



第一项议程

改进国际劳工大会的运行机制

关于第 105 届会议(2016 年 6 月) 运行情况的分析报告

背景说明

1. 在第 326 届会议(2016 年 3 月)上，理事会要求劳工局为第 328 届会议(2016 年 10 月)起草一份关于国际劳工大会第 105 届会议(2016 年)运行情况的分析报告，这样将使其能够从中吸取经验教训并就国际劳工大会未来的安排作出适当决定。以下分析内容是基于理事会第 327 届会议(2016 年 6 月 11 日)所作出的总体评价以及劳工局与国际劳工大会秘书处磋商后得出的结论。

关于国际劳工大会第 105 届会议 运行情况的分析

2. 在第 327 届会议上，理事会对第 105 届会议的成功召开表示感谢，同时也感谢劳工组织三方成员及劳工局为确保两周会期制的成功所作出的共同承诺。
3. 在强调新的工作安排和积极的发展态势促进了《社会正义宣言》评估全委会的工作并确保标准实施委员会工作的顺利开展的同时，已确定了一些需要加以进一步改进的领域。

(a) 筹备工作

4. **信息发布：**通过上传网站、印制《会议指南》、为日内瓦常驻代表团举行吹风会以及开展个别磋商等形式发布会前信息，这一做法受到了欢迎。提前发布会前信息和网上公布各委员会的初步工作方案，这被认为有助于改进劳工大会的筹备工作。
5. **个别委员会网页：**改进后的委员会专门网页推进了会前信息的传播以及委员会成员与秘书处会议期间的沟通。
6. **新技术：**劳工组织应用程序的启用显著地改善了会间的信息交流。但也有人对应用程序的滞后问题表达了某种担忧。因此，现在打算也将该应用程序上的所有信息上传至劳工组织的网站。
7. **提前规划：**一方面，决定星期五下午闭会对第 105 届会议而言可能是一个巨大挑战；另一方面，大会初步工作方案的提前公布、良好的筹备工作和时间管理的加强，尤其是标准实施委员会的良好准备工作和时间管理的加强使大会得以准时完成任务。然而，2016 年的经验表明，因星期五下午闭会而要求星期四下午就通过其中一个委员会的报告。在提前规划 2017 年大会时将第 104 届和第 105 届会议的经验予以考虑。2017 年大会将是一次通过预算的会议，还须兼顾理事会的选举工作和一项标准制订议题的第二次讨论以及进行相应的投票表决。除了单纯地从三周会期向两周会期过渡之外，应努力找到在两周会期内最有效的工作方式。在提交讨论要点或劳工局起草“零草案”(初步结论)的准备阶段，应考虑会议的次数以及分配给一般性讨论或非标准制订委员会起草小组的时间。
8. **尽早提名委员会主席人选：**应继续尽全力确保在 4 月底之前完成委员会主席人选的最后提名工作，并获得相关委员会的最终认可。尽早提名是至关重要的，这样能保证劳工局在大会召开之前向各委员会的三名负责人进行情况通报并与其协商。提名人选应明确具备必要的任职资格，特别是拥有相关主题的专业知识和主持三方讨论会的技能/经验。2016 年，由于一些委员会主席人选提名的滞后，劳工局因此而无法组织会前协商和通报活动，致使有些委员会主席在主持会议时遇到了更多的困难。劳工局起草的工作计划草案被及时上传至各委员会的网页，等待相关委员会的最后批准。
9. **提前在委员会注册：**与 2015 年相比，劳工局今年收到的政府代表团提前注册量(97)有所提高，而在会议期间只有 37 个额外的代表团进行了登记注册。雇主和工人代表提前注册量也增加了：雇主代表，102 人(去年为 88 人)；工人代表，43 人(去年为 33 人)。

(b) 会间工作

10. **小组会议：**除开幕日之外，大会每天为每个官方地区组分配了两小时的同传服务时间(上午 9 时至 11 时)。这使得地区组必要时与需要同传服务的分组共同使用同传服

务时间。这一便利措施受到了一些小组的赞赏，但是并非所有小组充分利用了这样的机会。地区组之间进一步地协调同传需求服务，这将使同传服务能在各小组和分组之间得到更有效的分配。

