



第一项议程

改进国际劳工大会和区域会议的运行

背景情况

1. 理事会于 2012 年 3 月要求“劳工局召集几次基于日内瓦的三方磋商小组会议，以便制定一个包括时间框架在内的工作计划，并提交一份将在理事会第 131 届会议 (2012 年 3 月)期间所作发言考虑在内的最新文件，以供工作组 2012 年 11 月的下次会议审议”。¹
2. 磋商小组在其 2012 年 7 月 15 日的会议上审议了由劳工局准备的一份背景文件。该文件分为七个章节，它们与到目前为止引导讨论的重大问题相吻合：A.一般性问题；B.国际劳工大会的结构；C.国际劳工大会全体会议；D.国际劳工大会议程的确定；E.国际劳工大会委员会的工作方法；F.国际劳工大会的代表团和与会者；和 G.效率的获得和其他。每一章节包含有一项对在理事会 2011 年 1 月、2012 年 3 月和 6 月会议上同意或讨论过的原则和观点的总结概括，并探讨了可指导今后思考的建议。
3. 除就涉及国际劳工大会的议程确定问题的章节举行了单独的非正式磋商外，磋商小组对该文件逐章进行了讨论。该文件包含一些要求作出反馈的具体建议，特别是在 B 和 C 部分。本文件第一部分中转载了经修订以反映磋商小组评论的该文件。

¹ 理事会文件 GB.313/PV，第 188 段。如同在《理事会议事规则注解》中提出的那样(第 19 段)，三方磋商小组由各区域协调员以及雇主和工人的秘书处组成。

4. 三个附录分别包含：(i)大会的重要职能简介；(ii)大会第 102 届会议(2013 年 6 月)的议程；和(iii)大会议程确定程序注解。² 假如工作组对文件中拟议的某些选项予以保留，则可在其 2013 年 3 月会议上向理事会提交成本估算和详尽的工作计划。
5. 本文件第二部分中叙述了有关改革进程的时间表草案，供工作组审议。

第一部分

A. 一般性问题

自 2011 年 11 月以来在理事会和国际劳工大会运行工作组上所进行辩论的概括

6. 就在现行章程框架范围进行改革的必要达成了明确共识。所有各方认为改革应由三方成员领导，从而使三方成员具有一种国际劳工大会的主人翁感。还就改革的下列主题达成了明确的一致：(i)加强国际劳工大会作为国际劳工组织最高决策机构的职能；(ii)保持国际劳工大会的五个职能³ (章程；政治；技术；论坛和大会)；和(iii)使国际劳工大会能够满足三方成员和国际社会的需要。
7. 考虑到在有关国际劳工大会方面取得的进展，达成的共识是目前改革的进程将从国际劳工大会开始，并在较晚的阶段开始对区域会议的运行进行审议。工作组对在国际劳工大会之前在日内瓦举行区域会议的选项进行了讨论，但未予以采纳。将区域会议的地点设在其各自的区域被认为是吸引国际劳工组织对影响到各区域的具体问题给予关注的一个重要途径。这样作还促进区域三方成员更多地出席和参与会议。
8. 各组还表明了有关改革的其他重要目标，如：(i)提高国际劳工组织的能见度和能力，以便在改善劳动世界的工作中发挥一种有意义和建议性的作用；(ii)加强大会的职能，特别是其标准制定职能，以增强三方性，并确保社会伙伴的有效参与。
9. 建议建立一个机制，以加强在理事会上对国际劳工大会建议的定期跟进。还提出了加强技术合作的建议，以便在国家层面促进对国际劳工大会所建议行动的实施。

结论和拟议行动

A. 1. 看来就引导有关国际劳工大会改革讨论的下列原则达成了共识：

- (i) 改革进程应由三方成员领导并受共识驱动；
- (ii) 在就整个改革一揽子方案集体达成一致意见之前无需作出任何最后决定；

² 该注解是由劳工局为 2012 年 9 月 20 日举行的非正式三方磋商准备的。

³ 关于那些职能的详尽介绍，见附录 I。

- (iii) 应在 2012 年 11 月考虑改革进程的时间表，以便从 2015 年国际劳工大会第 104 届会议开始实施改革；
- (iv) 应在现行章程框架范围内提出建议；
- (v) 应视情况对《国际劳工大会议事规则》(议事规则)进行修订。

A. 2. 假如工作组在某些建议作为最后的改革一揽子方案的组成部分得到通过之前，要求就其适宜性提供证据，劳工局可在试行的基础上在大会 2013 年⁴和 2014 年会议上对它们加以实施。

B. 国际劳工大会的结构

自 2011 年 11 月以来在理事会和国际劳工大会运行工作组上所进行辩论的概括

10. 尽管由于先前的国际劳工大会的改革所导致的技术性(委员会)和政治性(全会)职能之间的区分⁵并没有从根本上受到质疑，但强调了需要审议国际劳工大会的整体结构，并就大会被分裂成难以结合在一起的两个部分表示了某些关注。有人争辩说，当涉及介绍和通过委员会的报告及表决时，全体会议也对国际劳工大会的“技术性”职能作出了贡献。
11. 大会的结构是由在大会全体会议上任命的全会和委员会组成。全会不仅任命《大会议事规则》中规定的常设委员会，而且也任命审议特定议程项目的特别委员会。如同《议事规则》规定的那样，常设委员会有总务委员会、证书委员会、大会起草委员会、公约和建议书实施委员会、财务委员会和提案委员会。其他“技术性”特别委员会分为三个类别：标准制订、一般性讨论和周期性讨论委员会。
12. 可能重新启动自 2006 年终止的提案委员会引起了不同意见。对一些人来说，该委员会为主题性和政治性辩论提供了空间，应以一般性讨论形式每两年举行一次，而其他一些人指出，过去的经验表明比例越来越多的决议提出了国际劳工组织对之不负有主要责任的政治性问题。当该委员会被终止时，总务委员会(或另外一个委员会)承担起其职责。然而，鉴于总务委员会的程序和构成有别于提案委员会的程序和构成，考虑是否需要调整《议事规则》可能是适宜的，以便为大会审议涉及最初未被列入议程项目的有关事项的任何决议提供充分的保障。
13. 由于对之所表达的强烈保留意见，特别是关于国际劳工大会在较短的会期框架范围内对迫切和主题性问题作出反应的能力，工作组最终没有采纳被某些人视为是一个

