

第一项议程

**标准倡议：标准审议机制三方工作组  
第五次会议(2019 年 9 月 23-27 日，  
日内瓦)的报告**

**根据标准审议机制三方工作组职责范围  
第 17 段提交的负责人报告**

**文件的目 的**

根据标准审议机制三方工作组职责范围，谨请理事会注意到标准审议机制三方工作组第五次会议的报告，并就关于八份有关就业政策的文书的建议(包括文书的分类以及切实可行、有时限的后续行动)以及 2020 年标准审议机制三方工作组第六次会议安排作出决定(见决定草案：第 5 段)。

相关的战略目标：所有。

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与实施。

政策影响：理事会关于标准审议机制三方工作组所提交建议的决定产生的影响。

法律影响：有可能视情况废除或撤销一项公约，以及撤销另一项公约。

财政影响：2020-21 两年期的标准审议机制三方工作组会议及其后续行动估计费用约为 1,060,000 美元。2020-21 两年期末对此专门拨款，任何经批准的活动须被作为优先事项，从 2020-21 两年期计划和预算中供资。

需采取的后续行动：落实理事会的决定。

作者单位：国际劳工标准司(NORMES)。

相关文件：理事会文件 GB.334/LILS/PV，第 39-58 段；GB.334/LILS/3；GB.331/PV，第 706-723 段；GB.331/LILS/2；GB.328/PV，第 568-581 段；GB.328/LILS/2/1(Rev.)；GB.326/PV，第 503-514 段；GB.326/LILS/3/2；GB.325/PV，第 597-612 段；GB.325/LILS/3；GB.323/PV，第 51-84 段；GB.323/INS/5。

1. 根据理事会第 334 届会议(2018 年 10-11 月)的决定,<sup>1</sup> 2019 年 9 月 23-27 日在日内瓦国际劳工组织总部召开了标准审议机制三方工作组第五次会议。根据职责范围第 17 段,“标准审议机制三方工作组应,通过其主席和两名副主席,向理事会报告”。
2. 第五次会议由简·法尔赞先生(德国)主持,标准审议机制三方工作组 32 位成员中有 31 人出席会议,到会的还有附录所载讨论报告所列的有限几位顾问,以支持政府成员<sup>2</sup>。雇主组和工人组分别任命索尼亚·雷根博根女士和卡特琳·帕斯切尔女士为副主席。根据标准审议机制三方工作组职责范围第 19 段,在专门的[网页](#)上公开了其准备文件和其他相关资料。
3. 根据理事会 2018 年 10-11 月的决定,标准审议机制三方工作组在其第五次会议期间审议了七项关于就业政策的文书,并审议了就另外一项文书将开展的后续行动,该文书属于本主题的范围,先前已将其定为过时的文书。其相应建议载于附件 I 中,并列于下表。

### 标准审议机制三方工作组第五次会议所提建议(2019 年 9 月)

#### (1) 类别

归类为切合当前情况的标准	关于职业介绍设施的第 88 号公约和第 83 号建议书 关于私营职业介绍所的第 181 号公约和第 188 号建议书 关于在中小企业创造就业的第 189 号建议书
归类为需要进一步行动以确保持续及未来相关性的标准	无
归类为过时的标准*	关于失业的第 2 号公约 关于收费职业介绍所的第 96 号公约

#### (2) 切实可行且有时限的后续行动

涉及促进行动或技术援助行动的后续措施	关于第 88 号公约和第 181 号公约的促进活动,包括所需技术援助。 劳工局与目前受第 2 号公约约束的成员国开展的旨在鼓励批准第 88 号公约、第 102 号公约(第 IV 部分)、第 118 号公约、第 160 号公约和第 168 号公约(视情况)的后续行动,包括所需技术援助。 劳工局与目前受第 96 号公约约束的成员国开展的旨在支持批准第 181 号公约的后续行动,包括所需技术援助。
--------------------	---

<sup>1</sup> 理事会文件 [GB.334/LILS/PV](#), 第 58(i)段。

<sup>2</sup> 标准审议机制三方工作组职责范围第 18 段; 理事会文件 [GB.334/LILS/3](#), 附录, 第 39 段。

涉及非规范方面行动的后续措施	旨在支持公共职业介绍设施的技术援助，包括在有关公共职业介绍设施的第 88 号公约和第 83 号建议书的框架下开发工具及汇编良好实践。
涉及由国际劳工大会审议废除或撤销文书的后续措施	有关第 189 号建议书的技术援助，包括就促进中小企业在未来劳动世界的就业创造与体面劳动以及建立有利于可持续中小企业的环境提供指导。 将关于撤销有关收费职业介绍所的第 34 号公约的项目列入 2021 年大会议程。 将关于视情况废除或撤销有关收费职业介绍所的第 96 号公约的项目列入 2030 年大会议程。
涉及监测建议的实施情况以促进批准的后续措施	在 2026 年对标准审议机制三方工作组量身定制行动计划的实施情况进行评估，以决定审议废除或撤销第 2 号公约的适当时间
涉及机构性安排的后续措施	劳工局将拟订有关生物危害、人体工学与人工搬运、化学危害及机器防护专题的可能标准制订项目的建议，供理事会在其第 338 届会议上审议

\* 除此之外，如先前确定的一样，标准审议机制三方工作组确认 1933 年《收费职业介绍所公约》(第 34 号)为过时文书。

4. 标准审议机制三方工作组决定于 2020 年 9 月 14-18 日召开第六次会议，并向理事会提出建议，它在这次会议上将审议最初工作计划中与社会保障(失业津贴、综合性标准以及医疗和疾病)有关的五项文书，并审议对属于这些专题的五个过时文书采取的后续行动。这些文书的完整清单载于本报告附录。

## 决定草案

5. 理事会注意到关于标准审议机制三方工作组第五次会议的负责人报告，并在批准其建议的同时：

(a) 继其先前的决定，要求劳工局：

- (i) 着手拟订有关生物危害、人体工学与人工搬运、化学危害及机器防护专题的可能标准制订项目的建议，供理事会在其第 338 届会议(2020 年 3 月)上审议，以纳入未来国际劳工大会的议程；
- (ii) 在拟订这些标准制订建议时，遵循标准审议机制三方工作组有关专题整合方法及标准制订进程的指导，以将这些项目作为机构优先事项尽早列入大会议程；

