

第三项议程

劳动行政和监察：挑战和前景

概 述

所涉问题

本文件为国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)议程上有关劳动行政和劳动监察的一般性讨论议题确定了方向。它概述了有关当前的挑战和今后前景，并为劳动行政和劳动监察制度以及国际劳工组织确定了重要的行动领域。

政策影响

待定。

财政影响

待定。

需采取的行动

第 66 段。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

理事会文件 GB.308/5 (增刊)，dec-GB.308/5，GB.306/PV，GB.306/LILS/6(和勘误)，GB.307/PV，GB.307/LILS/3(修订版)，GB.306/ESP/3/2，GB.297/ESP/3。

2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言

2009 年全球就业契约

1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)和建议书(第 158 号)

1947 年劳动监察公约和建议书(第 81 号)

1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)和建议书(第 133 号)

1947 年劳动监察公约的 1995 年议定书

1966 年劳动监察(海员)公约(第 178 号)

1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)

2010 年艾滋病建议书(第 200 号)。

执行概要

理事会于 2010 年 6 月决定将有关劳动行政和劳动监察的一个议题列入国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)的议程,进行一般性讨论,并敦请劳工局编写将为讨论和所涉及的问题确定方向的本文件。¹

完善的劳动行政和监察制度对于良好的劳动力市场治理、均衡的经济发展和国际劳工标准的有效实施来说是根本性的。过去的几十年来,由于经济、社会和技术的发展,这些制度在其中运行的条件和环境发生了根本性的变化,致使各国政府重新审议这些制度的组织、作用和运行模式。当前的经济危机为重新界定其作用和工作方法,提高劳动行政和监察部门作为危机应对的重要机制的形象注入了额外的动力。

近年来人们目睹了劳动部门有时将传统职责丧失给了其它部门。劳动部门如若保持处于较大型经济辩论中心的地位,则有必要加强其在协调国家劳动政策要素方面的作用。它们是否有能力这样做取决于改善人力和机构能力,同时力图利用有限的资源以取得更好的效率并监察结果,以便改善业绩。劳动部门的相关性还取决于与雇主组织和工人组织合作培育富有意义的社会对话。

劳动监察是劳动行政体系的一个重要组成部分,履行着劳动法实施和有效遵守的根本职能。它确保工作场所中的公正,并进而导致可持续的企业和经济增长。各国在组织其劳动监察制度方面采取了不同的处理方法。

劳动监察部门,特别是发展中国家的劳动监察部门,在建立并维持有效的制度方面面临着众多的挑战。包括将现行法律和法规适用于一个正在变化而且复杂的劳动环境(例如大规模和未经规制的非正规经济,变化中的雇佣关系,或经济危机)。此类变革迫使监察员加以适应,以便保持相关和有效。一些国家与其它公共机构和社会伙伴合作,采取了一些使传统劳动监察方法与新方法相结合的创新型处理方法和战略。即使如此,为应对日益增加的供应链的复杂性、工业进程和尤其是绿色工作岗位的出现,需要新的监察技术和战略。

劳动监察方面的近来趋势包括增加分配给劳动监察员的权限,以便涵盖涉及雇佣关系的事项。过去几十年来还目睹了公司社会责任的增长,包括社会报告和私营监控制度的建立。

工人组织和雇主组织在作为战略伙伴而通过社会对话来为制定劳动监察部门的优先考虑和活动作出贡献的同时,可在改善工作场所的实施方面作出重大贡献。劳动监察制度和其它公共当局之间的合作也可帮助改善效率,虽然应谨慎行事,以确保劳动监察制度的主要职能在任何时候都得到保障。

¹ 理事会文件 GB.308/(增刊)和 dec-GB.308/5。

改善劳动监察制度的行政管理和法律行动手段对于改善全面效率来说是重要的。它包括在定期数据收集的基础上确保适当的计划、规划和报告周期，以及通过适当和以法律为基础的处罚和补救措施加强实施能力。

新技术具有在实现成本效益的同时进一步加强劳动行政和监察部门的潜力。信息和通信技术的创新型使用可改善信息的收集与分享、行政管理的透明度和问责制，以及使这些服务能更容易地被工人和雇主所利用。

文件得出这样的结论，即劳动行政和监察制度的正当运行对于促进体面劳动以及在工作场所实施劳工标准来说是至关重要的。为在经济发展水平参差不齐的国家建立劳动行政和监察部门的能力，要求具备有效和适宜的战略与工具。

国际劳工组织能够，并早以为这些努力作出了巨大贡献。健全的劳动行政和监察计划的制定与实施，应以经与雇主组织和工人组织磋商后而对机构和服务的需求作出的系统评估为基础。一个具有满足成员国的需求的能力、权责明确、干预领域明确和影响可衡量的技术合作计划应是朝着更好的治理方向努力的关键。此外，通过国际劳工组织的密切参与，全球联盟和网络已然在，并将继续在国家劳动行政和监察部门之间的经验和最佳作法的交流方面作出重要的贡献。

