作日将议程分发给理事会成员(《议事规则》第 3.1.4 款)。
- (h) 经与筛选小组进一步协商，负责人可在议程公布之前的任何时候更新经筛选小组或负责人批准的临时议程，以列入紧急事项(《议事规则》第 3.1.3 款)。
- (i) 在议程分发后，只有经负责人与筛选小组成员协商后作出决定，或理事会作出决定，才能增列紧急议题(《理事会适用规则汇编》(“《汇编》”)介绍性说明第 34 段)。
- (j) 在每届理事会会议召开前几周，通常通过电子邮件与筛选小组协商该届会议的暂定工作计划，包括议题的排序和预计分配给每个议题的时间，这决定了小组和个人发言的指示性时限。

11. 《议事规则》编纂的规则和惯例没有明确提及涉及议程制订程序的一个重要因素，即在筛选小组未能就其根据第 3.1.1 款拟订的议程达成一致的情况下，理事会在批准其自身议程方面的作用。澄清理事会在这种情况下的作用可能有助于理事会在出现此类情形时以高效、无争议的方式加以处理。

12. 缩减理事会议程规模的方式可能包括：

- (a) 审查所有规定职能，以确定可能通过除理事会讨论以外的其他方式就其提供报告或指导的议题。上一次关于规定职能的清单是在 2009 年编写的，其背景是筹备 2011 年改革。⁸ 在

⁸ 理事会文件 GB.306/WP/GBC/1，附件三。

第 350 届会议(2024 年 3 月)上,向理事会提供了关于经常性议题周期的信息,包括关于常设议题的信息。⁹

- (b) 进一步审查目前一些常设议题的周期,考虑可转入“供参考”类别的议题。这可能包括审查对“供参考”议题的审议方式,包括将此类文件重新归类为“供进行讨论和提供指导”的可能性。理事会可考虑恢复在疫情期间针对“供提供指导”的无争议议题采取的做法,即由劳工局组织有关文件的情况介绍会,请理事会成员提交书面评论意见,并将其列入会议记录。
- (c) 1990-1993 年改革停止了 5 月份的理事会全面会议,在这一背景下所采取的旨在缩减议程规模的措施之一是授权负责人处理一些例行事项,条件是任何存在意见分歧的事项都将提交理事会决定。可能值得重新审视可考虑授权负责人处理或经与政府组主席或筛选小组协商后授权负责人处理的经常性或常设议题清单。
- (d) 如劳工组织网站上存在议程上某些议题所载的信息或可以随时提供(往往是实时提供)这些信息,那么至少可以部分取消这些议题。例如,总干事定期报告中所载的大部分信息(关于本组织成员、批准和废除国际劳工标准以及出版物的情况)已在网站上发布,并已向国际劳工组织所有成员报告,具有重要意义的信息还通过新闻稿予以公布。在《官方公报》发布的间隔时间较长的时期,将这些信息列入报告是有其目的的,因为在当时,这是向劳工组织成员传达这些信息的最快方式。
- (e) 可考虑使各项具体战略(包括关于其执行情况的报告)与四年期战略规划和两年期计划和预算的周期更好地保持一致,以及使评估和监督方面的工作计划与劳工局计划执行情况报告更好地保持一致。
- (f) 目前,在每届理事会全面会议上,政策制定部分的议程包括两个常设议题,¹⁰ 其中一个议题涉及自上届会议以来举行的行业会议报告和下一年度行业工作建议。行业政策领域之外的技术会议的报告和计划编制被列入机构部分:报告通过总干事的补充报告完成,计划编制通过“常设机构和会议的组成、议程与计划”这一常设议题完成,该议题也涵盖行业会议计划。因此,包括行业会议在内的所有技术会议的报告和计划编制可一并纳入机构部分,从而确保平等对待关于行业会议和其他技术会议成果的讨论,并提高其计划编制的一致性和知晓度。

B. 时间管理

13. 从历史上看,在理事会采用时间管理措施是工作量增加以及可用工作时间减少的直接结果。第三个因素是在理事会有发言权的人数增加,特别是 1996 年增加了 10 个政府副理事席位(以及雇主组和工人组各增加了 5 个副理事席位),1999 年允许非理事会成员在专门讨论标准监督程序的会议之外发言(见下文 D 节)。

