



## 第二项议程

# 改进理事会运行：理事会改革 实施情况审议后续行动

## 背景

1. 2014 年 3 月，理事会和国际劳工大会运行工作组对 2011 年 11 月启动的理事会改革实施情况进行了审议。讨论是基于一份涵盖了改革四个支柱的报告<sup>1</sup>：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；及改进文件提交和及时分发。报告的最后一部分题为“前进的方向”，探讨了一系列可能的改进措施，以解决在改革中出现的问题。
2. 根据工作组的建议，特别是关于文件最后一部分所包含的建议措施，理事会注意到应当由理事会负责人、三方筛选小组和劳工局，视情况，对下文总结的问题采取相关后续行动。本文件描述了对所提议的具体措施的后续行动以及理事会可能希望审议的新进展。

## 理事会第 320 届会议(2014 年 3 月) 所通过的决定的后续行动

3. 理事会负责人被要求就以下问题采取后续行动。

(i) 关于推迟审议理事会此前已决定在其下届会议审议的议程项目的程序。

在少数情况下，一项议程项目之前已经理事会批准列入将召开的理事会议程，但或者是因为某些进展(或因为缺乏进展)而使理事会讨论尚不成熟，或者因为有更重要的项目被列入理事会议程而使理事会可能没有足够时间审议所有议程项目有必要考

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.320/WP/GBC/2。

考虑推迟审议该议程项目。在这方面所提出的问题是能否根据目前的议事规则来推迟此类议程项目。理事会议事规则第 3.1.3 段指出：“经与三方筛选小组其他成员磋商，理事会负责人可因为理事会会议之间所出现的紧急事宜而更新暂定议程”。但是，议事规则 3.1.2 指出：“三方筛选小组须将理事会在其上届会议上决定列入议程的任何议题列入下届理事会议程”。因此，考虑到理事会负责人在确保理事会恰当开展工作方面的作用和权力，理事会可考虑澄清当理事会负责人认为有必要推迟审议此前列入理事会议程的项目时，经与三方筛选小组成员磋商，理事会负责人可以决定推迟此类议程项目。这一澄清将采取理事会议事规则修正案的形式。

**(ii) 提高理事会负责人的作用并确保尽早传达提交给理事会负责人会议的信息。**

如上所述，理事会负责人在理事会的恰当运行方面具有总体权力。理事会负责人的一个重要职责是对某些理事会议程项目进行审议，并就这些项目向理事会提出建议。过去，一些理事会成员表达了这样的关切：因为在理事会会议期间召开的理事会负责人会议的时间安排，理事会成员没有足够时间在理事会负责人的建议被提交给理事会审议之前来适当考虑这些建议。自 2014 年 11 月(第 322 届会议)以来，理事会负责人决定在理事会全会开幕之前的那周举行会议，并更早地发布有关他们将在会议上审议的项目的相关信息。这有助于各组内部和各组之间的磋商，使政府成员能够就敏感问题征求首都的意见，而且使那些可能受到建议影响的政府能够有更多时间准备在理事会的发言。

**(iii) 通过采取时间管理程序、更严格地遵守会议的开始时间以及发挥主席、副主席和主持会议的某些部分的其他成员的作用，确保理事会更顺畅地进行。**

与各组之间就暂定议事顺序的尽早磋商以及由理事会主席、副主席和主持某一分项会议的其他成员所达成的一致共同纪律导致在 2014 年 11 月份理事会期间改进了对时间的管理。尽管议程非常繁重，各次会议的开始时间没有明显延迟，也没有提出对合并议事顺序进行调整的要求。

但是，可能会出现这样的情况：完成一项议程项目的时间可能比预期时间更长或更短。在这种情况下，有必要进行持续的合作，以在必要时延长分配给某一项目或某次会议的时间，或者当理事会进展地比预计安排快时，应当将某些议程项目提前。但是，所认识到的是，如果某些项目尚未在各组会议上进行审议，则可能难以将其提前。理事会负责人经与各组磋商之后批准重新安排议程项目时间的做法应当予以保留。

议事规则第 2.2.4 段规定主席一般应主持理事会所有会议，或者当主席不在时，应由两位副主席轮流主持会议。主席也可指定另外一位理事会成员承担必要职责，担任某一分项的主席：考虑到在之前理事会的结构下由政府理事主持理事会各委员会会议，2011 年作为理事会改革的一部分引入了这一规定。因为委员会结构由一个持续的、包含不同主题部分和分项的全会所取代，由不同的政府理事担任法律问题和国际劳工标准(LILS)部分及政策发展(POL)部分主席的做法予以保留。自改革实施以来，持续全会的性质明显地发展变化。各分项的时间可能差别非常大，并且，有些情况

