



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

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

促进和保护所有人权——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办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第34/14号决议编写。联合国人权事务高级专员在报告中审视了工作权的落实与可持续发展目标各相关具体目标的实现之间的关系。他指出，可持续发展目标及各项具体目标是有用的框架，能支持各国尊重、保护和落实工作权，前提是实现这些目标的工作是按照包括人权规范和标准在内的国际法进行的。

帮助落实工作权的一个基本要素是，采取基于人权的方针实施可持续发展目标的各项具体目标，处理事关弱势和边缘化个人、群体和民众的所有问题。因此，本报告也讨论了如何保护弱势和边缘化群体(他们往往在失业者中和非正规行业占特别高的比例)的工作权问题，以期实现相关具体目标，履行不让一人落伍、首先尽力帮助落在最后的人的承诺。



一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 34/14 号决议提交理事会的。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据各国依照国际人权法规定的义务,编写一份分析报告,说明实现工作权和落实可持续发展目标有关具体目标的关系问题。理事会要求报告说明这方面的主要挑战和最佳做法,编写报告时应征求各国、联合国各机构、基金和规划署的意见,特别是征求国际劳工组织(劳工组织)的意见,并征求各条约机构、特别程序、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方的意见。
2. 人权高专办请会员国、联合国机构和非政府组织为报告的编写提供资料后,从下列来源收到了 27 份资料:会员国(阿根廷、澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、多米尼加共和国、爱沙尼亚、芬兰、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、巴基斯坦、罗马尼亚、斯里兰卡和瑞典)、联合国机构(劳工组织)、区域组织(欧洲委员会和欧洲联盟基本权利局)、民间社会组织(儿童权利国际网、欧洲青年论坛和第四世界扶贫国际运动)和国家人权机构(丹麦人权学会、印度国家人权委员会、荷兰人权机构、新西兰人权委员会、摩尔多瓦人民监察员办公室、尼加拉瓜人权倡导员办公室、拉脱维亚监察员办公室和联合王国平等与人权委员会)。
3. 本报告概述工作权的规范内容以及国家全面落实工作权的相应义务。报告还审视可持续发展目标框架与工作权有关的问题,强调必须关注边缘化群体,确保无人落伍,并重点说明一些挑战和最佳做法。

二. 国际人权法规定的工作权

4. 工作权是国际人权法明确规定的权利,在许多国际文书中得到确认,包括《世界人权宣言》(第二十三和二十四条)、《经济、社会及文化权利国际公约》(第六、七和八条)、《公民权利和政治权利国际公约》(第八条第三款甲项)、《消除一切形式种族歧视公约》(第五条辰项第 9 目)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第 1 款(a)项)、《儿童权利公约》(第三十二条)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 11、25、26、40、52 和 54 条)和《残疾人权利公约》(第二十七条)。
5. 经济、社会及文化权利委员会在第 18(2005)号一般性意见中指出,工作权既是个人权利,也是集体权利。《经济、社会及文化权利国际公约》第六条第一款认为个人层面事关“人人应有机会凭其自由选择并接受的工作来谋生的权利”。该公约第七条保护享受公正和良好的工作条件的权利,这是工作权个人层面的一个要素。公正良好的工作条件包括薪酬适足、同工同酬、没有歧视、工作环境安全卫生、晋升机会均等、休息休闲、工时有合理限制等。工作权的集体层面在《公约》第八条中详述,其中规定人人有权组织工会和参加本人所选择的工会。第八条还规定工会有权建立全国性的协会或联合会,有权自由地进行工作,“不受除法律所规定及在民主社会中……所需要的限制以外的任何限制”。
6. 除了第六条第一款保障的选择或接受工作的自由外,《公约》第六条第二款阐述了各国为确保落实工作权可采取的若干步骤,如技术的和职业的指导和训练,以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化

的发展和充分的生产就业的政策和技术。这些措施是为行使工作权创造有利环境的重要内容，但所述的措施并非详尽。¹

7. 根据《公约》第六条，工作必须是体面工作，人的基本权利必须受到尊重(如工人身心健康)，工人在薪酬和职业安全方面的权利必须受到尊重。根据第七条的规定，体面工作应提供允许工人满足本人及家庭生活的收入。² 工作权的规范内容还包含以下要素：³

(a) 有工作机会，这需要各国提供专门服务，协助和支持人们找到并获得就业；

(b) 可及性，确保劳工市场对所有人开放，而没有歧视；

(c) 可接受性和质量，这需要确保工人有权享有公正良好的工作条件，尤其是安全的工作条件，有权组织工会，有权自由选择 and 接受工作。

8. 与工作权有关的核心义务包括确保获得就业的权利，特别是处境不利和边缘化个人和群体在这方面的权利，避免采取对他们有歧视、待遇不公平或削弱他们享有的保护机制的任何措施。各国还需要通过并实施全国就业战略和行动计划，处理劳工问题，对问题的处理应有透明度，应允许雇主和工人组织参与。⁴

