



# 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 21 日

原文：英文

## 第十一项议程

# 国际劳工组织区域会议： 审议保留、停止或调整未来会议的可能性

### 文件目的

本文件介绍了对区域会议影响的评价性评估，该评估是作为理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)决定的后续行动开展的。本文件概述了各种备选方案，供理事会审议(见决定草案：第 5 段)。

**相关战略目标：**全部。

**主要相关成果目标：**保障性成果目标 B：加强领导和治理。

**政策影响：**无。

**法律影响：**无。

**财政影响：**无。

**需采取的后续行动：**劳工局将就其中一个备选方案拟订详细建议，供理事会第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)审议。

**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.346/INS/PV](#)、[GB.346/INS/17/7](#)。

1. 在劳工组织理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)上,总干事提议停止区域会议,并重新分配相应资源,以加强劳工组织的外地业务。<sup>1</sup>理事会成员表达了各种不同的意见,要求劳工局“根据各区域的不同情况,对区域会议的影响进行评估,包括进行成本效益分析”,并在理事会第 347 届会议(2023 年 3 月)的议程中列入一个项目,涉及“保留、停止或调整区域会议的可能性,供其审议和决定”。<sup>2</sup>
2. 两名外部顾问于 2022 年 12 月 5 日至 2023 年 2 月 3 日开展了评价性评估,采用了一系列工具来衡量区域会议的影响。该评估涵盖四次区域会议:<sup>3</sup>(i) 第 16 届亚洲及太平洋区域会议(巴厘,2016 年);(ii) 第 10 届欧洲区域会议(伊斯坦布尔,2017 年);(iii) 第 19 届美洲区域会议(巴拿马,2018 年);(iv) 第 14 届非洲区域会议(阿比让,2019 年)。所开展的分析工作还考虑了劳工组织区域会议自 1996 年确立现行模式以来是如何演变的。
3. 顾问提交的报告附后。报告概述了以下备选方案,供理事会审议:
  - 备选方案 1: 维持现状;
  - 备选方案 2: 停止劳工组织区域会议;
  - 备选方案 3.1: 将劳工组织区域会议与在日内瓦举行的国际劳工大会会议相结合;
  - 备选方案 3.2: 将劳工组织区域会议与在各区域轮流举行的国际劳工大会会议相结合;
  - 备选方案 3.3: 将劳工组织区域会议与其他实体所组织的现有区域集会相结合;
  - 备选方案 3.4: 按区域采取特定方法;
  - 备选方案 4: 从劳工组织区域会议转向劳工组织区域论坛。
4. 如果理事会保留顾问报告中提出的备选方案 4,劳工局可根据讨论期间收到的指导意见,编写一份关于模式和对现有区域会议规范框架的必要修正的详细报告,供理事会下届会议审议。

## ▶ 决定草案

---

5. **理事会请劳工局考虑到讨论期间所发表的意见和提供的指导,拟订关于区域论坛模式的建议,供其第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)审议。**

---

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.346/INS/17/7。

<sup>2</sup> 理事会文件 GB.346/INS/PV, 第 666 段。

<sup>3</sup> 由于新冠疫情,2020 年和 2021 年没有举行区域会议。随着第 17 届亚太区域会议于 2022 年 12 月在新加坡举行,区域会议周期于 2022 年重新开始。鉴于该次区域会议是最近举行的,所附报告仅涵盖了其某些方面的情况。

## ▶ 附录

## 劳工组织区域会议影响的评价性评估报告

## 目录

	页次
1. 劳工组织区域会议模式、规则和实践的演变 .....	6
2. 劳工组织区域会议的出席情况.....	8
3. 成本效益分析 .....	10
3.1. 方法 .....	10
3.2. 劳工组织区域会议后续行动.....	11
3.3. 劳工组织区域会议的好处 .....	12
3.4. 劳工组织区域会议的不足之处.....	13
3.5. 劳工组织区域会议的费用 .....	14
4. 未来备选方案 .....	15
备选方案 1. 保持现状.....	15
备选方案 2. 停止劳工组织区域会议 .....	15
备选方案 3.1. 将劳工组织区域会议与在日内瓦举行的国际劳工大会 会议相结合 .....	16
备选方案 3.2. 将劳工组织区域会议与在各区域轮流举行的国际劳工大会 会议相结合 .....	16
备选方案 3.3. 将劳工组织区域会议与其他实体所组织的现有区域集会相结合 .....	16
备选方案 3.4. 按区域采取特定方法.....	17
备选方案 4. 从劳工组织区域会议转向劳工组织区域论坛 .....	17

