



大会

Distr.: General  
21 December 2015  
Chinese  
Original: English

## 人权理事会

### 第三十一届会议

#### 议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权—公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 实现工作权

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 概要

本报告系根据人权理事会第 28/15 号决议编写，概述了工作权的范围和相关的适用标准；国际人权和国际劳工法承认这项权利的情况，联合国条约机构和国际劳工组织对这项权利的解释，以及从国际实践中选取的实例。



## 一. 导言

1. 人权理事会第 28/15 号决议请联合国人权事务高级专员就实现工作权的问题，征求各国、联合国各机构、基金(会)和计(规)划署，尤其是国际劳工组织的意见，以及各条约机构、特别程序、民间社会和其他主要利益攸关方的意见，根据他们在国际人权法下的义务实现工作权的情况，以及相关的主要挑战和最佳做法，编写一份报告，于人权理事会第三十一届会议之前提交理事会；
2. 人权事务高级专员办事处请各国、联合国机构、工会、雇主协会和非政府组织提供意见，截至 2015 年 12 月 7 日，从各国<sup>1</sup>、国际劳工局和国际经济、社会和文化权利网共收到 26 份答复。
3. 本报告参照适用的人权文书、各人权条约机构的工作、国际劳工标准和国际劳工组织的理念，以及收到的材料，概述了工作权的范围和内容。

## 二. 规范上对享有工作权的承认

4. 从二十世纪初起，享有工作的权利便在各国的宪法、国际条约和一些非约束性文书中得到承认。1919 年国际劳工组织的成立是这一进程中的重要一步，确定了一项基本原则：“劳动不是商品”—《凡尔赛条约》如是申明—1944 年关于国际劳工组织目标和宗旨的宣言(《费城宣言》)又再次予以确认。宣言第三条(a)款承认“国际劳工组织的庄严义务，是在世界各国间促进各种计划，以达成充分就业及提高生活水平”。
5. 这种承认是基于一个信念，即工作是人类的一种手段：通过个人和集体生产，改造世界和他们自己，获得社会生产的财富，组建共同生活的基本构架，相互学习和彼此团结，促进共同的美好生活和自我实现，以及形成个人和集体的特征。不应将工作看作是由市场定律支配的可供出售的商品，因为这有可能把人当作是单纯的经济资源，侵犯他们享有尊严生活的权利。考虑到工作与享有体面生活权利之间的关系，仅仅承认工作自由是远远不够的。为了让工作在人权方面占据中心地位，工作权应当包括积极的责任和相应的权益。
6. 国际法已经逐渐接受了一项理解，即工作不仅仅是取得收入的手段。工作权意味着公正和良好的工作条件<sup>2</sup>，在保障个人基本政治和经济自由的条件下促进充分的、生产性工作<sup>3</sup>。这将提高工人的能力，促进个人价值的实现和共同的福祉，<sup>4</sup> 也

<sup>1</sup> 奥地利、阿塞拜疆、巴林、巴西、保加利亚、埃及、斐济、法国、希腊、危地马拉、匈牙利、哈萨克斯坦、马耳他、毛里塔尼亚、墨西哥、阿曼、巴拉圭、秘鲁、卡塔尔、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、土耳其和乌兹别克斯坦。

<sup>2</sup> 《世界人权宣言》第二十三条；《经济、社会、文化权利国际公约》第七条。

<sup>3</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》(第六条)。

<sup>4</sup> 劳工组织关于社会公正促进公平全球化宣言(2008 年)。

意味着工作不仅仅是实现个人和集体经济目标的工具。工作作为一项人权，不仅仅是实现其他人权所必须的，而且也是人的尊严不可分割和固有的一部分。<sup>5</sup>

7. 工作权被收入《世界人权宣言》(第二十三条和二十四条)、《经济、社会、文化权利国际公约》(第六、第七和第八条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第八条第 3 款(a)项)，之后，它在国际上得到了更广泛的承认。这项权利还在《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条 e 款第一项)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第 1 款(a)项)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第十一、二十五、二十六、四十、五十二和五十四条)和《残疾人权利公约》(第二十七条)等公约中得到承认。

8. 在区域层面，1961 年的《欧洲社会宪章》及 1996 年的修订版都对工作权给予高度重视。《欧洲联盟基本权利宪章》第十五、二十三、三十一和第三十四条都述及了该项权利。美洲国家组织的《美洲人的权利和义务宣言》第十四条、《美洲人权公约经济、社会、文化权利领域附加议定书》(“圣萨尔瓦多议定书”)第六条；《非洲人权和人民权利宪章》第十五条，和《阿拉伯人权宪章》第三十四条也都论及这项权利。

9. 国际劳工组织履行其授权，支持实现工作权，在这个领域制定了大量完整的国际劳工标准，尽管不一定总是使用常用的国际人权用语。<sup>6</sup> 其中最重要的有：1964 年(第 122 号)《就业政策公约》、1975 年(第 142 号)《人力资源开发公约》、1982 年(第 158 号)《终止雇佣公约》、1988 年(第 168 号)《促进就业和失业保护的公约》和《体面工作议程》，该议程制定了四个主要战略目标：就业、社会保护、社会对话和工作权<sup>7</sup>。

10. 在 2005 年的世界首脑会议上，联合国会员国承诺，把充分和生产性就业及人人有体面工作，包括妇女和青年有体面工作等目标，作为各国的国策和国际政策的中心目标，列入本国的发展战略。<sup>8</sup> 不久前通过的“可持续发展目标”，包含了促进所有人的充分和生产性就业及体面工作，并制定了具体目标。<sup>9</sup> 在国家层面上，工作权在世界各国的很多宪法中都得到承认。<sup>10</sup>

11. 尽管在规范上已得到广泛承认，但实现工作权仍然是一项挑战，特别是在当下的全球性经济危机中。正如国际劳工组织所指出的，必须将“充分和生产性就业及有体面工作的目标放在危机应对措施的中心位置”。<sup>11</sup>