⁹ 理事会文件 GB.350/INS/9, 附件二。

¹⁰ 理事会文件 GB.350/INS/9, 附件二。

14. 在最近三次对理事会运行情况的审查中，时间管理都是一个令人关切的问题。每次审查都审议并建议了类似措施，涉及一个或多个现有变量：议题数量、可用于全会讨论的时间、全会讨论中每个议题的发言人数以及每次发言可用的时间。
15. 毫无疑问，由于本组织的三方性结构，三方成员一直不愿意在理事会(及大会各委员会)实施严格的时间管理措施，而是倾向于采取灵活方法，确保各小组之间的公平性、讨论的包容性以及就各项决定达成一致的充分空间。然而，疫情期间的经验证明，如果理事会的所有参与方能够更加严格地遵守自二十世纪九十年代初以来建议的所有措施，就有可能在保持灵活性的同时取得实际成果。大多数措施已被纳入了经理事会通过并在疫情期间实施的特别安排：¹¹
- (a) 及时开始和结束小组会议和全体会议；
 - (b) 只有在非常特殊的情况下，才可在最后关头变更议事顺序，并确保尽早宣布任何此类变化，以便所有小组为讨论做好准备；
 - (c) 作为例外情况召开晚间会议，并应事先做好计划，仅在某些讨论需要更多时间达成结论的情况下作为安全网使用；
 - (d) 免除发言中的礼节性部分，如对任命的祝贺，以及发言中其他与所讨论议题实质内容无关的部分；
 - (e) 经与负责人和筛选小组协商后，由劳工局提出暂定会议计划，其中包括每个议题的大致讨论时间和相应发言时限；
 - (f) 优先使用小组发言，单个成员的发言仅限于补充或澄清相关成员的立场；
 - (g) 提前登记发言者名单，便利讨论流程，并在屏幕上显示发言者名单，包括分配给每位发言者的时间；
 - (h) 明确说明代表哪方发言，避免重复或混淆。只有出现有别于小组通常组成的例外情况才需作出说明。由于在评估一致意见或多数意见时只考虑理事会成员的立场，似乎没有必要说明非理事会成员的支持情况；
 - (i) 避免每场会议期间的休息和中断；
 - (j) 更严格地遵守指示性发言时间限制，包括劳工组织官员在回答问题时以及发言人介绍委员会报告时或其他实体向理事会报告时。
16. 如第 2 段所述，理事会在第 347 届会议上审查了这些措施及其与今后会议的相关性，同意保留第 15(e)、(f)和(g)款所述的时间管理措施，这些措施仍在使用。尽管疫情之前和之后在发言时长上有明显进步，但对商定分配发言时间的严格遵守仍然是一个挑战。因此，理事会不妨在已取得的进展基础上，考虑更系统、更严格地执行时间限制，采用时间监测应用程序，明确、清晰地发出信号，提醒分配的时间已结束。

¹¹ 理事会文件 GB.341/INS/1。

17. 从上述特别安排中吸取的另一个经验教训是，遵守所宣布的小组和全体会议时间有助于更好地规划非正式讨论和谈判，以寻求一致。

C. 政策相关讨论与高层部分的使用

18. 在 2003-2005 年改革背景下审议理事会的政策制定作用时，各方一致认为，政策讨论不应只是为了讨论而讨论，任何选定的政策议题都应明确有助于理事会的治理和决策作用。¹² 最近，在 2011 年改革期间对理事会结构进行讨论时，认为高层部分将继续作为开展全球政策讨论和提供战略指导的论坛，不允许在该部分开展那些更适合在大会或其他机构进行的讨论。¹³
19. 自 2011 年改革以来，很少使用高层部分(战略政策分项和全球化的社会影响工作组)，政策讨论相应转移到机构部分，有一小部分转移到政策制定部分。尽管努力确保理事会各部分和各分项之间的某种平衡，但目前大多数讨论是在机构部分、计划、财务和行政管理部分以及法律问题和国际劳工标准部分进行的。政策部分四个分项(就业和社会保护；社会对话；发展合作；多国企业)之间的议题分配不均衡。因此，三方成员讨论如何处理这些不平衡问题的时机可能已经到来，与此同时应避免改变 2011 年改革的任何其他商定原则(即，不召开平行会议；连续举行所有部分和分项的全体会议；应充分涵盖四个战略目标；将议题归入数量有限的主题下，以改进议程和会务的组织安排)。

