



国际劳工局·日内瓦

LABOUR INSPECTION

# 劳动监察 监察职业指南

沃尔夫根·冯·李希霍芬 (WOLFGANG VON RICHTHOFEN) 著

劳动和社会保障部 国际劳工与信息研究所 译



 中国劳动社会保障出版社

PDFG

# 劳动监察 LABOUR INSPECTION

《劳动监察》是国际劳工组织于2002年推出的权威性综合指南，它填补了近30年来劳动监察领域缺乏符合时代特点的指导工具书的空白，受到国际劳动监察协会和各国劳动部门的欢迎。

本书以国际背景为基础阐述了政策问题，分析了经济领域、劳动力市场、科学技术以及国家的、部门的和企业的社会结构的重大变化是如何影响劳动监察工作的，并对21世纪之初的政策和实践问题进行了展望。书中探讨了各国新制定的制度和战略，如“内部监控”（在北欧国家）和社会保险的某些部分（工人赔偿）与监察工作的合并等，并分析了这些做法如何被情况相类似的其他国家所利用。

此外，书中还重点讨论了对劳动监察具有深刻影响的主要趋势，即如何迫使劳动监察人员逐步放弃已往以单一专业化为基础的传统做法，而转向一种真正“一体化”的观念。书中强调指出开发和认识一切影响和改善劳动保护的因素的极端重要性。

责任编辑 / 杨帆  
责任校对 / 袁学琦  
封面设计 / 刘林林  
版式设计 / 沈一悦

ISBN 7-5045-4388-8



9 787504 543882 >

ISBN 7-5045-4388-8/F·789 定价：38.00元

国际劳工局·日内瓦

# 劳动监察

监察职业指南

沃尔夫根·冯·李希霍芬 著

劳动和社会保障部国际劳工与信息研究所 译

中国劳动社会保障出版社

PDG

版权© 2002 年国际劳工组织  
2002 年第一次印刷

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达任何意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其出版并不构成国际劳工局对其中所表示意见的认可。

本书提及的企业和商品的名称及生产程序并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的企业和商品的名称及生产程序也不意味着国际劳工局不认可。

### 图书在版编目(CIP)数据

劳动监察/ (德) 李希霍芬著; 刘燕斌等译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

ISBN 7-5045-4388-8

I. 劳… II. ①李… ②刘… III. 劳动管理-监察-指南 IV. F243-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 121658 号

### 中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

\*

北京乾洋印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 20.25 印张 362 千字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

定价: 38.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

新华书店

PDG

# 中文版序言

党的十六大提出全面建设小康社会的宏伟目标，对我国劳动保障事业的全面持续协调健康发展提出了新的更高的要求。劳动保障监察工作是劳动保障事业的重要组成部分，是劳动保障行政管理的基本手段，它对于保护劳动者的职业安全卫生和合法权益，维护改革发展稳定的大局具有非常重要的意义。

在全面建设小康社会，进一步深化经济体制改革的伟大历史进程中，劳动保障监察工作将面临着许多新情况、新矛盾、新问题，我们必须大胆探索，勇于实践，锐意进取，开拓创新。“他山之石，可以攻玉”，实践表明，在劳动保障各项事业的不断发展过程中，认真研究他国工作方法，努力借鉴国际成功经验，不失为一条行之有效的路子。

国际劳工局出版的《劳动监察》（英文版）一书，旨在为各国劳动保障监察事业发展提供参考和借鉴。该书具有重要的理论和实践价值，它就各国劳动监察的历史和现状、理念和制度、立法和政策、全球化和信息经济对企业及劳动监察的影响，以及劳动监察体制和活动的发展趋势等问题进行了全面而深入的论述和探讨，并提出了如何应对劳动监察领域新的发展趋势的对策建议和操作措施。该书在国际上受到普遍欢迎和重视，迄今已经被多个国家翻译成9种文字出版发行。国际劳工局认为，这是国际劳工组织多年来关于劳动监察问题的最重要的一部专著。