⁴ 附录 II 中介绍了国际劳工大会 2013 年 6 月会议的议事日程。

⁵ 见理事会文件 GB.300/WG/ILC。

符合需要的选项的建议，即交替举行完整的大会会议和“较轻松的”会议。似乎达成了这样的共识，即国际劳工大会的结构在整个会期期间应保持一致并加以重新评估，而不是赞成一种“完整”和“轻松”会议的时间安排，或是将国际劳工大会的一次单一会议分散到两年举行。

14. 国际劳工大会的持续时间被明确地确定为一个重要问题。为确定会议所需时间，建议工作组首先就国际劳工大会的结果和工作达成一致，然后再分配实现它们所需的时间。对一些人来说，会期的长短对于使高级代表的参与达到所希望的水平是一个明显障碍。而对其他一些人来说，与持续时间相比，主题的相关性是一个更为重要的因素。工作组明确表明了在不损害技术性 or 政治目标的情况下改善时间管理的必要。在 2012 年经验的基础上提出了将会议的持续时间减少一天的具体要求。
15. 工作组保留了在大会之前举行筹备性三方技术会议的可能性，以促进有关标准制订项目的更顺利和较快讨论，将之作为有待进一步探讨的一个选项，但将在具体问题具体处理的基础上加以考虑。

结论和拟议行动

B. 1. 经验表明，特别是在筹备一次性讨论过程中，有关标准制订项目的技术筹备会议在某些情况下可被证明是有效的，而在其他项目中，由劳工局开展的有效的筹备工作(例如，国际劳工大会之前有关三方成员观点的调查)在确保有效的讨论方面也被证明是有益的。然而，人们在非正式磋商期间争论说，当涉及一个标准制订项目时，“一次性讨论”进程仍应属于例外情况，作为一个一般规则，标准制订问题应受两次讨论程序的管理。⁶因此，经与局长磋商，在有关项目被列入议程时由理事会确定一种灵活的处理方法可能更为可取。标准审议机制的建议(一旦通过)亦应有助于理事会确定是否有必要举行一次筹备会议。还需要考虑的不仅有对财政的影响，而且还有预期的筹备会议的参与级别。

B. 2. 考虑到标准制订委员会在涉及修正案进程的程序方面的复杂性，可考虑在正式标准制订讨论之前对可能会导致一个新标准的政策问题进行一次一般性讨论。

B. 3. 正如工作组一致同意的那样，应将会外活动的数目减少到最低水平。然而，国际劳工大会可为三方成员之间的知识共享和交友联络促成更多的机会。可通过劳工局按照要求组织由国际劳工组织主要职员举行的吹风会实现这一点，吹风会可在午餐休息期间举行，或是向上午举行的分组会议介绍情况。可通过调查表的方式评价对吹风会的要求，可在国际劳工大会会议之前或期间向三方成员发放调查表。

⁶ 见《议事规则》第 39 条。

C. 国际劳工大会全体会议

自 2011 年 11 月以来在理事会和国际劳工大会运行工作组上所进行辩论的概括

16. 正如工作组一致同意的那样，全体会议是国际劳工大会的重要决策机构。大会的所有实质性决定都是在全体会议上作出的，不应将其工作与技术委员会的工作分隔开来。
17. 共识是每一代表应保留向大会全会致词的机会。一个连续不间断的全体会议被认为是授予代表这一权利的最佳方式。
18. 还就这一点达成了明显的一致，即应探讨使全体会议更具互动性的方法，并应为恢复高级别发言者、专题小组讨论和大会工作三者之间的平衡开展进一步努力。在非正式磋商期间，连同就将在专题小组讨论会上讨论的主题和将邀请的专题小组成员的选择与三个组组织磋商的必要，重申了限制高层嘉宾人数的必要。
19. 在审议国际劳工大会全体会议时，就下列两点达成了普遍一致，即应处理全会的持续时间，并应探讨压缩开幕式客套的方法。
20. 对一些人来说，全体会议主要被认为是供代表发表其观点和关注的一个论坛；对其他一些人来说，应在论坛和大会职能方面重新界定全体会议的目的。

结论和拟议行动

开幕式

C. 1.关于开幕式，简化总务委员会委员和各组官员的任命程序可谓一个选择，方法是通过在会议大厅的大显示屏上列出提名人并散发包含有拟议提名人的一份文件。对《议事规则》加以修正也可取消将开幕式分成两次会议的必要。为使开幕式更具实质性和更具吸引力一个选择是，将过去几年的作法和由一名高层嘉宾致词的计划标准化。然而，人们在非正式磋商期间争辩说，需要对如此重大的一项“三方性活动”的开幕式给予更多的能见度，并需要使开幕式尽可能的短以使各委员会开始其工作，应在这两者之间找到一种平衡。还对由理事会主席介绍他/她的报告的必要性提出了质疑。