9. 与受《经济、社会及文化权利国际公约》保护的所有其他权利一样，各国应采取措​​施实现充分就业，确保逐步落实工作权。⁵ 各国也有责任尊重、保护和落实工作权。尊重工作权需要避免直接或间接干涉权利的享有，保护工作权就是要采取措施防止第三方干涉，落实工作权意味着有义务提供行使工作权的机会、便利和增进工作权的行使。这些义务中包含为确保充分落实工作权而采取立法、行政、预算、司法和其他措施的责任。⁶

三. 《2030 年可持续发展议程》与工作权

10. 《2030 年可持续发展议程》与先前的千年发展目标相比，向前迈进了一大步。该议程以《联合国宪章》的宗旨和原则为指导，要求全面尊重国际法，并以《世界人权宣言》和国际人权条约等其他文书为基础。⁷ 可持续发展目标寻求落实所有人的权利；各国在《2030 年议程》中承诺不让一人落伍并首先尽力帮助落在最后的人。⁸ 人权高专办在题为“改造世界：《2030 年可持续发展议程》中的人权”的立场文件中曾指出，可持续发展目标为更加可持续、更加公平的发展

¹ 见经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18(2005)号一般性意见，第 2 和 6 段。

² 同上，第 7 段。另见委员会关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见，第 18 段。

³ 经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18(2005)号一般性意见，第 12 段。

⁴ 同上，第 32 段。

⁵ 同上，第 19 段。

⁶ 同上，第 22 段。

⁷ 大会第 70/1 号决议，第 10 段。

⁸ 同上，第 4 段。

提供了新的、更加平衡的范式，因为可持续发展目标包含具体目标 17 和 169，涵盖切实反映人权框架的许多问题，而千年发展目标仅涉及较为狭窄的经济和社会问题。此外，各项具体目标反映了相应人权标准的内容，尽管这些内容并非是以明确的人权用语阐述的。因此，《2030 年议程》和其中所载的政治承诺是对人权框架的补充，申明了许多现有规范，并提出了实施这些规范的路线图。

11. 关于就业问题，各国在《2030 年议程》中承诺创造条件，推动可持续、包容的持久经济增长，促进共同繁荣，确保有体面工作机会，努力打造有活力、可持续、具有创新性、以人为本的经济，促进青年就业和妇女经济赋权，特别是为所有人创造体面工作机会。除了这些誓言外，各国还承诺采取相关政策，增加产能、提高生产力、增加生产性就业。关于促进持久、包容和可持续经济增长并促进充分的生产性就业和人人获得体面工作的可持续发展目标 8 是适用于工作权的最为全面的目标，尤其适用的是具体目标 8.3、8.5、8.6、8.8、8.9 和 8.b。

12. 一些可持续发展目标和具体目标在更为广泛的层面与工作权有关。落实工作权对下列目标的实现有着明确的直接影响：目标 1 (在全世界消除一切形式的贫困)和目标 2 (消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)。关于健康问题，具体目标 3.4 旨在通过预防、治疗及促进身心健康，减少非传染性疾病导致的过早死亡，具体目标 3.9 旨在减少危险化学品导致的死亡和患病人数。这些目标与各国确保安全卫生的工作条件的责任直接有关。具体目标 4.3 和 4.4 涉及关于教育及其在促进打造有技能的劳工队伍落实工作权方面的作用。这两个具体目标分别是为了确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育，为了增加掌握就业、体面工作和创业所需相关技能的青年和成年人数。鉴于劳工市场参与率和就业方面长期存在性别差异(见 A/HRC/34/29, 第 15 段)，实现目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)，特别是具体目标 5.4、5.5 和 5.a, 将大大有助于落实工作权；目标 10 (减少国家内部和国家之间的不平等)也是如此，其中具体目标 10.2、10.3 和 10.4 涉及法律、政策和做法，提出了社会、经济和政治包容、机会均等、减少收入不平等。

13. 在考虑落实工作权与实施可持续发展目标及各项具体目标的关系时，必须认识到，只要能依照包括人权规范和标准在内的国际法实施各项目标和具体目标，⁹ 这些目标和具体目标就是有用的框架，能支持各国尊重、保护和落实工作权。一些具体目标提出了为落实工作权创造有利环境的许多要素。《经济、社会及文化权利国际公约》第六条第二款除了提及技术的和职业的指导和训练外，还提及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的政策和技术。创造有利环境的一部分工作是采取立法、政策和其他措施，履行尊重、保护和落实工作权的责任。¹⁰ 在这方面，具体目标 8.3 (发展为导向的政策)、8.8 (保护劳工权利，推动为所有工人创造安全和有保障的工作环境)、8.9 (制定和执行推广可持续旅游的政策，以创造就业机会，促进地方文化和产品)和 8.b (拟定和实施青年就业全球战略，并执行国际劳工组织的《全球就业契约》)特别有关。

