



### 第三项议程

## 国际劳工大会议程

#### 文件的目的是

根据第 326 届会议(2016 年 3 月)所作的决定，继续实施以战略性和连贯性方式制订大会第 107 届会议(2018 年)和第 108 届会议(2019 年)的议程，包括通过继续选择 2018 年大会议程的议题并在 2019 年百年大会议程的议题选择方面保持灵活性，请理事会开始审议制订 2019 以后的大会议程工作(见决定草案，第 41 段)。

**相关的战略目标：**所有四个战略目标。

**政策影响：**对 2018 年和之后的大会议程的影响。

**法律影响：**因实施大会议事规则和理事会议事规则而产生的影响。

**财政影响：**因议题列入大会议程而产生的影响。

**需采取的后续行动：**对后续行动的任何影响将提交理事会第 329 届会议(2017 年 3 月)审议。

**作者单位：**政策部门和地方办事机构及伙伴关系部门相关司局。

**相关文件：**理事会文件 GB.328/INS/5/2；GB.328/INS/7；GB.328/INS/17/2；GB.328/LILS/3/1；GB.326/PV(第 6–20 段)；GB.326/INS/2；GB.325/PV(第 6–35，288–302 段)；GB.325/INS/2；GB.325/INS/5/1；GB.325/INS/5/2；GB.325/INS/6；GB.325/INS/15/2；GB.323/PV(第 4–18，19–33，346–360 段)；GB.323/INS/2；GB.322/PV(第 8–17，18–27，309–330 段)；GB.322/INS/2；GB.322/INS/3；GB.322/INS/4/1 和 GB.322/WP/GBC/1。

## A. 大会议程制订程序概览

1. 国际劳工组织章程<sup>1</sup>，国际劳工大会议事规则<sup>2</sup>和理事会议事规则<sup>3</sup>规定了与国际劳工大会议程相关的适用规则。国际劳工大会议程中包括常设议题和技术性议题。
2. 理事会每年应将以下常设议题列入国际劳工大会议程：
  - 理事会主席报告和局长报告；
  - 财务和预算问题；及
  - 公约和建议书实施情况和报告。
3. 按惯例，在大会议程中列入三项技术性议题(每个议题需在大会上设立一个完整的技术委员会)，以进行标准制订、一般性讨论或周期性讨论。理事会可将其它议题列入议程，这些议题一般可由全会、总务委员会或仅召开很少几次会议的一个技术委员会来处理。<sup>4</sup>标准制订议题通常进行两次讨论，理事会也可决定仅进行一次讨论。理事会在连续两届会议上审议关于将一项议题列入大会议程的建议，除非第一次讨论时即一致同意将所建议的议题列入大会议程。<sup>5</sup>
4. 2008年通过的国际劳工组织《争取公平全球化的社会正义宣言》(《社会正义宣言》)引入了一个由大会进行周期性讨论的计划，目的是更好地了解成员国就国际劳工组织每项战略目标而言的多样化现实和需求，利用其所能支配的所有行动手段更有效地回应这些现实和需求，并相应调整其优先事项和行动计划。<sup>6</sup>周期性讨论在制订总体大会议程时将发挥重要作用。2010年以来，周期性讨论在每届大会上成为上述三个技术性议题之一。

<sup>1</sup> 第14(1)和16(3)条。

<sup>2</sup> 特别是第7条，第7条(乙)，第8条和12条。

<sup>3</sup> 第5部分和第6.2条。

<sup>4</sup> 见附件II，大会议程的技术性议题概览(2010-19年)。

<sup>5</sup> 见理事会议事规则第5.1.1段。

<sup>6</sup> 《社会正义宣言》第二部分(A)(i)和附件第二部分(B)(i)。

5. 理事会第 304 届会议(2009 年 3 月)决定周期性讨论以 7 年为周期进行,<sup>7</sup> 其间对就业、工作中基本原则和权利及社会保护进行两次讨论, 对社会对话进行一次讨论。<sup>8</sup> 这一周期将于大会第 106 届会议(2017 年)对工作中基本权利和原则进行第二次讨论之后结束。
6. 2016 年 11 月, 理事会将审议关于新周期下的周期性讨论方式的建议, 大会第 105 届会议(2016 年)在《社会正义宣言》影响评估基础上所通过的“通过体面劳动促进社会正义”决议概述了这些方式。<sup>9</sup> 在该决议中, 大会呼吁对缩短四个战略目标中每个目标的讨论周期的可能性进行审查, 特别是考虑到周期性讨论对精简大会议程制订过程的贡献。

## B. 当前审议的背景

### 战略性和连贯性方式

7. 在理事会第 322 届会议(2014 年 11 月)上, 理事会批准了采取战略性和连贯性方式制订大会第 106 届会议(2017 年)、第 107 届会议(2018 年)和第 108 届会议(2019 年)的议程。其目的是回应三方成员关于制订大会议程和大会作为国际劳工组织最高政策机构的作用的意见。这一方式主要基于两个要素: (i) 利用纪念国际劳工组织一百周年所产生的强调机构层面连贯性和灵活性的势头, 在制订大会议程时保持战略重点; 和 (ii) 三方充分参与议程制订过程。<sup>10</sup>
8. 2015 年 11 月, 在机构层面有两个进展。它们都与制订大会议程相关, 因为它们加大了国际劳工组织的工作力度, 确保国际劳工组织具有一个强有力、切合当前情况、供全球参照的劳工标准体系。<sup>11</sup>

<sup>7</sup> 根据《社会正义宣言附件》第二部分(B), 周期性讨论的方式由理事会决定。

<sup>8</sup> 理事会文件: GB.304/PV, 第 183(b)段。七年周期按以下次序进行: 就业(第一次周期性讨论, 2010 年); 社会保护(社会保障)(第一次周期性讨论, 2011 年); 工作中基本原则和权利(第一次周期性讨论, 2012 年); 社会对话(第一次周期性讨论, 2013 年); 就业(第二次周期性讨论, 2014 年); 社会保护(劳动保护)(第二次周期性讨论, 2015 年); 工作中基本原则和权利(第二次周期性讨论, 2016 年)。根据理事会有关将《社会正义宣言》影响的评估列入第 105 届大会(2016 年)议程的决定, 这一次序进行了相应调整, 将关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论从第 105 届大会(2016 年)推迟到第 106 届大会(2017 年)。

<sup>9</sup> 理事会文件: GB.328/INS/5/2。

<sup>10</sup> 理事会文件: GB.322/PV, 第 17 段, 和理事会文件: GB.322/INS/2, 第 11–19 段。战略性和连贯性方式得到理事会和大会运行工作组的认可; 见理事会文件: GB.322/INS/12/(Rev.), 第 4.1 段。

<sup>11</sup> 国际劳工组织: 报告 VII(1), 国际劳工大会, 第 106 届会议, 2017 年, p.1。

9. 一是标准审议机制开始运行，建立了标准审议机制三方工作组，其职责是审议国际劳工组织标准体系并在这方面向理事会提出建议。<sup>12</sup> 这些建议可能针对国际劳工组织标准的状况，指出在修订标准方面的需求或标准覆盖范围的不足，这可能导致理事会将一项与标准相关的相应议题列入大会议程。
10. 二是 1997 年《章程》修正案文书已于 2015 年 10 月 8 日生效。根据新的《章程》第 19 条第 9 款，如果一项公约的目的已不存在或其不再能为实现国际劳工组织的目标作出有用贡献，大会有权废除该项公约。理事会可根据议事规则第 5.4 条中所规定的程序性条件，将一项关于废除生效公约的议题列入大会议程。这一规定还适用于将撤销一项不生效公约或撤销一项建议书的事宜列入大会议程。理事会已经选定将一项关于废除第 4、15、28、41、60 和 67 号公约的议题列入 2017 年国际劳工大会议程。<sup>13</sup>

