

第二项议程

理事会改革实施情况审议

背景

1. 在第 310 届会议(2011 年 3 月)上，理事会通过了理事会和国际劳工大会运行工作组(WP/GBC)提议的一揽子改革方案，¹ 决定理事会从第 312 届会议(2011 年 11 月)起按新模式试运行。
2. 工作组强调，鉴于改革提议的广泛性和重要性，可能需要做进一步调整。因此，理事会决定在 2013 年对一揽子改革方案实施情况进行审议。
3. 在准备第 319 届会议(2013 年 10 月)的议程时，筛选小组成员要求劳工局为该届会议准备一份包含审议议题/问题清单的参考文件，对审议进行指导，以在 2014 年 3 月进行深入分析。关于这些议题/问题的起草进行了非正式磋商。在理事会第 320 届会议上，工作组就审议涉及的一揽子改革方案的组成部分向劳工局提供了指导。
4. 尽管审议的目标为考虑是否需采取进一步改进措施，值得注意的是三个三方成员小组都强调了此次改革的总体积极影响，特别是关于以下几点：
 - 在全会连续召开的情况下，所有理事会成员都充分参与会议发言和决策程序。
 - 所有各方都更深入地参与议程制定过程。
 - 通过经常性非正式磋商和理事会决定的后续行动提高了透明度。
5. 在 2011 年 3 月通过的一揽子改革方案的指导原则和四个主要支柱(见下表总结)基础上，本文件将在四个支柱下逐一审查：(1) 改革的总体目标；(2) 自 2011 年 11 月份以来为实现这些目标所做的安排；及(3) 需考虑的进一步改进措施。

¹ 理事会文件 GB.310/9/1。

6. 本文件最后一部分，“前进的道路”，总结了四个支柱下所讨论的有关进一步改进措施的提议。

改革指导原则

- 在国际劳工组织章程框架内和关于理事会作用和职能的共识下，一揽子改革方案指导原则如下：
 - 注重对劳工局的监督和由成员主导的治理，但避免微观管理；
 - 通过所有三个组的积极参加保证充分的三方参与；
 - 以政策和决策讨论为重点，包括理事会和大会决定的后续行动；
 - 与国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言相关联；并且
 - 为高层和战略讨论留出适当空间。
- 在此基础上，改革包括四个主要支柱：
 - 改进议程制定机制；
 - 新的理事会会议结构；
 - 提高透明度和劳工局对三方成员的支持；及
 - 改进文件提交和时间管理。

I. 改进议程制定机制

7. 改进议程制定机制的主要目标是“确保采取一体化和协调一致的方式，避免讨论中的重复或空白，保证透明度、三方参与和注重政策和决定讨论”。² 为此，做出了以下安排：
- (a) 建立了三方筛选小组，由理事会负责人、政府组主席、地区协调员、雇主组和工人组秘书处组成。小组在每一届理事会结束之后开会(通常在会议闭幕次日)，确定下届会议的议程草案。
 - (b) 关于劳工局为实施往届理事会决定所设想或已实施行动总体情况的局长补充报告。目前该报告向秋季理事会提交³。
 - (c) 在会议议程之后附仅供参考文件清单，并在理事会网页上发布。这些文件分为两类：(1) 理事会负责人根据理事会授权所批准的文件，这些文件提交理事会，“仅供参考”；⁴ 和(2) 在理事会各部分下提交的、不需要理事会做出决定或进行讨论的文件。

² 理事会文件 GB.310/9/1，第 8 段。

³ 2013 年 3 月之前，该报告向 3 月和 11 月理事会提交。2013 年 3 月，理事会支持了关于此报告每年仅提交一次的提议，以在报告周期之间留出足够的实施时间并使劳工局能够就已采取的行动提供更多信息。

⁴ 国际劳工局理事会议事规则汇编，2011，日内瓦，理事会议事规则，第 2.3 段。

- (d) 由劳工局所组织或支持的、与理事会工作无内在联系但需理事会成员参与的会外活动、会议或举措被限制到最低程度，并且安排在午餐时间或理事会下午会议结束之后进行。这些活动由筛选小组或理事会负责人批准。
8. 根据理事会规则，⁵ 理事会议程由筛选小组决定。在筛选小组就某事项无法达成一致的情况下，该事项将提交给理事会负责人。经与其他筛选小组成员磋商，理事会负责人可对筛选小组所决定的临时议程进行更新，将两次理事会之间出现的紧急事项列入议程。理事会进行期间所出现的任何紧急事项也按相似程序处理。⁶
9. 自筛选小组 2011 年 11 月成立以来，根据筛选小组成员的要求，对准备临时议程的时间和程序进行了如下调整：
- (a) 在每届理事会开幕之前至少一个星期劳工局拟定关于下一届理事会拟议问题的初步非正式清单。这份清单包括常设议题、往届理事会通过的决定，包括来自局长关于往届决定后续行动补充报告的问题，及此前筛选小组会议上所提出的任何具体要求。清单包括对每一项议题的简短说明，在每届理事会开幕时以三种语言分发给筛选小组成员，以便各组进行磋商。
- (b) 在理事会结束时根据本届会议所通过的决定对清单进行更新，然后将清单再次提交给在本届理事会闭幕后立即召开的筛选小组会议。
- (c) 劳工局根据筛选小组的决定及要求对议程进行修改，并在对每一部分和分项所需时间进行评估后拟定暂定工作计划。
- (d) 将修改后的议程和暂定工作计划提交给筛选小组成员，请其发表最终意见。
10. 理事会议程议题数量⁷ 从 2011 年 3 月(改革前)的 69 项下降到 2013 年 10 月的 41 项。这一大幅度缩减是通过将一些议题列为仅供参考议题从而将其从议程中删除，和实施有关减少议程议题重复和交叉的新安排⁸ 实现的。每一届会议的文件数量总体保持不变的趋势。自 2013 年 3 月预算会议以来，列入议程的议题文件总数略有增加。
11. 尽管改革提高了对议程制定过程的掌控感，但提议列入理事会议程的议题数量众多，导致筛选小组的运行日益复杂。考虑到以下方面，仍有进一步改进的空间：
- (a) 根据议事规则，⁹ 应保持筛选小组的构成方式，以确保能代表所有的组且规模不过于庞大。
- (b) 在每届理事会开幕前，劳工局应当向筛选小组提供附有说明的下一届理事会议程建议清单。清单应清楚地说明每一项议题建议的理论依据，是否涉及往届理事会决定以及讨论每项议题估计所需时间。

