



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 4 日

原文：英文

第七项议程

国际劳工组织治理民主化问题以及 《1986 年国际劳工组织章程修正文书》的 最新批准情况

文件目的

根据理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)的要求，本文件提供了关于批准《1986 年国际劳工组织章程修正文书》(《1986 年修正文书》)的最新情况，在 2024 年 5 月 3 日和 7 月 3 日举行的两轮三方协商的基础上，探讨了关于推进三方成员在国际劳工组织治理中民主、公正和平等代表性的可能替代方案。谨请理事会要求总干事继续利用其职权范围内的一切手段，促使《1986 年修正文书》生效，并就推进国际劳工组织治理民主化的备选方案提供指导(见决定草案，第 47 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：取决于理事会决定。

财政影响：取决于理事会决定。

需采取的后续行动：取决于理事会决定。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：理事会文件 [GB.350/INS/8](#)、[GB.350/PV](#)。

► 导 言

1. 在第 350 届会议(2024 年 3 月)上,理事会收到了一份文件¹,其中概述了充分、平等和民主参与国际劳工组织三方治理问题三方工作组的工作,并介绍了关于《1986 年国际劳工组织章程修正文书》(《1986 年修正文书》)²的最新批准情况,以及最近为促进批准而采取的行动。理事会理事还获悉,总干事收到了政府组主席 2024 年 2 月 27 日的一封信,信中就促进《1986 年修正文书》批准提出了建议,包括为尚未批准该修正文书的 8 个主要工业成员国提供支持。
2. 在第 350 届会议前,鉴于各方表示支持提出独立于《1986 年修正文书》相关程序之外的其他建议,³劳工局分发了一份“非正式文件”。在这份文件中,劳工局解释称,“可能启动一个非正式磋商进程,以确定是否支持探索在实践中确立理事会副理事在所有投票决策中享有平等参与权的方式”。⁴在《1986 年修正文书》生效之前,给予理事会副理事投票权的可能性被视为取得进展的“务实方法”。
3. 在理事会讨论期间,⁵普遍认为《1986 年修正文书》的生效应继续作为国际劳工组织治理民主化的优先事项,这符合《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(2019 年)对此的明确要求。关于“务实方法”,理事会认为,三方成员,特别是各国政府,需要更多时间来分析所有可能的法律和技术影响,以确保在不正式修改《章程》的情况下,实施这些安排不会引发争议。同时,理事会认为总干事应继续努力并保持接触,推动《1986 年修正文书》的进一步批准。更具体而言,理事会要求总干事:
 - (a) 在适当情况下开展三方协商,同时处理政府组主席在 2024 年 2 月 27 日信函中提出的问题,并在第 352 届理事会会议(2024 年 10 月至 11 月)上提供关于为加快批准《1986 年国际劳工组织章程修正文书》所采取的具体措施的最新情况;
 - (b) 与三方成员协商,制定推动三方成员在国际劳工组织民主、公正和平等代表性的可能替代方案,包括在《1986 年修正文书》生效前,赋予理事会副理事投票权及其他权利,考虑所有三方成员的情况并分析所有可能的技术和法律影响,并向理事会第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)提交报告供进一步审议和决定,包括可能向国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)提交。⁶

¹ 理事会文件 GB.350/INS/8。

² 网址 <https://www.ilo.org/resource/constitutional-amendments-1986>。

³ 理事会文件 GB.350/INS/8, 第 18 段。

⁴ 劳工局为三方协商准备的“非正式文件”和相关文件,可供理事会理事查阅,网址: <https://www.ilo.org/informal-papers-prepared-office-concerning-democratization-ilos-governance>。

⁵ 理事会文件 GB.350/PV, 第 257-337 段。

⁶ 理事会文件 GB.350/PV, 第 337 段。

4. 本文件是对理事会要求作出的回应。文件分为两部分：第一部分提供了《1986 年修正文书》批准的最新情况，第二部分总结了截至目前在两轮三方协商中围绕推动民主化的三种现有选项进行讨论的情况，即：