局长的报告

C. 2.到 1931 年为止，局长的报告始终突出国际劳工组织面临的迫切问题、今后的展望和本组织的大政方针。由于 1992 年上一次改革的结果，理事会决定有关一项社会主题的局长报告将在双年度而不是年度基础上提交，交替提交上一个财政期期间有

关计划实施和国际劳工组织活动的报告。⁷然而，保留局长处理他所认为在任何特定年份具有重大意义的一个社会政策主题的选择似乎是重要的。人们在非正式磋商期间还争辩说，计划实施问题作为理事会主席报告的组成部分可能更为适宜，因为局长就该问题向理事会报告。

全会的结构

C. 3. 一个选择将是在全会重要职能的基础上将其分为四大部分：(i) 正式开幕式：国际劳工大会官员、常设大会委员会委员的任命和大会委员会的建立(在国际劳工大会的开幕日)；(ii) 与技术性委员会平行举行的讨论局长的报告和理事会主席报告的连续不间断的全体会议，并有可能在全会上而不是在委员会框架下对已列入议程进行一般性讨论的一个项目开展讨论⁸；(iii) 在结束技术性委员会的工作后，作为全会的组成部分⁹，举行为期一天的“劳动世界峰会”；和(iv) 一个正式全会处理对委员会产出(报告、决议、结论等)进行的审议和通过，和以表决方式正式通过建议书、公约和计划和预算。在非正式磋商期间，关于让局长的报告重点突出一个社会主题的意见获得了支持，并被视为是吸引更多媒体的关注并导致更突出重点的讨论的一种方法。

C. 4. 在过去，就除局长报告以外项目所作的辩论是在全会上进行的。围绕由理事会列入大会议程的一个一般性讨论项目举行一次全会讨论，而不是为此设立一个单独的委员会似乎是可行的。可在第二周期间组织此类辩论，将在一份委员会风格的报告中对其加以总结，而不是在一份临时记录中对其加以介绍。在辩论结束时，除讨论的结论外，大会可直接通过一项决议。可召集一个起草小组作为一个特别委员会来精心拟定结论。此种处理方法将使得那些未参与委员会工作的某些阶段(如起草)的代表能够出席全会。然而，在非正式磋商期间就有关这一选项表达了一些保留意见，因为它被认为可能不会保障足够的时间进行充分的讨论。

C. 5. 另外一个建议是从全会中拿出一天用于“劳动世界峰会”。这一为期一天的活动可在技术性委员会的工作结束之后举行。经与理事会官员磋商后，局长将为该活动选择主题，其中可包括例如由国家元首和政府首脑作出的一个或两个主旨发言，并开展互动活动，如由高级部长和社会伙伴组织的领导人或其他全球显要人物参与的小组委员会讨论。应确保所有区域和处于不同发展阶段国家的适当代表性。安排此时举行这样一个峰会将使国际劳工大会秘书处能够完成技术性委员会的工作，并为在委员会讨论之后尽快在全会上通过其报告做准备。此外，该峰会将是国际劳工大会进一步吸引媒体关注的一个手段。

⁷ 《议事规则》第12条，第2款。

⁸ 见后面的 C.4.段。

⁹ 见后面的 C.5.段。

C. 6. 通过将全体会议提前到第二个星期并通过修改其讨论方法以确保连续性，大会将有可能在第二周期间处理某些委员会(财务、证书、总务、一个一般性讨论)的报告，以使这些事项无需被放在第三周。一些表决，如有关恢复表决权的那些表决，也可更早得到处理，尽管人们需保持警惕，不使此类表决影响到委员会的工作。

局长报告的讨论

C. 7. 每年要求在全会上履行发言权的人员数目相当多(2012 年有 292 人发言，包括 108 位部长，20 名政府代表或顾问，44 名雇主代表或顾问，和 74 名工人代表或顾问)。不应低估这些个人发言在国家层面的价值。应承认并保持工人和雇主在一个国际论坛上表明其观点的这一独一无二机会的重要性。

C. 8. 在连续不间断全会的框架范围内，为改善局长报告讨论的吸引力和互动，可探讨与单个发言平行的若干选择，例如：(i) 鼓励进行“真辩论”的主题讨论，突出报告中所讨论的具体问题；(ii) 涉及与报告相关议题的大会与会者的高层专家小组——这些专家小组可能会由局长或国际劳工组织的高层官员主持，并可在较小的会议室举行，从而更适合于互动型讨论；(iii) 允许同一代表团中的政府、雇主和工人代表论述本届会议主题的成员国代表团的发言；和(iv) 为代表论述他们所选择的与重要的国际劳工问题相关的其它事项提供机会的公开讨论(上午会议或下午会议)。所有发言将有严格的时间限制。在这方面，注意到某些其它机构发言的时间限制短至两分钟，提出了减少当前的时间限制(局长报告的讨论为五分钟)的建议。非正式磋商期间提出的另外一个选择是在第二周期间分配三天用于局长报告和理事会主席报告的一般性讨论，其中的一天被确定为由那些曾表明希望论述具体国家问题的代表发言。

D. 国际劳工大会的议程确定

自 2011 年 11 月以来在理事会和国际劳工大会运行工作组上所进行辩论的概括

21. 应当忆及，根据《章程》条款，¹⁰ 大会的会议议程由理事会决定，将考虑到由一个政府、一个得到承认的具有代表性的雇主组织和工人组织或一个公共国际组织提出的任何建议。理事会有权决定大会议程项目的数目和性质。大会也可就列入其下届会议议程的一个主题做出决定。理事会根据其《议事规则》，将就列入大会连续两届会议议程的拟议项目进行审议。