⁵ 规则汇编，同上，导注，第 28 段。

⁶ 导注，第 32 和 34 段。

⁷ 见附件三。

⁸ 见下文，第二部分。

⁹ 见理事会议事规则，第 3.1.1 段。

- (c) 筛选小组应在理事会结束后一周而不是次日开会，以便使劳工局和与会人员有更多时间来做准备，特别是就那些由刚闭幕的理事会所提出的议题进行准备。
- (d) 应保证三个组同等程度参与，任何有关议题建议清单的变化都应同时告知筛选小组所有成员。
- (e) 议程规模应可控，避免几个不同的部分和分项之间对题目和讨论的重复。例如，如果出现同一问题的不同方面在多个部分下进行审议的情况，应考虑将其合并为一项议程议题。
- (f) 应给就热门问题进行的政策讨论分配更多时间。

12. 关于进一步改进和澄清议程制定过程已提出了数个问题，特别是：

- (a) 理事会本身应就将来的议程议题给予指导的程度和方式。
- (b) 是否需要更好地平衡不同的部分/分项之间的议程议题数量。
- (c) 劳工局在提议议程议题方面的作用，特别是保持机构记忆，以确保理事会对往届理事会或国际劳工大会就相关问题的讨论采取适当后续行动。
- (d) 当理事会此前决定在下届会议上审议某问题，但在该届会议开始之前筛选小组或理事会负责人认为这一议程议题应推迟到以后的会议上讨论，在此情况下推迟议程议题的程序。
- (e) 劳工局就理事会议程议题讨论的适当时间安排向筛选小组提供指导的作用。

13. 劳工局于 2013 年 11 月提议将两个至关重要领域(ACIs)¹⁰ 列入 2014–15 两年期每届春季和秋季理事会议程议题。这个例子展示了劳工局通过理事会对至关重要领域框架下所应考虑的实际问题的讨论，在保证以政策和决策讨论为重点方面可能发挥的指导作用。理事会关于至关重要领域的讨论应加强三方参与，向劳工局提供指导，以保证至关重要领域的活动能反映劳动世界现实状况并回应三方成员变化中的需求。

14. 非正式磋商中所提出的一些意见是与近期进展的影响相关的，例如国际劳工局内部改革、至关重要领域和将来的战略政策框架对理事会改革的影响以及将来或临时理事会结构调整应在多大程度上考虑这些进展。

II. 理事会会议的新结构

15. 理事会会议新结构的指导原则如下：

- 应充分涵盖四个战略目标。
- 制定理事会会议计划和处理理事会工作应当有灵活性。
- 通过将议程议题归类到几个主题下，更好地安排议程和进行会议工作。

¹⁰ 见附件一所包含的提议。

16. 自实行改革方案以来，理事会不再同时召开几个委员会会议，而是召开连续全会。这使理事会成员能够充分参与讨论和决策过程。为使理事会结构与国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言相关联，理事会设立了五个部分，其职责大致与改革前的各委员会职责相同并在此基础上有所扩展，以纳入此前未充分涵盖的问题。这五个部分如下：

- 包括四个分项的**政策发展部分(POL)**：(i)在扩展的社会对话分项下包括了劳动法、劳动行政管理和劳动监察等社会对话和产业关系问题；(ii) 保证对技术合作战略和政策在技术合作分项下充分进行讨论；和(iii) 将以上事项标准层面的问题主流化。关于自 2011 年 11 月实施改革以来在政策发展分项对如何将国际劳工标准主流化的初步分析见附件二的表格。目前正在进一步分析政策发展分项在多大程度上能够对批准和实施过程进行监测。
- **法律和国际劳工标准部分(LILS)**包括两个分项：(i) 法律问题；和 (ii) 国际劳工标准和人权。
- **计划、财务和行政管理部分(PFA)**，包括三个主要分项：(i) 计划、财务和行政管理问题；(ii) 审计和监督问题；以及 (iii) 人事问题，其议程还包括此前信息技术和大楼维修分委员会的工作。
- **高层部分(HL)**的会议“视需要召开，作为侧重于被认为对未来体面劳动议程具有战略重要性的贯穿性相关话题或近期趋势的战略政策分项”¹¹ 并为全球政策讨论和战略指导提供一个论坛。高层部分以工作组模式或理事会战略政策分项形式召开。工作组模式¹² 和战略政策分项之间的区别并不总是特别清楚或得到充分理解的。总的来说，工作组不是一个决策机构，它是一个使外部参与者也能参加讨论并且讨论规则也更加灵活的论坛。这一模式使非理事会成员国的部长以及政府间组织的代表能参加讨论。在实践中，工作组一直都向机构部分进行报告，而战略政策分项与其他理事会分项一样自行通过决定。对在会议中系统化安排高层部分的工作已表达了一些关切。高层部分的职责可能需要进行澄清，以保证更好地运用不同的讨论模式。
- **机构部分(INS)**审议此前由全会进行讨论的问题，例如局长、理事会负责人、自由结社委员会(CFA)、地区会议、都灵中心管委会的报告以及章程性义务和紧急事项。

