



理 事 会

第 347 届会议，2023 年 3 月 13-23 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2023 年 2 月 13 日

原文：英文

第十项议程

关于新冠疫情期间就理事会会议安排采取的措施及其对未来理事会会议和其他会议的相关性的分析

文件目的

本文件提供了关于新冠疫情期间就理事会会议安排采取的分析，以确定那些可以继续适用于理事会会议和国际劳工组织其他官方会议的措施(见决定草案：第 35 段)。

相关战略目标：无。

主要相关成果目标：保障性成果目标 B：国际劳工组织的有效和高效治理。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：无。

作者单位：官方会议、文件和关系司(RELMEETINGS)。

相关文件：理事会文件 GB.340/INS/1(Rev.1)、GB.341/INS/1、GB/Special arrangements (Rev.1)、GB.347/INS/2/2。

▶ 新冠疫情期间就理事会会议安排采取的措施及其对未来理事会会议的相关性

导言

1. 自理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)因新冠疫情而取消之后,采用了一系列新技术、特别安排以及理事会的程序和工作方法调整等特殊和临时措施,使国际劳工组织(劳工组织)能够灵活应对并确保业务的连续性。自 2020 年 10 月起,随后的理事会会议均成功举行,这在很大程度上归功于这些特别安排¹和三方成员的密切协作。针对疫情发展情况而作出的安排包括以下内容:
 - 使三方成员能够通过在线平台远程与会,一旦情况允许,将自 2022 年 3 月起逐步恢复现场与会。
 - 调整了工作日程,仅在核心时间(日内瓦时间中午至下午 4 点 30 分)举行会议,以便来自不同时区的三方成员能够与会。
 - 采取了时间管理措施,以充分利用大幅减少的讨论时间。
 - 三方筛选小组对被视为非争议性的议题进行审议后,将其提交供以通信方式作出决定,以减少会议期间讨论的议题数量,使议程更便于管理。以通信方式作出决定的过程试图尽可能地复制理事会会议现场与会的一般程序,该过程包括两个独立阶段;首先进行一次理事会全体成员协商,成员可以表示赞成或反对,但并不阻碍共识的达成,若达成共识受阻,则该议题将提交给正理事仅以通信方式进行投票表决。以通信方式作出决定或进行表决每次耗时 7 至 10 天(每个阶段),必要时在理事会会议正式开幕日和闭幕日之前和之后进行。
 - 三方筛选小组承担的治理职能超出了《理事会议事规则》第 3.1 条规定的议程制订责任,特别是在选择提交供以通信方式作出决定的议程议题方面。
 - 规定了提交决定要点草案修正案和次修正案的截止时间,分别为 48 小时和 24 小时。
 - 若就某一具体议题明显缺乏共识,则立即安排第二次讨论,若在新一轮讨论结束时仍无法达成共识,主席可选择进行会期内表决,或以通信方式进行表决,亦或推迟至下届会议。
 - 设立了一个协商小组,以便在会议期间就需要进行多次讨论的议题进行在线协商,继而在全体会议恢复对这些议题的讨论之前,就决定草案的拟议修正案达成共识。
2. 随着逐步恢复至疫情前状态,三方成员要求劳工局根据自 2020 年 10 月以来连续举行的七届理事会会议的经验 and 三方成员的反馈,评估这些创新所带来的挑战和机遇。这项评估的目的是为

