



International
Labour
Organization

▶ 劳动监察一般原则 指导准则



▶ 劳动监察一般原则

指导准则

版权©国际劳工组织2022年
2022年第一次印刷

《世界版权公约议定书2》对其出版物享有版权。未经允许，在表明来源的情况下可以转载部分内容。如需复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或电子邮箱：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已注册拥有复制权的图书馆、机构和其它用户可以根据授权进行复制。访问www.ifrro.org寻找您所在国家拥有复制权的机构。

劳动监察一般原则指导准则/ 国际劳工组织. - 日内瓦, 2022

ISBN: 978-92-2-038550-0 (印刷版)
978-92-2-038551-7 (网络PDF版)

法语版ISBN 978-92-2-036855-8 (印刷版), 978-92-2-036856-5 (网络PDF版); 西班牙语版ISBN 978-92-2-036857-2 (印刷版), 978-92-2-036858-9 (网络PDF版), 日内瓦, 2022

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局对任何国家、区域或领土及其当局的法律地位、或对其边界的划定发表任何意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，其出版并不代表国际劳工局认可其观点。

本书提及的企业和商品及生产程序并不意味其得到国际劳工局的认可，未提及的企业和商品及生产程序也不意味国际劳工局不认可。有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：www.ilo.org/publns

本出版物由国际劳工局文件和出版物制作、印刷和
发行处(PRODOC)制作。

图形和排版设计、布局和排版、印刷、电子出版和发行。

PRODOC致力于使用以环境可持续和对社会负责的方式管理的
森林资源制作的纸张。

代码: MAS-PMSERV

▶ 前言

自成立以来，国际劳工组织一直将劳动监察作为优先事项之一。劳动监察是建立国际劳工组织的《凡尔塞和约》第13部分的一项基本原则，《和约》规定：“各国应规定建立有女性参与的监察制度，确保实施保护就业人员的法律法规”，还指出国际劳工组织有义务协助成员国加强劳动监察制度。

2008年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》重申有必要加大投入，提升国际劳工组织的能力，以支持成员国通过加强劳动监察制度来实现国际劳工组织的目标。《宣言》认为1947年的《劳动监察公约》（第81号）和1969年的《（农业）劳动监察公约》（第129号）是在劳动治理方面最相关的标准。最近，2019年通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》和2021年国际劳工组织的《全球行动号召——以人为本地实现从新冠危机中包容、可持续和有韧性的复苏》强调了要加强工作机构，特别是劳动管理和劳动监察机构的工作，以确保对所有劳动者提供充分保护。

作为劳动管理制度的核心职能，劳动监察在执行国家劳动政策，向用人单位和劳动者提供适用劳动立法的信息和建议，以及确保相关劳动立法的执行方面发挥着重要作用。第81号和第129号公约是四项劳动治理公约中的两项，为建立强大而有韧性的国家劳动监察制度提供了国际法律框架和基准。第81号公约的广泛批准表明，劳动监察这一公共职能对于有效执行国家立法非常重要，也间接促进了国际劳工标准的实施。

国际劳工组织《关于劳动监察一般原则指导准则》所提出的目标是：基于当今实践及挑战，就第81号和第129号公约中的关键原则为政府、用人单位、劳动者及其组织提供详细的三方技术指导。

随着指导准则的宣传和推广，国际劳工组织致力于进一步实现目标，继续为国家劳动监察系统提供支持，增进国家法律法规的执行和遵守，并最终推进体面劳动。



Joaquim Pintado Nunes

国际劳工组织劳动管理、劳动监察和职业安全与健康处处长

▶ 目录

前言.....	III
简介.....	3
目标.....	4
1. 劳动监察体系的范围和职能.....	5
1.1. 劳动监察的职权.....	6
1.2. 劳动监察的职能.....	6
1.3. 劳动监察的范围.....	6
2. 结构和组织.....	8
2.1. 劳动监察体系的组织.....	9
2.2. 协作与合作.....	9
3. 政策，规划和监督.....	11
3.1. 劳动监察政策.....	12
3.2. 规划和方案编制.....	12
3.3. 监督和评价.....	13
3.4. 劳动监察报告.....	13
4. 劳动监察员的身份和职业.....	15
4.1. 身份和待遇.....	16
4.2. 劳动监察员的招聘.....	17
4.3. 专家.....	18
4.4. 劳动监察员的培训.....	18
4.5. 职业道德.....	19
4.6. 其他法定问题.....	19
5. 监察的权力和方法.....	21
5.1. 授予劳动监察员的权力.....	22

5.2. 监督权：包括检查在内的监察行动	22
6. 执法措施.....	25
6.1. 总则.....	26
6.2. 监察员发出的通知书.....	26
6.3. 处罚.....	27
7. 附录.....	28
关于劳动监察的主要国际劳工标准	29

▶ 简介

自劳动监察领域的第一份文书1919年《劳动监察（卫生服务）建议书》（第5号）（已撤回）和1923年《劳动监察建议书》（第20号）被正式通过以来，劳动监察领域的标准制定工作已经持续了100多年。许多国际劳工标准，包括关于职业安全和健康、暴力和骚扰、工作中的基本原则和权利、雇佣关系、工作时间和工资的标准，都提到了建立和开展劳动监察服务。

在颁布第20号建议书之后，制定了一些专门涉及劳动监察的其他文书，包括：1947年《劳动监察公约》（第81号）、1947年《劳动监察建议书》（第81号）、1947年《劳动监察（采矿和运输行业）建议书》（第82号）、1947年《劳动监察（非大都会区）公约》（第85号）¹、1969年《劳动监察（农业）公约》（第129号）、1969年《劳动监察（农业）建议书》（第133号）、以及1947年《劳动监察公约》的1995年议定书。最后，1958年《种植园公约》（第110号）的第十一部分也涉及劳动监察问题。

第81号和第129号公约被国际劳工组织理事会称为“优先公约”，后来，在国际劳工组织于2008年通过《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》之后，被归类为“治理公约”，强调了这些公约对整个国际劳工标准体系运作的重要性。

国际劳工组织2019年发布的《关于未来工作的世纪宣言》强调了加强劳动行政管理和监察的重要性，这是国际劳工组织在未来的工作中进一步发展以人为本的方式的关键方面。

国际劳工组织理事会于2011年11月同意建立一个标准审查机制²，进而促进劳工组织标准政策的落地实施，并巩固关于国际劳工标准在实现国际劳工组织目标方面作用的三方共识。2015年，三方工作组成立，作为标准审议机制的一个组成部分³。在标准审议机制三方工作组第四次会议（2018年9月17日至21日）上，三方工作组审查了两份关于劳动监察的文书：第85号公约和第20号建议书。而第20号建议书被列为过时的建议书，将对其撤销进行审议。经标准审议机制三方工作组建议，经理事会在其第334次会议（2018年10月至11月）上批准，决定制定第81号和第129号公约一般原则指导准则，包括但不限于在后来文书中没有述及的第20号建议书的相关内容⁴。

¹ 大会将在第112届会议（2024年）上考虑废除该公约。

² GB.312/LILS/5。

³ GB.323/INS/5。

⁴ GB.334/PV，第761（d）段，和GB.334/LILS/3，附录，第22-24段

▶ 目标

国际劳工组织关于劳动监察一般原则指导准则的目的是：就第81号和第129号公约以及第20号建议书所载的关键原则，结合当今的实践和挑战，向组织成员提供详细的技术指导。

编制指导准则的依据包括：国际劳工标准的文本、国际劳工大会各届会议的筹备工作以及通过指导准则的会议记录，以及实施公约和建议专家委员会就实施国际劳工组织劳动监察文件⁵所进行的六次一般性调查和其他相关的大会决议⁶。

2019年10月7日至9日在意大利都灵举行的国际专家会议⁷、以及2019年11月26日至12月5日也在意大利都灵举行的工作场所合规培训期间，来自28个国家的劳动监察机构的101名与会者对指导准则的这些内容进行了初步讨论。

这些指导准则不具有法律约束力，其内容基于国际劳工标准中规定的全部原则、权利和义务。这些指导准则中的任何规定都不应被理解为这些标准的要求被降低或扩大了批准这些标准的成员国的义务。

⁵ 《一般调查》：1951年、1957年、1966年、1969年、1985年和2006年。

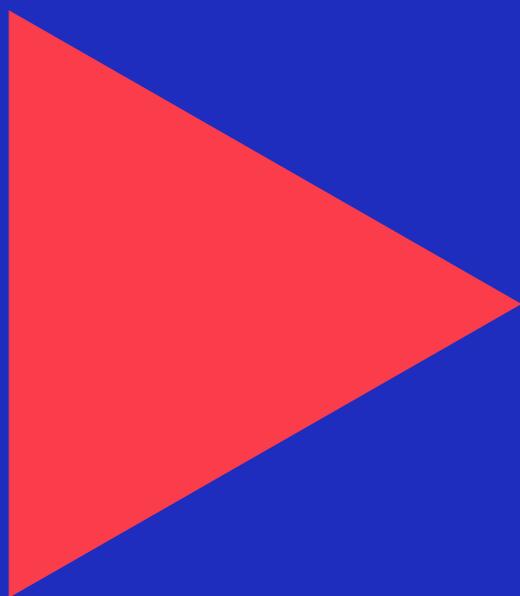
⁶ 国际劳工组织，《关于劳动行政管理和劳动监察的决议》。2011年国际劳工大会第100届会议。

⁷ 出席会议的有来自丹麦、意大利、马耳他、黑山、菲律宾、南非、乌拉圭和国际劳动监察机构的劳动监察代表。



1

劳动监察体系的 范围和职能



▶ 1.1. 劳动监察的职权

- 1.1.1. 劳动监察的职权应平等地适用于所有行业的所有工人和所有工作场所（无论是私营部门还是公共部门、农村地区还是城市地区、正规经济部门还是非正规经济部门），劳动监察员可以执行与工作条件和保护工作中的工人有关的法律规定。
- 1.1.2. “法律规定”一词包括可由劳动监察员执行的法律和条例、仲裁裁决和集体协议。

▶ 1.2. 劳动监察的职能

- 1.2.1 劳动监察的职能应是《第81号公约》第3(1)条、《第129号公约》第6(1)条所规定的职能⁸。
- (i) 在可由劳动监察员实施的情况下，保证执行有关工作条件和保护在岗工人的法律规定，诸如有关工时、工资、安全、健康和福利、儿童和青年就业及他相关事项的规定；
 - (ii) 向雇主和工人提供有关遵守法律规定的最有效手段的技术信息和建议；
 - (iii) 提请主管当局注意现有法律条款中未具体涉及的缺陷或弊端。
- 1.2.2 劳动监察员不应将时间花在次要或额外的工作上，进而影响其本应履行的基本工作职责。各国政府不应赋予劳动监察员额外的权力或职责，使其对行使《第81号公约》第3(1)条、《第129号公约》第6(1)条规定范围以外的、其他政府监督或管理的领域进行监察。
- 1.2.3. 劳动监察的执法、提供信息和咨询职能是相辅相成的，有助于提高国家劳动立法的效力。
- 1.2.4. 提供信息和咨询职能旨在确保法律法规的有效实施，并为雇主、工人及其组织提供其可利用的改善工作条件最佳做法方面的技术咨询。
- 1.2.5. 劳动监察员不应参与个体争议的正式调解、仲裁、裁定或裁决，因为这可能会在执法职能和调解职能之间产生利益冲突，并且这些职能不属于劳动监察员的主要职能。
- 1.2.6. 在努力调整和实现现代化的过程中，劳动监察体系应利用信息和通信技术的进步，为雇主和工人改善、扩大其服务的范围和可及性。信息技术系统的使用也应有助于减轻管理负担（例如，使用电子通知系统、电子文件、机构间数据共享），并提高监察机构的工作效率（例如，监察机构制定规划）。

