



第五项议程

标准倡议：实施强化监督体系的工作计划

进展报告

文件的目的是

经与三方成员协商后，就在实施经修订的强化监督体系工作计划方面的进展提供报告。本文件重申了 2018 年 3 月向理事会提交的进展报告，该报告提交了关于由理事会优先审议的行动 — 第 24 条程序的运行(行动 2.2)；精简报告(行动 3.1)；第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的潜力(行动 4.3) — 的具体备选方案并提请就以下方面的行动提供指导：监督机构之间的定期对话(行动 1.2)；编纂第 26 条程序(行动 2.1)；保证法律确定性的进一步措施(行动 2.3) (见理事会文件 GB.332/INS/5(Rev.) 决定草案第 72 段)。本文件在 2018 年 3 月对进展报告部分审议以及此后与三方成员协商的基础上提交了经修订的决定草案。

相关的战略目标：所有四个战略目标。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：成果 2：国际劳工标准的批准和实施及关于国际劳工标准的跨领域政策驱动因素。

政策影响：将取决于理事会讨论的结果。

法律影响：将取决于理事会讨论的结果。

财政影响：将取决于理事会讨论的结果(理事会文件 GB.332/INS/5 第 23 段提供了关于可能产生的预算影响的估算)。

需采取的后续行动：将取决于理事会讨论的结果。

作者单位：国际劳工标准司。

相关文件：理事会文件 GB.332/INS/5； GB.332/PV； GB.331/INS/5； GB.331/INS/3； GB.331/POL/2； GB.331/PFA/5； GB.331/PV； GB.329/INS/5； GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)； GB.329/PV； GB.328/LILS/2/2； GB.328/INS/6； GB.328/PV； GB.326/LILS/3/1； GB.326/PV； GB.323/INS/5 和 GB.323/PV。

导 言

1. 理事会在第 329 届会议(2017 年 3 月)上: (a) 批准了经修订的强化监督体系的工作计划; (b) 要求劳工局采取必要措施, 根据所提供的指导来实施经修订的工作计划, 并在与三方成员协商后, 向第 331 届会议(2017 年 11 月)报告所取得的进展; (c) 决定在第 332 届会议(2018 年 3 月)上, 在更广泛审议标准倡议的框架下, 审议经修订的工作计划, 该计划可能由理事会在第 331 届会议上作出调整。¹
2. 理事会在第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)上: (a) 批准了关于建立监督机构电子文件与信息管理系统以及编写监督体系惯例指南的措施和费用; (b) 将与实施强化监督体系的工作计划相关的所有其余事项推迟到第 332 届会议(2018 年 3 月)上审议。
3. 在其第 332 届会议(2018 年 3 月)上, 理事会审议了这些与实施强化监督体系工作计划相关的其余事项。在雇主组和工人组提出的联合建议基础上进行了讨论, 各组形成了相当一致的看法; 但是由于理事会提前休会而中断了讨论。
4. 理事会将在其第 334 届会议(2018 年 10-11 月)上审议向理事会第 332 届会议(2018 年 3 月)提交的文件²中所列出的事宜, 旨在通过经修订的决定草案, 该草案是根据雇主组和工人组向理事会提交的修正案和随后就理事会政府组拟订的次修正案进行的三方协商情况而修订的。
5. 经修订的决定草案涉及以下行动。
 - (a)由理事会在 2017 年 10-11 月优先审议的三个行动: 第 24 条程序的运行(行动 2.2); 精简报告(行动 3.1); 第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的潜力(行动 4.3)。
 - (b) 2017 年 10-11 月提请理事会就下一步工作提供指导的三个行动: 监督机构之间的定期对话(行动 1.2); 编纂第 26 条程序(行动 2.1); 保证法律确定性的进一步措施(行动 2.3)。
6. 2018 年 9 月进行的三方协商会议就五个行动提供了进一步指导:
 - (a) 第 24 条程序的运行(行动 2.2);
 - (b) 精简报告(行动 3.1);
 - (c) 编纂第 26 条程序(行动 2.1);

