

国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年

报 告 六

# 加强国际劳工组织的能力： 讨论的继续和一份权威性 文件的可能审议

议程项目六

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-519492-3

ISSN 0255-3449

---

2008 年第一版

---

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子信箱 [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)。

查阅我们的网址：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

版式由 TTC 设计：参考 ILC97-VI-2008-02-0346-Ch.doc  
Printed in Switzerland

# 目 录

---

	页 次
一、供大会审议的权威性文本草案.....	1
二、介绍：辩论的目的和意义.....	9
三、以前讨论情况回顾.....	11
四、大会 2007 年会议对加强国际劳工组织的能力的讨论.....	13
五、为落实国际劳工大会授予的权责而采取的措施.....	15
六、关于 2008 年 2 月磋商的报告.....	19
七、权威性文本的可能形式.....	25
八、其它问题和结束语.....	29
<b>附 件</b>	
附件一、加强国际劳工组织的能力的决议和结论(国际劳工大会，2007 年).....	31
附件二、可能的权威性文本的要素草案(2007 年 12 月).....	35
附件三、周期性审议方案：涉及其可能模式的参数.....	43

# 一、供大会审议的权威性文本草案

---

## 序 言

值此国际劳工大会第 97 届会议于日内瓦举行之际，

注意到自其 1919 年创立以来，国际劳工组织经历了生机勃勃的演变，以满足在不断变化环境中的进步和社会正义的要求，特别是反映在下列方面：

- 《费城宣言》(1944 年)，该宣言扩展并更新了伴随最初《章程》的“国际劳工宪章”；
- 《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》(1998 年)，成员国通过该《宣言》承认这些权利在行使本组织的权责方面的特殊重要性；以及
- 《关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》(1977 年)，该宣言论述了此类行动方在实现本组织的目标方面日益增长的作用；

**考虑到：**

- 全球经济的当前背景，特别是新技术的扩散、思想的传播、货物和服务的交流以及人员，尤其是工作妇女和男子的流动，为提高人民的福祉提供了前所未有的机遇和好处；
- 这些机遇和好处在国家内部和国家之间的分布仍不平衡，大多数人民，特别是那些受雇于非正规经济的人民，或是被排除在外，或是继续处于艰难和穷困的处境；
- 在处于技术、贸易和金融流动迅速变化的经济部门中，调整往往伴随巨大的人员和社会代价；和
- 在上述情况下，实现针对所有人的一种公平的成果是必要的，以满足对社会正义的普遍渴望，确保开放型社会和全球经济的可持续性；

**受国际社会对国际劳工组织在处理这些挑战中的决定性作用的承认的鼓励，特别是通过：**

- 社会发展世界峰会于哥本哈根通过的承诺和行动计划(1995 年)；

- 对局长在国际劳工大会第 87 届会议(1999 年)报告中发起并随后由国际劳工组织发展的体面劳动的概念在全球和区域层面一再获得的广泛支持，以及对其在消除贫困、促进性别平等和青年就业方面的重要性的承认；
- 全球化的社会影响世界委员会报告中包含的结论和建议(2004 年)；和
- 作为其相关国家和国际政策的一个中心目标，国家和政府首脑在 2005 年世界峰会的成果文件中对公平的全球化以及面向所有人的充分和生产性就业和体面劳动目标的普遍赞同；

**相信在日益相互依存和复杂的世界中：**

- 国际劳工组织关于自由、人类尊严、安全和非歧视的基本价值观对于个人的发展以及集体能力和经济效率来说是必不可少的；和
- 三方性体制以及国内外相关方面的合法代表之间自由和信息灵通的对话和调解的实施，对于实现将会被证明是可持续性的解决办法以及建立社会凝聚力和法治来说，特别是通过国际劳工标准，比以往任何时候更为相关；

**承认当前的挑战要求本组织强化其努力并动员促进其章程目标的所有行动手段，以使这些努力有效并加强成员国充分利用全球化机遇的能力，本组织必须：**

- 与体面劳动战略相一致，利用这些目标之间的协同作用，开发一种全球和综合处理方法；
- 在充分尊重现有机构框架和程序的同时修订并更新其机构惯例和治理；

于两千零 年 月 日通过目前的文本，引用时可称之为……。

## I. 范围和原则

大会承认并宣布：

- A. 在当前变革加速的背景下，成员国实施国际劳工组织章程权责的承诺必须围绕已承认具有战略重要性的四项核心目标，内容如下：
- (i) 将充分和生产性就业置于经济和社会政策的中心，创造一种可持续、制度化和宏观经济环境，在这一环境中：
    - 个人能够发展并更新为达到其个人目的和共同的福祉所需的具体生产性能力；和
    - 无论是私营还是国有企业能够发展为所有人提供更多的就业与收入机会和前景的活动与举措；
  - (ii) 发展可持续和适用于国情的社会和劳动保护措施，以便：
    - 将社会保障逐步扩展到所有人并修订其范围和覆盖面，以满足由经济和社会的迅速变革引起的新的需求和不确定性；
    - 牢记 1919 年“国际劳工宪章”中提出的基本要求，以及所有有关人员公平地分享他们所帮助创造的财富的合法期望，确保健康、安全和体面的工作条件；
  - (iii) 将社会对话和三方体制作作为最适宜的方法加以促进，以便：
    - 根据各国的需要和可能修订战略目标的实施；
    - 将经济发展转变成社会进步，反之亦然；和
    - 促进有关相关国家和国际政策的共识建设；
  - (iv) 确保将工作中的基本原则和权利作为人权和扶持性条件，没有这一条件则无法充分实现任何其他目标，无法援引对该条件的违反，或甚至被用以作为一种合法的比较优势。
- B. 这些目标是不可分割的、相互依存和相互支持的。对其中任何一个的促进如遇到的挫折将会妨碍朝着其他目标取得进展。为最大限度地发挥其影响，与体面劳动相一致，为促进它们所作的努力应成为涵盖所有相关活动领域的全球和综合政策的组成部分。
- C. 对这些目标赋予具体内容和相对重要性属于由各成员国决定的一个事项，取决于其现有国际义务并适当考虑到：

- (i) 国情和可能性，以及有关各方通过其自由选择和具有代表性的组织可能表达的此类优先考虑；
- (ii) 《国际劳工组织章程》中所固有的对所有成员国之间相互依存和声援的要求，而且这些要求在全球经济的背景下比以往任何时候更为贴切；和
- (iii) 国际劳工标准的原则和条款。

## II. 实施方法

大会进一步承认，在全球化经济中：

- A. 本文本第一节的实施要求国际劳工组织对其成员的努力给予有效的指导、协调和帮助。为此，本组织应检查并修订其惯例和治理，以便能够最佳地利用其人力和财力资源以及其三方性结构和标准制度的独特优势，以图：
  - (i) 通过由国际劳工大会进行定期普遍审议，在有关每一战略目标方面系统地帮助其成员国的需求，特别是那些发展中国家的需求，并评估国际劳工组织为满足这些需求而采取的以往行动，以便：
    - 确定国际劳工组织如何才能通过协调利用所有其行动手段更有效地处理这些需求；
    - 为处理如此确定的需求吸引额外的自愿资源；和
    - 在其责任方面引导理事会和劳工局；
  - (ii) 动员技术合作和专家意见以支持并帮助：
    - 各成员在联合国系统范围内，凡适宜时，通过体面劳动国别计划，在三方性的基础上朝着所有这些战略目标取得进展所作的努力；和
    - 作为有意义和连贯的社会政策和可持续发展的一个先决条件，凡必要时，建立国家以及工人组织和雇主组织的机构能力；
  - (iii) 通过以经验为依据的分析和具体经验的三方讨论，在有关国家的自愿合作下，以及为了使成员国在作出涉及全球机遇和挑战的决策时充分了解情况，促进分享知识和对各战略目标之间协同效应的理解；
  - (iv) 一旦提出要求，取决于此类方案与国际劳工组织义务的全面一致性，向希望在双边或多边协定的框架范围内共同促进战略目标的成员国提供援助；
  - (v) 与相关的非国家实体发展新型伙伴关系，视情况与国家、国际雇主组织和工人组织进行磋商，以便加强国际劳工组织实施计划和活动的效果，以任何适宜的方式争取它们的支持并进而促进国际劳工组织的战略目标；

- B. 同时，成员国对实施在本文本第一节中概括的它们对有关体面劳动的全球和综合战略所作的承诺和支持，以及使它们成为其社会和经济政策整体的一个组成部分负有重要的责任。为履行上述责任，它们可考虑，特别是：
- (i) 通过一项体面劳动国家战略，针对有关战略目标的综合落实的一系列优先考虑，对与具有代表性的雇主组织和工人组织磋商确定的国家可能性和需求给予适当考虑；
  - (ii) 如必要，在国际劳工组织的帮助下制定对所取得的进展进行监督和评估的适宜的指标或统计资料；
  - (iii) 审议其有关国际劳工组织文书的批准或实施状况，以实现每一战略目标的最低限度覆盖面，专门强调从治理的角度来看被认为是最重要的那些文件；<sup>1</sup>
  - (iv) 采取适当的步骤确保在相关的国际论坛上代表有关成员国采取的立场，以及根据目前的文本它们可能采取的任何步骤之间的适当协调；
  - (v) 在双边、区域或多边基础上，只要其资源条件允许，向其他成员国为落实本文本第一节中提及的原则和目标的努力提供适宜的支持；
- 以及，为实现上述目标，就可能采取的任何措施与具有代表性的雇主组织和工人组织进行磋商。
- C. 在密切相关的领域负有权责的其它国际和区域组织可对这一综合处理方法的实施做出重要的贡献。

### III. 最后条款

- A. 国际劳工局局长将确保将本文本送达所有成员国，并通过它们，送达具有代表性的雇主组织和工人组织；在国际和区域层面相关领域具有能力的国际组织；以及理事会可能认定的此类其它实体。各国政府，以及国家层面的雇主组织和工人组织，应在它们可能参加或被代表的所有相关论坛上了解该文本，或是将其散发到可能相关的任何其它实体。
- B. 考虑到附件中包含的指导，理事会和国际劳工局局长将负有为本文本第二节的迅速实施确立适宜的模式的责任。
- C. 在理事会可能认为适宜的时机并根据将要确立的模式，本文本的影响和特别是为促进其实施而采取的措施将是由国际劳工大会进行审议的主题，以便评估何种或许是与标准相关性质的进一步行动方针将是适宜的。

<sup>1</sup> 例如，1947年劳动监察公约(第81号)，1964年就业政策公约(第122号)，1969年(农业)劳动监察公约(第129号)，和1976年(国际劳工标准)三方协商公约(第144号)，所有这些公约都属于优先公约。



## 可能的附件

### 文本的后续措施

#### I. 总目的和范围

1. 本后续措施的目的旨在论述本组织将用以指导、协调并帮助其成员国为实施对落实本组织的章程授权具有战略重要性的四个核心目标的承诺所作努力的方法。
2. 本后续措施旨在尽可能最全面地利用根据《章程》为本组织实现其权责提供的行动方法。帮助成员国的某些措施可能包含对实施《国际劳工组织章程》第 19 条 5(e)和 6(d)款的现行模式进行某些适应性改变。

#### II. 本组织帮助其成员国的行动

##### 行政管理、资源和对外关系

- A. 局长将采取所有必要措施，包括凡适宜时向理事会提出建议，以确保本组织将用以指导、协调并帮助成员国根据本文本所作努力的方法。此类措施应考虑到促进下列几个方面的必要：
  - (i) 针对劳工局有效行动的其范围内的一致、协调与合作；
  - (ii) 适当的资格、可利用的知识库和有效的治理结构；和
  - (iii) 联合国系统内部和与其他相关行动方的业务伙伴关系，以加强国际劳工组织的实施计划和活动，以及促进国际劳工组织的目标。

##### 了解并对成员国的现实和需求做出反应

- B. 本组织将采用一种由国际劳工大会进行定期周期审议的方案，以便：
  - (i) 了解其成员国有关每一战略目标的现实和需求，利用其所能够支配的所有行动手段，包括通过与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术和研究能力，对这些需求，特别是那些处于欠发展阶段成员国的需求做出反应，并相应地调整其优先考虑和行动计划；
  - (ii) 评估其行动计划的成果；和
  - (iii) 为支持战略优先考虑而动员额外的自愿性资源。

### 技术援助和咨询服务

- C. 经提出要求，本组织将提供其权限范围内的所有适宜的帮助，支持成员国通过综合和一致的国家战略朝着这些战略目标取得进展的努力，尤其是：
- (i) 在体面劳动国别计划以及联合国系统的框架范围内加强并精简其技术合作活动；
  - (ii) 提供每一成员国可能出于通过一个国家战略的目的而要求的一般专业知识和援助，并为其实施探讨创新型伙伴关系；和
  - (iii) 开发有效地评价所取得进展的适宜的工具，以及评估其它因素和政策可能会对成员国的努力产生的影响。

### 研究、信息收集和分享

- D. 本组织将考虑适宜的措施，以便更积极地促进以经验为基础的知识，了解各战略目标之间是如何互动，为社会进步、可持续发展和在全球经济中消除贫困做出贡献。这些措施可包括在下列国际和区域层面框架中经验和良好做法的三方共享：
- (i) 在与有关国家的政府以及雇主组织和工人组织的代表进行自愿合作的特别基础上开展研究，或
  - (ii) 感兴趣的成员国可能希望建立或加入的诸如伙伴审议一类的任何共同方案。

## III. 大会评估

- A. 该文本的影响，特别是它为在成员国当中通过其战略目标的综合落实而促进本组织的目标和目的所做贡献的程度将属于由大会进行评估的主题，可在列入其议程的项目框架范围内不时地重复进行。
- B. 劳工局将为大会编写一份评估文本影响的报告，该报告将包括下列方面的内容：
- (i) 作为目前文本的结果而采取的行动或措施，这些行动或措施可由三方成员通过国际劳工组织的办事处，特别是在区域和任何其它可靠的来源提供；

- (ii) 由理事会和劳工局为落实相关的治理、能力和知识库问题而采取的涉及战略目标的落实的措施；和
  - (iii) 该文本对其它感兴趣的国际组织的可能影响。
- C. 将使感兴趣的公共国际组织有机会参与影响的评估和讨论。其它感兴趣的实体可在理事会的邀请下出席并参与讨论。
- D. 根据其评估，大会将就有关作进一步评估的可取性，或开展包括与标准相关性质的行动在内的任何其它适宜行动类型的机会得出结论。

## 二、介绍：辩论的目的和意义

---

1. 加强国际劳工组织在全球化条件下帮助其成员的能力的问题第二次出现在大会议程上。当然，这种情况反映了该主题的宽广，以及妥当地对其加以处理所需观点的多样性。但它亦反映了一种观念，即这是对国际劳工组织及其未来来说具有历史重要性的一个辩论，因而要求给予与此类历史重要性相称的关注和耐心。当将下列三个因素考虑在内时，讨论期间广泛共享和表达的这一看法才可能真正表现出客观正当性。
2. 第一，如同去年指出的那样，从纯正式的观点来看，这是自《费城宣言》以来三方成员首次有机会在普遍的基础上，<sup>2</sup>以一种全面回顾的方式处理对国际劳工组织权责的履行具有影响并波及到国际体系的那些基本变革，应在使它们能够正式表达作为一个组织的国际劳工组织的观点的法律框架范围内这样做。
3. 第二，亦如同去年指出的那样，从实质性的观点来看，或许可以这么说，即自从国际劳工组织创立以来，其所处的环境使之首次有可能，和有必要，以它所能够掌握的方法和行动手段，真正从事其建立旨在从事的那些工作。国际劳工组织是在被称为“我们的第一个全球化”<sup>3</sup>的背景下创建的，以利用不包含强制性义务，而是通过其自愿选择和具有代表性的组织自愿协调相关方面的意愿和利益的方法和手段，协调由具有社会正义要求的新技术和开放型贸易导致的经济繁荣和发展。经济萧条，第二次世界大战和世界被分为两个封闭和相互对抗的经济和政治集团相继严重地破坏了实施上述理想的可能性，并使得该方法效率的验证达到了在世界的某些地方对自愿性方法产生怀疑的程度，导致其被认为或是无效，或是没有必要。经过几年的事后认识，这点目前似乎已明确，即当前经济的复杂性和迅速变革要求一定程度的老练和调整水平，这种老练和调整水平与来自上层和外部强加的解决办法越来越不相容，而是要求通过社会对话进行不断的调整。
4. 第三，这一机会具有特殊的历史重要性，因为，三方成员并不仅仅是象处理《费城宣言》时的情况那样被召集起来重申其承诺和期望。它们是被请来从机构做法的观点出发澄清此类承诺和期望的影响。它们将必须以非常具体的方式考虑

