



国际劳工局
日内瓦

劳动行政管理基础

朱塞佩 斯瓦南迪安 著

中华人民共和国人力资源和社会保障部
国际交流服务中心 译

国际劳工组织劳动行政管理和劳动监察司
国际劳工组织北京局

劳动行政管理基础

朱塞佩 斯瓦南迪安 著

中华人民共和国人力资源和社会保障部
国 际 交 流 服 务 中 心 译

国际劳工组织劳动行政管理和劳动监察司
国际劳工组织北京局

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以转载部分内容。如需复制或翻译，应向国际劳工局出版（版权和许可）部门申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或发邮件至：pubdroit@ilo.org，国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifrro.org 得到本国复制权组织相关信息。

ILO Cataloguing in Publication Data

国际劳工局日内瓦 劳动行政管理基础/International Labour Office, -Geneva; ILO, 2011 1v.

ISBN: 978-92-2-522999-1 (印刷版); 978-92-2-523000-3 (网络版)

国际劳工局

劳动监察/劳动行政/劳动关系/劳动政策

04.03.5

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责由作者自负，出版发行并不构成国际劳工局认可其观点。

提及的企业和商业产品和生产的名称不意味其得到国际劳工局的认可，而未提及的企业和商业产品和生产也并非得到不认可。

国际劳工局出版物可以通过大型书商，或国际劳工组织设在当地的办公室获得，抑或直接联系国际劳工局出版部门，地址：Publications Bureau, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland。新出版物的图书目录或清单可以从上述地址免费索取，或通过电邮索要：pubvente@ilo.org。

欢迎访问我们的网站：www.ilo.org/publns。

按照 2009 年 6 月国际劳工组织通过的《全球就业协定》，加强劳动行政管理是促进国际和国家层面良好、高效的经济社会政策的核心目标。当前，诸如就业危机等挑战要求通过统筹协调和运行高效的劳动行政机制制定并实施有效的劳动应对政策，包括具有活力的劳工部、有效的就业服务、充分的信息和与社会伙伴之间的适当协商。

国际劳工组织成立 90 多年来，劳动行政管理一直是其重要议程。1919 年成立的国际劳工组织在很多国家催生建立了劳工部，继而它们在促进良性治理、创建各级政府活动等广泛框架内发挥了重要作用。最近 20 年，很多国家的劳工部通过制定就业政策、提供就业服务、构建对新劳工问题的共识、建设有效的劳动监察体系以及促进良好劳资关系应对时代的挑战。毫无疑问，劳动行政管理体系的发展已经极大地受到国际劳工公约和建议书所体现的国际劳工标准的影响。

国际劳工组织长期致力于加强劳工部的职能，总体目标是使它们为制定更广泛的经济社会政策贡献重要力量，提高履行常规职能的效率和影响力。劳工部是各成员国政府与国际劳工组织之间的主要对话者。国际劳工组织依靠每个国家的劳动行政管理部门及社会伙伴使批准、实施国际劳工标准的重要性得以凸显。在国家层面，劳工部的主要职责是保证社会伙伴在政策制定过程中占有一席之地，使其能够作为一个主要的对话者得到政府的承认。目前，劳动行政管理已经处于劳动世界快速变化带来的挑战和制约的中心地位。

最近几年，劳动行政管理，特别是劳动监察受到越来越多国际和国内的关注。很多关注来自于政府，因为在全球化的世界中，劳动行政管理在制定和实施国家经济社会政策中扮演着关键角色。

对政府、雇主和工人而言，劳动行政管理是其职权范围内重要的信息来源；同样，它也是预防和处理劳动争议中具有积极作用的调解者；此外，凭借与社会伙伴的特殊联系，它还是社会趋势的观察者；它也是满足用户新需求的有效解决方案的提供者。它承担了更多公共支出的职责，但雇主和工人现仍在呼吁改善劳工部和劳动监察机构的资源条件以促进公平和“平等竞争”，实现体面劳动。

对良性治理和守法的特殊关注同样意味着对劳工部和劳动监察机构的更高期望。全球化社会影响世界委员会（2004年）指出通过良性治理应对全球化的重要性，强调“作为全球范围内的行动者，国家的行为是决定全球治理质量的关键。他们对多边体制、普遍价值和共同目标的承诺程度，对国内政策跨境影响的敏感度，以及他们对全球团结一致的重视对全球治理质量都是至关重要的决定因素”。同样，2008年国际劳工组织《争取公平全球化的社会正义宣言》重申有必要“加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所作努力的能力”，促进“将社会对话和三方性作为最适宜的方法……使劳动法和机制富有成效，包括有关确认劳动关系、促进良好的产业关系以及建立有效的劳动监察制度”。（国际劳工组织，2008a）

通过2009年3月31日新成立的劳动行政管理和劳动监察计划（LAB/AD-MIN），国际劳工组织开展技术援助和技术合作项目，旨在帮助会员国，特别是他们的劳工部和劳动行政管理/劳动监察系统在改善工作条件、保证遵守劳动法律、预防和处理劳动争议、促进三方机制、推动劳动力市场透明度和流动性、推进就业服务现代化和发展充分的职业培训体系等方面发挥关键作用。为有效履行职能，劳工部和劳动行政管理/劳动监察系统需要经常评估并调整他们的行动和服务；同时，他们也需要发展新的组织、管理和干预方式。这一新计划将能按照国际劳工组织的标准和国际最佳实践为他们提供具有借鉴作用的信息和建议。此外，它还开展技术援助和活动帮助劳动行政管理部门，包括劳动监察系统和就业服务机构更有效地设计和实施政策措施，保护劳动者并改进劳动力市场功能。它也将确保对劳动监察的担心能通过“体面劳动国别计划”得到解决。

按照自身职责并应各国政府的邀请，劳动行政管理和劳动监察计划也开展审计工作。审计结论和结果对三方会员公开，以增强他们对当前挑战的认识，同时对解决方案提出建议。此后，它将与有关国家的劳工部和劳动监察机构合作制定行动计划。劳动行政管理和劳动监察计划开展这些方面工作的主要目的是：

1. 加强劳动行政管理能力建设，通过制定和执行劳动政策实施国际劳工组织《体面劳动议程》。

2. 强化并建成现代、有效、拥有充分守法机制的劳动监察机构。

3. 建立健全劳动行政管理法律和制度框架，包括就业服务和劳动监察系统。

4. 确保处理社会事务和政策的部门、机构之间的有效协调。

5. 推广相关国际劳工标准。

6. 确保在劳动行政管理和劳动监察系统中工人和雇主的协商与参与。

劳动行政管理和劳动监察计划引领着国际劳工组织在技术支持和咨询服务方面的工作，它调动国际劳工组织内部相关专业资源，并通过跨技术领域和跨区域的网络加强对各会员的帮助。

以此为背景，本书的目的是阐述劳动行政管理的主要原则以及它在实施体面劳动议程时面临的挑战。本书描述了通过政策、组织、协调和管理应对这些挑战的方法，也提供了一些劳动行政管理体系运行良好国家的最佳实践。本书强调了以专业方式从事劳动行政管理确保劳动力市场有效治理的必要性。本书的主要对象包括劳动行政管理人员、劳动监察员、调解员、就业服务官员、政府工作人员、工人、雇主、研究人员和专业人员。我希望本书的出版能将劳动行政管理效率问题提到关于劳动世界良性治理讨论的最前沿。

朱塞佩·卡塞拉

国际劳工组织

劳动行政管理和劳动监察司司长

日内瓦



CONTENTS

第一章 劳动行政管理基础知识/ 1

什么是劳动行政管理/ 1

体面劳动、劳动行政管理与国际劳工组织/ 2

第二章 劳动行政管理的国际法律框架/ 4

国际劳工标准和第 150 号公约的背景/ 4

第 150 号公约的主要内容/ 5

第 158 号建议书的主要内容/ 6

第三章 劳动立法/ 9

导言/ 9

国际劳工组织和劳动法律改革/ 10

劳动立法在劳动行政管理中的重要性/ 10

劳动立法的范围/ 11

劳动法和非正规经济/ 11

就业保障/ 12

就业平等和消除歧视/ 13

对艾滋病感染者和病毒携带者的歧视/ 14

结社自由和集体谈判权/ 14

执法与法治/ 15



录 CONTENTS

第四章 产业关系/ 17

- 导言/ 17
- 第 150 号公约和产业关系/ 18
- 产业关系部门及其主要职能/ 18
- 集体谈判/ 19
- 产业关系部门与性别平等/ 20
- 公共部门的劳动关系/ 20
- 劳动争议处理/ 21
- 调解与调停/ 22
- 仲裁/ 23
- 预防性调解实践/ 23
- 三方性与社会对话/ 24
- 适宜的制度和行政支持/ 24

第五章 劳动条件/ 26

- 国际劳工标准涵盖的议题/ 26
- 实现体面劳动条件/ 27
- 部分相关国际劳工标准和劳动条件/ 27
- 非正规经济中工人的工作条件/ 31
- 工作场所艾滋病病毒/艾滋病/ 32



第六章 劳动监察/ 33

导言/ 33

1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)/ 34

劳动监察机构作用的转变/ 34

劳动监察系统面临的挑战/ 35

职业安全与卫生/ 39

员工和顾客培训/ 40

自愿性监测体系/ 40

第七章 就业/ 42

导言/ 42

国家劳动政策/ 43

为什么就业相关服务对劳动行政管理很重要/ 43

劳动行政管理在就业政策中的主要职能/ 44

公共就业服务/ 44

提供和分析劳动力市场信息/ 46

积极的劳动力市场政策 (ALMPs) 和培训计划/ 46

第八章 规划研究和政策制定/ 48

导言/ 48

劳动统计数据种类/ 49



录 CONTENTS

数据收集和公布的挑战/ 50

第九章 国家劳动行政管理系统的组织/ 53

导言/ 53

劳动部的组织结构/ 54

中央行政机构的组织/ 56

协调/ 57

第十章 劳动行政管理近期趋势/ 59

导言/ 59

积极的劳动力市场政策/ 60

劳动行政管理和非正规经济/ 61

加强劳动监察服务并推进其现代化/ 62

劳动行政管理和劳动移民/ 63

第十一章 结束语/ 66

缩略语表/ 67

图表/ 68

专栏表/ 68

后记/ 69

第一章 劳动行政管理基础知识

什么是劳动行政管理

对于国际劳工组织而言，劳动行政管理被定义为国家劳动政策领域的公共行政管理活动。劳动行政管理系统是指所有负责和/或从事劳动行政管理的公共行政管理机构——无论是部委还是公共机构，包括准国家性、区域性或地方性机构，抑或任何其他形式的分权行政管理机构——以及为协调此类机构的活动和为雇主和工人及其组织协商和参与管理所建立的任何机构框架。虽然 1978 年《劳动行政管理公约》（第 150 号）没有对国家劳动政策进行界定，但是普遍认为这一政策包括所有与劳动相关的事务，如劳动保护和工作条件、促进机会平等和工作中基本原则和权利。

显然，劳动行政管理涵盖宽广的活动范围，但并不是所有活动都在劳动部的直接监管之下，因此需要在整个行政体系内进行妥善协调。一般情况下，劳动部（或就业部、福利部、社会事务部）往往要与其他部委进行工作协调。例如，在制定关于非法就业人员的措施时，劳动部要与财政部协调，因为财政部拥有管理不纳税人员的相应职能。同样，在制定涉及女性的措施时，劳动部要与家庭事务部（或女性事务部）协调。

在公共行政管理领域内，劳动行政管理是一个相对较新的内容。在 19 世纪后期政府才认为需要建立一个永久性的劳动行政管理系统来规范劳动力市场上的各种力量并改善工作条件。随着时间的流逝，劳动行政管理的职责逐步发展成熟为劳动和社会事务相关部门。在过去一个世纪里，劳动行政管理对于国家发展的重要性日益得到认可。最初显现为在内政部或负责经济事务的部委内专设劳动部门负责起草、应用和执行劳动法律。1919 年成立国际劳工组织标志着一个明显的分水岭，此后许多国家成立了劳动部。随之出现的一个趋势是形成了具有执法权的国家劳动监察系统，包括巴西、法国、印度、意大利、马来西亚、西班牙、

斯里兰卡和英国在内的一些国家都建立了这样的系统。

自 20 世纪初期以来，大多数国家一直保留着一个具有强大生命力的、积极的劳动行政管理系统，负责国家劳动政策制定与实施有关的所有工作。此外，国际劳工组织成员国的劳动行政管理部门为遵守国际劳工标准作出了贡献，包括收集劳工统计数据，这对于在国家层面确定需求和制定劳动政策具有重要价值。

在全球范围内，公共行政管理招致多方面的批评，如体现国家的压制，对自由市场运行的阻碍，以及被官僚体系的低效、僵化和高成本所玷污。这些观点基于自由市场的两个基本假设：第一，自由市场足以实现经济增长；第二，自由市场足以实现社会稳定和政治民主。但是，自 20 世纪 90 年代中期以来，国家尽可能少参与会使市场调整得更好更快的观点开始失去信誉。中东欧转型经济体的衰退、亚洲和拉美的金融危机以及非洲刺激经济增长的失败加剧了这种质疑。各国对社会不平等的关注重新出现，特别是最近在 2008 年后期发生全球金融危机后尤为强烈。¹

在全球层面，1995 年社会发展哥本哈根世界峰会后，削减贫困、加强社会凝聚力和创造就业再次回到政治议程上，并在 2000 年千年峰会和 2005 年联合国成立 60 周年世界峰会上成为讨论的主要问题。在所有这些讨论中，许多国家、企业和社会团体对促进“体面劳动”原则日渐关注，这为加强劳动行政管理的作用提供了新的动力。

体面劳动、劳动行政管理与国际劳工组织

“体面劳动”一词概括了人们的各种渴望——渴望得到机会和收入；渴望获得权利、发出声音和得到认可；渴望家庭稳定和个人发展；渴望公正和平等。最终，体面劳动的各个方面为社区和整个社会的和平提供支持。体面劳动也反映出政府、工人和雇主对于为实现增长与平等提供基础的关切。按照国际劳工组织的分析，体面劳动理念为四大战略目标：工作中基本原则和权利、就业和收入机会、社会保护和社会保障以及社会对话与三方机制。这些目标适用于正规经济和非正规经济中的所有人。因此，今天国际劳工组织的首要目标是创造机会促进所有人在自由、平等、安全和有尊严的条件下获得体面的有效工作。

国家通过劳动行政管理系统在社会领域担负重任，最重要的是保障工人的基本人权，特别是确保遵守最低就业年龄规定、消除强迫劳动、结社自由、集体谈判权、消除歧视、同工同酬。

劳动行政管理是政府可以采用的一个工具，用来实现国际劳工组织体面劳动

目标，执行劳动法律，以及解决劳动世界面临的各种复杂问题。要产生最大的影响，劳动行政管理部门必须与工人、雇主及其各自组织开展协商与合作，以便促进社会对话。公众更好地了解劳动行政管理的作用、职能和组织能使他们理解社会政策与经济政策之间的关系，清楚大多数人在工作生活中可以获得的广泛服务。

全球化社会影响世界委员会的一份题为《一个公平的全球化》报告，强调了发展国家劳动行政管理的重要性：

“我们坚信，在处于各种发展水平的所有国家，良政对有效和公平参与全球经济都具有根本重要性。我们认为，引导全球化的基本原则应是民主、社会公正、尊重人权和法治。这些基本原则需要反映在各国的体制、规章和政治制度中，全社会都要遵守。”²

在促进国家层面良性治理的大框架内，劳动部门要发挥核心作用，因为劳动部门可以从具体工作场所层面到整个国家的劳动力市场层面影响国家治理。

目前，劳动行政管理处在一个以经济、体制和政治深刻变革为特征的快速变化的环境中，包括不断变化的生产模式、工作组织和就业结构，不断增加的劳动移民，生产场地的非本地化和非正规经济的扩张，等等。与此同时，各国政府在削减公共开支和改善公共服务方面承受的压力越来越大。同时，因为这些变化增加了劳动行政管理部门必须应对的挑战，对其服务的需求正在增加。这些服务的有效性和质量取决于可用的手段、系统的组织和运作以及国家劳动政策的连贯性。

当然，劳动行政管理在世界各地有不同的做法，反映了不同的历史、政治和行政背景以及治理制度。1978年《劳动行政管理公约》（第150号）及其1978年建议书（第158号）在一定程度上反映了劳动行政管理的各种做法。

国际劳工组织致力于增强劳动部门的实力，在国际劳工标准即国际劳工组织公约和建议书的基础上加强劳动行政管理。该组织通过项目和计划等实用手段使劳动行政管理部门能够在各个层面更好地履行职能：在地方一级，要敏锐掌握用户不断变化的需求；在国家一级，能够适应所处的环境并预测变化；在国际层面，通过预测长远发展并制定未来战略来应对各种变化带来的挑战。此外，它还开展了包括培训和再培训在内的技术合作活动，提高劳动行政管理工作人员的素质和技能。国际劳工组织的三方性原则将工人和雇主确认为政府处理劳动和经济问题时的平等伙伴，对劳动行政管理的发展有重大影响。

注：

1. 参见：国际劳工局，2008c。

2. 参见：全球化社会影响世界委员会，2004年，第4页。

第二章 劳动行政管理的国际法律框架

国际劳工标准和第 150 号公约的背景

国际劳工标准主要是政府的工具，是在与雇主和工人协商的基础上，起草和实施符合国际公认原则的劳动法律。许多国家的法院能够使用国际劳工标准对国家法律不充分或缺乏规定的案件进行判决，或使用标准中的定义，如“强迫劳动”或“歧视”。除了制定国家法律以外，国际劳工标准可以为制定国家和地方政策提供指导，例如就业、工作和家庭。也可以用这些标准改善劳动行政管理、劳动监察、社会保障和就业服务等领域的体制结构，并为劳动争议处理机构支持下的良好产业关系和健全的集体协议模式提供基础。这些标准也越来越多地用做企业社会责任（CSR）举措的参照内容。