¹⁰ 《章程》第 14 条第 1 款和第 16 条第 3 款。

22. 大会的议程由分别处理常设项目和技术性(特别)项目的两个部分组成。大会任命两个常设委员会分别处理议程的第二个和第三个常设项目¹¹，即安排预算(和任何其它财政项目)的批准、摊派和征收以及有关公约和建议书实施的信息和报告。理事会主席的报告和局长的报告在全会上进行讨论。关于技术性项目，大会可任命委员会对这些项目中的任何一个进行审议并提交报告。
23. 达成的共识是，议程的确定应是一个服从于有效的三方磋商的进程，政府以及得到承认的雇主组织和工人组织应有就国际劳工大会的议程提出建议的更多机会。
24. 在实践中，劳工局负责将来自若干出处的有关国际劳工大会议程项目的建议提交给理事会，包括：(i) 政府以及得到承认的雇主组织和工人组织；(ii) 劳工局的工作；(iii) 周期性讨论的成果(决议、结论)；和(iv) 一般性讨论的成果(决议、结论)。国际劳工组织会议(区域会议、部门会议、专家会议)的成果也被确定为生成建议的潜在来源。
25. 就审议议程确定进程，以使之更为简化、更加透明和更具参与性的迫切性达成了共识。
26. 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》提出了旨在使国际劳工组织能够更好地了解其三方成员的需求的一系列周期性讨论。大家同意应更好地利用这些讨论，以改善议程确定进程。然而，大家承认，一次周期性讨论不应自动导致一个两次讨论或一个标准制订讨论。
27. 所表明的一致意见是，议程应满足三方成员的需要并处理主题性和相关的问题。未能吸引众多支持的项目不应被保留为今后的建议项目。
28. 还就在理事会 6 月会议之前留出一段时间的必要达成了一致，从而能够在技术性委员会工作的后续措施基础上，或就一个需要迫切审议的主题性问题，为大会的下一届会议选择一个项目。
29. 应当指出，有关议程最后决定的时间安排不仅需要考虑到处理主题性重要问题的好处，而且也需考虑到有充分准备时间的必要，特别是对标准制订讨论来说。

结论和拟议行动

D. 1.过去几年来，有关理事会确定国际劳工大会议程的程序的讨论重点突出了：提前两年确定大会议程的优点和缺点；指导项目选择的标准和与标准相关项目的特殊标准，包括新标准对现存整套标准的增值价值；在议程最终确定之前进行两次辩论的优点和缺点；做出最后决定的那届会议，以及理事会确定和选择项目的方法。

¹¹ 《议事规则》第 7 条和第 7 条(乙)。

D. 2. 尽管近来的做法是成立一个委员会讨论特别项目，但忆及下列几个方面是值得的：(a) 选择一个议程项目并不一定意味着建立一个新的大会委员会；(b) 可由全会讨论几个项目；(c) 不事先确定项目的数目。

D. 3. 可鼓励理事会在其它项目之前单独处理标准制订项目。主要原因是标准制订要求几个阶段的筹备工作，包括劳工局专门确定的几份报告(在相关的大会会议开幕前18个月开始)。¹²

D. 4. 如同过去的例子那样，一般性讨论可算作有关标准制订活动的筹备工作，而且，在某些情况下，为一个一次性讨论程序提供充分的基础。¹³ 理事会在将项目列入国际劳工大会的议程时应考虑到这一点。

D. 5. 关于标准制订项目，《议事规则》第 38-39 条就涉及不同报告的散发所提出的强制性时间框架是适宜的。然而，这些条款，以及《议事规则》的某些条款可能需要加以修订，以便能够采用与本文件中解释的其他建议相一致的更灵活的处理方法(即筹备会议或利用一次性讨论作为筹备会议)。

D. 6. 尽管议程确定进程仍处在审议中，¹⁴ 可将该程序的主要步骤概括如下：(i) 劳工局就出自上文所提出处的建议制定一份短名单，可概括和笼统地对之予以介绍；(ii) 劳工局在理事会的相关会议之前就该建议短名单与以日内瓦为基地的三方磋商小组磋商；(iii) 劳工局将(在磋商的基础上视需要加以完善)优先建议名单提交给理事会做出决定；(iv) 理事会决定有待列入议程的建议数目；和(v) 理事会在两届连续会议上讨论该建议短名单并考虑将哪些建议列入议程。

