



理 事 会

第 350 届会议，2024 年 3 月 4-14 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2024 年 2 月 7 日

原文：英文

第八项议程

依照理事会第 347 届会议(2023 年 3 月) 关于充分、平等和民主参与国际劳工组织 三方治理问题三方工作组的决定， 就国际劳工组织治理民主化问题及 《1986 年国际劳工组织章程修正文书》 最新批准情况提交的报告

文件目的

本文件概述了关于充分、平等和民主参与国际劳工组织三方治理问题三方工作组的工作以及理事会第 347 届会议(2023 年 3 月)通过工作组最终报告的情况。报告还介绍了关于《1986 年国际劳工组织章程修正文书》(《1986 年修正文书》)的最新批准情况，以及最近为促进所需数量的主要工业成员国批准该修正文书并使其生效而采取的行动。谨请理事会就下一步措施提供指导，并讨论在《1986 年修正文书》范围以外的劳工组织治理机构民主化进程的任何其他方面问题(见决定草案，第 19 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：保障性成果目标 B：国际劳工组织的有效和高效治理。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：取决于理事会的指导。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：理事会文件 [GB.349/INS/INF/3](#)、[GB.347/INS/6](#)、[GB.347/PV\(Rev.\)](#)、[GB.344/INS/9](#)、[GB.344/PV](#)、[GB.343/INS/4](#)、[GB.343/PV](#)、[GB.341/INS/9](#)、[GB.341/PV](#)、[GB.340/INS/18/1](#)、[GB.340/PV](#)、[GB.337/INS/12/1\(Rev.1\)](#)、[GB.337/PV](#)。

► 导 言

1. 在拟订理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)议程的过程中,不同小组建议增加新的议题,它们涉及两个密切相关的事项,即劳工组织治理机关民主化进程和理事会运行的某些层面问题的评估。
2. 经过三方筛选小组的讨论和理事会负责人之间的一系列磋商,决定在第 350 届会议议程中列入两个新的议题:一个议题侧重为使《1986 年国际劳工组织章程修正文书》(《1986 年修正文书》)生效而持续作出的努力以及关于劳工组织治理结构民主化的更广泛讨论;另一个议题侧重确定可能需要对理事会规则和做法酌情加以澄清或修正的领域。¹ 更具体而言,前者的目的是请理事会就下一步措施以及任何后续行动的形式和时间框架提供指导。
3. 本文件是根据所涵盖的议题的要求编写的。该议题将提供两方面的机会,一方面评估在《1986 年修正文书》批准和生效方面迄今为止所取得的进展,另一方面提出并讨论推进劳工组织治理结构和程序民主化的目标所面临的其他挑战和途径。

► 关于充分、平等和民主参与国际劳工组织三方治理问题三方工作组

4. 鉴于国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)呼吁“最终使国际劳工组织治理机构的运行和组成民主化”,² 理事会在其第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上决定按照《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的精神,设立“关于充分、平等和民主参与国际劳工组织三方治理问题三方工作组”(民主参与三方工作组),以此作为一个平台,开展有针对性的对话,并基于以下职责提出进一步建议。³
5. 民主参与三方工作组被授权讨论、拟订并向理事会呈交关于确保所有区域的公平代表性,确立成员国之间的平等原则,实现劳工组织三方成员充分、平等和民主参与其三方治理的建议。⁴ 三方工作组举行了七次会议,提交了三份进展报告,⁵ 并于 2023 年 3 月向理事会提交了一份最终报告。⁶
6. 民主参与三方工作组的讨论重点关注促进批准《1986 年修正文书》、消除批准障碍的可能性以及为《1986 年修正文书》一旦生效后的有效实施进行必要的准备,其中包括对相关议事规则进