- (b) 决定应将标准审议机制三方工作组所审议的有关就业政策的八项文书视为属于该工作组所建议的类别，并要求劳工局为此采取必要的后续行动；

- (c) 呼吁本组织及其三方成员采取协调一致的步骤落实其所有建议，这些建议被标准审议机制三方工作组分列为各类切实可行、有时限的一揽子后续行动，同时特别注意到量身定制的行动计划，它们旨在鼓励 1919 年《失业公约》(第 2 号)和 1949 年《收费职业介绍所公约(修订)》(第 96 号)的缔约国批准相关切合当前情况的公约；
- (d) 要求劳工局启动在公共职业介绍设施方面的工具开发及良好实践汇编工作，并就中小型企业就业创造与体面劳动以及建立有利于可持续中小企业的环境提供指导，包括与雇主活动局和工人活动局协商；
- (e) 注意到标准审议机制三方工作组有意在其 2026 年的会议上评估劳工局有关第 2 号公约量身定制行动计划的后续行动；
- (f) 注意到标准审议机制三方工作组关于废除和撤销某些文书的建议，与此相关，理事会将审议(见理事会文件 GB.337/INS/2(Add.1))：
  - (i) 将关于撤销 1933 年《收费职业介绍所公约》(第 34 号)的项目列入国际劳工大会第 110 届会议(2021 年)议程；并
  - (ii) 将关于视情况废除或撤销 1949 年《收费职业介绍所公约(修订)》(第 96 号)的项目列入国际劳工大会第 119 届会议(2030 年)议程；
- (g) 注意到劳工局为落实标准审议机制三方工作组在其先前会议上提出的建议而开展的工作，并要求劳工局按计划继续开展落实工作，将其作为一个机构性优先事项；
- (h) 决定，标准审议机制三方工作组将在其第六次会议上审查经修订的初步工作方案的第 5 类和第 11 类文书中有关失业津贴、综合性标准以及医疗和疾病的十项文书(五项文书和五项过时文书)；并
- (i) 决定于 2020 年 9 月 14-18 日召开标准审议机制三方工作组第六次会议。

## 附录

### 理事会设立的标准审议机制 三方工作组第五次会议报告 (2019年9月23-27日,日内瓦)

1. 标准审议机制三方工作组第五次会议于2019年9月23至27日在日内瓦举行。由简·法尔赞先生(德国)担任主席,32名工作组成员中有31名出席了会议(见表1)。

**表 1. 参加标准审议机制三方工作组第五次会议的成员(2019年9月)**

---

#### 政府代表成员

---

巴西

喀麦隆

中国

哥伦比亚

印度

伊朗伊斯兰共和国

肯尼亚

立陶宛

马里

墨西哥

纳米比亚

荷兰

大韩民国

罗马尼亚

瑞典

美国

---

#### 雇主代表成员

---

副主席雷根博根女士(加拿大)

艾拉瓦里亚·萨尔达里加先生(哥伦比亚)

塞弗莫洛女士(莱索托)

恩西索先生(西班牙)

奥赖利先生(新西兰)

莫斯科索先生(厄瓜多尔)

维拉辛哈先生(斯里兰卡)

---

---

### 工人代表成员

---

副主席帕斯切尔女士(荷兰)

阿萨夫-阿加伊先生(加纳)

布朗女士(联合王国)

凯洛先生(澳大利亚)

马加亚女士(津巴布韦)

诺罗达先生(冰岛)

普贾达斯女士(阿根廷)

塞罗伊恩先生(比利时)

---

2. 根据标准审议机制三方工作组第四次会议作出的决定，八名顾问出席了会议，以支持政府成员。

### 达成协议一致建议的三方讨论

3. 标准审议机制三方工作组第五次会议进行了富有挑战、坦诚和非常充实的讨论。标准审议机制三方工作组成员决心针对理事会要求其处理的复杂问题找出联合解决方案，从而使工作组就予以审议的所有事项达成了协商一致的决定。
4. 标准审议机制三方工作组在其进行充实讨论的过程中强调了其负有的重要权责，即确保具备一套能够应对不断变化的劳动世界格局的明确、有力、切合当前情况的国际劳工标准体系，以保护工人并兼顾可持续企业的需求。<sup>1</sup> 在国际劳工组织一百周年之际，这方面的职责对工作组成员而言尤为明确，与列入会议工作计划的问题非常相关。《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》承认国际劳工标准的制订、促进、批准和监督对国际劳工组织至关重要。<sup>2</sup>
5. 标准审议机制三方工作组认为，只有在现实世界产生影响，其工作才算成功。正如标准审议机制三方工作组在其此前的报告中所强调的，这需要本组织及三方成员充分实施理事会所批准的该工作组的建议。政府应采取协调一致的步骤来落实这些建议，同时认识到有必要让社会伙伴参与这一进程以及由劳工局提供支持。鉴于标准审议机制三方工作组要求积极采取后续行动的建议的数量和种类越来越多，工作组会议着重指出，理事会应审议向劳工局划拨必要资源，以保障劳工局向三方成员提供反应迅速、有效的支持。
6. 在此背景下，标准审议机制三方工作组深入审视了交其审议的标准，并再次拟订了各类切实可行、有时限的综合一揽子后续行动，每类行动都平衡纳入了互补和相互关联的要素。根据所建议的每项文书的类别，一揽子后续行动分别包括：针对切合当前情况的文书，将开展各种促进活动，包括技术援助，以支持批准或全面实施文书；针对过时文书，将采取步骤，考虑废除或撤销文书。

<sup>1</sup> 标准审议机制三方工作组职责范围第 8 段。

<sup>2</sup> 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，IV(A)部分。

7. 关于这些一揽子后续行动，工人组强调了采取积极步骤批准文书的重要性，以及特别有必要开展扎实、积极主动和资源充足的运动，以确保成员国确实通过批准相关切合当前情况的公约，取代对已过时公约的批准。在成员国未批准相关切合当前情况文书时即废除生效公约将导致这些成员国在法律保护方面的缺口。正如《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》和标准审议机制三方工作组的权责所承认的，相对于国家立法而言，国际劳工标准在提供国际法律保护方面发挥着独特的作用。
8. 雇主组澄清，有关批准公约的决定是国际劳工组织成员国的主权行为，反映了国家层面的三方优先事项和实施公约的能力。应将促进批准公约理解为，劳工局应要求向有意采取批约步骤的国家的三方成员提供信息和支持。雇主指出，废除过时的文书不一定会导致成员国在法律保护方面的潜在缺口。不能假定在废除公约之后，那些实施被废除公约的所有国家法律和实践都会因此而被取消。
9. 政府组强调了各国政府在批准文书方面所面临的实际挑战以及劳工局在这方面的作用。它还强调，应避免标准之间的重复，这也会导致过度的报告负担。应始终考虑到国情。