---

<sup>2</sup> 国际劳工组织目前的成员超过 1949 年成员的三倍半，本组织当时有 49 个成员国。

<sup>3</sup> S. Berger: 《我们的第一个全球化：一个被遗忘失败的经验教训》，巴黎，理想/开端共和国，巴黎，2003 年。

如何通过适当的调整本组织的惯例，以及通过其本身努力的更大程度的一致来实现这些期望。

5. 但，即使人们抛开这种历史的观点和重要性来看待未来，这点似乎亦是明确的，即一份权威性文件的可能通过将构成一个框架，当本组织迈向其创建后的第二个世纪时，要求本组织在这一框架范围内履行这一权责具有重大的机构意义。

6. 从两种观点来看，这要求有耐心、更大的责任感和妥协。如同过去的类似做法那样，通过社会对话达成最广泛的参与措施和共识是实质性的。通过引用 1946 年关于章程问题代表团的观点，当年亦审议了《国际劳工组织章程》和在许多方面与加强国际劳工组织的能力相似的问题，人们不应忘记“除非就其重要条款达成普遍一致，否则任何章程都不能成功的得以实施”。<sup>4</sup> 尽管在当前的条件下不存在对章程进行修改的问题，但这一警告对于重申国际劳工组织存在的理由并调整其机构做法来说似乎仍然非常贴切。

7. 这便是为什么人们从一开始就同意，应在进程的所有阶段牢记实现一致的目标，而且劳工局将在使其生效方面发挥一种重要作用。2006 年 3 月提交给理事会的文件(GB.295/16/5)同时指出，寻求共识与就最低的普遍共同特征达成一致并不相等。而是意味着应开展一切努力以实现“对各方来说最为重要，但对其他方面并非不可接受的内容”。在理事会决定将该项目列入议程之前和之后进行的前所未有的磋商进程目睹了对这一目标所持的非常认真的事实的态度。

---

<sup>4</sup> 国际劳工组织：《章程问题》，报告二，第一部分：大会关于章程问题代表团的报告，国际劳工大会，第 29 届会议，第 15 页，1946 年，蒙特利尔。

### 三、以前讨论情况回顾

---

8. 全球化的社会影响世界委员会在其报告 (2002-04 年)<sup>1</sup>中就朝着接受这一观点迈出了重要的一步，即假如不加强其社会方面的内容，全球化将不可能持续，而且国际劳工组织始终并被期待着在迅速涌现的全球市场经济中发挥一种重要和独特的作用。然而，这便引起了使其机构的能力与这一挑战相称的问题。<sup>2</sup>

9. 局长在关于国际劳工组织对世界委员会报告的后续措施的 2004 年国际劳工大会第 92 届会议的报告中逐步提出了这一观点，即使三方成员有机会在将允许本组织如此表明其观点的法律框架范围内深入地审议这一机构方面的内容。因此，向 2004 年 11 月的理事会提出了在大会上对后续措施进行讨论的问题：首先，在全球化的社会影响工作组的背景下，理事会被邀请就委员会的报告对国际劳工组织的今后活动和计划的影响发表看法；其次，在就 2007 年大会议程进行初步讨论的背景下，从任何可能的机构影响的观点出发，曾询问理事会被是否希望就这一事项提交建议。<sup>3</sup>

10. 在 2005 年 2 月的非正式磋商之后，理事会证实，着眼于今后的磋商，它希望就这一事项提交一个建议。目的在于在 2005 年 10 月的三方磋商之后准备一份文件，然后，理事会将在该文件的基础上于 2005 年 11 月就将题为“加强国际劳工组织在全球化背景下帮助其成员实现其目标努力的能力”的一般性讨论项目列入 2007 年大会的议程达成了广泛的共识。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 国际劳工组织：《公平的全球化：为人人创造机会》，全球化的社会影响世界委员会的报告，国际劳工大会，第 92 届会议，2004 年，日内瓦。

<sup>2</sup> 委员会的权责是开展将有益于作为一个整体的国际社会的独立的全球审议。这一权责大大超出了国际劳工组织的具体关注。(当 2004 年 6 月将委员会的报告提交给国际劳工大会时，Halonon 主席尽力指出：“世界委员会报告中的建议涵盖大大超出国际劳工组织的直接范围的领域”。(国际劳工组织，局长对其报告讨论的答复，国际劳工大会，临时记录第 25 号，第 2 段，第 92 届会议，2004 年，日内瓦)。不过，委员会的报告提出了一些国际劳工组织的行动特别关注的方面，以及国际劳工组织必须加强其机构能力的机会。例如，其建议之一旨在加强国际劳工组织促进对核心劳工标准的遵守的能力(国际劳工组织：《公平的全球化：为人人创造机会》，全球化的社会影响世界委员会的报告，第 426 段，国际劳工大会，第 92 届会议，2004 年，日内瓦)；亦请参与第 513 段：“我们请国际劳工组织利用其内容广泛的章程以及其工人、雇主组织和政府三方成员，与多边体系的其他组织一起，开发新的手段和方法，以促进全球经济中经济和社会目标的一致性。”

<sup>3</sup> 国际劳工组织：《全球化的社会影响世界委员会报告的后续措施》，理事会，全球化的社会影响工作组，第 291 届会议，2004 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.291/WP/SDG/1。

<sup>4</sup> 国际劳工组织：《第 294 届会议的记录》，理事会，第 294 届会议，2005 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.294/PV，第 43 段。

11. 考虑到该问题的重要性以及尽可能明确地界定其目的和限制因素，理事会要求劳工局于 2006 年 3 月向其提交一份进一步文件。尽管不常见，但这一步骤被证明是有益的，因为它使得劳工局能够通过初步概括将会被列入今后报告的主要问题而探讨若干问题，<sup>5</sup> 而且使三方成员在寻求共识的过程中能够对潜在的重要关注有一种更好的看法，如同前面指出的那样，达成一种共识对此类辩论来说是不可或缺的。<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> 国际劳工组织：第五份补充报告：加强国际劳工组织在全球化条件下帮助其成员实现其目标努力的能力，局长报告，理事会，第 295 届会议，2006 年 3 月，日内瓦，GB.295/16/5。

<sup>6</sup> 国际劳工组织：第 295 届会议的记录，理事会，第 295 届会议，2006 年 3 月，日内瓦，GB.295/PV，第 251-272 段。

## 四、大会 2007 年会议对加强国际劳工组织的能力的讨论

---

12. 2007 年 6 月提交给国际劳工大会的报告五的目的旨在帮助三方成员思考什么可能是有益于加强本组织的机制并进而加强其帮助其成员国的能力的方法。<sup>1</sup> 报告指出，当前的背景使得国际劳工组织的目标比以往任何时候更为相关，因为作为一个开放型经济和面临日益增长的不满的社会的可持续性的一个重要条件，被结合进体面劳动概念的其成就得到了日益多的承认。尽管在冷战和全球化条件的转型期之间曾表示过怀疑，但基于成员国在国家和国际层面进行的三方对话的基础上采取的自愿行动，国际劳工组织的手段和方法仍然是国际劳工组织在当今异常复杂的世界条件下实现其目标的最为可持续的方法。

13. 在这一背景下，报告指出，国际劳工组织的真正挑战不是重新考虑其价值观、目标或行动手段。相反，真正的挑战是“治理”和工作方法的问题，以便更系统和合理地利用其所能支配的全面手段，促进体面劳动以及最充分地利用其特殊的比较优势——其普遍性和三方构成。报告五本身提到了加强国际劳工组织治理的三个方面：“纵向”、“横向”和“外部”。

14. 第一，关于“纵向”治理：对围绕四个主要支柱被描述为“战略目标”的国际劳工组织的章程目标的重新强调，无论是对内部应用还是对从相对的一般公众而言的理解和可视性的观点来看，皆代表了国际劳工组织权责的合理化的一个重大步骤。但它同时更明确地回避了这一问题，即在与每一这些目标的关系中，本组织当前的行动和惯例在客观评估和有效满足其成员的实际需求方面的效果如何。

15. 逐渐形成了一个相当直截了当的可能的解决办法，即在需求和手段之间，以及在满足此类需求的行动和评估此类行动的实际影响之间建立一种更为明确和更有效的机构联系。它涉及对与具有战略重要性的国际劳工组织目标相关的趋势和政策采用一种周期性审议的可能性，这将改善国际劳工组织更好地理解其成员的真正需求的能力，以便更系统地动员范围广泛的国际劳工组织的行动手段。

16. 第二，改善“横向”治理旨在弥补国际劳工组织在有效地帮助其成员的能力方面的另外一个严重不足：如同体面劳动概念承认的那样，事实是这些目标是互补和相互依存的，而传统处理方法似乎反映了一种隔离的“自助方法”。存在有克服这种隔离和促进综合处理方法的若干手段，这些手段体现在本组织内部及其

---

<sup>1</sup> 国际劳工组织：加强国际劳工组织在全球化条件下帮助其成员实现其目标努力的能力，报告五，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年 6 月，日内瓦。



三方成员之间的体面劳动战略中。正如将在后面看到的那样，其中之一将是通过一个“权威性文本”，该文本尤其将鼓励成员国提出其支持体面劳动战略的影响。但为使此类鼓励有效，必须了解以经验为基础的比较证据和其它相互激励或最佳做法的例子，这将足以说服它们相信它们会从此类综合处理方法中获益。

**17.** 第三，“外部”治理涉及国际劳工组织在新的行动方实现与国际劳工组织的目标相关的努力中对它们施加影响的能力。报告指出，国际劳工组织是在这一背景下成立的，即除国家和包括国际劳工组织在内的少数国际组织外，不存在任何国际行动者。其工作集中在帮助并协调迈向社会进步的国家行动方面。随着具有影响力的无论是公共还是私营新行动者的并列涌现，这一背景发生了急剧的变化。其影响对于国家在有关社会进步方面行使其责任的能力和/或意愿来说将是决定性的，但它们同时亦可在促进此类进步方面发挥一种有效的作用。报告在这方面明确了这一点，即问题不是将责任推给新的行动者，从而冒进一步损害国家能力和意愿的风险。它旨在发现它们可作出一种贡献或是支持国际劳工组织行动的具体方法，以帮助加强国家的能力和意愿。报告中考虑了各种不同选择，包括通过评估权威性文本的影响，以一种适当的方式使相关的行动者联合起来的可能性。

**18.** 报告明确了这一点，即在上面考虑的选择中，没有一个涉及改变国际劳工组织的章程框架或其行动手段。作为履行其制定大会议程的责任，可由理事会采取一种周期性审议的作法。但将不包括详细说明以下主要内容的机会，涉及相关性和重申国际劳工组织不可取代的作用、方法和目标、体面劳动概念的强化和综合处理方法。这便是为什么本报告考虑通过一项权威性文本，该文本即可传达并巩固这一使命，又能为涵盖所有上述这方面的今后行动提供必要的机构框架。

**19.** 如同在委员会本身的报告中反映的那样，<sup>2</sup> 尽管在就本报告中所包含的具体要点进行讨论期间提出了许多问题并表达了某些怀疑，如结论中强调的那样，主要挑战的确定和可能的解决办法的描述总的来说似乎是可以接受的。它们是界定授权理事会和劳工局就这一事项开展后续措施、为此在议程上列入一个适宜的项目、以及就有关方法和时机提出具体指示的决议的基础。<sup>3</sup>

**20.** 该决议要求理事会：(1)决定将一个项目列入国际劳工大会下一届会议的议程，以便对一份权威性文件及后续措施进行可能的审议；<sup>4</sup> 和(2)通过一个落实关于加强国际劳工组织的机构能力的不同管理方面的结论的工作计划。<sup>5</sup> 为履行这一权责，出于达成必要的共识的目的，大会特别强调了在那些坐在“驾驶员座位”上的三方成员当中进行最广泛的会间磋商。

---

<sup>2</sup> 第五项议程：加强国际劳工组织在全球化条件下帮助其成员实现其目标努力的能力(一般性讨论)，加强国际劳工组织的能力委员会的报告，临时记录第 23 号，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

<sup>3</sup> 关于加强国际劳工组织的能力的决议和结论，临时记录第 23 号，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，列入附件 I。

<sup>4</sup> 关于加强国际劳工组织的能力的决议和结论，临时记录第 23 号，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，日内瓦，第 2(a)段。

<sup>5</sup> 同上，第 2(b)段。

## 五、为落实国际劳工大会授予的权责而采取的措施

---

### 10 月磋商和理事会于 2007 年 11 月采取的行动

21. 根据大会讨论的成果，于 2007 年 10 月举行了一轮磋商，<sup>1</sup> 以便从包括理事会内外所有感兴趣的政府在内的三方成员那里获得意见投入，使得劳工局能够就各种要素开展更深一步的讨论。出于磋商的目的，劳工局准备并于 9 月中旬散发了一份非文件性资料，忆及由国际劳工大会授予的权责的框架，并就一份权威性文件的可能内容和形式将会是什么提供了某些深入看法。<sup>2</sup>

22. 考虑到属于专门的口头报告主题的这些磋商及其成果，理事会在其 11 月份的第 300 届会议上采取了决定性的步骤，将该项目正式列入国际劳工大会第 97 届会议(2008 年)的议程。这使得今年的大会不仅可继续进行讨论，而且可通过一份“权威性文件，可能以一份宣言或其他合适的文书的形式，连同任何适当的后续行动，以及它们可能采用的形式”。<sup>3</sup> 此外，理事会批准了在口头报告中概括的工作计划，并就成立一个理事会指导小组的原则达成了一致，该小组的确切成员将在 2008 年 2 月举行的下一轮非正式磋商期间确定。

### “一份可能的权威性文本的要素草案”

23. 一致的意见是，为满足在相关的项目下提交一份报告的要求并利用大会之前可利用的时间，工作计划的第一个步骤将是在 2007 年年底之前提出一份文本要素的草案，然后将其提交 2 月初开始的另一轮磋商。该初步草案(在附录 2 中转载了“一份可能的权威性文本的要素草案”，2007 年 12 月)已于 12 月 20 日下发。为方便该文本的讨论，劳工局以提要的形式介绍了文本，在主要案文以外的适宜的地方指出了文本中要素的来源，以及先前磋商的相关评论。

---

<sup>1</sup> 分两个阶段开展了这些磋商：第一个阶段于 10 月 3 日举行，涉及政府组；第二个阶段是三方性阶段，于 10 月 16 日至 17 日举行，在此之前于 10 月 15 日举行了一次劳工局与工人组和雇主组之间的会议。

<sup>2</sup> 此外，三方磋商期间就可能的工作计划制定了一份说明图。

<sup>3</sup> 理事会：(a)将以下项目列入国际劳工大会第 97 届会议(2008 年)议程：“加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所作努力的能力：继续进行大会第 96 届会议(2007 年)开展的讨论，并审议一份可能的权威性文件，该文件可采取宣言和任何其它适当的文书的形式；同时研究任何恰当的后续行动”；(b)请局长向理事会 2008 年 3 月的会议报告为大会讨论所作筹备工作方面的相关动态。(理事会文件 GB.300/2/1，第 8 段。)

