



#### 第四项议程

### 成果 7：通过劳动监察促进工作场所合规

#### 文件的目的是

本文件概述了通过劳动监察及其主要关注领域促进工作场所合规的战略，并列出了本两年期执行进展情况的具体案例。现邀请理事会为进一步实施该战略提供指导意见(见决定草案，第 53 段)。

相关的战略目标：全部。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：成果 7：通过劳动监察促进工作场所合规。

政策影响：理事会的指导意见将为成果 7 在本两年期的最后实施阶段提供信息，并有助于确定将来工作场所合规活动的战略方向。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：对成果 7 相关活动的实施。

作者单位：治理和三方机制司(GOVERNANCE)。

相关文件：2016-17 两年期计划和预算；2018-19 两年期计划和预算。

## I. 背景说明

1. 本成果旨在使成员国基于劳动法和条例，加强其领土内所有工作场所的合规性，包括那些依据已批准的国际劳工标准而制订的劳动法律和条例，以及存在的集体协议。一些国家政府缺乏充分实施与执法，部分企业亦不遵守有关规定，助长恶劣工作条件，既损害了工人权利，也给工人健康和安全带来隐患。不合规还会对国家经济发展造成不利影响，破坏合规经营。
2. 为确保工作场所合规，需要有适当的法律和政策框架，加上足够的劳动行政管理和劳动监察能力，来落实并获得司法补救。健全社会对话和产业关系的改善也为工作场所合规提供重要基础，但若雇主组织和工人组织缺乏足够的参与能力和机会，这些积极作用将被打上折扣。
3. 为了应对这些挑战，“国际劳工组织2016-17两年期计划预算”将“通过劳动监察促进工作场所合规”确立为本组织在本两年期内的十项政策成果之一。
4. 劳工局针对这一成果的战略是根据上一个两年期在第7个“至关重要领域”(ACI)中所积累的有关工作场所合规的经验以及理事会对其执行情况的反馈而制定的。

## II. 战略概述

5. 本战略旨在实现以下三项关键转变，即：
  - (1) 加强劳动监察员、其他全国性机构以及雇主组织和工人组织的能力，从而显著提高工作场所合规性；
  - (2) 改善有关工作场所合规的国家机构、法律和政策框架，重点关注高风险部门，并符合相关国际劳工标准；以及
  - (3) 劳动行政管理部门、其他公共机构、雇主组织和工人组织之间的有效合作和伙伴关系，以实现工作场所全面合规。
6. 本战略基于以下认识，即：公共劳动监察机构是促进工作场所合规总体战略的核心。适当的法律框架，尽管至关重要，单靠其本身却不足以实现工作场所合规的目标。劳动监察机构必须具备足够的能力和资源，有效的合规战略，并与其他政府机构、雇主组织和工人组织以及广大公众开展合作。
7. 全面系统的方法要求在更广泛的劳动行政体系中与社会保障机构、卫生部门、司法部门和警察机构进行合作。各行动方需要明确职责，因为某些公共和私营部门的行为主体可在提高认识、预防、培训以及为劳动法的实施提供咨询方面发挥作用，但劳动法的执行完全属于公共职能，不得委派第三方完成。

8. 本战略还强调需要与社会伙伴进行协商与合作，以便设计、实施和监督合规举措。通过有效宣传和预防措施，以及为工人和雇主提供充分培训，加强合规性。
9. 然而，需要采取区别对待且务实的做法应对不同成员国在合规需求方面的差异，并认识到劳动行政管理部门普遍面临的资源限制。
10. 战略的实施则以国际劳工大会第100届会议(2011年)通过的关于劳动行政管理和劳动监察的结论为指导。在规范方面，重点促进基本公约、1947年《劳动监察公约》(第81号)、1969年《(农业)劳动监察公约》(第129号)、1978年《劳动行政管理公约》(第150号)以及所有相关的职业安全与卫生公约。