### 理事会对战略性和连贯性方式的实施

11. 理事会就实施战略性和连贯性方式提供了定期指导。它持续审视大会先前讨论成果与将来大会议程建议之间的协调关系，以及制订大会议程与其他战略进程之间的联系，特别是与七项百年举措的后续措施之间的联系。<sup>14</sup>
12. 到目前为止，理事会已经将两项议题列入 2019 年百年大会之前的大会议程，它们都与百年举措相关：(i) 在“治理举措”方面，2016 年对《社会正义宣言》的影响进行了评估；(ii) 在“工作中的妇女举措”方面，将“针对劳动世界中女性和男性的暴力”作为 2018 年的一项标准制订议题。在大会议程的议题方面还涉及了“劳动世界的未来举措”和“消除贫困举措”。局长向大会第 104 届会议(2015 年)以及大会第 105 届会议(2016 年)提交的报告分别讨论了实施“劳动世界的未来举措”和国际劳工组织及其三方成员在实施《联合国 2030 年可持续发展议程》方面的责任和机会。
13. 在完成 2017 年议程、开始制订 2018 年议程的过程中，理事会保持了一个平衡：一方面有必要适时选择 2017 年和 2018 年与标准相关的议题，以确保充分的准备；另一方面有必要保持灵活性，以便有可能选择重要问题或确保机构层面的连贯性。2014 年以来，在选择 2019 年百年大会之前的大会议程时特别保持了灵活性，以便理事会能够继续审议“劳动世界的未来举措”对制订大会议程的影响(不仅是对 2019 年百年

<sup>12</sup> 标准审议机制三方工作组职责范围第 10 段规定工作组关于需制订新标准的建议“奖不妨碍现行的其它方式，例如国际劳工大会、一般性调查和专家会议，一直以来在这方面的作用。”

<sup>13</sup> 理事会此前曾根据标准修订政策工作组(卡地亚工作组)的建议，将这些文书确定为待废除的文书；见理事会文件 GB.283/LILS/WP/PRS/1/2，第 37 和 38 段。其中有两个公约，第 28 号和第 60 号，将被建议撤销而不是废除，因为它们已不再生效(国际劳工组织：报告 VII(1)，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年)。

<sup>14</sup> 见附件 III——关于国际劳工大会议程的时间表(2015–19 年)。

大会的影响，也包括对在此之前的大会的影响)。另外，在 2015 年和 2016 年 3 月的会议上，理事会决定推迟到 11 月再选择具体议题，以便考虑到 2015 年和 2016 年大会讨论的成果。

**14.** 2015 年 2 月和 9 月进行了三方协商。向理事会每届会议提交了在 2019 年之前实施战略性方式的程序性路线图(劳工局定期对其进行更新)，以便提高这一过程的透明度和包容性。2015 年 11 月，理事会作出决定，选择了 2017 年和 2018 年大会的议题。总体而言，理事会成员认为这是一个较好的折中决定。<sup>15</sup>

**15.** 在第 326 届会议(2016 年 3 月)上，理事会：

(a) 请局长向第 328 届理事会(2016 年 11 月)提交关于正在审议的将来可能纳入大会议程的 9 个题目<sup>16</sup> 以及任何其它新建议的题目报告；

(b) 就实施战略性和连贯性方式制订大会第 107 届(2018 年)和第 108 届(2019 年)会议的议程提供指导。<sup>17</sup>

**16.** 根据这一决定，以及路线图中所介绍的实施战略性和连贯性方式<sup>18</sup> 的其它要素，2016 年 11 月讨论的目的是继续审议制订大会 2018 年和 2019 年会议的议程。这一审议工作将包括评估以下方面的影响：(i) 2016 年大会会议的成果；和(ii) 实施七项百年举措方面的进展情况。将确保与 2018-21 年战略计划之间保持适当协调。应当在这一背景下审议将这九个题目和其它新建议的题目列入百年大会之后的大会议程的可能性。随之而来的问题是在百年大会以后继续实施战略性和连贯性方式。<sup>19</sup>

**17.** 首先，提请理事会审议 2018 年大会议程。<sup>20</sup> 理事会已经将一项关于“劳动世界中针对女性和男性的暴力”的标准制订议题列入该届大会的议程。根据惯例，理事会还可选择另外两项技术性议题；并且，当然，也可列入其它议题。<sup>21</sup> 根据理事会 2016

<sup>15</sup> 理事会文件：GB.325/PV，第 25–31 段。

<sup>16</sup> 见以下第 31–36 段。

<sup>17</sup> 理事会文件：GB.326/PV，第 20 段。

<sup>18</sup> 理事会文件：GB.326/INS/2，第 12 段。

<sup>19</sup> 见下文 D 部分。另见理事会文件：GB.326/PV，第 9 段(工业化市场与经济国家)。

<sup>20</sup> 理事会文件：GB.326/PV，第 15 段(局长的代表)。

<sup>21</sup> 见上文第 3 段。

年 11 月依据审议机制三方工作组第二次会议的建议而作出的关于废除或撤销一项文书的决定，可能将一项其它议题列入议程，因为这不涉及成立一个技术委员会。<sup>22</sup>

18. 本文件 C 部分详细介绍了提交理事会审议的关于技术性议题的更多建议。首先，请理事会关注三方面的初步考虑因素。第一，关于将一项议题列入大会议程的一些建议将由理事会进行第一次讨论。<sup>23</sup> 第二，2016 年 11 月，理事会将审议周期性讨论的下一个周期，这可能导致为 2018 年大会议程选择一项周期性讨论议题。<sup>24</sup> 此前在理事会进行的讨论表明总体上同意在 2018 年会议的议程中给周期性讨论留出一个位置。如果这一点得到确认，那么将仅剩下一个位置，列入一个由大会委员会讨论的技术性议题。第三，考虑到标准制订议题讨论所需的准备时间，若要将任何标准制订议题列入 2018 年大会议程，则 2016 年 11 月必须就此作出决定。在现阶段，唯一具有此种可能性的是关于“劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型”的议题。<sup>25</sup>

## C. 关于 2018 年及此后大会议程的建议

### 大会 105 届会议(2016 年 6 月)的成果： 对大会议程的影响

19. 若干理事会成员同意在实施战略性和连贯性方式时应考虑到 2016 年《社会正义宣言》影响评估对大会议程的影响，包括在 2018 年大会议程中为一项周期性讨论议题留出位置。<sup>26</sup> 在《社会正义宣言》影响评估之后通过的关于《通过体面劳动促进社会正义》的决议处理了下一个周期性讨论周期的问题。该决议要求局长向理事会 2016 年 11 月的会议提交一份关于周期性讨论方式的详细建议，以确保从现行周期迅速过渡到下一周期。<sup>27</sup>
20. 除了这些近期影响之外，在制订大会议程时应继续审议该决议的后续落实工作。

<sup>22</sup> 见下文第 23–25 段。2014 年在通过战略性和连贯性方式时，指出了标准审议机制三方工作组所作的审议和理事会的相关决定的影响；见理事会文件：GB.322/PV，第 11 段(工业化市场与经济国家)和 15 段(土耳其)；理事会文件：GB.325/INS/2，第 24 段。

<sup>23</sup> 见上文第 3 段。

<sup>24</sup> 见下文第 20 段。

<sup>25</sup> 见下文第 32 段。

<sup>26</sup> 见理事会文件：GB.322/PV，第 9 段(工人)，第 10 段(非洲组)，第 11 段(工业化市场与经济国家)；理事会文件：GB.325/PV。第 6 段(工人)。

<sup>27</sup> 关于通过体面劳动促进社会正义的决议，第 17(c)(ii)段，理事会文件 GB.328/5/2。

21. 在制订大会议程时还应考虑到关于全球供应链体面劳动的结论<sup>28</sup> 以及标准实施委员会关于移民工人文书一般性调查的讨论成果<sup>29</sup> 的后续落实工作。

### 实施百年举措：对大会议程的影响

22. 理事会 2016 年 11 月关于实施百年举措的年度进展报告的讨论<sup>30</sup> 应进一步为审议实施百年举措和制订大会议程之间的联系提供参考。除上文提到的“治理举措”之外，当前可着重关注以下方面内容。
23. 在“标准举措”方面，理事会将于 2016 年 11 月审议标准审议机制三方工作组第二次会议(2016 年 10 月)的建议。在这方面，因为标准审议机制三方工作组的职权范围涉及“酌情提出关于实际和有时间限制的后续措施的建议”，这有可能对大会议程产生影响。标准审议机制三方工作组将在其第二次会议上审议针对卡地亚工作组认为过时的 63 个文书需采取的后续措施，有可能提出关于已生效公约的废除、撤销不生效公约和撤销建议书的建议。若理事会批准标准审议机制三方工作组关于将文书确定为待废除或待撤销文书的建议，则意味着决定在大会议程中列入一个相应议题。根据《大会议事规则》第 45 条(乙)，不需要就此成立技术委员会。
24. 在审议将一个此类议题列入大会议程时，有三个相关的要素。第一，《理事会议事规则》第 5.4 条所规定的程序性条件，它们旨在确保三方广泛支持将废除或撤销文书的议题列入大会议程。第二，根据大会议事规则第 45(乙)，若一个此类议题被列入大会议程，劳工局需在相应的大会会议召开之前至少 18 个月向所有政府寄送一份简短报告和调查问卷。因此，若要在 2018 年大会议程中列入一项关于废除和撤销任何文书的议题，需在 2016 年 11 月即作出决定。最后，应根据大会议事规则来审议关于废除和撤销文书的讨论对大会工作的影响，根据议事规则的规定，大会可决定在全会审议劳工局根据所收到的问卷答复编写的报告或将该报告送交总务委员会审议。
25. 在“企业举措”方面，将向理事会第 329 届会议(2017 年 3 月)提交关于该举措实施情况的进展报告，其中可能会出现其他要素。
26. 如上所述，局长向大会 2016 年会议提交的报告中讨论了“消除贫困举措”。该举措旨在推进国际劳工组织在实施 2030 年可持续发展议程方面的工作。<sup>31</sup> 此前的三届理