D. 全体委员会与理事会政策相关讨论中对所有相关三方成员的包容性

20. 《理事会议事规则》介绍性说明第 12 段提及《议事规则》第 1.8 条和第 4.3 条，其中规定了关于在理事会中无代表的国家的情况。第 4.3 条规定了全体委员会形式，它于 1999 年被引入《理事会议事规则》，目的是为非理事会成员国政府提供机会，使其能够参与《1998 年关于工作中基本原则和权利宣言》后续行动年度审查的讨论，补充其报告中所载的信息。¹⁴ 当时，理事会的工作分成不同委员会进行，所有委员会(包括全体委员会)都向全会报告。第 4.3 条规定，“理事会中无代表的政府代表可……被给予机会表达与其自身情况相关的意见”。
21. 自 2011 年改革以来，理事会一直采取连续全会的形式运行。当时，一项关于非理事会成员国代表发言权的一般性条款被纳入其《议事规则》(第 1.8.3 款)，规定非理事会成员国代表可“就有关该成员国自身情况的事项发表意见，前提是如果待决问题可能影响该成员国的利益，或者在讨论中具体提到该成员国或该成员国的情况。”
22. 这两项规定都将非理事会成员的发言权限制在就该国自身情况发表意见的范围内，并且其发言权的行使取决于负责人的决定，负责人在一定程度上具有自由裁量权，这一情况可能表明这两项规定起同样作用，相互重复。然而，这些规定的历史和实践都没有证实这一点。

¹² 理事会文件 GB.292/3/2，第 4 段。

¹³ 理事会文件 GB.310/9/1，第 22 段。

¹⁴ 理事会文件 GB.276/LILS/1，第 5 段。

23. 在设立全体委员会时，其目的是让各国政府能够补充其根据《1998 年宣言》提交的年度报告中所载的信息，就此而言，要求其仅就涉及其自身情况的事项发言是完全适当的，但该要求是否适用于全体委员会的其他目的，可能值得商榷。在这方面，有必要指出，全体委员会是《汇编》介绍性说明第 37 和 41 段阐述的高层部分中“全球化的社会影响工作组”的会议形式。近年来，在关于以下问题的讨论中都采用了全体委员会的形式：联合国改革对国际劳工组织的影响、¹⁵ 是否将围绕《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的解释的争议提交国际法院、¹⁶ 是否将有关罢工权的标准制订议题列入大会议程。¹⁷ 在这些讨论中，显然没有执行关于非理事会成员只能就有关其自身情况的问题发言的规定。事实上，这些全体委员会的目的是允许非理事会成员参加对国际劳工组织具有高度战略意义的问题的讨论，因此，可设想取消这一限制性条件。
24. 相反，第 1.8.3 款是在 2011 年才引入的，目的是给予非理事会成员政府在涉及该政府的监督程序范围以外的有限发言权(第 1.8.1 款和 1.8.2 款作出了规定)。除了最近的几例情况外，第 1.8.3 款的适用范围一直非常狭窄。劳工局认为，这是适当的，因为与大会不同的是，理事会是一个由有限成员组成的机构。只有在所讨论事项对某国产生具体实质性影响的情况下，才可以授权其代表发表意见。向理事会提交的大多数事项都有可能关乎所有成员国的利益；一项决定草案对某一成员国利益的重要性或总体影响似乎不足以成为授权该成员发言的理由。
25. 基于上述分析，可以更明显地区分非理事会成员政府发言的两种可能性。对第 1.8.3 款的限制性条件可进一步作出澄清，而对全体委员会发言权的限制可以取消。为便于在程序上使用全体委员会，可设想取消目前第 4.3 条要求该委员会向理事会报告的义务。这似乎是合理的，因为理事会的所有成员也都是全体委员会成员，而且自 2011 年以来，该委员会讨论的全面记录也予以公布。