目 录

执行概要 ii

导 言 1

国际劳工标准 2

挑战 and 前景 3

 新的运作条件 3

 取得在政策制定中的影响 3

 迈向更有效的劳动行政：加强了的能力和更好的治理 4

 处在十字路口的劳动监察 6

 加强与战略伙伴的联系 7

 传统的挑战要求采用新的综合处理方法 8

 新的和正在出现的挑战 10

 改善行政和法律行动手段 11

服务于劳动行政和劳动监察的新技术 12

结 论 12

导 言

1. 理事会于 2010 年 6 月决定将有关劳动行政和劳动监察的一个议题列入国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)的议程,进行一般性讨论,并敦请劳工局编写将为讨论和所涉及的问题确定方向的本文件。
2. 自国际劳工组织成立以来,需要有健全的劳动行政和监察制度始终是它的一个优先事项。经济和社会发展背景下拥有强有力和有效的劳动制度的重要性由《国际劳工组织章程》、《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》进行了论述,并由国际劳工组织的众多公约、建议书和其它文书加以发展。¹ 体面劳动议程中也体现了有力和有效的劳动行政和监察制度的价值,其四个战略目标要求此类体系提供一整套日益复杂的活动和服务,以及主要在劳动部门的组织方面的一个整体和综合处理方法。实际上,如同《社会正义宣言》承认的那样,体面劳动议程的目标是“不可分割、相互关联和相互支持的”。² 因此,这些目标的管理应具有共同的特征。
3. 全球金融和经济危机进一步突出了对健全的劳动行政和监察制度的需要。在对危机的后果进行跟踪过程中,《全球就业契约》将劳动行政和监察承认为“有关工人保护、社会保障、劳动力市场政策和社会对话综合行动的一个重要要素”³,而且是对危机作出反应以及促进经济和社会发展的一个关键的重要领域。⁴ 此外,2010 年国际劳工大会期间关于就业的周期性讨论委员会在其结论中也谈到了加强劳动监察部门的能力的必要。⁵
4. 考虑到属于劳动行政和监察制度范围的机构和活动的广泛范围,⁶ 本文件重点突出了择定的若干领域。第一,尽管诸如标准制定、就业政策、社会保护和社会对话一类的劳动行政活动通过定期讨论或综合报告加以处理,但很少触及跨部门制度和治理的问题。第二,尽管例如就业服务、培训机构或社会保险机构通常得到讨论,但在大多数国家属于劳动行政之核心的劳动部本身往往被忽视。第三,鉴于劳动法实施是有效的劳动政策的一个重要条件,应将劳动监察视为是劳动行政的一个重要支柱。

¹ 见《国际劳工组织章程》第 10(2)(b)条,及《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》第 I(A)(iii)部分,指出了将社会对话和三方性作为使劳动法机构和机构富有成效,包括建立有效的劳动监察制度的最适宜的方法加以促进的重要性。另见国际劳工组织:实施公约与建议书专家委员会关于劳动监察的一般调查,报告三(第 1 部分(B)),国际劳工大会,第 95 届会议,2006 年,日内瓦;实施公约与建议书专家委员会关于劳动行政的一般调查,报告三(第 1 部分(B)),国际劳工大会,第 87 届会议,1997 年,日内瓦。

² 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》第 I(B)部分。

³ 国际劳工局:从危机中恢复:全球就业契约(2009 年,日内瓦),第 17 段。

⁴ 20 国集团劳动和就业部长于 2010 年 4 月声明说,“为确保危机不在许多国家导致针对工作中的基本权利或国家劳动法的违反或削弱,或导致对包括青年和移民在内的劳动力的弱势群体的剥削,许多国家的劳动部、劳动监察部门和其它适宜的政府机构需要做出不懈的努力”。

⁵ 国际劳工组织:关于就业的周期性讨论的结论,国际劳工大会,第 99 届会议,第 44 段(iv),2010 年,日内瓦。

⁶ 见 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号);1947 年劳动监察公约的第 2 条(第 81 号);和 1969 年(农业)劳动监察公约的第 6 条(第 129 号)。关于劳动行政管理的更详尽概念,参见注释 7。

国际劳工标准

5. 国际劳工组织的目标之一是合并一批国际标准，以便为治理提供更好的工具以及维持各国对国际劳工标准的遵守与实施。
6. 1978 年的劳动行政管理公约(第 150 号)和劳动行政管理建议书(第 158 号)包含一整套界定国家劳动行政管理体制的作用、职能和组织的一般条款。⁷ 它们还为国家劳动政策的制定、管理、协调、检查和审议制定了一般制度框架。除此以外，其它相关国际劳工组织文书突出了劳动行政的具体领域，最显著的是劳动监察。⁸
7. 1947 年劳动监察公约(第 81 号)，连同 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)和建议书(第 133 号)，为发展一个足以灵活到将不同国情考虑在内的劳动监察制度奠定了基础。1995 年通过的第 81 号公约的议定书使得这一保障，即通过劳动监察来保护人数尽可能多的工人，得到了加强，第 81 号公约适用于非商业服务部门的活动。一年之后，另一个具有部门针对性的文书——1996 年(海员)劳动监察公约(第 178 号)获得通过。⁹
8. 由于有关治理的事项重新引起了人们的兴趣以及《社会正义宣言》的通过，理事会于 2009 年 11 月批准了一个行动计划，以实现从治理的观点出发被认为最重要的标准的广泛批准和有效实施，包括第 81 号和第 129 号公约。¹⁰ 理事会于 2010 年 3 月通过了一个单独的行动计划，¹¹ 以实现有关职业安全与卫生(OSH)公约的广泛批准和有效实施。¹²

⁷ 第 150 号公约得到了 70 个成员国(截至 2010 年 9 月 15 日)的批准。该公约的第 1 条将劳动行政管理界定为系指国家劳动政策领域中的公共行政管理活动。1973 年的专家会议解释说，“应对劳动行政管理的概念加以最广泛意义上的解释”，它“应涵盖由公共行政管理机构采取的旨在协助政府详细说明、实施、管理并评估劳动行政而采取的所有活动”。它继续声明说，劳动行政管理“应涵盖由国家法律和法规为处理劳动事宜而设立的部级部门和公共机构的整个体系，以及协调其各自的活动和在雇主和工人及其相关组织的磋商和参与下系统地表达和制定劳动政策的制度框架”。见国际劳工组织：劳动行政管理：作用、职能和组织，报告五(1)，国际劳工大会，第 61 届会议，第 18-19 段，1976 年，日内瓦。

⁸ 其它一些国际劳工组织文书与这些主题密切相关，特别是 1948 年职业介绍设施公约(第 88 号)，1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)，1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号)和 2006 年职业安全与卫生促进框架公约(第 187 号)。在其案文中包含有对劳动监察的提及的国际劳工组织公约和建议书有 46 个之多。

⁹ 第 81 号公约已获得 141 个成员国批准，第 129 号公约已获得 49 个成员国的批准，1995 年第 81 号公约的议定书已获得 11 个成员国的批准，和第 178 号公约已获得 15 个成员国的批准(截至 2010 年 9 月 15 日)。

¹⁰ 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，附录第 II(A)(vi)部分；理事会文件 GB.306/PV，第 208 段和 GB.306/LILS/6(和勘误)，附件。

¹¹ 理事会文件 GB.307/PV，第 219 段(a)和 GB.307/LILS/3(修订本)，附录一。

¹² 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)，其 2002 年议定书和 2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号)。

挑战和前景

9. 本节重点突出了实现劳动行政的今后前景的两大挑战：第一，劳动部在国家劳动行政体制范围内的作用及其在政策制定中的影响；第二，通过能力开发和更好的管理改善劳动行政的效果和影响。