## 1. 劳工组织区域会议模式、规则和实践的演变

1. 作为支持劳工组织全球治理的手段，区域大会或会议是劳工组织的一个长期特征。<sup>1</sup>第一次劳工组织区域大会于1936年在美洲(圣地亚哥)举行，当时的旅行是通过海路进行，与总部的通讯既困难又昂贵。三年后在哈瓦那举行了第二届美洲区域大会，七年后在墨西哥举行了第三届美洲区域大会。在战后非殖民化和劳工组织成员国数量增加之后，开始在其他区域举行此类大会。亚洲及太平洋区域(从区域会议的角度而言，该区域还包括劳工组织阿拉伯国家区域办事处覆盖的国家)于1947年举行了第一届区域大会(在新德里)。第一届欧洲区域会议于1955年举行(在日内瓦)，第一届非洲区域会议于1960年举行(在拉各斯)。然而，直到1973年，理事会才确立了现行做法，即每年召开一次劳工组织区域集会，四个区域轮流召开。
2. 区域会议不是一个决策机构。根据1946年通过的《劳工组织章程》第38条，此类集会的召开是任择性的，其职能和程序应遵循由理事会制定并经大会确认的规则。
3. 在1948年国际劳工大会通过正式的区域大会规则之前，劳工组织区域大会没有议事规则。这些规则历经数次修正，一直沿用到1996年，当时理事会决定用为期一周的较短的区域会议<sup>2</sup>取代为期两周的区域大会，这主要是出于预算原因。第一次区域会议于1997年在曼谷举行。
4. 1997年至2001年期间举行的五次区域会议试行了新的模式。在稍经调整后，这一模式成为此后举行的所有区域会议的标准模式：
  - **目的：**区域会议支持国际劳工组织的全球治理，并为三方代表团提供机会，讨论劳工组织在该区域活动的计划编制和实施。<sup>3</sup>
  - **议程：**总干事报告是议程上的唯一项目。
  - **会期：**区域会议为期四天，除非理事会另有决定。
  - **成果：**产生结论，以指导劳工组织未来在该区域的工作，结论由起草小组商谈并经全体会议通过。
5. 2002年和2008年对区域会议规则略作了修改。理事会还同意，应在该规则之前加上不具约束力的介绍性说明。此外，在第311届会议(2011年6月)上，理事会决定审议区域会议的运作情况，以此作为实现本组织更有效治理的总体改革的一部分。<sup>4</sup>经过2016年和2017年的进一步讨论，理事会在其第332次会议(2018年3月)<sup>5</sup>上通过了现行规则，这些规则随后得到了国际劳工大会的核可。

<sup>1</sup> 共举行了60次劳工组织区域大会和会议：美洲19次，亚洲及太平洋(包括阿拉伯国家)17次，非洲14次，欧洲10次。

<sup>2</sup> 就《章程》第38条而言，区域会议应被视为区域大会。

<sup>3</sup> 劳工组织，《区域会议规则》，2021年，第5页。

<sup>4</sup> 在理事会和国际劳工大会运行工作组内。另见理事会文件GB.328/WP/GBC/2和GB.329/WP/GBC/4。

<sup>5</sup> 纳入这一原则：每个成员国仅在该国所在区域的会议上是正式成员，对于负责位于其他区域的领土对外关系的成员国则给予观察员地位。

6. 随着时间的推移，对实际安排进行了一些改进，特别是在以下方面：

- **证书：** 在每届区域会议之前一周在网上公布与会者的初步名单，在会议期间公布两份经更新的名单。
- **地点：** 规则的介绍性说明指出，除非理事会另有决定，否则将在劳工组织相关区域办事处所在的国家举行区域会议。在 1996 年采用新的模式后，随后的七次区域会议分别在各自区域办事处所在城市举行。然而，自第 7 届欧洲区域会议(2005 年，布达佩斯)以来，16 次区域会议中有 12 次是在各区域的其他地方举行的。
- **议程：**
  - (i) 从 2003 年起逐步引入了关于重要议题的专题小组会议。
  - (ii) 最近的经验表明，理事会或国际劳工大会往往会交给区域会议额外的任务：
    - 2014 年 3 月，理事会要求劳工局在区域会议计划中列入一次促进《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》)的特别会议，所有区域会议仍在组织这一特别会议。
    - 其他类似的决定被停止(如批准《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》的运动<sup>6</sup>)或从未执行(如讨论大会关于《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)的决议)。
- **成果文件：**
  - (i) 自第 9 届欧洲区域会议(2013 年，奥斯陆)以来，成果文件已精减为简短的宣言、声明或倡议，取代了冗长的结论。
  - (ii) 区域会议仍然批准成果文件，但不再通过会议报告。<sup>7</sup>
- **远程参与的可能性：** 最近的区域会议(第 17 届亚太区域会议，新加坡，2022 年)破例允许无法现场参加会议的受邀人员在线参加会议。
- **信息技术：**
  - (i) 自第 9 届欧洲区域会议(2013 年，奥斯陆)以来一直采用节纸方法，通过笔式驱动器向代表们提供文件；自第 14 届非洲区域会议(2019 年，阿比让)以来，可通过访问“劳工组织活动”移动应用程序查阅文件。

<sup>6</sup> 仅在第 13 届非洲区域会议亚的斯亚贝巴，2015 年开展了一次。

<sup>7</sup> 第 16 届亚洲及太平洋区域会议的报告草稿没有提交会议通过，而是在网站上公布。与会者可在截止日期前对自己的发言提出修正。此外，记录员和翻译不再现场出席区域会议，而是在总部或各自的区域办事处工作。