#### **审议关于就业政策的七项文书，及研究针对 一项关于就业政策的过时文书的后续行动**

10. 根据理事会 2018 年 10 月至 11 月做出的决定，标准审议机制三方工作组审议了初期工作计划中的七项关于就业政策的文书：1919 年《失业公约》(第 2 号)、1948 年《职业介绍设施公约》(第 88 号)、1948 年《职业介绍设施建议书》(第 83 号)、1949 年《收费职业介绍所公约(修订)》(第 96 号)、1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)、1997 年《私营职业介绍所建议书》(第 188 号)和 1998 年《在中小企业创造就业建议书》(第 189 号)。标准审议机制三方工作组进一步研究了就先前已决定为过时的一项文书，即 1933 年《收费职业介绍所公约》(第 34 号)将采取的后续行动。标准审议机制三方工作组所产生的协商一致的提议载于本报告附件 I 第 5-8 段。
11. 标准审议机制三方工作组注意到就业政策这一专题对本组织的重要性，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》也强调了这一点。雇主组强调了可持续企业的作用，以及为人人享有充分和生产性就业以及体面劳动创造有利环境的必要性。当成员国批准公约时，它们应考虑到公约的实施是否能够在总体上促进有利于可持续企业的环境。工人组强调了解决失业和不充分就业问题的重要性，认为这是国际劳工组织权责的核心组成部分。政府组回顾了 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)作为治理公约的重要性。
12. 在就 1919 年《失业公约》(第 2 号)达成协商一致的提议时，<sup>3</sup> 标准审议机制三方工作组一致认为，失业仍然是当前和未来劳动世界中一个值得关切的重要问题。
13. 工人组强调，对众多批准国而言，第 2 号公约仍然非常相关和有用。除了一个条款之外，该公约并未与现代监管方法脱节。对许多批准了第 2 号公约的成员国而言，它们

<sup>3</sup> 第 2 号公约(文件[标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 1](#) 对其进行了讨论)；本报告附件 I 第 5 段所载的建议。



需批准一项或多项后来的公约才能确保该公约涉及的所有主题事项都能为国际标准所涵盖，因为后来并没有任何公约对第 2 号公约进行了修订。鉴于在保证批准方面的公认困难，在建议废除第 2 号公约之前应非常谨慎，并应优先采取一揽子措施，确保能够提高而不是降低覆盖面和保护。在第 2 号公约的批准国已批准包含其相关条款的公约之前不应废除该公约。

14. 雇主组强调，第 2 号公约的方法和内容在很大程度上仅具有历史意义，在当今背景下已不再具有相关性。这特别涉及到第 1 条和第 2 条第 3 款中所提及的对批准国而言过短的报告时间间隔以及劳工局在国家系统运作中的协调作用。雇主强调，现有的更切合当前情况的公约充分涵盖了第 2 号公约的所有主题事项。因此，废除该公约将不会导致覆盖面缺口。标准审议机制三方工作组应向理事会建议一个明确合理的日期，以废除该公约。雇主强调，有 12 个国家受后来的公约(这些公约监管了第 2 号公约涵盖的所有主题)的约束，并指出应告知这些成员国有关退出公约的选择。
15. 政府组同样强调，后来的公约对第 2 号公约所涵盖的主题事项采取了不同的监管方法。标准审议机制三方工作组的一个目标是具备一套明确的标准体系；应避免在标准上的重复 — 这可能导致过度的报告负担。应该有一个废除第 2 号公约的明确时间表，同时应采取措施促进批准后来的文书，并应要求提供技术援助。应在晚些时候评估这一后续行动的结果，并确定废除该公约的适当日期。
16. 因此，标准审议机制三方工作组将第 2 号公约归类为过时的文书。它建议后续行动应包括为目前受公约约束的成员国量身定制的行动计划，鼓励它们批准第 88、102(第四部分)、118、160 和 168 号公约(视情况)，以避免法律保护方面的缺口。2026 年将对行动计划的实施情况进行评估，以期就国际劳工大会审议废除或撤销第 2 号公约的适当日期做出有依据的决定。
17. 在标准审议机制三方工作组就有关公共职业介绍设施<sup>4</sup>的文书进行的充实讨论中，工作组一致认为这些文书在妥善运行的劳动力市场中占据关键地位。关于第 83 号建议书第 26 段(它声明“应有有条不紊地提高职业介绍机构的效率，使私人职业介绍所对任何行业都不再有存在的必要，除非主管当局认为，因特殊原因，这种职业介绍所是需要的或是不可缺少的”)，标准审议机制三方工作组指出，该段可能与第 181 号公约所采取的较新的监管方法相矛盾。工作组进一步指出，应将该公约与其配套建议书结合起来阅读，在通过建议书时已作出解释，指出该段并不能成为“任何政府废除私营职业介绍所的理由”。<sup>5</sup>
18. 雇主组在讨论过程中强调了私营职业介绍所在当代劳动力市场中的重要补充作用。他们不完全同意劳工局说明中有关第 88 号公约条款的当前相关性的所有评估。公约中有些条款，例如第 11 条和第 12 至 14 条，不完全切合当前情况。这些不足之处须被考虑在内，即使它们并不影响第 88 号公约核心原则的相关性及其在总体上被归类

<sup>4</sup> 第 88 号公约和第 83 号建议书(文件[标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 2](#)对其进行了讨论)；本报告附件 I 第 6 段所载的建议。