11. **开幕日：**由于预期有一位国家元首的到访，因此大会开幕式于上午 **11 时** 举行。地区组会议于上午 **9 时至 10 时** 召开，而政府组于上午 **10 时至 11 时** 召开了一小时的会议。一方面，要承认在开幕式当天上午迎接一位高级要员的到访带来了时间管理上的难题，另一方面，正式开幕式之后接着就召开特别会议，两者之间仍实现了平稳过渡。然而，未来应制订更为详尽的开幕式日程，以避免混淆大会开幕式与关于局长和理事会主席报告一般性讨论的开幕式。
12. **全会：**假定发言人数将与 2014 年和 2015 年的大致相同(约 300 名发言人)，与去年相比将提前一天开展对局长和理事会主席报告的讨论(第二次全会)，以弥补第二周损失的半天。在 398 个可用的发言时段中，只有 290 个得到了使用，最终导致取消了两次下午的会议(第一周，6 月 2 日和 3 日，星期四和星期五)。
13. 考虑到有代表明确表示更喜欢在上午发言，那么明年的一个选择就是从星期三开始，暂时保留第一周上午的发言时段。如果要求上午发言的人数超过今年登记注册的发言人数，那么这也将提供一些灵活性。
14. 第二次全会(讨论理事会主席和局长的报告)、第三次全会(劳动世界峰会)及第四次全会(程序和通过委员会的报告)等三次全会的次序安排是行之有效的，这样努力避免了发言人在通过报告前后发言情况的出现，因而受到了赞扬。一方面，大多数代表团对星期五下午大会闭幕的决定表示赞赏；但另一方面也有一些代表表示了担忧，担心大会会期的进一步压缩会对大会成果产生负面影响。
15. **劳动世界峰会：**关于青年就业劳动世界峰会被普遍认为是一次成功、生动和互动性强的会议。许多代表团对有关峰会的议程、参会人员以及代表参会性质方面的信息滞后问题表达了关切。尤其对地区协调人而言，要在如此短的时间内协调其小组成员参会证明是困难重重的。有观点认为，劳动世界峰会仍然可以办得对国际政治领袖更有吸引力，并且为了推进峰会的筹备工作，有观点建议劳动世界峰会应聚焦于局长的报告。
16. 关于峰会的举办方式，一个普遍观点认为，要员们的到访均应安排在同一天(劳动世界峰会举办之日)，其中午餐前举行一次特别会议，而在下午不得安排三个以上的特别会议。若情况许可，应集中安排特别会议，这样可使发言人在这些特别会议举行前后在大会上发言。
17. **会外活动：**2016 年继续采取了自 2015 年 6 月以来实施的政策，即将举办平行会议的范围局限于特别活动，例如世界反童工日的纪念仪式。这一仪式于 6 月 8 日(星期三)举行，吸引了大量观众。

- 18. 标准实施委员会：**许多小组对该委员会履职的方式表示满意，并赞赏该委员会成功实施了由有关标准实施委员会工作方式的非正式三方磋商会提出的大多数建议。对案例清单及时达成一致、在委员会工作启动前一个月内公布案例长单、加强时间管理以及就每个具体的案例通过结论，这些都被视为成功的改进之处。更有效地利用委员会网页，采用一个在大屏幕上显示发言者名单的新程序，使用电子方式提交有关会议纪要的修改意见以及设置旨在促进雇主和工人副主席之间沟通的“共享点”，所有这些也被视为促进委员会工作的成功之举。采用这些新的技术手段也在信息交流、沟通、透明和时间管理等方面带来了重大改善。该单个委员会的文件总量因此而减少了 70% 以上。2016 年 11 月将召开第二轮关于标准实施委员会工作方法的非正式三方磋商会，届时将讨论这些改进建议，并在 2017 年大会期间加以试行。有些代表建议尽可能避免委员会报告的通过工作与诸如劳动世界峰会等大会的主要活动发生重叠。
- 19. 证书委员会：**劳工局将研究进一步改进在线认证系统，以便能够及时处理资格认证和签证问题。
- 20.** 因大会会期压缩至两周而带来的一个结果是需要将提出异议的时限也予以缩短：针对大会开幕之日印发的代表团临时名单中成员资格而提出异议的时间从 72 小时减为 48 小时；针对经修订后临时名单中代表资格而提出异议的时间从 48 小时减为 24 小时。近年来，经修订后的临时代表团名单是在大会第一周的星期五上午印发的。将连同《大会议事规则》第 26 条第 26(乙)和第 26(丙)条款的修正草案一并探讨进一步调整上述时限的可能性。¹
- 21.** 正如证书委员会于 2016 年在其报告中所指出的那样，在大会注册的 3,800 名各国代表团成员中，近 2,300 名具有官方身份，即部长、代表、替补代表或顾问，他们是唯一有权积极参与大会全会和各委员会的人员。在各国代表团中，余下的 1,500 名成员没有官方身份，是以“其他人员”的名义与会的。同样的现象也出现在应邀参加大会的国际非政府组织的代表团之中，他们最多可以委派五至六名成员作为其正式代表(每项议题可委派一名代表)，但他们通常委派更多的与会人员。
- 22.** 大会是一个向公众开放的论坛，也为所有参会人员(即使他们没被委以任何正式身份)提供了一个了解国际劳工组织并为其工作作贡献的机会。但由于所有由成员国或应邀组织委派的与会人员都佩戴相似的胸牌，进出同样的会议室和使用同样的设施，这因此有可能造成一些瓶颈问题(在登记处，餐饮设施，班车服务，等等。)、会议室座位紧张(这可能影响到代表团正式代表充分履职的能力)甚至安全问题。因此，劳工局正在考虑制作不同种类的参会胸牌，分发给不同类别的委派代表，这样在必要时将根据其在大会期间的履职角色来决定允许佩戴相应的胸牌人员进出会场。这已在举办特别会议时予以实施，对进出全会会议厅的人员实行严格限制。