- (ii) 自第 19 届美洲区域会议(2018 年, 巴拿马)起在网上进行认证。自第 17 届亚洲及太平洋区域会议(2022 年, 新加坡)起, 参会证包含一张照片(并且在可能的情况下, 使用生物识别护照进行认证), 从而提高了安全性。

- **传播:**

- (i) 自第 17 届美洲区域会议(圣地亚哥, 2010 年)起, 邀请记者报道区域会议。
- (ii) 自第 14 届非洲区域会议(阿比让, 2019 年)起, 公开播送会议。

7. 尽管作出了这些改进, 劳工组织区域会议的总体模式基本上仍与理事会 1996 年通过的模式相同。

## 2. 劳工组织区域会议的出席情况

8. 对三方代表团、国家元首和部长在区域会议上的出席情况的分析显示四个区域之间没有共同的趋势。在所评估的四次区域会议上, 平均 81%的符合条件的成员国出席了会议, 与以前的区域会议相比略有下降。此外, 据称一些国家并未派出完整的三方代表团——遗憾的是, 这种情况似在所有地区都呈上升趋势。<sup>8</sup>就 2000 年以来的所有会议而言(图 1<sup>9</sup>), 亚洲及太平洋<sup>10</sup>和欧洲<sup>11</sup>此前四次区域会议的与会者有所减少。在美洲和非洲, 除了最近的区域会议之外, 与会者人数有所增加。<sup>12</sup>此外, 对非洲、欧洲和亚洲及太平洋而言, 参加国际劳工大会的成员国多于参加各自区域会议的成员国, 而在美洲, 参加区域会议的成员国更多。

---

<sup>8</sup> 有关四次区域会议上不完整和未认证代表团的全面最新信息见理事会文件 GB.347/LILS/2。

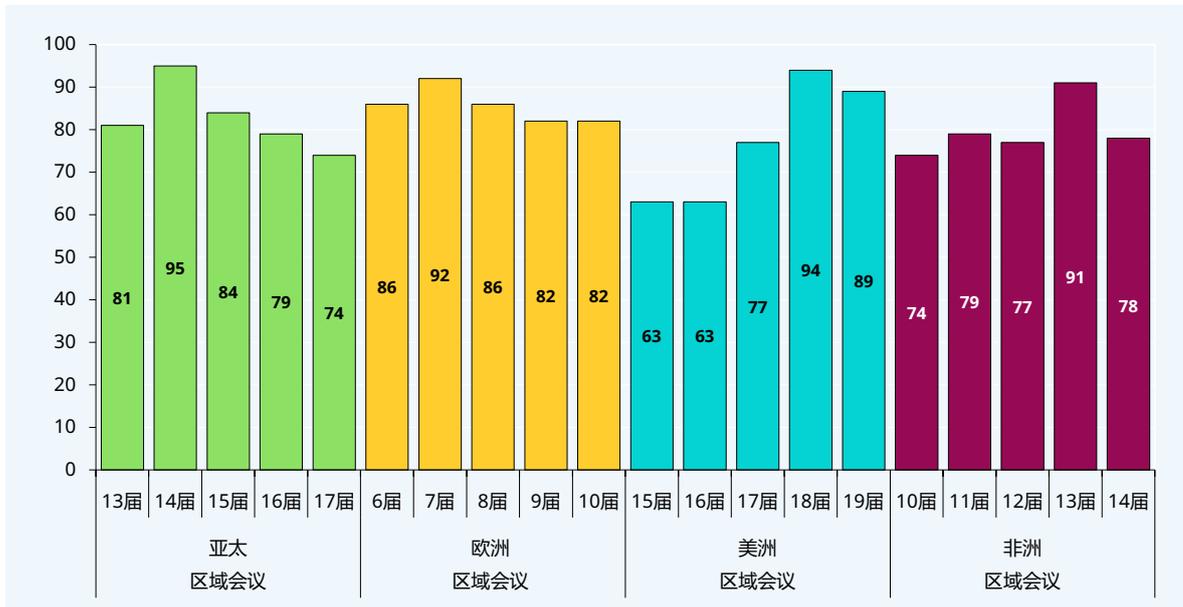
<sup>9</sup> 由于区域构成的差异, 图 1 以符合条件的成员国的百分比而不是绝对数字来表示参与情况。

<sup>10</sup> 自 2000 年以来, 来自亚洲及太平洋区域的 10 个新成员国加入了劳工组织。

<sup>11</sup> 第 10 届欧洲区域会议(2017 年, 伊斯坦布尔)的参与受到国际工会联合会(ITUC)和欧洲工会联合会(ETUC)呼吁其附属组织不要参加该活动的影响。