### III. 主要干预领域

11. 以下各节介绍了本两年期的主要干预领域、行动手段和取得的成果，以通过改进法律和政策框架，加强机构能力建设、社会对话和产业关系，促进工作场所合规。

#### 劳动法改革和政策发展

12. 国际劳工组织向在职业安全与卫生、劳动行政管理和监察以及劳动争议处理领域进行法律改革的国家和地区提供了重要技术援助和政策咨询。其中许多是对劳动行政管理和监察机构的职能和权限进行规定的法律。其他的则旨在修订已不合时宜的职业安全与卫生法律。就国际劳工组织公约的要求、立法和监管良好做法以及劳动法改革的基本政策向三方成员提供了专家意见。
13. 在改革进程的各阶段接受过国际劳工组织援助的国家和地区包括：阿根廷、中国、哥斯达黎加、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、印度、牙买加、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、缅甸、乌克兰、越南和巴勒斯坦被占领土。绝大多数情况下，国际劳工组织的咨询服务包括：对文本草案进行彻底审查、提供详细意见和修订建议。在一项新法律获得通过的多数情况下，劳工组织提供了各种形式的技术援助，以支持该法律的实施。
14. 这些技术援助已取得广泛成果。例如，国际劳工组织参与乌克兰劳动监察法改革，废除了将劳动监察部门的权力限制在只对投诉做出回应的相关规定，并增加了允许监察机构在无须事先通知的情况下主动开展监察工作的条款。在巴勒斯坦被占领土，国际劳工组织为制订新的职业安全与卫生法律提供了专家咨询服务，并就新法律的执行给予技术援助，为此，需要对创建企业委员会和制定新的监察清单提供支持。在塞尔维亚，根据三方成员的要求，国际劳工组织根据第92号建议书就处理劳资纠纷和提高调解服务效率的新立法提出了专家咨询意见。
15. 国际劳工组织还向准备批约的国家提供了专家咨询服务。协助中国考虑批准第81、174和187号公约，并对其现行法律进行差距分析。国际劳工组织的咨询意见导致吉

尔吉斯斯坦政府推迟废除国家职业安全与卫生法律的决定，并允许社会伙伴参与协商。针对需求，组织了独联体国家和蒙古国劳动监察部门会议，讨论改善职业安全与卫生立法的可持续发展案例，劳动监察部门在提高职业安全与卫生水平方面的关键作用，以及如何有效利用劳动监察合规战略和工具，提升职业安全与卫生水平。

16. 三方成员还在实施第 155 和 187 号职业安全与卫生公约期间要求专家咨询援助。国际劳工组织协助各国根据这些公约制定国家职业安全与卫生政策，其中包括圣卢西亚、塞内加尔和塔吉克斯坦。

## 将法律和政策转化成行动

17. 执行政策和法律是一个基于国家能力且受遵规守法的优先次序驱动的过程。本节提供的案例介绍了国际劳工组织援助所取得的成效。

## 能力建设

18. 对当下能力、所需能力和改进机会的评估是逐步推进过程的第一步。国际劳工组织借鉴国际劳工标准和相对良好的做法，开发了劳动监察评估工具，通过对劳动监察服务的职能、程序、法律和管理权限、培训工具和操作、人力财力和技术资源、数据收集以及分析能力的全面评估，帮助加强劳动监察部门的管理和运作。正在对劳动行政管理系统开发类似的工具。国际劳工组织协助以下国家评估了其劳动监察服务和劳动行政管理系统的的能力，包括：中国、刚果民主共和国、哥斯达黎加、格鲁吉亚、洪都拉斯、科威特、马来西亚、毛里塔尼亚、蒙古和阿联酋。
19. 对几个国家的评估直接导致新的组织结构和职能的产生。在哥斯达黎加，评估进程支持规划和组织一个新的劳动调解和仲裁服务中心和一个劳动监察服务机构。在希腊，经由社会伙伴确认，评估提出了重新组织劳动行政管理系统的建议，反映了第 204 号建议书的要求。
20. 国际劳工组织还根据第 197 号建议书，通过评估国家职业安全与卫生系统的 22 个要素，帮助中国、科特迪瓦、吉尔吉斯斯坦、尼日利亚、塔吉克斯坦和土耳其完善或更新了其职业安全与卫生系统。各国的社会伙伴均充分参与了这一过程。还向包括亚美尼亚、中非共和国、老挝人民民主共和国、莱索托、马达加斯加和南非在内的几个国家提供了援助，以改善劳动行政管理系统的机构能力。在国际劳工组织的技术支持下，前南斯拉夫的马其顿共和国和黑山等国家建立了新的争议处理机构。
21. 国际劳工组织支持斯里兰卡采用基于平板电脑的新技术开展劳动监察服务，支持中国的电子监察服务试点，在菲律宾开发和应用为合规官员设计的信息管理系统，以及向哥伦比亚引进劳动监察案例管理制度。在孟加拉国，为改善建筑物和消防安全，国际劳工组织提供了必要的技术援助以协调标准和程序，并制定了一套统一的报告工厂监察情况的制度。