<sup>28</sup> 理事会文件：GB.328/INS/5/1。

<sup>29</sup> 在这一成果中，标准实施委员会“注意到国际劳工组织各个论坛所提供的进行三方讨论的机会，包括标准审议机制，以确保这些文书对劳动世界的持续相关性。委员会认为三方成员似可在明年大会关于劳务移民的一般性讨论中澄清可能有必要评估或强化第 97 号公约和第 143 号公约，并有必要对现行的国际劳工标准进行补充。”

<sup>30</sup> 理事会文件：GB.328/INS/17/2。

<sup>31</sup> 理事会文件 GB.328/INS/7，“面向可持续发展的体面劳动”，将详细讨论消除贫困举措。

事会会议强调了 2030 年议程对国际劳工组织工作计划的重要性，这在大会 2016 年会议的一些讨论成果(特别是“通过体面劳动促进社会正义”的决议)中得到正式认可。可能被列入大会议程的关于“支持可持续发展目标的国际劳工组织有效发展合作”的议题有助于该举措的后续落实工作，应对这方面工作予以继续审议，因为它可能会对制订大会议程产生进一步影响。

27. 关于“绿色举措”，附件 I(A)(1)中介绍了一项关于“劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型”的议题，该议题可能作为一项标准制订议题列入大会议程。
28. 关于“劳动世界中针对女性和男性的暴力”的议题已被作为标准制订议题列入 2018 年大会的议程，它与“工作中的妇女举措”相关。
29. 在“劳动世界的未来举措”方面，该举措第一阶段实施工作将于 2016 年底之前完成，在此期间邀请国际劳工组织所有成员国围绕四个“百年对话”开展国家层面关于“劳动世界的未来”的对话。2017 年和 2018 年，一个关于劳动世界的未来的高级别全球委员会将审议国家层面对话的产出及其认为必要的其它投入，发布一份报告和建议。理事会此前曾建议可能需在 2019 年之前的大会上进一步审议该举措。在选择大会议程的议题方面的灵活性将使理事会能够继续审议劳动世界的未来举措对制订大会议程的影响，以便在 2017 年 3 月选定 2018 年大会的议题。

### 正在审议的供列入将来国际劳工大会议程的题目<sup>32</sup>

30. 理事会 2016 年 3 月份会议要求局长提交一份关于此前曾被提出的可能列入将来大会议程的九个题目的报告。在拟订这些可能被列入大会议程的议题时，考虑到了有必要确保与战略性和连贯性方式保持一致。因此，如下文所述，可将这九个题目分为三大类予以审议：三个题目可视为已经成熟，可列入近期大会的议程；两个题目可考虑列入 2019 年之后的大会议程；其余四个题目可视为尚需开展进一步工作，然后方可考虑将其列入将来的大会议程。

### 可能列入大会议程的议题

31. 正在审议的九个题目中，有三个题目可视为已经成熟，具备了将其作为议题列入大会议程的基础。附件 I(1)提供了关于以下三个建议议题的进一步详细信息。
32. “劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型”(标准制订)——附件 I(1)(A)：这一议题的正式提交体现了三方成员在制订大会议程中的作用。该议题源于工人组提出的一项建议。当时，根据理事会的讨论，认为需在以下背景下进一步开展工作：第一是在 2013 年大会进行关于可持续发展、体面劳动和绿色就业讨论的

<sup>32</sup> 理事会文件：GB.326/INS/2，第 8 段。

背景下，第二是在 2015 年 10 月召开的关于可持续发展、体面劳动和绿色就业三方专家会议的背景下。这一建议议题体现了与“绿色举措”后续措施之间的协调，包括为实施《关于气候变化的巴黎协定》(2015 年 12 月通过，将于 2020 年生效)和《2030 年可持续发展议程》作出贡献。

33. “失业和不充分就业性质正在发生变化：技术和其他结构性变革因素的作用”(一般性讨论)——附件 I(1)(B)：正式提交一项可能列入大会议程的议题体现了周期性讨论(特别是 2014 年关于就业的周期性讨论)对于制订大会议程的贡献以及与 2018-21 年战略计划之间的协调。自此之后开展的研究的成果也为拟订这一建议议题提供了参考。
34. “支持可持续发展目标的国际劳工组织有效发展合作”(一般性讨论)——附件 I(1)(C)：这一议题体现了三方成员在制订大会议程方面的作用。它源自雇主组的一项建议，已根据在理事会上所表达的支持意见进行了更新，特别是 2016 年 3 月会议期间，当时工业化与市场经济国家小组要求对其进一步细化，以便列入大会议程。<sup>33</sup> 这一建议议题体现了与“消除贫穷举措”后续措施之间的协调，包括国际劳工组织在实施 2030 年可持续发展议程中的作用，也体现了与 2018-21 年战略计划之间的协调。

### 关于六个题目的拟议后续措施

35. 可通过以下方式在 2019 年以后的大会议程的背景下审议两个题目：

- “不平等问题和劳动世界”，这是劳工局建议的一个题目，可作为一项可能进行一般性讨论的议题提交给理事会，供列入 2019 年百年大会之后的大会议程。它将盘点与国际劳工组织权责相关的可持续发展目标方面所取得的进展(或在这方面的不足)，并将以“工作中的妇女”百年举措和关于“劳动世界的未来的高级别全球委员会”的工作以及 2019 年百年大会的成果为基础。鉴于 2030 年可持续发展议程的重点是确保没有一个人掉队，关于不平等问题的讨论将是适时的。
- “就业和社会保护之间的关系”，这一议题是劳工局建议的，与其为此设立一个特定议题，不如在新的周期性讨论框架下，在单独的大会会议分别进行的关于就业战略目标和社会保护(社会保障)战略目标的讨论中处理这一问题，理事会将在 2016 年 11 月讨论新的周期性讨论的周期。<sup>34</sup> 这一方式将与关于《通过体面劳动推进社会正义的决议》保持一致，该决议呼吁采取适当方式，使周期性讨论的特点更加突出，并确保它们立足于当前的现实情况和挑战。

<sup>33</sup> 理事会文件：GB.326/PV，第 9、12 和 16 段；见第 14 段(雇主)。

<sup>34</sup> 理事会文件：GB.328/INS/5/2。

36. 正如附件 I(2)所示，有四个题目需开展进一步工作，然后才能拟订关于列入大会议程的具体建议：

- 个人劳动争议处理：需在 2017 年周期性讨论和标准审议机制三方工作组的背景下开展进一步工作。
- 非标准形式就业：建议在 2015 年关于社会保护(劳动保护)周期性讨论后续措施的背景下，召开一个专家会议。
- 体育世界中的体面劳动：如需探讨这一选项，建议先召开一个部门技术会议或专家会议对这一题目进行讨论。
- 公职人员的独立性和保护(与腐败作斗争)：如需探讨这一选项，建议首先召开一个专家会议对其进行研讨。

#### D. 以更广泛的方式制订 2019 年以后的大会议程：初步要素

37. 大会议程制订工作正处于一个十字路口。目前正在采取战略性和连贯性方式制订 2018 年和 2019 年大会议程，随之而来的问题是在制订 2019 年百年大会之后的大会议程时将要采取的适当方式。因此，似应简述一些要素，供理事会初步审议关于延长实施战略性和连贯性方式的问题，当然，理事会还有其它机会审议这一问题。

38. 首先，2014 年通过战略性和连贯性方式时相关的总体要素仍可继续有效。制订大会议程的战略重点可继续建立在这一基础上：有必要确保机构层面的连贯性，并有必要确保在充分的准备时间和适当灵活性之间的平衡。三方的充分参与仍将至关重要，并将通过透明度和包容性予以确保，这包括向理事会提交建议的议题之前事先进行三方协商。三方成员应继续提出建议，供理事会审议。