▶ 1.3. 劳动监察的范围

- 1.3.1. 劳动监察的监管范围包括任何国家立法规定的工作条件和工人保护相关的内容，包括：

⁸ 在大多数指导准则中，都提到了《第81号公约》。鉴于《第129号公约》的类似内容，只有当其规定与第81号公约的规定不同之时，才提及该公约。

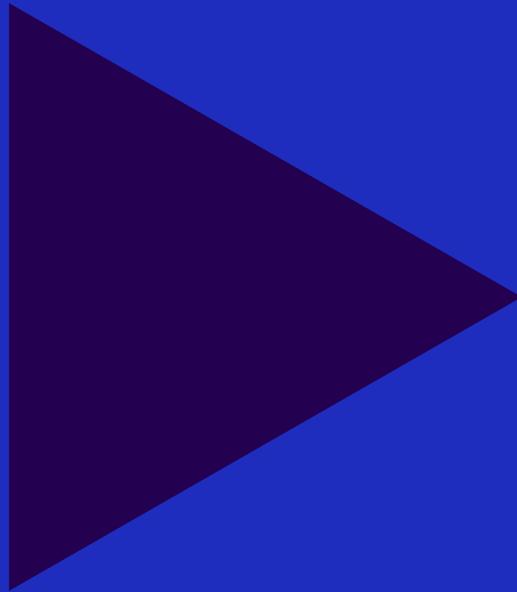
- (a) 职业安全和健康，包括预防和调查工作相关的事故和疾病，以及福利施；
 - (b) 预防和消除工作场所的暴力和骚扰；
 - (c) 工资；
 - (d) 工作时间和加班、假期和休息时间，包括病假和产假；
 - (e) 工作中的基本原则和权利⁹；
 - (f) 雇佣关系；
 - (g) 社会保障登记和缴款；
 - (h) 妇女、儿童和青年以及其他有特殊需求的工人（包括残疾人）的就业；
和
 - (i) 集体谈判协议的执行。
- 1.3.2. 至关重要，要建立起正式的机制，从而为劳动监察部门提供必要的数，确定高风险活动和最弱势工人的类别，并对需要监察的机构和企业的职业事故和职业病的原因进行调查。
- 1.3.3. 如根据国家立法认为企业活动可能对工人或其他有关人员的健康或人身安全构成严重风险时，则应对新企业、新工厂、新物质和新工艺制定预防性控制措施。

⁹ 结社自由的权利和有效承认集体谈判的权利，消除一切形式的强迫或强制劳动，有效废除童工和消除就业和职业方面的歧视。



2

结构和组织



▶ 2.1. 劳动监察体系的组织

- 2.1.1. 根据1978年《劳动行政管理公约》（第150号）的定义，劳动监察是国家劳动行政管理体系的一部分。只要符合成员国的行政惯例，国家劳动监察体系应在中央当局的监督和控制下运作，并与其他公共或私营机构合作，以及与雇主和工人或其组织协作。劳动监察体系包括适用的立法框架、组织和结构、工作程序和方法、人员和其他资源。
- 2.1.2. 劳动监察体系的所有要素对于有效履行劳动监察职责至关重要。我们应当保证向该体系提供适当和充分的财政支持，以确保有效开展劳动监察，获得雇主和工人的信任，并避免任何不当影响的风险。
- 2.1.3. 负责劳动监察工作的公共行政机构应置于中央国家当局的直接和专属控制之下¹⁰，在履行其职责时，不应受任何地方当局的控制或以任何方式对其负责。
- 2.1.4. 中央当局的协调和监督作用应当有助于在全国范围内制定和实施一致的监察政策和总体综合战略。

▶ 2.2. 协作与合作

- 2.2.1. 劳动监察部门和其他政府部门以及从事类似活动的公共或私营机构之间的有效合作是《第81号公约》第5条（a）段和《第129号公约》第12条第（1）段确立的一项原则。为了确保有价值的协调与合作，这种协调与合作应该以长期、定期的方式组织开展，并且最好采取制度化的形式。
- 2.2.2. 特别是，当多个机构共享权力时，不同监察部门之间的合作至关重要，这样才能确保协调配合，并有效履行每个监察机构的职责。
- 2.2.3. 应在劳动监察机构和其他对工作场所负有权责的执法机构之间建立合作关系，以最有效的方式利用资源，并尽可能地协调对工作场所的检查。
- 2.2.4. 主管部门应做出适当的安排，促进劳动监察部门与有共同职能和目标的其它机构开展合作，如社会保障机构和公共就业服务机构等劳动行政管理机构、警察、司法、税务和劳动监察业务所涉行业的相关负责部委。
- 2.2.5. 这种合作的基础应该是信息交流、活动协调，以及为实现共同确定的目标而实施联合规划和检查。
- 2.2.6. 根据每个成员国法院和检察机关之间的职能分工，劳动监察应尽可能与司法机构密切协调和合作，并应允许对劳动监察机构移交给司法系统的案件进行跟进。
- 2.2.7. 劳动监察机构应与工人和雇主组织合作，设计、通过和审查监察政策、战略或方案和计划。这种合作可以采取不同的形式进行，例如：通过国家三方协商机构、通过达成协调与合作的协议、联合委员会、协商和组织活动。
- 2.2.8. 与社会伙伴的合作是劳动监察体系有效性的一个基本要素。这种合作必须在国家、地区和企业层面实施。
- 2.2.9. 劳动监察机构与雇主和工人代表在工作场所层面的合作，在合适情况下，应通过在工作场所进行检查和开展监察行动期间与在场的雇主和工人代表接触来进行，从而确保劳

¹⁰ 在联邦制的国家，中央当局一词既可以指联邦当局，也可以指联邦单位的中央当局。

动监察员的公正性、权威性和安全性¹¹。

- 2.2.10. 自愿形式的自我监管，包括审计和监督，可以作为改善合规情况的补充手段。但是，此类举措不能替代公共劳动监察职能，不应免除成员国采取必要劳动监察措施的责任，不应取代劳动监察检查或作为降低劳动监察检查能力和频率的借口¹²。
- 2.2.11. 劳动监察机构应当能够与不同的利益相关方合作，但劳动监察的职能仍然属于公权行为。只有建立有效的公共监察体系，才能通过处罚的劝戒作用确保其有效性¹³。

¹¹ 国际劳工组织，《关于1947年《劳动监察公约》（第81号）报告的一般调查》。1947年《劳动监察公约》的1995年议定书和1947年《劳动监察建议书》（第81号） 1947年《劳动监察（采矿和运输行业）建议书》（第82号） 1969年劳工监察（农业）公约（第129号）和1969年《劳动监察（农业）建议书》（第133号） 1B, *ILC. 95/III/1B*, 2006年, 第170-171段。

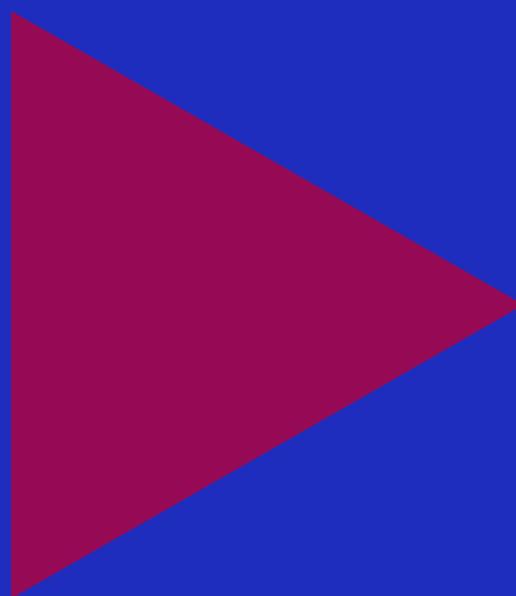
¹² 国际劳工组织，《共同努力促进安全和健康的工作环境》，*ILC. 106/III/1B*, 2017年, 第495段。

¹³ 国际劳工组织，《劳动行政管理和劳动监察》，*ILC. 100/V*, 2011年, 第232段。



3

政策, 规划和监督



▶ 3.1. 劳动监察政策

- 3.1.1. 劳动行政管理系统内的主管机构应酌情负责或协助国家劳动监察政策的制定、管理、协调、监督和审查工作，并在公共管理的范围内，在与社会合作伙伴进行三方协商之后，负责制定和执行使其生效的法律和法规。一项国家政策应在原则、治理和管理、结构和组织、职能和法律权力等基本问题上，为组织的任务和优先事项提供明确的方向和指导。
- 3.1.2. 劳动监察政策至少应包括以下内容¹⁴：
- (a) 主要职责和附加职责之间的区别（《第20号建议书》第2（a）段）；
 - (b) 规定确保劳动监察员将其工作时间主要用于到企业检查（《第20号建议书》第8段）；
 - (c) 对检查的频率做出规定（《第20号建议书》第17、18和23（c）段）；
 - (d) 适用于调查（需尽快处理）的特殊举报、大型企业和安全与健康问题突出的企业的专门检查程序（《第20号建议书》第18和19段）；
 - (e) 为核查违规行为整改情况而在必要时复查企业的程序（《第20号建议书》第18段）；
 - (f) 个别监察报告和一般年度报告的出具要求（《第20号建议书》第21-23段）；和¹⁵
 - (g) 防止监察员腐败和滥用职权的廉政措施，包括雇主和工人对监察员提出投诉，并使投诉得到适当和公正地审议的机制。

▶ 3.2. 规划和方案编制

- 3.2.1. 劳动监察系统作为一项公共服务，在确定其行动方向时，应尽可能高效回应在任何时间对其提出的要求。此外，劳动监察机构应考虑到，最弱势的工人群体通常不会向劳动监察机构举报，因此，必须在其权责和权力范围内采取一切必要措施保护这些工人。这意味着需要逐步采取更主动的方法，确保举报得到处理，在被动和主动行动之间保持适当的平衡。
- 3.2.2. 计划、规划和报告周期至关重要，能够为监察行动奠定连贯和客观的基础，从而应对当前的工作条件问题，并预测可能需要采取针对性干预措施的地域或行业部门。
- 3.2.3. 年度目标规划系统为劳动监察机构的工作规划提供了基本的合理性。这种年度规划可以合理安排监察工作的重要部分，合理使用系统资源，从而提高其效力。
- 3.2.4. 制定和确立目标的过程必须具有很强的参与性，首先是与社会伙伴协商，然后是与规划事项的相关行政部门进行协商。
- 3.2.5. 信息以及对信息的分析是正确开展规划工作的关键前提条件。劳动监察机构应利用信息和通信技术系统来为数据的收集和管理提供便利，并且必须能够获得其他机构掌握的与监察任务相关的数据。但是，同样重要的是，开展任何数据匹配或数据访问工作

¹⁴ 根据第20号建议书的规定。

¹⁵ 根据《第81号公约》第19-21条和《第129号公约》第25-27条也有此要求。

时都必须依据国家隐私和信息保护政策和法律，并且任何数据匹配工作都不得侵犯任何个人的基本权利。

▶ 3.3. 监督和评价

- 3.3.1. 在规划和实施劳动监察计划后，应开展监督和评估工作。
- 3.3.2. 使用活动指标对于提高和监督监察机构的效力和效率至关重要。定量指标应与用于衡量劳动监察工作对改善劳动法合规情况的影响的定性指标相结合。
- 3.3.3. 监察工作的监督和评估措施必须包含相关参数和指标（定量和定性），以便能够确定：
 - (a) 个人和组织绩效是否遵循计划中设定的时间、进度、标准和规范；
 - (b) 是否实现预期产出；和
 - (c) 是否识别、分析了错误和偏差，并在必要时将这些结果反馈到下一个计划周期。

▶ 3.4. 劳动监察报告

- 3.4.1. 定期报告是衡量结果、建立共同标准的基础，也是提高监察工作效率的基础。
- 3.4.2. 信息和通信技术作为必要手段，可以使劳动监察员能够系统地报告每项工作，而不造成行政负担。
- 3.4.3. 中央监察主管部门应责成监察机构、地方机构或地区性监察部门提交定期报告，并规定提交报告的频率，即不得少于一年一次。
- 3.4.4. 监察报告应基于事实，至少应包括主要发现、在合规方面的相关性以及检查结果。监察工作完成后应尽快完成报告。整个监察部门应设定具有约束力的提交报告最后期限，并建立明确和可实现的考核标准。例如，例行监察报告应在检查后一周之内上报给上级。
- 3.4.5. 在没有相反证据的情况下，监察员起草的报告应视为确定了报告中所述事实（在不违背国家制度和法律原则的情况下）¹⁶。
- 3.4.6. 报告应包含有用的数据和信息，以便用于日后的监察行动，并供监察系统绩效问责使用：监察员的姓名；报告的呈递所有各方；工作场所的一般信息；监察员的主要发现；所有违规行为的性质；将采取的行动；规定的最后期限；是否有必要进行进一步检查；以及拟议的制裁方案（如有的话）。
- 3.4.7. 地方或地区一级的监察机构应审阅其下级劳动监察员的监察报告，并采取措施提高监察工作的效率。
- 3.4.8. 中央监察机构应就发布其负责范围的监察机构工作的年度总报告，并将副本送交国际劳工局局长。此类报告最晚应在相关年度结束后一年内公布¹⁷。
- 3.4.9. 根据国家特点，报告中应包含尽可能广泛的信息。

