

理 事 会

第 356 届会议，2026 年 3 月 23 日至 4 月 2 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：2026 年 2 月 26 日

原文：英文

第一项议程

确保向理事会负责人授权的法律明确性，包括对《理事会议事规则》及其“介绍性说明”的拟议修正

文件目的

理事会在其第 355 届会议(2025 年 11 月)上审议了“理事会运行情况审查三方会议(2025 年 5 月 5 日至 8 日，日内瓦)”的成果文件，该会议的结论是在向理事会负责人授权方面，需要进一步增强法律上的明确性和透明度。理事会在审议该事项后，要求编写本文件。提请理事会审议两项能够提供所需法律明确性和透明度的备选法律方案(第一项方案包含一项正式确定授权的理事会决定，第二项方案涉及《议事规则》的修正)，并选定其中一项方案(见决定草案，第 23 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：取决于理事会所选定的方案。

财政影响：无。

需采取的后续行动：无。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)会同官方关系、会议和语言服务司(RELMEETINGS)。

相关文件：理事会文件 [GB.355/INS/6](#)，[GB.355/PV](#)，[TMRFG/2025](#)。

► 导 言

1. 理事会在其第 355 届会议(2025 年 11 月)上审议了“理事会运行情况审查三方会议(2025 年 5 月 5 日至 8 日,日内瓦)”的成果文件。¹除其他事项外,该会议审议了若干提案,它们要求澄清《理事会议事规则》的某些条款,包括有关向理事会负责人授权的第 2.3.1 段。该会议的结论指出,“在向理事会负责人授权方面,需要进一步增强法律上的明确性和透明度”。²在讨论之后,理事会“要求劳工局编写一份关于向理事会负责人授权问题的文件,其中包括对《理事会议事规则》及其‘介绍性说明’的拟议修正,提交其第 356 届会议(2026 年 3 月)审议”。³本文件是根据该要求编写的。

► 《议事规则》第 2.3.1 段及其在实践中的应用

2. 《议事规则》第 2.3.1 段内容如下:

理事会可授权其负责人:

- (a) 批准会议计划和专题讨论会、研讨会及类似会议的日期;
 - (b) 邀请本组织成员国或非成员国;
 - (c) 邀请正式国际组织;
 - (d) 邀请非政府国际组织;
 - (e) 根据《国际劳工大会议事规则》第十七条履行理事会的职责;任何此类授权须仅针对大会的特定一届会议,并且仅涉及在已经通过预算的财政期期间有关支出的提案。
3. 授权系指理事会将其某些决定权移交给理事会负责人,从而免除理事会对这些特定事项的责任。此类授权可能涉及主要是行政管理性质的职能,包括审查详细技术文件;或者,在其他情况下,适用于需要在短时间内作出决定而又难以或者不可能召集理事会的情形。因此,在实践中,授权成为确保理事会有效运行的有用法律机制。
 4. 第 2.3.1 段(不含现行第 b 项和第 e 项)于 2005 年被纳入《议事规则》。⁴它使理事会得以就某些特定事项向其负责人授权。它本身并不进行授权;而是要求理事会在希望进行授权时作出明确的决定。该段的含义在 2011 年得到了确认,当时对法文版和西班牙文版的措辞(它们可能被理解为暗示存在既有或自动授权)作出了调整,使其与英文版保持一致。⁵

¹ 理事会文件 GB.355/INS/6。

² 三方会议文件 TMRFGB/2025, 第 86-91 段; TMRFGB/2025/3, 第 118-143 段。

³ 理事会文件 GB.355/PV, 第 205(c)段。

⁴ 理事会文件 GB.294/LILS/1, 第二条第三款。

⁵ 见 2011 年法文版和西班牙文版第 2.3.1 段中作出的修正(理事会文件 GB.311/7/1, 附录二)。

5. 该会议所指出的在明确性和透明度方面的必要性主要涉及该条款在实践中的运用。除第 e 项外,尚不明确的是,理事会根据各项的规定作出授权的决定是否持续有效,或者在某些情况下甚至是否存在此类决定。此外,该条款的措辞并未体现的事实是其他规则⁶也规定了理事会负责人可就一些事项行使理事会给予的授权。
6. 立法历史与实践表明,理事会向其负责人授权的行使及范围并不协调一致,而是不同时期作出的临时决定的结果。

