

第一项议程

国际劳工大会的构成： 代表团中的男女比率

文件的目的是

为促进出席国际劳工组织会议代表团中性别平等的目的，邀请理事会批准下列三个层面的行动：(a) 由大会证书委员会就大会的性别构成做出更详尽的报告；(b) 局长根据就大会代表团中有关性别平等所采取的措施和经验向三方成员所做调查的，定期向理事会报告；和(c) 由劳工局继续鼓励并帮助三方成员朝着代表团中的性别平等而努力。

相关的战略目标：性别平等(跨部门)。

政策影响：由理事会对决定草案第 15(b)点中预见的情况进行定期审议。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：见决定中要求的行动。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)证书委员会的第一份报告(临时记录第 4B 号)；相关的国际劳工大会决议和理事会文件(见后)。

导 言

1. 在其过去三十年来提交的有关国际劳工大会的构成报告中，大会证书委员会报告了任命出席每届会议的代表和顾问当中的男女比率。¹ 在大会第 101 届会议(2012 年)上，考虑到该届会议的数字，证书委员会做了下列声明：

委员会怀着深切关注的心情指出，妇女在代表和顾问中的比率下降了。委员会对妇女在大会中的参与再次未能实现联合国 1990 年提出的将妇女参与决定和政策制定机构的比率增加到至少 30% 的目标深感遗憾。委员会还注意到，国际劳工局局长在其开会通知中再次敦促成员国采取一切努力实现代表团中的性别平衡。考虑到这种缺乏进展的情况，委员会希望通过大会要求理事会考虑改善此种状况的具体措施。² (加重表达为作者自加)

2. 妇女在国际劳工组织会议中的参与自 1919 年以来始终是国际劳工组织至关重要的一个方面。《国际劳工组织章程》的起草者持这样的观点，“基于与男子完全平等的立场，依惯例妇女可被任命从事任何目的的工作”，³ 尽管列入《章程》中有关这一方面的唯一要求规定，“当大会准备审议的问题尤其影响到妇女时，至少一名顾问应是妇女”(《章程》第 3 条，第 2 款)。大会于 1975 年、1981 年、1991 年和 2009 年通过了涉及妇女参与大会的决议(见专栏)。

国际劳工大会通过的相关决议(摘要)

“无论是出席国际劳工大会、国际劳工组织的区域会议还是国际劳工组织和其它政府间组织主持举行的其它国家、区域和国际会议，应采取措施，以确保能以与男人相同的基础和根据相同的标准考虑并任命代表团的妇女代表”。

(关于旨在促进女工的机会和待遇平等行动计划的决议，第 10 节，第 2 段，国际劳工大会(1975 年)，第 60 届会议)。

“大会敦促采取措施，以确保妇女在与男人相同的基础上尽可能广泛地参与国际劳工大会，根据这一原则，所有成员国应努力在国家代表团中列入妇女，担任政府和非政府代表和顾问。”

(关于妇女在国际劳工组织会议中的参与的决议，国际劳工大会(1981 年)，第 67 届会议。)

“大会呼吁各国政府以及雇主组织和工人组织 [.....] 在其出席国际劳工大会以及其它重要国际劳工组织会议的代表团中列入更多的妇女 [.....] 邀请国际劳工局理事会责成局长 [.....] 研究增加出席国际劳工组织会议和活动的妇女数目的具体建议，并敦促各国政府以及雇主组织和工人组织根据机会平等的原则，在其出席国际劳工组织会议和活动的代表团中提高妇女的参与。”

¹ 关于 2006-12 年的统计数据，见网址：http://www.ilo.org/gender/Informationresources/WCMS_184881。

² 国际劳工组织：临时记录第 4B 号，第 7 段，国际劳工大会第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

³ 国际劳工组织：国际劳工立法委员会，议事录，第 5 号，1919-20 年官方公报，第一卷，第 28 页。

(国际劳工组织关于女工行动的决议, 第 1(b)和 4(d)段, 国际劳工大会(1991 年), 第 78 届会议)。

“关于社会对话和三方性, 国际劳工组织应 [.....] 通过具体的措施, 在国际劳工组织所有会议——包括理事会会议和国际劳工大会 [.....] 中, 改善妇女在所有层面的代表权。”

(关于处于体面劳动核心的性别平等决议, 第 55(c)段, 国际劳工大会(2009 年), 第 98 届会议)。

3. 联合国机构的一些决议也与国际劳工组织相关。多年来, 局长关于大会召开的通知中始终提到联合国经社理事会(ECOSOC)第 1990/15 号决议, 该决议要求政府、政党、工会、专业和其它代表性团体“着眼于到 1995 年将妇女在领导岗位中的比率增加到至少 30%的目标, 以便到 2000 年实现男女平等代表权”。⁴在 2004 年 2 月 10 日的第 58/142 号决议中, 联合国大会敦促成员国“促进其出席联合国和其它国际会议和大会代表团的性别平衡”。

证书委员会的行动

4. 自 1982 年以来, 证书委员会的第一份报告提供了有关任命出席大会每次会议的男女人数的信息。从 2001 年开始, 证书委员会对形势进行了一般性评估, 指出了积极的发展, 并更经常地对代表团中妇女的持续低比率表示了“遗憾”或甚至“谴责”, 同时呼吁三方成员在这方面采取行动。证书委员会还忆及联合国经社理事会关于妇女在领导岗位中占 30%的目标(见前面的第 3 段)。
5. 证书委员会强调, 无论是政府还是社会伙伴均负有在代表团中实现性别平衡的责任。尽管鼓励政府要求社会伙伴在选择其代表时牢记性别平等, 但政府无法将更多妇女的提名强加给它们。根据《国际劳工组织章程》第 3 条, 第 5 款, 政府必须接受最有代表性的组织就将任命作为雇主和工人代表的人员所作出的选择。
6. 在考虑可能会使该问题得到重视的今后行动中, 证书委员会可在其报告中提供更详尽的数字。例如, 可明确说明替补代表的数字(目前被列入顾问的数目)并提供按区域和按成员国划分的数字。