¹ 另一项新的议题见理事会文件 GB.350/INS/9。

² 关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的决议,第 3 段。

³ 理事会文件 GB.337/PV, 第 449 段,及理事会文件 GB.337/INS/12/1(Rev.1)。

⁴ 理事会文件 GB.340/PV, 第 345 段,及理事会文件 GB.340/INS/18/1。

⁵ 理事会文件 GB.341/INS/9 和 GB.341/PV, 第 269-285 段;理事会文件 GB.343/INS/4 和 GB.343/PV, 第 161-179 段;理事会文件 GB.344/INS/9 和 GB.344/PV, 第 317-335 段。

⁶ 理事会文件 GB.347/INS/6 和 GB.347/PV(Rev.), 第 347-364 段。所有与三方工作组的工作相关的文件见[专门网页](#)。

行相应的修正以及通过或修订关于理事会选举席位分配程序的区域议定书。⁷ 工作组还讨论了三方筛选小组和理事会负责人的作用和职能，以期实现区域代表性的再平衡并提高政府间协调工作的有效性和影响力。⁸ 另外，民主参与三方工作组听取了政府组主席的口头报告，内容涉及政府组对《1986 年修正文书》范围以外民主化问题的审议情况，即加强政府组在劳工组织三方结构中的发言权，以及促进各类论坛中的区域平衡性、透明度和包容性。⁹

7. 自 2019 年通过《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》以来共收到 16 份批准书，在《1986 年修正文书》生效方面取得了重大进展。仅再需要 3 份来自 8 个主要工业成员国(巴西、中国、法国、德国、日本、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国)的批准书，《1986 年修正文书》即可生效。
8. 国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的《[关于国际劳工组织成员国之间平等原则和国际劳工组织三方治理中所有区域公平代表性的决议](#)》力图消除若干批准障碍，宣布《1986 年修正文书》第 7(3)(b)(i)条中提到的东欧“社会主义”国家概念已经过时；民主参与三方工作组呼吁各成员国，特别是尚未批准《1986 年修正文书》的主要工业成员国将该文书的批准问题作为优先事项加以审查；并提请理事会主席在其提交大会的年度报告中列入关于这一问题的章节。
9. 民主参与三方工作组在其最终报告中重申，《1986 年修正文书》的生效是且应当继续是一个优先事项，以便如关于《百年宣言》的决议所述，最终实现劳工组织治理机关运行和组成的民主化，并呼吁成员国，特别是尚未批准《1986 年修正文书》的主要工业成员国将该文书的批准问题作为优先事项加以审查。报告指出，许多政府成员对以下事实表示沮丧：在主要工业成员国不愿意接受《1986 年修正文书》的情况下，其他成员国越来越多的批准无法产生任何实际效果。报告进一步指出，三方工作组成员普遍认为，8 个主要工业成员国应当适当考虑已经接受章程修正文书的 125 个成员国的集体意愿，并相应地重新考虑其立场。此外，三方工作组表示希望总干事将带来新的想法，并请他在适当层面与主要工业成员国进行接触。另外，报告呼吁尚未批准《1986 年修正文书》的主要工业成员国的雇主组织和工人组织通过在各自国家内开展三方讨论，共同努力促进修正文书的批准工作。¹⁰
10. 在理事会第 347 届会议(2023 年 3 月)上，三方工作组两联合主席表示，在劳工组织实行民主治理的愿望比以往任何时候都更加迫切。虽然《1986 年修正文书》只需再有 3 个主要工业成员国批准即可生效，但没有一个成员国立即承诺批准。然而，进一步的接触和对话可以为所有区域的公平代表性提供一个稳定、民主的空间，并确立所有成员国之间的平等原则。计划在欧洲区域层面召开一次会议，讨论区域议定书，其他区域也可以考虑仿而效之。¹¹
11. 在讨论期间，鉴于下一步措施包括考虑到利益多样性和旨在达成共识的对话，雇主组建议总干事与主要工业成员国的政府接触，进一步澄清批准《1986 年修正文书》的障碍。工人组对少数