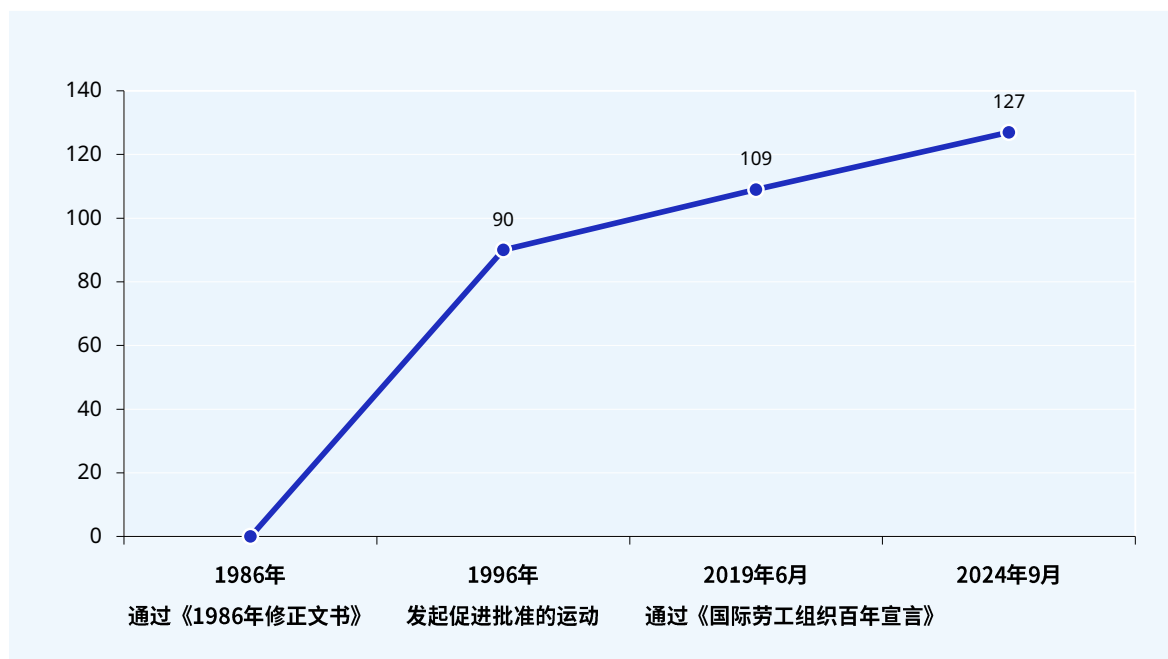
- 通过劳工大会和理事会特别决定赋予副理事投票权及其他权利，将理事会有投票权的理事人数从 56 个增加至 112 个(“务实方法”);
- 通过一项新的章程修正案，在不取消 10 个非选举席位的情况下，将理事会理事人数从 56 个增加至 112 个;
- 不采取任何新举措，而是重点推动《1986 年修正文书》的批准(“维持现状”)。

第二部分还详细介绍了前两项方案。

► I. 《1986 年修正文书》最新批准情况及加快批准的具体措施

5. 在理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)上，劳工局提供了关于《1986 年修正文书》批准情况的最新信息。⁷ 自那以来，登记了一份新的批准书，批准国为澳大利亚。截至 2024 年 9 月 15 日，《1986 年修正文书》已得到 127 个成员国的批准，占劳工组织成员国总数的三分之二以上，即 68%(见图 1)。批准国包括 10 个主要工业成员国中的 2 个(印度和意大利)。