# 目 录

引言 .....	( 1 )
<b>第一部分 劳动监察：背景、演变和环境 .....</b>	<b>( 5 )</b>
<b>1 基础 .....</b>	<b>( 7 )</b>
1.1 历史渊源 .....	( 7 )
1.2 基本原则 .....	( 8 )
1.3 权威来源 .....	( 10 )
1.4 三方体制 .....	( 13 )
<b>2 框架 .....</b>	<b>( 15 )</b>
2.1 社会经济背景 .....	( 15 )
2.2 政治框架 .....	( 16 )
2.3 法律基础 .....	( 17 )
2.4 行政环境 .....	( 19 )
<b>3 劳动监察的使命 .....</b>	<b>( 21 )</b>
3.1 使命表述的变化趋势 .....	( 21 )
3.2 劳动监察的作用和范围 .....	( 22 )
3.3 促进社会进步，充当社会警察 .....	( 26 )
3.4 预防 .....	( 27 )
<b>4 制度概论 .....</b>	<b>( 30 )</b>
4.1 总体评述 .....	( 30 )
4.2 常规模式 .....	( 31 )
4.3 按职能分类方法 .....	( 33 )
4.4 职能一体化趋势 .....	( 34 )
<b>5 客户系统 .....</b>	<b>( 36 )</b>
5.1 谁是客户 .....	( 36 )
5.2 工人 .....	( 37 )
5.3 雇主 .....	( 38 )
5.4 其他政府部门 .....	( 39 )

5.5	大客户系统 .....	(40)
<b>6</b>	<b>劳动监察面临的挑战 .....</b>	<b>(42)</b>
6.1	引言 .....	(42)
6.2	新技术 .....	(43)
6.3	劳工世界中的新风险 .....	(46)
6.4	法规日益庞大和复杂 .....	(46)
6.5	劳动力市场的分隔化 .....	(47)
6.6	传统伙伴的弱点 .....	(48)
6.7	全球化 .....	(49)
<b>7</b>	<b>应对挑战 .....</b>	<b>(52)</b>
7.1	问题 .....	(52)
7.2	国家作用的变化 .....	(52)
7.3	应对新科技 .....	(55)
7.4	新的立法方式 .....	(57)
7.5	管理方式的变化 .....	(58)
7.6	新的战略伙伴关系 .....	(60)
<b>第二部分 监察制度：政策 .....</b>		<b>(63)</b>
<b>8</b>	<b>政策参照渊源 .....</b>	<b>(65)</b>
8.1	引言 .....	(65)
8.2	国际劳工公约 .....	(65)
8.3	国际劳工建议书 .....	(67)
8.4	其他超国家标准 .....	(68)
8.5	其他渊源 .....	(68)
<b>9</b>	<b>制定政策的考虑因素 .....</b>	<b>(70)</b>
9.1	一些基本考虑 .....	(70)
9.2	设计过程 .....	(71)
9.3	政策内容 .....	(72)
9.4	劳动监察政策 .....	(74)
<b>10</b>	<b>新的政策方向 .....</b>	<b>(76)</b>
10.1	社会关系监控 .....	(76)
10.2	行业部门政策 .....	(77)
10.3	就业监察 .....	(78)
10.4	中小企业 .....	(78)

<b>11 强制政策</b> .....	( 80 )
11.1 合理性和需要 .....	( 80 )
11.2 基本原则 .....	( 81 )
11.3 制裁 .....	( 83 )
11.4 保持建议和强制两种做法之间的平衡 .....	( 84 )
11.5 程序问题 .....	( 87 )
<b>12 监察系统内部政策问题</b> .....	( 89 )
12.1 制度管理政策 .....	( 89 )
12.2 组织发展政策 .....	( 91 )
12.3 招聘 .....	( 93 )
12.4 培训政策 .....	( 93 )
12.5 入门培训 .....	( 95 )
12.6 见习期后的在职培训 .....	( 95 )
12.7 信息管理政策 .....	( 96 )
<b>13 政策实施问题</b> .....	(100)
13.1 制定劳动监察的规划和计划 .....	(100)
13.2 监察的方式 .....	(100)
13.3 临机处置权 .....	(101)
13.4 适用于制造商、供货商和进口商的程序 .....	(101)
13.5 确保处理的公正性和一致性 .....	(101)
13.6 与其他当局和机构合作的责任 .....	(102)
13.7 怎样与媒体打交道 .....	(102)
13.8 质量监控 .....	(102)
<b>14 劳动监察政策和预防经济学</b> .....	(104)
14.1 问题 .....	(104)
14.2 在预防经济学中劳动监察的作用 .....	(106)
14.3 精选案例分析 .....	(111)
<b>第三部分 监察制度：组织与管理</b> .....	(115)
<b>15 劳动监察和三方体制</b> .....	(117)
15.1 概述 .....	(117)
15.2 企业内部的合作 .....	(118)
15.3 行业、地区和国家层面的合作 .....	(118)
15.4 咨询和决策机构的成员资格 .....	(119)



