

国际劳工大会，第100届会议，2011年

报 告 五

劳动行政管理 和劳动监察

议程项目五

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-523109-3(print)

ISBN 978-92-2-523110-9(web)

ISSN 0255-3449

2011 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或者发送电子邮件：pubvente@ilo.org。

浏览我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

	页 次
执行概要	v
导 言	1
背 景	1
报告的目的和内容	2
第一章 劳动行政管理和劳动监察相关的国际劳工标准	3
劳动行政管理	3
劳动监察	4
第二章 劳动行政管理	9
概念和术语	9
起源和发展	9
劳动行政管理和国际劳工组织	10
国家劳动行政系统	12
劳动部的组织结构	14
劳动行政管理的机构能力	16
需要达到临界量才能产生影响	21
新的运营条件	22
劳动部的政策制定能力	26
劳动行政绩效	32
劳动行政管理现代化：公共就业服务案例	39
第三章 劳动行政管理和劳动监察领域的新技术	51
第四章 劳动监察	57
中央当局及其协调作用	57
劳动监察机构间的合作	60
与相关机构和行政管理部門的合作	61
与社会伙伴磋商	63
公共——私营机构联合举措	65
劳动监察面临的传统挑战	67

劳动监察在变化的世界中面临的新挑战.....	78
改进行政和法律行动的手段.....	89
第五章 国际劳工组织劳动行政和劳动监察的战略	99
国际劳工组织的最新愿景	99
通过国际劳工组织技术援助实现这一愿景	100
建议讨论要点.....	105
附 录	
附录一 各地区各国劳动监察员按性别统计的数据	107
附录二 各地区各国劳动监察系统业绩情况	108

执行概要

理事会于 2010 年 6 月在其第 308 届会议上决定将有关劳动行政和劳动监察的一个项目列入国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)的议程以进行一般性讨论。

本报告的目的是提供劳动行政和监察体系面临的当前挑战和今后前景的总的看法，并为国家劳动行政和监察体系和国际劳工组织确定重要的行政领域，考虑到属于劳动行政和劳动监察的范畴的机构和法律的广泛范围，本报告重点突出了某些择定领域。

第一，尽管诸如标准制订、就业政策、社会保护和社会对话一类劳动行政活动通过周期性讨论活动或综合报告在国际劳工组织当中被定期加以审议，本跨部门的机构和治理问题很少被加以处理。第二，例如尽管就业服务培训机构或社会保险机构通常被加以讨论，但在大多数国家处于劳动行政的核心的劳动部本身在很大程序上被忽略。第三，鉴于劳动法实施是有效的劳动政策的一个重要条件，必须将劳动监察视为是劳动行政的一个主要支柱。

国际劳工标准

劳动行政和监察是牢固的建立在国际劳工标准基础之上的。1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)和建议书(第 158 号)包含一整套规定劳动监察国家体系的作用、职能和组织的一般性规定。1947 年劳动监察公约和建议书(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)为具有足够的灵活性以考虑到不同国情的劳动监察体系的发展奠定了基础。

本报告讨论了这些和其他重要文书的特征，并陈述了其进一步批准的前景，特别是考虑到理事会 2009 年 11 月为包括第 81 和 129 号公约在内的从治理的观点出发被认为是最重要的那些标准采取的促进活动。

挑战和前景

新的运作条件

本报告讨论了劳动行政在其中运作的背景如何在过去的几十年期间发生了中西性的变化，促使公共行政部门重新审视其组织、作用和运作模式。在劳动行政领域，这些变化产生有相互矛盾的影响。一些国家劳动行政部门为其存在和进一步加强找了更强有力的正当理由。然后，在其他一些情况下，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。

此外，经济危机导致产生了对重新确定劳动监察部门的作用工作方法的外部刺激。自 2008 年夏天以来，劳动部及其机构日益加重的责任突出了国家劳动行政体系早已面临，并且将在今后的年代继续面临的机构和治理挑战。在这一新的挑战环境下，受良治、参与、透明、平等、包容性、效率、问责制和法治等重要原则的驱动，本报告指出了劳动行政部门采取一种变革战略的必要。

劳动部的决策能力

在大多数国家，劳动政策的制定与实施是在不同的部委和其他公共机构之间分摊的。近十年来目睹了许多政府的重组、政策转变和业务责任的重新分配，有时使得劳动部将其传统责任丧失给了其他部委。这一趋势持续至今。

该报告认为，劳动部的未来及其在政策事项中的特有话语权取决于其与雇主组织和工人组织保持具有意义的伙伴关系，以及在政府范围内保持社会对话的主渠道和支持者的能力。保持劳工部处于大型经济辩论中心的另外一个方法是加强其有关国家劳动政策要素的协调作用。然而，尽管许多政府通过了有关公共卫生、教育或工业发展的国家政策，但劳动部参与此类政策制定的例子不多。

劳动行政部门的业绩

在许多国家，作为先前结构调整政策和财政措施的结果，机构的能力通过工作人员的减少和有限的财政资源而受到削弱。尽管许多劳动行政部门继续感受到这些调整政策的余波，本报告发现所有受影响国家的经历并不是一致的。一些国家事实上克服了这些负面影响，并表现出对作为良治和经济发展基础的劳动行政和监察的相关性的重新承诺。

尽管资金的缺乏是一个重要问题，但采用重点突出现有资源的更好利用以及更好的全面劳动行政治理。本报告表明，通过处理不适当的治理结构、不良的人力资源管理、研究、数据收集和分析的不足，或甚至信息和通信技术(ICTs)的不当使用，存在有改善的余地。

成员国正在致力于改善包括公共就业服务在内劳动行政管理的效率，例如，通过现代管理方法的采用处理传统的“官僚主义”模式的不足。这些改革通过衡量公共机构的业绩强调问责制。

本报告突出的另外一个趋势是劳动行政服务向地方政府的分散和权力下放。通过在服务提供中寻求效率、额外的节约和改善解释了这一趋势。然而，如同第150号公约说明的那样，这样作不应损害中央当局维持一种协调作用的能力。

为应对劳动力市场中日益增长的需求和变化，本报告指出劳动行政部门必须考虑与私营部门更密切一道努力的方法。公共-私营伙伴关系可导致多种好处，如改善交付以及获得优质专门知识和新技术。但仍需对它们的效率和成本进行定期检察和严格的评估。

劳动行政管理的现代化：公共就业服务的例子

公共就业服务(PES)是劳动行政最早和最传统的组成部分之一如何保持适应变化中的环境、以及如何重组其职能的一个典范。本报告审议了公共就业服务在机构框架和能力，以及管理和交付方法方面的某些重要变化。

工业化国家中这些新安排的主要目的旨在实现积极和消极劳动力市场政策之间的更好一致，以及赋予地方层面机构更多的责任。报告注意到，在发展中国家开展的努力集中在现代公共就业服务的建立以及处理能力差距方面。

在应对日益变化的劳动力市场条件的努力中许多公共就业服务部门利用新技术、经验主义的证据和政策前景对其运作进行了重组，以便提高业绩。尽管存在国家区别，本报告指出这些变化有多少具有共同的特征，主要涉及劳动力市场政策不同方面的分散化以及转向一种业绩管理。

证明公共支出的合理为什么业绩衡量将继续是公共就业服务部门的一个重点的唯一原因，本报告说，越来越多的公共就业服务的外包为精确的业绩衡量和严格的问责制提供了其他论证。规理政府和供应商之间的合同关系的框架在各国之间存在着显著的分歧，没有一个理想的模式。然而，本报告叙述了在公共就业服务方面利用私营服务供应商的各种好处和不足，并得出这样的结论，即国际劳工组织完全有能力帮助其成员国理解公共就业服务外包的好处和潜在的风险。

可供劳动行政和劳动监察利用的新技术

在过去的四分之一世纪以来，个人计算机的广泛应用，连同网络、国际互联网和移动通讯的增长，对包括劳动行政和监察在内的政府部门如何管理并交付服务产生了巨大的影响。

本报告指出，这些技术的每一个都有助于拉近决策者与公众的距离，并促进决策的透明。新技术在为用户提供更多即刻兑现和远程享有便利的同时还加快了服务提供的承诺。信息和通信技术还可在计划和预算以及人力资源管理领域改善劳动行政机构的内部管理体制。在某种程度上说，信息技术甚至可能弥补某些地方服务的关闭、缩小规模或搬迁。重要的是，信息和通信技术可改善知识和信息管理与管理与共享，特别是在中央当局和分散化的办事处之间。

在发展中国家，适合于一个国家的技术发展水平的信息和通讯技术的采用可显著的改善服务供应商和客户之间的联系(例如通过移动电话)。然而，本报告指出，劳动行政管理方面新技术的采用在国家之间存在着严重的不平衡，而且其本身可能会引起其他一些挑战，如开展额外资源培训的必要，与软件 and 设备的维修与更新联系在一起的费用，以及与私人或保密信息联系在一起的安全关注。

处在十字路口的劳动监察

劳动监察是劳动行政系统的一个重要组成部分，履行有劳动法的实施和有效遵守的重要职能。然而，一些国家中中央协调的缺乏导致促进劳动法遵守方面的困难。本报告认为，劳动行政系统内部不同监察机构的协调可改善所有层面的有效行动，并作为建立一个现代监察部门的第一步。

实施职能最终属于政府的责任。然而，本报告表明，过去的十年来目睹了企业的社会责任举措在这一领域的日益增长。存在有一种风险，即这些私营举措由于导致了对私营监督的依赖可能会损害公共监察职能，削弱国家监察部门履行其权责的能力。

雇主组织和工人组织可为改善在工作场所的实施做出显著的贡献。特别是通过在其成员当中开展的倡导和认识提高活动。作为在形成劳动监察部门的优先考虑和活动方面的战略伙伴，它们还可通过良好的合作作出贡献。

与包括警察、社会安全部门或税收机构在内的其它当局的合作在改善劳动监察部门的效率方面发挥有一种重要作用。本报告特别指出，欧洲签署了一些协议和议定书，以及不同行政管理机构之间的联合或合并监察，而且此种作法正在迅速成为更好利用有限资源的一种方法。

劳动监察的传统挑战

理事会 2006 年 11 月有关劳动监察中的战略和作法的一份文件确定了劳动监察部门面临的主要挑战¹。这些挑战的大部分是广泛存在和反复出现的。本报告建

¹ 国际劳工组织：有关劳动监察的战略和作法，理事会，第 297 届会议，2006 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.297/ESP/3。

议应采取一种综合处理方法，以便在最佳时限的基础上寻求可导致纠正行动的有效建议。

劳动监察机构特别是发展中国家的那些监察机构在建立和维持有效的劳动监察体系方面面临众多和独特的挑战。这些不良条件可导致危及劳动监察部门人员的正直和独立性并损害劳动监察部门的公共保护职能。

劳动法在非正规经济中的实施是一个特殊挑战。诸如家庭工作一类的某些工作领域对劳动监察部门造成了困难，例如，那些与家庭中的隐私权相关的困难。监察员在面临确保劳动法在那些被故意隐蔽起来和难以发现的工作场所中的实施的挑战(例如，在农业和建筑部门中)。

报告进一步指出，工作中的安全与卫生和危险预防是长年性的，并涉及应根据国际劳工组织 1981 年职业安全与卫生(第 155 号)和 2006 年促进职业安全与卫生框架(第 187 号)中提出的安全与卫生原则通过一般和可持续的方法加以处理的问题。

控制并预防童工劳动和强迫劳动在许多国家属于优先关注，特别是在那些监察员的活动不涵盖未加管理的非正规经济的情况下。此外，妇女在劳动力市场中日益增加的参与导致对处理并消除工作条件中的性别歧视必要的更多的了解，特别是在报酬以及基于其它理由(例如种族、民族或艾滋病毒/艾滋病状况)的歧视。本报告叙述了与公共机构或其它社会伙伴合作将传统方法与新技术结合起来的创新处理方法和劳动监察战略。

劳动监察在一个不断变化世界中的新挑战

作为商业和雇佣作法方面立法改革或变革的一个结果，劳动世界中发生的变化迫使监察员加以适应，以保持相关性和效率。新技术正在创造新的工作类别，使得依赖传统监察方法变得越来越困难。为应对工作进程的日益复杂性，职业安全与卫生问题新的疾病以及身心压力，需要有关预防的新的监察技能和战略。

本报告指出，新的雇佣形式、外包和复杂的供应链使得监察员的日常任务变得更加困难，要求综合处理方法、改善了的数据收集以及涉及社会伙伴、媒体和特别监察员的运动。在全球经济危机期间，企业和政府采取了修改工作条件的不同战略。结果是，一些国家将工资支付和工时安排的监管作为一个优先事项列入其国家监察计划。

随着优先考虑转向一种环境可持续型经济，本报告表明劳动监察部门正在诸如绿色工作岗位和环境监测一类的领域制定新的计划和处理方法。

自 20 世纪 90 年代以来开展的与为申报工作作斗争的努力已成为一个重要关注，而且考虑到经济危机的影响，当前甚至更加相关。政府正在寻求克服这一现

象的措施，包括在一些具体部门开展的有效劳动监察运动的某些范例。一些国家加强了可实施的惩处措施。在其它一些国家，未申报工作的存在导致建立了旨在与其作斗争的行政管理结构。一些国家举办了整顿未申报工作的倡导运动，而不是依赖由劳动监察部门开展的监察活动。本报告的结论是，这些处理方法表现出补充日益加强的实施措施的备选合法化计划的潜力。

改善行政和法律行政手段

计划、规划和报告对于实现劳动监察的一种一致和可观基础来说是至关重要的。它对流行的工作条件作出反应并在需要针对性行动的情况下确定地理区域或部门。然而，本报告指出，大多数监察部门的行政管理记录是在未实施任何规范准则的情况下在国家层面收集的。此外，很少能够得到按性别分类的数据。改善计划和规划要求在制定完善的培训战略基础上显著地改善监察员的资格。社会伙伴在宏观层面的参与也可鼓励更具针对性的行动。

本报告叙述了惩处措施为什么仅是可供监察员采用的促进，或在这种情况下实施遵守的一个行政手段。当它们为符合一个国家的法规和经济条件而加以适当制定时，惩处和补救措施是促进遵守的总目的的补充。建立适当的惩罚措施，征收和实施罚款的程序，以及遵循正式程序的即时的司法程序对劳动监察部门来说是至关重要的。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措施的良好结合。自我评估和监督活动之前开展的评估以及监督措施，还可帮助创建一种遵守文化。

国际劳工组织关于劳动行政和劳动监察的战略

近年来，无论是在国家还是在国际上，劳动行政和劳动监察的主题享有一种高涨的形象。本报告忆及，这种情况是由于为应对全球化的挑战和机遇，以及更近期以来为应对全球经济危机的影响而不断提高的国家劳动政策的制定与实施的贴切性。

国际劳工组织长期以及将劳动行政和监察的重要性确认为良治的重要的支柱。2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的正义宣言》重申了加强国际劳工组织帮助其成员国通过使劳动法和劳动机构行之有效和加强劳动监察体系而实现国际劳工组织目标的能力。本报告指出，2009 年 4 月国际劳工组织劳动行政和监察计划(LAB/ADMIN)的建立并使这一更新了的改善劳动行政和监察国家体系的愿景的结果。

劳动行政和监察计划领导国际劳工组织有关劳动行政和监察领域的技术支持和咨询服务工作，动员整个劳工局的相关专门知识并通过跨技术部门和区域的网络工作加强对三方成员的援助。本报告叙述了该计划的技术援助的制定与实施是如何以得到国家行动计划支持的国家机构和服务的系统需求评估为基础的。

存在着在独立评估的良好结果和作法基础上改善国际劳工组织劳动行政和监察方面的技术产品和援助的持续需要。本报告指出，国际劳工组织还应致力于填补研究差距，除公共服务的显著例外外，这一工作尚未引起研究人员的兴趣。

最后，本报告突出了对国家劳动行政和监察体系之间的经验和最佳作法交流作出贡献的全球联盟和网络。通过促进国际举措和有效的协调机制，国际劳工组织在加强这些合作平台方面发挥了并将继续发挥一种中心作用。

导 言

背 景

1. 自国际劳工组织成立以来，要求完善的劳动行政管理和劳动监察系统一直都是它的优先目标。强力、高效的劳工制度对经济社会发展的重要意义在《国际劳工组织章程》、《费城宣言》和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言(2008 年宣言)》中均得到确认，大量的公约、建议书及其他文件对此做了进一步的阐述。
2. 有效力的和高效率的劳动行政管理和监察体系的价值也在《体面劳动议程》(DWA)中体现出来。事实上，正如 2008 宣言所指出的，实施体面劳动议程的目标“是不可分割、相互关联和相互支持的”¹。实现议程的四项战略目标必须依靠整体和综合的方式将各国劳动部组织起来。
3. 全球金融和经济危机使完善劳动行政提升管理和劳动监察体系的必要性凸显。在应对危机冲击过程中，2009 年国际劳工大会通过的《全球就业契约》指出，劳动行政管理和监察的能力是“工人保护、社会保障、劳动力市场政策和社会对话广泛行动中的重要因素”，同时也是应对危机、促进经济社会发展的关键²。此外，在 2010 年劳工大会上，就业周期性讨论委员会提出有必要加强各成员国的劳动监察服务能力³。
4. 在此背景下，2010 年 6 月劳工局理事会决定将劳动行政管理和监察作为一般性讨论议题列入 2011 年第 100 届劳工大会议程，并请国际劳工局起草文件，确定一般性讨论的范围和需要讨论的问题。
5. 2010 年 11 月理事会就业和社会政策委员会讨论了劳工局起草的文件⁴，对当前报告的内容和结构提出意见。委员会指出，草拟的报告应着眼最佳实践以丰富

¹ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，97 届劳工大会，2008 年。第一部分 A(iii)提出促进社会对话和三方机制的重要性，称它们的有效实施劳动法律和制度，包括建立有效的劳动监察系统的最适当的方式。

² 国际劳工组织：《从危机中复苏：全球就业契约》，第 98 届劳工大会，日内瓦，2009 年，第 17 和 26 段。

³ 国际劳工组织：《就业周期性审议委员会结论》，第 44 段；《临时会议记录》78 号，第 99 届国际劳工大会，日内瓦，2010 年，第 67 段。

⁴ 国际劳工组织：“劳动行政管理和劳动监察：挑战与前景”，理事会第 309 次会议，2010 年 11 月，GB.309/ESP/3。

讨论内容，既便于了解各成员需求，也为国际劳工组织在劳动行政管理和劳动监察领域的技术援助工作明确了方向。

报告的目的和内容

6. 报告的目的是对劳动行政管理和劳动监察体系的近期发展、当前挑战和未来前景做一全面概述，确定需要政府、社会伙伴以及国际劳工组织采取行动的关键领域。

7. 鉴于劳动行政管理和劳动监察包含的制度和活动范围广泛⁵，报告将选择若干重点内容。在全面介绍有关劳动行政管理和劳动监察国际标准后，报告将介绍各国劳动行政系统的制度沿革，重点是各国的劳动部。很多劳动行政管理内容已经在其他劳工大会议题中一并进行过讨论。但劳动部作为劳动行政管理核心政策制定者所发挥的跨领域的作用，自 1978 年 150 号公约通过以来还从未列入劳工大会议程。

8. 其次，报告将重点分析发展中国家和发达国家遇到的两种劳动行政管理方面的挑战：

- (a) 劳动部制定与协调政策的能力；以及
- (b) 过适应条件变化和管理现代化，包括新技术的使用，不断增强劳动行政管理的效能。

9. 此外，报告将论述劳动监察作为劳动行政管理重要功能和组织支柱所发挥的作用。报告分析了中央劳动监察部门的协调作用以及如何加强劳动监察系统内外的协作。报告突出介绍了劳动监察在安全卫生、环境和社会心理风险、弱势群体、劳动关系、此次危机的影响、隐性工作、跨境监察等方面面临的传统问题和新的挑战。报告也提供了可供劳动监察员使用的旨在促进遵守劳动法律的行政和法律手段。

10. 最后，报告将简要介绍国际劳工组织在劳动行政管理和劳动监察领域提供技术援助的情况。

⁵ 根据 150 号公约和 81 号公约第二条以及 129 号公约第 6 条的定义。

第一章

劳动行政管理和劳动监察相关的国际劳工标准

劳动行政管理

11. 实质上劳动行政管理与所有国际劳工标准都相关，因为在某种程度上实施国际劳工标准都需要——通常不仅限于——劳动部或其他劳动行政管理机构采取政府行动。

12. 150 号公约¹及其 158 号建议书的劳动行政管理总体框架确定了国家劳动行政系统的作用、功能和组织结构。无论成员国发展阶段和劳动行政系统健全程度如何，这两项文书仍然符合当前经济社会状况，迄今为止也完全适用。

13. 150 号公约要求建立一个协调有效的劳动行政系统，确保在开展其他国际劳工组织文件所涉具体活动中，能与雇主和工人进行适当的合作。公约的特殊之处在于它建立了与劳动行政管理综合体系相关的标准，包含处理劳工政策(包括国际方面)、提供服务以及为雇主和工人提供咨询的各类机构。

14. 第 150 号公约将“劳动行政管理”定义为国家劳动政策领域内的公共行政管理活动，将“劳动行政系统”定义为负责和/或从事劳动行政管理的一切公共行政管理机构(第一条)。1973 年的一次劳动行政管理专家会议扩充了这一范围，指出“应从更广的角度阐释劳动行政管理的概念”，“应包括公共行政管理机构所承担的、协助政府在劳动政策制定、实施、监控和评估过程中的所有活动”。专家们称劳动行政管理“应包括依据国家相关法律法规设立的各部委和公共机构，以及为协调有关活动和为与雇主、工人及各自组织进行协商并参与草拟和制定劳动政策的制度框架”²。

¹ 70 个成员国已批准了 150 号公约(其中，在 1997 年最近一次劳动行政管理综合调查后批准的有 30 个，包括 10 个非洲国家，9 个欧洲和中亚国家，7 个拉丁美洲和加勒比地区国家，2 个阿拉伯国家，2 个亚太地区国家)。根据 1997 年国际劳动组织劳动行政管理综合调查的结果，成员国未批准 150 号公约有以下一些原因，包括对国家法律与公约第 7 条范围相适应的担心，第 7 条规定当国家条件有此需要时，成员国应逐步推进将劳动行政管理体系覆盖面扩展至法律上未计入非受雇就业人员群体。另外一个确定的原因是一些成员国认为他们无法满足人员和经费等资源的要求，达不到公约第 10 条规定的高效劳动行政管理体系的标准。国际劳工组织：《劳动行政管理》，第 85 届国际劳工大会报告 III(B)，日内瓦，1997 年(1997 年综合调查)。

² 引自国际劳动组织综合调查，第 41 段。

15. 第 150 号公约确定了劳动行政系统在劳动保护、就业、研究、劳动关系和为社会伙伴服务方面必须履行的职能³。在履行这些职能的过程中，主管部门应参与国家劳动政策的准备、管理、协调、检查和审议的各个阶段。建议书对劳工标准、劳动关系、就业与劳工事务研究等方面提出了更具体的要求，供成员国在制定政策时参考。

16. 但国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会称，在公约中列出的功能只是一部分。除上文提到的功能外，1997 年综合调查又列出了其他几项重要功能，并已在很多成员国中广泛运用，包括：职业安全与卫生、社会保障、最低工资形成机制以及人力资源开发⁴。

17. 三方性原则也在公约中得到体现。因此，履行劳动行政管理各项职能应遵循与社会伙伴协商、合作和谈判的精神。此次经济危机有力地证明了，劳动行政管理部门有必要通过三方对话加强协作，并通过透明的、广泛的参与过程制定劳动应对政策。

劳动监察

18. 劳动监察被视为劳动行政系统中的核心职能，自国际劳工组织成立以来即成为制定劳工标准的内容，并在《凡尔赛和约》以及《国际劳工组织章程》⁵中有所提及。除了这些纲领性文件外，国际劳工组织多年来还通过了很多文书，一些是专门关于劳动监察系统的结构与功能⁶，另一些则是将其作为预防劳动违法行为的一个重要内容⁷。

19. 第 81 号《劳动监察公约》和 129 号《劳动监察(农业)公约》及其相应的建议书为劳动监察体制奠定了基础。第 81 号和第 129 号公约被国际劳工组织列为国际劳工公约优先的公约，意味着由于劳动监察在国际劳动标准运行体系中的重要作用，应鼓励成员国积极推进批准这两项公约。最近，2008 年《宣言》专门强调了

³ 同上，第 44 段和第 45 段。

⁴ 同上，第 II 部分，在 1997 年综合调查中，专家委员会指出，国家劳动政策的某些方面越来越重要，如保护工作儿童、促进就业机会和待遇平等、为工人和普遍在工作场所以及面向女性、处境较差社会群体和类别，特别是青年、残疾人、农村和城镇自雇就业人员等的就业导向型和岗位提供技能培训和提升(同上第 45 段)。

⁵ 建立国际劳工组织的《凡尔赛和约》第 13 部分规定“[每个]国家应规定建立女性可参与的监察系统，确保保护就业人员的法律法规得到实施。”《凡尔赛和约》，第 13 部分，第 427 条，第 9 点。国际劳工组织章程进一步规定劳工局职能，包括协助政府改善他们的行政管理行为和劳动监察系统(章程第 10 条 2(b))：“根据理事会可能给出的指令，劳工局应……应政府的要求在其权限范围内提供所有适当的援助，帮助其按照劳工大会的决定制定法律法规并改进行政管理行为和监察系统。”

⁶ 1919 年(卫生服务)劳动监察建议书(第 5 号)(已撤销)；1923 年劳动监察建议书(第 20 号)；1947 年劳动监察公约(第 81 号)；1947 年劳动监察公约议定书，1995 年(81 页)；1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)；1996 年海员劳动监察公约(第 178 号)。

⁷ 共有 56 个公约、1 个议定书和 49 个建议书至少有一处提及劳动监察(不包括废除的和撤销的文书)。

国际劳工组织文书中“最具治理意义”的文书，涵盖了三方性、就业政策和劳动监察⁸。广泛批准并有效实施这些治理公约的重要性促使 2009 年 11 月的理事会批准了一项促进公约的行动计划⁹。在经济危机背景下，国际劳工组织《全球就业契约》也肯定了劳动行政管理和劳动监察有关文书在实现可持续复苏中的相关性¹⁰。

20. 第 81 号公约已得到很多国家批准¹¹，印证了成员国对保障国家劳动监察体系的普遍承诺，也体现了劳动监察员作为劳动法律和职工守护神的重要作用。一些还未批准公约的成员国，在批约进程中取得令人鼓舞的进展¹²。其他一些国家也在考虑批约，但首先要求劳工局提供技术援助¹³。

21. 1995 年的第 81 号公约议定书将公约的应用范围扩大到非商业工作场所，包括各类未纳入工业和商业范畴的工作场所¹⁴。据估计，在目前的工作场所中，非商业的服务行业就业人员占据很大比重(各国情况不同，约在 10%到 50%之间)¹⁵。但迄今为止，141 个 81 号公约批约国中只有 11 个批准了该议定书¹⁶，在 2000 年后登记的批准国家仅有一个¹⁷。

⁸ 包括：1947 年劳动监察公约(第 81 号)；1964 年就业政策公约(第 122 号)；1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)；1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)。

⁹ 国际劳工组织：“批准和促进核心与治理公约”，第 306 次理事会，2009 年 11 月，日内瓦，GB.306/LILS/6(& Corr.)，附件。

¹⁰ 国际劳工组织：《从危机中复苏：全球就业契约》，同上，第 14(2)部分。

¹¹ 141 个成员(183 成员)国已经批准 81 号公约，其中自最后一次 2006 年关于该议题的综合调查以来有 5 个国家批准(斐济、冰岛、斯洛伐克、塔吉克斯坦、特立尼达和多巴哥)。

¹² 在 2010 年 11 月理事会上，劳工局向法律问题和国际劳工标准委员会报告称，一些国家正在积极考虑批准 81 号公约，包括：加拿大、捷克共和国、南非和美国。参见国际劳工组织：“批准和促进 ILO 核心和治理公约”，同上。

¹³ 国际劳工组织最近在中国和菲律宾开展了劳动监察需求评估，这将有助于批约进程。泰国也在考虑批准 81 号公约并向劳工局请求技术援助。参见 GB.306/LILS/6, 44 段至 48 段。

¹⁴ 1995 年议定书第一条(2)。议定书并未详细描述该定义，但劳工局为第 82 届大会准备的预备报告确定了议定书可能涉及的几个职业，如：公共管理、各军种、紧急和救援服务、教育服务、交通、通信和邮政服务、公共事业、文化和娱乐、宗教和慈善组织。(引自国际劳工组织：《劳动监察》报告 III(1B)，第 95 届国际劳工大会，日内瓦，2006 年，(综合调查，2006 年)第 34 段)。

¹⁵ 同上，第 37 段。

¹⁶ 阿塞拜疆、塞浦路斯、芬兰、圭亚那、爱尔兰、卢森堡、摩尔多瓦、挪威、俄罗斯、瑞典和坦桑尼亚。

¹⁷ 2006 年综合调查中指出了影响政府批准 1995 年议定书的一些原因。其中一个原因是，政府在按文件要求确定活动、企业和服务时存在困难。一些国家声称他们的监察服务已经覆盖到所有的经济领域，没有必要批准议定书。其他一些国家更倾向于单一劳动监察公约，而不是针对不同行业的几个文件。也有一些国家表示在考虑批准之前有必要请国际劳工组织提供技术援助。此外，对地方和省级政府雇员的监察是由省级而非联邦的劳动监察机构来执行，这种情况也被认为不利于批准议定书。另外一些国家认为应将宗教社区、教会组织、核设施和海外企业排除在监察范围之外，这条规定的缺失对批准议定书不利。很多劳动监察机构面临人手和经费紧张，特别是在发展中国家，这被认为是影响批约的原因。(综合调查，2006 年，第 10 章)。

22. 与广泛批准第 81 号公约的情况相比,第 129 号公约注册批准数甚少,这项公约涉及农业领域的劳动监察¹⁸。尽管如此,在很多国家农业劳动者事实上还是占了劳动力总数的很大比例。专家委员会强调,必须开展农业劳动监察活动,而重点是保护青年劳动者和处理童工劳动问题¹⁹。虽然一部分国家对此意见有所保留²⁰,但仍然采取积极措施为批准 129 号公约做准备。一些成员国宣布或正在考虑就批约事宜与社会伙伴和有关部门展开协商。其他国家也表达了他们愿意准备重新考虑这项公约主题,接受技术援助,参与三方协商或公约与本国法律相符问题的评估结果²¹。

23. 职业安全与卫生(OSH)是一个专门的技术领域,时常成为国际劳工标准制定中的焦点。1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)对国际劳工组织在职业安全与卫生领域开展的行动具有核心作用,其中的很多规定得到此后一系列文件的补充和完善²²。劳动行政管理的一项特殊职责就是制定和实施职业安全与卫生领域的法律,特别是通过劳动监察系统保证法律得到遵守。在 2009 年综合调查涉及的国家中,超过一半国家的劳动部已经被赋予制定和实施职业安全与卫生政策的重要职责,即便可能不是核心职责。155 号公约已被 56 个成员国批准,它规定应由一个完整和适当的监察系统保证贯彻执行职业安全与卫生法律法规,根据 1987 年《(海员)健康保护和医疗公约》(第 164 号),应由 81 号和 129 号公约的条款进行指导。155 号公约强调国家职业安全与卫生政策和综合性系统方法的重要性,这一点也在 2006 年《关于促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)²³中得到重申。迄今为止,187 号公约已有 16 个国家批准。此外,有必要提到最近通过的 2010 年艾滋

¹⁸ 共有 50 个国家批准了 129 号公约,其中 2006 年综合调查后批准的有 6 个(阿尔巴尼亚、斐济、冰岛、卢森堡、圣文森特和格林纳丁斯,以及斯洛伐克)。其他与农业领域劳动监察相关的文件除 2001 年农业安全卫生公约(第 184 号)及建议书(第 192 号)外,还包括 1958 年种植园公约(第 110 号)以及议定书(第 110 号)和建议书(第 110 号)。其中,110 号公约对劳动监察做出了具体规定,但只有 10 个国家批准。

¹⁹ 参见,如:国际劳工组织:“国际劳工标准:全球性方法”,实施公约和建议书专家委员会成立 75 周年(日内瓦,2001 年)。

²⁰ 政府认为不批准 129 号公约的原因部分是由于行政、技术或经济方面的问题。包括国家法律和 129 号公约规定无法契合,如国家劳动法律没有将农业活动或农业工人纳入其规范范畴。另外一些国家表示他们的劳动监察系统还不够健全,无法达到公约规定的条件。有些国家要么表示建立专门针对农业行业的监察系统存在难度,要么声称国家的劳动监察系统已经覆盖所有的经济活动领域。也有一些成员国认为,129 号公约不符合他们国家农业活动的特点(如:行业的非正规性质以及土地所有权结构)。此外,可供劳动监察系统使用的人员和资金匮乏等问题也给批约造成了障碍。参见:2006 年综合调查,第 10 章,同时参见:GB.306/LILS/6,第 49-60 段。

²¹ 参见:GB.309/LILS/6,第 27-33 段。

²² 国际劳工组织在过去 90 年中制定了大量国际文书,帮助成员加强能力预防和管控工作场所危害和风险。具体文书清单参见 <http://www.ilo.org/safework/normative/conventions/lang--en/index.htm>。同时参见国际劳工组织:“实现职业安全与卫生文书的广泛批准和有效实施行动计划”(第 155 号公约及其 2002 年议定书和第 187 号公约),307 次理事会,日内瓦,2010 年 3 月,GB.307/10/2(Rev.)。

²³ 国际劳工组织:《职业安全与卫生》,报告 III(IB 部分),第 98 届劳工大会,日内瓦,2009 年(综合调查,2009 年)。

病毒和艾滋病建议书(第 200 号), 它提到了劳动行政管理部门, 包括劳动监察机构在实施该文件指南中应发挥的作用²⁴。

24. 经济全球化造成劳动力流动性增强和工作方式多样化, 可能掩盖雇佣关系, 从而损害劳动者权益, 这些都对劳动部和监察机构所承担的保护和执法的职责提出了特别的挑战。最近国际劳工组织 2006 年《雇佣关系建议书》(第 198 号)确认了这些挑战, 并呼吁主管部门采取措施, 如通过劳动监察和与社会保障管理部门及税务机关协作等方式, 确保雇佣关系相关法律法规受到尊重并得到执行(15 段)。

²⁴ 第 44 段。尽管艾滋病毒/艾滋病主要是职业安全与卫生层面的问题, 但还有一些需要劳动行政管理和劳动监察系统处理的事项, 包括制定关于艾滋病毒/艾滋病与劳动世界的国家政策和规划, 以及消除歧视和促进机会与待遇平等。

第二章

劳动行政管理

概念和术语

25. 正如前面提到的，第 150 号公约和第 158 号建议书为劳动行政管理部门的作用、职能和组织确立了指导方针。这两项国际劳工组织文书是唯一由国际劳动行政管理概念框架认可的。

26. 第 150 号公约对政策制定和制度框架作了区分。虽然“劳动行政管理”是指国家劳动政策领域内的公共行政管理活动，但“国家劳动行政系统”覆盖了所有负责一和/或从事一劳动行政管理的公共行政管理机构(第一条)。

27. 第 150 号公约并不试图确定“国家劳动政策”的定义。在本报告中，并根据专家委员会对劳动行政管理的广泛诠释¹，“国家劳动政策”一词应从最广义的角度加以理解，所有符合国际劳工组织权责的一切与劳动相关的事务²。

起源和发展

28. 了解劳动行政管理的起源有助于更好地认清当前面临的挑战及其发展前景。

29. 劳动行政管理作为一个治理领域可追溯到 19 世纪下半叶。为了解决当时在欧洲称为“社会问题”或“工人问题”或者在美国的“劳工问题”³，劳动部、劳动监察机构及其它劳动行政管理部门应运而生。最初的劳动行政管理起着保护和管理的作用。劳动行政管理工作的目的是通过系统和经常性的政府干预，规范劳动力市场，改善工作条件，保证雇主和雇员之间的利益均衡。政府的主要目的是

¹ 国际劳工组织：综合调查，同前，第 41 段，1997 年。

² 然而，值得注意的是，国家劳动行政管理部门往往将“劳动政策”一词使用范围很小，仅指保护性的劳动法规。

³ 美国总统西奥多·罗斯福在美国国会上的发言将其描述为“美国乃至整个文明世界必须应对的至关重要的问题。”总统在参议院和众议院的发言，1901 年 12 月 3 日。

维护社会安定、避免重大社会冲突⁴，此后政府渐渐完善劳动机构，将小型的劳动监察机构和劳动局逐步发展成高效运转的劳动部⁵。

30. 在劳动行政管理适应不断变化的情况和新的要求时，它也在处理社会、经济问题中得以发展完善⁶。劳动行政管理在二战后最惊人的发展是其参与了国家的发展政策。随着参与就业政策和社会保护程度的不断深化，劳动部从其原有的范围较窄的保护、执行和以惩罚为导向的职能转为在国家经济发展发挥更大的作用⁷。所以，劳动行政管理从其制定和贯彻劳动政策而言，在实现国家发展目标方面已形成了政府的一项重要手段，同时仍保持着其保护性的特征。

劳动行政管理和国际劳工组织

31. 自成立以来，国际劳工组织与劳动行政管理一直有着紧密关联，因为各国劳动部代表政府一方作为本组织的合作者和对话者⁸。国际劳工组织宪章确认了这种特定关系⁹。

32. 国际劳工组织有着一种长期的承诺，致力于强化各国劳动部的职能，特别是通过制定国际文书¹⁰以及各种形式的技术援助，对全球劳动行政管理机构已经产生了重要影响。

33. 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 宣言)再次重申了国际劳工组织的这一承诺。宣言强调，在全球化背景下，应加强国际劳工组织的能力，帮助各成员国实现其目标。具体讲，宣言强调必须通过促进社会对话和三方机制的手段“使劳动法和劳动制度发挥有效性，包括有关承认雇佣关系、促进良好的产业关系以及建立有效的劳动监察制度”¹¹。

⁴ 它归功于许多劳动部在其创建过程中发挥的作用。在美国，例如《公共法》的第 426-62 页第八节：创建劳动部的法律，1913 年 3 月 4 日规定“无论何时，劳动部长有权基于自己的判断，根据产业和平的需要，充当调解人并指定专员调解劳动纠纷”。

⁵ 欲了解更多有关劳动行政管理历史的信息请参阅 M. Wallin, “劳动行政管理：起源和发展”。国际劳工组织《国际劳工评论》，第 100 卷，第 1 期，日内瓦，1969 年。

⁶ J.Heyes 和 L.Rychly 《危机时期的劳动政策和劳动行政管理》，国际劳工组织，日内瓦，即将出版。

⁷ 在许多情况下，它涉及了预算的大幅增加，随着就业服务、劳动力市场计划、失业保险及其它形式的社会保护的发展，其支出超过了所有的管理性功能支出。

⁸ 2010 年数据清楚地显示各国劳动部在国际劳工大会成员国代表团的优势地位。第 99 届国际劳动大会，有 166 个国家参加，其中 164 个国家派了代表，其中 124 个国家派了部长，他们来自劳动部或类似部门如就业部、社会保障部、社会事务部、人力部、社会福利部或人力资源部。来源：国际劳工组织参会人员最后名单(第 99 届国际劳工大会，日内瓦，2010 年 6 月)。