¹ 理事会文件 GB.340/INS/1(Rev.1), 附录。

了向理事会成员提供必要信息，以便其审议在未来理事会会议上以及酌情在劳工组织其他官方会议上保留、调整或终止的任何措施。

虚拟形式和现行规则

3. 在疫情背景下，劳工组织是否有能力确保业务连续性和进行决策，其中一个重要参数是其，能否根据《理事会议事规则》并在对其中有关会议发言或提交修正案的时限等规定作了一些有限中止的情况下举行理事会虚拟会议。为第 340 届(2020 年 11 月)²、第 341 届(2021 年 3 月)³和第 343 届(2021 年 11 月)⁴会议通过的《特别安排和程序规则》阐明，除非出现与特别安排不一致的情况，将继续全面适用《理事会议事规则》。这些特别安排在整个期间适用，但也进行了一些调整，其中之一是恢复了主席在未达成共识的情况下将决定付诸表决的可能性。⁵
4. 广泛而言，需指出的是，现行规则提供了必要的法律依据，使理事会能够在劳工组织治理中发挥重要作用，特别是在国际劳工大会第 109 届会议从 2020 年推迟至 2021 年，并且因此产生了诸多影响的情况下。⁶ 理事会负责人的职能和职责以及三方筛选小组的作用也至关重要。⁷ 可以忆及，理事会负责人的重要作用和三方筛选小组对理事会议程的制订工作是 2011 年理事会改革的两个重要组成部分。

参与方式

5. 自新冠疫情暴发以来，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)是第一届完全以现场与会和两周会期形式举行的会议。会议在常规情况下进行，包括每天举行两场会议(上午和下午)、每日小组会议和必要时可选择的延时会议。表决完全由出席会议且享有表决权的代表以现场举手表决的方式进行。除了为无法现场与会的与会者增加了远程与会的功能外，第 346 届会议标志着完全恢复至疫情前的安排方式。
6. 恢复至完全现场与会的形式表明，在协商过程中以及在达成指导劳工局工作的基于共识的决定中，面对面互动发挥着至关重要的作用。然而，一些三方成员组要求在未来理事会会议上保留远程与会的选择，以确保更广泛的包容性，并使来自各国首都的专家能够关注会议进程，为其在日内瓦参加会议的同事提供支持。

² 理事会文件 GB.340/INS/1 (Rev.1)。

³ 理事会文件 GB.341/INS/1。

⁴ 理事会文件 GB/Special arrangements (Rev.1)。

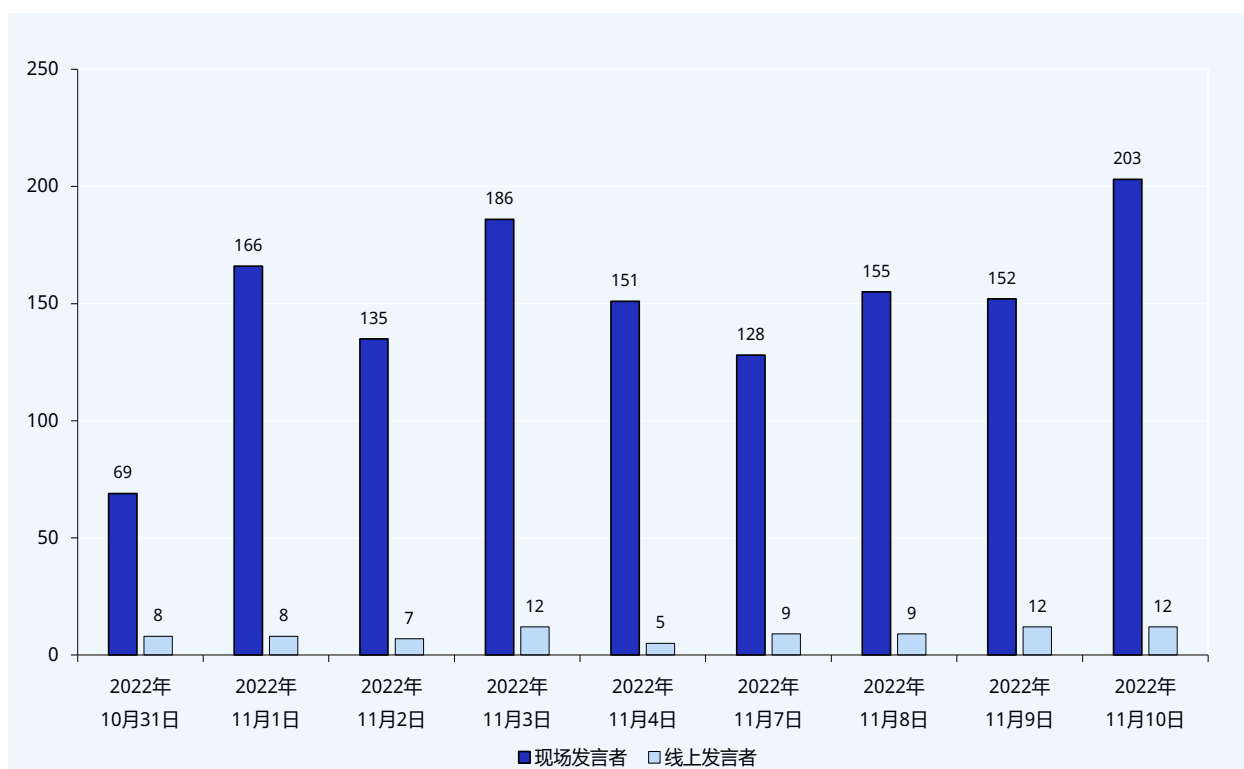
⁵ 第 341 届会议(2021 年 3 月)以电子方式进行了“举手”表决。理事会对劳工组织官方会议也采用了类似的安排，包括技术会议和专家会议，以及经修正的《2006 年海事劳工公约》的三方专门委员会。理事会文件 GB.340/INS/21(Add.1)及相关决定。

