



国际劳工组织
日内瓦

劳动监察的概念和职能：

雇主指南

国际劳工组织

日内瓦

劳动监察的概念与职能： 雇主指南

介绍

劳动力市场结构的变化和就业关系的变化导致了劳动监察机构的重组。劳动监察机构必须以更有效的方式进行应对，通过预防措施、建议和处罚违反劳动法的情况以保证遵守法律。包括分包、外包和非正规或非法工作的增加在内的各种变化与新的商业模式或生产方式、全球化、劳动移民增加以及技术进步等因素有关。

金融和经济危机给各国劳动力市场带来的突然和大范围的影响，正在检验劳动监察部门推进和确保相关方遵守劳动法的能力。危机导致的裁员、工厂关闭和各种各样应对危机的临时工作安排（如工作分享、工作分担和部分失业），给劳动监察工作带来了多种影响。一些国家削减了执行劳动监察的预算。但在另一些国家正好相反，尽管面临削减开支的压力，政府还是加强了监察服务。这些国家认为，在劳动力市场动荡中，强有力的劳动监察机构非常重要。

总的来说，劳动监察改革不是政府应对危机采取的重要政策措施。但是，劳动监察保护工人的作用在危机

中确实得到提升，而且推动一些政府加强劳动监察机构的能力建设和提高效率。因此，《劳动监察的概念和职能：工人指南》是非常受欢迎的。它将提供有关劳动监察的有用知识，为国家防止工伤事故、保护工人和改善工作条件作出贡献。有效的劳动监察机构通过保障体面的劳动环境提高劳动生产率。这是符合工人和雇主利益的。

劳动监察是推进国际劳工组织体面劳动议程实施的核心工具，而且在推动遵守国际劳工标准的原则和权利方面具有重要作用。

特别感谢对本书付梓作出贡献的同事。尤其感谢 Helena Perez 女士和 Maria Luz Vega 女士对编写本书进行协调。感谢 Caroline Augé 女士、Angela Onikepe 女士和 Johanna Ruefli 女士。同时感谢我们工人活动局、雇主活动局和标准司的同事们的合作。

Giuseppe Casal

劳动行政和劳动监察司司长

目 录

• 何为国际劳工组织	1
• 何为劳动监察	2
• 劳动监察的发源地和由来	3
• 国际劳工组织如何帮助加强劳动监察服务	5
• 如何开展劳动监察工作	7
劳动监察服务的目的	7
劳动监察员如何确保体面的工作条件	7
劳动监察如何确保劳动法律法规的执行	7
制裁在推进执法中的重要性	9
劳动监察如何改进劳动立法	10
劳动监察服务覆盖哪些问题	10
劳动监察的原则	11
• 劳动监察员及其职责	12
劳动监察员的责任	12
劳动监察员的权力	12
旧的说法和新的事实	13
• 监察访问如何开展	16
• 劳动监察服务的重要性	18
• 不同概念的涵义	19
• 劳动监察对您的帮助	20
• 您如何配合劳动监察员的工作	22
• 如何通过三方机制加强劳动监察	26

何为国际劳工组织

国际劳工组织（ILO）是唯一一个联合国系统内的三方性机构，以促进劳动权利、鼓励体面就业、加强社会保障以及加深劳动方面的对话为目的，召集政府、雇主和工人代表共同影响政策和活动。

国际劳工组织是负责草拟并监察国际劳工标准的国际组织。它以国际劳工公约和建议书的形式制定其标准。国际劳工公约是经国际劳工组织成员国批准的国际条约。建议书是非约束性的，为国家政策和行动设定指导方针，涉及的主题通常和对应的公约一致。两种形式都旨在实际地影响世界范围的工作条件和实践。国际劳工组织与 183 个成员国合作，力求保证在原则上和实践中尊重劳动标准。

国际劳工组织有四个主要战略目标：

1. 推动和认可相关标准、基本原则和工作权利；
2. 为女性和男性创造能够更好确保体面劳动的条件；
3. 扩大社会保障覆盖面并提高其有效性；
4. 加强三方性和社会对话。

国际劳工组织有关劳动监察的最重要的两个公约，第 81 号公约和第 129 号公约（农业）（均主要与劳动行政管理相关），其精神已被纳入 2008 国际劳工组织关于公平全球化社会宣言（社会公平宣言）。公平全球化社会宣言号召国际劳工组织成员国审视各自认可或实施国际劳工标准的情况。这些公约通过又好又快的劳动监察系统发挥作用，保持并促进体面劳动的条件；这个体制是确保社会和经济长期可持续发展、体面劳动的认可程度不断改进的必要手段。

国际劳工组织帮助成员国建立了这样又好又快的劳动监察系统，以确保关于工作条件和劳工权益的劳动法得以遵守；其中包括总体工作条件、职业安全和卫生、劳资关系、机会和待遇平等、消除童工和强迫劳动等等。

工人享有体面劳动条件的权利是一项基本人权，国际劳工组织自 1919 年就开始推动这一权利。

何为劳动监察

劳动监察是劳动管理的公共职能之一，它确保工作场所能够执行劳动法律法规。它的主要作用是通过预防性的、教育性的和必要时强制性的手段，使相关方认可在工作场所遵守劳动法律法规的必要性及其相互利益。

自从英国于 1833 年首次雇用劳动监察员，至今几乎世界上所有国家都设有劳动监察员。劳动监察员从事改善工作条件的事业已经有约 175 年了。他们硕果累累，成绩骄人。

监察服务的组织各国迥异，资源的配置也因各国的经济、政治、专业支持水平和国家的优先领域的不同而

不同。然而，世界各国劳动监察服务的作用基本相似，符合国际劳工公约的规定。

在劳动领域，劳动监察是国家出面并且干预的最重要的工具，它能设计、鼓励和建设一种预防性文化，其中包括总体工作条件、薪酬、职业安全和卫生以及与就业和社会保障有关的问题。

目前，劳动监察员在富有挑战的环境中履行他们的职责，这个环境包括社会和经济环境中的产业发展，劳动和就业关系，社会和政治预期，技术和工作危险领域的主要变化。

劳动监察服务推动并确保在职业安全和卫生、工作条件和劳动关系方面遵守国家立法。这些服务还有助于增加企业层面的就业政策的有效性，预防冲突，促进社会和谐。

劳动监察的发源地和由来

劳动立法始于 18 世纪末，贯穿 19 世纪，是欧洲工业革命的结果之一。整个 19 世纪都充斥着无数的罢工和暴乱，并且常常演化为暴力反抗，这使得政府意识到国家应该在组织劳动关系和决定劳动条件方面采取干预。劳动监察服务的设立和发展是为了监督首部保护性法律的实施。

改善工作条件的国家立法始于 1820 年，当时英国议会通过了一部《学徒健康与道德法》。在该法案中，“道德”被定义为安全、健康和福利，“学徒”指的是未成年工。志愿委员会由地方的知名人士组成，监督该法案的实施。由于各种原因，法案的实施并不奏效，政府于 1833 年首次任命了四名监察员。这些监察员于 1844 年成为了公务员。这种体制随后便在整个欧洲盛行，因各国行政传统而异。在那几十年间，各种监察服务的实践有所增加，监查服务的权力和职责迥异。