<sup>5</sup> 经济、社会、文化权利委员会关于工作权的第 18 号一般性意见(2005)，第一段。

<sup>6</sup> 国际劳工局提交的材料，第一页。

<sup>7</sup> 劳工组织社会公正促进公平全球化宣言。

<sup>8</sup> 大会第 60/1 号决议，第 47 段。

<sup>9</sup> 大会第 70/1 号决议，目标 8。

<sup>10</sup> 劳工组织根据 2008 年的《争取公平全球化的社会正义宣言》对就业手段进行的普遍调查，报告 III，第 1B 部分，日内瓦，2010 年，第 14-18 段和第 29 段。

<sup>11</sup> 劳工组织，“从危机中复苏：全球工作契约”(2009)，第 11 段。

### 三. 工作权的范围和内容

12. 澄清工作权的范围和规范内容,对实现工作权和解决有关工作权法律性质的任何不确定性至关重要。享有获得工作的权利,确保满足人的需要和价值,是体面生活的关键,涉及多方面的问题。经济、社会、文化权利委员会 2005 年通过的关于工作权的第 18 号一般性意见,考虑到《公约》第六、第七和第八条的相互关联,分析了这些规范方面的问题,是澄清工作权内容的一个重要起点。劳工组织的标准和宣言、其他国际和区域标准,以及各国的宪法和做法,也提出了从整体上加强工作权的各项关键要素。

13. 工作权可以解释为包含以下相互依存又互为加强的方面:

(a) 每个人都有权得到生产性且自由选择的工作,能够保证他或她,或他们的家庭享有体面的生活,不受歧视;

(b) 有权在工作场所享有适当的经济和环境条件,有利于满足个人的需要和实现相关的自由,包括有权不被任意剥夺工作;

(c) 工作场所适当的安全、保险和体面的物质条件;

(d) 在劳工权利、家庭假期和性别平等方面的社会条件。

#### A. 自由和工作机会

##### 1. 工作权与就业政策

14. 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条第 2 款强调了工作权与就业之间的联系,还列出了实现工作权的一系列但并非详尽的措施清单。这些措施包括实现稳步经济、社会和文化发展,以及充分和生产性就业的各种政策和方法。参照《世界人权宣言》第二十三条第 1 款,劳工组织 1964 年(第 122 号)《就业政策公约》规定,确保提供充分、生产性和自由选择的就业政策,必须保证(甲) 凡能够工作并寻求工作的人都可以获得工作;(乙) 此项工作尽可能是生产性的;(丙) 自由选择职业,使每一工人都有最大可能的机会去取得担任他很适于担任的工作的资格,并对该项工作使用他的技能和才能,不分种族、肤色、性别、宗教、政治见解、国籍或社会出身。劳工组织 1984 年(第 169 号)《就业政策建议》(补充规定)对充分就业的定义是“在实际上实现工作权的一种手段”,指出,就业机会的恶化可能引起社会紧张关系,进而造成可能危及和平和损害行使工作权的条件。

15. 经济、社会、文化权利委员会认为,工作权不应理解为一项取得就业的绝对的和无条件的权利。<sup>12</sup> 尽管如此,缔约国仍有直接义务,“尽可能迅速和有效地”采取适当措施,尽其最大限度的可利用资源,制定实现充分就业的政策。政策还应着

<sup>12</sup> 第 18 号一般性意见(2005),第 6 段。

眼于确保每个人都能在公正和良好的条件下得益于促进平等获得就业的保护制度，任何人都不会被不公正地剥夺工作。<sup>13</sup>

16. 劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会在 2010 年的普查中建议，缔约国采取以下方针：(a) 实现充分就业的政策承诺，写入立法；(b) 设立以充分就业为重点的机构，如职业服务所、社会对话机制、专业和技术培训等，以及对中小企业和合作社的扶持计划；(c) 将这些机构和组织的力量最大限度地发挥在宏观经济、贸易、投资和工业发展政策上，并定期监督。根据第 122 号《公约》第 3 条，委员会强调，在这些政策的制定和实施过程中，必须事前征求受影响各方代表的意见，特别是雇主和工人的代表，包括农村和非正规经济部门的代表。

17. 虽然国际法没有规定任何具体的经济模式，但实现充分和生产性就业的政策应当满足公正和良好条件的质量要求，<sup>14</sup> 或能够保证个人的基本政治和经济自由，<sup>15</sup> 使个人能够开发并更新使他们能够为其个人的实现感和共同的福祉从事生产性职业所需的必要的能力和技能。<sup>16</sup>

18. 因此，造成不稳定工作大量泛滥的政策与享有工作的权利相违背。<sup>17</sup> 单纯减少失业率并不一定满足工作权，因为政策必须在公正和良好条件，以及在工作内容方面符合质量要求。<sup>18</sup> 经济、社会和文化权利委员会强调，各国必须确保提高市场灵活度的措施不得损害工人的权利。<sup>19</sup> 人权规范禁止在创造就业的幌子下在劳工保护方面采取倒退措施，劳工组织最新的一系列研究雄辩地否定了这类措施的效果。<sup>20</sup> 各国在与其他国家、国际组织或多边实体签订双边或多边协议时，有责任考虑到他们的法律义务。<sup>21</sup> 充分就业必须包括非工资形式的就业，如合作社工作和自营职业，同时不得损害对薪酬工人的保护。<sup>22</sup>

<sup>13</sup> 同上，第 4、第 6 和第 20 段。

<sup>14</sup> 世界人权宣言，第二十三条。

<sup>15</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条第二款。

<sup>16</sup> 劳工组织《社会公正促进公平全球化宣言》

<sup>17</sup> 国际劳工组织，《2015 年世界就业和社会展望：不断变化的工作性质》(日内瓦，2015 年)，前言。

<sup>18</sup> 例如见经济、社会、文化权利委员会关于多民族玻利维亚国的结论性意见(E/C.12/BOL/CO/2 )和关于埃塞俄比亚的结论性意见(E/C.12/ETH/CO/1-3)，委员会在意见中说，经济增长没有用来创造体面的工作，建议采取有力和可持续的措施解决不稳定就业的情况。委员会建议西班牙不要在就业领域采取任何倒退措施，包括在保护劳工权利方面(E/C.12/ESP/CO/5)。委员会还建议捷克共和国评估在金融和经济危机期间采取的经济和财政措施对劳动力市场和对享有工作权的影响(E/C.12/CZE/CO/2)。