<sup>5</sup> 议事记录，[附录 VII：职业介绍组织](#)，国际劳工大会第 31 届会议，1948 年，第 413 页。



为切合当前情况的公约。他们还强调，鉴于对私营职业介绍所作用的想法发生了根本变化，第 83 号建议书第 26 段应被视为不再切合当前情况。

19. 工人组强调，第 88 号公约和第 83 号建议书对于促进包容性和非歧视性的劳动力市场仍然至关重要。其规定符合现代监管方法。关于后续行动，工人组强调，就第 83 号建议书第 26 段而言，该条款的目的是确保公共职业介绍得到有效发展，以便它们在劳动力市场中发挥强有力和首要作用。工人组进一步指出，虽然公共职业介绍所与其他伙伴组织之间的合作本身是没有问题的，但须优先发挥社会伙伴的作用。可考虑在提供服务方面建立伙伴关系，但公共职业介绍设施的治理仍应是三方性的。
20. 政府组强调了公共职业介绍设施的总体重要性，并支持提供技术援助，以提高其应对劳动世界新兴挑战的能力。
21. 因此，标准审议机制三方工作组将第 88 号公约和第 83 号建议书归类为切合当前情况的文书。它建议促进第 88 号公约的批准和有效实施，并提供所需的技术援助，以支持公共职业介绍设施应对劳动世界现有以及新兴的挑战。
22. 在就有关私营职业介绍所的文书<sup>6</sup>进行讨论后，标准审议机制三方工作组将第 181 号公约和第 188 号建议书归类为切合当前情况的文书，第 96 号公约归类为过时的文书。第 34 号文书此前被归类为过时的文书，工作组对此予以了确认。标准审议机制三方工作组就有关这些文书的切实可行、有时限的最优一揽子行动交换了看法。
23. 工人组指出，第 96 号公约对一些成员国仍然是一个有效的方法，而对许多国家来说，并不容易批准对第 96 号公约进行修订的第 181 号公约。是否以及如何允许和监管私营职业介绍所是一个非常复杂的问题，在许多国家引起了很多争议。通过私营职业介绍所雇用的工人在行使其基本权利，特别是结社自由和集体谈判权方面面临着巨大挑战。私营职业介绍所监督、非法收费、工资盗窃以及对弱势工人的严重剥削等方面的问题非常严重。用中介工人来取代通过稳定就业合同雇用的工人也是隐性雇佣和其他非标准形式雇佣盛行的主要原因。一个将社会伙伴全面纳入国家对话的路线图能够支持成员国考虑批准第 181 号公约。任何废除或撤销第 96 号公约的行动都应与一个现实和积极的路线图联系起来，该路线图能够为确保批准第 181 号公约留出充分时间。还有必要现实地看待标准审议机制三方工作组和理事会能够同时要求政府和劳工局就标准审议机制三方工作组前五次会议所处理的不同领域事宜采取的行动的数量。
24. 雇主组强调，第 34 号公约已多年不再开放接受新的批准，自 2006 年以来不再生效，因为保加利亚于 2006 年退出该公约，智利成为余下的唯一批准国。鉴于该公约不再生效，智利也不可能再退出该公约。由此可见，即使智利没有批准后来的第 181 号公约，撤销第 34 号公约也不会留下任何保护方面的缺口。雇主认为，应尽快撤销第 34 号公约，有关撤销该公约的建议应尽早(即在 2021 年)列入大会议程。雇主组指出，第 96 号公约与第 181 号公约相矛盾，而第 181 号公约体现了最切合当前情况的私营职业介绍所监管方法。虽然雇主组认同，已批准第 96 号公约的成员国应当有

<sup>6</sup> 第 34 号、96 号和 181 号公约及第 188 号建议书(文件标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 3 对其进行了讨论)；本报告附件 I 第 7 段所载的建议。

机会在其被废除之前考虑批准第 181 号公约，但它强调，重要的是提议一个合理的短期时间(即 2023 年)，由大会审议废除该公约。废除或退出公约不应与批约挂钩。雇主组认为第 181 号公约切合当前情况，支持促进其批准和实施。雇主还建议研究是否有可能制定一项关于就业服务的综合文书，为公共和私营职业介绍所提供的所有与就业相关的服务以及它们之间的合作原则提供一个框架。雇主组表示，因为技术说明中没有关于第 188 号建议书的信息或分析，难以对该建议书进行评估。它还指出，第 188 号建议书过于详细，并且包括了某些过时的条款，如第 6 段。

25. 政府组强调，鉴于第 96 号公约第二部分与第 181 号公约的方法相矛盾，该公约显然已经过时。政府组认为，有必要拟订一个明确路线图，以便给各国政府和劳工局留出足够时间，使切合当前情况的公约能够在着手废除或撤销过时公约之前得到批准。任何路线图或战略都必须是可行、有时限的。
26. 标准审议机制三方工作组经讨论后一致认为，有关私营职业介绍所方面的文书的一揽子后续行动应促进批准第 181 号公约；实施为目前受第 96 号公约约束的成员国量身定制的行动计划，旨在鼓励批准第 181 号公约，避免在法律保护上的缺口；将撤销第 34 号公约的事项列入 2021 年大会的议程并将废除或撤销(视情况)第 96 号公约的事项列入 2030 年大会的议程，由大会进行审议。
27. 在就中小企业创造就业文书达成共识性建议时，<sup>7</sup> 标准审议机制三方工作组强调指出，中小企业在促进体面劳动和创造就业方面发挥了重要作用。标准审议机制三方工作组在将第 189 号建议书归类为最新文书后还讨论了适当的后续行动。
28. 在讨论过程中，雇主组强调，《国际劳工组织百年宣言》第 II(A)(ix)部分呼吁国际劳工组织着力支持私营部门，将其作为经济增长和创造就业的主要来源。中小企业在世界各地的经济贡献和创造就业方面发挥着至关重要的作用。第 189 号建议书是唯一载有关于以推进为中小企业创造体面工作营造有利环境为目标的必要因素的全面指导的文书。雇主组认为第 189 号建议书是一项最新文书，并同意劳工局应继续就其有效实施问题向成员国提供指导。
29. 工人组认为，中小企业在创造体面工作方面存在许多差距，因此呼吁劳工局和三方成员在有关第 189 号建议书的下一步工作中具体解决中小企业体面劳动的促进问题。
30. 政府组强调了中小企业创造就业的重要性，并注意到因国情差异巨大而造成的定义困难。
31. 因此，标准审议机制三方工作组将第 189 号建议书归类为最新文书，并建议为促进其有效实施而提供必要的技术援助，包括就在劳动世界的未来促进中小企业创造就业和体面工作以及为可持续中小企业创建有利环境等给予指导。