17. 关于理事会工作的管理做出了以下安排：

- (a) 每一部分都包含主题性分项以更好地组织议程。
- (b) 根据要讨论的问题决定议程和分配时间。

¹¹ 见导注，第 37 段。

¹² 见导注，第 41 段。全球化社会影响工作组不是一个决策机构，以全体委员会的形式开会，以便使非理事会成员的政府代表能有机会发表意见。

- (c) 不要求每届理事会均包含每部分所有分项，但所有分项一年都至少需要使用一次。仅视需要而召开的战略政策分项除外。
- (d) 理事会时间由所需进行的工作决定，而且分配给每一部分或分项的意向时间都通报给筛选小组，以便尽可能使参会代表可预见时间安排。
- (e) 各部分都随理事会进程而自行通过决定。任何对拟议决定的修正案应以书面形式提交，如有可能应提前 24 小时通知劳工局，以保证尽早翻译修正案并分发给三个组，使其能进行适当磋商。
- (f) 理事会负责人(主席和雇主、工人副主席)在整个理事会期间保持不变，理事会主席一般主持所有会议。¹³ 但是，主席可在必要时将主持某一部分或分项的职责交给一位政府理事或副理事。在实践中，这一授权适用于政策发展部分和法律问题和国际劳工标准部分。为保证理事会有效开展工作，主席可以随时收回或改变任何授权安排，例如，在被授权人无法出席相关分项会议的情况下。根据各组自主性原则，每组也可指定一位正理事或副理事作为发言人代表该组在某一部分或分项发表意见。
- (g) 理事会机构，例如结社自由委员会(CFA)和全球化社会影响工作组及理事会所设立的任何临时委员会或工作组¹⁴，应向机构部分提交报告，供理事会考虑/决定。

18. 与理事会结构相关的主要问题包括：

- (a) 通过合理计划和在部分/分项之间合理分配时间，保证以治理为导向的方式和有效履行权责；和
- (b) 保证连续全会顺畅运行的必要性。

19. 为更好平衡理事会讨论，建议社会对话分项更多关注劳动行政管理和劳动法问题，技术合作分项更重视战略政策问题。就业和社会保护分项和多国企业分项的议程也应当强化，包括更重要的议程项目。

20. 另外还建议理事会议程保证更平衡地涵盖体面劳动议程各组成部分。为回应这一关切，劳工局审查了政策发展部分对体面劳动议程所有组成部分涵盖的情况。

21. 自 2011 年 11 月份开始实施一揽子改革方案以来，理事会议程包括了对国际劳工大会工作相关事项后续计划的战略讨论和决定。这些都是与体面劳动议程四个支柱紧密联系的问题，包括可持续发展、体面劳动和绿色就业；在新人口背景下的就业和社会保护；青年就业；可持续企业；劳动行政管理和监察以及使家庭工人体面劳动成为现实。另外还对社会保障(2011 年)、工作中的基本原则和权利(2012 年)和社会对话(2013 年)周期性讨论的后续行动进行了讨论。¹⁵ 议程议题还包括了对 2014 年就

¹³ 见理事会议事规则，第 2.2.4.段。

¹⁴ 根据理事会议事规则，第 4.2.1 段。

¹⁵ 第 319 届会议(2013 年 10 月)，第 316 届会议(2012 年 11 月)和第 312 届会议(2011 年 11 月)。

业周期性讨论¹⁶和2015年劳动保护¹⁷周期性讨论准备工作的讨论，提供了尽早征求三方成员意见的机会。

22. 其他推动体面劳动议程四个支柱的理事会主要议程议题包括在2015年后发展议程列入体面劳动¹⁸和预防职业病¹⁹(理事会确认预防职业病是体面劳动议程的核心组成部分，要求局长加强劳工局在这方面的工作)。在关于技术合作的讨论中，三方成员强调技术合作在实现体面劳动议程方面的作用，以及更有针对性地使用预算外资源的重要性。²⁰
23. 此外还为对于塑造未来体面劳动议程至关重要的问题的高层和战略性讨论留出了适当的空间。高层部分的战略政策分项注重对于体面劳动议程未来而言具有重要战略意义的贯穿性相关问题和近期趋势。后者包括关于全球经济和就业形势及政策选择的重要讨论。²¹
24. 在一项议程议题的讨论比预计需要更多或更少时间的情况下，需采取进一步改进措施以保证连续性全会的顺畅运行。而且，事实证明，从在议程确定之前决定各委员会时间的模式转换到根据需要讨论的问题来决定议程、各分项时间安排和分配的模式，这是非常具有挑战性的。
25. 可能采取的改进措施包括以下方面：
 - (a) 尽早向三个组通报暂定合并会议计划，计划中包括对每项议题预计所需讨论时间，以便使代表能够对参会做充分规划。
 - (b) 如预见到会议计划或议事顺序可能改变，应立即与三个组磋商。
 - (c) 需进一步合作以保证连续性全会在参会和主持各自责任方面所要求的灵活性。承担不同分项主持责任的政府代表应保证整个理事会全会期间都出席会议。在意外缺席的情况下，理事会主席可重新承担相关分项的主持责任。
 - (d) 提交决定要点草案修正案的过程和对拟议修正案的说明可以进行改进。为了能够及时对修正案进行翻译、分发、磋商和准备，如有可能，应当提前24小时以书面形式提交修正案。如需在讨论过程中提交通过最后关头的谈判才达成的修正案，理事会可暂停通过相关决定要点，待能够在屏幕上显示三种语言文本时再继续讨论。
 - (e) 根据改革指导原则，各部分负责决定自身时间管理程序。会议主席可视注册发言人的数量，决定时间限制，特别是对单个发言的时间限制。应当在会议开始