**24.** 然后，将根据这些磋商期间提出的评论和建议修订该初步草案，经修订的文本(见本报告的开始部分)将作为大会讨论的基础。随后的篇幅对初步草案的内容和结构作了全面回顾，并在保持适当程度的一致和平衡的情况下解释了文本是如何调解在辩论的不同阶段期间提出的观念、要求或关注的。作为记录的一个重要组成部分，也因为它对经修订文本的审议来说仍然相关，本报告中比较详尽地转载了2008年2月磋商期间向三方成员提交的这一总的看法。

**25.** 除了说明某些明显的引证外，序言突出了这一事实，即近期全球化的经历提供了进一步的证据，表明将经济繁荣的加强转变成有效的社会进步(反之亦然)——对开放型的经济和社会的稳定和可持续性来说是必要的，已不再象过去那样是一个自动的进程。实现此类社会进步要求在有效的国际劳工组织帮助下来自成员国的持续努力，这便是为什么需要加强国际劳工组织的能力的原因。

**26.** 有关原则的部分旨在强调重新围绕四个战略目标和体面劳动概念的国际劳工组织目标的当代意义和相关性，以实现效率和更大程度的可视性。通过这样做，草案旨在认真调解有时存在分歧的关注，特别是来自雇主和一些政府一再重复的非常明确的信息，即确定体面劳动的概念不应有什么问题，它是一个完全在国家层面加以处理的事项。工人和其它方面指出，鉴于权威性文本旨在针对超越国际劳工组织的范围广大的读者，不可将其局限于对体面劳动的战略组成部分加以官僚主义的罗列，主要出于内部目的，早已在一开始便系统地陈述了这些组成部分。最初的草案旨在调解以下两种不同的立场。

**27.** 第一，通过从当代关注的观点出发详尽阐述这些战略目标的意義、相关性和相互依赖性，一方面注意将其描述局限在界定国际劳工组织权责的包括《费城宣言》在内的现有章程案文的必要以避免损失实质内容的风险和对“权责蠕变”的担心，另一方面考虑到更近期的系统表达的必要，尽管它们尚不具有相同的法律地位，但与当代的期望和关注更加合拍。

**28.** 第二，通过明确体面劳动战略并不是什么新的内容，而是有关使成员国促进早已明确和达成一致目标的努力更为有效和产生更大影响的一种(综合)方法。初步草案强调那些目标是相互依存和相互支持的，但考虑到国家的具体情况以及有关的工人组织和雇主组织的愿望，具体内容和对它们每一个给予的重视则必须在国家层面做出决定。

**29.** 作为一个基础，关于国际劳工组织及其成员国的作用的部分指出了在第一节中详细说明的原则具有普遍适用性，对本组织及其成员国同等有效。关于这一点应忆及，如同《章程》第1条(1)中反映的那样，本组织的建立无法成为成员国努力的一种替代。因而，假如它们不是植根于成员国表明的由它们本身得出这些结论的意愿，则国际劳工组织促进一种综合处理方法的努力将是徒劳的。这是不存

在将执行的重点从加强国际劳工组织的能力向成员国的责任问题转换的问题；相反，意图是处理同一问题的两个方面。

**30.** 关于成员国的更具体的作用，初步草案明确了这一点，不存在向它们强加任何新的义务，而是列入针对所有有关方面的与它们对体面劳动战略的(口头)支持相一致的符合需要的提示。可期待将“综合处理方法”转变为国家层面行动的可能步骤的清单纯粹是说明性的。它反映了上面叙述过的原则，不存在本组织在国家层面成为主管当局的替代的问题。唯一的共同特征是需要使社会伙伴以适合于国情的方式参与这一进程。有关本组织的小节反映了大家都熟悉的可由理事会采取的旨在改善纵向、横向和外部治理的详尽步骤清单的先前讨论。<sup>4</sup>

**31.** 最后的一节致力于满足在以前的讨论期间所表达的两个关注。关于第一个关注，可能会导致成员国(无法接受的)额外报告负担的做法，这一点已经明确，即作为一个整体的权威性文本的影响评估将是一个单独提交报告的主题，以理事会可能认为适宜的间隔提交，而且将不涉及来自成员国的报告。<sup>5</sup> 关于第二个关注，即对许多成员国来说属于这一做法之核心的治理和能力问题，将受给予权威性文本本身的优先权的影响，后续措施部分提供了将不会发生此种情况的明确的保证。除这一事实外，周期性审议将提供可对劳工局的业绩直接进行评估的框架，这一后续措施将迫使劳工局和理事会就它们所采取的具体步骤向大会做出报告。因而，权威性文本及其随后的通过将是确保这些问题不被忽视的最佳保证。

---

<sup>4</sup> 见关于加强国际劳工组织的能力大会委员会 2007 年的结论，该结论授权理事会进一步探讨涉及纵向、横向和外部治理方面的建议：采取周期性审议的可能性(第 5-6 段)体面劳动国别计划的加强和调整(第 8 段)，发展一种有关自愿性国别研究框架的可能性(第 9 段)，和新型体面劳动伙伴关系(第 13 段)，(临时记录第 23 号，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，日内瓦)。

<sup>5</sup> 在一个单独的注释中讨论了涉及周期性审议的报告工作量的问题，在题为“周期性审议方案：与其可能的模式相关的参数”文件的附件 1 中转载了该注释。

## 六、关于 2008 年 2 月磋商的报告

---

32. 这里应忆及，11 月份向理事会所做的关于 2007 年 10 月磋商的口头报告确定，在初步草案的基础上进行的三方磋商将于 2008 年 2 月 4-6 日在日内瓦举行。此次磋商进一步商定，“出于连续性和效率的原因，应由对加强国际劳工组织的能力进程有很好了解的一名政府主席主持这些磋商”。<sup>1</sup>经非正式磋商后，决定邀请 2007 年期间的加强国际劳工组织的能力委员会的主席，来自瑞士的 Jean-Jacques Elmiger 大使担任主席。

33. 在磋商之前，与政府组举行了几次单独会议，以便使劳工局能够提出文本草案并回答任何询问。<sup>2</sup>于 2 月 4 日星期一与雇主组和工人组举行了类似的会议。

34. 主席主持了为期两天的三方磋商，并一致认为，经对初步草案进行一般性讨论后，可围绕文本的四个主要部分(即序言、原则、相互作用和后续措施)组织一些磋商。

35. 如同在一开始统一的那样，磋商的目的不是旨在进入一种谈判工作，该工作将留待大会决定，或是讨论具体的起草建议。相反，其目的旨在就初步草案的关键要素进行观点交流，从而在大会之前对达成共识发挥一种重要的作用。

36. 在这方面确实取得了显著的进展，而且作为讨论的一个成果，这一点已变得很明确，即就初步草案的许多方面达成了广泛的共识；从政府以及雇主组和工人组那里得到了许多额外的投入，为劳工局对初步草案进行必要的调整提供了有价值的指导，该草案力图产生如同某个发言中所称的而且亦是实现了“谨慎的平衡”的一个“内容丰富的文本”。

37. 尽管承认初步草案在现阶段是一个必要的工作文件，但一些三方成员强调了对最终文件在期望和治理/操作方面实现一种平衡的必要。在这两个方面之间实现恰当的平衡对于确保可向国际劳工组织以外的广大听众明确和有说服力地介绍权威性文本来说是决定性的，以便在满足其重要的治理目标的同时保持其得到认可的历史重要性。

---

<sup>1</sup> 以加强国际劳工组织的能力磋商为基础的口头报告，第 7 段。

<sup>2</sup> 尤其是与下列方面举行了此类会议：亚洲和太平洋组(ASPAG)、中欧和东欧组(CEEG)、拉丁美洲和加勒比国家集团(GRULAC)和工业化市场经济国家(IMEC)。

38. 其它几项干预也强调了权威性文本需要经受时间的检验。关于这一点，应处理重要的问题而不是“短期挫折”，并应以超出对以前文本的简单重申的有意义的方式这样做。雇主亦告诫说，文本中不应将体面劳动的概念作为国际劳工组织权责的所有方面的一个替代。

## 可能的权威性文本的要素草案

### 序 言

39. 关于序言，一些三方成员建议应明确说明加强国际劳工组织的能力工作的目标，并进而解释权威性文本的基本原理和必要性。工人和一些政府表达了这样的观点，即序言应更明确地强调国际劳工组织的三方性。

40. 一些三方成员就序言第一部分中提及文本的清单提出了问题或建议。雇主和一些政府指出，该清单不应将性质和重要性不同的参照混在一起。一些发言者对提及 1919 年的《国际劳工宪章》提出了质疑，建议应将其取消或加以澄清。雇主和一些政府对提及全球就业议程(GEA)和千年发展目标(MDGs)的必要提出了质疑，并对广泛地提及“基本需求的满足”表示了关注。然而，工人和一些政府支持提及全球就业议程和千年发展目标，并就这一方面建议权威性文本还应提及 2005 年世界峰会成果文件的第 47 段。<sup>3</sup> 此外，工人建议还应提及 2006 年经社理事会的部长级宣言。<sup>4</sup>

41. 还就全球化的问题进行了大量的讨论。来自工人组和雇主组的一些干预要求加强对全球化的提及，特别是提及全球化的社会影响世界委员会的报告，因为该报告被认为是激发了加强国际劳工组织的能力做法。雇主和一些政府持这样的观点，即对全球化的现有提及可以是更正面的，特别是在序言的第三段项下(“确信……”)，并包括对企业的作用和促进竞争力的提及。工人强调了不仅反映由全球化带来的机会，而且亦反映由其而引起的挑战的重要性。在这一背景下，工人还建议提及《关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》(1977年)。

42. 此外，工人和一些政府持这样的观点，即序言应更有力地反映发展中国家的需要，而且工人还强调了反映农村经济和非正规经济部门需要的重要性。

### 第一节：原则

43. 关于初步草案的第一节，就处理四个战略目标段落的顺序以及对它们加以表达的语言进行了一些讨论。一些三方成员强调了明确地提出战略目标的含义是什

---

<sup>3</sup> 联合国大会第 A/RES/60/1 号文件(2005 年 10 月 24 日)。

<sup>4</sup> 联合国第 E/2006/L.8 文件(2006 年 7 月 5 日)。

么的价值，工人还特别强调了超出劳工局的标准制定以便针对更广泛的大众的重要性。同时，还就有关避免“重新界定”这些目标的任何程序提出了某些告诫。

**44.** 雇主强调了权威性文本在经济和社会方面之间取得恰当的平衡的重要性，特别是有关社会保护的战略目标。此外，他们还表达了这样的观点，即就业的战略目标应突出企业的重要作用，特别是企业的可持续性和促进竞争力的重要性，这部分取决于宏观经济环境。

**45.** 还对在确定战略目标的具体内容和相对重要性方面考虑到“国情”的问题进行了一些讨论。一些三方成员认为，这种“相对化考虑”趋向于削弱有关战略目标的这一小节，因而，应避免此类参照；其它一些成员认为它们是重要的，必须予以保留。劳工局解释说，《章程》本身中声明，在制定国际劳工组织文书中考虑到国情和现实条件的必要；重要的是在国家层面承认战略目标的相互联系性。

**46.** 关于初步草案的第二小节中提及的各方面的问题，所做的发言表明，一些三方成员认为范围的清单以及其术语过于广泛，而其它一些成员认为应对其加以补充。在这一讨论快结束时所做的一个发言认为，可以更明确地表达的这一段的关键点是无法通过劳动力市场调节本身实现体面劳动成果，反而是要求不同政策要素的结合。一些三方成员对这一小节所建议的某种程度的“权责蠕变”表示了不安；尽管就应避免任何“权责蠕变”达成了普遍的共识，但亦强调了这一点，即权威性文本应全面保持已确定权责的完整性，而且不应重新讨论围绕这些问题早已在其它会议上达成的共识。

## 第二节：各自的作用

**47.** 关于初步草案的第二节，一些三方成员认为，与本组织的作用相比，过多地突出了成员国的作用。一些政府建议，与成员国的作用相比，应更多地强调本组织的作用；其它一些政府建议将这两个小节放入两个单独的章节；一些与会者建议为确保权威性文本中的更好的平衡，颠倒相关小节的顺序将是一个办法。

**48.** 对权威性文本可能会对成员国引起新的法律义务的可能性表示了某些关注，在这方面，劳工局通过进一步澄清向成员国作了保证，即文本属于声明性的而不是标准性的，因此，不会强加法律义务；初步草案中采用的具体(模式)用语反映了这一点。同时，工人和一些政府指出了这一事实，权威性文本不向成员国强加法律义务并不意味着该文本将不会对国家级别的行动产生影响，这一点实际上是这一做法的实质。

**49.** 关于“批准记录”的小节，一些政府要求证实这一规定并不涉及批准国际劳工组织文书的任何额外义务。在类似的心境下，就“差距”一词的使用表达了一些异议。然而，工人和一些政府同时还强调可更多地突出国际劳工组织的标准作

用。更具体地说，工人认为应提及涉及劳动监察、就业和三方磋商的一些优先公约(第 81、129、122 和 144 号公约)。

**50.** 关于涉及本组织的作用的小节，由不同的成员提出的一项建议是将有关实施细节的某些段落移到后续措施部分，或技术性附件中。在初步草案中，这亦可成为在愿望和实施方面之间提供一种更好的平衡的方法，如同前面指出的那样，这一点也被提出过。关于就有关每一战略目标的趋势进行定期审议的可能性，一些三方成员强调了权威性文本不应损害国际劳工组织的监督机制的重要性，工人和一些政府支持更多地强调监督体系的重要性和相关性，并指出权威性文本和周期性审议进程的影响将不是改变现有的监督体制，而是为其提供一个有价值的补充。

### 第三节：后续措施

**51.** 在第三节的讨论期间，雇主指出这一节构成了文本的实施部分，其强度尚显不足。为加强这一节，三方成员强调需要采用明确和有效的用语。

**52.** 关于描述局长传播权威性文本的责任的小节，雇主发言指出，这一规定不是后续措施的最重要的内容，因而提议应在末尾对其加以提及。此外，一名政府代表争辩说，该规定还应包括向本组织的国家、区域和地区办事处分发该文本的义务。

**53.** 关于随后涉及由局长采取必要的措施落实权威性文本的小节，各组同意，除向理事会提出建议外，局长有就其自己的举措采取某些行动的广泛的自由决定权。在这一背景下，还同意应将工作人员的能力视为是一个工具，而不是一个制约。此外，为表达其加强是一个持续进程的观念，建议采用“工作人员能力的开发”这一说法将更为有益。

**54.** 此外，人们感到权威性文本中涉及本组织内部以及与其它联合国行动者的协调的要素具有不同的性质，应相应地区分开来。一些政府强调，劳工局内部的一致、协调和合作应明确地传达效率意识，关于国际劳工组织与其它多边组织的交往，工人代表强调，此类互动应促进而不是削弱对国际劳工组织独特的三方授权的理解和尊重；这一点对于确保国际劳工组织的优先考虑和三方关注被充分反映在国家层面的“一个联合国”计划中尤为重要。

**55.** 最后，一些政府代表要求就在后续措施一节中对提及一份评估报告加以澄清。劳工局解释说，如同 1998 年《关于工作中的基本原则和权利宣言》的后续措施那样，这是一个共同条款，它将使大会能够对作为一个整体的权威性文本的影响进行评估。少数政府指出，此种评估不应对成员国强加任何额外的报告负担，并应主要涉及由劳工局采取的措施，包括技术合作活动在内。



## 结 论

56. 在关于初步草案的磋商之后，劳工局在考虑到上述投入的情况下努力编写了经修订的文本。做了一些结构性修改，以确保序言更强有力地突出案文的目标，以及第二部分更密切地反映磋商中所表达观点的平衡。为简化文本并使其对国际劳工组织以外的广大读者来说更具可读性，根据磋商期间一些三方成员的建议，劳工局将第三节中的实施细节移到了附件中。此外，劳工局还结合进了一些更具体的起草建议，到目前为止，似乎并没有引起反对意见，而且劳工局还努力保持文本的平衡，并尽可能地调解已就之发表有不同观点的那些问题。可在本报告的开始部分找到供大会审议的权威性文本草案。