¹⁶ 《第20号建议书》第5段。

¹⁷ 《第81号公约》第20条

其中必须包含的内容包括：与劳动监察体系的工作相关的法律和法规目录、劳动监察部门工作人员、应接受监察的工作场所及其雇员人数、监察检查、违法和实施的处罚、工伤事故和职业病方面的数据。¹⁸农业劳动监察年度报告可以作为一份单独的报告发表，也可以作为年度总结报告的一部分发表。

3. 4. 10. 这些报告应按照国际劳工组织制定的协同化的劳动监察统计制度要求来编制¹⁹。

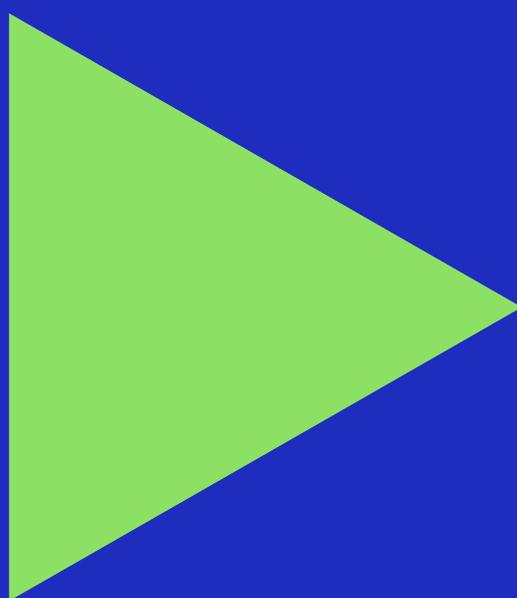
¹⁸ 《第81号公约》第21条。

¹⁹ 国际劳工组织，*劳动监察统计的协同化指南*，2016年日内瓦；*劳动监察统计数据的收集和使用：简要指南*，2016年，日内瓦。



4

劳动监察员的身份 和职业



▶ 4.1. 身份和待遇

- 4.1.1. 根据《第81号公约》第6条和《第129号公约》第8条，监察人员必须“由公职人员组成，他们的身份和待遇可以保证他们其职业的稳定性，不受政府更迭和不当外部因素的影响”。劳动监察职能是一项公共职能，因此劳动监察员应该是公职人员。
- 4.1.2. 为了使劳动监察员能够履行其职责和使命，他们的公正性和独立性在任何时候都必须得到保障。保障方式可能各有不同，但一个先决条件是，监察员就业的稳定性不应受到政治因素考量的影响。
- 4.1.3. 公职人员的身份最适合保障劳动监察员的独立性和公正性，这是他们行使职能所不可或缺的要害。正因其公职人员身份，劳动监察员在获得长期聘任前一般都要经过试用期。
- 4.1.4. 为了确保劳动监察的职业操守，应保障劳动监察员享有相关待遇，使其行使职责时有足够的就业稳定性和人身安全，并通过适当的政策规定来对此予以保障。永久聘用的公务员身份是为劳动监察员提供就业稳定性的最好保障。
- 4.1.5. 为了履行执法和提供合规建议的职责，劳工监察员被授予了若干权力。但是，只有当他们被赋予一种身份，保证他们的决定和工作作为一个整体不受外部影响时，他们才能行使这些权力。
- 4.1.6. 劳动监察员的独立性是双重的：（a）他们应独立于政府的更迭；以及（b）他们应该不受不当外部因素的影响。这项规定载于《第81号公约》第6条和《第129号公约》第8条之中，应结合《第81号公约》第17条和《第129号公约》第22条第（2）段关于劳动监察员的酌处权来进行理解。劳动监察员的待遇、身份和日常工作实践应使其决定不受管理层变动等政治环境的影响，并应避免第三方指导或影响劳动监察员的决定。
- 4.1.7. 劳动监察员的非政治化属性和独立性是为了确保所有监察活动决策过程中的技术独立性。这种独立性和自主性完全符合尊重和遵守上级发布的关于如何以协调统一的方式执法的指示、通知、标准作业程序和技术标准的要求。
- 4.1.8. 每个监察机构所需监察人员的具体人数将根据具体国情确定，其考量因素包括包括：分配给监察系统的职能的数量和性质；
应接受监察的工作场所的数量、性质、规模和情况；工人的数量；有待执行的法律条款的数量和复杂性；监察机构可获得的物力、财力资源；以及进行有效的日常巡视检查所需的实际条件。如果只是完全按照每千名工人应配置多少比例的劳动监察员人数，则忽略了《第81号公约》第10条规定的很多其它因素，因此不能以此作为确定监察员人数的基准。
- 4.1.9. 劳动监察员的薪酬应与其职责相称，至少应与同一国家同等级别的其他公务员一样。薪酬待遇不佳可能导致劳动监察员的人员流动率更高，并更难吸引高质量人才。劳动监察员可能因工资低而不被尊重²⁰。低工资会导致监察员寻求其他收入来源，并产生贿赂风险，破坏劳动监察机构的问责制、有效性和公正性。
- 4.1.10. 国际劳工组织第81号和第129号公约要求成员国为劳动监察员报销“履行职责可能需要的任何差旅费和杂费”²¹。如果不给报销，可能产生的一个后果是他们不愿意经常访

²⁰ 《第20号建议书》第14段：“监察机构应是常设机构，不受政府更迭的影响；……监察员获得的身份和薪酬标准，必须确保他们不受任何不当外部影响”。

²¹ 《第81号公约》第11条第2段。

工作场所，有些工作场所几乎从不查访，这对劳动监察机构而言，就相当于无法履行其主要职责。如果劳动监察机构不向劳动监察员提供公务用车，而由劳动监察员开私家车或使用其他交通工具，则应考虑这些开支的补贴。

- 4.1.11. 有吸引力的职业前景可以有效地留住劳动监察员并提高他们的工作效率。
- 4.1.12. 劳动监察员应有机会在其工作生涯的某个阶段，通过取得资质证书或通过考试等内部竞争机制获得担任管理职务的机会，但也必须考虑资历因素。
- 4.1.13. 横向流动是指为同一机构开展不同的工作，或被借调到另一个政府部门或机构或国际组织。一旦监察员回到原来的岗位，这种横向流动经历对他们的表现会有积极的影响。
- 4.1.14. 不同地域和岗位职能之间的流动可以使劳动监察员能够获得经验和新的知识，并有助于避免串通等渎职风险，但是不应把这种岗位流动性作为惩罚措施。

▶ 4.2. 劳动监察员的招聘

- 4.2.1. 劳动监察的有效性在很大程度上取决于其物力、人员能力和素质是否充足。为此，《第81号公约》第7条第（1）段和（2）段和《第129号公约》第9条第（1）段和第（2）段规定了一项原则，即录用劳动监察员的唯一挑选标准是其履行职责的能力，评定此类能力的方法应由主管当局确定。
- 4.2.2. 劳动监察员的招聘过程应基于透明、平等、择优和能力优先之原则。
- 4.2.3. 资格标准除了所需的能力或软技能之外，还应包括：申请人在申请公开竞争上岗时必须达到的一定教育水平和经验。
- 4.2.4. 未来劳动监察员的学历标准在很大程度上取决于劳动监察员的权限、招聘的职位以及进入公务员队伍的一般政策。在国情允许的情况下，要求具备的最低教育水平应是大学学位，包括基础学位或高级学位。
- 4.2.5. 所需的软技能应该包括：与人相处与合作的能力；能够在压力下和没有监督的情况下很好地工作；主动性；获得各方信任的能力和有效沟通的能力²²。
- 4.2.6. 招聘劳动监察员的程序应与适用于公共服务部门的程序相同，并根据具体职能进行适当调整。
- 4.2.7. 以公正和客观的方式进行适当的深入面试是主管当局选择最合适候选人的最佳方式。在甄选过程的某个阶段，候选人可能要参加笔试，以评估他们的相关法律和/或技术知识。
- 4.2.8. 培训工作可包括在甄选过程之中，或仅在候选人被任命后进行。
- 4.2.9. 在招聘劳动监察员之时，对属于未被充分代表（under-represented）的工人群体，服务他们的候选人可以采取积极的区别对待/平权措施，这符合政府招聘公务员的更广泛的政策和程序。
- 4.2.10. 临时获得劳动监察员职位的候选人应经过一段试用期，在试用期结束之后，他们应参加最终考试，以便获得永久任命²³。

²² 《第20号建议书》第13段：“监察员一般应具备高水平的技术培训和经验，应受过良好的一般教育，并其品格和能力获得各方的信任，这一点至关重要。”

²³ 《第20号建议书》第15段：“被任命的监察员应经过一段试用期，以测试他们的资格并对他们进行职责方面的培训，只有在试用期结束时，他们的表现完全胜任监察员的工作职责，他们的任命才能得到确认。”

▶ 4.3. 专家

- 4.3.1. 《第81号公约》第9条规定，“各成员国应采取必要措施，确保有适当资格的技术专家，包括医学、工程、电学和化学方面的专家，以根据本国的条件认为最适当的方式参与监察工作，以确保执行有关保护工作中工人健康和安全的法律规定，并调查工作过程、材料和方法对工人健康和安全的的影响”。《第129号公约》第11条规定，“各成员国应采取必要措施，确保（可以利用技术知识解决问题的）合格技术专家以根据本国的条件认为最适当的方式参与农业领域的劳动监察工作”。
- 4.3.2. 我们建议聘用这些专家作为劳动监察人员²⁴。劳动监察机构还应制定政策、规定和合作协议，以获得高质量和独立的专门知识经验。

▶ 4.4. 劳动监察员的培训

- 4.4.1. 根据《第81号公约》第7条第（3）段，“劳动监察员应接受履职所需的充分培训”。《第129号公约》第9条第（3）段规定，“农业劳动监察员应接受履职所需的充分培训，并且监察机构应采取措施，在就业过程中给予他们适当的进一步培训。《第150号公约》第10条要求劳动行政管理部门的工作人员接受必要的培训”。劳动监察系统应根据先前对培训需求的分析，起草和制定培训政策和方案，并最终形成培训课程。
- 4.4.2. 成员国必须为设计和实施编入预算的国家培训方案提供充足的资源，以提升劳动监察员技能、加强道德行为并确保劳动监察员的独立性²⁵。
- 4.4.3. 初始培训应该包括理论和实践两个部分。理论部分可能包括课堂教学和/或在线课程。初始培训的最短时间应与劳动监察员所需的高水平技术和法律知识相称，并培养他们的能力，以便能够带来有效的改变，改善工作场所的合规情况。
- 4.4.4. 理论培训的最基本内容应包括：监察员的职能、权力和职责；涵盖劳动监察机构职权范围内的相关技术和法律框架的各类知识；标准操作程序；报告撰写；处罚程序；访谈技巧；冲突和压力管理。
- 4.4.5. 实践部分应包括由一名更富有经验的劳动监察员陪同检查不同行业的工作场所。这是一个有组织的系统指导，而不是简单的工作跟踪，可以作为新员工的培训工具。导师应该是更有经验的同事，他与学员一起进行联合监察，心中有明确的培训方法和目标。导师还可以在指导期间向新监察员提供综合性专业支持。
- 4.4.6. 培训内容应定期补充、更新和改进，不仅是为了更新监察员的知识，也是为了让他们了解新的法规、风险和技术，同时促进职业发展和流动性。
- 4.4.7. 培训的内容和方法应足以满足包括劳动监察管理者在内的劳动监察员不同职位和职责的具体需要。
- 4.4.8. 如果有劳动监察员的业绩管理制度，则应考虑参加培训活动情况，因为培训不仅应被视为满足劳动监察制度的需要，而且也是为了满足职业发展的目的。

²⁴ 《第20号建议书》第11段：“鉴于在现代工业条件下出现的、与使用危险材料、清除有害粉尘和气体、使用电气设备及其他事项有关的科学和技术难题，国家必须聘用在医疗、工程、电气或其他科学领域经合格培训并具有相关经验的专家来处理这些问题。”

