



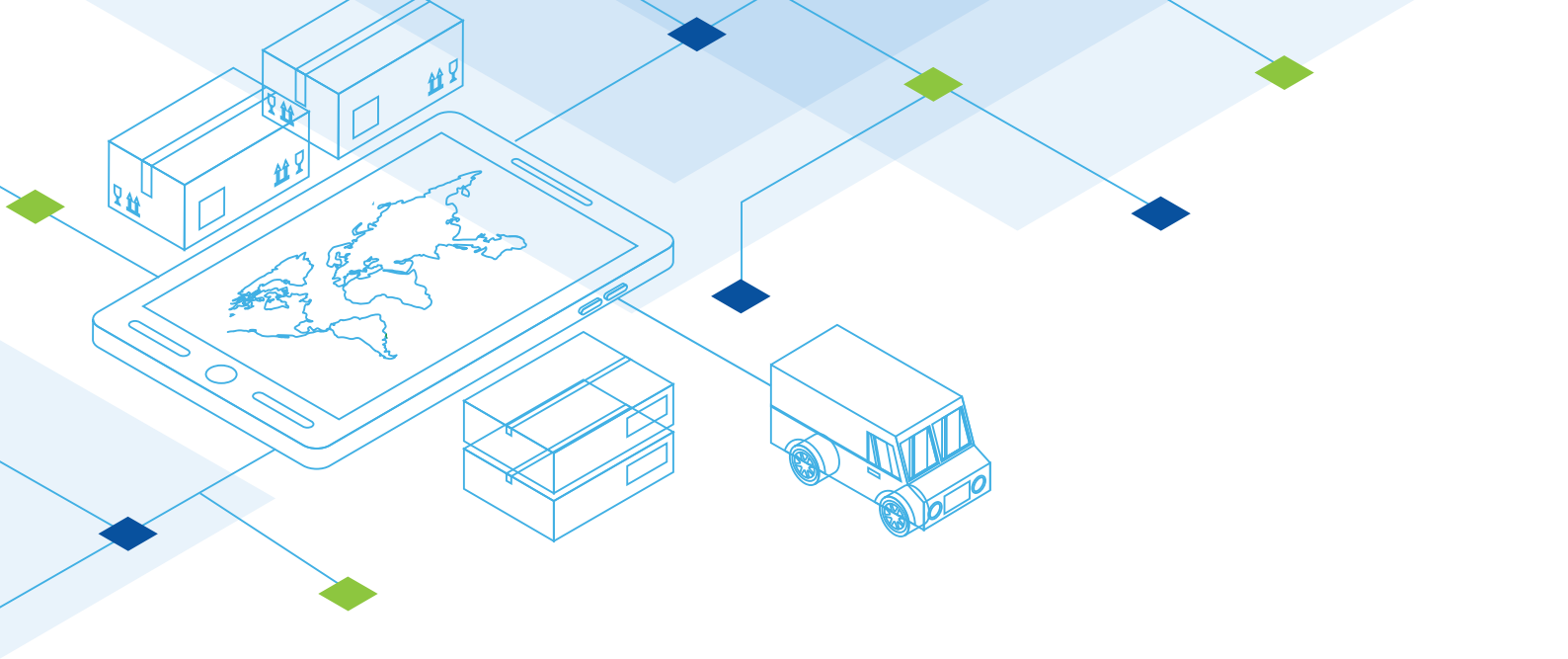
国际  
劳工  
组织

# 关于全球供应链中的体面劳动 劳动监察战略合规计划技术说明





# **关于全球供应链中的体面劳动 劳动监察战略合规计划技术说明**



# 1. 引言

由多国企业主导的全球供应链对经济增长和创造就业具有重大影响。无论是作为龙头企业还是买家，多国企业估计占全球出口的一半，占世界国内生产总值的近三分之一（28%），约占全球就业的四分之一（4.53亿个就业岗位）（联合国经济和社会事务部，2015年）。

**全球供应链<sup>1</sup>**是指生产商品或服务并通过投入和开发、生产和交付的各个阶段将其提供给消费者所需活动的跨境组织。这一定义包括多国企业对全资子公司或对雇用关系负有直接责任的合资企业的外国直接投资。它还包括日益占主导地位的国际采购模式，其中龙头公司的参与由其与供应商和分包公司关于特定货物、投入和服务的合同或某种默示安排的条款和条件来定义（国际劳工组织，2016年）。

尽管全球供应链为世界各地的许多工人和经济体带来了好处，但有证据表明，在全球经济内部，包括一些全球供应链中的生产和就业关系的动态变化对工作条件产生了负面影响。各国政府、工会、雇主和非政府组织在国际层面作出了许多努力，以规范、监督和改善全球供应链中的工作条件。然而，跨境供应链并不受制于单一监管机构。此外，多国企业以及供应商和分包商网络的复杂性使得监督和执行体面工作条件尤其具有挑战性。最后，全球供应链的每个组成部分处于特定国家劳动监察机构的职权范围内。因此，劳动监察员在保护全球供应链中工人的权利方面发挥着直接和重要的作用。

**鉴于全球供应链和多国企业对其所在国家的就业和整体经济发展的重要性，以及其复杂的跨境经营，劳动监察机构需要了解全球供应链，并在遵守劳动法律方面与之进行战略性接触。**在与全球供应链有关系的企业或整个行业都涉及违反国家和国际劳工标准的情况下，这一点更为关键。此类违规行为不仅直接影响到工人，而且还给龙头企业和买家带来声誉风险以及潜在的贸易制裁。违规行为还影响到消费者行为，这可能会影响特定国家的行业及其所支持的生计。

**战略合规计划是国际劳工组织开发的一种方法，旨在帮助处于不同发展水平的劳动监察机构在不断变化的劳动世界里改善合规成果。它适用于任何行业或企业，无论商业模式的规模或复杂性如何，包括与全球供应链关联的行业或企业。**战略合规计划与劳动监察机构传统的“发现并解决”的执法方法的不同之处在于，战略合规计划更积极主动，而非被动应付，并且不单依靠执法来确保合规性。相反，它将执法与一系列其他量身定制的战略结合起来，其基础是对优先目标和问题的评估以及对不合规的根本原因和驱动因素的分析。与传统执行方法相比，战略合规计划强调与更广泛的利益相关方接触，其目的不仅在于纠正监察时发现的违规行为，还在于维持合规性并影响合规业务和监管流程，从而有助于提高整个行业或全球供应链的合规性，而不仅仅是单个被监察的工作场所。

