



#### 第四项议程

## 至关重要领域：通过劳动监察 加强工作场所遵规守法

### 文件的目 的

本文件介绍了关于“通过劳动监察加强工作场所遵规守法”的第 7 个至关重要领域战略的主要组成部分并报告了在实施方面已取得的进展。

请理事会就该战略及其实施和前进的道路提出意见，这些意见还将指导劳工局对 2016-17 两年期计划和预算“通过劳动监察加强工作场所遵规守法”这一成果的实施(见决定草案第 32 段)。

相关的战略目标：全部。

政策影响：理事会的指导将为第 7 个至关重要领域的最后实施阶段提供信息，并将有助于确定将来的战略方向和实施 2016-17 年“通过劳动监察加强工作场所遵规守法”这一成果领域的活动。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：在劳工局的相关战略和活动中贯彻理事会的指导。

作者单位：治理和三方机制司(GOVERNANCE)。

相关文件：2014-15 两年期计划和预算；2016-17 两年期计划和预算；国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言及其后续措施(1998 年，附件于 2010 年修订)；国际劳工组织争取公平全球化社会正义宣言(2008 年)。

## 理论基础

1. 2014-15 两年期计划和预算<sup>1</sup> 将“通过劳动监察加强工作场所遵规守法”确定为一个至关重要领域(第 7 个至关重要领域)。该领域的目的是发展三方成员的能力，在工作场所更好地遵守国家劳动法律和规定、已批准的国际劳工条约和适用的集体协议。
2. 总体目标是通过向政府监察和执法机构以及社会伙伴提供技术援助和能力建设，及在制定劳动法和有效的争议处理机制方面提供帮助，加强劳动监察在执法和预防方面的作用，增进雇主和工人在遵规守法方面的协作。
3. 这一至关重要领域与其他至关重要领域相同的一个重要目标是增进知识、了解和能力，以便就制定有效、现代和以实证为基础的政策向三方成员提供建议。成立了一个任务团队，盘点我们的知识现状、在知识和政策建议方面存在的差距以及所需的新信息和能力建设工具。
4. 另外一个目标是通过将资源和专长相结合并协调国际劳工组织不同单位和外地办事处在国家、部门和工作场所层面提供的技术援助，使国际劳工组织的不同干预活动之间形成协同作用，从而提高国家层面干预活动的影响。因此，第 7 个至关重要领域旨在以国际劳工组织若干项目和计划的互补性工作为基础，制定综合的工作场所遵规守法计划及可用的干预活动模式。

## 战略

5. 国际劳工组织在这一领域的活动由下列公约指导：1947 年劳动监察公约(第 81 号)，1969 年农业劳动监察公约(第 129 号)，1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)。以下因素也被作为第 7 个至关重要领域战略的组成部分：
  - 一个差别化和务实的方式。所有成员国都存在特有的遵规守法挑战和特定的遵规守法方式。总体战略应当具有足够的灵活性，以包容这些差异。
  - 缺乏充足的人力和财务资源。总体而言劳动行政管理部门，特别是劳动监察系统，严重缺乏资源，这妨碍了它们的工作并影响到遵规守法战略的可持续性。
  - 需要澄清各行动方的作用。除劳动行政管理部门和社会伙伴之外，若干公共和私营行动方(技术服务提供者、媒体等)也在提高意识、预防、培训和提供劳动法实施建议方面发挥着作用。但是，劳动法执法是专属于公共部门的职权，不能转授。因此，私营认证、审计或监测计划不应当被视作对公共执法的替代。

