



第一项议程

改进国际劳工大会的运行机制

背景说明

1. 理事会在其第 323 届会议(2015 年 3 月)上：(a) 决定建议大会于 2015 年 6 月试行两周会期制；(b) 要求劳工局为理事会第 325 届会议(2015 年 11 月)起草一份关于两周会期制试行情况的分析报告，这将使理事会能从中吸取经验教训并就国际劳工大会未来的会期安排作出适当的决定。

两周会期制的总体评价

1. 改革的成功领域

2. 在理事会第 324 届会议(2015 年 6 月)期间，大会两周会期制的试行被赞为成功之举，但仍需进一步加以完善和推进。这一成功要归功于三方成员和劳工局的共同努力与共同承诺。具体而言，以下改革是两周会期制试行的成功因素。

(a) 筹备工作

信息发布：尽早发布筹备信息(大会指南、委员会注册表)，举行吹风会和提前将各技术委员会的工作方案上传至网站。

大会指南的最终版本仅在大会开幕前夕印发，其中包含特别实用的信息并且使会议日程的篇幅得以压缩。已制作出电子版指南并上传至网站(PDF 和电子版指南的点击数超过 3,000 次)。

提前在委员会注册：与 2014 年相比，今年劳工局收到的提前注册量有所增加：政府代表，103 名(2014 年，59 名)；雇主代表，92 名(2014 年，60 名)；工人代表，33 名(2014 年，23 名)。

技术委员会：为每个技术委员会开设专门网页，其中包括劳工局提供的信息和资料，为讨论活动提供便利；就提交大会的报告进行非正式磋商以及为标准制订讨论活动作出精心的准备。

(b) 会间成果

时间管理：由于大会主席严格遵守大会议程的安排以及各技术委员会有效组织讨论活动，没有延长会议时间或召开夜会，因此全会在时间管理上取得了进展。然而，应当指出的是，标准制订委员会将进行第二次讨论，而其第一次讨论可能需要更长的时间，因此有可能延长会议时间或额外增加会议次数。

标准实施委员会(CAS)：在案例清单上及时达成协议，并就每个案例通过结论。

技术委员会：三个技术委员会按时完成了其工作(标准制订委员会甚至提前一天完成了任务)并成功通过了讨论成果文件。

全会：299 名发言人(与 2014 年持平)参加了有关局长报告和理事会主席报告的讨论。

劳动世界峰会：从峰会的高出席率就可看出人们对小组讨论会的主题及下午高级官员的讲话所怀有的兴趣。

会外活动：只举行了唯一一场关于移民主题的会外活动(6 月 5 日)，这被视为一个好苗头。

信息技术：在所有委员会的会议室安装投影设备，供技术委员会全会讨论修正案和各委员会起草小组使用。

大会文件：及时将大会各委员会的所有文件上传至网站，这有助于大会的筹备工作和会间的讨论活动。

2. 需要进一步改进之处

3. 试行两周会期制突显了大会筹备工作的重要性以及制订一份内容详尽、时限明确的筹备工作计划的必要性。

(a) 筹备工作

4. 关于完善 2014 年和 2015 年改革的设想如下：

- (1) **尽早提名委员会主席人选：**应全力确保在 4 月底之前完成委员会主席人选的提名工作，并获得相关委员会的最终认可。同时，也应该确定各委员会雇主和工人副主席的人选，这样使劳工局能够在与工人活动局、雇主活动局以及雇主组和工人组的秘书处协调后，适时向各委员会的三名负责人进行通报和协商。提名人选应具备必要的任职资格(拥有相关主题的专业知识和担任过三方讨论会主席或副主席)。尽早与各委员会的负责人进行磋商，这将使劳工局能在 4 月底，劳工大会召开之前将工作计划草案上传至各委员会的网页。
- (2) **各委员会提前注册**的做法今年取得了较好的效果，但是注册表的内容和格式需要依照三方成员各小组的特点来加以审查，并在 3 月理事会召开之后立即上传至网站。
- (3) **新技术：**将进一步探索移动应用程序和信息技术设备的使用。

(b) 会间工作

开幕当天的小组会议

- 大会开幕式前的小组会议的时间总体认为是够用的，尽管有一些政府区域小组要求提前至周一上午召开其小组会议。
- 2015 年 6 月，所有政府区域小组在上午 9 时至 10 时 30 分举行了会议，接着在大会开幕式之前各政府小组召开了一个小时的会议，上述会议都提供同传服务。与 2013 年和 2014 年 6 月相比，开幕当天各区域小组会议的时间增加了 30 分钟。
- 各技术委员会的雇主组和工人组会议从上午 10 时 30 分开始，与大会开幕式同步进行。各小组会议、大会四个委员会的开幕式和财务委员会在下午和傍晚举行了其会议。在大会开幕当天，同传服务相应地得到了充分的利用。
- 对计划的任何修改意味着将增加同传人员的数量，也意味着费用的大量增加。此外，2016 年 6 月，招聘额外同传人员的工作将会困难重重，因为届时将有一定数量的同传人员在为世界卫生大会提供同传服务之后继续为世界卫生组织执委会工作。