1 在本技术说明中，“全球供应链”和“全球价值链”可互换使用。

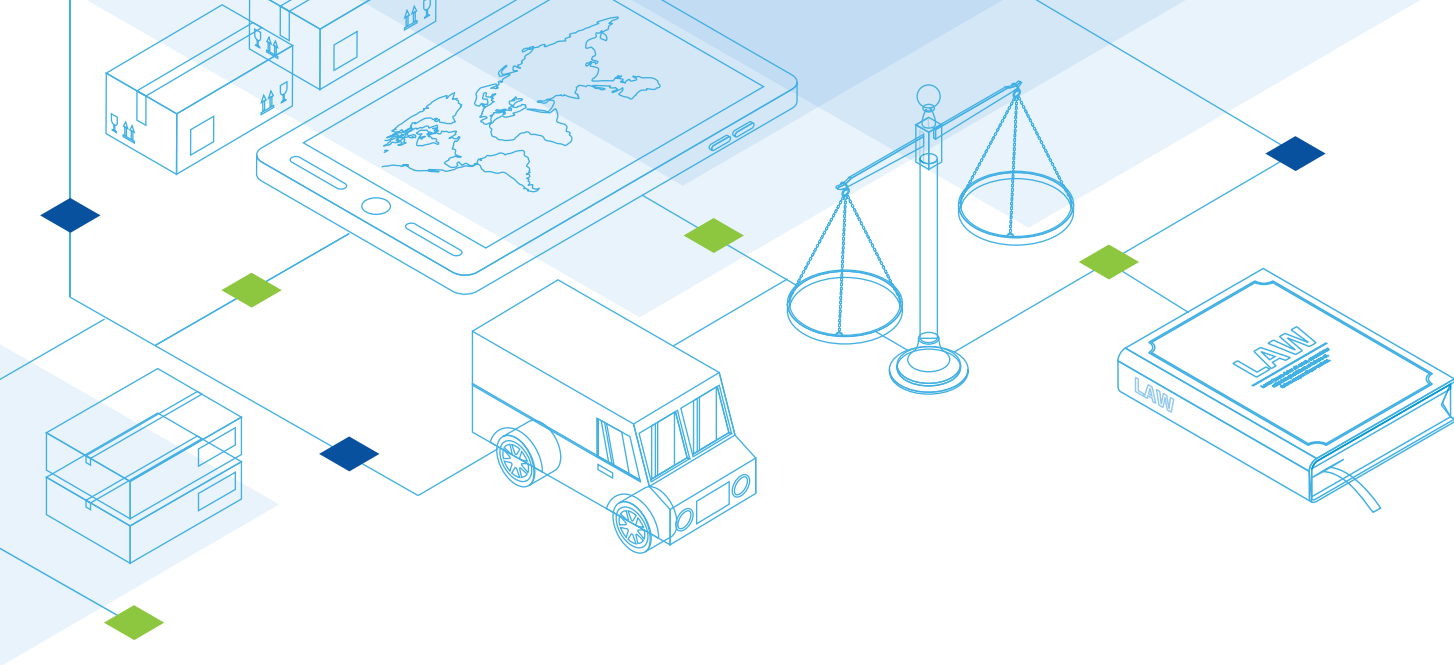
战略合规计划能够依据国际劳工组织1947年《劳动监察公约》(第81号)和1969年《农业劳动监察公约》(第129号),<sup>2</sup> 加强劳动监察机构履行其职权的能力,具体目标是:

- 确保执行与工作条件和保护工作中的工人有关的法律规定;
- 向雇主和工人提供有关遵守法律规定的最有效方法的技术信息和建议;以及
- 提请主管当局注意现行法律未明确涵盖的缺陷或滥用问题。

本技术说明指导劳动监察机构了解战略合规计划如何有助于改善全球供应链中的工作条件。这包括更好地了解全球供应链及其对不合规和合规的影响。它还为监察机构考虑在其国家管辖权和职权范围内解决与全球供应链关联的不合规企业提供了选择。本说明最后就如何更普遍地将战略合规计划纳入劳动监察机构工作的主流提出了建议,特别是考虑到战略合规计划方法不仅限于全球供应链中的监察工作。

---

2 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008年)将国际劳工组织第81号和第129号公约都列为治理公约。这意味着,从治理的角度来看,也就是说,在适用保护工人的国际标准和国家劳动法方面,它们属于国际劳工组织最重要的公约。



## II. 了解全球供应链在劳动法方面不合规与合规的驱动因素

不合规与合规的驱动因素是同一枚硬币的两面。**不合规的驱动因素**是导致或造成企业违反劳动法的因素，是监察员应设法消除或改变的因素。**合规的驱动因素**是激励企业更加合规的因素，是监察机构应努力鼓励和利用的因素。

**分析不合规和合规的影响(或驱动)因素有助于劳动监察机构更好地了解和锁定根本原因，从而在全球供应链中产生更持久的影响和行为变化。**

国际劳工组织向2016年第105届国际劳工大会提交的报告强调了**全球供应链中普遍存在的体面劳动赤字**。这些赤字包括工资低、工作时间过长和其他职业安全卫生问题、非标准就业形式普遍存在、缺乏社会保障、性别不平等、强迫劳动和童工劳动，尤其是在供应链的较低层次，非正规性就业普遍存在，而监察行动不太常见。

为了有效确定不合规和合规的驱动因素，**很重要的一点是，监察员与企业、行业和国家层面的社会伙伴和其他利益相关方进行对话**，以了解特定全球供应链及其行业的业务、监管和工作场所动态。**确定合规与不合规的驱动因素也与战略合规计划的一个步骤(探索影响)有关**，这在本技术说明第三节中作了进一步说明。

不合规与合规的共同驱动因素可分为：(1) 影响业务流程和实践的**趋势和市场力量**；(2) **监管因素**；(3) **社会对话机制**。

### A. 驱动不合规与合规的趋势和市场力量

首先，要了解**驱动不合规与合规的趋势和市场力量**，就要求劳动监察机构了解并更好地把握多国企业、龙头企业或买家对其供应链中工作条件的影响程度。国际贸易和电子商务导致**业务流程外包和离岸外包的增加，特别是转向生产成本(包括劳动力成本)较低的国家**。

然而，这造成了一种不平等的关系。根据国家法律，多国企业，无论是龙头公司还是买家，其法律义务有限或没有法律义务，对与生产数量、质量和及时性有关的业务流程和做法具有重大影响。再加上供应商之间的**激烈竞争和需求季节性**，这可能导致供应链下游供应商的**价格紧缩**，通常使他们的利润率很低。由于在运营和原材料成本方面缺乏灵活性，供应商可能会求助于降低劳动力成本或其他可能对劳动法合规性产生负面影响的商业决策——无论是一般劳工标准还是职业安全卫生。

近年来，出现了其他影响市场力量的趋势，这些趋势可以**对全球供应链的合规性产生积极影响**，例如：

- 消费者对合乎道德生产的商品和服务的需求增加；
- 对符合社会责任的投资的关注增强；
- 将国家和国际劳工标准纳入贸易协定和优惠关税制度，作为市场准入的条件；
- 多国企业及其供应链中与工作条件有关的私营合规倡议的兴起；以及
- 澳大利亚、英国、美国和法国等国的立法要求多国企业对劳工问题进行尽职调查。

因此,很重要的一点是,劳动监察机构要了解这些因素如何对全球供应链中的工作条件产生积极和消极影响,以及除了常规执法工作外,还有哪些行动可以利用这些因素来改善合规结果。例如,越来越多的贸易协定和优惠关税制度将市场准入与企业或行业合规性以及国际劳工标准联系起来。特别是,这些标准经常提到国际劳工组织的八项基本公约,涵盖结社自由和集体谈判、消除一切形式的强迫劳动、有效废除童工以及消除就业和职业歧视。

