



理 事 会

第 349 届会议，2023 年 10 月 30 日至 11 月 9 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2023 年 10 月 23 日

原文：英文

第七项议程

关于加强监督体系的工作计划： 审查在根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉 处理方面作出的允许任择自愿和解的安排和其他试行 措施，并审议简化根据第 22 条提交报告的建议

文件目的

本文件涉及关于加强监督体系的工作计划中的两个项目，理事会决定在试用期结束后对这两个项目作出审查。首先，报告审查了任择自愿和解的经验，这种和解是在试行基础上引入的，涉及根据《国际劳工组织章程》第 24 条审查所提交申诉的程序的运作情况。特别是，报告分析了关于第 24 条申诉演变情况的数据，探讨了任择自愿和解程序的目前的运作情况，并评估了这一程序在试行期间的使用情况。本文件还评价了为加强第 24 条申诉程序所采取的其他措施。其次，本文件报告了为简化根据《章程》第 22 条提交报告所采取措施的进展情况。本文件尤其评估了 2019 年 1 月启动的《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线的试点项目。报告还提出了简化第 22 条报告的进一步建议。这些建议是在 2023 年 5 月与各国政府举行了非正式磋商以及就该问题委托外部作出研究之后提出的(见决定草案，第 67 段)。

相关战略目标：全部四大战略目标。

主要相关成果目标：《2024-2025 两年期计划和预算》成果目标 1：促进社会正义的强有力、现代化的规范行动。

政策影响：现阶段无。

法律影响：现阶段无。

财政影响：现阶段无。

需采取的后续行动：取决于理事会的决定。

作者单位：国际劳工标准司(NORMES)。

相关文件：理事会文件 [GB.344/INS/5](#)、[GB.344/PV](#)、[GB.335/INS/5](#)、[GB.334/INS/5](#)、[GB.332/INS/5\(Rev.\)](#)、[GB.331/INS/5](#)、[GB.331/PV](#)、[GB.329/INS/5\(Add.\)\(Rev.\)](#)、[GB.329/PV](#)、[GB.323/PV](#)、[GB.322/INS/5](#) 和 [GB.320/PV](#)。

► 目 录

	页 次
导 言	5
审查根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉的审查程序运作措施(行动 2.2.)	6
关于根据第 24 条提交的申诉的统计资料.....	6
任择自愿和解程序的运作情况.....	11
对使用任择自愿和解的评估	12
对其他相关措施的评估.....	13
结论	14
审议简化根据《国际劳工组织章程》第 22 条提交报告的建议(行动 3.1.)	14
迄今为简化第 22 条报告所采取的措施	14
对《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线试点项目的评估.....	14
通过研究和咨询收集的信息	16
进一步简化第 22 条报告的途径：进一步实现定期报告制度现代化的可能步骤	17
编制数目有限的专题报告.....	17
与监督的协同作用	18
报告的数字化和发布.....	18
短期措施	19
决定草案	19
 附 录	
一. 关于加强监督体系的修订版工作计划概览	21
二. 理事会关于第 24 条申诉程序的决定	22
三. 专题小组	23
四. 过时公约	24

► 导 言

1. 理事会在第 329 届会议(2017 年 3 月)上批准了加强监督体系的修订版工作计划,其中包括 10 项建议,重点关注四个优先领域。¹鉴于监督体系在实现劳工组织基本价值观和《章程》目标方面的重要作用,三方成员共同承担起加强监督体系的责任,确保其有效性、透明度和完整性,同时确保监督机制以最有效的方式利用现有资源履行其职能。
2. 经修订的工作计划规定审议根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉审查程序的运作情况(行动 2.2),并审议简化根据《章程》第 22 条提交报告的建议(行动 3.1)。²
3. 关于行动 2.2,理事会在第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)上批准了涉及根据《章程》第 24 条提交的申诉之审查程序运作的以下措施:³
 - (a) 作出安排,允许在国家一级采取任择自愿和解或其他措施;
 - (b) 在理事会 3 月和 11 月会议期间发布一份关于待办申诉状况的参考文件;
 - (c) 确定向特设三方委员会成员和理事会成员提交文件的截止日期;
 - (d) 将批准有关公约作为政府参加特设三方委员会的一个条件;
 - (e) 除现有措施外,探讨其他可能的措施,以保障程序的完整性并保护特设委员会成员免受不当干预;
 - (f) 进一步将后续措施纳入各委员会的建议,并定期更新有关这些建议落实情况的文件,供理事会参考;以及
 - (g) 要求结社自由委员会审议其工作方法,以便确保按照有关审查第 24 条申诉的议事规则所规定的方式来审查按照该议事规则所规定的程序向其转交的第 24 条申诉。

理事会决定,将在两年的试行期之后审查任择自愿和解程序。由于与新冠疫情有关的情况,试行期被延长。因此,提请理事会在本文件的第一部分审议这一延长的试行期,即从 2018 年 11 月至 2023 年 11 月。
4. 关于行动 3.1,理事会也在第 334 届会议上要求提供关于为《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线的试点项目的更多信息。⁴劳工局开展了这一试点项目,以测试基于

¹ GB.329/PV, 第 148 段。

² 关于修订版工作计划中各项项目的概述,见 GB.329/INS/5(Add.)(Rev.), 附录一。

³ GB.334/PV, 第 288(1)和(4)段。另见附录二。

⁴ GB.334/PV, 第 288(7)(e)段。

基线的报告作为简化《章程》第 22 条规定的报告的一种手段的有效性。原计划在 2020 年介绍该试点项目的经验教训，⁵ 但由于新冠疫情而被推迟。

5. 本文件第二部分详细介绍了 2019 年 1 月启动的试点项目，包括取得的进展和开展的评估。在吸取经验教训的基础上，并考虑到各国政府在 2023 年 5 月举行的非正式磋商中表达的意见，本文件的第二部分还提出了进一步更新《章程》第 22 条规定的定期报告制度的建议。
6. 必须指出的是，简化报告的目的是，鉴于批准国数目不断增加，而且世界上几乎所有国家都加入了劳工组织，要保证监督体系的可持续性，减轻成员国的报告负担，加强雇主组织和工人组织在提出需要监督机构毫不拖延地审查的紧迫问题方面的作用。⁶ 根据这些思路，国际劳工大会第 111 届会议(2023 年)批准的《2024-2025 两年期计划和预算(草案)》⁷ 在成果目标 1 项下提到，需要进一步实现国际劳工组织监督体系的现代化，以确保对社会正义和体面劳动的规范性承诺得到有效实施，并推动可衡量的进展，包括通过现代化的定期报告制度。在全球一级实施的其他行动中，《2024-2025 两年期计划和预算》指出，劳工组织将逐步实现定期报告方式的现代化，通过向公众提供有关遵守国家法律、法规和政策的信息，促进成员国的参与和同行学习。

► 审查根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉的审查程序运作措施(行动 2.2.)