开幕日期

- 对政府组而言，在周日举行小组预备会议仍然存在困难。为此，一些区域集团提出了一个备选方案，建议大会在星期二或星期三开幕，这样可避免被迫连续三个周末都要工作。

缩短开幕式时间

- 今年将开幕式的时间试行压缩到 90 分钟，这一安排证明是成功的，还需要进一步加以完善。例如，在任何有关《议事规则》的修正案通过之前，关于《议事规则》的拟议中止条款将在大会开幕之前以临时记录的形式提交。

大会全会

- 大会全会和委员会会议同时举行，这对全会的出席率，尤其是对小型代表团出席率而言仍是一个问题。
- 在四次全会的序列应保持不变的同时，为了优化时间管理和提高参会率，应考虑对全会期间的个人发言安排进行一些调整，这些会期包括：第二次全会(讨论理事会主席和局长的报告)，第三次全会(劳动世界峰会)和第四次全会(委员会报告的形式和通过)。
- 需要进一步考虑避免出现下列情况：安排发言人在报告通过的前后讲话或在下午面对着空荡荡的会场讲话。
- 也应对大会最后两天的日程进行评估，以保持良好态势和避免最后一天“虎头蛇尾”。为此，要特别考虑大会在星期五下午而非星期六中午闭幕。

计划实施报告

- 在通过《议事规则》第 12 条的修正案之前，将提出中止条款，以便局长在双财年期的第一年(例如 2016 年)提交计划实施报告以及有关社会政策主题的报告。

劳动世界峰会

- 在小组讨论会的主题和专家们的发言受到欢迎的同时，讨论会的互动性需要进一步予以重视。各政要的到访应尽可能被安排在同一天(劳动世界峰会)，期间，午饭前安排一场特别会议以及下午安排不超过三场特别会议。若条件允许，那就应密集安排特别会议，这样特邀发言人在特别会议前后能在大会全会上讲话。

标准实施委员会

- 2015 年的经验表明，大会标准实施委员会能够在两周会期的框架下完成其工作。在及时就案例清单达成一致和及时通过案例的结论等好的做法的基础上，将在 2016 年大会之前讨论如何进一步改进其工作方式(例如，允许大会在星期五下午通过标准实施委员会的报告)。标准实施委员会工作方式非正式三方工作组将于 2016 年 3 月召开会议，为 2016 年 6 月的大会做准备。

证书委员会

- 一方面，证书委员会能够完成其工作，另一方面，工作时间的缩短给委员会成员国和秘书处带来相当大的压力，也给政府带来了不小的压力，因为政府被迫在非常紧迫的期限内就案例提供材料和发表意见。既然已经不太可能进一步缩短提交异议和申诉的期限，那么进一步完善的方式将仍然取决于雇主组织和工人组织是否有意愿或有能力在最后期限之前尽早地提交其案例，也取决于秘书处是否有能力迅速地处理案例。此外，能否考虑这样一种可能性，即由委员会一致决定不予受理那些没有提供充分的事实、证据和论据的异议和申诉。

获取大会信息

- 劳工局将探索各种方式，密码保护国际劳工大会委员会的网页和限制访问有关委员会成员的信息。需要大力推广电子版的大会指南。

标准制订委员会

- 2015 年的经验显示，标准制订委员会能够在两周会期内完成其工作，与以往一样，有着同样的时间(9 天)、排序、委员会和小组会议的次数。
- 在委员会开展实质性讨论之前以及根据大多数标准制订讨论的惯例，三方小组会议应该都有半天的会期(上午或下午)。
- 在不推迟第一批修正案提交时间的情况下，标准制订委员会应在讨论修正案之前召开半天的一般性讨论会——包括初步声明。
- 在可能的情况下，包括文书草案在内的标准制订委员会纸质报告应在大会全会通过该文书之前的一天，尽早地以临时记录的形式印制出来。
- 然而，在标准制订委员会起草委员会对拟议文书进行审议之后，文书的定稿工作与及时印发仍然是一个重大挑战。国际劳工标准的审定过程将需要予以进一步审议，这是因为 2015 年 6 月，大会起草委员会根据两周会期的安排，在大会最后投票表决之前没能对文书进行充分的审议。鉴于在下一届大会(2016 年 6 月)没有需要经过正常程序加以审定的文书，因此将在稍后提交有关这方面的进一步建议。