¹ 理事会文件 [GB.329/PV](#), 第 148 段。

² 理事会文件 [GB.332/INS/5](#)。

- (d) 保证法律确定性的进一步措施(行动 2.3);
- (e) 审议标准倡议。

第 24 条程序的运行 (行动 2.2)

- 7. 三方协商情况表明理事会围绕决定草案第(1)段和第(4)段所提措施形成了广泛共识。
- 8. 一些政府理事表示, 在中止对申诉实质问题的审查, 以便在国家层面采取调解或其它措施时, 中止审查的最长期限需更有灵活性。其他理事则阐明: 必须规定最长期限, 防止不当延迟对申诉实质问题的审查; 最长期限应为从特设三方委员会决定中止审查之日起六个月, 若各方为成功处理申诉中提出的问题而要求延长期限, 三方委员会可决定进一步有限度地延长中止审查的期限; 理事会将在两年的试工期之后评估调解机制的运行情况。
- 9. 已修改了根据《国际劳工组织章程》第 24 条提交申诉的电子表格范本, 以体现所阐明的这些意见。根据要求, 本报告附件 I 以显示改动的格式标明了所做的这些修改。

精简报告 (行动 3.1)

- 10. 三方协商情况表明理事会围绕对决定草案第 2 段所提措施形成了广泛共识。
- 11. 一些政府理事对第 2(a)段表示了关切, 认为该段在延长有关技术性公约的第 22 条常规报告周期与扩大专家委员会所使用的旨在打破常规报告周期的标准之间设定了条件性, 这可能使专家委员会的独立性受到质疑。其他理事则阐明, 决定草案并未表明任何此类条件性, 因为可在等待专家委员会讨论结果期间予以延长该周期。还需指明的是, 理事会此前在延长报告周期时已讨论了这一问题, 并且有关某些技术公约实施情况的重大意见不可能长达六年都置之不理。

编纂第 26 条程序 (行动 2.1)

- 12. 三方协商会议审议了一份供非正式协商和指导的劳工局说明, 该说明的一个核心问题是: 理事会希望拟订议事规则, 编纂第 26 条控诉的审查程序吗?
- 13. 协商情况表明, 各方对拟订此类议事规则的紧迫性和有用性持有不同看法。一些成员认为, 在一些情况下, 议事规则的缺位赋予了理事会必要的灵活性, 从而能够成功采取除了设立调查委员会以外的其它替代措施。其他理事认为, 在另外一些情况下, 探讨其它替代措施的过程旷日持久, 导致了理事会的漫长讨论; 对政府而言,

在准备参与该程序方面存在不确定性，缺乏透明度；一些实质案件最终未经调查委员会审查。

14. 协商情况表明，一个可行的工作方向是待劳工局提交关于监督机构惯例的指南之后，评估该指南是否能够提供澄清某些惯例并提高透明度的机会，然后继续就编纂事宜交换意见。

保证法律确定性的进一步措施 (行动 2.3)

15. 三方协商会议审议了一份供非正式协商和指导的劳工局说明，该说明涉及关于三方可能就以下问题交换意见的方式：本组织应如何发挥第 37 条第 2 款所提供的机会的作用(若有)，设立一个负责解释公约的法庭，从而提高法律确定性。
16. 协商情况表明，理事们在某种程度上对设立此类法庭的适当性持有初步保留意见，但是就提高法律确定性的必要性以及围绕更为具体的问题继续交流意见的价值形成了较为一致看法。
17. 作为一个可行的工作方向，协商会议建议劳工局：
 - (a) 提出一个由理事会在 2019 年 3 月之后审议这一议题的时间表；
 - (b) 在非正式协商所提供指导的基础上，为下次非正式协商提供一份最新说明。

审议标准倡议

18. 2017 年 3 月商定的经修订的工作计划列出了商定的十项一揽子行动的时间表，这些行动属于四个重点领域，目的是在章程框架下强化监督体系：³
 - (a) 理事会 2017 年 11 月优先审议的三个行动：第 24 条程序的运行(行动 2.2)；精简报告(行动 3.1)；第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款的潜力(行动 4.3)。
 - (b) 2017 年 11 月提请理事会就下一步工作提供指导的三个行动：监督机构之间的定期对话(行动 1.2)；编纂第 26 条程序(行动 2.1)；保证法律确定性的进一步措施(行动 2.3)。