7. 对根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉的审查程序运作措施的审查分为四个部分：
 - (a) 根据第 24 条提交的申诉的统计资料；
 - (b) 任择自愿和解程序的运作情况；
 - (c) 评估使用任择自愿和解的情况；以及
 - (d) 评估其他相关措施。

关于根据第 24 条提交的申诉的统计资料

8. 总的说来，每年根据第 24 条提交的申诉数量持续增加，与前两个时期的趋势保持一致：⁸
 - (a) 在 1924-1989 年期间，提交了 38 份申诉(平均每两年 1 份)；
 - (b) 在 1990-2016 年期间，提交了 131 份申诉(平均每年 5 份)；

⁵ GB.335/PV，第 258 段。

⁶ GB.335/INS/5，第 51 段。

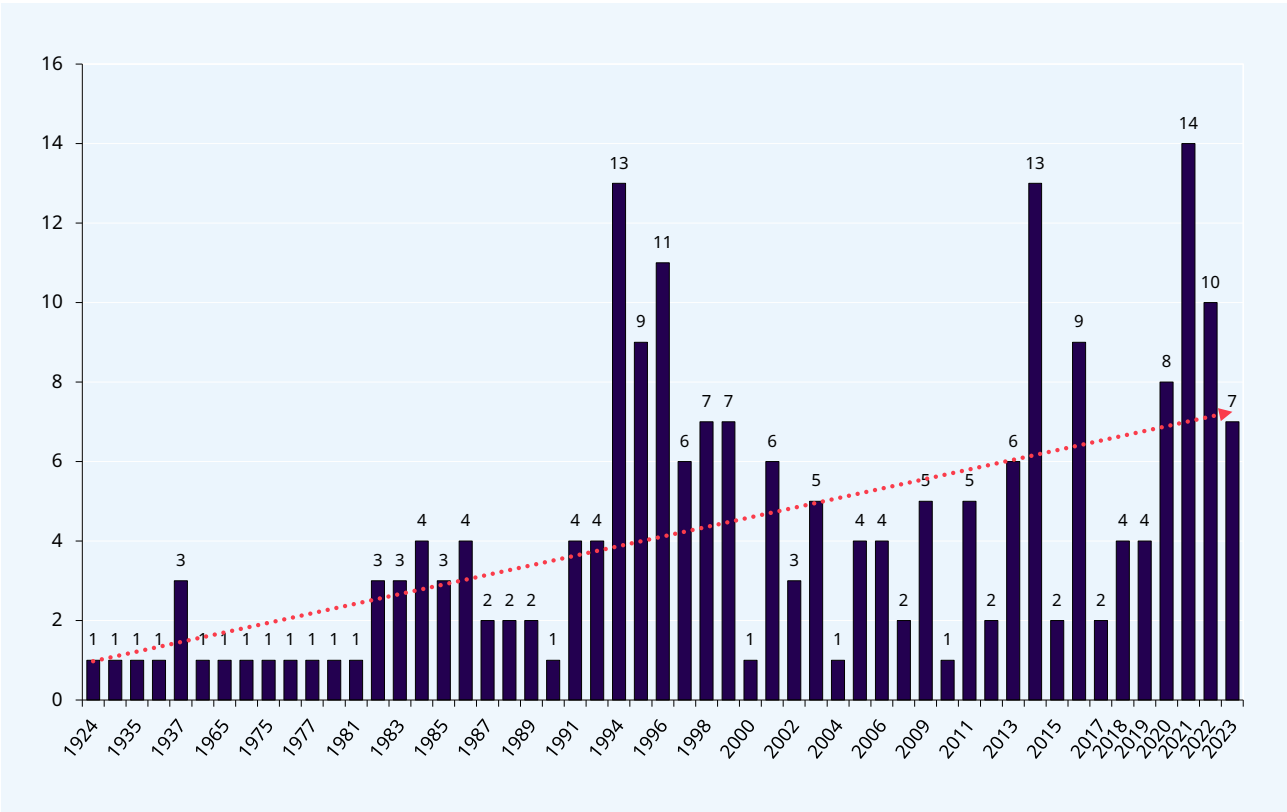
⁷ GB.347/PFA/1。

⁸ GB.331/INS/5，附录二。

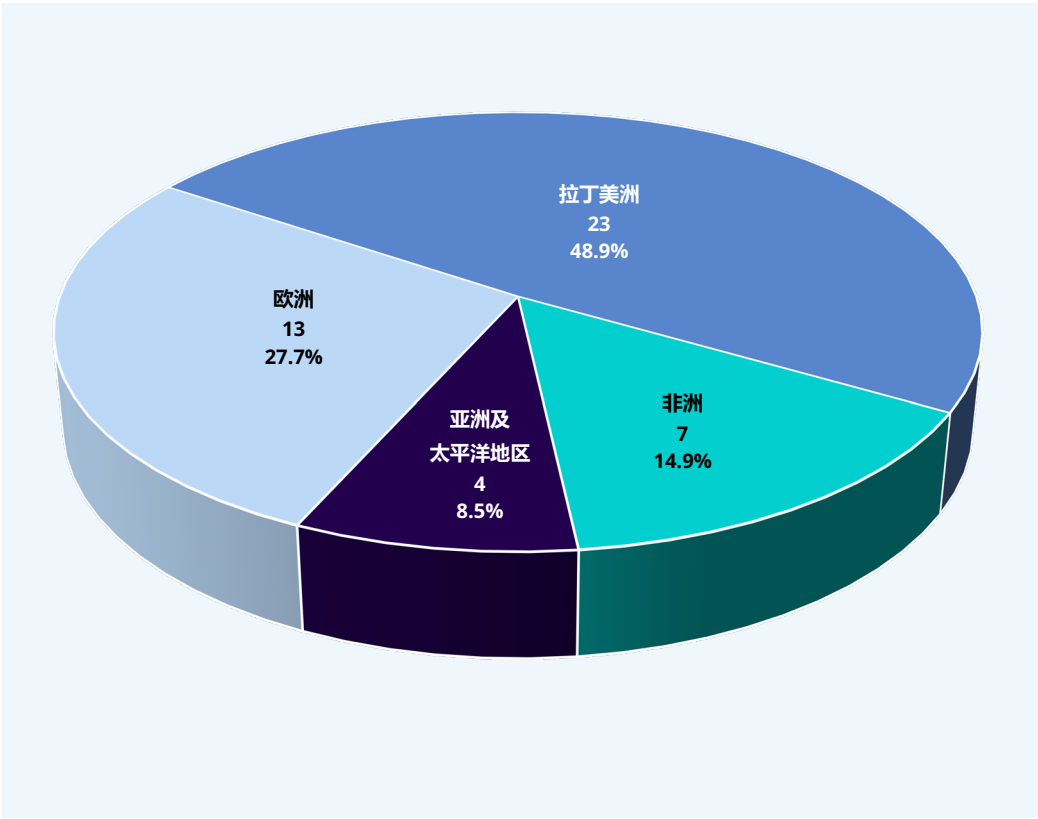
(c) 在 2017 年至 2023 年 9 月期间，提交了 49 份申诉(平均每年 7 份)。

下文图 1 仅包括至少提交一份申诉的年份。图 2 按地区细分了试行期间(2018 年 11 月至 2023 年 11 月)提交的申诉数量。

► 图 1. 根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉数量(1924–2023)



