



第一项议程

涉及雇主和工人在国际劳工大会上的 代表权的措施：处理代表团内部 三方的不平衡问题

1. 在其第 98 届会议(2009 年)上，国际劳工大会的证书委员会审议了有关一些代表团内部构成不合比例的案例，即：与政府代表的顾问数目相比，工人代表的顾问人数偏少。有关政府辩解说，此种情况是由于当前的预算限制造成的。根据证书委员会的建议，大会要求理事会考虑改善这方面形势的可能措施。¹ 应当指出，该问题远非一个新问题：过去 35 年来历届证书委员会均指出了大会代表团中的三方不平衡问题。
2. 本文件的目的在于提供有关这一问题的事实和法律背景，以使委员会能够对其进行审议。

平衡的三方代表团的要求

3. 如同证书委员会指出的那样：

…… 一般原则是，要求各国政府向大会派出的代表团三方之间不会出现严重和明显的不平衡，以使政府、雇主和工人具有相同能力积极参与大会工作。可从《国际劳工组织章程》，特别是其关于大会代表团的第 3 条和《费城宣言》(1944 年)的第 I 条(d)款中，以及国际劳工大会 1971 年 6 月 21 日通过的关于在国际劳工组织的全面活动中加强三方性的决议中反映出的三方性的特有原则中得出这一推断。²

¹ 国际劳工组织：临时记录第 4C 号，第 122 段，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

² 同前。

4. 《国际劳工组织章程》的第 3 条第(1)款和第(2)款规定,大会应由成员国各派四名代表组成,两名政府代表,一名雇主代表和一名工人代表,每一代表可随带顾问,其人数就会议议程每一项目而言不得超过两人。尽管从第 2 款的措词和立法史中可明确地得出这一点,即成员国没有提名顾问的义务。然而,这些条款表明,当提名顾问时,三个组之间更准确地说,四名代表之间顾问的分配应是均衡的。
5. 三方性意味着三个组之间“力量平等”的概念,即使由于《章程》选择在最后决策中给予政府之于其它两组任何一方的双倍权重而可能减弱这一概念。《费城宣言》(1944 年)使得奉行“国际间做持续和一致的努力,在此努力中,享有和政府代表同等地位的工人和雇主代表,和政府代表一起参加自由讨论和民主决议……”成为国际劳工组织的一个义务(第 I(d)款)。证书委员会引用的 1971 年大会关于加强三方性的决议也采用了这一段,该决议请理事会,尤其是,“以考虑为确保三方性结构在有关国际劳工组织的全方位的活动中充分有效而有必要采取的措施。”
6. 在实践中,顾问的主要职责是根据《大会议事规则》,作为正式委员或副委员并通过参与委员会的相关组的会议参与大会委员会的工作。鉴于通常有四或五个主要的三方委员会与大会任何一届正常会议平行工作,三方代表团每组顾问人数在很大程度上决定了各组中的每一方积极参与大会实质性工作的能力。鉴此原因,由于使得社会伙伴难以发挥其章程规定作用,代表团中严重的三方不平衡可能会影响到三方性本身。

证书委员会关于三方不平衡的权责

7. 证书委员会根据其有关大会构成的一般权责处理了代表团构成中的三方不平衡问题。自 1965 年以来,证书委员会始终注意到在大会的每届会议上各组顾问的数目之间存在的的天平。多年来,其评论已从仅“提请各国政府关注这一事实。即.减少这种不平衡”将是可取的,演变到近年来“敦促各国政府作出真正的努力”以便减少这种不平衡。根据这一一般权责,证书委员会在大会上届会议上接受对工人组关于一个不平衡代表团的案例的函件进行审议。
8. 证书委员会确实拥有根据《议事规则》第 26 丙条第(1)款(b)项过问有关顾问的旅费和生活费支付方面的不平衡的具体权责。根据该款,证书委员会听取有关一个成员国未能遵守《章程》第 13 条第(2)款(a)项的申诉——该条使各国政府负有支付其三方代表团的旅费和生活费的义务——在这里,该申诉宣称“雇主或工人顾问(其费用已在有关代表团中支付)数目与为政府代表任命的顾问的数目之间存在着严重和明显的不平衡”。那些案例中的问题不是每一名代表有多少名经委任的顾问,而是政府为每组多少位经委任的顾问支付了费用。因此,尽管不平衡代表团的某些案例可通过由这一事实导致的申诉部分得以解决,即.在有关费用的支付方面同时存在着宣称的严重和明显的不平衡,其它一些案例可能不符合可受理一项控诉的条件,特别是该文件要求应由受委任的一名顾问本人或代表有关受委任的一名顾问就此类费用的不支付提出申诉(《议事规则》第 26 丙条第(2)款(b)项)。

三方不平衡的发生

9. 可从经委任的代表和顾问的数目中发现不平衡代表团的全面发生情况，这些数目是在大会每届会议开幕的当天在由理事会主席提交的有关证书的简要报告中公布的。下面的表 1 中列举了过去五届正常会议委任的顾问的数目。

表 1. 经委任顾问的总体数目

会 议	政 府	雇 主	工 人
第 98 届 (2009 年)	954	419	520
第 97 届 (2008 年)	1 030	491	607
第 96 届 (2007 年)	1 017	475	595
第 95 届 (2006 年)	948	483	565
第 93 届 (2005 年)	1 001	444	545