## 理事会的指导小组

57. 在有关初步草案的讨论结束之后，2008 年 2 月的磋商就为在 3 月 13 日举行一次理事会指导小组会议，以及于 3 月 7 日举行一次非正式筹备会议作出了程序性安排。根据 2007 年 11 月向理事会做的口头报告(第 11 段)，注意到指导小组的构成将由每组的 8 名成员组成，但建议该会议不应是封闭性的，其它国家和三方成员将能够出席。

## 周期性审议

58. 指导小组将处理治理和能力问题，特别是那些涉及在 3 月份会议上进行周期性审议的问题。然而，根据工作计划，2 月磋商的最后一部分包括劳工局已提供作参考的有关周期性审议文件的初步审查。<sup>5</sup> 劳工局指出，考虑到目前已可得到由国际劳工组织宣言专家/顾问就理事会 2008 年 3 月会议年度报告汇编所做的介绍，本文件只是一个临时性文本，将特别由有关周期性审议和 1998 年宣言的后续措施之间的可能的关系的章节加以补充。

59. 由三方成员汇编的有关周期性审议的初步评论涉及以下问题。强调了周期性审议的主要目标应是确定成员国需求并评估国际劳工组织满足这些需求的行动。一些政府就有关报告负担提出了关注，尽管文件的附件 1 中指明周期性审议的信息基础将是具有更广泛的范围的源自于数目众多的文书的全面调查，但利用简化了的第 19 条的调查表。其它一些政府告诫说，重要的是不要突出报告负担的问题，而是强调从长期来看周期性审议的潜力。然而，为对采用周期性审议方案给予适当的考虑，许多政府认为更好地洞察此类审议的成本/节余影响是重要的。

60. 根据这一要求，劳工局因而以有关周期性审议方案的估计成本的信息补充了周期性审议文件(见附录三)，所采用的是摘自当前大会报告的数字，以及有关与 1998 年宣言的后续措施之间的联系的一个附件也补充了周期性文件。

<sup>5</sup> 周期性审议方案：涉及其可能模式的参数(见附录三)。

## 七、权威性文本的可能形式

---

### 文本的可能形式

61. 在将该项目列入 2008 年大会的议程时，理事会提及了可能考虑的文本的形式：目的是“继续有关加强国际劳工组织的能力以及对一份权威性文件予以可能的审议的讨论，可能以一份《宣言》或其他合适的文书的形式，连同任何适当的后续行动，以及它们可能采用的形式”。<sup>1</sup> 尽管其形式将最终取决于大会为该文本确定的职能，但忆及在 2008 年大会上对该项目进行讨论的一些相关的背景是有益的，在 2007 年 10 月磋商时早已处理了这些背景情况。

62. 这一讨论被列入 2008 年议程的事实已排除了在文件的现阶段考虑作为标准所采用形式的可能性，<sup>2</sup> 如一项公约、一项建议书或一项公约的议定书。<sup>3</sup> 然而，尽管文件不能以一项公约或一项建议书的形式正式要求或建议行动，但仍可能权威性确认对原则的承诺并提取某些实际成果。

### 结论、决议和宣言

63. 就表达专门列入大会议程的一个非标准项目讨论的成果而言，国际劳工组织在实践中承认有三种主要的方法：结论、决议或宣言。对这三种形式加以比较，特别是其通过程序、法律性质和实际效果加以比较可能是有益的。

64. 在大会背景下，“结论”这一术语通常被用以提及在一个技术委员会上对一个项目进行讨论期间所表达的观点和行动建议的概括，该项目涉及提交大会通过的文件。一旦由大会以要求简单多数的行动通过，则结论代表了本组织共同赞同的观点。取决于其范围和环境，此类结论的特定段落对本组织、其成员国或两者来说可能具有实施方面的影响。

---

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.300/2/1(2007 年 11 月)，第 8 段。出于这一目的，2007 年大会要求理事会将这一项目列入 2008 年的议程。见关于加强国际劳工组织的能力的决议，临时记录第 23 号，国际劳工大会，第 96 届会议，第 2 段(a)，2007 年，日内瓦。

<sup>2</sup> 此类标准文书的审议程序要求完成更费时的筹备阶段，包括通过调查表的方式收集有关不同国家的法律和惯例的情况。(见《国际劳工大会议事规则》的 E 节。)

<sup>3</sup> 国际劳工组织迄今为止通过了五个议定书。同公约一样，议定书属于需要批准的国际条约。根据国际劳工组织的惯例，议定书被用以修订或补充它们已知有联系但尚未终止的公约，或是取代所指的公约。

65. 大会的决议由要求简单多数的决定通过，遵循不同的程序，而且无论是从法律还是从实施方面来看，范围以及影响也不同。一些决议由在技术委员会内部提出的具体建议引起，而其他一些决议可能直接或通过其常设委员会之一提交给大会全会。<sup>4</sup> 一个决议可以涉及一个具体的问题，包括与议程上的一个特定项目相关的问题，或是可论述本组织能力范围内的一个一般性问题。一些决议可能旨在由理事会、各国政府或任何其他机构加以考虑，不引起任何确切的法律义务。此类决议可具有一种建议影响，可由达成一致或广泛共识的决议的通过来加强。某些决议表达了成员国的意志，因而具有构成先例的价值；随着时间的迁移，这些决议可能通过普遍接受或实施具有权威性。其它一些决议亦可能具有具体的法律影响，例如根据《章程》第 13 条处理成员国的财政义务的那些决议。

66. 在大会的做法中，宣言是一种更为特殊的形式。根据联合国和国际劳工组织的普遍做法，一个宣言是在最高层公开表达一种长期承诺。它被界定为是一个“正式和庄严的文书，适用于阐明具有长期重要性的原则的少数场合，”<sup>5</sup> 如同大会 1998 年以及去年有关这一项目的第一次讨论中指出的那样。<sup>6</sup> 实际上，在本组织的历史中，仅通过了少数此类宣言：《费城宣言》以及有关女工的平等机会、种族隔离以及工作中的基本原则和权利的宣言。《费城宣言》代表了一种特殊情况，因为在大会通过该《宣言》两年之后，根据 1946 年通过的章程修订的一揽子解决办法，其文本被结合进了《章程》。

## 宣言的效果

67. 可通过两种办法审议一个宣言的法律特殊性的问题，首先，通过提交大会本身，其次，通过提交给其成员国。关于本组织，大会的一个庄严宣言是使整个本组织承担义务的一个行为。通过在全球化背景下表达其整个权责的重要性，大会当前在这一项目项下进行的讨论代表了重申本组织的目标和目的的相关性的一个机会。以一个宣言的形式，该文件将对本组织的所有机构——大会、理事会和国际劳工局——具有法律影响，至少等同于一个决议的影响。

68. 关于成员国，此类宣言将具有激励其成员国的政策和行动的咨询指导效果，包括通过本组织。尽管它将寻求强调《章程》和《费城宣言》中所珍视的原则的重要性，但无论是直接还是间接，一个宣言将不去确立，也没有能力确立新的或更详尽的义务。就其性质而言，其实质是声明性的，既无法强调或修改根据《章

---

<sup>4</sup> 例如，比较《国际劳工大会议事规则》的 63 条和第 15 条。

<sup>5</sup> 联合国法律事务办公室的备忘录，联合国文件 E/CN.4/L.610 号文件(1962 年)。

<sup>6</sup> 1998 年，在关于工作中的基本原则和权利宣言的讨论背景下：报告七，审议国际劳工组织关于基本权利及其适宜的后续机制的可能宣言，第三章；2007 年，有关这一项目的第一次讨论：报告五。

程》或已批准的公约负有的义务，也无法为其成员国的章程义务提供一种权威性的解释。<sup>7</sup>

**69.** 鉴于它努力在当代背景下实现其最初权责的目标和目的，因而，一个宣言可作为由成员国为协调早已承担的义务而开展行动的指导，并作为无论是相互还是通过本组织开展合作的指导。

**70.** 大会通过的一个宣言的实际效果取决于它得到通过时的背景，以及当时制定的有关后续机制的任何规定。例如，有关种族隔离的宣言规定了通过大会议程的一个常设项目监督形势的局长的特别报告。作为一个结果，可将该报告送交一个特别遴选委员会讨论，提供一种集中和互动性的交流，而不是在全会本身。

**71.** 同样，在更近的 1998 年宣言的例子中，宣言根据在其附件(1998 年宣言，第 4 段)规定的措施，规定了其本身的实施。反过来，列在附件中的后续措施规定了“根据所取得的经验评估它是否充分实现了全面目的……”审议其运转(附件，第 IV 节，第 2 段)。

## 后续措施的可能形式

**72.** 如同刚指出的那样，在 1998 年宣言的例子中，后续机制的细节被列在了作为主要文本的附件中，附件中机制的运行取决于大会的单独审议。如同反映在各公约和建议书中的那样，国际劳工组织的做法承认在附件中阐明技术细节，或是提出与所强调文书的主题事项相关的程序和做法的实用性。

**73.** 经验表明，采用一个附件提供了某种灵活性，既强调了原则以及它所附文本的持久性，同时又将在实施中可能更加变化无常的细节情况分离了出来。附件可以是进行审议和修订的单独方法的主体。凡适宜时，制定有一个提及有关附件的法律效力的专门条款。然而，作为法律解释的一个普遍承认的规则，一个附件是它所附文书整体的一个组成部分，因而，除非有条款明确声明，则具有同样的法律性质。即便如此，通过声明意图以确保明确性是有益的，正如 1998 年宣言所做的那样，该宣言明确提及其附件作为宣言整体的一个组成部分。

**74.** 无论后续机制被直接结合进主要文本，还是在附件中单列，其实际效果将主要源自于它所制定的法律基础。如在工作中的基本原则和权利宣言的审议背景下指出的那样，基于《国际劳工组织章程》第 19 条，即使是在没有上述宣言的情况下，也可以制定该文书项下的后续机制的主要特征。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 《章程》本身规定，只有国际法院才有权解释成员国根据《章程》具有的义务(第 37 条)。

<sup>8</sup> 国际劳工组织：国际劳工组织关于基本权利及其适宜的后续机制的可能宣言的审议，报告七，第三章，国际劳工大会，第 86 届会议，1998 年，日内瓦。

75. 与此类似，目前正在审议的建议设想了利用根据第 19 条提交报告所提供的机会，以便调整本组织为实现其目标和目的所采取行动的方法。在无需取决于一个新宣言的通过的情况下亦可利用这些方法。例如，理事会可利用其根据第 19 条，第 5 款(e)和第 6 款(d)具有的能力收集信息，以进行有规律的周期性审议，涉及与所审议目标相关的那些文书，如同在 1998 年宣言后续措施的框架中在细节上已作必要的修正那样。如同现在讨论的那样，通过一种后续机制在可能的宣言中澄清此种机会的事实并不改变成员国根据《章程》具有义务的范围，也不创造超出早已存在文书的法律影响的任何进一步文书。

## 标 题

76. 根据国际法，尽管一个文书的标题不具有标准的性质，但可起到反映文书的目的和范围的作用。在这方面，国际组织的做法可能为所讨论文书的标题提供某些值得注意的选择，但在任何情况下，都将由大会在委员会工作的基础上做出决定。

77. 在政府间层面，标题“宪章”被用以旨在涵盖一个社会或政治“契约”的基本要素的具有立宪性质的基础文本。该术语被适用于表达由成员国或签署国共同分享的重要价值观和原则的文本，在显著的情况下，被用以指导和激励来自机构和成员国的具体行动。<sup>9</sup>

78. 无论是联合国还是国际劳工组织的做法，大会宣言的标题皆典型地采用“有关……宣言”或“关于……宣言”的结构，随后是主题事项。在一些情况下还提及宣言被通过的地点，如《费城宣言》的例子那样。国际劳工局理事会将其关于多国企业的非约束性文书称为“关于……三方原则宣言”，随后是主题事项。<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> 非国家行动者的宣言亦采用了这一术语，如世界社会论坛原则宪章(2002 年)，和国际商会关于可持续发展的商业宪章(1990 年)。

<sup>10</sup> 《关于外国企业和社会政策的三方原则宣言》，由国际劳工局理事会在其第 204 届会议上通过(1977 年 11 月，日内瓦)，并在其第 279 届会议(2000 年 11 月)和第 295 届会议(2006 年 3 月)上修订。

## 八、其它问题和结束语

---

**79.** 考虑到由于大会的权责导致的时间制约，以及根据 10 月磋商期间达成一致的工作计划，对涉及权威性文本的内容和形式的建议草案的制定给予了首要优先考虑。然而，达成的明确谅解是，不存在这一优先考虑以牺牲其它问题为代价的问题，特别是关于能力和治理的问题，它们属于权责的组成部分，出于达成共识的目的，必须加以处理。

**80.** 如同上面指出的那样，这些问题不被忽略的最佳保障将是在任何情况下由权威性文本本身做出规定，该文本将建立处于大会本身控制之下的一个框架，包含对理事会和劳工局就这些问题的处理和交付的具体指示；将要求劳工局不时地审议权威性文本的影响，包括其在本组织范围内的实施。

**81.** 如同在筹备大会讨论的工作计划中设想的那样，需要为理事会处理某些具体关注的审议准备一些具体的文件/提纲，以及劳工局就提交报告的要求和详尽阐述 2 月磋商的可能模式提交一份单独文件(“周期性审议方案：涉及其可能的模式的参数”)。然而，正如在提交给理事会的有关 10 月磋商口头报告中同样指出并通过工作计划的随后通过而得以证实的那样，与理事会 2008 年 3 月期间举行的理事会指导小组的会议相关连(由于时间太晚而未能列入本报告)，有关治理和能力问题的发展将在 2 月磋商以外继续发生。因此，有关治理和能力问题的发展情况将在大会开始之前以临时记录的形式在一份补充报告中加以报告。

**82.** 就权威性文本草案来说，事实是，根据目前的报告，早已在大会开始之前很长一段时间便已散发，从而使三方成员有充足的时间进行深入的考虑并做出适当的准备。劳工局将随时准备做任何进一步的澄清或进行可能必要的磋商。这种做法亦应提供一个机会，从而提前审议对于讨论权威性文本草案来说，什么可能是最有效的安排。将由大会来承担提供一个信息尽可能全面的基础的责任。

## 附件一

---

### 加强国际劳工组织的能力的决议和结论 (国际劳工大会, 2007 年)

#### 加强国际劳工组织能力的决议

国际劳工组织大会于 2007 年举行其第 96 届会议,

以报告五《加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所做努力的能力》为基础进行了一般性讨论,

1.通过以下结论;

2.请理事会, 在考虑到加强国际劳工组织能力委员会的报告的情况下, 开展以下工作:

- (a) 就将一个项目列入 2008 年大会第 97 届会议议程的问题作出决定, 以便对其有关加强国际劳工组织能力的讨论采取后续行动, 并考虑对一份权威性文件予以考虑的建议, 可能以一份“宣言”或其他合适的文书的形式, 连同任何适当的后续行动, 以及它们可能采用的形式;
- (b) 采取适当的措施, 落实依照本委员会所表达的、旨在解决三方成员的关切的工作计划, 以提高本组织在全球化背景下满足三方成员的需要的能力;
- (c) 跟踪以下结论提供的其他相关事宜;

3.要求局长:

- (a) 做出安排以促进在三方成员当中进行最广泛的协商, 包括会际间的磋商。理事会在确定有关项目时应考虑到磋商的结果, 采取的方式将为在大会上获得协商一致提供尽可能好的机会;
- (b) 撰写一份报告, 并在大会(2008 年)第 97 届会议开幕前至少两个月准备就绪。该报告将涵括任何供讨论的权威性文件文本草案的要点, 它还适当考虑到在大会本届会议期间, 以及其后进行的任何磋商中所提出的意见。