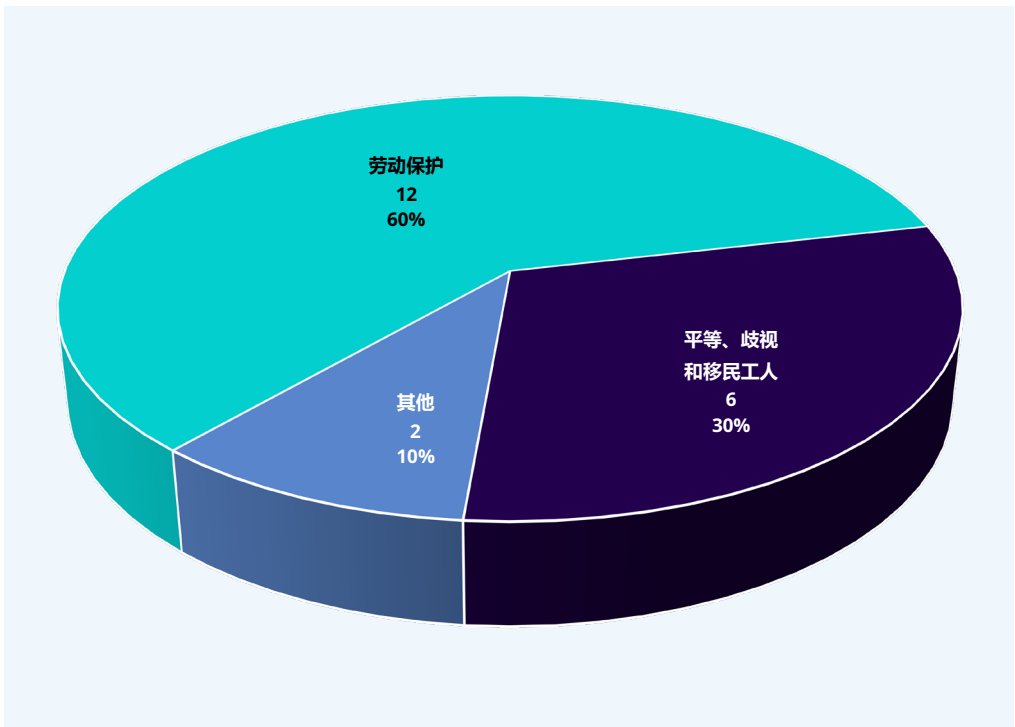
► 图 2. 按区域分列的试行期内提交的申诉数量



区域	申诉数量	占百分比
非洲	7	14.9
亚洲及太平洋地区	4	8.5
欧洲	13	27.7
拉丁美洲	23	48.9
总计	47	100.0

9. 在试行期间，共提交、宣布可受理和结案的申诉有 20 份。主题主要涉及劳工组织公约的两个专题工作组：(a) 劳动保护；(b) 平等、歧视和移民工人。

► 图 3. 试行期间已结案申诉涉及的主题



专题工作组	申诉数量	占百分比
劳动保护 ¹	12	60.0
平等、歧视和移民工人 ²	6	30.0
其他 ³	2	10.0
总计	20	100.0

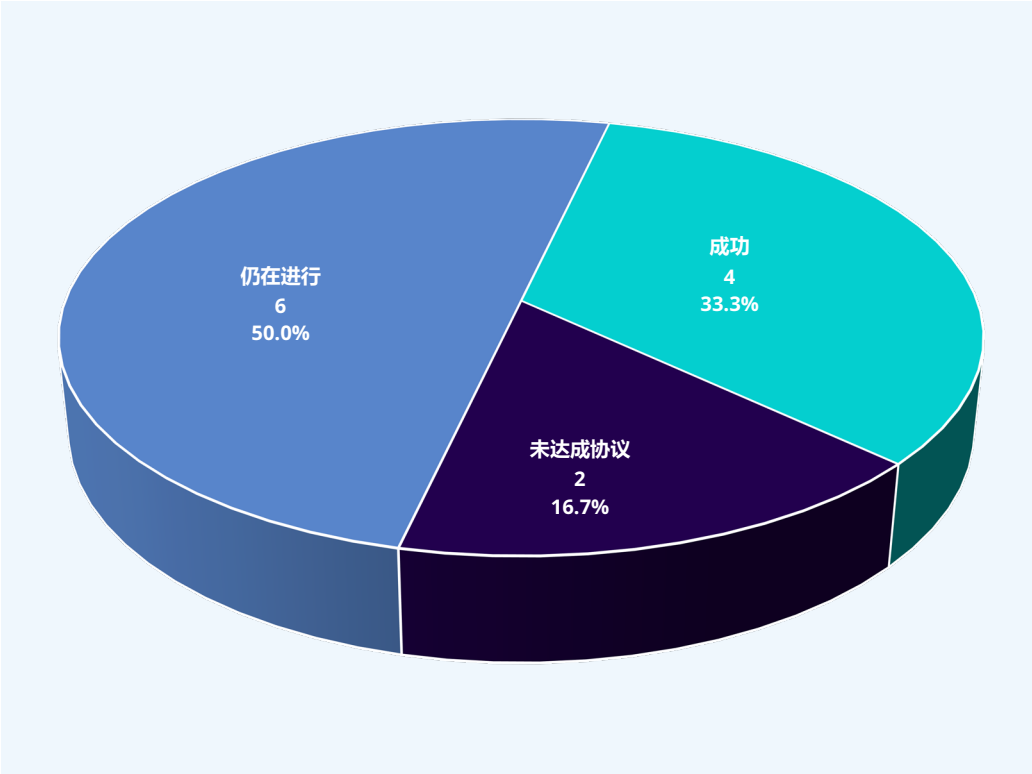
¹ 提交的申诉涉及下列公约：第 1 号、26 号、81 号、95 号、129 号、155 号、158 号、176 号和第 187 号。

² 提交的申诉涉及下列公约：第 111 号和第 156 号。³ 提交的申诉涉及下列公约：第 102 号和第 169 号。

10. 目前有 27 份待审申诉，其中 8 份(约占 30%)完全与涉及工会权利的公约有关，并已根据相关《议事规则》交由结社自由委员会审查。⁹
11. 在试行期间提交的 47 份申诉中，有 12 份申诉的当事方利用了和解手段。其中 4 起案件和解成功；另外 2 起案件和解未果；6 起未决案件仍在和解中。

⁹ 见《关于根据<章程>第 24 条和第 25 条审查申诉之程序的议事规则》第 3.2 条。

► 图 4. 试行期间自愿和解程序的状况



和解	申诉数量	占百分比
成功	4	33.3
未达成协议	2	16.7
仍在进行	6	50.0
总计	12	100.0

12. 在试行期间结案的 20 件申诉中，有 4 件(20%)是在国家一级成功和解或采取其他措施之后结案的。和解程序的持续时间差别很大：有 3 个案件在不到 9 个月的时间内成功结案，而两个待决案件目前正在执行和解程序，和解程序已持续 31 个月以上。