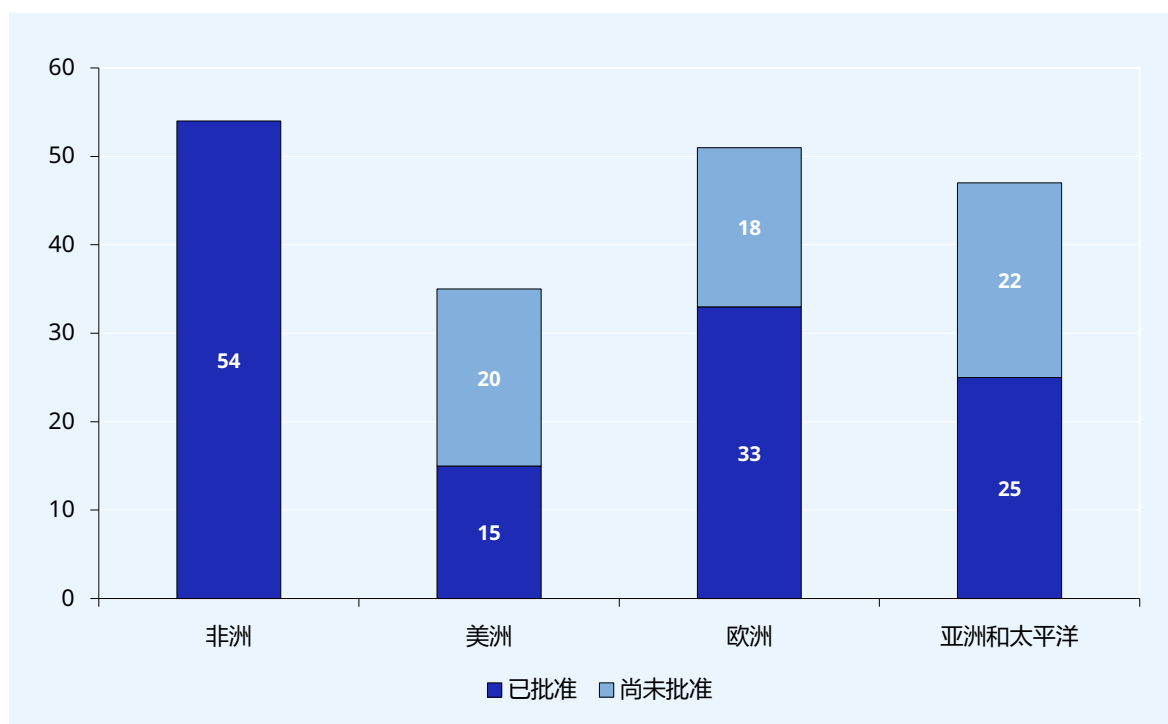
► 图 1. 《1986 年修正文书》批准国数量的变化情况



⁷ 理事会文件 GB.350/INS/8，第 14 段。在第 332 届会议(2018 年 3 月)上，理事会决定关于《1986 年修正文书》批准状况的更新应成为 3 月和 11 月会议议程的常设议题，直至修正文书生效，见理事会文件 GB.332/PV，第 294(a)段。

6. 非洲仍然是唯一的所有劳工组织成员国都批准了《1986年修正文书》的区域(见图2)。欧洲的批准率为65%(51个成员国中有33个已批准)，美洲为43%(35个成员国中有15个已批准)，亚洲和太平洋为53%(47个成员国中有25个已批准)。

► 图2. 各区域批准数量(截至2024年9月)



7. 仅再需要3份来自剩余8个主要工业成员国(巴西、中国、法国、德国、日本、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)的批准书，《1986年修正文书》即可生效。
8. 2024年1月17日，总干事致函上述8个主要工业成员国的外交部长和劳动部长，呼吁支持批准《1986年修正文书》，以确保已批准该修正文书的绝大多数劳工组织成员国的意见得到尊重并付诸实施。截至2024年9月15日，尚未收到对总干事信函的正式答复。
9. 2024年6月11日，在国际劳工大会第112届会议期间，总干事与所有10个主要工业成员国的代表举行了高级别会议。此次会议是为跟进总干事收到的政府组主席2024年2月27日信函而召开的。总体而言，主要工业成员国表示对“务实方法”持开放态度，并表明他们正在分析该方法的法律和章程依据。其中两个成员国还支持考虑通过新的章程修正案，在不取消非选举席位的情况下增加理事会理事人量。
10. 2024年6月13日，在访问劳工大会第112届会议期间，巴西总统卢拉宣布，巴西将努力批准《1986年修正文书》。⁸
11. 除上述措施外，总干事多次在高级别双边会议中讨论《1986年修正文书》的批准问题，并指示各区域局和相关联络办事处采取具体行动推动批准工作。在美洲，组织举办了三次三方研讨会，

⁸ 大会文件 ILC.112/Record No. 9C，第30段。

并保持双边联系以促进批准工作。在亚洲和太平洋区域，与尚未批准《1986 年修正文书》的成员国举行了多场会议、吹风会及其他后续活动。在欧洲和中亚，区域局长已在其区域访问中纳入关于《1986 年修正文书》的介绍和讨论，并在国际劳工大会第 112 届会议期间的多次双边会谈中讨论了这个问题。

12. 劳工局更新了宣传批准《1986 年修正文书》的视频、宣传册和标语，并在劳工大会期间展示和分发了这些材料。视频和宣传册提供英语、法语和西班牙语版本，发布在专门网页，⁹并在其他相关页面创建了链接。纸质版宣传册已提供给相关区域，根据需要进一步分发。