39. 第二，为了更新战略性和连贯性方式，新的要素可能包括：

- (a) 根据标准审议机制关于确保国际劳工组织具备清晰、强有力和切合当前情况的标准体系的总体目标，审议对理事会在标准审议机制三方工作组提交的建议基础上所作的决定的后续落实方式。
- (b) 审议国际劳工组织治理机构的工作可通过哪些方式抓住机会，为联合国关于可持续发展的高级别政治论坛的后续落实和评估活动作出贡献，从而使国际劳工组织在实施“2030 年可持续议程”中发挥积极作用。<sup>35</sup> 在这方面，联合国大会

<sup>35</sup> 理事会文件：GB.326/INS/5，第 32 段。《章程》第 14 条第 1 款规定由理事会审议“由任何其它公共国际组织”提出的在制订大会议程方面的建议。关于“通过体面劳动促进社会正

于 2016 年 7 月 29 日决定了每次高级别政治论坛在一个总专题下将要讨论的各组可持续发展目标。<sup>36</sup>

- (c) 根据 2018-21 年战略计划和 2016 年 11 月理事会将审议的下一个周期性讨论周期，审议战略性和连贯性方式的延长期限。
- (d) 审议由 2019 年百年大会本身可能通过关于利用战略性和连贯性方式制订此后大会议程的结论的可能性。

## E. 程序性路线图

40. 关于在第 328 届会议(2016 年 11 月)作出决定之后的程序性路线图的最新建议如下：

- **第 329 届会议(2017 年 3 月)：**理事会可根据 2016 年 11 月会议所作决定，完成制订 2018 年大会会议的议程。理事会将继续审议 2019 年百年大会以及将来大会的议程，包括通过进一步审议延长实施战略性和连贯性方式。
- **第 331 届会议(2017 年 11 月)：**理事会将评估以下因素对制定大会议程的影响：(i)大会 2017 年会议的讨论成果，包括关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论；(ii)根据标准审议机制三方工作组第三次会议的建议所作的决定；和(iii)在实施百年举措方面所取得的进展，特别是“劳动世界的未来举措”的进展。将着重关注 2019 年百年大会的议程；同时也将审议制订将来的大会议程，这有可能在一个更广泛的方式的背景下进行。
- **第 332 届会议(2018 年 3 月)：**理事会将继续就 2019 年百年大会的议程提供指导，特别是，根据“劳动世界的未来高级别全球委员会”工作的进展。将继续审议制订将来大会的议程，这有可能在一个更广泛的方式的背景下进行。

## 决定草案

义”的决议要求理事会“考虑到召开高级别三方交流会的可能性，讨论体面劳动在《2030 年议程》中的作用和国际劳工组织在与体面劳动相关目标方面的领导作用。”

<sup>36</sup> 联合国文件 A/70/L.60。决定如下：

2017 – 总专题：在不断变化的世界中消除贫穷，促进繁荣。深入评估可持续目标 1(贫困)、2(饥饿)、3(健康)、5(性别平等)、9(工业、创新与基础设施)和 14(海洋)；

2018 – 总专题：变革迈向可持续和有复原力的社会。深入评估可持续目标 6(水资源和卫生)、7(能源)、11(城市和社区)、12(负责任的消费)和 15(森林)；

2019 – 总专题：增强人民权能，确保包容性和平等。深入评估可持续目标 4(教育)、8(体面劳动和经济增长)、10(不平等)、13(气候变化)和 16(和平与正义)。由于其跨领域性，可持续发展目标 17(伙伴关系)将在每次高级别政治论坛会议上都进行讨论。

**41. 理事会可能希望：**

- (a) 继续制订大会第 107 届会议(2018 年)的议程：除关于“劳动世界中针对男性和女性的暴力”的标准制订议题之外，决定将以下一项或两项议题列入议程：
- (i) 根据理事会在关于“通过体面劳动推进社会正义”决议后续措施(关于周期性讨论方式的建议)的框架下所作的决定，在新的周期下的一项周期性讨论议题；
- (ii) 以下三项议题中的一项：
- “劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型”(标准制订)；
  - 结构性失业和不充分就业(一般性讨论)；
  - 支持可持续发展目标的国际劳工组织有效发展合作(一般性讨论)；
- (b) 根据标准审议机制三方工作组在其第二次会议(2016 年 10 月)上所提建议而作出的决定，列入一项议题；
- (c) 就实施以战略性和连贯性方式制订大会第 107 届会议(2018 年)和第 108 届会议(2019 年)的议程以及在此之后继续实施这一方式提供指导；
- (d) 就第 41(a)段中未被选中的议题的下一步措施提供指导。

## 附件 I

### 1. 可能列入未来劳工大会议程的三个议题

#### A. 劳动世界向人人享有环境可持续的 经济和社会公平转型(标准制订)

可能列入议程的议题的来源、性质和背景<sup>1</sup>

1. 本建议源自工人组的一项提议，该提议被提交给理事会第 316 届会议(2012 年 11 月)，指出应根据 2013 年大会第 102 届会议关于可持续发展、体面劳动和绿色就业的一般性讨论的成果进一步对其进行审议。在大会讨论后，通过了关于“可持续发展、体面劳动和绿色就业”的结论。在劳工标准方面，该结论包含了一项召开专家会议的建议，旨在为与经济绿色化、绿色就业和人人享有公平转型相关的问题提供进一步指导。<sup>2</sup> 在 2014 年 3 月和 6 月的会议上，理事会授权召开一次专家会议，以便特别是通过指导方针草案。专家会议于 2015 年 10 月召开，一致通过了“向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型的指导方针”。在其第 325 届会议(2015 年 11 月)上，理事会要求局长将该指导方针作为开展活动和外联的基础。<sup>3</sup>
2. 本建议旨在进行标准制订讨论，以便通过国际劳工组织新的关于劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型的公约。工人组在专家会议期间和 2015 年 11 月理事会上都表示了对标准制订进程的支持。特别是，工人组发言人表示工人组“一直呼吁制订一个关于公平转型的文书，旨在实现可持续发展，并将指导方针视为迈向这一标准的第一步”。有几个小组也提及了公平转型不同方面的问题。<sup>4</sup>
3. 2030 年议程认识到迫切需要应对气候变化，这是该议程成功的一个关键因素。在这方面，国际劳工组织在推动由 195 个国家于 2015 年 12 月通过的《巴黎协定》的进程中发挥了积极作用。

<sup>1</sup> 在大会议程方面，以前的讨论情况请见：理事会文件 GB.316/INS/4，第 88-90 段；另见理事会文件 GB.316/PV(Corr)，第 12 段(雇主)，第 18 段(工人)，第 23 段(非洲组)，第 31 段(联合王国)；理事会文件 GB.319/INS/2，附件 VIII，第 6-9 段；理事会文件 GB.319/PV，第 7 段(工人)，第 11 段(由丹麦代表荷兰、瑞士和北欧国家，冰岛、芬兰、瑞典和丹麦发言)，第 18 段(中国)，第 19 段(加拿大)，第 29 段(巴西)。

<sup>2</sup> 第 19(d)和第 24 段。

<sup>3</sup> 理事会文件：GB.325/PV，第 494(b)。

<sup>4</sup> 理事会文件：GB.326/POL/INF/1，第 267 段；GB.325/POL/3；GB.325/PV，第 472-494 段；特别是第 472 段(工人)，另见第 473 段(雇主)。

## 三方成员在国际劳工组织战略目标 方面的需求和现实情况

4. 为 2013 年大会一般性讨论撰写的报告强调了环境退化对经济和社会造成的破坏有可能会抵消在发展和减贫方面取得的很多成就。最容易受到气候变化威胁的是包括土著和部落居民在内的社区和群体(他们已处于易受歧视和排斥的弱势地位)和包括农业、林业和渔业在内的部门, 这些部门的雇员超过 10 亿人。发展中国家遭受最大打击的是对经济发展和就业至关重要的部门。<sup>5</sup> 如果没有一个具有法律效力的适当文书来应对气候变化对企业、工人和社区的影响, 并回应劳动世界的需求, 那么因不平等扩大而带来的严重风险可能损害社会正义。另一方面, 在适当劳工标准的指导下并在充分考虑到体面劳动任务的情况下实现管理得当的转型, 这能够创造许多新的体面就业岗位, 保护工人和企业, 促进社会对话并向那些受到气候变化影响的群体提供补救措施。
5. 《巴黎协定》强调了公平转型以及创造体面劳动的必要性, 承认社会正义(包含在“公平转型”理念中)和就业是全球应对气候变化行动的基本参数。但是, 一个有效和全面地应对劳动世界需求和现实情况的政策和指导框架不会来源于气候变化体系中的治理结构。它必须源自国际劳工组织三方成员。