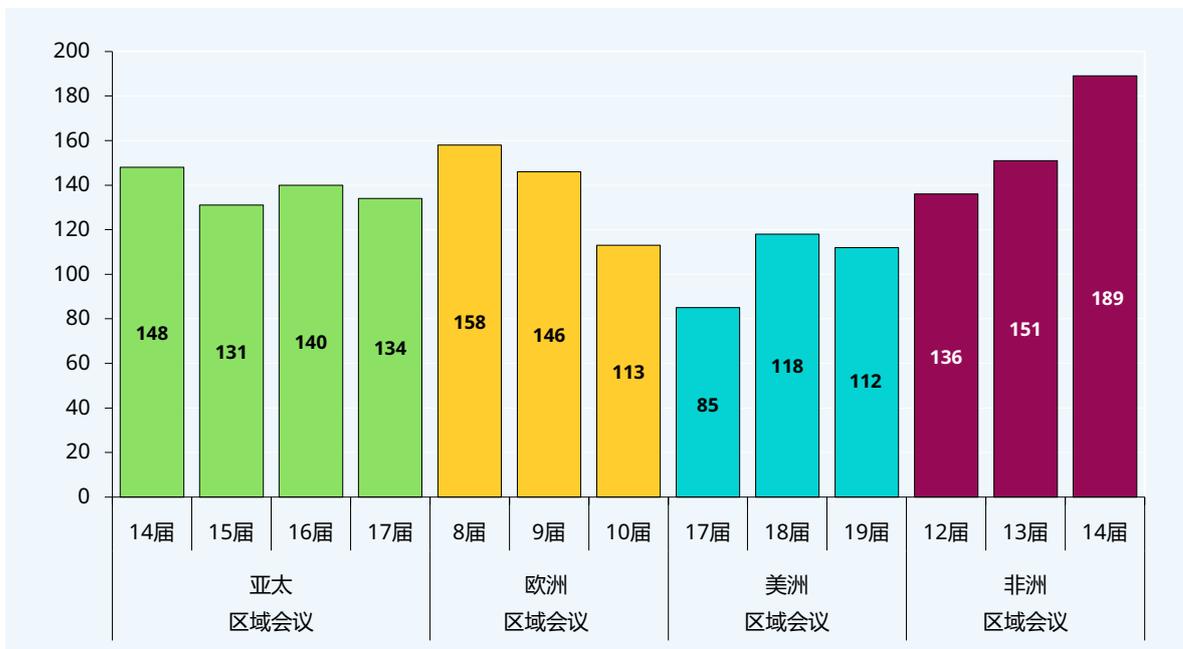
<sup>12</sup> 图 1、2 和 3 包括最近召开的第 17 届亚太区域会议(2022 年, 新加坡)。

► 图 1. 2000 年以来符合条件的成员国出席区域会议的比例



9. 出席区域会议的正代表人数(图 2)在亚洲和太平洋地区是稳定的, 在欧洲有所减少, 在美洲有所波动, 在非洲有所增加。在所有区域, 妇女的参与一直在不断提高, 目前妇女在代表团中平均占 31.8%。<sup>13</sup>

► 图 2. 2006 年以来在区域会议上登记的正代表人数



<sup>13</sup> 关于妇女参与区域会议的全面信息, 见理事会文件 GB.347/LILS/2。

10. 在不同时期和不同区域会议上，国家元首和部长的参与情况(图 3)有很大差异，这可能与主办城市或国家的吸引力和可及性有关。总体而言，他们在亚洲和太平洋以及欧洲的出席率有所下降(第 9 届欧洲区域会议(2013 年，奥斯陆)除外)，而在非洲和美洲则普遍上升(第 19 届美洲区域会议(2018 年，巴拿马)除外)。

► 图 3. 2005 年以来国家元首和部长出席区域会议的情况



### 3. 成本效益分析

#### 3.1. 方法

11. 成本效益分析的数据是通过以下方式收集的：(i) 向各区域的政府代表、工人组和雇主组以及劳工组织总部和外地的广大职员征求意见；(ii) 相关正式文件和网站的案头审评；(iii) 对劳工组织所有区域三方成员的在线调查；(iv) 向劳工组织区域办事处发送问卷。
12. 劳工组织所有区域办事处都对问卷作出了答复。将调查发送给了劳工组织评价数据库中的所有三方成员，而不是随机抽样调查。因此，样本由那些自愿答复者组成。<sup>14</sup> 共有 281 个三方成员 (89 个政府、69 个雇主、111 个工人和 12 个未表明身份的成员)对调查作出了答复，<sup>15</sup> 如表 1 所示。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> 因为样本最终是基于那些自己选择参与的人，而不是概率样本，所以无法估计误差幅度。此外，没有为反映每个目标群体的人口构成而对数据进行加权。

<sup>15</sup> 相当于约 12%的答复率。约 40%的答复者是劳工组织理事会的成员，约 40%的答复者出席了所审议的四次区域会议中的一次会议。

<sup>16</sup> 有 17 份回收的问卷没有具体说明被调查者的居住国。

► 表 1. 调查答复者数量

	非洲	美洲	亚太	欧洲
收到的已完成的调查数目	75	43	52	94
来自(国家数)	36	23	28	42

13. 在大多数情况下，一个国家的三方成员中只有一方或者两方完成了问卷。<sup>17</sup> 此外，答复者经常跳过一个或几个问题。尽管存在这些缺点，调查仍然非常有助于深入了解三方成员对采取目前模式的劳工组织区域会议的利弊的看法。通过广泛征求意见，对这些调查结果进行了补充。