¹ 见理事会文件：GB.328/WP/GBC/1/2。

23. **标准制订委员会：**2015年6月首次试行两周会期制的经验表明，在会议时间(九天)、会议频率、会议次数和小组会议与以前保持不变的情况下，标准制订委员会能够在会期压缩的模式下完成工作。然而，2016年6月大会为在新会期制下试行标准制订讨论的第一次讨论提供了机会。对这次试验工作的总体评价是，标准制订委员会能够在两周会期的模式下进行第一次讨论。但为了在规定时间内完成任务，该委员会举行了四次夜间全会，而且该委员会的起草委员会召开了四次夜间会议。
24. 一些代表表示，为了引导委员会的讨论工作，更好地理解正在讨论的建议书如何与其他国际文书保持一致，来自联合国相关机构的专家若能更加积极地参与讨论并作出积极的贡献，那么他们将对此表示感谢。
25. 鉴于标准制订委员会以往时不时拿到篇幅很长的文本，尤其是有关拟议公约及其配套建议书的结论草案更是如此，因此劳工局应探讨促进会间工作的各种方法。
26. 如《议事规则》所预见的那样，标准制订程序，包括其准备阶段(磋商、文件、时间限制，等等。)总体上需要进行重新审议，目的是为了确定提高其有效性的各种可能性，尤其是为了确保在大会召开前或召开期间进行更精心的准备。
27. 应从此次讨论的组织工作中吸取一些经验教训。通常，标准制订讨论的启动和结束阶段均难以进行有效的计划。考虑到在讨论修正案之前需要召开半天时间的一般性讨论——包括初步声明，因此将第一批修正案的提交时间定在第二天(下午)通常具有挑战性，这是因为这项工作需在下午小组会议召开之后但又不能过于靠后的时间内展开，这样能使委员会在傍晚恢复一般性讨论。一方面，需要一定灵活性，但另一方面，应尽可能避免在修正案提交时间和全会之间发生重叠。
28. 真正的难点依然是在一个非常严格的时限内完成文本(即结论、文书草案和委员会报告)的定稿工作。这给秘书处和代表们最后一天的工作带来压力，为此可考虑采取一些其他措施来减缓压力。例如，关于提交报告更正意见的最后期限(如讨论的逐字记录)可向后延长一周(即在大会闭幕后的一周内提交)，这是参照了有关理事会会议纪要的做法。成果文件(结论/文书草案)无论如何将在全会通过的前一天，并在大会/委员会的起草委员会最后审议之后尽快地在网上予以公布。
29. 关于委员会和大会起草委员会各自承担的任务，并考虑到2017年大会有望结束标准制订工作，工作组可能愿意审议以下方案，即任命一个单一的大会起草委员会，从而对各自的职责进行合并，其成员将包括相关技术委员会的成员。²这一起草委员会将由大会召开后不久成立(尽管来自技术委员会的成员可以稍晚予以任命)，将定期开会审议由标准制订委员会同意的英文和法文文本(权威文本)并在必要时也将负责在公约草案的文本中加入最后条款。

