



理 事 会

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

法律问题和国际劳工标准部分

LILS

法律问题分项

日期：2024 年 10 月 1 日

原文：英文

第一项议程

旨在使缅甸雇主代表和工人代表能够为未来 国际劳工大会会议工作做出贡献的可能方案

文件目的

本文件是在劳工大会第 112 届会议(2024 年 6 月)证书委员会提请理事会紧急考虑使缅甸雇主代表和工人代表能够为未来各届会议工作做出贡献的可能备选方案后，根据其第 351 届会议(2024 年 6 月)的要求由劳工局编写的(见决定草案，第 30 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 2：强大、有代表性、有影响力的三方成员和有效的社会对话。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)的决定。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：理事会文件 [GB.351/PV](#)；大会文件 [ILC.112/Record No.3A](#)。

► 导 言

1. 在国际劳工大会第 112 届会议(2024 年 6 月)上,劳工大会证书委员会连续第四年审查了缅甸代表权问题,原因是秘书处此前收到了两套相互竞争的全权证书:一套来自 2021 年掌权的军事当局;另一套来自“民族团结政府”(NUG)。
2. 与前几届劳工大会一样,委员会注意到联合国大会全权证书委员会再次决定推迟审议缅甸竞争性全权证书问题,因此决定不对出席该届劳工大会的缅甸代表团代表(delegate)予以认证。对于缅甸代表权问题上持续存在的模糊性而导致该国雇主和工人无法参加劳工大会,委员会表示遗憾,并指出,在缺少联合国大会指导的情况下,它可能需要在适当时候作出自己的决定,以使缅甸三方成员能够重新积极参与到年度劳工大会工作中来。它还表示:“与此同时,委员会希望通过劳工大会提请理事会紧急考虑可能的备选方案,从而使缅甸雇主代表和工人代表能够为未来各届大会工作做出贡献”。¹
3. 理事会在第 351 届会议(2024 年 6 月)上决定在其第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)议程中增加一项议题,即“根据国际劳工大会第 112 届会议证书委员会的建议,提出旨在使缅甸雇主代表和工人代表能够为未来大会工作做出贡献的可能方案”。²
4. 理事会因此受任审查具体方案,从而使缅甸雇主和工人能够以某种形式参加劳工大会,但这种参与必须符合证书委员会根据联合国立场作出的既不接受来自军事当局也不接受来自民族团结政府的全权证书的决定。鉴于此,唯一可行的参与方式似乎是通过国际非政府组织,特别是国际雇主组织和国际工人组织,后者可以在其代表团中纳入来自缅甸的雇主代表或工人代表。由于国际雇主组织和工人组织是应理事会邀请与会的,且对于指定其代表,拥有完全自由,因此,这一方案并不依赖于成员国签发的全权证书。此外,也无须修改《大会议事规则》或其他规则。事实上,目前已在采用这一方案,但缅甸雇主和工人通过国际非政府组织参与的权利还可以得到加强。

劳工大会证书委员会审议的缅甸代表权问题

5. 自 2021 年 2 月缅甸发生军事政变后,证书委员会在劳工大会第 109 届会议(2021 年 6 月)上首次审议了缅甸代表权问题。秘书处收到了两份相互竞争的全权证书:一份由缅甸常驻日内瓦代表团代表军事当局提交;另一份来自民族团结政府。
6. 应当指出,出席国际劳工大会的三方代表团的全权证书是由成员国政府为三方代表团提交的(《劳工组织章程》第 3 条第 8 款),并“须经大会审查”(第 3 条第 9 款)。证书委员会代表大会审查这些全权证书(《大会议事规则》第 8 条和第 31 条)。当不同当局均声称代表某一成员国政府并提交相互竞争的全权证书时,决定接受哪一套全权证书实际上要求证书委员会确定哪个实