1890 年，来自 15 个国家的代表出席了在柏林召开的大会，通过了第一个为改善工作条件和监察服务而制定的标准。大会声明，每个国家的法律都应当由一定数量的具备特别资格的官员进行监督，这些官员应由政府委任，并独立于雇主和工人团体。1919 年，国际劳工组织的创立更深远地推动了这一动议。实际上，在当时即将成为国际劳工组织章程的凡尔赛

公约第八部分就声明，劳动条件的改善是紧迫必要的，并且强调，不能采用人道劳动条件的国家为其他希望改善本国劳动条件的国家制造了障碍。条约声明，特别重要的是：“为了确保保护雇佣者的法律和法规得以执行，每个国家都应该具备一个监察体制”。

1919 年国际劳工大会的第一部分就展示了对劳动监察的重视，表示希望成员国尽快建立有效的工厂监察体系，尤其是维护工人健康的政府服务体系。4 年后，大会采纳了 1923 年劳动监察建议书（第 20 号），规定了国家监察体系的组织形式和作用的大致原则。虽然这只是一部建议书，而非公约，对成员国没有约束作用，但是它为之后采纳的更全面的劳动监察工具打下了基础，包括分别在 1947 年和 1969 年批准的第 81 和第 129 号公约以及配套的第 81 号和第 133 号建议书。

20 世纪，劳动监察的规模在扩大，复杂性在提高。20 世纪初在工业化国家，后期在发展中国家推广。发展中国家的监察组织通常是根据前殖民国家的模式建立的。近几十年，监察员的责任也在很大程度上增加了，责任范围包括更广泛的经济、技术和就业领域。因此，相对于过去，现代监察员的大部分精力是在工作压力、工作场合暴力、非法雇佣和强迫劳动

上，一少部分精力放在如锅炉和起重机的安全操作或产业纠纷上。

近 10 余年间，劳动监察体制逐渐

完善，资源更加丰富，在国家 and 国际层面，其切实改善工作条件的贡献也获得更广泛的认可。

1833 年，英国政府委任了第一批劳动监察员，他们特别关注成年人和儿童的超长工作问题。1919 年凡尔赛条约声明，“为了确保保护被雇佣者的法律和法规得以执行，每个国家都应该具备一个监察体制”。

国际劳工组织如何帮助加强劳动监察服务

第 81 号公约适用于工业和商业，自通过之日起就被作为国际上劳动监察服务的主要参照。它已经成为所有国际劳工公约中被最为广泛认可的公约，为多数国家设立现代监察体制的法律和法规提供了模板。第 81 号公约和第 81 号建议书一并清楚地规定了劳动监察领域的规则。

第 129 号公约适用于农业，大体重复了第 81 号公约中的规定，并同时把范围扩大至企业和工人以及劳动监察体系的有关能力。

第 81 号和第 129 号公约定义了劳动监察体制的作用、义务和责任，招聘职员的要求，监察员的行动手段，有关道德规范和报告活动的执行权力和职责。它们还对报告事故和疾病做出了规定。1947 年的劳动监察建议书（第 81 号）更加详细地规定了年度报告的内容，以及有关监察员、雇主和工人在职业安全和卫生领域合作的指导。

根据国际劳工公约，委托劳动监察员发挥的主要作用如下：

第一，确保有关工作条件和保护工人的法律的执行，同时介入有关工时、工资、安全、健康、福利、童工劳动和青年就业等方面的事务，这类规定可以由劳动监察员实施。法律规定涵盖了在劳动监察员被授予的法律权力范围和实施范围方面的仲裁裁决

和集体协议。

第二，为雇主和工人提供关于符合法律规定的最佳做法的技术信息和咨询。

第三，发现没有在现有法律规定里特别涉及的违反或滥用行为，应引起主管当局注意。

公约中设定的责任具有约束性，但也允许一定程度的灵活变通。在这点上，可以看出国家与国家之间在立法程度和本质上以及监察员被授予的权力上的差异。监察员的权力可以是全部与劳动有关的法律法规，也可以局限于某一类事务，比如职业安全卫生或者工资。这个体系可以覆盖经济的所有部分，也可仅仅是其中的一些；它既可以覆盖整个国家领土，也可以是其一部分。根据国情不同，国家劳动监察服务任务既可以是有限的也可以是极其广泛的，但是要符合国际定义的监察目的，并且能够适当地确保上述劳动监察的主要作用得以发挥。

为应对日益变化的全球经济的挑战，成员国越来越认识到建立更有力、更有效的劳动监察服务的需要，国际劳工组织响应这方面的需要，提供技术援助。

自 2006 年，国际劳工组织为支持劳动监察的“现代化和复兴”，启动了一项全球战略。国际劳工组织启动了一个推动体面劳动的项目，通过加强

包括监察在内的劳动行政管理机制，使其更为有效。这个战略包括一系列国际和国家层面的活动，例如帮助成

员国承担劳动监察员的审计，开发提高劳动监察有效性的国家行动计划，以及保证劳动监察员的培训。

第 81 号和第 129 号国际劳工公约的主要精神

通用标准下的劳动监察基准：

- 劳动监察的组织结构应当适用于所有工作场所，涉及工作条件和保护工人有关法律法规的方方面面；
- 劳动监察应当在中央政府的监督和控制之下，配合国家行政；
- 应当确保劳动监察在工作条件方面（例如工时、工资、职业安全卫生和福利，童工劳动和未成年工等问题）的教育和强制作用，应有权提醒主管当局注意现有法律规定的空白；
- 监察员必须是公共官员，具备工作稳定性，不受政府换届和不当外部环境的影响；
- 招聘监察员必须以其学历为基础，并且为加强其履行职责的能力进行适当的培训；
- 监察员的数量必须充足，以确保其履行职责的有效性，其职责包括了解工作场所的数量、种类、大小情况、雇佣工人数量、将执行的法律法规的数量及其复杂性；
- 必须适当地为监察员配备办公室、交通工具和计量材料；
- 必须给予监察员恰当的证明书和执法权；
- 工作场所的被监察频率和深度必须有必要的保障，以确保相关法律法规的有效落实；
- 监察员应该给雇主和工人提供关于如何守法的信息和建议；
- 对违反法律规定和阻碍监察员履行职责的行为进行适当处罚，必须具有国家法律法规依据，并且保证有效执行；
- 劳动监察体制的实施可以通过其他政府服务、参与劳动保护的私营机构、雇主、工人及其组织之间的有效合作来实现。

如何开展劳动监察工作

劳动监察服务的目的

劳动监察体系的首要任务都是确保有关方面遵守劳动法律法规，为保护所有工人（必要时包括其家属），设计国家标准。现代劳动监察体系还覆盖了自雇者和某些危险的工作环境。

劳动监察的主要目的为：

- 确保雇主和工人遵守相关劳动法律法规，实现体面劳动；
- 给雇主和工人提供关于遵守劳动法律法规要求的信息和指导；
- 确保企业采取适当的措施，营造安全健康的工作环境；
- 通过信息反馈和实践经验完善法律法规，扩大法律覆盖面，兼顾新的社会、生理和心理隐患。

劳动监察员如何确保体面的工作条件

为确保工作场所实现体面工作条件，劳动监察配置了一系列的方法。两个主要的方法是执法（传统上被理解为控制或者监督）和预防措施。预防与控制制裁之间并没有矛盾。法律是为免于承担风险和灾难性后果而制定。这也是定义中预防性政策的目的。