众多例子之一是澳大利亚、文莱、加拿大、智利、日本、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡和越南之间的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。其条款包括各方承诺尊重国际公认的劳工权利和原则以及不减损和执行劳动法等。所有欧盟自由贸易协定也有单独的贸易与可持续发展章节,强调遵守所有国际劳工标准和有效执行劳动法。欧盟和美国采用的普遍优惠制提供了与遵守国际劳工组织工作中基本原则和权利相关的贸易激励措施。

鉴于近年来出现这些不合规与合规的驱动因素,越来越多的多国企业及其全球供应链一直在实施各种私营合规倡议。

私营部门通常将私营合规倡议称为企业社会责任(CSR)计划。私营合规倡议或企业社会责任机制是自愿的,旨在监督对既定公共法律法规或私营部门行为准则的遵守情况。劳动监察员在对全球供应链中的工作场所进行监察时,可能会遇到此类私营合规倡议。由于许多私营合规倡议包括与劳工事项有关的报告义务,监察员可以利用这些信息来补充其调查。当然,私营合规倡议组织不能取代劳动监察部门作为公共授权的工作条件维护者。但监察员在确保私营合规倡议标准符合国际和国家劳工标准方面发挥着重要的反馈作用。与此同时,监察机构可以评估这些倡议对改善工作条件的影响,这可以纳入选定接受监察的工作场所的风险分析,并在行业内更广泛地推广这些倡议。

## 私营合规倡议类别

类别	描述
<b>自我评估(公司发起并牵头实施)</b>	管理框架、流程和程序用于确保一个组织能够根据公共和私营规范或公司行为准则完成合规所需的所有任务。企业可以公开其评估结果。例如,由行业主导的良好棉花倡议和责任商业联盟。还有一些由公司主导的计划,如耐克、星巴克、李维斯和雀巢。
<b>内部和外部审核</b>	这是一个根据确定的标准收集、分析和报告合规指标信息的系统过程。企业可以请自己的员工参与,也可以聘请外部顾问进行更独立的审核。企业可进行内部审核,为外部买家主导的审核做准备,或在监察前进行内部审核。
<b>认证与标签</b>	这通常是审核的结果,并通过标签公开表明企业在审核或认证过程中达到了某些基准。这方面的例子包括国际标准化组织、SA8000认证、公平贸易国际、雨林联盟、关爱与公平组织、GoodWeave组织、良好农业规范、FishWise组织和海洋管理委员会。
<b>公共报告</b>	这指的是一个平台,用于发布关于遵守法律和私营承诺的报告,例如关于可持续发展目标的报告,以提高透明度。这方面的例子包括联合国全球契约、全球报告倡议和加利福尼亚州供应链透明度法案。

技术已经催生了关于遵守各种标准,包括国家和国际劳工标准的公共报告平台,这些平台有可能更具协作性和透明度。这些以技术为基础的私营合规倡议使龙头企业和买家、投资者、工人,尤其是消费者能够提供反馈,并获取有关供应链中企业合规性的信息。这些平台也可能是

监察员更好地了解特定全球供应链和更好地规划供应商公司监察行动的战略信息来源。在某些情况下,在作出适当安排的情况下,监察结果甚至可以输入这些私营合规倡议系统,以受益于监察员得出的结论,从而有助于改进他们自己的监测。

尽管私营合规倡议可能采用不同类型的标准,但有**三项主要文书被视为关于劳工权利的负责任企业行为的参考点**:(1)《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》);(2)《经合组织跨国企业准则》;和(3)《联合国工商企业与人权指导原则》。

**这些文书没有制定新的标准,而是加强了现有的国际劳工标准,特别是国际劳工组织工作中基本原则和权利。**

## 关于负责任企业行为的国际文书

以下三项国际文书承认多国企业可以对经济和社会进步作出的积极贡献,旨在就如何解决企业在经营中可能遇到的困难提供指导。作为负责任企业行为的国际标准,这些文书超越了慈善企业社会责任计划,强调多国企业需要确保尽职调查。这些标准框架内的尽职调查要求多国企业预防、减轻和解决其活动、经营、产品、服务或业务关系(包括子公司、供应商、特许经营者、被许可人、合资企业、投资者、客户、承包商、顾客、任何其他非国家或国家实体)可能对其供应(价值)链中的劳工权利产生的任何不利影响。

### 1. 《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》)

鉴于多国企业的特点,《多国企业宣言》为各国政府、工人和雇主提供了关于如何应用国际劳工组织工作中基本原则和权利以及国际劳工组织其他相关公约和建议书的更具体指导。涵盖的其他领域包括工资和工作条件、社会保障、雇用关系和就业保障等。国际劳工组织设立了一个援助平台,为企业提供更多免费、保密和具体的建议,帮助企业在其经营活动中应用《多国企业宣言》。国际劳工组织还可以根据多国企业和工会双方的要求,帮助促进就《多国企业宣言》的实施进行公司层面的对话。

### 2. 《经合组织跨国企业准则》

经合组织的《准则》是一项承诺,涉及36个世界最发达经济体和另外13个与经合组织成员国国有大量贸易活动的国家。经合组织《准则》认可了国际劳工组织各项公约和联合国关于人权、环境、反腐败以及消费者利益、科学、技术和税收等其他更广泛问题的文书所提供的相同指导原则。

为支持经合组织《准则》的实施,预计签署国将设立国家联络点,开展信息传播活动,并支持公司层面就准则所涉领域开展对话。经合组织还就负责任商业行为制定了若干实用和分行业的尽职调查指南,以使商业政策和实践与《准则》保持一致。《准则》还提供了应用示例。

### 3. 《联合国工商企业与人权指导原则》

《联合国工商企业与人权指导原则》为负责遵守人权的不同行为体提供了一个框架,正如《世界人权宣言》根据其支柱所规定的那样。《指导原则》承认不同行为体在确保企业遵守人权方面的作用。**它承认国家在“保护”或执行人权方面的作用,企业在“尊重”人权方面的作用,以及在发生侵权行为时需要有效的“补救”。**它还具体规定了确保尽职调查的要素、机制和程序。

来源:国际劳工组织,2013年。

劳动监察机构可以利用多国企业对其私营合规倡议的承诺,通过其供应链促进对相应国家劳动法的遵守。国际劳工组织提交2013年劳动监察与私营合规倡议的作用专家会议的背景文件,题为《劳动监察与私营合规倡议:趋势和问题》,列举了私营合规倡议目前运作的局限性。这些限制包括私营合规倡议中的既得利益,因为在某些情况下,合规审核的成本由被审核企业承担。因此,私营合规倡议具

有产生正面结果的激励,而为其付费的公司有能力影响结果。第二,委托审核的企业根据其买家或龙头公司或其内部最低要求确定审核范围。这可能会限制私营合规倡议的范围,并可能排除供应链的较低层次或遗漏问题。而且,由于私营合规倡议是私营服务,因此其调查结果与国家法律既定解释的一致性也会出现问题。