⁹ 国际劳工大会直接通过国际劳工公约和建议，根据国际劳工组织章程第 11 条，大多数代表政府出席大会的都是“技术”部门代表(劳动部或其它类似部门)均可直接同局长联系。

¹⁰ 比如，1928 年的决议鼓励各国政府建立一个专门和适当的部门，以制定所有劳动法律法规并确保其实施，特别是在以下领域：监察服务、与国际劳工局的关系、咨询机构、产业纠纷处理、统计数据的编辑出版、报告及其它劳动相关事务的文件(有关各成员国创建劳工问题服务机构的决议)。

¹¹ 第一部分(A)(iii)。

34. 国际劳工组织对三方成员，包括劳动部和劳动行政系统¹²，做出的能力开发的承诺，最近通过于 2009 年 4 月启动的“劳动行政和劳动监察计划”(LAB/ADMIN)的协调开展了技术支持和合作的活动。这一合作活动实际上覆盖了所有劳动政策领域，包括对法律政策的诠释以及机构能力开发的支持。

35. 政府要求的一项特别援助形式主要集中在劳动部及所属机构的制度层面上。包括对劳动行政管理和劳动监察体系进行评估和审计¹³。这些评估主要针对现行的劳动行政管理和劳动监察机制职能的分析。依据国际劳工组织原则并考虑国际上的比较做法，这些调查结果和建议将以国际劳工组织技术备忘录的形式提交给政府(见专栏 2.1)。

专栏 2.1

南非劳动行政管理和劳动监察的评估，2009-2010

2009 年劳动部要求，对南非劳动行政管理和劳动监察体系进行评估以支持部门改革计划。评估的总体目标是帮助南非提高劳动行政体系和劳动监察服务的效力和效率，并提出一系列有关改进工作的建议。

达成的国际劳工组织技术备忘录解决了以下问题：

- ☐ 总部和省级部门的组织结构
- ☐ 公共就业服务行政管理
- ☐ 劳动监察体系的重组和加强
- ☐ 批准国际劳工组织公约，特别是 81 号公约
- ☐ 危机时期的劳动政策创新
- ☐ 国际劳工组织的技术援助

根据该技术备忘录，劳动部实施了一系列内部结构调整，包括创建执法与监察服务机构。同时，采取措施推进 81 号公约的批准工作。

有关加强劳动监察系统的建议得到挪威资助的技术合作项目的支持，通过一系列联合行动得以实施，主要包括管理人员培训，建立劳动监察培训师队伍，以及介绍劳动行政体系的战略变化。

资料来源：国际劳工组织，提交给南非劳动部的备忘录，2010 年。

¹² 国际劳工组织章程，第 10 条，2(b)：劳工局“…应各国政府请求，在其权限范围内就制订以劳工大会决定为根据的法律法规并改进行政管理措施和监察体系提供一切适宜的帮助。”

¹³ 2006 年以来，应下列国家政府要求，国际劳工组织开展了 44 项劳动行政管理和劳动监察审计活动：阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、伯利兹、布基纳法索、中非共和国、乍得、中国、科特迪瓦、吉布提、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、危地马拉、几内亚、海地、洪都拉斯、印度、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、黎巴嫩、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩尔多瓦、黑山、尼泊尔、尼加拉瓜、阿曼、秘鲁、菲律宾、卢旺达、圣卢西亚、塞内加尔、南非、叙利亚、坦桑尼亚、马其顿、多哥、特立尼达和多巴哥、阿联酋和也门。

国家劳动行政系统

36. 由于国情不同，各国劳动行政系统及其机构设置各不相同，但也存在以下一些共同点：

- ❑ 劳动部一般处于各国劳动行政系统的核心位置，但有时相关责任也会由其它部门承担，如社会事务部或社会发展部、人力部、教育部、移民部、内务部、财政部、卫生部、青年事务部等。
- ❑ 通常劳动与就业事务由一个部负责¹⁴，大多数的劳动部负责产业关系，但有些情况下就业事务也由经济部或财政部负责¹⁵。
- ❑ 劳动和就业议程往往与社会事务结合在一起，超过半数的经合发组织国家就是如此。发展中国家的社会保护责任往往由多个部门承担，它们根据各自的职能分别负责不同的社会保障计划¹⁶，并经常由财政部监督¹⁷。
- ❑ 职业培训一般由劳动部和教育部分担。劳动部负责就业相关培训和短期培训¹⁸，而教育部负责职业教育。更专业的培训可能是专业部门的职责，如：卫生、农业、交通和公共服务等¹⁹。
- ❑ 有些国家，特别是移民工人比例较高的国家，劳动部也负责一般性公共服务²⁰或者劳动力流动事务²¹。
- ❑ 提供服务越来越多地委托给半官方机构²²。但这些“机构”在管理、经费和提供服务上的自主权差别很大。
- ❑ 政策执行，有时也包括政策制定，通常是地方政府的职能(包括州、区或省政府)，特别是在联邦制和准联邦制国家²³。

¹⁴ 例如：哥斯达黎加、捷克、肯尼亚、立陶宛和南非。

¹⁵ 例如：芬兰、匈牙利和瑞士。

¹⁶ 参见国际劳工组织：《社会保障：新的共识》(日内瓦，2001年)。

¹⁷ 在塞内加尔，财政部管理主要的社会保障计划，管理理事会中也有劳动部的代表。与之相似，圭亚那、巴巴多斯、巴哈马、圭亚那和特立尼达和多巴哥，均由财政部门管理缴费型社保计划。在马来西亚，职工公积金由财政部监管，而社会保险机构隶属于人力资源部。

¹⁸ 例如，在南非，职业培训由高等教育与培训部负责，哥斯达黎加则由公共教育部和国家职业培训学院负责。相反，在柬埔寨它是由劳动和职业培训部负责。在圭亚那，职业技术教育和培训委员会隶属于教育部，而产业培训理事会则由劳动、人力服务和社会保障部负责。

¹⁹ V.Gasskov(编辑)：《职业教育和培训机构：管理手册和光碟》(日内瓦，国际劳工组织，2006年)第25页。

²⁰ 例如，在许多非洲国家，在比利时、法国、斯洛文尼亚，最近还包括厄瓜多尔。

²¹ 例如，在多米尼加、埃及、印尼、卢森堡和西班牙。

²² 例如，处理有关就业安置、职业培训、职业安全与卫生、调解和仲裁事务或管理各种社会保护计划。

²³ 在许多国家，这些服务往往由一个部门提供(劳动中心或类似机构)，同时也结合其他劳动相关职能如劳动监察、就业中介、失业和其他福利支付、培训项目介绍等。共享办公场所和其他设备能节约成本，但将分散的服务职能集中(如就业安置和劳动监察)于一个“劳动办事处内”，也会造成公众的困惑甚至影响雇主发布新的工作招工广告。

- 劳动行政管理服务通过不同的合同安排外包给公立，甚至私营机构的趋势日益明显(包括非营利性和营利性组织)。

37. 虽然制定劳动政策是国家的责任，但政策实施的责任往往授权给专业的公共机构。这可以被认为是公共服务和劳动行政管理领域一种长期发展趋势²⁴。相关劳动机构，如公共就业服务机构、职业培训机构和基金、职业安全与卫生机构、调解、调节及仲裁委员会都有着很悠久的传统。如果劳动部能适当地规范、监督和协调这些机构，将有助于提高服务的效率和质量。

38. 但确实也会出现这样的问题，这些机构是否在实际上取代劳动部的作用，特别是在劳动部力量较弱的情况下。这种情况可能会发生，特别是当一项新政策出台后，劳动部选择现有的机构来执行任务，而这项任务超出了该机构的原有权责范围。例如，在未确定劳动部继续行使其制定相关政策的作用时就要求现有的公积金或者失业保险公司管理更庞大的社会保障计划，或授权一机构，负责职业安全与卫生工作。另外一个与机构不断增加有关的风险就是，劳动部内部的业务骨干离开到了那些机构，从而削弱劳动部的技术能力。

39. 第 150 号公约并未明确为劳动行政系统规定任何特定结构，而是要求能“适当协调”其功能和责任(第 4 条)。这一要求不能单纯从机构的角度去解释，因为一个部门内部政策作用的协调一致未必能保证政策的一致性。在这方面，国际劳工组织在劳动行政管理定期审计中经常发现严重的“部门化”问题：即使在同一个部里，各单位工作职能尽管相互关联，只是因为它们执行不同的法律或缺乏合理的管理机制，也不能做到相互沟通，分享信息和资源(包括人力和物质资源)。

40. 特别是在联邦制国家，劳动行政管理系统的适当协调仍然是一个挑战，因为这些国家的政策的制定和执行比较分散，法律往往将一部分职能授予联邦政府，而另一部分则授予州政府。

41. 如果权力下放不是出于实际治理的需要而是出于政治考虑，那么实现有效协调则更加困难。改革应考虑制定政策的责任程度，而且在多大程度上权力下放仍应与存在统一劳动力市场相适应。这个问题正在欧盟内部展开讨论。

42. 有一些国家，联邦政府和地方政府均对劳动事务负有责任，这些国家往往有一套联邦劳动行政系统，各州、省也设立了劳动行政系统(参见专栏 2.2)在这种情况下，不同层级劳动行政系统之间的协调更有必要。

²⁴ 早在 1973 年，国际劳工组织关于劳动行政管理专家会议就指出了这种趋势，“对有效管理特定劳动行政管理计划的广泛关注并在雇主、工人代表的积极参与下，一些国家已经建立了有一定管理自主权的专业性准政府机构。”《劳动行政管理的作用、职能和机构发展》，国际劳工组织有关劳动行政管理专家会议工作报告，第 38 段，日内瓦，1973 年 10 月 15-26 日。

专栏 2.2

印度和巴基斯坦的劳动政策协调

在印度，国家制定的法律适用于各邦。各个邦立法机构可以制定规则，实施国家法律，并对劳动事务制定各自的法律。这样一来，有些邦对工人的保护程度就可能高于其他邦，这导致了工人公平权利方面的不平衡，另一方面也导致了企业效率和竞争力的不平衡。所以各邦的劳动行政系统以及它们的干预性质所产生的影响将超出其本身劳动保护范围，例如可在企业投资选址的投资决策问题上起作用。

在巴基斯坦，省政府有自己的劳动人力和资源厅。各省劳动人力和资源厅实施国家政策法律，接受劳动人力和资源部的指导。但它们在实施国家政策和法律时享有较大的自治权。各省政府享有的自治权进一步加强他们有立法权力，通过与劳动相关的法律，有时可替代国家立法，有时则与之相抵触。

资料来源：R. Heron 《劳动行政管理的挑战 and 前景》，（日内瓦，即将出版）。

43. 另外一些国家，劳动行政系统的分权体现在操作层面上。劳动政策制定、法律法规起草只属于中央政府职能。政策事务和劳动法的制定是中央集权，而政策和法律的实施包括劳动监察、就业服务、纠纷处理等则是各级地方劳动行政的职能。²⁵

44. 最近，为增强福利、权利和责任的针对性²⁶，更好地履行职能并为当地劳动力市场提供更好的服务和政策，不少经合组织国家在劳动力市场政策的许多方面进行了分权。这些分权特别应用于积极的劳动力市场政策，但福利体系绝大部分仍然是由中央管制和实施。

45. 分权化的努力喜忧参半。一方面地方政府的参与无疑能使计划更适应当地劳动力市场需要，同时有助于在消极的劳动力市场政策上达成共识和合作，提高福利、权利和责任的针对性。但另一方面，如果政策之间的差异过大，将导致地方间的不平等，从而招致批评。

46. 另外，劳动行政管理的分权化，如同公共行政管理的其他领域一样，其成败很大程度上取决于地方政府接受新职责的能力，并需要进行能力开发，包括地方机构的人员配备和物资设备。

劳动部的组织结构

47. 劳动部的结构和内部组织形式本身就反映了该部的职能和政策实施模式。

48. 劳动行政系统有三种管理模式，这三种模式并非相互排斥，实际上经常结合于一国劳动体系之内。它们分别是：直接管理模式(绝大多数的活动都要征得劳动

²⁵ 例如，在菲律宾，劳动行政部门管辖着 16 个地方劳动和就业机构。约旦的劳动部是劳动行政管理的核心，但是具体职能由 23 个地方机构分担，每个省 1 个，首都安曼 4 个。在伯利兹，劳动行政由 10 个地方劳动机构运作。

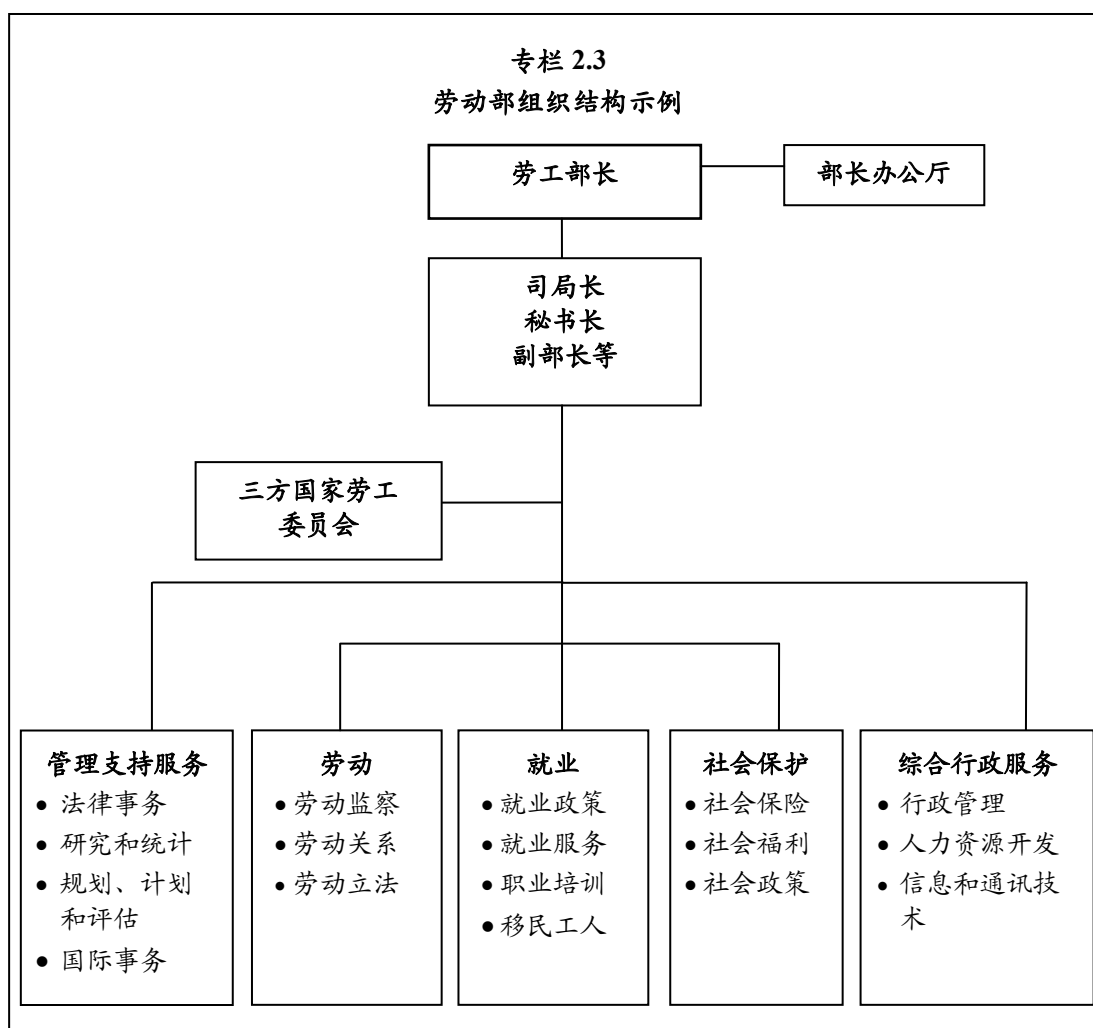
²⁶ H.Immervoll, 《经合组织国家的最低收入福利：政策设计、效力和挑战》，经合组织，社会、就业和移民就业工作报告，第 100 期，巴黎，2010 年。

部或者相关司局的同意)；间接模式(通过分权化的部门进行管理)；授权模式(劳动部授权，已有的或者新成立的机构管理相关事务)。

49. 无论是哪种模式或者模式组合，所有劳动部通常由三类单位组成：业务部门、管理支持部门和综合行政服务部门(参考专栏 2.3)。

50. 行政支持服务负责劳动部的人力、物资和财政资源²⁷。其地位在部组织结构中是相当直接的。而管理支持和业务机构设置却并非如此，它们在服务结构中可能存在较多的变化。

51. 管理支持服务通常包括总体规划，设计和评估，法律建议，法律起草，国际关系，研究及统计。它对劳动部的正常运转至关重要。劳动部在起草法律文本、影响其它部委立法计划以及制定国家外交政策(包括对国际劳工组织的政策)上的能力受其直接影响。这些服务通过提供统计、研究和其他必要的政策制定的依据，对业务工作的支持也十分重要。总之，它们在制定劳动部政策、规划和计划中发挥核心作用。



²⁷ 综合行政服务通常包括预算、账户控制、内部审计、人力资源管理、采购、交通、建筑维护、安保、图书馆、文件管理、出版等领域。

52. 这些服务需要受过良好教育且经验丰富的职员，他们的知识面不能仅局限于劳动领域。管理支持服务的服务对象是整个部，而不是某些业务部门，最好集中于大的集权单位。因而，多数国家没把支持服务置于技术单位管辖，而是将其设置于部高级管理层之下(如，司局长、副部长、秘书长或类似职务)。

53. 多数劳动部业务单位负责业务领域，如劳动关系、劳动立法、就业、社会保障、劳动监察、工作条件等等。他们的职能是监督劳动政策和法律的实施，起草新的政策、法律条文，并对其实施提供建议和汇报。通常，业务单位还负责分析数据和实地报告，开发和维护国家数据库，准备年度报告，以及与雇主或工人组织直接协商。

54. 劳动部一个特定职能就是支持国家跨行业或跨部门的社会对话，促进集体谈判，调解产业纠纷等。本报告后面还要讨论一些国家的劳动部还会向各种社会对话机构提供很多技术、行政服务。

55. 正如前面提到的，劳动部的最初职能是保护工人，所以多年以来，它们一直将改善工作环境作为工作重点(保护性内容)。最近几十年，在机构能力、资金比重和整体重要性方面，“就业内容比重”(开发就业和消极和/或积极的劳动力市场政策)有所增长²⁸。社会保障也是如此。今天，在许多国家，劳动部往往由劳动、就业和社会保障三个部分工作组成。

劳动行政管理的机构能力

长期存在的差距

56. 如果没有适当的物质和财政资源以及具有合适资质、受过培训并能排除外部干扰保持独立性地位的工作人员队伍，那么劳动行政管理就无法顺利圆满地实现其目标，充分发挥作用。²⁹从获得的各种资料中证实包括国际劳工组织的研究和审计。实际情况并非如此尽管多数国家的劳动部都声称，其能力和资源相对于要实现的目标而言小得不成比例，但缺乏机构能力不足在发展中国家尤为突出。

57. 各国劳动部的预算情况不具有直接可比性，因为一个部委的预算通常是根据其具体职能而划定，而各国部委职能设置又存在着差异。此外，一国政府在劳动事务上的总支出可能要划拨给多个部委和机构。³⁰专家委员会在 1997 年综合性调查中遗憾地指出，已经批准第 150 号公约的国家向劳工局提供的关于第 10 条实施情况的信息往往不够准确，而且很少附有人员和预算方面的数据³¹。

²⁸ 参见，例如，J. Freyssinet: 《谈判就业：50 年就业和培训行业谈判》，编辑联络员，巴黎，2010 年。

²⁹ 第 150 号公约，第 10 条。

³⁰ 在《政府职能国际分类》中没有对应的类别 (COFOG)。

³¹ 1997 年综合调查，第 161 段。

58. 各种现实的证据显示，在一些国家，虽然劳动部的预算在国家预算中占有很大比重，而且近年来甚至有所增大，³²但在另一些国家，劳动部的预算与其他部委相比是预算额最小的部委之一。如果把发展中国家劳动部预算与工业化国家劳动部的预算相比，差距尤为惊人³³。

59. 令人关注的一个问题是，各种技术合作报告、专家进行的调查结果和区域会议反复指出，一些国家或地区的劳动行政管理能力还停留在几十年前的水平上，最引人关注的是劳动部政治地位低并且资源匮乏。³⁴20 世纪 90 年代，特别是在非洲³⁵以及亚洲和拉丁美洲³⁶，提出了结构调整政策，随之发生的是大幅削减公共支出，³⁷在某些情况下，严重影响了国家劳动行政管理提供甚至是基本的服务能力。1997 年综合调查论述了。削减支出产生的多重影响，但遗憾的是，尽管许多国家的政府努力消除这些影响，且社会伙伴也经常对此提出批评，但至今许多国家劳动行政系统受到的影响仍然存在。

人力资源不足

60. 政策制定的有效性和提供的服务质量与数量在很大程度上取决于劳动行政管理人员的能力。

61. 根据国际劳工组织掌握的信息，尽管一些国家最近做出了巨大努力，但是许多劳动行政系统，特别是发展中国家的劳动行政系统，人员配备严重不足。而且，地区之间差异很大。例如，欧洲公共就业服务人员数量可以万计算，而在一个非洲国家，与其人口相比人员数量不过几百人，而且常常会比这一数字少很多。³⁸在很多情况下，这种人员配备严重不足的情况是 20 世纪 90 年代实施的结构

³² 最近有报道显示一些国家劳动部预算增加了，例如巴布亚新几内亚和瓦努阿图。在哥斯达黎加，劳动部预算从 2005 年的 3.8 万科朗增加至 2010 年 24.7 万科朗，主要是因为向各种社会援助机构和计划进行的转移支付增加了，具体而言，是因为 2009 年通过 8783 号法案修订了有关社会发展和家庭津贴的 5662 号法案及其他法律。在萨尔瓦多，2005 年至 2009 年间预算实际增长了 61%。

³³ 例如，德国联邦劳工和社会事务部的预算是德国所有部委中最大的一笔预算(2010 年为 1432 亿欧元，大约相当于国家预算的 40%)。其中，590 亿欧元用于劳动力市场政策措施(包括用于失业人员基本收入支持的 239 亿欧元和用于积极劳动力市场计划的 110 亿欧元)。相反，在一些非洲国家，劳动部门预算还不到国家预算的 1% (例如，贝宁为 0.76%(2005 年)，多哥为 0.13%(2010 年))。在中美洲，尼加拉瓜预算占 0.15%(2010 年)，多米尼加占 0.11%(2010 年)。

³⁴ 国际劳工局：《劳动行政管理的作用、职能和制度建设》，第 408-412 段。

³⁵ M. Oumarou：《西非经济货币联盟成员国公共管理改革：影响与前景》，工作文件(第 2 号)，劳动行政管理和监察计划(日内瓦，国际劳工局，2009 年)。

³⁶ 国际劳工局：《结构调整和转型背景下的公共服务人力资源开发》，结构调整和转型背景下公共服务人力资源开发联席会议讨论报告，日内瓦，1998 年 12 月 14-18 日。

³⁷ 1987 年至 1996 年，世界银行曾在不下 68 个发展中国家和转型经济体实施人员编制改革计划，对公共管理部门的机构能力产生了影响。联合国：《释放人的潜力提高公共部门绩效：2005 年世界公共部门报告》(纽约，2005 年)。

³⁸ 例如，2008 年德国和英国公共就业服务官员数量分别为 9.6 万人和 7 万人，而南非公共就业服务人员总数为 480 人，肯尼亚只有 38 人。

调整政策造成的，包括公共部门大规模的裁员。如本报告后文所述，劳动监察部门也存在类似的差异。

专栏 2.4

国际劳工组织对斯里兰卡劳动部人力资源的审计

此次国际劳工组织审计涵盖部内所有部门的工作人员，通过问卷调查收集信息，并辅之对主要人员进行采访和咨询。审计得出的主要结论如下：

- ☐ 劳动部有一个涵盖所有人员的综合性和最新的计算机控制的数据库，在此基础上进行人力资源规划。
- ☐ 重新配置现有人员具有明显可能性。
- ☐ 急需加强人员培训。
- ☐ 建立了计算机培训中心，为各级官员开展培训，尽管急需进一步加强工作人员的培训。
- ☐ 已经计划并实施了专业英语培训课程。
- ☐ 劳动部工作人员在规划和开展人力资源审计方面积累了有益经验。

资料来源：R. Heron：《劳动行政管理的挑战和前景》（日内瓦，国际劳工局，即将出版）。

62. 尽管发达国家和发展中国家都努力增加合同制和临时员工的数量，但是大多数劳动行政管理雇员都属于公务员。³⁹劳动行政管理官员的招聘和遴选以及他们的就业条件大多在公务员法中都有规定。一般认为，长期稳定的公务员职业的工作安排有助于劳动监察员、负责就业官员和其他劳工专家的专业化。尽管如此，劳动行政管理机构提供的服务条件总体上对高素质员工缺乏吸引力，对经过高级培训的技术专家尤其缺乏吸引力，即便是在许多工业化国家也是如此。

63. 许多劳动行政管理机构的人员流动大，很难留住年轻的高素质员工。主要原因是工资水平微薄和缺乏竞争力，⁴⁰这是国际劳工局官员从不同地区报告中了解到的这种普遍情况。不仅如此，在许多国家没有职业规划体系，没有依据能力或工龄晋升职业的激励机制。艰难或根本不存在的职业生涯加上对雇用新员工的限制，造成劳动行政管理队伍发展受挫并且日益老龄化。

64. 许多国家政治变革频频发生，也会造成劳动部管理工作的不稳定。一些国家认为，人员队伍的稳定对制定政策有益，或也通过立法将高级公务员的政治任命和行政任命明确区分⁴¹或者根本不允许政治任命。⁴²但是，在其他国家，高

³⁹ 例如，在萨尔瓦多，2009 年劳工和社会福利部的 677 名雇员中有 353 人是合同制职员。在洪都拉斯，劳动和社会保障部有 114 名合同制员工和 511 名长期员工(信息来自萨尔瓦多和洪都拉斯政府)。

⁴⁰ 至于工资，劳动部门往往不仅无法与私营部门竞争，也比不过财政部等其他部委或公共机构。

⁴¹ 例如，在印度，所有部委都是由内阁部长担任领导，由部门秘书提供支持。联邦和邦劳动部门由劳工秘书提供协助和咨询，劳工秘书不属政治任命。

⁴² 例如，在丹麦和英国，除了正常官僚等级的政治顾问外，没有政治任命。

级管理人员随着政府的更迭而变化。这对政策的一致性和连续性会带来潜在的负面影响⁴³。

65. 总体而言，劳动行政管理部门为自己的雇员提供培训，至少会提供入门培训（见专栏 2.5）。然而，往往缺少专为劳动行政管理官员制定的国家培训战略。因此，培训常常是临时性的，而且在一些情况下取决于是否有捐助资金。国家没有采取持续支持的方法对于劳动行政管理人员的能力开发将产生负面影响。

专栏 2.5

德国联邦劳动和社会事务部一项新的培训计划

德国联邦劳动和社会事务部正在实施一项新的培训计划。实施该计划的部分原因是为了对《联邦职业法令》的新内容做出回应，法令规定每个部委都应该开发出自己的“人力资源开发理念”。每一名工作人员将有权每年获得 12 天的提高培训。该部已经开发出了必修课程，需要在任职后五年内完成，还有一套选修课程单元。制定该计划的理念是要为有经验的员工增加培训机会，解决 50 岁以上官员培训参与率低的问题。该部也希望专门为女性员工、残疾人员和非全日制员工提供培训机会，并增加中层和低层公务员的培训机会。

资料来源：J. Heyes：《劳动部和劳动行政管理的转变：最新进展与未来前景》（日内瓦，国际劳工局，即将出版）。

66. 使劳动行政管理机构获益，而引入的综合性培训计划包括：入门培训、进修和知识更新培训，以及获取电子版和印刷版的培训材料。虽然在劳动行政管理方面已经有大量的培训材料，但是那些需要材料的人往往难以得到。

67. 在劳动行政系统内建立培训部门，并为选定官员进行培训师的培训，具有将能力开发活动系统化的潜力。这些机构可以成为集体培训活动，利用计算机技术开发和采用自学材料的联系单位。一些劳动行政管理机构致力于开展培训活动，目的是提高人员的专业水平和积极的工作态度⁴⁴。

68. 总之，国与国之间存在巨大差异，一些劳动行政管理部门得益于统一的公务员培训机构⁴⁵和/或自己的培训学院，⁴⁶而另一些部门则依赖与外部培训机构或大学的合作⁴⁷。

⁴³ 见 A. Matheson 等人：《高级职员政治参与和部长与高级公务员职责划分研究》，公共治理工作文件第 6 号（巴黎，经合发组织，2007 年）。

⁴⁴ 例如，在约旦，劳动监察手册包括劳动监察员的行为守则，以加强专业操守和积极的态度。

⁴⁵ 例如，在保留法式行政传统的国家和一些拉美国家。

⁴⁶ 例如，亚美尼亚、法国、印度、约旦、墨西哥和突尼斯。在斯里兰卡，国家劳动研究所（隶属劳动关系和人力部）于 2008 年正式成立。其职责是从事工人教育计划、讲习班、研讨会和会议以及与就业相关的出版和信息工作。

⁴⁷ 大学和其他外部培训机构有时针对劳动行政管理提供专项课程和培训大纲。例如，在特立尼达和多巴哥，希普利尼亚尼劳动和合作社研究学院提供内容广泛的课程，包括劳动研究、职业安全与卫生和环境管理及人力资源管理，完成这些全日制或非全日制课程可以获得职业证书、文凭或文学学士学位。例如，文学学士学位有助于满足产业关系、劳动和人力经济学和人力资源管理等领域专业人士和从业人员获得学士级别学术培训的需求，这些人员就职于商业协会、工会和公共服务部门。

物资设备和数据管理

69. 缺乏适当的物资设备仍然是一个问题，主要存在于，但也不限于，发展中国家。这不仅影响了劳动行政管理部门履行职能的能力，如实地监察，培训计划或者工作安置，而且影响到这些部门制定政策的能力。例如，负责就业官员或劳动监察员很难对人工收集的信息或者从集体协议中得到的信息进行汇总、分析并用于政策制定。即使这些信息有电子版，也会因为没有通用的信息网络而难以与其它部门或管理层分享。同样，劳动行政管理部门很少分享信息，也无法访问其他公共部门建立的数据库。⁴⁸有些情况下，这可能是由于技术问题或/和政治问题造成的。然而，缺乏包括劳动、工作条件和产业关系等方面的可靠、全面并及时更新的数据库是许多劳动行政管理部门面临的共同困难⁴⁹。

70. 因此，劳动行政管理部门缺乏可用、可靠和全面的信息供做决策。解决这一问题需要盘点整个劳动行政系统掌握的信息及其价值，找出信息缺口，并根据用户需求而不是信息提供者的需求开发一个信息系统。有效协调行政管理记录可以大幅提高信息和数据的可用度，而且几乎没有任何成本。改进信息收集、分析和发布是许多劳动行政系统能力开发的重点领域，对于向绩效管理方式转变尤为重要。

71. 反映最多的严重问题是劳动官员缺乏汽车等交通工具，而且交通管理薄弱，包括交通费报销不足。缺少电话和有限的上网条件阻碍了部委与地方办事处的联系和协调，也妨碍了地方办事处与客户的联系。在很多情况下，办公楼和其他劳动行政管理办公场所不足并且出行不便，特别是残疾人、老年人和没有私人交通工具的人员很难前来访问。有时这些办公场所未达到基本的工作条件标准，给工作人员的健康和安全带来风险，对工作效率也会产生负面影响。有时，甚至没有接待或咨询服务。然而，一些国家已经做出巨大努力，改善劳动行政管理部门的基础设施条件和物资设备(见专栏 2.6)。

⁴⁸ 例如，劳动部往往无法查阅税务机关或社会保险机构保管的工作场所登记和保险缴费人员登记。

⁴⁹ 例如，参见 C.S. Venkata Ratnam 等人：《亚洲部分国家的劳动行政管理》(曼谷，国际劳工组织亚太地区局，2008 年)。国际劳工组织各项劳动行政管理和劳动监察审计也证明了这一点。

专栏 2.6

阿尔及利亚加强劳动行政管理和监察工作

近些年来，阿尔及利亚努力加强劳动行政系统并使之现代化，使劳动就业和社会保障部能够对该国社会经济政策施加真正的影响。在政府内部的这种影响力得益于政府高层对劳动事务的政治支持以及工人和雇主组织的作用和立场。

此项现代化计划包括 2008 年通过的就业行动计划，以及投资 2860 亿第纳尔帮助在 2010-2014 年间创造 300 万个就业岗位。现代化的工作也集中于该国的劳动监察体系，重组和加强劳动监察机构，招募更多的监察员并扩大监察员权力的范围。在 2000-2009 年间，劳动监察预算增加了 120%，为监察员提供具有吸引力的工资和更好的设备来开展工作，甚至在全国范围内增加监察机构的数量。因此，现在每 6 名监察员就有一部车(以前是每 15 名监察员有一部车)，使监察员每周都能用 3 天时间用于实地监察。这使得实地监察访问量从 2006 年 82000 次增加到 2009 年 126000 次。在同一时期，计算机拥有量从每 50 人一台增加到现在每人一台。

资料来源：国际劳工局：劳动行政管理机构需要评估工作组，2010 年 3 月 20-25 日。

需要达到临界量才能产生影响

72. 如果说这些缺陷要求在所有地方加强管理，那么实际解决方案可能会根据当地情况有所不同。在许多发展中国家，如果不增加人员和资金，很难提高管理质量，特别是大量裁员、国内冲突和战争削弱了劳动行政管理部门的能力。

73. 为了产生影响并证明其存在是有价值的，劳动行政管理部门必须在人员和资金方面达到临界量。例如，尽管劳动监察或公共就业服务组织和管理有序，但是如果不能接触一定比例的企业或帮助一定比例的求职者，就不能在全国范围内产生必要的影响⁵⁰。

74. 法律和政治文件中确立的宏伟目标与现实脱节，使人沮丧并会损害社会对这些部门价值的信任和信心。于是形成了恶性循环，因为劳动部不能通过具体成果证明其无法管理更多的资金。提高现有资源(包括人力和物力)的使用效率只是解决方案中的一部分。但是，有些情况下，只有通过大幅增加资金，支持明确、现实和有依据的政策目标才能够打破这种恶性循环。

75. 资源配置通常是国家政府的职责，⁵¹但是劳动部领导下的劳动行政管理部门需要做更多工作，让政策制定者和预算管理者确信劳动行政管理对国家经济做出的重要贡献。为此，劳动行政管理部门需要展示出其对经济发展的影响力，包括通过预防或及早解决劳动争议、促进劳动生产率提高或减少职业事故，以及通过

⁵⁰ 例如，撒哈拉以南非洲地区的就业咨询业务与求职者的平均比率是 1:4000，而在拉丁美洲和欧洲这一比率分别为 1:350 和 1:150。在资金和设备方面的比率更低。世界公共就业服务协会(WAPES)：《非洲地区 2008 年工作报告和 2009 年工作计划》(纽伦堡，2008 年 12 月 3 日)。

⁵¹ 在某些情况下，资金由地方政府提供。这种情况适用于，例如，社会援助、就业服务(比利时)、失业津贴(美国，危机时期除外)或职业培训(瑞士)。

针对需求开展职业培训和技能开发及有效的就业安置。简而言之，强调劳动行政管理部门发展的方向是使负责资源配置部门认为其发挥重要作用的起点。

新的运营条件

经济、社会和政治环境

76. 劳动行政管理部门的职责和结构取决于所处的政治、社会和经济环境。在过去几十年间，环境发生了巨大变化，而且受金融和经济危机影响仍在继续变化。

77. 国际劳工局大量文件详细论述了经济和社会发展带来的影响，这里无需重复那些文件得出的结论。劳动行政管理部门面临的经济和社会的挑战包括：持续高失业；全球竞争加剧；劳动力多样化、跨国文化、教育水平提高以及流动性增强。在许多国家，劳动力状况正在发生变化，女性比例上升，青年劳动力参与率下降，人口不断老龄化。不仅如此，许多国家收入和工资不平等加剧，性别差距长期存在。在部分国家，工作人口中艾滋病毒/艾滋病、肺炎和疟疾流行。⁵²此外，就业关系形式多样化，从事非正规经济的工人比例不断上升。

78. 最后的两个因素表明，劳动行政管理部门迫切需要将服务范围延伸到没有正规就业合同但有权获得保护的工人群体，这在国际劳工组织第 150 号公约中有所规定⁵³，本报告在劳动监察部分中也将进一步加以论述。在这方面，国际劳工组织 2006 年通过的《雇佣关系建议书》(第 98 号)为国家劳动行政管理部门提供了指南。

79. 世界许多地方进行的民主改革扩大了市场经济的范围，促使劳动行政管理部门做出相应调整。此外，全球化，特别是区域一体化及其对劳工世界的直接影响(例如劳动力的自由流动和劳动立法标准化)，需要协调劳动规定的某些内容，加强各国劳动行政管理部门之间的横向合作⁵⁴。

最近的经济危机带来的影响

80. 从劳动行政管理角度看，全球经济危机是一次重大挑战也是一次历史机遇。劳动行政管理部门不但要缓解危机带来的社会后果，还要调整劳动政策，为未来建立更有力的监管机制。因此这次危机为提供服务机制的现代化和加强劳动部在宏观经济决策中的作用提供了机遇。

⁵² 国际劳工局：《劳动世界的格局改变》，报告 I(C)，局长报告，第 95 届国际劳工大会，日内瓦，2006 年。

⁵³ 国际劳工组织第 150 号公约第 7 条规定，劳动行政管理部门有权将服务范围延伸到正规经济以外，为全体劳动人民的利益开展活动。

⁵⁴ 例如，为了成为欧盟成员国，候选国必须处理诸多有关劳工政策问题，并相应调整劳动行政管理部门。

81. 此次危机在世界许多地方对就业和生活水平的影响彰显了劳动部和国家劳动行政系统中其他部门的重要性。⁵⁵此外,二十国集团对国际劳工组织在应对“就业危机”中领导作用的认可⁵⁶,为劳动行政管理部门和劳动部在政府机构中发挥更加积极的作用提供了一个机遇⁵⁷。

82. 受危机的影响,失业增加,劳动行政管理机构需要增加资源。⁵⁸大多数国家把此次危机当作扩大和调整现有社会计划和建立新计划的一次机遇(见专栏 2.7)。⁵⁹劳动力市场政策成为许多国家复苏计划的重点,⁶⁰促使政府提升劳动行政管理机构的能力,特别是公共就业服务能力,以期为不断增加的求职者提供有效服务。大多数经合发组织成员国⁶¹以及一些发展中国家的公共就业服务人员有所增加。⁶²澳大利亚和瑞士等国家按照工作量确定资金量,因而用于公共就业服务的资金自动增加。在一些国家,应对危机需要通过新计划和新制度来处理不断增加的失业问题⁶³。

⁵⁵ 例如,纳米比亚劳工和社会福利部长在 2010 年 5 月 19 日的声明中叙述了经济危机带来的难以忍受的高失业率、低工资和对就业条件的不利影响,指出“在这种情况下,劳工和社会福利部对于我国社会和经济发展的作用比以往任何时候都重要”。