⁷ 民主参与三方工作组，[第四次会议，会议纪要](#)。

⁸ 民主参与三方工作组，[第六次会议，会议纪要](#)。

⁹ 民主参与三方工作组，[第七次会议，会议纪要](#)。

¹⁰ 理事会文件 GB.347/INS/6，第 18 段和第 19 段。

¹¹ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 348 段和第 349 段。

成员国继续阻碍《1986 年修正文书》生效感到沮丧，敦促总干事提出新想法并寻找新方法来说服不情愿的成员国批准该协定，并表示将要求工人组织加大宣介力度，说服有关政府予以批准。¹²

12. 一个组(非洲组)敦促所有成员国批准《1986 年修正文书》，优先实现劳工组织三方治理的民主化，使劳工组织能够践行其促进更平等和可持续的劳动世界的创始原则，并支持利用政府组和区域组会议与主要工业成员国进行讨论的建议。¹³ 其他组(亚洲及太平洋组和阿拉伯组)认为，《1986 年修正文书》的生效将是一个历史性的里程碑(即使它不会实现劳工组织的最终民主化)，鼓励劳工局制定一项前进计划，其中可能包括尚未批准该修正文书的各国政府的双边接触，或有区域办事处参加的特别会议。¹⁴ 另一个组(东南亚国家联盟)指出，即使《1986 年修正文书》生效，还需要做大量工作来进一步促进劳工组织内部的民主化。¹⁵ 最后，一个跨区域组(工业化市场经济国家组)表示，它致力于确保充分、平等和民主参与劳工组织的三方治理，并将继续支持正在进行的努力，确保包容、透明和有效的协商和决策进程，以最终实现劳工组织治理的民主化。¹⁶
13. 理事会注意到民主参与三方工作组的最终报告，并欢迎自其成立以来在推进批准《1986 年修正文书》方面取得的重大进展。它敦促尚未批准《1986 年修正文书》的 8 个主要工业成员国积极考虑在尽可能短的时间内批准该修正文书，并要求总干事采取一切必要措施使《1986 年修正文书》生效，并在随后的 11 月和 3 月会议上以及在《1986 年修正文书》生效之前坚持向理事会通报最新情况。¹⁷

► 《1986 年国际劳工组织章程修正文书》最新批准情况

14. 在第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)上，劳工局继续提供关于《1986 年修正文书》批准状况的最新信息。¹⁸ 自上次提供信息以来，登记了一份新的批准书(阿塞拜疆)。截至 2024 年 1 月 30 日，《1986 年修正文书》已得到 126 个成员国的批准，占劳工组织成员国的三分之二以上，即 67%，其中包括 2 个主要工业成员国(印度和意大利)(见图 1)。