国际劳工标准是就如何在全球范围内解决特定劳工问题达成的国际共识，反映了世界各地的知识和经验。¹ 多年来，国际劳工组织的三方成员、国际机构、跨国公司和非政府组织都得益于这方面的知识，将这些标准纳入其政策、经营目标和日常行动中。在许多国家，国际劳工标准在国家法律和行政制度中得到应用。即使一国决定不批准某一特定公约，仍然可以使用国际劳工组织的标准作为起草劳动法律的样板。

几十年来，这些标准已经发展成为一个劳动和社会政策方面的综合工具体系，并有一套支持性的监督制度，用以解决在国家层面适用这些标准遇到的种种问题。这些标准是国际劳工组织战略的法律部分，该战略旨在治理全球化、促进可持续发展、消除贫困和促进所有男女在自由、平等、安全和有尊严的条件下获得体面和有效的工作机会。

国际劳工组织公约和建议书涵盖了许多行业的工作、就业条件、社会保障、社会政策和相关人权的广泛主题。按照全球化社会影响世界委员会的主张，全球经济规则应以改善全世界人民、家庭和社区的权利、生计、保障和机会为目的，

国际劳工组织公约和建议书是确保全球经济增长惠及所有人的国际文书的重要组成部分。²

尽管劳动部早在 20 世纪 20 年代就已建立，但是半个世纪后才通过一项劳动行政管理公约。20 世纪 50 年代以来，经常就是否需要界定整个劳动行政管理系统的的作用这一问题进行辩论，最终于 1978 年通过了第 150 号公约和第 158 号建议书。

在这些文书获得通过之前，劳动行政管理专家会议于 1973 年在日内瓦召开，就需要制定一份劳动行政管理公约问题提出了重要建议。会议认为，公约将有助于国家解决劳动行政管理方面的难题，在现有国家体系薄弱的情况下提高社会保护，并通过考虑劳动行政管理系统在制定、实施和控制劳动政策方面可以发挥的重要作用来填补国际劳工标准体系的一个空白。此外，由于国际劳工标准一般是通过国家法律和政策加以适用，因而通过一份劳动行政管理公约至关重要，以便建立和维护一个负责国家劳动政策制定和实施各方面工作的有强大生命力的、积极的劳动行政管理系统，尤其是在那些面临组织困难的国家。该公约将能要求国家预算为劳动行政管理系统提供资金，以维持和加强这一重要的发展工具。

第 150 号公约的主要内容

第 150 号公约将劳动行政管理界定为国家劳动政策领域内的公共行政管理活动。主要包括三个方面：

- 政策设计；
- 政策制定；
- 政策实施。

政策设计和政策制定工作包括听取各利益相关方评判现行政策弱点的意见，与社会伙伴协商、起草政策文件以及利用媒体促进公众了解新的政策问题。政策实施包括执行劳动法律、提供有关劳工标准的咨询服务和协调有关机构的工作。

根据该公约，劳动行政管理系统是这样一个系统：

- 行动主体——国家、雇主和工人及其各自组织——在为协商、合作和谈判而建立的制度安排下参与国家劳动政策的制定、适用和审查工作。

- 识别和分析目前存在的问题并通过行使其保护、管理和预测职能来研究解决这些问题的适当方案。

- 有赖于各部门形成合力和互补，同时具体责任共同分担。

- 由一个公共机构，通常是劳动部（或机构）主管国家劳动政策；通过鼓励磋商将公民和服务对象置于中心；保障协调。

按照第 4 条规定，批准第 150 号公约的国家要确保以适合本国条件的方式在其领土内组织和有效运行劳动行政管理系统，妥善协调其职能和责任。为此，第 10 条第 1 段规定，劳动行政管理系统的工作人员必须对其从事的工作具备适当的资格，并且不被不正当的外部影响所左右。第 10 条第 2 段规定，这些工作人员应拥有有效完成任务所必需的地位、物质手段和财政资源。

第 5 条规定在任何劳动行政管理系统内促进三方性，要求在系统内作出安排促成公共当局与最具代表性的雇主组织和工人组织，或在适当情况下与雇主代表和工人代表进行协商、合作和谈判。这种三方性安排应在国家、区域和地方各级政府以及不同的经济活动部门进行。

将这一原则付诸行动的例子有很多。爱尔兰的社会对话过程就是一例。社会伙伴和国家讨论的结果形成国家“伙伴关系协议”。第一份协议于 1987 年达成，当时的背景是高失业率和通货膨胀率。雇主组织和工会都认同爱尔兰经济困难的严重性和对解决方案的迫切需要。1987 年的伙伴关系协议本质上是一个工资协议，工会同意以温和的工资增长来换取税收优惠。但是，此后的伙伴关系协议在内容上更加广泛。

第 150 号公约的另一个重要方面体现在第 7 条中，该条规定，当国家条件有此需要时，为满足尽可能最大多数工人的需要，只要此类活动尚未涉及，每一个批准本公约的成员国都应促进扩大劳动行政管理系统的职能范围，必要时可分阶段逐步进行，以便覆盖那些在法律上不算就业人员的工人。该条随后列出这些人员的例子，包括佃农、分成佃农、非正规部门中的自雇工人、合作社和工人自行管理的企业中的成员以及在按村镇习惯或传统建立的系统中工作的人员。为遵循此条规定，以泰国为例，泰国劳工部于 2005 年成立了一个特别部门，就非正规经济提供政策建议。其成就之一就是为在家工作的人员提供保护。

公约第 8 条要求劳动行政管理系统内的主管机构应“协助制定国际劳工事务领域的国家政策，在此类事务中参与代表国家并在这方面采取国家级措施时协助做好准备工作”。

第 158 号建议书的主要内容

第 158 号建议书继承并发展了第 150 号公约包含的原则并为适用该公约提供了有用的指导。建议书分为三部分：一般性规定；国家劳动行政管理系统的职能；国家劳动行政管理系统的组织。

一般性规定

第 158 号建议书的一般性规定基本上是复述公约的前四条。

国家劳动行政管理系统的职能

建议书描述了劳动行政管理系统行使职能的四个领域，即劳工标准、产业关系、就业和信息与调研（见表 1）。

表 1 第 158 号建议书对劳动行政管理重要领域的小结

劳工标准 工作条件 工资 就业条件 工作中的安全与卫生 社会保障 劳动监察 工作环境	产业关系 框架界定与劳资代表规则 集体谈判 劳动争议处理
就业 国家就业政策 失业保险计划 职业指导 职业培训计划 就业服务	信息与调研 信息收集 调查 预测 信息发布

主管当局应与雇主和工人组织协商，积极参与劳工标准的起草、制定、通过、适用和审议工作的各个阶段。这也应包括劳动监察系统。

在产业关系方面，建议书主要关注需要通过各种手段鼓励良好的劳资关系：实施结社自由、组织和集体谈判权利；提供咨询服务；开发和利用自愿谈判机制；以及在劳动行政管理系统内提供调解/调停/仲裁便利。

在就业领域，建议书提出了实施就业政策的手段。其中包括与就业政策特定方面相关的各个部门进行工作协调；免费提供有效的就业服务；主管当局有权或共同负责管理用于应对不充分就业和失业的公共资金。

建议书列出的最后一个主要工作领域是劳动行政管理系统为实现其社会目标而开展的劳动问题研究。这就要求它在处理经济和社会问题的管理和协商机构中应有适当的代表。研究本身应基于技术性报告和信息交流，以及与最具代表性的雇主和工人组织开展协商。

国家劳动行政管理系统的组织

建议书第三部分是关于系统本身的组织情况，其中劳动部应发挥核心作用。

建议书同时要求为劳动行政管理系统的有效组织和运行提供充足的资金和合格的工作人员。

注：

1. 参见：国际劳工组织，2005c。
2. 参见：全球化社会影响世界委员会，2004 年，第 7～8 页。

第三章 劳动立法

导言

劳动法的主要作用是保护雇佣关系中相对弱势一方（即劳动者），平衡劳动者和雇主间的关系。

除极少数不同意见外，大多数人普遍接受这种观点，即大部分劳动法律起源于西欧，以应对当时工业革命的迅猛发展以及在 19 世纪民法框架下的侵权行为。劳动法律的核心就是承认民法中严格平等的原则将会产生一些不合理现象，使合同中以劳动换取工资的劳动者一方无法拥有与雇主相当的谈判实力。

劳动法由此抛弃了民法对订立合同的基本假设，即若合同是双方自愿订立，则合同任何一方都不能对合同中的不公平条款提出申诉。劳动立法的目标是确保任何雇主不能强迫劳动者，同时任何劳动者也不能被迫接受在一个特定时期、特定社会条件下低于体面标准的工作条件。因此，劳动法不仅如民法和商法那样，用来规范民事和商业交换，是管制劳动与资本交换的方式，更为重要的是，它是实施国际劳工组织体面劳动议程的重要手段。

20 世纪，西欧的劳动立法无论是在质量上还是在数量上都发展迅速。最初，劳动法的目的仅仅是为了保护产业工人。随着时间的推移，劳动法的覆盖范围不断扩大，将农业和公共服务部门的劳动者也包括在内。一些在亚洲、非洲和拉丁美洲拥有殖民地的欧洲国家也将劳动法应用到各自的殖民地。因此，在很多领域都开始制定劳动法律，如工作时间、妇女和儿童工作、工伤事故、劳动合同、薪酬、劳动条件、工会组织和产业关系等。其中最重要的发展是劳动合同制度，它为劳动关系奠定了法律基础。那些订立劳动合同的劳动者受到合同条款的保护，而没有订立的则无法得到保护。

国际劳工组织和劳动法律改革

多年来，一些工业化国家采用的方法已经体现在国际劳工组织的公约和建议书中。第 150 号公约规定了劳动行政管理对国家劳动政策的责任。公约第 6 条第 1 段规定，劳动行政管理系统内的主管机构应负责或帮助准备和审议国家劳动政策，以及准备和实施法律。第 158 号建议书指出，劳工标准，包括劳动法律是劳动行政管理系统应当发挥作用的首要领域。

通过社会对话、劳动法律和劳动行政管理等活动，国际劳工组织通过提供相应服务，使用在处理劳动力市场和劳动场所治理的关键内容时采用的一体化方法，以达到下列目的：

- 强化法律框架、制度、机构及三方和两方社会对话进程，促进国家、行业、企业及地方各级政府的良好产业关系；
- 增加基于国际劳工组织标准、建议及三方协商式立法筹备程序制定劳动法律和其他就业相关法律的成员国数量；
- 加强劳动行政管理部的政策制定能力，提高其在实施体面劳动政策和执行劳动法律中的作用；
- 协助成员国建立并强化劳动法庭、产业法庭和争议解决机制，以提高个体争议和集体争议的处理效率、效果和公正性；
- 将性别问题纳入劳动法律与劳动行政管理各个方面。

进入 21 世纪以来，国际劳工组织一直积极在全球 60 多个国家推进劳动法律改革。劳动法律改革涉及的具体问题差异巨大。但是，在过去的几年里，两大主要趋势已经显现：一是在国际劳工组织记录的立法行为中，很多以新法或修订旧法形式出现，旨在实施工作中基本原则和权利，特别是关于反对工作场所歧视和童工问题。二是很多国家已经通过了工作中基本原则和权利的法律。对结社自由的讨论已经明确地从是否应尊重这些原则和权利转变为如何更好地重视并利用这些原则和权利。但是，一些国家仍处在建立和完善结社自由立法的进程中，很多还允许法律保护存在例外情形，特别是对从事农业和出口加工的劳动者、移民工人、家庭服务人员以及在非正规经济部门工作的劳动者。

劳动立法在劳动行政管理中的重要性

对于劳动行政管理系统而言，劳动立法是劳动力市场治理的重要支柱。适应现代劳动世界中经济和社会挑战的劳动立法在劳动行政管理系统中扮演着三个重

要角色：

- 为促进有效的个体和集体劳动关系及经济发展提供法律体系；
- 通过为雇主、工人和他们的代表提供有利于各方交流工作相关事项的框架，使其成为实现基于工作场所合作的良好产业关系的重要手段；
- 对已被社会广泛认可的在工作中基本原则和权利提供明确而持续的提示和保证，并建立实施和执行这些原则和权利的程序。¹

劳动立法对所有国家的经济和实现兼顾经济效率及全体人民幸福的平衡发展起着至关重要的作用。这样的平衡是非常微妙的。经验表明，来自上层的、没有考虑复杂的利益和需求网络中不同脉络的强制性建议，其有效性就不如经过社会对话的检验和实践并赢得广泛社会支持的解决方案。

由于出现了 2008—2009 年的全球金融和经济危机，国际社会越来越认识到若要实现全球社会经济长期、可持续发展，建立一个管理框架是必不可少的。该框架至少应包括国际劳工组织“核心公约”（1998 年国际劳工组织《工作中基本原则和权利宣言》）。近年来，随着经济和技术模式转变以及经济全球化的发展，不同社会和劳动保护水平国家之间的国际贸易也越来越多。正是在这种不断变化的背景下，劳动行政管理的重要性得以不断提高，特别是出于处理劳动保护和国际合作关系的角度。

劳动立法的范围

目前，劳动立法被广泛应用于调整个体和集体劳动关系。此外，劳动立法也用于调整工人和雇主决定游戏规则的空间。这要通过集体协商来实现，独立、自主的工会、雇主和雇主组织可通过谈判作出适用于自身行业或部门的决定。

个体劳动关系的立法通常调整劳动关系建立和解除（即劳动关系的建立、中止和终止等）及调整有关劳动关系不同方面的权利义务（如限定最低工作年龄、保护未成年工、工作中的平等、工时、带薪假期、工资待遇、职业安全卫生及生育保护等）的规定。它还包括执法程序的规定和支持机构（如劳动监察部门、法院、法庭等）。

集体劳动关系的立法通常包括：为工人和雇主组织开展集体谈判和罢工的权利提供法律保证，并为劳动者参与企业层面的这些活动制定程序和机制。

劳动法和非正规经济

在非正规经济就业的劳动者是所有劳动者中最弱势和最易受伤害的群体。² 在

很多发展中国家，超过 70% 的劳动者属于这一类型。他们不仅收入水平低，而且工作不稳定，劳动条件也充满变数。他们中的大多数人没有社会保障。³ 绝大多数在非正规经济就业的劳动者被排除在劳动法覆盖范围以外，或因为他们是临时工，或因为他们没有建立雇主—雇员关系。

劳动关系是雇主与雇员间的法律纽带。它存在于劳动者在一定条件下履行工作、提供服务并获取报酬的过程中。雇主和雇员通过劳动关系建立双向的权利和义务关系。一直以来，劳动关系都是劳动者在劳动和社会保障相关法律规定范围内享受与就业相关的权利和待遇的主要手段。同时，劳动关系的存在也是决定面向雇员的劳动和社会保障相关法律规定得到实施的条件。它还是确定雇主对其雇员的权利义务的性质的程度的重要参照。⁴

为应对非正规就业问题，使更多非正规经济劳动者享受劳动关系的好处，2006 年第 95 届国际劳工大会通过了《关于劳动关系建议书》（第 198 号），该建议书包括：

- 成员国应当制定和实行旨在每隔适当时间对相关法律和规章的适用范围进行审查并在必要时进行澄清和修改的国家政策，以便确保对在劳动关系的框架下从事劳动的劳动者提供有效保护；
- 就保护劳动关系中的劳动者的国家政策而言，确定此种关系的存在应主要以与劳动者从事劳务并获得报酬相关的事实为指导，而不论在各方当事人之间可能商定的任何契约性或其他性质的相反安排中的关系特点；
- 成员国应设立一个适当机制，或者利用一个现有机制，以便监督劳动力市场和工作组织的动态，并为在国家政策框架内采取和落实涉及劳动关系的某些措施拟定咨询意见。

目前，许多国家正采取措施重新划定劳动法的边界以拓展公认的雇员定义，使其包括履行工作或提供服务的性质或工作和服务提供者和受益者之间的关系类型均处于灰色地带情形。在这些情况下，主要基于事实来判断劳动关系是否存在的原则就能发挥作用。目前，加拿大、新西兰、南非以及大多数拉丁美洲国家都采用这种方法认定劳动关系。在一些欧洲国家（如爱尔兰），社会伙伴确定了一组指标，符合指标就可以普遍认定存在劳动关系。⁵

就业保障

劳动立法涉及就业的一个重要内容，也是劳动行政管理实践中的重要性在于就业的终止，特别是保护劳动者免遭不合理的解雇。尽管在不少国家，因没有失业保险制度，劳动者在遭到解雇后无法享受失业保险待遇，但这依然是劳动法的一

项重要规定。不过，在世界上很多地方，雇主普遍认为随着劳动力成本上升和竞争加剧，对就业的保障妨碍雇主有效应对市场和科技的变化。

就业平等和消除歧视

劳动法另一个重要和普遍认可的作用在于就业和职业机会与待遇平等。这是构建民主社会的最基本原则之一，在很多国际法律文书和国家宪章中均有明确表述。然而，尽管取得了明显进展，严重的不平等和歧视现象依然存在于世界各个角落。

消除就业不平等和歧视现象如同一枚硬币的两面。国际劳工组织通过了一系列的公约或建议书以促进这项事业，其中最重要的是 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)和 1951 年《同酬公约》(第 100 号)。

这两个文书被认为是核心公约，希望所有成员国都能批准。很多国家已经批准了这两个公约，尽管在遵守公约方面还需要改进。例如，在南非这个曾经以种族歧视出名的国家，其遗毒依然深刻影响着该国的劳动力市场。为纠正不公平现象，1998 年南非通过了《就业公平法》。该法严禁工作场所歧视，同时要求大型企业采取积极措施确保黑人、女性、残疾人在所有职业类别和各级员工中的代表性。该法定义的歧视也包括骚扰。对歧视的禁止由劳动法庭通过民事诉讼予以执行。