## 实施战略性和连贯性方式以及 国际劳工大会标准制订讨论的附加值

6. 2016 年大会关于通过体面劳动促进社会正义的决议指出, 环境的迅速变化是导致劳动世界变革的驱动因素之一。<sup>6</sup> 2018 年的大会讨论将为绿色百年举措提供参考, 并将为制订紧急和适时的应对措施、促使劳动世界向低碳和具有抵御气候变化能力的经济转型提供必要投入。大会将提出相关建议, 将环境可持续性作为一个新的跨领域政策驱动因素列入国际劳工组织计划拟订框架, 为环境可持续性在本组织工作中的主流化作出重要贡献。
7. 考虑到关于气候变化的全球协定将于 2020 年生效, 在大会 2018 年会议上进行这一讨论将尤为适时和具有战略意义。一项国际劳工组织文书将, 在一个适当的时机, 提供一个有法律基础的政策框架, 指导社会和劳动政策。它将产生重要的社会影响, 补充和加强关于环境问题的全球政策框架。它将使国际劳工组织三方成员能够从劳动和社会角度参与成员国制订和实施气候变化政策(国家自决贡献)的工作。

<sup>5</sup> 见孟加拉国政府代表在理事会第 326 届会议(2016 年 3 月)上所做的发言: “气候变化妨碍了劳动力流动性以及获得就业, 需采取专门干预措施来应对这些挑战”(GB.326/PV, 第 318 段)。

<sup>6</sup> 国际劳工组织: 关于通过体面劳动促进社会正义的决议: 评估国际劳工组织争取公平全球化社会正义宣言的影响及关于将来行动的结论, 国际劳工大会, 第 105 届会议, 2016 年 6 月, 日内瓦, 第 13 段。

## 预期成果

8. 预期成果，即一项公约，将以一致通过的“向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型的指导方针”为基础，赋予其法律效力，为体面劳动在公平转型中的作用提供明确和权威性指导。这样一项文书将为大会和理事会提供一个途径，监测与环境变化相关的社会和劳工问题及相关政策的实施情况。它将使成员国能够根据 2030 年议程，采取一个以劳动和社会问题为核心的包容性可持续发展治理方式。这一新的文书将成为劳动世界的未来举措的一个重要基石。

## 大会讨论的准备工作

9. 大会将受益于 2013 年大会一般性讨论的成果以及 2015 年 10 月召开的三方专家会议的工作成果。在准备大会讨论的过程中，可在 2017 年召开一个三方专家会议，重点是把一致通过的“向人人享有环境可持续的经济和社会公平转型的指导方针”变成一个具有法律约束力的国际劳工组织文书，为大会奠定基础。大会还将受益于劳工局新开展的研究和分析工作以及《联合国气候变化框架公约》的工作。

## **B. 失业和不充分就业的性质正在发生变化： 技术和其他结构性变革因素的作用 (一般性讨论)**

### 可能列入议程的议题的来源、性质和背景

10. 2012 年，美国政府首次提出将长期失业作为一个可能列入大会议程的议题，<sup>7</sup> 2014 年关于就业的周期性讨论进一步讨论和发展了这一问题。<sup>8</sup> 与此相关的是可能对失业和不充分就业的性质正在发生变化这一议题进行一般性讨论，<sup>9</sup> 重点是科技和其他结构性变革因素的作用。失业和不充分就业(包括非正规性)的水平日益上升、居高不下，这成为处于国际劳工组织不同发展水平的成员国的三方成员重点关切的问题。2014 年大会关于就业的周期性讨论中首次提出失业和不充分就业的性质可能正在发

<sup>7</sup> 理事会文件：GB.312/PV，第 13 段。

<sup>8</sup> 国际劳工组织：关于就业的第二次周期性讨论的结论，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年，第 VI(I)(a)段：国际劳工组织有必要采取行动，构建关于结构性/长期失业和政策的知识，以应对这一挑战。

<sup>9</sup> 失业性质变化指的是“长期失业”或“结构性失业”这些术语所讨论的内容。尽管这两个术语经常互换使用，但它们并不一定是同义词。长期失业可能具有结构性特征，系由经济中的结构性变化导致，与商业周期无关。反过来，结构性失业也可能导致短期失业及就业岗位的高度流动性和更替。但是，这两个趋势之间具有很强的关联性。

“不充分就业”的解释非常宽泛，用于意指任何“不满意”(工人所认为)的就业，包括在工作时间、收入或技能使用方面的不足。

生变化——从由于危机及商业和增长周期的共同影响而产生的波动转变为由于发展性质、模式和技术变革步伐以及其他结构性因素而导致的更根本的结构性特征。周期性讨论的结论要求劳工局对劳动力市场新出现的一系列趋势开展研究，包括各种形式的失业/不充分就业(包括非正规性和自营就业的增长)。在这方面的核心问题包括：是否能够为处于不同环境、不同年龄组和技能水平的所有女性和男性求职者提供充足的优质就业机会；技术变革和其他因素如何对结构性特征产生影响，包括就业机会的水平、性质、质量以及技能需求；如果这些趋势和模式确实将逐渐发展成为劳动力市场的结构性和长期性特征，那么可以采取哪些政策应对措施，以实现充分、生产性和自主选择就业。这一目标包含在 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)之中，该公约是《社会正义宣言》所确定的四个治理性公约之一，2030 年议程关于“体面劳动和经济增长”的目标 8 也确认了这一目标。

11. 2016 年 3 月，理事会对成果 1 “为实现包容性增长创造更多更好的就业岗位及改善青年就业前景”的讨论重申了对长期/结构性失业问题的关注，这是大会 2014 年会议关于就业的第二次周期性讨论所强调的问题。理事会还要求劳工局将这一成果下所开展的工作与劳动世界的未来举措更有力地联系起来。
12. 2014 年周期性讨论之后，劳工局启动了一个关于长期失业/结构性失业、不充分就业(包括非正规性和自营就业)以及技能不匹配问题的研究议程。其它一些组织，例如经济合作与发展组织、世界银行、区域发展银行以及学术界也将这些问题列入研究议程。

#### 三方成员在国际劳工组织战略目标方面的需求和现实情况

13. 2008 年之前，全世界出现了失业率下降的令人鼓舞的迹象，但此后的所有劳动力市场数据都表明全球就业水平尚未恢复到 2008 年危机之前的水平，失业水平(包括长期失业、不充分就业和非正规经济就业)居高不下的前景有可能加剧现有的劳动力市场结构性挑战。
14. 国际劳工组织各地区的三方成员面临着以下问题的挑战，这些问题涉及他们当前的需求以及劳动世界的未来的核心：失业和不充分就业(包括非正规性)方面的趋势在多大程度上将成为延伸到经济周期之后的结构性趋势？全球化和被称之为新产业革命的技术变革的近期趋势如何与人口转型相互作用并影响未来的就业前景？是否具备经适当培训的劳动力队伍来填充现有就业岗位？考虑到一些国家经历的无就业或低就业增长情况，经济增长和创造就业两者之间是否日益脱节？结构性失业和不充分就业对经济发展和不平等有何影响？劳动力市场运行机构和干预措施以及有利于就业的宏观经济框架如何有助于根据具体情况作出调整和反应？哪些人口群体更易于受到新出现的结构性失业/不充分就业的影响？性别层面的结构性失业和不充分就业状况如何？考虑到新出现的工作和生产趋势，如何根据不同国情采取短期和长期政策应对措施？

## 实施战略性和连贯性方式以及 国际劳工大会审议的附加值

15. 2018 年大会的一般性讨论将为三方成员提供一个机会，评估这方面的趋势、新的研究成果和实证，并交流关于政策应对措施的经验。从实施战略性和连贯性方式制订国际劳工大会议程的角度来看，它将为国际劳工组织关于劳动世界的未来百年举措提供适时和必要的投入，相关政策问题还可以被纳入周期性讨论，特别是新的周期中关于就业的讨论。这些问题也是 2016-17 两年期过渡性战略计划以及该两年期计划和预算的核心问题，特别是成果 1 的核心问题，对其实施情况的评估将列入供理事会 2018 年 3 月和大会 2018 年 6 月审议的国际劳工组织 2016-17 两年期计划实施情况报告。
16. 国际劳工组织特别关注在经济和劳动力市场状况迅速变化、相互影响的情况下主导关于这些核心问题的政策讨论，这是 2030 年议程关于“体面劳动和经济增长”的目标 8 以及劳动世界未来的举措的一个核心层面。