⁹ 见大会第 70/1 号决议，第 18 段。

¹⁰ 见经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18(2005)号一般性意见，第 24-28 段。

14. 工作权规范的一些内容反映在具体目标里，并反映在若干项国家义务中。根据《经济、社会及文化权利国际公约》，各国的一项总任务是确保逐步落实工作权。¹¹ 这一点也反映于具体目标 8.5。关于保护劳工权利以及促进职业卫生和安全的的具体目标与工作权规范框架也是一致的。

15. 不歧视、平等和包容是若干目标和具体目标的内在内容：实现平等特别是性别平等分别是目标 5 和 10 的基础。具体目标 8.5 (所有男女，包括青年和残疾人，实现充分和生产性就业，有体面工作，并做到同工同酬)要求消除收入和就业机会方面的歧视。一些具体目标，包括具体目标 10.2、10.3 和 10.4，涉及包容问题，特别是经济、社会和政治包容，并涉及平等和不歧视。

16. 可持续发展目标及其具体目标具有普遍性，彼此相关，有助于支持采取协调、综合的方针。大会在《2030 年议程》中明确指出，各项目标的相互关联性和统一性对于确保落实新的《议程》的宗旨十分关键。这反映了《2030 年议程》所依据的各项人权的相互依赖性和不可分割性。

17. 这方面可考虑一些有意义的例子。自 2005 年以来，印度《圣雄甘地全国农村就业保障法》规定，对于农村住户自愿从事非技能体力工作的成年人，每一财政年度均保证有 100 天有薪就业。该法通过这一程序处理印度宪法规定的工作权、食物权和生命权之间的关系问题。

四. 不落下任何人

18. 以基于人权的方针落实可持续发展目标各项具体目标，处理弱势和边缘化个人、群体和民众的问题，是帮助落实工作权的一个基本要点。

A. 妇女

19. 劳工组织认为，虽然妇女在受教育方面取得了重大进展，但妇女的工作地位没有得到相应的改进，妇女就业继续比男子困难，具体而言，妇女“面临参与的障碍，职业和行业隔离的现象持续存在，从事无薪家务工作和照料工作的妇女比例特别高，使她们无法享有平等就业机会”。¹² 此外，即使获得就业也不一定是体面的就业，而且妇女失业的风险仍然更大。¹³ 从全球劳工队伍的性别构成来看，妇女集中于低薪职业和职位(如家政)，集中于非标准就业和非正规部门，而在非正规部门，社会保护往往有限或根本没有(见 A/HRC/34/29)。

20. 关于工作条件，全球性别薪金差距估计为 23%左右，即妇女的收入为男子的 77%。¹⁴ 在这方面，劳工组织指出，由于缺乏按性别分列的数据，很难对这一差距作出准确的评估。¹⁵ 工作母亲还面临“薪酬罚金”，收入低于没有受抚

¹¹ 同上，第 19 段。

¹² 劳工组织，工作妇女：2016 年趋势，2016 年，日内瓦，第 5 页。

¹³ 同上，第 12 页。

¹⁴ 同上，第 xvi 页。

¹⁵ 劳工组织，关于工作的基本原则和权利：从挑战到机会，2017 年，日内瓦，第 65 页。

养子女的妇女，而工作父亲却往往能享受“父亲奖金”，有子女时能提高收入。当父亲的优惠可能甚至会异常多，具体情况取决于教育水平、族裔、异性婚姻状况、专业或管理职位等。¹⁶ 联合国人权事务高级专员在最近的一份报告中指出，在出口加工区从事制造业和其他行业工作的妇女的劳工权利很容易受到侵害，各国为了吸引投资者，经常为出口加工区设立特别的制度，劳工法不适用，既不能部分适用，也不能全部适用，有报告称，出口加工区工人工资低，工作时间长，加班无薪，性骚扰和其他形式性暴力时有发生(A/HRC/34/29, 第 49 段)。

21. 如果要以基于人权的方针处理落实妇女工作权的差距问题，就需要采取一些步骤，包括建立全面保护制度，打击性别歧视，确保妇女机会平等和待遇平等，确保同工同酬。¹⁷ 这包括审视法律和政策框架及劳工惯例，采取必要措施使法律政策与关于工作权的人权规范和标准保持一致。此外，经济、社会及文化权利委员会在第 18(2005)号一般性意见中指出，各国应采取所需措施，包括立法措施和其他措施，尽量减少正规经济范围之外的工人人数，这些工人得不到保护。这些措施的主要目标是消除妇女获得体面工作、保留就业机会、享有公正良好工作条件的结构性障碍、社会障碍和其他障碍。

B. 残疾人

22. 世界上约有 4.7 亿工作年龄的残疾人。许多人难以获得体面工作，经常被迫在非正规部门寻求就业。除了受歧视、受排斥外，残疾人在享有受教育权、法律权利能力、获取信息的权利等方面也受限制，而这些权利对于落实工作权是必不可少的。估计在发展中国家有 82% 的残疾人生活在贫困线之下，他们是最弱势、最受边缘化的群体。¹⁸ 因此，残疾与贫困有着密切关联。