¹⁶ 第317届会议(2013年3月)。

¹⁷ 第320届会议(2014年3月)。

¹⁸ 第319届会议(2013年10月)和第316届会议(2012年11月)。

¹⁹ 第317届会议(2013年3月)。

²⁰ 例如，见国际劳工局第319届理事会议事录第460段(非洲组)；国际劳工局第317届理事会议事录，第519段(工人组发言)。

²¹ 第319届会议(2013年10月)。

时就宣布所确立的这方面程序——例如时间限制或发言人名单。要求发言人事先进行注册可以便利时间管理，使会议书记员能够在会议开始之前为主席确定一份发言人名单。而且，如发言人数特别多，主席可以提出发言时间限制。当然，需要保持一定的灵活性，以保证理事会成员在讨论中可以不用提前多长时间来表示其想发言。

- (f) 应当严格遵守会议开始时间，以最大化使用实质性讨论时间。对理事会上届会议的统计数据表明，上午和下午的会议基本都比预定的时间晚 20 分钟开始，并且下午会议有四次晚开始了 30 分钟。这意味着大约损失了一整天时间。

26. 负责人：负责人的作用和权责是至关重要的并应予以加强。在向理事会提交敏感问题之前，负责人在秘密会议上对之加以审议中的作用对于“顺利主持理事会的工作”是关键。²²

27. 政府理事要求，向负责人会议提交的信息应尽早传递给理事会所有理事以便于与首都城市或在各组内进行磋商。由负责人讨论有关事宜的一般情况现应提交给理事会的理事，同时也要保留负责人在其秘密会议期间正式审议这些议题的特权。应就将发布信息的有关性质和内容与负责人进行磋商并作出最后决定。较早地安排负责人会议的时间还可便于及时散发经理事会负责人审议的文件。

28. 理事会的时间安排：2011 年 11 月理事会会议的经验表明，鉴于 11 月和 3 月理事会之间的时间限制，劳工局在为理事会 3 月会议准备文件时遇到了巨大的困难。在对整个联合国系统在 2012 年和 2013 年的 4 月和 10 月的正式会议时间安排分别进行了一次调查之后，决定理事会第 319 届会议在 2013 年的 10 月 17 日至 31 日举行。然而，情况表明在 2013 年 10 月早些时候举行理事会会议，从工作计划角度来看都对三方成员和劳工局造成了巨大困难。此外，从时间安排上要考虑联合国其他主要活动的日期，²³为此理事会决定，2014 年秋季会议安排在 10 月 30 日至 11 月 13 日。与 2010 年、2011 年和 2012 年的做法相比，在 10 月最后一周期间举行理事会的秋季会议，秋季会议时间提前了一周，这可能是今后若干年的一个可行的解决办法。

III. 提高透明度和加强劳工局对三方成员的支持力度

29. 为了加大三个小组积极参与的力度，已建立了一个磋商机制以便保证所进行的任何磋商或提供的任何信息同时都应有雇主组和工人组的秘书、理事会政府组主席和各地协调员的参与。²⁴ 为了推进磋商的过程，已经建立一个设在日内瓦的非正式三方磋商小组，这个小组由雇主组和工人组秘书、各地协调员、政府组主席的代表和理事会主席的代表组成，定期就有关理事会会议的准备工作、国际劳工大会讨论的准备情况以及技术会议的准备工作进行磋商。

²² 见理事会议事规则，第 2 节。

²³ 如理事会文件 GB.317/INS/13/4 所释。

²⁴ 见导注，第 19 段。

30. 每次理事会会议之前，系统地组织与这一三方小组的非正式磋商。这一磋商小组对重大问题的反馈信息，例如大会议程、理事会或国际劳工大会改革，都将反映在提交给理事会的相关文件的最后版本中。然而要强调的是，这一三方协商小组不是一个决策机构并且无权代表理事会作出决定。这一小组仅仅是为劳工局与各组代表进行磋商提供一个机会，和推动与代表三方成员的三个组和在三个组之间进行的信息交流，以及就政府组而言，则是促进与理事会所有理事之间和同其首都之间的信息交流。
31. 这一协商机制的效率得到广泛的认可，并在理事会会议期间必须向理事会所有理事以一种快速高效的方式传递任何信息时得到了采用。
32. 在理事会近期的几次会议期间，理事会主席也与各地区的协调员进行了定期磋商。这一举措受到了高度赞赏并且积极推动了信息交流，加强了政府组内部的协调。
33. 劳工局通过官方关系和会务处(RELOFF)，为加强对政府组的支持采取了以下一系列措施：
- 任命一名政府支持/资深关系官员，其主要职能是向地区协调员和政府代表提供有关情况，如国际劳工组织的活动、规则和程序、治理机构的构成、重大的正式会议的准备工作，和为他们组织吹风会或为之与劳工局各个部门建立联系。
 - 在官方关系和会务处建立一个新的治理机构和政府支持团队，以便在准备这些会议的工作方面加强治理机构服务的提供和管理并且为代表三方成员的三个组提供更好的支持，特别是为政府组提供支持。
 - 在每次理事会会议或大会之前，为驻日内瓦的常驻代表团组织吹风会，提供即将讨论问题的实质内容和组织、计划以及这些治理机构的专门规则和程序的详细信息。
 - 2013 年，为初到日内瓦的新上任外交官组织了一天的总体情况介绍研讨会，旨在增进他们对本组织的工作和运行的了解。由于所有参加者都对这种活动表示了赞赏，因而每年都将举行这类研讨会。
 - 通过在理事会会议厅内新安装的大屏幕用英文、法文和西班牙文显示修正案，理事会理事可更好地理解 and 参与对这些修正案的讨论。
 - 一个经过调整的理事会会议工作程序安排目前已上网并且定期予以更新。在理事会会议厅外安装的大屏幕显示了理事会上午和下午会议的工作顺序和计划。