<sup>19</sup> 第 18 号一般性意见，第 25 段。巴西在提交的材料中，着重介绍了宏观经济就业政策围绕体面工作议程，结合劳工、社会和教育政策的情况，墨西哥则将体面工作的概念纳入了劳工法。

<sup>20</sup> 劳工组织，《世界就业与社会情况展望》第 118-129 页。

<sup>21</sup> 第 18 号一般性意见，第 33 段。

<sup>22</sup> 同上，第 44 段，强调就业政策应当尊重和保护自营职业，就业的报酬能够使工人及其家庭享有充足的生活标准。

## 2. 选择工作和专业的自由

19. 《世界人权宣言》第二十三条和《经济、社会、文化权利国际公约》第六条都强调，选择工作的自由是工作权的重要组成部分。工作自由既包括限制(如禁止强迫劳动和工作上的不公正或歧视性障碍)，也包括一些积极责任(包括采取措施，促进有利于自由和机会的条件)。

20. 选择工作的自由并不意味着对某一工作的绝对权利，但肯定包含在平等条件下实现专业选择的权利，不得对这种选择无故设置障碍。从事某项专业的自由，要求任何限制必须在客观上是合理的，相称的，并且是严格必要的，还必须符合法律规定。

21. 自由选择工作的权利，包括禁止强迫接受某项工作。强迫劳动的定义是：“以任何形式的惩罚相威胁，强迫某人从事其本人不曾表示自愿从事的所有工作和劳务”，<sup>23</sup> 包括强迫继续留在某个就业岗位，即使最初接受该项工作时是自愿的。各国具有直接的义务不得从事强迫劳动的交易，废除、取缔并惩治一切形式的强迫劳动。这是最极端的侵犯人权的形式之一，危害数百万人，特别是弱势群体，如移民工人。<sup>24</sup> 经济、社会、文化权利委员会在审议缔约国的报告时特别提到在很多国家存在强迫劳动现象。<sup>25</sup> 劳工组织的专家委员会呼吁增加劳工监察、执法和司法机构打击强迫劳动行为的资源，实施行政、刑事和经济制裁，确保受害人得到帮助和赔偿。<sup>26</sup>

22. 强迫劳动和贩运人口之间关系密切。就业机构可能鼓励或推动移民工人的强迫劳动。因此，各国必须合作，管理、发放许可证和监督劳工招聘机构和就业机构，杜绝向工人收取招聘费，防止债务质押和其他形式的经济胁迫。<sup>27</sup> 应特别重视剥削移民强迫从事非法劳动问题，包括从事家务劳动，加强监督。

## 3. 就业服务

23. 建立专门机构在相关层面利用信息网络，帮助工人得到适当的工作，是就业政策的必要组成部分，以实现工作权。<sup>28</sup> 这类服务的重要性在危机期间尤为明显，他

<sup>23</sup> 劳工组织《强迫劳动公约》，1930年(第29号公约)，第二条；劳工组织《废除强迫劳动公约》，1957年(第29号)。

<sup>24</sup> 劳工组织1930年《强迫劳动公约》(第29号公约)2014年议定书，序言。

<sup>25</sup> 见关于巴拉圭(E/C.12/PRY/CO/4)、秘鲁(E/C.12/PER/CO/2-4)、巴西(E/C.12/BRA/CO/2)、多民族玻利维亚国(E/C.12/BOL/CO/2)、厄瓜多尔、(E/C.12/ECU/CO/3)、毛里塔尼亚(E/C.12/MRT/CO/1)、乌克兰(E/C.12/UKR/CO/6)和塞尔维亚(E/C.12/SRB/CO/2)的结论性意见。对俄罗斯联邦(E/C.12/RUS/CO/5)和荷兰(E/C.12/NDL/CO/4)要求被拘留者强迫劳动表示了关注。

<sup>26</sup> 劳工组织，《结合2008年劳工组织社会公正促进公平全球化宣言开展的工作权利基本公约的一般调查》、报告三，第一部分B(2012年)，第三部分，第326段。马耳他强调，该国的调查局是有权的。

<sup>27</sup> 劳工组织，关于强迫劳动问题的建议(2014年)，(补充措施)，第203号，第4段(i)。

<sup>28</sup> 第18号一般性意见，第12和第26段。

们对于弱势群体,如移民和长期失业的工人非常重要,可帮助他们的安置。<sup>29</sup> 因此,专门机构履行他们的职责必须有足够的配置,不应有所歧视,从而促进平等和机会。<sup>30</sup>

24. 国家有责任提供免费的公共就业服务,在注册或向私营机构发放许可证时,应确保对其活动的管理和监督,防止滥用。不得直接或间接向得到公共或私营就业机构服务的工人收取任何成本或费用,<sup>31</sup> 这类服务应遵守各项基本权利,如结社自由,并应禁止歧视、强迫劳动或童工,以及贩运人口。<sup>32</sup>

#### 4. 技术和职业教育和指导

25. 技术和职业教育和指导,是在劳动力市场创造平等条件所需的另一个必要元素,因为获得培训和能力建设的机会不平等,将造成劳动力市场上的不平等。获得、掌握和提高技术和知识,是个人发展和通过专业生活实现自我的一个重要部分,各个方面对于工作权来说都很重要。<sup>33</sup> 《世界人权宣言》第二十三条和第二十六条第一款,和《经济、社会、文化权利国际公约》第六条第二款和第十三条第二款,把工作权与受教育权联系在一起,是个人发展和有意义地参与社会的一种手段,因为技术和职业指导和培训是整个教育的一部分。<sup>34</sup> 应当为寻找工作的人和希望在行业和专业上提高自己技能的人发展技术和职业培训,促进平等和获得培训的机会。<sup>35</sup>

26. 对于少数群体和弱势群体的人,在平等获得教育和指导以及技术专业培训方面的障碍,减少了他们在专业和工作上的机会。<sup>36</sup> 对于这些群体必须采取特别措施,解决不平等的问题。<sup>37</sup>