下，可能会中断对一个议程项目的讨论以便进行非正式磋商，之后再恢复理事会对该问题的正式讨论。这导致了被指定主持某次会议的理事会成员可能实际上只担任了很短时间的主席，或者在恢复对某个议程项目的讨论时变换会议的主席。理事会可考虑对这些问题进行审议。可供考虑的方案包括主席行使更大的酌处权，基于某分项的预计时间来决定是否有必要指定另外一位理事会成员主持该分项会议或者决定在恢复讨论某一议题的短时间内不更换主席。

**(iv) 对高层部分的权责进行审议，更好地使用战略政策分项和工作组这一更为灵活的会议设置。**

引入高层部分的目的是提供一个论坛，就那些对国际劳工组织具有高度战略重要性的问题进行讨论。高层部分或以战略政策分项或以全球化社会层面工作组的形式召开，或者以两种形式召开。战略政策分项的会议是按照理事会议事规则作为一个正常分项来进行的，而工作组采取“全体委员会”的形式，使不担任理事会成员的政府代表也能够参与更灵活地加以组织的讨论。与理事会相比，工作组是更为广泛参与的论坛，目的是吸引三方成员和其它被邀请组织的高层次参与。工作组没有决定权，其任何建议或报告将提交理事会决定。筛选小组对于在理事会安排高层部分一直都有争论。一些人认为，理事会的重点是治理问题，只有在特殊情况下才有必要召开高层部分会议。其他人认为，高层部分对于发挥理事会的作用而言是必不可少的，因为它提供了讨论新兴的、影响体面劳动议程和劳动世界的问题的机会，而且得益于理事会成员以外的专家参与。

理事会可能希望考虑目前高层部分的权责、目的和安排是否足够清楚。

**(v) 保留在 10 月份最后一周召开秋季理事会的安排(如 2014 年的做法)。**

2015 年秋季理事会保留了这一做法，会议将于 10 月 29 日至 11 月 12 日召开。2016 年和 2017 年秋季会议也将保留这一做法。

**4. 三方筛选小组被要求就以下问题采取后续行动。**

**(i) 三方筛选小组的组成和时间。**

议事规则第 3.1.1 段规定，三方筛选小组包括理事会负责人和三个组所指定的代表。理事会规则汇编介绍性说明的第 28 段作了详细解释：“理事会负责人、政府组主席、代表政府的地区协调员以及工人组和雇主组秘书处”。在实践中，三位理事会负责人经常难以出席筛选小组会议。理事会因此可以考虑——以议事规则修正案的形式——澄清可以由其他人代表理事会负责人出席筛选小组会议。

介绍性说明第 29 段设想“局长指定的人员，例如执行主任、法律顾问和司库，参加三方筛选小组的所有会议”。自筛选小组建立以来，出席这些会议的人员人数有所增加。劳工局目前减少了与会的职员人数，与会人员仅限于那些对会议提供帮助的人或者可能直接参与实施会议决定的人。为了使三方筛选小组能成功和及时地开展工作，三方小组必须具有充分代表性，但规模不能过大。

筛选小组目前在理事会结束后的那一周开会，这为小组成员与三方成员在会议期间进行磋商提供了时间，并使小组能够审议因刚结束的会议而产生的任何可能列入未来议程的项目。

- (ii) 确保理事会议程规模可控，避免重复，即在几个部分和分项中对议题进行讨论。
- (iii) 确保不同部分和分项之间的议程项目数量分配保持恰当的平衡。
- (iv) 按主题构建议程。
- (v) 确保以治理为导向的方式以及通过不同部分/项目之间的适当计划和分配确保有效运用各自的权责。

更多地关注了不同部分和分项议程的合理化及以战略和逻辑的方式组织它们的工作和次序。劳工局内部对劳工局的所有议程提议进行了审议，以确保将有共性的问题合并到同一议程项目下，避免重复和交叉，然后提交给筛选小组，并确定了议程提议的优先次序。建议筛选小组考虑将非争议性问题列为仅供参考文件，不需进行辩论。作为一般性规则，除机构(INS)部分和计财行(PFA)部分的议程外，其他部分和分项的议程项目都最多不超过两到三个。尽量保持不同分项之间的议程项目平衡；但这在很大程度上取决于提交给筛选小组的议程项目的性质。通过合并议程项目或将它们在议程上放在相近的位置，正在对议程采取一种更主题性的方式。