第 a 项: 批准会议计划和专题讨论会、研讨会及类似会议的日期

7. 第 a 项于 2005 年纳入《议事规则》,旨在处理理事会授予其负责人的某些职能,《理事会程序与运行改革指南》(《1993 年改革指南》)对此做了详细描述。⁷
8. 该《指南》总结了 1993 年理事会改革,指出理事会已授权其负责人批准“会议计划”和“关于专题讨论会、研讨会及类似会议的文件”。⁸自第 258 届会议(1993 年 11 月)起,事实上不再提交理事会批准会议计划,也没有记录在案任何授权负责人批准会议计划的决定。然而,自 1993 年以来,批准会议计划和专题讨论会、研讨会及类似会议的日期一直被视为已向负责人授权的事项。⁹关于第二类会议,负责人行使的权力并不仅限于批准会议日期,还包括批准会议的组成和议程。

第 b 项: 邀请本组织成员国或非成员国

9. 第 b 项是在 2008 年修订《区域会议规则》背景下纳入《议事规则》第 2.3.1 段的。当时并未解释这样做的理由,¹⁰但它是对第 c 项和 d 项的配套补充,因为它涵盖了非成员国,它们是通常被允许参加劳工组织会议的在正式国际组织和非政府国际组织之外的第三类“观察员”实体。
10. 理事会从未明确作出决定,根据这一条款向其负责人授权。尽管如此,在收到要求得到邀请的请求的时间太晚,无法提交理事会审议的情况下,负责人曾偶尔邀请非劳工组织成员国作为观察员出席大会会议,以及邀请非某区域成员的成员国作为观察员出席相关区域会议。

第 c 项和 d 项: 邀请正式国际组织和非政府国际组织

11. 作为第 2.3.1 段的一部分,第 c 项和 d 项于 2005 年纳入《议事规则》,旨在体现《1993 年改革指南》所描述的理事会授予负责人的职能。¹¹事实上,1993 年 5 月作出了一项决

⁶ 见注释 24 中的示例。

⁷ 理事会文件 GB.294/LILS/1, 第二条第三款和 GB.292/LILS/4, 第 6 段。

⁸ 理事会文件 GB.266/2, 第 7 段及附录, 第 18 段第 c 项至 d 项(第一版, 作为理事会文件附录)。

⁹ 自那时起, 负责人批准的会议和专题讨论会、研讨会及类似会议的计划均以仅供参考的文件的形式发布(1993 年 11 月, 理事会文件 GB.258/INF.1 和 GB.258/INF.2)。

¹⁰ 理事会文件 GB.301/LILS/2, 附录二。

¹¹ 理事会文件 GB.292/LILS/4, 第 6 段。

定，授权负责人邀请未获得长期有效正式会议邀请的正式国际组织和非政府国际组织，¹²该决定在上述《1993 年改革指南》中得到体现。在 1996 年至 2008 年期间，在每届新的理事会选举后，都将该《指南》作为任命理事会委员会和各机构的文件的附件予以发布。¹³在 2011 年理事会改革取代了 1993 年改革的主要部分之后，该《指南》成为过时文件，不再发布。

12. 在实践中，负责人仅部分且不一致地行使了邀请正式国际组织和非政府国际组织参加会议的授权。直至 2018 年，他们就邀请参加大会和部分区域会议行使了此类授权，但并未就其他会议行使此类授权。¹⁴2018 年 3 月，在重申 1993 年对负责人的授权的同时，理事会“根据其负责人的建议，授权总干事邀请所列组织[.....]派代表出席大会”。¹⁵这种在某种程度上不一致的做法一直沿用到最近。例如，在第 353 届会议(2025 年 3 月)上，尽管文件中指出由负责人**授权**总干事向附录中列出的组织发出参加大会下一届会议的邀请，但理事会**根据**其负责人的**建议**，亲自授权总干事邀请相关组织。¹⁶
13. 由此看来，负责人似乎不再根据第 2.3.1 段第 c 项和 d 项行使代表理事会邀请各组织参加会议的权力，但事实并非全然如此，必须指出两种情况。首先，在某些情况下，当收到正式国际组织要求得到邀请的请求的时间过晚，理事会无法予以审议时，负责人作出了决定，邀请它们参加大会或其他会议。其次，关于邀请非政府国际组织，理事会批准了一份组织名单，由负责人根据理事会 1990 年通过的标准来决定建议邀请这些组织。¹⁷由于《大会议事规则》第二条第三款规定，所有要求得到邀请的请求均需提交理事会，因此，负责人仍然代表理事会行使权力，决定哪些非政府国际组织可被邀请参加劳工组织会议。