22. 国际劳工组织支持巴西劳动监察官办公室创建了一个名为“智能图书馆(SmartLab)”的综合数据库，为监察官提供从各政府部门和机构收集编制的关于人权、职业安全与卫生、社会保障、劳资关系、职业培训和其他方面的综合数据。在中东欧国家，除了加强劳动部和监察机构的能力建设，还编制了一本区域专业调解人员实用指南，作为对国际劳工组织为预防和处理争议提供技术援助的资源支持。

## 知识开发

23. 为协助各国应对其最突出的合规挑战，国际劳工组织对研究成果和良好做法进行了总结汇编，并制定出了一套新的实用工具，目前正在哥伦比亚、智利、希腊、海地、印度尼西亚、马达加斯加、马来西亚、莱索托和布基纳法索等国试行。这些新工具有：
- **合规战略规划工具包：**提供方法、策略和流程来安排合规问题和目标的优先次序，并通过各个利益相关者的参与，利用多方面的干预措施，制定合规战略规划解决这些重点问题，特别针对加强驱动因素并克服合规的制约因素。
  - **对全球供应链的价值链分析：**针对职业安全与卫生的驱动和制约因素、工作中的基本原则和权利、供应链上的一般工作条件以及可能的合规干预措施制定了路线图。
  - **劳动监察和职业安全与卫生信息管理系统评估工具：**提高劳动监察员收集和分析有关企业、工人、合规记录和促进合规所需信息的数据的能力。该工具评估了监察机构的统计数据收集和分析资源、有效性、效率、质量以及与《劳动监察统计指南》的一致性。
  - **对非正规经济的劳动监察参与方法：**通过全面的指导材料，提高劳动监察机构应对非正规经济挑战的技术能力。
  - **针对建筑行业劳动监察机构的技术工具包：**通过针对具体部门的指导、培训和提高认识的材料以及最佳实践，提高劳动监察员的技术能力。
24. 本两年期还就劳动监察和自我评估、童工劳动监测、劳动监察和结社自由以及劳动监察职业和奖励措施等编制了其他政策工具。
25. 基于菲律宾、印度尼西亚和缅甸的调查，青年安全工作项目(safeyouth@work)正在编写关于青年工人对职业安全与卫生的知识、态度和行为的报告。结果将为针对青年工人的沟通和提高认识的策略提供信息指导。国际劳工组织职业安全与卫生全球预防行动(OSH-GAP)旗舰计划已开发出一种研究方法，确定了职业安全与卫生的脆弱性，以及驱动和制约改进全球供应链上职业安全与卫生的因素。它包括对影响工人安全和健康的因素进行定性评估，以及对优先领域、关键参与者和响应干预措施的切入点进行确认。对哥伦比亚的咖啡、马达加斯加的荔枝和印度尼西亚的棕榈油农