⁵⁶ 在 2009 年 4 月 2 日关于增长、稳定和就业召开的伦敦峰会上,二十国集团领导人通过了《全球复苏和改革计划》。在第 26 段中,二十国集团领导人承诺支持家庭友好型劳动力市场,并呼吁国际劳工组织和其他有关组织一道,评估已经采取的行动和未来需要采取的行动。最近在韩国首尔(2010 年 11 月),二十国集团领导人呼吁国际劳工组织继续实施就业增长复苏措施。该计划将在 2011 年法国担任二十国集团轮值主席期间得到进一步的发展。

⁵⁷ 见 R.托雷斯:《不完整的危机应对措施:社会经济成本和政策影响》,《国际劳工评论》(2010 年,第 149 期,第 2 号)。

⁵⁸ 例如,2009 年捷克在公共就业服务和积极的劳动力市场计划方面的支出是劳动部规定预算的 3 倍(150 亿捷克克朗,而预算是 50 亿克朗)。主要原因是失业津贴支出增加了。欧盟为积极劳动力市场计划提供了额外资金。

⁵⁹ 国际劳工局:《保护人民,促进就业:从应对危机到复苏和可持续增长》,国际劳工局局长致二十国集团领导人的信,匹兹堡峰会,2009 年 9 月 24-25 日(日内瓦,2009 年)。

⁶⁰ 平均而言,发达经济体用于复苏计划的支出相当于其国内生产总值的 3.9%,而发展中国家和新兴经济体的支出相当于其国内生产总值的 7.3%。从支出的结构看,发展中国家和新兴经济体在劳动力市场和社会支出方面相对较少,用于这些计划的资金只占全部刺激计划资金的十分之一。相比之下,发达经济体将刺激计划资金的五分之一分配给了劳动力市场和社会措施。

⁶¹ 根据经合发组织的数据,德国、匈牙利、日本、墨西哥、波兰和土耳其的工作人员人数增加了百分之十(经合发组织:《2010 年经合组织就业展望:超越就业危机》(巴黎,2010 年),第 52 页)。在法国,2009 年新招募了 1840 名就业咨询员,还有 500 名呼叫中心员工。在德国,政府于 2008 年新招募了 1000 名就业安置人员并在 2009 年又招募了 5000 人。西班牙公共就业服务部门为各地的就业办公室雇用了 2145 名员工,此外还招募 1500 名员工帮助寻找工作岗位。荷兰推出流动中心,鼓励工人在企业间转移。

⁶² 例如,在阿根廷、巴哈马、柬埔寨、喀麦隆、哥斯达黎加、多米尼加、萨尔瓦多、圭亚那、洪都拉斯和马来西亚。

⁶³ 见国际劳工局:《金融和经济危机:体面劳动应对措施》,第 304 届理事会,日内瓦,2009 年 3 月,GB.304/ESP/2,和国际劳工局:《应对全球就业危机:通过体面劳动政策实现复苏》,报告 I(A),第 98 届国际劳工大会局长报告,日内瓦,2009 年。

专栏 2.7

巴哈马制定了失业津贴计划

2009 年 4 月，巴哈马政府制定了一项失业津贴计划，为该国社会保障体系搭建一个新的平台(《2009 年国家保险(修正)法案》)。制定该计划是因为发生了大规模裁员，失业率猛增至两位数，是该国针对全球经济和金融危机制定的应对方案的一个要素。经过 14 个月的试行期之后，该计划开始长期实施。

计划的实施涉及劳动部的劳动司和国家保险委员会(NIB)，后者受财政部监督。劳动就业交流司负责失业人员登记和失业证发放。劳动司司长或其代表至少每四周与失业者会面一次，帮助搜索工作岗位，就所有求职问题提供指导(例如可以开始工作的日期、工作意愿、面试和培训)以及发放必要文件。国家保险委员会与劳动司密切合作，负责缴费和失业津贴支付工作。

在试行期内，必须在短期内为许多失业津贴申领者(约 2 万人)提供服务。起初，可以在全国指定的中心申领失业津贴，包括职业介绍所、国家保险委员会地方办事处或其他地方政府办事处。在需求高峰期，会招募 15-20 名临时员工帮助处理大量工作。试行期过后，其中几个人会被留在国家保险委员会成为长期员工。得益于这些一站式服务中心，失业津贴可以在申请批准后四天内支付(与国家保险委员会管理的其他短期津贴类似)。

资料来源：国际劳工局加勒比次地区局，西班牙港。

83. 关于此次危机对政策趋势的影响存在不同的观点。但是，此次危机有助于对过去 30 年经济政策所依据的一些假设进行回顾，促使人们重新考虑这些方法，特别是与国际金融机构有关的一些方法。⁶⁴例如，国际货币基金组织(IMF)承认劳动力市场制度的力度和质量能够为国际社会创造可持续增长和发展的种种努力做出重大贡献，认为社会保护政策在帮助人们缓和经济冲击和加强社会凝聚力方面能发挥重要作用。⁶⁵特别是，失业津贴作为自动稳定器所发挥的积极作用得到了强调⁶⁶。

84. 在这种情况下，各国制定并大范围实施了各种具有创新意义的劳动政策，特别是旨在保护现有工作岗位或者更好地保护弱势工人群体的政策。这些政策包括扩大职业培训、加强求职援助、工作分享和各种公共就业计划。在此次经济危机期间，工作分享计划得到了相当程度的关注，为企业调整工时适应不断波动的需求提供了重要帮助，并由此减少了对裁员的需要(见专栏 2.8)。

⁶⁴ R. Torres: 《不完整的危机应对措施》，同前。

⁶⁵ 国际劳工组织/国际货币基金组织: 《增长、就业和社会凝聚力的挑战》，讨论文件，国际劳工组织和国际货币基金组织与挪威总理办公室合作召开的联合会议，奥斯陆，2010 年 9 月 13 日。

⁶⁶ O. Blanchard, G. Dell’Ariccia 和 P. Mauro: 《反思宏观经济政策》，国际货币基金组织职员立场简介(2010 年 2 月 12 日)。另见 S. Cazes, S. Verick 和 C. Heuer: 《危机时期的劳动力市场政策》，就业工作文件第 35 号(日内瓦，国际劳工局，2009 年)。

专栏 2.8

由政府补贴的工作分享计划

在当前全球经济衰退背景下，许多劳动行政管理部门通过公共就业服务启动或扩大各类计划，政府为参与工作分享计划的企业补贴部分工资成本。工作分享的理念是在数量不变的工人中，分摊总量减少的工作，以便避免裁员或作为创造就业岗位的一项措施。

工作分享的理念最早产生于大萧条时期，反映了 1935 年《40 小时工作周公约》(第 47 号)的精神。该公约是在大萧条最严重的时候通过的，建立了 40 小时工作周这一原则，并在序言中倡议“应该持续努力尽可能降低各种形式就业的工时数量”。

在工作分享计划下减少工时常常伴随着工资成比例地减少。但是，收入损失会通过政府工资补贴加以补偿。这些补贴往往通过部分失业津贴来提供，但也是出自政府财政收入。

工作分享远不止是“削减工资”。这项措施旨在分担经济困境造成的负担——不只是工人之间分担，也要在工人、雇主和政府之间分担。妥善制定和实施工作分享政策，能够预防工资贬值，降低未来雇用成本和劳动力市场复苏前人力资本损失，进而促进总需求。

资料来源：J.C. Messenger：《工作分享：全球就业危机期间保护工作岗位的战略》，就业政策简报第 1 号，2009 年 6 月(日内瓦，国际劳工局)；国际货币基金组织：“经济衰退的人力成本”，见国际劳工组织/国际货币基金组织：增长、就业与社会融合的挑战，讨论文件，与挪威总理办公室合作举办的国际劳工组织/国际货币基金组织联合会议，奥斯陆，2010 年 9 月 13 日。

85. 不同形式的国家级社会对话，大多劳动部在其中发挥积极作用，通过寻求一致解决方案减缓危机造成的影响，促进维护社会和平。集体谈判在许多公司中有助于寻找裁员的替代性解决方案⁶⁷。

86. 虽然劳动政策措施只是大型复苏计划的一部分，但在大多数国家中反危机政策协调牵头单位仍是经济或财政部门。尽管如此，劳动部在许多方面也发挥着重要作用，包括在政府制定政策时提供相关信息，落实就业创造和岗位保护措施，扩大社会保护，加强和调整劳动行政管理服务以及通过社会对话与雇主组织和工人组织就措施建议进行协商。

87. 政府在危机爆发之初通过采取前所未有的紧急措施，设法避免发生经济崩溃，这些干预措施使疲软的公共财政蒙上了浓重的阴影。此次危机进一步证实人们对长期困难的预期，经济增长放缓，政府收入下降，公共支出紧缩。这一情况的进一步影响是，多数工业化国家在人口状况方面面临的挑战加剧(人口老龄化和上升的扶养比)。采取紧缩措施应对这种财政不平衡可能会影响到用于劳动行政管理的资金。影响包括两个方面：(1)削减对劳动行政管理部门实施的社会保护、创造就业和其他计划的资金支持；(2)削减工作人员和工资方面的运行成本。⁶⁸裁减

⁶⁷ L. Rychly：《危机时期的社会对话：寻找更好的解决方案》，对话工作文件第 1 号(日内瓦，国际劳工局，2009 年)。

⁶⁸ 看来这场危机对欧洲和美国的公共行政管理的影响尤为严重。在欧洲，截至 2010 年 6 月，八个国家总共裁减了 17.2 万名公共行政管理人员，而在美国，公共行政管理部门就业总人数在 2010 年 7 月首次低于

工作人员会在劳动行政管理服务需求上升时造成工作量的急剧增加，⁶⁹进而造成劳动行政管理人员工作条件恶化，损害服务效率和服务质量⁷⁰。

88. 总之，此次危机突显出调整的必要性。重要的是，劳动行政管理部门要从此危机中吸取教训，调整政策和机构职能，以便做好准备减缓未来可能发生的经济冲击的影响。为此，国际劳工组织已经制定了一套综合的政策指导方针，包括《全球就业契约》(2009 年 6 月)，力促各国政府将实施以就业为中心的政策和创造体面劳动机会，作为危机应对措施的核心。此外，国际劳工组织和世界卫生组织共同提出的“社会保护底线倡议”(2009 年 4 月)呼吁，政府的投资要将社会正义与经济发展结合起来，以此更好地应对生活中的各种风险⁷¹。

劳动部的政策制定能力

劳动部的具体职责

89. 劳动部在促进社会与经济协调发展，实现平衡可持续增长方面可以发挥特殊的作用。除了在制定具体劳动政策措施这一“部门”或“业务”职能以外，劳动部还有一个“横向职能”，这项职能源于劳动部作为社会和平保卫者与劳工世界建立的关系上。事实上，劳动部在促进良好劳动关系方面的作用至关重要，赋予劳动部一个独特的地位。

90. 为了履行职责，劳动部应该有能力草拟、制定、实施和评估其政策，还要倡导使就业为中心的政策框架成为更广泛的政府政策目标的一部分。

91. 但是，劳动部对于政策制定的实际影响力和在政府行政系统中的地位并不像人们想象的那样简单。根据国际劳工局文件和其他资料，整体情况复杂：许多劳动部已经具备了影响力和知名度，其他一些劳动部设法提升了地位及预算配额。但是，在许多国家，劳动部的影响力下滑了，没有足够能力妥善履行其职能。

经济衰退前的水平，地方政府仅在 2010 年第三季度就裁减了 14.3 万名员工。2008 年以来，欧洲一些国家公共行政管理人员的工资减少了，主要是因为与国际机构协调实施的财政紧缩政策或准备进行债券拍卖。见国际劳工局：《国际劳工组织工作的部门层面：全球经济下滑部门的最新情况：公共行政管理》，第 309 届理事会，日内瓦，2010 年 11 月，GB.309/STM/1/1。

⁶⁹ 经济危机已经对劳动行政管理部门提出了更高的要求，特别是那些与求职者打交道的机构。根据经合发组织的信息，成员国的许多公共就业服务机构员工的平均工作量增加了，如土耳其、英国(增加约 50%)、捷克、新西兰和墨西哥(《2010 年经合组织就业展望》，同前。)。同样，在法国，2008 年以来公共就业服务机构官员的案件量大幅增长。虽然法国就业中心的计划是每位咨询员负责 60 名求职者，但是在某些地区这一比率已高达 1:180(P. Marini: 《财务委员会关于 2010 年预算法草案的一般性报告》，附件第 32 号，劳动和就业(巴黎，参议院，2009 年)。

⁷⁰ 例如，2009 年摩尔多瓦公共支出削减 20%，据报道，这造成该国公共就业服务几乎瘫痪。

⁷¹ 该倡议强调需要实施全面、一致和协调的社会保护与就业政策，以保证整个生命周期的服务和社会转移，要特别关注弱势群体。

92. 包括劳动政策在内的政府工作重点决定了劳动部在政府系统中是否占据突出位置及其对更广泛经济政策的影响力。改革计划、通过新的劳动法律、修改养老金计划或劳动行政管理机构重组可能会暂时将注意力集中于劳动事务和对此负责的机构。另一个决定因素是，劳动部部长掌握的政治权利(在政府中的资历或在政党中的地位)。在联合政府执政的国家中，部委职责在联盟成员中的分配也很重要。这些考虑虽然重要，但已超出本报告的讨论范围。

93. 下面，本报告论述直接影响劳动部政策制定职责的三个机构特征：职权、战略协调职能以及与工人和雇主组织的合作。

职权的演变

94. 劳动部的职权往往以宪法和其他法律为依据，并对照政府其他部委予以确定。

95. 许多劳动部最近经历了职权重大调整。上文中已强调，劳动部处于劳动行政系统的中心。尽管如此，劳动部通常与政府其他部委共同承担劳动方面的一些职责或者自身就是承担多项职能的部委。这意味着除了传统的劳动和就业职权外，劳动部还常常履行其他职能，而这些职能有时只与劳动事务存在着某种模糊的关系。这些安排可能是出于实用角度的考虑。⁷²但是，这种职能组合常常直接影响到政策的制定和实施。例如，劳动部、内政部或外交部在移民领域履行各自职责时可能会决定，在发放工作许可证过程中是以劳动力市场、安全还是以对外政策方面为主。劳动部和教育部在职业培训方面的职责分工可能会影响到培训计划的定位及其与劳动力市场需求的衔接。⁷³同样，“社会事务”与“就业”议程结合起来可能会影响到保护与创造就业之间的平衡。⁷⁴劳动事务与就业工作结合起来为平衡就业条件和劳动力市场需求提供了明显的优势，例如在制定工资政策方面。

96. 理论上，有关劳动政策归属单一部委管理，协调起来可能会更加容易。但是，经验表明，机构整合并不总能改善协调。即使在同一部委内部，各个司局之间明确的分界线可能会导致政策缺乏一致性，除非各部门都在强有力的领导下追求明确的目标。

⁷² 例如，职能组合可能是因为国家小。在瓦努阿图，劳工事务由内政部负责，该部还负责警察、移民、省级事务、选举、监狱部门和灾害管理。在圣基茨和尼维斯，外交、国家安全、劳工、移民和社会保障部负责劳工事务。

⁷³ 两部间的责任如何划分将会影响到工作重点是在学徒培训和就业人员持续职业培训上，还是放在对失业人员的培训上以便帮助他们找到工作。

⁷⁴ 例如，在日本，劳动省和厚生省合并后，于 2001 年成立厚生劳动省。合并有利于采取更加协调一致的方式处理社会和劳工问题。英国政府于 2001 年成立了工作和养老金部，负责社会保障和就业政策。

97. 最近, 一些政府尝试将劳动部(或其就业部门)与经济或财政部合并。⁷⁵采取这一措施的依据通常是经济增长是创造就业的前提条件, 因而有必要实现经济政策与就业政策的有机衔接。有关这一安排成效的观点存在分歧。可能会因此出现一个更加强大、更有影响力的经济和就业部, 也可能导致积极的劳动政策边缘化。⁷⁶短期内, 这种合并可能有助于解决经济部门与“花钱”部门之间的紧张关系, 加速实施劳动力市场改革。但是, 从长期看, 合并可能会大幅降低劳动行政管理部门在政府层面就就业政策计划方式、劳动力市场监管、创造就业岗位的质量或工资政策与创造就业的关系(例如, 最低工资的作用)提出意见的机会。对最近几次与产业关系议程有关的合并也存在不同观点,⁷⁷产业关系议程传统上是与劳动事务连在一起的, 也被认为是国家劳动行政系统的主要职能之一⁷⁸。

专栏 2.9

德国联邦劳动和社会事务部的最近一次重组

德国联邦劳动和社会事务部成立于 1949 年。在 2002-2005 年间, 政策职能被暂时调至新成立的联邦经济和劳动部(BMWA)。该部负责劳动法律和就业以及之前由经济部负责的政策领域。社会保障(例如, 养老保险)转到新成立的卫生和社会保障部, 而失业津贴仍属于经济和劳动部的职能范围。联邦经济和劳动部是在时任首相施罗德根据 2010 年国家议程和哈茨委员会(Hartz Commission)的建议宣布自由经济改革意向前不久成立的。这些改革包括提高工人的社保缴费水平、更加强调积极的就业政策、放宽对雇用临时机构人员的限制以及改革失业津贴制度。2005 年, 经济和劳动部分离, 重新组建了联邦劳动和社会事务部并再次负责社会保障工作。

资料来源: J. Heyes: 《劳动部与劳动行政管理转型》, 同前。

98. 在大多数国家, 财政部对包括劳动政策在内的政策制定与实施工作能施加重要影响。这种影响力反映在财政部通常决定各个部门的预算中。⁷⁹在许多国家, 分配给积极劳动力市场政策的预算是劳动部与财政部协商的结果。通常情况下, 这些政策对财政的影响越大, 财政部施加的影响就越大。在一些国家, 如 20 世纪 90

⁷⁵ 例如, 德国(2002-2005 年)、法国(2007-10 年)、芬兰(2008 年)、匈牙利(2010 年)和瑞士(1999 年)。另一方面, 在摩尔多瓦共和国, 2009 年, 劳动事务由经济部转移到新成立的劳动、社会保障和家庭部。

⁷⁶ 1995 年, 英国就业部与教育部合并, 产业关系职责移交给贸易和工业部(现为商业、创新和技能部), 这招致了英工联的反对, 其理由是应该维护失业人员、弱势群体和易受剥削群体利益的部委在内阁没有代表(引用 R. Aldrich, D. Crook 和 D. Watson: 《教育与就业: 教育和就业部及其历史地位》(伦敦, 伦敦大学教育学院, 2000 年)。

⁷⁷ 例如, 1916 年成立的英国就业部于 1995 年解散, 产业关系职责移交给贸易和工业部, 基本上是负责竞争力问题。同样, 在爱尔兰, 自 2010 年以来产业关系一直属于企业、贸易和创新部的职权范围。如需更多详情, 见 J. Heyes: 《劳动部角色的变化: 影响劳动、就业和社会政策》(日内瓦, 国际劳工局, 2004 年)。

⁷⁸ 参见国际劳工组织 1978 年《劳动行政管理建议书》(第 158 号)第 7-10 段, 和 1997 年一般性调查(同前), 第二章(第四部分)。

⁷⁹ 例如, 在爱尔兰, 在向政府提交新建议之前, 必须听取财政部的意见。在英国, 财政大臣对部门目标的影响是正规化的, 通过“全面支出审查”确定部门预算, 而“公共服务协议”包括各部委与财政部一致同意的一系列目标。在德国, 任何法律草案必须提交给所有部委进行资源协商。

年代的丹麦，财政部在劳动力市场改革讨论中发挥着重要作用。但是，有时也会出现对财政部有关劳动力市场现象分析和理解能力的担忧⁸⁰。

99. 由于劳动部兼有保护职责和经济职责，与其他“经济”部委自然存在联系。但是，考虑到劳动部通过地方机构、劳动监察机构和就业服务中心与劳动世界的日常联系以及与雇主和工人代表机构的来往，劳动部有其独特的视角和需要听取它的意见。

战略协调职能

100. 部委在制定政策过程中的基本职能通常包括，确立优先重点、政策和立法规划及其草拟、开展部际磋商、准备向政府提交的文件、协助法律进程和通过以及实施、监督和评估工作。⁸¹做好劳动行政管理领域的政策制定工作涉及两个要素：确立长远目标或战略和协调能力。

101. 诸如矿难、大规模裁员或全国性罢工等事件会吸引媒体关注，它们部分反映了劳动行政管理机构的日常干预措施。但是，劳动行政管理远不止于日常工作。劳动政策必须在一个中长期框架内实施。事实上，一个国家甚至地区的社会制度经过一段时间后通常会相当稳定，⁸²因为这些制度不仅植根于当地传统和习俗，而且决定于相对稳定的要素，如一国的经济结构、劳动力结构、社会伙伴的力量、产业关系制度以及人口发展情况。

102. 建立劳动行政管理机构必须保证其长期存在下去。⁸³这些机构必须满足对灵活性⁸⁴和快速反应能力的需要，这在发生经济和社会危机时期尤其重要，⁸⁵需要横跨不同政策领域和部委职能的长期战略思考。这些战略应该超越政治周期视角，进行更大范围的社会协商，不只是在政治部门协商，也要与劳动行政管理部門的天然伙伴——工人组织和雇主组织——进行协商。

103. 劳动政策领域涉及多种学科和多个层面。劳动世界实际上关系到所有公民，包括准备成为劳动力的人员和已经退休的人员。劳动政策既包括权利，也包括义

⁸⁰ J. Heyes: 《劳动部不断变化的职能》，同前。

⁸¹ 见经合发组织：《政策体系中各部委的角色：政策的制定、监测和评估》，Sigma 文件(第 39 号)(巴黎，2007 年)。

⁸² 见 G. Esping-Andersen: 《福利资本主义的三个世界》(剑桥，Polity 出版社，1990 年)。

⁸³ 许多现有的社会保障机构是 20 世纪 30 年代大萧条期间建立的，而且数十年不变(例如，美国社会保障署)。

⁸⁴ 根据第 150 号公约，批约国可将某些劳动行政管理工作授权或委托给非政府组织(NGO)，特别是雇主组织和工人组织或其代表。这反映出公约的灵活性，以便保持劳动行政管理體系的持续相关性，尽管宏观经济和社会政策的改变不可避免。

⁸⁵ 例如，20 世纪 50 年代以来每次发生重大经济衰退，美国国会都颁布一项临时计划，在联邦资助下额外提供几周失业保险津贴，直到经济复苏和就业前景改善为止。见美国国会联合经济委员会：《延长联邦失业保险津贴计划》(2010 年 11 月)。

务和惩罚。在劳动和其他学科之间存在多个分支，包括技术性学科。因此理想的劳动制度既要在各方之间实现基本平衡，也要在其主要部分之间进行协调：劳动立法、就业政策、社会保护和劳动关系。为了占据经济讨论的中心位置，劳动部必须依据国际劳工组织第 150 号公约，发挥或加强其协调国家劳动政策所有要素的作用。

104. 然而，劳动部可能会发现，在混乱的劳动行政系统中难以发挥其协调作用。正如专家委员会在 1997 年综合性调查中指出的那样，问题可能出自太多机构参与国家层面的决策、政策协调和行动。这就必然引出一个问题，应该如何设计劳动行政系统以便使所有组成部分作为一个连贯的整体共同工作⁸⁶。

105. 这种协调需要得到适当的制度框架的支持。这可以通过国家经济和社会理事会或类似机构⁸⁷、规划委员会或咨询委员会来实现，劳动部或应该派代表参加这些委员会。但是，这类机构如果不能寻求制定一项全面的政策议程，那么也就没有任何意义。

106. 令人惊讶的是，虽然许多政府就公共医疗、国民教育或产业发展出台了国家政策，劳动部很少会负责准备国家劳动政策并向政府提交。国际劳工局最近倡议，推动在负责劳动事务的政府部门下出台这类综合性政策，以便发挥劳动部在协调国家发展计划中的领导作用。国家劳动政策可以作为提升劳动行政管理部门作用的载体，在发达国家和发展中国家都能发挥作用。(见专栏 2.10)

专栏 2.10

布基纳法索制定国家劳动政策

布基纳法索劳动和社会保障部最近向政府提交了一份国家劳动政策草案和实施行动计划。这些文件有助于加强和明确该国的劳动政策，为实现目标确立了具体步骤。这些文件还确保该部的减贫战略(PRS)符合第 150 号公约的规定。该部将计划预算和支出框架纳入其资金分配过程，以便将国家预算作为劳动政策实施的有效工具。这一新政策措施的核心内容将是整合行业劳动政策。

与工人和雇主组织合作

107. 根据第 150 号公约第 5 条，在国家条件允许的范围内，必须通过国家、地区和地方级协商、合作与谈判，确保工人、雇主及其组织参与国家劳动政策的制

⁸⁶ 在国家一级，有必要协调各部委和机构的投入，确保劳动和就业政策建议与其他部门和机构的政策相符。例如，旨在为非正规经济中的企业和工人提供更多保护的劳工政策需要配合负责其他领域的机构的政策，包括小企业发展、区域发展、职业培训、妇女工作、青年和农业等等。

⁸⁷ 例如，爱尔兰建立了加强协调的机制。该国内阁经济重建委员会由总理担任主席，包括关键部门的代表，如社会保障部、财政部、企业贸易和创新部以及教育和技能部。一个由高级官员组成的经济重建小组为内阁委员会提供建议。一个由高级官员组成的劳动力市场问题小组也为该委员会提供建议和文件。此外，还成立了一个提高技能协调小组，以便在教育和培训方面加强协调，该小组由教育和技能部担任主席，包括教育机构和培训服务机构。

定。该条款明确规定，此类安排不受公共当局的意愿左右。在实践中有许多种适合国家具体情况的途径来实现这种参与。

108. 三方合作为工人和雇主表达意见和参与政策制定提供了机会，例如劳动法律的起草、劳动监察的执行、争议预防与处理、就业服务以及职业安全与卫生等。

109. 社会对话通过经济社会理事会和类似机构突破了严格意义上的劳动事务范围，其他政府部委也参与进来，例如主管财政、经济发展、工业、农业或教育的部委。但是，劳动部实际上是三方协商最为人所知的渠道。

110. 在许多国家，劳动部是负责管理国家三方机构的秘书处。其中一些机构是作为劳动部部长的咨询机构建立的，⁸⁸在某些情况下甚至作为行业工资委员会，就不同经济部门的最低工资和就业条件向部长提出建议。⁸⁹通常是由劳动部及其业务司局为这些三方会议提供文件。在其他国家，劳动部与社会伙伴之间的关系虽然没有那么制度化，但依然很重要⁹⁰。

111. 劳动部也参与促进雇主与工人之间的对话，而且不仅限于建立有利的法律框架。劳动部的作用是为社会伙伴提供有关价格、工资、就业和劳动生产率的数据和官方预测，为各方开展集体谈判提供一个客观依据。在一些国家，劳动部官员也会担任行业谈判委员会主席，为谈判进程创造有利条件。劳动部还会通过促进企业内机构的发展来促进工作场所合作，包括成立工人理事会，安全与卫生委员会，联合协商机构，福利委员会，以及旨在鼓励企业内部对话的其他机构。在世界许多地方，劳动部还帮助解决产业争议，直接或通过专门机构提供调解和/或仲裁服务⁹¹。

112. 劳动行政管理部门为工人和雇主提供广泛的服务。同时，与社会伙伴的密切合作使劳动部能够向政府反馈劳动力市场和社会条件的变化情况，以便进行相应调整并在必要时采取行动加以纠正。

113. 社会伙伴传统上以管理或协商的身份，参与劳动部管辖下的机构管理。例如，从完全或主要由工人和雇主缴费提供资金的各种社会保障机构就可以看出这

⁸⁸ 例如，多米尼加劳动咨询委员会根据行政法令于 1999 年成立，或坦桑尼亚桑给巴尔的劳工顾问委员会根据《桑给巴尔就业法案》于 2005 年成立。

⁸⁹ 例如，坦桑尼亚根据《劳动机构法》(2004 年)成立了行业工资委员会。

⁹⁰ 在比利时，全国劳工理事会(NLC)和中央经济理事会(CCE)是依法建立的独立机构，自行招募员工，使用国家预算经费开展工作。然而，联邦就业、劳动和社会对话公共服务局(相当于劳动部)派代表参加全国劳工理事会会议，以确保全国劳工理事会与劳动部之间保持联系，并进行管理和预算控制。

⁹¹ 许多国家，如爱尔兰、肯尼亚、南非、坦桑尼亚、英国和美国，建立了与劳动部联系紧密的机构，在发生产业争议时为社会伙伴提供建议，并作为法庭前程序的一部分，提供调解、调停或仲裁服务。柬埔寨的劳动法规定，成立一个仲裁委员会，以解决那些通过调解无法解决的集体劳动争议案件。仲裁委员会是一个独立公正的三方机构，由至少 15 名成员组成。劳动和职业培训部负责仲裁委员会的秘书处工作。

一点，特别是社会保险方面，或者是失业保险计划。⁹²在许多国家，社会伙伴参与公共就业服务机构的管理，如在奥地利和德国社会伙伴参加管理委员会，在捷克和土耳其社会伙伴加入咨询机构。他们常常也派代表参加职业培训机构⁹³管理委员会和类似管理机构以及调解、调停和仲裁机构。

114. 劳动部与社会伙伴在参与政策制定和机构联系方面的特殊关系，是劳动行政管理的一大特征。加强这种关系是劳动行政管理战略的一个重要目标，以此提升其政策制定能力、地位和影响力。

劳动行政绩效

现代化

115. 过去十年里，由于经济条件恶化和国家预算紧缩，许多国家政府千方百计地提高公共部门的效率和绩效，在传统社会服务的价值和道德基础上加强行政管理。与此同时，有些国家力图通过借用私营部门的管理手段实现公共机构的现代化⁹⁴。

116. 全世界特别是工业化国家的公共行政管理或全部或部分地运用了这些方法。在劳动行政领域，这些方法对提高效率，优化政策制定和改善服务质量的效果如何，目前的分析还相当有限。虽然私营部门管理模式取得了一些明显成果，但它也会带来负面问题。本报告后文还将讨论，公共就业服务或许是试行准市场手段的最佳领域。与之相似，社会保障作为劳动行政的另一个领域，也引进了绩效考评和其他现代管理方法⁹⁵。

117. 注重创新和压缩成本推动了公、私领域的变化。虽然社会对政府作用的期望发生了变化，但并未减小⁹⁶。政府面临着持续的压力，为公众提供更好的服务并增强透明度。包括劳动行政部门在内的公共机构经理，即便他们的行为和工具仍源自于传统的做法和工作重点，但已承担了新的责任⁹⁷。同时，公共部门的变化往往引起争议。问题是，引进私营部门管理模式其部门管理方法是否适用于公共利

⁹² 见国际劳工局：《社会保障：一项新共识》（日内瓦，2001年）

⁹³ 见 V. Gasskov (编辑)：《职业教育和培训机构》，同前。

⁹⁴ 公共领域运用私人管理方法反映在“新公共管理”理念中。如 J. Steward 和 K. Wals “公共服务管理的变化”，《公共行政》（牛津，布莱克威尔）第 70 卷，第 4 期 12 月刊，1992 年，C.Hood “全天候公共管理？”《公共行政》，第 69 期，一期，3 月刊，1991 年。并参考经合组织《新公共管理后的公共行政》（巴黎，2010 年）。

⁹⁵ 例如，参阅国际社会保障协会(ISSA) “社会保障机构的绩效考评：结果导向管理”，国际会议报告，陶尔米纳，2001 年 3 月 29-30 日。

⁹⁶ 经合发组织，“公共部门现代化：前进的道路”，“政策简介”，巴黎，2005 年 11 月

⁹⁷ O. Hurta Melchor, 《经合发组织国家的变化管理：框架介绍》，经合发组织公共管理工作报告，第 12 期，巴黎，2008 年 6 月。

益。对劳动行政机构而言，这一点尤为值得关注，因为它本身就肩负着维护社会正义的使命。

绩效管理

118. 提高公共行政绩效已成为近来许多政府的关注点。对劳动行政管理而言，受目前经济危机和许多国家对服务需求增加的影响，提高绩效则更为紧迫。设计绩效管理是为了激发官员特别是管理者的积极性，以利于制定决策和资源分配，取得更好的效果。

119. 制定长期目标是提高组织战略导向和结果导向的第一步⁹⁸。除目标外，还应有一些明确的效果和产出作为目标的补充⁹⁹，并与预算周期联系起来¹⁰⁰。劳动部的行动计划应关注与其职能相关的目标，同时也应提高组织效率，并实现政府的总体战略¹⁰¹。

120. 目前公共机构广泛使用绩效合同，将个人目标、集体目标和组织目标联系起来¹⁰²。在劳动行政管理中，绩效合同已成为了目标管理的一种工具。虽然有时绩效合同只局限于管理高层，但在许多国家这种安排适用于所有工作人员(如在比利时、巴西、加拿大、荷兰、南非和英国)，包括劳动官员(如莱索托)，就业顾问和劳动监察员(如肯尼亚)。研究强调绩效合同存在着危险，包括难以制定正确的、可考量的产出和结果，组织和个人只关注于容易取得的结果或者操纵结果¹⁰³。即便如此，经合发组织的研究结论表明，绩效考评和绩效管理虽然存在潜在问题，但并不主张抛弃这些方法，而应在操作中采取谨慎务实的做法¹⁰⁴。

121. 有效的绩效管理计划必须依靠高质量评估体系的支持。有些国家的绩效评估植根于其行政文化。绩效考评往往是组织内部运作程序的一部分，偶尔由外部

⁹⁸ 斐济劳动、产业关系和就业部的“理念”是保障“所有工人的基本社会正义以及国际劳工组织协议规定的工作权利”。其“使命”中规定了 10 个战略目标，包括：稳定的就业关系，工作环境安全和卫生，机会平等和就业创造等。(斐济劳动部网址：<http://www.labour.gov.fj>)。劳动部所属的各个部门也都有类似的使命表述。例如，菲律宾社会保障体系的理念是“通过世界标准的服务，发展和促进可行的、公平的、覆盖全民的社会保护计划”。(菲律宾管理服务和社会保障体系副主席 M.C.C. Ciriaco 在国际社会保障协会“社会保障机构绩效评估”发言。)

⁹⁹ 产出是政府行为的结果(如产品和服务)，效果是指这些产出所产生的影响。

¹⁰⁰ 瑞士劳动和社会保障部 2010 的计划分成 6 个目标和成果，这些目标和成果再次分解成明确的产出和效果，并且通过有时间期限的行动来实施。哥斯达黎加劳动和社会保障部 2009 年实施了一套机构战略计划，设定了目标、效果和指标，该计划由中央项目办公室协调。

¹⁰¹ 例如，阿联酋劳动部战略从单纯的提供服务转向政策制定，同时以电子政务为基础提高在人力资源、组织结构、组织文化和劳动规章方面的组织效率。

¹⁰² A.C.L Davies: 《责任制：协议政府公共法律分析》，牛津大学出版社，纽约，2001 年。

¹⁰³ 参考 A. Ketelaar, N. Manning 和 E. Turkisch: 《高级公务员的绩效安排》，《经合组织和其他国家的经验》，“公共治理工作报告”第 5 期，经合组织，巴黎，2007 年。

¹⁰⁴ 出处同上。

的评估员进行考评，如加拿大(魁北克)。评估的作用很多，包括找出可以缩减运作经费和改进管理方法的领域，例如在英国。评估也经常用于考评员工的表现，作为职业发展的基础，激发员工主动性和促进生产率¹⁰⁵(见专栏 2.11)。绩效评估能够发挥监督功能，其价值在于客观的评估，提供准确的可付诸行动的信息并避免主观性。

专栏 2.11

英美两家劳动关系机构中的绩效管理体制

虽然在绩效管理体制(PMS)上，英国咨询、调解和仲裁服务局(ACAS)及美国联邦调停与调解局(FMCS)存在许多不同，但是它们总体提供了一套有参考价值的经验教训，包括如下方面：

- ❑ 绩效管理系统与组织的宏观战略目标应紧密联系。
- ❑ 绩效管理系统必须“符合目标”，反应组织的重点业务，同时也要解决个人发展问题
- ❑ 有效地绩效管理系统只是管理者和员工之间互动的一部分，尽管是关键部分。
- ❑ 成功引进和运用绩效管理体系要依靠同员工之间广泛有效的沟通和磋商。
- ❑ 与管理高层的决心一样，所有参与者的主人翁意识十分重要。不论是在高层还是在基层，都需要绩效管理系统的拥护者。

每个绩效管理体系都有一定的寿命。外部业务环境和工作重心的变化，以及财政压力都无可避免地会导致目前绩效评估系统的修改或者全面重组。关键是要能预见到变化，并做出相应的计划。

两个组织都没有引进绩效报酬体系。实际上，美国联邦调停与调解局负责了一项公务员奖，专门奖励一些表现突出的组织和个人。

资料来源：K. Hall, 英国咨询、调解和仲裁服务局及美国联邦调停与调解局管理案例分析，日内瓦，国际劳工组织，即将出版。

绩效工资

122. 传统上，政府雇员的工资是根据资历而定，实行统一管理，工资随着资历而逐渐提高，提拔被用作提高绩效的激励手段。

123. 加强绩效管理的前提条件是，管理层能够用更灵活的方式奖励完成目标的个人或团队。绩效工资被认为是增强个人主动性和责任感，留住优秀员工的重要工具。事实上，绩效工资的使用是为了控制工资支出，或者是对公务员失去固定期限工作合同提供的工作保障的补偿。绩效工资政策逐渐由管理高层扩展到各类工

¹⁰⁵ A.G. Sylva: 《关于“冈比亚社会保障和住房金融公司绩效合同体制及谅解备忘录”的案例分析》，国际社会保障协会：社会保障机构的绩效评估。

作人员¹⁰⁶。然而，经合发组织国家的研究显示，从事非管理的工作人员绩效工资比例通常很低(5%-10%)，而管理人员的则较高(约 20%)¹⁰⁷。

124. 值得注意的是，在许多国家，即使传统上的资历薪酬制也允许通过奖金补偿好的绩效。例如在法国，即使在 2001 年 8 月制定“金融立法组织法(LOLF)”之前，预算改革已在公共财政方面引进了重大变化(1946 年 10 月 19 日出台的第 46-2294 号法律第 35 条关于公务员地位的规定)，允许支付绩效奖金¹⁰⁸。与之相似，美国的公务员奖也提供绩效奖励。英国内阁办公室指导方针希望所有的政府服务谈判单位都能在公务员报酬中引进绩效工资。

125. 验证劳动行政领域绩效工资系统效果的证据有限。但是一般公共行政领域绩效工资的研究十分广泛，特别是处在公共行政改革前沿的国家¹⁰⁹。这些研究显示，绩效工资的效果是，尽管只是暂时的，但有利于地提高生产率。他们指出了要发挥这些系统作用的难处，主要是因为很难制定客观指标来监督和衡量每个员工的表现。而且，采用和运作这些计划的成本高昂，通常被低估。有些研究承认绩效工资对于制定目标和提高服务质量有积极影响，但也指出，绩效工资实际并没有激发他们工作的主动性，相反“制造分裂，破坏士气，导致妒忌，影响了工作中的合作”。相同的研究也显示，管理者认为绩效工资降低了管理层与员工之间的合作¹¹⁰。也有一些研究者强调主观性和任意性的风险，这些风险甚至能对公共机构在其员工和公众眼中的合法性产生负面影响¹¹¹。