E. 国际劳工大会委员会的工作方法

自 2011 年 11 月以来在理事会和国际劳工大会运行工作组上所进行辩论的概括

30. 强调了在所有国际劳工大会委员会的工作方法中加强“透明性、可预测性和客观性”原则的必要。¹⁵

31. 强调了标准实施委员会的重要作用和特殊性质。尽管承认在其工作方法方面有了很大改进，并注意到在标准实施委员会工作方法非正式三方工作组中取得的进展，一

¹² 《议事规则》第 38 条和第 39 条。

¹³ 《议事规则》第 38 条。

¹⁴ 分别于 2012 年 2 月、5 月和 9 月就该问题举行了非正式磋商。将继续进行磋商并将由劳工局在 2013 年 3 月向理事会报告其结果。

¹⁵ 见理事会文件 GB.313/INS/10，第 16 段。

些人持这样的观点，即其讨论的结果应被馈入工作组(WP/GBC)的讨论。其他人不赞成这一选择，指出一个单独的工作组早已在审议标准实施委员会的工作方法。

32. 一些人建议说，国际劳工大会的委员会，特别是那些负责一般性讨论的委员会，应侧重于以更及时的方式实现所希望的成果。还应考虑为某些委员会完成其工作分配更少的时间，而其它一些委员会(如标准制订委员会或标准实施委员会)可能会要求更多的时间。一些人还强调了周期性讨论委员会工作的战略重要性。
33. 一些人建议更多地采用促进委员会工作的技术。技术必须是最新的，而且必须做出技术故障情况下的应急措施。在这方面，重申了每当讨论修正案时，在所有委员会会议室采用大屏幕的必要。
34. 考虑到对国际劳工组织和在国际劳工大会委员会上采用的程序以及由委员会所讨论主题具有很高水平的熟悉程度至关重要，因而强调指出尽早选择委员会主席将是有益的。一旦被任命，应由劳工局对他们给予适当的情况介绍和帮助。在委员会讨论的开展方面还要求来自劳工局的有效支持。
35. 应考虑就大会技术委员会上所采用的工作程序进一步促进针对代表的现有在线培训模块。
36. 为促进实现三方成员在将有关项目列入议程时确定的期望成果，应编写供国际劳工大会委员会讨论的报告。
37. 以过去的经验为基础提出了这样的建议，即为确保平等的区域代表权，起草小组中政府委员人数应倍增到四人。应考虑制定一个可适用于由一般性讨论委员会设立的所有起草小组的标准模式。
38. 应采取压缩出版和发行费用的进一步措施。建议劳工局向三方成员散发一份调查表，以使它们能够表明它们是否需要获得报告的样稿。
39. 建议继续实行避免非标准制订委员会计划召开夜会的当前做法。

结论和拟议行动

E. 1.大家建议，为增强其相关性和重要性，一般性讨论的主要重点应是产生一项产出：(i) 突出国际劳工组织的核心权责和专门知识领域；(ii) 确定导致具体行动的政策优先事项；(iii) 具有最佳做法和知识共享的特征；(iv) 属于用户友善型并明确地概括委员会的结论以及劳工局和三方成员今后的行动；和(v) 确定有关实施的后续机制。

E. 2.周期性讨论的特征应得到更好的承认。在这方面，劳工局和理事会应考虑进一步审议周期性讨论的安排和模式，包括周期性讨论报告的内容、三方成员的参与以及大会期间讨论的组织，以反映国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》中规定的这些讨论的真正目的。

E. 3.对非标准制订委员会提出了一项建议，即在委员会工作的较早阶段便成立起草小组。这一想法旨在方便这些起草小组的工作，始得它们能够在一般性讨论的当晚聚会，以逐步开展有关结论的工作。这样做可减少在委员会讨论结束时需要的时间量，并使起草小组能够确定需要从委员会获得进一步指导的领域。其目的将是改善结论的质量和完整性。在非正式磋商期间就这一建议的可行性表达了保留意见。然而，应当指出，过去几年的经验表明了主席在每点讨论结束时作出总结大有好处。

F. 国际劳工大会的代表和与会者

- 40. 达成的一致是，改革的目标之一是加强国际劳工大会上的三方参与。
- 41. 大家一致同意，应在政府、工人和雇主代表及其顾问之间寻求一种适当的平衡。每组人数还应足够，以使它们能够参与所有的技术委员会。
- 42. 应优先确保国际劳工组织三方成员的充分参与。确保国际劳工大会会议的财政可持续性，同时为联合国机构和国际非政府组织的适当参与水平作出安排也是重要的。
- 43. 大家同意，为确保性别平衡，妇女在代表团中的比率应超过当前的 28%。将由理事会在本届会议上对有关这一问题的一份单独文件进行讨论。¹⁶

G. 效率的获得和其他

- 44. 委员会和全体会议应严格按时举行，以便最大限度地利用可利用的时间。
- 45. 尽管对应继续发行临时记录表达了很强烈的观点，但要求劳工局向工作组通报与当前的情况和备选方案相关的费用情况，以及其他国际组织是怎样做的。
- 46. 关于口译和加班费用，劳工局减少非标准制订委员会的夜会数目的举措得到了认可。

结论和拟议行动

G. 1.为改善在委员会和全会上的发言，向代表们提供的方向性指导服务可包括有关发言的目的、内容和作出发言方面的培训。还可开发一个培训模块并在网上加以公布。

G. 2.劳工局应对可提供给与会者的印刷文件的减少制定一个百分比目标，并应鼓励更多地利用国际互联网。

G. 3.提出了有关推迟与代表们在全会上所作发言相关的《临时记录》的翻译和发行的建议，同时在他们发言一结束便将发言的原文(以及英文、法文和西班牙文)的录音放在万维网上。大会会议之后立即开始制作这些发言的书面稿件，代表们有一周的时间发送对其各自发言的修正案。与往常一样，将于 9 月份发行最后的《会

¹⁶ 理事会文件 GB.316/LILS/1。

议录》。估计每一届大会会议总共可节省约 150,000 美元。假如这一选项被工作组接受，将需要考虑应如何处理答辩权。

第二部分：前进方向

47. 在就整个改革一揽子方案达成一致之前，改革进程时间表可提供某些建议在试行基础上加以实施。
48. 还有必要考虑到由于改革一揽子方案而引起的要求对《大会议事规则》作出的修改。将有必要由议事规则委员会对修正草案进行审议，并在计划安排全面实施改革一揽子方案的那届会议之前的会议上由大会通过。
49. 考虑到上述内容，工作组可根据下列时间框架计划开展工作：
- 2012 年 11 月：在试行的基础上就可能会在大会第 102 届会议上实施的某些变革达成一致，而无需对《议事规则》进行修订。
 - 2013 年 3 月：就有关改革的任何进一步建议和在第 102 届会议上实施的详尽计划达成一致；分析费用影响并确定需要对《议事规则》进行的可能修订。就理事会议经修订的大会议程确定进程达成一致。
 - 2013 年 6 月：在试行的基础上首次实施不涉及《议事规则》修订的一系列改革。
 - 2013 年 11 月：从 2013 年 6 月试行的某些改革中取得经验教训，并就若干进一步改革达成一致。
 - 2014 年 3 月：进一步审议可能会在 2014 年 6 月提交给大会的《议事规则》的拟议修正草案。
 - 2014 年 6 月：实施不要求修订《议事规则》的进一步变革并通过《议事规则》的修正案。