27. 不制定适当的技术和专业培训方案,可能构成违反工作权。劳工组织的专家委员会强调,应当协调培训和就业政策,落实利益攸关方的参与。<sup>38</sup>

<sup>29</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那的结论性意见(E/C.12/BIH/CO/2),意见指出,在非正式部门工作的人员受到惩罚,再将他们在就业局的登记暂停六个月。

<sup>30</sup> 残疾人权利委员会,关于无障碍问题的第二号一般性意见(2014年),第41段。

<sup>31</sup> 见劳工组织第181号公约第七条,和劳工组织普遍调查(2010年),第三章。

<sup>32</sup> 见劳工组织专家委员会在一般性调查(2010年)第三章中有关第88号和第181号公约的意见。

<sup>33</sup> 见劳工组织1975年《人力资源开发公约》(第142号)第一条第4和第5款。

<sup>34</sup> 经济、社会、文化权利委员会关于受教育权的第13号一般性意见(1999年),第15-16段。

<sup>35</sup> 保加利亚、埃及、斐济、匈牙利、哈萨克斯坦、斯洛文尼亚和西班牙重点介绍了他们的工作培训计划中的一些良好做法。

<sup>36</sup> 另见《费城宣言》第三条(j)。

<sup>37</sup> 经济、社会、文化权利委员会对以下国家的少数和弱势群体不能平等获得专业培训表达了关注并提出了建议:萨尔瓦多(E/C.12/SLV/CO/3-5)、波斯尼亚和黑塞哥维那(E/C.12/BIH/CO/2)、保加利亚(E/C.12/BGR/CO/4-5)、挪威(E/C.12/NOR/CO/5)、乌克兰(E/C.12/UKR/CO/6)、亚美尼亚(E/C.12/ARM/CO/2-3)、奥地利(E/C.12/AUT/CO/4)、摩洛哥(E/C.12/MAR/CO/3)、喀麦隆(E/C.12/CMR/CO/2-3)、刚果(E/C.12/COG/CO/1)、埃及(E/C.12/EGY/CO/2-4)、摩尔多瓦共和国(E/C.12/MDA/CO/2)、罗马尼亚(E/C.12/ROU/CO/3-5)、拉脱维亚(E/C.12/LVA/CO/1)、法国(E/C.12/FRA/CO/3)和阿富汗(E/C.12/AFG/CO/2-4)。

## 5. 工作机会平等

28. 平等和不歧视是基本的人权原则，它们也适用于工作权。<sup>39</sup> 在获得工作上确保平等和不歧视十分重要，因为社会偏见和弱势地位破坏平等和尊严，而劳动力市场则是其反映。<sup>40</sup> 充分就业是实现工作机会平等和自我实现的应变量。

29. 经济、社会和文化权利委员会强调，必须采取措施，解决歧视问题，促进少数群体和弱势群体的平等，这是一项直接义务。<sup>41</sup> 各国负责任确保工作机会平等，尊重并提供平等的条件，消除获得工作的障碍，保护工人不受歧视。必须避免可能造成增加歧视现象和削弱对弱势群体保护的措施。制定行动计划消除在获得工作方面的歧视，必须采取参与性方式，在行动计划的制定和监督方面应特别注意相关群体。<sup>42</sup>

30. 劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》以及第 100 号和第 111 号公约的主要内容都提出，平等和不歧视是工人的基本权利。第 169 号建议规定，在总的就业政策方面，成员国应采取措施，解决在找到长期就业方面经常遇到困难的所有各类人的需要，如部分妇女、年轻工人、残疾人、老年工人、长期失业者和本国境内的合法移民工人(第 15 段)。<sup>43</sup> 必须明确提出充分就业的总目标，考虑到具体受歧视群体的需要。在承认其他不平等和歧视理由的前提下，下文将重点论及妇女、移民和难民，以及残疾人，力求说明在工作机会方面禁止歧视的范围。

31. 妇女平等地享有获得工作的权利，是妇女充分享有各项人权的关键。暴力和性别歧视在工作场所屡见不鲜。妇女所承担的最无保障的工作条件明显地不成比例，包括很少或完全得不到法律保护，报酬更低，以及短期和不完全就业。除了确保同工同酬外，还必须确保机会平等，通过一套完整的制度保护不受性别歧视，妇女的技能和生产所作的贡献得到同样的重视，促进机会和待遇平等。<sup>44</sup> 例如，怀孕不应成为受聘和留用权利的障碍，享有带薪产假的权利不应导致受到歧视。<sup>45</sup>

<sup>38</sup> 见劳工组织，《普查》(2010)。也见第 142 号公约和第 195 号建议。保加利亚、阿曼和斯洛文尼亚讲到他们的三方对话机制。

<sup>39</sup> 《世界人权宣言》第二条；《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款。

<sup>40</sup> 阿塞拜疆、保加利亚和塞尔维亚介绍了他们的劳工法，从多方面禁止歧视。

<sup>41</sup> 第 18 号一般性意见，第 12-19、第 23、31 和 33 段。

<sup>42</sup> 提到了巴西(E/C.12/BRA/CO/2)、哥斯达黎加(E/C.12/CRI/CO/4)、多米尼加共和国(E/C.12/DOM/CO/3)、墨西哥(E/C.12/MEX/CO/4)、尼加拉瓜(E/C.12/NIC/CO/4)、乌拉圭(E/C.12/URY/CO/3-4)、阿尔及利亚(E/C.12/DZA/CO/4)、贝宁(E/C.12/BEN/CO/2)、乌克兰(E/C.12/UKR/CO/6)、斯洛文尼亚(E/C.12/SVN/CO/2)和列支敦士登(E/C.12/LIE/CO/1)等国在解决歧视问题上采取的正确措施。

<sup>43</sup> 保加利亚特别介绍了以弱势群体为重点采取的积极的就业政策。

<sup>44</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于男女有权平等享有一切经济、社会和文化权利的第 16 号一般性意见(2005 年)。