⁶ 可以在 2020 年 3 月至 10 月举行的理事会负责人与筛选小组的会议议事录中查阅该时间段内进行的讨论和作出的决定的相关记录。

⁷ 见下文第 10 段。

7. 关于远程与会和面对面与会的具体方式产生了不同的观点。但显然，就对协商动态和协商结果造成的影响而言，远程出席并不具备同等的参与条件。此外，远程与会者无法在正式会议的间隙进行非正式交流，也不能参与会议期间进行的任何表决。
8. 关于第 346 届会议中远程与会的数字表明，这一事实获得了广泛认同，如下图所示，线上发言者显然是少数。

▶ 理事会第 346 届会议现场发言与线上发言人数比例



9. 因此，理事会不妨继续采用与第 346 届会议相同的安排，即以完全现场与会的形式召开会议，同时应要求为无法前往日内瓦的与会者额外提供远程连接的可能性，使其可以关注辩论情况并可能进行发言，但无法参加任何表决。所有表决都将于现场进行，正如第 346 届会议中进行的最近两次表决所体现的那样，现场表决是高效且迅速的。这种做法将确保受国际劳工大会委托指导劳工局工作的理事会成员亲自参与有关决定的协商，并在尽可能的最佳条件下履行职责，同时确保具备包容性。

计划

筹备过程、决策活动和筛选小组的作用

10. 可以忆及，当理事会会议在疫情初期无法举行时，它破例授权其负责人，在与三方筛选小组协商后，批准提交一些被认为非争议性的议程议题，以供**以通信方式而非通过会议讨论作出决定**。在每个相关的议程议题之前，都在线上举办了详尽的简况通报会，以确保理事会成员拥有所需的信息以做出知情决定。这种方法还为成员提供了以书面形式提交评论(在特定字数限制内)的可

能性，包括对劳工局的指导意见，这些意见被编入了会议议事录。事实证明，在理事会无法以现场或远程的形式召开会议时，以及在只能举行虚拟会议期间，讨论时间显著减少，而上述方法是一种处理议程议题的高效务实方式。

