



理 事 会

第 356 届会议，2026 年 3 月 23 日至 4 月 2 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2026 年 3 月 4 日

原文：英文

第六项议程

审查根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》后续措施开展的周期性讨论方式

文件目的

本文件根据理事会在第 350 届会议(2024 年 3 月)所作出的决定，审查了根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》后续措施开展的周期性讨论方式，并提出了加强周期性讨论的有效性的手段(见决定草案，第 58 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全部。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：待理事会决定。

作者单位：主管治理、权利与对话集群助理总干事办公室。

相关文件：理事会文件 GB.356/INS/7；GB.350/PV；GB.350/INS/2/1；GB.347/INS/2/1；GB.347/PV(Rev.)；GB.331/INS/3；GB.328/PV；GB.304/SG/DECL/1(Rev.)。

► 一、导 言

1. 经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》实现了《体面劳动议程》的制度化，以此作为达成劳工组织章程目标的一种基本手段。《宣言》制定了一项在源自劳工组织章程赋予职责的四项相互关联的战略目标基础上实现章程目标的综合办法，这四项战略目标是：促进就业、社会保护(社会保障和劳动保护)、社会对话与三方机制，以及工作中的基本原则和权利。
2. 《宣言》包含一份关于后续措施的附件，旨在说明劳工组织将借助何种手段协助成员国履行其承诺，努力实现对实施劳工组织章程赋予职责具有重要意义的四大战略目标。¹ 后续措施的核心特点是国际劳工大会开展周期性讨论的方案，每次讨论均聚焦于《宣言》所规定的劳工组织四项战略目标中的一项。
3. 周期性讨论依据理事会商定的模式展开，以便：
 - (i) 更好地理解成员国在各项战略目标方面的多元现实与需求，并使用一切可利用的行动手段——包括与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术与研究能力——更有效地回应这些需求，并据此调整其优先事项和行动计划；
 - (ii) 评估劳工组织各项活动的成果，为计划、预算及其他治理决策提供依据。²
4. 理事会于 2009 年 3 月提出了周期性讨论的初步模式。³ 2016 年 6 月，劳工大会对《宣言》的影响进行了首次评估，⁴ 评估结果明确指出了开展周期性讨论的模式可能需要作出调整的若干方面，以便讨论更加突出重点，并确保讨论立足于当前现实与挑战。⁵ 理事会跟进劳工大会决定，在第 328 届会议(2016 年 10-11 月)上就 2018-2024 年期间周期性讨论的新五年周期及讨论顺序作出决定，⁶ 并在第 331 届会议(2017 年 10-11 月)上通过了经调整的、以周期性讨论框架为形式的模式。⁷ 2023 年 3 月，理事会决定于 2026 年启动新一轮周期性讨论，并将一项关于社会对话与三方机制的战略目标的议题列入劳工大会第 114 届会议(2026 年)的议程，以便开展此种讨论。⁸

¹ 《社会正义宣言》，附件，I.A。

² 《社会正义宣言》，附件，II.B。

³ 理事会文件 GB.304/SG/DECL/1(Rev.)，第 12-16 段。

⁴ 按照《宣言》附件第三部分的设想。

⁵ 《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》，2016 年，第 15(2)段。

⁶ 2020 年的劳工大会因新冠肺炎疫情未能召开，2021 年重新开始新一轮周期性讨论，因此本轮周期性讨论直至 2024 年才得以完成。

⁷ 理事会文件 GB.331/PV，第 42 段。该框架载于理事会文件 GB.331/INS/3 的附录中。

⁸ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 58(d)段。恢复周期性讨论的时间从原定的 2025 年推迟至 2026 年，理事会得以在其第 355 届会议(2025 年 11 月)上审议 2025 年第二届社会发展世界首脑会议(2025 年 11 月 4-6 日，多哈)的成果，并讨论其后续行动。

5. 2023 年 3 月理事会讨论了 2030 年周期性讨论结束后,对《社会正义宣言》进行第二次评估的可能性,⁹并在其第 350 届会议(2024 年 3 月)上决定,将在第 356 届会议(2026 年 3-4 月)上审查周期性讨论模式。理事会在 2024 年 3 月指出,此次审查应当审议以往关于周期性讨论模式的若干建议的各项内容,即:周期性讨论所需报告的编写;周期性讨论的组织方式;周期性讨论的成果及其后续措施;周期性讨论与普遍调查以及其他与国际劳工标准相关议题之间的联系。同时还建议,此次审查应当审议周期性讨论与《多哈政治宣言》成果及其后续行动之间的关联。¹⁰
6. 回顾周期性讨论的起源与逻辑,依据理事会 2024 年 3 月所提供的指导意见、2017 年周期性讨论框架以及 2018-2024 年周期性讨论周期中汲取的经验,本文件确定了良好做法与需要改进的领域,并就如何加强周期性讨论模式的有效性提出了建议。
7. 考虑到背景报告发表的时间安排(在劳工大会召开前两个月发表),2026 年关于社会对话与三方机制的周期性讨论只能部分得益于本届理事会会议所提供的指导意见。