业供应链完成了案例研究。正在将该方法和战略合规规划培训纳入由国际劳工组织管理的“零伤亡愿景基金”项目。

### 满足培训需求

26. 对国际劳工组织三方成员就工作场所合规性的直接培训贯穿了整个两年期。参加者包括劳动监察员、劳动部官员、调解员和仲裁员、工会成员和雇主、职业安全与卫生委员会成员以及法官和地方法官。培训是在都灵的培训“学院”进行，并针对具体国家和三方成员的需求开设讲习班，其中包括：博茨瓦纳、喀麦隆、哥伦比亚、海地、莱索托、毛里求斯、俄罗斯联邦、南非和土耳其等国。
27. 还为培训劳动监察员制定了具体方案，培训内容关于实施劳动行政管理系统和 SOLVE 远程学习平台，并重点关注社会心理风险和促进工作场所中的健康。另一个以“通过劳动监察促进工作场所合规”为主题的学院将于 12 月在国际劳工组织国际培训中心(都灵中心)设立。
28. 举例来说，国际劳工组织为俄罗斯联邦编制了 15 个培训单元，以培训新的劳动监察员和为雇主和工人编写的两份劳动监察指南的俄语翻译。为哥伦比亚设计了技术工具和模块，旨在提高劳动部 1,173 名雇员的知识和技术能力，以有效执行国家法律，并培训了来自 500 多个工会的 10,000 多名工人，以提高他们对自身权利和获得补救的认识。支持雇主设计和实施一个培训计划，以在主要部门推动隐性就业关系正规化。还对几个职业安全与卫生培训单元进行了审查和调整，以更好地适应针对在土耳其的叙利亚难民的培训需求。
29. 国际劳工组织关于劳资纠纷处理机制的最新研究结果已在国家和次区域讲习班以及都灵中心有关建立有效争议预防和处理机制的年度课程中介绍给从业人员和争议处理机构。为实现在“更好的工作”计划的运行范围之外扩大影响力的目的，设立了“更好的工作”学院，为供应链中的品牌和其他行为主体提供电子学习、指导和现场培训。

### 收集、分析和传播数据及信息

30. 制作了一份劳动监察统计数据统一协调指南，以及关于收集和使用劳动监察统计数据的简明手册。开发了一个优化收集和使用职业安全与卫生数据的工具箱和事实清单，并将一个新的知识和信息交流平台(职业安全与卫生平台)整合进“国际劳工组织职业安全与卫生百科全书”门户网站。在职业安全与卫生全球预防行动旗舰计划下，已经完成了对职业安全与卫生相关知识部门、机构和组织的全球研究，对其作为国家职业安全与卫生系统中的一部分所承担的职责、工作范围和功能进行了记录。完成了对六个区域职业安全与卫生系统的案例研究，其中包括对相关专题的交叉分析。

31. “更好的工作”项目已启用了“透明度门户网站”，对其注册服装工厂在核心劳工标准、职业安全与卫生、工人赔偿、合同和工作时间方面的合规监察结果进行公布。塔夫茨大学七年内五个国家对“更好的工作”项目的影响进行独立研究，所发表的报告引用了包括对超过 15,000 名工人和 2,000 名经理在内的调查结果，为证明更高的工作场所合规性与员工福利、企业绩效和积极发展成果之间的关系提供了新的证据。
32. 针对在国家劳动行政管理系统中引入信息和通信技术的挑战开展了一项研究。调查结果在一次全球专家研讨会上获得认可，正在就该项研究起草一份政策简报。
33. 建立了中东欧劳动立法数据库(CEELex)，其中包含有关劳工、社会对话和产业关系的法律文本，涵盖 13 个国家，为国际劳工组织专家和相关国家的政策制定者提供了政策工具。到目前为止，该数据库已为乌克兰和摩尔多瓦共和国关于《劳动法》的三方讨论提供了信息，并促进了塞尔维亚就制订关于罢工与和平处理劳动争议的新法律进行三方协商。