不过，背景文件承认，在促进合规文化方面，私营合规倡议与劳动监察之间可能存在互补性。但是，它需要确保对国家标准、类似的监察方法和在极为严重的违规情况下交换评估结果达成共识。

## B. 监管因素

第二类可以推动不合规和合规的因素是监管因素，指的是影响全球供应链中劳工标准的法律和制度。可能导致不合规的监管因素包括：

### 对劳动监察机构在全球供应链中的职权限制

一些劳动监察机构在追究多国企业在其供应链较低层级违反劳动法行为的责任方面面临的一个主要挑战是其管辖权的限制——即其执法权仅涵盖位于其国内且受制于国家劳动法的工作场所。在某些情况下，劳动监察机构在特定行业执行法律的职权有限，或其职权可能与其他政府机构（农业、渔业、海事、采矿或林业）重叠或被其他政府机构取代，从而导致对工作条件的监管监督出现漏洞。

例如，一些国家在建立出口加工区以吸引更多投资者时，采取了各种贸易和投资激励措施，例如豁免特定的劳动法或劳动监察机构的监管。国际劳工组织监管体系处理的多种案件涉及在出口加工区违反劳动法和国际劳工标准，主要是由于这些豁免。**全球供应链的战略合规计划可能会引导监察机构关注出口加工区的工作条件及其基本监管框架以及其他措施。**

### 劳动法差距

导致不合规的另一个监管挑战是国家法律存在的差距，特别是在劳工标准不符合国际劳工标准或不涵盖所有工人的国家。例如，一些国家的劳动监察机构面临的挑战是，与非标准就业形式（例如，允许通过只提供劳动的形式隐性就业）或非正式工作安排有关的国家法规薄弱，这些工作安排可能与全球供应链相联系。

然而，劳动监察机构仍然可以通过提请主管当局注意现行法律未具体涵盖的缺陷或滥用情况来影响**推动或支持合规的监管因素**。这一期望是基于国际劳工组织第81号《劳动监察公约》规定的一项职能。

## 强有力的劳动监察机构

劳动监察机构必须有适当的职权和权力，这符合国际劳工组织第81号和第129号公约。同样重要的是，劳动监察机构必须独立、技术能力强、资源充足，以便能够有效阻止劳动法不合规的行为，并就如何最好地遵守劳动法向雇主提供适当的建议。

除了确保有足够数量的劳动监察员具备必要的技术能力来查明违法行为和执法外，确保提供数据以帮助监察机构作出知情决定也至关重要。关于合规趋势和监察机构行动影响的良好数据有助于改进战略计划、成效监控和监管设计。

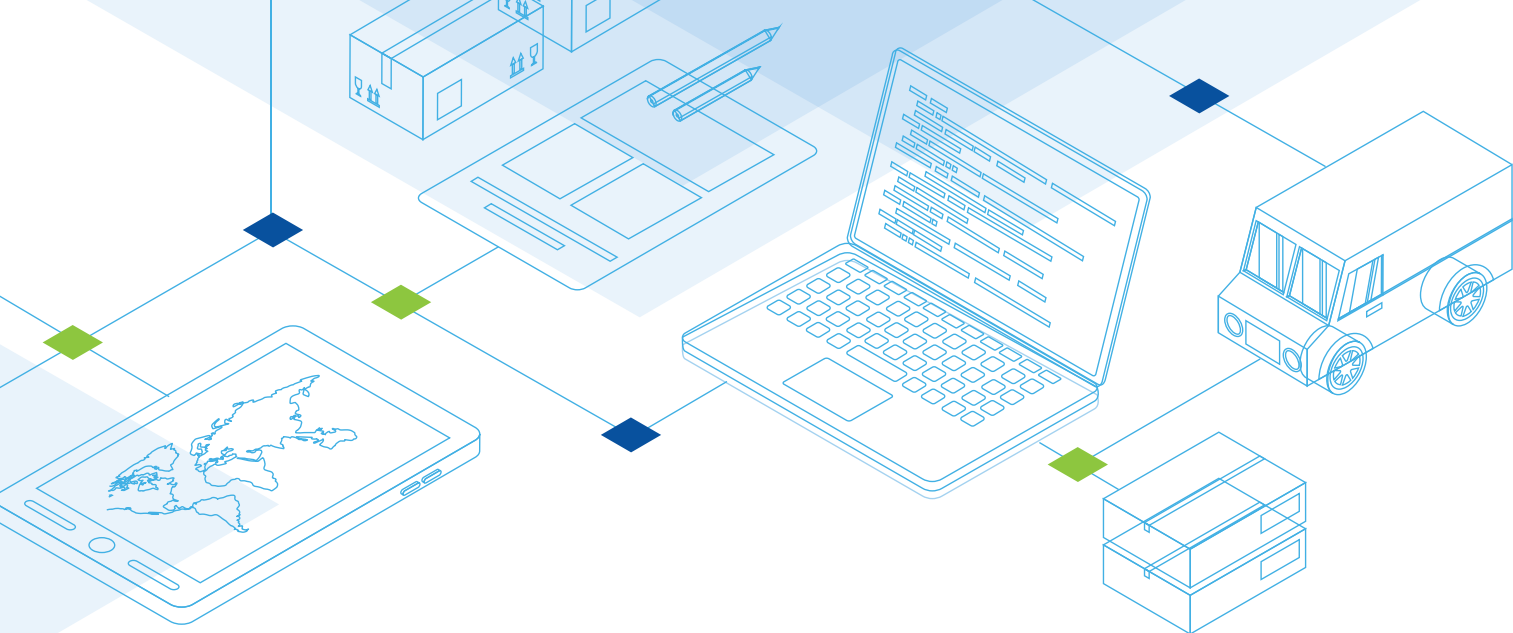
## C. 社会对话机制与工作场所合作

企业和行业层面社会对话的力度对于实现合规至关重要。有效的工作场所合作和工人代表性可能是实现这一点的关键。具有工作场所代表性的强大而独立的工人组织，能够监督劳动法的遵守情况，就合规问题与管理层进行沟通，甚至通过谈判将其纳入集体协议。社会对话有助于使工作场所更可持续地遵守劳动法，同时也有助于产业和平。

在行业层面，强有力的社会对话机制可以支持制定和实施三方战略合规计划，并根据政府、雇主和工人之间的三方协商进程制定劳动法规。例如，越南成立了一个三方机构来讨论电子行业的合规问题。菲律宾服装和纺织业三方委员会同意通过关于发放服装出口商的认证证书以及严重违反劳动法的情况下撤销和暂停证书的准则。

全球工会和多国企业之间的全球框架协议越来越多，其中规定了供应链披露和违反此类规定的情况，作为终止供应商合同的标准。在汽车行业，总部设在欧洲的公司的全球工作委员会在将工人代表性扩大到结社自由和集体谈判权利受到限制、劳动法和制度薄弱的地方发挥了重要作用。