第 e 项：《国际劳工大会议事规则》第十七条规定的关于涉及支出的大会动议的意见

14. 第 e 项对应《大会议事规则》第十七条第三款。根据第十七条的规定，任何提交给大会的涉及支出的动议必须被转交给理事会，征求其意见。第十七条第三款允许理事会在这方面向其负责人授权。在 1977 年通过该条款时，在《理事会议事规则中》纳入了一项相应规定，¹⁸该规定于 2011 年成为第 2.3.1 段第 e 项。¹⁹

¹² 理事会文件 GB.256/13/24，第 6(e)段。

¹³ 理事会文件 GB.266/2；GB.275/2；GB.284/3；GB.293/3/1；GB.302/3。

¹⁴ 例如，见理事会文件 GB.329/INS/22，第 3-4 段(大会)以及第 8 段和第 11 段(其他会议)。关于区域会议，例如，见理事会文件 GB.328/INS/19，第 14-17 段。

¹⁵ 理事会文件 GB.332/INS/16(Rev.)，第 8 段。

¹⁶ 理事会文件 GB.353/INS/18，第 32 段和第 36(f)段。

¹⁷ 《国际劳工局理事会适用规则汇编》，附件五，关于适用于不享有一般或区域咨商地位或未列入特别名单的非政府国际组织的安排的说明。

¹⁸ 理事会文件 GB.202/11/23，第 13 段和 GB.202/PV，第 III/2 页。

¹⁹ 理事会文件 GB.311/7/1，附录二，第 2.3.1 段。

15. 根据第 e 项的规定，仅可针对大会的特定一届会议进行此类授权。因此，理事会系统性地在其每年三月份的会议上根据《大会议事规则》第十七条作出授权的决定。²⁰ 负责人似乎仅在极少数情况下行使过根据第 e 项向其授予的权力，通常仅限于显然需要在大会下届会议之前支出未列入计划与预算的款项的情况。²¹

► 确保法律明确性和透明度的提案

16. 在审议第 2.3.1 段所需的法律明确性和透明度时，理事会不妨考虑两个备选法律方案：第一项方案包含一项正式确定授权的理事会决定；第二项方案涉及《议事规则》的修正。这两项方案中的任何一项方案都能提供法律明确性和透明度。同时，它们均不会限制理事会在任何情况下可能给予其负责人的授权的范围或性质。两种方案均无需修正《议事规则》的“介绍性说明”。

1. 正式授权决定

17. 理事会可根据第 2.3.1 段作出一项明确决定，授权其负责人就第 a 项至 d 项所列全部或部分事项作出决定。在授权决定中未涵盖的任何事项可照例提交给理事会，由理事会在每届相关会议的一项议程下作出决定。此类决定所确定的授权将仅在特定期限内有效，期满后将对其进行审查，酌情续期或终止。尽管过去认可一项授权可以在一届理事会任期结束后仍然有效，但从治理角度看，最佳作法应是在选举新一届理事会后对授权进行审查。当然，第 e 项下的授权需要每年续期，因为其有效期仅限于一届大会会议。
18. 这一方案在程序上和制度上都较为简便，能够实现必要的法律明确性和透明度。在授权决定所涵盖的任期内，理事会将保留其酌处权，可撤销全部授权，要求负责人仅就这些事项向其提出建议。

2. 《议事规则》的修正

19. 一个可以替代一项正式授权决定的备选方案是通过修正《议事规则》第 2.3.1 段来规范负责人的职能。该段可成为有关负责人职能范围的更为一般性的规定，包括涉及第 2.3.1 段所列事项的常设授权，同时重申理事会就其他事项向负责人授权的一般性权力。
20. 同时，修正案可以处理第 2.3.1 段中的某些不足之处。

²⁰ 例如，见理事会文件 GB.350/PFA/2 和 GB.353/PFA/2。

²¹ 临时记录 40，国际劳工大会第 65 届会议，1979 年，40/3，第 29 段。例如，见临时记录 38，国际劳工大会第 69 届会议，1983 年，38/17，第 108 段。但是，理事会文件 GB.315/INS/4 第 3 段所示的情况并不符合这些条件。