<sup>45</sup> 见经济、社会、文化权利委员会关于以下国家的结论性意见：肯尼亚(E/C.12/KEN/CO/1)、奥地利(E/C.12/AUT/CO/3)和加拿大(E/C.12/CAN/CO/4)(建议增加父母或产假期)。也见委员会关于以下国家的结论性意见：阿尔及利亚(E/C.12/DZA/CO/4)、巴西(E/C.12/BRA/CO/2)、尼加拉瓜(E/C.12/NIC/CO/4)(关注持不定期合同的工人不享有产假或病假)和牙买加(E/C.12/JAM/CO/3-4)。关于芬兰，委员会表示关注，据报告，妇女可能因为怀孕、分娩或产假而被解雇、不被聘用或不延续劳动合同(E/C.12/FIN/CO/6)。



32. 残疾人占世界人口的大约 15%。尽管有一大部分能够工作，但他们的就业率大大低于总体人口。有工作的残疾人往往必须接受较差的报酬、不稳定的工作安排，职业前景暗淡。统计数据表明，残疾和贫困之间存在着密切的联系。<sup>46</sup>

33. 残疾人在找工作和在工作中，以及在教育和培训方面，都面临着各种环境、社会和经济上的障碍。偏见和身体、沟通和观念上的障碍，限制了他们所能从事的工作，其中很多忽视了残疾人的潜力，也限制了他们利用自己的能力谋生的机会。

34. 《残疾人权利公约》第二十七条承认，残疾人应在与其他人平等的基础上，在开放、包容和无障碍的工作环境中享有工作权。规定要求采取措施实现这项权利，包括确保机会平等、同工同酬和保护不受骚扰的措施。规定禁止在聘用、延长就业、晋升、安全和健康的工作环境等方面有任何强迫劳动和对残疾的歧视。规定还要求尊重残疾人的劳工和工会权利，获得职业培训和继续培训，鼓励残疾人取得工作经验和职业晋升机会。此外，还拓展了工作的概念，包括进自营职业、创业和合作伙伴等形式。必须在公开的劳动力市场上将机会列为优先事项，确保包容和无障碍。因此，单独和隔离的就业形式可能不适宜实现工作权。

35. 《公约》列出了一个并非详尽的责任清单，着重消除妨碍残疾人在劳动力市场上机会平等的结构和体制障碍(见 A/HRC/22/25 和 Corr.1, 第 10 段)。其中包括工作场所合理便利的规定。不提供合理的便利，被明确视为一种形式的歧视。《公约》第四条第 3 款要求在制定和执行与残疾人有关的法律和政策时，包括在工作权方面，保证残疾人的切实参与，征求残疾人组织的意见。

36. 找工作是当今移徙的一个重要驱动因素。<sup>47</sup> 不论从原籍移徙的原因是缺少体面的工作，还是其他原因，如受到迫害、冲突、贫困、歧视和环境恶化，工作都是融入收容国的一个关键条件。<sup>48</sup> 移民也是原籍国、过境国和目的地国经济和社会发展相互依存的一个关键因素。<sup>49</sup> 移民工人和他们的家人常常发现自己在所在国的就业朝不保夕，<sup>50</sup> 由于性别、族裔、宗教、语言和法律地位等因素的影响可能变得更加严重。很多人受到虐待和歧视，包括低工资、没有体面的工作条件、得不到社会保护，以及无法享受基本权利和自由。不得因为国籍而受到歧视，也适用于工作权。<sup>51</sup> 各国必须立即采取措施，防止移民工人成为歧视和剥削的受害者，同时采取特别措施，便利他们进入劳动力市场。1951 年《关于难民地位的公约》第十七至十

<sup>46</sup> 见世界卫生组织，《世界残疾问题报告》(2011 年，日内瓦)

<sup>47</sup> 见劳工组织《国际劳工移民：基于权利的方针》(日内瓦，2010 年)。

<sup>48</sup> 因此，经济、社会、文化权利委员会对一些国家的情况表示了关注，如保加利亚，该国不允许寻求庇护者在第一年里寻找工作。(E/C.12/BGR/CO/4-5)。

<sup>49</sup> 埃及在它提交的材料中强调了这方面，另外危地马拉和塞尔维亚着重介绍了他们有关移民劳工的法律措施。

<sup>50</sup> 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》序言；人权委员会第 2002/62 号决议前言。

<sup>51</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》第 25 条。

九条包括了具体规定，确保难民的工作机会平等，要求应至少消除难民从事有偿就业的法律障碍。

37. 各国移民政策上的差异和影响移民出走的经济和社会压力，造成数百万移民工人长期没有身份证件，<sup>52</sup> 极有可能受到歧视，基本权利受到侵犯和在工作中受到剥削。无法通过安全和正规渠道成为劳工移民的人，常常没有正式身份。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 25 条第 3 款规定，缔约国应采取一切适当措施，确保移徙工人不应因其逗留和就业有任何不正常情况而被剥夺因本原则而获得的任何权利。特别是雇主不得由于任何这种不正常情况而得免除任何法律的或合同的义务，或对其义务有任何方式的限制。<sup>53</sup> 即使是由于移民身份而没有获得工作许可的人，一旦受雇，也有权得到保护，免受剥削和强迫劳动，在就业和行使人权方面受到歧视，包括有关就业的权利。<sup>54</sup> 同样，有正常身份的移民也容易受到虐待和剥削，如工作和居住许可只能限于一个雇主。

## 6. 工作权和保护儿童

38. 工作权领域的一些规定和标准，也适用于儿童和青少年。一方面，受教育权、接受技术和职业教育和指导的具体权利，与工作权之间有着重要的联系，是教育为专业生活作准备的职能之一。<sup>55</sup> 另一方面，国家保护儿童的责任要求保护他们免于可能影响他们教育、发展和健康的一切形式的劳工、剥削或暴力，对进入劳动力市场规定最低年龄要求，并对受雇的时间和条件作出相应规定。<sup>56</sup>

39. 劳工组织认为，废除童工是工作中的四项基本权利和原则之一，是该组织所有成员国必需遵守的。<sup>57</sup> 童工、贫困和侵犯其他人权之间有着密切的联系，因为童年期间就开始工作，可能损害儿童的发展。2010 年，有 2.15 亿儿童在从事非法的、大多数情况下没有报酬的、危险的、强制性的劳动，或在非正规经济部门劳动。<sup>58</sup> 根据 1973 年的《最低年龄公约》第 2 条第 3 款(第 138 号)，最低就业年龄不得低于完