任择自愿和解程序的运作情况

13. 理事会在第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)上通过的决定¹⁰规定,有关各方可以要求负责申诉的特设三方委员会暂停审查六个月,以促进国家一级的和解。正如在对“标准倡议”实施情况全面审议¹¹中所指出的,有一项谅解,即如果和解或其他国家措施需要更多时间才能圆满解决申诉中提出的问题,特设三方委员会可以决定有限度地延长最初的六个月暂停期。
14. 工人组织和雇主组织在提交申诉时填写的¹²电子表格显示,和解程序的基本要素如下:
- (a) 该程序是自愿性的,因为它需要双方事先达成协议;
 - (b) 提出申诉的工人组织或雇主组织可以随时终止该程序;
 - (c) 对申诉的是非曲直的审查最多可暂停 6 个月;如果申诉的情况需要,并经双方提出申请,三方特设委员会可在一定期限内延长审查;以及
 - (d) 可以要求劳工局以及工人组和雇主组的秘书处进行干预或提供技术援助。
15. 申诉人、政府或双方均可启动和解程序。通常情况下,在提交申诉时,申诉组织可以表达进行和解的意愿,随后政府可以接受这一建议。或者,政府也可以提出和解程序建议,并随后得到投诉组织的接受。但是,双方也可以在任何时候共同提出申请,要求暂停审议申诉的是非曲直,以便进行和解。凡当事各方对进行自愿和解的可能保持沉默时,劳工局承诺提醒他们,如果双方都愿意并接受,存在这种可能性。
16. 只有充分尊重各方自愿行使和解的自主权和自由,以便在国家一级找到解决纠纷的办法,和解才能取得成功。还应指出的是,特设三方委员会有权在六个月内(如上文所述,可在有限的期限内延长)暂停审议申诉的是非曲直,在此期间,各方应努力通过和解或在国家一级可能采取的其他措施达成协议。¹³然而,无论特设三方委员会做出何种关于暂停审查申诉案情的程序决定,当事方始终可以随时自由寻求商定的解决办法。¹⁴

¹⁰ 有关摘录,见附录二。

¹¹ 在理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)上作出。见 GB.335/INS/5。

¹² 表格第 6 节规定如下:“请说明 (i) 贵组织是否希望探讨在国家一级寻求和解或其他措施的可能性,最长期限为特设三方委员会决定暂停审查申诉的是非曲直之日起六个月,以便处理有关指控(须经政府同意;如果和解/其他措施失败,贵组织可要求提前恢复该程序;如果初步和解或其他措施需要更多时间才能圆满解决申诉中提出的问题,三方委员会可以决定有限度地进一步延长暂停期);(ii) 如果是,请说明贵组织是否希望在这方面得到劳工局或雇主组或工人组秘书处的干预或技术援助。”

¹³ 这里提到的“国家一级的其他措施”应理解为,在某些情况下存在着制度化的程序或机构,其具体任务是在将劳资争议提交劳工组织监督机构之前予以解决。尽管这种可能性非常罕见,但可以援引哥伦比亚的例子,即该国设立了对拟提交劳工组织的争议进行处理的特别委员会(CETCOIT)。

¹⁴ 包括在提交申诉之前获得劳工局的协助,例如最近指控巴西不遵守《1981 年集体谈判公约》(第 154 号)的申诉。见 GB.345/INS/5/4,第 2 段。

对使用任择自愿和解的评估

17. 虽然和解并未得到广泛采用(当事方仅在 28%的案件中利用了这一选项),但应当指出,在试行期间提交和结案的每五份申诉中,就有一份是在通过自愿和解或国家一级的其他措施就争议事项达成协议后解决的。
18. 在试行期间提交并在双方达成协议后结案的三项申诉在本次审查中特别令人感兴趣。它们是:
- (a) 乌拉圭,《1973 年码头作业公约》(第 137 号);¹⁵
 - (b) 斯洛文尼亚,《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《<1981 年职业安全与卫生公约>的 2002 年议定书》;¹⁶ 和
 - (c) 南非,《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)。¹⁷

在这些案件中,当事双方在不到 10 个月的时间内达成协议,与处理根据第 24 条提交的申诉的平均时间(9 至 24 个月)相比,这一时间是很短的。¹⁸

19. 除了上述例子中的积极方面外,试行期间积累的经验还表明,某些方面仍有待改进,包括:
- (a) 反复要求延长申诉案情审查的暂停时间;
 - (b) 劳工局以及工人组和雇主组秘书处在和解程序中的作用。
20. 在某些情况下,延长和解程序期限的要求导致和解程序被过分延长,而又不能肯定能够达成协议。¹⁹ 在这些情况下,当事方一再要求延长暂停期,从而超出了有限延长的初衷。²⁰ 理事会最初批准了一些安排,允许在国家层面采取自愿和解或其他措施,从而使特设三方委员会对某项申诉的是非曲直的审查暂时中止,最长不超过六个月。在三方磋商之后,对电子表格作了修改,以允许特设三方委员会在初步和解或其他国家措施需要更多时间才能成功解决申诉中提出的问题时,决定有限度地进一步延长暂停期。²¹
21. 为了确保和解程序在合理的时限内进行,理事会不妨考虑为和解目的暂停审查申诉的是非曲直,并规定一个最长期限。当劳工局收到当事各方表示愿意进行和解的来文时,即暂停审查。理事会不妨考虑规定,特设三方委员会只能将最初的六个月期限延长一次,而且只能在委员会评估所取得的进展并认为有在短期内达成协议的合理前景之后,再延长六个月。如果就此作出决定,将要求参与和解的各方在向特设三方委员会提出延期请求时,报告所取得的进展。

¹⁵ GB.337/INS/12/6。

¹⁶ 请参阅国际劳工标准数据库中的[相关参考资料](#)。

¹⁷ 理事会将考虑在其第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)上结案。

¹⁸ GB.331/INS/5, 附录二。

¹⁹ 在一个案件中,和解程序耗时 33 个月。由于和解未能达成一致意见,该案在就申诉的是非曲直作出决定后最终结案和解。此外,目前有两起未决案件的和解已超过 31 个月。