► 二、周期性讨论的来历和依据

8. 2008 年,《社会正义宣言》引入周期性讨论是基于在全球化背景下加强劳工组织协助其成员国能力的需要。全球化所涉社会问题世界委员会在 2004 年报告中指出,¹¹若不强化全球化所涉社会问题,全球化将无法实现可持续发展,并强调劳工组织在迅速崛起的全球市场经济中,已经发挥并将继续发挥独特而重要的作用。然而,随之引发的问题是,劳工组织的机构能力能否足以应对这一挑战。¹²
9. 在 2007 年和 2008 年劳工大会关于劳工组织能力的讨论中——这一讨论最终促成了《社会正义宣言》的通过——对劳工组织战略目标进行“周期性审查”的理念被视为一种治理机制,而非一项新的监督或报告义务。周期性审查的主要目的是:
 - 系统确认成员国与劳工组织战略目标相关的需求与现实;
 - 评估劳工组织为协助成员国落实《宣言》的努力而采取行动的成效与影响;
 - 在成员国需求、劳工组织采取的行动、劳工大会对劳工组织活动的评估,以及制定和落实新一轮周期的行动计划之间,建立一个结构化的反馈闭环。¹³

⁹ 理事会文件 GB.347/INS/2/1,第 32-46 段;理事会文件 GB.347/PV(Rev.),第 15-57 段;理事会文件 GB.350/INS/2/1,第 42-48 段;理事会文件 GB.350/PV,第 80(c)段。

¹⁰ 理事会文件 GB.350/PV,第 21-79 段。

¹¹ 全球化所涉社会问题世界委员会,“公平的全球化:为所有的人创造机会”,2004 年。

¹² 劳工大会文件 ILC.97/报告六,2008 年,第 8 段。

¹³ 劳工大会文件 ILC.96,“第 23 号临时记录”,2007 年,第 48 段。

10. 周期性审查旨在处理一个据认为存在的结构性缺陷：即在全球化经济中，三方成员不断变化的需求与劳工组织所运用的多种行动手段(标准、技术合作、知识与政策建议)之间缺乏充分制度化联系。¹⁴ 根本目的在于落实劳工组织的战略目标。希望周期性审议会有助于：
- 加强劳工局的知识基础和分析能力；
 - 将三方劳工大会(最高且最具代表性的机构)置于议程设定“主导地位”；
 - 使理事会关于制定劳工大会议程问题的讨论具有正规性和可预见性，包括为此自动确定一项议题；
 - 通过每隔若干年回到同一战略目标的方法，促进长期评估。¹⁵
11. 周期性审查——后来称为周期性讨论——旨在左右劳工组织方案的选择方面产生超出一般性讨论的权威性和影响力，因为与一般性讨论不同，周期性讨论本身并非政策讨论，尽管其目的在于确认(并且确实已经确认出)需要由相关机构进一步审议的政策问题(见第五节关于周期性讨论的后续措施，以及第六节关于普遍调查与其他标准相关议题的联系)。多年度周期可以有足够的时间，全面地对每一项战略目标进行深入分析，从而得出恰如其分的结论，这些结论不仅对理事会具有重要意义，也对外部供资具有重要影响。¹⁶
12. 此外，周期性审查还应为两年期计划和预算过程中的战略预算提供信息。由于周期性讨论的周期较长(五年)，无法与计划和预算周期(两年)完全同步，但仍然建议将周期性讨论与劳工组织的六年期“战略政策框架”衔接。¹⁷

► 三、周期性讨论所需报告的编写

13. 鉴于《国际劳工组织章程》第十条第一款所规定的劳工局的章程职能(包括收集和传播与劳工组织目标相关的信息)，编写周期性讨论所需的报告是劳工局的重要工作，需要日内瓦各部门之间以及总部与地方之间相互协作。根据理事会于2017年3月通过的周期性讨论框架的建议，为编写截至2024年整个周期内所有周期性讨论所需的报告设立了若干工作组。这些工作组始终由所有政策部门的专家，以及雇主活动局和工人活动局的同事组成。地方同事也作为工作组成员参加工作，或根据需要提供具体意见。建议相关地方专家应从早期阶段起就系统性地参与背景报告的编写，这不仅可以更准确地反映区域和国家的现实及三方成员的需求，也在实施优先后续行动方面增强地方掌控权和问责制。这符合正在推进的劳工组织改革的要求，该改革旨在确保地方与总部之间协调一致，并加强地方技术能力。¹⁸ 2026年即将进行的关于社会对话与三方机

¹⁴ 劳工大会文件 ILC.97/报告六，第 12-15 段。

¹⁵ 劳工大会文件 ILC.96，“第 23 号临时记录”，“关于加强劳工组织能力的结论”，第 5 点。

¹⁶ 劳工大会文件 ILC.96/报告五，2007 年，第 46 段。

¹⁷ 劳工大会文件 ILC.96/报告五，第 50 段。《2010-2015 年战略政策框架》为期六年。其后制定了《2016-2017 两年期过渡性战略规划》，并在此基础上陆续推出 2018-2021 年、2022-2025 年及 2026-2029 年三个四年期战略规划。