### 研究与标准审议机制三方工作组审议程序相关的事项

32. 与往年一样，标准审议机制三方工作组审议了其动态和灵活的审查进程和程序的要素，包括监测本组织针对其工作而采取的后续行动。标准审议机制三方工作组欢迎

<sup>7</sup> 第 189 号建议书(文件[标准审议机制三方工作/2019/技术性说明 4](#) 对其进行了讨论)；本报告附件 I 第 8 段所载的建议。

参考文件中包含有关其初步工作方案的内部工作计划、<sup>8</sup> 确定分类决定<sup>9</sup> 的后续行动以及其工作与国际劳工组织其他举措之间协同作用的信息。<sup>10</sup> 标准审议机制三方工作组还审议了法律顾问按照其第四次会议要求提供的材料。它特别注意到其所提供的关于修订国际劳工标准的可能方式的资料，并对与国际劳工标准有关的专业词汇表提出了意见。

33. 标准审议机制三方工作组特别重视劳工局关于针对以往建议而采取的后续行动的报告。它注意到自上次会议以来采取的具体步骤，包括劳工局总部与外地办事处均参与的全局性大协作、关于理事会对成员国的要求的自定义工具的开发工作、以及关于设立标准审议机制三方工作组服务台的建议。<sup>11</sup> 标准审议机制三方工作组强调有必要向提出请求的成员国提供支持，并在各项活动中纳入对社会伙伴的支持，继续保持良好势头，加强协同效应，以便在今后几年呈现成果。它将在以后的会议上继续监测其建议的落实情况。

### 研究标准审议机制三方工作组审议程序的机制性影响

34. 标准审议机制三方工作组讨论了其要求劳工局起草的两份工作文件，作为其先前讨论的后续行动。<sup>12</sup> 这次特别丰富和广泛的讨论再次涉及国际劳工组织的标准政策，包括新标准的形式和范围、现有标准的修订和修正、标准制订程序以及促进标准的批准和实施。标准审议机制三方工作组同意应落实 2017 年和 2018 年理事会的决定，其中要求劳工局就生物危害、人体工程学和人工操作、化学危害和机械防护等专题的可能标准制订项目提出建议。<sup>13</sup> 鉴于理事会设定大会议程的职责，标准审议机制三方工作组为劳工局提供了指导，供其在提出标准制订建议时予以考虑，而理事会应在其第 338 届会议(2020 年 3 月)对其建议进行讨论。由此产生的有关此方面的共识性建议附在本报告附件 I 第 9 段中。
35. 在关于针对其职业安全与卫生建议的标准制订后续行动中确保连贯性和一致性的讨论中，<sup>14</sup> 标准审议机制三方工作组重申了其先前的决定，即在制定“主题整合”方法时考虑到会议上讨论三种方法中提出的问题和要点。<sup>15</sup> 它忆及需要拟订标准制订

<sup>8</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 1。

<sup>9</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 3。

<sup>10</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 4。

<sup>11</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 2。

<sup>12</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录，第 35-36 段(第四次次会议报告)。

<sup>13</sup> 理事会文件 GB.331/PV，第 723(f)段。

<sup>14</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/工作文件 1。

<sup>15</sup> 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录，第 35 段(第四次次会议报告)。

- 建议，以解决理事会此前确定的关于职业安全卫生的四个分专题问题，并强调在确定新标准的形式时利用创新的适当性，以鼓励批约行动和推进今后的修订工作。
36. 雇主组强调，若不对所有相关方面进行深入讨论，就不应匆忙就四个职业安全与卫生风险的具体标准制订方法提出任何建议，相反应对职业安全卫生标准的总体概念需求的总体架构加以考虑。关于职业安全卫生标准制订行动的目标应该是推动对目前由 43 项职业安全卫生文书组成的“复杂网络”进行合并、优化和简化。合并和优化的好处包括：更平衡和更完整地批准和执行职业安全卫生标准；在现有职业安全卫生标准范围内大幅减少重复和重叠；以及更有效和更高效地遵守和执行标准；等等。它强调，理事会此前的决定没有规定关于职业安全卫生的四个分专题的新标准的形式和范围。雇主组指出，“主题整合”方法中的可能选项包括通过一项新的综合性文书来处理一般性职业安全卫生风险，例如第 155 号公约或第 187 号公约的新议定书或新建议书。这类综合性文书可辅之以非规范性和更详细的文书，如技术准则和实操守则。雇主们认为，就职业安全卫生的四个分专题通过新的单独文书没有价值。雇主组强调，至少就职业安全卫生领域标准制订的总体概念达成一些基本共识之前，提出更具体的建议皆为时过早。雇主组还回顾了其早前提出的就特定职业安全卫生风险可能的标准制订进行“模拟试点”的要求，这可能有助于确定最合适标准制订形式。变化可能涉及标准制订行动的类型，例如，这可能导致通过一项议定书、一项公约、一项建议书、或一项公约和一项建议书。此外，作为对现有最新文书的补充，新文书可以采用与《2006 年海事劳工公约》类似的结构，将具有约束力和不具约束力的条款合并为一份单一文书。另一个替代办法是通过一项关于一般性职业安全卫生风险的新的综合性文书，对现有的最新文书进行补充；这可以整合所有与特定风险相关的文书(已是最新的文书除外)，以提供适用于所有风险的总体框架。在强调理事会的自主权时，雇主组强调指出在实施职业安全卫生四个分专题的标准制订方法方面，前进的方向应由理事会自行决定。
37. 工人组回顾说，理事会于 2017 年采纳了标准审议机制三方工作组的建议，其中要求就职业安全卫生四个分专题中的每一个提出标准制订建议。这将需要准备关于人机工程学和人工操作、生物危害、化学危害、机械防护等四个标准制订项目，并将其列入大会议程。在这种情况下，现在是确保作为机构优先事项落实这项建议的时候了。为此，工人组重申了其对“主题整合”方法的开放态度，这是就事先商定的四个职业安全卫生分专题中的每一个制订标准的基础，同时，工人组强调这不应导致降低工人的保护标准或保护水平，否则这将与标准审议机制三方工作组乃至整个国际劳工组织的使命背道而驰。一方面，工人组认为，议定书在某些领域可能是适当的；但另一方面，它强调，通过一项关于一般性职业安全卫生风险的单一文书的可能性肯定不是一个适当的选择，因为它不构成专题整合方法，近年来已被专家们拒绝(他们认为，这并非不是不同职业安全卫生风险群体的正确前进方向，因为每个风险群体都需要不同和专门的监管办法)，也不符合理事会 2017 年和 2018 年的决定。因此，工人组对这一建议表示强烈反对，并认为，在 2018 年上一轮标准审议机制三方工作组讨论中已对此建议明显缺乏三方支持的情况下，仍将其重新摆上桌面既无益处亦不恰当。由于认为标准审议机制三方工作组当前应该超越以前的建议，工人