11. 关于筛选小组的运行，应当忆及，能够在短时间内召开会议且成员不需现场出席，导致筛选小组为商定具体问题所需的小组会议次数及其平均时间大幅增加。此外，虚拟与会在任何情况下都不符合《理事会议事规则》第 3.1 条规定的组成要求。
12. 由于放宽了疫情相关的限制，而且恢复了对《理事会议事规则》规定的既定程序的适用，并考虑到三方成员强烈要求筛选小组回归其最初的权责，即仅限于负责理事会议程制订工作，因此没有规定在第 346 届会议上继续采用以通信方式作出决定的做法，因为这是在疫情期间特殊和临时作出的一种特别安排。
13. 鉴于第 346 届会议议程繁重，筛选小组的一些成员要求劳工局探讨替代方法，以审议议程中属于《议事规则》的规定程序且因此不需要特别安排的议题，从而可以快速处理并迅速决定潜在的非争议性议题。根据要求，劳工局确定了六项此类议题，在往届理事会会议上，经常在未就这些议题展开充分讨论的情况下便作出决定。在第 346 届会议开始前两周，劳工局举行了一次向所有小组开放的情况介绍会，以进行必要的澄清，并对理事会成员同意加快处理选定议题加以确认。
14. 然而，与以通信方式作出的决定不同，快速通道议题是在全体会议期间处理，并在不需要深入讨论的前提下依次敲定，同时保障理事会成员在其认为必要时发表意见的权利。然而，还应当指出，虽然快速通道方法在会议期间的管理时间方面发挥了良好的作用，但由于认为需要就这项工作额外协商，因此其并不完全是成本中立的。
15. 第 346 届会议后举行了最近一次筛选小组会议，根据会上收到的评论，**快速通道方法**广受好评，并被普遍视为成功。尽管得到了几乎所有小组的广泛支持，但关于在以后的会议上保留这一方法的提议却没有获得一致同意。
16. 如果认为将快速通道方法用于未来的会议并不可行，则需要做出替代调整。在筛选小组此前的讨论中，一些小组提议将理事会会议延长一天(延长至十个完整的工作日，而非九个工作日)，此设想也没有获得一致支持。在没有快速通道机制的情况下，因为需避免出现多次延长的会议，也不能对会议进行延长，在操作层面上，除了寻找减少未来议程议题数量的办法，包括重新评估议题的分类(供讨论的文件或供参考的文件)，剩下的替代方案并不多，正如以下各节所概述。除了寻求实际措施和权宜之计，现在应当是考虑进一步加强由 2011 年改革推出的理事会议程设置机制的时候了，最近于 2014 年 3 月和 2015 年 3 月就该方法进行了讨论。⁸

⁸ 理事会文件 GB.323/WP/GBC/2 和 GB.323/INS/10。

议程的规模和可能的调整

17. 议程中的大多数议题一般可分为两类，常设议题或理事会往届会议决定所产生的议题。为确保议程更便于管理，理事会不妨审议以下实际措施：
- (a) 延长某些议题的报告所述期，以便有更充足的时间来落实决定，从而使劳工局能够在周期之间编写更有意义的报告。各利益攸关方也可以仔细审议后续报告的数量和频率；
 - (b) 将不需要进行深入讨论或理事会作出紧急决定的议题归类为供参考的文件；
 - (c) 不将决定草案列入只需要理事会指导的文件中，从而避免对不需要作出最终决定的议题进行冗长讨论。这类文件将在封面上注明，提请理事会向劳工局提供指导意见。为避免在会议的第二周继续讨论此类议题，劳工局将确保为此类讨论分配充裕时间。