## 加强社会对话和产业关系

34. 企业层面的双方对话、部门和国家层面制度化的三方社会对话以及有效的产业关系，对加强工作场所合规具有重大影响。动员国家社会对话机构促进安全且高效的工作场所以及良好的产业关系，包括在全球供应链内部这样做，是国际劳工组织许多活动的重点，其中包括组织以下活动和培训班：
  - 通过社会对话，举办工作场所合规与合作国际会议，汇集了来自 32 个国家的社会伙伴和来自经社理事会和其同类机构的政府成员；
  - 欧盟国家危机后的社会对话与产业关系三方国际会议；
  - 为 11 个法语国家开设非洲次区域讲习班，以及为 9 个国家开设太平洋次区域讲习班，旨在加强国家社会对话机构的能力；
  - 在都灵中心设立社会对话和产业关系培训学院，提供针对工作场所合规、争议处理、诉诸司法和非正规经济等主题的讲习班。
35. 国际劳工组织还帮助阿塞拜疆、布基纳法索、贝宁和突尼斯设立三方委员会。在贝宁，政府、雇主组织和工人组织的代表通过了一项社会宪章，促进公共行政管理系统在预防和处理劳资纠纷事务上的良性治理。劳工局通过在阿尔巴尼亚、喀麦隆、乍得、格鲁吉亚、约旦、前南斯拉夫的马其顿共和国、南非和坦桑尼亚等国的研究、技术援助和培训，促进了以上各国的全国性三方社会对话。
36. 制订法律和政策框架以及开展社会对话能力建设还从国际劳工组织的新出版物中受益，例如：《多国企业和包容性发展：利用国家社会对话机构解决治理差距》；

《三方性和领土上的社会对话》；《向正规化转型 - 社会对话的关键作用》；《促进农村经济中的社会对话》；《作为可持续发展的驱动因素和治理手段的社会对话》(国际劳工组织和国际工联议题文件)以及《共同努力：国家干预和社会伙伴的参与》。

## IV. 发展旗舰项目

37. 国际劳工组织职业安全与卫生全球预防行动旗舰计划就各国政府和社会伙伴为加强国家和企业层面上的职业安全与卫生系统而提出的日益增加的协助要求作出回应，正如主要职业安全与卫生公约—第 155 号和第 187 号公约所规定。该计划涉及危楼改造，这是改善劳动和工作场所的安全和卫生的基础，并旨在应对具体挑战，包括中小企业、建筑业中的危险部门、农业、全球供应链以及易受伤害和疾病影响的工人群体，即：16-24 岁的低龄劳动者、妇女和移民工人。
38. 当前举措包括制定协助各国评估其现有职业安全与卫生能力和改进机会的工具；将职业安全与卫生纳入技术和职业教育课程主流；制定职业安全与卫生“国家绩效指数”和“信心水平指数”，以评估国家职业安全与卫生通报和记录系统的可靠性。
39. 作为职业安全与卫生全球预防行动旗舰计划不可分割的一部分，零伤亡愿景基金具有明确的战略重点 - 通过改善全球供应链上各部门的职业安全与卫生操作和条件，实现与工作相关的死亡和重伤(病)为零的目标；并加强全球供应链上相关国家职业安全与卫生的关键能力，包括劳动监察服务和就业伤害保险计划。
40. “更好的工作”旗舰计划改善了全球服装行业 1,500 家公司对核心劳工标准和国家立法的遵守情况。此外还制定了一项新战略，以在服装及其他行业中满足对其服务日益增长的需求。该计划旨在通过供应链中的伙伴关系以及与国际劳工组织的其他项目在部门和国家层面上实现协同效应来显著扩大影响。

## V. 建立伙伴关系

41. 国际劳工组织的工作在国际层面得到推广，其中包括联合国公共行政管理专家委员会(CEPA)以及通过诸如公共政策管理与分析协会(APPAM)年会等研究会议。正在积极推动由联合国经济和社会事务部、经合组织和国际劳工组织的工作者、学者和专家组成的劳动行政管理专家网络，以更好地掌握劳动行政管理和现代公共部门管理方法的最新趋势。
42. “更好的工作”项目还与劳动监察机构建立了更密切的工作关系，以保持项目投入和劳动监察机构执法职能之间的区别和互补性。引入了新的议定书，以加强双方在处理最严重不合规事项方面的合作和问责。