组建议为四个职业安全和卫生分主题的标准制订事项进行排序，可视三方成员和劳工局的可行性(如技术性和其他准备工作所需的时间)而定，但要首先处理劳工局已提前准备到位的四个专题之一。工人组听取了劳工局解释，指出化学危害这一专题就属于此类情况，并可设想从拟订第 170 号公约的可能议定书入手。除了制订标准之外，工人组强调必须保证标准审议机制三方工作组履行其确保普遍批准和实施最新公约的职责。

38. 政府组强调，正如标准审议机制三方工作组在以往会议上的一致建议的并得到理事会核可的那样，起点是 2017 年理事会决定和“专题整合”方法，但应针对所监管的特定主题加以定制。此外，虽然表示整合总体上是可取的，因为这将减轻成员国的报告负担，并激励其批准公约，但就技术目的而言，关于通过职业安全和卫生风险的单一文书并不可取。政府成员重申了成员国在批准文书时面临的挑战，强调必须考虑到各国国情，并指出有必要将创新要素纳入文书修订工作，其目的是为了制订得到广泛批准并易于修订更新的目标导向型标准。这可从《2006 年海事劳工公约》等获得灵感。各国政府支持对四项标准制订工作进行排序，而有些政府则表示倾向于从化学危害这一专题入手。
39. 在讨论有关应对标准审议机制三方工作组建议对大会议程和劳工局的影响问题过程中，<sup>16</sup> 标准审议机制三方工作组同意新方法应确保其建议得到有效和系统的落实。在讨论了关于解决其职业安全和卫生标准制订建议对大会议程的影响问题的四个选项后，标准审议机制三方工作组认为理事会将从其广泛的讨论中受益，从而决定采取的最佳办法，同时兼顾时效性、包容性和成本效益的需要。
40. 雇主组强调，关于解决标准审议机制三方工作组建议对大会议程和劳工局影响问题的建议尚为时过早。标准制订项目的适当程序应取决于新标准的范围和形式。目前，没有迹象表明存在标准制订项目的积压问题，也没有迹象表明在不久的将来会出现这种积压。到目前为止，接受来自标准审议机制三方工作组或国际劳工组织其他论坛提出的标准制订建议不存在困难。在这种情况下，雇主们回顾说，他们并不赞成就这四个项目中的每一项分别制订标准，但倾向于可能通过一项新的关于一般性职业安全和卫生风险的综合性文书。此外，雇主组指出，系统性草拟作为国际劳工组织职业安全与卫生标准补充的非约束性文书可能需要占用劳工局更多的资源。
41. 工人组认为，标准审议机制三方工作组已多次建议，将其建议付诸实施是一个机构优先事项，关于解决已查明的职业安全卫生风险四个领域监管空白问题的建议当然属于此列。现在是采取下一步措施解决这一议题更实际和组织层面问题的时候了。就成本和可行性而言，最好的选择是将专门的职业安全和卫生标准制订项目列入大会议程，同时设立筹备性技术委员会，以提供必要的高水平技术专长。由于认识到理事会必须自由地选择将其他专题而非标准审议机制三方工作组建议的专题的标准制订项目列入大会议程，因此有必要考虑将一个以上标准制订项目同时纳入大会议程的可能性。虽然“特别管理”选项并不可取，因为它不太可能产生真正的影响，但工人组仍认为，大会单独举行一次职业安全和卫生会议的想法很有意义；在准备

<sup>16</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/工作文件 2。

充分的情况下，会上可以讨论所有四个悬而未决的职业安全和卫生分专题，并且国际劳工组织可在职业安全和卫生领域扮演重大角色。

42. 政府组在工作文件中提出了评估选项的三个标准：标准制订过程应具有时效性、包容性和成本效益。鉴此，政府组亦认为，根据以往的经验，“特别管理”选项已证明是无效的，而将职业安全和卫生专门标准制订项目与筹备性技术委员会结合起来则是首选，但其关键前提是理事会必须保持灵活性，通过将项目列入大会议程来回应当前出现的需求。政府组相信，单独召开一届职业安全和卫生大会的想法既不可行，也没有成本效益。

## 筹备第六次会议

43. 标准审议机制三方工作组决定其第六次会议将于 2020 年 9 月 14 日至 18 日举行。<sup>17</sup> 标准审议机制三方工作组讨论了它能审查的合理文书数量，以便有足够的时间进行充分准备，并决定它将审查第 5 套社会保障文书中的三个分专题，包括五项文书(见表 2)。它还将进一步审议对属于这些分专题范围内的、以前被确定为过时的五项文书所采取的后续行动。<sup>18</sup>
44. 关于 2020 年第六次会议所需的筹备文件，标准审议机制三方工作组表示，在本次会议讨论之后，认为没有必要就其建议对职业安全和卫生文书的机制性影响问题编写更多的工作文件。关于将在第六次会议上审议的文书，标准审议机制三方工作组请求劳工局除了已经为公约和单独建议书提供了类似分析之外，还应提供对所附三项建议书的逐章分析。这将在试点的基础上施行，以确定其对劳工局的可行性及对标准审议机制三方工作组成员的有用性。
45. 最后，根据其职责范围，标准审议机制三方工作组授权八名顾问出席第六次会议，以协助政府组成员。标准审议机制三方工作组主席和副主席会在晚些时候决定是否应邀请相关国际组织的代表和国际劳工组织其他机构参加会议。