126. 经合发组织一项研究认为，不应该高估绩效工资的重要性及其影响。绩效工资系统的成功更依赖于绩效考评程序的质量，而不是绩效工资本身的水平。更重要的是，经合发组织认为绩效工资需要成熟的、信任良好的公共服务文化，它建议在实施绩效工资计划时应加强员工与工会之间的协调¹¹²。

127. 绩效管理和绩效工资的理念都诞生并实施于公共行政体系完善的工业化国家。在政府开始转向私营咨询公司并引进私营部门管理方法的趋势之下，这些做法很快传到转轨型和发展中国家。但是研究者似乎已经达成共识，要取得改革的成功必须具备一些前提条件，包括总体上的良政，管理层处理绩效考评过程的能力以及管理者与雇员之间的信任关系。

¹⁰⁶ 例如，在加拿大、爱尔兰、意大利和挪威，绩效工资只适用于管理层。在一些其他国家，绩效工资只适用于一些部委。

¹⁰⁷ 经合发组织，“政府雇员的绩效工资政策”，政策简报，巴黎，2005 年。

¹⁰⁸ V. Forest: 《新的公共和劳动报酬在法国的个性化》，国际劳工组织，日内瓦，即将出版。

¹⁰⁹ 加拿大(1964)，丹麦(1987)，新西兰(1988)，西班牙(1984)，英国(1985)，美国(1978)。

¹¹⁰ D. Marsden 和 S. French: “什么样的绩效：公共服务中的绩效工资”，伦敦政治经济学院，1998 年。也可参阅 F. Cardona: “公共服务的绩效工资”。经合发组织代表在公共行政机构和欧洲一体化大会上的报告，西格玛，2002 年 10 月。

¹¹¹ F. Cardona: “公共服务中的绩效工资”，如前引用。

¹¹² 见经合发组织：《绩效支付》，如前引用。

128. 公共部门必须具备透明的、严格遵守的规章,这是成功引进绩效工资和其他私营管理方法的重要前提。一些人认为,在公共行政体系发展不完善的国家,改革“老套的”行政控制,改善公务员的工作条件、职业前景和发展前途比采用绩效管理更有益。经合发组织也批评了那些转型中国家绩效工资占基本工资比例过大的做法。

129. 无论是劳动部还是其下属机构,都需要进一步进行案例分析和研究,以评估绩效工资在劳动行政管理中的作用。应该特别关注引进这类管理方法的前提条件,及其对公共服务中劳动关系的影响。

与公、私部门合作

130. 由于劳动政策及其管理需要跨部门的工作方式,因而基本上所有劳动管理领域都需要政府机关和公共机构之间的协作(公-公合作)。这些合作可能发生在,如:在设计创造就业项目时,需要劳动部与其他部委或部门的合作;在收集可靠的劳动力市场数据时,需要劳动部与统计部门的合作¹¹³;在协调监察行动或分享数据库时,需要一般劳动监察与专门劳动监察之间的合作(若存在);在起诉雇主违反劳动法行为时,需要劳动监察机构与司法部门的合作;在公共工程和社会保护领域,需要劳动部与地方政府间的合作¹¹⁴;在规范移民工人事务时,需要劳动部和内务部、外交部之间的联合。

131. 合作方的多少决定了这些互动程度的深浅。可以通过“两个或多个相关者之间的统筹或资源共享解决一系列问题或创造每个个体都不能单独实现的机会”¹¹⁵。然而,两个公共机构间的这种协同效果只是理想状态,实际上在公共机构,由于法律、规章和等级关系普遍倾向于非正式的合作关系,因此建立正式的合作关系绝非易事¹¹⁶。

132. 一个典型的合作领域是在研究和统计方面,它需要劳动行政与外部公、私机构间的合作。目前的预算体制强调有必要反映政策项目和干预政策的有效性。其中一项重点是在可靠、清晰、全面研究基础上制定“以实证为基础”的政策。许多部有他们自己的研究机构和类似部门¹¹⁷,因而与外部的组织、大学、统计部门及研究机构(公立或私营的)合作可能有必要遵循这种模式(参见专栏 2.12)。

¹¹³ 发展中国家经常指出就业和失业统计数据缺失或过期。

¹¹⁴ 例如,加拿大引进了一项新型的联邦政府一省之间的合作协议,它最初由加拿大和安大略省在 2005 年 11 月签署,与加拿大一安大略劳动力市场发展协议同步。在常规的积极项目中,“劳动力市场发展协议”主要为人们提供失业保险方面的服务,此项合作通过对未参保的失业者(女性移民工,年轻人)提供项目弥补了这一重大缺失。H.Mosley:“劳动力市场政策中灵活性与责任之间的权衡”,S. Giguere 和 F. Froy(编辑)《更多更好的工作需要灵活性政策》,(经合发组织,巴黎,2009 年)。

¹¹⁵ B. Gray:《合作:为多方问题寻找共识》(旧金山, Jossey-Bass 出版社,1989 年)。

¹¹⁶ 参见范例,英国工作和养老金部与卫生部在提供医疗康复的伙伴关系研究:K. Graesley, P.J. Watson 及 S. Patel“公—公伙伴关系形成:重返工作合作方案考察案例研究”,《公共部门管理国际期刊》(2008 年第 21 卷,第 3 期)。

¹¹⁷ 在许多国家如哥斯达黎加、多米尼加共和国以及一些非洲国家,劳动市场观察机构设立在劳动部并开展对劳动市场结构、特点、趋势、就业政策和项目发展建议研究。

专栏 2.12

韩国劳动研究所与韩国劳动行政管理之间的合作

韩国劳动研究所(KLI)成立于 1988 年,在过去 20 年间它已成为韩国领军智库之一。它广揽了 100 余名从事在各个专业学科领域的员工,包括经济学家、社会学家、计量经济学家、管理科学家及人类工程科学家。

韩国劳动研究所帮助引进新劳动力市场制度,增强了劳动行政立法能力。从成立起,该机构在全国开展了大量的有关劳动议题的研究项目。研究所涵盖的议题广泛,包括劳动力市场和就业政策,人力资源发展和管理,产业关系,劳动法律法规及工人福利。

韩国劳动研究所也致力发展三方合作机制。针对有争议的劳动议题,它与社会伙伴合作,开展独立、专业的研究,提供相关数据、信息及政策建议。这种深入的、客观公正的研究为政府、雇主和员工代表之间提供了一个客观的社会对话平台,并促进国家劳动政策协商中形成共识。这既有利于提升政府政策的可信度和合法性,也有利于提高政策制定过程的透明度。

资料来源: G. Casale, A. Sivananthiran 及 C.S. Venkata Ratnam (编辑),《再造劳动行政管理——促进体面劳动》(国际劳动组织,日内瓦,2006 年)。

133. 如第 150 号公约所定义的,在国家劳动政策领域内的公共行政行为基本上是政府的职责。但这并不排除某些劳动行政职能与私营部门联合开展的可能性(公私合作)。

134. 通常劳动行政管理需要通过商业合同从私营部门采购商品和服务,但核心劳动行政管理功能外包,传统上一般仅局限在某些技术领域。例如,许多国家的职业培训由企业和其他私营部门提供。传统上,劳动行政管理也利用私人咨询服务开展研究、培训员工或设计计算机信息系统。这些经常通过专门有针对性的合作协议加以实施。

135. 最近的趋势,是将传统的劳动行政管理核心职能转为私营部门负责,比如劳动关系(私人调解员或仲裁员),就业(私营就业安置服务提供和私营培训机构),社会服务和社会关怀(参见专栏 2.13)。

136. 发展与私营部门合同关系有若干优点,如获得高质量的专业技能、新科技;公共预算受限时,运用私人资源来替代;为客户提供更好更快的服务,为大型、综合性项目提供专门的管理能力¹¹⁸。

137. 公私伙伴关系对劳动行政管理提出了新的挑战,因为它需要新的管理、操作技能:包括拟定、缔结和监督合同,制定服务价格,起草项目,拟定权职范围,处理投标流程和评估项目。

¹¹⁸ R.Heron:《劳动行政管理:现代和发展的方法》,国际劳工组织,曼谷,2007 年。

专栏 2.13

纽约市改善社会服务合同制

纽约市为其市民提供社会服务，这事关当地居民的福祉，是市公共预算的重要部分。虽然有些服务通过市政府部门和公共雇员直接提供，更常见的管理方式则是由与政府签订合同的非营利性组织来提供。在 2010 财政年度，纽约市签署 7,000 多份人类服务合同，总计超过 37 亿美元。

纽约市行政管理的一个重要目标，是在市政府与它的服务提供者之间建立更有效和更高效的关系。近来，市政府和非政府服务提供者的代表组织为改善合同流程做出了很大的努力，即运用绩效评估方法，使官员能够监督和考评私营合作方的服务质量，确保他们履行合同责任。为达到目的，建立了能够准确、迅速报告服务质量的机制，使政府能及时支付这些服务又能严格控制公共基金管理。

资料来源：J.Krauskopf, B.Chen, J.Casey: 《合同在政府与非营利机构之间关系的作用：纽约市倡议，提供商能力与不足以及最近国内的发展》，第 3 次年会发言草稿，公共政策分析管理协会会议，波士顿，2010 年 11 月 4-6 日；J.Krauskopf “人力服务合同制的绩效评估”，纽约非营利出版社(第 7 卷，第 2 期，2008 年 2 月)。

138. 在向私营部门外包服务时，劳动行政管理部门必须监控和评估这些服务的产出和效果，并做出恰当的决定，因为最终的责任仍在政府方。就政府而言，对所提供服务进行外包不该采用不负责任的方式，它只适用于在政府能确保个人权利和合法权利，保持其政策制定角色并合理监管私营提供商的表现及其提供服务的质量时采用。

从现代化建设中吸取的教训

139. 最近的劳动行政管理改革为我们提供了一些非常重要的经验，这已经被国际劳工组织的研究、劳动行政管理和监察审计、联合国及经合组织文件及其他相关资源所验证。

140. 劳动行政管理也在不断地适应社会变迁。国际劳工组织在 2006 年强调指出，劳动世界正发生显著¹¹⁹变化，劳动行政管理必须要有新政策、新服务、执行现行法律的新方式，甚至超出正规经济体。

141. 调整行政管理组织结构和重新配置资源是有必要的，但还有许多原因要求得我们不能草率地做这些改变，比如现有的机构实现了稳定性和连续性，他们对保持政策的连贯性和增强官员解决复杂公共政策问题所需的知识能力很有必要。

142. 与新公共管理政策(NPM)所提供的“自诩的普遍意义”¹²⁰良方相反，公共行政改革并无普遍的方法。以规章为基础的政府的存在是进行市场类型改革的主要

¹¹⁹ 国际劳工组织：《劳动世界的格局改变》，同前。

¹²⁰ E. Sol 和 M. Westerweld: “就业服务中的合同制：福利国家的新方式”(海牙，Kluwer Law International, 2005 年)。

前提¹²¹。在现实中，新公共管理政策倡导下的改革成果有利有弊，不要忘了这类改革必然有不少的交易成本¹²²。

143. 为取得现代化建设和变化的成功，政府应与社会伙伴磋商。劳动世界若希望取得可持续、合法的解决方法，平衡各种分歧至关重要。劳动行政管理应利用社会伙伴的经验及定期的社会对话的机会。

144. 国际劳工组织应发挥作用，帮助劳动行政管理部门互相学习各国的经验教训，并充分认识各个国家、地区间差异，因为这可能影响到不同改革方式的选择。

劳动行政管理现代化：公共就业服务案例

新环境和新挑战

145. 公共就业服务(PES)作为劳动行政管理体制最古老和最传统的一部分，在如何不断适应环境变化，以及在过去几十年中如何重组功能方面，提供了一个独一无二的范例。得益于国际和地区间大量的信息共享、相互学习、彼此参照¹²³，一个国家或地区的创新政策能迅速推广。

146. 自上世纪 70 年代中期再次爆发大规模失业以来，公共就业服务已成为政府用来解决劳动力市场问题的重要手段，也因此面临更大的压力，提高服务效率。九十年代¹²⁴随着政府鼓励公共支出由消极的劳动力市场政策转向积极的劳动力市场政策，公共就业服务不仅在就业安置服务上作用显著，而且在制定和检验针对特定失业人群的项目的效果上发挥了作用，如长期失业人员和青年。由于财政紧缩¹²⁵，公共就业服务项目不得不更系统性地实施，评估现有计划并考虑用成本效益更好的计划取代它们。最近发生的经济危机也对多国受媒体和公众严格监督下的公共就业服务效率进行了检验。

147. 为满足这些需求，就业服务在机构组织结构、能力、管理和服务方式上进行了重大改革。报告本部分将对此进行简述，并用国家范例加以说明。

¹²¹ A. Schick, “为何大多数发展中国家不应尝试新西兰改革?” 《世界银行研究观察》(第 13 卷, 第 1 期, 1998 年 2 月 1 日)。

¹²² 例如, L.Bordogna: 《道德危险、交易成本和公共就业关系服务改革》, 工作对话报告第 19 期, 国际劳工组织(日内瓦, 2008 年 6 月)。

¹²³ 例如, 国际劳工组织, 经合发组织, 世界公共就业服务协会(WAPES), 欧洲委员会公共就业服务总部(HoPES)

¹²⁴ 例如, 参见经合发组织: 《经合组织展望》, “积极的劳动力市场政策: 宏观和微观经济影响评估”, 第 2 章(巴黎, 1993)

¹²⁵ 例如, 依据 90 年代欧洲“稳定和发展协议”以及“经济和货币联盟”。

148. 上述情况大多适用于工业化国家和某些中等收入国家，但在发展中国家公共就业服务尚未取得重大进展¹²⁶。前文提到的，许多发展中国家既缺乏技术能力又缺少政治兴趣和支持，无力提供有效地就业服务。其结果是，求职者未能注册或没有享受到服务，公共就业服务闲置，雇主和雇员对它失去信任。因此，公共就业服务潜力不能发挥，政府无法从中受益以发展和规范其经济。这种潜力已被广泛认可。国际劳工组织能通过与该领域其他参与者合作，如世界公共就业服务协会(WAPES)和经合发组织，共同解决这一问题。

机构变化

149. 最近，许多国家公共就业服务机构设置发生了变化。在工业化国家，这些机构调整主要是为了使积极的劳动力市场政策和消极的劳动力市场政策保持一致，并赋予地方机构更多的责任。发展中国家注重发展现代公共就业服务并应对能力不足的问题。有些国家已经为此推行了新的立法或成立了新机构。

150. 为增强积极的劳动力市场政策和收入支持措施的一致性，并给求职者和福利受益人提供“一站式服务”，方便他们获取信息和服务，继 1998 年新西兰和 2002 年英国实行改革后，其他国家纷纷效仿，将就业服务纳入到国家失业服务中。(参考专栏 2.14)¹²⁷

151. 在法国，2007 年 7 月发起的公共政策总体评估对公共就业服务进行了重组，2008 年设立了一个新的公共“就业中心”¹²⁸，将国家就业机构(ANPE)与工商就业机构(Assedic)合并¹²⁹。

152. 就业和社会保障政策是整个劳动行政管理的一部分，为使二者紧密结合，爱尔兰对此进行了改革¹³⁰。截止 2010 年 3 月，就业政策和失业福利政策还分属于两

¹²⁶ 国际劳工组织“国际劳动组织支持公共就业服务在劳动力市场的作用”，第 306 次理事会，2009 年 11 月，GB.306/ESP/3/2。

¹²⁷ 挪威、新西兰和英国的就业服务已被纳入残疾和单身父母福利的行政体系。芬兰和荷兰的就业服务一部分移交给地方管理，而地方可能将就业服务纳入社会救助福利管理。

¹²⁸ 关于公共就业服务机构改革的第 2008-126 法案，2008 年 2 月 13 日。

¹²⁹ 合并的目标是为了克服就业安置(ANPE)和失业福利支付管理(Assedic)分离造成的困难。在国家层面上，就业服务由就业和培训委员会(DGEFP)管理。该委员会从 2007 起隶属于经济、金融和产业部，并有可能与劳动、就业与卫生部、移民、融合及国家身份和发展部[内务部、海外法国，地方政府及移民部]开展合作。地方层面上，公共就业服务由就业中心，企业、竞争、消费、劳动和就业区域机构以及成人职业培训协会(AFPA)共同负责。

¹³⁰ 2010 年 3 月 1 日，劳动行政管理系统按以下方式进行了重组：

- (i) 企业贸易和就业部更名为企业、贸易和创新部，该部保留劳动关系和就业保护的责任。
- (ii) 技能方面的责任移交给教育和技能部(前身为教育科学部)。这是职业培训和继续教育的第一次合并，有望改善服务质量，提高协调和效率。政府也希望通过这一改革，更有效地融合教育和培训活动，使其满足劳动力市场发展对未来新技能的需求。
- (iii) 最近的“劳动力激活”项目正在移交给社会保护部(前身为家庭和社会事务部)，该部负责社会福利。
- (iv) 第四个部门—社区、公平和地区事务部通过社区组织负责对劳动力市场的干预项目。这些项目特别关注残疾人和“流浪者”，帮助他们重返工作。

个独立的部门。劳动、就业以及职业培训相关的政策责任归企业、贸易和就业部(现在的企业、贸易和创新部)，而福利事务则由家庭和社会事务部(现在的社会保护部)承担。就业服务和失业福利管理职能仍然是分开的，公共就业服务和培训与就业机构负责前者，地方社会保障办公室负责后者。培训与就业机构仍然保留为失业者提供学徒见习，能力开发，提供培训等方面的职能¹³¹。

专栏 2.14

管理变革——英国职业介绍中心

职业介绍中心是英国公共就业服务机构。它合并了前福利机构和就业服务机构，并进行了重要的组织结构和机构改革，成立于 2002 年。在富有挑战性的环境下，该机构成功地进行变革管理，我们可以吸取以下主要经验：

利益相关者的参与

- 尽早明确和接触主要利益相关者，确保一开始就“高位买进”，形成合理的治理框架和合作参与。

对提供服务的管理

- 一个专门的高级管理团队，致力于成功地引导变革举措从理念变为现实。

对重大风险、问题和决策的管理

- 开发一套由中央管理的相关风险评估流程，并与具体项目计划联系起来，确保风险管理成为日常项目监管的固有内容。

领导力和组织

- 任命高效的高级项目经理，并配备能干的核心团队。

交流

- 明确对象，向他们清晰地说明变革的合理性，明确——未来的挑战。

为改革做准备

- 起草详细的计划和实施方针，支持变革的成功部署。

为变革做人员准备

- 尽早地让员工参与，结合变革的进展开展学习，这样能最有效地利用时间，并尽可能减少对商业目标所提供服务的不良影响。

与供应商/合作伙伴开展合作

- 通过与供应商/合作伙伴合作，确保需求明确并对此形成共识。
- 对内部的技能不能满足需要的领域要尽早明确，通过与私营提供商签订合同取得切实支持。
- 通过正式的商业和财务审查，加强它对财政的控制。

资料来源：S.Davidson, 《职业介绍中心为未来改革服务》，英国就业中心，2010 年 10 月。

¹³¹ 培训和就业的职能已经从企业、贸易和创新部移交给教育和技能部。然而，职业培训方面的“劳动力市场激活”计划将移交给社会保护部。教育和技能部继续保留职业培训和教育活动。福利支持和就业帮助将最终合并成“一站式服务”。

153. 德国的公共就业服务(联邦就业机构或 Bundesagentur für Arbeit-BA)始于 1927 年,此后几十年一直保持着原来的基本特征(包括系统地吸收社会伙伴参与治理)。2000 年代早期,根据“哈茨改革”,对该机构进行了有史以来最重大的调整。改革的目的是将失业救助与社会救助进行合并,同时将该机构变成现代化的服务提供者。作为机构改革的一部分措施,为了提高员工/客户比,更多的人员转向了就业和咨询服务。与此同时,预算方式也被绩效目标为基础的谈判协议体系所取代。

154. 奥地利的公共就业服务机构 AMS(Arbeitsmarktservice, AMS)几十年来一直是国营体制,隶属于劳动部。1994 年,政府对该机构进行了深刻的改革,将其从劳动部分离出来,并按照公共就业服务法的规定,重组为一家公共服务企业。它的成立使公共就业服务系统的整个治理结构发生了变化,并培养了社会伙伴关系的组织文化。在国家层面,AMS 由两人组成的理事会领导,这两名理事会成员由行政委员会选出,并要经过劳动、社会 and 消费者保护部的确认。三方行政委员会是核心政策制定者,拥有真正的政策制定权,它将部长的指导方针转化成运作目标,并安排预算,任命和解聘理事会成员以及国家级以下的管理者。

155. 近年来,丹麦的公共就业服务体系发生了深刻的变化。直到 2009 年,公共就业服务机构 AF(Arbejdsformidlingen, AF)是政府劳动力市场政策的实施者。很大程度上,1994 年制定的新制度对劳动力市场进行了分散化的管理,14 个区公共就业服务办公室各自承担与其相关的政策责任。自 2001 年,所有的结构都改成了分段式的。从 2009 年 8 月,各市虽然也得到国家的财政支持,但对本市失业人口负完全经济责任(包括福利)。如此一来,丹麦成功地将劳动力市场管理体系进行了“城市化”,将公共就业服务的作用压缩为对地区办公室的监督。

156. 大韩民国的劳动行政系统也进行了根本性的重组。为了回应 1998 年的金融危机,韩国建立了称之为就业保障中心的新就业服务网络。此次改革将公共就业服务的三个主要职能融合成一站式服务(就业中介、失业福利管理以及实施积极的劳动力市场项目)。各市和地方政府在劳动和就业部的财政支持下通过其工作信息中心,独立地提供就业服务¹³²。

¹³² D. Grubb, J. Lee 和 P. Tergeist 《韩国解决劳动力市场双轨制》, 经合发组织社会、就业和移民工作报告, 第 61 期, (巴黎, 经合发组织, 2007 年)。

专栏 2.15

中华人民共和国香港特别行政区改善就业服务的措施

中国香港特别行政区改善公共就业服务的措施如下。(每项措施的出台时间在各条中均有注明):

- ❑ 职业介绍计算机化, 包括建立统一的电脑网络(1997)和热线电话就业服务中心(1999); 建立就业服务互动(IES)网站(1999); 制定就业信息和宣传项目(1998), 帮助求职者与雇主之间达成一致, 引导就业;
- ❑ 通过在就业服务互动网站和其他政府网站建立超级链接, 允许私人就业机构在互动就业网站上发布职位空缺(2000);
- ❑ 结合就业中心与劳动关系部门办公室为求职者提供一站式服务(1998);
- ❑ 开展青年工作经验培训项目(2002)、中年就业服务项目(2003)、家政服务特别津贴项目(2003), 为期一年的青年自主创业支持试点项目(2004);
- ❑ 开展工作试行项目, 改进青年就业前培训项目, 放松对家政服务特别津贴项目的管制(2005);
- ❑ 在香港特别行政区的边缘地区建立新的就业中心(2006)。

资料来源: G. Casale, A. Sivananthiran 和 C.S. Venkata Ratnam, 《重塑劳动行政促进体面劳动》, 国际劳工组织, 日内瓦, 2006 年。

157. 为保障就业服务高效运行, 帮助劳动力市场信息的收集和发布, 2009 年柬埔寨成立了国家就业机构。作为国家培训委员会下属的专门运作机构, 它的主要职能, 是对就业中心进行管理, 并开展一系列的能力开发项目提高其工作人员能力。地方职业中心给柬埔寨劳动力市场服务提供了一个有效机制, 特别是在地方劳动力市场信息服务、求职、工作介绍、咨询、指导和培训及再培训项目等方面。

公共就业服务的管理绩效

158. 自从上世纪 90 年代以来, 许多国家, 特别是经合发组织国家政策制定者为了提高劳动力市场手段的有效性, 对公共就业服务管理进行了深刻的改革。为了适应变化的劳动力市场环境, 许多国家利用新科技、实践经验和政策理念对公共就业服务的运作进行了重组, 以提升绩效¹³³。

159. 虽然各个国家情况有所不同, 但在这次公共就业服务“重大变革”¹³⁴中也表现出某些共同特征(参见专栏 2.16)。其中大多数涉及到劳动力市场政策各个方面的

¹³³ D. Lippoldt 和 M. Brodsky: 《部分经合发组织国家公共就业服务: 工作中介的功能》D. E. Balducchi, R.W. Eberts 以及 C.J.O'Leary(编辑): 《美国职业中介政策》(W.E.Upjohn 就业研究所, 卡拉马祖市, 2004 年)。

¹³⁴ 出处同上。

权力下放¹³⁵：向绩效管理和质量管理转型，加强案例管理，引进准市场机制，促进福利机构、就业机构和培训机构间的合作和合并¹³⁶。

专栏 2.16

经合发组织国家公共就业服务管理的主要变革

经合发组织中部分成员国在 90 年代公共就业服务中的主要发展包括：

- ☐ 机构结构变化，侧重于服务提供者权利下放和机构间联网。
- ☐ 通过私人就业服务提供就业中介服务，增加公共就业服务方面的合同竞争。
- ☐ 通过强调顾客为导向的服务，改善服务质量。
- ☐ 通过求职激活手段，制定再就业战略，同时关注弱势求职者。
- ☐ 通过互联网、自助式服务和信息管理系统，引进新技术

资料来源：D.Lippoldt 和 M.Brodsky：“部分经合发组织国家的公共就业服务，就业中介的作用”。D.E. Balducci 以及 R.W. Eberts, C.J.O’ Leary(编辑)《美国的职业介绍政策》，W.E.Upjohn 就业研究所，卡拉马祖市，2004 年。

160. 上世纪 90 年代，部分工业化国家引进了以不同的绩效指标为依据的绩效管理系统¹³⁷。它们希望通过这些系统，能够明确某一项目划拨资源所得(投入)，直接结果(产出)，以及最终影响(成果)之间的关系(参考专栏 2.17)。

专栏 2.17

公共就业服务绩效评估系统共同指标

投入参数	产出参数	过程质量参数	直接成果参数	最终成果参数
☐ 员工时间	☐ 登记空缺职位	☐ 面试或计划评估	☐ 总体流量指标	☐ 就业率
☐ 员工开支	☐ 完成面试数量	☐ 客户满意度调查	☐ 具体流量指标	☐ 失业率
☐ 项目支出	☐ 推荐培训和其他支持	☐ 雇主满意度调查	☐ 渗透性指标	☐ 非经济活动状况
☐ 办公室数量	☐ 渗透性指标		☐ 福利时限指标	☐ 生产率
☐ 合规控制	☐ 完成个人计划		☐ 空缺职位指标	☐ 长期工资/受益人就业情况
☐ 和过程开支	☐ 工作试用安排		☐ 混合指标	
	☐ 制裁			

资料来源：A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, 《国际公共就业服务体系绩效管理回顾》，工作和养老金部第 616 号研究报告，(女王文书办公室，2009 年)。

¹³⁵ 经合发组织：《分散化管理：劳动力市场政策新作用》，巴黎，2003 年。

¹³⁶ J.T. Weishaupt 《无声的革命？探索欧洲公共就业服务管理思想和创新》，国际社会政策分析大师及大会上的报告“全球视角下的欧洲社会模式”，卢森堡，2009 年 3 月。

¹³⁷ 奥地利、比利时、芬兰、法国、意大利、荷兰、瑞典和英国。

161. 各个国家使用产出指标的情况各不相同。有些指标可能普遍使用，如(在培训、服务外包或其他支持计划)推荐享受服务人员数，面谈人数，登记空缺职位，或制定个人计划等。其他指标如安排工作试用或处罚(如爱沙尼亚、斯洛文尼亚、美国)则很少运用。有的国家在这些指标之上又制定了更为具体的数据指标，如提供服务的速度(瑞典)、技术层面上空缺职位的质量(奥地利)、领取福利的时间、对特别群体的关注程度(如法国、爱尔兰，挪威)。这些数据指标有助于衡量活动的广度和工作量，但并不能完全说明服务的质量。为解决这一问题，有些国家采用了过程质量考评和“客户反馈”等方法(如荷兰、瑞典、美国)。

162. 为衡量公共就业服务对社会产生的影响，需要跟踪成果指标。这些指标是指总体就业率和失业率，特定群体的就业率，甚至包括与劳动力市场相关的宏观经济指标。然而为了管理的需要，直接成果指标的使用更为广泛。这些指标关注失业登记者获得不同程度就业的数据(流量参数)。这些流量数据有时也辅以更具体的数据，有的是关于新劳动就业合同的量化信息数据(如立陶宛)，有的是关于就业激活、培训和其他支持方式的干预措施(如奥地利、比利时、丹麦和匈牙利)，还有的反映就业时间，以便于制定政策门槛(如澳大利亚、法国和新西兰)。

163. 另一个广泛运用的指标是领取福利的时间(如丹麦、爱沙尼亚、法国、立陶宛和瑞典)。例如在瑞士，迅速再就业是考量公共就业服务绩效的重要因素(参考专栏 2.18)。

专栏 2.18

瑞士考量公共就业服务绩效的重要指标

瑞士制定了四个权重不同的指标，对其就业服务绩效进行定期监督：

- ❑ 失业者再次融入劳务市场的速度(50%权重)；
- ❑ 防止长期失业(20%权重)；
- ❑ 防止福利过度支出(20%权重)；
- ❑ 防止重复登记领取福利(权重 10%)。

这些指标用于公共就业服务办公室的评级，有望通过对服务机构施加同样压力，迫使它们不断提高绩效。

资料来源：N. Duel, P. Tergeist, U. Bazant, 以及 S. Cimper 《瑞士的激活政策》，经合发组织社会、就业和移民工作报告第 112 期，第 6 段，巴黎，2010 年。

164. 绩效管理的实施明显依赖于各国管理制度安排以及总体治理的质量。事实上“就业服务的治理结构是这些绩效管理系统成败的关键，”¹³⁸因为它能跟踪这些项目的效果，防止人为操纵成果指标(博弈)，歧视弱势客户(敷衍和推诿)和保护个体利益。

¹³⁸ 经合发组织，《经合发组织 2005 年就业展望》第 5 章，“公共就业服务：绩效管理”(巴黎，2005 年)。

165. 无论工业化国家还是转型经济体，公共就业服务中都运用了目标管理系统，这赋予了底层行政部门一定的自由操作空间。但这一系统在劳动行政管理集中化的国家(如日本、英国)和分散化的国家效果不同。前者采用自上而下的管理方式，指导和检查体系十分复杂；而后者地方部门可自主制定其绩效目标，或与劳动部或国家劳动机构进行谈判。

166. 在联邦制国家，如奥地利，地方公共就业服务机构不仅有提供服务的职能，还有一定的政策制定功能(见专栏 2.19)。

专栏 2.19

联邦制国家公共就业服务的目标确定：奥地利案例

国家层面上，劳动、社会事务和消费者保护部负责制定宏观的政府总体方针和就业政策目标。公共就业理事会和公共就业服务三方行政委员会(Arbeitsmarktservice-AMS)则将这些方针转化成年度的具体操作目标。虽然没有硬性要求，部长在宣布总体目标前一般都向行政委员会进行咨询。

虽然国家负责制定奥地利总体的战略目标，但 1994 年的公共就业服务改革也赋予了地方公共就业办公室更多的“调度空间”。在州一级层面上，州办公室不但可以调整国家的目标，而且还能制定地区目标，与州政府、市政府及其他利益相关者进行合作；计划和分配地方公共就业服务办公室的预算；对地方办公室进行指导、支持和监督；选择合适的手段和项目应对本地相关的经济问题。

在区一级的层面上，地方公共就业服务办公室为顾客提供劳动力市场服务，制定本地区实施政策的原则，同时还应完成联邦和州政府制定的目标。州办公室管理者负责日常运作，如有必要，也向三方机构——六人三方咨询委员会进行咨询。虽然社会伙伴对地方政策影响较小，但也拥有一定的“否决权”，如在招聘非欧盟区员工时。

资料来源：T. Weishaupt, 《公共就业服务管理：近期治理改革的趋势和经验》，国际劳工组织，日内瓦，即将出版。

167. 近年来，传统的目标管理系统变得越来越复杂，对公共就业服务功能进行全面战略性评估的手段也日趋复杂化。

168. 一些国家通过“平衡计分卡”来分析和解读绩效¹³⁹。例如，在荷兰“平衡计分卡”包含了所有绩效参数，用于衡量地方就业办公室的绩效。“平衡计分卡”包括多项目标，比较了投入和效果以及绩效参数和管理报酬。挪威和瑞典都采用这一做法。与之相似，芬兰在实施 2004 年绩效与责任改革时，采用了价值导向积分卡的形式¹⁴⁰。其他一些国家，如加拿大、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚和爱尔兰都采用了包含定量和定性信息的陈述性绩效报告。澳大利亚则采用了一套星级评估体系，衡量外部服务提供者的总体服务质量。

¹³⁹ 平衡计分卡是由经济和非经济指标混合组成，每张卡都会将各种指标和一份简明报告中的目标价值进行比较。

¹⁴⁰ I. Nio: 《芬兰公共就业服务运作效率和效果考评》蓝皮书第 4 条, Synthesis Forschung, 维也纳, 2006 年。

169. 未来的公共就业服务领域还将继续成为绩效关注的重点，这不仅是为了确保公共支出合理有效，还因为精确的绩效考评和严格的责任制。越来越多的其他机构将介入公共就业服务，下文将对此予以说明。

服务外包

170. 或许公共就业服务功能一个最为重大的变革就是核心公共就业服务活动的外包，以及通过将公共机构(规范者和购买者)和服务提供机构(或公或私)分离，创建就业安置和其他服务的“准市场”模式¹⁴¹。

171. 本节不讨论如何规范私人就业机构，国际劳工组织第 181 号公约已经对此进行了规范。本节只集中讨论公共就业服务与公私服务提供者在就业安置上的合同关系。

172. 目前这一方式仅限于部分国家，以澳大利亚、荷兰等其他一些经合发组织国家为前驱。但这一趋势也正在向转型中经济体发展，特别是亚洲国家(如老挝民主共和国、马来西亚、巴基斯坦、斯里兰卡和泰国)。

173. 在就业服务领域引进“准市场”机制耳熟能详的原因就是增加竞争，提高服务质量和效率，采用服务导向型做法，和满足顾客的不同选择。使用私人服务机构也被认为是为了在短期内提高服务能力(如，应对目前的就业危机)，而不用增加在编的公共就业服务人员数量。然而，澳大利亚和荷兰公共体系的深层次改革也是为了节省开支和回应公众对公共体系表现的不满。

174. 私人服务机构运用的广泛性，就业项目的组织以及合同分包和监督体系在各国存在巨大的差异。

175. 在奥地利和德国等国家，私营服务提供机构主要还局限于“微小特定功能”。在市场份额上，它们的作用很小。但是随着鼓励运用私营部门的政策，它们的范围也在扩展。

176. 在瑞士，各州可自行决定，如何让私营机构参与公共服务实施联邦就业法律。积极的劳动力市场政策通常是由私营部门实施，有时也由公共非营利机构实施。私营部门倾向于在其专长领域，它们往往由州就业办公室委托，同时也与伤残保险和市福利中心签订服务合同¹⁴²。

177. 澳大利亚从 1990 年代中期开始，就业服务主要由私营部门提供。就业和工作场所关系部作为唯一的政府购买方，与私人部门或者非营利社区服务机构签订服务合同。虽然，澳大利亚政府已经将大部分就业服务通过合同外包，但求职者

¹⁴¹ 这一发展趋势必须与私人就业机构的功能区分开来，1997 年国际劳工组织私营就业机构公约(第 181 号)。

¹⁴² N. Duell 等：《瑞士的激活政策》，出处同前。

获取就业服务的第一站还是政府机构(中央联接机构)。与由单独的机构提供服务不同,澳大利亚的提供服务机构很多,所有的提供服务机构的绩效都由专门设定的指标来监督和评估¹⁴³。

178. 其他国家,如丹麦、法国、荷兰和英国,对长期失业者提供的服务实行外包,但公共就业服务继续对短期失业者提供一些援助。

179. 英国的职业介绍中心(Jobcenter Plus-JCP)在吸收地方利益相关者和非政府组织参与实施劳动力市场项目上有悠久的传统,如私营部门,包括地方企业,在 2000 年在经济困难地区建立的 15 个就业区和相应计划中广为采用。自从 2008 年实施“灵活新政”(FND)以来¹⁴⁴,英国的公共就业服务负责求职者前 12 个月失业期的服务。此后,失业者向第三方或者私营合同者申请求职者津贴。在此期间,合同系统发生了根本变化。目前大型的地方专业就业机构往往能赢得合同¹⁴⁵。

180. 德国公共服务的投标和合同签订由地方组织,就业服务外包不受联邦劳动机构绩效管理和合同指导的约束¹⁴⁶。

181. 各国规范政府与私营部门之间合同关系的政策框架存在着很大的不同。正如经合发组织所指出的“不存在一种合同方式,一个国家的做法不能简单的套用于不同的经济和劳动力市场体系中,每一种制度形式都有其历史原因。目前还不存在一种市场竞争的理想方式,适用于许多国家”¹⁴⁷。

182. 最近的研究反映出服务外包有优势,也存在不足¹⁴⁸。例如,英国私营部门的活动直到最近还限于指定的就业区内。评估报告显示,短期就业效果要好于由政府就业中心管理的地区。德国 2006 年出版了“2010 议程”第一次评估显示结果,尽管新的合同安排低于预期成果,但由于改革时间还不够长,尚不能对其效果做出最后的结论¹⁴⁹。澳大利亚的就业服务自 1998 年以来主要由私营部门或非营利社

¹⁴³ 2009 年,澳大利亚 115 就业服务提供者中,3 个为政府机构,71 个为非营利组织,41 个为营利性私营公司。

¹⁴⁴ 英国“灵活新政”的关键因素之一就是通过公、私机构及第三方的伙伴关系来共同合作,扩大创新而产生更好的效果。

¹⁴⁵ 为了避免垄断,合同条例规定,大多数地区必须至少有两个竞标者。

¹⁴⁶ P. Tergeist and D. Grubb: 《德国、荷兰和英国的激活战略和就业服务绩效》,《经合发组织社会、就业和移民工作报告》第 42 期,巴黎,2006 年。

¹⁴⁷ L.Struyven: 《长期失业者就业服务市场竞争中选择一设计》,《经合发组织社会、就业和移民工作报告》第 21 期,第 20 段,巴黎,2004 年。

¹⁴⁸ P. Tergeist and D. Grubb: 《激活战略和就业服务绩效》。

¹⁴⁹ 出处同上。

区组织提供。早期的评估显示，虽然其主要服务不比原来的公共系统差，但效果也不明显¹⁵⁰。

183. 瑞典最近的研究显示，对比公共就业服务，失业者在私人就业机构能获得更多的交流互动，对负责其个案的工作人员满意度较高¹⁵¹。但研究没有发现公、私两种服务机构在获得就业的可能性上有什么区别。澳大利亚、丹麦和荷兰的一个比较研究认为，对就业政策转向“准市场”的效果和影响仍然知之甚少¹⁵²。作者同时也认为，这种传统政府服务的外包，不只是一种行政技术实践，而且可能将对政策的内容产生重大影响。