<sup>52</sup> 欧洲联盟基本权利机构，欧洲联盟境内无合法身份移民的基本权利(维也纳，欧洲联盟，2011 年)；欧洲委员会议会大会，关于非法移民人权问题的第 1509 号决议(2006 年)。

<sup>53</sup> 见：联合国和人权高专办，《非正常移徙者的经济、社会和文化权利》，联合国出版物，销售品编号 No. E.14.XIV.4,第六章。

<sup>54</sup> 美洲人权法院，无身份证件移民的司法条件和权利，咨询意见，2003 年 9 月 17 日 OC-18/03 第 133-134 段。

<sup>55</sup> 见《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条，特别是第十三条第二款(己)项；《儿童权利公约》第 28 条第 1 款(d)。

<sup>56</sup> 见《儿童权利公约》第 32 条第 2 款(b)和第 32 至 36 条。

<sup>57</sup> 见劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》，1973 年，(No.138)；和建议(No. 146)；《最恶劣形式的童工劳动公约》，1999 年，(No. 182)，和建议(No.190)；和劳工组织的“普查”(2012 年)，第四部分。

<sup>58</sup> 劳工组织，《普查》(2012 年)，第四部分，第 328 段。

成义务教育的年龄。<sup>59</sup> 国家应确保所有儿童在至少达到最低年龄之前切实接受教育和职业计划。<sup>60</sup>

## 7. 对失业的保护

40. 虽然工作权与所有其他人权相互依存又不可分割，但必须强调，各国对工作权和享有社会保障权利的义务是相辅相成的。前面讲到，工作权并不是一项取得就业的绝对和无条件的权利，而是承认各国负有责任采取积极的就业政策。为每一个人都提供就业可能非国家所能掌控。因此，采取措施营造有利的经济环境，创造就业的积极义务，应看作是一种行为义务，而不是一个结果义务。<sup>61</sup>

41. 然而，虽然失业和就业不足是由多种因素引起的，可能不应直接归咎于国家，但不能实现工作权却对享有社会保障权方面提出了更为严格的义务。事实上，经济、社会和文化权利委员会认为，享有社会保障的权利包括缴费型的，<sup>62</sup> 也包括非缴费型的制度，委员会根据第 102 号公约提，出应作为一项应急安排，将失业纳入社会保障：“除推动充分的、生产性的和自由选择的就业外，缔约国还必须努力提供津贴，弥补因为无法获得或者继续适当工作而造成的收入减少或损失。”<sup>63</sup> 2012 年《关于社会保护最低标准的建议》(第 202 号)，采取了类似方针，建议国家通过社会保障最低标准，除其他外，作为最低限度，至少应包括基本收入保障，并应至少定在国家确定的最低标准线上，对象是处于工作年龄段但不能挣得足够收入的人，特别是在患病、失业、生育和残疾的情况下(第 5 段(c))。

42. 工作权和社会保障权之间的相互依存关系，可用在很多方面。第 168 号公约和第 202 号建议都阐述了一个想法，社会保障应作为一种手段，促进充分的、生产性的和自由选择的就业，支持积极的劳动市场政策，要求积极协调社会保障福利和其他就业措施以及实现促进就业目标的社会政策。反之，适宜的就业和选择就业的自由之间的相互关系意味着，享有失业救济和就业服务的权利不能以接受任何类型的工作为条件。同样，规定必须的工作要求作为领取失业救济的条件，也不符合适宜就业的条件。

43. 由于非国家所能控制的原因而未能确保充分实现工作权一如金融和经济危机或衰退—要求国家采取适当措施，鼓励创造就业，并采取行动，向不能找到和继续

<sup>59</sup> 经济、社会和文化权利委员会对最低工作年龄与义务教育阶段不吻合表示了关注。见关于墨西哥(E/C.12/MEX/CO/4)、喀麦隆(E/C.12/CMR/CO/2-3)和卢旺达(E/C.12/RWA/CO/2-4)的结论性意见。

<sup>60</sup> 见《第 138 号公约》第 8 条。

<sup>61</sup> 例如见劳工组织《关于促进就业和失业保护的公约》，1988 年，(No. 168)，第 7 条：“每一成员应声明以一项旨在以一切适当方式——包括社会保障——促进充分、生产性和自由选择的就业政策作为优先目标。”

<sup>62</sup> 关于社会保障权的第 19(2007)号一般性意见，第 4 段。

<sup>63</sup> 同上。第 16 段。也见《第 168 号公约》第 10 条第 1 款。

适当就业的人扩大社会保护的范围。<sup>64</sup> 与此同时，通过适当的指标监测工作权的实现，可以帮助发现需要社会保护的人。

## B. 公正和良好的工作条件

44. 工作权不仅仅是就业的权利，而且该工作还必须尊重个人和工人的基本权利，确保公正和良好的工作条件，保障个人的基本政治和经济自由(包括组织工会的自由和集体谈判的自由)，以及个人的发展和自我实现。这意味着规定一些责任和权利，包括在就业和职场关系的各个方面高质量的工作条件。<sup>65</sup>

### 1. 对体面工作的法律保护

45. 同所有人权一样，工作权也包括尊重、保护和实现的责任。这些责任中有很多要求通过法律措施，<sup>66</sup> 制定劳工规章，在力量平衡有任何不利的情况下保护工人的权利，以及建立监督和执行的体制保障。<sup>67</sup> 这些标准和机构通常是在国家的劳动法下制定的。非正规经济部门的工人和处于法律保护边缘地带的工人更为艰难和受到歧视，<sup>68</sup> 也更容易成为就业无保障、生产力低、总需求下降和就业减少的牺牲品。<sup>69</sup> 劳工组织 2008 年的宣言认为，应当承认就业关系的重要性是为工人提供法律保护的一种手段。为了确保法律提供平等的保护，缔约国必须采取措施，要求雇主尊重劳工法和申报雇工情况，从而使后者能够享有工人的全部权利。<sup>70</sup>