劳动监察服务正在围绕雇主和工人的责任，越来越多地设计和实施预防性政策。这是因为，事先即消除恶劣的工作条件或将风险降到最低胜于事后通过法律解决工作条件恶劣的问

题。在劳动监察领域开展预防工作意味着决心帮助工人和雇主避免或消除事故和疾病隐患、劳动争议、劳资冲突和薪酬不平等之类的问题等等。通过预防这类风险，劳动监察为个人、企业或社会避免或减少损失。在实践层面，劳动监察越来越强调主动预防（普法教育；以评估新楼、厂房、设备和流程为目标，采取有计划的监察走访）。事先主动预防和事后纠正相互补充。

劳动监察服务通过执法和预防性措施，实现了体面的工作条件。

劳动监察制度的长期和核心目标是要在企业、雇主和工人中推动“以预防为主”的文化。

劳动监察如何确保劳动法律法规的执行

劳动监察通过两个主要职能确保法律法规的有效实施：（1）严格执法保障；（2）向雇主和工人提供信息和建议。监察、信息、咨询等职能相互联系，相辅相成。

各国劳动监察员的执法职能不同，但大致来说有两类：一是主动发挥的职能，如年度或月度规划、国家、地区或行业例行监察活动、主动发现和解决问题，另一类是应对职能，如处

监察执行具有双重性质，即咨询和监察。

劳动监察服务通过访问工作场所向雇主、工人和其他人提供大量信息和建议，该职能是监察机构有效工作的重要途径。此外，必要时，监察员也通常会使用强制权力，确保法律的实施。

自2007年1月1日新的《劳动条件法》实施以来，荷兰开始实施一种新的监察方法。监察活动开始前，监察部门会给相关企业分发一本手册，其中包括相关制度规定和该行业的潜在危险。监察部门也会告知其监察标准。为强调这种监察方法具有的“合作”性质，监察机构也会提供一些处理危险工作条件的具体办法。监察机构强调，监察的目的不是给予警告或收罚金，而是为了改进工作场所的条件。

企业应遵纪守法，监察行业主要负责监督企业遵纪守法。尽管到工作场所进行现场监察是监察的主要形式，根据监察制度和目的的不同，监察也可以采取其他形式，如要求雇主汇报相关情况等等。

尽管劳动监察的主要职责是确保雇主遵纪守法，有效管理和预防风险，采取强制性措施仍然是执法的重要部分。

强制性措施范围很广，包括口头和书面警告、行政处罚决定、罚款乃至起诉。执法权力的合理应用，既有利于确保法律实施，也可以使失职的人得到应有的处罚。

向工人和雇主提供信息、建议和教育也有助于保证法律的实施。监察员不必局限于监督职能，不能满足于

表面工作。比如，他们也可以就安全保障的措施提出建议，解释工资制度的相关法律条款，告知在何处以及如何对工人进行体检，说明工时制度的重要性，或者同雇主探讨现在或潜在的问题。

监察员可以应书面或口头请求，在访问工作场所期间提供相关信息，也可以通过一些教育宣传活动提供信息（如课程、会议、电视广播宣传、展览海报、手册、视频等等）。在许多国家，提供信息和建议已经形成制度了，特别是在职业安全卫生和劳动立法方面。劳动监察机构正越来越多地利用现代信息技术提供劳动法律法规及其实施方面的技术信息和咨询。

提供信息和建议具有教育的职能，因此它不仅对存在的问题本身产生

影响，还能促使相关方面举一反三。

采用何种手段能达到最佳执法效果，无论是意见、警告、采用法律程序，均是由监察员决定的。这一决定应符合工作场所性质和具体的监察活动特点。一般情况下，人们认定劳动

监察员起草的报告是真实可靠的，除非该报告未被法庭采纳或其真实性受到法庭质疑。如果监察员决定使用法律程序，他可以直接诉诸法庭或建议使用法律程序进行干预。

在巴西，劳动监察员不仅通过干预确保公司遵纪守法，还通过一些创造性的法律或技术手段，提高了企业的生产力和竞争力。

由于大量违反劳动法律法规的行为，如缺乏资质，恶劣工作条件，职业病高发等等，米纳斯地区（Minas Gerais）的监察员开始对许多烟花公司开出大量罚单，甚至提起法律诉讼。因为土地改革的原因，农民的土地（粮食和种子种植地）也被征用。在这种情形下，劳动监察员提供了许多法律和技术援助，确保法律实施。2001年，在农业中的非正规就业现象有所改善，发展正式工人65 000人。烟花行业，卫生和安全标准的实施改善了工作环境，工伤事故从之前的一年6次降低为一年1次。监察员还为产品升级提供帮助，增强了产品的国际竞争力。此外，在劳动监察员的帮助下，烟花公司2006年建立了质量认证体系，要求进口产品具有同等质量保证。这是在不降低行业标准的前提下提高国际竞争力的重要进步。

单纯的监督，如果没有惩罚性措施或者法律手段作保障，会削弱劳动监察职能的威慑力。一方面，法律对所有人都具有强制性，不允许有妥协的行为；另一方面，监察的目标不是惩处，而是保证法律的实施。如果劳动监察只有咨询建议的职能，将失去其权威性。同时，缺乏咨询建议职能的监察又太过僵硬，遭到抵制。监察和咨询应该两手抓，以便：

- 激励雇主坚持守法目标，采取更积极的态度改善工作环境；
- 鼓励企业之间的信息共享和良

好经验的交流；

- 鼓励雇主和工人对话；
- 使工人更好地了解自己应有的权利（提高意识教育）。

制裁在推进执法中的重要性

威慑是采取强制性措施的一个重要目的，也是确保有关方面守法的关键。但是，强制性措施本身不是目的，更重要的是要确保雇主的合作，并激励他们更积极主动地遵守法律规定。如果雇主认为采取积极措施遵守法律规定的成本比交罚金还要高，而宁愿

交罚金的话，这是非常令人遗憾的。因此，有必要向雇主提供技术和法律支持，帮助他们找出可持续发展的方法，以解决监察员发现的问题。

题以及工人状况，特别是涉及法律规定对工人权利的保护，这使他们可以更好地将当前状况告知当局。

劳动监察服务覆盖哪些问题

劳动监察范围非常广泛，在不同国家差别很大。一般来说，大致分为以下几类：

- 促进职业安全卫生，改善福利设施，预防事故和疾病；
- 保障收入水平，包括监察工资记录，加班工资等；
- 监察工作时间纪录和加班纪录，假期，休息日纪录，病假和产假；
- 保护基本劳动权利（比如制止强迫劳动），采取反歧视措施（比如涉及性别歧视或艾滋病歧视）；
- 事故调查和工伤赔偿；
- 就业问题（非正式就业，升职，职业培训），要强调的是，所有工作的人，无论正式还是非正式工人，都享受同样的保护；
- 社保缴纳；
- 妇女、儿童、年轻人及其他有特殊需要人群（如残疾人）的就业；
- 社会对话及产业关系问题，集体协议的监管。

许多劳动监察机构只负责上述部分活动。例如，有些只负责职业安全卫生或/和部分劳动条件监管以及工人保护（工资、童工劳动、年假、产业关系等等）。在有些国家，监察活动由两种或多种监察机构完成，每一种监察机构负责部分领域。而在另一些国