### 预期成果

17. 讨论的预期成果，即结论，将使三方成员能够从长期和结构性的角度更好地理解技术和其它导致失业和不充分就业的结构性驱动因素的作用，并一致同意可根据不同和多样化的国情予以考虑的政策选项。同时，一般性讨论将明确国际劳工组织的工作的进一步方向。

### 大会讨论的准备工作

18. 劳工局将参照新的研究成果和实证起草一份背景报告，供技术委员会讨论。劳工局为一般性讨论撰写的报告将参照以下方面的所有成果：劳工局在成果 1 的工作，特别是关于结构性失业和不充分就业的研究和研讨会、关于技能和就业岗位之间不匹配和以实证为基础的青年就业方面的分析，以及关于 2030 年议程和劳动世界的未来举措的学术和三方论坛所发展和讨论的其它相关知识。劳工局报告将提供一个关于趋势和成果的概览，并将它们纳入政策建议。

## **C. 支持可持续发展目标的 国际劳工组织有效发展合作 (一般性讨论)**

### 可能列入议程的议题的来源、性质和背景

19. 在 2012 年 9 月关于大会议程的三方协商中，雇主组提出了一项关于技术合作的一般性讨论的建议。理事会此后在历届会议上审议了这一建议，该建议得到了雇主组和

若干政府的支持。但是，工人组认为技术合作应当由理事会而不是大会进行讨论。<sup>10</sup>

20. 2015年11月，理事会批准了国际劳工组织最新的2015-17年发展合作战略。当时，理事会还要求劳工局在2017年3月份就其实施情况提交报告。理事会有可能要求劳工局于2017年11月拟订一个2018-21年发展合作战略。
21. 在此前关于发展合作战略的讨论中，<sup>11</sup>理事会决定今后将使用“发展合作”一词，取代“技术合作”。<sup>12</sup>经修订的战略体现了第三届发展筹资国际会议通过的亚的斯亚贝巴行动议程(亚的斯亚贝巴，2015年7月)、<sup>13</sup>国际劳工组织2010-15年技术合作战略<sup>14</sup>独立评估的结果和建议以及联合国可持续发展峰会2015年9月通过的2030年议程的可持续发展目标和具体目标。
22. 国际劳工组织发展合作可对改善人们的工作生活产生影响。它使劳工局能够提高三方成员的技术、组织和机构能力，对国家政策产生影响。通过能力建设，劳动世界的参与者能够将可持续发展目标转变为可实现的国家层面行动，这些行动能促进就业并保护人民，同时避免稀释体面劳动的概念。发展合作有助于实施体面劳动国别计划、旗舰计划和百年举措，确保在国际劳工组织的所有工作中包含性别平等和非歧视这两个跨领域问题，从而使国际劳工组织的战略、计划和发展合作为实施2030年议程作出贡献。这一点在2016年国际劳工大会对局长关于消除贫困举措的报告的讨论中得到了充分体现。<sup>15</sup>国际劳工组织发展伙伴的自愿捐助以及新兴伙伴关系和

<sup>10</sup> 关于三方成员所表达的具体意见，见理事会文件 GB.317/INS/2(Rev.)附件一，第 41-46 段；GB.319/INS/2，附件 III；GB.320/INS/2，附件 II；GB.322/INS/2，附录 II(1)，第 1-13 段；GB.323/PV，第 4-18 段；GB.323/INS/2，附件 III(1)，第 1-13 段。另见 2015 年 11 月所表达的意见：GB.325/PV，第 6 段(工人)，第 7 段(雇主)，第 8 段(亚太政府组，支持 2017 年进行讨论)，第 9 段(挪威，支持 2018 年进行讨论)，第 11 段(印度，支持 2017 年进行讨论)，第 12 段(非洲，支持 2017 年讨论)，第 13 段(土耳其，表示支持)，第 15 段(韩国，表示支持)，第 17 段(中国，支持 2017 年讨论)，第 18 段(意大利支持，2019 年讨论)；GB.326/PV，第 9 和 12 段(工业化与市场经济国家支持)，第 14 段(雇主组支持)。

<sup>11</sup> 理事会文件：GB.325/POL/6、GB.325/PV，第 519-539 段。

<sup>12</sup> “历年来，在术语方面从‘援助’变为‘技术援助’，再变为‘发展合作’，其根源在于认识到发展是一个复杂、普遍和长期的进程，只有立足于全面、相互和负责的伙伴关系才能取得成功。除了纯粹的技术层面，发展合作，除其它外，还包括权利、对话、良政、社会正义、平等和能力发展等方面的要素。”(理事会文件：GB.322/POL/6，第 10 段)。

<sup>13</sup> 见文件 A/RES/69/313。

<sup>14</sup> 见理事会文件：GB.325/PFA/6 和 GB.325/PV，第 679-688 段。

<sup>15</sup> 国际劳工组织：报告 I(B)，国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年。

模式，例如南南合作和三角合作以及公共私营伙伴关系，是发展合作的重要行动方式。

23. 2030 年议程对国际劳工组织发展合作有深刻影响，因为它重新定位了全球发展工作的方向，使其面向普遍可持续发展目标和具体目标，这涵盖了无论公共或私营、国内或国际合作，包括南南和三角合作。特别是在联合国发展系统内，不能继续“一切照旧”。需就 2030 年议程的影响向国际劳工组织三方成员通报情况并征求他们的意见。因此，关于支持在国家层面实现可持续发展目标的国际劳工组织发展合作的一般性讨论与建议列入将来劳工大会的所有其它议题都有关联。

#### 三方成员在国际劳工组织战略目标方面的需求和现实情况

24. 可持续发展目标为制订国家发展计划提供了背景，而国家发展计划又将为新一代的联合国发展援助框架和体面劳动国别计划奠定基础。因此，对于三方成员而言，关键是充分认识到可持续发展目标的框架和全球指标、实施方式及其与国际劳工组织体面劳动议程和全球结果框架之间的联系。国内行动方，包括工人和雇主组织、民间社会、地方当局、新兴经济体和私营部门将在实施可持续发展目标方面发挥关键作用。
25. 大会可能进行的一般性讨论将把国际劳工组织发展合作置于这一新的、根本不同的背景下，并将就如何在各国加强支持体面劳动成果和可持续发展目标的发展合作和伙伴关系向劳工局提供三方成员层面的指导。这一讨论将在战略层面加强国际劳工组织发展合作行动和国家级伙伴关系，并加强三方成员在这方面的作用。这将进一步深化和扩大对国际劳工组织将来的发展合作战略(2018-21 年)的指导。此外，这一讨论将以 2016 年大会通过体面劳动促进社会正义的决议为基础，<sup>16</sup> 该决议重申了《社会正义宣言》在指导国际劳工组织应对实施 2030 年议程方面的挑战以及将体面劳动纳入国家可持续发展战略方面的相关性。它要求国际劳工组织支持三方成员将体面劳动国别计划与国家和地区层面可持续发展战略以及联合国国家计划框架相关联，并确保在国际劳工组织所有的工作中将性别平等和非歧视作为跨领域问题。在这一背景下，有必要评估和讨论通过体面劳动国别计划开展发展合作，在国家层面为实施 2030 年议程作出贡献。

#### 实施战略性和连贯性方式以及国际劳工大会审议的附加值

26. 大会关于国际劳工组织在技术合作方面作用的上一次一般性讨论是在 2006 年进行的。当时，大会通过了一项决议，要求五年之后对这一问题进行评估。目前尚未进行这一评估。

<sup>16</sup> 见前文脚注 6。

27. 因此，一般性讨论将把国际劳工组织发展合作计划置于一个正在变化的背景下，特别强调 2030 年议程以及国际劳工组织及其三方成员如何通过发展合作支持各国的三方成员实施 2030 年议程。如果将一般性讨论安排在 2018 年，它将为 2019 年大会的百年讨论提供重要投入。这一讨论还应参照联合国年度高级别政治论坛专题后续落实和评估工作。发展合作对于国际劳工组织所有的业务活动都具有相关性，因此对于大会的任何讨论也具有相关性。

#### 预期成果

28. 一般性讨论将明确指出国际劳工组织在不断变化的发展合作背景下的作用，并将考虑到 2030 年议程、通过体面劳动促进社会正义的决议的后续措施、新型和新出现的伙伴关系、关于发展有效性的讨论、联合国“恰如其分”的作法以及劳工局自身的结果框架。它将就劳工局、三方成员和发展伙伴加强发展合作计划和各国体面劳动成果的途径提出建议，顾及三方成员在 2018-21 年战略计划中确定的优先事项、该计划周期中的先后两个两年期计划和预算文件、体面劳动国别计划、报告和知名度、发展实效和联合国系统的协调一致。