会务处理

时间管理

18. 为充分利用有限的讨论时间，在疫情期间采取了时间管理措施。作为特别安排的一部分，在与三方筛选小组协商后，并经理事会负责人确认，对每个议题的发言时间作出了限制。在第 346 届会议上，当特别安排不再生效时，劳工局建议保留为理事会虚拟会议采用的严格时间管理措施，该建议得到了理事会负责人的核可，并得到了理事会成员的广泛支持。这些措施包括：
- (a) 会议的暂定计划，由劳工局与理事会负责人和筛选小组协商后提出，包括每个议题的大致讨论时间以及相应的发言时限；
 - (b) 小组发言：鼓励成员尽可能通过各小组发言者的发言来表达其立场，仅限于理事会成员与小组意见不一致或希望补充另一种观点的情况下，允许其进行单独发言；
 - (c) 提前进行发言者名单登记：鼓励理事会成员提前在发言者名单上登记，这有助于讨论的顺利开展。发言者名单显示在理事会会议室的屏幕上，并标明分配给每个发言者的发言时间。
19. 除了延续这些成功的做法外，根据《议事规则》，始终可能对单独发言规定严格的时间限制，这可以是一种用于所有部分或只是某些部分的默认程序(《议事规则》介绍性说明第 43 段)，也可以是由主席根据《议事规则》第 2.2.2 款作出决定，在讨论的某一阶段进行的临时规定。

协商小组

20. 在举行理事会虚拟会议的情况下，各小组无法在会议间隙进行非正式交流，因此设立了一个协商小组，作为促进达成共识的临时机制。协商小组由筛选小组成员及其在各自区域小组内的“责任共担者”组成，开展协商活动，为恢复全体会议对于棘手问题的讨论奠定基础。然而，也出现了对协商小组的组成表示担忧的声音，特别是对其代表性和包容性的担忧。在恢复现场与会形式之后，加之考虑到三方成员的总体反馈，这种做法于理事会第 344 届会议之后终止。

理事会会议前的非正式协商

21. 在第 346 届会议召开之前，就议程中的关键议题组织了多次协商。虽然三方成员们普遍认为这些协商是有帮助的，但劳工局认识到，在某些情况下，由于背景文件分发过晚，在小组内部和小组之间没有足够的协商时间，对于政府而言与首都之间没有足够的协商时间，都阻碍了三方成员对这一进程作出有意义的贡献。劳工局将寻求改善的可能性，以确保三种官方语言的协商文件至少在协商举行前五个工作日内分发完毕。此外，将尽早让三方成员知悉即将举行的协商。
22. 然而，必须认识到，与前几年相比，近期举行的协商次数显著增加。特别是在 11 月和 3 月的会议之间，无论是应各三方成员组要求，还是由理事会本身通过一项决定，或由劳工局提议而安排的多次协商，都给三方成员和劳工局带来了重大挑战。这些会议之间的短暂间隔可能导致理事会成员没有足够的时间与其三方成员和在彼此之间进行协商。例如，仅在 2023 年 1 月上半月就已经举行了五次协商。在规定期限内准备文件，包括协商文件以及理事会会议文件的最终版本，以及快速完成这些文件的三种官方语言版本制作，使劳工局的能力捉襟见肘，并且从财政和人力资源的角度来看，可能是不可持续的。在协商次数不断增加的情况下，在固定和有限的预算内为其提供三种官方语言的口译服务也越加困难。
23. 除了加强劳工局对三方成员的支持，2011 年改革的另一个主要方面是加强非正式协商，以促进所有三个小组的积极参与。考虑到资源限制以及需要保持和加强理事会一级的透明有效的决策过程，现在可能也应该考虑在这方面进行进一步改善，以确保在理事会工作方面，非正式协商仍然是支持三方参与和三方自主权的有用工具。然而，考虑到没有关于按小组或三方分别进行的协商的记录，其不应该以牺牲决策过程的充分透明度为代价，取代理事会就议程议题展开的实质性和公开性讨论。
24. 因此，可能需要进一步思考进行协商的成本效益，以及关于这些协商所要达到的目的的不同期望。

小组会议

25. 非正式协商次数的增加又导致要求举行小组会议的次数增加。尽管这些会议对于促进各小组的工作具有重要意义，但用于理事会会议以外的区域小组会议的口译费用和相关费用资源有限。劳工局依靠三方成员的理解和灵活性寻找利用资源的最佳方法。