专栏 1 欧盟整合反歧视立法

欧盟理事会 2006/54/EC 指令整合了在 1975—2002 年间通过的七个关于男女同工同酬的指令。各国立法也逐渐采取这种做法，例如瑞典 1991 年《男女平等法》的第 17 节规定禁止性别歧视。

就业和职业歧视表现为多种形式，在各种工作环境下均会发生。它会造成因某种特征给予不同人以不同的待遇，如性别、种族等，从而明显违背机会和待遇平等原则。歧视导致并加剧不平等。它限制了人类提高自身素质、选择并追求专业及个人理想的自由。只要歧视存在，技能和素质就不能得到发展，劳动的回报遭到否定，取而代之的是屈辱、挫折和无助的感觉。

消除歧视是社会正义的核心。消除歧视是支撑建立在所有人机会平等理念上的体面劳动理念的基础，包括已经工作的和寻求工作与生计的人们，无论他们是劳动者、雇主还是自雇就业人员，无论他们身处正规经济还是非正规经济。消除歧视也是任何旨在消除贫困和可持续经济发展的具有强大生命力战略中不可分割

对艾滋病感染者和病毒携带者的歧视

艾滋病病毒/艾滋病的危机程度明显来自于感染率和死亡率的统计。根据联合国艾滋病规划署和世界卫生组织艾滋病流行病学最新情况通报,2006 年全球范围内约有 350 万人是艾滋病病毒携带者。自 1980 年第一次检测出艾滋病病毒以来,全球已有 2 600 万人死于艾滋病引发的相关疾病。他们中的大多数人生活在中国社会经济负担沉重的发展中国家。非洲撒哈拉以南地区是疾病的重灾区。⁶

数字背后反映的是严重的人类悲剧,由于这种疾病对劳动世界的冲击,国际劳工组织也已经作出了紧急反应。国际劳工组织估计,到 2010 年,全球将因艾滋病病毒/艾滋病失去 4 800 万劳动力。如果目前的趋势继续,到 2015 年,这个数字将达到 7 400 万。工作场所是实施旨在消除患病耻辱感和提供治疗与护理的政策措施的理想场所,通过社会对话使措施不断完善,确保所有相关问题得到处理,而且对所有目标人群都能发挥作用。2001 年发布的《艾滋病病毒/艾滋病与劳动世界行为准则》是国际劳工组织迈出的第一步,也是意义重大的第一步。它要求成员国进行立法改革,加强艾滋病病毒/艾滋病相关法律建设,培训劳动行政管理官员和劳动法官,更有效地防止歧视,加强执法,包括妥善处理比较敏感的对艾滋病患者身份的申诉,无论是真实的还是感觉的。

国际劳工组织指出,在一些非洲国家,关于艾滋病病毒/艾滋病的很多规定已经被写入专门的劳动法律中:埃塞俄比亚发布了公告;莱索托对劳动法进行了修订;尼日利亚制定了防止基于艾滋病的歧视法案;莫桑比克、多哥和贝宁颁布了《艾滋病病毒/艾滋病法》;布基纳法索制定了法案;南非颁布了《就业平等法》和《劳动关系法》;津巴布韦制定了《劳动法》和《劳动关系(艾滋病/艾滋病病毒)规定》;毛里求斯颁布了《艾滋病和艾滋病病毒法》。这些举措被政府认为是对歧视的严正震慑,但事实上所记录的投诉却很少,仅在津巴布韦产业关系法院出现过一例。据推测,人们保持缄默的主要原因是由于艾滋病患者身份暴露后可能带来的恐惧感和耻辱感,这似乎也印证了国际劳工组织在其他国家开展的一项调研的结果。大多数非洲国家都已出台专门法律,禁止与工作相关的艾滋病检测和筛查。

结社自由和集体谈判权

结社自由是普遍公认的公民自由权,也是工人和雇主的最基本权利之一。历

史已经多次证明，承认工人和雇主的基本权利是民主兴起和国家经济全面发展的先决条件。如果大多数人受到压制，被剥夺了组织起来保护和发展他们的经济与公民利益的权利，真正的民主就不可能存在，经济也不会得到发展。

尊重结社自由对于劳动关系体系，乃至民主制度的正常运行都是至关重要的。同样，结社自由对自由市场经济的发展和运转也发挥着重要作用。

结社自由是国际劳工组织的基本原则，国际劳工组织的诸多公约和建议书以及 1998 年国际劳工组织《工作中基本原则和权利宣言》都对此予以保护和促进。

结社自由原则被明确载入国际劳工组织 1948 年《自由结社和保护组织权利公约》（第 87 号）。公约规定，工人和雇主有权不经事先批准建立他们选择的组织，保护他们的职业和行业利益，包括完全自由实施内部管理的权利。尊重结社自由权利与履行集体谈判权利不可分割，这一精神体现在国际劳工组织 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》（第 98 号）中。

执法与法治

任何劳动行政管理官员都必须知道其工作领域中适用的劳动法律。对法律的有效应用取决于他们对法律的正确理解。维持一个现代高效的劳动行政管理系统需要建立保证民主、法治、人权以及尊重少数人利益的稳定制度。在任何国家，能高效保障正义的称职而独立的司法机构对实现法治是必不可少的；在劳动执法方面，有效的劳动监察发挥着重要作用。因此，国际劳工组织 1947 年《劳动监察公约》（第 81 号）赋予国家在该领域的重要责任，呼吁各国在部委内建立有效的劳动监察机构。

影响执法能力的另一个重要因素是，受委托处理与劳动法律实施和执行相关的争议的司法手段。在这方面，各国、各地区的经验和做法不尽相同。例如，在马来西亚，通过部门司法考试的高级劳动官员可以审理对欠薪的投诉，对他们的审理结果不服可向高级法院提起上诉。欧盟的一些成员国（如比利时、德国、爱尔兰和英国），划定专门的劳动管辖权，由地方法官团和来自行业各方面的专业人士共同解决争议。⁷ 包括意大利和荷兰在内的其他国家则在普通民事法院系统内建立专门部门。

注：

1. 参见：国际劳工组织，《劳动立法指南》，<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm> (accessed 6 Oct. 2009)；Bronstein, 2009；Casale and Arrigo, 2005。

2. 关于“非正规经济”的定义参见：<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>，第 125 页，“报告中的名词术语表”。
3. 参见：Casale et al.，eds，2007b。
4. 参见：国际劳工组织关于劳动关系的指南，<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/legislation/employ.htm>。
5. 同上。
6. 参见：Hodges，2008。
7. 参见：Blanpain，ed.，2007。

第四章 产业关系

导言

劳工部的一项重要职能是促进产业和社会伙伴间的有效对话。很多劳工部都设立了产业关系部门，通过鼓励伙伴关系、加强劳资合作和提供争议处理手段促进劳资关系健全发展，增强公共部门和私营部门的竞争优势。竞争的劳动力市场如果发展不平衡、机制不公平、缺乏社会保护，且没有劳动行政管理系统“看得见的手”提供的有关产业关系的宏观指导，将会严重影响生产效率、社会公平和人民福祉。只有在有利的产业关系条件下，现实的经济增长才能持续并达到真正的繁荣。

全球化造成的巨大变化提升了劳动行政管理中产业关系的重要性。全球化改变了工人和雇主组织的运行条件，并带来新的挑战。例如，调和工作与家庭、应对工作压力、为从事新型工作的劳动者提供适宜的保护等，包括非全日制工和临时工，已经改变了产业关系的面貌。

尽管总的工会会员在减少，但在一些国家（如丹麦、芬兰、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙和瑞士），参与集体谈判的人数是增加的。组织化比例上升的主要原因之一是将集体协议扩展到了非工会工人。近期产业关系的一个重要趋势是集体谈判的协调，这意味着不同层次的集体谈判正在不断增加（工作场所、地区和国家层面），协商结果也在这些层面中不断融合。

比较性综述显示，各国的产业关系形式多样，没有“唯一正确”的解决方案。然而，在所有变量中，基于相互理解和信任的一定程度的合作和协调是保持良好产业关系的核心要素。

自 20 世纪 90 年代以来，经济环境快速变化，政府的产业关系部门或单位更倾向于鼓励雇主、工人和他们相应的组织共同建立起旨在协调双方不同利益的结构和机制。政府还敦促更多开明的企业和工会通过采用集体谈判的方式来应对全

球化带来的竞争压力。一些产业关系部门通过新型的沟通和冲突化解方式以及在多个领域的共同决策机制来促进伙伴关系。多数情况下，这些政府部门都会遵循第 150 号公约确定的框架结构。

第 150 号公约和产业关系

第 150 号公约中有关产业关系标准的规定在第 158 号建议书中进行了详细补充。根据公约和建议书，政府部门在产业关系方面的一项重要职能是推广三方机制和社会对话。第 150 号公约还规定政府部门和机构必须促进公共当局、雇主组织、工人组织之间的有效协商和合作，并提供指导。第 158 号建议书鼓励促进良好的产业关系并通过多种方式达到这一目的，即尊重结社自由、尊重组织权利和集体谈判；提供咨询服务和自愿协商机制；设立和解和调解机制。

产业关系部门及其主要职能

劳动行政管理体系在产业关系中扮演着重要的角色，特别是在通过立法来保护结社自由、组织权利和集体谈判方面。它确保法律得到有效实施，并建立起雇主、工人及其相应组织都能参与所有国家劳动政策相关活动的制度框架。三方合作必然意味着健康和建设性的产业关系，也将带来对雇主和工人组织自主权的尊重。

因此，劳动行政管理体系中的产业关系部门通过调解和咨询服务来增进雇主和工人间的和谐以促进和维护产业和平与稳定。产业关系部门也制定产业关系政策，并经常对劳动就业法律进行审议，以保证符合雇主和工人的需求。

在非洲，一些国家的政府已着手推动行业集体谈判，以保证产业关系稳定。在尼日利亚、南非、坦桑尼亚、突尼斯和津巴布韦等国家，行业谈判仍是主要的协商层次。然而，不少国家（包括喀麦隆、科特迪瓦、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、纳米比亚、塞内加尔和赞比亚），协商谈判主要还是在企业层面进行，而且这种谈判分散化趋势越来越明显。

专栏 2 南非国家经济发展和劳工理事会

在南非，国家经济发展和劳工理事会（NEDLAC）的目标是制定更具包容性的经济政策，促进经济发展和社会公平。南非的主要劳动行政管理部门是劳工部，NEDLAC 的经费来自该部门。贸易和工业部、财政部和公

共工程部也是 NEDLAC 的核心成员，在研究主题涉及其他政府部门职能时，相关部门也将参与 NEDLAC。

NEDLAC 的最高机构是执行理事会，主要由部长或高级官员、工会秘书长、其他劳工团体的高级官员、行业领导和雇主组织的高级官员以及 NEDLAC 社区选民的高级代表组成。理事会每年召开四次会议，讨论南非经济发展的重大战略问题。NEDLAC 每年举办一次峰会，回顾总结本年度工作并为来年的发展确定方向。

更多信息请访问 <http://www.nedlac.org.za> (2009 年 10 月 6 日)。

产业关系部门的一项重要职能是及时为利益相关方提供劳动法、就业条件、集体协议等方面的信息。此外，它还在部门框架内提供解决工资争议和其他就业条件的机制。产业关系部门以促进稳定的劳资关系为目标，为有工会组织和没有工会组织的行业雇主和工人通过调解友好解决劳资纠纷、就业和工资争议提供协助。无法通过调解或调停友好解决的劳动争议将进入仲裁程序或移交劳动法庭。为防止发生劳资冲突，产业关系部门会向工会、新入行的人力资源管理者和产业关系官员讲授劳动法课程，使他们对工作的复杂性有更多的了解。

在很多国家，产业关系部门还有登记注册工会的职责，并为工会官员和成员提供有关工会事务的法律法规咨询服务。

集体谈判

第 158 号建议书规定了不同级别和行业劳动关系中政府的职责，并强调了集体谈判的重要性。尽管集体谈判是社会伙伴间的自愿过程，但是产业关系机构和劳动关系部门的作用非常重要。在很多国家，调解与调停机制在行业和企业层面的集体谈判中发挥着重要作用。例如，在马来西亚、斯里兰卡和新加坡，有超过 80% 的集体纠纷通过调解得到解决。目前，通过能为集体谈判和其他社会对话形式建立有效框架的高效产业关系部门来发展和维护高效的劳动行政管理系统是一个重大挑战。

国际劳工组织对集体谈判的定义是达成集体协议的过程和活动。国际劳工组织认为，如果形成尊重工人和雇主基本权利并促进社会对话与体面劳动的劳动力市场治理框架，有关各方就容易开展有效的集体谈判并缔结对各方都有益的协议。根据 1981 年《集体谈判公约》(第 154 号)，谈判的内容不应局限于就业和工作条件，而应扩展到雇主和职工之间的关系及双方相应组织之间的关系。换言之

之，“集体谈判”应被描述为一种全面调整产业关系的方法。

集体谈判为企业提供了一种在工作场所管理劳工和经济问题的机制。现在有大量证据表明集体谈判可以增强企业经营，而且参与度越高的企业，其表现越好于其他企业。集体谈判还可加大企业培训强度和人力资本积累，从而提高劳动生产率。¹

近年来，各国政府通过劳动行政管理体系对新的法律框架进行了规定，涉及结社自由和集体谈判权利、调整谈判范围、确定谈判参与方（即确定最具代表性的组织）、制定谈判框架规则和程序、集体谈判的层级体系、集体协议行政延伸的规则与条件，以及集体劳动争议处理。尽管大多数立法措施只对现有框架进行微调，但有些还是对传统集体谈判体制进行了深刻改变。

集体谈判最初主要是工资确定机制，在某种程度上现在也还是这样。但是现在，很多社会伙伴通过集体谈判来解决更多的问题，如就业和工作条件等，而这些问题在几十年前都不通过谈判来解决。在经济体的不同层次，社会伙伴已经逐渐能够通过集体谈判在劳工、就业、技能提升、性别、平等待遇、工作和家庭责任协调、应对艾滋病病毒/艾滋病、职业养老金和其他领域相关问题上，包括调整它们之间相互关系的规则方面达成共识。

产业关系部门与性别平等

过去，除产假外，女性的利益在很多集体谈判中被忽略了。随着很多国家女性工会成员的大量增加，以及劳动者性别平等观念和家庭责任分摊的变化，通过集体谈判来协调工作和家庭关系受到更多重视。在这种背景下，同工同酬、产假、陪产假、收养假、灵活工作时间和组织、对歧视和骚扰的申诉程序等，逐渐成为集体谈判的内容。²

女性加入劳动力队伍的有利因素是新技术的采用使更多的人在家就可以工作（远程办公）。在产业关系中，这些变化具有更深远的意义，如要求工会和资方讨论使用新技术（如电子邮件的规则），并更加重视培训和劳动力开发。

很多国家的劳工部已经认识到实施充分考虑女性需求的新的“家庭友好型”法律和政策的重要性。有些国家成立了专门部门或机构实施性别平等政策。因此，工作场所性别平等问题在越来越多的国家变得突出，同时，杜绝骚扰和歧视的措施出台也更频繁。

公共部门的劳动关系

1978年《（公共服务）劳动关系公约》（第151号）致力于促进健全的公共

部门劳资关系和探索公共部门雇员代表参与确定就业条件的方式。它同时规定纠纷应通过双方协商或通过独立、中立的机制来解决，如调解、调停和仲裁。

过去 20 年间，各国公共部门普遍发生重大变化。很多国家实施了重要改革以提高其效率，为经济和社会和谐发展作出贡献并更好地满足人民的需要。在许多情况下，这涉及公共部门就业性质和结构的重大变化。到目前为止，越来越多由国家直接负责开展的活动已经被转包或私有化。公共雇员岗位是铁饭碗并受国家保护这一传统观念已被大大削弱，取而代之的是公共部门就业形式逐渐多样化，以及不同的服务条件和就业身份类别。这些不确定因素导致了不满，并且在一些情况下产生了严重的劳资纠纷。

专栏 3 南非公职部门的集体谈判

在南非，私营部门的集体谈判理事会是自愿进程的产物。而在整个公共部门，集体谈判要通过依据 1995 年《劳动关系法》第 35 节设立的公共服务协调协商理事会（PSCBC）来开展。PSCBC 可以按照适用于所有公共部门的统一规则、规范 and 标准行使一个集体谈判委员会的所有职能，也可以处理适用于两个或多个就业部门的工作条件。

不可否认，公共部门劳动关系的发展趋势推动公共雇员和有关组织更多地参与就业条件的制定，尽管如此，公共机构雇员仍然属于组织和参与集体谈判权利经常受到限制的劳动者群体之一。不稳定的工作条件加上不充分、不全面的集体权利等因素带来了许多不确定性，在很多方面不利于公共机构雇员、雇主，甚至整个国家。

不过，政府部门和准政府部门（政府部门及其他从政府那里承包业务的机构）的劳动关系基本趋势无疑正向着类似于私营部门集体谈判的体制转变。³

劳动争议处理

至于劳动争议，应当注意到除了一些专门的国际劳工标准外，第 158 号劳动行政管理建议书也鼓励在劳动行政管理系统内建立健全调解调停机构。这一点非常重要，因为任何劳动关系都不能避免劳动争议。在集体谈判面临破裂时，如果得不到解决，就可能导致产业行动。因此，建立预防和解决劳动争议的体系是产业关系部门制定产业关系政策的基石。⁴

国际劳工组织公约和建议书为各国产业关系部门预留了充分空间以建立自己的争议解决机制，依据原则如下：

- 政府应该建立免费和简便迅速的自愿调解机制，帮助预防和解决劳资纠纷（1951 年第 92 号建议书《自愿调解和仲裁建议书》，第 1 段和第 3 段）；
- 在调解和仲裁过程中，争议各方应尽量避免罢工和关闭工厂（第 92 号建议书，第 4 段和第 6 段）；
- 在调解过程中达成的或调解结束时达成的协议应采用书面形式，并享有常规状态下缔结的其他协议的同等效力（第 92 号建议书，第 5 段）。