决定草案

50. 工作组建议理事会接受由工作组提出的时间表，并要求劳工局：
- (a) 在理事会第 317 届会议(2013 年 3 月)上就那些已在工作组中达成共识的选择向其提交将在试行基础上在大会第 102 届会议(2013 年 6 月)上实施的详尽计划，加上对这些建议的费用和法律影响作出的评估；和
 - (b) 就将在 2013 年 3 月向工作组提交的进一步措施准备一份背景文件并组织非正式三方磋商。

附件 I

国际劳工大会的主要职能

(节选自理事会文件 GB.294/4/1)

2. 国际劳工大会具有五个明确的职能：章程职能、政治性职能、技术性职能、论坛职能和集会职能。其中一些职能是章程赋予的义务，有些则是由大会议事规则所规定的，还有一些源于例行做法。
- **章程职能。**基本上涉及大会有关选举理事会成员的决定(每三年用半天时间进行)；对预算表决(每两年一次)，允许成员国重新获得投票权的表决，以及对通过公约和建议书进行表决。一般在大会最后一个星期行使这一职能，理事会理事的选举除外。
 - **政治性职能。**包括涉及本组织运行的那些任务(讨论理事会主席报告，其目的是让所有成员国就本组织前进的方向发表自己的观点)；审议“局长选定的当前感兴趣的社会政策主题”方面的问题(议事规则第十二条第二款)；通过不涉及大会议题的有关问题的提案；或者大会可能要求进行定期报告的其他问题。大会全会(理事会主席报告和局长报告)、临时性委员会(提案委员会)或常设委员会(标准实施委员会，某种情况下通过总务委员会)、或以其他方式(高层三方会议)可以行使这些职能。
 - **技术性职能。**包括大会组织工作的必要活动(总务委员会及其负责人)、某些常设委员会的会务活动(标准、财务)和大会技术委员会(通过标准、整体办法、一般性讨论)的活动，或者某些全会会议(讨论综合报告)。这些职能要求有相对长的时间和精心细致的前期准备(起草标准的准备需要 16 至 30 个月的时间进行最广泛的磋商；起草预算要 15 个月)，大会期间也需要有足够的时间(讨论一项公约的案文每年需要大约 30 个小时)。
 - **论坛职能。**任何代表或经正式授权的顾问，无论是成员国的部长、代表，雇主或工人，均可在全会上发言，发言时间不得超过五分钟。对全会提出的大量批评性意见似乎并没有影响希望注册发言的人员数量(大约为 400 人)；极少有成员国的代表希望放弃这一权利。大会全会辩论的时间已缩短为一周，并且还须安排特别会议(国家元首、政府首脑或其他名人到访)及讨论综合报告的时间。
 - **集会职能。**地区组要求举行会议的数量一直在增加。大会为代表们提供了一个机会，可以在地区、国家或国际层次会晤，这有助于本组织的活动，尤其是在准备技术合作项目方面。1994 年大会整体会期缩短，对这一职能产生了影响，虽然并没有文件规定这一职能，但从缩短大会的可用时间角度看，不失为实践中的一项重要举措。

3. 对任何有关改进大会结构和运作情况的讨论都必须考虑到上述的不同职能和行使这些职能的条件。尽管这些职能相对来说彼此分明，但相互依存。改变用于行使一种职能的方式会对另一种职能产生影响，甚至对其他所有职能都产生影响。同时，很重要的一点是应强调，大会期间不是自始至终都要行使所有职能。

附件 II

国际劳工大会(2013 年)第 102 届会议的议程

常设议题

- I. 理事会主席和局长的报告
- II. 2014-15 年度的计划和预算草案和其他问题
- III. 实施公约和建议书的情况和报告

由大会或理事会列入议程的议题

- IV. 在新的人口形势下就业和社会保护(一般性讨论)
- V. 可持续发展、体面劳动和绿色就业(一般性讨论)
- VI. 根据 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言的后续措施, 关于社会对话战略目标的周期性讨论

Appendix III

Office note on the process of setting the agenda of the International Labour Conference

Informal tripartite consultations, 20 September 2012

1. This note has been prepared with a view to assisting the tripartite constituents in the framework of the informal tripartite consultations to explore options to improve the process of setting the agenda of the International Labour Conference (ILC).
1. Constitutional and regulatory framework
 2. The constitutional framework for the process of setting the agenda of the ILC has remained basically unchanged since the adoption of the ILO Constitution in 1919. The Governing Body is responsible for setting the Conference agenda,¹ giving consideration to any suggestion made by a government, a recognized representative employers' or workers' organization or a public international organization. It has the authority to determine the number and nature of the items on the Conference agenda. The Conference can also decide to include a subject on the agenda of its following session.²
 3. The Office is responsible for the collection and distribution of information on subjects proposed for inclusion on the Conference agenda with a view to the adoption of international Conventions,³ and it prepares the documents on the various agenda items. To this end, the Office undertakes the required research on the issues identified by the constituents or at the initiative of the Office, and prepares the relevant documents for the Governing Body's consideration, with an indication as to whether the items are of the nature of a general discussion or relate to standard setting.
 4. In accordance with its Standing Orders, the Governing Body considers proposed items for inclusion on the Conference agenda at two successive sessions, unless there is unanimous consent for a single consideration. This includes standard-setting items with a view to the adoption of new standards. The Standing Orders also set out the procedures for placing the revision, abrogation or withdrawal of standards on the Conference agenda, as well as a voting procedure if consensus is not reached in the Governing Body. Most of the rules established concern standards-related items and the observance of the related statutory deadlines.
 5. The rationale behind this distribution of responsibilities is to allow the Governing Body to ensure that the Conference agenda items selected reflect the wishes of constituents and are feasible in terms of the Office's human and financial resources.
2. Long-standing tripartite discussions
 6. The many institutional and procedural ramifications of the process of setting the Conference agenda have given rise to long-standing discussions in the Governing Body and the Conference covering almost all the aspects of the process, including: broader involvement by the constituents; the link between the Conference agenda and standards-

