



第五项议程

**关于劳动监察和私营守法合规举措作用
专家会议的后续行动**
(2013 年 12 月 10-12 日，日内瓦)

文件的目 的

理事会被邀请注意到根据理事会 2011 年关于劳动行政管理和监察的行动计划召开的关于劳动监察和私营守法合规举措作用专家会议的成果，并要求局长在准备 2016-17 年计划和预算时铭记这些结果(决定草案：第 8 段)。

相关的战略目标：加强三方性和社会对话(成果 11：实施最新劳动立法并提供有效服务的劳动行政管理)。会议还与通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域相关。

政策影响：以主席总结和建议形式通过的会议最终报告成为国际劳工组织对劳动监察和私营守法合规举措作用持续审议的一部分。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：劳工局将被要求根据决定草案采取行动。

作者单位：劳动行政管理、劳动监察和职业安全与卫生处(LABADMIN/OSH)。

相关文件：理事会文件 GB.312/POL/6。

I. 背景

1. 第 100 届国际劳工大会(2011 年)通过的关于劳动行政管理和劳动监察的结论注意到“有关私营守法合规举措、自我监管和潜在公共—私营伙伴关系问题需要由国际劳工组织召集专家进行更密切的三方性审视”¹并要求理事会“考虑召开一个国际三方专家会议，讨论在国际劳工标准方面的私营守法合规举措。”²
2. 在第 312 届会议 (2011 年 11 月) 上，理事会批准了一项关于劳动行政管理和监察的行动计划。³作为该计划中知识建设部分的内容，国际劳工局承诺组织“一个国际三方专家会议……来审视私营守法合规举措问题，以回应全球私营劳工审计日益增长的情况”。⁴理事会随后批准了关于劳动监察和私营守法合规举措作用的专家会议的构成和议程。⁵会议目的是深化国际劳工组织、其成员国和雇主和工人组织关于劳动监察和私营守法合规举措(PCI)作用的知识，并审议良好实践和在国家、地区和国际层面上可能的政策应对。
3. 会议包括与政府磋商后提名的八名政府专家，⁶与雇主组磋商后提名的八名雇主专家，与工人组磋商后提名的八名工人专家。会议主席是甘德拉·科万(Gundla Kvam)女士(挪威)。副主席是克里斯德·梅斯特(Kris de Meester)先生(来自比利时的雇主专家)，莎拉·福克斯(Sarah Fox)女士(来自美国的工人专家)和昂卡尔·夏尔马(Onkar Sharma)先生(来自印度的政府专家)。另外，来自 22 个成员国的政府官员，⁷来自国际雇主组织和国际工会联合会的代表以及来自欧盟的代表作为观察员出席了会议。
4. 劳工局准备了一份题为劳动监察和私营守法合规举措：趋势和问题⁸的背景文件，作为会议审议的基础。文件探讨了对既定的公共(法律或法规)或私营(行为守则等)标准的遵守情况进行监测的私营、自愿机制的概念和不同类型。文件特别审视了私营守法合规举措(PCI)如何有助于工作场所的守法合规以及它们与公共劳动监察之间的互动和对劳动监察的影响。文件忆及，根据国际劳工标准，劳动监察是一项公共职能，但是劳动监察制度也在与从事相似活动的私营机构之间合作方面发挥作用。

¹ 关于劳动行政管理和劳动监察的结论，第 16 段，国际劳工组织：劳动行政管理委员会的报告，第 19 号临时记录，国际劳工大会，第 100 届会议，日内瓦，2011 年。

² 同上，第 22(8)段。

³ 理事会文件 GB.312/PV，第 386(a)段和理事会文件 GB.312/POL/6，第 17(a)段。

⁴ 理事会文件 GB.312/POL/6，第 12 段。

⁵ 理事会文件 GB.319/PV，第 316 段和理事会文件 GB.319/INS/16，第 7–10 段。

⁶ 巴西、法国、印度、约旦、摩洛哥、波兰、南非和美国。

⁷ 澳大利亚、巴西、中国、哥斯达黎加、芬兰、德国、危地马拉、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、韩国、马来西亚、墨西哥、缅甸、荷兰、菲律宾、俄罗斯联邦、西班牙、美国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。

⁸ 见网址：http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_230798。

5. 根据背景报告，会议重点讨论了四个要点：(i) 三方成员对于私营守法合规举措(PCIs)对工作条件影响以及其与劳动监察制度之间的互动的看法；(ii) 劳动监察部门与私营守法合规举措(PCIs)之间相互协调方面的选择和实践；(iii) 政府、工人和雇主组织在私营守法合规举措(PCIs)方面的作用；(iv) 国际劳工组织的作用。
6. 最终报告中对专家发言和会议讨论进行了总结，构成了主席总结和建议。⁹在对主席总结和建议的草案进行讨论时，专家对其内容发表了意见，最终报告注意到了这些意见，主席在最终总结和建议中也考虑到了这些意见。