**表 2. 建议标准审议机制三方工作组第六次会议审查的文书(2020 年 9 月)**

---

**社会保障文书：失业津贴、综合性标准，以及医疗和疾病**

---

1988 年《促进就业和失业保护公约》(第 168 号)

1988 年《促进就业和失业保护建议书》(第 176 号)

1921 年《(农业)社会保险建议书》(第 17 号)

1944 年《(武装力量)社会保障建议书》(第 68 号)

1944 年《医疗护理建议书》(第 69 号)

---

<sup>17</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 6。

<sup>18</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/参考文件 5。

相关已过时文书

---

1934年《失业补贴公约》(第44号)

1934年《失业补贴建议书》(第44号)

1927年《(工业)疾病保险公约》(第24号)

1927年《(农业)疾病保险公约》(第25号)

1927年《疾病保险建议书》(第29号)

---



## 附件 I

### 标准审议机制三方工作组在其第五次会议上通过、 根据标准审议机制三方工作组职责范围 第 22 段提交理事会第 337 届会议 (2019 年 10 月至 11 月)的建议

1. 在阐述下述建议时，标准审议机制三方工作组重申其任务是促进标准审议机制总体目标的实现，以确保国际劳工组织拥有一套能够应对劳动世界格局变化的清晰、强大和最新的国际劳工标准体系，以保护工人并兼顾可持续企业的需求。<sup>1</sup> 标准审议机制三方工作组第五次会议认为，《国际劳工组织 2019 年关于劳动世界的未来百年宣言》强调了国际劳工标准的至关重要性，并确认了这一目标的价值所在，确实是及时的。<sup>2</sup>
2. 与过往会议一样，标准审议机制三方工作组已仔细审查其初步工作计划所载的择定国际劳工标准，以便向理事会提出建议，其中涉及：<sup>3</sup>
  - (a) 经审查的标准的状况；
  - (b) 查明覆盖面缺口，包括需制订新标准的缺口；
  - (c) 凡适宜时切实可行和有时限的后续行动。
3. 三方工作组认识到其工作的复杂性及其建议与每个专题的关联性，因此再次决定将其建议分成若干套切实可行和设有时限的后续行动。这些后续行动的组成部分是相互关联、相互补充和相辅相成的。
4. 标准审议机制三方工作组根据其职责范围，将其建议提交理事会决定，并建议理事会采取必要步骤落实下列建议。

#### 《失业公约》<sup>4</sup>

5. 针对关于失业的文书，标准审议机制三方工作组建议：
  - 5.1. 将 1919 年《失业公约》(第 2 号)视为属于过时文书类别。

<sup>1</sup> 标准审议机制三方工作组职责范围第 8 段。

<sup>2</sup> 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，IV(A)部分：“制定、促进、批准和监督国际劳工标准对国际劳工组织至关重要。这要求本组织拥有并促进一套清晰、强大和最新的国际劳工标准体系，并进一步加强透明度。国际劳工标准还需要顺应劳动世界的变化格局，保护工人并兼顾可持续企业的需求，以及受到具有权威性且行之有效的监督的约束。国际劳工组织将协助其成员国批准和有效实施标准。”

<sup>3</sup> 标准审议机制三方工作组职责范围第 9 段。

<sup>4</sup> 见标准审议机制三方工作组/2019/技术说明 1。

5.2. 理事会审议设有时限且切实可行的一揽子后续行动，其中包括：

- (i) 劳工局的后续行动计划，包括为每个相关成员国量身定制的行动计划，鼓励过时的第 2 号公约缔约成员国酌情批准第 88、102(第四部分)、118、160 和 168 号公约，以避免在法律保护方面出现空白，并包括向提出请求的成员国提供技术援助，以支持其批约行动。
- (ii) 标准审议机制三方工作组将在其 2026 年会议上评估量身定制的行动计划执行情况，以期在国际劳工大会考虑废除或撤销第 2 号公约的适当日期内做出有据可依的决定。

## 职业介绍设施<sup>5</sup>

6. 针对关于公共职业介绍设施(服务机构)的文书，标准审议机制三方工作组建议：

6.1. 将 1948 年《职业介绍设施公约》(第 88 号)和 1948 年《职业介绍设施建议书》(第 83 号)视为属于最新文书类别。<sup>6</sup>

6.2. 理事会审议设有时限且切实可行的一揽子后续行动，其中包括：

- (i) 促进批准和有效实施第 88 号公约的活动，包括向提出请求的成员国提供技术援助，以支持其推进批约步伐；
- (ii) 通过开发工具和汇编职业介绍机构的良好做法等，由劳工局向那些请求其支持公共职业介绍机构应对劳动世界当前和今后挑战的成员国提供技术援助。

## 私营职业介绍所<sup>7</sup>

7. 针对关于私营职业介绍所的文书，标准审议机制三方工作组建议：

7.1. 在承认 1933 年《收费职业介绍所公约》(第 34 号)属于过时文书类别的同时，将 1949 年《收费职业介绍所公约(修订)》(第 96 号)视为属于过时文书类别，将 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)和 1997 年《私营职业介绍所建议书》(第 188 号)视为属于最新文书类别。

7.2. 理事会审议设有时限且切实可行的一揽子后续行动，其中包括：

- (i) 推进成员国批准和有效实施第 181 号公约的活动，包括向提出请求的成员国提供技术援助，以支持推进其批约步伐；

<sup>5</sup> 见标准审议机制三方工作组/2019/技术说明 2。

<sup>6</sup> 见会议报告第 17 段。

<sup>7</sup> 见标准审议机制三方工作组/2019/技术说明 3。

- (ii) 劳工局的后续行动计划，包括为每个有关成员国量身定制的行动计划，鼓励过时的第 96 号公约缔约成员国批准最新的第 181 号公约，以避免在法律保护方面出现空白，并包括向提出请求的成员国提供技术援助，以支持其批约行动；
- (iii) 通过在国际劳工大会第 110 届会议议程上列入相关项目，于 2021 年撤销第 34 号公约。
- (iv) 通过在国际劳工大会第 119 届会议议程上列入相关项目，于 2030 年废除或撤销第 96 号公约。