¹⁸ 理事会文件 GB.356/INS/7。

制的周期性讨论所需报告正在编写中，每个区域和次区域均设立了由社会对话和劳资关系专家以及雇主活动局和工人活动局的专家组成的专题小组，一起讨论良好做法、机遇和挑战。这个报告编写进程值得未来的周期性讨论借鉴。

14. 2017 年的框架认识到，虽然周期性讨论都为着相同的目的，但每个战略目标都有其特性。因此，该框架建议，报告采用“相同但具灵活性的结构”，并确定了相同结构应包含的要素。同时，该框架强调报告应当简明、基于证据，并应当提供自上一轮围绕同一战略目标进行周期性讨论以来的形势变化与所采取的行动。报告还应当通过多种信息来源(包括评估证据的综合分析、劳工组织评估办公室的相关高级别评估以及普遍调查)指出新的趋势以及具有创新性、可复制的做法。
15. 自 2010 年周期性讨论报告首次发布以来，其篇幅已从约 65,000 字下降到最近的平均约 30,000 字。总体而言，这些报告已经体现了框架所建议的结构要素。报告通常评述并分析全球趋势与挑战，并审查三方成员采取的行动，包括在劳工局支持下推进公约批准与实施的努力。其根本目的在于确认良好做法、三方成员的需求与存在的差距。截至 2024 年底结束的整个周期中，各份报告均包含对劳工组织在治理、国际劳工标准以及规划框架方面所采取行动的评估，并据此提出今后劳工组织的优先事项与活动的建议，以处理既有差距并应对新兴需求。对劳工组织行动的评估更侧重于报告审查期内开展的各项活动，而非分析其成效及背后的原因。出现这种情况的部分原因在于可利用的相关资料有限(见下文第 19 段)。
16. 然而，迄今为止对所建议的背景报告结构的两个方面的处理欠均衡。第一个方面涉及报告在多大程度上分析体面劳动的综合方法，所审查的战略目标与其他三个战略目标之间的互动关系，以及如何进一步强化目标间的协同效应。尽管近年来在这一方向上已有一定努力，¹⁹但仍需加强其系统性。
17. 另一个在周期性讨论所需报告中没有受到充分重视的方面，是劳工组织所采取的行动与其他在相关领域承担职责的国际和区域组织所采取的行动之间的相互关系。《社会正义宣言》认识到，这些组织能够在推动体面劳动综合方法的实施方面发挥重要作用；框架要求在周期性讨论中评估这些组织与劳工组织之间的协同效应，并尽量减少矛盾或重复。²⁰目前正在劳工组织内部重新确定优先次序，联合国系统也普遍要求各机构避免重复、提高有限资源使用效率。在此背景下，在多边体系内围绕四大战略目标实现政策一致性显得尤为重要。因此，建议今后的周期性讨论所需的背景报告应该为这项重要内容专门新增一个章节。
18. 自 2012 年以来，对劳工组织行动的评估一直以高级别评估或综合评审为基础。这种做法后来被正式确定为一种提供可被纳入周期性讨论进程的独立评估材料的手段。评估办公室在条件允许

¹⁹ 例如，2022 年关于就业的第三次周期性讨论的背景报告的结论指出，(除其他内容外)国际劳工标准构成就业政策制定过程的基础；要实现充分和生产性就业，就业政策应以社会对话为基础，并由健全的制度加以支撑；要全面应对劳动世界的未来带来的挑战，则需要更好地整合就业政策与社会保护政策。2023 年关于劳动保护的第二次周期性讨论的背景报告认为，提供充分且有效的劳动保护，需要创造正规且具有生产性的就业；劳动保护与社会保护同等重要、相互促进，因此应使二者更加紧密衔接；并且需要营造有利环境，包括促进三方和双方社会对话，因为社会对话是确保充分劳动保护的关键机制。

²⁰ 《社会正义宣言》，第 II.C 部分，及其附件，第 III.B(iii)部分和第 III.C 部分；理事会文件 GB.331/INS/3，附录，第 6(d)段。

时，会调整其滚动评估工作计划，使高级别评估能够在相关周期性讨论的前一年完成；若因其他优先事项冲突而无法实现，则改以综合评审。综合评审报告是对既有评估(通常是与某一战略目标相关的发展合作项目或计划的评估)进行再分析，以提炼结论与建议。对于与较为丰富的发展合作项目组合相关的战略目标来说，事实证明综合评审非常有用；但对于发展合作项目相对薄弱的战略目标，其相关性则较低。