#### 大会讨论的准备工作

29. 向大会提交的报告将以关于国际劳工组织发展工作有效性的内部和外部评估为基础，还将以一项调查为基础，受益方、三方成员、资源和其他发展伙伴及国际劳工局实施单位和地方办事处将通过该项调查发表他们对于国际劳工组织发展合作计划相关性和有效性的看法。它还将受益于区域会议<sup>17</sup>以及理事会的讨论，例如关于区域发展合作方面的讨论。<sup>18</sup> 报告将由国际劳工组织职员负责起草，外部研究顾问提供支持，需补充划拨资源。

<sup>17</sup> 第 9 届欧洲区域会议(2013 年 4 月)，第 18 届美洲区域会议(2014 年 10 月)，第 13 届非洲区域会议(2015 年)和第 16 届亚太区域会议(2016 年 12 月)。

<sup>18</sup> 这些包括关于以下地区的讨论：非洲(第 315 届会议)，亚太(第 317 届会议)，美洲(第 319 届会议)，欧洲(第 320 届会议)和阿拉伯国家(322 届会议)，南南合作和三角合作(第 315 和 316 届会议)，公私伙伴关系(第 316 届、第 320 届和第 325 届会议)，脆弱国家技术合作(第 320 届会议)和关于国际劳工组织的发展合作战略的讨论(第 322 届、第 323 届、第 325 届和第 328 届会议)。

## 2. 关于四个题目的后续措施的补充要素

### A. 个人劳动争议处理

30. 在实施大会有关社会对话周期性讨论(2013年6月,第102届会议)结论的行动计划框架下,<sup>19</sup> 劳工局继续开展关于个人劳动争议处理机制的研究。初步分析表明,成员国在建立和保持公正和有效的劳动争议预防和处理机制的能力方面存在关键的挑战。因此,它们面临在确保诉诸司法方面的挑战。
31. 法律框架的覆盖范围可能有限。有效覆盖范围可能受到繁琐、冗长程序的制约。众多的机构和程序可能导致管辖权交叉或不确定性。而未能或不能落实成果也会加剧这些挑战。
32. 更多地使用集体机制似能有助于雇主和工人获得非正式、成本更低、更快捷和压力更小的争议解决办法。此外,各种制度在不同程度上强调自愿预防和解决争议。
33. 成员国正在应对这些挑战。已建立了完善的争议机制的管辖制度越来越强调信息、提高认识、咨询和教育服务。它们还建立或改善了统计和案件管理系统。争议处理机构越来越多地采取积极和有针对性的方式开展外联并提高需要其服务的对象的权能。在裁决制度之内或之外更多地使用调解/调停,这是非常普遍的。在某些情况下,随之而来的问题是保持效率和质量之间的平衡。
34. 2016-17年期间,通过工作文件、政策简介和关于经合组织国家的一本书<sup>20</sup>来传播研究成果。这些成果也正在为几个国家的技术咨询服务和支持提供参考。它们还将为2017年国际劳工大会关于工作中基本原则和权利的周期性讨论报告提供投入。
35. 根据行动计划,继续开展这方面的研究,以确定有效劳动争议处理制度的指导原则。这包括关注在可持续发展目标下在诉诸司法方面的全球进展。
36. 研究表明,在有效承认和实行国际劳工标准方面的挑战可能加剧<sup>21</sup>,其原因是缺乏一个单独的国际劳工组织文书来广泛而全面地确立有效劳动争议处理体系的指导原则,特别是在个人劳动争议方面。

<sup>19</sup> 国际劳工局委托进行了50多个国别研究,在所有地区采用了一个事先准备好的研究问卷。这项研究审视了司法和司法外的争议处理机制和程序,包括专门劳动法庭的程序,调解/调停和仲裁,以及雇主和工人参与的两方自愿程序。它还审议了,除其他问题之外,这些机制之间的相互关系以及它们与劳动监察部门之间的联系。

<sup>20</sup> M. Ebisui、S. Cooney 和 C. Fenwick (eds): 个人劳动争议处理: 比较性概览。国际劳工组织 (ISBN 978-92-2-130419-7)。

<sup>21</sup> 集体解决处理机制的重要性经常得到国际劳工组织监督机构和国际劳工大会的认可。有若干国际劳工标准涉及争议处理。1951年《自愿调解和仲裁建议书》(第92号)和1967年《冤苦审查建议书》(第130号)都涉及了劳动争议处理的某些方面。

37. 在标准审议机制的背景下将对现行标准进行审议：与劳动争议处理相关的第 12 套文书(共 6 个文书)中的 4 个文书。<sup>22</sup> 2017 年关于工作中基本原则和权利的周期性讨论有可能进一步澄清三方成员的需求。这些进展以及进一步的研究结果将使劳工局能够向理事会建议是否适合采取行动以及任何此类行动可能采取的形式。

## B. 非标准形式就业

38. 2015 年 2 月召开的非标准形式就业三方专家会议得到理事会 2015 年 3 月会议的支持，该次会议要求劳工局“分析在国际劳工标准方面是否存在不足，或者是否存在不能充分反映当今劳动世界现实情况的文书，并查明在批准标准方面的障碍”。劳工局被要求“可能通过专家会议来评估是否有必要制订新的劳工标准，以便处理临时合同问题，包括固定期限合同，以及基于就业状况的歧视”。在国际劳工大会第 104 届会议关于劳动保护的周期性讨论中，三方成员重申可能有必要通过召开一个专家会议，“并包括，但不限于，利用标准审议机制”，评估是否需制订新的国际劳工标准。在理事会第 325 届会议(2015 年 11 月)上，根据周期性讨论的后续措施，指出理事会可在 2017 年召开这样一个会议，该会议与标准审议机制之间的相互作用和协调需予以澄清。能否组织这一会议取决于可用资源。同时，作为这一新出现领域知识基础建设方面的部分工作，劳工局将出版一份关于非标准就业的全球报告，在最佳实践的基础上提出政策建议。

## C. 体育界的体面劳动

39. 在大会议程框架下审议这一题目的基础是工会国际网络全球联盟所提出的一项建议，<sup>23</sup> 它考虑到专业运动员越来越多地组织起来<sup>24</sup> 处理工作中基本原则和权利、工作条件、职业安全卫生和其它劳动问题。最近的研究以及法律和政策趋势处理了关于以下问题日益增长的关切：例如，贩运未成年人、机构性歧视、因订约和第三方经纪作法而限制流动性以及因头部反复受伤或兴奋剂而导致的严重健康和安全风险。运动员在寻求补救措施方面也面临严峻挑战，因为体育问题主要由专门仲裁机构处理，例如体育仲裁法院。所有国家在体育方面都存在体面劳动挑战，在个人“奥林匹克”体育活动和地区体育活动方面的挑战尤其未予探讨和应对。

<sup>22</sup> 第 12 套文书：劳动监察、劳动行政管理和产业关系文书，包括：1947 年《(非本部领土)劳动监察员公约》(第 85 号)，1923 年《劳动监察建议书》(第 20 号)，1951 年《自愿调解和仲裁建议书》(第 92 号)，1952 年《企业合作建议书》(第 94 号)，1967 年《企业内情况交流建议书》(第 129 号)和 1967 年《冤苦审查建议书》(第 130 号)。

<sup>23</sup> 理事会文件：GB.320/INS/2，第 30 段。

<sup>24</sup> 根据国际足联的数据，有 2.65 亿注册的足球运动员，包括业余球员、半职业球员和职业球员(见国际足联杂志，2007 年 7 月，第 10 页)。

40. 因为这是一个新出现的、部门性的专题，首先可能召开一个部门技术会议或专家会议进行探讨，这将使三方成员能够审议这些问题的范围以及特定法律和政策框架。理事会可考虑请部门咨询机构在其 2017 年 1 月的下一次会议上考虑这方面的建议。一个部门会议或专家会议可就进一步的适当行动(包括标准制订)提出建议，以处理那些确认属于国际劳工组织权责范围内的问题。这样的一个会议将补充国际劳工组织在大型体育活动(例如足球世界杯)方面的现有工作以及关于非标准形式就业方面的工作。