E. 理事会改革未完事宜

26. 除了上文概述的上次一揽子改革方案未完事宜(筛选小组程序的透明度；时间管理；与政策有关的讨论；议题在理事会现有各部分之间的分配)之外，还有两个问题：劳工局对政府组的支持和文件编制。

E.1. 劳工局对政府组的支持

27. 2011 年一揽子改革的主要特点之一是在官方会议、文件和关系司设立了一个专门的高级专业职位，以加强与政府组、各区域组和各政府的联络并为其提供支持。¹⁸ 随着时间的推移，该司官方关系团队的大部分工作以及该司高级管理层的相当一部分工作已演变为主要向理事会主席、

¹⁵ 理事会文件 GB.332/PV，第 790–862 段。

¹⁶ 理事会文件 GB.349bis/PV，第 1–68 段。

¹⁷ 理事会文件 GB.349ter/PV，第 1–34 段。

¹⁸ 见《汇编》介绍性说明第 22 段及理事会文件 GB.351/INS/6 附件二的概述。

政府组主席和区域协调员提供国际劳工组织治理方面的支持，系统地或根据需要来组织信息通报会，并与技术部门联络，提供其他类型的支持。

28. 劳工局愿意以政府组和各区域组认为适当的任何方式，增加其向政府组和区域组提供的支持活动，特别是应对规模较小的代表机构所面临的挑战，使它们能够充分参与理事会活动。
29. 显然，对于劳工局能够向各国政府提供的支持的性质和范围存在不同期望。一些政府建议，可考虑在劳工局内部设立类似雇主活动局和工人活动局的机构，增加对政府的支持。这一建议在2011年改革期间也进行了深入讨论，但没有得到充分支持。无论如何，仍然存在的看法是劳工局向各政府提供的支持与社会合作伙伴所获得的支持不匹配，这一问题需加以解决。
30. 雇主活动局和工人活动局的作用是通过充当劳工局与雇主组织和工人组织之间直接联系的联络点，发展和管理劳工组织与雇主组织和工人组织之间富有成效和建设性的关系。为此，它们全面开展组织/机构发展和政策宣传方面的能力建设，旨在促进强有力、独立和有代表性的雇主组织和工人组织。所有技术部门和外地办事处都在劳工组织技术工作方面向各国政府提供支持。对社会伙伴在劳工组织治理方面的体制、政策和程序支持由其小组秘书处提供，它们设在劳工局之外(分别设在国际雇主组织和国际工会联合会)，由各小组自行供资。如果政府组或区域组希望获得类似水平的独立治理支持和建议，可考虑设立一个专门的支持部门，但这取决于预算情况。

E.2. 文件编制

31. 在2011年改革背景下，理事会要求在理事会会议之前的特定时间内，以三种正式语言同时发布更加简明、以决策为导向的文件，¹⁹ 劳工局根据这一要求采取了以下措施，落实《议事规则》第5.6条第5至7款的规定：²⁰
 - (a) 发布经修订的劳工局政策，说明参与文件编制工作的所有各方的作用和责任，包括不同类型文件的目标篇幅和文件编制时间表，以遵守发布期限；
 - (b) 就每届理事会会议与作者单位商定详细工作计划，其中包括任何偏离目标篇幅或文件编制链中既定时间表的情况；
 - (c) 采用电子工作流程，记录文件编制过程中所有阶段的工作(起草、编辑、批准、提供参考资料、翻译、排版和发布)；

¹⁹ 详见理事会文件 GB.350/INS/9，第28段和29段。

²⁰ 《议事规则》第5.6条第5、6、7款内容如下：

5.6.5. 国际劳工局编写的关于理事会议程项目的文件，须在每届会议开幕前至少15个工作日将英文、法文和西班牙文电子版提供给理事会理事。如果是关于计划和预算的讨论，需要在30个工作日前提供。