新的运作条件

10. 由于技术、经济和政治方面的发展，过去的几十年中劳动行政运作的背景发生了根本性的变化，包括贸易的全球化以及区域和次区域一体化的兴起，迫使公共行政管理重新审议其组织、作用和运行模式。¹³ 此外，劳动力的构成在许多国家发生了剧烈的变化，而且雇佣关系已变得更加多样化。
11. 这些变革对劳动行政产生了矛盾的影响。一些国家的劳动行政部门看到了其存在的更强劲的理由并因而得到加强。另外一些国家的劳动行政部门受到了削弱，而且似乎丧失了其影响和存在的理由，要求重新评估其相关性和作用。无论经济发展的水平如何，成员国中的劳动行政可从其结构和管理方法的改善中获益。
12. 当前的经济危机为重新界定劳动行政的作用和工作方法引入了增强的推动力。授权给劳动部及其相关机构的责任的增加，例如，有关大规模的失业、不平等的扩大以及工作岗位无保障的增加，突出了国家劳动行政体系早已面临，并将在今后的岁月中继续面临的制度和管理方面的挑战¹⁴。
13. 经济条件的恶化导致许多国家采取救援计划，增加劳动政策传统领域中的公共支出，如就业、培训、社会保障和弱势工人的保护。¹⁵ 这种情况提高了劳动行政活动作为危机反应的重要机制的形象。另一方面，随着目前的重点转向财政的巩固，关注转向了紧缩措施，导致劳动部和民事服务的其它部分日益变成支出削减的目标。
14. 在这一新的和挑战性环境中，受良治的基本原则的驱动，劳动行政需要采取一种变化的战略：参与、透明、平等、包容性、效果、问责制和法治。

取得在政策制定中的影响

15. 劳动部(或其类似机构)属于国家劳动行政体系的组成部分，该体系涵盖“负责和/或从事劳动行政的所有公共行政机构—无论它们属于部级部门还是公共机构”。¹⁶ 因此，在大多数国家，劳动政策的制定与实施是在各部委和其它公共机构之间分摊的。

¹³ N. Lécuyer 和 J. Courdouan: 劳动行政的新形式：发展中的行动者，(国际劳工局，2002 年，日内瓦)。

¹⁴ J. Heyes 和 L. Rychly: 危机时期的劳动政策和劳动行政，(国际劳工局，日内瓦，即将发行)。

¹⁵ 国际劳工组织：金融和经济危机：一种体面劳动反应，2009 年，日内瓦。

¹⁶ 第 150 号公约，第 1 条(b)。

近年来目睹了许多政府的重组、政策转移和职责的重新分配，¹⁷ 有时导致劳动部将其传统的职责丧失给其它部委。¹⁸ 这种倾向至今仍在继续。

16. 当被结合进一个部委的“经济”群体时，特别是由于其在社会对话中的中心作用，劳动部具有一种更广泛的社会和政治职能。劳动部的未来及其在政策事项中的特定发言权，取决于它们与雇主组织和工人组织保持富有意义的伙伴关系的能力，以及继续作为政府内部进行社会对话的主要渠道和支持者。通过社会伙伴的参与，最通常的情况是在各种与劳动相关的政策和相关机构的管理中的一种咨询作用，实现这种特殊关系。此类关系可通过更经常和有效的三方劳动政策磋商和劳动法起草得到加强。
17. 保持劳动部处于更大规模经济辩论的中心的另外一个方法是加强其在协调国家劳动政策要素中的作用。¹⁹ 但尽管许多政府通过有关公共卫生、教育或产业发展的国家政策，通过综合国家劳动政策计划的范例不多。国际劳工组织最近开展了在负责劳动事务的政府部门项下促进通过此类综合政策的举措，使劳动部在国家发展计划中具有一种协调和领导作用。²⁰

迈向更有效的劳动行政：加强了的能力和更好的治理

18. 危机期间失业的急剧上升，连同劳动力市场计划的通过和社会保障覆盖面的扩展，再次指出了劳动行政的机构能力的问题。正如第 150 号公约要求的那样，劳动行政管理工作人员应具备适当的资格、接受过必要的培训、具有适当的地位和不为不正当的外来影响所左右。他们还应具有“为有效完成其任务所必须的物质手段和财政资源”。²¹ 与此类似，有关劳动监察员的第 81 号公约和第 129 号公约规定监察人员应由公职人员组成，其地位和服务条件应足以保证他们职业的稳定性，不受政府更迭和不适当的外部影响的限制。²² 实践中往往不是此种情况。

¹⁷ J. Heyes: 变化中的劳动部的作用：影响劳动、就业和社会政策，(国际劳工局，2004 年，日内瓦)。

¹⁸ 国际劳工局局长 1999 年指出，“多年来，负责劳工事务部门的地位发生了变化。目前，许多劳动部的职责范围相对较窄，在涉及复杂的经济和社会政策问题时，常常听不到它们的声音。的确，许多国家的劳动部已不复存在，就业和劳工事务可能由一个处理相关问题，如竞争，企业发展或性别等相关问题的部门负责。”(国际劳工组织：体面的劳动，局长报告，国际劳工大会，第 87 届会议，第 41 页，1999 年，日内瓦)。

¹⁹ 尽管第 150 号公约并没有界定国家劳动政策，但该公约确定了国家行政管理体系在有关劳动保护、就业、产业关系，以及在向雇主和工人及其各自的组织提供服务和技术建议方面必须履行的某些职能。这种情况反过来提供了作为“国家劳动政策”这一术语的最低限度内容和含义的特征。相关建议书(第 158 号)提供了有关成员国在制定政策中应考虑到的劳动标准、劳动关系、就业和劳动事务研究的职能领域的更多细节情况。

²⁰ 例如，在一些西非国家：见国际劳工组织：西非经济和货币联盟成员国公共行政管理改革：影响和前景，劳动行政和监察计划(LAB/ADMIN)第 2 号工作文件，(2009 年，日内瓦)。可查阅网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_113982.pdf。