现在，消费者和公众越来越不能容忍产业风险，以及那些不能确保体面劳动条件的组织。他们正逐渐施压，希望监管者对造成危害的组织采取更严厉的措施，对正在索赔的受害者提供更多支持。他们呼吁企业承担起社会责任。

劳动监察如何改进劳动立法

劳动监察员是推进社会进步的动力。通过访问、与社会伙伴和其他相关机构交流，劳动监察员可以全面掌握工人的现状、工作环境、经济社会状况以及各类技术问题。由于他们可以在工作场所获得一手信息和经验，劳动监察员具有得天独厚的优势可以找到劳动法（法律和法规）中存在的不足（如不符合现状的法律、保障中存在的差距），并提出改进措施。事实上，劳动监察员的一个重要职责就是要告知当局现行法律存在哪些漏洞。他们的任务是要分析形势，指出现行做法的后果及不足，并提出改进措施。这些不足的产生，可能是由于现行法律条文不适应当前情况，也可能是当前法律没有为特定群体的工人提供适当保护。监察员了解劳动中存在的问

家，监察员是“通才型”，职责范围很广，负责上述部分甚至全部领域的监察。

在多数国家，劳动监察采取垂直管理的方式。劳动监察机构通常隶属于劳动部。这是因为多数行业、领域面临的问题具有相似性，垂直管理也可以实现更有效的行政管理。监察政策的设计、监督和评估往往也与具体的监察行为分开。

劳动监察机构的职责在不同国家各有差别。其职责范围可能很广，包括：职业安全卫生、福利、工作时间和工资、社会对话、劳动关系、非法就业、歧视、童工劳动、强迫劳动以及近年来的艾滋病问题。

劳动监察的原则

公共服务。负责处理雇主和工人面对的问题和挑战。

责任心。劳动监察人员是公务员，有稳定工作，可以相对独立，不受外来的政治或财政影响。劳动监察员为自己的行为和表现负责。

效率和有效性。重点应放在设立恰当的标准，使影响最大化。

广泛性。劳动监察服务应实现广覆盖，扩大其作用，使尽量多的工人

受益，甚至应覆盖到那些不受传统产业关系保护的人群。

透明。应告知雇主、工人和其他利益相关方其权利和责任，他们的法律义务以及劳动监察服务为他们带来的好处。

持续性和连贯性。处理劳动监察事务方面，监察员在类似条件下用类似的方法处理类似的案件，以达到类似的预防和执法效果。所有地区办公室的监察员在执行法令和判决期间，执行共同的指导原则，采用具有一致性和一贯性的干预方法。

相关性。指的是采取的措施与造成的风险相关。采取的措施取决于违法行为的严重程度及其对健康和安全的实际或潜在风险。应考虑企业的执法能力，采取最恰当的方式达到执法效果。

平等。法律确保对同样工作环境下的工人提供平等的保护。

合作。监察人员应同其他机构、组织合作，确保企业遵守劳动法律法规。合作机构包括公共和私人机构，如技术和医疗专家、工程师、建筑师、研究机构、教育和培训组织、警察和消防部门、司法体制、保险机构和其他有关机构。

协作。监察人员应联合雇主、工人及国家、行业和企业层面的机构，共同工作。

劳动监察员及其职责

劳动监察员是职业公务员，因此，他们非常有能力，可以按照较高的技术标准履行职责。这些标准指的是入职时良好的选拔程序、较高的学历要求以及在职培训。

劳动监察员的责任

正直、独立和公正。禁止监察员与其监督的工作有任何直接或间接的利益关系。许多国家把这一规定写在公务员有关规定中。公务员身份使监察员完全独立于政治变化或其他不恰当的外来影响。如果要使雇主和工人双方对监察员执法的客观性和中立性有十足的信心，就要确保监察员的独立和公正。

监察员必须遵守最高的职业道德标准，包括可信、诚实、礼貌等价值观和指导原则。应禁止他们发生任何的腐败行为，比如接受雇主和工人的礼物或服务等等。这种道德要求确保监察员及其行为、判决具有可信度。

监察员在工作中可能了解到一些生产、商业或工作流程的商业秘密，他们即使离职后也不得泄露这些机密。一般来说，根据公务员的有关法律规定，监察员作为公务人员有义务保守秘密。监察员开始履职时，也通常会签署文件或宣誓保密。保密期不仅限于监察员工作期间，而是终生保密。一般情况下，如果违反了保密规定，

监察员会受到行政惩罚，也不排除民事或刑事处罚的可能。

劳动监察员是监督者、咨询者和执行者，为改善工作环境和提高生产力提供指导。

以处理举报而进行的监察为例。这种情况下要求保密是出于两方面的考虑：一是保护举报人，二是使监察工作更为有效。如果监察员没有执行保密原则，工人有可能担心雇主报复而不愿意举报违规行为。

专业性和称职。劳动监察需要较高的专业性。只有监察机构的从业者具有较高专业性和较强能力，工人和雇主才愿意接受他们的建议并愿意前往监察机构寻求帮助。

劳动监察员的权力

自由进入工作场所的权力。这是监察员的首要职责，没有这个职责就很难进行监察。有资质的监察员应具有如下权力：

- 勿需提前通知，在白天或晚上的任何时间，自由进入监察范围内的企业；

- 在白天进入他们有合理理由相信应该进行监察的场所。

不事先通告的监察可以使监察员了解到企业真实和实际的情况。有时，

监察员会提前通知企业，以便雇主有时间收集相关信息，告知工人和经理监察时间，安排会议以方便监察活动。提前通知监察活动的弊端主要包括：（雇主的）表面工作、主要管理人员有意回避、文件失踪。雇主及其代表应为监察员有效执行监察活动提供便利。许多立法会对妨碍公务人员执行公务的雇主进行惩罚。

自由调查的权力。监察员有权开展必要的检查、测试或问讯，以确保法律条文的严格实施。他们有权单独或在有证人的情况下调查雇主或员工，有权要求出示按国家法律、法规规定需要保存的书面材料，有权抽样分析。雇主应以开放的姿态，为监察员提供必要的文件。雇主的全力配合可以为遇到的挑战和违规行为达成一个有建设性的对话平台。

下达指令的权力。对于在工厂车间布局或工作方法中存在的缺陷，如果监察员有合理理由相信这些问题会对工人的健康或安全造成威胁，他们有权力采取措施纠正或弥补这些缺陷。为了“纠正或弥补已发现的缺陷”，监察员可以起草指令，要求雇主在规定时间内进行整顿；如果是工人安全面临直接威胁，则雇主要及时采取措施。在一些情况下，指令会要求雇主向监察机构提交计划，详细说明执行步骤。拒不执行指令，将面临行政处罚或其他惩罚，在有些国家甚至会面临拘留和判刑的处罚。监察员决定是否起诉时，会考虑违规行为的严重性及其后

果以及是否为重犯等因素。

监察员的专业性使他们在采取哪种惩罚措施最为恰当（包括警告、法令或法律程序）方面具有自由和判断力。

对于监察员做出的决定，通常雇主有权上诉，以防止或纠正可能发生的违法行为。各国上诉程序不同，许多情况下，更高级别的公务员、专门劳动部门或法庭可以进行审议。通常要在规定期限内将上诉案件提交相关部门。按规定，对有一定执行期限的指令，上诉可以起到暂时中止执行的效果。但对因造成即时危害需马上执行的指令，上诉没有暂时中止执行的效果。