¹ 劳工组织, [证书委员会第一份报告](#), ILC.112/Record No.3A, 国际劳工大会第 112 届会议, 2024 年, 第 23 段。

² 理事会文件 GB.351/PV, 第 39 段。

体是被国际公认为在国际劳工组织中代表该成员国政府的政权。在此情况下，认证就不是一个程序上的手续问题，而是一个具有政治影响的实质性问题。

7. 承认某国政府及其在国际劳工组织中的代表权问题被视为一项政治问题，在此问题上，劳工组织应当接受联合国大会的指导。根据联大 1950 年通过的第 396(V)号决议，“凡有一个以上当局自称为有权在联合国代表一会员国之政府时，……联大……对任何此种问题所采取之态度，应为联合国其他机关及各专门机构所考虑”。³从决议序言中可以看出，这样做的目的是将此类问题集中交由联大审议，联大因其组成和职权而最适合处理这类问题，从而避免联合国各机关和机构就此作出相互矛盾的决定。1950 年的决议是作为一项建议提出的，虽然在法律上对国际劳工组织没有约束力，但作为一项一贯做法，从决议通过之初⁴到现在的缅甸问题上，国际劳工组织一直遵循着这项决议。
8. 在缅甸问题上，联合国大会全权证书委员会也面临着来自均声称代表缅甸政府的同样两个当局的竞争性全权证书问题。2021 年 12 月，在联大第 76 届会议上，全权证书委员会决定“将缅甸代表的全权证书问题推迟至下届会议作出决定”。⁵2022 年 12 月举行的第 77 届会议和 2023 年 12 月举行的第 78 届会议基本上作出了同样的决定。⁶
9. 根据第 396(V)号决议、国际劳工大会上全权证书相互竞争的先例、联合国大会全权证书委员会推迟就缅甸全权证书作出决定的决定以及联合国系统内其他国际组织的若干机关和大会所采取的立场，劳工大会证书委员会于 2021 年决定“不对出席劳工大会第 109 届会议的缅甸代表团代表予以认证”。⁷
10. 证书委员会在缅甸向劳工大会第 110 届会议(2022 年)提交了相同的竞争性全权证书而联大立场仍无变化的情况下，达成了与 2021 年相同的结论。委员会补充说，希望联大“尽快就缅甸代表权问题作出决定，因为目前的情况不仅影响到缅甸政府在国际劳工大会上的代表权，而且排除了缅甸雇主和工人参加劳工大会的可能性”。⁸次年，劳工大会在第 111 届会议(2023 年)上强化了其结论，并指出“鉴于这种情况是劳工组织因其独特的三方结构所特有的，委员会认为，在仍无法获得联合国大会指导的情况下，它可在适当时候考虑作出决定，使缅甸的三方成员能够重新积极参与到劳工组织的工作中来”。⁹劳工大会在第 112 届会议(2024 年)上以类似措辞重申

³ 联合国大会，《联合国对会员国代表权的承认》，1950 年 12 月 14 日第 396(V)号决议。

⁴ 例如，1951 年中国的情况。见国际劳工大会第 34 届会议(1951 年)，《会议记录》附件一，第 499-500 页。

⁵ 联合国大会第 76 届会议，全权证书委员会的报告，A/76/550，第 9 段。

⁶ A/77/600，第 11 段；A/78/605，第 9 段。

⁷ 由于第 109 届大会破例分为两部分，分别于 2021 年 6 月和 12 月举行，劳工组织的立场是通过证书委员会的两轮讨论确定的，其中第二轮讨论借鉴了联合国的立场。见证书委员会第二份报告，ILC.109/Record No.3B，以及证书委员会第四份报告，ILC.109/Record No.3E，第 13 段。

