



国际
劳工
组织

► ILC.111/报告五

▶ 不让任何人掉队： 在不断变化的劳动世界中 加强包容性劳动保护

国际劳工大会
第111届会议，2023年

报告五

► 不让任何人掉队： 在不断变化的劳动世界中 加强包容性劳动保护

根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施，对社会保护(劳动保护)战略目标开展第二次周期性讨论

第五项议程

版权 © 国际劳工组织，2023 年

2023 年第一版

国际劳工组织的出版物享有《世界版权公约》第二议定书所规定的版权，但在标明来源的情况下，可转载其中的简短摘录，无需授权。如需复制或翻译，应向国际劳工组织出版部门(版权和许可)提出申请，地址：ILO Publishing (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发送电子邮件至 rights@ilo.org。国际劳工组织欢迎此类申请。

在复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户可以根据为此目的向其颁发的许可证进行复制。请访问 www.ifrro.org 获取贵国复制权组织的相关信息。

不让任何人掉队：在不断变化的劳动世界中加强包容性劳动保护。日内瓦：国际劳工局，2023 年

ISBN 978-92-2-037845-8 (print)

ISBN 978-92-2-037846-5 (web PDF)

ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-037847-2 (print), ISBN 978-92-2-037848-9 (web PDF)；

英文：ISBN 978-92-2-037837-3 (print), ISBN 978-92-2-037838-0 (web PDF)；

法文：ISBN 978-92-2-037839-7 (print), ISBN 978-92-2-037840-3 (web PDF)；

德文：ISBN 978-92-2-037849-6 (print), ISBN 978-92-2-037850-2 (web PDF)；

俄文：ISBN 978-92-2-037843-4 (print), ISBN 978-92-2-037844-1 (web PDF)；

西班牙文：ISBN 978-92-2-037841-0 (print), ISBN 978-92-2-037842-7 (web PDF)。

国际劳工组织出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工组织对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工组织对其中所表示意见的认可。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工组织所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工组织不认可。

有关国际劳工组织出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publns

▶ 目录

	页次
缩略语.....	7
导言.....	9
充分劳动保护为何重要.....	9
劳动保护是社会正义和体面劳动的核心.....	9
多重危机下的劳动保护.....	9
实现包容、充分且有效的劳动保护.....	11
本报告包括哪些内容.....	13
第一章. 劳动保护发展趋势.....	15
1.1. 过去几十年中劳动力市场的主要发展趋势.....	15
1.1.1. 就业身份.....	15
1.1.2. 非正规就业.....	18
1.2. 具体就业形态和工作安排.....	19
1.2.1. 临时就业.....	19
1.2.2. 平台工作.....	21
1.2.3. 远程工作.....	22
1.3. 更易遭遇社会保护不足的群体.....	23
1.3.1. 移民.....	23
1.3.2. 残疾工人.....	24
1.3.3. 家政工人.....	24
1.3.4. 居家工作者.....	25
1.4. 劳动保护的各个方面.....	26
1.4.1. 工资政策.....	26
1.4.2. 工作时间和工作组织.....	30
1.4.3. 生育保护.....	34
1.4.4. 职业安全与卫生.....	35
1.5. 从本章可得出的结论.....	38

第二章. 劳动保护的覆盖面和有效性：政策调整、创新和突出挑战.....	39
2.1. 工资政策.....	39
2.1.1. 最低工资和生活工资.....	39
2.1.2. 工资谈判.....	40
2.1.3. 工资保护.....	41
2.1.4. 同工同酬政策.....	41
2.1.5. 关于工资政策的结语.....	42
2.2. 工作时间和工作组织.....	43
2.2.1. 工作时间和休息时间.....	43
2.2.2. 工作时间安排.....	43
2.2.3. 高质量非全日制工作.....	43
2.2.4. 远程工作和混合工作.....	44
2.2.5. 在信通技术连接性增强的世界中保持工作生活平衡.....	44
2.2.6. 关于工作时间和工作组织的结语.....	44
2.3. 生育保护.....	45
2.3.1. 关于生育保护的结语.....	46
2.4. 职业安全与卫生.....	46
2.4.1. 总体政策趋势.....	46
2.4.2. 预防劳动世界中的暴力和骚扰.....	47
2.4.3. 关于职业安全与卫生的结语.....	48
2.5. 保护工人的个人数据和隐私权.....	49
2.6. 就业保护.....	50
2.6.1. 个人和集体解雇.....	50
2.6.2. 新冠肺炎疫情时期的工作保留计划.....	50
2.6.3. 对临时雇佣进行规范.....	51
2.6.4. 关于就业保护的结语.....	52
2.7. 包容性劳动保护.....	52
2.7.1. 劳动保护：劳动关系及其他相关问题.....	52
2.7.2. 对非正规经济工人的劳动保护.....	53
2.8. 合规和执法机构及战略.....	54