IV. 文件资料：改进文件的版面格式和及时散发

34. 将继续进行改进文件的工作，以便确保理事会的文件是读者友好型并具决定导向；然而，一般都认为，目前在缩短理事会文件篇幅和改进文件的版面格式取得了重大进展。

35. 已为所有理事会文件设计了一个新的格式，在文件首页加入了一个提要专栏，说明：
(a) 供作决定的相关段落并对其内容做了解释；(b) 需采取的后续行动(如果有)；(c) 财政影响(如果有)；(d) 一个简短的执行概要；和(e) 劳工局的作者单位。已经作出的努力是确保通过起草更明确的决定要点，指出要求劳工局采取的后续行动，但是人们认为，仍有改进的余地。
36. 在上个两年期中，理事会之前和理事会期间复制的理事会文件份数已大大减少。自2010年以来，印制A4纸型的文件量已减少28%，而会议间的文件的制作数量减少了40%。
37. 理事会文件的绝大多数是在理事会决定的15-30天的时限内提供的。总体而言，这一规定的唯一例外，是那些仅在理事会会议之前发生的活动、磋商和代表团活动结果的文件。当预见到要推迟发送文件，便在网上发布一条消息解释推迟的原因。
38. 最近在2013年10月的一个经验显示，由于机构部分的工作繁重，没有可能在会议结束后的那一周将机构部分的议事录草案上传到网上，应考虑延长上传机构部分议事录草案的最后期限。

V. 前进的方向

39. 上述分析试图表明，已顺利实现了理事会改革的目标，改革的指导原则也在为落实改革的整体计划的安排中得到了遵守。然而，在实际中，执行改革措施方面提出了众多挑战。在上面各章提到的处理这些挑战采取的措施可从总体上归纳如下：

一个改进了的议程制定机制

40. 进一步改进议程制定机制仍有余地，但应考虑以下方面：
- (a) 应按照议事规则的规定，²⁵ 保持筛选小组的构成以便确保它代表所有各组，但其规模不宜过大。
 - (b) 在每届理事会会议开始之前，劳工局应为筛选小组提供一个带有注释的下一届理事会会议议程建议的清单。这一清单应明确指出每项拟议议题的原由，以及它所涉及的以前任何一届理事会会议的决定和对每一项议题进行讨论所需的大致时间。
 - (c) 筛选小组应在理事会会议之后的那一周而不是那一天举行会议，以便使劳工局和与会者有更多的时间作准备，特别是与由刚刚结束的那届会议向筛选小组转交的议题有关的准备情况。
 - (d) 在三个组之间应确保同等程度的参与，对拟议的议题清单的任何改动应同时提交给筛选小组的所有成员。

²⁵ 见理事会议事规则，第3.1.1段。

- (e) 议程的规模应易于掌控，应避免题目和讨论在一些部分和分项中发生重复。例如，凡是同一个问题的不同方面是在多个部分中进行审议，就应考虑将其整合到一个单一的议程议题中。
- (f) 应安排更多的时间用于对现实热门问题的政策性讨论。
- (g) 理事会本身对今后议程议题应给予指导的范围和方式。
- (h) 无论是否出于需要，或其他目的，都必须更好地平衡不同部分/分项之间议题的数量。
- (i) 劳工局在建议议程议题和特别是在保持机构的记忆方面的作用，以便确保理事会自身或者劳工大会以前对有关事宜的讨论而采取的适当的后续措施。
- (j) 审议推迟议程项目的过程，这种情况是，理事会先前已决定在其下一届会议上审议一个议题，但筛选小组或负责人在那届会议召开之前，认为该议题应推迟至下一届会议。
- (k) 国际劳工局的作用是指导筛选小组合理安排理事会审议议程议题的时间表。

理事会的一个新结构

41. 关于理事会结构的主要问题涉及：

- (a) 部分/分项之间的合理计划和分配，其目的是确保一个治理导向型方法和有效行使各自的权责；和
- (b) 必须确保连续全会的顺畅运行。

42. 为了实现更好地平衡理事会的审议，曾建议，社会对话分项应更关注劳动行政管理和劳动法的问题，技术合作分项应更注重战略政策问题。也可强化就业和社会保护分项和多国企业分项的议程以便列入更有实质性内容的议题。

43. 为使理事会运行更顺畅，可能的改进措施包括以下方面：

- (a) 尽早向三个组通报暂定合并会议计划，计划中包括对每项议题预计所需讨论时间，以便使代表能够对参会做充分规划。
- (b) 如预见到会议计划或议事顺序可能改变，应立即与三个组磋商。
- (c) 需进一步合作以保证连续性全会在参会和主持各自责任方面所要求的灵活性。承担不同分项主持责任的政府代表应保证整个理事会全会期间都出席会议。在意外缺席的情况下，理事会主席可重新承担相关分项的主持责任。
- (d) 提交决定要点草案修正案的过程和对拟议修正案的说明可以进行改进。为了能够及时对修正案进行翻译、分发、磋商和准备，如有可能，应当提前 24 小时以书面形式提交修正案。如需在讨论过程中提交通过最后关头的谈判才达成的修正案，理事会可暂停通过相关决定要点，待能够在屏幕上显示三种语言文本时再继续讨论。

- (e) 根据改革指导原则，各部分负责决定自身时间管理程序。会议主席可视注册发言人的数量，决定时间限制，特别是对单个发言的时间限制。应当在会议开始时就宣布所确立的这方面程序——例如时间限制或发言人名单。要求发言人事先进行注册可以便利时间管理，使会议书记员能够在会议开始之前为主席确定一份发言人名单。而且，如发言人数特别多，主席可以提出发言时间限制。当然，需要保持一定的灵活性，以保证理事会成员在讨论中可以不用提前多长时间来表示其想发言。
- (f) 应当严格遵守会议开始时间，以最大化使用实质性讨论时间。对理事会上届会议的统计数据表明，上午和下午的会议基本都比预定的时间晚 20 分钟开始，并且下午会议有四次晚开始了 30 分钟。这意味着大约损失了一整天时间。