### 3.2. 劳工组织区域会议后续行动

14. 所审议的四个区域会议中有两个进行了中期评估。有关第 16 届亚洲及太平洋区域会议通过的《巴厘宣言》执行情况的中期报告<sup>18</sup>显示，该《宣言》的优先事项已被纳入计划编制和资源调动工作的主流。自该《宣言》通过以来所制定的体面劳动国别计划提到了推进其目标，新的优先事项对一些联合国国家工作队的工作产生了影响。此外，2017 年 10 月发布了一系列(共 12 份)关于《巴厘宣言》的政策简报，2018 年底进行了更新。从中期评估来看，《巴厘宣言》产生了积极影响。然而，很难将这种影响归功于区域会议的成果文件，因为文件中确定的优先事项总体上与劳工组织已经在开展的工作相同。
15. 第 14 届非洲区域会议通过的《阿比让宣言》辅以一项实施计划，该计划已提交给理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)。<sup>19</sup> 2021 年对该实施计划进行了中期评估，涵盖 2019 年 12 月至 2021 年 9 月。评估是通过对该区域劳工组织三方成员的调查完成的。<sup>20</sup> 调查发现，58.5% 的非洲成员国开展了与《阿比让宣言》有关的活动，总体完成率被认为是令人满意的。然而，和《巴厘宣言》的情况一样，三方成员所报告的活动并非全部都是因为实施计划而专门发起的，许多活动在该计划通过之前就已经开始。因此，不能冒然将进展仅仅归功于该《宣言》的存在，尽管该区域三方成员展现了高度主导权。
16. 除了一个区域办事处之外，对问卷作出答复的所有其他劳工组织区域办事处都对区域会议的影响和后续行动持批评态度。他们报告称，会议的结论主要重申了该区域现有的专题优先事项，总干事报告所需的研究、数据收集和分析大大增加了他们的工作量。他们指出，很难主张区域会议提供了资金价值。
17. 对三方成员的调查结果表明，约 31% 的答复者不了解各自区域会议通过的结论。只有 41% 的答复者(281 人中的 133 人)表示，区域会议的结论在国家政策文件中(主要是体面劳动国别计划或国家就业和社会保护政策)中得到体现(见表 2)。

<sup>17</sup> 在作出答复的 129 个国家中，13 个国家从所有三个成员组收回了问卷，50 个国家从两个成员组收回了问卷，66 个国家仅从一个成员组收回了问卷。

<sup>18</sup> 理事会文件 GB.337/INS/12/7 涵盖了 2017 年 1 月至 2018 年 12 月。更详细的分析见 *Bali Declaration Implementation Progress Report 2017–2018*。

<sup>19</sup> 理事会文件 GB.340/INS/8(Rev.1)，附录三。

<sup>20</sup> 从 54 个非洲国家中的 49 个国家收到了答复，雇主组织(54 个中的 37 个)和工人组织(54 个中的 31 个)的答复率较低。

► 表 2. 认为区域会议的结论在国家政策中得到体现的答复者的数量

	非洲	美洲	亚太	欧洲	总计
作出答复的三方成员的数量	36	23	28	42	<b>129</b>
来自(国家数)	25	15	17	28	<b>85</b>
认为区域会议的结论在国家政策中得到体现的三方成员的数量	21	14	9	10	<b>54</b>
来自(国家数)	16	8	9	8	<b>41</b>

18. 调查要求三方成员对劳工组织区域会议的成效、影响、后续行动和其他好处进行评分，评分范围为 0(最低)至 10(最高)(表 3)。

► 表 3. 劳工组织区域会议的成效(答复者数量，评分范围为 0 至 10)

	非洲		美洲		亚太		欧洲		总计	
	低 (0-5)	高 (6-10)								
影响	16	38	9	16	15	19	34	14	74	87
成本效益	24	25	11	14	17	16	31	15	83	70
区域会议后续行动	25	28	14	11	18	14	35	12	92	65
其他好处	16	36	5	21	9	24	23	23	53	104
非上述各项		8		4		6		6		24

19. 来自非洲和美洲的三方成员总体上对区域会议的成效给予了积极评价，而来自亚太和欧洲的三方成员则持更为批评的态度。总体而言，代表雇主组织和工人组织的答复者给予的正面评价略高于政府。所有四个区域的三方成员都对区域会议缺乏后续行动提出了批评——接受访谈的劳工组织职员也有同感。

### 3.3. 劳工组织区域会议的好处

20. 如表 4 所示，所有四个区域一半以上的答复者表示对劳工局筹备和组织区域会议的方式感到满意。

► 表 4. 对区域会议各个方面的满意度

	非洲		美洲		亚太		欧洲		总计	
	是	否	是	否	是	否	是	否	是	否
劳工局的总体支持良好	<b>36</b>	2	<b>23</b>	1	<b>28</b>	1	<b>32</b>	4	<b>119</b>	8
劳工局文件质量高	<b>36</b>	2	<b>23</b>	0	<b>27</b>	1	<b>33</b>	4	<b>119</b>	7
会议的天数足以取得成果	<b>27</b>	29	<b>21</b>	18	<b>26</b>	24	<b>28</b>	33	<b>102</b>	104
区域会议为开展交往提供了一个有效平台	<b>29</b>	3	<b>21</b>	1	<b>25</b>	2	<b>27</b>	7	<b>102</b>	13
三方有效地进行了参与	<b>29</b>	5	<b>19</b>	3	<b>22</b>	5	<b>14</b>	21	<b>84</b>	34
区域会议为知识共享提供了一个有效平台	<b>28</b>	2	<b>19</b>	3	<b>22</b>	5	<b>14</b>	21	<b>83</b>	31