劳动争议处理体系有助于将劳动冲突控制在经济和社会可接受的范围内，营造产业和平的氛围，继而维护有利于发展、经济效率和社会平等的环境。

有效解决劳动争议与促进集体谈判权利紧密相关，两项活动要求同样的态度和技巧。争议处理体系的结构通常是为了促进集体谈判，例如要求各方尽所有可能寻求解决方案，或者在进入国家提供的程序之前，尽可能使用所有达成集体协议所需的全部争议处理程序。

国际经验表明，争议处理机制中的关键是协助各方在尽可能接近正常谈判的条件下达成协商结果的调停/调解机制。当通过争议处理程序达成的协议与集体谈判达成的协议拥有同等法律地位时，争议处理体系便能强化集体谈判的作用。

调解与调停

调解与调停有自愿的，也有强制的。当双方自主决定采用这种方式时，他们就是自愿的。当双方共同选择的私人第三方在政府或依法建立的机制以外承担调解调停任务时，他们也是自愿的。在有些情况下，法律规定在调解程序开始前，需征得双方同意。

专栏 4 英国咨询调解仲裁服务中心（ACAS）

英国咨询调解仲裁服务中心（ACAS）的目标是以更好的劳动关系改善组织和工作生活。该机构提供最新信息、独立的建议和高质量的培训，并与雇主和雇员一起共同解决问题、提升绩效。

英国咨询调解仲裁服务中心在调解方面的目的是介入所有大规模纠纷，即便没有要求它提供争议解决服务，它也至少要与相关各方保持联系。对于 ACAS 负责调解的争议，它的目的是帮助各方成功解决问题。根据 2007 年集体调解调查，客户反映 ACAS 处理的争议案件有 90% 都得到了圆满解决。2007 年，ACAS 与所有大规模纠纷各方都建立了联系，包括北海潜水公司、大学和继续教育学院讲师、中央铁路公司、英国航空

公司和公务员机构。在大部分案例中，ACAS 都积极参与调解并帮助各方取得成功结果。

当劳动争议当事人被要求进入调解或调停程序时，它就是强制性的。强制性的调解/调停措施可以用做确保劳动争议当事人一起回到谈判桌的手段。当劳动关系体系不健全和/或有些案件的当事人不习惯与对方谈判时，强制执行将是一种合适的选择。

利益纠纷（指经济利益方面的纠纷，与权利纠纷相反，涉及对法律和集体协议的解释）要求使用调解/调停的主要原因是为了限制，或尽可能防止诉诸产业行动。通过要求当事人将计划的产业行动提前告知调解机构或者规定在尚未尝试调解手段解决争议前就采取产业行动为非法等举措，可以建立起调解/调停机制与产业行动之间的有力联系。

调解通常由政府的调解机构承担，极少情况下，可由劳动监察员承担。

仲裁

仲裁是将争议提交给一个独立和中立的第三方机构，并由其作出最终的、具有约束力决定的过程，该结果可称为“裁定”或“决定”。大多数政府劳动争议处理体系中已经包含了某种形式的仲裁职能，有时当事人也会自主使用以解决纠纷。正如加拿大和美国的通常做法，可以在集体合同条款中规定使用仲裁，主要处理合同中产生的权利争议或利益争议。

正如调解一样，将争议提交仲裁可以是自愿的，也可以是强制的。在当事人同意的情况下，自愿仲裁方可启动。强制仲裁可由任何一方或政府发起。但是将利益争议提交强制仲裁并不普遍，除非是涉及国计民生行业。事实上，要求强制仲裁被认为不符合结社自由原则，但涉及国计民生行业和极端紧急情况除外。

在大多数国家，权利争议由法院或法庭判决，集体谈判确定了解决与履行集体协议争议的仲裁制度的情况，但这种仲裁制度的运行也更像判决而不像仲裁。

预防性调解实践

正如本章介绍的许多实践做法，加拿大联邦调解调停服务中心（FMCS）提供全面的预防性调解计划（PMP），旨在帮助各方建立和保持建设性的工作关系，从而改善长期关系，保持雇主和工会之间交流畅通。该机构提供多种服务，但必

须由雇主和工会双方同时提出才可以使用。所有的预防性调解服务都由在处理劳动关系的传统和替代方式上具有丰富经验的调解员承担。他们根据具体工作场所的特定需求提供“量身定制”的服务。⁵

预防性调解计划的目的是帮助管理层和职工一起努力，在中立的调解员的协助下，改进沟通、加强合作并共同解决就业相关问题。预防性调解计划鼓励向更积极的劳动关系氛围转变并促进各区域有效的集体谈判。

三方性与社会对话

劳动行政管理系统有效运行的关键是创造和促进社会和谐的环境。为此，第150号公约规定雇主、工人及有关组织应与政府当局一道积极参与国家劳动政策的制定和实施。

公约的序言承认雇主组织、工人组织通过三方协商和社会对话实现经济、社会和文化进步的重要作用。通过对各国做法的研究发现，存在各种各样的协商、合作和谈判机构。除国家三方理事会外，还有独立的经济和社会理事会，社会上的各种群体经常会就重大经济和社会政策问题寻求他们的意见。这些理事会的组成差异较大，通常他们是三方性的，包括社会伙伴的代表。三方参与一般在国家、地区、部门或地方层面进行。

协商和合作可能有很多形式，如法律草案准备、参与法律实施和/或参与劳动政策的制定。

国际劳工组织对社会对话作出了工作定义，即包括在政府、雇主和工人代表之间进行的各类涉及共同利益问题的协商、咨询和信息交换。各国、各地区开展社会对话的具体形式各有不同，但无论在哪里，要实现有效的社会对话，要求具备以下条件：

- 尊重结社自由和集体谈判权利；
- 存在独立、自主、具备参与社会对话的技术能力和知识的工人和雇主组织；
- 各方参与社会对话的政治意愿和承诺。

适宜的制度和行政支持

社会对话本身的主要目的是促进劳动世界各利益相关方积极参与，达成共识。成功的社会对话结构和程序具有解决重大经济和社会问题、鼓励良性治理、推进社会和产业和平、保持稳定和促进经济发展的潜能。

国际劳工组织促进社会对话的一个重要方式是促进批准和实施国际劳工标准。很多国际劳工公约和建议书规定社会对话是达成目标的手段。1976 年《（国际劳工标准）三方协商公约》（第 144 号）和 1976 年《（国际劳工组织活动）三方协商建议书》（第 152 号）都直接涉及三方性和社会对话。它们通过确保社会伙伴参与国际劳工标准相关活动以促进三方性和社会对话。此外，1996 年国际劳工大会通过了关于在国家层面开展经济社会政策三方合作的结论，2002 年则通过了关于三方性和社会对话的决议。

社会对话要发挥作用，劳动行政管理就不能消极应付，即使它不直接参与这个过程。劳动行政管理的一个重要职能就是创造一个稳定的环境，保证自治的雇主和工人组织能够自由活动，不必担心报复。即使主流关系还是正式的两方关系，劳动行政管理也可以通过建立法律、制度和有助于各方有效参与的相关框架来为这一进程提供必要支持。

因此，劳动行政管理在推进和维护各国社会对话方面发挥着关键作用。常设秘书处不仅负责促进社会对话，也负责管理，如筹备、组织、跟踪社会对话活动。一些机构还具有研究功能。

劳动行政管理系统对三方协商进程充满信心，并鼓励社会伙伴积极参与政策制定过程，成功的社会对话就更有可能实现。

注：

1. 参见：国际劳工组织，《集体谈判与体面劳动议程》，GB. 300/ESP/1，第 300 次会议，2007 年 11 月，日内瓦。

2. 参见：古德森，1998 年。

3. 参见：萨莱和 Tenkorang，2008 年。

4. 参见：国际劳工组织，《劳动立法指南》，“集体劳动争议处理”，<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm>（2009 年 10 月 6 日访问），第 4 章。

5. 参见：加拿大人力资源和技能开发部，劳工计划，联邦调解调停服务中心，http://www.hrsdc.gc.ca/en/labour/labour_relations/mediation/index.shtm（2009 年 10 月 6 日访问）。

第五章 劳动条件

国际劳工标准涵盖的议题

国际劳工组织成立于 1919 年，它致力于搭建一个和平、稳定的社会框架，并在此框架内创造经济繁荣，促进社会正义，改善工人生活。自成立之日起，国际劳工组织便采用行为规范和机构建设相结合的方式，努力改进劳动条件。借助于劳动行政管理系统，国际劳工组织改善劳动条件的理念已经体现在世界各国的法律与实践中。

根据第 150 号公约，劳动行政管理的首要作用就是改善人们在劳动世界里的状况。《费城宣言》清楚地描述了国际劳工组织的职责，该职责在所有劳动行政管理系统中处于核心位置（即“通过创造‘自由、有尊严的’的条件，营造‘经济安全和机会公平’的环境，使任何种族、信仰和性别的人们都能追求物质富足和精神发展”）。因此，劳动行政管理的目标是促进所有人在自由、平等、安全和有尊严的条件下更多地获得从事体面和有效劳动的机会。这也是劳动行政管理系统所面临的一个巨大挑战，从促进工作权利到发展机构等各领域都需要开发和管理一系列项目。这就要求劳动行政管理将其职责范围从工作场所或者工作空间拓展到整个经济。国际劳工组织 2008 年 6 月通过的《争取公平全球化的社会正义宣言》进一步明确了这一使命。

第 158 号建议书把劳动立法和劳动条件这两个领域视为劳动行政管理系统首先应当履行的重要职责。事实上，许多国家劳工部的业务由此起步，到目前为止，无论是人员、资金，还是开展的活动，这两个领域仍然是劳动行政管理的优先重点。

起草法案和规范工作条件往往需要与社会伙伴协商（如荷兰劳动基金会、澳大利亚国家劳动咨询委员会、意大利国家经济和劳动理事会以及西班牙经济和社会理事会）。

执行劳工标准是为了让这些标准产生实际效果。这一职能涉及很多任务，从以行政措施为形式的总体控制（如规章、程序和实施通知）到个体企业对标准的有效实施。在绝大多数国家，实施关于劳动条件法律法规的职能基本上属于劳动部（例如贝宁、布基纳法索、芬兰、法国、印度、意大利、马来西亚、尼日尔、塞内加尔、新加坡、南非、西班牙和斯里兰卡）。

实现体面劳动条件

国际劳工组织认为，发展经济并不是为经济本身，而是为了提升人的生活质量和尊严。国际劳工标准确保经济发展朝着这一方向前行。

劳工标准首先关注人的发展。经济发展应该包括为人们增加就业机会并创造自由、平等、安全和有尊严的工作条件。在很多发展中国家，经济形势不好往往归咎于严格的劳动力市场管制，但这种指责缺乏有力的证据。劳动力市场制度以及对劳动力市场进行管制的法律都对经济发展、员工福祉发挥了重要的促进作用，而不是制约经济的发展。对发展中国家不同的劳动力市场制度调研的最新研究结果再次肯定了劳动力市场制度在全球化时代的重要作用。¹

总体的劳动条件会以很多方式确定人们的工作经历。虽然所有国家都制定了最低劳工标准，然而大多数工人包括那些最迫切需要改善劳动条件的人们在内都被排除在现有的劳动保护措施范围之外。在许多国家，从事家庭手工作坊、城镇非正规经济、农业（种植业除外）和小店铺工作的雇员以及当地摊贩、家庭服务人员和在家工作人员被排除在劳动和社会保障法律范畴之外。此外，由于执行劳动法不力，部分工人没有得到有效的劳动保护。在小企业工作的工人尤其如此，而在许多国家，小型企业占企业总数的 90% 以上，其中女性工人又占有很高的比率。

部分相关国际劳工标准和劳动条件

本章仅挑选一些与劳动条件直接相关的公约做一简要概述，但它们不能代替参阅权威文本。此外，还有许多与劳动条件相关的国际劳工公约和建议书，但在本章中未予概括。²

1919 年《工时（产业）公约》（第 1 号）

关于工作时间的规定是劳动立法最早关注的议题之一。第 1 号国际劳工公约于 1919 年通过，它对工作时间作出了限定，要求保证工人享有充足的休息时间。

如今，国际劳工标准为正常工时、每日和每周的休息时间以及每年假期的规范提供了框架。这些措施既保证了较高的生产力水平，又维护了工人的身心健康。非全日制工作劳动标准已经成为应对增加就业、提升男女平等等问题越来越重要的手段。

专栏 5 工作时间是怎样影响身体健康的

通过对一系列研究的总结，国际劳工组织在“工作时间对安全和健康的影响”报告中指出，对员工健康威胁最大的是长时间工作和某些工作换班模式，尤其是那些时间分配不规律的工作和夜间工作。报告称，如果每周工作时间经常超过 48 个小时，将对人造成严重的职业压力，极大地增加精神健康问题的风险。如果每周工作时间经常超过 60 个小时，罹患心血管疾病的风险将显著增加。有确凿证据证明，换班工作会引起心血管和肠胃系统紊乱。换班工人还普遍反映他们存在睡眠障碍，一些证据表明换班还可能导​​致生殖系统障碍。在夜间工作将加剧身体机能失调的风险，如上夜班的女职工患乳腺癌的概率增大。

1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号）

这一基本公约禁止任何形式的强迫或强制劳动。尽管强迫劳动受到普遍谴责，世界上仍有数百万人深受其害。传统的奴隶制在一些地方仍然存在，许多国家目前还存在强制招募形式的强迫劳动。在很多国家，家庭服务人员深陷强迫劳动的泥潭，很多人受到雇主的威胁或暴力而无法离开雇主的住所。

1949 年《工资保护公约》（第 95 号）

大多数人都是为了赚钱而工作，然而在许多地方，工资却不能保证足额、按时支付。在很多国家，由于克扣工资造成了严重的工资拖欠，有时工资也以债券、制成品甚至酒的形式来支付。大额工资拖欠与抵债奴役和奴隶制有关。还有一些国家，工人面临企业破产无法领取工资的风险。为解决这些问题，关于工资的国际劳工标准制定了定期支付工资、确定最低工资水平以及在雇主破产时对未支付工资偿付的规定。

1949 年《移民就业公约》（已修订，第 97 号）

经济全球化的快速进程带来了前所未有的移民工人热潮。一方面，发展中国家出现的失业和贫困加剧促使许多人到别处求职；另一方面，发达国家对劳动力

的需求日益增加，尤其是对无特定技能工人的需求。因此，数百万的工人及其家属远赴异国他乡寻找工作。目前，全世界大约有 1.75 亿移民，半数左右是工人（据估计，这些人中约有 15% 没有正规身份）。移民工人中有一半左右是女性。

1951 年《同酬公约》（第 100 号）

全世界有数百万人，他们之中有的不能找到工作或接受培训，有的只能领取很低的工资，还有的则因为性别、肤色、民族、信仰等因素被固定在某个特定职业，无论其能力和技术如何。本领域的一系列国际劳工标准对许多国家的法律措施产生了影响，促进了性别平等，例如 1951 年《同酬公约》（第 100 号）、1958 年《（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）、1981 年《有家庭责任的工人公约》（第 156 号）。

例如，在一些工业化国家，女性从事同样工作所获报酬比她们的男性同事少近 25%。不被歧视是一项基本人权，唯有如此工人才能实现自由择业、充分发挥潜能并依据自己的能力获得经济回报。

1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）

社会不仅要为其公民提供安全保障，让他们免受战乱、远离疾病，还要提供生活保障，让他们免除工作谋生中的不安全感。当人们出现失业、疾病或伤病时，面临老龄、退休、残疾，或承担怀孕、照顾孩子的家庭责任时，或者在家庭丧失经济支柱时，社会保障体系为他们提供基本的收入。这些待遇无论是对工人和他们的家庭，还是对整个社会都非常重要。

1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）

这一基本公约要求禁止以下任何形式的强迫或强制劳动：作为政治强制或教育手段；对持有或发表某些政治观点或在意识形态上反对既定政治、社会或经济制度人的惩罚；以发展经济为目的，动员和利用劳动力的手段；执行劳动纪律的手段；对参加罢工的惩罚；种族、社会、民族或宗教歧视的手段。

1958 年《（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）

这一基本公约所称“歧视”，是指基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠。该公约要求批准公约成员国承诺宣布并制定一项旨在以适合本国条件和实践的方式促进就业和职业机会均等或待遇平等的国家政策，以消除就业和职业歧视，包括获得职业培训、就业并杜绝特定职业以及就业

条件方面的歧视。

1981 年《有家庭责任的工人公约》（第 156 号）

为促进有效的男女工人机会和待遇平等，该公约要求每一批准公约成员国均应以此作为其国家政策目标，使就业或希望就业的有家庭责任的人能够行使其就业权利而不受任何歧视，并且在可能的范围内避免使就业与其家庭责任发生冲突。公约同时要求政府应考虑有家庭责任的工人在社区规划方面的需求，发展或促进公共或私立的社会服务，例如照顾孩子和家庭服务的设施。

1982 年《终止雇佣公约》（第 158 号）

雇佣关系终止对工人而言很可能是痛苦的经历，失去收入无疑会对其家庭幸福造成直接打击。国际劳工组织关于终止雇佣的标准致力于在维护雇主以正当理由解雇工人的权利和确保解雇的公平性并作为雇主最后手段之间取得平衡。

1994 年《非全日制工作公约》（第 175 号）

第 175 号公约将“非全日制工人”定义为：正常工时少于全日制工人的受雇人员。这是对非全日制工作的普遍法律定义，在“欧盟非全日制工作指令”中也得到反映。然而，为便于统计，非全日制往往由具体工作时间来定义。各国区分全日制工作与非全日制工作的界限有所不同，通常是每周 30 个小时或 35 个小时。

专栏 6 法国非全日制工作集体协议

用集体协议确保非全日制工人的体面劳动条件的一个例子是宜家公司（IKEA）在法国的零售商。宜家的各个商店中，非全日制工人所占的比例从 30% 到 47% 不等。每个非全日制工人的工作时间取决于顾客流量的变化，每周从不到 16 个小时到 36 个小时。该公司的非全日制工作协议为非全日制工作制定了以下条件：