19. 高级别评估相较于综合评审具有两大主要优势：前者评估劳工组织发起的一系列倡议，覆盖与某一战略目标相关的所有行动手段，其结论和建议会在劳工大会讨论前提交理事会征求意见。因此，高级别评估的建议和理事会的指导意见提供的宝贵见解使周期性讨论所需报告更具合法性。在这方面，关于工作中的基本原则和权利的高级别评估便是例证之一。该评估强调，工作中的基本原则和权利是全劳工局的职责；对五类基本原则和权利的关注度不平衡的问题需要加以纠正；并且要进一步加强监督机构与基本原则和权利之间的协同效应，同时强化战略伙伴关系。这些建议已于 2023 年 11 月获得理事会核可，并被纳入 2024 年关于工作中的基本原则和权利的周期性讨论的背景报告和成果文件中。为编写 2027 年关于社会保护(社会保障)的周期性讨论所需的报告，目前正在对劳工组织针对全民社会保护所采取的战略与行动进行高级别评估，并在对相关发展合作活动进行综合评审。相关资料将在 2026 年提供给劳工局和理事会，以便其研究结果和指导意义能够被及时纳入背景报告。
20. 理想情况下，应当针对所有周期性讨论开展这两类评估；若无法同时进行，则应当优先开展高级别评估，因为高级别评估涵盖劳工组织所有行动手段，而不仅限于发展合作。今后需要更好地协调时间安排，确保尽早完成综合评审，为背景报告的编写提供参考。
21. 应当考虑充分利用审议期间的两年期计划实施报告所含相关信息。这些报告提供了大量资料，包括在四大战略目标下各区域和国家取得的成果、汲取的经验教训，以及突显劳工组织的干预对劳动者和企业所产生影响的信息故事(InfoStories)。更好地利用这些报告意味着周期性讨论所需的背景报告会更加聚焦于劳工组织行动取得的成果与汲取的经验教训，而非全面罗列在审议期间劳工组织在相关战略目标下所开展的活动和开发的产品。
22. 周期性讨论的背景报告所需的另一关键信息来源是普遍调查(见下文第六节)。

► 四、周期性讨论的组织

23. 与三方成员的非正式磋商通常在背景报告完成之后进行，无论是三方同时还是与各方分别进行磋商，其重点均在于讨论拟议的讨论要点以及大会委员会的工作方法。制作并在线发布相关资料(包括视频、演示文稿或简报说明等)。根据三方成员的请求，劳工局(包括总部与地方办事处协作)还会组织召开简报会，以便劳工大会开展更有依据的讨论。
24. 周期性讨论的工作计划通常由三个主要部分构成：讨论要点陈述；负责拟定结论草案的起草小组；提交结论草案修正案，全体委员会讨论修正案。

25. 理事会于 2017 年通过的框架建议，在周期性讨论中纳入与“相关区域和国际组织的代表以及社会伙伴和政府实体的代表以及其他外部专家”²¹ 的高层次交流，就各自组织以及劳工组织在所审议的战略目标领域所采用的战略方法之间的联系与互补性分享观点。理事会原则上认为与外部专家互动具有重要意义，但也强调，此类交流应视具体情况，并在三方成员意见一致的前提下进行，且须明确界定专题讨论会的目的、来宾组织的角色及其对《体面劳动议程》的贡献，确保此类讨论会不会削弱劳工组织决策过程的三方性。²²
26. 截至目前，仅组织举办过两次由相关国际组织代表参与的高层专题讨论会：一次是在 2011 年关于社会保护(社会保障)的周期性讨论框架内组织的；另一次是在 2017 年关于工作中的基本原则和权利的周期性讨论中组织的。在不影响前段所述关切与条件的前提下，理事会或可探讨：是否有必要、在何种情况下就劳工组织特定战略目标，组织高层次互动研讨会，评估在密切相关领域承担职责的其他国际和区域组织在协同效应与政策一致性方面的情况。²³ 如前所述，这符合当前旨在精简并提升多边体系效能的努力。按照 2017 年框架的建议，还可为劳工组织的三方成员组织举办高级别专题研讨会，以分享各国在推进综合性方法以实现体面劳动方面的经验(如上所述，迄今为止这个方面受到的关注仍不均衡)。鉴于近年来关于讨论要点的陈述通常在一天半内结束，没有占满前三天的时间，因此会有充足的时间在每次周期性讨论的第一个星期三上午安排互动专题讨论会。

► 五、成果文件和后续行动

27. 周期性讨论委员会及大会通过的成果文件(或结论)以委员会审议为基础。结论通常分为三个主要部分：第一部分为背景内容，概述所审议战略目标领域的主要趋势、进展与突出的挑战，在特定情况下列出指导原则；第二部分列明成员国在下一阶段应采取的优先行动；第三部分则列出劳工组织(包括劳工局)为支持成员国的工作而进行的活动的优先领域。劳工组织的拟议活动通常涵盖其全部行动手段，从研究与知识开发，到国际劳工标准、能力建设、政策咨询以及发展合作等。
28. 该结构符合理事会在 2017 年第 331 届会议上通过的周期性讨论框架所规定的指导原则，并与一般性讨论的结构相似。一些成员国认为，这种相似性有可能掩盖周期性讨论与一般性讨论目的的差异性：前者旨在为治理、计划制定、资源分配与资源调动提供具体指导，而后者则属于纯粹的政策性讨论。理事会或可讨论是否有必要对周期性讨论结论的大纲作适度调整，以及这些调整应如何体现在讨论要点的结构中。结论或可分为两个主要部分：第一部分突出趋势，包括政策相关趋势、新出现的问题、各区域三方成员在相关战略目标方面的需求与挑战；第二部分则确认劳工组织(包括劳工局)采取的优先行动领域。优先领域可涵盖劳工组织的全部行动手段，并可包括纳入今后大会届会议程中的标准制订议题和一般性讨论议题的建议，还可包括关于发展