²⁰ 特设三方委员会只能批准暂停六个月。当客观情况表明和解已接近圆满解决时,可以“有限”的方式延长暂停期。

²¹ GB.334/INS/5, 第 9 段。

22. 试行期间的经验还表明，劳工局以及工人组和雇主组的秘书处可以向申诉涉及的各方提供有益的协助，但必须明确告知这一点。大多数提出申诉的组织并不知道如果它们愿意，可以请求何种援助。在其他一些案件中，申诉组织未曾期望和解程序一定会得到劳工局的指导。
23. 必须指出的是，和解是一种根据各国国情制定的程序，因为社会对话和就业关系等因素往往因国而异。因此，没有“唯一的”或“推荐的”和解程序供各方遵循。恰恰相反，应由各方根据其国情决定它们希望遵循的程序。虽然如果当事方提出要求，工人组和雇主组的秘书处以及劳工局可以提供技术支持(例如，能力建设或对申诉涉及的有关公约和监督体系的运作给予解释)，但重要的是要记住，它们的职能不是在和解程序中充当促进者或调停者。在某些情况下，对劳工局所能提供的支持类型的误解导致了延误，因为当事方并没有主导和解，而是在等待劳工局指导和解进程。鉴于这一经验，理事会不妨考虑采取其他措施，以提高三方成员对第 24 条申诉中自愿和解程序的使用和运作的认识。例如，理事会可以决定，一旦双方当事人同意和解，劳工局应召开一次会议，解释该程序的过程和时限，以及相关公约的主要内容。
24. 最后，在试行期间，根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的总共 8 项申诉完全提交给结社自由委员会。参与其中一项申诉的当事方表示有兴趣进行和解，尽管劳工局表示愿意提供协助，但该方并未继续这一程序。此外，值得一提的是，在 2021 年 3 月的报告中，结社自由委员会决定，对于根据特别程序直接向其提交的与结社自由有关的申诉，采用与根据第 24 条提交的申诉类似的任择自愿和解办法。²² 迄今为止，根据特别程序向结社自由委员会提交的两份申诉的当事方已同意将纠纷提交国家一级的自愿和解，这使该委员会在长达六个月的时间里暂停审议这些申诉。²³

对其他相关措施的评估

25. 除了允许任择自愿和解的安排外，还采取了其他措施，涉及根据第 24 条提出的申诉程序的一般运作。
26. **透明度：**劳工局如今在理事会 3 月和 11 月的届会上向其通报待决申诉的情况。²⁴ 资料文件包括第 24 条程序的现况、申诉组织、有关政府和所涉及的公约。该文件还着重指出了特设三方委员会一名或多名成员尚未任命的情况。
27. **及早提交文件：**理事会要求在特设三方委员会成员开会前 15 天向其发送所有资料和相关文件。数字工具的广泛使用使这些截止日期得到充分遵守。此外，自新冠病毒大流行以来，特设三方委员会举行远程会议。这大大便利了与劳工局的直接和持续沟通，以及有效的时间管理和文件共享。

²² GB.341/INS/12/1，第 17 段。

²³ 见 GB.348/INS/4 第 13 段中关于第 3423 号案件和第 3425 号案件的情况。

²⁴ 例如，见下列文件：GB.338/INS/INF/3、GB.340/INS/INF/3 和 GB.347/INS/INF/4(Rev.1)。

- 28. 任命特设三方委员会：**值得注意的是，有许多案件尚未任命特设三方委员会的全部或部分成员。在结社自由委员会处理的 8 宗待决案件中，特设三方委员会均已完全指定，其成员的委任没有造成延误，因为这些均为结社自由委员会成员。²⁵ 然而，在其他 19 个待决案件中，有 9 个案件迄今只任命了部分特设三方委员会成员(约 47.36%)。事实证明，在试行期间任命特设三方委员会成员所需的平均时间大大拖延了对申诉的审查。²⁶ 为了加快这一进程，理事会不妨考虑在宣布受理申诉的同时任命特设三方委员会成员。如果无法做到这一点，理事会不妨考虑规定，特设三方委员会成员的任命应在宣布受理申诉后一个月内完成。此外，理事会不妨考虑在理事会成员中制定一份潜在候选人名单，从而能够更快地任命或替换不同特设三方委员会的成员。在每次理事会成员换届之初，三方成员组可向劳工局转交各自成员组最多六名成员的姓名，以便编制一份来自所有区域的特设三方委员会未来潜在成员名单。若在上述一个月内未任命一名或多名特设三方委员会成员，将使用此名单。劳工局将直接与名单上的成员联系，以确认他们是否可以接受任命。

结 论

- 29.** 根据对试行期的评价结果，理事会不妨考虑进一步微调各项安排，以便按照上文第 20 至 24 段的建议，在根据第 24 条提交的申诉中长期允许进行任择自愿和解。如上文第 28 段所述，理事会还不妨考虑通过编制一份来自所有区域的未来潜在成员名单，推进迅速任命特设三方委员会成员的方式。

► 审议简化根据《国际劳工组织章程》第 22 条提交报告的建议(行动 3.1.)

- 30.** 在劳工组织的整个历史上，确保劳工组织拥有一个强有力的现代制度来监督国际劳工标准以促进社会正义，一向是其至关重要的指导原则。根据理事会近年来通过的决定，劳工局已采取措施，落实关于加强监督体系的修订版工作计划中的各个项目。

迄今为简化第 22 条报告所采取的措施

对《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线试点项目的评估

- 31.** 要回顾的是，根据理事会第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)的决定，劳工局于 2019 年 1 月启动了关于为《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)制定基线的试点项目。²⁷ 劳工局向理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)介绍了试点项目工作方法的情况。试点项目旨在促进：

²⁵ 根据第 24 条提交的申诉，如因其主题而提交结社自由委员会，则由一个从其成员中选出的特设三方委员会审查，这是便于迅速任命的良好做法。

²⁶ 例如，在 2022 年、2021 年和 2020 年，特设三方委员会全体成员的任命平均所需时间分别为 12 个月、17 个月和 27 个月。

²⁷ GB.335/INS/5，第 52(viii)段。

(a) 成员国履行报告义务，从而在效力、质量和效率方面取得收益，因为各国政府将能够在它们已经审定的报告基础上再接再厉；(b) 从根据《国际劳工组织章程》第 22 条提交的报告中提取信息，以便确定基线，这些基线随后可经理事会决定在国际劳工组织网站上公布。

32. 该试点项目与理事会通过的其他措施相关联，包括其第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)通过的关于加强支持监管机构工作的信息技术设施以及为报告目的进行专题分组的措施。²⁸ 在此基础上，理事会决定，虽然试点项目只适用于已批准第 187 号公约的国家，但这一进程还应涵盖这些国家已批准的所有其他职业安全和卫生公约，以及关于工作时间和工资的公约，采用专题报告表格的形式，以减少报告工作的重复，并方便实施公约与建议书专家委员会的综合处理。²⁹
33. 作为第一步，劳工局请各国政府确认它们是否有兴趣在应就第 187 号公约提交报告的那一年参与试点项目。劳工局随后向参加国政府发送了“第 22 条基线报告草案”，其中载有劳工局预先填写的关于为适用有关公约而采取的措施的现有资料，包括这些国家政府前几次报告中提供的资料。第 22 条基线报告草案的这些内容随后得到有关政府的确认，并在 9 月 1 日之前作为第 22 条报告发回劳工局，供实施公约与建议书专家委员会审查。³⁰ 必要时，劳工局与都灵劳工组织国际培训中心协调，提供专门协助，帮助参与这一进程的国家。
34. 该倡议从当时启动的体制进程中汲取了灵感，其中包括关于各项社会保障公约和欧洲委员会《欧洲社会保障法》的综合报告倡议、关于经修正的《2006 年海事劳工公约》的报告以及根据《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施对各国基线表进行汇编的倡议。
35. 该试点项目涵盖了 23 个国家，其中 17 个国家参加了这一进程。2022 年 9 月，在三年的实施期之后³¹，劳工局进行了评估，并征求了有关政府、雇主组织和工人组织的反馈意见，以分析这种报告方法的好处、推广潜力以及发现的任何障碍。³²
36. 答复显示，81%的答复者认为采用第 22 条基线报告是对通常的第 22 条报告制度的改进。更具体地说，9 个答复者表示，第 22 条基线报告减少了报告所需的时间，从而方便了报告工作。另有 3 个答复者表示，虽然首次审定基线报告很费时间，但从长远来看，这种形式的报告有可能减少在这一过程中投入的时间，因为他们只需核实一次预先填写的信息。³³ 答复者还强调了与效率有关的其他好处，例如改善公共机构和社会伙伴之间的协调与合作，以及更快地确定可能与报告中涉及的事项有关的部委。