## 加强国际劳工组织能力的结论

1. 本委员会在以《加强国际劳工组织协助其成员国在全球化背景下达到其目标所作努力的能力》为标题的报告五的基础上，举行了一般性讨论。
2. 在对报告中详细反映的各成员的个别意见不持偏见的情况下，本委员会得出了以下结论。
3. 本委员会同意，由《章程》和《费城宣言》规定的、由 1998 年《工作中的基本原则和权利宣言》予以补充的、以及体现在体面劳动议程中的国际劳工组织的目标在正在加剧的全球化背景下业已更新的相关性，应予以认可和重申。委员会也同意，应该承认，在不断变化的情况下，政府、雇主和工人的代表性组织之间进行的三方对话是在国家、地区和国际一级有效实现战略目标的重要手段。
4. 虽然报告五中的建议并未尽数涵盖议程项目的所有方面，但本委员会承认，强调治理的三个主要方面与实现加强国际劳工组织协助其成员的能力的目标具有相关性。对于国际劳工组织而言的机构影响及劳工局的能力应予以考虑，包括理事会加以考虑。国际劳工组织的管理程序，诸如地区结构审议、基于结果的管理及规划周期的审议，在此背景下亦明确相关。而且在任何情况下拟议的改革都不应削弱国际劳工组织的现有程序，包括那些有关标准制订和监督机制的程序。
5. 第一，关于就每一战略目标进行周期性或其他定期审议的可能性，人们普遍承认，这些审议可以是向三方成员和一般公众定期提供有关这些战略目标的趋势和政策的最新审议情况。这类审议还将起到加强劳工局的知识库和分析能力的作用。最重要的是，每年在国际劳工大会上对此类更进一步的实施报告进行三方性讨论能有助于在三方成员的需求之间发展一种更直接的联系，并促进包括标准制订在内的有关今后行动优先事项的选择。有关这些报告的审议使得有可能在来自三方成员反馈的基础上系统地评估此类优先事项的妥当性以及为其实施所采取措施的影响。
6. 落实这些报告的可能性、其形式及其审议，以及它们与根据《章程》第 19 条进行的全面调查的联系，应成为在理事会上进行更详尽审议的主题，以确保这样一个程序，如果通过，将不会导致劳工局能力的过度紧张，或是增加成员国的报告责任。委员会指出，它将显著地简化理事会有关大会议程项目的选择。
7. 第二，关于就战略目标在本组织内部、其三方成员之间及在劳工局的工作中促进一种更综合处理方法的问题出现了观点的普遍趋同，即考虑到这些目标的相互独立和互补性，通过这样一种综合处理方法是必要的。这一作法还将与体面



劳动的概念保持完全的一致，并符合体面劳动议程在本组织内外得到的广泛支持。

8. 此种综合处理方法还将在促进体面劳动国别计划(DWCPS)制定中的一致方面发挥一种重要作用，使其符合有关国家的特定需要和特征。因此，理事会可能希望建立适当的机构性安排，对体面劳动国别计划进行审议，以便在国家级别实现适当的平衡，在这些计划之间实现更大的一致，使它们更为有效并与其他有关的联合国和多边机构的计划建立更紧密的联系，同时对之产生更大的影响。通过体面劳动国别计划所取得的经验还将丰富周期性或其他定期审议。
9. 鼓励成员国，特别是那些尚未加入体面劳动国别计划的成员国采用这样一种综合处理方法的最具有说服力的方法之一是，有关综合处理方法如何有助于社会进步、可持续发展和减贫的具体实例，将帮助说明所有成员国了解这种办法的长处。因此，理事会可能希望审议如何才能对有关国别研究的过去和现在的经验加以利用以构建自愿性国别研究的一致框架，以便促进对这些目标之间的相互关系的理解以及经验和良好做法的相互滋养。假如适宜，可由理事会审议一个自愿伙伴评议和自我评估制度的可能性和模式。
10. 无论是在总部还是在各地区，国际劳工组织必须在所有领域改善其知识、技能库、数据收集和处理以及分析能力。国际劳工组织的研究和政策发展应具有最高的质量，并应经受与其目标和体面劳动议程的交付相一致的检验的冲击。通过这些手段，国际劳工组织将加强其成为一个全球杰出的中心的努力。国际劳工组织的三方性结构使得它在从其研究和国别研究的成果中吸取教训方面具有独特的比较优势和可靠性。
11. 强大的三方成员是有效的国际劳工组织行动的中心。国际劳工组织应加强其对建立其三方成员的能力的支持，以确保它们在处理国际劳工组织的目标和体面劳动议程方面的发展中的能力，以便在全球化的条件下实现这些目标并满足其三方成员的需求。
12. 提到了这一事实，即理事会通过的得到了全面支持的全球就业议程为三方成员以及劳工局实施体面劳动议程提供了重要的指导。
13. 第三，关于报告五的第 4 章中论述的与有关体面劳动的其它相关行动方的新型伙伴关系问题，一致的意见是，尽管国际劳工组织的目标和方法比以往任何时候都更为相关，但必须考虑到全球化的新情况以及在有关这一主题方面影响日益增强的新的行动方的出现。人们忆及，联合国经济和社会理事会(ECOSOC)2006 年 7 月的部长宣言认为，体面劳动应是联合国系统和其他多边机构的一个贯穿性目标。这一点被认为是至关重要的，即国际劳工组织的三方合法性应被用以促进更大程度的了解和理解，并与支持国际劳工组织的努力的

那些行动方建立适宜的伙伴关系，以增强成员国实现体面劳动的战略目标的机构能力。理事会应进一步探讨建立此种伙伴关系的方法。

14. 在联合国改革和“作为一个整体交付”的情况下，人们同意成员国和国际劳工组织应寻求确保这一点，即改革进程能加强国际劳工组织以及其在所有层面的三方特征和做法，而且其三方特征应界定落实国际劳工组织业务和活动的选择及方式。这种做法还适用于联合国系统内部的伙伴关系以及促进计划交付的一种综合处理方法。
15. 对本组织是否应考虑通过一份反映其成员国对本组织的目标和三方性重新做出承诺的“权威性文件”进行了初步审议，该文件将鼓励它们以一种它们给予了支持的符合体面劳动议程的综合方式奉行这些目标。
16. 一致认为，理事会应考虑在国际劳工大会的下一届会议(2008年)的议程上列入一个项目，以便能够使在大会本届会议上开展的讨论得以继续和完成，以及对一份适当的权威性文件(可能以一个宣言或其他适宜文书的形式)以及任何适宜的后续措施及其可能采取的形式进行可能的审议。
17. 出于这一目的，劳工局应尽早做出适宜的安排，以方便三方成员之间开展包括会议期间的协商在内的最广泛的磋商。这将使理事会在就相关项目的定义做出决定时，其方式能够为在大会上就该项目获得协商一致提供最可能的机会。

## 附件二

### 可能的权威性文本的要素草案(2007 年 12 月)

#### 原始资料

#### 评 论

#### 序 言

值此国际劳工大会第 97 届会议于日内瓦举行之际，

#### 忆 及：

关于加强国际劳工组织的能力的结论(2007 年国际劳工大会)，第 3 段

原《国际劳工组织章程》的前第 41 条(1919 年)，亦称为“工人条款”

关于加强国际劳工组织的能力的结论(2007 年国际劳工大会)，第 3 段

关于加强国际劳工组织的能力的结论(2007 年国际劳工大会)，第 12 段

联合国大会决议 60/1：2005 年世界峰会成果，第 47 段  
报告五(2007 年国际劳工大会)，附录 1，介绍，第 3 点

全球化的社会影响世界委员会的报告(2004 年)，第 73 段  
理事会文件 GB.295/16/5(修订本)，2006 年 3 月，第 17 段

关于加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月)，第 15 段(ii)

— 《国际劳工组织章程》和特别是其序言、“国际劳工宪章”(1919 年)和《费城宣言》；

— 《关于工作中的基本原则和权利宣言》(1998 年)；

— 国际劳工局理事会通过的全球就业议程(2003 年)；

— 国际劳工组织内外对体面劳动议程对实现千年发展目标、消除贫困、满足基本需求和促进性别平等的重要性的承认，

**注意到**全球经济中新技术的传播、观念、商品和服务的流通以及人员的流动为提高工人和人民的福祉提供的前所未有的机遇，

**确信**成员国利用这些机遇的努力将不会实现其目标，除非它们同时考虑到：

整个国际劳工大会讨论期间的普遍支持(临时记录第 23 号，2007 年国际劳工大会)和磋商进程(磋商，2007 年 10 月)

阿根廷强调了体面劳动作为减贫的一个重要文书(磋商，2007 年 10 月)

## 原始资料

## 评论

《费城宣言》，第3节(d)

全球化的社会影响世界委员会的报告(2004年)第206-207段

— 国家内部和国家之间与由全球化和技术变革引起的迅速变化联系在一起的巨大的人力和社会成本；

— 开发个人和集体的能力、促进社会凝聚力以及制度和法治的稳定的必要，以促进这些努力的可持续性和效率；

关于《工作中的基本原则和权利宣言》的序言(1998年)

— 为社会正义分摊上述代价和共享好处的长期和普遍愿望，

欧盟将重点放在了平衡的全球化方面(磋商，2007年10月)

### 确信：

报告五(2007年国际劳工大会)，第三段

— 为满足上述需要和愿望，促进本组织所基于的自由、人类尊严、非歧视、对话和声援的价值观，以及《国际劳工组织章程》中提出并在相关文书中详尽阐述的具体目标比以往更加必要；

临时记录第23号(2007年国际劳工大会)

— 应在面向体面劳动的一种综合和一致的战略/政策基础上以更新的活力、更大程度的可视性和增加了的效力落实促进这些价值观和目标的努力，

临时记录第23号(2007年国际劳工大会)+例如特别参见第157段(尼日利亚)，澄清国际劳工组织通信的愿望——

欧盟支持一个高姿态明显的参照文书(三方磋商，2007年10月16-17日)

通过目前的文本，引用时可称之为……

报告五(2007年国际劳工大会)，附录1.1/A，第一着重号

I. 通过面向体面劳动的综合和一致的战略促进与加强国际劳工组织的目标相关的原则

理事会文件 GB.295/16/5(修订本)2006年3月，第12段

A. 本组织的成员国承认，在其对《国际劳工组织章程》中提出的原则和目标所做的承诺迅速变化的当前条件下，要求突出以下四个战略目标的持续努力，它们被确定为体面劳动战略的支柱：

工人要求详尽阐述有关一般公众的战略目标(工人提交，2007年11月)——

斯里兰卡(理事会，2007年11月，项目二)

《费城宣言》第3节(a)、(b)、(c)和(d)——

(i) [将就业置于经济和社会政策的中心和] 创造一种环境，以使：

雇主投入磋商，2007年10月

全球就业议程(2003年)，理事会文件 GB.286/ESP/1(修订本)，特别是第29段

— 个人能够发展并更新为其个人的成功和共同的幸福从事生产性工作所需的能力，和

## 原始资料

## 评论

- 经社理事会部长级宣言，2006年7月5日，第E/2006/L.8号文件——
- 加强国际劳工组织的能力非文件磋商(2007年10月)，注释7
- 《凡尔赛公约》(1919年)，第十三部分，第41章——
- 《费城宣言》，第3节(f)、(g)、(w)和(i)——
- 经济、社会和文化权利委员会的一般评论第19号，社会保障权(第九章)，2007年11月23日
- 《关于工作中的基本原则和权利宣言》(1998年)
- 关于三方性和社会对话的决议(2002年)——
- 报告五(2007年国际劳工大会)，第39段。
- 《关于工作中的基本原则和权利宣言》的序言(1998年)
- 报告五(2007年国际劳工大会)，第74-75段+附件1，1/B，第1点(ii)——
- 有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007年10月)，
- 鼓励企业为所有人发展更多的就业机会；
- (ii) 视情况发展适合于国情的社会(和劳动)保护措施，以便：
- 将社会保障扩展到所有(需要的)人，并为满足由于技术和经济的迅速变化导致的新的需求和渴望提供动态保障；
- 确保安全和体面的工作条件、牢记上面提及的“国际劳工宪章”的基本要求以及有关人员公平地享有他们帮助创造的财富的合法期望；
- (iii) 促进作为三方性的必然结果和作为适当方法的社会对话，以便：
- 使战略目标的实施适合各国的需要和可能性，和
- 根据相关的国际劳工标准，将经济发展转化成社会进步和反之亦然；
- (iv) 作为基本人权和作为使之成为可能的条件，保障工作中的基本权利，缺乏这一点则无法令人满意地实现任何战略目标，而且无法作为一个比较优势的合法来源援引其违反情况。
- B. 成员国亦承认并宣布：
- (i) 上述目标是不可分割、相互依存和相互支持的。促进它们当中的任何一个的失败将妨碍朝着其它目标的进展。因而，为产生最佳效果，根据体面劳动战略，
- 工人关于加强国际劳工组织的能力的看法，2007年11月
- 工人关于加强国际劳工组织能力的看法，2007年11月
- 雇主投入磋商，2007年10月
- 对需要考虑到各目标之间的相互依存表达的支持：
- 工人关于加强国际劳工组织的能力的看法，2007年11月

## 原始资料

第 15 段(i)

报告五(2007 年国际劳工大会), 附录 1, I/B, 第 2 点——有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月), 第 15 段(iii)

《国际劳工组织章程》序言——《费城宣言》第 1 节(c)——有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月), 第 15 段(iii)——

报告五(2007 年国际劳工大会), 附录 1, I/B, 第三点,

理事会文件 GB.295/16/5 修订本, 第 18 段——

关于加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月), 第 15 段(iii)

有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 11 月), 第 15 段(iii)

有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月), 第 15 段(iii)——

报告五(2007 年国际劳工大会), 附录 1, I/B, 第四点

报告五(2007 年国际劳工大会), 附录 1, II/B, 第 3 点  
有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月), 第 17 段

它们的促进努力应成为亦涵盖其它方面的一致和综合政策的组成部分, 如工业、农业、教育、服务业、卫生、贸易和其它等;

(ii) 在不损害其在相关事项方面的现有国际义务的情况下, 赋予战略目标以具体的内容和相对重要性是由成员国自由决定的一个事项, 需适当考虑到:

— 国情、可能性和优先考虑, 以及诸如有关方面通过其自由选择 and 具有代表性的组织可能表达的偏爱, 和

— 在所有成员国当中追求这些目标对相互依存、相互作用和声援的要求, 它们属于根据《章程》赋予国际劳工组织成员身份的固有要求, 而且在全球经济的背景下这些要求似乎比以往更为相关。

II. 成员国/三方成员和国际劳工组织在促进面向体面劳动的综合和一致政策/战略方面的各自作用

A. 首先, 成员国承认它们对使其承诺生效并支持前面 I 节中反映的原则和战略负有的责任, 可以不同的方式履行这些责任, 包括:

(i) 以为战略目标的一致追求确定优先考虑的一项政策/行动计划的形式落实综合和一致战略, 适当考虑到国情以及通过与具有代表性的工人组织和雇主组织进行的适宜磋商反映出的相关偏爱;

(ii) 在国际劳工组织的援助下, 视情况制定具有性别敏感性的指标或统计资料, 以客观地监督并评估其努力/政策的影响;

## 评论

雇主的投入磋商, 2007 年 10 月——

美国政府关于加强国际劳工组织的能力的评论(11 月 30 日)

澄清旨在满足磋商期间表示的各种关注: 中国(理事会, 2007 年 11 月, 项目三)——

美国政府关于加强国际劳工组织的能力的评论(11 月 30 日)

重点放在了声援的重要性方面:

工人关于加强国际劳工组织的能力的看法, 2007 年 11 月

措词旨在满足不存在创造新的义务/干涉社会政策的问题的一些关注: 如美国政府关于加强国际劳工组织的能力的评论(11 月 30 日)

临时记录第 23 号+特别参见纳米比亚(第 32 段)和尼日利亚(第 109 段)