<b>16</b>	<b>组织结构</b> .....	(121)
16.1	劳动监察作为一个政府部门 .....	(121)
16.2	三方管理体制 .....	(122)
16.3	关于一体化制度的需要 .....	(125)
16.4	联邦制国家的情况 .....	(129)
<b>17</b>	<b>组织框架</b> .....	(132)
17.1	分支机构内部的合作 .....	(132)
17.2	同其他机构的合作 .....	(133)
17.3	监察员的专业化 .....	(137)
17.4	在履行监察职能中工人方面的合作 .....	(139)
<b>18</b>	<b>报告政策和程序</b> .....	(142)
18.1	标准化 .....	(142)
18.2	个案监察报告 .....	(144)
18.3	年度报告 .....	(146)
18.4	向国际劳工组织的报告 .....	(150)
<b>19</b>	<b>影响和绩效评估</b> .....	(152)
19.1	引言 .....	(152)
19.2	外部绩效评估 .....	(152)
19.3	内部绩效评估 .....	(155)
19.4	评估：如何、由谁和何时进行 .....	(157)
<b>20</b>	<b>信息、出版和文献服务</b> .....	(159)
20.1	总的评述 .....	(159)
20.2	不同类型的组织方式 .....	(160)
20.3	IPDS（信息、出版和文献服务）处于劳动监察之外 .....	(160)
20.4	多方参与、总体协调 .....	(161)
20.5	与其他职能的竞争 .....	(161)
20.6	赋予 IPDS 工作重大责任 .....	(162)
<b>21</b>	<b>劳动监察和职业安全卫生管理制度的标准</b> .....	(165)
21.1	引言 .....	(165)
21.2	与质量管理及环境管理的类似之处 .....	(166)
21.3	最新发展 .....	(168)
21.4	工作中的职业卫生和安全管理制度的标准的实例 .....	(171)
21.5	职业安全卫生管理制度对监察的影响 .....	(178)
21.6	职业安全卫生管理制度与小企业的相关性 .....	(180)

21.7	对监察机构管理工作的影响 .....	(181)
<b>第四部分</b>	<b>劳动监察：行业部门方面 .....</b>	<b>(183)</b>
<b>22</b>	<b>劳动监察和童工劳动 .....</b>	<b>(185)</b>
22.1	问题的范围和性质 .....	(185)
22.2	对童工劳动进行有效劳动监察的阻碍 .....	(187)
22.3	劳动监察员的权限 .....	(189)
22.4	对童工劳动监察的管理 .....	(191)
22.5	特殊监察问题的处理 .....	(194)
22.6	强制遵守和实施制裁 .....	(196)
<b>23</b>	<b>劳动监察和中小型企业 .....</b>	<b>(197)</b>
23.1	采用特殊方法的根据 .....	(197)
23.2	未来的优先目标 .....	(200)
23.3	六项可能的主动措施 .....	(201)
23.4	应吸取的经验 .....	(209)
<b>24</b>	<b>农业部门的劳动监察 .....</b>	<b>(211)</b>
24.1	对监察机构的特殊挑战 .....	(211)
24.2	农业部门的风险 .....	(213)
24.3	劳动监察人员在农业部门面临的问题 .....	(216)
24.4	应改进的战略 .....	(217)
24.5	明确的强制措施与促进性政策 .....	(218)
24.6	对监察员的培训和支持 .....	(221)
<b>25</b>	<b>非商业服务部门的劳动监察 .....</b>	<b>(223)</b>
25.1	引言 .....	(223)
25.2	风险和特别考虑 .....	(223)
25.3	谁监察劳动监察机构 .....	(227)
25.4	非商业服务部门监察的程序 .....	(227)
25.5	非商业服务部门的雇主和工会 .....	(231)
25.6	采取行动的必要性 .....	(232)
<b>26</b>	<b>建筑行业的劳动监察 .....</b>	<b>(233)</b>
26.1	建筑行业提出的问题 .....	(233)
26.2	专门的国际劳工标准 .....	(238)
26.3	劳动监察制度 .....	(241)
26.4	新的立法战略 .....	(244)