²¹ 第 150 号公约，第 10 条(2)。

²² 第 81 号公约，第 6 条；第 129 号公约，第 8 条(1)。

19. 在许多国家，机构的能力由于先前的结构调整政策和其它紧缩方案导致的人员减少和财政资源的有限而受到削弱。作为结果，这些政策往往侵蚀了劳动行政部门交付基本服务的能力。在那些资源水平足够的其它一些国家，官员往往未经过适当的培训，或由于工资低或职业发展机会暗淡而缺乏积极性。男性和女性官员之间还存在不平衡情况，妇女的数目偏低，特别是在负有责任的岗位方面。
20. 尽管许多劳动行政管理部门继续感受到这些调整政策的余波，经验表明，所有受影响国家的情况并不是一成不变的。实际上，一些国家已克服了这些负面影响，并表现出对作为良治和经济发展的基础的劳动行政管理和监察的相关性的重新承诺。
21. 劳动部资金的不足是一个困难，而且往往属于结构性问题，但至少在中长期来看仍然是值得关注的一个问题。还应关注现有资金的更好利用以及更好的全面劳动行政治理。通过处理不完善的治理结构、不良的人力资源管理、对研究能力的利用、²³ 数据收集与分析、或甚至现有信息和通信技术的不适当利用，存在着改善的余地。这些领域的改善可导致更有效的决策、更好的服务提供以及最终更具针对性的满足三方成员需求的劳动行政管理。
22. 许多成员国正致力于改善劳动行政的效率。过去二十年期间的一个处理方法是采用了旨在改善公共机构的问责制的私营部门方法。如同不同的国家经验表明的那样，旨在使治理机构“现代化”的努力可导致更能为终端用户利用和反应其需求的更高的质量和更具成本效率的服务。²⁴ 然而，此类经验不应以牺牲公务员的体面劳动条件为代价。
23. 无论是在发达还是发展中国家，业绩衡量或许是最通常被加以采用的管理创新。²⁵ 然而，经验表明了其许多可能的缺陷，如缺乏确定计划是否满足了其目标的适当的指标，或是以最不可持续的成果确定目标的诱惑。此外，业绩目标的机械应用可能会对职员的积极性产生负面影响，特别是假如目标的确定未经过磋商或未能考虑到当地的条件，或是在实现这些目标的手段不足的那些地方。²⁶
24. 以公共就业服务(PES)为例，²⁷ 业绩管理在该领域得到广泛的应用，但由此也伴随有一些风险，例如，日益增加的交易成本、劣质成果措施、“花招”(一种改善衡量结

²³ 由欧洲工作中的安全与卫生署(EU-OSHA)于 2009 年进行的调查揭示仅有少数国家的劳动监察部门享有专门用以职业安全与卫生研究的年度预算。见 W. Cockburn (编): 劳动监察部门关于工作中的安全与卫生战略计划: 欧洲工作中的安全与卫生署的关注焦点调查表调查的结果, 第 10 号欧洲危险观察工作文件(欧洲工作中的安全与卫生署, 2009 年, 卢森堡)。可查阅网址: http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates。

²⁴ 例如, 许多公共就业服务部门在应对劳动力市场条件变化的努力中经历了巨大变化。

²⁵ 在监察员的个人业绩评估和部门的整体业绩评估的基础上采用了一种以目标为导向的生产率奖金。一些国家, 也采用业绩评估制度管理其劳动监察成果。除采用评估个人业绩的指标外, 劳动监察部门还利用客观指标确定优先事项和目标, 以改善监察活动的效率。

²⁶ 劳动监察员在规定的阶段访问某一数目的企业应考虑到该官员可利用的物质手段(交通), 或监察员所在的地区(城镇或农村)并应包括质量标准。否则, 业绩衡量可能会被视为仅是一种形式, 导致对雇主良好意愿(例如, 为劳动监察员提供交通)的依赖, 和甚至成为一个腐败的根源。

²⁷ 见理事会文件 GB 306/ESP/3/2。

果但不是实质性的改善的技术)或“抽取精华”(重点突出容易受雇的求职者)²⁸。因此,应在标准程序和经受独立评估和服务满意程度调查的基础上分配伴随有实现更高层次的服务质量的制度性安排的量化目标。²⁹促进“与当地职员的密切和定期磋商、经地方调整的目标和与单位及个人的业绩相关的奖励……以减少这些负面影响”也是重要的。³⁰

25. 另外一个趋势是将劳动行政管理部门下放和移交给地方政府。对于这一趋势的解释是希望使服务更贴近于终端用户,并使地方当局拥有进行试验并使国家战略适用于地方条件的灵活性。然而,如同第 150 号公约中提出和在本文件的后面讨论的那些,这样做不应损害中央当局保持一种协调作用的能力。
26. 为应对劳动力市场中日益增长的需求和变化,劳动行政管理部门必须考虑它们如何才能与私营部门更密切地开展工作。在就业服务领域(主要是通过私营就业机构的工作安置)获得的经验尤其众多,但也在劳动监察(任命的代理人、技术专家、职业安全与卫生专家等)、劳资关系(调解员、仲裁员)、职业培训(培训提供者)或信息和研究(私营部门咨询)领域获得了经验。此类公共-私营伙伴关系可导致若干好处,如改善优质专门知识和新技术的交付和利用。但它们亦要求对其效率和成本进行定期检查和严格评估。
27. 在公共支出减少的困难时期,强调的重点是证实现行或规划政策的效率和成本效率。劳动部通常管理有大量的公共资金。它们中的某些、特别是社会保障资金,代表着很大比例的强制性政府支出,因此,通常是紧缩计划的目标。因而对国内计划进行评估越来越普遍,而且在新的公共管理风格改革的背景下变得重要。³¹

处在十字路口的劳动监察

28. 劳动监察是劳动行政管理体系的一个重要组成部分,履行有劳动法实施从而促进有效遵守的重要职能。劳动监察是有效的劳动法的核心,具有超出严格的惩戒性程序的广泛的权利和职能。
29. 综上所述,很明显,劳动监察机构具有两重性。一方面,它监督法律条款的实施³²(甚至在正式监察之前³³),特别是在有关工人的权利方面。这一职能并不局限于工作条件、安全与卫生和工人的保护,因为监察员往往实施涉及社会服务、移民工人、

²⁸ 经济合作与发展组织:“公共就业服务:业绩管理”,载于经济合作与发展组织就业展望,2005年,巴黎。

²⁹ J. Timo Weishaupt: 一次沉默的革命? 管理观念的发现和欧洲公共就业服务的重塑, IMPALIA-ESPANET 会议的文件,2009年3月,卢森堡。