¹ Article 14, para. 1, of the Constitution.

² Article 16, para. 3, of the Constitution.

³ Article 10 of the Constitution.

related action (including such important issues as the frequency with which standards-related items are included on the agenda, the revision of standards and the preparation of Conference discussions); the balance between new standards, the revision of standards and general discussions, and the timing of decisions on the inclusion of the various types of items on the agenda; coordination between the Conference agenda and planning and programming policies and tools; the number of items on the agenda, their impact on the composition of Conference delegations and their financial implications.

7. Discussions of the Governing Body procedure have focused on: advantages and disadvantages of fixing the Conference agenda two years in advance; voting methods; criteria guiding the choice of items, such as the priority needs of constituents, the number of workers affected, the severity of the problem, the relevance and timeliness of the issues, and specific criteria for standards-related items, including the added value of new standards with reference to the existing body of standards; advantages and disadvantages of a double debate before finalizing the agenda; the session at which the final decision is made; and the method for the identification and selection of items by the Governing Body. The strengthening of the role of the Conference in fixing its own agenda has also been examined.

3. Useful lessons from past tripartite discussions

8. Past discussions have shown that there is no quick and easy solution to improving the process of setting the Conference agenda, but that it is fundamental for there to be a sound common understanding of the distribution of the respective responsibilities.
9. Clearly, any proposed changes would have to take into account and be in line with the discussions on the reform of the Conference. In addition, sustainable improvements can only be achieved if a comprehensive approach is adopted, backed up by consensus on the ILO standards policy and its coordination with the Conference agenda and the links with the Standards Review Mechanism (once its modalities have been determined). For example, in relation to the timing of final decisions on agenda items, a balance needs to be struck between the need to address topical issues and adequate preparation time. Consideration is currently being given in the Governing Body to keeping a slot open in the Conference agenda until its June session to allow for the consideration of an item as follow-up to the work of a technical committee or the recurrent discussion, or on topical issues requiring urgent examination. The timing of final decisions on the Conference agenda also depends on the complexity of the proposed subject, as well as the exercise by the Conference of its authority concerning its own agenda, the preparation of discussions and the selection method adopted by the Governing Body, in light of the nature of the proposed item.
10. Pending guidance on these broad questions, in light of the comments made since the beginning of the consultation process and during the 313th Session (March 2012) of the Governing Body, possible options for improving the process are outlined below.

4. Strengthening the role of constituents within existing mechanisms

11. The constituents have emphasized that setting the Conference agenda should be subject to a process of regular interaction between them and the Office.
12. In 2006 and 2007, the Workers' group suggested the establishment of small representative groups to undertake a preliminary examination of proposals with a view to facilitating discussions in the Governing Body. They would include members of the secretariat, the advisers to the Employers' and Workers' groups and Government regional coordinators. Although no decisions would be taken, the discussions would allow the Governing Body to discuss proposals based on in-depth consultations, including tripartite consultations at the national level. In May 2012, the representative of the Employers' secretariat suggested that

both the constituents and the Office should compile a list of proposed items, which could be filtered before being submitted to the Governing Body.

13. The experiment of a “portfolio” of proposals between 1997 and 1999 showed the need to ensure coordination within and between groups, so that the discussion and preparation of proposals are feasible for both the Governing Body and the Office.⁴
14. With the adoption by the Governing Body in March 2011 of the package of reforms to its functioning, consultations could be held, in a manner and at a frequency to be specified, either in the screening group of the Governing Body or, more informally, with the Geneva-based tripartite consultative group. Consideration might also be given to making better use of the constitutional right of constituents to submit proposals for Conference agenda items through existing mechanisms, including within the framework of the ILC.

At the international level

15. During the tripartite discussions in February 2012, the outcomes of ILO meetings were identified as “potential” generators of proposals, based on the effective involvement of constituents. Regional meetings, tripartite sectoral meetings and expert meetings have traditionally acted as sources of proposed Conference agenda items. More systematic coordination between these (and other) meetings and the Conference agenda could therefore be developed, based on two-way consultation between the Governing Body and the various meetings on the relevance of any proposals, and the formulation of clear proposals by the meetings.

The double debate in the Governing Body

16. The prior screening process referred to above and the double debate provided for by the Standing Orders of the Governing Body should provide constituents with an opportunity to make suggestions during the first discussion in November, when the Office could present a list of proposals supported by succinct reasoning. The Governing Body would indicate the proposals it wished to retain, and could make further suggestions. The Office would provide fuller justification for the second discussion at the March session. This arrangement would be facilitated by the new scheduling of the autumn sessions of the Governing Body, which will be held in October as of 2013, allowing more time to prepare for the second discussion. It should be ensured that the identification of proposals remains workable both for the Office and the Governing Body (for which reason prior consultations would be useful), taking into account any decision by the Governing Body regarding the timing of its final decision.