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/14-15/pbfinalweb.pdf>。

- 需要加强与社会伙伴的协调。应当加强与社会伙伴在遵纪守法举措的设计、监管和监测方面的磋商和协作，从而促进意识提高、预防和自愿遵纪守法。
- 健全的劳动关系和社会对话，包括集体谈判，有助于改进工作场所遵纪守法。工人在企业内部的发言权以及工人和雇主之间的对话与合作将有助于保障和改善工作条件。
- 加强在工作场所遵守劳动法的措施能够促进性别平等和非歧视，并使男性和女性能更好地获得司法救助，前提是在此类措施的设计和实施中考虑到了这些问题。
- 综合的遵纪守法应对措施需要采取一个系统化的遵纪守法方式。通过与更广泛的劳动行政管理系统以及其他公共组织(例如，社会保障、卫生主管当局、司法和警方)开展协作，将提高遵纪守法主管部门在处理潜在的鼓励措施和信息缺乏问题方面的能力，改进立法质量并提高执法效率。
- 以现代化方式为重点。遵纪守法主管部门，包括劳动监察部门，经常需要分析劳动力市场趋势，明确形势并调整战略和计划。在改进规划、升级技术和工具、提高管理人员的能力方面需要给与持续关注，以应对这些需求。
- 加强国际劳工局的知识。需要就遵纪守法举措和良好实践进行更多的跨国比较研究，考虑到发达国家和发展中国家之间的差别，特别是考虑到与脆弱工人相关的问题。

## 干预活动的领域

### 知识建设

6. 在持续努力提供一个工作场所遵纪守法领域方面的卓越中心的过程中，国际劳工组织在第 7 个至关重要领域下完成了不同的研究项目，这些项目将对制订和运用该领域的计划和工具提供指导。例如，即将进行的国家遵纪守法战略比较研究将参照适用的遵纪守法理论模型，研究巴西、印度尼西亚、中国和哥伦比亚如何以战略性方式实现遵纪守法。它提出了这一问题：在遵纪守法方面，同样的战略性方式是否适用于所有国家，它还区分了那些可被复制的特征和仅适用于特定国家的特征。正在与“非正规经济的正规化”至关重要领域合作进行另一项比较研究：通过劳动监察，减少拉美和欧洲的未申报工作。

7. 另一个研究项目是关于“印度尼西亚更好的工作”项目(作为一个混合安排)与公共监察部门之间相互作用的案例研究。<sup>2</sup>这一案例研究发现,在这一案例中不存在公共监察职能流失的风险。它还发现两者之间存在互补并且公共监察的效率略有提高。这些结果不能被视作具有普遍性,因为不同的国家存在不同类型的私营和公共-私营安排,还需要进一步的实证研究。正在建立一个分析模型,该模型可用于确定在其他情况下是否存在互补性和公共职能流失的风险。
8. 正在撰写一份工作文件,<sup>3</sup>该文件使用按性别、年龄和尽可能按种族或社会来源划分的数据,研究10个发展中经济体的家庭工作部门违反最低工资规定的情况。文件旨在形成关于遵守最低工资规定的知识,包括性别平等和非歧视层面,并将其纳入劳动监察战略。文件包括在解决家庭工作部门不遵规守法问题方面的创新性范例。
9. 在地区内部和地区之间交流经验也是本战略不可缺少的组成部分。第7个至关重要领域促进了试点国家之间关于最佳实践的交流。例如,在哥伦比亚的项目<sup>4</sup>与在土耳其的项目分享了有关矿山部门供应链摸底调查的工具。它还与加纳分享了有关旨在消除棕榈部门模糊和隐性雇佣关系的工作场所遵规守法战略,与越南分享了面向新监察员的劳动监察培训方法。哥伦比亚项目发现那些国家正在制定的若干举措与哥伦比亚相关,要求了解关于所开发工具的信息。

## 机构能力建设

10. 为提高国际劳工组织干预活动和建议对成员国机构能力所产生的切实影响,撰写了关于劳动监察和结社自由的政策简介及关于劳动监察和童工监测的政策简介,它们都即将出版。关于劳动监察战略规划和作为遵规守法工具的自我评估的政策简介已列入计划。正在撰写关于通过劳动监察来扩大社会保护的政策简介,其成本是与第3项至关重要领域分摊的。撰写了一份劳动监察员实务指南,题为职业事故和疾病调查。它包括关于劳动事故和职业病调查的良好实践,以及对如何认定和报告劳动事故的指导,<sup>5</sup>已经出版了英文、法文、西班牙文、越南文、波斯尼亚文、中文和阿拉伯文版本,即将出版葡萄牙文版本。这一工具已经在波黑、布基纳法索和被占阿拉伯领土投入使用。作为一个主要产出,还开发了新的课程,用于与国际劳工组织