5.6.6. 如果上述15个工作日的期限未得到遵守，有关项目将被推迟到下一届理事会会议。废除这一规则，需要在咨询三个组后事先得到负责人的同意。

5.6.7. 第5.6.5款中的规则不适用于理事会会议前夕或期间举行的会议、承担的任务和发出的倡议所产生的文件。无论如何，口头陈述都可用于紧急事项。

(d) 定期监测遵守文件编制期限和篇幅的情况，包括对有问题的情况发出预警。

32. 劳工局认识到有必要进一步努力确保及时顺利地发布理事会文件，为此，在近期制定了一系列内部措施。然而，在延迟发布文件方面，实践表明，严格执行《议事规则》的规定是非常有挑战性的。根据《议事规则》第 5.6.7 款的规定，未遵守 15 个工作日(对计划和预算草案而言，30 个工作日)的文件发布期限的议题将自动推迟到下一届理事会会议，除非负责人经与三个小组协商后授权延迟发布，或者文件是因理事会会议前夕或期间举行的会议、任务和举措而产生的。
33. 在未能遵守发布期限的情况下，劳工局将向筛选小组通报将延迟发布的文件清单，并说明原因和经修订的预计发布日期，或者在理事会会议召开前两周举行的情况通报会上，与各小组秘书处和各国政府分享这一信息。除非筛选小组反对预计的延迟，这些议题将保留在议程上。为使三方成员有更多时间审议延迟发布的文件，这些文件将安排在会议第二周讨论。
34. 因此，或宜审查《理事会议事规则》，使规则和实践保持一致，并考虑采取进一步措施，确保在制订每届会议议程时也考虑到文件编制工作流程和期限。

F. 可能要求更新《理事会适用规则汇编》的其他程序方面问题

35. 除了所确定的由理事会审查的上述领域外，劳工局还根据三方成员提出的法律问题，确定了其他法律和程序方面的问题，这些问题如果得到解决，将有助于改进理事会的运行。劳工局认识到，理事会以前没有处理过这些方面问题。但是，它认为有必要提请理事会注意这些问题，予以审议。
36. 下文列出了这些问题，并附有相应的简要说明，以便理事会考虑是否希望进一步审议这些问题，并可能要求劳工局拟订提议，供审查期间进行讨论。
37. 这些问题可分成两类：一类问题涉及修正《理事会议事规则》，包括提高其与《大会议事规则》的一致性；另一类问题仅需要在介绍性说明中增加表述，以提高理事会程序的明确性。
38. 可对以下问题进行审议，以修正《理事会议事规则》：

(a) 向负责人授权(第 2.3.1 款)

该条款的内容与实践在几个方面存在不一致。例如，这项规定使理事会能够就所列举的事项(如邀请各组织参加正式会议)向其负责人授权。然而，授权的决定一直被作为例外情况，而不是规则，在实践中，负责人就这些事项作出了决定。

(b) 非理事会成员在政府组内履行的职能(第 7.1 条)

近年来，在若干情况下出现的问题是理事会政府组主席和副主席以及区域协调员是否必须是在理事会占有正理事或副理事席位的政府的代表，或者也可以是非理事会成员政府的代表。劳工局一贯认为，作为理事会运行基础的体制逻辑决定了这些职能应由当选的理事会政府成员的代表履行。如果要在提名中纳入非理事国，则需要修改《议事规则》。

(c) 当正理事拖欠会费并丧失投票权时，指定一名政府副理事投票(第 6.1.4 款和 1.5.3 款)

在实践中，政府组曾指定一名政府副理事代替因拖欠会费而失去投票权的正理事投票。然而，有人质疑这种做法是否符合《议事规则》和法律原则的有关规定。最好对《议事规则》进行修订，以便在某种意义上澄清这种情况。

(d) 关于“协商一致”的定义(第 6.1.1 款)

《议事规则》介绍性说明第 46 段说明了对“协商一致”的理解。然而，与《大会议事规则》(第 21 条和第 42 条)以及《技术会议议事规则》(第 12 条)和《专家会议议事规则》(第 11 条)不同的是，《理事会议事规则》本身并不包含关于“协商一致”的具有约束力的定义。可提出一项修正案，引入相应条款。

(e) 答辩权(第 5.8 条)

第 5.8 条规定了理事会成员和小组的答辩权，具体指明可在会议主席决定的时间行使答辩权。鉴于答辩权的重要性及对这一权利的行使，似宜进一步支持答辩权的行使方式，重申行使答辩权的条件由会议主持者决定，并规定与在劳工大会行使答辩权相同的最通常条件，例如，在有关会议的最后才允许行使答辩权，以及无权对答辩作出答辩。