46. 《经济、社会、文化权利国际公约》第六、第七和第八条之间相辅相成。例如，体面生活的工资、<sup>71</sup> 安全和健康的工作条件、<sup>72</sup> 休息、娱乐和工作时间的限制、<sup>73</sup> 组织和参加工会的自由，和集体谈判的自由，都是工作权的重要组成部分。虽然详尽的论述第七和第八条的各个方面超出了本报告的范围，但必须强调其中的一些方面，说明公正和良好条件是工作权的一个重要组成部分。

<sup>64</sup> 见第 168 号公约，第 7、第 8 和第 10 条。

<sup>65</sup> 经济、社会、文化权利委员会关于在经济、社会、文化权利方面不歧视问题的第 20 号一般性意见(2009 年)第 3 段。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> 哈萨克斯坦在报告中讲到了该国新的法律框架，包括防止违反劳工法的行政和刑法措施，以及奖励措施。

<sup>68</sup> 劳工组织，“将劳工法的适用范围扩大到非正规经济：劳工组织各监督机构关于非正规经济的意见摘编”(日内瓦，2010 年)。

<sup>69</sup> 劳工组织，《2015 年世界就业和社会情况展望》。

<sup>70</sup> 第 18 号一般性意见，第 10 段。

<sup>71</sup> 《世界人权宣言》第二十三条第 3 款；《经济、社会、文化权利国际公约》第七条(甲)(2)。

<sup>72</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第七条(2)(b)。见第 18 号一般性意见第 7 段。法国在提交的材料中强调，国家的立法和司法必须确认，雇主不仅有义务防止事故和职业病，而且还必须确保工人的健康，包括社会心理危险在内的所有可能接触到的危险。

<sup>73</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第七条(2)(d)。

## 2. 发展正规经济的机制

47. 大约 60%的工作是在非正规经济部门，而且在世界各地的分布不均衡。<sup>74</sup> 加入正规经济是体面工作的第一步。实现这一点，缔约国必须采取必要的立法和其他措施，尽可能最大限度地减少游离于正规经济以外的工人人数，他们由于那种情况而得不到保护。<sup>75</sup> 这方面的措施包括解决造成非正规经济各方面因素的法律、政策和方案，为所有工人提供保护，消除进入主流经济的障碍。<sup>76</sup> 第 204 号建议提出，这些措施应当包括一个综合的政策框架，采取适合每个国家具体情况战略，其中包括预防性机制和惩罚机制，加强劳工视察和监督，<sup>77</sup> 减少行政和税负，鼓励进入正规经济，<sup>78</sup> 特别是在中小企业，便利金融服务和国际合作，并应特别关注弱势群体。就业合同和雇主的活动不在正规经济范围内不能成为剥夺工人权利——正规经济聘用的工人所享有的权利——的理由，包括工会权。<sup>79</sup>

## 3. 防止欺诈和歧视性排斥

48. 国家确保公平执行保护工人权利的标准，这一责任是一项直接义务。适用劳工法不是雇主和有关部门可以斟酌决定的问题，也不是雇员可以放弃的问题，<sup>80</sup> 更不能利用欺诈手段隐瞒实际雇用情况躲避法律(例如造假，为合同冠以非工作的性质或隐瞒真实雇主的情况)。监察和寻求法律补救必须简单易行。而且，法律本身也必须遵守平等待遇。法律将某些类型的工人任意排除在就业的一般定义之外属于侵犯工作权。经济、社会和文化权利委员会强调，法律必须确保家佣和农业工人得到与其他工人同等程度的保护。<sup>81</sup>

<sup>74</sup> 劳工组织，《2015 年世界就业和社会情况展望》。也见 2015 年第 204 号建议，“从非正规经济向正规经济的过渡”，第 2-5 段。

<sup>75</sup> 经济、社会、文化权利委员会第 18 号一般性意见第 10 段。委员会对非正规经济工人的比例过高表示关注，建议扩大为这类工人提供社会保护。见关于以下国家的结论性意见：波斯尼亚和黑塞哥维那(E/C.12/BIH/CO/2)、摩纳哥(E/C.12/MCO/CO/2-3)、乌克兰(E/C.12/UKR/CO/6)、摩尔多瓦共和国(E/C.12/MDA/CO/2)、俄罗斯联邦(E/C.12/RUS/CO/5)、塞尔维亚(E/C.12/SRB/CO/2)、亚美尼亚(E/C.12/ARM/CO/2-3)、巴拉圭(E/C.12/PRY/CO/4)、巴西(E/C.12/BRA/CO/2)、哥伦比亚(E/C.12/COL/CO/5)、哥斯达黎加(E/C.12/CRI/CO/4)、多米尼加共和国(E/C.12/DOM/CO/3)、厄瓜多尔(E/C.12/ECU/CO/3)、墨西哥(E/C.12/MEX/CO/4)、尼加拉瓜(E/C.12/NIC/CO/4)、埃及(E/C.12/EGY/CO/2-4)、埃塞俄比亚(E/C.12/ETH/CO/1-3)、毛里塔尼亚(E/C.12/MRT/CO/1)、卢旺达(E/C.12/RWA/CO/2-4)、坦桑尼亚联合共和国(E/C.12/TZA/CO/1-3)、柬埔寨(E/C.12/KHM/CO/1)、中国(E/C.12/CHN/CO/2)、印度尼西亚(E/C.12/IDN/CO/1)和伊朗伊斯兰共和国(E/C.12/IRN/CO/2)。

<sup>76</sup> 劳工组织大会(2002 年)通过的关于体面工作和非正规经济的决议，第 21 段。

<sup>77</sup> 经济、社会、文化权利委员会对非正规经济的工作条件没有任何形式的监督，以及对非正规经济中的工人没有加入社会保障的机会表示关注(关于毛里塔尼亚的结论性意见(E/C.12/MRT/CO/1)，第 14 段)。