理事会的行动

7. 理事会也处理了妇女在国际劳工组织会议中的参与问题。在 1991 年 5-6 月和 1992 年 11 月之间的四届理事会会议上, 在当时的歧视委员会中进行了讨论, 在此之后理事会在其第 256 届会议(1993 年 5 月)上呼吁三方成员任命更多的妇女出席国际劳工组织会议, 并采取某些提高认识、信息和培训措施。理事会进一步要求局长邀请女

⁴ 联合国经社理事会: 1990 年 5 月 24 日第 1990/15 号决议, 从到 2000 年妇女进步内罗毕前瞻战略实施的首次审议和评估得出的建议和结论, 附录, 建议 VI。

性发言人出席国际劳工组织会议，组织与国际劳工组织处理性别代表权问题会议相关的活动，并研究在国际劳工组织会议期间做出儿童护理安排的可能性。⁵

8. 在理事会第 261 届会议(1994 年 11 月)上，法律问题和国际劳工标准委员会提请理事会关注就在国际劳工组织会议和国际劳工大会上促进增加妇女的代表权采取进一步行动的必要性，⁶但没有采取进一步行动。
9. 由于尚未实现所希望的结果，今后的措施可包括制定一种能够使理事会审议该问题的经常性机制。具体作法是要求局长对由三方成员为派遣出席大会和其它国际劳工组织会议的性别平衡代表团采取的任何行动以及它们所遇到的任何障碍开展调查，并定期向理事会报告。应当指出，目前存在有一种以定期调查为基础的就大会的缺席代表团或不完整(例如，非三方)代表团的情况向理事会报告的制度。⁷
10. 尤其是局长可定期致函所有成员国政府，后者反过来可要求本国最具代表性的雇主组织和工人组织提交情况。问题可包括政府以及雇主组织和工人组织是否实行有任何制度从而对其提名工作的性别方面内容进行监督，鼓励并确保代表团中的性别平等的任何措施，以及它们在追求这一目标方面是否遇到过任何障碍。可向理事会提交以所收到答复为基础的信息，以便为审议劳工局和三方成员所采取措施的进展和效果提供信息。

劳工局的行动

11. 国际劳工组织 2012-13 两年期的计划和预算规定，劳工局将“继续鼓励三方成员在出席理事会和国际劳工大会代表团中实现更大程度的性别平衡”。⁸ 劳工局通过其性别平等局(GENDER)发行了一份三种语言的文件，反映了国际劳工大会三方代表团中有关性别平等的情况。数字和图表反映出需要确保妇女作为代表和顾问在大会上的更高水平的参与。劳工局正在继续传播这些数据，以使政府和社会伙伴对这些实际数字更加敏感。例如，劳工局就业已实现代表团的显著性别平等的 22 个成员国的好做法散发了一份调查表。在性别平等局 2012 年的刊物中突出了所收到的答复，⁹ 确定的成功的共同要素包括有关性别平等和/或妇女赋权的政府政策、行动计划或战略；有关性别平等和/或妇女赋权的高层顾问或部委；以及对代表团委任中的性别平等做出正式承诺或具有这方面的传统。作为一个要素，一些答复将有关这方面的成功归功于国际劳工组织在大会信息和会议情况介绍中的鼓励性做法。

⁵ 见理事会文件 GB.256/12/23，第 19 段和 GB.256/205，第 36 段。

⁶ 见理事会文件 GB.261/LILS/7/5，第 31 段和 GB.261/5/27，第 99 段。

⁷ 国际劳工组织：理事会适用规则摘要，附录 VI(2010 年，日内瓦)。

⁸ 国际劳工组织：2012-2013 两年期计划和预算，第 386 段，2011 年，日内瓦。

⁹ 见前面的注释 1。

12. 在注重成本效益的基础上由劳工局进一步开展的具体活动可从性别平等局和关系、会议和文件事务司(RELCONF)开始，与驻日内瓦的所有劳工参赞进行交流，包括与其部委共享的富含数据的小册子，和特别是，考虑到历史上女性代表权非常低的成员国的利益，提供政府间经验共享的机会。劳工局还可编写供在区域会议期间在所有区域散发的三种文字的工具包；在国际劳工大会之前举行由来自在国际劳工大会代表团中已实现性别平等国家的演讲者出席的专门高层学术讨论会，重点突出雇主组织和工人组织的举措，并由国际劳工组织的高层官员主持；根据要求，可设计为期半天的技术会诊，以分享国家以及雇主组织和工人组织业已确定的行之有效的措施和做法。

决定草案

13. 理事会决定：

- (a) 邀请国际劳工大会证书委员会考虑就任命出席大会代表团中的男女比率情况作出更详尽的报告；
- (b) 要求局长开展调查，包括通过诸如定期向成员国发放调查表一类的措施，并定期向理事会报告有关成员国为派遣正式代表和顾问男女人数平衡的代表团出席国际劳工大会以及区域会议和国际劳工组织其它三方会议而采取的任何措施，以及它们所遇到的任何障碍和被证明在实现平等方面有益的行动；
- (c) 邀请劳工局继续就由政府、雇主组织和工人组织采取的旨在在出席国际劳工组织会议的代表团中实现性别平等而采取的具体措施给予鼓励和帮助。