184. 澳大利亚和荷兰等国私营就业服务方面的经验值得学者和政策制定的进一步关注。澳大利亚工作网络系统在过去十年取得了良好的结果。然而，澳大利亚的例子也表明，成功的服务外包需要一定的前提条件，包括质量保证，特别是需要合理的制度衡量不同就业服务机构的绩效，同时也要考虑到客户不同的情况，而不应抱有偏见(敷衍)。

185. 国际劳工组织致力于帮助成员国了解公共就业服务外包的裨益和缺陷。其方式包括通过系统的信息交流和经验比较以及提供独立评估的专业知识，特别因为负责政策制定和实施者，非常期望服务外包能“取得成功”¹⁵³。

¹⁵⁰ 参考经合组织：《劳动力市场政策创新：澳大利亚的做法》，巴黎，2001年。并参考 Alfred M. Dockery 和 Thorsten Stromback：《公共就业服务的转移：澳大利亚实践初期评估》，《国际劳工评论》第140卷，第4期，2001年。

¹⁵¹ H. Bennmaker, E. Gronquist 和 B. Öckert：“就业服务外包的效果：随机抽取的实验证据”，工作报告23页(劳动力市场政策评估研究院，乌普萨拉，2009年)。

¹⁵² T. Bredgaard 和 F. Larsen：“就业政策中的准市场机制：它们能履行承诺吗？”《社会及社会政策》，第7卷，第3期，2008年。同上“实施公共就业政策：非公共机构接管后会怎样？”，《社会学和社会政策国际期刊》(第27卷，7/8期，2007年)。

¹⁵³ D. Finn：《美国外包福利的教训》，研究报告第466期(伦敦，工作和养老金部，2007年)。

第三章

劳动行政管理和劳动监察领域的新技术

186. 在过去三十年间，在工作场所广泛应用的电脑和日益增长的网络与移动通讯技术，引发了包括劳动行政管理和劳动监察在内的政府部门管理和服务的变化。鉴此，诸如 E 政府(电子政府)和越来越多的 M 政府(移动政府)之类的词语，普遍被用于指运用信息和通讯技术(ICT)改善公共事业管理和服务的效率，同时提高透明度并为公众提供更多参与民主管理过程的机遇。¹

187. E 政府技术可以从许多方面改善劳动行政管理和劳动监察系统。²特别是网络可以使政策制定者更接近公众，从而提升公众的认知度、更迅速地传播信息和推动更透明和更集思广益的政策制定。³此外，量身定制的软件可以改进收集和分析劳动力市场以及监察数据，⁴加强政策研究、规划和评估的客观性。新技术同样也加速了个性化服务的发展，为用户提供更加菜单化和远程接入服务。在公共就业服务(PES)领域，集中的电话呼叫中心可以帮助求职者和招聘人员在降低行政费用的情况下进行远程沟通。⁵它同样适用于在线工作数据库，可提供不限时间和地点的接入可能。此外，在社会保障领域，缴费和待遇发放管理速度、准确性和可靠性至关重要，现代电脑系统的运用使其大为改善。

¹ A. Pavlichev; G. Garson (主编):《数字政府:原理和最佳实践》,赫尔希,宾夕法尼亚州,思想出版集团 Idea Group Publishing, 2004 年。

² 参阅 J. Fellows:《劳动行政管理和监察服务中新科技的角色》(日内瓦,国际劳工组织,即将出版)。

³ 国际劳工组织在 2010 年进行了一项研究,分析所有地区 50 个国家劳动部和监察局网站的内容。结果表明,广泛开通了专门的劳动管理网页,但深度和实用性存在巨大差异。大多数网站至少提供了基本的劳动法律信息及相关出版物。非洲和阿拉伯地区的网站很难接入,一般提供的数据资料、在线公众就业服务和监察服务严重滞后。除了非洲地区的网站外,大部分地区都提供针对务工人员 and 雇主不同需要的在线信息。未公布的调研结果在 LAB/ADMIN 网站上可查阅。

⁴ 国际劳工组织项目“中美洲和多米尼加共和国落实白皮书建议的验证计划”旨在支持改善哥斯达黎加(更新劳动监察案例登记)和洪都拉斯(组织法庭的劳动案例并改进司法流程)的登记工作。

⁵ 例如,在智利、哥伦比亚、马来西亚、阿曼和英国,市民甚至可以发短信要求接收工作岗位空缺提醒服务。在英国,2009 年 5 月启用的旨在帮助弱势工人的“薪酬和工作权利帮助热线”还可以用来提示工人其相关权利。

专栏 3.1

法国劳动力信息网络(SITERE)

SITERE 是 2000 年法国劳工部创建的内部网络。其三个主要功能为：协助监察、提供文件资料和信息交换。现今，该网站包括中央和地方政府准备的约 3000 份文件，并已被证明是劳动监察日常工作中行之有效的工具。

系统的核心和主要界面，CAP SITERE，允许监察人员登记所有与内部会议相关的信息和从监察活动中收集到的数据。监察人员可以监控某特定企业的监察记录、草拟监察行动计划，和制作监察行动的数据表格，以上将被用来准备年度报告。该网站还为用户提供其他实用的程序。Rédac 功能允许监察人员往系统上装载文件以记录其监察行动。Madeirais 允许个人搜索和分享有关危险或者非法机构信息。同时，RHRC 功能，保证中央行政部门对雇佣终止争议案件的有效监察。

资料来源：《2008 年法国劳动监察》，法国劳动、劳资关系、家庭、互济和城市事务部，针对国际劳工组织第 81 号公约第 20、21 条的报告。

188. 即使考虑所有的潜在收益，就设备和技术人员而言，建立并维护 ICT 系统投资可能昂贵。政府还需要考虑过期设备和软件需要定期升级或更换。长期而言，此类投资应该促进生产力提高、降低内部和外部沟通费用并提供更准确的资源分配和监控。使用 ICT 将进一步扩展劳动管理服务覆盖地域，无需特别设立和维持相应的区域劳工事务办公室或配备人员。

189. 在管理整个系统的规划和预算流程、简化人力资源管理或保证集中和分散的机构统一的服务标准方面，ICT 都可以用来改进劳动行政管理部门的管理流程。例如，自动化的工作流程促进了更及时和透明的财务及管理行为。就人力资源而言，ICT 能改进记录，而且为创新性的培训方式提供了可能，包括远程学习或者自我规划职业发展。比如在比利时，联邦就业、劳动和社会对话公众服务部(以下简称“FPS 就业部”)正在开发一个以计算机为基础的网络用于研究工作中的歧视，并将特别用来培训劳动监察人员如何发现和处理此类案件。ICT 也有助于远程工作安排，从而便利职员无需在影响工作效率的情况下更好地平衡工作与家庭。

190. 信息技术是改善劳动行政管理机构之间协作的有力工具。地方网络和内网平台能够帮助劳动官员共享信息，也可以协助相关政府部门之间的信息共享，比如在劳动监察机构，税务部门或者社会保障管理部门之间(例如：共享工作场所的登记信息)。例如西班牙，官员正在考虑立法为劳动监察和社会保障机构间有机统一的信息系统提供法律基础。这些工具能够构建社会网络，可以用来通过创建互动的在线社区促进共同协作的虚拟工作环境，此举将有利于更专业的互动甚至可以提升相关机构和社区的认同感。

191. 在劳动行政管理和监察领域采用新科技在不同经济发展水平的国家间存在严重不平衡。在发展中国家，在劳动行政管理和监察工作方式中引用新技术经常因财政资金短缺、不完善的 ICT 基础设施，以及技术欠缺和成年人文化水平严重不

足而愈发显得困难。⁶在某些情况下，对此类国家的技术能力的客观评估显示，采取基本的、费用较低的行政改革比采取雄心勃勃的 ICT 投资更为可取。⁷新科技容易给人以现代化和高效率的假象，然而科技不过是一种工具，并仅对能够将科技效益最大化的机构有所帮助。

192. 即便如此，仍然有很多的范例表明能够以花钱不多但具成本效益的方式来帮助实施与一国技术发展水平相适应的 ICT。比如，在新兴经济体和发展中国家迅猛发展的手机，⁸能够有效地改善服务提供方与客户之间的沟通，同样也可以改善劳动行政管理经理与在偏远地方工作员工之间的沟通。在肯尼亚，国家社会发展基金正在考虑将手机作为与小型或微型企业工人日常登记和沟通的方式。⁹莱索托的经验告诉我们，手机可以用来安全地提供社会保障，确保向受益人有效发放待遇并遏制腐败和欺诈风险¹⁰。

专栏 3.2

印度的 ICT 和劳动行政管理

在印度马哈拉施特拉邦，劳动部门与一家印度 IT 服务公司和当地银行合作创建了新的劳动行政管理系统(LMS)。该系统以网络为基础，设计用来提升针对雇主和雇员的多项服务，其中包括更高效的许可申请和更新。未来，通过创建 2000 万可在 ATM 机自由支取的免费“低价”银行账户，提升正规和非正规经济部门员工工资支付的透明度和安全性。

新的 LMS 系统还简化了劳动行政管理机制，能整合劳动监察领域的信息，进行劳动法合规跟踪并自动预警。该系统门户将汇总全部劳动法律，为员工提供建议并帮助其向劳动部门在线申诉。该系统将改善部门间信息分享和协调，同时协助马哈拉施特拉邦对劳动力市场进行有效的系统性分析。

该系统 2011 年初在塞恩(Thane)地区试行四个月，计划两年半内在全邦推广。

资料来源：K.Gupta(马哈拉施特拉邦政府劳工部秘书长)：《将劳动法规带给所有员工》，2011 年 2 月 1 日在国际劳工组织的演讲。

193. 为应对金融和经济危机，各国政府开发了新的 E 政府工具，扩大了现有举措规模，并重新调查或改进了整体的 E 政府措施。¹¹在劳动管理领域，除了满足通过网络和其他电子平台向务工人员提供职位需求外，公众就业服务处于为工人宣传失业福利拓展计划和其他项目信息的前沿地带。

⁶ V. Ndou: 《发展中国家的 E 政府：机遇与挑战》，《发展中国家信息系统电子期刊》，2004 年第 18 卷，www.ejisdc.org。

⁷ 例如，国际劳工组织审计表明，实体文件档案系统的简单改进(例如使用文件柜而不是把文件打捆放在地板上)将是费用不高但可以改善重要文档组织和查询的方法。

⁸ 手机技术已经在比如孟加拉国、肯尼亚、尼日利亚、菲律宾和乌干达采用，以提供农业、健康、教育和卫生等一系列服务。参见 J. Fellows 《新科技的角色》，如前注。

⁹ 国际劳工组织：《肯尼亚劳动管理和监察需求评估审计》，2010 年 4 月。

¹⁰ 参阅 K.Vincent 和 N.Freeland: “发展的手机：通过手机推进社会保障的潜在可能——来自莱索托的经验”，《第一届 M4D 手机通讯技术发展国际会议会刊》，J.S. Pettersson (主编)，2008 年 12 月 11-12，瑞典卡尔斯塔德大学，kau.diva-portal.org/smash/get/diva2: 133042/FULLTEXT01。

¹¹ 联合国：《联合国：2010E 政府调查：在金融和经济危机中 E 政府的杠杆作用》，2010 年，纽约。

专栏 3.3

比利时企业重组网站门户

在经济危机中，比利时联邦就业、劳动和社会对话公众服务部开办了一个用于企业重组的网站。

自 2009 年 8 月起，该网站成为有关企业关闭、集体解雇、破产、企业转型以及某些员工解雇保护措施等公共信息的来源。在该网站创办前，此类信息多见于不同的政府部门网站。在联邦就业、劳动和社会对话公众服务部的主导下，通过中央和地方政府各级部门之间的共同努力，该网站成为人们获取相关政府网站上所需要的不同信息的“一站式”网站。在其开办的最初三个月，浏览量近九万人次。

资料来源：比利时联邦就业、劳动和社会对话公众服务部，《2009 年就业报告》，见 www.restructuations.be。

194. 劳动监察人员日趋以更积极主动和创造性的方式利用网络完成本职工作。例如，在斐济、法国、波兰、罗马尼亚、乌克兰、英国和越南等国，通过网络就工作安全和卫生立法的内容以及最有效的守法方式提供信息和建议。¹²在西班牙，劳动监察人员甚至使用谷歌地图来比较植物园分界线，以此了解和登记的工人人数，从而调查是否存在收获季节未申报的用工情况。同样，比利时和葡萄牙劳动监察人员也把网络作为反对未申报用工、记录和在线公布违法公司的特殊手段¹³。

专栏 3.4

巴西童工热点信息系统(SITI)

SITI 由是巴西劳动和就业部主办，是反对童工劳动案例分布图和分享童工在线公众平台。监察人员可以利用该系统通过对已发现的案例的常规更新按区域绘制童工信息。监察人员可以通过该平台对已确认案例按地域搜索，监察活动计划更有针对性，除有利于收集童工劳动案例的重要数据外，还可促进全国范围内跨地区的即时信息交流。除作为反对童工劳动的有效工具外，SITI 增强了监察活动的透明度和监察人员的能见度，从而提高了全国范围内对童工问题的公众意识。

SITI 也链接到联邦劳动监察系统(SFIT)。该计算机信息管理系统用于登记劳动监察人员的活动，涵盖所有议题和区域，可以帮助完善内部管理，包括劳动监察员的绩效评估。与 SITI 不同，SFIT 平台不对公众开放。

资料来源：<http://sistemasiti.mte.gov.br>。

195. 当前劳动力广泛迁移、区域经济一体化加强和劳动力趋于自由移动的时代，劳动行政管理和监察服务日趋跨界合作。¹⁴合作可以采取在边境区域进行联合劳动监察、管理非本地务工人员项目或者共同防止以强制劳动为目的的人员贩运等形式。合作也可以包括设计或链接 ICT 系统以跨地区收集信息和监控劳动力发展。

¹² 国际劳工组织：《2006 年劳动监察一般调查》，第 95 段，如前注。

¹³ 国际劳工组织：《劳动监察在欧洲：未申报的工作、移民、人口贩运》，LAB/ADMIN 工作文件第 7 号(2010 年，日内瓦)。

¹⁴ 欧盟代表了一体化最高和法制化最规范的劳动力市场。其他有劳动力自由迁移协议的区域集团，例如西非国家经济共同体(ECOWAS)、东非共同体(EAC)和南部非洲共同体(SADC)。

特别是这些系统可以用来记录跨境作业工人和雇主信息，并帮助有效实施跨国制裁行动。

专栏 3.5

劳动监察机构合力建设的欧洲范围执法系统(CIBELES)

CIBELES 是西班牙劳动和社会保障监察署主导、由欧盟资助的区域性网络。计划于 2011 年完成，旨在建立一个欧洲范围内的系统，用于交换信息、核实文件法规的实施、改进执行、追溯制裁并加强各国劳动监察人员的合作和相互协助。还希望以此应对诸多长期性挑战，比如跨国服务的增长和多样性以及在欧盟范围内统一和有效实施劳动法规的需要。CIBELES 通过建立一个更安全、用户友好型和更快捷的在线互动界面，将整合区域内此前非正式的内部网络安排。参与国家包括奥地利、比利时、法国、德国、匈牙利、意大利、马耳他和葡萄牙。

资料来源：《CIBELES 项目：全球化背景下劳动监察面临的挑战》，Seguridad y Medio Ambiente, Especial Prevención 2010 www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html。

196. 尽管劳动管理和监察部门使用 ICT 有众多业已证明的优点，就网络安全和用户信息隐私而言，政府仍需保持高度警惕。开放的网络，往往相伴的风险就是技术上的脆弱性、未经授权的侵入或者个人信息可能丢失、被盗或者滥用。E 政府在目前阶段面临的持续挑战就是保证公民的隐私和信息安全。为了保证数据和信息的保密性和安全性，政府需要制定相关法规和政策，及隐私和安全标准，特别是数据存储和共享以及在技术领域建立隐私和安全控制¹⁵。

¹⁵ J. Fellows: 《新科技的角色》，如前注。

第四章

劳动监察

197. 劳动监察是劳动行政系统必不可少的组成部分，履行劳动法执法和促进守法的基本职能。它能保障工作场所公正，有利于促进经济发展。¹

198. 从根本上而言，劳动监察有双重性质。一方面，它能监督法律法规的执行²，尤其在保障工人权利方面，不仅限于工作条件和职业卫生安全。劳动监察员还负责涉及社会服务、移民工人、职业培训和社会保障以及其他相关事务的执法工作。³另一方面，劳动监察能提供信息咨询和培训服务。它的双重性质表明劳动监察制度对于劳动世界至关重要，可成为有效解决诸多劳动问题的一个良方。这些制度是保障工作场所公正和良治的有效工具，在劳动力市场动荡时期(如经济危机)的作用更为突出。

中央当局及其协调作用

199. 认识到劳动监察是劳动行政系统的主要职能之一至关重要。劳动监察部门与开展类似监察活动的劳动行政系统内的其他部门，体系外的相关部门、政府机构、公共机构和私营机构之间的协调与合作，有助于提高国家劳动监察工作的总体效益。之前已提及，根据国际劳工组织第 81 号和 129 号公约，为实现公约所要求的目标⁴，劳动监察应作为公共管理中的一个系统进行组织和加以运行。用系统的方法来开展劳动监察工作，就需要在劳动行政系统内能与其他部门政策一致，尤其是与不同的监察部门(如社会保障或税收监察)协调合作；同时，还要与利益相关的、直接或间接地执行劳动标准的公共或私营机构开展合作。此外，还需与税

¹ 有关劳动法执法和守法比较概述，请参阅：G. Casale 和 A. Perulli：《遵守劳动法：效力和效率》，劳动行政与监察计划，第六号工作文件(国际劳工组织，日内瓦，2010)。

² 访问工作场所提供了一个监督守法、改善劳动关系即时有效的独特机会。1947 年劳动监察建议书(第 81 号)第二段要求成员国应作安排，对新建厂房或生产过程的计划进行审核。1969 年 劳动监察(农业)公约(第 129 号)第 17 条也规定了对可能危害健康或安全的新设备、新材料或物质，以及对处理或加工产品的新方法要进行预防性监督。

³ 1969 年农业劳动监察建议书(第 133 号)第二段介绍了相关职能。更多的例子可参阅劳动行政与监察计划网站链接“劳动监察国家概况”：<http://www.ilo.org/labadmin>。

⁴ 国际劳工组织：综合调查，2006 年，出处同前，第 138 段。

务部门、警察和司法部门等开展紧密合作。最后，与社会伙伴的合作也是劳动监察系统正常运行必不可少的一部分⁵。

200. 在之前就有关劳动行政系统中已提到，指定中央劳动行政管理当局有助于系统内工作的有效协调。实践表明，将劳动监察置于一个中央部门监管之下有助于政策的制定和实施，能保证政策的一致性和在全国范围内实施。还有利于资源的合理利用，尤其可减少不必要的重复劳动和决策环节。需要指出的是，设立中央主管当局绝不意味着统一集中管理或由某一中央部门直接独家管理。⁶事实上，根据第 81 号公约第 4 条，在适用时可有一定的灵活性。只要符合成员国的行政管理实践，劳动监察应置于一个中央当局的监督和控制之下(第 6 条，第 2 段)；属联邦制国家，“中央当局”可指一个联邦中央当局，也可指组成联邦的一个单位的中央当局(第 6 条，第 2 段)。

201. 为确保法律在全国范围内实施的一致性和连贯性，建立由中央当局主管劳动监察体系的做法在一些国家日趋明显。在一些国家，虽然是省一级建立了劳动监察组织框架，非常明确的趋势是在一个中央当局的监督指导下开展工作(如柬埔寨⁷和老挝⁸)。欧盟一些成员国情况类似。在法国，2008 年 12 月 30 日有关劳动监察部门合并的第 2008-1503 号和 2008-1510 号法令，确立劳动事务总局为中央主管当局的地位，即负责管理所有部门的监察工作。而参与监察工作的其他行业部门，如农业和渔业部，环保部，能源、可持续发展和土地管理等部门则只有准备和适用法律法规等技术职能。同样，在意大利，负责规划和协调劳动监察活动的两个机构是劳动和社会政策部和监察活动总局(DGAI)。该局于 2004 年劳动监察改革⁹时成立，旨在提高劳动部在中央层面的综合协调能力。

202. 监察活动总局根据劳动部颁布的指令监督和协调劳动监察活动，目的在于确保监察活动和不同的监管机构行动的一致性。劳动监察改革还设立了监管活动协调中央委员会。该机构向劳工部长就通过机构调整提高劳动监察效率以及如使用数据库收集实地监察信息等提出建议。

203. 在拉丁美洲，一些国家为更好地保证国家法律法规的实施而对劳动监察系统进行了改革。2007 年，秘鲁劳动和就业促进部下发了一系列指导意见，保证省级

⁵ 第 81 号公约第 5 条，第 129 号公约第 12、13 条，第 150 号公约第 6 条。

⁶ 最初的 1923 年劳动监察建议书(第 20 号)的确包含有这方面的规定。

⁷ 1999 年 10 月 4 日，《关于社会事务、劳动、职业培训和青年康复部机构设置和职能划分的政令》(87/ANKr.BK.)。其中，第 25 条确定了执行和协调部级活动的省、市、区办公室。

⁸ 劳动法第 68 条和 69 条(2006 年 12 月 27 日修订)规定了各省、市、区和直辖市劳动和社会福利部门的权利与义务。

⁹ 2004 年 4 月 23 日，关于社会保障和劳动监察职能合理化的第 124 号法令。2008 年，劳动部下发了“在劳动和社会保障领域开展监察和监督活动”的新指令。关于劳动监察活动的方向和协调，充分地肯定了金字塔结构，如立法文件第 124/2004 号，第 2-5 条所述，参阅 M. Fasani: 《意大利的劳动监察》，劳动行政与监察计划，第 10 号工作文件(国际劳工组织，日内瓦，2011)。

部门在实施法律法规时具备一定的灵活性。这些指导意见对中央主管部门和地方监察机构之间的行政职能进行了区分。具体根据生产单位所在地点和监察令的出具单位来区别¹⁰。

204. 在一些联邦制国家，联邦、省和州之间存在着一些职能交叉。这种情况下，中央一级的监察范围仅限于联邦范围内的一些事务(如阿根廷¹¹和墨西哥¹²)。此外，在阿根廷，通过签署地区合作协议加强劳动和社会保障部对整个劳动监察系统的协调。因此，中央当局的工作是通过与省、布宜诺斯艾利斯自治市的合作来保证地区合作协议付诸实施。同样，在墨西哥，联邦政府就劳动监察事宜与各州签定了协调协议，以规范监察程序和策略，尤其在安全卫生、培训和技能、童工以及收集违规罚款信息等方面¹³。

205. 在另一些国家，如英国，卫生与安全执行局(HSE)是卫生和安全法律法规的执法部门，同时履行执法义务的还有部分地方机构(由选举产生，并最终对选区负责)和铁路法规办公室(是英国铁路系统独立的安全和经济监管机构)。卫生与安全法律法规的执法义务在特定的条件下可通过协议的形式转由地方机构来履行。在此种情况下，会设立一个“HSE-地方执法联络委员会”(HELA)，作为 HSE 与地方机构之间的桥梁，确保卫生与安全法律法规能够一致地贯彻执行。此外，该委员会也构成讨论和交流职业安全与卫生执法信息的国家论坛。

专栏 4.1

劳动监察和西班牙自治区

西班牙由 17 个自治区组成，多数自治区都掌管劳动事务。劳动监察运作原则上以国家和自治区合作为基础。这种合作主要通过两个机构来实现：就业和劳动事务部门会议，由国家行政管理总局和自治区行政管理部门参加；另一个机构是自治区内的劳动和社会保障监察行政区域委员会。此外，一些区的自治条例规定了劳动事务官员的调任事宜。这些工作正在进行之中。为此，专门引入了协调机制，如成立一些机构，由来自国家行政管理总局和自治区的劳动监察人员组成。

¹⁰ 政府提供的信息。

¹¹ 在阿根廷，国家当局作为具有监督职能的中央当局，其日常监察职责仅限于布宜诺斯艾利斯市。第 772/96 号突发事件应急令，将全国范围内的监督和中央当局的一些职责划给劳动和社会保障部。1996-07-16 官方公告，第 28436 号，第 12 页。

¹² 1970 年联邦劳动法，修订于 2006 年 1 月 17 日，第 527 条。

¹³ V. Jatobá: 《现代劳动行政管理框架内的劳动监察》，IACL/ILO 工作文件第 148 号(国际劳工组织，利马，2002)。

劳动监察机构间的合作

206. 劳动监察主要分为“综合性”监察和“专业性”监察。前者负责监察工作和就业条件、环境、劳动关系，某些情况下还包括职业培训、移民和社会保障¹⁴等。后者将其职责分派给掌握了特定专业技术的不同监察部门。这些监察部门通常由一个或多个中央部门监管。在这两大类监察之间，还存在着一些“跨专业”团队，即在地方某个劳动监察部门内，一个劳动监察员具备开展多种监察活动的技能¹⁵。

207. 虽然理想的劳动监察系统并不存在，但为了提高监察效益和效率，任何一种监察系统都应努力完善协调机制¹⁶。

208. 监察部门可以自成一体、涵盖所有的专业领域，也可以通过两到三个行政单位开展业务。在保加利亚、匈牙利、印度尼西亚、菲律宾和越南¹⁷等国家，监察协调彰显了“联合监察的理念”，即负责劳动监察的不同部门为实现同一目标共同参与行动计划，并开展联合行动。

209. 还有一些其它的协调形式，如在比利时，为了形成信息和数据共享的合作机制，协调工作主要在三个不同的监察部门(社会立法、福利和社会保障)之间开展，同时还包括参与信息共享(如有关未申报工作的信息)地区的就业服务部门。

专栏 4.2

萨尔瓦多：建立监察协调的进程

在 2008 年 6 月，应萨尔瓦多政府的要求，国际劳工组织对该国的劳动监察系统进行评估。这引发了对萨尔瓦多整个监察系统结构的彻查，该系统之前有两个分支，相互之间缺少真正的协调。目前正在出台若干法令和进行行政改革。最近，关于风险防范的新法引入了协调机制，该协调机制要求业务部门要共享技术并联合开展监察活动。

资料来源：国际劳工组织：2009 萨尔瓦多劳动监察审计，2010 年 1 月 21 日第 254 号法令颁布《工作场所风险防范法》。

¹⁴ 关于社会保障，法国、葡萄牙和西班牙就是例子。在一些国家，劳动监察部门应监督社会保障金的支付(虽然西班牙并不适于登记)。同样的情况也发生在波斯尼亚和黑塞哥维那，摩尔多瓦，黑山和前南斯拉夫马其顿共和国。但在其他一些欧洲国家，如奥地利和德国，这被明确地排除在劳动监察工作范围外。

¹⁵ 比如，在奥地利、丹麦、挪威和瑞典。

¹⁶ 正如 2006 年专家委员会在劳动监察一般调查中所提到的，“在任何情况下，主管当局采取措施推动不同部门之间的合作都是非常重要的。就监察方法和结果交流信息可以避免浪费时间。合理分配和集中利用一定的物质和后勤资源，对许多发展中国家而言，可以缓解监察工作现有资源长期不足的状况。此外，从雇主的角度来看，各监察部门之间一定程度的协调合作、合理规划监察活动可避免短期内忙于接待太多不同的监察组。”国际劳工组织：一般调查，同前，第 152 段(2006 年)。

¹⁷ 政府提供的信息。在越南，根据 2003 年 9 月颁布的第 1118 号法令，在劳动、荣军和社会事务部的支持下建立了一个协调机制。专家委员会：关于第 81 号公约的个案观察报告(2005 年)。

210. 在非洲，人们正致力于简化不同的劳动监察部门之间的协调机制。在南非，部级规章鼓励更好地规划和开展劳动监察活动。在莱索托，为有效监督和改善外企工作和就业条件，劳动和就业部、工业部、贸易合作和市场部、家庭事务和公共安全和国会事务部相关部门联合开展监察¹⁸。

211. 在拉美(如阿根廷、巴西¹⁹，巴拉圭和乌拉圭)，对属于不同组别的监察员会委以不同的职责。²⁰他们要么侧重于一般性劳动事务(工作条件)监察，要么侧重于安全、卫生和环境监察。或者，他们可能专注于某一特定领域，这取决于他们所具备的技能和所接受的培训(法律专家、医生和技术专家等)²¹。在墨西哥，虽然监察活动都由同一群监察员来执行，但他们会将监察主题进行分类：如工作条件监察、安全与卫生监察和培训/技能监察等²²。

212. 一些国家近来正对不同的监察部门进行整合。约旦在 2006 年和荷兰在 2010 年 5 月都有相关举措²³。

与相关机构和行政管理部門的合作

213. 为有效地开展工作，任何一种劳动监察系统都需要与开展类似监察活动的政府部门和公共或私营机构进行合作。²⁴在所有地区，有越来越多的机构趋于签署相关合作协议，改善正式合作的基础。对有些体系而言，合作可能需要构建一个大的框架或签署部级协议来推动，而另一些制度可能需要满足其它要求。劳动监察部门与就业办公处、税务部门²⁵、社会保障部门和警察局展开合作。比如，在面对一些非常危险的情形或涉及刑事犯罪(如人口贩运、强迫劳动和非法使用童工)的情况下，越来越多的监察员联合警力开展工作。有的需要签订正式的合作协议，如德国联邦财政部和各州劳动部之间的协议，后者负责管理不同的监察机构，包括劳动监察部门。波兰也签署了相关协议，根据协议，在监察过程中发现的任何违法行为都应向税收部门通报。此举对反欺诈具有相当的影响力。此外，在保加利

¹⁸ 政府提供的信息。

¹⁹ 监察功能根据专业来划分(医疗、工程和安全与卫生)。

²⁰ M.L. Vega, 《劳动行政管理拉丁美洲通过促进守法来确保有效的行政管理》：《劳动监察的主要作用》，劳动行政监察计划，第一号工作文件(国际劳工组织，日内瓦，2009年)。

²¹ J.L. Daza Pérez: “南方共同市场和劳动监察”：《经济一体化的影响-案例分析》，劳动教育，第1997/4卷，第109号(国际劳工组织，日内瓦)。

²² M.L. Vega, 《劳动行政管理：确保有效的行政管理》，之前引用过。

²³ 政府提供的信息。

²⁴ 第81号公约第5条(a)款，第129号公约第12条第1段。

²⁵ 例如在保加利亚、拉脱维亚和前南斯拉夫马其顿共和国。

亚，国家社会保障机构和国家税收部门根据协议开展合作，促使未申报工作的数量明显下降²⁶。

214. 为收集和对比数据信息以便设计更具针对性的监察活动，与社会保障机构的合作至关重要。一些国家开展联合监察行动，如萨尔瓦多(有一个特别综合监察单位)和伯利兹(社会保障局和劳动部门联合监察)。²⁷在其他一些国家，如欧洲，合作形式主要体现在实地监察前的信息收集方面。

215. 葡萄牙，相关政府部门根据行政合作协议联合开展监察。监察活动结束后，还会共同进行评估并商讨解决方案，尤其在处理非法移民和他们可能融入劳动力市场相关事宜时。英国的具体做法则略有不同。为推动不同执法部门之间的合作，成立了公平就业执法委员会。该委员会重在监督工时和最低工资是否合法，由就业关系部部长(主席)、英国税务海关总署、职业介绍标准监督局、卫生与安全执行局、雇主许可机构、环保局、食品与农村事务部、英国工业联合会、工会大会及小企业和居民咨询联合会组成。委员会在 2009 年 5 月开通了旨在帮助弱势工人的“工资和工作权利热线”，集中为所辖区域的工人提供咨询和处理投诉。在实践中，该委员会理顺了各部门之间的关系并使其正规化，同时帮助工人解决工作时间和工人最低工资问题。

216. 在阿拉伯国家(如最近在阿拉伯联合酋长国，为制定预防工伤和职业病相关政策和交流相关数据信息，劳动部和卫生部就职业卫生安全问题签署了谅解备忘录以进一步加强合作。²⁸阿曼的情况也是这样，在 2008 年对劳动监察系统进行了改革。在约旦，劳动部建立了国家协调委员会，有多个部委和不同层次的员工参与其中。例如，部级联席技术水平委员会就包括来自劳动、贸易、司法和情报等部门的中层员工，其目的在于调查和处理超出《劳动法》范畴的违法行为，如人口贩运²⁹。

217. 在拉丁美洲，有些国家通过签署行政协议来进一步加强部门之间的合作。比如，在阿根廷，《联邦劳动法协定》³⁰为监察机构和其他部门的联合行动提供了一个法律框架，尤其在技术事务方面，以便提供更好的执法服务。

218. 在亚洲，有很多在特定的技术领域良好合作的例子，尤其在职业安全与卫生方面。在柬埔寨³¹，法律明确规定劳动和卫生部门应与劳动监察机构加强联系、紧

²⁶ 参阅 M.L.Vega, 《欧洲的劳动监察：国家面临的挑战和成就，特别在危机时期》，劳动行政监察计划第 3 号工作文件，(国际劳工组织，日内瓦，2009)。

²⁷ 政府提供的信息。

²⁸ 政府提供的信息。

²⁹ 约旦哈希姆王国，劳动部：“约旦的劳动行政管理和守法：利益相关方多方合作”，(2008 年 2 月)。

³⁰ 该协定的目的是确保全国范围内劳动事务法律的一致性和安全性，统一侵权行为的界定和惩罚机制，并实施统一的劳动和社会保障监察制度(1999 年 12 月 23 日关于《联邦劳动协定》的第 25212 号法令和 2000 年 5 月 11 日关于劳动改革的第 25250 号法令)。

密合作，共同实施与工作场所卫生条件和工人卫生保护相关的法律法规。该国的首个国家职业安全与卫生(OSH)计划(2006-2010)要求所有 OSH 相关部门要加强合作，并定期召开协调会议以便交流经验和制定联合行动计划。在新加坡³²，人力资源部职业安全与卫生局定期召集利益相关方进行对话，并与工作场所安全与卫生咨询委员会(WSHAC)及其分委会进行合作。WSHAC 成立于 2005 年，由产业、工人和雇主代表、学术界人士、法律保险和培训领域专家组成。

219. 在非洲，正式合作模式已通过条例的颁布予以简化。在塞内加尔，按照行政管理条例要求，社会保障机构监督管理委员会(COSRISS)与其它机构开展了有效合作。鉴于劳动监察负有监察工作场所所有与社会保障相关问题的职责³³，该机构吸纳了劳动监察机构的代表。部委间的合作模式在斯威士兰³⁴也是行之有效。该国职业安全与卫生三方技术咨询委员会就由不同部委的代表组成。

220. 正如 2008 年实施公约与建议书专家委员会³⁵所提到的，劳动监察部门和司法系统之间的合作对提高劳动监察自身的效力至关重要。如在塞内加尔，劳动法第 195 章规定，司法机关应通知劳动监察员有关违法案件的处理结果。开展类似合作的国家还有安哥拉、马里和尼日尔，以及欧洲和拉美一些国家。

与社会伙伴磋商

221. 根据第 81 号和第 129 号公约³⁶，如果想实现劳动监察的有效干预，就必须让雇主和工人充分了解到各自的权利和义务，并确保得到有效地遵守。在这方面，确保有效磋商的方法有多种。

222. 在欧洲，很多国家都建立了中央一级的三方协商机构，处理劳动监察事务。³⁷这种机构为工人组织、雇主组织和劳动监察局之间的合作提供了一个框架。以西班牙为例，劳动监察和社会保障三方协商委员会负责就行动战略提出意见和建议，确定劳动监察的优先事项和目标，具体内容包括监察宣传、人员和资源配置、监察员招聘政策和培训等。在葡萄牙，作为国家社会对话论坛的社会伙伴关系委员会，也处理劳动监察政策和计划方面的事务。如在 2009 年，三方决定在全国开展一项关于安全与卫生预防措施活动，尤其在对工人存有高风险的经济部门。此外，在意大利，国家经济和劳动委员会通过一个特别分委会处理劳动监察

³¹ 政令 87/ANKr-BK，第 21 条，之前引用过。

³² 政府提供的信息。

³³ 根据第 2003-1000 号令(2003 年 12 月 31 日)建立了社会保障机构监督管理委员会。

³⁴ 2001 年《职业安全与卫生法》(2011 年第 9 号)第 20 章第二段 d 部分。

³⁵ 专家委员会：《关于第 81 号公约的综合评论》(2008)。

³⁶ 第 81 号公约第 5 条(b)款，第 129 号公约的第 13 条。此外，第 81 和第 133 号建议书也提供了就职业安全与卫生进行合作的可能方式。

³⁷ 参阅 M.L. Vega, 《欧洲的劳动监察》，之前引用过。

事务，并就宣传和活动安排与社会伙伴进行协商。在挪威，国家劳动监察局侧重于安全与卫生方面的监察，并与工人和雇主组织合作制定年度活动方案。

223. 在欧洲其它地区，与社会伙伴的合作采取了另一些形式。在保加利亚，劳动监察总局的一项声明奠定了其与两家最具代表性的工会联盟合作的基础。保加利亚工业协会随后也加入了该项声明。³⁸2003 年，劳动监察三方达成协调合作协议，该协议建议三方就安全与卫生问题通力合作。在荷兰，自 2004 年实行“不同的政府”计划以来，劳动监察合理化进程已经展开。监察机构和社会伙伴之间信息沟通和数据共享得到完善。2004 年，英国卫生与安全委员会公布了一份迈向 2010 年及之后的安全与卫生战略。这一战略的要素之一就是要认识到这样一个事实，即只有工作场所的相关人士心悦诚服而非勉强接受整改措施时，工作场所的状况才能得到长期的改善。该项战略公布之前，超过 2,500 名来自雇主组织、工会和其他利益相关方代表参与了磋商。³⁹此外，在摩尔多瓦，为履行劳动监察部门的职责，劳动监察机构最近与最具代表性的工人和雇主机构⁴⁰签署了合作协议。

224. 在瑞典，监察员经常会书面通知企业工人和雇主监察的目的和方案。他们需要对方予以回复，以便他们制定监察计划和确认技术要求。同时制作一些资料传单以备在实地监察时分发。在波兰，区域监察员会召集来自不同部门的雇主参加会议，讨论常见风险因素及应对措施等，并在随后的实地监察中对这些问题进行论证核查⁴¹。

专栏 4.3

比利时的职业安全与卫生宪章

在比利时，雇主组织为承包商和分包商专门制订了《安全与卫生宪章》，目的在于通过承包商和分包商之间的合作，使职业安全与卫生问题在转包中得到重视。这能使预防、关注、参与、合作、信息沟通和协调等方面的基本原则付诸实践。要成为该宪章的签署方需要向劳动福利管理部门提出申请，经该部门确认，申请企业在申请前 6 个月内没有被劳动监察局处以行政处罚或在申请前三年内没有因违法行为被监察机构勒令停业过，则该企业可在该宪章网站登记注册。

资料来源：<http://www.chartedeseurite.be>。

225. 在拉丁美洲，有许多在行业和州级层面三方合作的成功案例。在巴西，根据 2009 年圣保罗州签署的消除危险工作，实现充分就业和体面劳动三方合作协定，由劳动监察机构牵头、相关部门和社会伙伴共同参与，重点联合清查纺织行业的

³⁸ 同上，第 29 页。

³⁹ A. F. Ellis: “西欧的职业卫生与安全监察：政策、实践和经验”，《全球挑战下的劳动监察》、《劳动监察面临的全球挑战》、《劳动教育》，第 2005/3-4 卷，第 140-141 号(国际劳工组织，日内瓦，2005 年)。