²⁸ GB.331/INS/5，第 72(2)和(3)段。

²⁹ 该项目首轮还包括社会保障。当第二轮涵盖的公约数量大大增加时，劳工局缩小了项目的范围。

³⁰ 理事会在第 335 届会议(2019 年 3 月)上审查了这些措施。GB.335/INS/5，第 52 段概述了正在采取的措施。

³¹ 在理事会决定因新冠疫情将常规报告周期推迟一年后，该项目于 2020 年暂停。

³² 劳工局收到了以下 16 个国家政府的反馈意见：加拿大、智利、科特迪瓦、古巴、塞浦路斯、捷克、丹麦、芬兰、法国、马来西亚、毛里求斯、尼日尔、挪威、泰国、多哥和土耳其。有五份答复包括社会伙伴的意见，但这种反馈有限。

³³ 从使用《欧洲社会保障法》综合报告的三方成员处也收到了类似的反馈，据报道，随着时间的推移，政府发现每个周期更新报告变得更加容易。

37. 此外，大多数答复者表示，新的报告格式有助于保持或提高报告中的信息质量。特别是，他们指出了一些好处，例如能够全面了解多年来为执行已批准的公约而采取的所有措施，并通过专题分类减少重复信息。此外，他们还认为基线报告表格便于用户使用，特别是在使用国家立法文本超链接、按专题对公约进行分门别类以及报告的总体格式方面。
38. 调查答复还强调了潜在的挑战和需要改进的领域。一些答复者指出，基线报告格式太长和(或)包括难以理解的方面。此外，一些答复表明，新程序对社会伙伴来说很复杂。
39. 总体而言，劳工局发现，基线报告一旦经各国政府审查和确认，就载有关于已批准公约实施情况的完整和最新信息，从而提高了报告的质量。这种报告将每周期更新一次，在减少报告时间方面似乎具有巨大的潜力，同时有助于保存机构记忆和促进信息共享。专题分类还使实施公约与建议书专家委员会能够更好地了解贯穿不同公约的问题，从而避免重复。
40. 然而，事实证明，劳工局为预先填写第 22 条基线报告初稿而投入的时间和资源大大高于预期，这就使人们对维持和延长目前形式的试点项目的努力是否具有可持续性产生了疑问。报告表格的详细性质、涵盖的公约数量之多³⁴以及缺乏专门的信息技术工具，难以使劳工局和三方成员都能更有效地处理和分享信息也是重要的挑战。

通过研究和咨询收集的信息

对基于条约的国际报告制度的研究

41. 劳工局委托日内瓦国际人道主义法和人权学院撰写了一份研究论文，分析联合国系统其他部门以及其他国际和区域组织的条约报告制度和相关程序安排，并从中吸取经验教训，该研究于 2023 年 5 月完成。劳工局还与欧洲委员会下属欧洲社会权利委员会的官员就他们最近为加强根据《欧洲社会宪章》提交报告而进行的改革努力进行了交流。这两项举措都探讨了与报告有关的若干程序事项，如工作量、周期性、透明度、优先次序和技术的使用。这两项举措都表明，一方面是相关组织，另一方面是劳工局和三方成员，在报告方面似乎面临类似的挑战。
42. 该研究论文介绍了有关报告周期的广泛做法，从灵活的报告周期到固定的报告周期，具有不同的报告频率。一些机制还规定按照固定周期进行全面审查，对更紧迫的问题在周期中期进行审查。在其他制度中，灵活或较长的报告周期往往伴随着确保紧急问题得到答复的措施。应当指出，根据研究报告，灵活的报告周期并不一定能解决迟交报告的问题。
43. 研究报告提到了报告义务的不同形式的优先次序(问题优先次序、专题优先次序、区域优先次序等)。在有些制度中，例如《欧洲社会宪章》，所有缔约国在某一年就相同的专题条款提交报告。在另一些国家，在为每个具体国家提交报告之前编制了一份议题或问题清单。其他一些系统采用按区域报告。一些系统通过区分可选问题和核心问题在其报告表单中使用优先级。然而，这似乎并没有显著提高报告率。研究报告还提到在条约机构建议的后续行动中确定优先次序。

³⁴ 例如，2022 年，试点项目覆盖了 10 个国家，应提交 133 份报告，其中一份报告涉及一项公约。为这些国家共编写了 29 份第 22 条基线报告草案(每个专题组一份报告)。

44. 不同系统的透明度各不相同，其中大多数系统以某种形式公布载有监督或评价结果的国别文件。一些系统依靠先进的技术工具来提供监督成果的可见度，例如提供跟踪工具、数据库和执行情况概览的实时显示板。
45. 关于信息技术工具的使用，研究论文指出了若干采用在线报告的系统，例如《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，在这些系统中可以查阅以前提交的报告。研究强调，容易获取信息是鼓励良好报告做法的关键因素。

与各国政府的初步磋商

46. 2023 年 5 月 26 日，劳工局与各国政府举行了初步非正式磋商，听取了报告方面的具体挑战，并听取了关于可能改进该进程的建议。
47. 关于具体挑战，许多与会者特别提到，每年提交的报告数量很多，而且各年份报告分布不均；报告过程中出现重复和极其详细的信息要求；国家一级工作人员更替率高，导致报告过程中缺乏技术能力和内部知识流失；以及在收集所需信息时需要与有关不同单位、部门和服务机构进行协调而造成的困难。关于可能的改进之处，与会者提到需要简化报告程序，只要求提供必要和优先信息。一些与会者建议采用技术平台进行报告和审议专题报告，在一份报告中汇集不同的公约。大多数发言者赞成发表报告，理由是透明度和容易查阅以前的报告。然而，一些人指出，应认真讨论发布方式，以避免对各国政府在其报告中提供的信息产生任何误解。

进一步简化第 22 条报告的途径： 进一步实现定期报告制度现代化的可能步骤

48. 考虑到上述因素，劳工局提出了以下可探讨的途径，以进一步简化报告制度并使之现代化。

编制数目有限的专题报告

49. 劳工局认为，进一步加强专题报告办法可有助于实现行动 3.1 的目标。事实上，关于为《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)确定基线的试点项目和劳工局采取的其他举措，特别是在社会保障和海事文书领域，以及三方成员们表达的意见，都表明赞赏实施公约与建议书专家委员会提出的更加综合的评论意见，其中将一起审查和呈现同一专题领域中的问题。³⁵
50. 要进一步扩大专题方法，就需要³⁶在现有报告表格的基础上开发 15 个专题模板。模板将用于收集问题并使之系统化，以便涵盖每个专题领域下的所有公约和议定书(见附录三)。
51. 这种专题模板不会取代单独的报告表格，后者将继续用于批准后的初次报告。