► II. 审议推动三方成员在劳工组织治理中民主、公正和平等代表性的可能替代方案

13. 根据理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)作出的决定，劳工局提议进行两轮三方协商。在第一轮协商中，劳工局分发了一份简短说明书，概述了上述三个推动民主化的选项。
14. 第一轮三方协商于 2024 年 5 月 3 日举行。在协商过程中，与会各方重申了对探讨替代方法所持的开放态度，并重申了对《1986 年修正文书》目标的承诺。大多数与会者表示，他们总体上对考虑“务实方法”感兴趣，但强调需要从法律和章程角度澄清和确定该方法的稳妥性。与会者要求澄清具体的法律问题、临时安排对雇主组和工人组的适用问题以及可能涉及的费用问题。还要求劳工局提供更多关于机构历史和实践的信息。此外，还提请劳工局进一步拟定新的章程修正文书方案。在协商过程中，三方成员并未提出具体建议。
15. 2024 年 5 月 30 日，劳工局分发了第二轮协商的背景说明书。该说明书阐述了“务实方法”的法律依据和制度合理性，并对第一协商中提出的法律问题作出详细解答。此外，劳工局还介绍了其对理事会投票实践演变的研究成果，并就该安排对理事会雇主组和工人组的影响进行了澄清，确保政府组、雇主组和工人组的 2:1:1 投票权比例得到维持。同时，说明书还澄清了成本影响，并解释了《1986 年修正文书》生效后理事会理事总人数的变化。此外，说明书还提供了关于新章程修正案选项的具体信息，包括通过该修正案的程序和时间框架的详细情况。
16. 2024 年 7 月 1 日，针对从一些成员国政府收到的具体询问，劳工局准备并分发了关于在《1986 年修正文书》生效前，将总干事选举结果提请劳工大会批准的提案是否符合章程规定的补充信息。
17. 第二轮协商于 2024 年 7 月 3 日举行。由于未收到三方成员的意见、选项或提案，讨论继续集中在劳工局提出的三个选项上。总体而言，与会者重申了对劳工组织治理民主化的支持，大多数与会者认为应通过《1986 年修正文书》的生效来实现这一目标。大多数与会者认为，采取临时措施的同时，应继续努力促进《1986 年修正文书》生效。一些与会者继续对“务实方法”的合法性表示怀疑。另一些与会者则认为，只要各国政府明确表示坚定支持(一些与会者提到了“一

⁹ 参见“国际劳工组织章程 1986 年修正文书问题解答”和宣传手册。

致支持”), 就应当采取这种方法。部分与会者支持在 2025 年通过一项关于“务实办法”的决议, 同时继续推动《1986 年修正文书》的批准工作。有些与会者认为, 通过一项新的修正文书在法律上比“务实方法”更为稳妥, 而后者在任何情况下都将以一项劳工大会决议的形式正式确定下来, 其份量不如一份章程修正文书。相反, 其他与会者认为, 提议的新修正文书将是一次倒退, 因为它不会包括《1986 年修正文书》中规定的所有措施, 特别是取消主要工业成员国类别。此外, 还有与会者质疑已批准《1986 年修正文书》的成员国和主要工业成员国是否能够批准这一新修正文书。还有人指出, 这样的修正文书可能需要很长时间才能生效。

18. 根据理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)的决定, 劳工局总结了以下两个替代选项的关键要素。鉴于《1986 年修正文书》很难生效, 两个选项都旨在使劳工组织能够实施重大措施以推动治理民主化。两个选项也旨在使理事会在理事人数和实质性决策权方面更接近《1986 年修正文书》所规定的结构设计。两个选项都不寻求取消 10 个非选举席位。两个选项都需要劳工大会和理事会协调决策, 并对《大会议事规则》和适用于理事会的规则进行相应修订。每个选项都将因增选 10 名副理事(雇主组和工人组各 5 名)而产生相同的财政影响。

A. 在《1986 年修正文书》生效前, 赋予理事会副理事投票权及其他权利

19. 该选项提出“务实方法”, 即采用临时安排, 理事会正理事将同意:
- (a) 赋予副理事和正理事相同的权利, 包括投票权;
 - (b) 将理事会任命总干事的决定提交劳工大会批准。
20. 通过以下方式落实这些安排:
- (a) 通过一项庄严且协商一致的大会决议, 提请理事会在实际可行的情况下尽快考虑通过临时安排;
 - (b) 理事会协商一致决定在其任期内采用大会建议的安排。
21. 所有三个组的副理事都将被赋予与正理事相同的参与理事会工作的权利, 包括投票权、通过阻止协商一致发起投票的权利以及提出决议、修正案和动议的权利。理事会作为劳工组织的一个法定机关, 将在正理事和副理事参与决策的基础上履行其所有职责和职能, 包括《章程》规定的职能(例如, 任命总干事、制定大会议程、批准公约报告格式等)。
22. 虽然将向三个组的副理事赋予相同的权利, 但这将对政府组与雇主组和工人组产生不同的影响。所有 28 名政府副理事都将被赋予这些权利。而雇主组和工人组各有 19 名副理事, 将向 19 名副理事中的 14 名赋予权利, 以维持政府组、雇主组和工人组之间 2:1:1 的投票权比例。
23. 然而, 理事会的雇主理事和工人理事以个人身份履职, 没有替补者(除非他们预见自己将缺席并提前指定替补人员)。因此, 雇主组和工人组需要副理事来替代可能缺席整届会议或特定会议且未指定替补者的理事。如果 19 名副理事中有 14 名被赋予投票权, 那么将只剩 5 名副理事可以替代 28 名可能缺席的投票成员。如果《1986 年修正文书》生效, 两组的 28 名正理事将有 10 名副理事替补人员。因此合理的做法是在临时安排下, 为雇主组和工人组提供相同数量的副理事。这将需要:

- (a) 修订《大会议事规则》第 55(2)条,将雇主组和工人组的 19 名副理事增加至 24 名,并将其列入提请理事会通过临时安排的同一决议中;
- (b) 理事会作出决定,批准为两个组各增选 5 名副理事而产生的成本影响,根据《理事会议事规则》第 1.5.5 段的规定,这些人员的差旅和生活费用由劳工组织资金承担。每届会议的费用约为 85,440 美元。

在协商期间,工人组指出,增加雇主组和工人组副理事人量是该组支持临时性安排的前提条件。

- 24. 该选项不会导致在雇主组和工人组中产生两种不同类别的副理事—即拥有投票权的副理事和无投票权的副理事。与目前一样,各组将继续选举 14 名正理事和 19 名(或 24 名)副理事。至于这 19 名(或 24 名)副理事中哪 14 名具有投票权,将由各组在投票时自主决定,同时考虑一些副理事可能已经替补缺席的正理事行使投票或其他权利。
- 25. 如前所述,该选项不会取消主要工业成员国类别。此外,正理事的身份不能直接或间接地给予副理事。正理事和副理事之间的区分将在理事会选举期间及其三年任期内一直存在。这种区别仍然是必要的,因为根据《章程》第 7(7)条的规定,只有正理事才有权被选举为理事会负责人,并有权根据《章程》第 7(8)条的规定书面要求召开特别会议。实际上,这两项条款都是指个人代表(即第 7(1)条所指的人员),而不是作为一个机关的理事会。
- 26. 关于法律可行性,《章程》并没有对副理事类别作出规定。第 7 条提及了 56 人—即正式理事,和可能的替补理事。副理事由劳工大会选举产生,并参与理事会工作,其依据是各个机关的程序规则,这些规则可予以适当修改。因此,该选项的法律依据是正理事的一项特别决定,即通过赋予副理事投票权及其他权利,使他们充分参与理事会决策。此外:
 - (a) 这些安排将以大会全体一致/协商一致形成的决议为基础,要求采取紧急行动;虽然从严格的法律角度而言,劳工大会和理事会的决定应通过协商一致(而非全体一致)的方式作出,但三方成员毫无保留的支持对于充满信心地推进该建议是必不可少的;
 - (b) 理事会将根据大劳工会的紧急呼吁,以全体一致/协商一致的方式作出决定,实施这些安排。建议新当选的正理事在当选后重新确认该临时安排,再次承诺在决策过程中充分纳入副理事。这进一步反映了副理事的投票权并非由《章程》赋予,而是由正理事的自由量裁赋予的;
 - (c) 劳工大会和理事会将在《章程》赋予的权力范围内管理各自的程序(分别见《章程》第 7(8)条和第 17(1)条)。
- 27. 该选项下的临时安排建立在理事会副理事的身份、作用和责任多年来逐步演变的基础之上。

28. 副理事作为区别于正式理事和替补理事的一个类别，由 1921 年劳工大会提出，并于 1923 年由理事会颁布，旨在使成员国，特别是来自非欧洲国家的成员国更广泛地参与理事会工作。这一逻辑依据在巩固副理事作为理事会理事的一个特定类别中起到了决定性作用。¹⁰
29. 1951 年 6 月，劳工大会决定，政府选举团除选举其正理事之外，还将选举其副理事(雇主组和工人组的副理事实际上已在每届理事会选举中产生)。¹¹ 劳工大会选举副理事具有重要意义，因为这赋予了这些副理事与正理事相同的机构合法性。此后不久，在 1952 年 3 月，理事会决定修改其《议事规则》，使副理事能够被任命为理事会各委员会的名义成员，以便有足够的成员同时管理各委员会。¹² 因此，实施该选项将成为这一进程的进一步举措，该进程完全基于对劳工大会和理事会程序规则的修订，无需对《章程》进行正式修正。
30. 自劳工组织成立初期以来，《章程》第 7(1)条并未涵盖理事会全体成员，该条款所规定的 56 人是指理事会和劳工大会议事规则中所称的理事会正理事。自 20 世纪 50 年代以来，所有副理事都与正理事一样，直接接受劳工大会授权。副理事作为理事会成员一个特殊类别的设立和巩固，多年来使劳工组织越来越多的三方成员可以参与理事会决策，并增强了理事会的代表性。副理事充分参与理事会审议工作，并在决策中发挥作用，例如加入或阻止¹³ 协商一致，或担任理事会前委员会的名义成员等。副理事已成为理事会的第二类成员，享有独立于正理事的一些权利。理事会这些组成和运作方面的重要发展并未在《章程》的任何修正案中正式确立。¹⁴ 这也许是国际组织机构生活中不可避免的一部分，当然也是国际组织作为一个机构发展所需要的智谋的体现。
31. 这些安排也受到国际劳工组织 1995 年采取的一套临时措施的启发，即增加副理事人数，使理事会的组成人数尽可能接近《1986 年修正文书》规定的席位总数。作出该决定是因为批准该修正文书的进展缓慢。¹⁵