26.5	监察、强制和说服 .....	(246)
<b>27</b>	<b>劳动监察和重大危险预防 .....</b>	<b>(249)</b>
27.1	特殊的考虑 .....	(249)
27.2	重大风险监控的主要环节 .....	(251)
27.3	监察机构对安全报告的反应 .....	(253)
27.4	监察机构的其他责任 .....	(256)
<b>28</b>	<b>劳动监察和“新风险” .....</b>	<b>(258)</b>
28.1	问题的范围 .....	(258)
28.2	紧张压力 .....	(260)
28.3	侵害与暴力 .....	(263)
28.4	性骚扰 .....	(265)
28.5	结论 .....	(268)
	<b>附录 关于劳动监察的主要国际劳工标准 .....</b>	<b>(270)</b>
	<b>参考书目 .....</b>	<b>(294)</b>
	<b>后记 .....</b>	<b>(310)</b>



# 引 言

早在 80 多年前国际劳工组织成立之初，劳动监察问题就列入了它的议程。1919 年，第一届国际劳工大会就以建议书的形式，通过了一项关于劳动监察的国际劳工标准。后来的国际劳工大会继续就标准问题展开辩论，终于在 1947 年通过了关于这一问题的基本国际劳工文书——劳动监察公约（第 81 号）。在 60 年代晚期进行的实质性调查研究的基础上，1969 年又制定了劳动监察（农业）公约（第 129 号）。<sup>1</sup>然而，这种标准制定活动和历届国际劳工大会就劳动监察问题进行的多次一般性讨论，并没有反映在国际劳工局关于这方面出版物的数量上。1972 年，一本题为《劳动监察：目的和做法》的教材出版问世，收录了 20 世纪前半叶积累的劳动监察方面的知识，特别是第二次世界大战以来的发展情况。这部教材作为国际劳工组织劳动监察问题的标准课本几乎使用了 30 年。尽管它至今仍是一本有益的参考著作，但在很大程度上已显得陈旧了。

随后的国际劳工局出版物包括：《劳动监察：专家委员会关于公约和建议书实施状况的普遍调查》，1985 年出版；《劳动监察》，工人教育教材，1986 年出版；《关于劳动监察的国际劳工标准》，1991 年出版，以及一系列由劳工行政处编写的相关问题小册子，涉及的多是特殊部门，如石油行业劳动监察、建筑行业劳动监察、非商业服务部门劳动监察等。<sup>2</sup>第 81 号公约附加议定书是由 1995 年国际劳工大会通过的，覆盖的是非商业服务部门。<sup>3</sup>更近一些，1996 年，海事部门劳动监察问题被列入了国际劳工大会的议程，制定了 1996 年劳动监察（海员）公约（第 178 号）。

然而，自 20 世纪 70 年代初以来（可能由于具有开创作用的罗本斯报告首先在英国、随后在欧洲经济共同体其他国家和经合组织会员国产生影响），劳动监察的政策和做法都出现了新的发展和重大变化。中东欧国家由于经济转型，过去在中央计划经济下实行的一整套监察制度都消失了。同时，一些完全崭新的战略出现了，如挪威和瑞典实行的“内部监控”，在澳大利亚的部分州、新西兰和其他地方发生的社会保险的部分业务（工人赔偿）与监察部门的合并，以及职业安全卫生管理制度的概念变化等。