²⁵ 国际劳工组织，2011年《关于劳动行政管理和劳动监察的决议》，第15段。

▶ 4.5. 职业道德

- 4.5.1. 根据《第81号公约》第15条和《第129号公约》第20条，“除国家法律或条例可能规定的例外情况外，劳动监察员应：（a）禁止与其监督下的企业中存在任何直接或间接的利益；（b）即使在离职后，也不得泄露其在履职过程中可能获悉的制造或商业秘密或工作程序，否则，将受到适当的处罚或纪律处分；（c）对提请其注意法律缺陷或违法违规行为的举报来源予以绝对保密，并且不得向雇主或其代表暗示由于收到此类举报而进行了检查。”
- 4.5.2. 关于回避利益冲突的义务，必须在国家立法中准确界定直接和间接利益的概念，以便评估禁止行为的确切范围。它不仅应包括物质或经济利益，还应包括可能对监察员履责产生不当影响的心理、情感或政治性质的个人利益。
- 4.5.3. 因为监察员在监督工作中可能会接触到机密信息，劳动监察条例中应明确规定职业保密的义务。
- 4.5.4. 保密义务应延伸至在劳动监察机构工作的所有工作人员。
- 4.5.5. 除了行政法和刑法中所载的规定之外，各国政府应加强劳动监察员的职业道德管理，为所有工作人员提供指导并建立机制，使他们远离不道德的行为，并在发现这种行为时予以识别。除了国家政策和规则之外，这些内部机制可能包括：行为守则、规定²⁶、培训课程和内部调查程序。如果发现腐败或贿赂行为，应将其提交给有关当局，考虑提出刑事指控，同时对试图贿赂监察员的外部人员提出指控。

▶ 4.6. 其他法定问题

- 4.6.1. 根据《第81号公约》第8条和《第129号公约》第10条，“男性和女性都有资格被任命为监察人员；必要时，可向男性、女性监察员分配特殊的职责。”
- 4.6.2. 劳动监察员的待遇应反映出性别平等，并应得到适当监管框架的支持。根据1958年《歧视（就业和职业）公约》（第111号）第3条的规定，以及2019年《暴力和骚扰公约》（第190号）第五章的规定，如果持续存在与平等政策不一致的法定条款、行政指令或做法，其内容应予以废除。
- 4.6.3. 应根据公共行政官员的考核制度考核劳动监察员的业绩，并适当考虑该职业的特殊性。
- 4.6.4. 在监察过程中，劳动监察员面临不同的风险，具体取决于被监察工作的性质，包括化学、物理、生物风险以及语言暴力和/或身体暴力或法律诉讼的风险。
- 4.6.5. 每个劳动监察机构必须评估劳动监察员面临的风险，包括识别暴力风险。这种评估应该适应每个国家的情况，也就是说，应该考虑个人、组织和业务的因素。
- 4.6.6. 为了有效防止劳动监察员面临的风险，建议采取以下基本行动：
 - (a) 向所有监察员提供关于如何应对暴力和运用适用法律、政策和协议的培训，尤其是在他们上岗之前提供，但是也可以作为持续培训内容提供；
 - (b) 确保劳动监察员在受到威胁、虐待或恐吓的情况下能向劳动监察机构报告，劳

²⁶ 国际劳动监察协会的《全球劳动监察诚信守则》可作为参考。该守则提供了一个包含六大价值观的道德框架：知识和能力；诚实正直；礼貌和尊重；客观、中立和公正；承诺和响应；以及个人行为 and 职业行为之间的一致性。

动监察机构应对举报采取及时和公正的措施；

(c) 保护、捍卫和支持受到暴力侵犯的监察员；和

(d) 就防范风险和保护监察员的现有安排进行内部沟通，并就劳动监察机构的目标、作用和职权进行外部沟通，以确保劳动监察员的劳动监察职能和职权为所有人所熟知。

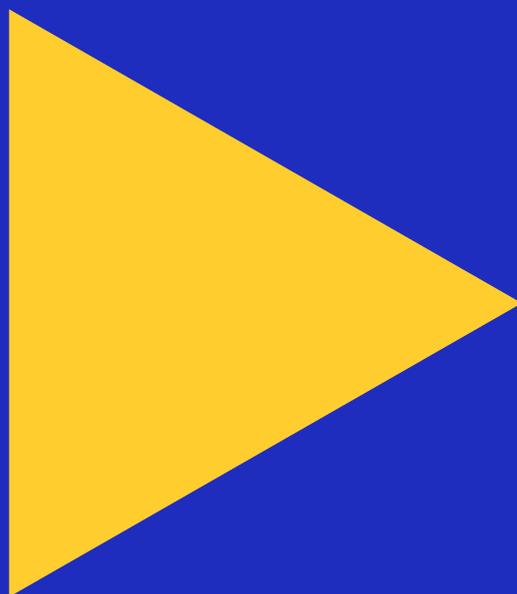
4.6.7. 劳动监察员的待遇应包括保护其在履行职责时免受威胁和暴力。在这些情况下，应允许劳动监察员要求警察机关给予有效的合作和法律援助。

4.6.8. 鉴于不能也不应为刑事责任购买保险，我们建议劳动监察机构通过诚信监察的适当法律豁免保护机制和/或购买责任险，使劳动监察员个人免于承担民事责任。



5

监察的权力和方法



▶ 5.1. 授予劳动监察员的权力

- 5.1.1. 劳动监察员的权力必须由法律明确界定，避免含糊不清。这样，不仅可以有效指导监察员的行动，还可以确保受劳动法保护或能对劳动法有效实施做出贡献的所有人能够理解劳动监察机构的作用并有效利用监察机构。在符合国家法律和行政法规的情况下，劳动监察员应被赋予公共权力或高级公职人员的地位。

▶ 5.2. 监督权：包括检查在内的监察行动

- 5.2.1. 根据《第81号公约》第12条，

1. 持有适当证书的劳动监察员应被授权：

- (a) 于日间或夜晚任何时间不必事先通知而自由进入应受监察的工作场所；
- (b) 于日间进入他们有正当理由确信应受监察的任何场所；和
- (c) 从事他们认为必要的任何检查、测试或质询，以确保法律规定已得到严格遵守，特别是：
 - (i) 在单独或有证人在场的情况下向企业的雇主或职工询问关法律规定的任何事项；
 - (ii) 要求出示与国家法律或条例规定应保存的有关工作条件的任何簿籍、登记本或其他文件，以便确系它们符合法律规定，并可复制或摘录这些文件；
 - (iii) 根据法律规定的要求强行张贴通告；
 - (iv) 以进行分析为目的提取或移除原材料的样品和处理过的物质，但为此目的而提取或移动的任何样品或物质均应通知雇主或其代表。

2. 在监察检查时，监察员应将他们到场一事通知雇主或其代表，除非他们认为此种通知可能会有碍于他们行使职责。

- 5.2.2. 根据《第129号公约》第16条，劳动监察员享有同样的权力，但有以下区别：

1. 劳动监察员可以单独或在证人在场的情况下，就有关法律条款适用的任何事项，与雇主、企业员工或企业中的任何其他人员进行面谈。
2. 劳动监察员可以按照国家法律或条例规定的方式，要求出示与生活和工作条件有关的、国家法律或条例规定保存的任何账册、登记册或其他文件，以查看它们是否符合法律规定，并复制或摘录这些文件。
3. 根据第16条第1段（a）或（b）项，除非得到经营者的同意或主管当局颁发的特别许可，劳动监察员不得进入企业经营者的私人住宅。

- 5.2.3. 监察员的大部分时间应该用于检查工作场所²⁷。但是，通过利用技术手段，有可能在不亲临工作场所的情况下进行监察，例如在检查文件、收集证人证词或确认实体设施的修复

²⁷ 《第20号建议书》第8段：“为了使监察员尽可能密切地接触他们所检查的企业以及雇主和工人，也为了使监察员把尽可能多的时间用于对企业的实际检查，在国家条件允许的情况下，监察员的工作地点应设在工业区。”

情况（照片证据）时。

- 5.2.4. 由于应尽可能经常和彻底地检查工作场所，以确保有效遵守相关法律规定²⁸，劳动监察机构应避免将合法的监察范围局限于某些领域或预先确定的条目。此外，劳动监察机构不应严格限制监察的最长时期。
- 5.2.5. 随着劳动环境节奏日益加快和不断变化，劳动监察系统必须与时俱进。应探索各种手段，如电子监察和与工作场所和工人的线上互动、对电子记录的取证讯问、系统化思维、使用算法进行规划、大数据工具和其他手段。在调查时进行数据比对分析时，需要考虑隐私因素。对于任何电子创新手段，都应该与作为社会伙伴的雇主和工人组织进行沟通，让他们有机会提出意见或关切。
- 5.2.6. 引进计算机化的记录系统需要慎重的规划。准备实施的信息和通信技术必须具有成本效益，并符合国家的技术发展水平。必须首先设计一个监察信息管理系统，以便能够据此决定所需的计算机硬件和软件类型。
- 5.2.7. 适当的信息系统能够产生、监测和分析劳动监察记录中的及时、有效和可靠数据，这有助于提高劳动监察系统的效率及其职能。
- 5.2.8. 一般来说，对工作场所的监察检查应该是事先不打招呼的情况下进行。如果法律要求事先通知雇主监察或取得其他政府机构同意，即违反了第81号和第129号公约的规定，应当取消这类规定。
- 5.2.9. 除了有效规划监察工作之外，如何准备和实施每次监察检查也至关重要，应考虑以下因素：
 - (a) 每次检查都需要适当的准备；
 - (b) 检查应遵循一套标准操作程序；
 - (c) 应设想后续的工作，特别是提交监察报告和必要的后续检查；和
 - (d) 在可能的情况下，应将计划的后续监察内容或程序告知雇主。
- 5.2.10. 每次监察检查要收集的背景信息将取决于检查的类型。在之前没有收集信息的情况下，在第一次检查时，应建立工作场所的背景档案。总的来说，检查的准备工作应特别包括关于被监察企业或组织的档案和记录，涉及：
 - (a) 联系人的职位和姓名；
 - (b) 按性别、年轻工人、学徒、技能水平和其他相关特征分列的工人总数；
 - (c) 生产程序及其最终产品和服务的性质；
 - (d) 使用的原材料和设备，尤其是涉及化学品时；
 - (e) 以往违反劳动法的行为、采取的行动、做出的决定、实施的处罚等。
 - (f) 这可能有助于了解企业或组织在劳动法合规方面的总体态度，但是应注意把重点放在最近的材料上，并了解在出现合规问题后的管理、政策和优先事项变化。公司或组织最近对监察机构的总体态度（敌意、冷漠、合作）；

²⁸ 《第81号公约》第16条：“应尽可能按需要对工作场所进行经常和彻底的监察，以保证有效地实施相关法律规定”；《第20号建议书》第18条：“虽然我们认识到，一个企业的规模和重要性与另一个企业之间存在着很大的差异，而且在工厂非常分散的农村或地区可能会有特殊的困难，但是，除了为调查某一特定举报或为其他目的可能进行的特别检查之外，最好尽可能由一名监察员对每个企业至少每年进行一次一般监察；从保护工人健康和安全的角度来看，大型企业和管理情况不令人满意的企业，以及从事危险品或危害健康加工活动的企业，应更经常地检查。当在一个机构中发现任何严重的不合规现象时，监察员应尽早对其进行复查，以确定不合规现象是否已得到纠正。”

- (g) 近年来的工伤事故和疾病，特别是死亡事故；
- (h) 工人或工人代表的举报，以及为解决这些举报而采取的措施；
- (i) 企业是否有工会，是否有部门、地区或企业一级的集体协议。还应考虑雇主和工会正在进行的谈判或争议，以及争议事项和举报之间的可能联系；
- (j) 雇佣关系的性质/合同类型；
- (k) 是否属于多雇主工作场所；
- (l) 显著的合同关系（受许经营人、分包商、子公司等）；
- (m) 公共或私营部门性质；和
- (n) 最近公开发表的与企业劳动事务有关的报告或新闻，以协助监察员做好准备。

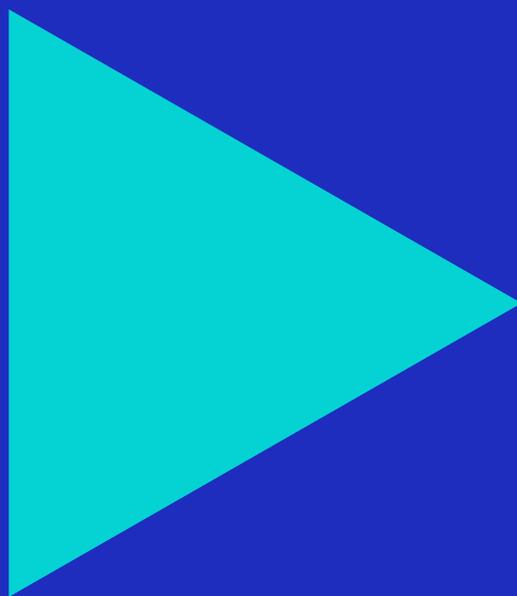
这些信息中的大部分内容最终可以储存在电子数据库之中，以便在监察监察之前查阅。通过电子报告系统，可以不断地添加和更新信息。