¹⁰ 关于理事会组成的决议，由筛选委员会提议，国际劳工大会第 3 届会议，1921 年，第 863 页；另见理事会第 17 届会议记录，第 71 页，和理事会第 18 届会议记录，第 37 页。

¹¹ 劳工大会第 34 届会议(1951 年)通过了议事规则委员会报告；见国际劳工大会，会议纪要。第 244 页。

¹² 见理事会第 118 届会议记录(1952 年 3 月)，第 40 页和第 105 页。

¹³ 协商一致的存在通常是在全体成员的基础上确定的，不区分正理事和副理事。事实上，这种工作方式已编入 2019 冠状病毒大流行期间通过的理事会线上会议“特别安排”，以通信方式作出决定(见 2020 年 11 月安排第 27(a)段和 2021 年 3 月安排附录第 27(a)段)。副理事阻止协商一致的能力也体现在第 340 届会议记录(2020 年 10 月-11 月)，第 246 页和第 254 页。过去，理事会经常就一系列普通事项进行投票，如大会议程、区域会议安排、与其他国际组织的协议、与非政府组织建立咨商关系以及通过各委员会的报告等。这些投票要么通过全体会议进行，要么通过各委员会进行；例如工业委员会定期举行投票(1954 年至 1957 年 11 次投票，1957 年至 1960 年 50 次投票，1960 年至 1963 年 11 次投票以及 1963 年至 1966 年 13 次投票)。同样，财务与行政委员会在 1957-1960 年举行了 9 次投票，在 1960-1963 年举行了 5 次投票。

¹⁴ 当劳工大会根据第 7(1)条对章程进行修订以增加理事会成员人量时，在《章程》中正式确定副理事身份的问题并没有涉及。相反，当时认为副理事的身份和作用属于理事会和劳工大会的规则范畴。因此，在劳工大会第 36 届会议(1953 年)上，在讨论修订章程以增加理事会成员人量的文书草案时，有人提出了对理事会“副理事”作用的关切。一些成员国政府表示，除非“达成一致减少副理事的数量”，否则将对拟议修正案投弃权票。委员会大多数成员拒绝了这一提议，指出副理事问题“应由理事会审议”，“因为《章程》文本中并未涉及该事项，而仅在《议事规则》中涉及”；见会议纪要，附录十一：理事会组成。