一些国际认证计划也成为社会对话的平台，例如，涵盖林业和木材行业的森林管理委员会将国际劳工组织核心劳工标准纳入其标准认证范围。**劳动监察机构还可以利用这些认证机制作为社会对话的平台，促进遵守劳工标准，特别是在这些标准与国家标准一致的情况下，例如与职业安全卫生有关的事项。劳动监察机构和社会伙伴之间就合规优先事项进行对话有助于改善监察机构的目标定位，并与工人和雇主代表建立信任和伙伴关系，他们可以合作并独立地为改善工作场所合规性做出贡献。**



## III. 战略合规计划的步骤

如前所述，战略合规计划可以成为国家和行业层面劳动监察机构的有效的高级别规划工具，以确保其管辖范围内复杂的全球供应链的合规性。<sup>3</sup> 战略合规计划利用执法和其他补充干预手段，解决不合规或合规的根本原因或驱动因素，并在此过程中涉及其他利益相关方。

下一节内容将向读者介绍战略合规计划的六个步骤：

1. 探索劳动监察机构的正式和非正式职权、可用资源和数据。
2. 确定优先重点问题和目标定位。
3. 探索不合规与合规的影响及确定其驱动因素。
4. 探索利益相关方。
5. 探索干预措施。
6. 将战略合规计划实操化。

### 步骤 1 – 探索劳动监察机构的职权、资源和数据

战略合规计划流程的第一步是**探索劳动监察机构的正式和非正式职权、可用资源及其执行和合规数据**。这一步骤有助于充分了解监察机构的潜力和局限性。目标是对监察机构的行动潜力有一个现实的认识（例如，“从你现在的位置开始。利用你所拥有的。尽你所能。”），而不是制定一个愿望清单或简单地找出弱点。

这一步骤考虑如下方面：

**职权** – 为了确保劳动监察机构能够在某一特定行业或工作场所或在某一特定问题上行使权力，很重要的一点是要知道它是否有相关职权（或法定权力）。

职权可以是正式的，也可以是非正式的。正式职权是指将权力授予监察机构的规则制定的官方来源（无论是通过法律、法规还是判例）。

对于法定职权，重要的是劳动监察机构要遵循适用的法律和判例，这些法律和判例决定了监察机构执法行动的范围（可以检查哪些工作场所和哪些问题）。在全球供应链的背景下，正式法定职权的一个例子可能是法律明确授权（或不授权）监察员在出口加工区执行劳动法。

正式的政策职权也可以基于机构指令、工作计划、绩效指标甚至工作描述。这些文件在法定职权范围内规定了更具体且往往有时限的监察机构行动和优先事项。劳动监察机构拥有正式政策职权赋予的权力，例如有权对在恶劣工作条件下生产的货物的装运实施制裁、改进通知、罚款、关闭工作场所、吊销许可证甚至禁运。

非正式政治职权可以是政府作出公开承诺的形式，例如宣布监察优先事项，重点关注出口加工区、依赖出口的行业或出口导向行业存在的重大违规行为或危害（如制衣厂火灾或倒塌危险、渔业或种植园强迫劳动以及童工劳动）。由于出口驱动型行业对一个国家具有相当大的经济重要

<sup>3</sup> 请注意，虽然本技术说明的重点是使用战略合规计划解决全球供应链中的合规问题，但同样的方法也适用于监察机构职权内的任何行业或企业。

性,在这个国家,确保体面工作条件对于保持该行业的竞争力和可持续性以及获得优惠贸易利益十分重要,因此也可能存在政治职权。

资源可以包括的内容如下:

- 若干具有适当技能的监察员和监察辅助人员,可能包括研究人员、律师、沟通和培训人员。
- 上门监察和其他监察活动(如特定行动)的财政资源。
- 使监察工作可行或更有效的设备和技术,如职业安全卫生衡量工具、适当的个人防护装备或案例管理系统。
- 物理资源,如办公室和个人防护装备。
- 信息,如宣传活动的媒体联系方式。

数据是指定性和定量执法数据(基于不同类型执法行动的执行情况,如访问、发现的违规行为、实施的制裁)和合规数据(基于研究和报告)。在战略合规计划过程中,甚至在上门监察过程中,可以将关于工作条件和私营合规倡议的行业报告视为有用的信息来源。

许多劳动监察机构也在利用现有技术,特别是监察数据收集的数字化、案件管理系统、社交媒体、聊天机器人和其他技术,以实现有力的、高效的、透明的和负责的规划和执行。这些工具甚至可以用来提供更及时、更有针对性和更容易获得的劳动法咨询意见以及投诉渠道。利用技术可以进一步为劳动监察机构提供机会,在行业内摸清供应链,并开展研究,为特定的全球供应链制定更有针对性的战略。

## 步骤 2 – 探索问题和目标

战略合规计划流程的第二步是利用对监察机构正式和非正式职权、资源和合规数据(来自步骤1)的分析,探索优先合规目标和问题。

合规目标是最受关注的雇主、工作场所、行业或商业模式(如全球供应链),或合规数据显示实际或潜在违规风险较高,且干预措施可能产生最大影响的地方。目标基本上有一个物理位置。在全球供应链的背景下,绘制出口和生产加工供应链有助于确定全球供应链中从最小供应商到跨国买家的各种目标。绘制详图有助于确定目标,同时也有助于了解链中不同业务和流程之间的关系,这有助于确定在步骤5(最终)干预措施设计中可利用的杠杆和影响点。

问题是在确定的目标中最令人关切的违反劳动法的行为(有关工资、工作时间、职业安全卫生、童工劳动、强迫劳动或歧视的违规)。

劳动监察机构掌握的执法和合规数据越详细,就越能为其关于优先目标和问题的决策提供信息。例如,劳动监察机构可以在其战略合规计划中以出口驱动型行业为目标,其依据是显示反复发生的严重违规行为的数据,以及对该行业进行干预的强有力的政治职权。例如,泰国制定了一个共同的风险评估框架,供参与执行非法、未报告和无人管制捕捞法的不同政府机构使用,作为其促进依赖出口的渔业合规工作的一部分。这包括强迫劳动指标,以帮助进一步瞄准最有可能发生违法行为的渔船,因此值得劳动监察方面的关注。

为了确定目标和问题的优先顺序,监察机构应查看“可赢得”的优先重点,或第1步的职权、数据和资源的可用性重叠之处,如下图所示。



## 步骤 3 – 探索影响

战略合规计划流程的第3步是探索不合规和合规的根本原因或驱动因素。虽然劳动监察员通常关注违反劳动法的行为,但监察机构也必须努力了解公司有时不遵守法律的原因。这与本技术说明第二节有关,该节讨论了全球供应链中不合规与合规的一些最常见驱动因素。这些原因可能因行业和企业而异。**不合规与合规的根本原因可能是多种因素的结果,从经济、政治和制度到文化和行为因素。**探究影响需要劳动监察机构不断询问为什么特定行业总是存在不合规行为。