² 见理事会文件：GB.328/WP/GBC/1/2，第12段和附件。

- 30. 非标准制订委员会：**由于每个委员会的具体特性，因而针对每次讨论的难点、目的和重点而对准备工作和工作方式进行了调整。尽管如此，开启两周会期模式已凸显了筹备工作的必要性和重要性，其中包括报告的结构和内容、讨论要点和预期成果。正如 2015 年 11 月和 2016 年 3 月理事会会议所强调的，提前与三方成员进行广泛而深入的协商在每次讨论取得成果上发挥了关键作用。
- 31. 关于对《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)的影响评估工作，**于 2014 年 11 月开始的筹备工作包括：通过了一份筹备工作的全球议程；在理事会第 322、第 323 和第 325 届会议上进行了连续三次的讨论；在日内瓦举行了三轮三方磋商；与主要国际和地区组织开展了五次磋商；向成员国发出了调查问卷以及建立了一个劳工组织内部工作队。2016 年 4 月 14 日开展了最后一轮非正式磋商，撰写了一份劳工局报告的补遗，从而为具体的讨论要点、委员会的工作程序和方式以及成果文件的基本要素提供了详尽的指导。在筹备未来的非标准制订讨论时可对这些筹备工作中的许多内容，包括推出类似的附录等加以考虑。
- 32. 就未来周期性讨论的方式而言，**将对该委员会采取的成功方式进行讨论。³关于加强体面劳动和可持续发展政策协调性的高级别交流活动邀请其他国际组织代表的参加，得到了劳工组织三方成员的大力支持。然而，与今年一样，这类交流活动应事先进行仔细的规划，并且不应减少三方讨论所必需的时间。
- 33. 总的结论是，**这次讨论活动的高效筹备工作为该委员会的平稳运行作出了贡献，该委员会于 6 月 7 日(星期二)完成了其讨论工作。该委员会有效的组织工作可以作为未来非标准制订委员会的一个典范。考虑到 2017 年大会议程⁴的任务非常繁重(通过计划与预算、理事会选举和标准制订活动)，因此最大的可能性是在会议的倒数第二天的下午(2017 年 6 月 15 日，星期四)，大会将不得不通过一个非标准制订委员会的报告。
- 34. 依照理事会《关于全球供应链中体面劳动的一般性讨论筹备工作的决定》，**⁵前期筹备工作首先是与三方成员的三个小组开展非正式磋商。应理事会的请求，已制定出富有创新性的程序，以便对磋商过程进行优化并使三个小组能够就拟提交给大会委员会的报告的预期结构和讨论要点草案提出反馈意见。已在所有地区与政府举行了非正式地区性磋商，与此同时在工人活动局和雇主活动局的协调下，与工人和雇主组的磋商工作也已展开。前期筹备工作包括举行各种会议和全球性研讨会。通过协商会让三方成员尽早参与筹备工作，这一方式是行之有效的，而且能够使三个小组为讨论工作作出有效的贡献。

³ 见理事会文件：GB.328/INS/5/2。

⁴ 见附件中的第 106 届劳工大会的议程。

⁵ 见理事会文件：GB.320/INS/2，第 20-23 段；及 GB.320/PV，第 42 段。

35. 劳工局也已成立了一个工作组，以确保与 2015 年关于中小型企业、非正规经济和社会保护周期性讨论等大会各委员会的后续措施保持一致。这一工作组对报告起草工作所作出的积极贡献已反映在该委员会成员给予的积极反馈意见之中。
36. 然而，重要的是要牢记《大会议事规则》并没有包含任何一条关于规范非标准制订讨论的工作方式的具体条款。按照当前的做法，非标准制订讨论的初步工作方案自动基于以下四个主要部分：(1) 在委员会全会上开展一般性讨论；(2) 成立起草小组；(3) 提交修正案；(4) 在委员会全会上讨论修正案。然而，如为了给起草小组更多的时间来完成其任务，可能需要对这四部分的时间安排上进行重新考虑。
37. 鉴于 2017 年将就劳务移民问题进行一般性讨论，因此应考虑从 2016 年 6 月非标准制订讨论活动中吸取经验教训，也应根据预期成果的性质和范畴考虑任何其他程序。讨论活动的前期准备工作应包括就报告内容、预期成果和讨论要点进行三方非正式磋商。
38. 2016 年，雇主和工人副主席以及起草组的政府成员在正式提交修正案之前就已将起草组的文本草案交付给了全会。这一做法总体上受到了好评。
39. 再次重申了出台一份重点突出、简明扼要、政策性强和行动导向型成果文件的必要性。
40. **后勤和实际问题：**因废除信报箱而引起了一些代表的担忧，这个问题将在未来国际劳工大会期间予以解决。
41. 也应当指出的是，需要为熬夜开会的代表做出额外的组织安排和提供相应的服务(例如提供餐饮和交通便利)。

决定草案

42. 在进行了讨论并从大会第 105 届会议(2016 年 6 月)吸取了经验教训之后，理事会和国际劳工大会运行工作组建议理事会应：
- (a) 继续探讨未来大会会议可以试行或实施的进一步改进的方法；
 - (b) 要求局长依照两周会期制，为大会第 106 届会议(2017 年 6 月)起草一份详细的工作计划，供第 329 届会议(2017 年 3 月)审议。

附 件

国际劳工大会第 106 届会议(2017 年)议程

常设议题

- I. 理事会主席和局长的报告。
- II. 2018-19 两年期计划和预算草案以及其他事项。
- III. 关于公约和建议书的实施情况和报告。

由大会和理事会列入议程的议题

- IV. 劳务移民(一般性讨论)。
- V. 面向和平与复原力的就业和体面劳动：修订 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)(标准制订，第二次讨论)。
- VI. 围绕《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)的后续措施，开展关于工作中的基本原则和权利战略目标的周期性讨论。
- VII. 废除第 4、第 15、第 28、第 41、第 60 号和第 67 号公约。