注释：是 = 同意；否 = 不同意。

21. 许多答复者在他们的评论意见中表示赞赏区域会议提供的其他好处，特别是开展交往和知识交流的机会。一些答复者强调了区域会议在以下方面的重要作用：形成对劳工组织全球优先事项和战略的区域主导权以及从本区域特点、需求和愿望的角度来讨论劳工组织的政策和成果框架。在某些情况下，三方成员利用区域会议的机会组织它们自己的集会，从而减少了差旅费和间接费用。三方成员赞赏在区域一级参与社会对话的机会。许多答复者，特别是来自没有劳工组织办事处的国家的答复者，认为区域会议为三方成员提供了一个极好的机会，能够会见负责的劳工组织国家办事处主任和劳工组织技术专家。表 5 显示了同意区域会议提供了这种机会的答复者人数。这些无形的益处无法量化，但得到了各地区三方成员的高度评价。此外，一些答复者提到，区域会议为形成共同的区域战略、立场、伙伴关系和项目以及构建体面劳动议程区域主导权提供了机会。

► 表 5. 同意区域会议提供了以下机会的答复者人数

	非洲	美洲	亚太	欧洲	总计
会见同事和三方成员	46	22	34	41	<b>143</b>
分享知识	49	19	31	37	<b>136</b>
全面开展交往	35	14	23	38	<b>110</b>
起草战略性结论	41	15	20	25	<b>101</b>
评估自上次区域会议以来取得的进展	37	14	14	22	<b>87</b>
会见国际劳工组织官员	24	13	24	26	<b>87</b>
会见发展伙伴	27	13	15	11	<b>66</b>
参加会外活动	24	11	14	12	<b>61</b>
会见东道国的高级官员	13	8	8	11	<b>40</b>

### 3.4. 劳工组织区域会议的不足之处

22. 对区域会议成效的评估表明区域会议存在一些不足之处。令人非常不满的一个方面是区域会议的四天会期，许多答复者认为时间太短，无法取得具体成果。答复者表示，这部分是因为在全会一般性发言上所花的时间，这些发言被认为没有提供很大的附加值。大多数调查答复者质疑区域会议的成本效益。虽然代表的差旅费和旅行时间没有被视为严重障碍，但来自所有区域的三方成员都批评一些代表团缺乏有效的三方参与，另外，最重要的是，区域会议的结论缺乏后续行动。
23. 从计划的角度来看，区域会议的最大缺陷似乎源于这一事实：其结论没有立足于劳工组织基于成果的框架。因此，在起草计划和预算、战略规划或体面劳动国别计划时，或者在通过劳工局的两年期执行情况报告来报告成果时，无论是三方成员还是劳工局都没有义务考虑这些结论。2019 年《阿比让宣言》试图解决这一问题，要求劳工局编写一份实施计划，并通过中期评估来衡量其进展情况；然而，该《宣言》的内容并没有反映在整个劳工局的政策成果目标和产出中。

24. 为编写本报告而访谈的劳工局职员对区域会议的影响和成效的看法与三方成员相同，但对会议的成本效益和影响表示了更大的关切。<sup>21</sup>

### 3.5. 劳工组织区域会议的费用

25. 表 6 显示了 2016-2019 年期间举行的四次区域会议的估计实际费用。这包括直接费用(如差旅费、口译和招待费)及劳工局承担的间接职员费用、东道国的估计出资以及成员国大致的差旅费。<sup>22</sup> 这些估计数的依据是四次区域会议的与会者名单和秘书处名单、劳工局保存的财务记录、联合国标准职员和差旅费用、对劳工局总部和外地职员的访谈以及从在线旅行社获得的估计机票价格。

► 表 6. 劳工组织区域会议费用(以千美元计)

	非洲 阿比让 2019 年	亚太 巴厘 2016 年	美洲 巴拿马 2018 年	欧洲 伊斯坦布尔 2017 年	总计	平均数
劳工组织直接费用	890	1 090	840	310	3 130	782.5
劳工组织职员费用	910	1 120	890	1 010	3 930	982.5
<b>劳工组织费用总额</b>	<b>1 800</b>	<b>2 210</b>	<b>1 730</b>	<b>1 320</b>	<b>7 060</b>	<b>1 765</b>
东道国直接费用	560	50 *	1 650	2 000	4 260	1 065
成员国直接费用	1 580	800	570	590	3 540	885
<b>成员国费用总额</b>	<b>2 140</b>	<b>850</b>	<b>2 220</b>	<b>2 590</b>	<b>7 800</b>	<b>1 950</b>
<b>每次会议费用总额</b>	<b>3 940</b>	<b>3 060</b>	<b>3 950</b>	<b>3 910</b>	<b>14 860</b>	<b>3 715</b>