#### **D. 公职人员独立性和保护(与腐败做斗争)**

41. 关于公职部门集体谈判挑战的全球对话论坛(2014 年 4 月 2-3 日，日内瓦)的结论提及了立法、社会对话和集体谈判在公职人员独立性和保护方面的作用，包括反腐败立法的作用；工人组在 2014 年 10 月的部门咨询机构会议上也强调了这一问题。2015 年 11 月，向理事会通报已收到来自公用事业国际的一份建议，内容是在大会议程中列入一项标准制订议题，旨在确保某些类别的公职人员的独立性、公正性和保护，特别是通过与腐败作斗争。<sup>25</sup>
42. 腐败对于公共服务和经济发展的有害影响已经成为政府间组织非常关注的一个问题，但是没有任何一个组织已采取行动，努力为公务员的安全、保障和不遭受报复(包括任意逮捕)提供保护，这些公务员的职责是保护公众利益不受政府官员或私人行动方不诚信或欺骗行为的损害。
43. 这是一个新出现的题目，所涉及的问题仍然是开放性的，其中包括国际劳工组织的工作是否还应涉及私营部门工人，因此可召开一个专家会议审议这一题目。这样的一个会议将为三方成员提供机会，审议这些问题的范围以及它们的特定法律和政策影响。考虑到处理这一问题的部门性方式，理事会可审议要求部门咨询机构在其 2017 年 1 月的下一次会议上考虑将这样一个专家会议列入 2018-19 两年期的建议，并就其部门范围提出建议。

<sup>25</sup> 理事会文件：GB.325/INS/2，第 31 段。

## 附件 II

### 列入劳工大会议程的技术议题概览(2010–19 年)

会议	技术议题			
第 99 届 (2010 年)	家庭工人体面劳动 – 标准制订, 两次讨论 (第一次讨论)。	关于劳动世界艾滋病毒/艾滋病的独立建议书 – 标准制订, 两次讨论 (第二次讨论)。	根据社会正义宣言后续措施的要求, 关于就业战略目标的周期性讨论。	对 1998 年工作中基本原则和权利宣言后续措施的评估。
第 100 届 (2011 年)	家庭工人体面劳动 – 标准制订, 两次讨论 (第二次讨论)。	劳动行政管理和劳动监察 – 一般性讨论。	根据社会正义宣言后续措施, 关于社会保护(社会保障)战略目标的周期性讨论。	
第 101 届 (2012 年)	关于制定社会保护底线的独立建议书 – 标准制订, 一次性讨论。	青年就业危机 – 一般性讨论。	根据社会正义宣言后续措施和 1998 年宣言后续措施(2010 年 6 月份修订), 关于工作中基本原则和权利战略目标周期性讨论。	
第 102 届 (2013 年)	新人口背景下的就业和社会保护 – 一般性讨论。	可持续发展, 体面劳动和绿色就业 – 一般性讨论。	根据社会正义宣言后续措施, 关于社会对话战略性目标的周期性讨论。	对此前劳工大会根据国际劳工组织章程第 33 条所通过的保证缅甸遵守有关强迫劳动调查委员会的建议的现存措施的进一步审议。
第 103 届 (2014 年)	补充第 29 号公约, 解决在预防、保护和赔偿措施方面的差距, 有效实现消除强迫劳动 – 标准制订, 一次性讨论。	推动从非正规向正规经济转型 – 标准制订, 两次讨论(第一次讨论)。	根据社会正义宣言后续措施, 关于就业周期性目标的第二次周期性讨论。	批准根据公约第 13 条所设立的特别三方委员会所通过的对 2006 年海事劳工公约守则的修正。

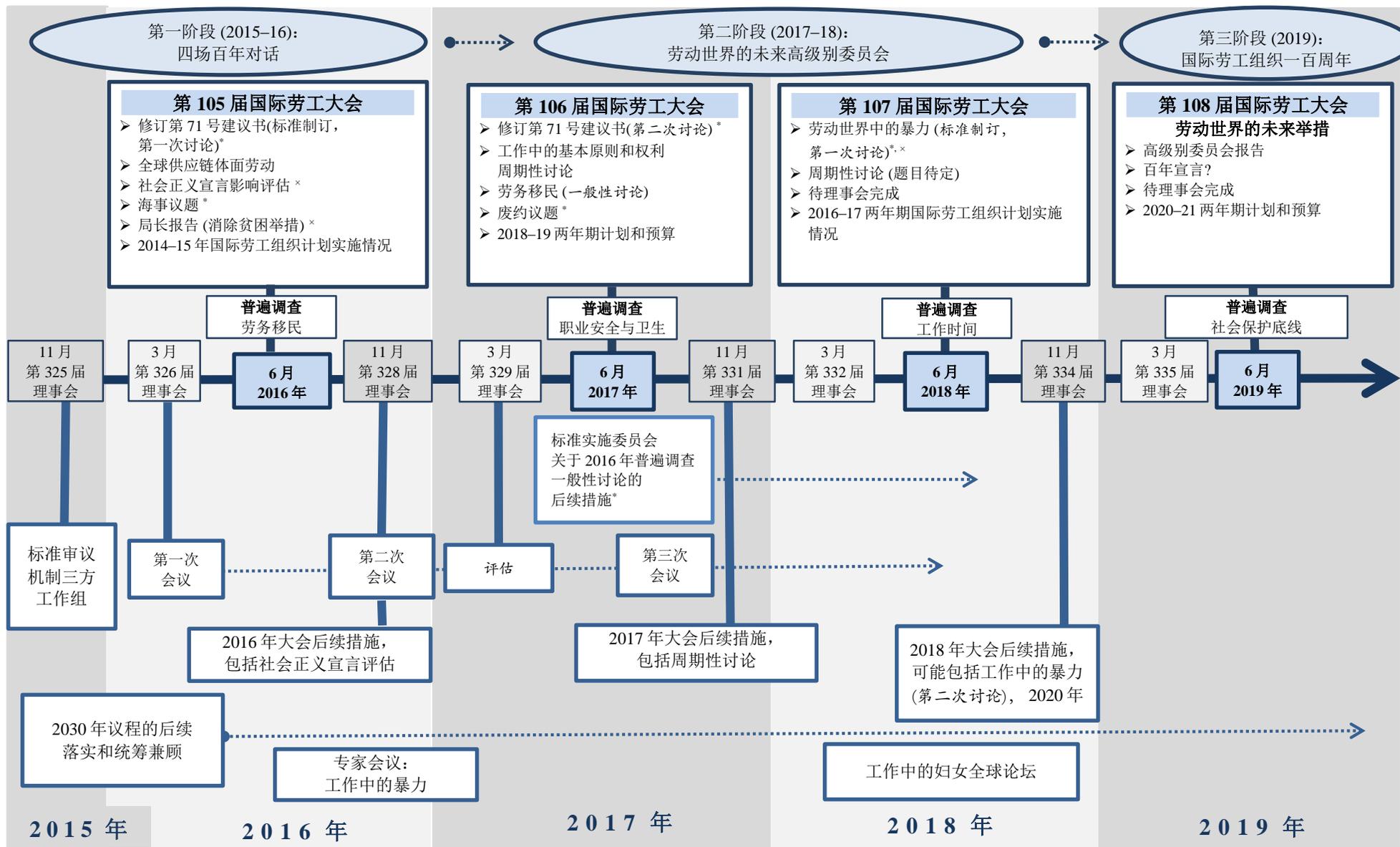
## 会议

## 技术议题

第 104 届 (2015 年)	从非正规向正规经济转型 – 标准制订, 两次讨论 (第二次讨论)。	中小企业和创造体面和生产性就业 – 一般性讨论。	关于社会保护(劳动保护)战略目标的周期性讨论。	
第 105 届 (2016 年)	面向和平、安全和灾害复原的体面劳动: 修改第 71 号建议书 – 标准制订, 两次讨论(第一次讨论)。	全球供应链中的体面劳动 – 一般性讨论。	评估社会正义宣言的影响。	批准 2003 年海员身份证公约(修订版)(第 185 号)附件修正案和特别三方委员会所通过的 2006 年海事劳工公约守则的修正案。
第 106 届 (2017 年)	面向和平、安全和灾害复原的体面劳动: 修改第 71 号建议书 – 标准制订, 两次讨论(第二次讨论)。	根据社会正义宣言, 关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论。	劳务移民(一般性讨论)。	废除第 4、15、28、41、60 和 67 号公约。
2018 (待完成)	劳动世界针对男性和女性的暴力- 标准制订, 两次讨论(第一次讨论)。			
2019 年 (待完成)				

# 附件 III

## 国际劳工大会议程 – 时间表 – 2015–19 年



\* = 标准制订; x = 百年举措。