决定草案修正案

26. 在疫情期间，为了能够作出有效决策，要求理事会成员至少提前 48 小时提交决定草案修正案，以便在讨论该议题之前，能够提前完成对修正案的翻译，并将其分发给所有成员。
27. 随着第 346 届会议恢复采用通常做法，鼓励理事会成员采取疫情之前的做法，提前 24 小时提交决定草案修正案，或尽可能更早地提交修正案。对于未来的会议，劳工局建议各区域协调员和各小组秘书处于每晚 7 点前将可能提交的修正案的信息提供至劳工局，劳工局最迟应于晚上 9 点前收到信息。在此时间之后收到的任何修正案，将于第二天清晨处理。这将有助于优化人力和

财政资源的使用。在上午的小组会议之前将翻译完成的修正案进行分发是一种良好做法，将对这种做法加以保留。

28. 将继续通过雇主组秘书处和工人组秘书处将修正案以电子邮件形式进行分发，并通过各区域协调员向各国政府分发，以及通过“国际劳工组织活动”应用程序分发。

使用“国际劳工组织活动”应用程序

29. 事实证明，“国际劳工组织活动”应用程序是一个有用的工具，特别是在疫情期间，使与会者能够收到关于计划的最新信息，并能够获取各类修正案、文件和重要的实用信息。
30. 在前几届会议中，三方成员对该应用程序的使用逐步增加，今后应积极加以推广使用。

文件分发

31. 如同已在数届会议中采用的做法，劳工局计划继续实行无纸化政策，以电子方式分发会前文件和会期文件。

► 劳工组织其他官方会议的参与方式

32. 一些小组还要求劳工局审查为劳工组织其他官方会议采取的创新措施的影响。必须忆及，基于为现场与会形式的构想，劳工组织的各类会议都有其特定的《议事规则》。考虑到每一类会议的特点，劳工局将限制其关于劳工组织其他官方会议的建议范围，仅限在参与方式方面进行建议。此外，应当指出的是，理事会将就国际劳工大会的安排开展单独讨论。⁹
33. 在整个疫情期间，劳工局与其他专门机构和联合国秘书处一样，遵循业务连续性的原则开展工作。劳工局进行了所有必要的调整，以尽可能地促进三方成员的充分参与。为回应三方成员提出的各种关切，一个切实可行的解决办法是，将上文第 9 段提及的为未来理事会会议提议的方法尽可能地适用于劳工组织其他官方会议。¹⁰
34. 技术会议和专家会议也被认为将完全以现场与会方式举行。在理事会负责人和其他发挥积极作用的与会者(如工作组成员和起草小组成员)应亲自出席会议的前提下，将继续为无法前往日内瓦的委任代表提供远程与会便利。此外，技术会议和专家会议中的发言权将继续由各自的《议事规则》规定。¹¹

⁹ 理事会文件 GB.347/INS/2/2。

¹⁰ 关于《2006 年海事劳工公约》的三方专门委员会，应当忆及，在第四次全体会议——第二部分(2022 年 5 月 5 日至 13 日)上使用的电子投票系统并非是为了允许远程表决而设计的，而是出于以下原因：鉴于三方专门委员会必须对《2006 年海事劳工公约》的若干项修正案进行表决，为其争取时间；随着越来越多的成员国批准了《2006 年海事劳工公约》，三方专门委员会的成员也越来越多，以及《2006 年海事劳工公约》中规定了复杂的表决系统。因此，该系统将继续应用于现场与会形式。

¹¹ 劳工组织，《技术会议议事规则和专家会议议事规则》，2019 年。

▶ 决定草案

35. 理事会：

- (a) 决定将以完全现场与会的形式举行未来理事会会议，并应要求为无法前往日内瓦的与会者额外提供远程连接的可能性，使其可以关注辩论情况，以及在必要时行使其发言权；
- (b) 建议在适用的情况下，根据劳工组织其他官方会议的《议事规则》，对这些会议采用同样的参与方式；
- (c) 要求劳工局继续实施在理事会第 346 届会议中采取的时间管理措施，包括在该届会议上为加快处理被视为非争议性议题而试行的快速通道方法。