³ 理事会文件 GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)，第 4 段；GB.329/INS/PV，第 137 段。

(c) 纳入劳工局常规工作的四个行动：关于监督体系惯例的指南(行动 1.1)；与其它组织共享信息(行动 3.2)；监督机构的明确建议(行动 4.1)；国家层面关于国际劳工组织监督机构建议的系统化后续行动(行动 4.2)。

19. 这十项行动是对标准实施委员会、实施公约与建议书专家委员会以及结社自由委员会正在进行的有关其工作方法审议的补充。⁴ 这些监督机构将继续分别向大会和理事会提交报告，有关其工作方法的讨论将导致本工作计划的落实。

20. 预计工作计划的实施工作将由理事会根据其治理职责予以监督。特别是，在理事会第 329 届会议上向其提交的关于强化监督体系的共同指导原则将作为 2018 年 3 月在更广泛审议标准倡议的框架下审议工作计划实施情况的基准。⁵

决定草案

21. 理事会，基于理事会文件 GB.334/INS/5 和 GB.332/INS/5(Rev.)中所列出的建议以及在讨论和三方协商中所提供的进一步指导：

(1) 批准了关于章程第 24 条申诉程序运行的以下措施：

- (a) 旨在容许国家层面的可选择的自愿调解或其它措施的安排，这些安排将导致暂时中止特设三方委员会对申诉的实质问题的审查，最长期限为 6 个月。中止审查须经申诉方在申诉表格中表示同意以及政府同意。这些安排将由理事会在两年的试工期之后进行评估；
- (b) 在理事会三月和十一月会议期间发布一份关于待办申诉状况的参考文件；
- (c) 第 24 条特设三方委员会成员需在其会议之前十五天收到劳工局提供的所有信息和相关文件，理事会理事应在其需通过结论之前三天收到第 24 条特设三方委员会的最终报告；
- (d) 将批准相关公约作为政府担任特设三方委员会成员的条件，除非没有理事会政府正理事或副理事批准相关公约；

⁴ 理事会文件 GB.329/INS/5，第 22 段和 GB.329/INS/5(Add.)(Rev.)，附件 I。

⁵ 理事会文件 GB.329/INS/5，第 5-11 段。

- (e) 保持现有措施并探讨其它待理事会商定的可行措施，这些措施旨在维护程序的完整性并保护特设三方委员会成员免遭不当干扰；
 - (f) 强化将后续措施纳入委员会建议，并定期更新关于这些建议实施情况的参考文件，以供理事会参考，以及继续探讨有关理事会就申诉所通过的建议的后续行动方式。
- (2) 批准关于精简已批准公约的报告的拟议措施：
- (a) 出于报告目的，在六年周期下对技术性公约按主题分组，但专家委员会将进一步审议、澄清和扩大打破技术性公约报告周期的可能性；
 - (b) 一个关于简化报告的新报告表格(GB334/INS/5, 附件 II)。
- (3) 决定继续探讨具体和实际措施来改进《章程》第 19 条 5(e)款和 6(d)款的用途，包括旨在加强一般性调查的作用并改进其讨论和后续行动的质量。
- (4) 指示结社自由委员会审议其关于第 24 条申诉的工作方法，并向理事会建议任何必要措施或调整，以便确保按照有关《国际劳工组织章程》第 24 条和 25 条申诉审查程序的议事规则所规定的方式来审查向该委员会转交的第 24 条申诉。
- (5) 鼓励专家委员会在综合评论中审议与主题相关的问题；并请该委员会就其可能为优化利用《章程》第 19 条第 5(e)和 6(d)款而作出的贡献提出建议，特别是通过审议旨在改进一般性调查编排方式的措施，以便确保用户友好型的方式和格式，为三方成员提供最大价值。
- (6) 提请大会标准实施委员会通过关于其工作方法的非正式三方协商，审议加强关于一般性调查的讨论的措施。
- (7) 要求劳工局经与三方成员磋商后向其第 335 届会议 (2019 年 3 月)提交：
- (a) 旨在准备有关行动 1.2(监督机构之间的定期对话)和 2.3(审议保证法律确定性的进一步措施)的讨论的具体建议；
 - (b) 关于在编写监督体系惯例指南方面进展的报告，谨记所得到的关于行动 2.1(审议编纂第 26 条程序)的指导；
 - (c) 关于《章程》第 19 条第 5(e)和 6(d)款用途的进一步详细建议，包括与《根据国际劳工组织工作中基本原则和权利后续措施而开展的年度评估》相关的建议；