在全球供应链的背景下,在没有收到那么多投诉但存在大量非标准就业形式的移民工人的部门或行业,可能需要监察机构进行更仔细的检查,因为语言、文化和对失去工作的恐惧可能使工人即使在劳动监察期间也不敢提出投诉。这在渔业和农业中经常发生,有时在服装和电子行业的劳动密集型出口加工区也是如此。

探索影响的一个例子是澳大利亚劳动监察机构在农业部门发起的一项调查，因为担心移民工人可能受到虐待，其中一些移民工人服务于出口市场。调查旨在了解不合规的性质和促成因素，并在特定地区引发了有针对性的合规运动，将针对澳大利亚工作假期签证工人的大规模教育和宣传运动与强有力的执法和诉讼相结合。该运动为2500名工人追回了100万澳元的欠薪。部分干预措施包括劳动监察机构推出在线匿名报告工具，允许使用不同的语言，并与内政事务部合作，为受影响的工人提供保护，让他们在不用担心签证被取消的情况下提出投诉。

## 步骤 4 – 探索利益相关方

战略合规计划流程的第4步涉及确定和评估那些促成或阻碍与优先目标或问题相关的劳动法合规的利益相关方。对于劳动监察机构而言，这需要确定不合规或合规的驱动因素，谁是相关行为体以及他们如何施加影响。利益相关方（特别是工人组织和雇主组织）可能因部门和国家而异。了解利益相关方及其在全球供应链中的作用对于确定潜在的监管合作伙伴、影响者、提高认识和宣传工作的目标以及步骤5中制定的其他干预措施非常重要。利益相关方可能包括：

- 在该行业或商业模式中具有监管作用的其他政府机构；
- 工会；
- 雇主组织；
- 当地和外国商会及行业协会；
- 知名政治人物和投资者；
- 大众、消费者和媒体；
- 私营合规倡议组织，包括公开报告的会员组织；以及
- 民间社会、社区组织、合作社、信仰组织或非政府组织。

## 步骤 5 – 探索干预措施

根据对监察机构职权和资源的初步考虑（步骤1），确定优先目标和问题（步骤2）、其根本原因和驱动因素（步骤3）以及利益相关方（步骤4），然后考虑适当的监察干预措施或行动。战略合规计划这一方法不是从要进行的一定数量的上门监察开始并相应地分配监察任务，而是首先考虑不合规情况的背景，然后再考虑需要采取什么行动（包括上门监察）。

由于导致不合规与合规的原因可能是多种因素的混合（如缺乏认识、持续不合规的行业惯例或隐性就业的盛行），因此可能需要采取综合干预措施。劳动监察机构应考虑除了进行上门监察之外，还有什么会产生更广泛的影响，上门监察可能是必要的，但不足以持续和可能系统地改变不合规行为。<sup>4</sup> 这一点对全球供应链更为重要，因为全球供应链涉及到规模、复杂性和众多利益相关方。可能的干预措施包括以下内容：

### 执法

即使有战略合规计划，执法仍然是劳动监察机构的主要干预措施。战略合规计划不是关于软性的合规措施。相反，执法包括通过使用改进通知、行政和刑事处罚、制裁、关闭工作场所、暂停或吊销许可证、起诉或其他手段，寻求识别和可能制裁不合规行为的干预措施。所有战略合规计划都应该有一些执法要素，关注重点目标公司和问题以及供应链的特定层级，因为锁定龙头公司可以在一个行业或供应链中树立典型。选择这些公司（例如，龙头公司或供应链中的特定分包商）以及明确执法目标（对童工劳动或强迫劳动案件零容忍）是设计执法干预措施的关键要素。

### 教育

这包括旨在通过培训、评估和提供建议、指导和法律咨询，提高某些利益相关方遵守劳动法的能力并改变其知识和态度的干预措施。

### 沟通交流

这可能包括由工人、雇主和/或消费者甚至普通公众发起并针对他们的宣传运动等干预措施。它还可能包括点名和贬低（或者用更积极正面的说法，点名和褒扬）活动，以对不合规的公司施加压力。

### 政治性干预措施

这些干预措施主要是通过政治宣传来促进合规。还包括向与全球供应链有联系的地方领导人、商业组织或行业协会施加压力以加强合规，或与贸易协定生效、国际机构成员资格、批准和/或遵守国际劳工组织公约或国际金融机构的贷款批准程序有关的措施。

4 也就是说，涵盖整个行业或全球供应链。能够针对和改变整个系统的劳动监察行动有机会对工作条件产生最广泛和最可持续的影响。

## 系统性干预措施

这些干预措施主要是通过设置进入壁垒或通过改变业务或监管体系扩大优先权来促进合规性。系统性干预措施可包括利用认证或确保与认证系统在标准和流程（行业认证，如良好农业规范）、许可证、执照以及创造或扩大获得利益和优先权（包括政府合同、审批款或贷款）方面的协调。还可能包括法律改革，例如确立龙头公司和供应商之间的连带责任，特别是严重违规行为。系统性干预措施还可以解决法律中的缺陷或漏洞，这些缺陷或漏洞限制了劳动监察员针对全球供应链的职权和行动（例如，在出口加工区或渔业等特定部门）或者利用与私营合规倡议组织的合作来提升目标行业中的合规数据和监察机构的影响力（例如全球供应链中监察员与劳工标准审核员之间共享信息）。

## 步骤 6 – 将战略合规计划实操化

步骤6涉及将之前步骤的结果转化为反映劳动监察机构参与战略的实操性合规计划。战略合规计划分析应纳入其阶段性计划，这也是制定监察员个人工作计划的基础。劳动监察机构的合规计划应被视为一种参与战略，其目标是增加对能够影响合规的利益相关方的压力。

## 全球供应链中实施战略合规计划的示例

除了遵循这里所述的战略合规计划步骤之外，在实践中考虑实例是很有用的。以下重点介绍了几个国家劳动监察机构的干预案例，反映了战略合规计划在全球供应链中的原则和步骤。这些战略合规计划的示例展示了一系列战略组合，其中每一个战略之间都是互补的——共同增加了特定全球供应链中的合规压力。

### 解决哥伦比亚棕榈油行业的隐性就业问题

哥伦比亚是世界上最大的棕榈油出口国之一。然而，隐性的雇用关系和严重侵犯工人行使结社自由和集体谈判权利的情况普遍存在。在贸易伙伴特别是美国的国际压力下，哥伦比亚政府与国际劳工组织合作实施了一个项目，突出了战略合规计划方法在遵守劳动法方面的潜力。使用战略合规计划使劳动监察机构能够将干预重点放在违规行为最为普遍的行业子部门，特别是在偏远的种植园。战略合规计划分析确定，造成恶劣工作条件的一个主要原因是该部门广泛使用包工，剥夺了工人应有的劳动法保护。为了

通过强有力的执法和宣传来解决这一根本原因，该项目促成了在几个种植园签署了三方劳动正规化协议。根据战略合规计划方法进行的分析促成了一些工具的开发，如对照检查表、合同和生产流程图的使用，以帮助劳动监察机构更好地了解这一商业模式和相关行为体，并帮助劳动监察员查明隐性雇用关系的发生率。劳动监察机构还向该行业发出了一个强烈的信息，对被认定公然违反劳动法的雇主进行处罚。作为改革的一部分，还开发了电子案件管理系统，以便能够更有效地收集监察数据和监测案件。