<sup>2</sup> [http://www.rdw2015.org/uploads/submission/full\\_paper/364/Dupper\\_Fenwick\\_RDW\\_paper\\_June\\_2015.pdf](http://www.rdw2015.org/uploads/submission/full_paper/364/Dupper_Fenwick_RDW_paper_June_2015.pdf)。

<sup>3</sup> Oelz, M., 和 Rani, U., 2015年。家庭工作,工资和性别平等:发展中国家的经验教训,工作文件,性别、平等和多样性处。

<sup>4</sup> 在哥伦比亚促进遵守国际劳工标准(COL/11/04/USA)。

<sup>5</sup> 见: [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_346714/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_346714/lang--en/index.htm)。

都灵国际培训中心(都灵中心)和西非经济和货币联盟<sup>6</sup>在8个非洲国家协作开展的劳动监察员初任培训。为斯里兰卡开发了一个“劳动监察系统应用程序”，将监察时间表自动化，改进数据的准确性、保存、处理和分析。该应用程序能够加载实证，目前正对其进行调整，以便在其他国家使用。

11. 撰写了一份关于劳动行政管理领域信息和通讯技术使用情况的工作文件，<sup>7</sup>该文件基于一份全球调查(至撰写文件时有82个成员国回复)及国家研究、访谈和现有文献。正在开展相关工作，对劳动行政管理领域的近期创新进行比较性概览。它涵盖了众多的范例，分析介绍了在规划、协调、伙伴关系、新技术使用和机构绩效管理方面的行政管理改革情况。正在准备一份关于劳动监察战略规划和绩效管理理论与实践的出版物。另外，还正在编制一份关于劳动行政管理中的选定管理问题的指南，它将采取问答形式，以国际劳工组织的标准和国际比较实践为基础。它将涵盖约20个主要领域，例如权责和职能、内部组织、协调、人力资源、预算、规划和报告、绩效管理、行政管理改革、伙伴关系、新技术等。

## 以中小企业和非正规经济为重点

12. 为了取得更好的结果，将重点放在改进中小企业和非正规经济中的工作场所遵纪守法。正在准备一个面向劳动监察员的非正规经济培训工具包，该工具包用于为期两天的培训，以国际劳工组织的标准和政策以及良好的国际实践为基础。另外，还正在制订一个关于未申报工作和非正规经济的遵纪守法战略，包括促进企业注册，工人加入自愿的社会保险以及社会伙伴的参与。该战略将以多种语言印制并在互联网上发布。已经并将继续在不同国家举办关于这一主题的研讨班。该工具包可用于劳动监察员培训，工人和雇主组织也可使用该工具包来进行培训和认识提高活动。开发了一个面向非洲地区法语国家的关于非正规经济劳动监察方法的工具，<sup>8</sup>在布基纳法索、马达加斯加、多哥和突尼斯进行了测试。将对其进行调整，用于其他地区。这些工作同时也有助于“关于中小企业生产率和工作条件”的第4个至关重要领域和关于“非正规经济正规化”的第6个至关重要领域。

13. 对工人和雇主的培训是通过劳动监察实现工作场所遵纪守法的重要步骤。分别为农业、木器制造业和摩托车维修行业的工人和雇主制作了预防职业风险的小册子和短片。这些高风险部门存在于所有国家，在中小企业中占很大比例。这些工具面向不识字或识字很少的群体。它们包含的信息能迅速地传达给使用者，所建议的预防和控制措施易于实施。它们被翻译成多种语言，正在对其影响进行评估。正在撰写关

<sup>6</sup> 西非经济和货币联盟(UEMOA)由下列国家组成：贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚-比绍、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。