- (d) 关于在拟订三方成员可通过电子途径使用监督体系(电子报告, 理事会文件 [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#) 第 2.1 部分)的详细建议方面进展的报告, 谨记三方成员在讨论中提出的关切;
- (e) 关于为 2006 年《促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)建立基线的试点项目的更多信息(理事会文件 [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#) 第 2.2.2.2 部分);
- (f) 关于在完成理事会 2017 年 3 月修订的标准倡议工作计划方面进展的报告。

附件 I

根据国际劳工组织章程第 24 条 提交申诉的电子表格范本

有关第 24 条程序和其影响以及其它国际劳工组织现有监督机制的信息和进一步说明见此处[[超级链接](#)]。如需进一步支持，雇主组织可联系[雇主活动局联系方式]，工人组织可联系[工人活动局联系方式]。

(请提供信息，说明贵组织为何通过第 24 条申诉程序，而不是其它程序来提交指控)

可受理性

1. 请指出提起申诉的雇主或工人产业协会的名称：

(请提供关于该组织的信息、章程、详细联系方式等等)

2. 请指出本申诉所针对的本组织成员：

3. 请指出所指控未能遵守的已批公约：

(请指明批准日期)

4. 请使用下面的[可扩展]空格，向国际劳工局局长说明本申诉所针对的成员被指控在其对上述公约的管辖范围内在哪些方面未确保有效遵守公约，同时具体提及《国际劳工组织章程》第 24 条。请提供佐证指控的任何相关信息：

其它信息

5. 请指出该问题是否已经由国家主管当局(包括国家法院、社会对话机制或该国可能存在的处理提交给国际劳工组织的争议的机制)予以审议，或已提交给国家主管当局，并提供关于所涉程序的状况和结果的任何信息。用尽国家程序并不是提交申诉的前提条件。但是，在某些情况下，审查申诉的程序可能考虑国家层面的调解或其它措施 — 见下一个问题：

6. 请指出：(i) 贵组织是否希望探讨关于在一定时限内在国家层面寻求调解或其它措施，以便处理该项指控的可能性，最长期限为从特设三方委员会决定中止对申诉实质问题的审查之日起六个月，(须政府同意；若调解/其它措施未起作用，贵组织可要求提前恢复审查程序；若初步调解或其它措施需更长的时间来成功处理申诉中所提出的问题，三方委员会有可能决定进一步有限度地延长中止的期限)；(ii) 如果是，请指出贵组织是否希望求助于劳工局或雇主组秘书处或工人组秘书处在这方面的干预行动或技术援助。

7. 请指出，就贵组织所知，该控告是否已由国际劳工组织监督机构予以审查或已向监督机构提交，如果是，目前提交的任何指控在什么方面与那些已审查或提交的指控有所不同。

附件 II

拟议的新统一报告表格

根据《国际劳工组织章程》第 22 条，
由[国家名]提交的简化报告

当前的报告表格由国际劳工局理事会根据《国际劳工组织章程》第 22 条批准，该条内容如下：“各成员国同意就实施其参加的公约中的各项规定所采取的措施向国际劳工局提出年度报告。此种报告应按理事会要求的格式和具体项目编写。”