临时记录第 23 号+特别参见欧盟(第 100 段), 阿根廷(第 108 段), 丹麦(第 110 段)和瑞士(第 113 段)

## 原始资料

## 评论

- 报告五(2007年国际劳工大会),第23段
- (iii) [在三方性基础上]审议国际劳工组织文书的批准/实施记录,以纠正在这些战略目标的标准覆盖面方面可能存在的任何缺陷或不平衡;
- 有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007年10月,第15段(iii))—
- 报告五(2007年国际劳工大会),附录1,II/A,第3点
- (iv) 确保其代表在所有相关/感兴趣的国际论坛上适当考虑到政策/行动计划,如有必要通过为此目的建立的适宜的程序/机制;
- 报告五(2007年国际劳工大会),附录1,II/B,第3点
- (v) 只要其资源许可,鼓励其他成员国以所有适宜的方式努力实施前面I节中反映的原则和战略,和
- (vi) 出于就奉行前面(i)至(v)可能采取的步骤与具有代表性的工人组织和雇主组织磋商的目的而制定程序。
- 注意:将II/A和II/B小节加以对调将是完全可能的
- B. 同时,成员国坚信,为有效的履行上述责任,一个具有足够的能力以及突出人力和财力资源的强大的组织是必要的,以有效的指导/协调以及为其努力提供帮助。为此,本组织应审议并修改其机构做法和治理,以便:
- 报告五(2007年国际劳工大会),附录I,II/A,第1点
- (i) 通过由国际劳工大会对每一战略目标进行周期性审议改善其能力:
- (a) 了解所有成员国的现实和需要;
- (b) 对成员国,特别是那些处在欠发达阶段成员国的需求做出有力和有效的反应,通过:
- 动员其所能够支配的所有行动手段,包括通过劳工局的标准行动、技术合作以及技术和研究有力,和
- 相应的调整其优先考虑和行动计划;
- (c) 客观的评估其行动计划的成果,和
- 措词旨在满足不存在创造批准义务问题的关注:
- 雇主的投入磋商(2007年10月)
- 临时记录第23号+特别参见雇主(第14和123段),欧盟(第127段),北欧国家(第138段)
- 拉丁美洲和加勒比国家集团(理事会,2007年11月,项目2)——
- 美国政府对加强国际劳工组织的能力的评论(11月30日)
- 2007年国际劳工大会讨论期间表达的普遍支持(临时记录第23号)和随后于2007年10月进行的磋商

## 原始资料

## 评论

报告五(2007年国际劳工大会), 附录 I, II/A, 第 2 点

关于加强国际劳工组织的能力的结论(2007年国际劳工大会), 第 8 段

关于加强国际劳工组织的能力的结论(2007年国际劳工大会), 第 9 段

全球就业议程(2003年), 理事会文件 GB.286/ESP/I(修订本), 特别是第 20 段—

报告五(2007年国际劳工大会), 第 108 段+附录 1, II/B, 第 4 点

(d) 动员额外的资源以支持更好的突出优先考虑。

(ii) 支持其成员国根据上面 I 节中反映的原则和战略共同贯彻战略目标的努力:

(a) 通过加强和精简体面劳动国别计划框架范围内的技术合作活动;

(b) 通过提供每一成员国出于界定一个政策/行动计划的目的可能要求的一般专门知识和援助, 以及为其实施探讨创新型伙伴关系, 和

(c) 通过为客观地评价其努力的影响以及评估其它因素和政策可能对这些努力具有的影响开发适宜的工具。

(iii) 为在下列框架范围内就战略目标之间如何相互作用和与可持续发展的联系以及在区域和国际层面分享经验和良好做法方面的更好的以经验为基础的知识做出贡献:

(a) 或是在有关国家与政策以及有代表性的工人组织和雇主组织的自愿合作的特别基础上开展研究, 或是

(b) 任何共同方案 [多个方案], 如感兴趣的成员国可能同意在它们之间建立的伙伴评议。

(iv) 向希望在它们所加入或可能加入的双边或多边协定框架范围内共同促进战略目标的成员国提供任何可能要求和适宜的援助, 应了解这一点, 即只要它们对国际劳工组织的义务和承诺不受到不利的影响, 它们可在有或没有国际劳工组织的参与的情况下自由缔结此类协定, 和

临时记录第 23 号+特别参见印度尼西亚(第 126 段), 加拿大(第 136 段)——

工人关于加强国际劳工组织的能力的观点, 2007 年 11 月, 第 4 页



## 原始资料

报告五(2007年国际劳工大会), 附录1, II/A, 第2点(iii)–  
关于加强国际劳工组织的能力  
的结论(2007年国际劳工大  
会), 第13段

报告五(2007年国际劳工大  
会), 附录1, III, 第2点

报告五(2007年国际劳工大  
会), 附录1, III, 第4点

- (v) 审议与其它相关非国家行动者或在其中  
之间发展新型伙伴关系的可能性, 视情  
况通过国家和国际工人组织和雇主组  
织, 以加强对国际劳工组织实施计划和  
活动的了解, 争取以任何适宜的方式对  
它们给予支持以及促进国际劳工组织目  
标等。

## III. 后续措施

- A. 国际劳工局局长将确保将目前的文本发  
至:

- (i) 所有成员国, 并通过它们, 发至具有代  
表性的工人组织和雇主组织, 根据理  
解, 此类努力应在三方性基础上进行,  
以确保将其传播到其它感兴趣的团体和  
普通公众;
- (ii) 国际和区域层面具有相关领域能力的政  
府间组织, 和
- (iii) 国际劳工局理事会可能确定的其它实  
体。

- B. 局长将采取所有必要措施, 向理事会提  
交上面 II/B 节的建议, 根据理解, 此类  
建议应考虑到:

- (i) 工作人员能力、可利用的知识库和治理  
考虑;
- (ii) 出于国际政策一致的目的, 在国际劳工  
局内部促进一致、协调和合作的必要,  
以及在联合国系统内部和与其它相关行  
动者建立有效的伙伴关系的必要。

- C. 目前文本的影响, 即它为在其成员国当  
中促进前面 I 节中反映的原则和战略所  
做贡献的程度, 须是由大会进行评估的

## 评 论

美国政府关于加强国际劳工  
组织的能力的评论(11月30  
日)

欧盟、非洲组、拉丁美洲和  
加勒比国家集团、工人将重  
点放在了在一个联合国的背  
景下加强国际劳工组织的能力  
方面

欧盟、美国和其它一些国家  
就不得增加报告义务表示了  
关注

## 原始资料

## 评论

主题，可在列入其议程的一个项目的框架范围内不时地重复进行。将由劳工局在所附指导方针的基础上准备一份报告。局长须保证其它可能感兴趣的政府间组织有加入这一影响评估和参加讨论的可能性。

报告五(2007年国际劳工大会，附录1，III，第一点

- D. 根据该影响评估，大会须得出有关新的评估需要的结论，或是包括一个标准性质的行动在内的从事任何其它适宜的行动方法的机会。

### 根据 III 节准备报告的指导方针

由劳工局为落实文本 III 节的影响评估准备的报告须包含下列内容：

- (1) 由成员国作为目前文本的一个成果采取的行动或措施，可能由三方成员通过国际劳工组织的服务，特别是在区域，和任何客观/可靠的来源提供；
- (2) 由理事会和劳工局为跟踪涉及有关战略目标的相关治理、能力和知识库问题采取的措施；
- (3) 文本对其它感兴趣的政府间组织的可能影响，根据理解，这些组织将被邀请参加本报告的讨论。其它感兴趣的实体亦可在理事会的邀请下出席并参与讨论。

措词旨在确保美国政府和其  
它政府有关治理考虑的优先  
关注将不会被搁置一旁

## 附件三

---

### 周期性审议方案：涉及其可能模式的参数

#### 导 言

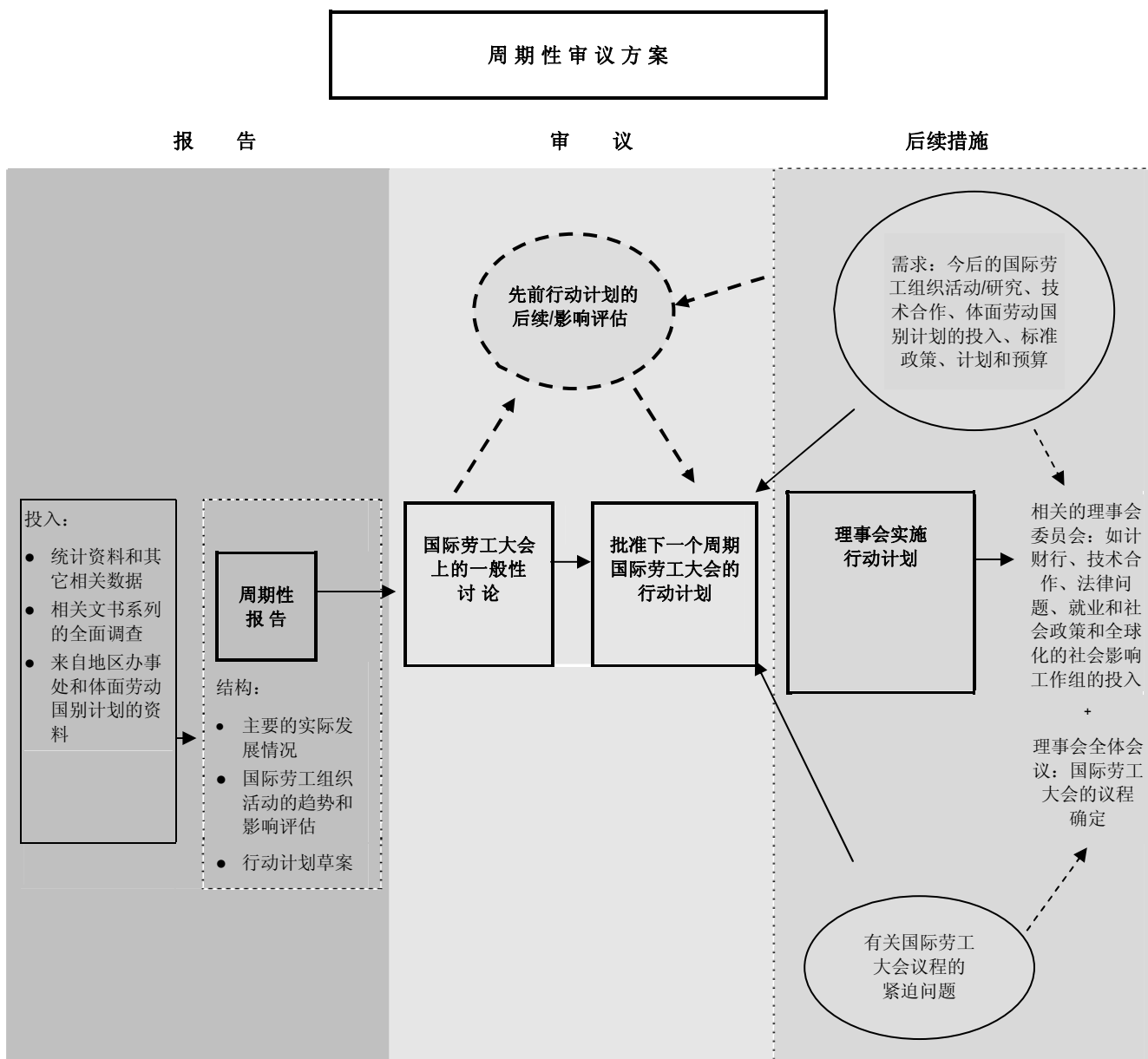
1. 理事会去年 11 月在口头报告的基础上批准的工作计划表明，下一轮磋商可恢复有关周期性审议模式的讨论。
2. 尽管由于 2 月磋商可利用的时间较短，除有关可能的权威性文本的要素草案(文本)的讨论外，对该主题进行深入的讨论可能是困难的。劳工局认为，利用这些磋商的优势提供某些简要的额外要素供思考可能是有益的。假如时间许可，它们可作为一次初步交流的主题，但它们在任何情况下均可作为 3 月份在理事会的指导委员会的框架下进行讨论的基础。
3. 如同在可能的权威性文本的要素草案中概述的那样，该注解将周期性审议的特征和职责作为基础。下图中概括了这些特征。
4. 假定这一框架将可获得广泛的接受，则应予以考虑的关键问题如下。

#### A. 报告负担，对成员国的影响

5. 需要忆及的初步一点是，该方案的主要目标是更好地满足国际劳工组织三方成员的需要，而且除对国际劳工组织来说意味着精简和合理化外，它应有望构成事关所有成员国的一个重大收获。
6. 然而，还是一再表达了这一关注，即该方案可能意味着一种增加了的报告负担。除早已做出的解释外，<sup>1</sup>两个额外考虑在这种情况下是相关的。

---

<sup>1</sup> 有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商(2007 年 10 月)，附件 2，最后一段。



7. 第一，如同在文本的 III 节(C)和所附的指导方针中澄清的那样，最初的意图并非，作为一个整体的权威性文本的影响应构成额外报告的主题。可能会被不时地列入大会议程的评估将包括由理事会采取的措施，劳工局和有关成员国的行动将利用通过地区结构得到的信息(以及在准备周期性审议本身的过程中收集的信息)<sup>2</sup>。
8. 第二，周期性审议可能会对根据《章程》第 19 条提交报告的现行规定具有影响。正如 10 月磋商期间早已设想的那样，这便是为什么以一个单独的注解处理

<sup>2</sup> 类似于目前正在审议的 1998 年宣言的后续措施的做法。

这些影响似乎是合时宜的，该注解作为附件 1 附在了后面。如同该附件解释的那样，周期性审议的采用可能要求在周期性审议和全面调查之间实现同步并扩展其范围，以便将与正在审议的战略目标的特定类别相关的文书系列包括进来。这将如何影响到报告的工作量在很大程度上取决于所采用调查表的类别。附件 1 建议，采用一种简化了的调查表可能会大幅度地减轻当前的实际工作量。由于来自国际劳工组织地区的办事处的更大程度的援助/参与的结果，将会进一步减轻这一工作量。

#### B. 对本组织工作量和能力的影响

9. 应再次忆及，作为一个起点，该方案将代表国际劳工大会(ILC)议程确定程序的显著简化，以及就文书档案工作和会议支出来说实现可观的节约，尽管以数量来表示是困难的。需要忆及的另外一个重要问题是新方案对大会费用来说是中性的，因为审议将不涉及额外一个项目，而是将取代被例行列入议程的一个项目<sup>3</sup>。
10. 剩下的唯一关注涉及报告的费用、筹备和更普遍地说劳工局的分析能力，以便在不依赖额外资源的情况下应对制定报告的挑战。为满足这一关注，必须处理以下四个问题。
11. 在这方面引起的第一个问题是，假如该审议如前面指出的那样是中性的，难道作为该审议的基础的报告的费用不应同样如此吗？因为它将取代另外一个一般性讨论项目，而在两种情况下均需准备作为讨论的基础的一份报告。
12. 客观的答复是，与进行一般性讨论的标准报告相比，审议无疑将要求有一份在很大程度上更具实质性的报告。如同报告五(国际劳工大会，2007 年)和 10 月份的非文件磋商指出的那样，周期性报告旨在包含三个主要方面：(1) 涵盖统计和立法趋势的事实方面；(2) 考虑这些趋势如何符合国际劳工组织的目标，以及国际劳工组织的行动在多大程度上影响到这些趋势的分析方面；和(3) 将作为下一次周期性审议行动计划的基础的以行动为导向的方面。
13. 然后，第二个问题是周期性报告在什么样的程度上要求额外的工作，或在什么样的程度上可利用(或应利用)早已完成的工作？信息的收集与传播是劳工局根据《国际劳工组织章程》第 10 条负有的具体权责的组成部分。超出这一严格的法律考虑，国际劳工组织作为涉及有关其重要目标的趋势的最新可靠信息来源而加以运行似乎是国际劳工组织的可视性和可靠性的重要组成部分。从一种更实际的观点出发，它通常应是现有劳工局活动以及国际劳工组织通过其办事处在地区的存在的一个成果。有关国家立法和做法趋势的信息从整体来看应是根据第 19 条提交报告的副产品，属于附件 1 的目的。尽管国际劳工组织的管理人员