- (vi) 在社会对话分项中更多地将重点放在劳动行政管理和劳动法问题，在技术合作分项更多地将重点放在战略政策问题；强化就业和社会保护分项以及多国企业分项的议程，列入更实质性的议程项目；仅在需要时召开高层部分的会议，并保证其议程更有效地使用战略政策分项及全球化社会层面工作组这一更为灵活的会议设置。

在向上一次筛选小组会议提交有关提议清单时，劳工局对这些要求采取了行动。更多地关注了与大会决定后续行动相关的议程项目。在 2014 年 11 月份对 2015–17 技术合作战略的讨论中，对使用的术语进行了讨论，目的是不仅在这一分项的题目上并且在理事会相关文件中，以“发展合作”一词取代“技术合作”。向理事会提交的关于这一变更的理由如下：“历年来，在术语方面从‘援助’到‘技术援助’到‘发展合作’的变化源于这样的认识：发展是一个复杂、普遍和长期的进程，只有扎根于全面、相互和负责任的伙伴关系才能够取得成功。除单纯的技术层面之外，发展合作还包括，除其他外，权利、对话、良政、社会正义、平等和能力建设等因素。”<sup>2</sup> 理事会可决定批准以上所建议的术语变更，并将该分项的题目改为“发展合作分项”。如果理事会批准了这一变更，劳工局将被要求在理事会规则汇编的介绍性说明文本中体现这一变更。

- (vii) 为小组会议留出足够的时间。

尽早进行磋商使得能够更好地为小组会议分配时间，这一做法在今后将继续。

<sup>2</sup> 理事会文件 GB.322/POL/6，第 10 段。

5. 劳工局被要求就以下问题采取行动。

- (i) 为筛选小组提供一个带注释的下届理事会议程提议清单，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的决定和对每一项议题进行讨论所需的大致时间。

目前，在全会开幕之前将一份带注释的、说明各议程项目原由的拟议议题清单送交筛选小组(例如，2014年10月31日送交了这一清单)。同时，对各拟议项目的来源(常设项目、来自国际劳工大会或理事会之前讨论的项目、来自筛选小组的项目，等等)作了说明。每届理事会之后立即起草一份经修订的带注释清单，体现根据理事会通过的决定而增加到议程上的项目。这一清单被送交给所有的筛选小组成员，作为他们在理事会之后召开会议的讨论基础。

- (ii) 通过将拟议项目清单的任何改动同时提交给筛选小组的所有成员，确保三个组同等程度的参与。

关于拟议议程项目的信息被同时送交给筛选小组的所有成员。在筛选小组的两次会议之间，劳工局进一步提供澄清或所需要的信息，以及关于改动拟议议程项目的建议。在这些补充信息的基础上，筛选小组一般能够就议程的最后版本达成一致。如不能达成一致，则该问题将被提交给理事会负责人(见介绍性说明第28段)。

- (iii) 保持机构记忆，确保对此前理事会和国际劳工大会讨论采取适当的后续行动。

- (iv) 向筛选小组就理事会议程项目的适当时间安排提出建议。

劳工局保留了大会和理事会所有决定的记录，并在必要时将其提交给筛选小组。在上文所述的带注释的清单中也提及了这一信息。

- (v) 尽早向三个组通报暂定合并会议计划，计划中包括每项议题预计所需的讨论时间，以便代表能够对参会做充分的规划，当预见到会议计划或议事顺序可能改变时，立即与三个组磋商。

合并会议计划随会议通知函一并发送给理事会成员，计划中包含了所有部分和分项的暂定议事顺序，说明了各部分或分项的开始时间。在会议期间，这一暂定议事顺序也可以在网上查询，并在理事会会议室入口处的屏幕上显示。如有必要，议事顺序每天在上午和下午的会议之后更新两次。

- (vi) 改进提交决定要点草案修正案的程序以及提出拟议修正案的程序。

- (vii) 确保三个组同等程度地参与对理事会辩论的准备性讨论。

在每届理事会之前，地区协调员和各组秘书处都得到提醒，对决定要点的任何修正案应当在对相关文件进行讨论之前24小时送交理事会秘书办公室，以便劳工局能确保对其进行翻译并将其分发给驻日内瓦磋商小组成员。这一在实践中认同的24小时的时间限制旨在便于讨论之前的磋商。但是，它并未推翻理事会议事规则5.6.2段关于修正案原则上可在讨论过程中现场提交的规定，但可以在议事规则的介绍性说明中作出规定。