²¹ 理事会文件 GB.331/INS/3，附件，第 12 段。

²² 理事会文件 GB.331/PV，第 36-40 段。

²³ 此项提议将落实《社会正义宣言》第 II.C 部分。

战略伙伴关系，或关于劳工组织三方成员开展机构建设工作的建议，以确保更有效地实施已批准的国际劳工标准，或确保就业政策、劳动政策和社会保护政策的制定工作具有更充分的依据。

29. 劳工局将制定一份旨在落实周期性讨论决议和结论的后续行动计划，并提交给 11 月理事会届会，寻求其给予指导和核可。该计划旨在为制定未来计划与预算草案提供参考。尽管用于编写该计划的时间有限，但在大会届会结束后不久务必就要为劳工组织外地办事处和三方成员组织举办简报会，以促进就成果文件及如何将其纳入体面劳动国别计划(如已存在)或其他相关区域或国家层面的倡议开展更深入的讨论，同时也要考虑到具体情况以及三方成员的需求和期望。
30. 后续行动计划通常由两个主要部分构成：一是劳工局在各项行动手段下拟采取行动的概要，要完全符合劳工大会通过的结论；二是附录，提供每项拟议高层次产出的进一步细节。²⁴ 尽管制定行动计划的方式大体相似，但上一轮周期性讨论中的部分计划在细节上和适用时间框架上存在轻微差异。为确保一致性与简洁性，建议行动计划应当包含“背景与内容”部分，突出劳工大会通过的决议和结论的重要主题，随后附上一张表格，列出各项行动手段下的高层次产出。这些产出对应结论中的相关要点、计划与预算的产出以及可持续发展目标的指标，以及时间框架。
31. 在连续两年的时间内，每年向理事会报告执行后续行动计划的进展情况(或缺乏进展的情况)。两年报告期是根据理事会在 2015 年 3 月举行的第 323 届会议上的决定，旨在简化“总干事关于理事会决定的后续行动的报告的第二份补充报告”。²⁵
32. 如上所述，劳工组织的优先行动领域为劳工组织随后四年的计划制定和资源分配提供信息。然而，如果周期性讨论与制定计划和预算草案同时进行，计划和预算与劳工大会商定的优先事项和行动计划之间就具有更高的一致性。如果讨论不同步，就会难以安排可能需要大量资源的活动(如三方专家会议或三方技术会议等)。作为正在进行的重新确定优先次序讨论的一部分，理事会不妨考虑是否需要建立一套机制，为周期性讨论的后续措施预留资金。
33. 在当前围绕劳工组织改革，以增强其在劳动世界深刻变革及多边机构期望不断提升背景下履行章程赋予的职责能力的讨论中，周期性讨论在提升劳工组织整体影响力方面能够发挥重要作用。
34. 周期性讨论迄今已对劳工大会的标准制订议程产生了影响(见第六节)，并且不时会从不同但相互补充的视角处理相同议题。最终促使相关主题被列入劳工大会议程，以形成相应的劳工组织政策立场。例如，2021 年关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论确认了“投资于照护经济，以促进获得负担得起的优质儿童保育和长期护理服务，将其作为社会保护制度的一个组成部分”的重要性；²⁶ 2023 年关于劳动保护的第二次周期性讨论，在“护理人员与家政工人体面劳动普遍调查”²⁷ 以及标准实施委员会 2022 年结论的基础上，强调了家庭责任均衡分担以及加大对照

²⁴ 附录列明了成果所对应的结论要点、相应的计划与预算产出及可持续发展目标指标，以及时间框架。

²⁵ 理事会文件 GB.323/PV，第 178(b)段；另见理事会文件 GB.323/INS/10，第 17(b)段。理事会文件 GB.323/WP/GBC/2，第 8 段。