<sup>3</sup> 有关加强国际劳工组织的能力的非文件磋商中亦早已指出了这一点(2007 年 10 月)。

似乎深信此类成果实际上将普遍存在，但下结论说将随时能够得到所有必要的信息无疑将是草率的。

14. 报告在出于基于综合处理方法——其范围非常类似于拟议的周期性报告——开展讨论的目的方面所有的经验，表明为以国家概况的形式确定可靠的基线必须付出一些额外的努力和资源。附件 1 还指出，将扩展全面调查的范围，以便为该审议做出更显著的贡献。然而，这就导致了第三个问题。
15. 它在什么样的程度上是一项经常性开支，或是一项“一次性”投资？假如象前面指出的那样，必要的信息尚未存在，按综合处理方法(和根据 1998 年宣言的后续措施开展的年度审议)，这点似乎同样明确，即一旦为创建一个基线而进行了初步投资，则以后的周期将自然建立在为准备第一份报告而开展的工作上。
16. 这一推理引起了第四个问题，即考虑由于周期性审议的结果而变得多余的活动或出版物方面的节约在什么样的程度上可被任何额外的费用所抵消？在涉及根据 1998 年宣言及其后续措施的目前形态提交的综合报告和世界就业报告的先前讨论期间早已确定了两个可能性。关于后者，人们似乎普遍同意它将使另外一个报告变得多余，至少是在编写周期性报告的那一年。与一份有关“标准的”需进行一般性讨论的报告相比，这将意味着可观的节余可基本上冲抵周期性报告的较高费用<sup>4</sup>。
17. 根据上述情况，得出这样的结论似乎是稳妥的：(1)周期性报告本身的审议将不构成任何额外的费用，因为它将取代国际劳工大会议程上的另外一个项目；和(2)与一个有关标准的一般性讨论报告相比，周期性报告的准备将需要更多的资料来源，但新制度在由劳工局准备的当前国际劳工大会报告和出版物的合理化方面产生的节约预计将大量地抵消这一费用(见关于由周期性审议方案引起的可能的节约的附件三)。

### C. 模式

持续多长时间的一个周期？

18. 如同报告五(国际劳工大会，2007 年)中提议的那样，最初的想法是周期性审议遵循与每一战略目标相一致的一个四年周期。然而，考虑到前面提出的三个主要关注，这一想法很快变得很明显，即这一解决办法可能不理想。
  - (a) 第一个关注涉及社会保护的战略目标，该目标包括范围如此广泛的问题，从现实来看，在一个单一报告中将它们都包括进来似乎是不可能的。<sup>5</sup>如同报告五(国际劳工大会，2007 年)中设想的那样，一些成员国认为将主题分散到不同周期的可能的妥协无

<sup>4</sup> 注意，假如象某些成员国提议的那样，周期性审议将遵循为期三年的周期(见后面)，人们或许可认为世界就业报告的三年间隔将是足够的，从而提供了实现更大程度的节约的可能性。

<sup>5</sup> 见附件二，这将意味着一并考虑社会保障和劳动保护内容的试验性表格。

法令人完全满意，因为它仍将意味着可能每八年或十二年才可对涉及社会保障的一些重要问题进行一次审议。奥地利以三年周期为基础的三方性模式可间接帮助解决这一难题。如果将社会保护分成社会保障和劳动保护，则将使每六年对一主题加以处理成为可能，这似乎是一个合理的间隔。<sup>6</sup>

- (b) 表明的第二个关注涉及需要平衡纵向方面和横向方面的内容，即审议促进针对战略目标及其影响的横向/综合处理方法的努力。<sup>7</sup>应当指出，每一战略审议将是对被考虑的体面劳动的审议，也就是说，依次通过每一战略目标的放大镜做到这一点。但一个周期一旦结束，仍将有余地(和价值)清理所取得的进展和成员国当中有关所有战略目标的需求，以及由劳工局和理事会为通过体面劳动国别计划(DWCPS)、国家研究等促进一种综合处理方法所采取行动的成果。下面的专栏中反映了这一可能性。它可或是采取在全会上进行讨论的一个局长报告的形式，或是采取在与处理周期性审议委员会平行的一个技术委员会上进行讨论的一个综合报告的形式。
- (c) 第三个关注包括需要使这一周期与战略政策框架相一致。后者目前以四年为基础，但打算将其变成六年，并正在为此进行磋商。

**19.** 在下面的表格中尝试性地说明了三到五年之间不同的可能周期可满足这些要求/参数/关注的方法和程度。作为最后评论，应当忆及，所有上述内容均不会损害理事会将一些项目列入国际劳工大会议程的可能性，这些项目无论是根据具体的周期性审议还是以别的方法，似乎要求予以紧急考虑。

<sup>6</sup> 参见附件二有关这一选择的更详尽情况；另外一个可能将是进一步细分社会保护，使其将由三个报告组成：社会保障、职业安全与卫生和工作与就业条件。

<sup>7</sup> 在这一背景下，建议应在每一周期性报告中，即每年，对这一横向方面的内容加以处理。

**周期 - 周期性审议**

注意.

战略目标:

1. 就业
  2. 社会保护                      2a 社会保障 (见附件二)  
   2b 劳动保护 (见附件二)
  3. 社会对话
  - (3) 部门间社会对话
  4. 工作中的基本原则和权利
- DW 体面劳动综合报告

<b>5 年周期</b>		<b>评 论</b>
选择 1	1-2-3-4-DW	难以满足关注 A+C
选择 2	1-2a-2b-3-4+DW (每 5 年)*	可以满足关注 A+B 但没有 C
<b>4 年周期</b>		
选择 1	1-2-3-4+DW (每 4 年)*	未能彻底处理关注 B+C
选择 2	1 (3)-2a(3)-2b(3)-4(3)+DW (每 4 年)*	满足关注 A+B
<b>3 年周期</b>		
下一个周期:	1(3)-2a(3)-4(3)+DW(每 3 年)* 1(3)-2b(3)-4(3)+ DW(每 3 年)*	根据社会保护问题可以在 6 年间隔基础上加以处理 的程度应对关注 B 和关注 C, 因为战略政策框架可 涵盖两个完整的周期
* 或是局长报告, 或是在一个平行的技术委员会。		



## 过程和成果

**20.** 在不进入细节的情况下，在国际劳工大会上忆及周期性报告“审议”的三个主要程序特征似乎是有益的：

- 周期性审议是大会议程上的一个循环性项目，因而，将在一个正式委员会上进行讨论；
- 审议的成果，包括拟议的行动计划，将采取结论的形式，而且相对理事会而言，将具有与由国际劳工大会在议程的一个具体项目的框架范围内通过的结论相同的权力(不影响委员会就特别感兴趣或涉及审议中的战略目标的迫切事项考虑并通过结论的可能性)；
- 如同在报告五中指出的那样，为使讨论更为相互影响，可考虑各种不同方法。<sup>8</sup>

## D. 与 1998 年宣言后续措施的可能联系

### 1998 年宣言后续措施的相关特征

**21.** 作为可在周期性审议方案和 1998 年宣言的后续措施之间建立可能的联系的审议的一个出发点，牢记后续措施的主要特征是必要的。

**22.** 第一，尽管宣言本身的案文不应进行修改，但(附件中提出的)后续措施的制定属于试验性的，而且必须(根据附件，IV(2))由国际劳工大会按所获取的经验进行审议。

**23.** 第二，后续措施具有明显的促进性质，旨在鼓励成员国朝着突出权利原则的实施取得进展，这是相应公约的目标，即使它们尚未批准那些基本公约。后续措施由两个主要部分组成：

- 年度审议，即在每年的基础上在尚未批准所审议公约的国家就朝着遵守、促进和实现那些核心权利取得的进展进行审议，这是后续措施背后的初步想法；和
- 综合报告，提供了全球尚未批准那些公约和已批准那些公约的国家中的动态情况。这些审议背后的哲理是，并非由于一个国家尚未批准这些公约便能加以回避或不实施。反过来说，并不是由于一个国家已批准了这些公约便必然实施了其原则，或是不能朝着其实现取得进一步进展。

**24.** 第三，审议的模式如下：

- (i) 由一个专家/顾问小组对年度审议的进展实施监督，其报告于每年三月提交给理事会。过去的十年来，这些审议通过技术合作指导了一些国家和次区域的行

<sup>8</sup> 国际劳工组织：报告五，加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达其目标所作努力的能力，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年 6 月，日内瓦，第二章，第 47-49 段。

动。这一进程还为改善有关基本公约的批准记录做出了极大的贡献。然而，正如专家/顾问指出的那样，无论是有关批准，还是有关通过审议取得的有关进展的信息均呈现出渐进形曲线。<sup>9</sup> 这一点似乎是明确的，即在剩下的大多数例子中，可在持续的年度基础上加以报告的突出动态情况将是有限的。

- (ii) 综合报告是周期性的，即它们依次包括工作中的基础原则和权利的每一类别。它们被承认为是了解并跟踪有关基本权利发展情况的一个重要手段。但同时还必须承认，即它们的讨论并未在有关动员技术合作资源以满足成员国当中已确定的优先需要方面产生预期的影响。在大会有关这些综合报告的辩论方面也未能令人充分满意，因为全会中的讨论很少能在实践中产生相互作用。

周期性审议方案和 1998 年宣言后续措施之间可能的协同作用

25. 关于为落实一个权威性文本的可能通过可能建立的任何周期性审议方案与前面忆及的 1998 年宣言后续措施的要素和模式之间的关系，大会拥有得出可能适宜的任何成果的充分权力。在无须对所有相关问题进行深入分析的目前阶段，出于本说明的目的，为突出下列方面并以将能最大程度的优化配合的方式调整这两个方案的可能性似乎是有益的。
26. 第一个问题涉及与现行综合报告相比周期性报告的范围。目前文件中仔细考虑的周期报告的内容似乎与综合报告的内容相当协调。但它原则上将是包括基本权利的所有四个方面的趋势和需求的一个“合并”报告。它将包含将由国际劳工大会讨论和批准的一个相应的行动计划草案。
27. 然后，下一个问题是，在过渡阶段，是否可在理事会的框架范围内维持涉及每一单独权利的某种形式的报告和审议。
28. 第三个主要实际问题涉及尚未批准基本权利的“合并”周期性审议国家的同步年度审议的可能性。如同早已指出的那样，近年来得出的主要教训表明，既然已实现了批准的上限，则年度审议便丧失了其存在的大部分理由，因此，希望在每年的基础上取得进展是不现实的。所以在三年、四年或甚至五年的基础上(取决于周期性审议的频率)开展单独审议将更为合理。从实质的观点来看这样做将更加合理，特别是对更新国家基线来说，它具有在周期性审议的背景下为劳工局的知识基础做出贡献的潜力。最后，一个重要的看法是，这种和谐一致将专门论及在加强国际劳工组织的能力磋商期间一再表示的关注之一，即它将减轻成员国的报告负担。

---

<sup>9</sup> 由国际劳工组织宣言专家/顾问为汇编年度报告而作的介绍(2008 年 3 月，日内瓦)，理事会文件 GB.301/3，第 14 段。

## 附录一

### 关于全面调查和全面调查与周期性审议 之间可能的协同作用的指导说明<sup>10</sup>

#### 导 言

1. 由国际劳工大会于 2007 年 6 月通过的关于加强国际劳工组织的能力委员会的结论中设想的周期性审议<sup>11</sup> 旨在为三方成员和一般公众提供与战略目标有关的趋势和政策的定期更新的总的看法，同时亦加强国际劳工组织的知识库和分析能力。所审议领域中国家法律和惯例的情况无疑是这一目标的一个重要组成部分。这便自动提出了由各国政府根据《章程》第 19 条和第 22 条提交的报告为基础的全面调查在这方面可作出的贡献问题。为回应这一问题，本说明旨在提供三个方面的简要概述：全面调查的基础和目的；这些调查的范围及其演变；和周期性审议与全面调查之间可能的协同作用。

#### A. 全面调查的基础和目的

2. 根据《章程》第 19 条，第 5(e)、6(d)和 7(b)款，国际劳工组织有权通过国家法律和惯例趋势调查审议国际劳工公约在尚未批准这些文书以及建议书国家中的影响——已经实施或尚未实施的程度。<sup>12</sup> 实施公约与建议书专家委员会于 1950 年首次被要求审议根据《章程》第 19 条提交的报告。<sup>13</sup> 这些报告包括六个公约和六个建议书。调查表非常简单，并围绕第 19 条的规定做了明确的说明。在由理事会批准并送达有关国家的调查表的基础上以单独的调查对每一文书进行了审议。
3. 这一点很快变得很明显，即通过根据第 19 条和第 22 条将这些报告结合在一起，对这些文书在已批准国家和其它一些国家的状况有一个更明确的总的看法将是有益的。以根据第 19 条和第 22 条提交的报告为基础于 1956 年编写了第一份“全面”调查。目的是大会委员会的一般性讨论“可因而具有按实施所有主

<sup>10</sup> 亦请参见理事会文件 GB.300/LILS/6。

<sup>11</sup> 临时记录第 23 号，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

<sup>12</sup> 这些规定要求所有成员国“按理事会的要求，每隔适当时期”提交有关未批准公约和建议书的情况；这些报告特别包括有关这些文书所处理事项的法律和惯例情况，并应说明这些文书已经实施或打算付诸实施的程度。这些条款是 1946 年通过的一项《章程》修订的成果，并于 1948 年生效。

<sup>13</sup> 实施公约与建议书专家委员会的报告(《章程》第 19 条和第 22 条)和关于未批准公约和建议书的总结报告(《第 19 条》，国际劳工组织，1950 年，日内瓦。

要公约和建议书的阶段进行审议的特征，与过去可得到的情况相比，这将使大会有可能更全面和更有用地了解公约和建议书的影响情况。”<sup>14</sup>

## B. 实践中涉及全面调查的范围和相关调查表的趋势

4. 自根据第 19 条初次要求就 12 个文书提交报告后，<sup>15</sup> 每年要求就文书提交报告的数目从一到八个不等，包括 17 个重要文书的一次特别全面调查例外。这一先例，连同理事会于 2000 年 11 月通过的“综合处理方法”，<sup>16</sup> 值得在本说明的背景下给予特别关注，因为调查显著地以第 19 条为基础，并包括数目众多的标准。

### — 50 年后的批准前景：17 个择定公约的调查

为本组织 1969 年的 50 周年庆祝做准备，理事会于 1967 年决定，根据《章程》第 19 条，要求就 17 个未批准的公约提交报告，<sup>17</sup> 以使国际劳工组织能够审议涉及国际劳工法典的某些重要文书的批准的前景和挑战。由于所审议文书的数目众多，仅要求各国政府在报告表中简要地说明所审议的每一个公约：(a) 拟议付诸实施文书条款的程度；和(b)阻碍或推迟批准的任何困难。报告表还详细说明，在缺乏有关一个特定公约的最新发展的情况下，可提及以前根据《章程》第 19 条提供的情况。<sup>18</sup> 该调查于 1969 年进行，并限于分析根据该条提交的报告。对每一公约来说，调查概括了遇到的困难、已采取或打算采取的措施以及批准的前景。考虑到有关实践信息的重要性，假如周期性审议亦打算采用此类调查表，则列入对有关这一方面的更详尽的信息要求将是有益的。

### — 国际劳工组织在工作中的安全与卫生领域开展的与标准相关的活动

或许可忆及，在其第 279 届会议(2000 年 11 月)上，理事会决定在试验的基础上就国际劳工组织与标准相关的活动实施一种综合处理方法，以便改善其一致性、相关性和影响。2000 年通过的该方法的目的是在国际劳工大会一般性讨论的背景下就一个具体领域的行动计划达成共识。在这方面，这一目的与目前做法的目的相吻合。理事会选择的第一个问题是职业安全与卫生。<sup>19</sup> 在成员国