¹² 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 351 段和第 352 段。

¹³ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 350 段。

¹⁴ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 353 段和第 355 段。

¹⁵ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 356 段。

¹⁶ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 354 段。

¹⁷ 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 364 段。

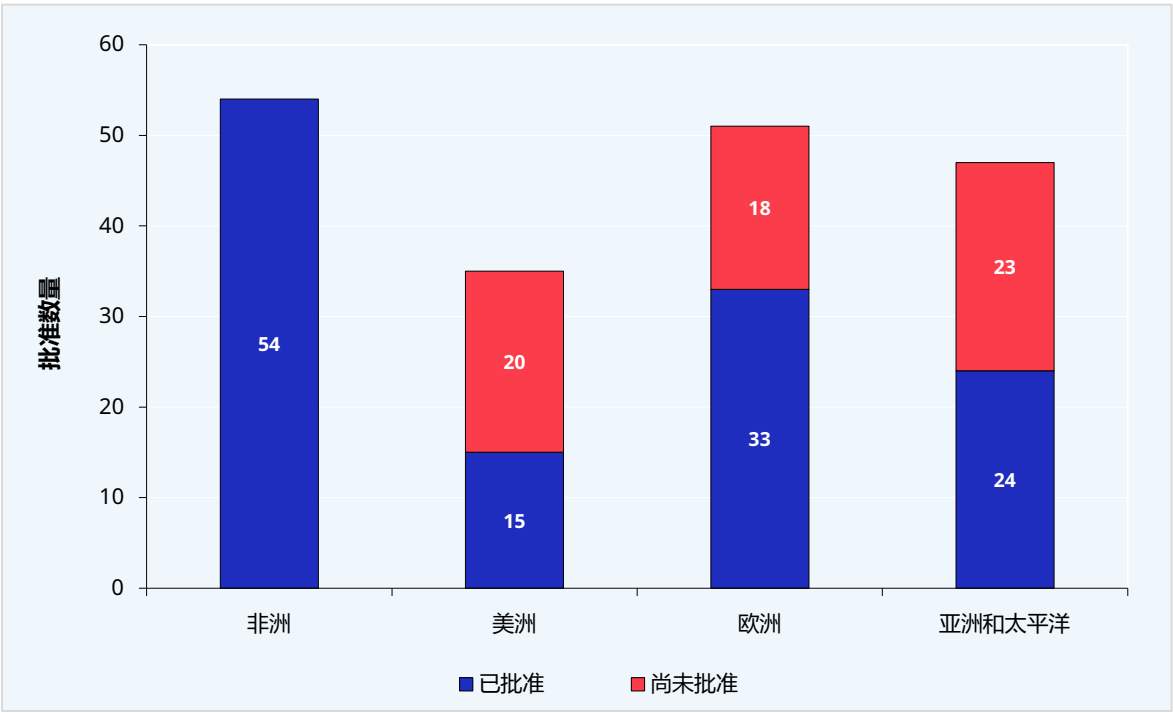
¹⁸ 理事会文件 GB.349/INS/INF/3。

► 图 1. 《1986 年修正文书》批准数量的变化情况



15. 非洲仍然是唯一的所有成员国都批准了《1986 年修正文书》的区域(见图 2)。其他三个区域的批准率分别为：欧洲 65%(51 个成员国中有 33 个已批准)，美洲 43%(35 个成员国中有 15 个已批准)，亚洲和太平洋 51%(47 个成员国中有 24 个已批准)。

► 图 2. 各区域批准数量



16. 劳工局于 2023 年 3 月收到了德国劳动部长的一封信，这是对总干事 2022 年 11 月 8 日信函¹⁹的回复，该部长在信中告知总干事，德国政府可与所有利益攸关方合作(不仅仅依靠《1986 年修正文书》的生效)，以便迅速、直接地消除现有的民主赤字，同时避免给理事会的组成带来不确定性。
17. 2024 年 1 月 17 日，总干事向尚未批准《1986 年修正文书》的 8 个主要工业成员国(巴西、中国、法国、德国、日本、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)的外交部长和劳动部长发出了新的正式信函。总干事在信中指出，《1986 年修正文书》的生效变得越来越紧迫，呼吁支持批准该修正文书，以确保已批准《1986 年修正文书》的绝大多数劳工组织成员国的意见得到尊重并付诸实施。他表示深切希望尊重民主程序的原则将导致批准《1986 年修正文书》。总干事在向本届理事会会议提交的报告中强调了及时收到对其信函的答复的重要性。在编写本文件时，尚未收到对总干事信函的答复。
18. 劳工局了解到，一些三方成员支持提出其他关切或提交新的建议，以便在《1986 年修正文书》相关程序之外推动劳工组织治理机关的民主化进程。这可能包括区域组在理事会各委员会等其他治理机制中的代表性。劳工局准备视需要开展进一步分析，为继续审议这一事项提供参考，同时考虑到本届理事会会议期间的具体指导以及所确定的时间框架和优先事项。

► 决定草案

19. 提请理事会就下一步可能采取的措施以及任何后续行动的形式和时间框架提供指导。

¹⁹ 理事会文件 GB.347/INS/6，附录。