23. 残疾人面临的障碍包括不予合理便利，不对工作环境或申请程序作出所需的调整或改变，使残疾人无法享有平等就业机会。这是各国确保不歧视和平等、确保不让一人落伍的义务的一项关键内容。获得体面工作的机会还受流行观念的影响，许多人以为残疾人无法工作，或只合格从事特定工作，或只能在隔离的环境中工作。¹⁹

24. 因此，许多残疾人只得依赖残疾补助金度日(如果有的话)。但许多国家通过紧缩措施，已经逐步削减了社会保护方案，包括帮助残疾人的方案。这些国家在继续这样做。社会支持和协助已被削减，领取社会补助金的资格标准已抬高，条件增加，对不遵守标准的处罚更加严厉(CRPD/C/GBR/CO/1, 第 58 段)。这类措施大大增加了残疾人被进一步边缘化、陷入贫困的风险，可能导致一些人从事危险工作和具有剥削性的工作。

¹⁶ 劳工组织，工作妇女(见脚注 12)，第 58 页。

¹⁷ 经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18(2005)号一般性意见，第 13 段。另见 CEDAW/C/THA/CO/6-7, 第 37(c)段。

¹⁸ 劳工组织，残疾人的体面工作权利，2007 年，日内瓦。

¹⁹ 荷兰人权机构，2016 年年度状况报告，“贫困、社会排斥与人权”。

25. 可持续发展目标 8 和其他相关目标及具体目标的实施必须以人权框架为基础，人权框架包括《残疾人权利公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》。相关条约监测机构为确保残疾人能行使工作权、享有公正良好的工作条件而需要的措施提供了指导。根据该领域的关键指导原则，残疾工人不应被隔离在特定厂房，而应享有无障碍工作环境，享有合理便利，如工作场地调整或灵活工作安排。各国也应采取步骤确保残疾工人享受同工同酬的待遇，并消除因以为残疾人能力不足而在工资上的歧视。²⁰

C. 非正常情况下的移民

26. 尽管缺乏可靠数据，但据估计，所有 3000 万国际移民中约有 10% 至 15% 处于非正常情况中。非正常移民经常易受伤害，原因有各种各样，许多原因与他们的非正常状况有关。他们往往没有工作许可，尽管实际上许多人从事非正常工作，多数在非正规部门从事工作。非正常移民受剥削的风险也很大，特别是因为他们中多数人从事的行业没有保护措施，不受监管，如建筑业、农业、食品加工、渔业等。他们的工作条件经常很严酷，不人道，极少有职业卫生和安全保障，许多人受虐待，包括被殴打，遭受性暴力和基于性别的暴力。²¹

27. 他们的工资一般低于从事类似职业的本国人和其他移民。法规可能限制非正常移民寻找其他就业的能力，可能把他们限制于某一雇主，而雇主可侵害他们自由选择或接受就业的权利。如果这些移民工人因担心被拘留及可能的后果而觉得无法行使其权利，无法寻求其他工人享有的保护，上述困难便更加恶化。²²

28. 为了实施《2030 年可持续发展议程》与劳工权利保护有关的各项目标和具体目标，应根据人权规范和标准，采取法律措施和实际措施，防止对非正常移民的歧视，废除要求凭证件获取基本服务的法律规章(非正常移民无法出示这类证件)，并确保非正常移民充分享有适当行政和司法补救，而不受任何歧视。另应制定具体国家战略或行动计划，为所有移民落实健康权、住房权、受教育权、社会保障权和体面工作权，确保适当注意非正常移民的状况。²³

29. 欧洲联盟基本权利局开展提高认识活动的一个积极的例子是，奥地利政府设立的打击人口贩运工作队为移民家政工人在申请签证时以他们的第一语言提供关于其权利的信息。

²⁰ 见经济、社会及文化权利委员会关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见(E/C.12/GC/23)，第 47 (c)段。

²¹ 人权高专办，在关闭的大门之后：保护和增进非正常情况下的移民家政工人的人权(2015 年，纽约和日内瓦)，第 3 页。

²² 同上。

²³ 同上，第 135 页。

D. 青年

30. 年轻人获得体面工作的问题是一个全球性问题。全世界有 7300 万青年人在寻求就业；在欧洲，25 岁以下青年的失业率比其他人的失业率高出 2.6 倍。²⁴ 欧洲青年论坛指出，年轻人经常缺乏在全球和欧洲劳工市场上竞争所需的经验，极少有雇主愿意雇用或投资培养没经验的年轻工人。为了获得所需经验，许多人只得接受无薪实习，而这又将最受边缘化的人排除在外，因为他们没有经济能力承受无偿工作。在这方面，欧洲青年论坛呼吁各国对实习作出规定，禁止无薪实习，以确保所有年轻人都有公平机会，而无论其社会经济背景为何。此外，许多国家为了应对 2008 年爆发的金融危机，削减了教育经费，特别是削减了辅助服务，据认为这使许多处境不利的儿童接受高质量教育的机会更少，他们获得体面工作的机会也大受限制。²⁵