II. 后续行动

7. 会议之后，为进一步研究私营守法合规举措(PCIs)的作用及它们与劳动监察制度的关系，劳工局在国家和全球层面开展了一些举措，包括通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域下(ACI 7)的工作。例如，在 ACI 7 下开展了一个比较研究项目，该项目将评估劳动监察机构和私营守法合规举措(PCIs)之间的互动。同时，将编写有关工作场所守法合规(包括私营守法合规举措(PCIs)的作用)的政策简介，涉及诸如劳动监察与童工监测制度之间的关系等议题。在孟加拉国，劳工局通过与行业主导的、针对制衣工业工厂的守法合规行动协调，开展了加强劳动监察机构的技术合作。在越南，一个关于工作场所守法合规的技术合作项目正在对更好工作计划和持续、竞争和负责任的企业(SCORE)计划的经验、以及它们如何与劳动监察部门的工作互动和起到补充作用进行评价。此外，劳工局正在就这一议题组织一系列交流良好实践和与社会伙伴对话的活动。在理事会的指导下，劳工局将寻求机会，通过研究、技术合作和社会对话来增强对所有地区的私营守法合规举措(PCI)行动的范围和影响的理解。同时，劳工局继续开展有关促进和支持强有力的公共劳动监察制度以及他们在保证工作场所根据国际劳工标准遵守国家法律和规定方面的能力。

决定草案

8. 理事会：
 - (a) 注意到了关于劳动监察和私营守法合规举措作用专家会议的最终报告；
并
 - (b) 要求局长在准备 2016-17 两年期计划和预算草案时铭记会议的审议和理事会所表达的意见。

⁹ 见附录。

附 录

主席总结和建议

导 言

1. 公共劳动监察的作用是根据国际劳工标准和其他国际劳工组织文书，促进对国家劳动法律的遵守并保证法律的执行。最近几十年间兴起了一系列私营守法合规举措(PCIIs)，其目标各不相同，包括评估，及在一些情况下，认证符合国家劳动法律和/或国际劳工标准的情况。
2. 在 2011 年 6 月国际劳工大会关于劳动行政管理和劳动监察的一般性讨论中，对劳动监察和私营守法合规举措(PCIIs)之间的关系进行了讨论。当时，劳动行政管理委员会要求“理事会考虑召开一个在国际劳工标准方面的私营守法合规举措(PCIIs)的国际三方专家会议。”理事会在 2013 年 10 月份会议上决定于 2013 年 12 月 10-12 日在日内瓦召开一个专家会议。
3. 应当注意到，国际劳工组织的标准将劳动监察定义为一项公共职能。它们同时也承认存在进行相似活动的私营机制并呼吁主管部门推动与这些机制之间有效的合作。但是，国际劳工组织没有就劳动监察服务机构和私营守法合规举措(PCIIs)之间的最佳互动形成立场。尽管如此，国际劳工组织充分准备审视开展此类合作的方式。
4. 国际劳工组织被要求对私营守法合规举措(PCIIs)的全球趋势及其对国际劳工标准方面的工作条件的影响进行审评；并考虑政府、工人和雇主组织在私营守法合规举措(PCIIs)和劳工监察方面各自所发挥的作用；以及考虑国际劳工组织所能发挥的作用。此份主席总结反映了在专家会议中达成一致的若干优先问题。报告也反映了各方关于各讨论要点的不同看法。

讨论要点

要点 1： 关于私营守法合规举措(PCIIs)对劳工标准方面的工作条件的影响，三方成员的看法是什么？这些私营守法合规举措(PCIIs)是否与劳动监察制度的运作互动并对其产生影响，如果是的话，以何种方式？

5. 关于第一点，所有与会人员都强调劳动监察依然是一项公共职能。国家层面应当作出努力，以根据 1947 年国际劳工组织劳动监察公约(第 81 号)的原则加强劳动监察在守法和执法职责方面的作用。
6. 至关重要的是，加强工人和雇主以及它们各自的组织在工作场所守法合规方面的作用。改善产业关系有助于更加守法合规。
7. 私营守法合规举措(PCIIs)的形式多种多样，所有与会人员同意应在不同方面进一步分析私营守法合规举措(PCIIs)在工作条件、结社自由、产业关系和安全卫生等领域