旧的说法和新的事实

监察员是镇压者，他们的唯一任务是惩罚违法者。监察员也会采取惩罚性措施，以提醒积极性不高的企业履行法律义务。但惩罚不是目的，应与其他措施相辅相成，以找出可持续发展的方法。在执法过程中，监察员可以给雇主一定的时间，让他们采取合理和真正有效的措施遵守法律规定。不过，有些措施需要马上执行（如对工人的健康或安全产生直接危害的情况）。现在劳动监察员不只局限于传统的监管职能，更多的工作重点放在：制定工作场所的劳动保护政策；把预防措施作为推动企业利益的手段（节约成本和增强竞争力）；通过社会对话构建更好的产业关系；使用自我监管

(职业安全卫生管理) 机制。

产业关系的形式和框架、生产程序和工作场所使用的技术日新月异。越来越多的监察服务部门意识到，让监察员定期更新信息、了解经济形势的最新变化具有重要意义，也逐渐意识到监察员对工作和就业的重要影响。劳动监察员对劳动问题有全面的了解，这些问题都是互相联系的。公共部门

逐渐意识到有必要加强对监察员的培训，使他们具有足够的技术知识以发现存在的风险，并在问题出现后及时召集医疗、工程、化学等相关领域专家。监察员不再单纯依靠自己的法律和技术知识解决问题，经常有专家团队提供支持。雇主通过社会对话也对加强劳动监察发挥着重要作用。

2008年，西班牙监察员开展了“自愿减少事故项目”，主要针对那些工伤事故发生率较高，愿意改进预防体系以降低事故发生率的企业。监察员并不会定期对参加该项目的企业进行监察，也不会进行罚款，除非发生严重事故、伤亡或申诉。

免于惩罚的前提是企业要遵守工作计划，实现“改进职业安全卫生条件”的既定目标。该项目是基于对事故及其深层原因的分析。公司承诺采取主动和预防的措施改进工作条件。公司需征得工人或其代表同意方能参加该项目。

劳动立法应与技术和产业进程同步，以适应新的产业关系或工作条件的变化。只要法律存在，雇主就有义务遵守，因此过时的法律对雇主也不利。雇主和工人有必要通过社会对话，对法律框架进行审议，以确保其相关性。

监察员的行为并不基于道德标准。监察员作为公务员，必须遵守一系列原则，包括正直、公正和独立。如果违反，监察员将受到纪律处分，甚至受到民事或刑事处罚。如有个别人违反道德原则的情况，雇主应及时报告，以免该行业受到影响，也可以避免对

监察员造成的不利影响。

监察员的职责并不是要实现自己的想法，无论这些想法如何出众，而是国家权力机关即执法者在劳动保护领域的忠实工具。

从雇主角度看，某些情况下他们会认为遵守法律规定确实会损害企业利益，与其花钱改善安全、健康和工作条件，雇主更愿意做其他他们认为更有必要的投资。但是，如果不进行监察，发生了事故，监察员将受到公众指责。采取何种监察措施，应根据雇主试图规避的风险大小决定。但通常雇主并不了解他们该采取何种措施

来遵守法律，进而将守法与促进企业发展结合。监察员必须帮助雇主找出技术和法律手段，激励雇主采取措施改善工作环境，同时也可以保障企业的生产力和竞争力。

监察机构名目繁多，由不同机构分别负责：职业安全卫生一般性工作条件、产业关系等等，它们之间不能较好地协调。由不同机构进行不同领

域的监察，意味着企业要接受多个监察机构的监察，而且各方意见可能是不一致的。从政府的角度来说，这样的体制也不够高效，容易造成交通、办公等方面的浪费和重复，对企业的影响力和协调性也受到削弱。现在许多国家的做法是将监察服务“一站式”，由一个统一的全国性机构负责职业安全卫生、工作条件、产业关系等。

近年来，有些国家已将分散的监察机构整合到新的、更一体化的机构中，以提高监察服务的效率和效能。基于“一个监察员，一个企业”的方法，保加利亚、越南等国已将监察机构整合为单一机构，并通过培训使监察员向“通才型”发展。该措施在雇主和工人两方面都取得了良好效果，因为他们可以更容易地取得专业的建议。尽管受政治经济等因素制约，许多国家没有采取这一措施，但在可预见的将来，这似乎是大势所趋。

监察访问如何开展

到工作场所访问是监察的重要工作之一，监察员履行职责的主要场所也就是工作开展的主要场所，包括企业、工作地点和办公室。尽管法律的执行主要基于对工作场所的访问，访问本身并不是目的，而是监察员履行职责、确保法律实施的手段。

访问的主要目的是通过观察工作场所、检查工作场所管理所用的记录、与工作场所的领导和工人谈话，检查督促法律的实施。

访问类型分以下几种：

一般性访问。这是比较常见的类型。这种访问是不需要提前通知的（除非有特殊情况），最好是全面进行监察。目的是要检查整个设施情况，并检查法律实施情况。

应要求访问。有时劳动监察员会应请求，访问某工作场所解决问题，例如法律条款实施、预防风险、执行工会权力、就研讨会布置或社会服务规划提供建议或重新调查工人申诉。应申诉而进行的访问应无异于一般性访问的程序，以遵守相关保密规定。

紧急入厂访问。这种访问是由于特定事件发生，要求监察员毫不耽搁到达现场（例如工伤事故），要求对实际造成事故（如火灾或爆炸事件）和法律责任的原因迅速调查。在发生事故时，监察员要调查原因以确定责任方，或提出建议措施以防止此类事件

重演。

在到达工作场所后，劳动监察员应通知雇主并出示监察证。监察员应与工人代表面谈，以切实遵守法律所规定的监察程序。例如，他们可能会决定告诉工人或工人代表在专门场地会谈。与其他人员的接触往往也是有益的，特别是职业安全卫生专家。在某些情况下，监察员可以安排与外部专家联合考察：卫生保健监察员、来自权威机构的专家和社会保障系统的事事故预防监察员。

监察员具体负责组织入厂访问，并决定实地劳动监察的细节安排。由劳动监察人员来确定本次入厂监察是一次全面监察还是专项监察。一般来讲，为充分利用有限的时间并降低成本，劳动监察员很可能将每次的入厂劳动监察安排成一次常规性全面监察。在这种情况下，监察员检查所有的设备，尤其是那些目前具有明确危险的设备，还要检查职业安全卫生方面的安排和社会服务提供措施。

在每次入厂访问结束时，劳动监察员通常以书面的形式告知雇主他们的意见。大多数法律规定要求企业要留有一个监察登记簿，用于记录监察员意见；如果需要的话，他们将可以以简明的方式录入，进一步的评论在稍后将被发送给雇主。监察员如果认为有必要，对任何观察到的违法行为