### 孟加拉国成衣行业的职业安全卫生

在孟加拉国，2013年拉纳广场制衣厂的倒塌导致1100多名工人死亡，2500多人受伤。由于这场灾难，成衣行业的各利益相关方实施了不同的改革，这是应用战略合规方法特别是系统性干预措施的例子。除了通过雇用更多监察员和提供培训来加强工厂和机构监察部的能力外，还采取了若干举措。第一个是关于建筑和消防安全的国家三方行动计划，该计划确保实施政策、立法和行政改革，例如简化工会登记要求，以加强工人在工作场所的代表性，改革福利基金和多利益相关方的消防和建筑安全检查。还有两个私营多利益相关方倡议——孟加拉国建筑和消防安全协议以及孟加拉国工人安全联盟，其中包括从孟加拉国采购的买家和全球品牌。开展了联合培训，以确保不同的公共和私营倡议之间达成共识。全球工会联合会和民间社会组织也在这些举措中发挥了积极作用。这些干预措施的一些成果是，成衣行业的职业安全卫生委员会的组建有所增加，工人的参与程度有所提高，将性别因素纳入劳动监察清单和数据收集系统，对劳动监察员进行培训，促进技术咨询访问，支持行业内的合规性，让全球品牌和买家更多地参与通过供应链促进合规性。

### 越南私营合规倡议与劳动监察机构之间的协作

国际劳工组织在越南的“更好工作”项目是私营合规倡议与劳动监察机构之间有效协调的一个很好的例子。“更好工作”项目是由国际劳工组织和国际金融机构（世界银行集团）共同资助的一项私营合规倡议。它旨在为服装行业主要国际品牌的全球供应链提供企业层面监控和协助，以确保符合国家和国际劳工标准。“更好工作”评估的结果是保密的，但企业顾问应根据共同商定的零容忍议定书，向监察机构报告任何严重违反劳动法的行为（如童工劳动和强迫劳动）。此外，“更好工作”越南与国家监察机构共同发起了一项倡议，以解决持续存在的不合规问题——尽管“

更好工作”做出了长期努力，但工厂的工作条件并未得到改善。谈判确定了一个持续不合规问题的框架，根据该框架，在连续三次“更好工作”评估中，被发现在至少四个需要公开报告的问题上不合规的参与公司将被提交给劳动监察机构，以便采取适当的执法行动。在第一次评估之后，龙头公司或买家也会被告知这些不合规问题。通过利用各利益相关方的优先事项和优势建立合规伙伴关系的战略，“更好工作”越南目前正在与392家工厂的62个品牌和零售商合作，惠及60多万名工人。这种将私营合规倡议与公共监察行动整合的做法是战略合规计划能力的一个创新例子，可以利用不同的（监察机构之外的）行为体实现改善工作条件的共同目标。

### 可靠数据在促进菲律宾供应链合规性方面的作用

为了协助劳动监察机构更有效地执行劳动法，菲律宾劳工和就业部在国际劳工组织的支持下，加强了其现有的劳动监察管理信息系统。这一改进能够在全国范围内找出或标记企业的劳务承包商。这也符合该国的劳动法，其中包括主体公司和承包商之间违反具体劳动法的连带责任。这些功能使劳动监察机构能够(1) 绘制劳务承包商供应链，并瞄准与多国企业或大型当地公司有关联的承包商；以及(2) 与主要公司、龙头公司或买家就解决供应链不合规问题进行对话。劳工和就业部在设计其系统时，要支持国家遵守贸易协定劳动条款和国家普遍优惠制度的报告要求。

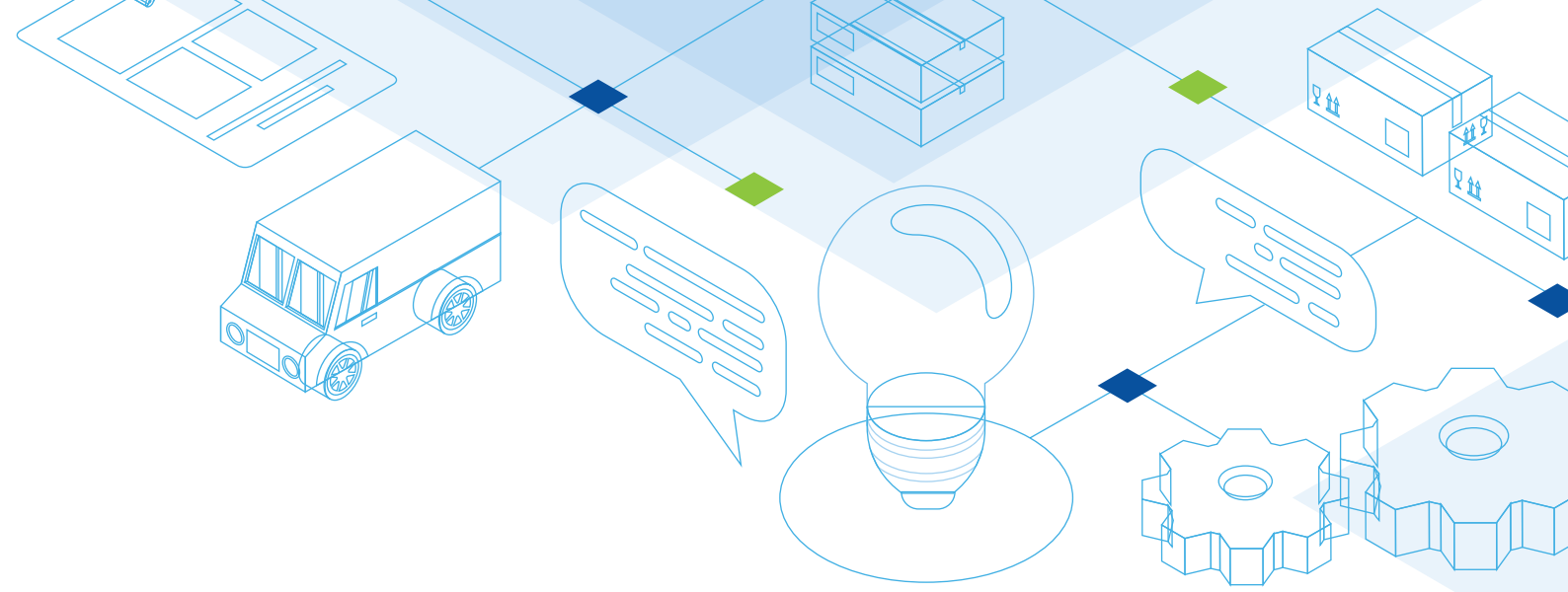
### 解决泰国渔业和海产品行业的强迫劳动问题

2015年，欧盟对泰国的非法、未报告和无管制的捕捞行为发出黄牌警告。与此同时，有报道称泰国渔船队存在人口贩运和强迫劳动现象。作为回应，并在国际劳工组织“船到岸权利”项目的支持下，泰国政府采取了一系列系统性措施，以减少违反劳动法的行为，改善这一出口驱动型行业的工作条件，包括建立机构联动港口监察、监测渔业和海事以及制定劳工标准。国际劳工组织还协助劳动监察机构制定了基于风险的渔业对照检查清单，以帮助确定渔船监察的优先次序。此外，还要求渔船每月至少返回港口一次进行检查，以避免在海上长时间航行增加虐待劳工和逃避侦查的风险。为了解决该行业的工资违规问题，政府规定向电子工资支付过渡，以改善对渔民的工资保护，同时帮助监察员更好地监督适用工资法的遵守情况。