- (a) 首先，理事会有权将其某些权力授予其负责人，即使《议事规则》中没有为此作出相关规定，²² 第 2.3.1 段中所列事项并未涵盖过去所有已授予负责人的职责。²³ 增加一项新的条款，明确规定理事会还可以就未列入该段的任何其他事项向其负责人授权，这将使相关规定更加完善。
- (b) 其次，劳工组织各项议事规则、规则和规章中还有许多其他条款，将本应由理事会直接行使的权力授予理事会负责人。²⁴ 可对第 2.3.1 段进行修正，指出存在这些常设授权，以避免该条款被视为在向负责人授权方面的唯一规定。
- (c) 第三，考虑到已根据第 2.3.1 段第 e 项的规定，系统地针对每届大会会议进行了授权，或许值得将其替换为一项常设授权。这将允许从理事会议程中删除一个经常性议题。授权将不再限于“仅针对大会的特定一届会议”，其他条件将予以保留。同时可明确规定，负责人应当仅在来不及或不适宜召集理事会时采取行动，这是在最初通过该条款时已明确说明的条件。²⁵
- (d) 最后，鉴于第 2.3.2 段(该段要求向理事会报告负责人的决定，并在负责人之间存在分歧时将相关事项提交理事会决定)将保持不变，很明确的是，该段包含一项一般性规则，适用于所有授权，而不仅仅是涉及第 2.3.1 段所列事项的授权。²⁶
- 21.** 与第一个方案(作出一项授权决定)相比，本方案意味着若理事会未来的任何时间希望更改这些常设授权，则需对《议事规则》作出新的修正。
- 22.** 如果理事会希望选定此方案，议事规则第 2.3.1 段可修正如下：

向负责人授权的职责

2.3.1 除了根据不同议事规则、规则和规章向其分派的各项职责外，理事会可授权其负责人应当代表理事会行使以下权力：

- (a) 批准正式会议计划和召开专题讨论会、研讨会及类似会议的日期；
- (b) 邀请本组织成员国或非成员国派代表出席正式会议；
- (c) 邀请正式国际组织派代表出席正式会议；
- (d) 邀请非政府国际组织派代表出席正式会议；

²² 见理事会文件 GB.202/11/23，第 14 段。

²³ 见理事会文件 GB.256/WP/IFGB/1，附录二。一个较近期的例子是 2014 年授权负责人就 2014 年 4 月召开《2006 年海事劳工公约》三方专门委员会首次会议作出某些决定(理事会文件 GB.319/LILS/5，第 29(f)段，及 GB.319/PV，第 584(f)段)。

²⁴ 例如，《大会议事规则》第三条第一款、第十八条第五款、第四十五条第四款和第四十六条第五款；《国际劳工组织章程》第二十四条和第二十五条(关于申诉的审查程序)；《区域会议规则》第四条第二款；《<2006 年海事劳工公约>三方专门委员会议事规则》第三条第二款；以及《国际劳工组织职员条例》第四条第二款第 b 项。

²⁵ 理事会文件 GB.202/11/23，第 11 段。

²⁶ 正如过去所建议的(GB.337/PV，第 539 段)。

- (e) 在无法召集理事会的情况下，根据《国际劳工大会议事规则》第十七条履行理事会的职责；任何此类授权须仅针对大会的特定一届会议，并且仅涉及在已经通过预算的财政期间有关支出的提案的职责；
- (f) 就理事会可能向其授权的事项作出决定或履行其他职责。

► 决定草案

23. 根据《议事规则》第 2.3.1 段，理事会：

(a) 授权其负责人：

- (i) 批准正式会议计划和召开专题讨论会、研讨会及类似会议；
- (ii) 邀请本组织成员国或非成员国派代表出席正式会议；
- (iii) 邀请正式国际组织派代表出席正式会议；
- (iv) 邀请非政府国际组织派代表出席正式会议；

(b) 决定在 2027 年 6 月选举新的理事会之后，审查根据第 a 项作出的授权。

[或]

理事会通过了理事会文件 GB.356/LILS/1 第 22 段所载的对其《议事规则》第 2.3.1 段的修正。