- 非全日制工人与全日制工人享有相同的工资率；
- 非全日制工人“按比例分摊”领取与全日制工人可比的非工资性福利；
- 非全日制工人工作时间应占全日制工人工作时间的 $\frac{4}{5}$ （每周 30 个小时或每月 130 个小时）；
- 每天的工作时间应不少于 4 个小时；
- 任何关于工作时间的变化，至少应在实施前三天通知工人。

1999 年《最恶劣童工形式公约》(第 182 号)

使用童工违反最基本的人权，它妨碍了儿童的发展，可能造成他们身体和精神上的终身伤害。有证据显示，家庭贫困与童工现象联系紧密。儿童因贫辍学而沦为童工，几代人因此不能脱贫。

第 182 号公约要求各国确定对儿童有危害的条件、行为和工作场所，找出发生这些危害行为的场所，禁止在该类场所使用童工。努力消除童工是全世界劳动监察机构的常规工作。为减少童工使用和最终消除童工现象，需要各方合作，包括劳动监察员，教育部、社会服务部与卫生部的官员，雇主与工人组织，以及儿童、家长、老师和社区。

2000 年《保护生育公约》(第 183 号)

孕妇和哺乳妇女需要得到特别的保护以保证母亲和孩子的健康，她们需要足够的分娩期、康复期和哺乳期。同时，她们也需要受到保护，保证她们不会仅因为怀孕或休产假而失去工作。这种保护不但保证了妇女在就业上的平等，也确保了收入的连续性，这在很多情况下对整个家庭幸福是必需的。

非正规经济中工人的工作条件

在许多国家，在非正规经济就业的工人未受到劳动法的保护。“非正规经济”一词的提出取代了“非正规行业”的说法，它包含所有在法律或实践中未被或未被完全被正规安排所覆盖的经济活动。广义来说，它充分考虑了整个城乡地区、不同经济部门中弱势和不稳定的工人和经济单元的广泛多样性。

许多国家付出了巨大的努力对那些不受保护的工人提供最低工资保护，如 2000—2001 年南非的家庭服务工人和农场工人得到保护；2005 年玻利维亚的农业工人得到保护。此外，一些证据表明，非正规经济领域的工资往往随着最低工资的调整而变化，尽管这种变化不可能通过法律去执行。

专栏 7 印度工人团体的福利基金

多年来，印度通过议会立法在劳动部管理下建立了五个福利基金，对不同行业的工人，如采矿业、烟草业、电影制作、码头装卸和建筑业等工人提供住房、医疗卫生、社会保障、教育和娱乐设施。它们是基于三方协议建立的部分缴费式或完全缴费式基金，受国家监管。然而，尽管这些福

利基金已经存在一段时间，但还是有数以百万计的工人（烟草业从事BIDI雪茄制作的400万工人）想加入进来，这表明它们在区域和行业的覆盖面上仍有待拓宽。

全文阅读请参见：国际劳工组织，2007年；Pranesh，2005年。

工作场所艾滋病病毒/艾滋病

艾滋病病毒/艾滋病成为一个工作场所问题不仅是因为它影响了工人自身，也影响到了他们的家庭、企业和社区。同时，工作场所在控制疾病蔓延的广泛斗争中发挥着重要作用。众多工作场所计划支持疾病预防，使艾滋病患者获得更多的照顾和治疗，减少歧视。

注：

1. 参见：贝格和库塞拉，2008年。
2. 参见：国际劳工标准网站 www.ilo.org/normes；国际劳工组织，2005c。

第六章 劳动监察

导言

劳动监察是劳动行政体系中的重要支柱。劳动监察本身不是目的，而是一种实现良性治理和国家社会经济更高层次发展的手段。通过努力预防劳动剥削和工伤，保护工人免受歧视、不公平待遇及有危害和不安全工作的伤害，以及改善工人工作条件 and 环境，劳动监察能为国家发展作出贡献。劳动监察不是针对企业主人、管理人员或工人个体的行为，而是通过监察确保企业的经营公平、有效并遵守国家的法律法规。有效的劳动监察体系能够通过保证体面工作环境而促进劳动生产率的提高。

有效的劳动监察机构是劳动行政管理系统实施劳动法律和提高劳动世界治理水平的重要组成部分。现在，劳动监察员在改善工人工作条件和鼓励工人正当行使权利方面的积极影响已得到广泛认可。

劳动监察是实施国际劳工组织“体面劳动议程”的基本手段之一，在促进国际劳工标准的原则和权利过程中发挥着重要作用。劳动监察机构是处理劳动世界很多问题的国家权威部门，包括工作条件、卫生和安全、社会对话、劳动立法、市场控制机制、打击非法工作、工作场所艾滋病病毒/艾滋病政策以及童工。因此，它们肩负着广泛的职责。

监察体系及其负责人必须考虑推动经济、社会和技术变革的不同力量。他们必须具备快速、灵活地预见和应对挑战的能力。在许多国家，法律、技术、医疗和社会框架内的监察是协同合作的，这就可以整合所有影响和促进劳动保护改善的各种因素。这种协作有助于加强劳动力市场制度，例如有关工资确定的制度，特别是最低工资形成制度。

制定和实施发展战略几十年来，许多国家已经清楚地看到，战略中仍然缺失的一个重要部分就是劳动力市场良性治理。实际上，劳动力市场治理程度直接影

响一个国家是否能够成功降低贫困人口数量。劳动监察的改善和受到适度监测的安全生产实践能够有效降低工伤事故数量，激发劳动者的工作积极性，进而带来生产力水平的提高和更高质量的产品。治理良好的劳动力市场同样也是维持和提高生产力和竞争力的关键，特别是面对政府出台开放市场以应对全球化挑战的政策所带来的不断增加压力的情况。竞争力的关键是质量，而高质量的产品（或服务）只能来自于高质量的工作实践和生产方式。¹

1947 年《劳动监察公约》（第 81 号）

第 81 号公约为劳动监察服务提供了一个指南。它将劳动监察的主要职能定义为：“在可由劳动监察员实施的情况下，保证执行有关工作条件和在岗工人劳动保护的法律规定。”第 81 号公约第 12 条规定了劳动监察员的执法权力和进入工作场所的权力，这将劳动监察与劳动行政管理领域的其他行为区分开来。该公约第 15 条进一步明确了监察员在行使这些权力时要保持独立和公正。截至 2009 年 1 月，有 135 个国家批准了第 81 号公约，是迄今为止批准国家最多的 10 个国际劳工组织公约之一。

公约中规定的劳动监察员的职能和职责概括如下：

- 实施劳动法律、相关规定和适用的国家标准；
- 为雇主和工人提供最好的遵守法律条款方面的建议；
- 向上级机构报告现行法规中未涉及的问题和缺陷；
- 按照国家法律规定，实行或监督集体合同。

劳动监察机构作用的转变

许多国家在相关国际劳工组织公约的基础上制定了很好的劳动法律，但却缺乏资金，无力聘用、培训人员和装备劳动监察机构监督法律的实施。在许多国家，长期的财政紧缩制约着公务员的工资水平，想要留住有经验的监察员越来越困难。因此，许多国家都担心其劳动监察系统无法真正发挥作用和履行职能。劳动监察机构通常面对人手不足、装备不齐、缺乏培训和工资偏低等多重困难。有限的交通和差旅预算、落后的通信手段和记录保存方式同样制约了他们执行监察任务和采取必要后续手段的能力。压缩劳动监察资源也会严重损害监察员的专业性、独立性和公正性。

在许多国家，劳动监察机构正努力寻求新的平衡，一方面是提供实现社会公正和公平所需要的保护，另一方面是确保保持企业发展和竞争力所需要的经济效

益。随之而来的调整适应过程要求劳动监察员相应改变自己的行为方式。

寻找新的平衡的过程包括重新确定职能和工作重点，使其在继续承担管理、监督和执法职责的同时，更加注重通过宣传法律的意义和内容，教育雇主和工人了解他们的权利义务，以及为更好遵守法律提出建议，从而实现守法的目的。

劳动监察系统面临的挑战

足够数量的监察员

任何有效的劳动监察系统都需要足够数量的监察员。但是，由于每个国家监察员的执法重点各不相同，因此对于多少人算得上“足够”没有官方定义。需考虑的因素包括单位数量和规模，以及劳动力总规模。单一的度量指标是不够的，但是许多国家现有数据缺乏，因此每千名工人对应的监察员数量即是目前国际上仅有的可比指标。国际劳工组织在提供政策和技术建议服务时，提出以下劳动监察员与工人比例作为基准：工业化市场经济国家为 1 : 10 000；工业化过程中的经济国家为 1 : 15 000；转型经济国家为 1 : 20 000；欠发达国家为 1 : 40 000。

劳动监察系统内部的协调

每个国家的法律规定不同，因而监察员的确切职责也各不相同。

劳动监察员在工作场所处理的各种问题包括：职业安全与卫生（OSH）、工作条件、强迫劳动、童工、劳动关系、社会保障、性别平等与歧视、非法雇佣以及特定的行业职能（例如农业、建筑业、矿业、航海业和铁路运输业）。其他职能还包括与移民、非正规经济、小企业注册和工作场所的艾滋病病毒/艾滋病方面相关的职责。监察机构面临的一个关键问题是如何确保其工作中各个方面能够有效协调，在资源总体比较紧张的条件下如何正确确定重点。

例如，不断发展的世界经济全球化压力导致工作场所和就业结构发生重大变化，既给监察服务带来新的挑战，也进一步突出了既有问题。每年死于工伤事故和职业病的人数达到 220 万，这些生命财产的巨大损失应引起更多的社会关注和相应行动。

同样，与歧视相关的问题，包括工作中的性别平等，也应当成为劳动监察的职能。然而，随着灵活就业形式的增加、非正规经济的壮大，以及要求对迄今为止仍未纳入执法范围的区域（如出口加工区）加强劳动执法的意识增强，要履行这一职能面临的情况更加复杂。

这些问题和其他许多问题一样，都要求监察的覆盖面进一步扩大。因此，确

定监察工作重点和策略越来越重要，只有这样，才能使资源匮乏的劳动监察机构既能应对新的挑战又不忽略核心职能。

缺乏推动劳动监察进程的劳动监察政策

任何国家加强劳动监察系统都必须从确定清晰的政策指向起步，为立法改革奠定坚实基础，为创新结构与制度设定依据，也为新的、强调绩效和服务的业务安排提供指导。任何劳动监察政策都必须植根于并来源于正式的法定权利、义务和意图所赋予的权威。

劳动监察政策有助于推进现行劳动法律的执行和劳动监察系统的融合。顾客，即政策目标服务对象，必须同样受到鼓励，使其在政策制定过程中发挥重要作用。协调良好的一体化劳动监察政策对促进遵守劳工标准起着关键作用。这个过程将使利益相关方转化为责任共担方，给予他们责任和对该系统的所有感。这种所有感会使政策接受度更高，实施得更好、更持久。

劳动监察和实施政策可涉及（但不限于）以下几个方面：

- 劳动监察覆盖面，包括非正规经济和新单位；
- 职业安全卫生、工人赔偿和一般性监察服务之间的协调；
- 确定目标弱势群体；
- 在咨询和监督两种职能间保持平衡；
- 吸引社会伙伴参与；
- 为工人和雇主提供培训；
- 规划、计划、承担实地检查和报告。

非正规经济劳动监察

在许多国家，劳动监察仅限于正规经济。为实现劳动力市场良性治理，特别是按照平等、包容和快速反应的原则，国家劳动监察机制需要探索如何通过提供有别于执法和制裁的信息和咨询服务，为非正规经济提供劳动保护。这也符合第150号《劳动行政管理公约》第7条的要求。

对非正规经济有用的信息和咨询包括：有关职业安全卫生的信息、工作场所危害控制、减少童工、获得社会保障的保护以及其他有利于小型和微型企业的服务。对非正规经济提供劳动保护与其说是劳动监察，不如说是劳动延伸。劳动延伸和劳动监察的目标是一致的，即改善工作条件和工作环境，但他们的目标群和采用的方式却不一样，因此有必要为劳动延伸工作单独创建一支工作队伍。与非正规经济中的各类组织建立新的战略伙伴关系，例如合作社、社区群体、小商人和社会团体等，有助于提高对非正规就业弊端与正规就业益处的认识。

移民工人

许多国家都要求劳动监察机构协助管理外国工人。劳动监察员有权不经事先通知就进入工作场所，因此在处理虐待性工作条件案件时比其他机构更具优势，而在非正规部门就业的外国工人往往是这种工作条件的受害者。

劳动监察员必须保证移民工人同其他工人一样，在无区别待遇和不受歧视的条件下，享有在安全、卫生的环境中工作的权利以及其他劳动权和人权。对移民工人工作场所的监察可以促进待遇平等，防止对外国工人的剥削，并减少雇主雇用因弱势而接受低于标准工作条件的非正规工人的倾向。一些国家担心，劳动监察员的这项附加职责不能影响其作为国家劳动执法者的主要职责。目前，一些国家正就如何处理好保护工作中的工人和政府移民管理部门之间的关系展开讨论。

童工

减少并最终消除童工劳动是大多数劳动监察机构的一项重要工作。为方便其参与这项使命，有必要帮助劳动监察员明确在下列领域中的作用：

- 防止儿童进入有危害的工作场所；
- 协助儿童撤离这类工作场所并将他们移交给适当的机构；
- 对于那些已达到最低工作年龄的儿童（各国要求不同，14~17岁不等），提高其卫生和安全保护标准；
- 为自愿性童工监测机制提供支持。

一些国家的策略是采用集体协作的方式，成员包括劳动监察员，教育部、社会服务部和卫生部的官员，以及雇主组织、工人组织、儿童、家长、老师和社区等群体的代表。在许多童工现象普遍的国家，劳动监察员在童工方面的法律责任十分明确。然而，在监察员执法过程中仍然会面临大量实际困难。为改善这种状况，国际劳工组织为劳动监察机构提供了政策支持并就如何处理童工为劳动监察员提供培训。

工作场所艾滋病病毒/艾滋病

劳动监察工作的一项重要内容就是协助制定工作场所卫生和安全相关政策，尤其是与艾滋病病毒/艾滋病有关的政策。有些国家的劳动监察员在防止工人感染艾滋病病毒/艾滋病以及控制其扩散和影响方面扮演了十分重要的角色。这种角色对许多深受艾滋病病毒/艾滋病危害国家的劳动监察机构来说相对较新。国际劳工组织编制了行为守则并专门为劳动监察员开发了实施手册，在此基础上，为劳动监察员提供如何预防艾滋病病毒/艾滋病以及降低其影响的培训。²

强迫劳动

强迫劳动的情形适用于所有违背自由选择工作意愿的人，以及遭受奴役或被迫充当奴隶的人。目前移民工人强迫劳动的案件逐渐上升，即移民工人被职业中介欺骗，不但出发前向中介支付了大笔费用，而且到达目的地后又被迫工作以继续向其偿还签证、食宿、旅费及其他生活费用等。

1930年第28号《强迫劳动公约》将强迫劳动定义为一种犯罪行为，这也成为多数国家处理此类问题的依据。根据1997年第181号《私营就业机构公约》第14条的规定，专门赋予劳动监察员监督私营就业机构的职责，有助于控制人口贩运和打击虐待移民工人。在实地检查中，劳动监察员可以发现受害者和施害者并采取相应的纠正措施，包括制裁。对人口贩运和各种形式强迫劳动逐渐增加的担心使劳动监察员这方面的任务尤为突出。³

数据库和记录保存

每一次实地检查的结果都是劳动监察机构的“组织记忆”，获得的信息成为统计数据库的一部分。监察报告必须进入被监察企业档案。监察员的工作日记和评论也最好进入档案供日后参考。为有效记录关键数据，应建立一个有效的、既不太复杂也不会过多占用监察员时间的系统。

实地检查次数以及与监察员数量相关联的数据可为基层监察机构管理提供有用信息，成为衡量监察机构工作效率的一项指标。另外，对企业工伤数量、安全违规、职业病、违反就业或最低工资规定等各项监察数据都能提供“有风险”企业的概貌并相应增加对其实地检查的次数。

专栏 8 劳动监察数据计算机化

国际劳工组织对非洲南部地区开展的劳动行政管理评估显示，纳米比亚、莱索托、斯威士兰和博茨瓦纳正在使用一套电子雇主登记系统来记录工作场所（单位）的综合数据。上述四国劳动部已经在机构总部设置了电子和书面两套雇主登记系统，并通过与地方劳动部门的连接形成一整套计算机化的监察系统。

这套劳动监察信息系统成为有效计划和加强协调的重要工具，便于将那些尚未被监察的新单位和已被发现多次违法的单位确定为目标对象。系统能将对某一地区的日常监察与后续监察合并进行。这套系统也有助于增强监察的针对性。

职业安全与卫生

预防工作场所危害是大多数国家劳动监察机构的基础工作。维护安全的工作环境需要“警钟长鸣”，特别是由于工作场所变化迅速。应在事故预防中采取主动的和系统性的方式，让所有利益相关方参与防范和降低风险。为此，劳动监察机构就需要与行业密切合作以加强安全，提高事故预防和处置能力，在全行业和社会创造更有力的安全文化。目前的策略是把预防重点放在风险源头上，为雇主设立结果导向目标，帮助企业改进其安全管理系统。

目前在大多数国家，劳动监察员在该领域主要处理下列问题：

- 职业安全与卫生管理；
- 风险分析；
- 调查/预防事故和职业病；
- 化学品安全；
- 机械安全；
- 手工操作；
- 危险工作；
- 工人的福祉；
- 防辐射保护；
- 环境保护；
- “新”危害，例如压力、聚众滋扰、暴力和性骚扰；
- “安全”产品的控制。