### 巴西不同行业的强迫劳动问题

巴西反对使用强迫劳动，特别是在农业中使用强迫劳动的多方面和多利益相关方运动被认为是战略合规的国际良好做法。其成功的一个重要因素是建立了由劳动监察员、检察机关代表和联邦警察组成的特别流动监察小组。根据工人和社区提供的关于潜在强迫劳动情况的信息派遣监察组。监察组的多学科组成意味着在实际监察期间开始建立法律案件。这有可能使起诉更有效地进行。警察为监察队提供安全保障，并可帮助营救任何强迫劳动受害者。劳工和就业部建立了一个公开数据库，揭露劳动监察机构调查的强迫劳动公司。违规公司将受到市场力量的惩罚，包括损失股票市场份额、损害公众声誉和终止合同。这些努力已导致每个行业都有更多的私营合规倡议，国家银行已停止向“脏名单”上的公司发放贷款。到2011年，《消除奴隶劳动国家契约》<sup>5</sup>的一份增编使得多国企业因其在巴西可能拥有的供应商而成为签约方。

5 该国家契约于2005年5月19日在巴西利亚共和国总检察长办公室举行的仪式上签署，是约200家企业自愿作出的承诺，目的是使生产链中的劳动关系变得体面和现代化。



## IV. 将战略合规计划作为参与全球供应链的模式和工具纳入主流的建议

以下建议涉及劳动监察机构如何利用战略合规计划提高监察计划的有效性,从而确保全球供应链中的体面工作条件。

- 将战略合规计划纳入劳动监察机构的常规规划过程,并提升监察机构管理人员的能力,以促进和支持这一方法,特别是在与全球供应链相关的监察行动战略化方面。
- 将其他利益相关方(视情况而定)纳入战略规划过程以及某些合规干预措施的设计和落实。特别是,通过对话让工人组织和雇主组织参与进来,有助于确定目标和问题的优先顺序,并分析不合规的驱动因素。通过这种三方对话,监察机构将受益于更好地了解企业和行业层面的做法,特别是在全球供应链中,这反过来将有助于确定干预措施的优先次序和设计干预措施。
- 通过改进对优先全球供应链商业模式和实践、趋势及发展的研究,扩大劳动监察机构对合规问题的理解。这也将有助于监察机构扩大其伙伴关系,并考虑其他可能的干预措施,以补充其执法措施。
- 采取更全面的政府促进合规的方法,包括向合规全球供应链提供激励和授予许可证以及其他服务和利益的举措、相关信息共享、联合培训和联合执法行动等。
- 努力提高全球供应链战略合规计划相关数据和信息的数量与质量。这可能不仅包括来自以前监察工作的数据,还包括投诉、提供技术咨询和教育服务以及私营合规倡议的定性数据。还应酌情考虑其他替代信息来源,包括媒体来源和非政府组织报告。
- 参与私营合规倡议组织,如社会责任审核员或会员组织(道德贸易组织),帮助他们正确理解国家劳动法。这可能会影响私营审核的实施。私营合规倡议也为与监察机构建立伙伴关系提供了机会,包括分享信息和良好做法、严重违规行为的移交系统或报告规程。
- 确保有效执行劳工标准仍然是劳动监察机构的主要职能。战略性、有效性、一致性地使用监察机构的执法权力,以及其他战略性干预措施,扩大劳动监察机构对改善全球供应链工作条件的影响范围,同时支持行业参与促进劳动法合规性和这些行业体面工作的可持续性。

## 参考文献

更好工作, 2020年, 更好工作 — 对所有人更好, 国际劳工组织。

更好工作, 2020年, 更好工作 — 持续不合规问答, 国际劳工组织。

联合国经济和社会事务部, 2015年, 《世界社会经济展望》, 详见<https://www.un.org/en/development/desa/publications/wesp-2015.html>

澳大利亚公平工作调查专员署, “收获之路”调查 — 国家行动 — 公平工作调查专员署。

森林管理委员会 (FSC), 2021年, 森林管理委员会董事会批准FSC监管链规范框架内的FSC核心劳工要求。

哈德维格·菲里克斯 (Hadwiger, Felix), 2015年, 《实现全球供应链中的体面劳动全球框架协议》, 国际劳工组织。

国际培训中心, 2012年, 《建设现代有效的劳动监察体系》, 国际劳工组织。

国际劳工组织, 1947年《劳动监察公约》(第81号), 1969年《农业劳动监察公约》(第129号), 1947年《劳动监察建议书》(第81号)。

— 2010年, 《巴西劳动监察良好做法: 消除类似奴隶制的劳动》, 详见 [https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS\\_155946/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_155946/lang--en/index.htm)

— 2013年, 《劳动监察和私营合规倡议: 趋势和问题》, 关于劳动监察和私营合规倡议作用专家会议的背景文件, 详见 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/meetingdocument/wcms\\_230798.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_230798.pdf)

— 2016年, 《全球供应链中的体面劳动》, 详见[https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_468097/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS_468097/lang--en/index.htm)

— 2016年, 《全球供应链动态与劳动治理: 对社会升级的影响》, 详见 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_480957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---inst/documents/publication/wcms_480957.pdf)

— 2016年, 《全球供应链中体面劳动的部门研究: 对社会经济升级机遇和挑战的比较分析》, 详见 [https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_485367/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_485367/lang--en/index.htm)

— 2016年, 《全球供应链中的工作场所合规》, 详见[https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_540914/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_540914/lang--en/index.htm)

— 2016年, 《直接雇用打开哥伦比亚棕榈油行业新局面》, 详见 <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/features/colombia/lang--en/index.htm>

— 2017年, 《国际劳工组织关于劳动监察机构战略合规计划的方法》, 详见[https://www.ilo.org/labadmin/info/public/fs/WCMS\\_606471/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/labadmin/info/public/fs/WCMS_606471/lang--en/index.htm)

— 2017年, 《孟加拉国成衣行业迈向更安全的工作条件》, 详见 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/--ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms\\_614088.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/--ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_614088.pdf)

— 2017年, 战略合规资源网页, 详见<https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/training/strategic-compliance/lang--en/index.htm>

— 2019年, 《负责任商业: 来自不同国际文书的关键信息》, 详见 [https://www.ilo.org/asia/info/public/background/WCMS\\_724747/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/info/public/background/WCMS_724747/lang--en/index.htm)







欧盟资助

该技术说明由亚洲责任供应链项目制作