非标准制订委员会(一般性/周期性讨论)

- 《大会议事规则》没有关于非标准制订讨论的工作方法的规定。根据现行惯例，一般性和周期性讨论工作方案的基础是自动将每个委员会的时间同等分成四个主要部分：(1)委员会全会上的一般性讨论(三天)；(2)起草小组(两天)；(3)提交修正案(一天)；和(4)委员会全会讨论修正案(两天)。当然，委员会自己可以随时对该安排进行调整。

5. 在以往运行工作组的讨论中，已就以下几个方面发表了看法：
- 要根据讨论会各自的任务特点对周期性讨论和一般性讨论加以区别；
 - 要改善非标准讨论的结构及其工作方法；
 - 要尽早(提前一年)启动有关报告和主要议题的三方磋商进程，也要将三方磋商会的日期尽早通知各方；
 - 要确保那些激发辩论的问题(讨论要点)是以政策和行动为导向，并着力于寻找对策；
 - 要通过精心准备确保非标准制订讨论聚焦于实质问题；
 - 要保证成果文件(通常为结论)是以政策和行动为导向。
 - 要确保劳工局起草尽量简短的初步结论(提交给起草委员会的原始结论草案)。
6. 从运行工作组以往的讨论中及从 2015 年 6 月非标准讨论的实践中可以得出如下结论：
(1) 对所有周期性和一般性讨论不应采取“一刀切”的方式；(2)一旦就预期成果的性质和范畴达成一致意见，那么就应该确定其讨论的方式；(3) 这些讨论的前期准备工作应该包括就报告的内容、预期成果及讨论要点等问题召开非正式三方磋商会。

未来的方向

7. 有鉴于 2016 年大会的议程，在未来的改革中要牢记以下因素。
8. 大会第 105 届会议(2016 年 6 月)的议程包括两项非标准制订讨论议题：
- (a) 由于《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)的影响评估工作具有非常特殊的性质，此次讨论的方式将在就此次评估的范围和预期成果进行广泛的三方磋商之后予以确定。对该问题的有关讨论已包括在即将提交给本届理事会的、关于此次评估筹备工作的文件之中。¹
 - (b) 有关全球供应链中体面劳动的一般性讨论的筹备工作已经启动，首先与三方成员的三个组进行了非正式的磋商。应理事会的要求，已提出富有创意的讨论程序，以优化协商进程并且使三方成员就即将提交给大会委员会的报告的预期结构及讨论的初步要点发表意见。²

¹ 理事会文件：GB.325/INS/3。

² 理事会文件：GB.320/INS/2，第 22 段。

(a) 筹备工作

9. 考虑到 2016 年 6 月非标准制订讨论议题的特殊性，有关筹备工作正有条不紊地展开，将采取不同的模式，而这些模式未来可用于周期性或一般性讨论活动的筹备工作中。
10. 依照主题性质和可用时间，未来的大会会议可探索采取以下措施，以便让三方成员三个组能参与筹备工作。
- 劳工局可在讨论开始之前，至少提前一年向各成员国下发一份简化版的调查问卷，以便就报告的主要内容及在讨论要点和成果文件中要反映的主要内容收集其反馈意见；或
 - 劳工局可在讨论之前，至少提前一年向各成员国提出若干重大的主题，以便就与上述主题相关的主要问题征求三方成员三个组的看法，即在他们看来，这些问题是否应该成为讨论的基础并且为成果文件提供框架。
 - 三方成员对问卷的答复或反馈意见将被纳入报告之中，也有可能上传至该委员会的网页。这些意见将使劳工局能够对提交给委员会讨论的初步要点进行提炼和完善。讨论要点将反映三方成员的主要关切、期望值和优先重点，并将为一般性讨论奠定坚实基础。

(b) 会间工作

11. 为了确保(1) 一般性讨论有序展开并聚焦于讨论要点；及(2) 通过更加明确一般性讨论的主题和改进沟通渠道等方式让所有委员会成员充分参与有关结论的讨论工作，可对以下愿景进行探讨。
- 三方成员的初步反馈意见应为一般性讨论提供一个框架。它们将使一般性讨论更为有序展开并聚焦于讨论要点。通过组织讨论，委员会成员和秘书处能够在每次会议结束后对将在成果文件中反映的讨论内容有更清晰的理解。若有必要和有可能的话，那么会议主席或秘书长代表在每次会议结束后可就讨论的内容进行归纳总结。
 - 劳工局可遵循最近的做法，在每天的一般性讨论结束后与委员会的负责人举行一次简短的非正式见面会，以确定当天讨论的主要问题，而这些问题在劳工局原始文本中应予以保留。
 - 与以往的大会一样，一般性讨论将于星期一下午开始，并于星期四中午或下午结束。然后，秘书处将在有关负责人的指导下就成果文件(初步结论)的原稿进行说明，该成果文件将由三方起草小组在星期六和，如有必要，在星期日进行讨论。2015 年，起草小组在星期五和星期六均有会议。