2006 年第 187 号《促进职业安全与卫生框架公约》明确重申了这些职能。第 4 条特别规定批准国必须建立包括监察制度在内的，保证遵守国家法律法规的机制。

一些国家已经采取措施，加强劳动监察员应对不断变化的工作场所危害的能力。例如，马来西亚拟定了一项新的职业安全卫生框架。此后，职业安全卫生管理系统开始实施重在预防的文化，建立了与其他国家合作的网络，包括联合训练、研究以及跨境化学品管理体系。国家职业安全与卫生委员会帮助社会伙伴积极参与修订劳动法律，旨在创建安全文化。澳大利亚已经将战略性劳动监察和执法确定为国家职业安全卫生战略中的重要组成部分。法国于 2005 年通过了一项职业卫生行动计划以培训职业安全卫生领域的监察员。2007 年 11 月，意大利为劳动官员开展了一项新的职业安全卫生战略培训计划。英国的职业安全卫生战略及其劳动监察系统将重点放在农业、建筑业和卫生服务行业特别计划上，尤其关

注高空坠落、工作场所交通、肌肉—骨骼紊乱问题和与工作相关的压力。许多非洲国家的领导人表示有必要制定一项将战略性劳动监察要素融入健全的职业安全卫生和艾滋病病毒/艾滋病战略的行动计划。例如，科特迪瓦已经通过了一项职业安全卫生行动计划，将实地检查作为重点管制手段。⁴

2006 年通过的第 187 号《促进职业安全与卫生框架公约》及第 197 号建议书中整合了 40 余份文书，其中包括 14 个公约和 16 个建议书。这些文书强调以系统的方法处理职业安全卫生，呼吁制定国家层面的职业安全卫生战略、政策和计划。该公约集中了职业安全卫生所包含的法规和操作要求，特别适合在那些以职业安全卫生为行动目标的国家推广。

员工和顾客培训

毋庸置疑，如果一个劳动监察体系运转良好，那么需要接受培训的就不仅仅是劳动监察员，还包括雇主和工人。

劳动监察系统内部培训重点在于提升监察员的实际工作表现以使其更加符合岗位职责要求。在许多国家（巴林、约旦、马拉维、纳米比亚、阿曼、斯里兰卡、斯威士兰和赞比亚），一些精心选拔的监察员经过培训成为培训师，为雇主和工人开发并提供培训课程，并为其他监察员提供上岗培训和进修培训。

许多国家制定了劳动监察手册。这种手册是一个综合性文件，目的是为监察员的日常工作提供帮助。通常，这类手册还包括专门为新上任监察员提供的“培训笔记”。手册将成为劳动监察机构各级监察员的参考工具，并有望推动劳动监察管理者在组织和安排劳动监察工作时不断思考其作用并采用新的工作方式。

此类劳动监察手册既可以作为集体培训或自学教材，也可以成为日常工作的参考书。特别是当指导教官在培训、指导和监督初级监察员时，手册会提供很多帮助。手册中通常会列出劳动监察员需要了解的基本信息，帮助他们理解什么是违反劳动法的行为及应采取的措施。对于监察员来说，手册中提供了很多建议：如何评估不同风险，如何整体判断某种情况，以及如何以实际行动落实决定、纠正过失。手册中也提供了有助于监察员评估日常工作中可能遇到的各种劳动保护问题的工具。

自愿性监测体系

近些年来，越来越多的评估企业执行劳工标准的自愿性监测机制不断涌现。它们在很多方面饱受诟病，包括推广代码标准、利用国际劳工标准设定选择性基

准、缺乏透明度和信誉、花费大量成本的重复审计以及影响的不连贯等。目前，各界正在讨论如何改进工作场所评估方法和技术以促进和保护体面劳动。建议包括：在供应链中引进多个参与方；以市场准入形式加强激励；促进有助于改善社会和经济条件的技术和知识转让等。很多人认为，只要工人参与日常工作条件的监测，劳工标准的实施将会得到持续改善。

注：

1. 参见：Vega-Ruiz，2009 年。
2. 参见：国际劳工组织，2001 年。
3. 参见：Andrees and Belser（eds），2009 年。
4. 参见：国际劳工组织，2006a。

导言

就业政策和就业创造在任何劳动行政管理体系中都是核心支柱。国际劳工组织始终强调把就业视为宏观经济和社会政策的中心目标，而不是这些政策的预期结果，此类政策往往不直接应对就业挑战。许多国家已经意识到下列举措可以在减贫方面发挥重要作用：

- 统筹协调的就业服务；
- 促进和创造就业计划；
- 职业指导和职业培训计划；
- 失业保险制度。

相比较而言，就业相关活动和计划目前在大多数劳动行政管理结构和组织中占据重要位置。

第 150 号公约指出，制定国家劳动政策是劳动行政管理体系的一项基本职能。结构完善的就业政策有助于减少贫困。长期以来，岗位开发和减少贫困都处于各国劳动行政管理服务的中心地位，尤其是研究和政策建议中心（例如，加拿大、法国、意大利、日本、韩国、新加坡、西班牙、英国和美国）。目前，经济相互依存与全球范围内发展不平衡、不对等、不平等等问题同时存在，这种背景下的就业危机更强化了其中心地位。

就业人群中女性比例大幅上升已成为近期劳动力市场最显著的趋势之一。没有任何一个时期有如此之多的女性积极参与经济活动。因此，许多国家劳动参与率的两性差距已大大缩小。10 年前，女性主要的就业领域还集中在农业，但是现在，服务业已成为女性就业的第一大行业：2007 年，所有女性就业者中，36.1%从事农业，而 46.3%从事服务业。而男性在上述两个行业的就业比例数据为：34%在农业和 40.4%在服务业。¹当然，世界上没有任何一个地区的性别

差距已接近消失，在低报酬和不稳定的工作中女性比例仍远远超过男性。

过去 10 年中，为全世界半数日家庭收入不到 2 美元的劳动者创造体面劳动机会进展艰难而缓慢。全球不充分就业和失业人口数量处于历史最高位，两者相加接近 1.92 亿人（约占全球劳动力的 6%）。国际劳工组织估计，在失业人口即完全没有工作的人中，有 8 600 万人为 15~24 岁的青年（约占总数的一半）。当人们在家乡、居住的社区和社会上找不到工作时，他们会考虑到其他地方去工作。² 在目前的情况下，劳动力流动很容易造成压力，更不用说人口贩运和其他类似活动了。因此，就业相关活动已成为很多劳动行政管理体系的核心支柱。

国家劳动政策

第 150 号公约规定，劳动行政管理机构应当参与国家劳动政策的准备、管理、协调、监测和实施。然而，需要注意的是，该公约并没有为“国家劳动政策”下定义。事实上，1964 年第 122 号《就业政策公约》及建议书（第 122 号）规定，为了刺激经济增长和发展，提高生活水平，满足对劳动力的需求，解决失业和不充分就业的问题，各会员国应将其作为一项主要目标，应宣布并实行一项积极的政策，其目的在于促进充分的、自由选择的有效就业。

不同国家制定和实施国家劳动政策的部门也不相同。例如，有些国家认为负责劳动事务的部门应该是综合负责就业政策的主管部门，所以将准备和制定国家劳动政策的权力授予劳动部。在其他一些国家，劳动事务和就业事务是分离的，因此准备和制定国家劳动政策的职责赋予另外的专门负责就业和职业培训的部门，例如澳大利亚、加纳、突尼斯和英国。另有一类国家，这一职能由包括劳动部在内的多个部门分担，例如比利时、法国、德国、印度、意大利、新西兰和西班牙。在其他很多国家，准备和制定国家劳动政策的大部分工作交给国家两方、三方或多方机构，例如由劳动部和其他机构代表以及社会伙伴代表共同参与的经济社会理事会（如阿尔及利亚经济社会理事会和哥伦比亚国家经济社会政策理事会）。此外，有些国家设有专门负责就业和劳动力市场行业性三方机构参与国家劳动政策的准备和制定。这类国家有丹麦、意大利、葡萄牙和西班牙。

为什么就业相关服务对劳动行政管理很重要

在大多数国家，就业、不充分就业和失业已经成为社会和经济辩论的中心议题。目前，全球失业率正处于历史高位，把就业置于经济社会政策中心的要求从来没有像现在如此迫切。即便在就业人群中，贫困程度也突显了更有效和更体面

工作的必要性。全世界范围内创造体面劳动的工作举步维艰，这就要求劳动行政管理发挥更大作用，有效协调宏观经济政策和国家层面积极的劳动力市场政策。

企业在创造就业过程中的作用

中小企业是创造就业的主渠道。增加中小企业数量能为全世界几百万正在恶劣工作条件下劳作和深陷贫困的人提供体面的工作。

促进工作中的机会平等，以及平等和非歧视性工资报酬都是劳动行政管理中与就业相关的重要职能。事实上，目前劳动行政管理部门所面临的挑战之一是如何在创造就业与减少贫困的联系中提升其作用，努力实现“千年发展目标”（MDGs）。劳动行政管理部门可以通过劳动力市场管理、为本国和外国投资者提供及时的劳动力市场信息创造有利的投资环境，从而有助于创造就业。劳动行政管理者为工人和管理者的技能开发付出更多的努力，对于利用和分享新技术带来的利益和促进有利于私营部门举措的竞争环境都具有重要意义，这的确是未来劳动行政管理工作的重点。³

劳动行政管理在就业政策中的主要职能

在就业政策方面，劳动行政管理需要履行几项核心职能，包括：

- 以连贯系统的方式协调就业服务、促进就业、创造就业计划、职业指导、职业培训计划和失业救济制度；
- 支持与雇主和工人组织就就业政策及其实施开展协商；
- 负责管理人力资源规划机构并参与其工作；
- 参与就业规划和经济规划的协调和融合；
- 实施公共就业服务；
- 按照第 181 号公约要求，监督私营和公私合营的就业机构的运营；
- 承担或分担公共基金管理职责，应对不充分就业和失业；
- 参与制定人力资源开发政策和计划，包括职业指导和职业培训。

考虑到这个背景，现在很多国家已经重新设计了各自的计划和活动，使劳动行政管理在有效协调宏观经济政策和实施国家层面积极的劳动力市场政策方面发挥更大的作用。实际上，一些国家越来越重视积极的劳动力市场措施，努力加强福利政策与就业政策的联系，并由此导致了一些部门合并。

公共就业服务

在大多数国家，国家劳动行政管理体系包含免费的公共就业服务。公共就业

服务存在的理由是，一方面能提高劳动力市场的透明度，另一方面可以为那些有可能在劳动力市场上处于不利地位的群体提供特殊帮助。公共就业服务可以是政府机构，也可以是自治组织，在后者的情况下，其监督委员会通常包括社会伙伴（雇主和工人）的代表。

公共就业服务有多种模式，例如澳大利亚的劳动行政管理部门用一套岗位网络系统代替公共就业服务，通过竞争市场选择求职者。另外一些国家（如斯里兰卡），尝试建立一套多层次（本地—区域—国家）的公私合营性质的就业服务。

总之，与公共就业服务相关的主要职能有以下五项：

- 就业中介；
- 提供劳动力市场信息；
- 实施劳动力市场调整计划；
- 经办失业救济；
- 咨询和职业指导。

专栏 9 香港互动式就业服务

香港劳工处实施了一项服务，求职者通过这项服务选择适合的空缺职位并可在所有职业介绍中心接受职业介绍服务。互动式就业服务配备了許多现代化设施，例如数字显示系统、自助式触摸屏、空缺职位搜索终端、传真机、免费电话、联网电脑以及一个职业信息角。工作人员通过“职位匹配计划”帮助求职者评估其资历、工作技能、工作经历和就业倾向，鼓励他们积极寻找适合自己的工作。工作人员还向求职者介绍适合他们的再培训课程。

互动式就业服务网站 24 小时提供就业服务和综合就业信息，是香港最受欢迎的政府网站之一，约占全部政府网站浏览量的 1/3。

关于香港经验的更多信息参见：Tsang, 2007 年。

目前在许多国家，职业中介都是在竞争十分激烈的劳动力市场中经营，大多数空缺信息通过多种技术途径进行填补。20 世纪 70 年代，传统方式由于自助式空缺岗位显示屏的出现而改变，现在又有了新的变化，一些国家的公共就业服务部门在互联网上发布岗位信息，有时也有求职者信息。互联网为向求职者和广大公众传递信息提供了强大手段。

提供和分析劳动力市场信息

劳动行政管理系统的有效性也有赖于其提供及时可靠的劳动力市场信息的能力。可靠的、及时更新的劳动力市场信息系统是制定就业规划的关键。劳动行政管理在这方面的作用是：既扮演劳动力市场信息的提供者（通常是日常工作的副产品），又充当这些信息的使用者和解释者。雇主和求职者众多使得信息越来越混杂，一些国家（如比利时、加拿大、丹麦、法国、意大利、新加坡、西班牙和美国）开始在这项功能上进行认真的投资，其中包括在互联网上提供劳动力市场信息。

劳动力市场信号或是传递劳动力市场发展新征兆，或是对此前观察到的趋势的确认。劳动力市场信号是劳动力市场信息的一项重要产出，特别是对那些需要快速决策和负有日常工作职责的人。劳动力市场政策的影响可以通过结合具体目标群体、整个或部分经济表现来进行系统评估。通过监测和评价可以找出劳动力市场政策和计划的局限与不足，为改进其实施提供有效的反馈，并根据劳动力市场需求相应调整国家劳动政策。性别分类数据的收集非常关键，由此可以掌握性别结构或可能发生的变化。

很多国家的劳动部在日益活跃的商业环境中运行，需要预测劳动力市场的变化。他们想方设法获取及时、全面的劳动力市场信息变化趋势，为此建立了劳动力市场分析部门汇总各类信息以作出连贯的评估。评估结果将提供给相关利益方和用户。很多国家通过这种做法增强劳动部的透明度，加深劳动部对劳动力市场整体或行业动态、需求、挑战以及正在形成的趋势的理解。

积极的劳动力市场政策（ALMPs）和培训计划

劳动力市场调整计划的管理一直是劳动行政管理的主要发展领域。近几十年来，各国政府和国际机构，如经济合作与发展组织（OECD）和欧盟（EU），一直致力于从消极的劳动力市场政策（向失业人员提供收入支持）转向更加积极的劳动力市场政策（提升失业人员的就业能力）。这涉及三类主要计划：

- 岗位搜寻协助计划；
- 培训和教育计划；
- 直接创造就业计划。

第 158 号建议书重视就业和人力资源开发之间的关系。该建议书强调全面、协调的就业政策及与就业紧密相连的职业培训计划的必要性。技能和知识是经济

社会发展的推动力。在许多国家，劳动行政管理系统中的职业培训机构通过培训、技能开发和教育帮助许多人增强就业能力。这种帮助对他们在工作中改善和保持生产力水平和收入机会是至关重要的，同时也使他们增强在劳动力市场上的流动性，增加了未来职业选择的余地。通过对人力资源的投入，企业能够提高生产力并在逐渐一体化的世界经济中成功占得一席之地。在很多国家，劳动行政管理部门还设法增加在技能和培训上的投入，使所有人都能更有机会、更平等地获得有效的和体面的工作。通过宣传、知识开发以及为雇主和工人提供各种服务，劳动行政管理者进一步完善培训政策和计划，特别重视针对在劳动力市场上可能处于不利地位群体的培训战略，支持他们融入社会。⁴

许多国家通过劳动行政管理系统帮助劳动者为迎接未来挑战做好准备，他们为新增劳动力和已经工作的劳动者提供有效的培训和支持服务，并提供高质量的经济和劳动力市场信息。我们都十分清楚，一个国家经济的强大依靠新生和再生劳动力掌握合适的技能，使他们能够满足当前和未来岗位的需求。很多行业和经济部门在未来的若干年里会增加新岗位或转变业务流程，这就需要新的、不同的劳动技能。因此，劳动行政管理部门同劳动者一样，必须为迎接未来新的挑战做好准备。

注：

1. 参见：国际劳工组织，2008b。
2. 参见：国际劳工组织，2006 年。
3. 参见：国际劳工组织，2004b；Buckley et al.，2009 年。
4. 参见：Thuy et al.，2001 年。

第八章 规划研究和政策制定

导言

在当今信息技术发生革命性变革的时代，几乎没有必要再强调收集、汇总劳动相关事务统计信息和情报并开展研究的重要性。第 150 号公约第 6 条第 2 (b) 款指出，劳动行政管理系统内的主管机构应“研究和不断审议就业、失业和不充分就业者的状况，同时考虑与工作条件、工作生活和就业条款有关的国家法律和条例及本国实践，注意这些条件和条款的缺陷及其滥用，并提出解决这些问题的办法和建议”。这条规定得到了第 158 号建议书的呼应，强调任何劳动行政管理系统都应开展研究作为其核心职能之一。

许多国家的政府已经明确认识到劳动力市场监测，研究工人工作条件、职业生涯和就业条款状况，以及根据情况变化调整国家劳动政策的重要性。

由于各个国家劳动力市场的历史背景和政府政策不同，其劳动行政管理系统内研究机构的作用和职能也有所不同。但有一种普遍的观点，即向政府劳动行政管理系统和民众提供有用的研究和信息是其重要职责。

在许多劳动部门以及其他负责劳动和就业工作的部门，都会有一个研究劳动条件和就业问题的部门或机构。其获取的信息来自于劳动监察部门、部内统计部门或者其他统计部门开展的调查。有时也采取与大学或其他学术研究机构合作的调研形式。开展调查和收集统计数据的目的通常在于：

- 了解工作和生活条件，如安全、卫生、社会保障、工人福利等；
- 制定针对女性、儿童和非正规经济劳动者等目标人群的相关政策；
- 监测产业关系和劳动争议；
- 实施劳动法律并处理雇主和雇员遇到的困难；
- 评估就业和失业性质、不同岗位技能需求、技能开发计划的差距，以及其他与改善就业状况有关的因素。