- 5.2.11. 在进行监察检查时，根据《第81号公约》第12条第1段(c)项和《第129号公约》第16条，劳工监察员应有权进行他们认为必要的检查、测试或调查，以确定法律规定是否得到严格遵守。为此规定的权力包括：进行面谈、核实文件和提取产品、材料和物质的样本。
- 5.2.12. 如果使用预先制定的清单，则应将其视为便利检查的工具，为每个控制领域指明应监察的事项，但是，这些清单不应妨碍监察员在其职权范围内监督与工作条件和工人保护相关的其他合规情况。
- 5.2.13. 劳动监察员必须尽一切努力，让工会代表或其他工人代表和高级管理层参与监察检查，同时保护举报来源的保密性。
- 5.2.14. 应采取后续监察行动，以确定雇主为整改先前发现的违规行为而采取的补救措施。



6

执法措施



▶ 6.1. 总则

- 6.1.1. 劳动法的执行，即强制遵守规则和条例，是劳动监察员的主要职责之一。通过促进合规的各种努力，包括提供信息和合规建议，并结合目标清晰的控制措施以及适当使用威慑性处罚和禁令，有利于最大限度地实现最佳的合规结果。
- 6.1.2. 劳动监察员可采取的处罚措施范围具体由法律界定，应足够广泛且差异化，以便区别对待严重性不一的违法行为，并发挥真正的威慑作用。
- 6.1.3. 在与国家法律框架相一致的情况下，对至少相当一部分违法行为采用行政处罚的惩治系统可能会更加快捷。

▶ 6.2. 监察员发出的通知书

- 6.2.1. 监察员在不诉诸诉讼或仲裁的情况下有权发出两种通知书：
 - (a) 敦促整改通知，包括下令在规定期限内采取措施的权力。根据《第81号公约》第13条第(2)段(a)项和《第129号公约》第18条第(2)段(a)项，劳动监察员必须有权下达命令或促使他人下达命令，要求在规定的时限内对设施或设备进行改造，以确保遵守有关工人安全和健康的法律规定²⁹；和
 - (b) 下达禁令，包括下令采取立即执行的措施。根据《第81号公约》第13条第(2)段(b)项和《第129号公约》第18条第(2)段(b)项，如果工人的健康或安全面临迫在眉睫的危险，监察员必须能够下令采取立即执行的措施。
- 6.2.2. 对禁令的上诉一般不应该具有中止禁令的效力，因为禁令的目的是保护工人免受迫在眉睫的危险，如果可以通过提出上诉来推迟监察员执行禁令，那么这一保护工人的目的就无法实现³⁰。

但是，在判例法体系，如果雇主能够令法官或其他上诉机构信服：他们已经落实了消除或减少通知书中所述风险的机制，或证明：该等通知属于错误或不当发出，那么，法官或当局有权修改、消除或提前此类通知书的执行截止日期。
- 6.2.3. 由于通知书（属于补救措施，迫使雇主根除导致不合规的根源问题或停止某一特定行为或过程）和制裁（对不合规行为的惩罚）的性质不同，两者可以同时进行。
- 6.2.4. 除了发出敦促整改通知和禁令之外，劳动监察员还应采取后续的监察行动，检查这些通知的履行情况，并确定违法行为是否已得到整改³¹。如果停产或停业会导致雇员被停职或失业，或对雇主或工人造成其他严重的损害，则必须建立一个迅速结案或上诉的程序，禁令都应明确时限，并对雇主应采取的行动做出具体规定。

²⁹ 《第20号建议书》第6段：“如果根据情况需要立即采取行动，以便使设施或设备符合法律和条例，那么，监察员应有权发出命令（或者，如果该程序不符合国家的行政或司法制度，可向主管当局申请命令），要求在规定的时间内对设施或设备进行必要的改造，以确保充分、严格遵守与工人健康和安全的法律 and 条例”。

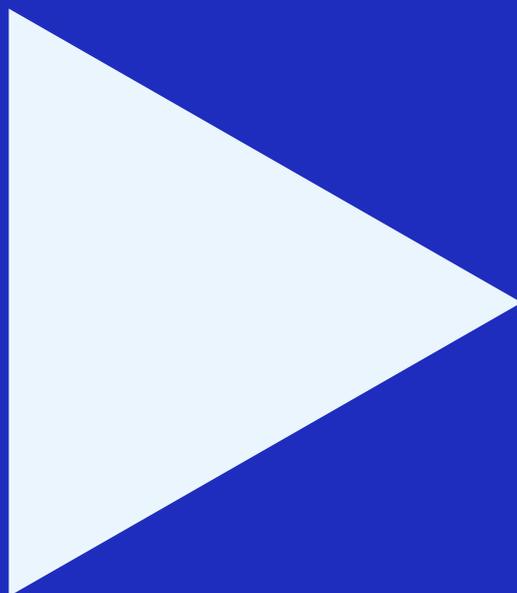
³⁰ 《第20号建议书》第6段：“在任何情况下，旨在保护雇主免遭武断（Arbitrary）行动的规定都不应妨碍监察员采取措施防止已被证明存在且迫在眉睫的危险”。

³¹ 《第20号建议书》第18条：“当发现一个机构中存在严重的不合规现象时，监察员应尽早对其进行复查，以确定该不合规现象是否已得到整改”。

▶ 6.3. 处罚

- 6.3.1. 根据《第81号公约》第17条和《第129号公约》第22条，
1. 对于违反或疏于遵守劳动监察员执法的法律规定的人员，应予即可提起诉讼而无须事先提出警告，除非由国家法律或条例规定在某些情况下得事先通知采取补救或预防措施。
 2. 应由劳动监察员酌定是否发出警告和劝诫而不提出或建议起诉。
- 根据《第81号公约》第18条和《第129号公约》第24条，
- 国家法律或条例应对违反劳动监察员实施的法律规定和阻挠劳动监察员履行职责的行为规定适当的惩处并加以实施。
- 6.3.2. 劳动监察员应有权决定是否启动处罚程序作为执行法律规定的一种手段。劳动监察员应具备必要的判断能力，能够区分严重或屡次违法行为、应受处罚的过失行为或公然恶意行为，以及可能只给予警告或通报的非自愿或轻微违法行为、错误行为或对相关义务的误解。
- 6.3.3. 对何时以及如何实施/提议处罚的标准和准则做出规定，有助于保证劳动监察员处罚决定的一致性，从而使处罚决定的合法性和可公信力更易为公众接受。
- 6.3.4. 处罚应具有足够的劝戒力并迅速实施。
- 6.3.5. 为提高公信力，处罚应与违法行为的严重性和性质、潜在风险或造成的损害相称。
- 6.3.6. 如果处罚包括罚款，则应考虑到通货膨胀因素，定期调整罚款的数额，以避免其劝戒力随着时间的推移而减弱。
- 6.3.7. 对于妨碍劳动监察工作的行为，应给予适当的处罚。
- 6.3.8. 为了使劳动监察制度符合其目标，必须有效执行所施加的处罚。如有罚款，则应有效收缴。
- 6.3.9. 无论是可以由劳动监察机构直接实施的行政处罚，还是只能由法院在成功起诉后实施的处罚，都应遵守国家适用的处罚程序和合理过程的一般原则。
- 6.3.10. 劳动监察机构采取的约束性措施的有效性，在很大程度上取决于司法机关对劳动监察机构提交或建议案件的处理方式。因此，在成文法系里，最好在这两个机构之间建立一个反馈机制，以便劳动监察部门直观察了解其所建议或实施的处罚措施在司法机关那里用何等标准予以考量。
- 6.3.11. 劳动力在国与国之间的流动日益频繁，这对跨境执法提出了要求。由于劳动监察机构受国家司法管辖，因此必须与其他国家的同行进行合作。合作包括设立联络处、签署双边或多边协议，乃至协作或联合监察等。

附录



▶ 关于劳动监察的主要国际劳工标准

劳动监察公约，1947年（第81号）

国际劳工组织大会，
经国际劳工局理事会召集，于一九四七年六月十九日在日内瓦举行其第三十届会议，
经决定采纳本届会议议程第四项关于工商业劳动监察的组织的某些提议，并
经确定这些提议应采取国际公约的形式，
于一九四七年七月十一日通过以下公约，引用时可以称之为“一九四七年劳动监察公约”。

第一部分 工业劳动监察

第1条

凡本公约对其生效的国际劳工组织会员国应在工业工作场所保持劳动监察制度。

第2条

- 1 工业工作场所的劳动监察制度应适用于可由劳动监察员实施与工作条件和在岗工人保护有关的法律规定的一切工作场所。
- 2 国家法律或条例可以对采矿业和运输业或这些企业的某些部分免于应用本公约。

第3条

- 1 劳动监察制度的职能应为：
 - (a) 在可由劳动监察员实施的情况下，保证执行有关工作条件和在岗工人的保护的法律规定，诸如有关工时、工资、安全、卫生和福利、儿童和年轻人就业及其他有关事项的规定；
 - (b) 向雇主和工人提供有关执行法律规定最有效手段的技术信息和咨询；
 - (c) 向主管当局通告现有法律规定没有明确覆盖到的任何缺陷和弊端。
- 2 可能授予劳动监察员的任何更多的职责，均不得干扰其基本职责的有效行使，或以任何方式损害监察员在处理他们与雇主和工人关系方面所必需的权威性和公正性。

第4条

- 1 只要符合会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。
- 2 如属联邦制国家，“中央当局”一词可指或一个联邦当局，或结成联邦的一个单位的中央当局。

第5条

主管当局应作出适当安排以促进：

- (a) 监察部门、其他政府部门和从事类似活动的公立和私立机构之间的有效合作；
- (b) 劳动监察局官员与雇主和工人或其组织之间的协作。

第6条

监察人员应由公职人员组成，其地位和服务条件应足以保证他们职业的稳定性和不受政府更迭和不正当的外部影响的限制。

第7条

- 1 招聘劳动监察员，除应按照国家法律或条例规定招聘公职人员所应具备的条件外，唯一应考虑的是其行使职责的资格。
- 2 确认此种资格的手段应由主管当局确定。
- 3 劳动监察员应经适当培训以行使其职责。

第8条

男、女均应有资格被任命为监察人员，如属必要，可以对男、女监察员委以特别职责。

第9条

各会员国应采取必要措施保证合格的技术专家和专门人员，包括医药、工程、电气和化学方面的专门人员，根据各国的条件，通过被认为最合适的方式参与监察工作，以确保有关保护在岗工人的健康和安全的法律规定得以实施，同时调查工作程序、原材料和工作方法对工人的健康和安全的影響。

第10条

劳动监察员的人数应足以保证有效履行监察局的职责，并应在适当考虑下列因素后予以确定：

- (a) 监察员须履行的职责的重要性，特别是：
 - (i) 应受检查的工作场所的数目、性质、规模和局面；
 - (ii) 此种工作场所雇用工人的数目和类别；
 - (iii) 应实施的法律规定的数目和复杂程度；
- (b) 可供监察员使用的物质手段；
- (c) 为了使工作有效，在何种具体情况下应进行监察巡查。

第11条

- 1 主管当局应做出必要安排为劳动监察员配备：
 - (a) 按工作需要经适当装备的地方办公室，一切有关人员均可进入；
 - (b) 在无适当公共交通工具的情况下，为他们行使职责所需的交通工具。
- 2 主管当局应作出必要安排，使劳动监察员为行使其职责所可能需要支付的任何差旅费和杂费得以报销。

第12条

- 1 持有适当证书的劳动监察员应被授予：
 - (a) 于日间或夜晚任何时间不必事先通知而自由进入应受监察的工作场所；
 - (b) 于日间进入他们有正当理由确信应受监察的房屋；
 - (c) 从事他们认为必要的任何检查、检测或质询，以查明法律规定已得到严格遵守，特别是：

- (i) 在单独或有证人在场的情况下向企业的雇主或职工询问有关实施法律规定的任何事项；
 - (ii) 要求出示国家法律或条例规定应保存的有关工作条件的任何档案、登记本或其他文件，以便确系它们符合法律规定，并可复制或摘录这些文件；
 - (iii) 根据法律规定的要求强行张贴通告；
 - (iv) 以进行分析为目的提取或移动原材料的样品和处理过的物质，但为此目的而提取或移动的任何样品或物质均应通知雇主或其代表。
- 2 进行监察巡查时，监察员应将他们到场一事通知雇主或其代表，除非他们认为此种通知可能有碍于他们行使职责。