³⁵ 有时，实施公约与建议书专家委员会可以一起审查多达 15 个公约下的问题，而不是对这些公约单独发表评论。例如，参见芬兰，[实施公约与建议书专家委员会就职业安全与卫生问题的直接询问](#)(2022 年)。

³⁶ 或理事会同意的其他数字。

52. 虽然将维持目前的报告周期³⁷，但劳工局认为，考虑到每个专题领域下公约的数量和篇幅，调整主题的分布是有效的，以确保各年份报告的均衡分配。
53. 这种办法的优点包括：大大减少要求提交的报告数量，使报告模板更方便用户，便于报告工作，主题的一致性使监督更有效。如果发布这些专题报告，各国政府和社会伙伴将有机会了解其他国家政府为执行某一组公约而采取的良好做法和成功措施。
54. 这种办法的缺点在于，政府需要投入初期的时间，它们必须首次填写全部 15 份专题报告，整合它们多年来向实施公约与建议书专家委员会提交的信息。为了克服这一困难，劳工局将向各国政府提供恰当的指示和帮助。此外，这一进程将持续至少七年，即一个完整的报告周期，以便各国政府能够逐步完成 15 份专题报告。

与监督的协同作用

55. 专题报告方法将引发对所有公约和议定书按专题领域进行监督，因此，实施公约与建议书专家委员会的所有评论意见将按主题组织编排。目前在称为“直接询问”的文件中提出的提供信息和作出澄清的请求可列入将由各国政府填写的专题模板。这可以缩短专家委员会评论的篇幅，使其能够专注于需要采取行动的问题，例如立法改革或未遵守规定的做法，以确保充分实施已批准的公约和议定书，从而最大限度地发挥其影响力。
56. 这种方法的主要优势，除了专题一致性和更好地确定一个国家最重要的问题之外，还在于它在报告和定期监督之间形成合力，将政府对专家委员会提出的问题的答复与关于政府为实施公约所采取措施的现有数据库结合起来。目前，这些信息存在于不同的文件中，通常是纸质形式，这使得政府很难在可长达六年的报告周期后看到其先前答复与评论之间的时间顺序。
57. 应当指出，这项建议不会影响目前社会伙伴有权根据《国际劳工组织章程》第 23 条提请专家委员会注意对某一公约的评论或不遵守问题的现行安排。
58. 鉴于近年来标准实施委员会审查了涉及与某一专题领域有关的若干公约的若干个案，这项建议也不会改变目前选择将由标准实施委员会讨论的案件的程序。³⁸ 对于涵盖众多公约的专题领域，委员会总是可以决定选择一项公约或有限数量的公约进行讨论。

报告的数字化和发布

59. 劳工局认为，唯有报告制度允许以有利于同侪学习的方式分享关于合规做法的信息，才有可能充分实现这种制度的现代化。因此，该建议涉及考虑开发一个在线平台，以处理和提供专题模板中反映的信息。

³⁷ 基本公约和治理公约每三年一次，所有其他公约每六年一次。

³⁸ 海地 – 工作时间，2018 年；尼日利亚 – 工资，2022 年；意大利 – 劳动监察，2023 年。

60. 根据《1998 年宣言》后续措施国家基线电子平台的经验，每份报告表格都将根据某一国家的批准情况进行调整。³⁹ 这一制度将使各国政府能够在每个报告周期内酌情更新以前提交的资料。同时，该数据库将使各国能够方便地搜索有关具体问题的良好做法的信息。
61. 为了提高透明度，劳工局认为，专题方法应包括公布各国政府根据《国际劳工组织章程》第 22 条提交的报告和社会伙伴根据《章程》第 23 条转交的意见。可以预期，这些报告的发布将鼓励良好的报告做法。
62. 开发在线平台需要大量费用。如果理事会有兴趣进一步探讨这种可能性，劳工局可以在下一次审议这一问题时提出初步估算。

短期措施

63. 虽然在不久的将来会继续审查使报告程序现代化的可能途径，但理事会可能已经打算考虑现在就采取的两项措施，以促进报告工作。
64. 首先，理事会不妨考虑决定请劳工局将目前仅以 PDF 格式提供的现有报告表格转换为 Word 文档，从而使其更易于填写。
65. 其次，理事会可以考虑在没有来自专家委员会的直接询问或观察意见悬而未决的情况下，不再要求根据过时的公约提交报告。这不会以任何方式影响或改变社会伙伴根据《章程》第 23 条就过时的公约提出观察意见的权利。虽然这项措施不会对要求提交的报告数量产生重大影响(例如，在 2022 年，在要求提交的 2,131 份报告中只有 108 份涉及过时的公约)，但它已经可以成为减轻政府报告负担的一个步骤。
66. 请理事会就第 49 至 65 段中提出的建议措施，以及为改进报告程序而可能采取的任何其他相关措施提供指导。

► 决定草案

67. 理事会：
 - (a) 注意到劳工局关于根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交的申诉审查程序实施措施的进度报告，以及简化根据《章程》第 22 条提交报告的建议；
 - (b) 确认 2018 年 11 月试行的允许在国家层面采取任择自愿和解或其他措施的安排；
 - (c) 请劳工局根据其对 GB.349/INS/7 号文件第 19 至 29 段所述考虑因素的指导意见，编写《关于根据<国际劳工组织章程>第 24 条和第 25 条审查申诉之程序的议事规则》的拟议修

³⁹ 《1998 年宣言》后续措施下的国家基线电子平台使各国政府能够从清单中选择它们已批准的公约。然后对调查表进行相应调整。

正案(《国际劳工局理事会适用规则汇编》附件一), 供理事会第 350 届会议(2024 年 3 月) 审议;

- (d) 要求劳工局根据其指导意见和三方事先非正式协商的结果, 向理事会第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)提交简化已批准公约报告程序的建议;
- (e) 批准 GB.349/INS/7 号文件第 64 和 65 段中提出的使报告程序现代化的短期措施。

关于加强监督体系的修订版工作计划概览

	理事会 2018年10月至11月	理事会 2019年3月	理事会 2020年3月	理事会 2022年3月	理事会 2022年10月至11月	理事会 2023年3月	理事会 2023年10月至11月
所作决定	GB.334/INS/5, 第21段		GB.335/INS/5, 第84段				
重点领域 1：程序之间的关系							
1.1 关于监督体系惯例的指南		报告所采取的行动	报告所采取的行动	报告所采取的行动 (完成)	完成	完成	完成
1.2 监督机构间的定期对话		审议		进行中	进行中	进行中	进行中
重点领域 2：规则和惯例							
2.1 审议编纂第26条程序	就《议事规则》 的可能性提供指导	报告所采取的行动	报告所采取的行动		在稍后阶段进行审议	在稍后阶段进行审议	在稍后阶段进行审议
2.2 审议第24条程序的运行	按照指导进行讨论	审议					审议
2.3 审议确保法律确定性的 进一步措施	为可能开展的三方 意见交换提供指导	为可能开展的三方 意见交换提供指导	在三方交换意见后 进行审议 (推迟)	在三方交换意见后 进行审议		对2022年3月讨论的 后续行动	对2023年3月讨论的 后续行动
重点领域 3：报告和信息							
3.1 简化报告	继续审议备选方案	继续审议备选方案	审议				审议
3.2 与各组织分享信息			审议				
重点领域 4：范围和实施							
4.1 监督机构的明确建议			审议				
4.2 国家层面系统化后续行动			审议				
4.3 审议第19条的潜力	进一步指导	进一步指导	审议				
监督程序对其工作方法的审议							
标准实施委员会	关于工作方法的非正式三方协商						
专家委员会	有关工作方法的持续讨论						
结社自由委员会	有关工作方法的持续讨论						