²⁶ 劳工大会文件 ILC.109/决议 III，2021 年，结论的第 13(g)点。

²⁷ 劳工大会文件 ILC.110/报告三(B)。

护经济投资对于实现男女在就业中的比例更趋平衡的重要性。随后，劳工大会于 2024 年就照护经济中的体面劳动举行了一般性讨论。

35. 周期性讨论也在推动全球性计划的制度化方面发挥了关键作用，例如，将生活工资的估算与可操作化纳入更广泛工资决定过程的计划。在关于就业的第三次周期性讨论中，劳工大会呼吁劳工组织发挥领导作用，重点在于“通过就生活工资的概念和估算开展同行审评研究，以及应要求向成员国提供援助，促进对生活工资的更好理解。”²⁸关于劳动保护的第二次周期性讨论进一步强化了这项职责，其结论指出，劳工组织应当加强知识开发和能力建设活动，特别是在“根据 2022 年关于就业的第三次周期性讨论的决议，就生活工资的概念和估算开展经同行审评的研究以及应要求向成员国提供技术援助，并在此基础上向理事会提交一份建议，供其审议，以便就工资政策，包括生活工资，进行三方后续讨论”。²⁹理事会随后批准了劳工局关于于 2024 年 2 月召开关于工资政策(包括生活工资)的专家会议的提案，³⁰该会议最终促成了关于工资政策(包括生活工资)的历史性三方协议。³¹
36. 有必要继续加强周期性讨论、一般性讨论、与标准相关的举措以及全球性计划之间的协同效应，避免劳工组织行动的分散化或碎片化，并推动战略性地制定劳工大会议程。

► 六、普遍调查与其他标准相关事项的相互联系

37. 在编写《社会正义宣言》的讨论过程中，深入探讨了实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)依据《章程》第 19 条开展的普遍调查与未来周期性讨论之间的协同效应。³²《社会正义宣言》附件也认识到，现有实施第 19 条的模式可能需要作出一定调整。³³
38. 根据《章程》第 19 条进行的普遍调查是周期性讨论的重要信息支柱，旨在促进更充分地审议与标准相关的内容，并将其纳入周期性讨论中。它们确认良好做法、也确认在实施相关文书方面存在的法律与实践的差距、还确认批约障碍以及技术援助需求。普遍调查与周期性讨论之间紧密关联，显著提升了普遍调查的可见度与政策影响力。
39. 理事会在第 312 届会议(2011 年 11 月)上决定设立一项标准审议机制，³⁴作为劳工组织标准政策的组成部分，以落实《社会正义宣言》的要求，即劳工组织必须通过增强与劳动世界的相关性来推动劳工组织标准制订政策，使其成为劳工组织活动的基石，并确保标准在实现劳工组织

²⁸ 劳工大会文件 ILC.110/决议 IV，2022 年，结论第 45(b)点。

²⁹ 劳工大会文件 ILC.111/决议 IV，2023 年，结论第 24(j)点。

³⁰ 理事会文件 GB.349/PV(Rev.1)，第 148(b)段。

³¹ 理事会文件 GB.350/POL/1。

³² 劳工组织文件 ILC.97/报告五，附录一；另见劳工大会文件 ILC.97，《第 13 号临时记录》。

³³ 《社会正义宣言》，附件，I.B。

³⁴ 理事会文件 GB.312/PV，第 577 段。

章程目标方面发挥作用。自 2016 年 2 月标准审议机制三方工作组首次举行会议以来，其工作计划一直围绕四大战略目标进行结构化安排。³⁵

40. 在引入周期性讨论机制时，要求其与普通调查同步，即普通调查应当至少在周期性讨论举行前一年由标准实施委员会进行讨论。多年来，总体上遵循了这一安排，但也出现了若干未能同步的例外情况。2017 年关于职业安全与卫生相关文书的普遍调查是基于理事会在 2014 年 11 月作出的临时决定，因为原定自 2017 年开始的新一轮周期性讨论的决定需等待《社会正义宣言》影响评估的结果。³⁶ 2018 年关于工作时间的普遍调查未与周期性讨论相衔接，因为 2019 年因劳工组织百年庆典而暂停了周期性讨论。此外，2024 年关于变化中的劳动世界的劳动行政管理的普遍调查，是理事会在其第 343 届会议(2021 年 11 月)上选定的，以确保与关于社会对话和三方机制的周期性讨论保持一致，这是拟于 2026 年开始的新一轮周期性讨论的首个议题。因此，对于最新的普遍调查而言，标准实施委员会于 2024 年举行的讨论与其所对应的关于社会对话和三方机制的周期性讨论之间存在两年的间隔，而该轮周期性讨论计划在今年举行。³⁷
41. 要求普遍调查为周期性讨论提供信息，也意味着调查范围需要扩大，以涵盖与所审议战略目标相关的一系列文书。³⁸ 普遍调查与周期性讨论之间的联系不仅体现在其主题与周期性报告的主题相一致，还体现在对“第 19 条调查问卷”设计方式的更新上。实施公约与建议书专家委员会已在 2007 年会议上讨论了有关修改第 19 条报告表格的问题。随后，理事会在第 303 届会议(2008 年 11 月)上，就与关于就业文书的普遍调查(与第一次关于就业的周期性讨论相关)配套的第 19 条调查问卷的编写提出了新的方法，以确保报告更加清晰、简明、易于理解并更具用户友好性。³⁹
42. 理事会在第 355 届会议(2025 年 11 月)上讨论了普遍调查可能发挥的作用，即有助于形成对影响某些最新标准的批准与有效实施的各种国家情况的共同理解(在制度层面)，特别是在仍有过时文书沿用的国家；了解其批准的前景与障碍；以及为克服这些障碍可能需要的技术援助。⁴⁰ 理事会已就 2027 年、2028 年和 2029 年的普遍调查作出了决定，⁴¹ 同时保持周期性讨论与某些普遍调查之间的关联性，并安排标准实施委员会在相应周期性讨论开展前一年讨论普遍调查。理事会还讨论了 2027-2029 年即将开展的普遍调查的内容和形式，并同意在第 356 届会议(2026 年 3-4 月)上讨论相应的调查问卷。⁴²
43. 通常情况下，普遍调查所涵盖的文书是按主题选择的(例如移民工人、劳动行政管理或职业安全卫生)。然而，2027 年、2028 年和 2029 年的普遍调查各自涵盖了跨越不同主题的一系列最新文