⁸ 劳工组织，证书委员会第一份报告，ILC.110/Record No.2A，第 29 段。

⁹ 劳工组织，证书委员会第一份报告，ILC.111/Record No.2A(Rev.1)，第 29 段。

了这一结论，并提请理事会考虑可能方案，使缅甸的雇主代表和工人代表能够为劳工大会工作做出贡献。¹⁰

► 通过受邀国际雇主组织和工人组织进行参与

11. 为了不与证书委员会根据联大立场作出的决定相冲突，应当避免采取任何可能被视为劳工组织或其所属机关之一承认两个对立当局中任何一方为缅甸合法政府的方案。
12. 因此，缅甸的雇主代表和工人代表通过国际非政府组织可能参加劳工大会似乎是唯一可行的选项。这些组织自由指派其代表的事实意味着，国际劳工组织将不参与代表的选择，而这一方案与相互竞争的全权证书也没有任何联系。不过，假定条件是这些国际雇主和工人组织愿意实施这一方案，指派来自缅甸的雇主和工人作为其代表，并允许他们在劳工大会及其委员会上发言。实践中已存在这一做法。来自缅甸工会总联合会(缅总工会 - CTUM，其前身为缅甸工会联合会 - FTUB)的工人代表长期以来一直纳入国际工会联合会(国际工联)代表团，并能够在标准实施委员会就有关缅甸的问题发言。¹¹ 可以指出的是，在缅甸军事政变之前的几年里，雇主代表团代表一向来自缅甸工商会总联合会(UMFCCI)，而工人代表团代表则来自缅甸总工会。
13. 根据《大会议事规则》第 2 条(j)款和(k)款，有两类国际非政府组织可以参加大会。第一类目前由 6 个组织组成，¹² 劳工组织已根据理事会 1948 年的一项决议，与这些组织建立咨商关系并为其出席大会作出长期安排。¹³ 第二类是其他国际非政府组织，根据《大会议事规则》第 2 条第 3 款，应这些组织的请求由理事会或实际上由其负责人¹⁴ 邀请其派代表出席劳工大会任何特定一届会议。这一类别通常由 60 至 80 个国际雇主组织、工人组织和民间社会组织组成。
14. 国际雇主组织和国际工会联合会分别担任劳工大会雇主组和工人组秘书处——这一职能与其作为一个组织在劳工大会上的代表权是分开的——除此之外，所有国际非政府组织在劳工大会上享有同样的权利，就全体会议而言，这些权利由《大会议事规则》第 14 条第 9 款予以规定：

主席征得各副主席的同意后，可以允许已与本组织建立咨商关系并已为其出席作出长期安排的国际非政府组织的代表，以及应邀出席大会的其他国际非政府组织的代表，就大会审议的议题发表或散发声明供大会参考，而行政与财务方面的问题不在此列。如果不能取得一致意见，此事项应当提交大会不经讨论决定。
15. 根据《议事规则》第 36 条第 6 款，国际非政府组织在劳工大会各委员会中享有类似的权利，但有一个附加条件，即它们是应劳工大会邀请派代表参加有关委员会的。

¹⁰ 劳工组织，证书委员会第一份报告，ILC.112/Record No.3A，第 23 段。

¹¹ 例见，劳工组织，《标准实施委员会的报告》第二部分，ILC.110/Record No.4B/P.II，第 441 页；《标准实施委员会的报告》第二部分，Provisional Record 16 Part II，国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)，第 39 页。

¹² 国际雇主组织、国际工会联合会、世界工会联合会、非洲商业组织、非洲工会统一组织、国际合作社联盟。

¹³ 理事会第 105 届会议(1948 年 6 月)通过的决议，《理事会适用规则汇编》，附录五。

¹⁴ 根据《理事会议事规则》第 2.3.1(d)段的授权。

16. 如上文第 12 段所述，国际非政府组织完全可以自由任命其代表。证书委员会在审查缅甸军事当局关于国际工联代表团中包括缅甸总工会代表的来函时曾多次指出：“《章程》和《议事规则》都没有规定对其他与会者的任命提出异议的程序，例如对那些已就其参加大会作出长期安排的国际非政府组织指派的代表……”。¹⁵ 关于每个组织可任命参加一届劳工大会的代表人数，虽然享有全面咨商地位的 6 个组织不受任何限制，但其他组织实际在每届劳工大会上最多只能为议程上的每项技术性议题各任命一名代表，并可额外任命一名代表参加全体会议。¹⁶