履行所有这些职能都应与社会伙伴合作。政府在经济发展过程中要扮演好保护者、推动者和管理者等角色，需要全面的、及时更新的、可靠的数据和好的研究机构。同样，没有好的统计数据，劳动行政管理系统的研究机构也不可能实现其目标。第 150 号公约虽然没有专门提到统计，但第 158 号建议书第 20 段（2）中包含了相关规定，意思是劳动行政管理服务机构向劳动部提交的所有信息或报告都应包括适宜的统计数据，其方式应能据此评估在劳动行政管理部门主要关心的领域中的当前劳动趋势和可预见的未来发展。

在其他文书中，1985 年第 160 号《劳动统计公约》第 1 条规定，所有会员国应定期收集和发布有关经济活动人口、就业、失业、职业伤害、职业病和劳资争议的基本劳动统计资料。

劳动统计数据的种类

目前，大多数劳动部门掌握的劳动统计数据涉及下列领域：

- 劳动力、就业、不充分就业和失业；
- 公共就业服务机构的登记和安置；
- 按行业分类；
- 按年龄和性别分类；
- 按受教育程度分类；
- 按职业分类；
- 按就业状态分类；
- 工资水平；
- 工资结构和分配，包括最低工资；
- 平均收入和工时；
- 平等报酬；
- 劳动成本；
- 产业关系；
- 劳动争议和由罢工、闭厂等造成的工作日损失；
- 争议的性质，按地域和行业分类；
- 社会保障；
- 公积金和养老金基金；
- 奖金、工人的赔偿金和其他收入；
- 职业病；
- 工作事故；

- 生产力和生产力指数；
- 农村和非正规工人；
- 移民工人；
- 劳动立法运行情况；
- 特殊领域或行业的工人工作和生活条件；
- 青年就业。¹

在很多国家，除收集统计资料外，与劳动部关联的研究机构还在制定劳动政策上发挥着重要作用。其研究经济数据和调研成果，公布面向政府官员、私营企业和公众的经济预测。其研究成果往往能够帮助劳动部作出明智的政策决定。

一些亚洲国家（如印度、韩国、马来西亚、巴基斯坦、新加坡和斯里兰卡），都在劳动部内专设研究部门或单位承担此项工作。韩国劳动研究院作为一家优秀的研究机构，是将研究成果与政策制定和实施相结合的典范。该研究院在韩国就业保险体系（EIS）创建的各个阶段都发挥了关键作用，其专业、客观的研究方法增加了政府在劳动及相关领域政策的权威性和公信力。

数据收集和公布的挑战

劳动研究过程中必须定期检查所搜集的数据以确保其相关性和及时性。一些国家设立委员会或特别委员会，定期收集和公布劳动统计数据。例如，印度劳动部于1975年设立了一个工作小组，其任务是精简并合理调整不同劳动法律要求的各种登记、反馈和报告。该小组提出了重要建议。1999年1月，劳动部成立了由一名德高望重的研究人员领导的劳动统计研究小组，负责梳理不同部门和机构在所有领域里搜集的劳动数据。该研究小组对劳动统计方面存在的问题和差距作了全面的评估，并向政府提出了一系列建议。2001年，印度政府建立了国家统计委员会，处理劳动和就业问题并就如何提高就业统计数据的可信度提出了不少建议。

很多国家面临的一个共同挑战是如何在分权化的阶段搜集到所需的数据，特别是在地方或地区办事处资金短缺的情况下。与此同时，另一个主要问题是一些国家的行业并没有按照法律规定承担提供问卷反馈的义务，而数据收集者也没有履行及时公布数据的职责。有些时候，从数据收集到公布竟间隔2年甚至3年。如果数据质量如此之差且不能保证定期收集，政策制定者就无法依赖并利用这些数据。人们不禁会问：所有为保证调研而投入的精力和经费到底给谁带来了好处呢？

许多国家的劳动部对数据库进行的检查结果显示，很多数据库存在严重缺

陷，如：

- 数据不齐全；
- 数据不定期搜集；
- 各类法律规定的信息反馈率低，不一致和/或滞后；
- 信息质量低，不完整；
- 调查研究不能反映当时的经济状况；
- 缺乏微观/分类信息；
- 缺乏分析信息的能力；
- 信息过时；
- 无法让利益相关方获得研究成果。

定义问题

另一挑战来自于法律概念的多样性。许多国家制定了劳动法律，旧的法律或被废止，或被修改以适应新要求。在这一过程中，许多重要术语的范围和含义可能被重新定义，例如“儿童”“家庭”或“工资”在不同法律中的定义不同。这给那些依法填写和提交反馈信息的人造成了困难，也给比较不同渠道数据的研究者造成了困扰。

提高研究质量的措施

在分权化发展的进程中，没有省级或地区劳动部门与中央政府之间的合作，劳动行政管理系统内的研究机构显然不可能获得及时、可靠的数据。因此，国际劳工组织有必要与成员国政府展开对话，鼓励其指定一个专门部门或官员负责劳动统计。一旦有了统一的定义和反馈表格，从各行业获取充足的信息就会容易很多。必要的话，还可以强化有关法律规定，对不提交信息的行为实施更严厉的处罚，对拖延和不作为进行威慑。即便如此，中央政府官员也应积极督促提交信息。如果劳动监察员接受过搜集信息的适当培训，就可以通过常规监察来解决。

为改进研究内容和统计资料质量，中央政府还应该指派一个由使用方和提供方组成的技术考察小组，检查正在开展的研究和搜集到的数据。此类小组应包括统计学家、劳动经济学家和研究员。他们应对研究方法提出改进建议，特别应注意纠正定量指标和定性信息之间的不平衡。

信息技术应用和开发劳动信息数字系统

在很多国家，劳动部已大规模采用计算机化操作以及数字化劳动信息系统，可以上网查询统计数据，并通过计算机网络将部内各部门及其他部委与机构连通

起来。网络系统可以保证劳动信息的传播更快捷。信息只有通过系统、全面和具有明确目的的方式传递才能发挥其最大效用。在工业化国家，创建这类数据库或信息系统通常包括：

- 通过现有系统储存制定所有可用的劳动信息资源清单；
- 明确男性和女性用户及各自要求；
- 设计可供搜集、储存和检索全部可用信息的集成系统；
- 设计适宜的指数体系和监测机制。

要使这样的系统有效发挥作用，关键是能在尽可能短的时间内获得数据，同时避免重复查询以改善数据质量和使用效率。

研究人员的培训与能力建设

各国劳动部都应该加强中央和地区/省级研究机构的业务技能培养。为此，需要经常组织专门课程培训劳动行政管理官员的硬件和软件使用技术。

注：

1. 理想状态下，所有数据都应按照性别分类。

第九章 国家劳动行政管理系统的组织

导言

一些地方感到劳动部的重要性在逐步降低。其实，劳动部肩负着保持和谐劳动关系的职责，其重要性丝毫不亚于任何其他部门的职能，但这并没有得到广泛认同。产生这个问题有多重原因，包括将对劳动部的总体印象与对待工人福利的家长式做派联系起来，而且多数时候其绩效无法量化。但这些观点忽略了几个重要因素。第一，良好的产业关系体系是保证经济效率的关键；第二，劳动部在平衡公平和效率中起着决定性作用；第三，提供安全和体面的工作有助于提高劳动生产率。

尽管如此，许多国家还是清楚地认识到了劳动行政管理的重要性，正在重新设计劳动行政管理体系以迎接新的挑战。这一过程往往从完善劳动行政管理系统的组织开始，并充分考虑第 150 号公约及第 158 号建议书的要求。多数国家的劳动部已经开始对就业、劳动和社会保护政策职能的分配方式作出相应的调整。各国都希望通过这些做法实现有效和高效劳动行政管理系统的目标，促进就业，保障公平和社会正义。

现代、有效和适宜的劳动行政管理系统应努力发挥以下职能：

- 制定、评估和实施劳动法律，使其与国际劳工标准同步，同时确保国际劳工标准得到遵守；
- 提供社会伙伴开展社会对话的场所，以便起草和实施劳动政策，减少工作场所冲突，培养员工和雇主之间的谈判文化；
- 通过调解、调停、仲裁和司法判决解决争议，促进产业和平与和谐；
- 加强三方机制和社会对话，促进社会理解与和谐；
- 制定就业政策并监测其实施，创造就业机会，营造有利于创造就业的社会环境，保证社会和平、经济增长和稳定；

- 编制反映劳动力市场趋势的统计信息，尽量减少信息失真，为潜在投资者决策提供便利；
- 建立国家社会保障计划，促进工人的福利；
- 促进职业安全、卫生和福利，防止发生产业事故和职业病，尽量减少其负面影响；
- 制定保障移民工人及其家属福利的政策和策略，并监测其实施；
- 制定关于艾滋病病毒/艾滋病的国家政策，并监测其实施，防止艾滋病病毒蔓延，保护艾滋病病毒携带者工作中的权利；
- 批准核心国际劳工标准并监测其实施；
- 对未就业的劳动者提供技能培训，帮助他们重返工作岗位；
- 与国家生产力中心紧密合作，保证国民经济持续发展；
- 向客户、利益相关方及公众发布劳动部工作信息，使他们了解劳动和就业有关事务；
- 维持高效和有效的劳动行政管理系统，为劳动部内部运转提供可靠支持，并为劳动部的客户提供专业服务。

劳动部的组织结构

第 150 号公约第 10 条指出，劳动部完成其任务的能力取决于本国政府为其配备的人员、经费和物质资源。劳动部工作人员应具备适当资格、保持独立并有培训机会。这些人员应同时拥有有效履行其职责所必需的身份、物质手段和财政资源。

劳动行政管理系统的有效性也取决于组织合理的框架结构，包括劳动部或类似机构，以确保系统职能、职责的协调性，运行的一致性以及人员、经费和物质资源的充足性。

在这样的劳动行政管理系统中，得到法律授权的国家劳动政策应确定系统的使命、愿景、目标和职能。为此，劳动行政管理系统的组织和结构安排主要涉及协调和地方服务机构。

国际劳工组织不推行单一模式或特定的组织形式，因为各国劳动部和/或相关机构都结合各自国家不同的历史、文化、社会和经济背景，采取了多种形式。但都应包含劳动行政管理的主要职能或业务领域，最重要的是其组成部门之间应保持适当协调。劳动行政管理系统中通常按照各自业务领域建立起单独的单位和部门，通过有效组织以保证总体上的一致性和协调性。劳动行政管理系统的结构应服务于其职能。¹

总的来看，典型的劳动部一般包含下列部门以履行相应职能：

- 劳动关系；
- 就业；
- 劳动监察；
- 劳动条件和就业条款；
- 人力资源规划；
- 职业培训；
- 社会保障；
- 最低工资；
- 国际劳工事务；
- 工会事务。

精确的结构安排在某种程度上取决于可用的资源。对于规模较小的劳动行政管理部门来说，一些职能可以合并（比如人力资源规划与开发；劳动监察与工作条件和就业）。图 1 简要描绘了一个典型的劳动部的组织形式。

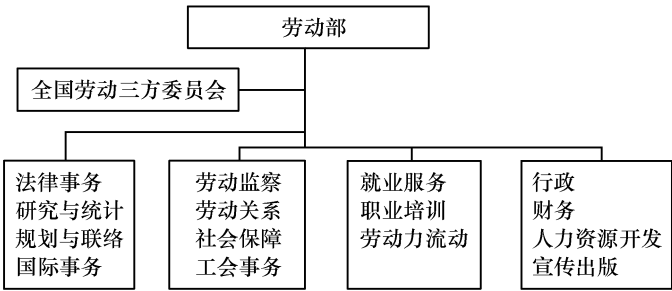


图 1 典型的劳动部组织的简化结构图

在共同管辖的业务领域，为提供一套连贯的、整体的服务，联邦政府和省级政府之间的有效协调非常重要。总之，在劳动行政相关事务上，联邦政府和省级政府应建立起良好的工作关系。

印度和巴基斯坦已将部分权力下放，而在政策、法规制定、执法以及多数业务领域的服务提供方面，联邦政府和省级政府往往分担职责。而有的国家（如马来西亚、南非和越南），政策制定职能属于中央，执法权也只是部分下放。

多数国家的劳动行政管理部门采用部分下放权力的做法。其有效运行的主要要求包括：

- 各省、区应向中央总部提交月度及年度报告，中央总部应作出反馈；
- 总部应向基层办事处提供信息分析、研究成果、培训服务和专家服务；

- 规划、计划和评估应与地方办事处协商；
 - 各区域和地区的预算应以现实评估为基础，一旦获得批准，各省应按自己的工作计划执行；
 - 权力下放的实体应与社区的社会伙伴代表建立并保持联系。
- 各省制定绩效目标时应征求中央总部意见。

中央行政机构的组织

中央一级的劳动行政机构一般包含很多部门，其职能和职责的分配方式应能保证内部运转的有效性和政策执行的一致性。这些部门开展的具体活动各不相同，但总体上可分为三大类：综合行政部门、支持部门和业务部门。

- 综合行政部门负责管理部里的人事、物资和财务资源，包括人员招聘、培训和管理内部财务资源。

- 支持部门通常包括法律、咨询、国际关系、研究和统计、规划和宣传服务部门。

- 业务部门（如劳动监察、劳动关系、就业以及社会保障）包括相对较少的中央总部工作人员和一系列基层办事处。现场工作一般由基层办事处承担，而非中央监察机构。实质上，中央业务部门的工作重点是政策制定、系统管理、地方机构的协调、国家层面的绩效监测和报告。基层办事处的工作重点在于实地检查、处理投诉、提供劳动延伸服务、编写统计信息并上报中央业务部门。

专栏 10 中央部门的作用和职能

劳动行政管理体系中中央部门的主要作用和职能包括：

- 监督劳动政策和法律的贯彻实施；
- 起草新的劳动政策，为支持政策实施提出立法建议，建议并报告劳动监察、产业关系和就业等方面的法律实施情况；
- 通过国家三方机构的定期会议，与雇主和工人组织及其代表协商；
- 接收、协调并分析地方办事处提供的统计信息及陈述报告；
- 准备有关劳动行政管理的详细年报和简要季报，并分发给联邦及省级政府机构、雇主及工人组织、国际机构及公众；
- 开发并维护综合性的国家数据库；
- 开发和实施有利于基层工作人员、雇主、雇员及其相应组织的培训活动；

- 与部内其他部门/单位协作，吸引捐助机构的技术及财务支持，为加强和改进国家劳动行政管理系统提供帮助；
- 提供促进性和公众普及性材料，宣传有效的劳动行政管理的性质、目的和意义；
- 在与基层办事处、雇主、工人及其组织协商的基础上起草报告；
- 定期向媒体公布劳动行政管理部门及基层办事处的工作情况。

专栏 11 基层服务机构

基层办事处在劳动行政管理系统中的主要职能是：

- 制定季度工作计划；
- 按照准备的工作计划开展工作；
- 编制月份或季度统计和陈述报告，并上报中央行政部门；
- 接待并处理雇主和雇员的投诉；
- 为雇主、雇员和他们各自组织以及公众提供信息，增强他们对劳动政策和劳动法律法规内容的了解。

在一些国家（如捷克、法国、印度、意大利、纳米比亚、波兰、葡萄牙、南非、西班牙和斯里兰卡），政府在劳动部内部设立了咨询机构，以便在讨论劳动法和新出现的劳动问题时与社会伙伴加强合作。从这个意义上讲，劳动行政机构在促进和保持社会对话中起到了至关重要的作用。只有政府对三方协商进程抱有信心，鼓励社会伙伴积极参与政策制定，成功的社会对话才有可能实现。

协调

在任何一個有效的劳动行政系统中，劳动部都负责协调运转。劳动行政管理系统的组成部分（如劳动关系、劳动监察、就业服务、社会保障）应定期向中央机关报告。报告内容应是技术性的，包括统计数据，列出遇到的问题，并指出其造成的结果和取得的效果。

中央总部与基层办事处应相互协调，确保国家法律法规在全国范围内得到统一执行。劳动行政管理系统还应应对劳动行政管理信息进行分析 and 评估，并通过互联网、通讯、简报、广播、电视及电子媒体公布和传播。

加强和发展劳动行政管理系统必须要有推动系统发展的战略。该战略要明确

在劳动行政管理系统内需要做什么才能实现目标以及如何取得预期效果。要有效实施劳动行政管理，就必须提供必要的物质和人力资源。在国内和国际两个层面都应付出艰辛努力，确保劳动政策得到切实执行并接受健全的劳动行政管理系统的有效评价。

注：

1. 关于劳动部如何处理职能调整的详细资料参见：Hayers，2004 年。

第十章 劳动行政管理近期趋势

导言

科技进步加速、外部需求改变、工人和雇主新的追求、贸易方式转变、国内外市场竞争加剧以及外资流入方式与移民形式的变化，所有这些都对劳动行政管理职能产生了影响，要求劳动行政管理系统对此作出反应。良好的劳动行政管理系统能营造有利环境并促进企业发展。同时，它也能促进劳动力市场健康运行，以及适宜的结构重组和调整政策，这些都是实现“体面劳动议程”的基础要素。

任何劳动行政管理系统都必须根据不同的行业增长率和劳动力市场政策、贸易方式以及国内需求方面的变化，不断作出相应调整。这些因素也与劳动力的变化（如更多女性参与劳动力市场、移民潮和非正规就业增加）相互作用。因此，劳动行政管理系统在创建有利的制度框架、平衡企业对灵活性的需求和员工对保障的需求以满足世界经济不断变化的需要中发挥着重要作用。在当前的就业危机中，这项任务尤为艰巨。

有一种观点经常广泛议论，认为国家的未来竞争力取决于是否拥有一支高技能、知识型、有进取心和敬业的劳动力队伍。工作更多地向知识密集型转变，因此工人成为终身学习者并不断增强他们的适应力和灵活性至关重要。同时，另一种观点认为，维持或创建强大的劳动保护与企业和国家在日益“全球化”的市场和生产体系中的竞争能力之间存在冲突。这些新发展已经将劳动行政管理置于有关经济业绩更广泛讨论的中心，也对劳动行政管理制定劳动、就业和社会保护领域政策及计划提出了新的挑战。正因为这些压力，劳动行政管理服务的现有结构和服务方式也正在发生变化。