<sup>14</sup> 理事会第 129 届会议的议事录，1955 年 5 月 27-28 日和 6 月 24 日，附件 10。

<sup>15</sup> 见前面的第 2 段：换句话说，出于专家委员会 1950 年报告的目的在于 1949 年要求的报告。

<sup>16</sup> 见理事会文件 GB279/4 和国际劳工组织；国际劳工组织职业安全与卫生领域中与标准相关的活动，报告六，国际劳工大会，2003 年。

<sup>17</sup> 基本权利：第 87、98、29、105、111 和 100 号公约；社会政策：第 117 号公约；劳动行政(监察)：第 81 号公约；就业：第 88 和 122 号公约；工资：第 26、99 和 95 号公约；社会保障：第 102 和 118 号公约；最低工资：第 59 号公约；生育保护：第 103 号公约。

<sup>18</sup> 理事会文件 GB.170/S.C./D.1/4，附件 1。

<sup>19</sup> 报告涵盖下列的领域：标准和其它文书；职业安全与卫生在国际劳工组织活动中的作用；全球、国家和工作场所层面的职业安全与卫生；标准的影响、一致性和相关性；通过促进、技术合作和信息将规则付诸实践。

当中开展了一次涵盖 40 个标准和 15 个实施准则的调查。经合并的调查表包括：(1)法律和惯例(15 点)<sup>20</sup>和(2)促进活动的需要、将标准作为有关国家法律和惯例的一种指导或模式加以采用、有关批准的意向、批准的障碍、实施准则、技术合作、信息和有关新的标准制订活动的可能需要。在调查表的附件中详细说明了与每一问题相对应的标准和实施准则的条款。报告中对答复进行了概括并以图表和表格的形式加以表示。

5. 这些举措和相关的调查表似乎得到三方成员的很好接受。无论如何，这些例子证实《章程》允许在根据需要适用惯例方面具有很大程度的灵活性。与该说明尤为相关的是，调查表可能非常简单，因为它们初步的(见前面的第 2 段)，而且可能被局限于第 19 条的规定，以便从成员国那里获取有关法律(从广义上来说)和实践中的趋势的基本情况，涉及所审议文书涵盖的主题以及任何预计的修改，包括旨在促进其可能的批准和/或确保其更有效地实施的情况。

#### C. 经调整的全面调查和周期性审议之间可能的协同作用

##### 一 全面调查对周期性审议的可能贡献

6. 从上述情况中浮现出两点。第一，全面调查对收集有关国家法律和惯例的客观情况，以及浮现出的涉及相关文书所倡导的解决办法趋势来说是一个非常宝贵的工具。当准备就涉及议论中的战略目标的发展趋势和发展情况进行客观和全面的审议时，应明确地考虑到此类情况。此外，《章程》在使程序适用于不断变化的条件(特别是，文书和批准数目的增长)和需要的方法方面允许相当大的灵活性。因此，理事会在使周期性报告所包括的主题相匹配，以及改变这些调查的范围以确保它们对周期性审议做出尽可能最佳的贡献方面享有充分的自由。
7. 因而，每年拟审议的标准数目可超过全面调查通常包括的平均数。这种做法不排除这一可能性，即在某些领域，调查可集中在与所审议目标相关的少数几个重要标准方面。在标准的数目相对多的情况下，应采取一些措施避免对三方成员强加过重的工作量，如简化调查表和确保劳工局的地区结构为促进有效的后续措施对成员国给予更多的支持。如《章程》设想的那样，调查的目的旨在提供有关所涉及事项方面法律和惯例的总体情况，而不是突出任何具体的条款。此类调查中细节方面的损失在很大程度上将会由由于周期性审议的成果可能导致的影响的加强所抵消。

<sup>20</sup> 问题要求简单地同意/不同意的答复。

## — 周期性审议对加强全面调查的影响的贡献

8. 根据《国际劳工大会议事规则》<sup>21</sup>和当前的惯例，全面调查将提交给大会标准实施委员会。由于辩论主要集中在法律问题方面，而且可用以审议全面调查的时间有限，无论是在今后的标准制订活动，还是在确定有关宣传促进和技术合作领域将要采取的活动方面，并不总是能够视情况得出具体的结论。<sup>22</sup>在全面调查和周期性报告之间利用尚待确定的模式建立一种联系，将使得有可能在一个技术委员会上进行深入的审议。此类委员会在这些全面调查是否和以什么方式要求具体行动方面具有进行更详尽审议的时间和授权。根据劳工局于2007年6月向大会提交的报告五中提供的轮廓，<sup>23</sup>在讨论表明有必要修订现有标准或通过新的标准的情况下(这将有助于理事会选择有关今后大会议程的工作)，包括涉及宣传促进、技术合作和标准制订活动，将由技术委员会在报告及其讨论的基础上提出有关今后行动的一些优先考虑的计划，并视情况和凡适宜时通过动员本组织的不同行动手段予以实现。在所有层面改善一体化的努力中，为发展一种朝着加强标准的影响的共同承诺，应加强根据第19条负责处理报告的国际劳工标准司、技术司局、雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(ACTRAV)、地区办事处和都灵中心之间的合作。

## 最后评论

9. 强调这一点是重要的，即关于全面调查的发展情况以及关于对之加以审议的大会标准实施委员会，上述讨论方面并不涉及目前适用程序和特别是实施公约与建议书专家委员会作用的任何改变。周期性审议或是可包含一个总结，或是提及全面调查，并得出将由本组织为下一个周期确定的有关优先考虑的结论。至于大会标准实施委员会范围内有关全面调查讨论的顺序，和在有关同一主题的周期性审议的情况下在一个技术委员会范围内进行讨论的顺序可有两个选择：<sup>24</sup>(a) 大会标准实施委员会有关全面调查的讨论可在技术委员会范围内有关同一主题的周期性审议的讨论之前一年进行；因而，负责审议周期性报告的技术委员会将能够更好地利用全面调查和大会标准实施委员会的结论；(b) 可在同一年由两个委员会对相同主题的全面调查和周期性报告进行讨论，这将意味着

---

<sup>21</sup> 第7条，第1(b)款。

<sup>22</sup> 应当指出，以第19条和第22条为基础，本组织在理想的情况下应能够提供具有国别特征的总的看法，提供有关已批准和未批准公约实施的全面情况，批准的可能障碍，以及建议书的实施情况。由于调查的周期性，可利用这一信息定期监督成员国在国家法律和惯例以及加强所要求援助的重点方面取得的进展。所有国家，无论已批准或是尚未批准相关公约，均可从此类数据资源中获益。

<sup>23</sup> 国际劳工组织：加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目的所做努力的能力，报告五，国际劳工大会，第96届会议，2007，日内瓦。

<sup>24</sup> 在两种情况下均需做出过渡性安排，因为理事会早已根据第19条选择了2008年和2009年应要求提交报告的主题(在全面调查的基础上将由大会于2009年和2010年进行讨论)。

---

技术委员会可从最新的资料中获益；因而，大会标准实施委员会的结论将需要在大会上迅速引起技术委员会的关注。

10. 结论是，在这方面注意到这一点是有趣的，即劳工局利用专家委员会上一次会议的机会组织了一次有关项目的全面调查对加强国际劳工组织的能力的可能影响的情况说明会，大会标准实施委员会雇主组和工人组的发言人出席了该次会议。这些影响引起了极大的兴趣并在一种积极的氛围中激起了丰富的辩论。

## 附录二

### 有关社会保障周期性报告的暂定内容表

有关社会保障领域的趋势、政策和国际劳工组织行动的总的看法	有关劳动保护领域的趋势、政策和国际劳工组织行动的总的看法
<p><b>第一部分——国际劳工组织有关社会保障的权责和优先考虑</b></p> <p>这一部分将确定舞台，而且对第一份报告来说将是特别重要的。</p> <p>将在后面的标题项下处理不同的社会保障领域：贫困情况下的收入支持、收入保障和生命周期、享有卫生医疗：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 历史观。</li><li>2. 国际劳工组织标准和其它文书。</li><li>3. 体面劳动议程和体面劳动国别计划实施中的优先行动。</li></ol>	<p><b>第一部分——国际劳工组织关于劳动保护的权责</b></p> <p>这一部分将确定舞台，而且对第一份报告来说将是特别重要的。</p> <p>将在后面的标题项下处理不同的社会保障领域：社会保障、劳动保护(即职业安全与卫生以及工作和就业条件)，和特殊群体(移民工人和艾滋病毒/艾滋病患者)保护的跨部门问题：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 历史观。</li><li>2. 国际劳工组织标准和其它文书。</li><li>3. 体面劳动议程和体面劳动国别计划实施中的优先行动。</li></ol>
<p><b>第二部分——目前的趋势</b></p> <p>这一部分将就社会保障的不同领域提供有关政策和惯例以及基本统计数据的全面情况。</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 收入保障和生命周期——不同区域趋势的审议：非洲、阿拉伯国家、亚洲、欧洲和经济合作与发展组织国家、拉丁美洲。</li><li>2. 享有卫生服务(按相同的区域分类)。</li><li>3. 社会保障和减贫(按相同的区域分类)。</li></ol>	<p><b>第二部分——目前的趋势<sup>1</sup></b></p> <p>这一部分将提供有关政策和惯例的一般情况以及有关不同领域的一份统计数据。</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 劳动保护</li><li>1.1. 职业安全与卫生：<ol style="list-style-type: none"><li>(a) 国家层面。</li><li>(b) 次区域和区域层面。</li><li>(c) 全球情况下。</li><li>(d) 比较分析和趋势确定。</li></ol></li></ol>
<p><b>第三部分——主要挑战</b></p> <p>这一部分将分析社会保障不同领域中的主要挑战。特殊重点将放在社会伙伴的作用、社会对话、立法和劳动行政方面。</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 变化中的人口统计、经济和社会背景：全球化社会中对社会保障的新需求。</li><li>2. 全球化、全球责任和变化中的民族国家的作用。</li><li>3. 社会保障在国家和国际减贫以及经济和社会发展政策方面的新作用。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1.2 工作和雇佣条件<ol style="list-style-type: none"><li>(a) 雇佣模式(雇佣的形式和合同的安排)。</li><li>(b) 工时。</li><li>(c) 工资和收入(突出性别之间的报酬差距)。</li><li>(d) 调和工作与家庭。</li><li>(e) 最具风险的工人(青年人、老年工人、移民工人、低技能妇女)。</li></ol></li></ol>
<p><b>第四部分——国际劳工组织的反应和行动</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 国际劳工组织对新挑战的反应：<ol style="list-style-type: none"><li>(a) 国际劳工组织对新的政策反应的贡献。</li><li>(b) 技术合作的程度和效果。</li></ol></li></ol>	<p><b>第三部分——主要的挑战</b></p> <p>这一部分将分析不同领域中的主要挑战。特殊重点将放在社会伙伴的作用、社会对话、立法和劳动行政方面。</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 国家、区域和全球层面的职业安全与卫生挑战。</li></ol>



---

**有关社会保障领域的趋势、政策和国际劳工组织行动的总的看法**

2. 今后活动的方向：
  - (a) 知识匮乏领域的研究。
  - (b) 倡导和政策发展。
  - (c) 标准行动。
  - (d) 技术合作和国际能力建设。

---

**有关劳动保护领域的趋势、政策和国际劳工组织行动的总的看法**

2. 灵活性、工作条件和劳动法：法律和惯例之间的差距以及非正规经济的挑战。
3. 改善工作条件的政策问题：最低工资、工资谈判、工时、工作和家庭的平衡。
4. 劳动迁移和发展：人才流失、汇款、技能的承认、返乡迁移。
5. 艾滋病病毒感染在宏观和微观层面产生的社会和经济影响。

**第四部分——国际劳工组织的反应和行动**

1. 国际劳工组织对新挑战的反应：
  - (a) 国际劳工组织对新的政策反应的贡献。
  - (b) 技术合作的程度和效果。
2. 今后活动的方向：
  - (a) 知识匮乏领域的研究。
  - (b) 倡导和政策发展。
  - (c) 标准行动。
  - (d) 技术合作和国际能力建议。

<sup>1</sup>这一节将考虑对特殊群体的保护给予特别关注/提及：

1. 移民工人：
    - (a) 劳动迁移方面的普遍趋势(流动和储存、区域和区域间走向、性别方面的问题)。
    - (b) 移民工人的就业：
      - 劳动迁移对劳动力市场的影响(在劳动力输出和目的地国)；
      - 移民工人就业的部门结构；
      - 雇佣的期限和条件。
  2. 艾滋病病毒/艾滋病患者：
    - (a) 艾滋病病毒感染的定义和范围，对劳动力和劳动力供应的实际和潜在影响。
    - (b) 艾滋病病毒对整个劳动力和具体职业类别的危害。
    - (c) 与年龄、性别和贫困相关的艾滋病病毒的危害。
-

## 附录三

### 由周期性审议方案引起的可能的节约

1. 劳工局负有为大会每年的审议准备几份报告的责任。财会系统尚不允许精确地估计有关这些报告的所有各种投入的费用(专业工作人员时间、秘书资助、编辑和翻译以及印刷和分发), 某些这些费用是由有关的单位消化的。
2. 在 2008 年 2 月磋商期间就周期性审议方案的实施所需的有关资源分配的进一步信息提出要求后, 劳工局致力于就某些近期报告的编写做出大概费用的评估。该评估在某种程度上使劳工局自信地得出这一结论, 即根据该方案产生的节约可能会超出周期性报告的额外费用。
3. 起点显然是周期性报告将取代大会议程上的一个一般性讨论项目的报告, 而不是增补项目的报告。然而, 如同劳工局以前注意到的那样, 劳工局承认, 与进行一般性讨论的一个正常报告相比, 周期性报告将涉及更多的工作和数据收集。<sup>25</sup> 为大会撰写一份一般性讨论报告的平均费用约为 600,000 美元(不包括编辑、翻译、印刷和分发费用, 加上这一费用将使总数接近 100 万美元)。考虑到以所谓的“综合处理方法”为基础的报告的经验,<sup>26</sup> 此类报告也要求额外的数据收集, 对涉及每一战略目标的第一份报告来说, 估计撰写此类报告的额外费用将在 250,000 美元至 300,000 美元之间, 随后报告的额外费用将会下降。
4. 额外费用将基本上被根据 1998 年宣言的后续措施提交的年度综合报告的预期同步处理所抵消, 该报告的撰写费用为 400,000 美元至 500,000 美元(预计可节省这一费用的约一半, 在理事会上进行的可能的年度审议需要另一半)<sup>27</sup>。
5. 因此, 费用的任何进一步节约对劳工局来说都将意味着净节约。至少有三种此类的潜在节约: (1) 第一个周期中的周期性就业报告可取代一个世界就业报告的费用,<sup>28</sup> 其费用至少相当于前面提到的一般性讨论报告的总费用(包括编辑等); (2) 综合报告在大会全会上进行一天讨论的费用; 和(3)与由于大会议程的可预测性而使前瞻性规划成为可能联系在一起的明显但难以确定数目的节约。

---

<sup>25</sup> 见本文件的第14段。

<sup>26</sup> 职业安全与卫生(国际劳工大会, 2003年)和移民(国际劳工大会, 2004年)。

<sup>27</sup> 见本报告的27段。

<sup>28</sup> 世界就业报告目前每两年出一份。预计根据周期性审议方案, 第一个周期将仅要求一份世界就业报告, 另外一份将由有关就业的一个周期性报告所取代。假定以四年为一个周期, 每年度的节约将因而为 250,000 美元, 假如采用三年一个周期, 则可能会节约更多。

6. 尽管难以提供有关这些估计节约的确切数字，但有关 4 年一个周期的总节约的非常保守的估计将为约 1,500,000 美元。然后，这一节约可用于资助为贯彻在大会上进行的周期性审议的讨论而在通过的行动计划项下开展的技术合作活动。