提高透明度和加强劳工局对三方成员的支持力度

44. 在提高透明度和加强劳工局对三方成员的支持力度方面有可能改进，包括：

- (a) 应确保三个组同等参与理事会辩论的预备性讨论。
- (b) 通过所谓的设在日内瓦的由雇主和工人秘书处的代表、地区协调员、政府组主席的代表和理事会主席的一名代表组成的三方磋商小组加强磋商进程。然而，这一磋商小组不是一个决策机构并且无权代表理事会作出决定。
- (c) 在官方关系和会务处支持政府组采取的各种措施中，有一项近期举措是为刚到日内瓦的外交官在日内瓦组织一天的情况介绍研讨会，这一研讨会应继续举行。

文件资料：改进文件的版面格式和及时散发

45. 进一步改进文件资料的可改进方面包括如下：

- (a) 在确保理事会文件是读者友好型和决定导向型方面仍有改进的余地：例如，应作出努力改进决定要点的起草工作，确保明确指出要求劳工局采取的后续行动。
- (b) 根据定期调查的结果，应继续努力推进无纸化政策。
- (c) 由于机构部分巨大的工作量(特别是在最后一周期间)，2013 年 10 月，在该届理事会结束后的那一周，在未有可能将机构部分的议事录草案上传到网上，应考虑推迟将机构部分的议事录草案上传网上的最后期限。

附件一

将八项至关重要领域的讨论列入 2014–15 两年期期间理事会会议日程的建议¹

背 景

国际劳工大会已经批准了国际劳工组织 2014–15 两年期的计划，重点是八项至关重要领域(ACIs)，这八项至关重要领域应是本两年期期间本组织²工作的优先事项。已同意的八项优先事项如下：

- 为实现包容性增长促进更多和更好的工作；
- 为青年人创造就业和技能；
- 建立和扩大社会保护底线；
- 中小企业中的生产率和工作条件；
- 农村经济中的体面劳动；
- 将非正规经济正规化；
- 通过劳动监察加强工作场所合规；和
- 保护工人拒绝不可接受的工作形式。

这些至关重要领域回应了三方成员之间达成的共识，要求劳工局必须作出优先事项、突出重点、实现临界质量以及由此而对工作场所、国家和全球层面产生更大影响。这些至关重要领域，因其具有多层面和学科的性质，所以也要求在劳工局内部加大开展团队工作的力度。

至关重要领域不是对现行战略政策框架中 19 项战略目标的补充，而是利用并且整合了各种成果，目的是使其更适应于三方成员的需求和应对面临的挑战。努力实现至关重要领域必须汇聚整个劳工局——日内瓦和外地的各不同学科和不同部门结构的专家投入，以便处理三方成员的优先事项。

至关重要领域的组织工作

劳工局已组建了“原创工作队”它是由总部和地区的技术专家组成，这一原创工作队的目的，是进行一项包括知识库、相关政策咨询组合以及能力建设工具和交付机制在内的诊断性工作和填补已确认的任何空白。这一创立阶段将于 2013 年 12 月底或 2014 年早期结束。在初级阶段，每一个团队也要就在下一个两年期工作的全部 ACI 团队的范围、重点和抱负提出一个初步建议。

¹ 从理事会第 320 届会议(2014 年 3 月)到第 325 届会议(2015 年 10 月)。

² 国际劳工组织 2014-15 两年期计划和预算。

在这个两年期，每个至关重要领域的团队将准备一份详细的工作计划，详细说明资源如何分配以及在劳工局各个部门之间如何进行协调，根据融资的所有资源，以一个清晰的权责和时间框架交付总部和地方完成具体成果。

理事会讨论的相关性

至关重要领域对本组织的工作具有战略性的重大意义并且将大大受益于理事会所进行的讨论。这也是符合理事会改革一揽子计划的主要方向³，并特别是：

- 国际劳工局的三方引导治理的重要性；
- 必须确保三方各组的积极参与；和
- 更优先对待理事会中政策和决策的讨论。

在 2014–15 两年期期间理事会会议文件和讨论的建议

为此，劳工局建议在本两年期内理事会的春季和秋季会议将处理八项至关重要领域中的两个领域。

劳工局将为理事会准备文件，对取得的进展、结果、挑战和今后至关重要领域拟议的优先事项作出判断以便在那次会议上进行讨论。

讨论和待决问题将寻求三方成员的反馈和对未来工作的指导，类似这种讨论将进一步加大三方成员参与劳工局工作中主要领域的力度，并且确保劳工局的工作植根于劳动世界的现实和有效地回应三方成员不断变化的需求。

这些文件将反映的现实是，至关重要领域之间存在本质的区别，一个是对劳工局的期盼是什么和劳工局怎样才能更好地准备满足这些期盼。有些至关重要领域得益于丰富的知识库和一个完善的政策选择组合，其他的至关重要领域还未进入如此完善的阶段，或是因为这些领域涉及的是比较新的问题，或是因为劳工局分析性的工作以及政策咨询在近几年或近几十年未得到足够的重视，因此必须加大力度。

取决于理事会将在两年期中的哪个时间节点处理每个 ACI，文件或许也包括了至关重要领域发展的不同阶段。例如，那些包括在 2014 年 3 月的至关重要领域将对启动阶段所取得的成果、愿景和制定的目标以及在这一年早期所进行初步干预的结果提出报告。在本两年期晚些时候提交的文件将更加集中在所取得的进展、取得的结果、汲取的经验教训和前进中采取的未来措施。