的影响、可持续性和效果。工作场所守法合规是一个重要的目标，任何对其进行改善的努力都应当符合国家法律和国际劳工组织标准和原则。

8. 应当关注私营守法合规举措(PCIIs)对非正规经济、中小企业和供应链中的工作场所守法合规的影响。

要点 2: 在私营守法合规举措(PCIIs)和劳动监察机构之间通过协调行动、交流信息和伙伴关系以加强有关措施，保证工作场所守法合规方面存在哪些选择和实践？

9. 关于对第二个要点的讨论，与会人员首先同意私营守法合规举措(PCIIs)不能取代或替代对劳动监察，以弥补劳动监察部门在资源方面的缺乏。二者之间必须建立协作，使私营守法合规举措(PCIIs)的目标和劳动监察的目标相一致，特别是在考虑到改善工作条件时。重要的是，要澄清和界定参与工作场所守法合规的不同合作伙伴在标准化、认证和监测方面的作用。监察机构的执法职能不能分包或者授权给私营机构。私营守法合规举措(PCIIs)不应当使任何人免于遵守劳动法或者接受公共主管部门的工作场所监察。
10. 对各种举措而言，例如认证和其他工作场所评估程序，特别重要的是让工人和雇主组织更密切地参与。专家列举了一些来自世界各地的例子，这些例子中守法合规实践的成功都是基于协调不同举措与劳动监察之间的关系。这表明，如果通过一个协调的方式来构想和设立有关私营守法合规举措(PCIIs)，清楚地界定其责任，有关法律知识和守法合规的水平都能得到提高。
11. 私营守法合规举措(PCIIs)在帮助企业履行法律要求方面只能起到一个补充性作用。正如第 81 号公约和 1969 年劳动监察(农业)公约(第 129 号)所要求的，此类协作和合作应当建立在与劳动行政管理和劳动监察部门交流信息和讨论相关方案和计划的基础上。现有的实践(联合培训、工具、手册、公共联合报告)表明合作是可能的，并能够在不损害劳动监察作用的情况下取得成功。

要点 3: 政府(特别是劳动行政管理和监察部门)、雇主和工人组织在私营守法合规举措(PCIIs)方面能发挥什么作用(如果有)？

12. 在关于第三点的讨论中，所有组的发言都提及期望确定关于改善私营守法合规举措(PCIIs)、社会伙伴和劳动行政管理和监察之间协调行动的良好实践。私营守法合规举措(PCIIs)本质上是私营的，不属于劳动监察的范畴，但这并不意味着它们可免于实施相关的规定。在这一框架下，高效、强劲、资源充足和独立的劳动监察机制是至关重要的。讨论清楚表明，不同的伙伴，如工人、雇主、非政府组织和其他机构，都可能发起私营守法合规举措(PCIIs)。社会伙伴的介入和参与是关键性的，而国际劳工组织的介入，在相关的情况下，可以进一步提高私营守法合规举措(PCIIs)的公平性和可持续性。在这一方面，有一些例子表明基于双方或三方的私营守法合规举措(PCIIs)比其他私营守法合规举措(PCIIs)更加成功。

要点 4: 国际劳工组织在私营守法合规举措(PCIs)方面应发挥什么作用(如果有)? 特别是在新的 2014-15 年关于通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域下。

13. 最后一个讨论要点是关于国际劳工组织在私营守法合规举措(PCIs)方面应该发挥的作用, 特别是在新的 2014-15 年关于通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域下。在新至关重要领域下, 国际劳工组织应当与国家及国际层面的工人和雇主组织进行密切的磋商, 保持在劳动行政管理和劳动监察制度方面的计划和技术合作。应当提供资源以改善劳动监察员能力建设, 升级关于工作场所守法合规方面的技术知识, 按照 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)的要求对非正规组织给予特别关注。还可以考虑制定一些指导方针, 内容包括私营守法合规举措(PCIs)的范围和发展及它们在国际劳工组织的国际标准和原则方面与劳动监察的关系和互补性。与会人员同意国际劳工组织应抓住机会, 通过研究、实证调研和收集良好实践, 在三方框架下审视劳动行政管理和私营守法合规举措(PCIs)之间的关系。
14. 最后, 国际劳工组织对这一议题的讨论, 特别是即将由国际劳工大会进行的关于全球供应链的讨论应当参考本次会议的结果。

主席的建议

15. 在撰写总结的过程中, 作为会议主席, 我理解在有必要进一步加强劳动监察制度的作用方面有广泛的一致意见。同时, 在以改善工作条件为目的的私营守法合规举措(PCIs)的背景下, 我们也讨论了如何改善劳动监察的作用和职能。我坚信国际劳工组织在新的 2014-15 年关于通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域下能够发挥关键的作用, 在这方面已划拨了相关资源。
16. 因此, 我认为国际劳工组织可在以下方面进行探讨:
 - (a) 加强劳动行政管理及, 特别是, 劳动监察, 以进一步发挥其在国际劳工组织原则和标准方面的作用和效率。国际劳工组织, 在通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域下, 可以进一步试点选定的国家计划, 在这些计划中劳动监察部门可以改善与社会伙伴在审视守法合规举措方面的合作, 重点是适当地将有关措施和文书结合起来, 例如认识提高、预防和与其他感兴趣的利益攸关方之间的伙伴关系。
 - (b) 应当鼓励开展与私营守法合规举措(PCIs)相关的实际行动, 专门研究以及调研, 以收集和传播良好实践。
 - (c) 在通过劳动监察加强工作场所守法合规的至关重要领域的框架下建立一个论坛, 在劳动行政管理部门、工人和雇主以及它们的组织之间继续开展公开对话。