加强参与权

17. 如上所述，缅甸雇主代表和工人代表已经可以根据《大会议事规则》，作为国际非政府组织的代表参加大会。然而，迄今为止，利用这种可能性的情况有限，而且主要是在标准实施委员会上。就此而言，可以在不修改《议事规则》的情况下，加强缅甸雇主代表和工人代表的参与权。
18. 为了确保这一给予强化权利的方案实现但不超出其旨在使缅甸雇主和工人能够为劳工大会工作做出贡献的目标，建议适用两个条件。首先，只有来自缅甸的雇主代表和工人代表以一家国际雇主组织或国际工人组织的名义，而不是以任何其他民间社会组织的名义发言时，才会被给予强化参与权，因为前者应邀参加劳工大会是基于这样一种理解，即他们分别代表雇主和工人的合法利益。其次，只有当一个组织就具体涉及缅甸局势的问题发言时，才有理由适用强化参与权。否则，来自缅甸的雇主和工人将比雇主代表团代表或工人代表团代表或委员会成员享有更大的权利，后者通常不发言，因为他们是由本组发言人代表发言的。

全体会议

19. 来自缅甸的雇主和工人可以作为一家国际雇主组织或国际工人组织的代表，被允许在全会上就专门涉及缅甸问题发言。这并不妨碍同一组织的另一位代表就同一主题发言。为此，劳工大会负责人将须在国际非政府组织只可发言一次的实际适用规则之外准许这一特例。¹⁷

总务委员会

20. 虽然国际非政府组织被排除在前总务委员会(Selection Committee)之外，但在 2022 年继任的现总务委员会(General Affairs Committee)中，情况并非如此。根据《议事规则》第 36 条第 6 款，这类组织可以在各委员会中发言。¹⁸ 因此，来自缅甸的雇主代表和工人代表可以作为国际雇主或工人组织的代表，获准在总务委员会就具体涉及缅甸局势的议题发言。虽然在各委员会中，国际非政府组织通常只能在固定的时间内发言一次，但这些限制性规定不适用于此情形，来自缅甸的工人和雇主可以作为各自组织的代表充分参与讨论。

¹⁵ 劳工组织，证书委员会第二份报告，ILC.111/Record No.2B(Rev.)，第 140 段。

¹⁶ 例如，参见最近的 GB.350/INS/20(Rev.1)，第 8 段。

¹⁷ 有关在全体会议上发言权的规定——第 14 条第 3 款适用于一般性议题(如通过委员会的报告)，第 23 条第 3 款适用于讨论理事会主席的报告和总干事的报告——不适用于国际非政府组织，但可以认为，禁止同一发言者多次发言除外。

¹⁸ 根据《议事规则》第 7 条第 3 款，《议事规则》中唯一不适用于总务委员会的条款是关于表决权重的第 42 条第 3 款。

标准实施委员会

21. 如上所述，缅甸工人代表过去经常作为国际工联的代表在标准实施委员会就有关缅甸问题发言。一个加强其权利的可能办法是，根据委员会最近的工作方法，在讨论有关缅甸案例时，给予他们与委员会中其他国家的雇主委员和工人委员就有关本国案例发言时相同的发言时间，即十分钟。¹⁹

其他委员会和小组会议

22. 在劳工大会的标准制订、周期性讨论和一般性讨论委员会中，不太可能出现具体涉及缅甸局势的问题。因此，正常情况下不会涉及到加强缅甸雇主代表或工人代表的参与权。
23. 然而，可以允许他们参加各自小组的所有会议，讨论小组立场。由于根据《议事规则》第5条，雇主组和工人组各自的程序由其自行掌控，因此应由其完全自行决定缅甸雇主代表和工人代表是否以及在何种程度上可以参加其会议。