为了确保三个组同等程度的参与，劳工局还应要求在每次会议之前为各组举办吹风会，并为驻日内瓦代表团的代表组织专门的情况介绍会。

**(viii) 通过驻日内瓦三方磋商小组改进磋商过程。**

作为惯例，在每年 3 月份和 11 月份理事会之前与驻日内瓦磋商小组就列入理事会议程的关键问题进行非正式磋商，并在全年期间定期就出现的问题进行磋商。

**(ix) 为新抵达日内瓦的外交官开展相关举措，例如组织为期一天的介绍性研讨会。**

将继续组织这一介绍性研讨会，下一次会议已暂定在 2015 年 9 月 17 日(星期四)召开。

**(x) 确保理事会文件便于阅读并以决定为导向。**

理事会成员的反馈表明理事会文件在清晰程度、长度和重点方面以及决定要点的设计方面有了很大改进。劳工局已经启动了相关程序，以保证继续做出改进。

**(xi) 继续努力，以便实行无纸化政策。**

第 322 届理事会期间实行了一个新的减少纸张使用的政策。现在要求理事会成员提出具体要求，以获得在网上提供的会前文件的纸质文本。2015 年 11 月份会议期间仅提出了 10 个关于整套纸质文件的要求，9 个关于具体文件的要求。会议期间印制的文件将继续以纸质形式分发。

**(xii) 鉴于某些部分的工作量较为繁重，考虑延长网上公布会议纪要的时限。**

对会议纪要在网上公布的时间给与一定灵活性，这可大大减轻对劳工局工作的要求。例如，理事会可考虑同意允许在理事会会议之后 30 天内在网上公布会议纪要。应当向理事会成员清楚地说明可对会议纪要提交更正意见的时间。

## 局长关于理事会决定后续行动的补充报告的模式

作为一揽子改革措施的一部分，<sup>3</sup> 理事会决定劳工局应为 3 月份和 11 月份理事会准备一份局长补充报告，以表格或矩阵的形式列出劳工局根据此前的决定所采取的后续行动。2013 年 3 月，理事会支持了关于每年一次在年末理事会上提交这份报告的建议，以便在报告周期之间有充足的实施时间，并使劳工局能够就所采取的行动提供更多信息。

由于每届会议都通过新的决定，且之前会议所作的很多决定仍在继续执行，特别是那些需要持续或周期性行动的决定，自 2011 年以来这份文件越来越长，2012 年 3 月份有 11 页，而目前有约 50 页。

为了保证这份报告能够继续符合理事会的目标，理事会决定作为理事会改革措施实施情况审议的一部分，重新审视目前的报告形式。因此，劳工局提议做出以下改进，缩短报告，使其可控并便于阅读：

<sup>3</sup> 理事会文件 GB.310/9/1。

- (a) 严格遵守对每一项决定后续行动的字数限制。设想是提供目前正在计划或正在开展的活动的概括情况，包含简洁和具体的信息。关于研讨会的时间和地点、已发布资料的出版和翻译等细节将不包括在内；
- (b) 删除一些特别长的决定文本(例如，关于国际劳工大会议程的决定)，仅保留理事会议程项目序号和题目，并增加链接，使读者可以查询到原始文件；
- (c) 一个项目的报告周期可限定为最多两年，除非理事会另行决定；
- (d) 当后续行动已充分实施后，相应决定应当从报告中删除；
- (e) 当此前决定的后续行动被作为下届理事会的一个具体议程项目提交时，为了避免向理事会提供重复信息，应当仅在提交该后续行动的文件中提及；
- (f) 如果三方成员需要更多信息，可提供一个联系人(姓名、司局、电子联系方式等等)。

## 理事会议事规则的拟议审议

6. 随着 2011 年进行的理事会改革，引入了对理事会议事规则和理事会规则汇编介绍性说明的若干修正案。考虑到经过两年的试行期之后可能需要进行调整，这些修正案是单独公布的。除了上文第 3(i)和 4(i)段所建议的修正案之外，理事会可考虑对其议事规则，包括介绍性说明，进行更加全面地审议。这样的审议将基于改革实施过程中所获得的经验教训，目的是使当前文本与所确定的需求和当前的做法相符，并使文本更加现代化和合理化，以确保议事规则最大程度上有利于理事会的高效运行。

### 决定草案

#### 7. 鉴于上述案文，理事会：

- (a) 决定，凡适宜时，“技术合作”应当被“发展合作”所取代，并且技术合作分项的题目也应进行相应调整；
- (b) 要求劳工局通过实施第 8 段中所建议的改进措施以及其他任何可能服务于相关报告的目标的改进措施，改进对由劳工局根据此前决定所采取的后续行动作出描述的局长补充报告的现有模式；
- (c) 要求劳工局对议事规则文本，包括介绍说明，进行审议并向第 326 届会议(2016 年 3 月)提出修正案，包括那些为实施已达成一致的变更所需要的修正案。