31. 一些国家对雇用年轻人的私人雇主降低了劳工标准，减少了社会保护。欧洲社会权利委员会批评各国提议采用特别学徒合同的做法，认为这种合同实际上创造了另一工人类别，使这些工人被排除在社会保障制度保护的一般范围之外。²⁶ 一些国家为年轻人设定了远远低于一般人工资的最低工资限度，²⁷ 尽管有迹象显示，在许多国家，靠法定最低工资，不足以达到适足生活水平。²⁸ 一些国家还限制年轻人可获得的社会保障福利金。²⁹

32. 在这方面应采取的关键措施包括关于适当教育和职业培训有关国家政策，以促进人们特别是年轻人获得就业机会。³⁰ 经济、社会及文化权利委员会指出，所有工人都应得到保护，不受年龄歧视，年轻工人在工资方面不应受歧视，例如，不得强迫他们接受不反映他们技能的低工资。委员会还强调，过分利用无薪实习和培训方案以及对就业保障、职业前景和社会保障福利不利的短期和定期合同，与享有公正良好的工作条件的权利不相符。³¹

33. 考虑到就业的多方面问题，芬兰经济事务和就业部以及其他部委正在按照青年保障计划设立“一站式”服务点，其目标是使服务提供者联手，并增加行政机构之间的合作。

²⁴ 欧洲委员会，“危机期间处于风险之中的青年人权”，2014 年 6 月 3 日。

²⁵ 欧洲青年论坛，排斥青年：对我们未来的威胁，2016 年。

²⁶ 欧洲委员会，“处于风险之中的青年人权”（见脚注 24）。

²⁷ 同上。

²⁸ 联合王国青年就业，“Living, a wage, and young people”，2016 年。

²⁹ Joseph Rowntree 基金会“*Young People and Social Security: An International Review* (2015 年 10 月，约克)。

³⁰ 经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18 (2005)号一般性意见，第 14 段。

³¹ 经济、社会及文化权利委员会关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见，第 47 (b)段。

E. 老年人

34. 60 岁以上的人数以空前速度增加，在 2017 年估计为 9.62 亿人，预计到 2030 年将增至 14 亿人。³² 到 2050 年，世界所有区域(除非洲外)都有将近四分之一或更多的人在 60 岁以上。³³

35. 老人在获得体面工作方面面临许多挑战，如就业市场和工作上的年龄歧视。老人在申请工作、寻求晋升或接受培训时可能面临偏见，或可能在工作场所受骚扰。老年人向国家人权机构投诉的一个常见问题是，他们由于年龄而得不到就业，没有面谈机会或找工作的其他机会。³⁴

36. 多数老年妇女被排除在正规社会保障和健康保险计划之外，因为这些计划与正规部门有薪就业有关。在发展中国家，大多数妇女一生都在非正规部门工作或从事无薪活动。在发达国家，老年妇女比男子更可能陷于贫困。在欧洲联盟各国，平均而言，老年妇女陷于贫困的风险约为 22%，而老年男子的风险为 16%。老年妇女由于更有可能曾经在某一阶段停止工作去承担养育子女的责任，而且在工作时工资也更有可能低于男子，因此较少有可能享有丰厚的分摊式养恤金。

37. 老年人工作权的保护在很大程度上取决于应对获得工作机会方面的歧视和工作场所歧视的措施。采取这些措施时，应同时处理性别歧视问题，处理影响就业机会和影响享有公正良好工作条件权利的其他形式的歧视的问题。各国应适当考虑订立非分摊式养恤金计划，作为保护老年妇女社会保障权的一个手段，也作为对她们多年无薪或低薪工作的弥补。但为了确保老年妇女有平等机会获得社会养老金，应采取特别措施克服因结构性歧视而可能造成的障碍，如缺乏适当证件和身份证明、难以接触行政机关或缺乏注意性别问题的社会服务(A/HRC/33/44，第 51-57 段)。³⁵

38. 根据欧洲联盟基本权利局提供的资料，一些国家(如丹麦)已经废除了工作年龄上限，从而允许原先超龄的人继续工作或寻找就业。此外，以年龄为依据解雇或不雇用将构成年龄歧视。欧洲若干国家还从财政上鼓励雇主雇用老年人。

五. 与工作权和可持续发展目标的落实有关的问题

A. 充足、可及的社会保障

39. 体面工作的权利包括充足、可及的社会保护。这也反映在可持续发展目标 1 (在全世界消除一切形式的贫困)中，具体目标 1.3 要求各国执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准。《经济、社会及文化权利国际公约》第九条要求各国确保人人有权享受社会保障，包括社会保险和社会协助。³⁶