拟议的日程表和各分项

为了吸纳更多议程议题进行讨论，从 2014 年 10 月起，拟议的日程表将在每个分项中包括一个至关重要领域。

³ 理事会文件 GB.310/WP/GBC/1(修正 2)，第 5 段。

会 议	至关重要领域	分 项
2014 年 3 月	为青年人创造就业和技能 中小企业中的生产率和工作条件	就业和社会保护 就业和社会保护
2014 年 10 月	为实现包容性增长促进更多和更好的工作 通过劳动监察加强工作场所合规	就业和社会保护 社会对话
2015 年 3 月	农村经济中的体面劳动 将非正规经济正规化	社会对话 就业和社会保护
2015 年 10 月	建立和扩大社会保护底线 保护工人拒绝不可接受的工作形式	就业和社会保护 国际劳工标准和人权

附件二

在政策发展部分(POL)的工作中将国际劳工标准主流化(ILS)

理事会会议	政策发展部门议程和初次提及国际劳工标准
第 312 届会议(2011 年 11 月)	<p>就业和社会保护分项</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 绿色就业、体面劳动和可持续发展(很少提及国际劳工标准) 2. 国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)关于社会保障讨论的后续行动：行动计划(提及国际劳工标准) 3. 2007 年 6 月国际劳工大会上通过的有关促进可持续企业结论的后续行动(提及国际劳工标准) 4. 兼顾工作与生活(很少提及国际劳工标准) <p>社会对话分项</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. 全球对话论坛：汲取的经验教训(未提及国际劳工标准) 6. 劳动行政管理和劳动监察：国际劳工大会第 100 届会议一般性讨论的后续行动(提及国际劳工标准) 7. 全球粮食供应链中的体面劳动：一个部门的方法(很少提及国际劳工标准) 8. 其他问题：落实部门和技术会议的建议(很少提及国际劳工标准) <p>技术合作分项</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 在体面劳动国别计划和技术合作中三方成员的能力开发：后续行动(很少提及国际劳工标准) 10. 国际劳工组织技术合作和体面劳动国别计划，2009-10 年(未提及国际劳工标准) 11. 加强对阿拉伯被占领土的技术合作计划(未提及国际劳工标准) 12. 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：关于消除就业和职业中歧视的技术合作优先事项和行动计划(提及国际劳工标准) <p>多国企业分项</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. 战略优先事项的最新情况 2010-11 年包括与政府间组织和其他国际组织合作促进关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(很少提及国际劳工标准)
第 313 届会议(2012 年 3 月)	<p>就业和社会保护分项</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 关于工作时间安排三方专家会议的后续行动，(2011 年 10 月 17-21 日，日内瓦)(提及国际劳工标准) 2. 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)的后续行动(提及国际劳工标准) 3. 关于实施国际劳工组织/20 国集团培训战略的后续措施

(提及国际劳工标准)

社会对话分项

4. 全球对话论坛和部门会议的权责(未提及国际劳工标准)
5. 落实部门和技术会议的建议(未提及国际劳工标准)
6. 其他问题：关于吨位丈量标准和住舱决议的后续行动(口头报告)

技术合作分项

7. 南南合作和三角型合作：前进的方向(未提及国际劳工标准)
8. 技术合作的地区前景：非洲地区(提及国际劳工标准)

多国企业分项

9. 关于多国企业宣言后续机制的三方特别工作组报告(很少提及国际劳工标准)

第 316 届会议(2012 年 11 月)

就业和社会保护分项

1. 劳务移民(提及国际劳工标准)
2. 残疾人融合(提及国际劳工标准)
3. 讨论有关 2011 年 11 月就题为《绿色就业、体面劳动和可持续发展》的项目通过的决定。重点突出 2012 年联合国可持续发展大会(里约+20)的成果对国际劳工组织工作计划的影响(未提及国际劳工标准)

社会对话分项

4. 部门活动计划 2012-13 年(很少提及国际劳工标准)

技术合作分项

5. 南南合作和三角型合作：前进的方向——对 2012 年 3 月通过的战略的修订指标(未提及国际劳工标准)
6. 公共和私营伙伴关系：前进的方向(提及国际劳工标准)
7. 加强对阿拉伯被占领土技术合作的计划(未提及国际劳工标准)
8. 在哥伦比亚实施结社自由和民主的三方协议(提及国际劳工标准)

第 317 届会议(2013 年 3 月)

就业和社会保护分项

1. 有关就业问题的周期性讨论报告(2014 年)(提及国际劳工标准)
2. 贸易和就业(未提及国际劳工标准)
3. 防止职业病(很少提及国际劳工标准)

社会对话分项

4. 部门活动计划 2012-13 年

- 国际劳工组织和联合国教科文组织联合专家委员会(CEART)
关于实施有关教职人员建议：第 11 届会议的报告(2012 年)，
将提交给国际劳工大会(提及国际劳工标准)
- 5. 部门活动计划：2014-15 年建议(很少提及国际劳工标准)

技术合作分项

- 6. 技术合作方法以及三方成员的能力开发(很少提及国际劳工标准)
- 7. 技术合作地区前景：亚洲和太平洋地区(提及国际劳工标准)

多国企业分项

- 8. 关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(多国企业宣言)：促进性活动实施计划和新的调研建议(提及国际劳工标准)

第 319 届会议(2013 年 10 月)	就业和社会保护分项
	<ul style="list-style-type: none">1. 关于使体面劳动成为全世界家庭工人的现实决议的后续措施：进展报告(提及国际劳工标准)2. 关于国际迁徙和发展(2013 年 10 月)的联合国大会高级别对话(HLD)的成果的口头报告(提及国际劳工标准)
	社会对话分项
	<ul style="list-style-type: none">3. 关于社会对话周期性讨论决议的后续措施(提及国际劳工标准)4. 部门活动计划：2012-13 年和 2014-15 年 (很少提及国际劳工标准)
	技术合作分项
	<ul style="list-style-type: none">5. 关于技术合作的地区前景：拉丁美洲和加勒比地区(提及国际劳工标准)6. 加强阿拉伯被占领土技术合作计划(很少提及国际劳工标准)7. 国际劳工组织的技术合作计划：自 2000 年以来的趋势和前景(很少提及国际劳工标准)
第 320 届会议(2014 年 3 月)	就业和社会保护分项
	<ul style="list-style-type: none">3. 关于劳务移民的三方技术会议的后续措施(2013 年 11 月 4-8 日，日内瓦) (提及国际劳工标准)