³⁰ 同上。

³¹ 劳动力市场改革在四项标准:效率、效益、服务的质量和平等的基础上采取了政策评估(内部和外部)的做法。

³² 工作场所访问提供了具有即刻效应的检查遵守和改善劳资关系的独特机会。

³³ 见第 81 号建议书的第 2 款,该款要求成员国作出安排,将新建设施或新的生产流程的计划提交审议;和 1969 年(农业)劳动监察公约的第 17 条,该条明确规定了新的工厂、设备、材料或物质,以及对处理或加工产品的新方法的预防性检查。

职业培训和社会保障方面的其它法律条款。³⁴ 另一方面，劳动监察具有一种倡导作用，提供信息、教育和咨询服务。这一双重特征意味着劳动监察制度在劳动世界中发挥有一种重要作用，因而应能有效地补救范围广泛的劳动问题。它们是工作场所公正和良治的一个工具，而且在劳动力市场中出现动乱时尤为重要，如经济危机时期。

加强与战略伙伴的联系

30. 承认劳动监察是劳动行政管理体系的主要职能之一是重要的。体系内部的合作，以及与其它国家监察和政府机构和从事类似活动的公共或私营机构的合作，可帮助改善一个国家的劳动监察服务的总体效果。³⁵
31. 尽管许多国家采取了不同的方法组织其劳动监察制度的结构(例如，专业化的对多面手的)，第 81 号公约和第 129 号公约提出劳动监察制度应置于中央当局的监督和控制之下。一些国家中央协调的缺乏导致难以有效地促进劳动法的遵守，这种情况归因于重复努力、数据和信息分享的不充分以及缺乏一个有关监察活动的全面综合战略。劳动行政管理体系范围内不同监察机构的协调可保障所有层面的有效行动，并建立一个现代监察部门的第一步。³⁶
32. 中央当局的监督和控制也可被扩展到从事类似活动的公共或私营机构。近几十年来目睹了公司社会责任举措的显著增长，特别是在出口部门中的多国企业的背景下，包括社会报告和私营监督体系的建立。³⁷ 此类举措可作为公共监察的补充，而且可能会帮助引起工作条件方面的改善。然而，存在着私营监察举措可能会损害公共职能的风险，导致与经济的其它部分没有什么联系的良好做法的飞地，并转移了对不一定从事出口生产的其它部门的注意力和资源。此外，许多这些私营举措对检查报告实行保密，从而妨碍了相关劳动问题的确定以及处理这些问题的公共政策的制定。劳动监察应能与该体系中所涉及的不同行动方协作，但劳动监察的作用应仍作为一项公共特权。只有一个有效的公共监察制度，才能使私营监察可信和有效，特别是

³⁴ 有关农业劳动监察的第 133 号建议书的第 2 款叙述了某些这些权限。可在“劳动监察国家概况”部分发现一些例子，参见网址：http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/index.htm。在一些国家，如奥地利和德国，劳动监察员不负有检查社会保障缴费的支付的责任，理由是此类额外任务将妨碍正常的劳动监察活动。

³⁵ 第 81 号公约第 5 条(a)指出，主管当局应作出适当安排，以促进“监察部门、其它政府部门和从事类似活动的公立和私立机构之间的有效合作”。第 150 号公约第 4 条是补充性的，规定所有成员国“应以适合本国条件的方式，保证劳动行政管理系统在其领土上得以组织和有效运转；并使其职能和责任适当协调”。实施公约与建议书专家委员会也强调了劳动监察部门和司法体系之间的有效合作的重要性。(2008 年有关第 81 号公约的一般性观察意见)。

³⁶ 诸如比利时及其综合劳动监察数据库，或萨尔瓦多及其新的预防法(2010 年)一类的案例属于良好范例。在塞内加尔，社会保障机构的监督和管理委员会(COSRISS)包括劳动监察部门的代表，因为该国的劳动监察负有检查与工作场所中的社会保障相关问题的责任(2003 年 12 月 31 日的第 2003-1000 号政令)。

³⁷ 这一点需与同监察作用相对应的具有一种技术作用的其它非政府干预的形式加以区分(例如，职业安全与卫生管理体系审计)。

由于可能给予制裁的劝阻效应。根据现行良好做法，针对私营监察机构有关这一事项的指导将是有益的。³⁸

33. 雇主组织和工人组织在改善工作场所遵守规章制度方面可作出重大贡献，³⁹ 特别是通过在其成员当中开展倡导和认识提高活动。它们还可作为战略伙伴通过良好的合作在劳动监察部门的优先事项和活动的制定方面作出贡献。⁴⁰ 在一些国家，根据第 187 号公约，磋商机制通过职业安全与卫生领域国家三方协调/咨询机构的建立而得到了加强。得到工人和雇主赞成的政策和计划总的来说更为成功，并确保了更大程度的可持续性。⁴¹
34. 与警方和其它公共当局的合作是另外一个突出的问题。在劳动部之外安排一些“社会”监察机构(例如，卫生检查)进一步加重了这一问题的严重性。在经济危机的背景下来看，与社会保障服务和税收机构的合作至关重要，特别是在检查雇佣关系、非正规经济和未申报工作方面。签署了一些协议和议定书，特别是在欧洲，⁴² 而且不同行政机构之间的共同或联合监察正在迅速成为节约资源的一个途径。然而，根据实施公约与建议书专家委员会的意见，劳动监察部门和如警方或移民当局等其它机构之间的任何合作应谨慎从事，以确保在所有情况下捍卫劳动监察的主要职能。⁴³

传统的挑战要求采用新的综合处理方法

35. 理事会 2006 年有关劳动监察战略和实践的文件确定了劳动监察部门面临的主要挑战。⁴⁴ 这些挑战的大多数是普遍存在和周期性的，表明应采取一种综合处理方法，以便在最佳做法的基础上寻求可导致补救行动的有效建议。创新型工具、指导方针和材料应帮助解决这些挑战，并将有助于更好的信息交流和机构合作，这将带来在不同经济发展水平的国家之间找到有效的解决办法。例如，国家和国际层面更好的

³⁸ 在海地开展的 ILO-IFC 的更好的工作项目背景下取得的有关公共私营伙伴关系的当前经验，为就此类合作制定指导方针提供了线索。

³⁹ 在欧共体有关工作中的卫生与安全的新的战略(2007/C145/01)背景下，诸多不同的国家数据提示，企业中职业安全与卫生领域工人代表的存在(和，最终与监察部门的心照不宣和特定的合作)与有效的保护之间存在一种密切的联系。见欧洲风险观测站：<http://osha.europa.eu/en/riskobservatory/>。