都有权作出一份官方报告。之后监察员再次访问，以验证要求整改的措施已经被采取。如果本地劳动监察程序

允许，他们也可要求雇主带着他们整改的证据到监察机构来。

监察员、企业负责人和工人或工人代表间的对话可使劳动监察人员：

- 了解情况或说服对方；
- 指出实现预期结果的好方法；
- 指出短期内不采取行动的危害性；
- 针对相关信息，对要采取的行动作出明智的决定。

劳动监察服务的重要性

一个有效且高效的劳动监察系统应该是资金充裕、人员齐备、组织良好的系统。近年来加强监察系统的需求已经变得愈加强烈。劳动监察为企业应对全球化出现的各种问题而提供咨询意见与方案。劳动监察是劳动行政中一个强有力的支点，而在此基础上形成的良好产业关系对于企业持续发展打下了双赢的基础。

为所有企业创造一个公平的竞争环境。那些不遵守劳动条件和职业安全卫生法律法规的不负责任企业，通常不会在这些方面投入资金。这些企业对工人有着歧视，并借此与遵守法规的企业进行着不正当的竞争。因此劳动监察制度，必须确保这种现象不会发生，一旦发生，要使不负责任的企业受到惩罚。

在创造良好的工作环境和实施职业安全卫生法规方面的投资对于企业的可持续增长是必不可少的。

• 劳动纠纷、工伤事故和职业病会降低工作效率，并给投资带来负面

影响；

- 一个良好的工作环境能够吸引且留住高素质劳动者并提高生产效率；

- 一个安全和健康的工作环境，促使工作平等，有助于在客户和投资者之间建立信心和信任；

- 低质量的生产工艺，恶劣的工作条件，不安全和不健康的工作环境无法实现在国内和国际市场上成功的竞争；

- 活动组织和消费群体日益要求企业有着体面的工作条件并满足全球产品供应链有关劳动标准的承诺。

事故预防有助于提高产品质量。大家越来越清楚地认识到，虽然预防在工作中可能会导致短期成本，但是在很大程度上符合企业乃至整个社会的中长期利益。这些好处包括不仅可以节省巨额开支，而且也能维持工作产能，提高劳动生产率和产品质量，改善工人的工作面貌，提高就业的稳定性等。

一个有效且高效的劳动监察系统能够保障工人的福祉并通过较高的劳动生产率改善企业的财务状况。

不同概念的涵义

劳动监察与劳动司法管理。这两个服务同为公共服务，都旨在确保劳动法规的实施，但这两项服务是由不同的机构分别承担的，从而达到相互补充的目的。劳动司法涉及劳动法的实施，其任务是解决个人和集体性劳动法律纠纷。

即使在某些国家劳动监察制度由调停和调解劳资冲突部门实施，国际劳工标准仍建议将其委托给独立的机构来承担。在一些国家，有专门负责劳动关系的部门，在劳动行政管理范围内处理这些冲突以调停和调解纠纷。为了维护劳动监察制度的公信力，这种做法是可取的。

劳动监察与技术检验。一些高风险的工作场所或操作需要更多地关注和专业知识，以确保风险得到妥善应对和控制。这些包括重大危险源现场，像许多化工厂或核电站，某些实验室以及锅炉、起重机、电或气体装置安置，还有电离子辐射等。在许多国家，这种有危险工厂的检验或操作委托给由劳动部派遣或核准的专业技术组织，而不是劳动监察机构来承担。这种专门的组织通常会在规定的时间隔离审查相应的工厂或业务经营，并向有关雇主提交一份报告或证书。另外，劳动监察人员将在他们的例行检查中核查相关设备证书是否有效。

劳动监察与审计。独立审计或监

督与劳动监察有一些共同的特点。两者的目的都是检查和独立地评估工作条件及企业是否遵守相关法律要求。但两者间也存在一些重要的差异。劳动监察是一个独立的评估过程，并且提供咨询意见，在必要时强制企业遵守相关劳动法规。这是由政府授权的法制公共职能，以确保雇主、工人和其他责任人遵守劳动法规。劳动监察是相关劳动监察机构的职能。监察人员有充分的法律权力以便能够有效地保证相关法律法规的执行，包括劳动监察人员可自由访问工作场所以及作出处罚或提请进入相关法律诉讼程序。

审计是一个系统的、独立的和材料归档的过程，通过获取证据来确定企业是否遵从相关预定准则。应使用一些公认的自愿性且经认证第三方机构进行审计检查。重要的是要注意，审计人员没有法律权力进行惩处，他们也没有入厂监察权利。然而，审计对于不符合某些规定标准的业务会有重大影响，例如它可以确定该企业是否在产品供应链上满足客户的严格要求。

在清晰界定的基础上，公私合作伙伴关系对于推进工人的权利是非常有益处的。企业社会责任不能替代立法和公共劳动监察。但企业社会责任与立法和劳动监察间有着互补的关系。

劳动监察对您的帮助

劳动监察可以显著提高企业产品的竞争力。任何劳资纠纷、工伤事故或职业病，均应被视为企业组织体系的一种失败，会影响其财务、人事、生产、维修和其他子系统。如今劳动监察人员越来越多地作为制度评估者而开展工作，他们就如何确保整体可持续发展而向企业管理人员提出建议。

监察员的职责也是向雇主和工人提供信息和咨询，其中包括：

- 解释相关法律、法规的内容；
- 指出工作场所是否符合法律的要求；
- 解释为达到法律法规要求，应采取什么措施。

在越来越多的国家中，劳动监察人员向雇主、雇主组织或者是他们的员工（例如安全工程师或是职业护士）提供培训。在中小企业当中，越来越多的工人受益于监察员所提供的，结合基础商业管理和基本劳动保护问题的培训。

当地的监察机构与整个劳动世界——与雇主们和工人们以及其他的相关方——有着直接的联系。劳动监察员们受委托承担如下职责：

- 解答雇主们或其组织有关工作条件、职业安全卫生、社会保障以及劳工权利与义务的问题。劳动监察人员可以提供信息和咨询意见，这是一种保证相关劳动法规得到执行的互补性做法，并促进企业采取预防性措施减少工作场所的风险；
- 在类似于职业安全卫生委员会工作会议和协调会等会议上提供信息及提出建议；
- 提供信息、课程或培训，以求在文字上和解释上宣传介绍劳动法规，尤其是新的法律条文，确保其易懂，可接受，进而得到贯彻；
- 为企业解决不良管理方式提供建议，从而达到改善工作条件以及更高的生产效率。

劳动监察部门在促进良好的劳动实践和实现社会公正和体面劳动方面可以给企业较大的协助。

丹麦工作环境局发布了一份针对 60 个不同行业部门或工作场地的风险评估清单。该清单旨在帮助小型企业开展强制性风险评估工作，并可以帮助确定工作场所的主要风险。这仍是雇主的职责：要确保进行的风险评估是适当的、全面的，并与员工共同承受的、受定期监管的，因此必要时还可以对

评估方案进行调整。该清单包含了一系列的问题，公司只需回答是与否即可。所有回答“是”的问题都是应解决的劳动环境问题，这就要求该公司制定解决这些问题的行动计划。

在工业化国家中，劳动监察的作用在过去几年已逐渐改变，尤其是在职业卫生安全方面的管理职责方面得到了加强。职业风险自我评价机制目前已经得到实施。

约旦劳动部已开始实施黄金名单计划。申请参与此计划的企业，在工资、工作时间、一般性加班、雇佣期限以及正常工作条件等方面，将依据约旦劳动法的规定被进行评估。劳动部通过评估企业的实际表现以及与有关准则和机构的一致性，来评价该企业的成效。政府部门与企业之间将会保持着持续的协调和协商。任何进入黄金清单当中的企业，在满足了全部劳动适用条件之后，在雇佣外籍劳工时依据该国劳动法的规定就不需再出具银行担保书了。