随着“体面工作”概念和国际劳工组织对全球化的回答提升至议程的优

先地位，劳动监察被赋予了一系列新的责任。这充分体现在目前流行的一个口号之中：“体面工作应是安全的工作。”

世界不同地区和国际劳工组织会员国出现的社会经济环境方面的诸多发展变化，都要求对 21 世纪劳动监察制度及其服务的作用进行更广泛的反思。劳动力市场中出现的与技术进步和社会结构有关的重大变化直接影响着劳动监察工作，这包括：

- 全球化的影响；
- 规模越来越小的、独立的企业单位大量增加，对这类单位依靠有限的资源越来越难以进行有效监督；
- 企业存活期变短、产权变更加快、地理流动性加大（包括从国内到国外）的趋势继续发展；
- 全世界各种形式的“影子经济”不断扩大；
- “虚拟”企业网络开始出现，人们在其中能为所欲为；
- 虚拟雇主以及微小雇主（“依附型个体业主”）增多，劳动监察工作如何才能跟踪并影响他们的工作环境；
- 成本和竞争压力增大可能成为主导因素，进一步损害对社会效益的考虑；
- 劳动力市场上变化迭起，如：工作时间的缩短或延长；非正规的或脆弱的工作关系发展；同时为多个“雇主”工作的“雇员”增多；新的转承包形式出现及其对传统劳动保护概念的冲击；就业缺乏保障并导致工作压力增加、雇员间团结削弱及参与减少；
- 新的工作组织方式出现并随之导致企业中新的社会关系结构的产生，这给劳动监察工作带来新的、陌生的问题，在传统与技术之间的伙伴关系方面也出现新情况、新问题。

然而，某些抵消性趋势似乎也在影响着劳动监察工作。缺乏保障可能导致对加强保护的需要，要求加强国家的干预和监控。经过非法化和私有化以后，如果国家放弃的责任不能由市场机制予以恰当补偿，就可能产生“重新法规化”的要求，那么对保护标准和水平的国际一致性和平等性的需要，以及对执行保护标准的公正性的需要都可能会增长。第二产业（制造业）部门将继续萎缩，第三产业（服务业）部门中的新风险可能会受到更大的关注，而企业将把良好的社会关系和风险管理看作是控制成本和降低损耗的一种机遇。所以，企业将寻求在工作场所同劳动监察部门建立起建设性的合作式的工作关系。

对于劳动监察部门来说，上述发展趋势将带来多方面的重大影响，许多

影响至今还没有被认识到。监察系统，特别是这一部门的管理阶层，必须能够全面分析和理解推动经济、社会、环境和技术变革的各种力量。他们必须具有对这些挑战做出迅速、灵活和前瞻性反应的能力。这就需要摒弃那种以单一专业化知识（法律的、技术的、医学的或社会学的）为基础的僵化而狭窄的监察方式，而采取一种真正一体化的方式，加深对影响劳动保护的各种因素的认识。

国际劳工局出版这部关于劳动监察的综合性著作，目的是帮助各会员国的专业监察人员认识、预知和有效应对劳动世界中经济和社会方面的挑战。因此，本书将通过四个部分为读者提供指导。第一部分是背景介绍，讨论某些重大问题和挑战，以及世界上先进的监察部门管理阶层对这些挑战的回应。第二部分介绍国际范围内的政策问题。第三部分讨论监察工作的组织和管理方面的问题。第四部分分析世界各国劳动监察人员面临的一些主要行业部门的问题。对劳动监察工作来说，许多行业部门都存在特殊问题，要求特殊对待和不同的解决办法。例如，在世界各国，中小企业都占工作场所的绝大多数，并且数目还在日复一日地增加，试问，有哪一个劳动监察机构以其有限的资源能够现实地和有效地监督广大中小企业的工作条件呢？这是历次国际劳工组织的会议和大会长期广泛辩论的一个焦点问题。然而，实际上也有不少国家已经开发出多种有效的战略。所以，在第四部分，首先对中小企业的需要和焦点问题进行了分析，然后对若干不同监察机构的经过实践检验的经验作了综合介绍。这并不是说，这些经验都是现成的解决办法；事实上，每一国的监察机构都需要选择制定适合自身体制、文化、资源能力和当前优先目标的战略。