⁴⁰ 第 81 号公约第 5 条(b)和第 150 号公约第 5 条(1)提出了劳动行政和监察官员之间，以及工人和雇主或其组织之间合作的原则。

⁴¹ 见 M. L. Vega Ruiz: 劳动行政管理：通过法律在拉丁美洲的实施确保良治：劳动监察的中心作用，劳动行政和监察计划(LAB/ADMIN)第 1 号工作文件，2009 年，日内瓦；M. L. Vega Ruiz: 欧洲的劳动监察：危机时期某些择定国家的挑战及成果，劳动行政和监察计划第 3 号工作文件，2009 年，日内瓦(仅有西班牙文版)；国际劳工组织：欧洲的劳动监察：未申报的工作、移民、拐卖，劳动行政和监察计划第 7 号工作文件，2010 年，日内瓦；国际劳工组织：劳动监察：是什么与干什么，雇主指南，2010 年，日内瓦；和国际劳工组织：劳动监察：是什么与干什么，工人指南，2010 年，日内瓦。

⁴² 见国际劳工组织：劳动行政和监察计划第 3 号和第 7 号工作文件，同上。

⁴³ 国际劳工局：2006 年实施公约与建议书专家委员会关于劳动监察的一般性调查，同前，第 78 段。

⁴⁴ 理事会文件 GB.297/ESP/3。

数据收集应是一个主要的优先事项。应在共同标准的基础上为监察业绩和影响制定新的适宜和综合指标。

36. 劳动监察部门，特别是发展中国家的劳动监察部门，在朝着建立并保持有效的劳动监察制度方面面临众多的挑战。这些挑战包括：用以投资于监察人员和设备的财源不足，新招聘和现有职员的培训不足，服务条件不能确保监察员拥有一个稳定的公务员职业，其履行职责时缺乏人身安全和保护，以及没有一个适宜的管理框架。这些恶劣条件通常导致危及到工作人员的完整和独立的道德问题，从而损害劳动监察部门的公共保护职能。如同前面看到的那样，还可普遍的在国家劳动行政管理体系中发现这些挑战。
37. 工作中的安全与卫生和危险预防是一个反复出现和演变中的问题，应通过全面和适当的处理方法加以处理。这些处理方法应包括符合相关国际劳工组织公约的安全与卫生原则。⁴⁵ 实际上，劳动监察员在试图将现行法律和法规实施于变化中和复杂的劳动环境方面面临着问题。劳动监察活动的核心是工作条件的实施(特别是工资和工时)，以及工作中的基本原则和权利的维护。普遍遵守和预防性战略—与社会伙伴和相关机构合作—对于确保工作场所中的公正，以及由此而导致的可持续的企业和经济增长来说是至关重要的。
38. 在非正规经济中，实施是与诸如边缘化、脆弱性、移民和工人保护一类的社会问题联系在一起的。某些工作领域，如家庭工作，始终是引起劳动监察部门关注的一个多发性根源，特别是由于家庭的隐私权传统上使这些工作场所处于监察员的权限范围之外。此外，监察员在促进劳动法在那些被故意隐藏起来因而难以发现的工作场所(例如，在农业和建筑部门中)的遵守方面面临着挑战。⁴⁶
39. 管控和预防童工和强迫劳动在许多国家是一个优先关注，特别是在那些监察员的活动不涵盖未经规制的非正规经济的那些国家。此外，妇女在劳动力市场中参与的日益增加，导致了对需要处理并消除工作条件方面的性别歧视的更大程度的认识，特别是在报酬方面—更不用说消除基于性别以外的理由的歧视。⁴⁷ 最近的国际劳工组织 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)也呼吁审议并加强包括劳动监察部门在内的劳动行政部门在应对艾滋病毒和艾滋病中的作用。⁴⁸ 考虑到此类挑战的重要性，一些国家在劳动监察战略方面采取了创新型处理方法，⁴⁹ 在其它公共机构和社会伙伴的合作下将传统方法与新技术结合在了一起。这些成功处理方法的传播应成为一切监察部门的预防计划的某一组成部分。

⁴⁵ 例如，第 155 号和第 187 号公约。由国际劳工组织采取的职业安全与卫生处理方法旨在通过包括监察在内的立法和遵纪守法机制，以及支助服务、数据收集和工商保险方案发展并加强国家职业安全与卫生体系。

⁴⁶ 见国际劳工组织：欧洲的劳动监察：未申报的工作、移民、贩运，第 12 页，同前。

⁴⁷ 见 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)。

⁴⁸ 第 200 号建议书，第 44 款。

⁴⁹ 见 M. L. Vega Ruiz：劳动行政和监察计划第 1 和第 3 号工作文件，同上。

新的和正在出现的挑战

40. 由于过去十年间劳动力市场发生的变化，一个日益增长的趋势是提高劳动监察部门的能力(特别是在那些突出职业安全与卫生监察的国家)，以便涵盖涉及雇佣关系的其它一些问题。这一趋势是危机(和危机前)发展情况的一个间接后果(即.未申报工作的扩展)。实际上，劳动世界中发生的变化，无论是由于立法改革还是由于商业和雇佣做法方面的改变，已导致监察员作出调整以便保持相关性和效果。新技术正在创造新的工作岗位类别，使得当依赖传统监察方法对工作条件进行监察时尤其困难(例如，主要涉及远程工作的工时、社会保障和工资，以及主要涉及毫微技术中的安全与卫生)。因而，有必要在国家和企业两个层面实行一种有关职业安全与卫生的系统处理方法。此外，为应对工序的日益复杂化、职业安全与卫生问题(生物技术、新的化工制品和危害)、新的疾病以及身心压力及其它因素，需要新的监察技术和预防战略。⁵⁰
41. 新的雇佣形式、外包和复杂的供应链使得监察员的日常工作更为困难，要求更综合的处理方法，数据收集以及涉及社会伙伴、媒体和专门机构的运动。在危机期间，企业和政府为变更工作条件采取了种种战略。在一些情况下采用了冻结工资、工作分享方案和减少工时的做法，尽管这些做法并不总是伴随有为负责确保合法实施这些措施的官员组织的认识提高活动或培训。⁵¹ 一些国家将工资支付和工时安排的监督作为一个优先事项列入其国家监察计划。随着优先考虑转向环境可持续的经济，劳动监察部门在诸如绿色工作岗位和环境监测一类的领域制定了一些新的计划和处理方法。⁵²
42. 打击未申报工作，特别是在欧盟⁵³ 和一些拉丁美洲国家，自二十世纪 90 年代以来已成为一个重要关注，而且由于经济危机的影响，当前甚至可能更为相关。大多数未申报的工作涉及小公司或至少雇员少于 50 名工人的那些企业，而且发生在诸如建筑业、小型零售业、招待和运输一类的部门中。政府正在寻求克服这一现象的措施，包括重点突出这些部门的劳动监察运动的一些有效范例。一些国家事实上加强了对未申报工作案例的惩处力度，取得了积极的成果。在其它方面，未申报工作的存在导致了旨在与其做斗争的行政管理机构。例如，在欧洲，正在讨论设立一个旨在帮助协调与未申报工作做斗争的在线共同组织。⁵⁴ 这一举措证明未申报的工作与劳务