⁴⁰ 参阅 M.L. Vega: 《欧洲的劳动监察》，之前引用过。

⁴¹ 同上。

未申报工作和强迫劳动。海事监察机构也开展了类似的三方联合行动，只是参与方不同，主要是联合其他执法部门(联邦警署、职业安全与卫生机构、巴西环境和可再生资源研究所、渔业部和社会保障部等)和社会伙伴。此外，一些国家的劳动监察员负有向社会伙伴提供制度框架信息咨询的义务。

226. 南非的职业安全与卫生咨询委员会由工人代表、雇主代表和来自劳动和卫生部的代表组成，由监察总监任主席。该委员会就职业安全与卫生问题向劳动部提出意见和建议，并推动该领域的教育和培训。⁴²摩洛哥的情况类似，2007 年在制定旨在改善工作条件(PNACT)的国家计划过程中，就邀请了社会伙伴共同磋商，计划重点确保雇员不足 50 人的小企业有效实施新的《劳动法》。

227. 在亚洲，就劳动监察成立三方委员会的例子呈增长趋势。例如，老挝⁴³在省一级组建了劳动监察联合委员会，组成人员来自老挝工会联盟、国家工商联合会、贸易局和警察局，还有来自如青年组织和妇联的代表。其主要职责是就当地的劳动监察相关问题及政策实施提出意见和建议。

公共——私营机构联合举措

228. 所述例子表明，协调系统内各部门、联合其它从事监察工作的政府部门、公共/私营机构共同开展工作意义重大。这有助于我们提高一个国家劳动监察系统的整体效率。

229. 雇主协会、跨国企业和特定的非政府机构已经采取了一些举措来促进和加强企业的守法意识，并提供一种特殊的、独立的资格认证，而且并不总需要公共劳动监察部门的合作。

230. 有一些方法已经在很多国家推行使用，影响和效果各不相同。其中一个重要举措就是实施“更好的工作”项目。⁴⁴该项目旨在评估特定经济部门的经营行为是否符合劳工标准。近来，也出现了一些与公共监察部门合作的例子。在越南，“更好的工作”项目通过一个项目咨询委员会(PAC)与越南劳动、荣军和社会事务部(MOLISA)、越南工商联合会(VCCI)、越南劳动联盟(VGCL)合作开展。PAC 由三方代表组成，负责对项目的政策和日常经营提出指导意见。根据协商的结果，MOLISA 的监察局不把已通过“更好的工作”项目评估的工厂列入优先监察的名单(重大违法事件除外)；并同意与“更好的工作”项目组定期保持联系，交流信息和经验；同时及时沟通实施过程中《劳动法》模糊的内容。“更好的工作”还参与 MOLISA 监察局培训战略的制定之中。

⁴² 《南非职业安全与卫生法》(1993 年第 85 号)，第 2 章第 3-4 条。

⁴³ 政府提供的信息。

⁴⁴ 世界银行的国际金融公司(IFC)和国际劳工组织合作开展的项目，“更好的工作”旨在提高企业全球供应链中的工作实践经验和竞争力，参阅相关网站：<http://www.betterwork.org>。

专栏 4.4 更好的工作海地项目

“更好的工作”项目在海地的实施是公共-私营机构联合行动的例子。不仅涉及企业按照国际劳工组织的方法遵守劳工标准的内容，而且还包括对劳动行政管理部门和监察系统的三方评估机制，作为进一步开展活动的参考框架。评估的主要成果将由公共机构和社会伙伴共同推广实施，将企业层面的守法战略与更有效的劳动行政管理方法结合起来。

更多信息请参阅国际劳工组织和国际金融公司：更好的工作海地项目：服装行业：HOPE 项目双年度报告第一期（日内瓦，2007）。

231. 在过去的 20 年里，企业社会责任(CSR)举措越来越多，尤其在那些出口行业的多国企业(MNEs)更是如此，如建立社会审计和私营监测系统等。可将这些举措视为公共劳动监察的辅助手段，有利于改善工作条件。例如，在洪都拉斯，制衣协会(AHM)增强了宣传活动以鼓励企业遵守劳动法律法规，并向它们的分支机构介绍好的经验做法和企业社会责任计划。他们同时也加强了与促进守法和开展社会活动的不同机构相联系。在斯里兰卡，几个对所有企业开放的国家级奖项的授予要优先考察企业的工作场所，如生产力和职业安全与卫生状况。例如，一家根据《工人赔偿令》提供保险的大型公司 1994 设立了安全奖，每两年评选一次，旨在促进斯里兰卡的安全生产。该评奖活动在劳动部的指导下进行⁴⁵。

232. 也存在着这样的风险，即一些私营的监测举措可能削弱公共监察职能，制造一些孤立的、与其他经济领域没有太多关系的“好的经验做法”，并可能将对一些非出口商品生产部门的注意力和资源转移到别处。很多私营监测机构对监测报告保密，这妨碍了对相关劳动问题的判断，影响了有针对性的政策制定。劳动监察局应与不同部门合作，但劳动监察的机制应属公共部门所属。只有存在高效的公共监察系统及其威慑力，私营的监测活动才能被人们接受和有效开展。

233. 公共-私营联合监察举措几乎普遍存在。以拉丁美洲为例，尽管主要是关注环境监察，最后的结果却对职业安全与卫生产生了直接的影响。在公共机构的支持下，如符合标准并通过技术检查，私营企业能获得“安全合规”的资格认证。玻利维亚的林业部门就是采用的这套管理体系，有“可持续林业管理”资格的公司，其许可证换证时无需接受公共监察⁴⁶。

⁴⁵ 想了解该案例的更多信息，请参阅 H. Perez：《出口加工区劳动实践经验和出口加工区有效劳动监察指南》(国际劳工组织，日内瓦，2010，未公开出版文件)。

⁴⁶ 在这方面，厄瓜多尔的案例很有趣。该国的林业管理工作外包给独立的机构(非政府组织和私营公司)来完成。通过处理投诉发现，公共职能被私营部门滥用，因涉及政府部门违法授权问题，宪法法庭决定暂停该计划。M.L. Vega Ruiz：《劳动行政管理》：《拉丁美洲通过促进守法来确保有效的行政管理》：“劳动监察的主要作用”第 35 页，之前引用过。

234. 在亚洲，存在着多种私营监察举措。在菲律宾，⁴⁷虽然劳动和就业部(DOLE)与地方有关劳动监察政府部门之间有合作安排，但除了委派职业安全与卫生工作人员出任安全官员、咨询师和培训师需要认证外，DOLE 与私营部门之间并没有伙伴合作关系。虽然如此，但是 DOLE 支持的 KAPATIRAN(老大哥一小兄弟)计划就是公私合作的典型例子。根据该计划，大公司支持和帮助小公司(包括大公司的承包商)达到职业安全与卫生标准。为了避免影响公共职能的发挥，建议私营监察活动在公共劳动监察系统内协调开展。

劳动监察面临的传统挑战

235. 现在劳动监察面临的多数挑战是传统性的。这些挑战具有普遍性，这就意味着要以综合的方式并以促进纠正行动的良好实践为基础采取有效措施。

人力和财力资源

236. 在劳动监察面临的传统挑战中，尽管程度有所不同，大多数国家都表示监察体系的人力和财力资源不足，难以有效履行其职能。这种不足在发达国家和发展中国家都比较突出。例如在欧洲，由“欧洲工会研究、教育、卫生和安全研究所”(ETUI-REHS)进行的关于欧盟监察体系的一项调查⁴⁸表明，从工会的角度来看，该地区劳动监察局人员组成缺乏战略规划并且许多国家的工作人员人数日渐减少，而劳动监察员的工作则变得日益复杂。国际劳工组织对各国监察体系的审计⁴⁹以及成员国提交的第 81 号和 129 号公约履约报告很多都提到人力资源缺乏是存在的主要问题，其中某些国家的水平之低令人吃惊⁵⁰。

237. 虽然任何一个国家都不可能对其用于监察的人力和财力资源完全满意，但许多政府增加投入的努力表明政府和社会伙伴对维护一个有效的监督体系给予了重视和关注。在拉丁美洲和加勒比地区，阿根廷、伯利兹⁵¹、哥斯达黎加、多米尼加共和国、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、特利尼达和多巴哥及乌拉圭都已采取措施增加劳动监察工作人员数目。⁵²最近，墨西哥在全国新雇用了

⁴⁷ 国际劳工组织：菲律宾劳动监察审计报告，2009年。

⁴⁸ 欧洲工会研究所(ETUI)：《特别报告：共同体战略——监察仍是多数国家预防战略中的薄弱环节》。HESA 快讯，第 33 号，2007 年 11 月。

⁴⁹ 国际劳工组织：《2008-09 两年期计划和预算：劳动监察审计——方法论》，参见劳动行政管理及劳动监察计划(LAB/ADMIN)网站 <http://www.ilo.org/labadmin>。

⁵⁰ 例如，最近对尼泊尔劳动行政体系的审计表明该国只有 11 名工厂监察员，而该国经济活动人口约 1 千万。

⁵¹ 伯利兹劳动部自 2008 年以来新雇佣了 7 名劳动监察员，占有专业人员的四分之一(国际劳工组织：关于伯利兹劳动监察体系职能和组织架构评论最终报告，(未出版文件，2010 年 8 月)。

⁵² M.L.Vega：《劳动行政管理：确保良治》，同前，第 25 页。

100 名监察员，以改善在劳动监察员与公司、联邦企业和由墨西哥社会保险研究院所查明的职业安全隐患数量之间的平衡⁵³。

238. 其它地区也有显著进展。阿曼在 2007 年 10 月首次成立了劳动监察局，共招录了 92 名监察员，全都拥有法律专业学位，并且在 2009 年 7 月又招录了 68 名监察员。⁵⁴埃塞俄比亚的劳动监察员人数从 2003 年的 44 名增加到 2009 年的 120 名。⁵⁵南非目前有 965 名监察员⁵⁶，并计划 2011 年开始新一轮的监察员招录。南非劳工部计划自 2008 年起将预算的相当部分用于新监察员的录用和培训。2009 年美国新录用了 250 名工资和工时监察员，这一数字比过去增加了三分之一。⁵⁷美国职业安全卫生署(OSHA)大大增加了 2010 年的运营预算，以便能招录更多的监察员。⁵⁸在欧洲，意大利和葡萄牙等国的劳动监察员人数也有增加。例如，葡萄牙 2009 年新招录了 100 名劳动监察员。⁵⁹而瑞典却一直未招录监察员。

劳动监察员培训

239. 促进职业稳定和对监察员进行培训是政府关注的中心问题。许多国家已经按照国际劳工组织公约的要求⁶⁰，以公务员或同等身份来保持监察人员的稳定⁶¹。中美洲一些国家(例如，多米尼加共和国⁶²、萨尔瓦多和洪都拉斯)为了提高监察员职业正规化，已经进行了法制改革⁶³。

240. 然而，许多国家劳动监察员流动率很高。大量监察员跳槽到私营部门，主要是由于缺少让监察员安心工作的激励机制，特别是收入因素。此外监察员工作条

⁵³ 同上。

⁵⁴ 由人力资源部提供的数据。

⁵⁵ 国际劳工组织：埃塞俄比亚劳动监察审计报告，参见劳动行政管理与劳动监察计划(LAB/LDMIN)网站 <http://www.ilo.org/labadmin>。

⁵⁶ 准备 2010 年 3 月进行的劳动行政管理审计信息。

⁵⁷ 美国劳工部：新闻稿，2009 年 11 月 19 日，<http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm>。

⁵⁸ L. Walker：“劳工部 2010 财政年度预算包括增加职业安全卫生署资金”，《今日环境、健康与安全》，2009 年 5 月 8 日，<http://ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/>。劳工部计划利用这笔资金新招录 160 名执行官员，其中多数能说两种语言。总的来说，劳工部希望用该项预算新录用约 1000 名雇员，其中包括约 670 名监察员，从而将工人保护的人员配置恢复到 2001 年的水平。

⁵⁹ M.L.Vega：《欧洲的劳动监察》，前面引用的书，第 21 页，还可参见葡萄牙劳动和社会互济部网站 http://www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?1699。

⁶⁰ 例如，哥斯达黎加的法律提供了相似的职业前景，也规定了严格的筛选标准(法令第 29477 号，2001 年 4 月 18 日，修订了劳动监察组织和服务规定，要求劳动监察员有法律、社会学、劳动行政管理或相关学科的学位)、高薪(和奖金)和鼓励措施，以及继续教育。

⁶¹ 第 81 号公约第 6 条和第 129 号公约第 8 条。

⁶² 多米尼加共和国劳动监察的发展是该地区的一个范例。从 1991 年只有 77 名非专业和没有资质的监察员开始，目前已经拥有 203 名监察员，其中 55% 的人有法律学位。

⁶³ 这些活动是在国际劳工组织“加强洪都拉斯和萨尔瓦多劳动监察公共服务”项目下开展的，项目由美国劳工部资助。

件较差可能会催生道德问题。职业操守和腐败风险是国际劳工组织专家委员会评论中经常提及的问题。许多国家对此有所有了解，采取了措施预防问题的发生并改进监察员的职业行为。拉丁美洲⁶⁴、欧洲和西部非洲一些国家建立了内部监督或审计部门，对公务员的道德行为进行监督。

专栏 4.5 全球劳动监察诚信准则

2008 年 6 月，国际劳动监察协会(IALI)通过了《全球劳动监察诚信准则》。该准则的目的是通过诚实、承诺、响应和良治提高劳动监察人员的专业素质。准则呼吁劳动监察机构为劳动监察员遵守和实施准则中的价值观和标准营造工作环境。总之，这为建立一个可靠和专业的劳动监察体系打下了基础。

该准则已经被翻译成若干种语言，并在不少国家制定国家劳动监察道德准则时作为参考文件。

241. 另一个关键所在是对劳动监察员进行适当和充分的培训⁶⁵。在缺乏专门培训机构的国家，劳动部门通常自己开发培训教材。有时候，国家公共行政学院为包括监察员在内的所有公务员提供基础入门课程。有的国家为劳动监察员建立了专门的培训学校。法国国家劳动、就业和职业培训学院(INTEFP)⁶⁶就是最早建立的此类机构之一。其他国家也建立了自己的培训中心，例如，阿尔及利亚(国家劳动学院 INT)、保加利亚、波兰(国家劳动监察员培训中心 OSPIP)、罗马尼亚(劳动监察培训中心 CPPPIM)、西班牙(劳动监察和社会保障学院)以及突尼斯(国家劳动和社会研究学院 INTEAS)。在印度，三类主要监察员(综合监察、职业安全与卫生和矿山监察)都在中央和邦两级建立了自己的培训机构⁶⁷。

⁶⁴ 参见 V. Jatoba: 《现代劳动行政管理下的劳动监察》，前面引用的书，第 27 页。

⁶⁵ 按照第 81 号公约第 7 条第 3 款和第 129 号公约第 9 条第 3 款的规定。

⁶⁶ 成立于 1955 年，任务是为劳动部官员提供初级和继续教育，包括一个针对监察员的特别项目。

⁶⁷ 即德里的 VV Giri 国家劳动学院和孟买总局、企业咨询服务 and 劳动学院(DGFASLI)。这两个培训中心培训课程众多，包括为新招录的监察员提供入职培训，并为高级监察员提供知识更新课程；在古吉拉特、泰米尔纳德、喀拉拉和马哈拉施特拉等邦也建立了培训中心。

专栏 4.6

模块培训手册：建立现代和有效的劳动监察体系

鉴于对劳动监察技术培训材料的迫切需要，国际劳工组织正致力于帮助成员国完善针对劳动监察员的培训课程。利用挪威资助的“提高劳动监察有效性”项目，劳动行政与劳动监察计划和国际劳工组织都灵培训中心(ITC-ILO)在 2010 年开发了一本新的劳动监察培训手册。该课程围绕一系列模块进行设计，涉及包括劳动监察原则、政策、战略及实践工具和方法在内的许多劳动监察问题。手册已被译成阿尔巴尼亚语、阿拉伯语、亚美尼亚语、中文、英语、法语、马其顿语、摩尔多瓦语、黑山语、葡萄牙语和西班牙语。

工作和就业条件

242. 正如上文所述，多数国家的劳动监察活动范围广泛、涉及若干领域。根据所在地区和/或国家不同，监察的重点可能包括工时、克扣工资(特别是最低工资)和福利、违反职业安全和卫生。在拉丁美洲，根据智利劳动总局 2006 年的数据，41%的处罚涉及违反工时规定。尼加拉瓜过去 5 年处理的案件中 38.3%涉及职业安全与卫生，其次是超时工作(约 18%)以及未签书面劳动合同和未能履行合同条款(17.2%)。巴西劳动监察员就如何确保更好的工作条件和遵守劳动法规向工人和雇主提出建议，同时认可企业提高劳动生产率的需要⁶⁸。

243. 在欧洲国家，例如法国、意大利、荷兰、波兰、葡萄牙和西班牙，劳动监察员通常对未申报或非法就业进行干预(见下文)。在阿拉伯国家，劳动监察的核心问题是签订或未签订劳动合同、克扣工资以及非法移民问题。其实，该地区负责发放工作许可的机构承担了很多的劳动监察工作⁶⁹。

244. 由于经济危机，许多工人的工作量和压力增加，特别是工作时间。因此，越来越需要就劳动条件进行主动监察，并关注工作条件与职业安全与卫生或劳动关系等领域的关系。

职业安全与卫生

245. 劳动监察领域涉及许多技术问题，特别是职业安全与卫生。传统职业危险与劳动监察活动在许多国家是吻合的。但劳动监察机构采取的方式则发生了变化，特别是工业化国家在企业引入职业安全与卫生管理体系以及逐渐采用风险评估以来。职业安全与卫生和风险预防是长期和不断发展的问題，应该按照 1981 年《职

⁶⁸ 参见 R. Pires: 《协调人权与竞争力：巴西劳动和劳动法规实施》，(里约热内卢，巴西应用经济研究学会，2008 年)。

⁶⁹ 由政府提供的信息(特别是，黎巴嫩、阿曼、叙利亚和也门的劳动监察审计报告)。

业安全和卫生公约》(第 155 号)⁷⁰和 2006 年《促进职业安全和卫生框架公约》(第 187 号), 采取综合和可持续的方式予以解决。

246. 现在, 要在变化和复杂的劳动背景下执法, 劳动监察机构面临挑战。为应对在职业安全与卫生领域面临的挑战, 世界各地采取了不同的方法。例如, 萨尔瓦多以前不允许职业安全与卫生监察员罚款, 最近修订了规定⁷¹, 赋予职业安全与卫生监察员与工作条件监察员同样的处罚权。其他国家把重点更多放在预防上。例如, 越南⁷²劳动监察局在工作场所组织了全国职业安全与卫生周活动, 提高公众对特定主题的意识并对监察员进行培训。多数非洲国家也采用职业安全与卫生预防方法开展职业安全与卫生工作。贝宁、埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、尼日尔、塞内加尔、坦桑尼亚和多哥的劳动监察员对工人和雇主进行职业安全与卫生培训。

247. 近年来, 劳动监察已经超越过去仅仅发现违法案件的传统职能, 可以视案件的严重程度提出整改建议甚至进行处罚。根据第 81 号公约第 13 条和第 129 号公约第 18 条的规定, 许多国家的劳动监察员可以立即采取措施, 例如暂停生产过程, 甚至在对工人健康或安全有紧迫危险的情况下关闭工厂。

248. 现在劳动监察机构采取更加主动的方式对工人和雇主进行职业安全与卫生宣传。职业安全与卫生风险和生产性质的不断变化, 影响了监察员有效推广预防措施的能力。不过, 还是存在有希望的解决办法。一个令人鼓舞的发展趋势是公众对于参与风险监管日益关注。此外, 以雇主和劳动监察员合作实施的行动项目为基础, 正在形成新的预防战略。这种合作方式有利于强化雇主的关爱责任, 同时有可能减少与新的生产方式有关的职业安全与卫生问题, 下文还将对此说明。

249. 在这一方面, 欧洲根据高级劳动监察委员会制定的“工作场所职业安全与卫生共同原则”开展的各类举措值得关注, 共同原则符合共同体 2007-2012 安全生产战略。

工作中的基本原则和权利

250. 严格落实工作条件(特别是工资和工时)以及尊重基本原则和权利是劳动监察的核心。监管和预防童工以及强迫劳动是许多国家关注的重点, 在劳动监察未覆盖到非正规经济的国家更是如此。鉴于打击童工劳动的重要性, 近年来各国政府逐渐建立了童工部门或专门的行政机构(与实施国际劳工组织国际消除童工劳动项

⁷⁰ 请参见 2002 年《1981 年第 155 号职业安全与卫生公约议定书》关于职业事故和疾病记录与通报的有关规定。

⁷¹ 2010 年 1 月 21 日第 254 号立法令颁布实施《工作场所风险预防法》。

⁷² 由政府提供的信息。

目同步)。这些都不同程度地涉及劳动监察工作(例如厄瓜多尔、萨尔瓦多⁷³、摩尔多瓦和土耳其)。

251. 这些打击童工劳动的专门机构是与社会伙伴合作建立的。着重解决具体的优先问题并努力与其他保护儿童权利组织和公共机构协同工作。

252. 各国劳动监察员保护儿童权利的方式各有不同。一些国家将针对劳动监察员的特别培训与其他部委人员培训合并。例如在多米尼加共和国,为了查明最恶劣形式的童工劳动,劳动监察局与教育部通常共同举办培训项目和宣传活动,尤其在稻谷和咖啡收获季节。此外,国家技术和职业培训学院(INFOTEP)针对非正规经济部门设计了培训项目(最著名的是青年和就业项目),目标是16-29岁年龄过大不能重返校园但又缺乏足够教育的年轻人。他们可以获得生活费并参加5个月的培训课程,之后在当地企业实习。这一联合项目培训了2万名青年人从事汽车维修工、水管工和电工等工作⁷⁴。

253. 土耳其在童工多发的伊兹密尔试点实施了一个包括培训和数据收集在内的多内容项目⁷⁵。劳动监察员采取一体化的方式,将监察活动扩展到安置和监督服务。通过与其他部门开展合作,童工被安置到小学,而大一些的孩子被安排到职业培训中心和包括扫盲在内的非正规教育项目。还对儿童家庭进行跟踪,向儿童提供心理评估、职业和技术培训、创收等帮助。作为项目的一部分,土耳其有180名劳动监察员接受了童工专题培训。

254. 最近,摩洛哥就业和职业培训部任命了43名劳动监察员专门负责协调地方打击童工活动⁷⁶。

专栏 4.7

巴西打击童工劳动和强迫劳动特别工作组

2000年,巴西劳动监察局牵头建立了打击童工劳动和保护未成年工特别工作组(GECTIPAs)。这些工作组一直存在到2004年,旨在提高消除童工劳动的技巧和机构能力。每个联邦州都指定了至少2名专职监察员,以便更加有效地识别使用童工的企业。在此期间还开发了在实地监察中接触儿童并与他们面谈的具体程序和技术。这些工作组对通过劳动监察使消除童工劳动制度化发挥了至关重要的作用。从2010年1月开始实施新的劳动监察方法以来,它们对推动将打击童工劳动作为各州监察局的强制性目标做出了贡献。

巴西针对强迫劳动采取的主要措施是于1995年成立的特别流动监察工作组(GEFM)。该工作组帮助营救了3万名被奴役的工人。这些跨部门小组是由劳动和就业部

⁷³ 例如在中央监察局成立了性别和消除歧视部门。国际劳工组织:萨尔瓦多劳动监察审计报告,2009年。

⁷⁴ M.L. 维格:《劳动行政管理:确保良治》,前引书,第22页。

⁷⁵ 参见 <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf>。

⁷⁶ 由该国政府提供的信息。

劳动监察秘书处牵头，由一名劳工事务律师、一名联邦警察和一名劳动监察员组成。其目的是对实地奴役劳动指控作出回应、解救被奴役的工人以及对企业主进行适当的处罚。为了确保行动成功和预防腐败，工作组外出公务之前必须保密。工作组在联邦一级进行协调。在劳动监察员对奴役劳动的调查技巧得到了提高的某些州(例如马托格罗索州)，工作组的组织实行分散化，由州一级进行管理。

特别流动监察工作组开展工作面临的风险和困难之一来自业主的威胁和攻击，在有些州业主左右着地方当局并对监察进行阻拦。已有对工作组施暴的报道。另一方面，特别流动监察工作组对于改善政府当局在工人心中的形象起到了积极作用，被工人认为是在农村实施劳动法的楷模。

资料来源：国际劳工组织：《巴西劳动监察良好实践：预防和消除童工劳动》(巴西利亚，2010年)；P.T. Maranhao Costa：《打击现代奴役劳动：巴西的案例》(巴西利亚，国际劳工组织，2010年)。

非歧视

255. 在推动实现工作中的基本原则和权利过程中，也积累了一些消除歧视的有益经验。拉丁美洲国家，例如智利、哥斯达黎加和乌拉圭，已经取得了引人瞩目的进展。智利国家妇女服务组织(SERNAM)与安托法加斯塔劳动局最近签署了一项合作协议，旨在通过特别是就性骚扰等问题开展有效监察合作来改善、监督和维护妇女活动，为此制定了联合计划。此外，根据协议，将开展关于性骚扰的后续项目，由劳动监察局或国家妇女服务组织执行。还将实施关于夜班女工的工作条件监督项目，同时将制定宣传策略，宣传家政女工的权利，并强化其就业关系，使之正规化⁷⁷。

256. 为了确保怀孕妇女和青少年不致遭到歧视性解雇，哥斯达黎加计划举行劳动监察部门参与的针对女性工人和青少年的特别活动。2005年，为此类特殊案例(包括对违反结社自由案例的监督 and 后续跟踪)开展了718次干预行动，占有所有干预行动的90%以上⁷⁸。乌拉圭的新法规使劳动监察员在打击和/或预防性骚扰方面起到更加重要的作用⁷⁹。监察员接受投诉，并可以为保护受害者立即采取保护措施。无论受害者是否选择起诉，监察部门都可以处以罚金。

257. 欧洲许多国家在就工作中的性别平等开展具体宣传运动方面取得了良好效果。西班牙2007年《平等法》⁸⁰颁布实施后，制定了《监察干预规划》，内容涉及开展培训和教育以及制定检查清单和开展实地监察，以控制特定部门和企业工资歧视案件的发生。为监督《平等法》的实施情况，2009年共进行了3000余次企业监察活动⁸¹，要求企业采取措施实现男女平等、防止基于性别的歧视、确保尊重

⁷⁷ 参见劳动局网址：<http://www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html>。

⁷⁸ M.L. Vega：《劳动行政管理：确保良治》，前引书，第22和24页。

⁷⁹ 2009年9月11日的第18561号关于性骚扰法令规定了对工作场所和师生关系中性骚扰的预防和惩处。

⁸⁰ 2007年3月22日第3号组织法令，关于实现男女实际平等。

⁸¹ 参见 <http://www.kpmg.com/ES/es/ActualidadNovedades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx>。

男女平衡工作和家庭生活的权利，并确保妇女在怀孕、生育和哺乳期的安全和健康。在乌克兰，在国际劳工组织的支持下，为了教育监察员并确保反歧视法规的有效实施，劳动监察部门制定了针对工作场所性别平等的培训项目和检查清单。

258. 非洲的几个国家已经在为消除歧视加强劳动监察方面取得了扎实进展。例如贝宁、布基纳法索、马里、肯尼亚、尼日尔、南非、坦桑尼亚和多哥等国。肯尼亚的劳动监察员使用特别的监察表格追踪工作场所的歧视案件(包括有关性别平等、生育津贴和男女同工同酬内容)。南非监察部门主导就业平等计划的制定⁸²，并每年监督其实施⁸³。

非正规经济

259. 从上文中可知将劳动监察延伸到非正规经济部门是一贯的要求，第 150 号公约第 7 条规定，凡批准本公约的成员国，在国家条件有此需要时，应该促使劳动行政管理系统的职能扩大，使之包括不领工资的工人。但衡量监察活动对促进实现体面工作条件的实际影响仍相当困难，并且国家监察机构并未成功实施过具体项目。

260. “非正规”一词按照现在的理解是指在各国劳动力市场中普遍存在的现象。非正规经济包括许多不同类型的工人、企业和雇主，其活动或者不被法律所覆盖，或者虽覆盖但未实施，或由于实施起来过于繁重和昂贵因而无法实施⁸⁴。即使如此，非正规经济包括许多根据刑法并不违法的合法活动。

261. 劳动监察员一般负责监督对有关非正规经济部门工人的法律的实施，但实际上通常缺乏针对小企业⁸⁵或个体劳动者的专门规定，而小企业或个体劳动者则构成了非正规部门的主体⁸⁶。有些国家已采取法律措施，将登记或正规化程序与劳动监察合并，从而便利劳动监察处理地下劳动力市场和未申报工作问题(见下文)。在另一些国家则制定了鉴别谁是雇员谁不是雇员的标准，以便监察员能够发现假冒的自营就业者⁸⁷。

262. 处于不同发展阶段的国家都在就非正规经济部门开展劳动监察方面积累了经验。例如，印度的马哈拉施特拉邦实施了帮助劳动专员办公室处理非正规经济的

⁸² 《就业平等法》，第 55 号，1998 年，第 20 款。

⁸³ 由该国政府提供的信息。

⁸⁴ 国际劳工组织：《关于体面劳动和非正规经济的结论》，第 90 届国际劳工大会，日内瓦，2002 年。

⁸⁵ 巴西 1999 年 10 月 5 日第 9841 号关于微小型企业法案是一个例外情况，其中第 12 条规定所有的劳动及社会保障监察都要优先向微型和小型企业提供指导。

⁸⁶ 有意思的是，多米尼加共和国劳动法第 249 条规定街头摊贩雇佣未成年人需要预先得到劳动部的批准，实际上该条措施包括了大部分小企业。1992 年 5 月第 16-92 条法令颁布实施劳动法。

⁸⁷ 例如，南非就业修订法基本条件，(2002 年第 11 号)确定了雇员的一系列标准，其中包括，除非证明不属于，否则无论合同的形式如何，包括“经济上依赖另一人并为其工作或提供服务”并且“仅为一个人工作或提供服务”的情形。

一项新计划，主要活动包括设立培训处、开发处理非正规部门的组织架构，以及为准备解决非正规经济部门具体问题的模块、监察方案和监察清单⁸⁸。

263. 拉丁美洲部分国家的法律修订重点转向非正规经济。例如，秘鲁对劳动监察法规⁸⁹进行了修订，以确保为投诉人保密、增强监察员的权力以及将监察范围扩展至工人合作社和家政工职业介绍机构。《促进和规范微型和小型企业法》⁹⁰确定了年度监察目标，即覆盖 20% 的注册小企业。智利《劳动法》⁹¹规定根据企业雇员人数实行累进处罚制度。这使劳动监察覆盖面延伸至微小企业，并允许对雇员少于 10 人的企业处以罚金。参加劳动部举办的劳动法规强制性培训课程(最多 2 周)可免交罚金(一年只能一次)。

家庭工人

264. 处理家政工具体问题⁹²会大量涉及使用劳动监察。一些国家已经采取措施预防非法家政劳动，并授权劳动监察部门进行监督。例如，法国利用就业服务通用券(CESU)代金券简化雇佣程序和支付家庭工人工资。工人的工资用代金券支付，雇主可在当地银行购买代金券并申请 50% 的收入税减免。该制度要求劳动行政部门和雇主都进行记录，雇主还必须保存副本。奥地利、芬兰、卢森堡和瑞士都实施了类似的制度。

265. 平衡监察员自由进入工作场所的需要以及尊重家庭隐私原则是处理家政工劳动监察时的棘手问题。但在协调这一矛盾并便于在私人家庭执法方面已经有一些实践范例。例如，尽管巴西宪法第 5 条规定家庭神圣不可侵犯，但劳动监察员仍有权监督家政工登记。加拿大最高法院裁定，即使工作场所是私人住宅，但进行监察并非滥用监察权力⁹³。

266. 乌拉圭宪法规定“家庭神圣不可侵犯。晚上，没有户主同意不得进入；白天，只有得到法官明确和书面指令以及在法律规定的情况下才能进入。”⁹⁴劳动和社会保障部在认定有违反劳动标准和社会保障法规的情况时可以在家庭进行监察，但需要获得法官的批准。⁹⁵实际上，劳动和社会保障监察总局已经为实施监督有关的家政劳动法规设立了专门机构。

⁸⁸ 在挪威加强劳动监察技术合作项目框架下，由该国政府提供的信息。

⁸⁹ 2004 年 7 月 20 日关于修订第 910 号法令的第 28292 号法令，劳动监察和保护工人法。

⁹⁰ 2003 年 7 月 3 日第 28015 号法令。

⁹¹ 2005 年实施法律的第 1 号规定，关于修订、协调和使劳动法系统化的规定。

⁹² 更多信息参见国际劳工组织：《家庭工人的体面劳动》，第 4 号报告(第 1 部分)，第 99 届国际劳工大会，日内瓦，2010 年，第 85 页及后续部分。

⁹³ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash* (1994) 2 SCR 406。

⁹⁴ 乌拉圭宪法，1967 年，第 11 条。

⁹⁵ 2006 年 11 月 15 日关于家政工作第 18065 号法令，第 13 条。

农业工人

267. 还有关于农业的具体规定。农业工作是劳动监察特别重要的内容，这不仅是因为它在许多国家经济中举足轻重，而且还因为 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)有具体要求。在工业化国家，农业部门的劳动监察通常重点是预防未申报工作(参见下文)和监督季节工工作条件。许多关于童工和强迫劳动方面的违法案件(参见上文)都发生在农业部门。总之，农业偏远的劳动场所以及临时的工作性质和劳动力构成都不利于监察，需要采取更有针对性的行动，而这在实践中并不多见。总之，农业并没有被适当纳入多数国家的劳动监察，其中包括不少发展中国家。

268. 为了帮助农业工人免遭权利侵害，一些国家(例如意大利和挪威)已经在监察局网站上公布针对农业工人的相关信息，包括就业合同的表格和合同申领以及普通权利⁹⁶。

269. 在某些中央当局管理的体制下，监察局一般会设立专门负责农业的部门，例如萨尔瓦多劳动监察局下设了农业处，使用特定的监察程序，包括不用于评估罚金的初步预防监察⁹⁷。叙利亚中央农业关系局下设了农业劳动监察处，专门负责实施有关法规⁹⁸。

出口加工区

270. 即使劳动法律毫无例外地适用于出口加工区，但由于有效履行劳动监察职能面临诸多挑战，因此对出口加工区的执法应给予特别关注。普遍缺乏资源(物力和人力)和对劳动监察员的培训，以及缺乏赋予他们权力以维护公共利益的清晰法律框架，是在多数出口加工区普遍存在的问题⁹⁹。

271. 劳动监察局在出口加工区设立劳动监察部门，或是实施针对出口加工区执法和预防的项目和活动并不多见。

272. 在亚洲和拉丁美洲有些国家采取了具体行动。斯里兰卡目前在一个出口加工区内设立了一个劳动监察局。洪都拉斯劳动监察局成立了流动劳动服务机构，旨在对各个出口加工区进行巡查并回应加工区工作工人的需求。其目的是使劳动监察走近工人，工人无须到监察机构提出要求或了解他们的权利。因此，为便于劳动监察员或其他任何公共部门进入出口加工区，劳动监察局和洪都拉斯服装加工业协会(AHM)签订了一个协定书。允许监察员进入出口加工区，但不包括进入

⁹⁶ 参见挪威劳动监察机构网站 <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840>。

⁹⁷ 国际劳工组织：《萨尔瓦多劳动监察评估》，2009 年。

⁹⁸ 2004 年关于农业关系第 56 号法令。该法第 140 条规定农业劳动监察员在实施该法的有关规定时拥有与司法警察同等地位，第 124-139 条明确了监察员的权力、资格和责任。

⁹⁹ 更多信息请参见国际劳工组织：《出口加工区遵守劳动监察实践与指南范例汇编》(日内瓦，2010 年 2 月)。

工厂，是否接待政府当局仍需由工厂代表决定。危地马拉也采取了相同的措施，在中央一级成立了一个特别的监察单位。

艾滋病毒/艾滋病

273. 劳动监察机构有办法应对工作场所艾滋病毒/艾滋病及其对监察活动的影响，特别是有关歧视和预防的方法。最近国际劳工组织 2010 年《艾滋病毒和艾滋病建议书》(第 200 号)赋予劳动监察在实施有关艾滋病毒/艾滋病劳动政策方面承担具体任务，其中包括制定战略和计划(特别是培训计划)，以通过确保工作环境安全和健康预防艾滋病毒在工作场所的蔓延。

274. 有些国家在这个领域的做法值得关注。例如，纳米比亚《国家艾滋病毒/艾滋病和就业准则》规定了指导方针和要求，所有雇主和工人在实施工作中艾滋病毒/艾滋病劳动法有关规定时必须遵守。埃塞俄比亚劳动和社会事务部成立了协调艾滋病毒/艾滋病问题工作组，并在劳动监察局指定了专人负责监督该部艾滋病毒/艾滋病项目的实施。¹⁰⁰开展的活动包括组织教育论坛、参照国际劳工组织工作守则制定工作规程¹⁰¹，举办培训师培训，以及制定监察清单指导相关劳动监察。巴巴多斯、伯利兹、牙买加、苏里南以及特立尼达和多巴哥等加勒比国家也开展了类似培训项目。圭亚那劳动、人类服务和社会保障部将艾滋病毒问题纳入劳动监察局和劳动职业安全与卫生(LOSH)机构的培训内容。劳动职业安全与卫生机构的官员接受培训，以便为企业提供技术支持，帮助他们制定和实施艾滋病毒政策。另外，还开发了软件系统以便劳动职业安全与卫生机构能够跟踪企业艾滋病毒政策的实施情况。

专栏 4.8

菲律宾劳动监察和艾滋病毒/艾滋病

1998 年，菲律宾通过了《1998 年菲律宾艾滋病毒预防和控制法》。该法的《实施细则》第 15 节涉及工作场所艾滋病毒/艾滋病教育。细则规定雇主要制定、实施、评估面向所有雇员的艾滋病毒/艾滋病信息和教育计划并为其提供资金。劳动和就业部(DOLE)与卫生部联合负责监督和评估该计划。劳动监察局负责检查该计划的执行。要求雇主向监察员提供开展艾滋病毒/艾滋病教育和信息计划的记录和材料，监察员在其监察清单上做有关记录。劳动监察员与劳动和就业部下属的职业安全与卫生中心合作，共同发挥积极作用。中心也是工作场所艾滋病联席委员会的总协调单位，该委员会是根据劳动和就业部第 236 号行政法令于 1996 年建立的。职业安全与卫生中心的执行主任还代表劳动和就业部部长出席菲律宾国家艾滋病理事会会议。

资料来源：国际劳工组织：《菲律宾劳动监察审计》，2009 年。

¹⁰⁰ 国际劳工组织：《埃塞俄比亚劳动监察审计》，2009 年。

¹⁰¹ 国际劳工组织：《国际劳工组织艾滋病毒/艾滋病和劳动世界工作守则》(日内瓦，2001 年)。

劳动监察在变化的世界中面临的新挑战

275. 尽管在劳动世界中存有劳工标准但本身充满变化、多样性和难以预测。此外，不同职业对特定技术的要求、新技术的应用及新的工业生产方式又带来了挑战。为此，我们比以往任何时候都更需要建立一种机制，提高劳动监察员的能力和知识，使他们跟上时代的发展。监察员还必须拥有必要的灵活性和工作热情，以履行第 81 号公约第 3 条第 1 款和第 129 号公约第 6 条第 1 款规定的预防、咨询和执法职能。