¹⁵ 劳工大会通过了议事规则委员会的建议；见《议事规则委员会报告》，劳工大会第 82 届会议，1995 年，第 11/1 页。

32. 该选项的第二部分，即将理事会对总干事的任命提交劳工大会批准，符合《1986 年修正文书》修订后的第 8(1)条规定。谈判历史表明，这是由于某些成员国认为理事会缺乏代表性，要求总干事由大会选举产生。在《1986 年修正文书》通过之前实施该程序将需要对总干事任命规则进行相应的修订。
33. 关于在不修订《章程》的情况下提出的提交任命是否符合《章程》的问题，有必要考虑《1986 年修正文书》中提出的《章程》第 8(1)条拟议修正案背后的意图。拟议修正案并不影响第 8 条关于总干事由理事会任命以及总干事“根据理事会的指示”履行职责的条款内容。相反，它增加了一项规定，即理事会对总干事的任命应提交大会批准。¹⁶ 在《1986 年修正文书》的谈判过程中，没有任何三方成员反对总干事需要得到理事会信任的重要性，因为相比劳工大会，总干事与理事会的接触更加紧密，劳工大会每年仅开一次会议。各方就一项提议达成了共识，包括：(i) 重申根据《章程》第 8 条，总干事的任命由理事会作出，总干事接受理事会的指示并对理事会负主要责任；(ii) 通过“一个额外的章程程序，即理事会应将这一任命提交大会批准”来补充这些安排。法律顾问当时认为，该提议没有解决是否需要修订《章程》的问题。然而，“为了消除对所提案文的任何歧义……，事实上可以解释为需要修订《章程》”。¹⁷ 对第 8 条的修订是出于法律明确性的考虑，并重申了理事会的章程权威。然而，在当时看来，不修订《章程》也可以实现同样的目标。这就是该选项试图实现的目标，同时不影响理事会根据《章程》任命总干事的权威。如果劳工大会不批准这一任命，在这种罕见情况下，任命将被退回理事会，由其决定采取何种后续措施。
34. 总之，应当指出的是，该选项中的安排在法律上和政治上都是临时性的。从法律角度而言，这些安排是临时性的，因为根据建议，赋予副理事投票权将在整个理事会任期内由正理事决定，每次理事会选举后都必须做出新的决定。从政治角度而言，一个假设是，《1986 年修正文书》将在可预见的未来生效，并将最终取代所有临时安排—包括 1995 年安排及拟议的补充安排(如果获得通过)。由于这些安排是临时性的，合乎逻辑的做法是暂停《理事会议事规则》中任何有冲突的条款，而不是对其进行正式修订。然而，如果三方成员倾向于对《议事规则》进行修订而不是暂停执行，则需要理事会通过相应的决定。正如此前所强调的，在任何情况下都需要进行两项修正：修正《大会议事规则》第 55(2)条，增加雇主组和工人组副理事数量，以及修正理事会适用规则汇编附件 III 所规定的总干事任命规则。在《议事规则》的“介绍性说明”中增加一个简短段落，解释赋予副理事投票权的原因和实施过程，这也将有所帮助。
35. 如果理事会在任何时刻决定实施该选项下的临时安排，都必须采取各种措施。特别是，理事会必须向劳工大会转交一份决议草案，大会将根据该草案：(i) 呼吁理事会考虑尽早通过相关临时安排，(ii) 决定修正《大会议事规则》第 55(2)条。对该决议的审议无需列为大会议程中的相应议题。¹⁸ 在同一届会议上，理事会必须核可增补任命 10 名副理事的财政影响。如果大会通过该决议，在大会同一届会议上，雇主选举团和工人选举团将举行会议，各增补 5 名副理事。随后，

¹⁶ 结构问题工作组第三次会议报告，1975 年 4 月 28 日至 5 月 3 日，第 30 页。

¹⁷ 结构问题工作组第三次会议报告，第 21 页。

¹⁸ 理事会文件 GB.350/PV，第 300 段。

理事会必须：(i) 决定在一定时期内，赋予 56 名副理事投票权及其他权利，并将理事会对总干事的任命提交大会批准；(ii) 在同一时期内暂停执行与新安排不符的规定；(iii) 要求总干事起草总干事任命规则的修正草案。

B. 通过新的章程修正案增加理事会正理事的人数

36. 第二个选项指正式修订《章程》的两项条款：第 7(1)条，将理事会理事人数增加至 112 人(56 名政府代表，28 名雇主代表和 28 名工人代表)；和第 8(1)条，规定理事会对总干事的任命提交大会批准。
37. 在程序上，修正将根据《章程》第 36 条及《大会议事规则》第 66 条和第 67 条进行，并涉及以下阶段：
- (a) 理事会至少在审议修正案的届会开幕前四个月将拟议修正案列入大会议程；
 - (b) 劳工局根据理事会作出的决定，向大会提交修正案草案，决定应确定拟议修正案的主题事项，包括《章程》的有关条款；
 - (c) 大会将劳工局起草的修正草案提交至一个委员会，向大会报告(很可能是总务委员会)；
 - (d) 将大会委员会通过的修正草案提交至大会起草委员会，以纳入起草委员会拟定并正式批准的修正文书；
 - (e) 大会以协商一致方式分别通过每项修正案，如果无法达成一致，则需投票表决且赞成票需达到投票数的三分之二多数；
 - (f) 最终投票表决通过修正文书草案，根据《章程》第 36 条的规定，需获得投票数的三分之二多数。
38. 新章程修正案将取消政府组正理事和副理事之间的区别，今后政府组将选举 46 名正理事(56 名减去 10 名常任理事)。副理事类别将仅适用于雇主组和工人组，每组将各产生 10 名副理事。章程修正案并不寻求取消 10 个非选举席位。
39. 理事会正理事人数已经通过章程修正案增加了四次，这些修正案由大会通过，并获得所需的特定多数成员国的批准。¹⁹ 1992 年通过了一项文书，将正理事人数从 24 人增加至 32 人(16-8-8)，1953 年将正理事人数增至 40 人(20-10-10)，1962 年将正理事人数增至 48 人(24-12-12)，1972 年将正理事人数增至 56 人(28-14-14)。随着劳工组织的成员国数量逐渐增加，每次修正案都将正理事人数增加了 8 人(增补 4 名政府理事、2 名雇主理事和 2 名工人理事)。新的章程修正案将理事会理事人数从 56 人增加至 112 人，翻了一番，这将是劳工组织成立以来理事会理事人数增加最多的一次。