智利的劳动监察机构为雇主们提供了一个免费且保密的在线工具用以评估他们对于国家劳工法的执行程度。一旦雇主填写完毕，一个关于如何进行改进，以及纠正那些已被指出来的违约行为的指南会提供给他们。雇主同样会被告知若不纠正而因违反现有规章制度应缴纳的罚金的数额。其主要目的是确保这些雇主熟悉现行的法规并解决他们所面临的挑战。

您如何配合劳动监察员的工作

劳动保护是一种社会机能，各相关方都有着同等的责任。各方共担责任将有助于生产力和工作生活质量的提高。这种做法要求社会伙伴的积极参与。只有雇主与工人一起努力才能有效地实现就业、职业安全卫生标准并促进可持续发展。劳动监察部门的作用是激发和促进劳动法规政策的执行；监督劳动法规执行情况并对违约做出权威、可信、公平和完整的处置。

采取积极乐观的价值观、态度、做法和行为有利于保持工作环境，这不仅符合法律规定而且对形成好的工

作场所具有重要的意义。这种方法能激励工人并督促雇主兑现他们的承诺、鼓励创新和奉献精神，对企业的生产力和工人的总体福利有显著的意义。

通过遵守现行法规致力于工伤预防工作，明确避免事故、纠纷、意外、冲突、职业病等事件发生的决心。

应采取自愿遵守劳动法规体系（自律、自我报告和自愿遵守相关规定的制度）。它们有助于促进自觉遵守劳动法规，因为这提供了一个在法律义务和责任下都可以更容易地满足法规规定的制度框架。

美国在 1998 年通过了工人职业安全卫生（OSPP）战略伙伴关系计划。通过 OSPP，职业安全卫生管理局（OSHA）引导雇主、雇员和雇员组织达成横向联系、自愿的合作关系，从而鼓励、协助他们通过努力消除严重工伤事故，实现高水平的工人安全和卫生。

与 OSHA 合作对于许多心有余而力不足的雇主而言是很明智的选择。伙伴关系必须确保每个参与计划的雇主有时效性地落实他们当前的承诺，还应当有一个有效的职业安全卫生管理系统来化解相关职业安全卫生风险。

OSPP 一改以往传统的执法手段，即以前所采取的确保每个工作场所实施相关劳动法规和惩处违反相应标准企业的做法；相反，这一机制鼓励建立越来越多的地方和国家层面伙伴关系。OSHA 与雇主和工人方面协同配合，以确定最严重的工作场所的危害，制定适当的工作场所安全和卫生管理制度，共享资源，并找到有效的方法以减少工伤、职业病和伤亡现象的发生。选择与 OSHA 合作的大多数工作场所都是平均员工数量在 50 人以下的中小企业。

传统上，劳动监察人员承担更大的职业安全卫生责任。应建立多方参与的职业安全卫生委员会、工人委员会、共同协商机构和非正式的工作组以承担一些通常由劳动监察人员承担的责任，如工作条件、职业安全卫生、在工作场所的劳动法规执法等。如果有更多的监察员根据法律规定依靠工人和企业管理人员为他们自己的权利和义务承担责任，这些劳动监察人员

就可以将更多的时间投入在这方面很有欠缺的企业中。

社会伙伴要按照国家法律规定采取更高的标准，即在未正式批准国际劳工标准的情况下应遵守国际劳工组织有关工作场所的劳工标准。企业在制定行为准则或其他企业社会责任章程时应反映国际法的规定以及集体协议的要求。这种做法本身就是一个成功的企业社会责任战略。

英国职业安全与卫生意识日

这一做法最初在农业部门开展，后来扩展到其他行业，如建筑业。在劳动监察方面，职业安全卫生执行委员会（HSE），国家雇主组织和工人组织及国家培训机构携手合作，主要是针对中小型企业和自我雇佣人员在训练中心开展提高职业安全意识的活动。

这些活动一般持续半天时间，培训内容是劳动监察机构提出的职业安全卫生问题（如会导致最严重职业安全卫生事故的风险）。这些活动非常实用，教员还示范如何改善工作条件和防范风险。培训采取自愿参加形式，培训班还免费提供午餐和茶点。这些机构还全天提供免费的信息和咨询。

劳动监察机构为了鼓励各方的积极性还引入了相应的机制，包括对未来的两年中不选择积极参与培训的企业进行预防性劳动监察和检查。这样的激励机制证明是非常成功的，许多中小企业和自我雇佣人员都参与其中。评估结果表明，其中许多企业都把学到的内容和建议付诸于实践。

英国职业安全卫生执行委员会在过去的10年中已经开展了140多次这样的活动，参加人员超过43 000人。参与者多为农业家庭产业人员、自我雇佣人员和那些雇佣4名工人以下的小企业主。

欲了解更多信息请关注：<http://www.hse.gov.uk/agriculture/shads.htm>。

搜集、完善和记录企业工作和就业情况中的信息。雇主有责任将相关劳动用工信息保留一段时间，时限往往是数年。这些记录主要记载雇主遵守劳动法规的情况。为使所提供的信息完整清晰便于阅读，劳动部门根据相关标准制定了企业填写的表格样本。通常情况下，这些文件包括有关搜集和记录数据的一些操作指南。越来越多的劳动监察网站提供表格及样本。这些规范性文件对雇主和监察人员都是有用的，因为便于双方互动。

工伤事故和与职业病发病数据报告是劳动监察机构的重点工作内容、监察工作计划的基础。如果企业不能提供此类数据则会对预防行动的有效性产生负面影响。劳资纠纷、就业以及集体劳动关系等数据也都很有必要。为了确保包含所有必要的信息在内，报告的格式经常是标准化的。

应将劳动监察人员作为公共职能部门的代表给予尊重。企业有义务与劳动监察员进行诚信合作，并且不得妨碍他们履行公职。

劳动监察员与雇主就如何改善工作条件以及工作环境进行对话。

劳动监察员还应帮助国家和行业委员会等咨询机构在制定工作计划、制定政策方面进行协调。

劳动监察员积极参与政治进程，这会使劳动监察部门得到足够的经费。应当强调劳动监察对经济、社会的长远利益有推动作用，反对片面强调劳动监察在短期内带来的明显、较高的成本。

企业应帮助劳动监察人员确定劳动保护不足方面，并支持他们的努力以确保相关劳动法律得到公正和有效的执行。

爱尔兰采取了一个非常有趣的“好邻居计划”。根据这个计划，大公司与小公司协作共同提高对工作场所安全卫生的认识。该计划的目的是：通过公司间结对子，使得大公司向小公司伸出援助之手。互助的类型与程度则完全取决于公司自身。