► 附录二

理事会关于第 24 条申诉程序的决定

理事会第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)关于加强监督体系的决定¹

“理事会，基于 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)号文件中所列出的建议以及在讨论和三方协商中所提供的进一步指导：

- (1) 批准了关于《章程》第 24 条申诉程序运作的以下措施：
 - (a) 作出安排，允许在国家一级采取任择自愿和解或其他措施，这些安排将导致暂时中止特设三方委员会对申诉是非曲直的审查，最长期限为 6 个月。中止审查须经申诉方在申诉表格中表示同意以及政府同意。这些安排将由理事会在两年的试行期之后进行评估；
 - (b) 在理事会三月和十一月的会议上发布一份关于待办申诉状况的参考文件；
 - (c) 第 24 条特设三方委员会成员需在其会议召开 15 天前收到劳工局提供的所有信息和相关文件，理事会理事应在其需通过第 24 条特设三方委员会结论的三天前收到委员会的最终报告；
 - (d) 将批准相关公约作为政府担任特设三方委员会成员的一个条件，除非理事会中没有任何政府正理事或副理事批准了相关公约；
 - (e) 保持现有措施并探讨其他待理事会商定的可行措施，以保障程序的完整性并保护特设三方委员会成员免受不当干预；
 - (f) 进一步将后续措施纳入委员会建议，定期更新有关这些建议落实情况的文件，供理事会参考，并继续探讨对理事会就申诉所通过的建议采取后续行动的方式。

[……]

- (4) 指示结社自由委员会按照有关审查第 24 条申诉的议事规则所规定的程序审查向其转交的申诉，以确保按照议事规则规定的方式审查向其转交的申诉。”

¹ 理事会文件 GB.334/PV，第 288(1)和(4)段。

► 附录三

专题小组

	职业安全 与卫生	强迫劳动	童工 劳动	结社自由/ 集体谈判 + 三方协商	平等	移民工人	劳动监察和 劳动行政 管理	就业和社会 政策及技能	社会保障	海事和 渔民	工时	工资	土著和 部落人民	特定类别 工人	暴力和 骚扰
1.	C.155	C.29	C.138	C.87	C.100	C.97	C.81	C.122	C.3	MLC, 2006	C.1	C.26	C.169	C.27	C.190
2.	C.187	C.105	C.182	C.98	C.111	C.143	C.129	C.82	C.12	C.112	C.14	C.95		C.32	
3.	P.155	P.29	C.6	C.144	C.156		P.81	C.83	C.19	C.113	C.30	C.99		C.110	
4.	C.13		C.77	C.11			C.150	C.88	C.71	C.114	C.47	C.131		P.110	
5.	C.115		C.78	C.84				C.94	C.102	C.125	C.89	C.173		C.137	
6.	C.119		C.79	C.135				C.117	C.118	C.126	P.89			C.149	
7.	C.120		C.90	C.141				C.140	C.121	C.185	C.106			C.152	
8.	C.127		C.124	C.151				C.142	C.128	C.188	C.132			C.172	
9.	C.136			C.154				C.158	C.130		C.153			C.177	
10.	C.139							C.159	C.157		C.171			C.189	
11.	C.148							C.160	C.168		C.175				
12.	C.161							C.181	C.183						
13.	C.162														
14.	C.167														
15.	C.170														
16.	C.174														
17.	C.176														
18.	C.184														

► 附录四

过时公约

职业安全与卫生

1. 《1935 年(妇女)井下作业公约》(第 45 号)
2. 《1937 年(建筑业)安全规定公约》(第 62 号)

消除童工劳动及保护儿童和未成年人

3. 《1919 年(工业)最低年龄公约》(第 5 号)
4. 《1921 年(农业)最低年龄公约》(第 10 号)
5. 《1932 年(非工业部门就业)最低年龄公约》(第 33 号)
6. 《1937 年(工业)最低年龄公约(修订)》(第 59 号)
7. 《1965 年(井下作业)最低年龄公约》(第 123 号)

劳动行政管理和劳动监察

8. 《1938 年工资及工时统计公约》(第 63 号)
9. 《1947 年(非本部领土)劳动监察部门公约》(第 85 号)

就业政策、就业促进和社会政策

10. 《1919 年失业公约》(第 2 号)
11. 《1949 年收费职业介绍所公约(修订)》(第 96 号)

社会保障和生育保护

12. 《1925 年工人(事故)赔偿公约》(第 17 号)
13. 《1925 年工人(职业病)赔偿公约》(第 18 号)
14. 《1927 年(工业)疾病保险公约》(第 24 号)
15. 《1927 年(农业)疾病保险公约》(第 25 号)
16. 《1934 年工人(职业病)赔偿公约(修订)》(第 42 号)
17. 《1934 年失业补贴公约》(第 44 号)

18. 《1952 年生育保护公约(修订)》(第 103 号)

海 员

19. 《1926 年海员协议条款公约》(第 22 号)
20. 《1926 年海员遣返公约》(第 23 号)
21. 《1932 年(码头工人)防止事故公约(修订)》(第 32 号)
22. 《1936 年船东(对病、伤海员)责任公约》(第 55 号)
23. 《1936 年(海上)疾病保险公约》(第 56 号)
24. 《1936 年(海上)最低年龄公约(修订)》(第 58 号)
25. 《1946 年(船上船员)食品和膳食公约》(第 68 号)
26. 《1946 年船上厨师证书公约》(第 69 号)
27. 《1946 年海员养恤金公约》(第 71 号)
28. 《1949 年船员舱室公约(修订)》(第 92 号)
29. 《1958 年海员身份证件公约》(第 108 号)
30. 《1959 年(渔民)最低年龄公约》(第 112 号)
31. 《1970 年船员起居舱室(补充规定)公约》(第 133 号)
32. 《1970 年(海员)防止事故公约》(第 134 号)
33. 《1976 年海员带薪年假公约》(第 146 号)
34. 《1976 年商船(最低标准)公约》(第 147 号)
35. 《1987 年(海员)健康保护和医疗公约》(第 164 号)
36. 《1987 年海员遣返公约(修订)》(第 166 号)

工作时间

37. 《1936 年带薪年假公约》(第 52 号)
38. 《1952 年(农业)带薪年假公约》(第 101 号)

土著和部落人民

39. 《1957 年土著及部落人口公约》(第 107 号)