<sup>7</sup> 关于国家劳动行政管理体系中信息和通讯技术使用的全球调查报告，国际劳工组织，2015年，即将出版。

<sup>8</sup> 非正规经济劳动监察方法指南(即将出版)。

于促进在中小企业和非正规经济中遵守职业安全与卫生标准的良好实践的手册。对良好实践和国际劳工组织工具已经进行了摸底，每个地区都有两个案例研究。目标是就政府如何根据中小企业和非正规经济的具体情况在立法、政策和计划中提供更加安全和健康的工作条件提供信息。

## 加强工作中的发言权和社会对话，实现工作场所遵规守法

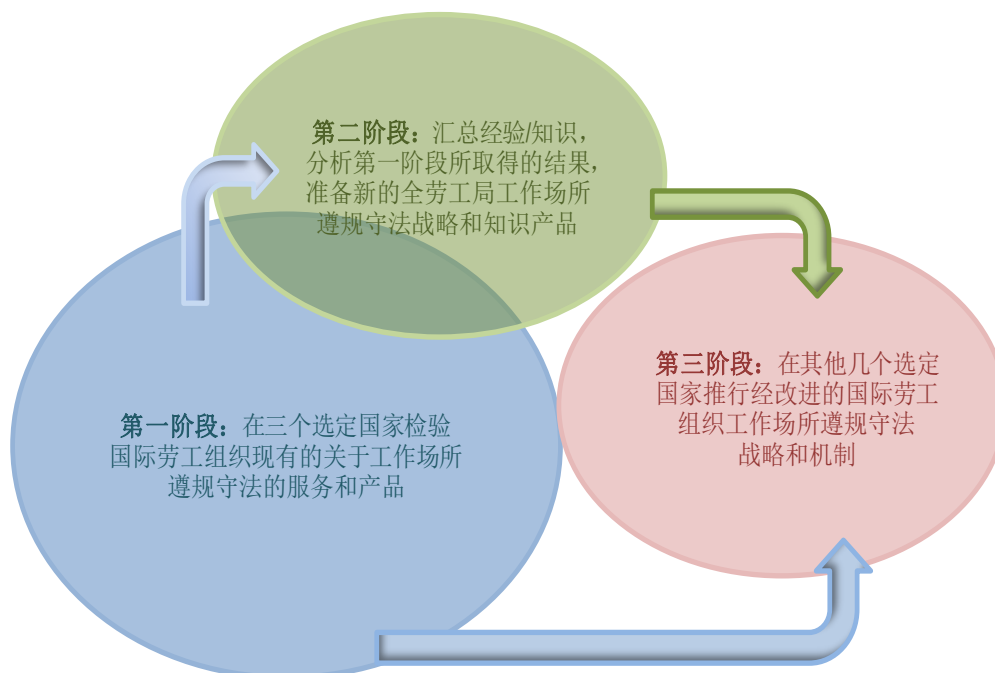
14. 实现工作场所遵规守法的系统性方式应当有工会和雇主组织的参与，因为他们代表、维护其成员的利益且熟悉工作场所的实际情况。国际劳工组织正在评估与工作中基本原则和权利相关的干预模式和技术合作工作。正在进行一项调查，评估对于开发工作中基本原则和权利方面的工作场所遵规守法工具的需求。已经向那些在都灵中心接受了劳动监察培训的人员发出了调查问卷，目前正在对答复进行处理。一个目标是为劳动监察员开发更加有活力和统一的在线学习模块课程，课程内容是关于工作中的基本原则和权利。10 月份的一个讲习班将讨论和审定战略和已列入计划的材料。将在国家层面检验产出，总结经验教训并视情况予以推广。
15. 劳工局与国际经济和社会理事会及类似机构协会、荷兰经济和社会理事会于 2015 年 10 月在海牙共同组织了“关于促进工作场所，包括在全球供应链中，遵规守法的国际会议：经济和社会理事会及类似社会对话机构的作用”。国际劳工组织进行了一项调查来记录良好实践，查找经济和社会理事会在工作场所遵规守法方面所面临的障碍。它将工作场所遵规守法置于社会对话机构议程的重要位置。第 7 个至关重要领域本身所开展的活动为在试点国家建立和实施新的三方机制作出了贡献。其中一个例子是越南的国家三方工资理事会。