第13条

- 1 劳动监察员应被授权采取措施纠正在厂房、布局或工作方法中发现的他们可能有正当理由认为会对工人健康和安全的威胁的缺陷。
- 2 为使监察员能采取此种措施，他们应有权在保留法律可能规定的向司法和行政当局提出任何申诉的权利的情况下，发布或使他人发布命令，要求：
 - (a) 在特定时限内对装置或厂房进行必要的改动，以保证符合有关工人健康或安全的法律规定；
 - (b) 在对工人健康或安全有紧迫危险的情况下采取立即生效的措施。
- 3 如第2款规定的程序不符合会员国的行政或司法实践，监察员应有权向主管当局申请发布命令或采取立即生效的措施。

第14条

应按照国家法律或条例规定的情况和方式，将工业事故和职业病的情况通知劳动监察局。

第15条

除国家法律或条例规定的例外情况外，劳动监察员应：

- (a) 被禁止在其所监察的企业中享有任何直接或间接利益；
- (b) 承诺即使在脱离监察工作后亦不得泄露在履行职责过程中可能了解到的任何制造方面的或商业的秘密或工作程序，否则将受到刑罚或纪律处分；
- (c) 应将提交给他们的任何有关缺陷或违反法律规定的申诉的来源视为绝对机密，并不得向雇主或其代表暗示某次监察巡查系接到此种申诉的结果。

第16条

应尽可能按需要对工作场所进行经常和彻底的监察以保证有效地执行有关法律规定。

第17条

- 1 对违反或玩忽由劳动监察员实施的法律规定的人员，应予即刻提起诉讼而无须事先提出警告，除非由国家法律或条例规定在某些情况下可以事先通知采取补救或预防措施。
- 2 应由劳动监察员酌定是否发出警告和劝戒而不提出或建议起诉。

第18条

国家法律或条例应对违反劳动监察员实施的法律规定或阻挠劳动监察员履行职责的行为规定适当的惩处并加以有效实施。

第19条

- 1 应视情况要求劳动监察员或地方监察处向中央监察当局定期提交其监察活动结果的报告。
- 2 这些报告应按中央当局不时规定的方式和题目予以起草；至少应按该当局规定的次数提交，在任何情况下不得少于每年一次。

第20条

- 1 中央监察当局应印发有关其管辖下的监察机构工作情况的年度总报告。
- 2 此项年度报告应于其所涉及的年份结束之后的一段合理时间内印发，在任何情况下不得超过十二个月。
- 3 年度报告副本应在报告印发后的一段合理时间内提交国际劳工局长，在任何情况下不得超过三个月。

第21条

中央监察当局印发的年度报告应涉及下列方面，以及由该当局管辖的其他有关事项：

- (a) 与监察机构的工作有关的法律和条例；
- (b) 劳动监察机构的工作人员；
- (c) 有关应受监察的工作场所及其雇用工人数目的统计；
- (d) 监察巡查统计；
- (e) 违反规定和所课惩罚统计；
- (f) 工业事故统计；
- (g) 职业病统计。

第二部分 商业劳动监察

第22条

凡本公约本部分已在该国生效的国际劳工组织会员国应在商业工作场所保持劳动监察制度。

第23条

商业工作场所的劳动监察制度应适用于可由劳动监察员实施与工作条件和在岗工人保护有关的法律规定的工作场所。

第24条

商业工作场所的劳动监察制度应在最大可行范围内符合本公约第3至21条的要求。

第三部分 杂项规定

第25条

- 1 任何批准本公约的国际劳工组织会员国可以通过在其批准书后附加一项声明书的方式，不接受本公约第二部分。
- 2 任何作出这一声明的会员国可以在任何时候继之以另一声明书撤销前一声明。
- 3 凡根据本条第1款所做声明生效的会员国，应每年在其实实施本公约的年度报告中说明，在本公约第二部分的规定方面其本国法律和实践的状况如何，以及对这些规定已经或准备予以实施的程度。

第26条

如对任何企业、一个企业或工作场所的一个部分或其一个单位是否属于本公约所适用的企业、部分、单位或工作场所置疑时，该问题应由主管当局予以解决。

第27条

本公约中“法律规定”一词除法律和条例外，还包括被赋予法律效力且由劳动监察员实施的仲裁裁决和集体协议。

第28条

根据国际劳工组织章程第22条提交的年度报告应包括使本公约各项规定生效的全部法律和条例的详尽信息。

第29条

- 1 如一个会员国的领土中有大片地区由于人口稀少或基于各地区的发展阶段而使主管当局认为不宜实施本公约的规定时，该当局可对此类地区或全部豁免其实施本公约，或只对它认为适当的特定企业或职业实施本公约。
- 2 各会员国在其按照国际劳工组织章程第22条提交的关于本公约实施情况的第一次年度报告中，应列举其建议援用本条规定的任何地区并陈述建议援用该规定的理由；自提交第一次年度报告之日起，除已列举的地区外，会员国不得再援用本条的规定。
- 3 凡援用本条规定的会员国应在以后的年度报告中说明它对哪些地区放弃援用本条规定的权利。

第30条

- 1 就经一九四六年国际劳工组织章程修订文件修订的国际劳工组织章程第35条所指领地而言，除经修正后的该条第4款和第5款所指领地外，凡批准本公约的本组织会员国，应在批准后尽速向国际劳工局长提交一份声明书，说明一下各点：
 - (a) 它承诺将本公约的规定不加修改即行适用的领地；
 - (b) 它承诺将本公约的规定加以修改而后适用的领地，附送此项修改的详细内容；
 - (c) 本公约不适用的领地，在此种情况下，说明不适用的理由；
 - (d) 暂不作出决定的领地。
- 2 本条第1款(a)项和(b)项提到的承诺应视为批准书的一个组成部分，并具有批准书的效力。
- 3 任何会员国得在任何时候通过一项新的声明书，全部或部分地撤销在原声明书中按照本条第1款(b)、(c)或(d)项所作的保留。

- 4 在任何会员国在按照第 34 条的规定可以解除本公约的时期内，得向局长提交一项声明书，在其他任何方面修改以前声明书的内容，并说明有关领地的现状。

第31条

- 1 如本公约的内容属于某一非本土领地的自治权力之内，负责该领地对外关系的会员国，得在征得该领地政府同意后，向国际劳工局长提交一项声明书，代表该领地接受本公约的各项义务。
- 2 接受本公约各项义务的声明书，也可由下列方式提交国际劳工局长：
 - (a) 由联合管理一块领地的两个或多个本组织会员国共同提交；
 - (b) 由按照联合国宪章中或其他条例中对此类领地的规定而负责管理任何领地的任何国际机构提交。
- 3 在按照本条各款规定提交给国际劳工局长的声明书中，应说明本公约的规定将不加修改或经修改后适用于有关领地；如声明书指出本公约的规定将经修改后适用，应说明修改的详细内容。
- 4 有关的一个或多个会员国或国际机构，得在任何时候通过另一声明书全部或部分放弃援用以前任何声明书中所提修改的权利。
- 5 有关的一个或多个会员国或国际机构，在按照第 34 条的规定可以解除本公约的时期内，得向局长提交一项声明书，在其他任何方面修改其以前任何声明书得内容，并说明有关本公约目前的适用状况。

第四部分 标准最后条款

第32条

本公约的正式批准书应送请国际劳工局长登记。

第33条

- 1 本公约应仅对其批准书已经局长登记的国际劳工组织会员国有约束力。
- 2 本公约应自两个会员国的批准书已经局长登记之日起十二个月后生效。
- 3 此后，对于任何会员国，本公约应自其批准书已经登记之日起十二个月生效。

第34条

- 1 凡批准本公约的会员国，自本公约初次生效之日起满十年后得向国际劳工局长通知解约，并请其登记。此项解约通知书自登记之日起满一年后始得生效。
- 2 凡批准本公约得会员国，在前款所述十年期满后得一年内未行使本条所规定得解约权力者，即须再遵守十年，此后每当十年期满，得依本条的规定通知解约。

第35条

- 1 国际劳工局长应将国际劳工组织各会员国所送达的一切批准书和解约通知书的登记情况，通知本组织的全体会员国。
- 2 局长在将所送达的第二份批准书的登记通知本组织全体会员国时，应提请本组织各会员国注意本公约开始生效的日期。

第36条

国际劳工局长应将他按照以上各条规定所登记的一切批准书和解约通知书的详细情况，按照联合国宪章第102条的规定，送请联合国秘书长进行登记。

第37条

国际劳工局理事会在必要时，应将本公约的实施情况向大会提出报告，并审查应否将本公约的全部或部分修订问题列入大会议程。

第38条

- 1 如大会通过新公约对本公约作全部或部分修订时，除新公约另有规定外，应：
 - (a) 如新修订公约生效和当其生效之时，会员国对于新修订公约的批准，不需按照上述第16条的规定，依法应为对本公约的立即解约；
 - (b) 自新修订公约生效之日起，本公约应即停止接受会员国的批准。
- 2 对于已批准本公约而未批准修订公约的会员国，本公约以其现有的形式和内容，在任何情况下仍应有效。

第39条

本公约的英文本和发文本同等为准。

第81号公约1995年议定书 劳动监察公约，1947年（第81号）

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于1995年6月6日在日内瓦举行其第82届会议，注意到1947年《劳动监察公约》的规定仅适用于工商业工作场所，

注意到1969年《农业劳动监察公约》的规定适用于商业和非商业的农业企业工作场所，以及

注意到1981年《职业安全和卫生公约》的规定适用于经济活动的所有部门，包括公共服务部门，以及

考虑到非商业性服务部门的工人可能面临的所有风险，以及确保此类部门受到与1947年《劳动监察公约》相同或同样有效和公正的劳动监察系统实施的监察的需要，以及

经决定采纳本届大会议程第六项议题关于非商业性服务部门活动的某些建议，并

经确定这些建议应采取1947年《劳工监察公约》议定书的形式，

于1995年6月22日通过下列议定书，引用时可称之为1947年劳动监察公约1995年议定书：

第一部分 范围、定义与适用

第1条

- 1 批准本议定书的各成员国应将1947年《劳动监察公约》（以下简称《公约》）的规定扩大适用到非商业性服务部门的活动。
- 2 “非商业性服务部门的活动”一词是指按照《公约》目的不被视为工业或商业的所有类别工作场所的活动。
- 3 本议定书适用于尚未纳入《公约》适用范围的所有工作场所。

第2条

- 1 批准本议定书的成员国可通过其批准书所附加的声明，将下列类别全部或部分排除在其范围之外：
 - (a) 重要国家（联邦）政府管理部门；
 - (b) 武装部队，无论是军人还是文职人员；
 - (c) 警察和其他公共安全部门；
 - (d) 在监狱提供的服务，无论是监狱工作人员提供的还是囚犯提供的。如果将《公约》适用于任何这些类别都会引起实质性的特殊问题。
- 2 成员国在利用第1款所提供的可能性之前，应与雇主和工人的最具代表性的组织协商，在没有此类组织的情况下，应与有关雇主和工人的代表协商。
- 3 根据第1款规定发表声明的成员国，在批准本议定书后，应在其根据国际劳工组织章程第22条的规定提交的下一次履约报告中指出排除的理由，并尽可能为因此被排除的任何类别的工作场所提供替代监察安排。成员国应在随后的报告中说明它为将议定书规定扩大适用到上述领域而可能采取的任何措施。

4 已作出第1款所述声明的成员，可随时根据本条的规定，通过随后的声明来修改或取消该声明。

第3条

- 1 本议定书的规定应通过国家法律、法规或其他符合国家惯例的方式来执行。
- 2 为实施本议定书而采取的措施应与最具代表性的雇主和工人组织协商，在没有此类组织的情况下，应与有关雇主和工人的代表协商。