10. 从这些数字中可以看出，大会的全面三方构成总体来说保持在《章程》第 3 条“模式”的限制范围内，即政府顾问的数目大体相当于雇主和工人顾问数目的总合。该表也表明工人顾问总人数始终稍高于雇主顾问人数。
11. 为能对这些数字进行进一步审议，有必要确定什么会被认为是足以对三方性产生影响的不平衡。以证书委员会在大会第 98 届会议(2009 年)上发现的严重和明显不平衡的案例为基础，而且该案例促使委员会要求理事会审议该情况，³ 可以明确说明这种不平衡的一个可能的公式将是：出现以下情况即为严重不平衡，(1) 假如经委任的雇主和工人顾问的数目均少于经委任的政府顾问数目的四分之一(条件是至少有四名政府顾问)，⁴ 或(2) 假如为非政府代表之一(雇主或工人)委任的顾问的数目不到为另外一个非政府代表委任的顾问数目的一半(条件是为前面一个非政府代表任命有至少两名顾问)。⁵ 以这一公式为基础，过去五届正常会议代表团中发生的明显的三方不平衡如下。

³ 在关于由意大利政府支付费用的工人和政府顾问的数目之间存在的严重和明显的不平衡申诉的案例(临时记录第 No.4C 号，第 97-100 段，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年日内瓦)，经委任的政府和工人顾问的各自数目为 10:2；在关于爱尔兰的工人代表的函件(同上，第 118-121 段)中，各自的数目为 7:0。

⁴ 括号中的条件排除了没有为一方任命顾问，但绝对数字差仍然很小的情况(例如政府 3-雇主 0-工人 0)。

⁵ 由于近年来在大会上未提出有关雇主与工人之间的不相称的案例，考虑到《章程》第 3 条中设想的政府-雇主-工人之间的比率，第二个选择是政府之于雇主或工人公式的简单调整。

表 2. 在经委任的政府顾问人数和经委任的雇主顾问或工人顾问或两者人数之间显出不平衡的代表团

会 议	仅对雇主不利	仅对工人不利	雇主和工人均不利	总数
第 98 届 (2009 年)	17	6	12	35
第 97 届 (2008 年)	8	7	22	37
第 96 届 (2007 年)	13	8	14	35
第 95 届 (2006 年)	13	7	12	32
第 93 届 (2005 年)	17	4	16	37

表 3. 在一个非政府代表的经委任顾问人数与另一个非政府代表的经委任顾问人数之间显出不平衡的代表团

会 议	对工人不利	对雇主不利	总数
第 98 届 (2009 年)	9	21	30
第 97 届 (2008 年)	7	26	33
第 96 届 (2007 年)	8	30	38
第 95 届 (2006 年)	12	18	30
第 93 届 (2005 年)	5	22	27

12. 由于那几届大会都有 166 至 170 个代表团出席，上述数字表明有多达所有代表团的五分之一可能会被认为在有关政府顾问与非政府顾问方面存在着明显不平衡，而有关雇主顾问对工人顾问方面则稍微低于平均值。然而，必须指出，那些数字并不能反映出一个代表团中明显不平衡的原因，其中某些原因可能是合法的和正当的。例如，一个政府可能会为其本身，或为一个或两个非政府代表任命人数相对较多的顾问，但并不是所有顾问将同时出席大会，因而三方的平衡将不会受到影响。这样做的原因可能是那些顾问可能会轮流参会，或政府在提交证书时不确定提名的那些人员将能够实际出席。为识别此类情况，可将委任的代表和顾问名单与注册的代表和顾问名单加以对照。然而，鉴于顾问的未出席或离开并未系统地通知大会秘书处，后一名单不是完全可靠的。此外，常驻代表团有时会用代理人注册顾问，而那些顾问实际上没有或尚未出席。

旨在改善此种情况的可能措施

13. 鉴于证书委员会在过去的 35 年来为减少代表团中的三方不平衡一再向各国政府发出的呼吁似乎未产生效果，可设想由证书委员会根据其目前的权责，在不对《大会议事规则》进行任何修订的情况下，单独或合并采取下列措施。
- (a) 证书委员会可在其向大会提交的报告中公布那些数字，这些数字显示出它认为其代表团严重不平衡的成员国的数目。证书委员会将对有关政府可能希望提供的解释予以考虑并就此提出报告。

- (b) 证书委员会可确定数目有限的三方不平衡的最严重的案例，并个别邀请相关的政府说明其代表团中此类不平衡的原因。将在其中一份有关证书的报告向大会报告此类信息。
 - (c) 为了加强证书委员会向各国政府呼吁的权威和可视性，它可提议由大会通过一个决议草案。该决议可要求局长审议成员国在什么程度上和出于什么原因未能履行其向大会派遣合理平衡的三方代表团的义务，并将此类信息报告理事会。⁶
- 14.** 理事会和大会还可设想修订《大会议事规则》，从而给予证书委员会对在声称某个代表团中存在三方严重不平衡的基础上对具体提交的案例(异议)进行审查的补充权贵。

2010年2月19日，日内瓦。

提交供辩论和指导。

⁶ 可采用类似于 1971 年关于在国际劳工组织的全面活动中加强三方性决议的关于不完整代表团的第 2 段(g)款(ii)项的监督方式。