## 进展、经验教训和结论

16. 该至关重要领域的工作计划包括支持在试点国家(布基纳法索、哥伦比亚和越南)的活动。第二阶段增加的试点国家包括尼加拉瓜、坦桑尼亚联合共和国、土耳其和乌干达。这些国家是根据其三方成员在体面劳动国别计划中所确定的优先事项选出的。在这些国家尽可能实施了上述战略组成因素和干预活动，以通过实验获取经验教训，用于设计国际劳工组织将来的干预活动。

## 至关重要领域-通过劳动监察加强工作场所遵规守法

### 2014-15年的三个阶段



17. 第一阶段包括通过系统性方式实现工作场所遵规守法方面的技术援助。在每个案例中，它都开展了各种活动，实验了创新性方式，以增进知识。在第二阶段，2015年8月在都灵召开了一个全球知识分享讲习班，盘点在第7个至关重要领域所开展的工作。来自试点国家的三方代表团以及来自总部和外地以及工人活动局和雇主活动局的劳工局职员参加了此次交流。目前正在进行第三阶段的工作，主要是在四个次区域会议上分享经验和推广。
18. “通过劳动监察实现工作场所遵规守法”这一领域已经被证明与所有地区都相关，对于实现其它几个计划和预算成果也起着非常重要的作用。反过来看，第7个至关重要领域的工作也受益于几乎其它所有至关重要领域的工作。这一领域与关于“中小企业生产率和工作条件”的第4个至关重要领域、关于“非正规经济正规化”的第6个至关重要领域和关于“使工人免于遭受不可接受形式的工作”的第8个至关重要领域之间存在着特别的协同作用。在下一个两年期将继续保持这种协作性的工作方法。
19. 第7个至关重要领域所产生的附加值不仅在于重点更加突出和对资源的分配，而且在于其所采取的方式，该方式将劳工局的知识与三方成员的实践相结合来设计战略，这些战略构建了多种多样、具有创新性和互补性的干预活动，目的是在所有工作场所实现遵规守法。通过在全球层面制定战略和经与三方成员磋商在国家层面规划活动，鼓励了灵活性和创新。

20. 除了全球性产品(基本上是知识产品)以外,这一至关重要领域的另一个成就是扩大了国际劳工组织在国家层面的合作,覆盖了新的领域。所有试点国家都在国际劳工组织现有工作的基础上增加了新部门或新方面。例如,在哥伦比亚,在第7个至关重要领域,在现有活动基础上增加了矿山部门职业安全卫生。开发了一个劳动监察机构的能力建设模块,以便查找在遵规守法方面的缺陷并设计一个覆盖矿山职业安全卫生及模糊和隐性的雇佣关系的干预计划。在哥伦比亚正在进行一项单独的研究,根据最新的住户调查数据查找在最低工资和薪酬非歧视方面的遵规守法缺陷。
21. 第7个至关重要领域还使工作场所遵规守法在更高政治层面得到更多关注和了解。它鼓励了国家层面的重要活动,例如越南政府在2015年开展了第一个劳动监察运动,该运动覆盖了12个省制衣部门的360个企业,在全国举办了11个三方会议。越南还在2015年通过了关于职业安全卫生的第一部国家法律。这一至关重要领域还协助了与捐助国进行的一些讨论,为遵规守法筹集资金。
22. 这一至关重要领域推动了在试点国家的不同技术合作项目之间开展的进一步联合规划和产生协同作用。在一些个案中,不同项目的职员在产品 and 方式等方面采取了新的协调方法。越南和哥伦比亚各个现有项目的首席技术顾问所参加的知识分享会议也非常有效。在各个至关重要领域内部和不同的至关重要领域之间仍然需要对这一方面给与进一步关注。
23. 通过转让知识、创建持久性机构、国家主导权及提高活动的相关性,第7个至关重要领域在实施过程中还取得了可持续性影响。例如,在布基纳法索的活动在一开始就对该国的职业风险进行了摸底。这一方式确保了活动的相关性,并导致制定了预防职业事故和职业病的国家计划。
24. 各个国家机构之间的强有力伙伴关系对于增进工作场所遵规守法是非常关键的。通过与其它政府部门、社会伙伴、企业和广大公众的战略协作,劳动监察部门可以产生更大影响。与社会伙伴和所有关键利益攸关方建立广泛的合作和伙伴关系是非常重要的。在越南的经验表明了劳动行政管理部门与社会保障机构和卫生主管部门共同开展工作的价值。
25. 第7个至关重要领域的所有活动都通过三方讨论来规划和审定。该至关重要领域所推动的一些新工具,例如越南新的反性骚扰守则,也是经三方达成一致而通过的。工人、雇主及其代表之间的协作是必不可少的,这包括在国家层面制定促进工作场所遵规守法的政策框架,在部门层面集中力量重点支持某一具体行业,在企业层面查找、解决和改进遵规守法方面的问题。
26. 还存在一些好的例子,表明公共-私营遵规守法举措进一步补充了这方面工作,开创了协作和伙伴关系的新层面。需要对私营遵规守法举措的作用开展进一步研究。
27. 国际劳工组织通过“更好的工作”、“消除童工劳动国际计划”、“可持续、有竞争力和负责任的企业”等计划表明了社会伙伴所参与的部门计划能够帮助协调私营