第二部分 特别安排

第4条

- 1 成员国可作出特别安排，对重要国家(联邦)政府管理部门、武装部队、警察和其他公共安全部门以及监狱的工作场所实施劳动监察，以便在以下方面规范《公约》第十二条规定的劳动监察员的权力：
 - (a) 在监察员进入工作场所前实施适当的安全许可；
 - (b) 实施预约监察；
 - (c) 要求出示机密文件的权利；
 - (d) 移走办公场所的机密文件；
 - (e) 材料和物质样品的采集和分析。
- 2 成员国还可为武装部队、警察和其他公共安全部门的工作场所的劳动监察作出特别安排，允许对劳动监察员的权力实行下列限制：
 - (a) 限制在军事演习或演练时实施劳动监察；
 - (b) 限制或禁止对前线或现役部队实施劳动监察；
 - (c) 限制或禁止在宣布进入紧急状态期间实施劳动监察；
 - (d) 限制对用于军事目的的爆炸物和武器运输活动实施劳动监察。
- 3 成员国亦可就监狱工作场所的劳动监察作出特别安排，以限制在宣布进入紧急状态期间实施劳动监察。
- 4 在成员国利用第(1)、(2)和(3)款规定的任何特别安排之前，应与最具代表性的雇主和工人的组织协商，在没有此类组织的情况下，应与有关雇主和工人的代表协商。

第5条

成员国可对消防队和其他救援机构工作场所的劳动监察作出特别安排，以允许在消防救援或其他紧急行动期间限制实施劳动监察。在这种情况下，劳动监察局应在发生任何重大事件后，定期审查此类操作。

第6条

劳动监察局应能够就制定有效措施提出建议，以便在培训从事潜在危险工作期间尽量减少风险，并参与监测这些措施的执行情况。

第三部分 最后条款

第7条

- 1 成员国可在批准《公约》的同时或之后的任何时候批准本议定书，并将正式批准书送交国际劳工局局长登记。
- 2 本议定书应自两个成员国的批准书已经国际劳工局局长登记之日起十二个月后生效。此后，对于任何成员国，本议定书应自其批准书已经国际劳工局局长登记之日起十二个月后生效，该公约连同本议定书的第 1-6 条应对有关成员国具有约束力。

第8条

- 1 凡批准本议定书的成员国，自本议定书首次生效之日起满十年后可向国际劳工局局长通知解约，并请其登记。此项解约通知书自登记之日起满一年后生效。
- 2 凡批准本议定书的成员国，如在前款所述十年期限届满后一年内未行使本条规定的解约权利者，则应再受十年期限的约束，此后可在每十年期限届满时，按本条规定的条件通知解约。

第9条

- 1 国际劳工局局长应将国际劳工组织各成员国所送交的所有批准书和解约通知书的登记情况通报本组织的全体成员国。
- 2 在将第二份批准书的登记情况通报本组织各成员国时，局长须提请本组织各成员国注意本议定书开始生效的日期。
- 3 国际劳工局局长应将所登记的所有批准书和解约通知书的详细情况，按照《联合国宪章》第一百零二条的规定，送请联合国秘书长进行登记。

第10条

本议定书的英文本和法文本同等为准。

劳动监察建议书，1947年（第81号）

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四七年六月十九日在日内瓦举行其第三十届会议，并
经决定采纳本届会议议程第四项关于工商业劳动监察的组织的某些提议，并

经确定这些提议应采取建议书的形式，作为一九二三年劳动监察建议书和一九四七年劳动监察公约的
补充，

于一九四七年七月十一日通过以下建议书，引用时可以称之为“一九四七年劳动监察建议书”：

鉴于一九二三年劳动监察建议书和一九四七年劳动监察公约规定了劳动监察制度的组织及
有必要以进一步的建议对其条款加以补充；

大会建议凡会员国应以国家条件允许即应适用下列规定并根据理事会的要求就其实施措施向国际劳
工局提出报告。

一、 劳动监察局的预防职责

- 1 任何人准备开办工业或商业事业或接收这种事业或在这种事业中开展主管当局确认为对执行劳动监察员负责实施的法律规定有实质性影响的某一类活动，应直接或通过指定的当局事先通知主管的劳动监察局。
- 2 会员国应做出安排将新建的机构、工厂或生产过程的计划提交适当的劳动监察部门征求意见，看此类计划是否会给工业卫生、安全方面的法律和条例的执行造成困难或完全不符合这些法律和条例，或可能构成对工人健康或安全的威胁。
- 3 在保留法律可能规定的任何申诉权的情况下，执行国家法律或条例认为危险或有碍健康的新建机构、工厂或生产过程的计划应是有条件的，即应按监察局为保证工人健康和安全的指定改造办法进行。

二、 雇主和工人在健康和安全管理方面的协作

- 4 (1) 应鼓励雇主和工人之间就旨在改善影响工人健康和安全管理的工作条件进行协作做出安排。
(2) 此类安排可采取在各企业或机构中建立安全委员会或类似机构的形式，并包括雇主和工人的代表。
- 5 应授权给工人和管理部门的代表，特别是企业安全委员会或类似机构（如存在此种机构）的成员，在调查工作中，特别是对工业事故或职业病进行调查时，按主管当局确定的方式和范围直接与劳动监察局的官员合作。
- 6 应通过组织会议或联合委员会，或类似机构，由劳动监察局的代表与雇主组织和工人组织的代表讨论有关实施劳动立法和工人的健康和安全管理问题，从而有利于促进劳动监察局的官员与雇主组织和工人组织的合作。
- 7 应采取适当步骤保证雇主和工人通过下列措施获得有关劳动立法以及工业卫生和安全管理问题的咨询和指导：

- (a) 通过举办讲座、广播讲话、张贴招贴画、印发小册子和放映电影，来解释劳动立法的规定，并对其实施方法以及防止工业事故和职业病的措施提出建议；
- (b) 举办健康和安全展览；及
- (c) 在技术学校中进行工业卫生安全教育。

三、 劳资争议

- 8 劳动监察员的职能不应包括在劳资争议的诉讼程序中充当调解人或仲裁人。

四、 年度监察报告

- 9 已公布的关于监察工作的年度报告应尽可能提供下列方面的详尽信息：
- (a) 列出以前报告未提及的与监察制度的工作有关的法律和条例；
 - (b) 劳动监察系统工作人员的详细情况，包括：
 - (i) 监察员总数；
 - (ii) 各类监察员人数；
 - (iii) 女监察员人数；
 - (iv) 监察机构的地理分布详情；
 - (c) 应受监察的工作场所及其所雇人员人数的统计，包括：
 - (i) 应受监察的工作场所数目；
 - (ii) 此类工作场所全年雇用人员的平均数；
 - (iii) 雇用人员按下列项目分类详情：男、女、年轻人和儿童；
 - (d) 监察巡查统计，包括：
 - (i) 巡查过的工作场所数目；
 - (ii) 已进行巡查的次数，按白天或夜间分类；
 - (iii) 巡查过的工作场所雇用人员的数目；
 - (iv) 全年巡查过一次以上的工作场所数目；
 - (e) 关于违法的惩罚的统计，包括：
 - (i) 向主管当局报告过的违法情况数目；
 - (ii) 按有关法律规定分类的这些违法情况详情；
 - (iii) 定罪数目；
 - (iv) 主管当局就不同案例课以惩罚的性质的详情（罚款、监禁等）；
 - (f) 工业事故统计，包括通报过的工业事故的起数以及这些事故的分类详情：
 - (i) 按产业和职业划分；
 - (ii) 按原因划分；
 - (iii) 按致命与否划分；
 - (g) 职业病统计，包括：
 - (i) 已通报过的职业病案例数目；
 - (ii) 对这些案例按行业 and 职业分类详情；
 - (iii) 对这些案例按原因或特征分类详情，诸如疾病性质，因有毒物质或不卫生的工作而致病。

农业劳动监察公约，1969年（第129号）

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九六九年六月四日在日内瓦举行其第五十三届会议，并

注意到现有关于劳动监察的国际劳工公约，如适用于工业和商业的一九四七年劳动监察公约，和适用于特定类别农业企业的一九五八年种植园公约的各项条款，并

考虑到规定农业劳动监察的国际标准是普遍需要的，并

经决定采纳本届会议议程第四项关于农业劳动监察的某些提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九六九年六月二十五日通过以下公约，引用时可以称之为一九六九年（农业）劳动监察公约。

第1条

- 1 本公约中“农业企业”一词系指从事种植、畜牧（包括牲畜的繁殖和饲养）、林业、园艺、经营者对农产品的初加工或其他形式农业活动的企业或企业所属部分。
- 2 如属必要，主管当局经与最有代表性的有关雇主组织和工人组织（如存在此类组织）商议，以不将任何农业企业排除于国家劳动监察制度之外的方式，确定区分农业与工商业的界限。
- 3 对一企业或企业所属部分是否为适用于本公约的企业有疑问时，此问题应由主管当局解决。

第2条

本公约中“法律规定”一词包括除法律和条例外的被授予法律效力并由劳动监察员执行的仲裁裁决和集体协议。

第3条

本公约生效的国际劳工组织会员国应实施农业劳动监察制度。

第4条

农业劳动监察制度应适用于雇员或学徒在其中工作的农业企业，不论这些人员如何获得报酬，以及其合同的类型、形式或期限如何。

第5条

- 1 凡批准本公约的会员国，可以在随同其批准书的声明中，同时承诺将其农业劳动监察制度扩至农业企业中工作的下列一类或几类人员范围：
 - (a) 不雇用帮工的佃农、分成佃农和相似类别的农业劳动者；
 - (b) 参与集体经济企业的人员，如合作社社员；
 - (c) 由国家法律或条例明文规定的企业经营者的家庭。
- 2 批准本公约的会员国可以随后向国际劳工局长提交声明，承诺包括一类或几类前款提及的而以前声明未包括的人员。

- 3 批准本公约的会员国，应在其按照国际劳工组织章程第 22 条规定提交的报告中，指明关于本条第 1 款提及的但声明中未包括的各类人员的，本公约各项规定已经或将要实施的程度。

第6条

- 1 农业劳动监察制度的职责应为：
 - (a) 确保关于工人劳动中的工作条件和工人保护，如关于工时，工资，每周休息和假日、安全、卫生和福利、妇女、儿童与未成年人的就业以及其他有关事项的法规的实施，只要这些规定属于劳工监察员执行的范围；
 - (b) 向雇主和工人提供关于遵守这些法律规定最有效的方法的技术信息和咨询；
 - (c) 提请主管当局注意现行法律规定未明确涉及的缺点弊端并提出完善法律和条例的建议。
- 2 国家法律或条例可以授予农业劳动监察员关于工人及其家庭生活条件的法律规定的咨询和实施职责。
- 3 任何可能授予农业劳动监察员的其他职责，不应妨碍其主要职责的有效行使，或在任何方面损害劳动监察员在其与雇主和工人关系上必须保持的权威与公正。

第7条

- 1 如与会员国行政惯例一致，农业劳动监察应置于一个中央机构的监督与控制之下。
- 2 在联邦国家，“中央机构”一词可以指联邦政府的一个中央机构，或一个联邦体成员的中央机构。
- 3 农业劳动监察可由下列机构执行，例如：
 - (a) 对所有经济活动部门负责的单一劳动监察部门；
 - (b) 通过单一劳动监察部门对被召集前来在农业中行使职能的劳动监察员进行适当培训，实现内部职能专业化；
 - (c) 由单一劳动监察部门建立一个具备专业能力的内部专门机构，通过该内部机构的工作人员来履行农业劳动监察的职能；
 - (d) 由一个专门的农业监察机构进行劳动监察，其活动由在其它领域，例如工业、运输业和商业的劳动监察中被授予同样权利的中央机构进行监督。

第8条

- 1 农业劳动监察人员应由公职人员组成，其地位和服务条件应足以保证他们职业的稳定性，并不受政府更迭的影响和不适当的外部影响。
- 2 只要与国家法律或条例，或国家惯例相一致，会员国可以在其农业劳动监察制度中包括行业组织的职员或代表，这些人员的活动补充公共监察人员的活动；应保证有关人员任期的稳定性，并保证他们不受不适当的外部影响。

第9条

- 1 招聘农业劳动监察员，除应按照国家法律或条例规定招聘公职人员所应具备的条件，唯一应考虑的是其行使职责的资格。
- 2 确认此种资格的手段，应由主管当局确定。
- 3 农业劳动监察员应经充分培训以行使其职责，有关部门并应采取措施在其任职期间给予他们适当的进一步培训。

第10条

男女均应有资格被任命为农业劳工监察员，如果需要，可给予男、女监察员特别职责。

第11条

各会员国应采取必要措施保证合格的技术人员和专家（他们可能有助于解决需要技术知识的问题），以根据国家条件认为最适宜的方式，在农业劳动监察工作中进行合作。

第12条

1. 主管当局应作出适当安排，以促进农业监察机构与从事类似活动的政府机构及公共的或经批准的机关之间的有效合作。
2. 如果必要，主管当局在不损害实施本公约各项原则的条件下，可把地区或地方一级的某些监察职能以辅助名义授与适当的政府机构或公共机关，或使这些机构或机关参与行使这些职能。