276. 过去十年间劳动力市场的变化，使劳动监察员(特别是在以职业安全与卫生监察为重点的国家)的管辖范围，呈现出日益扩大的趋势。他们的职责已扩展到处理与雇佣关系相关的其他问题。

277. 近年来，出现了劳动力人口老龄化、女性就业率增加、青年失业率上升、移民流动¹⁰²和新的工作组织形式(远程办公及外包)的问题，以及可持续发展和新环境方式(可再生能源与绿色就业)等新确定的全球目标，给各国家和世界都带来了产业和社会领域的重大变革。这也迫使劳动监察员关注新的重点领域，采取新的调查方法面对新的挑战。除了对劳工标准的执行情况进行监督和检查外，监察员还需要应对劳动世界出现的新的、极为复杂的风险，同时查明在日益繁杂的雇佣关系链中存在的规避责任的行为，以及企业中，尤其是小企业，新就业形式带来的问题。

278. 随着机器人、微电子、信息通信和纳米技术的广泛应用，也要考虑传统生产方式日趋专业化的问题，考虑工作组织形式的变化，特别是更加灵活工时制度以及信息技术的应用。此外，还要考虑与更加个性化的人力资源管理体系中强制性绩效指标相关的其他因素。这些趋势在工业化国家和发展中国家都很明显。发展中国家往往成为境外企业的所在地，这些企业拥有复杂的技术流程，但发展中国家却缺乏足够的行政管理措施。

279. 此外，劳动者还面临新的健康风险以及诸如禽流感等新的流行病。有的健康风险已经出现，但未被视作威胁(如，紫外线辐射¹⁰³)。所有这些新出现的问题，都应由劳动监察员通过预防和强制的方式不断进行处理。这是一项非常艰巨的任

¹⁰² M. Amable, J. Benach 和 V. Porthé: 《西班牙外来移民的不稳定劳动和健康: 我们已知的情况及我们应当怎么办? 》，Archivos de Prevención de Riesgos Laborales, 2007 年第一期第 10 卷(巴塞罗那)。作者指出，由于失去社交网络及移民所造成的语言问题，外来移民比本国国民面临更严重的健康风险。事实上，除了经常出现的心理问题外，移民人口健康问题的发生率也比西班牙人更高，因为他们在初到移入地后很少使用医疗卫生服务。

¹⁰³ 被欧盟认为在 36 个行业中是致癌物。欧洲职业安全与卫生署: 《展望一: 职业安全与卫生中新出现的风险》(卢森堡, 欧洲共同体官方出版物办公室, 2009 年)。

务，而且因加上其他一些问题而变得更加复杂，例如企业中出现的(涉及主观要素)工作压力和心理因素带来的问题¹⁰⁴。这一情况在经济危机中愈加严重。

280. 以上提到的一系列广泛风险会进一步叠加出现、相互渗透，需要每个劳动监察员掌握很多专业技术领域的知识。因此，无论监察机构(专业或综合性)能力和技术复杂程度如何，重要的是坚持考虑人们开展工作的条件和环境。欧共体关于工作安全和卫生战略建议，应当优先开展“交叉要素”相关的风险研究，(比如工作组织形式及其工作场所设计，以及同时暴露于物理和化学风险等问题)¹⁰⁵。

专栏 4.9

工作强度对健康的影响

根据最近的一项欧洲工作条件调查显示，工作超过六个月的临时工最容易出现与工作相关的健康问题(与通过不同合同形式受雇的劳动者总数相比，达到了 37%)，因为除工作活动的临时性和劳动强度更大以外，他们与更短期临时合同的劳动者相比，接触物理和化学风险的时间更长，并面临工作场所压力带来的心理影响。此外，由于缺少培训，他们还面临更高的工伤事故风险。

资料来源：欧洲改善生活和工作条件基金会：《非常特殊的工作：对第四次欧洲工作条件调查的探索性分析》，背景报告(2010 年)。

安全和卫生

281. 考虑到全世界影响劳动者健康的新因素不断出现，劳动监察机构开始重新思考以传统的管理、监督和处罚为三大支柱的劳动监察方式。监察员越来越多地直接参与工作场所预防风险战略，尝试进一步制定和实施基本的预防和减少危害制度，并参与风险评估或就此提出建议。通过直接在工作场所内开展活动，监察员能发挥觉知性和预测作用。这是一种新型且更为系统化的模式，其基础是(在国际劳工组织第 187 号公约中强调的)新的职业安全与卫生风险管理和预防方式。

282. 为了使监察员更好发挥这一新作用，并进一步扩大人口覆盖范围，美国职业安全与卫生署(OSHA)所属的执法计划局(DEP)使用信息技术发布，加强实施全国职业安全与卫生标准的指导准则。他们以指南或解释的形式提供信息，阐明安全卫生监督官员应当如何执行标准，以及雇主应怎样遵守这些标准。¹⁰⁶英国卫生与安全执行局(HSE)也采用类似的方法，他们通过宣传册和网站形式，在“当卫生与安全监察员打来电话时怎么办”的标题下发布信息¹⁰⁷。

¹⁰⁴ 根据世界卫生组织(WHO)的定义，抑郁问题将在 2020 年成为丧失劳动能力的一个主要原因。见欧洲委员会公报——《改善工作的质量和生产率：共同体在 2007-2012 年关于职业卫生和安全战略》，COM(2007)62 最终版(布鲁塞尔，2007 年 2 月 21 日)。

¹⁰⁵ 前引书第 13 页。

¹⁰⁶ <http://www.osha.gov/dcp/index.html>。

¹⁰⁷ <http://www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm>。

283. 实施公约和建议书专家委员会在 2009 年关于职业安全与卫生的综合调查¹⁰⁸中指出, 劳动监察机构的预防职能变得越来越重要。例如在比利时, 劳动监察机构的传统工作, 重点是技术援助和信息支持, 处罚是最后手段¹⁰⁹。

284. 在一些国家, 国家的安全与卫生政策重点是劳动监察机构的工作, 丹麦工作环境局就属此类。他们计划在 2005—2012 年间使用现场调查的方式, 对国内所有企业进行安全卫生检查。根据监察的结果, 通过了检查的企业将被授予“笑脸”标志, 发布在该局的网站(<http://www.at.dk>)上。在保加利亚, 劳动监察总局在制定安全与卫生政策和战略方面, 发挥了重要作用¹¹⁰。

285. 为了快速和不断适应科技进步和不断变化的劳动世界, 专业的职业安全与卫生机构需要关注以下领域的问题, 如风险评估、医疗监督、医疗工程、声学、材料分析、设备检测、机械和流程认证、技术标准制定和信息发布等领域。虽然风险评估是企业的责任, 但劳动监察机构往往提供直接的支持。这种直接参与的工作方式在工业化国家很普遍。很多国家的监察机构都基于风险及国家或行业的职业安全与卫生规定, 制定实地监察计划。在这个方面, 欧洲风险观测研究院已经确定了一系列有意义的优先方向¹¹¹。

286. 例如在西班牙的“PREVEA 计划”中, 监察员就参与了风险评估。¹¹²该计划针对不超过 50 个雇员的企业, 在自愿基础上由监察员向其提供支持和职业安全与卫生技术建议。作为前提条件, 企业必须在其内部工人代表的积极参与下制定预防活动计划, 以改善工作场所的安全与卫生条件。如果计划得以执行, 只要实现了职业安全与卫生目标, 且未发生严重或伤亡事故或职业病, 企业就可以免于处罚。在那个十年开始的时候, 挪威就对所有国有和私有企业实施一项强制性内部标准管控制度, 要求他们开展预防活动。同时, 监察方式也由实地细节式检查转变为系统性检查。2001 年这项工作取得了成果, 不仅体现在内部预防计划方面(30%的企业得以改善), 而且体现在工作组织形式方面(37%的企业有了改进)¹¹³。

287. 尽管在监察趋势和调查技术上取得了重大进展, 但工伤事故的预防和调查仍然是劳动监察在安全卫生领域面临的一个传统挑战。根据欧盟职业安全与卫生报

¹⁰⁸ ILO: 《职业安全与卫生》报告三(1B 部分), 第 99 届国际劳工大会, 日内瓦, 2009 年, 第 98 段(2009 年综合调查)。

¹⁰⁹ http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=834#AutoAncher1。

¹¹⁰ ILO: 《2009 年综合调查》第 98 段。

¹¹¹ 欧洲职业安全与卫生署(EU-OSHA): 《劳动监察机构关于职业安全与卫生战略规划: 对 EU-OSHA 联系人所进行的一份问卷调查的结果》, 欧洲风险观测研究院, 工作文件 10(卢森堡, 欧洲共同体官方出版法办公室, 2009 年)。

¹¹² 西班牙 Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2009 [劳动和社会保障监察局年度报告]。

¹¹³ ILO/IALI: 《劳动监察与职业安全与卫生管理体系》, ILO/IALI 联合研讨会总结报告, 杜塞尔多夫, 2001 年 5 月。

告, 职业安全与卫生事故是欧洲各国管理机构 2009 年关注的首要问题(80%的机构表示有一些或非常关注), 排在其后的是与工作相关的压力(79%)和骨骼肌紊乱问题¹¹⁴(78%)。40%的调查反馈者对暴力或暴力威胁、威吓及骚扰表示关注¹¹⁵。欧洲风险观测研究院报告, 尽管事故率自 1998 年以来开始下降, 但男性(21%)遭遇事故的下降速度快于女性(14%)。¹¹⁶建筑业、农业等行业事故发生率尤其高, 而各行业中青年工人的事故发生率更高。在欧洲, 共同体关于职业安全与卫生战略(2007-2012)确定的目标, 是将欧盟的工伤事故率降低 25%。

环境风险

288. 从职业安全与卫生的角度看, 环境风险, 特别是与“绿色就业”相关的风险, 进一步要求劳动监察机构采取特定方法来处理这一问题。第 129 号公约已经引入了新的观点, 并为未来发展铺平了道路, 推动实施创新、整体与合作的监察方法, 统筹考虑劳动和环境问题, 并实行新的工作方法等。例如在 ILO 的支持下, 巴西政府决定在马托格罗索州进行试点, 促进针对绿色就业的创新型监察方式¹¹⁷。

心理风险

289. 目前, 劳动监察机构还负责处理心理风险、压力及与工作相关的暴力问题。根据上文提及的欧盟职业安全与卫生调查, 按照欧洲企业对存在的问题严重程度反映, 这些“新”型风险(特别是压力)仅比事故低一个百分点。工作任务落到少数工人身上, 加上失业的威胁, 导致焦虑和心血管疾病的发生率显著增加和缺勤率上升, 反过来, 这种情况又增加员工的工作量, 他们原本不会受到影响, 从而使问题进一步恶化。换句话说, 出现了连锁反应。尽管这一问题非常重要, 但很多国家并未给予重视。¹¹⁸很多企业意识到问题的严重性, 已经实施了预防管理制度, 但往往仅局限于基于谈判和对话开展的内部计划¹¹⁹。

290. 心理风险评估在欧洲已经很普遍, 成为一般性风险评估的必要内容。这种评估往往需要劳动监察机构的参与, 欧洲地区的劳动监察机构为此探索了一些特别措施。例如, 自 2009 年 3 月以来, 德国联邦职业安全与卫生委员会(LASI)为监察员制定了手册和检查清单并组织培训, 目的是将心理风险纳入联邦各州的劳动监

¹¹⁴ 尽管有一系列因素会造成骨骼肌紊乱, 但主要原因是重复性的体力劳动。

¹¹⁵ EU-OSHA: 《欧洲关于新型风险的企业调查: 总结》。

¹¹⁶ http://osha.europa.eu/en/new_eustrategy/。

¹¹⁷ 在 2010 年 3 月 11 日第 546 号部长令的框架内, 该命令通过将计划与评估相结合, 管理劳动监察机构的运行。

¹¹⁸ 例如在欧洲, 只有比利时、芬兰、荷兰和挪威在法律中对其进行了明确定义, 法国、意大利和西班牙使用了隐性定义。

¹¹⁹ 例如, 在法国达能最近进行的谈判。

察过程。¹²⁰丹麦任命心理学家担任劳动监察员，监察机构从 2000 年开始，出版“调查心理环境”，向大众介绍风险并用作劳动监察员工作手册¹²¹。

弱势群体

291. 劳动世界的变化也影响着弱势群体的工作条件。需要通过特定计划和监察活动，来专门解决影响这类群体的特定风险。欧洲在这方面正在开展一些活动。例如，在奥地利关于年龄敏感化工作条件计划中，就包括监察机构针对年长劳动者开展的特定宣传活动。澳大利亚、丹麦、希腊、意大利、新西兰、葡萄牙和西班牙等国家通过实施计划，确定并处理特定行业青年所面临的问题。

专栏 4.10
奥地利青年与劳动监察

奥地利劳动监察部门正在开发若干项目，以解决青年人与工作相关的问题，特别是职业安全与卫生问题。在过去 6 年间，他们与青年人、学校和企业合作实施了 11 个项目。1999 年，监察部门启动了“儿童团队”计划，目的是通过教育和培训，帮助青年人做好就业准备，并在青年人、职业学校、职业咨询机构和工作场所中培养职业安全与卫生文化。

资料来源：http://www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe_start.pdf。

292. 自上世纪 90 年代初起，丹麦劳动监察机构开始综合运用专项检查、发送信息材料以及进学校进行延伸教育等方式，开展针对青年人的一系列活动。在荷兰，对假日雇佣青年人的企业进行年度监察。在此期间，25%的监察员负责开展与“青年”有关的检查活动，每年约检查 1500 到 2000 家工作场所¹²²。

293. 针对缺乏监管的经济部门和外国劳工也开展了类似的活动。对所有国家的劳动监察机构来说，劳务移民都是一项主要挑战。例如，由于存在大量移民工人，阿联酋自 2007 年开始实行了工资保护机制，确保对外国工人工资支付进行电子监管，¹²³并在 2009 年通过关于保护工资的第 788 号部长令，建立了制度并设立了工资保护办公室。办公室拥有一支与其他劳动监察员同样权力的监察员队伍，督促通过银行转账的方式支付工人工资。尽管尚未覆盖到所有劳动者，但这一制度的确展示了一种有意义的监察方式。

¹²⁰ K. Seile: “工作中的心理风险——德国联邦的一种先进的劳动监察手段”，演讲幻灯片，2009 年 11 月 23 日。

¹²¹ J. Graversgaard: “劳动监察的关键作用：如何在工作场所中监察心理问题？”，载于 S. Iavicoli 编辑：《在日益扩大的欧洲中的工作压力》(罗马，国家职业安全和预防研究所，2004 年)。

¹²² 荷兰：《1994 年 6 月 22 日关于保护就业青年的第 94/33/EC 号理事会命令的实际执行报告》，见 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en>。

¹²³ 载于 2007 年第 133/1 号内阁命令。

雇佣关系

294. 新的就业形式、外包及复杂的供应链使劳动监察员的日常工作变得更为困难，需要采取合理的监察方式和数据收集手段，并鼓励社会伙伴、媒体和专门机构的参与。通过服务企业复杂的协议网络大量使用“间接雇佣”的情况，给劳动监察机构的执法带来了难题。这种协议是与服务企业有时甚至是外国的服务企业签订的，而雇员往往不了解谁是其真正的雇主。当有就业中介机构参与时，任务也会变得更加复杂。国际劳工组织报告指出，“劳动监察员对客观上处于不明确或隐性雇佣关系劳动者采取行动时，情况变得更不确定”¹²⁴。

295. 提供信息和教育服务、职业指导和宣传创新性计划，在推动法律与集体协议的实施方面发挥了重要作用。为此，劳动监察机构需要用大量的工具和材料，包括教材、指导原则和检查清单等，以提高监察员的技能，增强有效处理与隐性或不明确雇佣关系相关问题的能力。

296. 例如，西班牙通过了建筑业部门转包法¹²⁵，因为该行业的事事故发生率很高，而其中的部分原因就是转包盛行。该法在建筑业限制转包次数，规定了转包企业的条件，确保透明度。法律规定了发包人、承包人和独立的工人的概念，明确其责任和义务，确定了对违法行为的处罚标准。

297. 芬兰法律明确规定，雇主有向劳动者告知其合同主要条款的义务。未得到其就业条件信息或自认为受到雇佣的劳动者可向主管部门进行投诉¹²⁶。

298. 新加坡¹²⁷没有明确区分雇佣合同与服务合同的法律，但人力部在其网站上公布了一系列可以用来确定是否存在雇佣关系的标准。在一些国家，包括某些拉美国家(例如智利)，当在执法中需要直接或间接地确定雇佣关系时，劳动监察员就会遇到障碍，因为只有劳动法庭才有权做出判定。

近期经济危机的影响

299. 最近的全球经济危机波及各个行业并产生了明显的社会影响。¹²⁸除失业增加和劳动力流动加快之外，一些特定指标也发生了快速、渐进式的变化。这些变化，对劳动监察机构的工作(包括他们自身的工作和需要他们监察的工作条件)产生了直接影响，并最终影响到监察机构通过保护劳动者权益和保障法律的正确实施来保持社会稳定的能力。

¹²⁴ ILO: 《雇佣关系》，报告 5(1)，第 95 届国际劳工大会，日内瓦，2006 年 6 月，第 67 段。亦见 G. Casale 编辑：《雇佣关系：比较概况》(牛津，Hart 出版社，2011 年)。

¹²⁵ 2006 年 10 月 18 日第 32/2006 号法，规范建筑业转包行为。

¹²⁶ 《雇佣合同法》，55/2001，经修订，2005 年 6 月 23 日，第 2 章第 4 条。

¹²⁷ 该国政府提供的信息。

¹²⁸ 更多关于危机对劳动监察影响的信息，见 ILO: 《全球经济和社会危机及其对劳动监察制度的影响》，劳动行政管理文件(2009 年，日内瓦)。

300. 监察员必须能针对出现的新问题或预料之外的情况，迅速采取新的预防性和咨询手段，包括处罚，加以解决。这种新情况可能是过去已经遇到的问题，但变得更为尖锐(确定新的雇佣关系以及各种形式未申报就业数量的增加)。¹²⁹尽管这些问题产生的社会后果在危机中和危机前相似，但应对措施却截然不同。比如意大利、葡萄牙和美国等在过去两年增加了劳动监察机构人员和/或预算，以加强监察力量，此举在当时的背景下被视为至关重要。与之相反，某些国家劳动监察的预算却被削减，这对监察工作造成了直接影响。瑞典在 2006 到 2010 年间减少了 31% 的安全与卫生方面的人员和预算(减少了 167 人)。人员和预算的削减，也影响到了劳动监察的专业化发展和宣传教育活动的资金，并导致监察行政辅助人员数量减少。其结果是，从 2006 年起开展的监察次数开始减少，而同时违法行为的数量和预防性措施基本没有变化。¹³⁰西班牙和英国也已经削减了预算。

301. 作为危机的直接后果是，很多国家劳动监察机构重新确定了工作重点，工作量也增加了一倍。在西班牙，由于企业关闭或裁员，劳动监察机构办理的与劳动力调整计划相关的行政程序比 2007 年增加了近 300%。¹³¹为了满足当前需要，有必要重新确定劳动监察计划的重点并修改月度工作计划。在阿根廷，全国就业正规化计划(见下文)的作用受到经济波动的影响，要求劳动监察机构采取措施，保护这些成果，并保持正规化的最佳水平。

302. 其他国家评估了各自的劳动监察制度，对组织和组成进行了实质性的改革。例如在爱尔兰，根据 2008 年 3 月 18 日的《保障就业权利法案》设置了与原有的安全与卫生监察机构¹³²平行的新的国家就业权利局(NERA)。安全与卫生监察机构根据《2005 年工作安全、卫生和福利法》第 34 条¹³³，协助安全和卫生署履行部分一般性职能。国家就业权利局的目标是，根据全国“面向 2016 年”的协议，通过加强与税务、海关、安全卫生和警察等部门的行政协作和共同开展监察活动，进一步推动劳动法律和法规的执行。这一改革促成聘用了新的监察员(总数由 31 人上升至 90 人)，他们拥有更多的预防性权力和很少的处罚权。拨付了 75 万欧元用于宣传教育活动，重点加强执法和守法。

¹²⁹ 更多信息见 ILO: 《从危机到复苏的就业和社会政策及其发展: 经验回顾》。ILO 向 2010 年 4 月 20-21 日在华盛顿召开的 G20 劳工和就业部长会议提交的报告(日内瓦, 2010 年 4 月), 第 53-56 页。

¹³⁰ 由该国政府提供的信息。

¹³¹ 见西班牙 Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009 [劳动和社会保障监察局年度报告], 同前。

¹³² 监察机构被分成若干执法机构, 彼此间联系有限, 是英语国家常用的一种方式。见 M. Piore: 《在拉美和美国寻求灵活的工作场所监管》, 向“实施劳动标准大会: 比较的视角”提交的论文(布宜诺斯艾利斯, 2005 年 11 月)。

¹³³ 《2005 年职业安全、卫生和福利法》(2005 第 10 号)。

未申报工作

303. 处于脆弱状态就业者对危机影响的感受最为强烈，因为危机中产生了现有法律无法完全覆盖的新形式的雇佣关系和大量的未申报工作。最近几年开展了很多项立法改革，目的是加强这一领域的执法和守法力度。例如，保加利亚 2008 年《劳动监察法》和拉脱维亚 2008 年《国家劳动监察法》。¹³⁴这些改革有的通过修订法规以确认雇佣关系，如葡萄牙 2009 年 2 月 12 日通过的第 7/2009 号《劳动法》修正法案，目的是在确认雇佣关系方面对劳动监察提供帮助。

304. 查处未申报工作是实施打击非法就业总体战略的一个组成部分，需采取多方面的法律措施。但是，这项任务不应造成把监察员变为移民警察的后果。执法部门或移民部门¹³⁵往往要求劳动监察员与他们进行合作，监督外国及移民工人的情况。这种合作应当谨慎开展，要时刻牢记劳动监察制度的主要目的是保护所有劳动者的权益并改善他们的工作条件。¹³⁶在应对未申报工作方面，劳动监察机构面临大量困难。这些困难与制止强迫劳动过程中遇到的困难相似。一般而言，监察机构的权限和能力往往在这一领域受到限制。

305. 为应对未申报工作带来的挑战，公共部门采取多种步骤，协助劳动监察部门开展工作。在某些情况下，这类措施的重点是开展准备和预防性活动，例如意大利非正规就业正规化全国委员会和爱尔兰隐型经济监督小组所开展的活动。¹³⁷此外，还开展了信息和宣传活动。瑞典在建筑业实施的 ID06 项目¹³⁸就采用了类似的方法。该项目要求所有在建筑工地工作的工人进行注册并携带身份标志，被证明是解决未申报工作一种有效方法。芬兰、意大利和挪威也引入了类似措施¹³⁹。

306. 与之相似，芬兰 2006 年 2 月在《职业安全与卫生法》¹⁴⁰中增加了第 52a 款，要求指导或监督建筑工地的部门确保在工地中工作的每个人都拥有并佩戴有照片的身份证件。新西兰采取了类似的针对弱势群体的措施(尽管其重点仅仅是安全与卫生)，向被视为弱势群体的 15 岁到 24 岁的工人出具“安全护照”¹⁴¹，其中

¹³⁴ 保加利亚：2008 年 11 月 24 日《劳动监察法案》，拉脱维亚：2008 年 6 月 19 日《国家劳动监察法案》。

¹³⁵ 更多关于未申报工作信息，见 ILO《欧洲劳动监察：未申报工作、移民、贩运》，劳动行政管理第 7 号工作文件(日内瓦，2010 年)。

¹³⁶ 国际劳工组织：2006 年综合调查，第 161 段。

¹³⁷ 欧洲改善生活和工作条件基金(Eurofound)网站，<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm> 及 <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ic001.htm>。

¹³⁸ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm>。

¹³⁹ Eurofound。亦见经合发组织：《打击外国工人非法就业》，(巴黎，2000 年)。

¹⁴⁰ 关于职业安全与卫生执法与工作场所职业安全与卫生合作的 2006 年第 44 号法。

¹⁴¹ <http://www.safecommunities.org.nz/p2s/gen>。

包括安全及合同保护的内容。澳大利亚也采用了此类计划，其做法与加拿大开展的安全社区的模式类似¹⁴²。

307. 在瑞士，2005年6月17日制定的打击未申报工作联邦法案于2008年1月1日生效，增加了各州劳动监察机构在打击未申报工作方面的工作量(截至2010年7月，已经开展了9000次检查)。该法案建立了新的州级劳动监察机构，并赋之与新的调查权。同时，开始执行一套新的罚款制度，不仅设定了较高的罚金，而且规定违法企业不能投标公共合同或得到补贴。违法企业的名称也会在网上公布。这个新的机构与原有的安全与卫生和工作条件监察机构平行运行。新的监察机构与其他公共机构(警察、就业、社会保障、海关和税务机构)协作，在打击未申报工作方面发挥了重要作用。

308. 2010年3月，荷兰将劳动监察机构、社会信息和调查服务机构和荷兰劳动和收入监察服务机构纳入社会事务和就业部下属的监察总局统一管理。这一举措是2003年起对未申报工作监察工作进行改革的结果，当前的经济状况加速了改革进程¹⁴³。

309. 整理和使用统计数据是打击非法就业的一项常用战略。在比利时，一套经过整合后的统计数据，被证明在发现、预防及打击未申报工作方面具有很高的价值¹⁴⁴。

310. 由于劳动监察员总数通常都有限，因此开发了新的打击未申报工作的综合性方法，其做法是通过其他来源或其他与劳动问题无明显关系的行政部门收集的信息来发现未申报工作。为实现这一目标，除了寻求其他方面的信息资源外，一些国家正在开发指标来比较并验证不同数据库来源的信息。例如，西班牙采取了一种创新性的技术来确定在柑橘和葡萄成熟期发生的未经申报的季节性工作。劳动监察员将农业用地面积与上一年收获季的工作小时数及社保机构数据库内登记的每月工人数进行比较，如果数字之间出现矛盾，就会要求雇主提供包括劳动合同在内的补充文件。如果这样做还是不能解决问题，可能就会进行检查或要求雇主到劳动监察机构面谈。这一措施使2007到2009年间社保数据库内登记劳动者数增加了217%，也使工作许可的申请人数增加了50%¹⁴⁵。

¹⁴² http://www.safework.sa.gov.au/youth/fom_passport.jsp。

¹⁴³ 荷兰安全与卫生监察员的人数在2003到2006年下降了4%。但这并不能归因于同期反欺诈监察员人数的增加(2006年为179人，同期增加超过30%)，而是因为技术监察员被重组到跨学科小组，与其他临时专家共同合作。

¹⁴⁴ 这涉及到全国社会保障办公室的DIMONA电子注册系统，社会监察服务机构的LIMOSA国际移民信息系统和反欺诈组织。该数据库于2001年建立，作为联合反欺诈项目的一部分。

¹⁴⁵ 劳动部提供的数据。亦见R.Aragon Bombin: 《全球化世界中劳动监察机构的协作：21世纪的挑战》，2009年10月的发言，上传于LAB/ADMIN网站，http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm。

311. 部分拉美国家通过开展计划和活动，推动未经申报就业劳动者的正规化。在阿根廷，劳动就业和社会保障部、联邦公共税务局和各省政府的劳动部门共同实施了上面提到的“全国劳动正规化计划”(PNRT)，联邦劳动理事会也参与其中。该计划于 2003 年制定，旨在确保工人拥有较好工作条件，强化对违反劳动和社会保障法规行为的查处和纠正措施。这项计划的目标包括，使以前被排斥在社会保障之外的劳动者进行登记，并确保雇主在自愿的基础上进行社保登记。该计划还提高了对未申报工作所造成的问题的认识，宣传了正规化就业的好处。计划取得了积极的结果：从 2002 年起私营部门雇员登记增长了 64%(2002 年第二季度至 2009 年)。¹⁴⁶2009 年，为应对危机制定了一项新的监管制度，包括国家对雇主缴费的补助，促进劳动者实现就业正规化。

312. 自 2008 年起，秘鲁实施了“Reto 计划”，从提高公众意识和对非正规就业高发的特定形式劳动进行监察两方面入手，努力推动未申报工作正规化。该计划的一个目标，就是将劳动者纳入一个电子化工资发放系统¹⁴⁷。

313. 一些监察机构的工作计划是以未申报工作战略和/或政策为基础的。保加利亚劳动监察机构将未申报工作纳入其 2008-2010 年战略行动计划。在诸如法国、匈牙利、意大利、立陶宛、波兰和葡萄牙等国家，未申报工作日益成为年度监察活动计划和项目的主要内容。在比利时，每名监察员都有量化的监察目标，其优先重点也是未申报工作。此外，比利时还制定了一项国家战略，以打击社会和税务欺诈。

314. 同样，劳动监察员与社会伙伴合作也被证明是十分必要的。他们通过在未申报工作高发的特定行业建立伙伴协议的方式(如比利时、法国、爱沙尼亚、德国、爱尔兰和意大利)，以及就未申报工作开展联合信息和宣传教育活动(如丹麦和葡萄牙)的方式，与社会伙伴共同开展工作。

315. 在其他国家社会伙伴则参与有关未申报工作计划和活动的的设计以及监察计划的制定。立陶宛就是如此。通过在国家三方理事会内的磋商，社会伙伴在国家层面参与打击未申报工作措施的制定。

316. 就未申报工作而言，劳动监察员需要进行特殊培训，内容既包括总体情况，也包括在某一国家此类工作频繁出现的特定行业的情况。欧洲国家日益明确了这一需求。在法国、匈牙利、意大利和葡萄牙等国，监察员的上岗前计划都提供此类培训。

¹⁴⁶ 数据由劳动、就业和社会保障部所属的就业和企业景气观察局(OEDE)根据社保行政记录得出。

¹⁴⁷ 由该国政府提供的信息。

跨国监察

317. 在过去 20 年左右的时间里, 出现了联合开展监察的发展趋势。这一趋势无疑是地区一体化进程的结果, 也是劳动力和服务自由流动迅速增长的结果。例如, 除受到跨国公共工程项目推动跨国境联合或协作监察外, 跨国境监察正在成为常规性的做法。例如在卢森堡、德国管理机关(财政和劳动监察机构)受邀定期在边境开展联合监察, 特别是建筑工地及外派工人集中的地区。除协作性的监察外, 自上世纪 90 年代以来, 一些地区特别是欧洲的劳动监察机构签订双边合作协议的情况也显著增长。¹⁴⁸其中大多数协议都吸收并努力执行欧盟有关提供服务框架内外派工人的 96/71/EC 法令, 尽管其范围并不仅限于外派工人。就在 2010 年 5 月, 保加利亚、希腊和罗马尼亚的劳动部签署了一份有关打击未申报工作的三边合作协议¹⁴⁹。

318. 自 2007 年以来, 在南方共同市场(Mercosur)¹⁵⁰内开展了一些活动, 以实现劳动监察机构间的协调及四个成员国监察程序的一致性。同欧洲一样, 他们已经开展了一些联合监察, 在边境地区同时开展协调性行动。2008 年 5 月, 南方共同市场国家提出了一项联合建议, 其中包括童工劳动和特定经济部门的目标群体(如阿根廷和巴西边境的锯木工人)相关的监察行动。同时, 南方共同市场国家采取措施并起草了指导原则, 目标是建立区域性的劳动监察共同工作方法。2006 年, 南方共同市场国家制定了“劳动监察程序最低条件”(第 32/06 号 CMC 决议)和“劳动监察员最低能力要求”(第 33/06 号 CMC 决议), 朝这个方向迈出了第一步。这些活动目前仍在进行中。

319. 在亚太地区, 尽管仅限于安全与卫生问题, 澳大利亚和新西兰工作场所安全局(HWSA)¹⁵¹首脑开展了若干协调活动。除开展预防性活动(如 2009 年脚手架活动)外, 他们共同制定了 2002-12 年战略, 明确了安全与卫生优先问题清单, 寻求采取与两国优先目标相一致的共同应对方法。

320. 在东南亚国家联盟(ASEAN), 第 21 届东盟劳工部长会议(ALMM)最近通过了“东南亚国家联盟劳工部长 2010-2015 年工作计划”。该计划强调了加强劳动监察能力的重要性, 重申需要定期召开东盟劳动监察大会。¹⁵²这一承诺, 是对东盟职业安全与卫生网络(ASEAN-OSHNET)开展工作的补充。

¹⁴⁸ 双边协议历史上存在于不同国家之间, 特别是欧洲国家。它们的主要目的是开展合作及交换信息。邻国高质量的监察为社会和平和减少跨境问题提供了保障。

¹⁴⁹ 保加利亚共和国劳动和社会政策部、希腊共和国劳动和社会保障部与罗马尼亚劳动、家庭和社会保护部之间在工作条件和保护劳动权利领域的合作协议已上传到 LAB/ADMIN 网站上, http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm。

¹⁵⁰ “劳动关系、就业和社会保障”第 10 工作小组, 负责 Mercosur 的劳动监察。

¹⁵¹ 由两国最高级职业安全与卫生监管机构的综合管理部门组成的一个小组。

¹⁵² 见 http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_145969/index.htm。

改进行政和法律行动的手段

321. 根据第 81 号公约(第 16 条)和第 129 号公约(第 21 条),应当对工作场所进行必要的经常性和细致监察,以确保相关法律规定的有效实施。因此,在法律实施过程中需要采用不同的执法手段和行政措施,确保在劳动监察各阶段执法活动的高效性。我们不应忘记,劳动监察的介入不仅包括实地检查,同时也包括预防性的宣传和教育活动。这些活动,也是满足所有执法需求的整体监察方式的组成部分。在这一更加广泛的视野中,规划、计划或有时被称为“执法政策”的概念至关重要。

322. 在监察计划与规划中,最重要的是让所有相关人员明确了解各自的职责、需要达到的工作绩效以及工作的目标和时限要求等。因此,需要制定一个国家层面的监察战略。这一战略的制定应由中央机关指导,并与社会伙伴进行协商。为了确保计划的有效实施及并在遇到困难进行有效沟通,劳动监察战略的制定者也应负责监察活动的监督。此外,制定计划不是单向的过程,因为监察员在实地监察中获得的信息也有助于计划的制定,确保监察在不断发展的过程中保持最大限度的有效性和高效性。

计划与规划

323. 尽管形式不同、详细程度各异,各国都普遍制定全国劳动监察计划和执法政策规划。例如,巴基斯坦于 2006 年通过了一项国家执法政策,其中包括了政府对开展监察和实行政法律律的承诺。这一规划确定了劳动监察的职能、目的和战略目标,以及有关监察主要参与者和监察及行动方式方法的战略。英国¹⁵³和新西兰¹⁵⁴也制定了政策文件,其中包括一些执法的具体措施。

324. 除了这些一般性的“政策与规划”,劳动监察部门往往根据不同标准,制定特定的年度活动计划。在某些情况下,监察机构与社会伙伴进行协商,确定干预行动的具体重点。

325. 例如,美国职业安全与卫生署(OSHA)制定的计划和规划,就涉及危害或事故风险、工人投诉、其他政府机关移交的案件,以及雇员受伤害或患病比例较高的雇主和管道挖掘使用机械压力和检验等危险设备的危险职业。

326. 在拉美,往往根据现有预算制定为期二至四年的多年期劳动监察战略或计划。这些计划设定了精确的指标和时间表,以分年度或季度项目的方式执行。例如在墨西哥制定的 2005-2011 年发展计划¹⁵⁵中,规定了监察操作的指导原则、劳

¹⁵³ 英国安全卫生执行局:《执法政策说明》(2009 年),<http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>。

¹⁵⁴ 新西兰劳工部:《保障生产安全:劳工部执行 1992 年职业安全与卫生法的政策》(2009 年),http://www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_01.asp。

¹⁵⁵ <http://www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf>。

动监察手册以及包括实例的工作条件手册。该计划建立了一个“申报”系统(在线劳动申报),鼓励旨在通过虚拟图书馆传播劳动法规的自愿承诺(以在线信息的守法文化),使使用者通过系统进行自我评估,从而建立对劳动部门的信任。

327. 在秘鲁,劳动监察部门发布一系列程序规定和指导原则,以确保法律的有效实施。其中包括预先设定的对照检查表,明确每个主题能够监察的内容以及进行比对的基本要素。为了确保每项规定(尤其是与工会运动、外包和中介等问题相关的规定)都得以遵守,需要对这些规定的执行情况进行年度监督检查,包括其覆盖的行业、违法的程度及其他特定情况的检查。

328. 在对内部工作方法进行修订和修改的过程中,巴西最近(2010年4月)通过国家和地区项目和联合工作的方式,采用了一种新的目标导向的劳动监察方法。这些项目根据多年期监察计划的总目标,设定其优先领域。该规划主要通过雇员解聘赔偿保障基金(FGTS)资助的技术支持,以及一个能力建设项目来进行。2010年的国家规划有四个重点领域:消除强迫劳动、打击童工劳动、残疾人融合和培训¹⁵⁶。

329. 在阿拉伯国家,阿曼最近建立了电子信息分享系统,允许监察员在现场填写电子对照检查表并进入中央数据库。监察员最近获得了180台移动数据助理装置(PDAs),以简化他们的日常工作。在约旦,劳工部建立了中央层级监察信息系统,改善了监察信息的沟通和报告机制。

可比数据的不足

330. 对于制定监察计划和规划来说,重要的是能够拥有坚实有效的劳动监察数据。当比较劳动监察的经验时,这是一个缺陷。2006年,专家委员会指出:“尽管(各成员国)定期向国际劳工组织提交劳动监察员或监察工作人员的人数信息,但是仍然很难按照公约的相关规定,对这些信息进行评估。”特别是缺少相关的信息,说明在何种程度上从业的监察员人数是运用相关标准来确定的。此外,在不同情况下对不同的监察人员使用的名称各异,也使得比较变得极为困难¹⁵⁷。

331. 在制作行政记录时适用的概念、标准和参数的差异,选定数据来源不统一、缺乏数据或数据汇总不一致,都使得跨国和跨地区的数据比较分析¹⁵⁸或根据现有信息和记录确定有意义的趋势或比例变得困难。此外,对于监察员、实地检查或

¹⁵⁶ 由该国政府提供的信息。

¹⁵⁷ ILO: 2006年综合调查,第194段。

¹⁵⁸ 例如,见 LAB/ADMIN 资料组《劳动监察数据》, http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm。

监察行动等基本概念的定义也各不相同(见附录 2)。大多数统计数据未按性别划分,¹⁵⁹这使得核实监察人员¹⁶⁰的性别构成变得极为困难(见附录 1)。

332. 在这种背景下,需要确定一种通用的劳动监察数据收集方法。这将有利于根据第 81 号(第 21 条)和 129 号(第 27 条)公约规定,改进年度报告中收集的统计数据,促进开展有意义的信息交换。这是对监察活动进行计划、规划和评估的重要工具。

专项活动

333. 作为年度计划的一个部分和对(主动和被动的)实地检查的补充,一般的监察机构围绕特定的目标组织开展专项监察活动或专题实地检查,解决全国性或行业的重要问题。这些活动基本是在与社会伙伴协商的基础上开展的。从上面的情况可以看出,专项活动是监察计划中的重要工具,监察工作中很多好的做法都是通过此类活动实施或引导的(其中两个典型例子是打击童工劳动及打击未申报工作活动)。