⁵⁰ 见国际劳工组织：在日益变化的劳动世界中形成的危险和新的预防模式，世界工作中的安全与卫生日工作文件，2010 年 4 月 28 日，日内瓦；国际劳工组织：职业安全与卫生管理体系指南(ILO-OSH 2001)，(2001 年，日内瓦)。

⁵¹ 见早已作出的劳动行政和监察需求评估/审计报告，请查阅网址：<http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>。

⁵² 正在巴西马托格罗索执行的一个国际劳工组织项目项下开展一个新的试点工作，以确定有关绿色工作岗位的劳动监察战略。该试点将于 2011 年年初结束。

⁵³ 根据欧洲委员会，影响到欧盟所有成员国的未申报的工作可被界定为“考虑到成员国管理制度方面的区别，就其性质来看属于合法，但未向公共当局申报的任何带酬活动。”这一定义排除了犯罪活动，而且亦排除了无需正式申报的职业活动(委员会关于未申报工作的通知，1998 年 4 月 7 日-COM (98) 219 最后版本)。

⁵⁴ 关于有关未申报工作的一个欧洲平台的可行性的欧盟讨论会，2010 年 7 月 9 日，阿姆斯特丹；见网址：<http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/index.htm>。

移民密切联系在一起，以及任何有效的反应如何需要国家当局之间的跨边界合作。为使未申报的工作规范化而不是依赖于由劳动监察员开展的监控，各国组织了一些倡导运动，该处理方法对新的登记和工人的合法化产生了显著的影响。这两种不同的处理方法表明了备选立法计划作为业已加强的实施措施之补充的潜力。

改善行政和法律行动手段

43. 正如一个全面有效的劳动行政体系的情况那样，计划、规划和报告周期对于实现有关劳动监察的一致和客观的基础来说是至关重要的。这种劳动监察对流行的工作条件作出反应，并预测那些可能需要针对性行动的地理区域或部门。在开展这些职能的技术能力或数据不足的那些地方，劳动监察部门在衡量它们的成绩和影响方面面临困难，其作用不仅是监督资源的有效分配和使用，而且对更长期战略计划来说也将是一个宝贵的工具。总的来说，大多数监察部门的行政管理记录是在没有任何统一标准的情况下在国家层面收集的，使得难以进行国际比较。此外，很少能获得按性别分类的数据。⁵⁵ 计划和规划的改善要求在完善的培训战略的基础上显著地提升监察员的资格。社会伙伴在宏观层面的参与，可在应加以实施的所有遵守战略方面鼓励具有更好的针对性的行动和更加创新型处理方法。
44. 如前面提到的那样，劳动监察具有双重作用：一方面，它监督法律条款(特别是有关安全与卫生)的实施，另一方面，它具有提供信息、教育和咨询服务的行政管理职能。惩处只是监察员可用以促进遵守，或在本案例的情况下则是强制遵守的一个行动手段。在许多情况下，管理惩处的国家条例和惯例不太明确，未给监察员留有足够的斟酌余地，或在实施方面过于繁琐。此外，惩处的程度有时过低而不具有劝阻性，而有时又高的难以实际实施。当对它们作出适当修改使之符合一个国家的规章和经济条件时，惩处和补救措施可成为促进遵守这一总体目标的补充。行政进程应以及时和有效行动的原则为基础，课以罚款并为公司采取纠正行动提供动力；此类罚款应具有足够的劝阻性，而使之不敢一而再，再而三地违反。对于监察部门来说，确定课以并强制实施罚款的适宜的惩处和诉讼以及遵循适当程序的原则的及时的司法控诉程序是至关重要的。
45. 一些国家在通过具有威慑性的措施方面奉行了新的和有前途的处理方法。⁵⁶ 在某些适宜的情况下，其它措施的采用，如强制性的雇主培训计划，可完全取代财政惩处。⁵⁷ 在严重违反的情况下，可采取行政罚款的补充措施，如公布未遵守公司的名称，或撤消补贴和其它形式的财政援助。发生有记录在案的此种情况，即公司在提前支付罚款的情况下可获得奖励(例如，减少罚款本身的数额)。然而，人们普遍认为，威慑措施本身是不够的；相反，应采用一种预防和惩处的良好结合的做法。监察活动之前开展的自我评估和评估，以及监察措施，也有助于创造一种遵纪守法的文化。

⁵⁵ 见早已作出的劳动行政和监察需求评估/审计报告，请查阅网址：
<http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>。

⁵⁶ R. Pires: 管理监管方面的任意决定权：两种劳动监察工作的业绩和问责制，提交给关于管理体面劳动大会网络的文件：管理体面劳动：动荡世界中的创新型劳动法规，国际劳工局，2009年7月8-10日，日内瓦。