³⁵ 理事会文件 GB.326/LILS/3/2。

³⁶ 理事会文件 GB.322/LILS/4。

³⁷ 理事会文件 GB.343/LILS/2。

³⁸ 劳工组织文件 ILC.97/报告六，附录三，第 8 段。

³⁹ 理事会文件 GB.303/PV，第 252(iii)段；理事会文件 GB.303/LILS/6。

⁴⁰ 理事会文件 GB.355/LILS/3，第 15 段。

⁴¹ 理事会文件 GB.355/PV，第 1120 段。

⁴² 理事会 GB.356/LILS/3。

书。⁴³ 这些文书之所以被选中是因为它们与某一过时文书存在关联，并且已根据标准审议机制三方工作组的建议(该建议已获理事会核可)被列为应予批准、重点推广并有效实施的对象。

44. 周期性讨论已经对劳工大会的标准制订议程产生了影响。在关于工作中的基本原则和权利的第二次周期性讨论(2017 年)中，劳工大会要求劳工组织“探讨《1998 年宣言》中所定义的工作中基本原则和权利与安全卫生的工作条件之间的关系”，⁴⁴ 从而启动了相关讨论，并最终促成了在 2022 年将安全和卫生的工作环境确定为一项工作中基本原则和权利，以及对《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的修正。
45. 在关于就业的第二次周期性讨论(2014 年)中，劳工大会提请劳工局“构建知识基础，并就有效终身学习体系和高质量学徒制体系提供建议”。⁴⁵ 标准审议机制三方工作组于 2016 年 2 月审查了与就业战略目标相关的九项过时文书的后续行动，并确认在学徒制议题上存在监管空白。2018 年 11 月，理事会决定将该议题列为劳工大会第 100 届会议的标准制订议题，最终促成了《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)的通过。
46. 此外，探讨如何利用劳工局在《1998 年宣言》后续机制下通过年度评审所收集的信息，可能具有一定价值。这不仅涉及关于工作中基本原则和权利的周期性讨论，也关系到关于社会对话和劳动保护的周期性讨论。事实上，这些年度评审包含了来自尚未批准基本公约的各国政府的宝贵信息。他们提供的信息有关：批准状况、阻碍批准的原因，以及各国希望从劳工局获得的技术援助，以克服批准障碍并全面实现十项基本公约所确立的工作中基本原则和权利。
47. 为了给评估周期性讨论在推进劳工组织规范议程方面的进展提供更充分的依据，理事会或可考虑建议在今后周期性讨论报告中新增一个章节，深度分析不同规范行动之间的相互联系，包括旨在支持与标准相关工作的发展合作、⁴⁶ 标准审议机制的后续措施，以及标准实施委员会对普遍调查的结论及其相应成果。

⁴³ 2027 年的普遍调查将于 2028 年提交标准实施委员会讨论，其内容将在渔业工作、码头作业以及土著和部落人民等主题之外，涵盖《2000 年保护生育公约》(第 183 号)。

2028 年的普遍调查将于 2029 年提交标准实施委员会讨论，内容将涵盖职业安全与卫生领域的核心公约——《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)，以及《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)，并包括若干关于建筑业、采矿业和职业健康服务的技术性职业安全与卫生公约。

2029 年的普遍调查将于 2030 年提交标准实施委员会讨论，其内容将涵盖与三个战略目标相关的文书：**就业**(《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)和《1948 年职业介绍设施公约》(第 88 号))；**社会对话与三方机制**(《1985 年劳动统计公约》(第 160 号)、《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)以及《1969 年(农业)劳动监察公约》(第 129 号))；以及**社会保障**(《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)(第四部分)、《1962 年(社会保障)同等待遇公约》(第 118 号)和《1988 年促进就业和失业保护公约》(第 168 号))。