具体实施

劳工大会决定

24. 根据《大会议事规则》第14条第9款和第36条第6款，国际非政府组织的代表在全会和各委员会发言的权利始终取决于有关会议负责人一致同意作出的决定。由于《议事规则》中没有指导负责人作出决定的标准，如何决定完全由其自行裁量。不过，上述两项条款都规定，如果负责人之间无法达成一致意见，问题将交由大会或所在委员会决定。
25. 为了避免出现此类情况，大会可在开幕会议上作出决定，限制负责人对缅甸雇主代表和工人代表发言的酌处权。具体而言，大会可以要求其负责人以及总务委员会和标准实施委员会负责人，如果他们收到国际雇主组织或国际工人组织根据《议事规则》第14条第9款或第36条第6款提出的请求，希望通过缅甸雇主代表或工人代表就具体涉及缅甸局势的问题发言，则除特殊情况外，他们应批准这一请求，并给予这类发言与雇主代表团代表或工人代表团代表或委员会成员同等的发言条件。建议不在本决定中提及同样由《大会议事规则》第14条第9款和第36条第6款规定的允许国际非政府组织在全体会议或委员会上散发书面声明的可能性。因此，负责人将在决定是否允许散发这些书面声明方面保留全部酌处权。
26. 考虑到标准实施委员会享有自主决定其工作方法的权力，如果建议给予通过国际雇主组织或国际工人组织发言的缅甸雇主或工人比以往更长的发言时间，则需要委员会自己通过惯常的事先协商程序作出相应的决定。
27. 若获得通过，这些安排将适用于劳工大会第113届会议(2025年)，且如有必要，将适用于今后各届劳工大会。

¹⁹ 劳工组织，标准实施委员会的工作，ILC.112/CAN/D.1，第40段。

参 会

28. 由于劳工大会已恢复为完全面对面的形式，因此，缅甸雇主代表和工人代表若要代表国际非政府组织发言，就必须亲自出席会议。在这方面，劳工组织与瑞士当局的东道国协定和相关安排将允许国际非政府组织代表团中的缅甸雇主和工人在劳工局的必要支持下获得进入瑞士的必要入境签证。

会议记录

29. 当缅甸雇主代表和工人代表作为国际非政府组织的代表发言时，按照通常惯例，他们的发言会被报告为由“代表”该组织的“一名观察员”所做。²⁰ 为了确保透明度，并提高对缅甸雇主和工人贡献的关注度，发言者须在发言之初明确说明其作为缅甸雇主代表或工人代表发言，以便在报告或会议记录中如实记录。²¹

► 决定草案

30. 理事会：

- (a) 谨请出席劳工大会的国际雇主组织和国际工人组织指派来自缅甸的雇主代表和工人代表作为其代表，并允许他们以自身身份就具体涉及缅甸问题发言；
- (b) 建议劳工大会在第 113 届会议(2025 年 6 月)上要求其负责人，并通过总务委员会和标准实施委员会要求其各自负责人，批准国际雇主组织或国际工人组织提出的通过缅甸雇主代表或工人代表就具体涉及缅甸局势的问题发言的请求，并给予这类发言与雇主代表团代表或工人代表团代表或委员会成员同等的发言条件；
- (c) 建议大会标准实施委员会给予希望通过缅甸雇主代表或工人代表就缅甸案例发言的国际雇主组织或国际工人组织与就本国案例发言的委员会雇主委员和工人委员相同的发言权；
- (d) 建议大会和标准实施委员会延续上述(b)段和(c)段中建议的安排，直至证书委员会作出进一步决定。

²⁰ 例如，《标准实施委员会的报告》第二部分，[Provisional Record 18, Part II/29](#)。

²¹ 例见，《标准实施委员会的报告》第二部分，[ILC.110/Record No.4B/P.II](#)，第 441 段。