在此报告表格的基础上，劳工局每年向各成员国发出关于提交该年度应交的所有简化报告的单一要求。另外，劳工局向各成员国送交关于该年度应交的详细报告的清单。

- (a) 请提供关于对实施已批准公约具有影响的任何新的立法或其它措施的信息；如果尚未向劳工局递交任何相关的文本，请随此份报告一并递交。
- (b) 请就本表格附件⁶中所包含的由实施公约与建议书专家委员会或大会标准实施委员会向贵国政府提出的评论作出答复。
- (c) 如果在对问题(b)的答复中未提供关于相关公约实际实施情况的信息(例如，官方文件的副本或摘要，包括监察报告、研究和调查、统计)，请在此提供这些信息；另请说明法院或其它法庭是否就有关涉及相关公约实施的原则问题作出了决定。如果是，请提供这些决定的文本。
- (d) 请指出根据《国际劳工组织章程》第 23 条第 2 款的规定而将本报告副本送达的雇主和工人代表性组织。⁷ 如果本报告的副本未送达雇主和工人代表性组织，或者被送交给此类组织之外的机构，请提供信息，说明贵国现有的、可对所实行的程序作出解释的任何特定情形。
- (e) 请指出贵国是否收到雇主组织或工人组织关于相关公约实际实施情况的任何意见，无论是总体性意见还是针对本报告或此前报告的意见。如果已收到，请将所收到意见的副本以及任何贵国认为有用的评论送交劳工局。

⁶ 本附件基于常规报告周期以及由监督机构在该年度向贵国提出的任何附加报告要求。它还包括贵国在前一年未提交简化报告的情况。它不包括根据 2006 年《海事劳工公约》应交的任何简化报告，将视情况就该报告向贵国发送一份特定的表格。

⁷ 《章程》第 23 条第 2 款的内容如下：“每一成员国须将按第 19 条和第 22 条规定送交局长的资料和报告的副本送交按第 3 条的宗旨所承认的代表性组织。”

附件 III

| 供理事会讨论的有关强化监督体系的工作计划和时间表 | | | | | |
|--------------------------|----------------|------------------------|----------------|-----------------|-------------|
| | 理事会，2017年3月 | 理事会，2017年10-11月 | 理事会，2018年3月 | 理事会，2018年10-11月 | 理事会，2019年3月 |
| 重点领域 1: 程序之间的关系 | | | | | |
| 1.1 关于监督体系惯例的指南 | 初次审议 | 关于由劳工局编写指南的决定 | | | 审议标准倡议的实施情况 |
| 1.2 监督机构间的定期对话 | 初次审议 | | | | 审议标准倡议的实施情况 |
| 重点领域 2: 规则和惯例 | | | | | |
| 2.1 审议编纂第26条程序 | | 关于《议事规则》可能性的指导 | 关于《议事规则》可能性的指导 | 关于《议事规则》可能性的指导 | 审议标准倡议的实施情况 |
| 2.2 审议第24条程序的运行 | 对初步要素的指导 | 按照指导进行讨论 | 按照指导进行讨论 | 按照指导进行讨论 | 审议标准倡议的实施情况 |
| 2.3 审议保证法律确定性的进一步措施 | 关于是否继续进行讨论的指导 | 关于是否继续进行讨论的指导 | 关于是否继续进行讨论的指导 | 关于三方可能交换意见的指导 | 审议标准倡议的实施情况 |
| 重点领域 3: 报告和信息 | | | | | |
| 3.1 简化报告 | 审议不同的备选方案 | 审议备选方案 & 关于案例管理计算机化的决定 | 继续审议备选方案 | 继续审议备选方案 | 审议标准倡议的实施情况 |
| 3.2 与各组织分享信息 | 劳工局继续开展常规行动 | | | | 审议标准倡议的实施情况 |
| 重点领域 4: 范围和实施 | | | | | |
| 4.1 监督机构的明确建议 | 纳入劳工局提供的支持 | | | | 审议标准倡议的实施情况 |
| 4.2 国家层面系统化后续行动 | 纳入劳工局提供的支持 | | | | 审议标准倡议的实施情况 |
| 4.3 审议第19条的潜力 | 关于初步要素的指导 | 初次审议 | 进一步指导 | 进一步指导 | 审议标准倡议的实施情况 |
| 监督程序对其工作方法的审议 | | | | | |
| 标准实施委员会 | 关于工作方法的非正式三方协商 | | | | |
| 专家委员会 | 有关工作方法的持续讨论 | | | | |
| 结社自由委员会 | 有关工作方法的持续讨论 | | | | |