⁵⁷ 见国际劳工局：劳动行政和劳动监察第1和第7号工作文件。同前。

服务于劳动行政和劳动监察的新技术

46. 个人计算机在过去的四分之一世纪中的广泛应用以及社会网络化、国际互联网和移动通讯的增长，对包括劳动行政管理和监察部门在内的政府如何管理和提供服务产生了巨大的影响。
47. 这些技术中的每一个均可帮助政策制定者更接近于公众并促进决策的透明。专门设计的软件可显著地改善数据的收集与分析，并加强以目标为基础的政策制定和规划。⁵⁸特别是，互联网被证明是及时向广大民众传播信息的一种方法。新技术还有希望加快服务的提供，同时为用户提供更多对号入座并可远程利用的途径。例如，应答中心的设立改善了求职者和工作岗位中心顾问之间的联络，同时节省了时间和资源。在线工作岗位库可在无需就业官员的直接参与下大幅提高求职者和一般公众对劳动力市场信息的利用。例如，在社会保障领域，假如没有现代化的计算机处理系统，管理复杂的缴费和津贴是难以想象的。
48. 新技术系统的初期安装和维护可能是昂贵的，但从长期来看，这些投资可导致人员的更具成本效率的使用并减少通讯费用。从某种程度上来说，信息技术可补偿某些地区部门的关闭、缩减规模或从新配置，并可改善权力中枢和分散化办事处之间的信息流动。例如，当地网络具有不仅在劳动官员之间，而且亦在诸如劳动监察、税收当局，或凡相关时(例如，工作场所登记)，社会保障管理部门一类的公共机构之间的信息共享的潜力。
49. 新技术亦可在规划和预算以及人力资源管理方面改善劳动行政管理机构的内部管理系统。工作流程可变得更为有效，以及通过更大的透明度和对财务及管理行动的跟踪加强问责制。
50. 新的信息和通讯技术在劳动行政中的采用不仅会对劳动行政机构本身带来范围广泛的好处，而且最终会给终端用户—工人和雇主带来好处。在发展中国家，采用适合于一个国家的技术发展水平的技术(例如，移动电话)，可极大地改善服务提供者和客户之间的联络。但劳动行政管理方面新技术的采用在国与国之间仍然相当不平衡，而且其本身可能会引起其它一些挑战，如需要增加人员培训和与软件及设备的升级和更新联系在一起的费用，以及对涉及私人或保密信息的安全的关注。

结 论

51. 如同本报告中讨论和不同的范例表明的那样，劳动行政和监察制度的适当运行对于促进体面劳动和劳工标准在工作场所的实施来说是至关重要的。最近阶段期间，由于边缘化、人力和财政投入的不足或不适当的治理，这些机构的作用在许多国家受到了

⁵⁸ 在其 2010 年对第 81 号公约的一般意见中，国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会强调了许多国家改善其有关产业和商业工作场所数据收集的必要，没有此类数据将妨碍劳动监察部门在客观的基础上作出有关预算、规划和人事方面的决定(国际劳工局：实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(1A 部分)，国际劳工大会第 99 届会议，2010 年，日内瓦，第 484-546 页)。信息技术的采用是改善数据管理的一个明显途径，特别是通过国家工作场所注册的创建或改善。

削弱。为在处在经济发展的不同水平的国家建立劳动行政和监察部门的能力，需要有效和适宜的战略和工具。劳动力市场和整个社会中发生的变革继续迫使劳动行政部门对其作用、职能和组织产生疑问，并最终在政策制定层面(例如，有关管理框架、资源分配和行政管理政策)以及在诸如职业咨询和工作岗位安置、职业培训、争端解决或数据的收集和处理一类的领域为三方成员提供服务的层面导致劳动行政管理本身的模式发生变化。国际劳工组织可为这些努力作出重大贡献。

52. 为此，一个健全的劳动行政和监察计划的制定与实施应以经与工人组织和雇主组织磋商后对机构和服务的需求作出的系统评估为基础。国际劳工组织可为各国提供有关良好的劳动行政和监察惯例的国际比较信息。这样做可促进国家劳动行政和监察之间的合作与知识共享，以及改善数据收集⁵⁹和横向合作。⁶⁰国际劳工组织可通过适宜的认识提高战略，特别是与工人组织和雇主组织结成伙伴关系，支持劳动行政和监察制度的加强。可通过提供旨在改善有利的环境、加强机构以及通过培训计划建设工作人员的技术能力的能力开发服务来协助这一工作。
53. 国际劳工组织最近开展了一些受需求驱动的劳动行政和/或监察需求评估或审计，其结论、建议和之后的行动计划有助于确定来自劳工局的技术援助的方向。此类援助包括产品或工具的采用，如旨在帮助继续完成行动计划目标的培训材料。审计和援助的这一双重战略是国际劳工组织的劳动行政和监察计划(LAB/ADMIN)的主要行动手段。继续需要在独立评估的良好结果和惯例的基础上改善国际劳工组织有关这些领域的产品和技术援助。具备满足成员国的需求的能力、具有明确的权责、明确的干预领域和可衡量影响的一个技术合作计划应能为更好的治理作出贡献。自2009年成立劳动/行政(LAB/ADMIN)单位以来，捐款国一直对这一领域的工作表示出了慷慨的支持。特别是在预期明年大会有关劳动行政和监察的一般性讨论的背景下，会有个很好的时机巩固这一支持，具体则是通过创立技术合作组件或捐助者团来支持落实大会的建议。此外，国际劳工组织应努力填补有关劳动行政管理问题方面的当前研究缺口，除公共就业服务是个明显的例外以外，这些问题尚未引起研究人员的兴趣。这可包括就劳动监察在执行和促进对国际劳工组织工作中的基本原则和权利予以遵守中的作用开展研究；调查了解在双重劳动力市场中执行方面的新挑战；将劳动行政和监察服务扩展至非正规经济；或采取制度性办法打击未申报工作。
54. 最后，全球联盟和网络已在国家劳动行政管理和监察部门之间的经验和最佳做法交流方面作出了重要的贡献，还将继续这样做。通过促进国际举措和合作机制，以及通过建立一个包括劳动监察部门在内的劳动部的国际网络，国际劳工组织可在加强此类合作的平台方面发挥一种中心作用。国际劳工组织将在全球产品的开发方面更进一步地支持三方成员，包括劳动行政和监察需求评估方法、劳动监察员的培训成套材料、针对行政管理人员的特定主题指南和经调整可适用于国家需求和环境的其它工具。

⁵⁹ 改进数据收集包括劳动部和特别是劳动监察局致力于实现数据和行政管理记录的标准化，以便能够在国际一级更好地进行比较。

⁶⁰ 横向合作是指在有可比性的外国机构间开展的协作，以便交流良好实践或提供技术咨询服务(例如，在不同国家的劳动部或劳动监察局之间)。

55. 委员会或许希望：

- (a) 讨论劳动行政和监察的职能、战略和惯例；
- (b) 为劳工局 2011 年国际劳工大会有关劳动行政和监察的一般性讨论提供指导；
- (c) 在国家和国际层面就加强劳动行政和监察的拟议措施和工具提出看法。

2010 年 10 月 20 日，日内瓦。

提交供讨论和指导。