The system of recurrent discussions under the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008 (the “Social Justice Declaration”)

17. One of the purposes of recurrent discussions is to improve the efficiency of the process for setting the Conference agenda, with the effective involvement of the tripartite constituents. In this regard, the following elements may be highlighted.

⁴ The “portfolio” approach, introduced at the request of the Governing Body, was intended to provide a longer and more relevant list of possible items, benefiting from proposals by governments and employers’ and workers’ organizations, and on which consultations were held regularly. However, the limited resources and time available to evaluate all the proposals meant that they were not supported by sufficient research or policy discussion. In the absence of appropriate analysis, particularly on the expected impact of proposed standards, it was difficult to reconcile the divergent views expressed concerning some of the proposals. In 2000, the “portfolio” approach was complemented by the integrated approach, which was intended to reinforce the coherence, relevance and impact of standards. It was based on the premise that items for standard setting should be selected not only in a larger, subject-wide context, but also taking into account all the ILO’s standards-related activities.

18. First, recurrent discussions have already facilitated the setting of the Conference agenda, as one technical item is set automatically within the current seven-year cycle of recurrent items. With a view to achieving greater coherence and cost-efficiency, all the topical issues concerning a strategic objective could be exclusively examined under the recurrent item discussion, with the responsible sector concentrating its resources on preparing the recurrent item report.
19. Second, the process of setting the Conference agenda would be further enhanced in cases in which the outcome of the recurrent discussion identifies a specific Conference agenda item. However, recent tripartite discussions show that there are contrasting views on this. It should be recalled in this respect that the generation of an agenda item from recurrent discussions for subsequent sessions of the Conference requires a tripartite decision by either the Conference or the Governing Body.
20. The review by the tripartite constituents in recurrent discussions of trends concerning a strategic objective, the needs of Members and possible gaps in the Organization's action, including its standards-related action, offers a new and broad basis for decisions on future Conference agenda items. The fact that the discussion of the General Survey by the Conference Committee on the Application of Standards will take place one year before the recurrent discussion of the related strategic objective as of 2014 will give constituents more time to draw conclusions regarding the impact of standards-related action and the possible need to revise existing standards or develop new ones.
21. In this context, the Office and the Governing Body should consider further reviewing the arrangements and modalities of recurrent discussions, including the content of recurrent item reports, the involvement of constituents and the organization of the discussion during the Conference, so as to reflect more fully their specific purpose under the Social Justice Declaration and distinguish them more clearly from general discussions.

Possible reactivation of the Resolutions Committee

22. The Resolutions Committee was established in 1932 to examine draft resolutions submitted by individual delegates relating to items other than those on the agenda of the Conference. In 1993, it was decided that the Resolutions Committee would meet during sessions other than those preceding the start of a biennial financial period. Since 2006, article 17 of the Standing Orders of the ILC has been regularly suspended by the Conference.
23. In the past, resolutions adopted by the Conference upon the recommendation of the Resolutions Committee have led to items being included on the agenda of subsequent sessions of the Conference, and have influenced the number and nature of the items selected.
24. The reactivation of the Resolutions Committee gives rise to differences of opinion among constituents. As confirmed by the consultations in May, some constituents point to past experience of an increasing proportion of resolutions raising political questions for which the ILO did not have primary responsibility. Others consider that it is an important means for the Conference to influence its agenda and ILO policy, while allowing some flexibility in relation to the agenda set by the Governing Body.

At the national level

25. The national tripartite consultation procedures established under the Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144), offer another means of strengthening initiatives by constituents concerning the Conference agenda. Article 5(1)(a) of the Convention requires consultations on government replies to questionnaires concerning items on the Conference agenda and government comments on proposed texts to be discussed by the Conference. The application of this provision in practice offers examples of how these consultations can be extended to discuss proposed Conference agenda items. National tripartite consultations could feed into any consultative process put

in place to facilitate discussions by the Governing Body. While the article 22 reports on the application of Convention No. 144 and the replies to the questionnaires submitted by the constituents on the Conference agenda provide some information on potential agenda items, this procedure could be better utilized to contribute ideas for the Conference agenda.

5. Strengthening Office support

26. The Office is currently reviewing its working methods and procedures, and concrete proposals will be submitted to the Director-General by the end of the year to improve the transparency and efficiency of Office processes. The aim is to ensure that the preparation of the Conference agenda is more responsive to the proposals and comments of constituents and emerging issues in a rapidly changing socio-economic climate, and that agenda items are mainstreamed more effectively in the Office's work and anchored solidly in Office-wide coordination.
27. Stronger ownership across the Office will be built through the more systematic involvement of the various sectors and departments, including PROGRAM, GENDER, ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, the Institute and field offices. The Office-wide Senior Management Team will also be involved, particularly to arbitrate between the different proposals, including their timing, and to ensure overall coherence between proposals, added value to the Organization and broad policy priorities.
28. The specific options under discussion include: the examination of eligibility criteria to guide the selection of Office proposals; appropriate coordination with the Strategic Policy Framework and the programme and budget; stronger coordination with the research agenda; strengthening of the preparatory work and follow-up to recurrent discussions (which have already given rise to better planning and coherence in the Office's work, as their schedule is known well in advance); examination of the financial arrangements for the preparatory work for Conference agenda items; and an Office-wide online consultation/interaction process.

* * *

29. Based on the views expressed during the consultations, the Office will prepare a more detailed document for examination by the Governing Body, either at its 316th Session (November 2012), if time allows, or its 317th Session (March 2013).