(f) 主席的职责(第 2.2.3 款)

根据《议事规则》第 2.2.3 款的规定，主席有权参加理事会讨论和表决。鉴于在国际劳工组织的三方性背景下，主持会议的负责人的公正性尤为重要，可提议使这一规定与《大会议事规则》第 13(3)条保持一致，规定主席不得参加表决，但可任命一名替代人员。

(g) 中止《议事规则》的某一条款(第 7.2 条)

第 7.2 条规定，理事会仅可“在特殊情况下，为了其自身有序和迅速运作”并“为了处理其所面临的具体而无争议的问题”，决定中止执行《议事规则》的任何规定。可使这一规定与《大会议事规则》的相应规定(第 69(2)条)保持一致，2021 年的全面审查已废除了《大会议事规则》该条款中的类似限制性条件。

39. 在《理事会议事规则》的介绍性说明中，似宜纳入有关以下方面问题的表述，起到澄清作用：

(a) 负责人作出决定的程序

这一事项有时受到质疑，特别是针对因未能达成一致意见而产生的法律影响。已澄清的是，没有为负责人会议制订任何程序规则，负责人开展工作的基础是协商一致而不是一致同意，原则上不存在否决权。如果负责人没有达成一致意见，该事项将提交理事会决定。²¹ 理事会不妨考虑重申关键原则的可能性，以处理负责人之间可能出现的任何意见分歧。

(b) 替补人员的地位(第 1.6 条)

雇主组和工人组曾数次就任命替补人员担任理事会各委员会(特别是结社自由委员会)正式成员的可能性征求劳工局的意见。劳工局一直建议不要采取这种做法，指出这违反《理事会议

²¹ 理事会文件 GB.337/PV，第 539 段。

事规则》。理事会不妨考虑是否可以重申，替补人员只能替代缺席或无法出席会议的正式成员。

(c) “分享席位”的安排(第 1.7.1 段和 1.7.2 段)

近年来，对同一区域或次区域不同政府之间“分享席位”的做法进行了审查。这种做法涉及的安排是当选理事会席位的一个或若干成员在三年任期内的某个特定时间辞职，让另一国家或若干国家的政府接替空缺席位。劳工局一贯认为，这种安排不符合《国际劳工组织章程》第 7(5)条规定的理事会成员任期为三年的章程原则。理事会不妨考虑重申《章程》规则及其影响的可能性。

► II. 关于审查程序的提议

40. 根据理事会的要求，本部分列出了所确定的两种可能采取的审查程序工作范围草案：(A) 一个负责审议在商定共识领域可能作出的改进的工作组；(B) 一个闭会期间协商暂定路线图，旨在就理事会运行方面可能作出的改进向其提供参考。
41. 考虑到在就有关理事会运行的若干选定领域进行讨论方面存在共识，而且两种备选方案的后勤影响差别不大，理事会不妨亦考虑第三种方法，即混合方法：(C) 非正式协商与工作组相结合。

A. 审查理事会运行情况工作组

1. 组成

42. 根据以往理事会工作组和工作小组的经验，审查理事会运行情况工作组可由 16 名政府成员、8 名雇主成员和 8 名工人成员组成。
43. 工作组将从其成员中选出一名主席和两名副主席，每个三方成员小组各一名。为确保包容性和透明度，理事会其他成员可作为观察员参加，经主席批准后方可发言。或者每个小组可以任命人数有限的观察员或顾问，他们不必是理事会成员，其参与工作组工作的方式由主席酌定。

2. 工作范围和任务

44. 工作组的任务可包括：
- (a) 在理事会确定的可能需作出改进的共识领域基础上，审查理事会的运行情况；
 - (b) 根据对这些共识领域的审查情况，提出对《汇编》的调整建议；
 - (c) 审议在工作组工作过程中可能出现的对实践或《汇编》的任何其他调整。