43. 国际劳工组织加强了与澳大利亚公平工作委员会、劳动关系局(爱尔兰)、爱尔兰工作场所关系委员会、南非调解和仲裁委员会以及许多其他类似机构的伙伴关系，并通过都灵中心开设的“建立有效的劳动争议预防和处理机制”课程，向他们提供了分享实用知识、经验和创新的平台。
44. 最后，国际劳工组织正在与主要伙伴合作，推动建立一个全球职业安全与卫生联盟的设想，支持针对全球职业安全与卫生挑战制定解决方案，包括可靠且具有可比性的职业安全与卫生数据的收集、移民工人的安全与卫生、全球供应链上的职业安全与卫生以及工作的未来。

## VI. 工作场所合规与联合国可持续发展目标

45. 良治是成果 7 的核心，对于实施“2030 年联合国发展议程”至关重要。国际劳工组织有关成果 7 的工作直接促进可持续发展目标的目标 16，即：“创建和平包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。这一目标的实现要求法治和让所有人拥有平等诉诸司法的机会；在各级建立有效、负责和透明的机构；并确保各级决策的回应性、包容性、参与性和代表性。成果 7 还直接促进实现目标 8，即：“促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作”。这要求保护劳工权益，促进为所有工人创建安全和有保障的工作环境。成果 7 还直接促进目标 3，即：“确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉”。该目标旨在通过改善职业安全与卫生，减少由危险化学品、空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数。

## VII. 经验和挑战

46. 在本两年期中，成果 7 取得了重大成果。然而，对以下挑战的反思将帮助改进下一个两年期规划，从而取得进一步的成果。
47. 经验表明，如果国际劳工组织的行动是基于三方成员所述各国的实际需要和具体情况，采取务实方法，就可取得成效。因此，需要将工作场所合规援助很好地纳入体面劳动国别计划之中，并遵循经由三方成员确认的需求评估结果。
48. 国际劳工组织的干预措施需要在多年的时间内全面系统地持续下去，不仅要考虑到工作场所合规的必要法律、行政管理和实际操作等不同方面，同时应基于现实国情。在本两年期里与毛里塔尼亚开展的合作和取得的成果证明了这一综合办法的价值。
49. 实施该成果的一个主要挑战是，许多劳动行政管理当局的执行能力有限。若劳动行政管理部门缺乏必要的人力和财力资源，就无法充分保障工作场所合规。应当就大规模能力建设开展发展合作项目。

50. 突出可持续性同样重要，国际劳工组织的活动应与国家专长相结合，为培训人员提供培训，并将管理和规划技能传授给三方成员。需要投入更多努力开发技术解决方案。当前提供培训的方法资源投入大，在应对国际劳工组织三方成员多样性方面的灵活性有限。
51. 由于国际劳工组织资源有限，应通过不同技术单位和政策成果之间的持续合作，继续形成协同效应并取得成果。就成果 7 而言，与其他政策成果合作的价值已经得到证明，特别是与成果 3(扩大社会保护底线)、成果 5(农村经济中的体面劳动)、成果 6(非正规经济正规化)和成果 8(保护工人免于从事不可接受形式的工作)。在这方面，对在同一国家不同项目下开展的活动进行联合规划已被证明是非常有益的。合作也正在旗舰计划之间展开。
52. 基于劳工局本两年期的经验，对下一个两年期的指标和目标进行了修订并写入“2018-19 两年期计划预算”。然而，该战略的主要内容必须遵守理事会的指导。通过强有力的社会对话、适当的法律和政策框架以及具有足够能力发挥其作用和职能的公共机构来促进工作场所合规，仍将是这一战略的目标。

## 决定草案

53. 理事会要求局长考虑其对制定和实施“2018-19 两年期计划预算”中关于“促进安全工作和工作场所合规，包括在全球供应链中这样做”的成果 7 战略方面的指导意见。