日本也还在实施类似的计划，而且劳动监察员也积极参与到其中。如果小企业拒绝大公司，劳动行政部门的官员或许会针对他们进行深入调查。

加拿大的某些省份也在进行试验，力求在完全自愿的基础上，大小公司之间开展资助或结对子计划。

成为雇主组织的成员。雇主组织可以向其成员提供良好的工作实践经验，并帮助成员企业进行自我劳动监察。

参与指导计划，这意味着大企业与中小企业间将形成合作伙伴关系，从而帮助小企业学习大企业在劳动保护和劳动关系方面的经验，了解相关

信息和最佳实践。

当劳动监察部门能得到来自雇主、工人及工会组织和工人代表的支持时，监察服务的效力会有很大程度的提高。

迎接变革

雇主不应坐等来自行政机构的劳动监察却忽略自身的职责，而不采取相应的行动。

如何通过三方机制加强劳动监察

在三方机制构成的劳动框架中，劳动监察为确保劳动法规在工作场所的实施与及时调整发挥着重要的角色。三方性是国际劳工组织所倡导的机制，它体现在由劳动行政部门所代表的政府机构，雇主组织和工人组织及其代表相互协调解决问题。这是一个解决共同关注问题的社会对话框架，包括互动的各种手段：信息共享，磋商，谈判以及决策。政府、雇主和工人运用专业知识，协调利益关系，解决经济、社会问题。

三方互动有以下几个目的：

- 使各方积极参与共同关注的问题，并使各方更进一步理解对方的诉求和利益；

- 在经济发展与社会关注之间寻求到一个平衡，由此来协调个体和共同利益；

- 形成一个广泛的政策、法律以及具体解决方案，达成共识，从而提高对话过程的合法性以及结果的可接受性；

- 使各方充分发挥主动性并行使所有权；

- 使参与各方有机会共同努力去实现体面的工作条件。

从协作的角度看，三方合作机制可在不同层面发挥其积极作用：

- 在国家层面可用来确立劳动监察的政策框架；

- 在部门和地方层面，可协调确定特定行业的劳动监察的方针；

- 在工作场所层面，三方协商是常规性的协作形式。

三方合作可以有助于协调企业提高其竞争力、伸张社会正义和加强社会团结等。

国家层面

国家建立有关劳动保护政策的目的是创建一个改善工作条件和工作环境的总体框架。制定政策主要有两个方面：制定过程及政策内容。政策设计最好是基于三方磋商。许多国家都为此类社会对话而专门设立了三方机构。三方机构可以设立、指导、监督以及控制政策的制定和实施过程。

这些委员会可自发地建立，或依照某些法规和程序，或他们可作为咨询机构建立于各级层面，例如，劳动咨询委员会，劳资协议监理会，国家职业安全卫生咨询委员会。其目的就是组织常规会议并讨论有意义的问题，来确保所做的决策能有效执行。

三方委员会有责任草拟新的法规或者修正现有法规，制定政策，指导和监管劳动监察服务，监管劳动政策的执行；对政策实施结果进行评估；制定操作规程以及指导守则；承担确

保监察服务正常运行的全面责任。

在部门和区域一级，社会伙伴之间的合作

除了国家级的三方机构以外，很多国家也已建立了部门级的三方性机构。这些机构处理种类繁多的议题，包括劳动保护立法，制定工资政策，职业安全卫生、职业病，劳动关系、

职业培训等问题。在大多数情况下，成员的资格由机构章程确定，通常是劳资双方的代表或专业组织的成员，他们与所讨论的问题密切相关。行业部门一级的机构对解释法律法规立法和采取行业范围内的行动是十分有效的，他们也在三方对话进程中有着充分的参与。这可以确保相关政策，同样也会协助监察人员确保劳动标准的执行。

英国社会伙伴在国家一级的职业安全卫生领域开展工作。英国职业安全卫生理事会作为一个国家级的三方委员会，负责向政府提供建议，实施长期、中期、短期的年度计划，开展立法、政策制定、政策执行和信息公布等工作。它涵盖了行业部门的咨询委员会、专业委员会的三方咨询机构（包括每一个工作场所的职业安全卫生代表的任命）。英国职业安全卫生理事会委托部门行业理事会确定行业的指导原则。英国职业安全卫生理事会和部门委员会、标准制定机构、保险机构和教育机构共同努力，改善英国的职业安全卫生状况。

其主要作为：

- 分享战略信息；
- 确定和设计工伤预防的重点；
- 协作制定重大工伤预防措施；
- 组织机构内部的定期联络；
- 评估代表机构在工作场所的工伤预防中的作用。

在企业一级社会伙伴间的合作

在工作场所利用最多的机构之一，就是职业安全卫生委员会，其通常可以提供法律方面的帮助。委员会的成员包括雇主代表和工人代表，它补充执行劳动监察机构的功能，在厂内对工作条件，特别是职业安全卫生情况

进行监督，并对预防职业安全卫生问题、不断增长的社会和经济风险而提供的常规帮助。委员会协调员通常是企业的管理人员或是他们的代表，这将有助于确保委员会所作出的决定会很快地转化为行动。如果有可能，技术专家，包括职业医师，职业安全卫生官员均会协助委员会的工作。职业

安全卫生委员会能够，并且确实应该经常视察工作场所以便发现事故风险，针对职业安全卫生的管理提请企业管理人员关注，并对此类事件的投诉提出改进建议，审核前期决定采取的行动。如果有工伤事故及职业病发生则要实施调查工作，并主动引导劳动者进行职业病的基础预防，提高他们的认知，使企业的全体员工，从高层到最底层，参加对工伤及职业病的预防

工作。在许多国家，当劳动监察员执行职业安全卫生检查时，职业安全卫生委员会的成员是有权利陪同的。监察员，如上所述，可以参加委员会的会议或审阅其会议备忘录。经验表明，职业安全卫生委员会工作要想做得好，就应加强与劳动监察部门之间的合作。职业安全卫生委员会在工作场所不断地参与对话并拓展监察工作中的一流服务。

巴西于2001年设立全国农业委员会。其宗旨是促进就业和扩大社会保障的覆盖面。该委员会的活动主要为努力寻找适当的解决方案，以改善农业劳动条件，协调地区间规划，实施和评估农业活动中的事故预防效果，以及开发职业安全和卫生准则。

葡萄牙政府日前宣布其劳动监察机构和社会伙伴达成了有关工作条件、工作场所安全卫生、控制职业病风险的协议。其目的就是制定一个全国性的预防计划，以及一个针对最容易发生风险行业的行动计划。政府希望，这项计划的实施将是一个机会：以重新启动全国职业安全卫生理事会并建立一个预防警示机构，完善职业风险预防中心与其他相关机构之间的合作。这同样也有利于对那些适用于职业事故影响最严重行业的法律条例的采纳与修正，有利于调整统计系统以便记录和追踪工伤事故以及职业病案例。

监察机构与工人代表有关监察工作方面的合作，可以覆盖与工作场地相关的广泛的领域。在一些国家，法律规定工会委员以及其他企业内的员工代表肩负着保障工作条件的特殊责任。这些委员和代表专门负责提交有关企业执行劳动法规的情况和提起劳动场所违规投诉的职责。

如果能得到雇主及其组织在地方及全国范围内支持的话，劳动监察工作的有效性将大大增强。在工作中劳

动者与雇主和劳动监察机构间有着紧密的联系，这是一个全球性的趋势。在许多国家，职业安全卫生行政部门将雇主列为首要责任方，雇主应预防和最大限度地在工作场所减少职业风险。在此框架下的劳动监察的职能就是激励或施加影响，甚至是劝说雇主努力地改善和保障工作条件和工作环境，要使工作条件和工作环境达到并超过最低劳动保护标准。