- 鉴于委员会届时已完成其任务，星期五可以安排一个小组讨论会，以交流各地区或次区域及各国的经验。若有这样的请求，那么劳工局也可以在会上介绍与讨论议题相关的一些特殊项目。当天，委员会秘书处可以完成初步结论的终稿工作，并将于星期五晚上或星期六上午将结论的英文、法文和西班牙版提交给三方起草小组并散发给起草小组成员。
- 起草小组应尽可能在星期日中午之前完成其工作，这样使劳工局能够在当天完成结论草案的翻译工作。星期一上午，将向各三方小组散发成果文件草案并上传至委员会的网页。
- 第二周(星期一至星期三下午)，委员会可以从若干备选方案中进行选择，这要取决于起草委员会所达成共识的程度，其中包括：
 - (1) 通过修正案的常规程序，其中星期一上午将举行小组会议和星期一下午提交修正案；或
 - (2) 星期一，委员会全会恢复工作，其中在临近中午时举行一次全会，雇主和工人副主席以及起草小组的政府成员(或一位政府发言人)届时将介绍起草小组经三方讨论达成的文本草案，就如何在拟议文本上达成共识进行说明，这样做将帮助那些没有参与起草工作的委员会成员更好地了解文本产生的过程。此后，若仍有需要，委员会的成员还有机会在下午就结论草案提交正式的修正案。
- 在剩余的两天内(从星期二上午到星期三下午——四次会议)，委员会将要么讨论所受理的修正案，要么逐段讨论拟议文本；若委员会负责人作出相关决定，那委员会仍有可能在星期二晚上再次召集起草小组会议，对相互冲突的修正案再一次进行审议，并就第二天提交给大会全会的共识文本达成一致，随后也将对该文本进行再次修订。

12. 提出上述建议的目的是为了激发人们对其他工作方法的思考，从而认识到每次讨论都会碰到各种挑战，需要采取不同的对策。

(c) 有关《议事规则》的拟议中止条款和修正案

13. 劳工局将向理事会第 326 届会议(2016 年 3 月)提交一系列有关《大会议事规则》的拟议中止条款，这是继续实施两周会期制的前提条件，也是根据工作组和理事会意见对此作进一步调整的前提条件。劳工局已准备对《大会议事规则》进行一次更为全面的评估，其目的在于确定必要的改革，以实现两周会期制的正规化并就《议事规则》提出其他可能的改进和更新之处。若理事会就此作出决定，那么可将有关《议事规则》的正式修正案提交给 2016 年 11 月的理事会。

决定草案

14. 根据对 2015 年 6 月两周会期制试行情况的讨论以及未来大会实施可能的改进措施的讨论，理事会和国际劳工大会运行工作组向理事会提议：

- (a) 为未来国际劳工大会确立两周会期制；
- (b) 要求劳工局为理事会第 326 届会议(2016 年 3 月)起草一份大会第 105 届会议(2016 年 6 月)基于两周会期制的详细工作方案；
- (c) 要求劳工局对《大会议事规则》进行一次全面的评估，以便向其第 328 届会议(2016 年 11 月)提交有关《国际劳工大会议事规则》的修正草案。

附 件

国际劳工大会第 105 届会议的议程

常设议题

- I. 理事会主席和局长报告
- II. 计划预算及其他事项
- III. 关于公约和建议书的实施情况和报告

由大会或理事会列入议程的议题

- IV. 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)
- V. 面向和平、安全和灾难平复的体面劳动：修订《1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)(标准制订，两次讨论)
- VI. 关于《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)的影响评估
- VII. 海事事项：
 - 批准对《2006 年海事劳工公约守则》的修正案³
 - 关于《2003 年海员身份证件公约》(修定)(第 185 号)附件的修正案⁴

³ 如果拟议修正案由特别三方委员会于 2016 年 2 月在其会议上予以通过。该特别三方委员会是根据《2006 年海事劳工公约》第十三条款而成立的。

⁴ 如果拟议修正案由特别三方海事委员会于 2016 年 2 月在其会议上予以通过。该特别三方海事委员会是为了修订《2003 年海员身份证件公约》(修订)(第 185 号)而成立的。