\*巴厘会议主要通过劳工局的资源提供资金。

26. 视区域会议的情况，劳工组织的职员费用为每年 45 至 50 个工作月，这意味着停止区域会议将能够使劳工局新设立多达 4 个职员岗位。然而，由于需要时间来重新部署职员，只能随着时间的推移来实现这方面的节约。相比之下，所节约的直接费用将立即可用，例如，用于扩大劳工组织外地驻在机构。总体而言，每次区域会议的总费用相当于每个成员国约 99,000 美元，每位参会代表约 13,000 美元。
27. 从劳工局的角度来看，可通过以下方式节约大量费用：
- (i) 用简短的专题文件取代总干事的全面报告；
  - (ii) 以专题圆桌会议或工作组取代全会上的一般性发言；

<sup>21</sup> 此外，职员注意到区域会议造成了相当多的碳足迹，因为每次会议需要大约 400 次往返飞行。

<sup>22</sup> 该表不包括成员国和东道国的职员费用，因为这些费用因国家而异，很难量化。

- (iii) 将秘书处的规模缩小至少 30%;
- (iv) 从劳工局远程提供支持;
- (v) 将会期从四天减少到三天(或两天)。

28. 这些方面的变化将使区域会议的费用平均减少约 700,000 美元，其中劳工局将节约 500,000 美元(包括职员时间)，东道国和成员国将节约 200,000 美元。
29. 总之，三方成员非常重视劳工组织区域会议。所感受到的好处主要不是来自结论，也不是来自出席率往往很低的全会上的正式发言；实际上，三方成员将区域会议视为交流知识和经验、开展交往以及建立和培育伙伴关系的机会。区域主导权和区域认同也是重要因素。区域会议为利用区域知识和能力提供了机会。这些无形的益处无法用金钱来计量，但大多数三方成员认为这些好处证明了劳工组织和成员国支付的费用是值得的。尽管如此，在提高劳工组织区域集会的效率和成本效益以及增强其实地影响方面仍存在相当大的空间。

#### 4. 未来备选方案

30. 理事会将审议保留、停止或调整区域会议的可能性。前两个备选方案的优缺点相对显而易见，概述如下。

##### 备选方案 1. 保持现状

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 上述的现有模式的所有好处。(“为什么要试着修理没有坏的东西?”)</li> <li>• 能够采取一些改进措施。</li> <li>• 能够通过采取更多的混合三方参与方案来降低成员国的费用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 上述缺点也将持续存在。</li> <li>• 费用很高(如上文所估算的)。</li> <li>• 任何改进措施都将受到当前模式的制约。</li> <li>• 混合参与将阻碍开展交往的机会。</li> </ul>

##### 备选方案 2. 停止劳工组织区域会议

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 区域会议的缺点将不存在。</li> <li>• 可重新分配节约的资金。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 将会丧失区域主导权和区域认同的好处。</li> <li>• 在短期内可能难以对一些潜在节约资金(职员费用)进行再投资。</li> </ul>

31. 第三种备选方案是尽可能保留目前的模式，但探索其他选项，以较低成本实现同等成果。对下文概述的四种选项进行了分析，但由于政治、制度、资金或后勤原因，它们在很多方面都不可行，最终予以放弃。

### 备选方案 3.1. 将劳工组织区域会议与在日内瓦举行的国际劳工大会会议相结合

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>区域会议的一些好处将被保留。</li> <li>大幅降低成员国的费用。</li> <li>不需要东道国。</li> <li>提高效率，降低劳工组织支持服务的费用。</li> <li>区域会议可以在劳工组织总部举行。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上述缺点将持续存在。</li> <li>自国际劳工大会运行改革以来，从后勤角度来看非常困难(甚至不可能)。</li> <li>区域会议必须在大会开始前举行，而部长们那时候不在场。由于在大会会议之后将紧接着举行理事会议，所以无法在大会会议之后举行区域会议。</li> <li>区域会议的一些好处与它们是在各区域举行有关，它们加强了区域主导权和区域认同。</li> <li>日内瓦是一个昂贵的城市。一些成员国负担不起派遣三方代表团参加区域会议和国际劳工大会的费用。</li> </ul>

### 备选方案 3.2. 将劳工组织区域会议与在各区域轮流举行的国际劳工大会会议相结合

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>区域集会的一些好处将被保留。</li> <li>让大会走向三方成员，而不是让三方成员走向大会。</li> <li>降低成员国(主要是所涉区域的成员国)的费用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上述缺点将持续存在。</li> <li>费用更高(潜在节约费用将被额外费用抵消)。</li> <li>从法律角度来看是可能的，但在后勤方面过于复杂(甚至不可能)。</li> <li>区域会议必须在大会开始前举行，而部长们那时候不在场。</li> <li>只有极少数国家拥有足够大的设施来举办一届国际劳工大会会议。</li> </ul>

### 备选方案 3.3. 将劳工组织区域会议与其他实体所组织的现有区域集会相结合<sup>23</sup>

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>区域集会的一些好处将被保留。</li> <li>劳工组织和成员国的费用大幅降低。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上述缺点将持续存在。</li> <li>国际劳工组织的三方性并不总是适合这些集会。</li> <li>劳工组织将失去对此类活动时间表的控制。</li> <li>劳工组织的区域和其他实体的区域结构之间几乎不对应。</li> </ul>