³² 经济和社会事务部，世界人口展望：2017 年更新版。

³³ 同上。

³⁴ 同上。

³⁵ 另见经济、社会及文化权利委员会关于社会保障的权利(第九条)的第 19(2007)号一般性意见，第 32 段。

³⁶ 同上。

40. 许多国家目前出现的一个政治趋势是削弱政府作用，应对最近的债务危机时就出现了这一趋势。这种趋势已导致减少社会保障，尤其是社会协助。各国已经减少了补助金额并/或通过提高资格标准缩小了补助范围(见 A/HRC/17/34 和 E/2013/82)。采取的措施还加重了对不遵守特定条件的处罚。此外，政界人士和媒体日益将福利领取者污名化，从而阻止许多人要求领取应享福利。³⁷

41. 经济、社会及文化权利委员会在第 19(2007)号一般性意见中指出，政府应确保社会保障在财政上是可及的，也就是说可以负担得起的。这包括社会保险。但在世界各地劳工市场“灵活化”的进一步影响下，许多人因工资低，且不固定，而难以为社会保险计划缴纳摊款。³⁸ 妇女由于传统上承担照料责任，工作常常中断，因而处于特别的不利地位。³⁹

42. 各国应确保依照人权法和劳工组织关于社会保护底线的第 202 号建议提供可及的、充足的社会保护。不充足和/或不可及的社会保护系统，包括使福利领取者污名化的系统，会“使社会经济不平等长期持续下去”。⁴⁰ 因此，各国应不断评估人们摆脱贫困所需的物品和服务，并进行相应的监测。

B. 非正规经济

43. 可持续发展目标的具体目标 8.3 呼吁各国支持创造体面就业机会。非正规经济在发展，但一般不纳税，也不受政府的任何形式的监测。非正规经济的工人通常被排除在各种法律保护之外。他们的工资往往很低，其雇主或政府极少为他们提供社会保障或任何形式的社会保护，如保健、养老金、教育、技能发展、培训或子女照顾。他们也可能处于卫生和安全标准适用范围之外，工作场所可能不安全、有危害或不健康。

44. 正规就业市场的歧视经常迫使诸如土著人、残疾人、妇女、少数族裔等群体从事非正规经济的工作。由于在非正规经济工作的人缺乏保护、工资低，这往往加剧他们的贫困和边缘化，使他们更可能被落在后头。

45. 非正规部门可能进一步扩展，这是受今后就业发展趋势的影响，例如电子技术使用的增加更便利非标准形式的就业，传统就业机会减少，对低技能工人来说尤其如此。如果有适当监管，非标准形式的就业的增加可被视为一个机会。尽管如此，这种发展仍可能危及《2030 年议程》关于体面工作的目标的实现。⁴¹

³⁷ Frances Ryan, “On Benefits and Proud: The show where ‘deserving taxpayers’ stalk ‘proud benefit claimants’”, *NewStatesman*, 15 October 2013.

³⁸ Sandra Fredman, “Engendering socio-economic rights”, *South African Journal of Human Rights*, vol. 25, part 3 (2009), p. 412.

³⁹ 见劳工组织，“性别平等—体面工作的核心”，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年。

⁴⁰ Sandra Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties* (Oxford University Press, 2008), pp. 226 and 232.

⁴¹ 劳工组织，世界各地的非标准就业：理解挑战，塑造前景，2016 年，日内瓦。

C. 不稳定的合同

46. 可持续发展目标的具体目标 8.8 敦促各国保护劳工权利。但许多国家试图取消或限制旨在保护工人的监管措施，结果减少了对工人的保护，导致签订无保障或不稳定的合同的情况增加。国际金融机构也在推动放松监管，这实际上也是推广不稳定的合同，便利解雇劳工，作为与紧缩相关的法律改革的一部分内容。⁴²

47. 工会指出，放松监管后，有的合同不要求雇主保证最少工时，而雇员却必须在需要时工作。雇主利用这种合同避免招聘费和经纪费，支付的工资低、不稳定，工时不足，而雇员却有义务随叫随到。放松监管可能会限制其他工作机会，限制工人赚取足以支付生活费用的收入的能力。⁴³ 其他临时合同可能对最少工时作了规定，但可在最后一刻改变，减少工时。随着“共享经济”的兴起，今后这类无保障的合同可能有增无减。⁴⁴

48. 据称，上述这些形式的合同使工人陷于贫困的风险更高。⁴⁵ 鉴于“雇主具有支配雇员的市场力量，雇主能从零工时合同中获得一切灵活性的好处，而所有经济风险和保障风险均转移给了工人”。⁴⁶ 因此，这种合同有害于可持续发展目标的实现，是对《经济、社会及文化权利国际公约》所载的体面工作权利的侵害。⁴⁷ 对此，有人呼吁对目标 8 各项指标的影响作出不同的评估：“鉴于失业率高、不稳定的工作很普遍，标准失业率作为衡量劳工市场状况的唯一准绳是不够的”。⁴⁸