¹⁹根据《章程》第 36 条，《章程》修正案须经出席会议代表的三分之二多数票通过，并经三分之二的成员国批准或接受后生效，包括 10 个主要工业成员国中的 5 个。

40. 通过一项新的章程修正文书将以一种明确而直接的方式将理事会理事人数翻一倍，从 56 人增加至 112 人，从而赋予 112 名理事而不是目前 56 名理事的投票权。该修正文书将遵循《章程》第 7(1)条的修订先例，以提高理事会的代表性。新的章程修正案在法律上是直截了当的，完全符合《章程》第 36 条以及《大会议事规则》第 66 条和第 67 条规定的程序，因此不太可能因章程或程序问题而受到质疑。
41. 根据第 36 条的规定，该文书将在劳工组织三分之二成员国批准后生效，其中包括 10 个主要工业成员国中的 5 个。然而，一项新的章程修正案，无论准备如何充分并获得协商一致通过，其生效都不可避免地需要一些时间。1953 年、1962 年和 1972 年的修正案仅用了一到两年半的时间就生效了，而最近关于废除过时公约的章程修正案在获得通过 18 年后才生效。
42. 拟议的新修正文书可以包括一项最终条款，规定《1986 年修正文书》生效后将取代后来的修正文书。如果后来的修正文书尚未生效，则不再接受进一步批准或接受；如果已经生效，则不再具有任何法律效力。
43. 该章程修正案将通过劳工大会和理事会议事规则的相应修正进行补充。成本影响将涉及两个非政府组新增 10 名理事的差旅和生活费用，与第一个选项相同，每届会议约 85,440 美元。
44. 关于可能的实施框架，通过新的章程修正案草案，包括对《大会议事规则》的相应修正草案，应该不会产生争议，但在其列入大会议程和时间安排方面有两个问题需要考虑。首先，根据《理事会议事规则》第 5.1.1 条，理事会必须进行两次讨论后才能决定将一项议题列入大会议程，除非获得与会成员的一致同意。第二，根据《大会议事规则》第 66(1)条，列入大会议程的决定必须在审议《章程》修正案的大会届会开幕前至少四个月作出。

► 结 论

45. 鉴于《1986 年修正文书》在生效方面一直存在困难，本文件提出了两种替代方案，以便在《1986 年修正文书》生效前实施其中规定的部分(但非全部)安排。虽然《1986 年修正文书》的一个关键特征，即取消 10 个非选举席位，仍不在这两种替代方案的范围内，但这两种替代方案都将使具有决策权的理事会理事人数增加一倍(从 56 人增至 112 人)。
46. 劳工局详细阐述了替代方案的不同方面，并力求详尽地回答提出的问题。替代方案提交理事会决定。鉴于两轮三方协商尚未得出结论，劳工局还建议理事会在以后的会议上继续进行审议。无论如何，提请理事会要求总干事继续推动批准《1986 年修正文书》，这是目前唯一获得普遍支持的方案。

► 决定草案

47. 理事会要求总干事：

- (a) 继续在其职权范围内采取一切手段，推动《国际劳工组织章程 1986 年修正文书》生效；

方案 1

- (b) 在《1986 年修正文书》生效前，拟定一项提案，内容包括赋予理事会副理事投票权及其他权利，以及将理事会对总干事的任命提交大会批准，供理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)进一步审议并作出决定，以便可能向国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)转交一份决议草案。

方案 2

- (b) 在《1986 年修正文书》生效前，拟定一份新的章程修正案提案，内容包括将理事会理事人数从 56 人增加至 112 人，并将对总干事的任命提交大会批准，供理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)进一步审议并作出决定，以便可能将该提案列入国际劳工大会第 114 届会议(2026 年)议程。

方案 3

- (b) 在《1986 年修正文书》生效前，继续与三方成员协商，以期在理事会以后的届会上重新审议可能的替代方案，从而推动三方成员充分、平等、民主地参与劳工组织三方治理，其中包括理事会文件 GB.352/INS/7 第 19-44 段中概述的两种替代方案。