<sup>23</sup> 例如美洲劳工部长会议、欧洲联盟就业和社会事务部长会议、东南亚国家联盟劳工部长会议以及非洲联盟社会发展、劳工和就业专门技术委员会。

### 备选方案 3.4. 按区域采取特定方法

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>一些区域可决定维持现状，其他区域可拒绝召开区域会议。</li> <li>区域集会的一些好处将在一些区域得到保留。</li> <li>各区域更具灵活性。</li> <li>如果各区域拒绝召开区域会议，则可能节省费用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上述缺点在一些区域会持续存在。</li> <li>提倡整体方法(要么在各区域都召开区域会议，要么都不召开)的三方成员强烈反对。</li> </ul>

### 备选方案 4. 从劳工组织区域会议转向劳工组织区域论坛

32. 第四个备选方案是大刀阔斧地重新设计劳工组织区域集会。在征求意见的过程中，除了一个区域组之外，所有区域组以及社会伙伴和劳工局职员都对改变区域会议的模式和设计持开放态度，如果这样做会提高其效率和影响的话。
33. 劳工组织可以在将区域会议转变为区域论坛的同时保留区域会议的积极方面。这种**区域论坛**将更好地平衡以下各个方面：三方成员对区域主导权及开展交往和交流的期望；作为全球社会正义联盟的一部分，对促进体面劳动的战略进行讨论的区域平台的必要性；对于更好地将会议结论纳入劳工组织成果框架的呼吁。如果理事会同意重新设计区域会议，可在一个四年周期内测试新的模式。
34. 区域论坛可采取以下总体模式：
- **目的**
    - 在全球社会正义联盟背景下，在区域层面促进全球社会正义计划。
    - 提供一个全区域开展交往、分享知识、交流最佳实践的平台。
    - 增强区域层面伙伴关系和政策一致性。
    - 根据区域实际情况调整劳工组织政策成果目标和产出。
  - **议程**
    - 对本区域而言至关重要的专题问题<sup>24</sup>或适应各区域情况的全球性问题。<sup>25</sup>
    - 具有灵活性，可在不同区域讨论不同主题。

<sup>24</sup> 例如转向数字经济、从非正规经济向正规经济转型或实施社会保护底线。

<sup>25</sup> 例如全球社会正义联盟或实施联合国改革。

- 提供的报告
  - 简短的专题报告，附有与劳工组织成果框架相关联的讨论要点。<sup>26</sup>
  - 无总干事报告。<sup>27</sup>
- 频率和会期
  - 保留当前的四年轮流召开模式。
  - 会期两到三天。
- 模式
  - 围绕三方小组讨论和技术研讨会组织辩论。
  - 研讨会情况介绍，然后是全会互动辩论。
  - 全会上不进行一般性发言。
  - 保留非正式部长级会议。
  - 凡必要时，可将时间分配给次区域活动。<sup>28</sup>
- 成果和后续行动
  - 不设起草小组。
  - 不通过正式结论，但劳工局将编写关键问题概要，供论坛核可和理事会讨论，理事会将决定后续行动。
- 参与和登记
  - 将保留三方参与的规则，并进行必要的调整。
  - 可邀请主题事项专家和其他区域实体<sup>29</sup>的代表(名单经理事会事先批准)。
  - 将保留东道国协议以及登记和发放参会证的系统。
  - 鉴于在区域论坛上不进行决策以及没有足够时间来审查异议和控诉，应审议设立证书委员会的合理性。

---

<sup>26</sup> 采取国际劳工大会一般性讨论的讨论要点模式。

<sup>27</sup> 两年期执行情况报告包含各区域取得的成果。可以很容易地利用区域办事处汇编的数据和信息对此加以补充。

<sup>28</sup> 劳工组织的区域会议涵盖了非常广泛和多样的区域；三方成员可能希望在次区域一级齐聚一堂，讨论与该次区域有关的共同议题。例如，亚洲及太平洋区域会议可以组织四个次区域圆桌会议(阿拉伯国家、南亚、东亚和大洋洲)。

<sup>29</sup> 例如联合国机构和开发银行。

35. 从区域会议转向区域论坛的优缺点概述如下。

优点	缺点
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 会议的影响和成效将会提高。</li> <li>● 对于全球社会正义联盟和劳工组织战略计划而言，区域论坛不那么正式，但更有意义。</li> <li>● 可能让劳工组织都灵国际培训中心参与筹备和组织区域论坛。</li> <li>● 可在各区域论坛上讨论涵盖相同专题领域的现有劳工组织会议提出的建议。</li> <li>● 次区域层面的问题将得到更多关注。</li> <li>● 能够动员其他实体，加强它们的参与，并有可能共同主办劳工组织区域论坛。</li> <li>● 将节约费用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有些选择可能需要对《区域会议规则》进行修正(涉及由理事会通过和大会确认)。</li> <li>● 与停止区域会议(备选方案 2)相比，所节约的费用较少。</li> </ul>