<sup>78</sup> 墨西哥报告了最近在这方面采取的措施。

<sup>79</sup> 劳工组织，2012 年普查第 53 段。

<sup>80</sup> 危地马拉，巴拉圭和塞尔维亚在他们提交的材料中强调，根据他们国家的宪法，工人的权利不可放弃或用合同加以限制。

<sup>81</sup> 见劳工组织 2012 年普查第 742 段。

#### 4. 自我实现和工作内容

49. 工作权、健康和人格的全面发展，三者之间的相互依存，要求重视就业的质量。体面的工作应提供合理的机会，实现自我，提高自尊。《费城宣言》第三条(b)作为一个目标提出：工人所从事的职业能够使他们最大限度地发挥他们的技能，取得成就和满足感，对共同的福祉作出最大贡献。劳工组织 2008 年的宣言指出，工作应当使个人能够提高他们的技能，实现自我和共同福祉。

50. 工作权包括对所从事的活动在质量内容上的一些基本要求，该活动不应当是毫无意义、过分重复或繁重的。有助于实现自我的工作场所的条件，<sup>82</sup> 包括尊重个人的基本政治和经济自由；在工人之间和工人与管理部门之间有可能开展合作和对话；承认工人的贡献；有职业前景和专业发展；<sup>83</sup> 有利于工人的身体和精神健康；尊重个体和道德准则；没有歧视、性骚扰和精神骚扰；以及尊重。国家有责任落实和保护这项权利，并要求雇主必须尊重这项权利。

#### 5. 保护不得无理剥夺工作

51. 工作权要求享有不被无理剥夺工作的权利。不能保护工人免遭无理解雇是违反保护工作权义务的行为。<sup>84</sup> 经济、社会和文化权利委员会回顾了劳工组织的第 158 号公约，该公约要求必须为解雇提出正当的理由，包括工人的能力和行为，和所做工作的业务要求等，如经济、技术、结构或类似理由。第 158 号公约和随后的第 169 号建议的目的，是确保雇主有根据正当理由解雇工人的权利，而工人则有不被无理剥夺工作的权利。因此，该文书的目的是在雇主的利益与工人的利益之间求得一个平衡，提倡利用社会对话实现该平衡。<sup>85</sup>

52. 雇主不承担为解雇提供正当理由的法律责任，使工人有受到威胁、歧视和侵犯权利的危险。充分的保护措施应考虑对两种情况作出明确区分：根据客观理由的解雇，包含离职补贴制度和/或失业保险；和没有任何理由或无理的解雇，工人的权利受到更严重的侵犯。对于后一种情况下，充分的保护可包括恢复工作和/或支付赔偿。还需要建立公正的程序并能够诉诸公正的机构，如果提出的解雇理由是雇员的表现和行为，可作为辩方的保障；在集体解雇的情况下，还应有其他程序，包括通知主管部门，如劳工监察局。<sup>86</sup>

<sup>82</sup> 匈牙利强调，国家有责任确保职业健康和安全的法律、组织和体制条件。

<sup>83</sup> 经济、社会、文化权利国际公约第七条(ii)(c)。

<sup>84</sup> 第 18 号一般性意见，第 4、第 6 和第 35 段。

<sup>85</sup> 见审查 1982 年《终止雇佣公约》(第 158 号)三方专家委员会的报告，和关于终止雇佣问题的建议，1982 年，(第 166 号)。

<sup>86</sup> 法国、塞尔维亚和土耳其重点介绍了他们国家对无理解雇的法律保护，包括以工人的行为和绩效为理由的解聘，在解聘前享有辩护权。

## 6. 承认和保护自营职业

53. 工作权包含所有形式的工作，无论是独立工作还是非独立的领薪工作。<sup>87</sup> 人的工作所体现的社会价值可以有各种形式。<sup>88</sup> 虽然有些权利，如带薪休假，是针对领薪工人的，但自营职业和合作社工人也享有公正和良好工作条件的权利。<sup>89</sup> 其他形式的工作得到尊重取决于两个条件：(a) 不破坏领薪工作的定义和所得到的保护；和 (b) 尽管对不领薪工人所适用的保护制度不同，但他们所享有的公正和良好工作的条件应与领薪工人相当。

54. 只要自营职业能够保证工人和他们的家庭成员享受适足的生活水准，国家的就业战略就应对之给予尊重和保护。<sup>90</sup> 自营职业和合作社工人也应享有不受歧视的权利、安全和健康的职业条件、产假保护、结社自由、处置所得报酬的自由，和享受失业保护。

## 四. 结论：更好地保护工作权

55. 查明工作权规范的各个方面，可以指导工作权的全面落实。与此同时，当今世界工作情况的现实与工作权的规范标准之间存在的差距，清楚地表明必须进一步加强对工作权的保护。

56. 工作是平等、尊严、公正和人的发展的关键，是社会参与，也是个人和集体自我实现的重要条件。体面的工作也是刺激经济活动的一个手段，有助于解决全球性的经济危机。提高生产力和保持需求，取决于改善现有的工作条件。

57. 除了劳工组织的各项公约所包含的规定外，人权文书也要求各国遵守、保护和全面实现的工作权。本报告表明，国际劳工标准和人权标准互为加强，他们各自的监督机制互为补充，有助于更好地理解工作权，应当予以进一步强化。各监督机制的观察表明，在实现工作权方面既有积极的实例，也存在着严重的不足。

58. 各国义务制定综合政策，采取必要的立法和行政措施，确保充分实现工作权。适当措施也包括协调与工作有关的国际政策，如工会和移民政策，另外，还应强化国际合作机制。

---

<sup>87</sup> 第 18 号一般性意见，第 6 段。

<sup>88</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于乍得的结论性意见(E/C.12/TCD/CO/3)：“委员会关注到，由于缔约国的社会保险制度未规定全民保险，众多弱势和边缘群体无法参加，例如临时工和个体劳动者。”(第 18 段)。

<sup>89</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于厄瓜多尔的结论性意见(E/C.12/ECU/CO/3)：“缔约国应制订监测《劳动权利保护法》和《零售商、个体户和微型企业主支助法》执行情况的机制，以确保缔约国内的所有人都享有公正和体面的工作条件。”(第 15 段)。

<sup>90</sup> 第 18 号一般性意见，第 44 段。