49. 设立监察员办公室有助于处理与工作有关的冤情，包括工资和福利问题。在澳大利亚，公平工作监察员协助雇主和雇员解决工作场所问题，提供关于他们的权利和义务的明确信息。拉脱维亚共和国监察员不断参与保护面临贫困风险的人的利益，面临贫困风险的人包括“就业穷人”以及仅领取不足道的最低工资或领取不公平的报酬的人。

⁴² Stefano Sacchi, “Conditionality by other means: EU involvement in Italy’s structural reforms in the sovereign debt crisis”, *Comparative European Politics*, vol. 13, No. 1 (2015), pp. 82-83 and 89. See also A/HRC/34/57.

⁴³ 工会大会, *Ending the abuse of zero-hours contracts – TUC response to BIS consultation*, Equality and Employment Rights Department, London, March 2014.

⁴⁴ “共享经济”的工作形式包括“众工”和“利用应用软件视需工作”，按这种安排，工作活动的供需在线调配或通过移动应用软件调配。见 Valerio De Stefano, “The rise of the ‘just-in-time workforce’: on-demand work, crowdwork and labour protection in the ‘gig-economy’”, 劳工组织, 工作和就业条件, 2016 年, 第 71 系列。

⁴⁵ 荷兰人权机构, 2016 年年度报告: “贫困、社会排斥与人权”。

⁴⁶ 工会大会, *Ending the abuse of zero-hours contracts* (见脚注 43)。

⁴⁷ 见经济、社会及文化权利委员会关于享受公正和良好的工作条件的权利(第七条)的第 23 (2016)号一般性意见。

⁴⁸ Kristy Jones, *Tough Jobs: The Rise of an Australian Working Underclass*, Construction, Forestry, Mining and Energy Union, September 2016.

D. 职业卫生和安全

50. 可持续发展目标的具体目标 8.8 还呼吁各国促进创造安全、有保障的工作环境。尽管如此，持续的放松监管导致许多国家政府去除卫生和安全规章的“繁文缛节”，这些规章经常被视为不公平地妨碍商业的进行，限制经济增长。事实上，职业卫生和卫生方面的不良做法造成的经济损失据估计为每年全球国内总产值的 4%。⁴⁹不卫生和/或有危害性的工作环境严重损害人们满足自己和家庭的生活需求的能力。

51. 各国除了应有适当监管规章外，还应有适当检查和监测系统。劳工组织 1981 年《职业安全和卫生公约》(第 155 号)第 9 条规定，“实施有关职业安全和卫生及工作环境的法律和条例，应由适当和适宜的监察制度予以保证”，而且“实施制度应规定对违反法律和条例的行为予以适当处罚”。这种制度应与旨在帮助雇主和工人避免或消除职业事故和疾病的风险的预防政策充分结合。劳工组织还有许多关于劳工监察的公约，例如 2006 年《促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)。

52. 具体目标 8.8 虽然呼吁各国保护劳工权利，但仅敦促各国“推动为所有工人……创造安全和有保障的工作环境”。这没有达到人权标准的要求，没有达到劳工组织具体关于职业安全和卫生的许多公约和建议的要求。

E. 工会

53. 可持续发展目标，特别是具体目标 8.8,承认保护劳工权利的重要性，但没有提及工会的作用。此外，许多国家经常在国际金融机构的大力鼓励下实施与紧缩有关的劳工措施，旨在削弱工会，削弱集体谈判制度，限制行业协议延展(见 A/HRC/34/57)。这样做有损于集体劳工权利，包括组织工会和加入工会的权利(A/HRC/34/57, 第 29 段)。在一些情况下，政府对集体协议的内容、谈判程序和工会章程实行了更严格的管制。⁵⁰多边金融机构也对贷款接受国设置了限制条件，从而削弱了劳工保护，不让工人发表意见，把就业转到非正规部门(A/71/385, 第 85 段)。

54. 保护工会是确保获得体面工作、确保平等的一个关键要素。工会通过提供在线信息，能协助女工，特别是家庭庸工、家政工人或移徙工人，行使其劳工权利，并使工人有机会在线组织起来，要求修改法律，增加工资，改善工作条件，举报虐待行为等等。⁵¹强大的工会与更加公平的社会历来有关。⁵²

⁴⁹ 劳工组织，职业安全与健康，可查阅 www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS_DOC_ENT_HLP_OSH_EN/lang-en/index.htm。

⁵⁰ Jones, Tough Jobs (见脚注 48)。

⁵¹ 联合国非政府组织联络事务处，关于妇女人权和性别平等的建议，第 7 号政策简讯。

⁵² Lydia Hayes and Tonia Novitz, Trade Unions and Economic Inequality, Institute of Employment Rights, 2014. 另见 A/HRC/34/57, 第 11 段。