⁴⁴ “关于工作中的基本原则和权利的第二次周期性讨论的结论”，第 7(k)点。

⁴⁵ “关于就业的第二次周期性讨论的结论”，第 D(d)点。

⁴⁶ 理事会文件 GB.356/POL/4。

► 五、与《多哈政治宣言》的联系

48. 《多哈政治宣言》以及理事会于 2025 年 11 月就第二次社会发展问题世界首脑会议后续行动所核可的三管齐下方法，⁴⁷ 为使劳工组织职责直接相关的具体承诺与周期性讨论之间保持一致提供了战略机遇。该战略方法包括以下三个组成部分：⁴⁸
1. 将相关承诺纳入劳工组织工作计划；
 2. 促进峰会的机构性后续行动；
 3. 促进以社会发展和社会正义为中心的、得到加强、切实有效的多边主义。
49. 关于 2025 年第二次社会发展世界首脑会议的劳工大会决议规定由劳工组织及其三方成员在落实峰会成果、特别是在与其职责相关的领域中发挥主导作用。⁴⁹
50. 因此，周期性讨论为更好地了解劳工组织成员国在落实峰会成果方面的多样化需求和优先事项，并据此调整劳工组织的行动，提供了重要契机。同时，周期性讨论也使劳工大会能够评估劳工组织在支持成员国履行《多哈政治宣言》中与劳工组织战略目标相关的承诺方面的行动的成效。
51. 在即将到来的 2026-2030 年周期性讨论周期中，将在作以下评估时考虑与劳工组织四大战略目标直接相关的《多哈政治宣言》下的承诺：成员国新的需求和挑战、劳工局所开展的相关支持与举措，以及制定未来优先事项和活动建议。周期性讨论所产生的见解、相关决议及其后续行动计划将构成劳工局为提交理事会撰写的两年期报告的重要依据来源。

► 八、若干结论与前进方向

52. 关于周期性讨论模式的讨论，为劳工组织在劳动世界发生深刻变革、各方对多边机构寄予更高期望的背景下，更有效地履行其章程赋予的职责提供了重要机遇。周期性讨论是振兴劳工组织的重要工具，使劳工局能够通过劳工组织的各项行动手段——从国际劳工标准和知识开发，到统计工作、机制建设、政策咨询和发展合作——回应三方成员已知需求和优先事项，推动体面劳动。
53. 多年来，周期性讨论与一般性讨论、与标准相关的举措以及全球性计划之间的协同效应不断增强，以战略性地制定劳工大会议程。这有助于减少劳工组织行动的分散化和碎片化。在当前劳工组织致力于最大限度提高效率、增强其相关性和影响力(包括在多边体系内)的背景下，加强这些协同效应显得尤为重要。

⁴⁷ 理事会文件 GB.355/PV，第 144 段。

⁴⁸ 理事会文件 GB.355/INS/4(Rev.1)。

⁴⁹ 劳工大会文件 ILC.113/决议 III，第 3 段。

54. 总体而言，理事会于 2017 年通过的、用于指导背景报告的编写、周期性讨论的组织以及相应成果文件和后续行动的周期性讨论框架，仍然有效且具有现实意义。然而，在若干方面仍存在改进空间，需要理事会提供指导意见。
55. 关于背景报告的编写，建议纳入以下部分：(a) 所审议战略目标与其他三个战略目标之间的相互作用，以及如何加强它们的协同效应；(b) 劳工组织的行动与其他在密切相关领域具有职责的国际和区域组织的行动之间的相互关系；以及(c) 不同规范性行动路径之间的互动，包括为支持与标准相关工作而开展的开发合作、标准审议机制的后续行动，以及标准实施委员会对普遍调查的结论及其相应成果。对于关于工作中基本原则和权利、社会对话和劳动保护的周期性讨论，还应当反映通过《1998 年宣言》后续行动年度评审所收集的信息。此外，在可能的情况下，应进行高级别评估和综合评审，并尽早完成，以便为背景报告提供参考。
56. 在周期性讨论的组织方面，适宜考虑在临时基础上、并按照每次有待确定的条件召开高级别专题讨论会，讨论与在密切相关领域承担着职责的其他国际和区域组织的协同作用联系。这将有助于避免重复工作并发展有意义的伙伴关系。
57. 关于成果文件及其后续措施，理事会或可考虑将三方成果文件结构分为两个部分：第一部分涉及趋势，包括政策趋势、新出现的问题，以及在相关战略目标方面各区域三方成员的需求和挑战；第二部分则涉及劳工组织及劳工局的优先行动领域。鉴于周期性讨论并未与战略政策框架或与计划和预算草案的讨论相衔接，理事会亦可考虑是否有必要建立一套机制，以便为周期性讨论的后续措施预留部分资金。

► 决定草案

58. 理事会：

- (a) 重申了周期性讨论在加强劳工组织通过四大战略目标在促进体面劳动方面为成员国提供支持的能力方面所发挥的作用，也重申了周期性讨论在推动更战略性地制定劳工大会议程方面所发挥的作用；
- (b) 要求总干事采取必要措施，跟进落实在讨论其文件 GB.356/INS/6 过程中所提供的指导意见，以加强本轮(2026-2030 年)周期性讨论的有效性。