附件三

自 2011 年以来，理事会议程概要

第 310 届会议(2011 年 3 月)

议 程	议题/文件数量
理事会议程议题	20
理事会议程议题的文件	32
理事会议程议题的文件和供参考的文件	35
计划、财务和行政管理部分议程议题	17
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件	27
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件和供参考的文件	27
计财行/大楼维修小组委员会议程议题	3
计财行/大楼维修小组委员会议程议题的文件	3
计财行/大楼维修小组委员会议程议题的文件和供参考的文件	3
法律问题和国际劳工标准部分议程议题	6
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件	6
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件和供参考的文件	6
多国企业议程议题	4
多国企业议程议题的文件	1
多国企业议程议题的文件和供参考的文件	1
就业和社会保护议程议题	4
就业和社会保护议程议题的文件	2
就业和社会保护议程议题的文件和供参考的文件	2
部门和技术会议议程议题	7
部门和技术会议议程议题的文件	12
部门和技术会议议程议题的文件和供参考的文件	12
技术合作议程议题	5
技术合作议程议题的文件	3
技术合作议程议题的文件和供参考的文件	3
全球化的社会影响工作组议程议题	2
全球化的社会影响工作组议程议题的文件	4
全球化的社会影响工作组议程议题的文件和供参考的文件	4
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件和供参考的文件	1
议程议题总数	69
议程议题的文件总数	91
文件总数 (包括供参考的文件)	94

第 312 届会议(2011 年 11 月)

议 程	议题/文件数量
机构部分议程议题	17
机构部分议程议题的文件	28
机构部分议程议题的文件和供参考的文件	30
政策发展部分议程议题	13
政策发展部分议程议题的文件	13
政策发展部分议程议题的文件和供参考的文件	14
法律问题和国际劳工标准部分议程议题	7
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件	6
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件和供参考的文件	8
计划、财务和行政管理部分议程议题	15
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件	16
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件和供参考的文件	19
高层部分议程议题	2
高层部分议程议题的文件	3
高层部分议程议题的文件和供参考的文件	3
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件和供参考的文件	1
议程议题总数	55
议程议题的文件总数	67
文件总数 (包括供参考的文件)	78

第 313 届会议(2012 年 3 月)

议 程	议题/文件数量
机构部分议程议题	15
机构部分议程议题的文件	25
机构部分议程议题的文件和供参考的文件	30
政策发展部分议程议题	9
政策发展部分议程议题的文件	9
政策发展部分议程议题的文件和供参考的文件	9
法律问题和国际劳工标准部分议程议题	7
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件	7
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件和供参考的文件	8
计划、财务和行政管理部分议程议题	10
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件	12
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件和供参考的文件	22

议 程	议题/文件数量
高层部分议程议题	2
高层部分议程议题的文件	3
高层部分议程议题的文件和供参考的文件	3
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件和供参考的文件	1
议程议题总数	44
议程议题的文件总数	57
文件总数 (包括供参考的文件)	76

第 316 届会议(2012 年 11 月)

议 程	议题/文件数量
机构部分议程议题	16
机构部分议程议题的文件	33
机构部分议程议题的文件和供参考的文件	34
政策发展部分议程议题	8
政策发展部分议程议题的文件	9
政策发展部分议程议题的文件和供参考的文件	11
法律问题和国际劳工标准部分议程议题	3
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件	3
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件和供参考的文件	5
计划、财务和行政管理部分议程议题	9
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件	11
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件和供参考的文件	13
高层部分议程议题	1
高层部分议程议题的文件	2
高层部分议程议题的文件和供参考的文件	2
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件和供参考的文件	1
议程议题总数	38
议程议题的文件总数	59
文件总数 (包括供参考的文件)	68

第 317 届会议(2013 年 3 月)

议 程	议题/文件数量
机构部分议程议题	14
机构部分议程议题的文件	28
机构部分议程议题的文件和供参考的文件	31
政策发展部分议程议题	8
政策发展部分议程议题的文件	9
政策发展部分议程议题的文件和供参考的文件	10
法律问题和国际劳工标准部分议程议题	3
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件	4
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件和供参考的文件	4
计划、财务和行政管理部分议程议题	13
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件	13
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件和供参考的文件	19
高层部分议程议题	2
高层部分议程议题的文件	3
高层部分议程议题的文件和供参考的文件	3
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题	2
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件和供参考的文件	1
议程议题总数	42
议程议题的文件总数	58
文件总数 (包括供参考的文件)	71

第 319 届会议(2013 年 10 月)

议 程	议题/文件数量
机构部分议程议题	16
机构部分议程议题的文件	35
机构部分议程议题的文件和供参考的文件	38
政策发展部分议程议题	7
政策发展部分议程议题的文件	8
政策发展部分议程议题的文件和供参考的文件	10
法律问题和国际劳工标准部分议程议题	5
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件	5
法律问题和国际劳工标准部分议程议题的文件和供参考的文件	6
计划、财务和行政管理部分议程议题	11
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件	13
计划、财务和行政管理部分议程议题的文件和供参考的文件	16

议 程	议题/文件数量
高层部分议程议题	1
高层部分议程议题的文件	2
高层部分议程议题的文件和供参考的文件	2
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题	1
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件	2
理事会和国际劳工大会的运行工作组议程议题的文件和供参考的文件	3
议程议题总数	41
议程议题的文件总数	65
文件总数 (包括供参考的文件)	77

图解概要