## 在中小企业创造就业<sup>8</sup>

- 8. 针对关于在中小企业创造就业的文书，标准审议机制三方工作组建议：
  - 8.1. 将 1998 年《在中小企业创造就业建议书》(第 189 号)视为属于最新文书类别。
  - 8.2. 理事会审议设有时限且切实可行的一揽子后续行动，其中涉及劳工局为促进成员国有效实施第 189 号建议书而向提出请求的成员国提供技术援助，包括就在劳动世界的未来促进中小企业创造就业和体面工作并为可持续中小企业营造有利环境提供指导。

## 审议标准审议机制三方工作组审议进程的机制性影响<sup>9</sup>

- 9. 标准审议机制三方工作组讨论了两份工作文件，<sup>10</sup>以期落实 2017 年和 2018 年理事会的决定，其中要求劳工局就生物危害、人体工程学和人工操作、化学危害和机械防护等议题的可能标准制订项目拟订建议。<sup>11</sup>三方工作组建议理事会要求劳工局着手草拟可能的标准制订项目建议，以供其第 338 届会议(2020 年 3 月)审议，从而列入国际劳工大会的未来议程。三方工作组根据其讨论情况，向理事会提出如下建议，即在草拟这些标准制订建议以作为机构优先事项尽早列入大会议程时，劳工局应遵循下列要求：
  - 9.1. 施行“专题整合方法”。可以考虑在同一份文书中兼具有约束力和无约束力的要素，并采用适当的方法，这样特别是在技术条款方面，能够更易于更新文书，以确保标准的持续相关性，同时兼顾各国国情。

<sup>8</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/技术说明 4。

<sup>9</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/工作文件 1 和 2。

<sup>10</sup> 标准审议机制三方工作组/2019/工作文件 1 和 2。

<sup>11</sup> 理事会文件 GB.331/PV，第 23(f)段：“要求劳工局撰写关于以下可能的标准制订议题的建议，以便审议尽早将其列入未来国际劳工大会的议程：(i) 生物危害和人体工程学，认识到在这方面已确定的规章缺位；(ii) 整合关于化学危害的文书；(iii) 修订关于机器防护的文书；并要求对此加以更新”。

- 9.2. 标准制订程序应具有灵活性，涉及四个特定专题，并确保最佳的时效性、费效比和包容性。这可能包括决定在大会议程上列入一个专门用于标准审议机制三方工作组后续行动的标准制订项目，也可能包括在特定大会上列入两个标准制订项目的可能性，以便在理事会做出决定的情况下，保持应对劳动世界变化的灵活性。由于认识到职业安全和卫生方面需要高度的技术专长，因此应精准开展包容性的技术准备活动，以支持三方高效讨论三方标准制订议题。

## 附件 II

### 法律顾问给予的法律澄清

1. 法律顾问就标准审议机制三方工作组讨论期间提出的某些法律问题向其作了澄清。
2. 关于废除已生效的公约和撤销从未生效或因退约而不再生效的公约之间的区别，法律顾问回顾了标准审议机制三方工作组第二次会议期间向其提供的法律意见。<sup>1</sup>在此基础上，他确认，第 34 号公约因退约而只剩下一份批准书，从而导致该公约在法律上不再有效，因此应适用“撤销”程序。他指出，在第 106 届会议(2017 年)上，大会对第 28 号公约采用了相同的“撤销”而非“废除”程序，因为该公约同样只剩一份批准书。然而，法律顾问指出，在实践中，公约的废除和退出之间的区别没有什么实际意义，因为同样的程序保障在所需大会多数票、协商程序和提交大会的时间表方面适用于二者。在大会决定废除或撤销一项文书之后，有关标准的文本将从国际劳工组织出版物和电子数据库中删除。在国际劳工标准信息系统(NORMLEX)中，仅提及有关废除或撤销一项文书的大会决定，而有关公约或建议书的删除文本仍可通过超级链接进行查阅(如出于研究目的)。最后，他指出，根据适用的规则，如果标准审议机制三方工作组建议理事会撤销第 34 号公约，那么最早可在 2021 年 6 月予以撤销。
3. 关于标准的修订，<sup>2</sup> 法律顾问回顾说，《大会议事规则》第 44 和第 45 条以及《理事会议事规则》第 5.2 和第 5.3 条规定了一项修订公约和建议书的具体程序。这一程序导致大会通过了一项新编号的额外文书。所谓的简化修订程序旨在成为公约具体修订程序的一部分，由理事会于 1965 年原则上批准但从未予以实施。因此，它将根据《大会议事规则》第 44 条实施，并将导致大会通过一项部分修订的公约。简化包含两个要素。首先，修订只涉及无争议的技术性问题。其次，它涉及由大会任命一个常设技术修订委员会。该委员会仅在必要时开会，修订的主题将足够具体和明确，以便委员会能够在几次会议内履行其职责。然而，重要的是要澄清，尽管简化修订程序可以加快整个进程，但仍需要大会全会表决才能通过一项修订文书，这反过来又需要得到成员国的正式接受。因此，1965 年设计的机制不能取代或绕过(通常冗长的)批准程序。
4. 关于其他修订工具，法律顾问澄清说，某些技术程序只能用于未来的文书(为了将来)，而其他技术程序则适用于旧的/过去的文书(事前)。例如，一项议定书除了其名称之外，本质上就是一项国际劳工公约，可用于对现有公约进行部分修订，使其适应不断变化的条件。其主要优点是，原公约的大部分条款保持不变，且其批准书得到保留。因此，批准一项议定书并不意味着退出仍对新的批约行为开放的原公约。虽然议定书根据其最后条款中规定的条件生效，但只有在相关公约得到批准之后才

<sup>1</sup> 理事会文件：GB.328/LILS/2/1(Rev.)，报告附件 II，第 2 段。

<sup>2</sup> 参考文件 2：修订国际劳工标准。

---

能获得批准。对于批准这两项文书的国家，原公约的条款应理解为经议定书相应条款修正。

5. 相比之下，加速修正条款(如《2006 年海事劳工公约》中的默认接受条款)只可用于未来文书的最终修订，当然前提是此类条款包含在未来文书草案中。这些条款导致对公约的具体条款或部分内容进行部分修订，但并不会形成新的文书。默认接受程序的前提是，需要明确表示反对意见才能阻止修正案通过；换句话说，在规定时间内保持沉默被视为默认接受。其目的是通过规避有关提交正式批准书的要求来推动接受修正案。