本章接下来将探讨劳动行政管理在下列领域的发展趋势：积极的劳动力市场政策、非正规经济、劳动监察和移民。

积极的劳动力市场政策

面对过去 20 年间失业人数的大幅攀升以及总需求不足以解决就业问题，许多国家的劳动行政管理部门已制定相关政策以减少劳动力市场缺陷并防止弱势群体状况恶化（如年轻人、残疾人、无技能工人以及长期失业人员）。这些积极的劳动力市场政策（ALMPs）可分为三类：劳动力市场培训、直接创造就业和职业介绍（即改善求职者与空缺岗位之间的匹配）。有些国家对其劳动行政管理结构进行调整，以适应就业政策、就业战略以及劳动力市场的变化。

对于很多发展中国家，不断严重的全球就业危机是劳动行政管理面临的一大难题。因此，增加就业现在已成为最优先考虑的重点。不少国家实现体面劳动的道路经历了增长、投资和企业发展的过程。在开发工人和管理者技能以及提供有效的公共就业服务上付出更大的努力是获得和分享新技术成果的关键。

劳动力市场政策有望促进工人与雇主的岗位对接。例如，再培训项目可为工人提供企业所需的技能，就业服务能提供更好的岗位信息，帮助失业者提高求职效率。其他劳动力市场计划可以代替正常工作，保持或恢复参与者的就业能力。

一些国家成功地将技能开发与生产力水平和就业联系起来，达到了三个目标。第一，通过专门为女性、残疾人、非正规经济和农村人口提供更多的培训机会，努力改善技能供求。第二，将技能开发政策目标落在帮助工人和企业根据变化作出调整上。新产品、新市场和新技术可能导致某些技能的需求减少，但是终身学习有助于保持工人的就业能力以及企业的可持续发展能力。以上短、中期目标与第三个长期目标相配套，即通过预测并提供未来所需技能实现充满活力的可持续发展。为保持技术创新，鼓励国内外投资，确保竞争力和就业增长，技能开发政策必须具有前瞻性，纳入国家发展战略并成为全球变化总体应对措施的重要组成部分，如新技术的使用、贸易方式转变和气候变化。

过去 20 年间，一些国家和地区的劳动行政管理系统不断发展演变，如丹麦、芬兰、中国香港特别行政区、意大利、韩国、马来西亚、葡萄牙、新加坡、西班牙、瑞典，它们在出台与国内就业政策相关联的积极的劳动力市场政策中承担了更大的责任。马来西亚和新加坡建立起三方性的国家技能开发基金，建立基金的目的是推进企业层面的培训以帮助其适应新科技，同时提供再培训服务。这是劳动行政管理系统的一项重要创举。同样，在斯里兰卡，一项公私合营的推进就业服务的新倡议也由一个三方机构管理。

在布基纳法索，就业是国家劳动行政管理的重点并被置于总统计划的核心。就业促进是“减贫战略报告”和“联合国发展援助框架”明确的目标，并且作为

落实“瓦加杜古宣言”的后续行动，该国还制定了国家行动计划。

巴基斯坦 19 岁以下的年轻人超过总人口的一半，该国在劳动行政管理方面的就业战略目标是机构改革、放宽管制和私有化。具体目标包括：鼓励私营部门和吸引外商直接投资（FDI）；加强基础设施建设；性别问题主流化；增强中小企业（SMEs）竞争力和发展创业；开展针对性强的项目，特别是对女性和青年；以及更有效地实施劳动力市场政策。

劳动行政管理和非正规经济

劳动部作为国家劳动行政管理系统的中心，一直关注正常工资经济体制内拥有正式就业合同的雇员待遇的保障和执法措施。然而，在很多发展中国家，正规经济中的就业人员仅占少数，大多数人都从事非正规经济工作，劳动条件远低于体面和可接受的标准。他们中的绝大多数人从事低工资的和生产力水平低下的工作，很少享受或根本不享受社会保护，工人权利不被尊重，也没有表达意见的机会。

如果劳动行政管理只专注于正规经济，那将有大量的工人和雇主被排除在它的保护和影响之外。因此，劳动行政管理需要突破传统的狭隘视角，以更广阔的眼光应对所有正规经济和非正规经济中工人和雇主的需求。

过去 10 年间，许多国家的劳动行政管理系统都在这个领域努力寻求各种可能的解决方案和有效的政策手段，而且现在达成了广泛共识，即非正规经济劳动力比重大的社会付出了沉重的代价。纠正这种现象需要重点解决非正规经济中工人和企业创办者体面劳动的明显不足，并且将他们带入主流经济。在这种情况下，应优先将重点放在有效保证最低工资、社会保护、消除最恶劣形式的童工劳动和奴役劳动上。

蒙古劳动行政管理部门对非正规经济采取的政策举措是最近的一个例子，其议会在 2006 年 1 月通过了一项全国性政策并在 2006 年 7 月通过了配套的行动计划。

专栏 12 印度无工会组织行业的正规化

《2005 年无工会行业工人（劳动条件和民生促进）法案》是印度劳动行政管理部门的一项重要措施。规定工时和最低工资标准以及严格禁止使用童工及进行奴役劳动，该法案的目的在于改善非正规经济工人的劳动条件。法案承认了工人应当享有的最基本权利，包括组织权、工资和劳动条

件的非歧视原则、工作安全以及杜绝性骚扰。同时，法案建议在地区层面建立争议处理委员会，通过这种机构体制解决非正规经济中工资劳动者与雇主之间的争议。将成立一个新的国家顾问委员会负责法案的实施，委员会由非正规经济工人组织代表和有关部门代表等组成。

专栏 13 秘鲁中小企业正规化

秘鲁于 2003 年出台了《中小企业法》（促进和正规化），以促进中小企业的正规化。该法简化了中小企业成立及获得市级许可的手续，并专门制定了针对中小企业的税收制度。按照预期目标，每年将对 20% 的注册微型企业实施监察。

2004 年修订的《一般劳动监察和工人保护法》鼓励为工人和雇主提供技术支持和建议，为投诉者保密，加大劳动监察员的权力，允许他们对工人合作社及在家工作的就业机构实施监察。

加强劳动监察服务并推进其现代化

有效的劳动行政管理系统可以提供稳定的商业环境，并鼓励国内外直接投资，是支撑市场运行的重要制度。一个有缺陷的劳动行政管理系统无法吸引投资者。在当今全球市场上，遵守国家法律的记录不佳，或者不遵守国际核心劳工标准，就可能引发消费者的担忧。能够保证国内和跨国公司遵循国家法律的强有力的劳动行政管理对国内和国际企业都有吸引力。

加强劳动监察服务是劳动行政管理的最新趋势之一。应各国政府的要求，国际劳工组织一直在这个领域提供技术支持。国际劳工组织在 2005—2009 年间开展的劳动监察体系评估突出强调了一些需要改革的领域。显然，很多国家的劳动监察体系需要改革。改革议程的重点是，在保护社会正义与公平和提高企业经济效益以保证竞争力和企业发展之间找到一个新的平衡点。最近，国际劳工组织应各国劳动部要求开展的评估所提供的信息显示，这些领域的改革仍然必要，以下几点需要予以特别关注：

- 对劳动、社会保障、培训和职业安全卫生领域的监察职能进行更有力度的整合将能完善劳动监察体系的组织和结构；
- 需要对包括职业安全卫生、建筑、童工和农业等各个领域在内的劳动监察

政策进行评估，保证开展实地检查时的统一性；

- 只要新的劳动政策开始实施，劳动法律就应该作出相应修改，以保障政策目标与法律规定的一致性，特别是监察员的作用、职能、权力和新的监察方式；
- 应解决劳动监察操作层面上的各种问题，包括制定劳动监察员行为准则的需要和改进信息和交流系统的需要，特别是总部与地方办事处之间；
- 需要加强监察员、社会伙伴、其他政府机构以及公民和社会团体之间的合作与协调；
- 需要采取更为灵活的实地检查方式，减少对权威和法律强制力的依赖，更加重视建立信任和信心。

根据以上意见，许多国家开始关注劳动监察服务的现代化和效率提高。例如，阿曼于 2007 年新招聘了 100 名劳动监察员；巴西于 2004 年新招聘了 150 名劳动监察员以应对强迫劳动问题；土耳其于 2008 年培训了 108 名监察员以打击使用童工行为；2009 年，法国启动了一项新的“拉尔谢计划”，针对劳动监察的组织危机进行大刀阔斧的改革，包括结构和组织改革、改善监察质量，并于 2010 年前新招聘了 700 名监察员等；意大利也采取了类似的措施，并于 2008 年新招聘了 300 名劳动监察员。

一些国家采取措施加强监察机构的能力以应对不断变化的工作场所危害。其中，澳大利亚将战略性劳动监察和执法列为国家职业安全卫生战略的重要组成部分。同样，法国和意大利也通过了行动计划，从 2005 年起开始培训职业安全卫生监察员。

劳动行政管理和劳动移民

通过移民寻求就业已经成为影响大多数国家的全球性现象。移民问题已被列入国际、区域和国家政策的重要议程，也成为许多国家劳动行政管理的一个关键因素。现在，移民对劳动行政管理体系提出了严峻挑战。为应对这一挑战，有些国家成立了新的专门机构，或者对现有机构进行了调整。

每年都有数百万劳动者离开家乡，跨越国界，为自己和家人寻求更好的人身保障。近几十年来，人口跨境流量一直在增加，而且有可能还将继续增加。移民工人通过自己的劳动为就业国的经济发展作出了贡献，同时他们的汇款和在移民经历中所掌握的技能也能造福于他们的原籍国。但是，许多移民工人，特别是低技能工人会遭受严重的虐待和剥削。现在，越来越多的女性独立移民国外，几乎占到所有国际移民的一半，她们面临着特殊的保护问题。

劳动行政管理部门所担心的一直是如何使移民流动更加有序和如何消除对移

民工人的剥削，其主要目标是考虑如何将劳动移民列入发展议程。如果这一目标得以实现，那么它将和良好的劳动行政管理以及社会对话一起为移民输出国和接收国之间达到互利双赢提供平台。在国际劳工组织劳动世界的职权范围内，劳动行政管理对劳动移民具有重要作用。鉴于涉及的数量庞大以及移民工人对国家经济的重要意义，劳动行政管理者管理移民流动的作用需要不断调整以适应这些挑战，同时，移民输出国和接收国正在不断加强劳动力流动的监管能力，实现社会、移民和国家之间的互利。

移民特别容易遭受歧视、剥削和虐待，在没有实施劳动保护或者根本无视劳动条件及最低工资法的地区，许多移民工人生命安全和健康保障岌岌可危。除此之外，非正规移民和非法就业使这一问题雪上加霜。例如，20世纪70年代，中东和海湾国家见证了所谓的“石油大繁荣”时代带来的正面和负面影响。30年来，同样的原因（输出国的贫穷加上接收国的劳动力短缺）吸引数以百万计的移民工人源源不断地涌向这个劳动力市场。与此同时，亚洲内部也出现了向快速增长的经济体移民的现象，如中国香港特别行政区、日本、韩国、马来西亚和新加坡等国家和地区。在移民接收国当地的劳动力市场，贸易协定和人权责任等新的因素使已经存在的失业和不充分就业的内部压力越来越大。

现在，许多中东国家、海湾合作理事会以及亚洲国家劳动部针对移民工人的主要活动集中在两个领域：制定移民工人准入政策（工作许可管理）和青年国民的安置与培训。虽然各国为降低对移民工人的依赖制定了各种政策，但是管理移民流入的主要手段仍是配额制和由专门成立的委员会对工作许可证申请进行主观评价。多数国家都在评估这两种做法，正在制定新的标准解决这个问题。

近年来，劳动部的劳动关系部门逐渐介入由被雇用的外国公民因工作许可谈判而被解雇所引发的争议，一些雇主故意以3个月的试用期为由，在取得外籍工人工作许可后，又设法将其解雇。

2008年约旦对其劳动行政管理进行了重组，增设了移民部门。劳动监察员也接受了新的培训以应对强迫劳动和人口贩运。约旦翻译了劳动法律以使外国移民也能了解他们的权利，并开通了一条热线，听取移民工人投诉。与此同时，新加坡人力部也在劳动行政管理中增设了新的部门，扩大合同劳务的基础服务以招募国际人才，同时也对外国工人政策方针进行评估，将外国工人从低附加值行业向高附加值行业安置。

毛里求斯劳动部下设了一个移民工人特别单位，负责监察移民工人的就业条件，使其与本国工人享有同等权利。该机构负责审查就业合同，确保其符合一定的条件，包括保险、生活条件、卫生保健以及提供回国机票等。雇主必须将外国工人的工资直接支付给本人。为了应对移民工人的抗议，毛里求斯改进了监察程

序，增加了监察员，并聘用了翻译人员。在此背景下，监察员开展三类活动：当移民工人开始上班时，约其会面，并告知他们的权利；白天对移民工人的工作、住宿和食品条件进行例行检查；夜间对住宿和食品条件进行检查。劳动部经常召集三方会议研究工人的投诉，多数都在一两天内得到解决。如果不能解决，雇主可能会被起诉，甚至面临刑事制裁。毛里求斯禁止基于国籍、种族、宗教、肤色、信仰及性别的歧视。移民工人特别单位最近也正在试图处理制衣业中出现的虐待事件。

最后，值得一提的是沙特阿拉伯劳动部于 2005 年 7 月宣布，正在成立专门部门保护移民家庭服务工人的权利，并对侵犯其权利的雇主进行制裁。家庭服务工人保护司受理遭遇性骚扰、虐待或扣发工资等问题的家庭服务人员的投诉。被发现有以上行为的雇主可能在 5 年内不得申请使用家庭服务工人。

总之，应对现在和将来可能出现的移民问题，劳动行政管理体系面临着许多挑战。很多国家，包括此前提到的国家，已经启动了重大的改革和调整计划以应对这些挑战。

第十一章 结束语

在当今快速变化的劳动世界中，劳动行政管理系统面临着重大挑战。在此前各章中我们指出了目前劳动行政管理的近期主要趋势，特别是关于积极的劳动力市场政策、非正规经济、劳动监察和移民等方面。通过本书此前部分的介绍，我们也分析了劳动行政管理如何应对全球化带来的冲击。

对当前趋势的研究认为，很多劳动行政管理系统成功地将技能开发与生产力和就业联系起来。总的来说，它们实现了三个方面的目标：

- 加强技能需求与供给的匹配；
- 引进旨在帮助劳动者和企业适应变化的技能开发政策；
- 通过预测未来技能需求并保证供给，保持有活力的发展进程。

在上述三点中，社会对话过程是一个至关重要的机制。过去，劳动行政管理的重点是正规经济。然而，在正规经济之外还有许多雇主和工人，这就需要拓宽劳动行政管理领域，从更广阔的角度满足所有工人和雇主的需要，无论是正规经济还是非正规经济。劳动行政管理体系通过为非正规经济劳动者提供有关工时、最低工资、社会保障等基本的最低标准，以及坚持禁用童工或债役劳动，改善了非正规经济中劳动者的工作条件。

关于劳动监察，劳动行政管理体系更加注重监察服务的现代化和效率提高。为此，一些国家近期开始通过招募新的劳动监察员，进行雄心勃勃的组织结构调整，改进监察质量和加强监察系统协调，力图重振劳动监察制度。

关于移民，近年来劳动行政管理的趋势是使移民流动更加有序，消除对移民工人的剥削。已经实施的改革的主要目标是确保劳动移民问题融入发展议程，使移民输出国和接收国实现双赢。

需要强调的是，劳动行政管理是劳动力市场良治的关键。在世界上任何国家，使劳动行政管理良好做法制度化已经证明是，并将继续成为有利于财富再分配政策的重要内容。

缩略语表

ACAS	咨询调解仲裁服务中心（英国）
ALMPs	积极的劳动力市场政策
CSR	企业社会责任
EIS	就业保险体系
EU	欧盟
FDI	境外直接投资
FMCS	联邦调解调停服务中心（加拿大）
IES	互动式就业服务（中国香港特别行政区）
ILO	国际劳工组织
KLI	韩国劳动研究院
LAB/ADMIN	劳动行政管理和劳动监察计划（国际劳工局）
LMI	劳动力市场信息
MDGs	千年发展目标
NEDLAC	国家经济发展和劳工理事会（南非）
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
PES	公共就业服务
PMP	预防性调解计划（加拿大）
PSCBC	公务服务协调协商理事会（南非）
SMEs	中小企业
UNDAF	联合国发展援助框架

图表

表 1	第 158 号建议书对劳动行政管理重要领域的小结	7
图 1	典型的劳动部组织的简化结构图	55

专栏表

专栏 1	欧盟整合反歧视立法	13
专栏 2	南非国家经济发展和劳工理事会	18
专栏 3	南非公职部门的集体谈判	21
专栏 4	英国咨询调解仲裁服务中心（ACAS）	22
专栏 5	工作时间是怎样影响身体健康的	28
专栏 6	法国非全日制工作集体协议	30
专栏 7	印度工人团体的福利基金	31
专栏 8	劳动监察数据计算机化	38
专栏 9	香港互动式就业服务	45
专栏 10	中央部门的作用和职能	56
专栏 11	基层服务机构	57
专栏 12	印度无工会组织行业的正规化	61
专栏 13	秘鲁中小企业正规化	62

后记

为介绍劳动行政管理和劳动监察在国际上的历史沿革、基本情况和发展趋势，宣传国际劳工组织在该领域作出的贡献，作为中国人力资源和社会保障部与国际劳工组织“加强劳动监察服务”国际合作项目的一项重要活动，人力资源和社会保障部国际交流中心组织翻译了由朱塞佩·卡塞拉和 A·斯瓦南迪安共同编写的《劳动行政管理基础》一书。本书由人力资源和社会保障部国际交流中心李璟、胡晓莉、郭晓巍、李依林、徐珊珊、王京博、崔詮时翻译，李璟审核，江谟辉审读。

ISBN 978-92-2-522999-1



9 789225 229991 >