3. 工作安排

- 45. 工作组可在理事会每届会议前夕举行现场会议，并可商定以远程方式另外召开会议。将为远程参与所有会议提供便利。工作组的工作语言为英语、法语和西班牙语，并提供笔译和口译服务。
- 46. 工作组将尽可能以协商一致的方式开展工作，并可请劳工局就需要更广泛听取意见的任何具体问题举行非正式协商。
- 47. 工作组常规会议可安排一整天时间，包括在上午和下午召开的小组会议。另行召开的任何远程会议可安排半天时间。
- 48. 劳工局将在每次工作组会议召开前 10 天分发一份议题文件，涵盖所审查的共识领域或对《汇编》的拟议修订。

4. 拟议时间框架/工作计划

- 49. 三方成员可于 2024 年 11 月底之前向劳工局告知工作组成员的提名。
- 50. 工作组可于 2025 年 3 月在理事会第 353 届会议前夕举行会议，审议劳工局关于共识领域 I-A、B 和 E.2 的提议，并在该届会议上向理事会提交一份进展报告。
- 51. 工作组可于 2025 年 10 月在理事会第 355 届会议前夕举行会议，审议其余三个共识领域(I-C、D 和 E.1)以及理事会确定的任何其他领域，包括 F 节提及的领域，并在该届会议上向理事会提交一份进展报告。
- 52. 工作组可于 2026 年 3 月在理事会第 356 届会议前夕举行最后一次会议，审议其先前讨论所产生的对《汇编》的拟议修订，并将在该届会议上向理事会提交其最终报告，包括对《汇编》的建议修订和对商定措施的实施计划。

B. 关于共识领域的非正式协商

- 53. 劳工局的理解是，如果有关商定共识领域内容的最终决定表明没有必要设立一个工作组，则将采用举行非正式协商这一备选方案，任何可能就理事会运行采取的改进措施可在非正式协商之后由理事会本身直接予以进一步审议。
- 54. 在此前提下，理事会可考虑以下的非正式协商时间安排，并根据审查内容的最终细化情况进行调整：
 - (a) 劳工局将组织两轮非正式协商以及第三次总结性协商，所有三轮协商将安排在 2024 年 11 月至 2025 年 8 月之间进行。第一轮和第二轮协商将分别专门讨论三个商定的共识领域以及协商期间可能出现的对实践或《汇编》的任何其他调整，包括 F 节提及的领域。第三次协商将专注于各项提议之间的任何相互依存性以及确定《汇编》的可能修正案。
 - (b) 劳工局将为每轮协商编写一份供审议的议题文件，以及一份供 2025 年 10 月至 11 月理事会第 355 届会议审议的文件，其中包括根据非正式协商成果提出的具体建议和《汇编》的修正案。因此，与设立工作组的备选方案不同的是，这一进程将主要由劳工局推动。

C. 非正式协商与工作组相结合

55. 可设想采取一种混合模式，通过该模式，可在更为开放(可能因主题而异)的非正式协商中讨论对原则问题可能作出的改进，同时委托一个正式设立的工作组来拟订商定的改进措施，修改现有规则和做法，同时考虑到非正式协商中可能出现的各种想法之间的相互依存性。
56. 可在理事会闭会期间以混合参与方式(现场和远程)举行非正式协商，在理事会前夕举行工作组的现场会议，以避免不得不与理事会或相关小组会议同时开会，并尽量减少雇主成员和工人成员的差旅费用。
57. 非正式协商会议可由劳工局主持，工作组会议可由一名独立主席或工作组的一名当选成员主持，该成员最好已参加了所有非正式协商。或者，为了确保连续性，可设想由同一个人主持非正式协商会议和工作组会议。
58. 劳工局将为每一轮协商或工作组会议编写详细说明，提供背景资料和建议。
59. 非正式协商工作的进展报告可包括向理事会作一个简短口头报告，或编写一份供参考的文件，但不对其开展任何讨论。可能需就工作组的成果提交中期报告和最终报告，供理事会审议和决定。
60. 本模式中工作组的组成、工作范围和工作计划可参考第一个程序备选方案中的相应安排。

► 决定草案

61. 理事会：

- (a) 注意到理事会文件 GB.352/INS/8 所载的共识领域，它们将为理事会运行情况审查提供参考，但须以讨论期间提供的指导意见为准；
- (b) 批准理事会文件 GB.352/INS/8 第 40-60 段中概述的关于继续开展审查的程序备选方案 [II A、B 或 C]，并请总干事考虑到讨论期间提供的指导意见。