对于童工劳动问题，需要具体了解它发生的环境，但是，更需要改善千百万儿童命运的决心。最恶劣形式童工劳动公约（第 182 号）是 1999 年制定的，目的是消除最具危害性的童工劳动形式。在这种背景下，劳动监察的作用毫无疑问具有了新的意义。

同样地，在农业部门，虽然它包括了世界上一系列广泛的经济活动，但从其对于儿童及其家庭的风险和伤害看，从个体生产单位的隔绝分散状况看，存在着类似的情况。这种情况也要求给予专门的注意，或者在更大程度上实行特殊政策，以及采取不同的适应战略。

非商业服务部门，被 1995 年议定书纳入到第 81 号公约的适用范畴之内，它对劳动监察人员提出了一种特殊的挑战。政府部门、高等院校、医疗部门、武装部队或监狱，一般都不习惯于成为监察程序的对象。要在这些部门取得监察成果，给予恰当理解和忍受持续的压力是必需的。

因此，这部著作的目的是收集、分析有关资料并为国际劳工组织的三方成员特别是全世界有关的专业人士提供一本权威性的劳动监察参考书，包括劳动监察的基本原则，新世纪可能面临的挑战，以及劳动监察的作用、范畴、政策、组织、管理和职能等问题。本书的重点是这一领域在全球范围内的新发展以及各国应对上述挑战所采取的最佳做法。概括起来，本书的目的是：

- 提出劳动监察机构在全球化条件下对劳动保护问题的应对办法，不论这些问题是经济方面的、社会方面的还是技术方面的；
- 介绍应对劳动监察机构面临的新老挑战的新方式，包括政策、组织、管理和行业部门等一系列重要问题；
- 发现和分析国际劳工组织会员国中高效运作的监察制度的最佳做法；
- 将这一思考研究成果作为指导和参照性材料向国际劳工组织三方成员传播；
- 突出表明发展一种预防能力、建设一种预防文化对于劳动监察工作的极端重要性；
- 说明劳动监察工作实行职业化的方式以及使劳动监察工作获得作为一项职业所应有的地位的必要性。

这一职业指南是面向整个监察系统的劳动监察管理人员的。希望本书对于监察人员，特别是来自政府、雇主组织、工人组织的劳动保护专家及他们在企业中的代表，以及研究人员、专家和其他专业人士及其整个公众都能有益处。

工作中安全卫生和环境主体计划主任

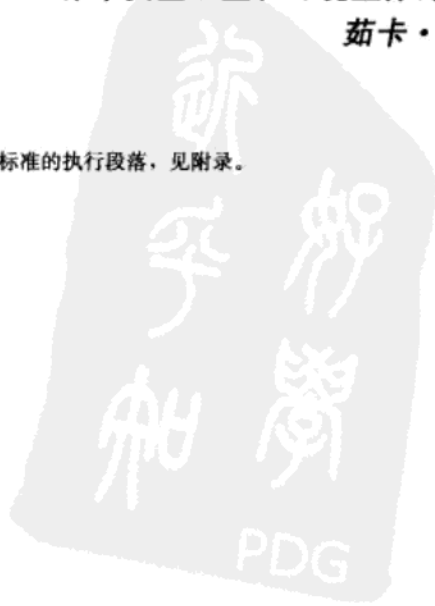
茹卡·塔卡拉

注释：

<sup>1</sup>关于劳动监察的主要国际劳工标准的执行段落，见附录。

<sup>2</sup>见参考书目的第Ⅲ节。

<sup>3</sup>见附录。



# 第一部分

劳动监察：背景、演变和环境





“没有监察，劳动立法只是一种道德运用，而不是有约束力的社会纪律。”

——弗朗西斯·勃朗夏 (Francis Blanchard)  
1974—1989 年任国际劳工局局长