专栏 4.11

高级劳动监察员委员会的作用

欧洲的劳动监察公共专项活动非常重要,而且是保障预防工作的强大推动力。2003 年,高级劳动监察员委员会(SLIC)启动了针对建筑业的首次全欧专项活动,重点是防止建筑业的高空坠落。

欧洲的实践证明,此类劳动监察专项活动宣传教育在促进遵守法律法规方面很有价值。由于采取了这些措施,大多数国家建筑业的故事率有所降低。欧盟成员国利用媒体和报纸开展同步信息宣传活动,提高建筑业的公众认识,并在工作中采用相同的劳动监察方法。此类活动每年都开展,在整个欧盟取得了明显的量化成果。最近开展的一次活动是 2010 年的 SLIC 活动,针对工作场所使用危险物品的问题。

334. 监察机构与媒体的合作,是使监察机构的工作在国内和国际层面获得更多认识的重要方式。很多专项活动,特别是职业安全与卫生问题(预防)或控制违法行为和/或与就业相关的问题,都是与媒体合作开展的。例如,在澳大利亚,一项媒体活动在降低背伤索赔和降低补偿费用方面取得了很大的效果。这场主题为“背部疼痛:别让疼痛倒下”的活动,旨在帮助那些经历过背部疼痛的工人降低病残率。这也是产生医疗费用的主要原因。在专项活动中,播出了由医疗专家、地方名人和演员出演的电视广播广告。除医生的背部疼痛管理指南之外,还使用了公

¹⁵⁹ 依据上文提到的初步研究得到的数据,提供按性别划分的数据的国家非常有限。在近 90 个成员国中,仅有 15 个国家提供了此类数据。见 LAB/ADMIN 资料组《劳动监察制度的数据和统计资料:一个待挖掘的题目》,草案, http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_141079/index.htm。

¹⁶⁰ 第 81 号公约第 8 条和第 129 号公约第 10 条规定,男性和女性都应有资格被任命为监察人员。在必要时,可向男性或女性监察员指派特殊任务。

告板和招贴画。在活动开始后的三年时间里，背部疼痛待遇申报的人数减少了 3300 多人，节省了超过 4 千万澳元的补偿费用¹⁶¹。

监督与评估

335. 在劳动监察活动的计划与执行之后，应当进行监督和评估。在这方面，定期报告是评估成果和建立一系列共同标准的基础。

336. 一些国家的法律有特别规定，要求根据国际劳工标准的要求提交定期报告。除了反映监察活动或监察的结果之外，这些报告还应对报告周期内开展的活动进行评估。例如，保加利亚提交的定期报告，对工伤以及有关职业安全与卫生和劳动关系法律法规的实施情况进行分析。在埃塞俄比亚，定期报告还包括工伤事故对人、财、物等成本带来的影响等信息。在阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯，关于劳动监察员活动的定期报告必须包括工伤事故及其原因、集体和个人劳动争议的起因、有助于地区或国家经济复苏的任何信息、工作场所劳动关系的发展、劳动条件的改善等相关信息¹⁶²。

337. 劳动监察机构经常开展评估。在有些情况下，在评估中仅将某些指标(如实地检查次数、整改通知或每次监察的实地检查的次数等)与前几年的数据进行对比，而不是在某个具体计划的背景下进行的评估。

338. 在欧盟，欧洲委员会开展了一个“评分表”项目，以表明欧盟成员国在实现欧洲职业安全与卫生战略方面取得的进展，并在 2009 年发布了一份相关报告。¹⁶³ 世界其他地区也有类似的项目。例如，在澳大利亚南部和新加坡也有一些关于安全与卫生监察的计划。菲律宾在劳动标准执法框架(LSEF)中设立了量化目标，规定了每名监察员在每年十个月内每周进行 6 次实地监察的目标。每个地区的监察规划必须于当年 1 月 15 日前提交到工作条件局，由该局进行批准并每三个月对其进行两次监督。

339. 在非洲，在若干选定的国家引入了成果导向的管理系统。例如在肯尼亚，该系统覆盖了整个公共管理部门，但不是一个专门的管理系统。因为该系统对首都和地方的所有监察实行一样的标准(每名监察员每月进行 15 到 20 次实地检查)，并没有考虑每个地区的资源和特殊性。¹⁶⁴ 西非大多数国家在公共行政改革计划的背景下，建立了一项新的覆盖劳动监察员的绩效考核体系。这一评估体系以目标为导向而不是以实地检查的次数为标准进行评价。在布基纳法索，关

¹⁶¹ “社会宣传活动能否组织工伤和职业病？”，《工作中》，第 49 期，2007 年夏季刊，多伦多，工作与健康研究所。

¹⁶² 所有例子都来自各国政府提供的信息。

¹⁶³ 欧洲委员会：《2009 年积分榜：共同体关于职业安全与卫生的战略》。

¹⁶⁴ 由该国政府提供的信息。

于公共管理的综合性立法中规定了这一体系，并成为公共管理部下属的服务监察总局的一项职能¹⁶⁵。

遵守和执行法律规定

340. 不考虑处罚程序就不能充分理解劳动监察。发生违法行为时，需要采取这样的处罚程序来进行弥补。处罚同时还兼具威慑作用。然而，处罚只是监察员可以采取的手段之一，其目的是促进守法或者是强制守法。但是在很多情况下，国家关于处罚的规定和规范并不十分清楚，并且没有赋予监察员足够的自由裁量权来保证法律法规的实施。

341. 在通常情况下，多数国家劳动监察都采用罚金和行政程序进行处罚。¹⁶⁶ 在穷尽行政救济手段的情况下，被处罚人可以就行政程序处罚向法庭提起诉讼。换言之，涉及行政、民事或刑事诉讼的劳动监察行政处置，可以将法庭作为最终的救济手段。一些设置社会保障监察机构的国家采用特别的行政程序，这种程序提供了自动关联和快捷的执行手段。

342. 在另外一些国家，制定了劳动监察机构与司法机构进行合作的具体措施，以保证监察处置的有效性。例如在西班牙，启动和实施工作场所安全与卫生战略(2007-2012)¹⁶⁷行动计划，在每个自治社区设置了特别监察员，负责监督劳动特别是安全与卫生领域的违法现象。这些特别监察员直接与工会和劳动监察机构合作，特别是在已认定雇主已有违法行为，需要强制其履行义务保障安全与卫生的情况下。

343. 在法国，劳动监察总局专设一个部门，负责汇总行政和刑事程序记录，确保监察机构与司法部门的协调，提高案件处理的质量。这样的协调机制至关重要。事实上，国际劳工组织专家委员会早已指出，“劳动监察机构采取的约束措施的有效性，很大程度上有赖于司法部门处理由监察员移送或建议移送的态度。”因此，应该采取措施“提高法官对法庭与劳动监察机构互补关系的认识”¹⁶⁸。

344. 但是，劳动监察的处罚包括罚金往往过轻，不能起到震慑效果，尤其是对于大中型企业的处罚，有些时候很难收到对他们科以的罚金。很多国家修订了法律，确立了更可行的处罚金额，提出用更灵活的自动计算方式来确定罚金。许多欧洲国家也进行了类似改革，如捷克、丹麦、法国、意大利、荷兰和英国。¹⁶⁹叙

¹⁶⁵ ILO: 布基纳法索劳动监察制度审计。

¹⁶⁶ 除罚金外，大部分立法按照相关公约(81号公约的第13条和第18条，129号公约的第18条和第24条)的原则明确规定，一旦发现存在严重威胁工人的情况，劳动监察员有权暂停或中止相关生产活动，并对妨碍劳动监察员履行职责的行为给予处罚。

¹⁶⁷ 参见 http://www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf。

¹⁶⁸ 实施公约和建议书专家委员会：2008年度第81号公约的一般性评论。

¹⁶⁹ 该国政府提供的信息。

利亚¹⁷⁰已经修改了法律，萨尔瓦多在公布《风险预防法》(2010年第254号立法法令)时也采取了类似措施。一些亚洲国家，如孟加拉国¹⁷¹也通过了改革处罚罚金的法律。

345. 考虑到调查未申报工作行为需要成本，部分国家特别是一些欧洲国家提高了相关的处罚幅度。如奥地利、法国、希腊、意大利、葡萄牙和斯洛伐克都已修改法律，不仅大幅提高了处罚幅度，而且规定可以启动刑事程序。以法国和德国为例，未申报工作的违法行为可能会招致一至三年的羁押或者重额罚金。在挪威和瑞士，此类行为则将直接被判监禁。

346. 一些国家则通过在公共网站上公布违法行为来加重处罚的效果。这些措施中包括丹麦的“笑脸制度”(Smiley system)及其它类似的制度。例如葡萄牙和西班牙采取了一种制度，在对违法行为进行处罚的同时，可以判令公布重复发生的、严重或者极端严重的违法案件。在葡萄牙，在对违法行为进行处罚的同时，还可以同时禁止违法者参与合同的公开招标。在英国，整改措施和禁止令的信息必须向公众公开。除此之外，从2001年起每年有关违反职业安全与卫生法律法规案件的司法判决已经在网络上公布。在巴西也建立了类似的制度，强迫劳动的违法者将被列入名单并公布于众¹⁷²。

347. 在瑞士，劳动监察对违法行为的处罚可以包括提高社会保险缴费，并可以像英国的做法一样，同时采取撤消许可、暂停或吊销企业营业执照等措施。比利时也在有关工伤保险方面采用类似的制度，通过一个计算公式来降低事故发生较少，守法企业的工伤保险费率，并累进增加未达到法律最低要求企业的费率(类似于汽车保险中无事故补偿费率优惠)。在西班牙，对采取措施避免工作场所发生事故的企业，也采取类似的工伤保险费率折减制度。在这方面的一个创新性方法，是采取影响企业核心经济利益的行政处罚措施。这既包括像匈牙利和葡萄牙那样取缔企业参加公开招标的资格，或者像法国、葡萄牙和前南斯拉夫马其顿共和国那样，撤消对企业的补贴和公共援助，或者责令其临时性或永久性停业。

348. 在阿联酋，如果企业违反关于劳动关系的1980年第8号联邦法令的规定，劳动部可以暂停处理企业提出的有关申请，比如批准外籍雇员劳动合同的申请。这种处罚可能是临时的，也可以是永久性的(2009年关于工资保护第788号部令第8部分)。作为进一步的处罚措施，企业也可能被降级甚至从劳动部的注册名单中删除，并将这些企业纳入对他们不利的行政缴费制度中。如果企业不能向工人提供合适的文件，劳动部可以拒绝批准劳动合同。

¹⁷⁰ 新《劳动法》，2010年第17号，第225ff款。

¹⁷¹ 孟加拉国劳动法，2006年版(XLII of 2006)。

¹⁷² 关于第81号公约的政府报告。

349. 在老挝人民民主共和国，劳动法¹⁷³规定，遵守劳动法方面取得成果的个人或者组织，可以获得经济上的收益和优惠。

350. 仅处罚尺度适中和公开还不够，还应通过采取强制措施和建立能够在第一时间采取行动的执法机构，进一步强化处罚措施的有效性。确保上诉程序能有效提供额外的保护，避免滥用权力和无处申诉。在智利，被处以罚金的当事人可以向法院提起上诉。此外，在认定宪法规定的权利受到侵犯的情况下，还可以在提交上诉法院前启动特别程序。在阿根廷，联邦劳动协定 1999 年第 25212 号法案，确立了新的处理违法行为的罚金制度，进一步清晰地界定了不同的违法行为和统一的处罚措施，规定行政管理部门可以调整最低和最高的处罚数额，为进行罚金处罚奠定了基础(第 5 部分)。该法还规定，对于未能支付罚金的情况，还可以提起刑事处罚。

351. 巴西实施了一个过程控制计划，来跟踪和督促交纳罚金。该计划不仅使提起上诉的数量减少，并且使处理此类案件的时间也由 2005 年的 400 天降至 2007 年的 90 天。1998 年，墨西哥简化了劳动监察及其处罚体系，引入简化的处理程序并限制地方和联邦政府当局的处罚权限。新的法规条文规定，在监察处置中采用给与指导关注¹⁷⁴。

352. 把引导和预防作为防范违法行为的做法积累了新的经验。一些国家在采用防范措施方面进行了有益的尝试。¹⁷⁵例如，在智利，针对大中型企业违反劳工权益的行为设计了一个名为“培训代罚金”的特殊项目。在该项目下，雇主可以通过参加专门培训来代替处罚。在危地马拉和多米尼加共和国，要求有违法行为的低收入雇主参加国家出资的人力资源开发项目，对其进行一些具体培训。

353. 在亚洲，泰国开发了针对建筑和纺织业的一系列指导性文件(“食谱”)，用通俗易懂的语言向劳动监察员和管理人员介绍，在特定行业重点关注哪些职业安全与卫生问题。已经印制了约 40,000 份这样的“食谱”，并发放给了劳动监察人员和企业。¹⁷⁶同样，越南¹⁷⁷劳动、荣军和荣军社会事务部(MOLISA)每年在一个省开展“职业安全与卫生周”主题活动，比如农业和手工业村庄职业安全与卫生、或者防火防爆等主题活动。地方政府和企业也会组织培训课程，邀请劳动监察员进行相关政策法规的讲解。

¹⁷³ 2006 年版《劳动法》，第 74 部分。

¹⁷⁴ M.L. Vega, 《劳动管理：确保有效的治理》，同前，第 31-32 页。

¹⁷⁵ R. Pires, “调整监管的自由裁量权：两种劳动监察模式的创新、绩效和责任”，在第一届主题为“体面劳动管理：创新动荡世界中的劳动监管”会议上的演讲稿，(国际劳工组织，日内瓦，2009 年 7 月 8 日至 10 日)。

¹⁷⁶ 国际劳工组织：泰国的劳动监察评估(2004 年)。

¹⁷⁷ 关于第 19 款劳动监察文书的政府报告(2005 年)。

专栏 4.12

新加坡的防范措施

在新加坡，除采取强制性的执法措施提高雇主对基本就业条款和条件的认识之外，劳动监察员还就《就业法》举行定期讲座。讲座对象是来自大中型企业的对《就业法》知识了解有限的那些雇主，其中包括曾经有过违法行为的雇主。还在全年举办相关的宣传活动、研讨会和论坛，提高公众的法律意识和分享职业安全与卫生最佳实践，包括介绍工人、雇主的权利与义务。这类宣传还包括协助公平就业实践三方联盟(“TAFEP”)通过研讨会、指导和其他方式，鼓励大家采取公平和合理方式雇用工人。

资料来源：2003 年度第 81 号公约第 22 款的政府报告；TAFEP 网站 <http://www.fairemployment.sg/>。

354. 在欧洲，多数国家都有针对这类问题的特别计划。例如，比利时采取预防和处罚相结合的做法，向雇主征收“公共利益费”。如果其雇用的工人此后在社会保险机构进行了登记，企业缴纳的“公共利益费”就会从应缴税赋中扣减。在西班牙，2010 年 3 月 31 日第 404 号皇家律令建立了相关制度，规定对积极降低和避免工伤事故发生的企业可以减少其工伤保险缴费。根据不同的情况，减少的工伤保险缴费额度为 5%到 10%不等。劳动和社会保险监察机构负责监督企业的相关情况。

自我评估

355. 今天在相当多国家，特别是对职业安全与卫生监察要求日趋严格的地方，在劳动监察机构的监督下，高风险企业担负起越来越多的自我评估责任。为了在企业层面建立预防性措施，一些欧洲国家引入了自愿性质的风险管理自我评估计划来实施欧盟新的安全卫生法令。企业自我评估意味着雇主和工人共同承担责任，涉及安全与卫生问题时，职业安全与卫生委员会也要分担责任。它们作为参照框架，可以引导监察行为以更具针对性、主动性的方式进行。自我评估的优势在于使企业中所有利益相关者都积极参与，共同推进相关法律的实施，促进对工作环境中面临的挑战及其应对措施形成共识。在过去五年中，拉美国家也引入了一系列的自我评估计划。例如，智利劳动总局采取分行业的监管和预防措施，并在其网站上公布不同行业进行自我评估清单¹⁷⁸。

356. 尽管引入了自我评估计划，但劳动监察系统仍应负责工作情况的检查并应拥有进行此类检查所需的权力。在任何情况下，自我评估都不应被认为可以取代正确履责的劳动监察系统。通常情况下，雇主会与工人代表密切合作，填写劳动监察人员提供的问卷。劳动监察人员将审阅问卷，然后决定是否有必要进入工厂检查。

¹⁷⁸ 参见 <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html>。

357. 亚洲有几个国家也采用了自我评估，特别是在职业安全与卫生领域。菲律宾采用了这类行动计划，在所有工厂创建了主动自愿遵守劳动标准的企业文化，从而使劳动和就业部(DOLE)“扩展了其监督范围”，并鼓励其他部门积极参与新的监察体系。该计划的长远目标，是在工作场所培育安全、健康和福利的企业文化以及自我约束的道德伦理¹⁷⁹。

358. 泰国在中小型企业中建立了劳动情况自我报告制度。根据该制度的要求，中小型企业需要填写包括 19 个问题的调查问卷(18 个问题与工作条件相关，另一个与职业安全与卫生相关)。这些问题涵盖了企业的法律义务。调查问卷需要由雇主或其代表和工人代表或者至少一个该企业雇用工人共同签署，再交给省级劳动部门，然后由其他官员协助劳动监察员对问卷反馈的情况进行分析，并通过在线方式将结果提交总部¹⁸⁰。

359. 越南通过 2006 年 2 月 16 日的第 02/2006/QĐ-BLDTBXH 令引入了自查制度¹⁸¹，要求雇主填写调查表格，并由其本人和工会代表(若已建立工会)签署后送交给劳动监察机构。劳动监察员可以协助雇主完成表格，如果发现有违反劳动法的情况，可以要求雇主采取相应措施。

360. 总之，自我评估是推动形成风险预防文化和促进遵守和执行劳动法律的有效工具。由劳动监察机构建立的协调机制下推行自我评估制度，其成效将更加显著。

¹⁷⁹ 国际劳工组织：菲律宾的劳动监察评估(2009 年)。

¹⁸⁰ 国际劳工组织：泰国的劳动监察评估(2004 年)。

¹⁸¹ 实施公约与建议书专家委员会(CEACR)：与第 81 号公约相关的直接询问(2007 年)。

第五章

国际劳工组织劳动行政和劳动监察的战略

国际劳工组织的最新愿景

361. 近几年来，劳动行政管理和劳动监察在各国和国际上受到越来越多的关注。这种与日俱增的关注很大程度是由于各国政府越来越意识到，在全球化日益发展的今天，劳动行政管理和劳动监察制度在制定和实施国家经济和社会政策方面，具有重要的作用。

362. 劳动行政管理和劳动监察在其职能范围内发挥作用，成为政府、雇主和工人的信息来源，并在预防和化解劳动争议方面发挥了积极作用。此外，由于与社会伙伴的特殊关系，劳动行政管理和劳动监察洞察劳动力市场趋势，可以满足其用户日益增长的要求，提供有效的解决方案。雇主和工人都不断要求增加对劳工部和劳动监察部门的投入，以促进公平和良治，推动实现体面劳动。

专栏 5.1	
劳动行政方面良治主要原则	
参与性	社会对话和三方机制
透明度	决策、信息和面向所有人的政府服务
可信性	公平政策、法律、法规，公之于众并统一实施
责任感	开放的组织，为其活动负责并忠实履行职责
法治	遵守劳动法律

363. 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》确认，有必要“加强国际劳工组织的能力，帮助其成员国努力实现国际劳工组织在全球化背景下的目标”，尤其是通过“将社会对话和三方机制作为开展下列工作最适宜的方法加以促进[...]使劳动法和机构富有成效，包括有关承认雇佣关系、促进良好的产业关系及建立有效的劳动监察制度”(前言和第 I 部分的 A(iii))。

364. 作为对这些目标所作承诺的反映，国际劳工组织于 2009 年 4 月建立了劳动行政管理和劳动监察计划(LAB/ADMIN)，对三方成员尤其是各国劳工部以及劳动

行政管理和监察部门提供帮助，使他们在改善劳动条件和促进遵守劳动法律、预防和化解劳动争议、促进三方机制、推动劳动力市场过渡和完善职业培训制度方面，发挥更加重要的作用。

365. 在过去的这几十年里，主要由于技术、经济和政治的发展以及全球化的影响，劳动行政管理和监察制度运作的环境发生了巨大的改变。有些劳工机构将这种变化看作强化职能和进一步发展的机遇。而另外一些情况是，这些机构的影响力已经下降。在这种背景下，劳动行政管理和监察制度必须设法重新定义其组织和干预策略，更好地回应人们的新期望。这种期望由于全球化过程中不断演变的劳动力市场以及金融和经济危机而进一步增加。

通过国际劳工组织技术援助实现这一愿景

366. 劳动行政管理和劳动监察计划(LAB/ADMIN)负责国际劳工组织在劳动行政管理和监察领域开展的技术援助和咨询服务，主要是动员整个劳工局的专家资源，通过不同技术部门和地区间的网络工作，向国际劳工组织三方成员提供支持。如本报告所述，由于劳动行政管理和监察机构覆盖了广泛的技术主题，劳动行政管理和劳动监察计划开展活动时必须与国际劳工组织的其他技术部门进行协调。这包括与《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》促进项目的合作，以及和关于劳动监察在打击未申报工作和强迫劳动中所起作用的国际移民项目的合作。劳动行政管理和劳动监察计划还与消除童工劳动国际项目并肩协作，改进劳动监察员的培训教材。在职业安全与卫生领域，劳动行政管理和劳动监察计划与工作安全与卫生和(安全生产)环境项目进行合作，协调开发农业部门劳动监察培训材料。此外，该项目还与国际劳工组织性别平等局联合开发了一个性别平等与劳动监察的培训模块，并一直与劳动条件和就业项目一起努力，推动通过关于家政工作的国际劳工标准。劳动行政管理和劳动监察计划与国际劳工标准司的相关技术人员定期展开合作，交换对技术文件草案的意见，起草比较研究报告和分享信息，协助劳工组织专家委员会的工作。

专栏 5.2

劳动行政管理和劳动监察计划的目标

1. 提高劳动行政管理机构的能力，通过细化和实施各国的良好劳工政策，实现国际劳工组织体面劳动议程。
2. 加强劳动监察机构的力量，使之成为促进良治的现代化的、有效的工具。
3. 建立并加强劳动行政管理和监察系统的法律和制度框架。
4. 确保各类行政机构和负责社会经济政策部门的有效协调。
5. 促进国际劳工组织相关国际劳工标准的实施。
6. 确保工人和雇主对劳动行政管理和监察制度参与和咨询。

367. 完成国家需求评估(或审计)是规划和设计劳动行政管理和劳动监察计划技术援助的基础。这些评估通常是在成员国政府的要求下进行的。自从 2009 年设立劳动行政管理和劳动监察计划以来，已经在包括安哥拉、亚美尼亚、中国、危地马拉、海地、肯尼亚、菲律宾、南非和坦桑尼亚在内的国家完成了 20 项左右的评估。

368. 这种评估方法的价值在于其应用了一种分析过程，让所有社会伙伴以及在适当情况下其他一些机构参与其中。相关各方在磋商中，对行政/监察系统的有效性和效率，以及如何通过改进组织和职能来提高整体绩效等，提供了不同的看法。这种评估指向如下通常有必要进行能力开发的领域：(a)加强劳动行政管理的立法基础和制度框架；(b)加强包括工作和劳动条件监察和职业安全与卫生监察在内的各国劳动监察制度，促进劳动法律的贯彻实施；(c)提高劳动监察机构在规划、计划、监督和评估国家劳工政策方面的能力；(d)完善促进工作场所性别平等的政策和法律框架；以及(e)发展就业服务。

369. 需求评估是第一步，之后就需要根据评估报告的调查结果和建议起草行动计划¹。这种行动计划在劳动行政管理/监察机构提供服务质量和促进政策执行过程中，起到路线图的作用。行动计划的目的在于引领国际劳工组织的援助和行动方向，使之与本组织的自身计划和预算目标相吻合。此外，行动计划还为开发国际劳工组织技术合作项目和/或横向合作协议提供了一个参考²。

370. 很多国家(例如：加拿大、法国、意大利、挪威和美国)的捐助支持，使加强劳动行政管理和劳动监察制度并促进其现代化的项目活动得以启动和实施。最近，阿尔巴尼亚、安哥拉、亚美尼亚、巴西、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、

¹ 行动计划的形成是网格式的，包括如下要素：需求(评估过程中的需求确定)，国别行动(可以由某个国家独立实施的行动)，以及合作行动(那些需要横向合作、国际合作或者需要国际劳工组织提供技术援助的行动)。

² 例如，在 2009 年 6 月签署的《关于与拉丁美洲和非洲国家开展技术合作的补充协议》下进行的南南合作。该协议的目的是执行国际劳工组织/巴西促进南南合作伙伴项目。

印度、约旦、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马其顿、摩尔多瓦、黑山、阿曼、南非、叙利亚、前南斯拉夫马其顿共和国、乌克兰、阿联酋和也门都开发了相关的项目。

371. 许多国家将劳动行政管理和劳动监察列为体面劳动国别计划(DWCPs)的重点行动领域，为国际劳工组织在此领域开展的技术援助提供了强有力的需求驱动。2008 年起执行新的技术合作项目以来，这一趋势进一步得到强化。在阿拉伯地区，黎巴嫩、阿曼、叙利亚、阿联酋和也门都在其体面劳动国别计划中，设定了劳动行政管理和监察目标。在欧洲和中亚，阿尔巴尼亚、亚美尼亚、哈萨克斯坦、摩尔多瓦和前南斯拉夫马其顿共和国，也采取了同样的举措。在亚洲地区，印度和印尼已经将这些领域的工作纳入体面劳动国别计划。在非洲地区，贝宁、布基纳法索、塞内加尔、南非和多哥的体面劳动国别计划中，也能找到这方面的具体内容。在拉美国家中，哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉和巴拉圭也在体面劳动国别计划提到了这些领域的工作。

372. 国际劳工组织在劳动行政管理和监察领域的工作，得到了技术合作活动的支持。这些技术合作活动的重点是与国际劳工组织项目和预算第 11 项成果相关的优先国家。项目开展的工作包括：劳动行政管理/监察体系的能力建设和协调统一；促进各国专家就完善劳动行政管理和监察制度分享知识；通过交流和对话就双方共同关注的话题构建或强化实践技术社区(例如，南南合作)；帮助成员国进一步提高国家劳动行政管理和监察体系的协调性；提高这些机构在规划、计划、监督和评估其活动方面的能力。

专栏 5.3

由劳动行政管理和监察项目提供的主要服务

- ☐ 对机构的组织和管理进行评估；
- ☐ 向三方机构提供行政和专业支持；
- ☐ 交流关于劳动行政管理系统的信息、做法和法律；
- ☐ 帮助各国落实相关的国际劳工标准；
- ☐ 提高劳动行政管理机构的影响力，增强其决策能力；
- ☐ 促进国际工作网络；
- ☐ 开展研究和编写出版物。

373. 相关国家项目的重点是通过下列方式来更新和提高劳动行政管理和劳动监察机构的能力：改善监察方法；开发数据收集系统；建立制度并采用战略性的方法，促进劳动行政管理体系内部的协调和有效运作；促进社会伙伴积极参与劳动监察法律评估；开发国别培训计划，包括开展培训师的培训；提高雇主和工人及其组织对劳动监察作用的认识。这些项目还有一个很强的知识分享安排，包括最佳经验的交流和考察，以及在国际论坛上宣传国际劳工组织的经验等。

374. 为使劳动行政管理和劳动监察培训按照国际劳工组织的标准保持连贯性和一致性，劳动行政管理和监察项目与国际劳工组织都灵国际培训中心密切配合，开发了两个综合的模块式成套培训教材，其中一个针对劳动行政管理机构负责人，另一个针对劳动监察员。这些培训材料已经被翻译成多种语言，而且部分内容还根据不同国家的法律和劳动力市场情况进行了改编。这些培训模块已经在劳动行政管理和监察项目开展技术援助的很多国家得到试用，而且在很多情况下成为各国劳动行政管理人员和劳动监察员培训计划的一个组成部分。

375. 国际劳工组织还在另外一个特殊领域对成员国的劳动部门和劳动监察机构提供援助，例如在阿尔巴尼亚和斯里兰卡，帮助它们进行数据采集并建立劳动监察信息管理系统。越来越多的国家提出要求，希望在信息和通讯系统的开发方面能够得到援助，以改善劳动部门和劳动监察机构的服务质量，提高其工作协调性和工作效率。在国际劳工组织统计司的协作下，我们已经完成了相关的初步工作，以期为建立统一的数据和行政记录系统奠定基础。在 LAB/ADMIN 网站上可以看到我们取得的初步成果。

376. 此外，在与工人活动局(ACTRAV)和雇主活动局(ACT/EMP)等部门的协作下，完成了关于劳动监察员工作的宣传材料，目的是帮助工人和雇主及其组织更好地理解劳动监察员的职责，从而支持劳动监察机构履行工作职责。

377. 劳动行政管理和劳动监察计划通过网站使公众能够了解有关其正在进行的活动、项目、研究、出版物和其他活动的信息。这个网站包括劳动行政管理和劳动监察概况、劳动监察最佳实践和劳动行政管理人员和劳动监察人员培训工具。这些材料是根据相关研究和专家会议形成的，目的是建立一个汇集处理突出问题的相关经验和做法的可比较的知识库，为劳动行政管理人员和劳动监察员参照世界其它地方的实践评估其在这些领域的政策，奠定一个坚实的基础。劳动行政管理和监察项目开展的研究课题包括：经济危机对各国劳动行政管理体系的影响，劳动监察在打击未申报工作方面的作用，以及劳动监察保障劳动法律实施的处罚和补救措施比较研究等。过去两年里，国际劳工组织支持全球和区域网络的工作，这种网络使各国劳动行政管理和监察系统得以分享知识和交流经验。例如，国际劳工组织积极参与国际劳动监察协会(IALI)、资深劳动监察员委员会(SLIC)以及劳工领域培训中心国际网络(RIFT)和美洲国家组织(OAS)的活动。

378. 同时，国际劳工组织提供的技术援助对西语美洲劳动监察网络(Iberoamericana)等最近创建的网络也有很大帮助。拉美以及西班牙和葡萄牙的劳动部门和劳动监察机构能够通过这个网络，分享经验和最佳实践。劳动行政管理和监察项目继续支持劳动行政管理和就业阿拉伯中心(ACLAE)、英语非洲国家地区劳动行政管理中心(ARLAC)和法语非洲国家地区劳动行政管理中心(CRADAT)3个非洲地区劳动行政管理中心的工作。这些中心对劳动行政管理官员进行培训，提供研究和咨询服务和其他信息服务，以加强非洲大陆国家劳工机构的能力。

379. 本报告明确了几个重点领域，在这些领域国际劳工组织的知识库应当得到进一步完善，工作工具应当得到新的开发。特别是如果国际劳工组织希望成为劳动行政管理体系现代化进程的一个高效和重要的支持者，就必须在这些领域有所作为，以便改进这些机构制定和实施劳工政策的能力，提高组织绩效和服务质量。国际劳工组织与研究机构和重点大学现有的协同效应，也应该得到进一步加强。还应就劳动行政管理和劳动监察相关课题，包括围绕现代公共就业服务的发展趋势及所面临的问题开展的扩展研究，与相关机构开展更深层次的合作，比如国际劳工组织与更广泛的联合国系统以及经合发组织和欧盟的合作等。

380. 基于以上原因，这些能力建设措施已经取得了显著成效，国际捐助界或许愿意进一步支持这些措施，确保在劳动行政管理和劳动监察领域国际劳工组织整体技术合作项目的可持续发展。

建议讨论要点

1. 考虑到以就业为核心的政策应该成为政府广泛的政策目标的组成部分，劳动行政管理系统，尤其是劳动部门目前是如何构成、管理和协调的？为了强化劳动行政管理机构和监察机构的职能，尤其要考虑经济危机所带来的影响，政府应该怎么做？
2. 在完善劳动行政管理和监察机构运作方面，工人组织和雇主组织的职责是什么？什么样的制度安排最有助于这些组织行使自己的职责(例如：三方委员会、政策问题联合工作组)？
3. 鉴于劳动行政管理和监察属重要的公共职能，那么私营机构和公共服务机构在提供服务方面，尤其是在公共就业服务和劳动监察领域，各自应发挥什么作用？在确保相互补充的前提下，有可能采取哪些机制加强协调并实现良治？
4. 如何更好地改进劳动监察制度以平衡预防与执法两方面的措施，确保企业遵守国家劳动法，并最终实现体面劳动(例如教育、预防和处罚)？
5. 政府如何能够更好地保证劳动行政管理和监察全面适用于所有工人。哪些措施能够有效扩大服务对象的范围，尤其覆盖到弱势群体？(例如：在供应链、出口加工区、农村和非正规经济领域)？
6. 在劳动行政管理和劳动监察领域，国际劳工组织在研究、标准制订、批约和相关国际劳工公约的实施、宣传、技术援助以及政策建议方面，应该以什么为优先重点？

附录一

各地区各国劳动监察员按性别统计的数据

年度	监察员人数	阿根廷	亚美尼亚*	孟加拉国*	文莱	布基纳法索	埃塞俄比亚*	加蓬	匈牙利*	印尼	哈萨克斯坦*	拉脱维亚*
2009	男性(人数)	310	106	76	31	139	103	97	495	1 934	293	47
	女性(人数)	188	28	2	23	22	17	84	201	437	70	77
	总数	498	134	78	54	161	120	181	696	2 371	363	124
	男性比例(%)	62.2	79.1	97.4	57.4	86.3	85.8	53.6	71.1	81.6	80.7	37.9
	女性比例(%)	37.8	20.9	2.6	42.6	13.7	14.2	46.4	28.9	18.4	19.3	62.1

* 2008 年的数据。

年度	监察员人数	黎巴嫩*	立陶宛	马来西亚**	马里	毛里塔尼亚	阿曼*	巴拉圭	新加坡	叙利亚*	马其顿	阿联酋
2009	男性(人数)	26	109	328	65	23	205	35	135	55	61	266
	女性(人数)	46	93	391	37	4	20	14	59	8	41	89
	总数	72	202	719	102	27	225	49	194	63	102	355
	男性比例(%)	36.1	54	45.6	63.7	85.2	91.1	71.4	69.6	87.3	59.8	74.9
	女性比例(%)	63.9	46	54.4	36.3	14.8	8.9	28.6	30.4	12.7	40.2	25.1

* 2008 年的数据。 **马来西亚半岛。

附录二

各地区各国劳动监察系统业绩情况

时间	内容	阿尔及利亚	澳大利亚	巴西	哥斯达黎加	塞浦路斯	多米尼加	萨尔瓦多	法国	危地马拉	洪都拉斯	爱尔兰
2007	监察行动	90 669	19 600	428 079	10 332	5 870	79 484	29 450	215 588	5 515	14 723	13 631
		...	220	3 172	88	85	192	159	1 743	239	118	127
	监察员	...	89.09	134.95	117.41	69	413.98	185.22	123.7	23.08	125	107
	每个监察员完成的监察行动											
2008	监察行动	108 372	33 600	356 174	12 235	5 805	85 265	29 948	251 093	11 127	17 392	16 009
		...	310	3 112	90	87	202	159	1 910	238	120	127
	监察员	...	108.39	114.45	135.94	66.72	422.1	188.35	131.5	46.75	144.93	126.06
	每个监察员完成的监察行动											
2009	监察行动	126 326	30 418	334 625	14 385	...	86 816	29 728	...	13 131	15 277	18 451
		876	330	2 949	93	...	203	159	...	238	120	127
	监察员	144.21	92.18	113.47	154.68	...	427.67	186.97	...	55.17	127.31	145.28
	每个监察员完成的监察行动											
2009/07	监察行动变化%	39.3	55.2	-21.8	39.2	-1.1 (08/07)	9.2	0.9	16.5 (08/07)	138.1	3.8	35.4
变化%	监察员变化%	...	50	-7	5.7	2.4 (08/07)	5.7	0	9.6 (08/07)	-0.4	1.7	0
	每个监察员完成的监察行动变化%	...	3.5	-15.9	31.7	-3.3 (08/07)	3.3	0.9	6.3 (08/07)	139.0	1.8	35.8

时间	内容	拉脱维亚	荷兰	新西兰	尼加拉瓜	秘鲁	波兰	新加坡	南非	西班牙	瑞士	越南
2007	监察行动	13 538	36 621	9 582	4 383	59 900	80 525	6 904	180 767	1 229 163	35 511	4 655
	监察员	134	455	172	92	340	1 513	185	779	1 729	266	141
	每个监察员完成的监察行动	101.03	80.5	55.71	47.64	176	53.22	37.32	232.05	710.9	133.30	33
	监察行动											
2008	监察员	13 238	35 000	9 388	6 716	77 590	80 500	6 714	200 665	1 047 977	36 360	5 695
	每个监察员完成的监察行动	124	473	189	94	424	...	178	...	1 746	252	154
	监察行动	106.76	74	49.67	71.45	183	...	37.72	...	600.2	144.57	37
	监察员											
2009	每个监察员完成的监察行动	...	35 404	9 372	6 861	84 095	88 000	5 643	153 697	1 122 513	37 258	3 146
	监察行动变化%	...	458	189	96	411	1 397	194	965	1 854	262	175
	监察员变化%	...	77.3	49.59	71.47	204.61	62.99	29	159.27	605.45	142.02	17.98
	每个监察员完成的监察行动变化%											
2009/07 变化%	监察行动	-2.2 (08/07)	-3.3	-2.2	56.5	40.4	9.3	-18.3	-15	-8.7	4.9	-32.4
	监察员	-7.5 (08/07)	0.7	9.9	4.3	20.9	-7.7	4.9	23.9	7.2	-1.5	24.1
	每个监察员完成的监察行动	5.7 (08/07)	-4	-11	50	16.3	18.4	-22.3	-31.4	-14.8	6.5	-45.5

附录二包含国际劳工局收集的部分国家劳动监察系统(LIS)在 2007 至 2009 年间开展活动的抽样统计数据。数据覆盖了代表各个地区的 22 个国家。主要根据各国现有数据的完整性和可靠性做出选择。有关劳动监察系统(LIS)的数据主要来自各国按照 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)第 22 条提交给国际劳工大会实施公约与建议书专家委员会的报告。其他数据来源包括欧盟统计局职业安全与卫生数据库、各国负责劳动监察的劳动部门的网站、劳工局收到的问卷答复以及国际劳工组织各种技术备忘录和关于各国劳动监察合作项目的信息。国际劳工组织劳动行政管理和劳动监察计划(LAB/ADMIN)目前正在与劳动统计司合作,通过技术援助和开发全球性工具促进更加广泛和有效地利用劳动监察部门提供的统计信息。要了解其他国家的更多信息,参见劳动行政管理和劳动监察计划(LAB/ADMIN)提供的劳动监察系统数据库,网址为 http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm。

监察行动: 监察员在一定时期内访问工作场所、后续访问、文件审查以及咨询或预防工作和磋商的总次数。

监察员: 在一定时期内被正式认定为劳动监察员和/或行使监察职能的男性和女性工作人员(例如辅助监察员、劳动监控员、技术劳动监察员等)的总数。

每个监察员完成的监察行动: 这个数字是一个基本的效率指标,显示了一个国家在一定时期内每个劳动监察员采取监察行动的平均次数。...=无可用数据。