第13条

主管当局应作出适当安排，促进农业劳动监察部门工作人员与雇主和工人或其组织（如存 在此类组织）之间的合作。

第14条

应作出安排，以保证农业劳动监察员的人数以确保有效履行监察员的职责，并应适当考虑下列因素后确定上述人数：

- (a) 监察员需履行的职责的重要性，特别是：
 - (i) 应受监察的农业企业的数目、性质、规模和状况；
 - (ii) 在此类企业中工作的人员的数目和类别；
 - (iii) 应实施的法律规定的数目和复杂程度。
- (b) 可供监察员使用的物质手段；
- (c) 进行有效的监察巡查所应有的实际条件。

第15条

- 1 主管当局应做出必要安排，为农业劳动监察员提供：
 - (a) 地方办事处，选择其地点应考虑到农业企业的地理位置和交通手段，根据工作需要予以适当装备，尽可能便于有关人员到达办公地点；
 - (b) 如无适当公共交通工具，应提供必要的交通方便以便他们行使其职权。
- 2 主管当局应做出必要安排，使农业劳动监察员为行使职责所必需的交通费和临时费用得以报销。

第16条

- 1 持有适当证件的农业劳动监察员应被授予下列权力：
 - (a) 在昼夜任何时间，不经事先通知自由进入应受监察的任何工作场所；
 - (b) 昼夜进入他们可能有正当理由认为应受监察的任何场所；
 - (c) 进行他们认为必要的任何监察、检测或质询，以确认法律规定确已严格遵守，特别是：
 - (i) 单独或在证人在场的情况下，向雇主、企业职员，或企业其他人员询问与法律规定实施有关的任何事项；

- (ii) 要求提供国家法律或条例规定保存的关于生活和工作条件的任何档案、登记本或其他文件，以查明其符合法律规定，并复制或摘录这些文件；
 - (iii) 以进行分析为目的提取或移动原材料的样品和处理过的物质，但为此目的而提取或移动的任何样品或物质均应通知雇主或其代表。
- 2 劳动监察员不应按照本条第1款(a)或(b)项的规定进入企业经营者的私人住宅，除非得到企业经营者的允许，或经主管当局特别授权。
 - 3 进行监察巡查时，监察员应将其到场一事通知雇主或其代表以及工人或其代表，监察员认为此项通知可能有碍其行使职责者除外。

第17条

农业劳动监察机构应主管当局确定的条件和方式，参与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的预防性检查。

第18条

- 1 应授权农业劳动监察员采取步骤，以便纠正已发现的可能有正当理由相信构成对健康或安全危害的农业企业中的厂房、布局或工作方法上的缺点，包括纠正使用危险材料或物质的缺点。
- 2 为使监察员能采取此类步骤，在国家法律可能规定的向司法或行政机关提出上诉权的情况下，应授权他们发布或促使发布命令，以要求：
 - (a) 一定期限内对设施、厂房、场地、工具、设备或机器进行必要改动，以保证符合关于健康或安全的法律规定；
 - (b) 对健康或安全有紧迫危险时，采取立即措施，直至停止工作。
- 3 如第2款规定的程序不符合会员国的行政或司法惯例时，监察员应有权请求主管当局发布命令或采取即行措施。
- 4 监察员巡查企业时注意到的缺陷，及其按照第2款发布或促使发布的命令，或按照第3款准备请求发布的命令，应立即通知雇主及工人代表。

第19条

- 1 应按照国家法律或条例规定的情况和方式，向农业劳动监察部门报告有关农业部门发生的事故和职业病。
- 2 在可能范围内，监察员应参与现场对最严重的职业事故或职业病，特别是影响多数工人或具有致命后果的职业事故和职业病原因的调查。

第20条

除国家法律或条例规定的例外情况外，农业劳动监察员应——

- (a) 不得在其监察的企业有任何直接或间接利益；
- (b) 即使在离职之后，也不得泄露其在任职期间可能获知的任何制造秘密或商业秘密或工作程序，违者应受适当处罚或纪律处分；
- (c) 对提请其注意的某一缺陷，某一工作程序中的危险或违法事件的任何申诉的来源，应视为绝密，并不得暗示雇主或其代表某次监察巡查系此项申诉所致。

第21条

对农业企业经常监察的次数及深入程度，应视保证有效实施有关法律规定的需要而定。

第22条

- 1 对违反或玩忽农业劳动监察员应执行的法律规定的人员，可不事先警告，对之立即诉诸法律或行政程序；除非由国家法律或条例规定在某些情况下可以事先通知采取补救或预防措施。
- 2 是否给予警告和劝告，而不起诉或建议起诉，应由劳动监察员酌定。

第23条

如农业劳动监察员本人无权起诉，则应授权他们直接向主管当局提出违法事件报告，进行起诉。

第24条

对违反农业劳动监察员执行的法律规定和阻碍劳动监察员履行职务的行为，国家法律或条例应规定适当处罚，予以有效执行。

第25条

- 1 劳动监察员或地方监察所应视情况将其在农业中活动的结果向中央监察当局作定期报告。
- 2 此项报告应有的格式及应涉及的内容得由中央监察当局随时予以规定；其报送次数至少须符合该当局做出的规定，且在任何情况下，不得少于每年一次。

第26条

- 1 该中央监察当局应就农业监察机构的工作发表年度报告，或为一单独报告，或为其年度总报告的一部分。
- 2 此类年度报告应于其所涉及的年度终止后的合理时间内发表，无论如何应在十二个月内发表。
- 3 年度报告的副本应于发表后三个月内提交国际劳工局长。

第27条

中央监察当局发表的年度报告，应特别涉及属该当局主管范围内的下列事项：

- (a) 关于农业劳动监察工作的法律和条例；
- (b) 农业劳动监察机构的人员情况；
- (c) 接受监察的农业企业及其工作人员数目的统计；
- (d) 监察巡查的统计；
- (e) 违法事件及其处罚的统计
- (f) 职业事故，包括其原因的统计；
- (g) 职业病，包括其原因的统计。

第28条

本公约的正式批准书应送请国际劳工局长登记。

第29条

- 1 本公约应仅对其批准书已经局长登记的国际劳工组织会员国有约束力。

- 2 本公约应自两个会员国的批准书已经局长登记之日起十二个月后生效。
- 3 此后，对于任何会员国，本公约应自其批准书已经登记之日起十二个月生效。

第30条

- 1 凡批准本公约的会员国，自本公约初次生效之日起满十年后得向国际劳工局长通知解约，并请其登记。此项解约通知书自登记之日起满一年后始得生效。
- 2 凡批准本公约得会员国，在前款所述十年期满后得一年内未行使本条所规定得解约权力者，即须再遵守十年，此后每当十年期满，得依本条的规定通知解约。

第31条

- 1 国际劳工局长应将国际劳工组织各会员国所送达的一切批准书和解约通知书的登记情况，通知本组织的全体会员国。
- 2 局长在将所送达的第二份批准书的登记通知本组织全体会员国时，应提请本组织各会员国注意本公约开始生效的日期。

第32条

国际劳工局长应将他按照以上各条规定所登记的一切批准书和解约通知书的详细情况，按照联合国宪章第102条的规定，送请联合国秘书长进行登记。

第33条

国际劳工局理事会在必要时，应将本公约的实施情况向大会提出报告，并审查应否将本公约的全部或部分修订问题列入大会议程。

第34条

- 1 如大会通过新公约对本公约作全部或部分修订时，除新公约另有规定外，应：
 - (c) 如新修订公约生效和当其生效之时，会员国对于新修订公约的批准，不需按照上述第16条的规定，依法应为对本公约的立即解约；
 - (d) 自新修订公约生效之日起，本公约应即停止接受会员国的批准。
- 2 对于已批准本公约而未批准修订公约的会员国，本公约以其现有的形式和内容，在任何情况下仍应有效。

第35条

本公约的英文本和发文本同等为准。

农业劳动监察建议书，1969年（第133号）

国际劳工组织大会，

国际劳工局理事会召集，于一九六九年六月四日在日内瓦举行其第五十三届会议，并
经决定采纳本届会议议程第四项关于农业劳动监察的某些提议，

并经确定这些提议应采取补充一九六九年（农业）劳动监察公约的建议书的形式，

于一九六九年六月二十五日通过以下建议书，引用时可以称之为“一九六九年（农业）劳动监察建议书”。

- 1 凡国家条件允许，农业劳动监察人员的职责应扩大到包括同主管技术机构的合作，以帮助不论其地位如何的农业生产者，改善其土地以及土地上劳动者的生活工作条件。
- 2 依照一九六九年（农业）劳动监察公约第6条第3款的规定，农业劳动监察人员可参与执行关于下列事项的法律规定：
 - (a) 工人的培训；
 - (b) 农业中的社会服务；
 - (c) 合作社；
 - (d) 义务教育。
- 3
 - (1) 正常情况下，农业劳工监察员的职责应不包括在劳资争议诉讼中充当调解人或仲裁人。
 - (2) 如农业部门无此专设机构，农业劳工监察员可被派作临时调解员。
 - (3) 在本款第(2)项规定的情况中，主管当局应采取符合国家法律并适应有关国家劳动部门财力的措施，使劳动监察员逐步摆脱此类职责，以便能更大程度地致力于对企业的实际监察。
- 4 农业劳动监察员应熟悉农业中的生活条件和工作条件，并掌握农业工作中经济技术方面的知识。
- 5 农业劳动监察机构中的高级职位候选人应具备适当的专业资格和学术资格或已在劳动行政部门取得全面的实际经验。
- 6 农业劳动监察机构中的其他职位的候选人（如助理监察员和一般职员），如国家教育水平许可，应为完成了普通中学教育及如属可能再加以适当技术培训的人员，或已在劳动事务方面取得足够行政或实际经验的人员。
- 7 在教育不够发达的国家，被任命为农业劳动监察的人员，应至少在农业方面具备一定实际经验，或对此类工作表现出兴趣和能力，对这些人员应尽快给予在职培训。
- 8 中央劳动监察当局应为农业劳动监察员制订准则，以保证他们在全国范围履行职责的一致性。
- 9 农业劳动监察员的夜间活动应仅限于那些昼间无法有效进行的事务。
- 10 在农业中利用雇主和工人代表参加的卫生与安全委员会，可能是农业劳工监察机构官员同雇主和工人或他们的组织（如存在）之间合作的方式之一。
- 11 农业劳动监察机构参与对一九六九年（农业）劳动监察公约第17条规定的，有可能构成健康或安全威胁的新设备、新材料或物质以及处理或加工产品的新方法的预防性检查，应包括同劳动监察机构就下列内容的先期商讨——
 - (a) 此类设备、材料或物质以及方法的投入运行；
 - (b) 拟使用危险机器，或危险的或有碍健康的生产工艺的工厂计划。

- 12 雇主应为农业劳动监察员提供必要便利，如属适宜，包括使用房间同企业工人人员进行谈话。
- 13 中央监察当局发表的年度报告，除一九六九年（农业）劳动监察公约第 27 条所列内容外，应涉及属该当局权限内的下列事项：
 - (a) 农业劳动争议的统计数字；
 - (b) 关于实施法律规定的问题及其解决的进展情况的鉴定；
 - (c) 对改善农业中生活条件和工作条件的建议。
- 14 (1) 会员国应致力或促进教育运动，其目的在于通过一切适当办法使有关各方了解适用的法律规定和严格实施这些规定的必要性，以及对农业企业工人的生命或健康存在的危险情况和避免此类情况的最适当方法。
 - (2) 根据国家条件，此类运动可包括——
 - (a) 利用农村发起人或指导人的服务；
 - (b) 发放招贴画、小册子、期刊和报纸；
 - (c) 组织电影、广播和电视播出；
 - (d) 安排关于卫生与安全的展览和实际示范；
 - (e) 将卫生与安全和其他适当课程纳入农村学校及农业学校的教学计划；
 - (f) 为那些受采用新工作方法、新材料或物质影响的农业工作人员组织会议；
 - (g) 农业劳动监察员参与工人教育计划；
 - (h) 组织讲座、辩论、研讨和有奖竞赛。



国际劳工组织中国和蒙古局
中国北京市朝阳区亮马河南路14号
塔园外交人员办公楼1单元10层

电话: +86 10 6532 5091

邮箱: beijing@ilo.org

ilo.org/beijing