55. 工会也对不断变化的就业性质作出调整，帮助处理与自营职业的工人有关的问题。随着新形式的就业的出现，工人与雇主开展民主对话十分重要，以协调对生产收益的控制权。⁵³

56. 为了实现可持续发展目标并确保没有一人掉队，各国必须保证创造必要条件，允许工人加入工会和组织工会。工会必须能够自由开展工作。要创造能使工作的好处与利润共享的未来经济，就必须实行法律改革，必须支持工会有效运作。⁵⁴

六. 参与和问责

57. 《2030 年可持续发展议程》是一个“民有、民治和民享”的议程，各国承诺本着加强全球团结的精神振兴全球可持续发展伙伴关系，特别重视最贫困、最弱势的人的需求，由所有国家、所有利益攸关方和全体人民参与其中。⁵⁵ 这一誓言反映了一项基本人权规范，即参与，承认各利益攸关方有权切实参与影响他们的政策的拟订、实施和监测。⁵⁶

58. 参与原则明确适用于工作权的集体层面，特别是组织工会和加入工会的权利。劳工组织指出，组织工会和集体谈判的权利是社会对话、有效劳工市场治理和体面工作权利的落实的根本基础。⁵⁷ 社会对话包括政府代表、雇主代表和工人代表就与经济和社会政策相关的问题举行的所有形式的谈判、协商或信息交流。⁵⁸ 这应确保从事正规工作人数少的群体的代表参与谈判进程，这些群体包括妇女、移民、老年人、残疾人。一些先决条件需要得到满足，以支持有力的社会对话机制和进程。这些条件包括：工人代表组织和雇主代表组织有力量，具有独立性，具备所需技术能力，能获取相关信息；结社自由和集体基本谈判权利受到尊重；各方具有政治意愿，承诺诚意开展社会对话；适当的体制支持到位。⁵⁹ 十分重要的是，通过社会对话和集体谈判，工人及其组织可改善工人工作条件，提高工资，并在许多情况下顺利扩展了集体谈判的范围，纳入工人保护问题，如工作场所安全与卫生、社会保障计划、教育和培训等，甚至还涉及工人参与企业管理事宜。⁶⁰

59. 社会对话还有助于落实问责制，可能是追究政府落实工作权的责任一个重要手段。在可持续发展目标的具体框架内，人权高专办敦促各国在政府与人民关系的基础上设立参与性全国后续进展审查进程。国家主导的问责制应建立在现有全国和地方机制和进程的基础上，允许多利益攸关方广泛参与，并应设定基准，审查国家政策框架，了解进展情况，分析经验教训，审议解决方案，确保各项政策

⁵³ 见劳工组织，我们希望的未就业：全球对话，2017 年，日内瓦。

⁵⁴ Hayes and Novitz, *Trade Unions and Economic Inequality* (见脚注 52)。

⁵⁵ 大会第 70/1 号决议，第 52 段。

⁵⁶ 经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18(2005)号一般性意见，第 42 段。

⁵⁷ 劳工组织，关于工作的基本原则和权利：从挑战到机会，2017 年，日内瓦，第 12 段。

⁵⁸ 见劳工组织，社会对话：找到共同声音，日内瓦(无日期)。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ 同上。

和方案方向正确，有利于实现《2030 年议程》的目标和具体目标。最后，国家对落实目标的进展的审查也应结合现有人权审查进程的报告和建议，结合现有国家监察和审查机制提供的关于落实目标情况的信息，包括议会或其他立法决策机关、地方政府和国家人权机构提供的信息。⁶¹

60. 国家人权机构在监测工作权情况方面能发挥重要作用。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国平等和人权委员会是一个非政府部门公共机构，具有独立性，有权参与法院对人权和平等案件的审理。该委员会还拟订了一个衡量框架，涵盖六个领域，包括工作问题。指标包括收入、职业隔离和就业水平，这些与可持续发展目标 5(具体目标 5)和 8(具体目标 5)的内容有关，有助于加强这些目标。⁶²

七. 结论

61. 《2030 年可持续发展议程》与人权规范和标准密切相关，因此，依照基于人权的方针落实适用于工作问题的目标和具体目标将大大有助于落实工作权。各国在拟订和实施旨在落实可持续发展目标的政策时，应优先尊重、保护并落实边缘化弱势个人、群体和民众的权利，确保没有一人掉队，并首先尽力帮助落在最后的人。《议程》要求赋权弱势者，这需要落实问责的人权原则，需要弱势者参与负责跟进与就业有关的目标和具体目标的所有机构、程序和机制的活动。必须动员政治意愿，推进这些承诺，这些承诺植根于人权。只有这样，以人为本的《2030 年议程》的宗旨才得以实现。

⁶¹ 人权高专办，把人权纳入 2015 年后发展议程，后续行动与审查：确保对可持续发展目标问责，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/AccountabilityAndThePost2015Agenda.pdf。

⁶² 见 www.equalityhumanrights.com/en/britain-fairer。