行动方的活动和公共主管部门的工作，从而有效地加强工作场所遵规守法，提高企业的利润率和生产率。

28. 第 7 个至关重要领域还开展了相关活动，回应国际劳工组织监督机构的相关评论并促进批准相关公约。国际劳工组织在土耳其索马矿难后迅速与该国开展了合作。国际劳工组织促进通过了一个三方国家行动计划，设计并实施了一个短期的职业安全卫生项目，该项目为与欧盟的更大规模的项目奠定了基础。所开展的活动中包含了对监督机构评论的后续行动并促进了新的批约。土耳其于 2014 年批准了 2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号)；2015 年批准了 1995 年矿山安全与卫生公约(第 176 号)及 1988 年建筑业安全和卫生公约(第 167 号)。在国际劳工标准的指导下，在其它几个试点国家对所存在差距进行了分析，这些分析导致了立法改革建议。
29. 通过在活动中包含地区或次地区层面的活动，能够提高项目活动从一个国家到另一个国家的可复制性。通过与西非经济和货币联盟委员会的协作，召开了一个工作场所遵规守法部长级会议，会议为 8 个国家制定了路线图。西非经济和货币联盟委员会甚至资助将布基纳法索的良好实践复制到其它国家。
30. 在实施这一至关重要领域的过程中面临的挑战包括在两个试点国家发生的重大政治变化，其政府更迭带来了新的对话者。还有一方面的挑战涉及在一些国家和使用某些语言传达遵规守法这一概念。在劳工局内部还有必要将现有的多种工具包和产品合理化，对它们进行调整和更新，以使它们保持相关性和可持续性。在各至关重要领域之间、劳工局总部和外地的各司局和单位之间、各项目之间需要更加系统化和有更好的合作，这是一项有必要持续开展的工作。
31. 国际劳工组织在将来需要关注的最明显挑战是劳动监察部门在使用有限的财务和人力资源时需要有效率，最具挑战性的领域仍然是非正规经济。展望未来，国际劳工组织在工作场所遵规守法领域的工作需受益于国际劳工组织内部更加重视编制计划，更加重视工人活动局、雇主活动局和都灵中心在能力建设活动中的关键作用，更多地使用新技术和通讯工具，例如智能手机应用程序。

## 决定草案

32. 理事会要求局长在进一步实施关于“通过劳动监察加强工作场所遵规守法”的至关重要领域的战略及 2016–17 两年期计划和预算关于“通过劳动监察加强工作场所遵规守法”的第 7 项成果时考虑到理事会的指导。