2.8.1. 预防和激励措施.....	54
2.8.2. 劳动监察.....	54
2.8.3. 诉诸劳动法律的途径：预防和处理劳动争议.....	55
2.8.4. 机会平等机构.....	55
2.8.5. 利用技术进步改善合规性.....	56
2.8.6. 关于合规和执法机构及战略的结语.....	56
2.9. 从本章可得出的结论.....	56
第三章. 劳工组织加强劳动保护和改善工人及其家庭生活的对策.....	59
3.1. 面对不断变化的情况，提高劳动保护各个层面的应变力和有效性.....	60
3.1.1. 确定适当工资.....	60
3.1.2. 推行体面工作时间和工作组织安排.....	62
3.1.3. 促进集体谈判，确定工资、工作时间和适当工作条件.....	63
3.1.4. 促进创建更加安全、更有保障以及免受一切形式暴力和骚扰的工作场所.....	63
3.1.5. 扩大生育保护和护理服务供给.....	65
3.1.6. 完善执行与合规机制.....	66
3.2. 针对极易被排除在适当保护之外的工人群体，特别是因歧视和非正规性而极易 被排除在外的工人群体.....	67
3.2.1. 非正规经济工人，包括家政工人.....	67
3.2.2. 移民工人与难民.....	68
3.2.3. 残疾人.....	69
3.2.4. 艾滋病毒携带者和艾滋病患者.....	70
3.2.5. 特定工作安排中的工人.....	70
3.3. 从本章可得出的结论.....	71
若干结论和未来方向.....	73
图	
图 1. 1990-2022 年全世界 15 岁及以上工人的情况，按性别分列.....	15
图 2. 1990-2021 年工人分布情况，按就业身份分列(占全球就业人数的百分比).....	16
图 3. 1990-2022 年就业身份为雇员的工人分布情况，按国家收入组别分列(百分比).....	17
图 4. 1990-2022 年全世界女性就业参与率，按就业身份分列(百分比).....	18
图 5. 2005-2022 年全世界正规就业和非正规就业岗位年增长率(百分比).....	19

图 6.	临时就业雇员所占百分比，按年份区间分列	20
图 7.	2018-2022 年居家工作的雇员，按性别分列(百分比)	23
图 8.	2010-2022 年移民工人在所有工人中所占百分比	24
图 9.	2019 年家政工人总数以及家政工人和非家政工人中的非正规就业比例， 按地区分列(百分比)	25
图 10.	2019 年中低收入国家(不包括中国)居家工作者中的非正规就业比例， 按地区分列(百分比)	26
图 11.	2019 年全球及各地区工资低于最低时薪的工薪劳动者人数.....	27
图 12.	1994-2022 年性别薪酬差距(百分比)	28
图 13.	1999-2022 年 52 个高收入国家平均实际工资和平均劳动生产率变化趋势.....	29
图 14.	世界各地的集体谈判覆盖率(百分比).....	30
图 15.	部分发达国家年平均工作时间的纵向变化趋势.....	31
图 16.	按性别、主要地理区域和发展水平分列，2019 年每周工作超过 48 小时的工人 (占总就业人数的百分比)	32
图 17.	按性别、主要地理区域和发展水平分列，2019 年每周工作少于 35 小时的工人 (占总就业人数的百分比)	33
图 18.	各地区国家劳动法律规定的每日休息时间(国家所占百分比).....	34
图 19.	1970-2022 年 33 个经合组织国家的法定产假、陪产假和育儿假休假时长 (未加权平均数)	35
图 20.	工作相关疾病和伤害负担：每 10 万人中的死亡人数和人均伤残调整寿命年.....	36
图 21.	2021 年全世界范围内在工作中经历过身体、心理或性暴力和骚扰的就业人员比例 及其最后经历此类事件的时间，按性别分列(百分比)	37

▶ 缩略语

ASEAN	东南亚国家联盟
COVID-19	2019 冠状病毒病
ICT	信息与通信技术
IOM	国际移民组织
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
UN	联合国
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
WHO	世界卫生组织

▶ 导言

充分劳动保护为何重要

劳动保护是社会正义和体面劳动的核心

- 1. 国际劳工组织(劳工组织)自成立以来一直坚定不移地致力于实现劳动保护。**国际劳工大会(劳工大会)第 104 届会议(2015 年)就社会保护(劳动保护)的战略目标进行了第一次周期性讨论。此次讨论的成果是通过了若干结论，其中强调劳动保护是劳工组织的核心使命之一。¹劳动保护这一使命铭刻于《1919 年国际劳工组织章程》(《章程》)之中，并植根于劳工组织的基本原则，其中包括以下基本原则：劳动力不是商品；在所有国家推行人道的工作条件是实现社会正义和世界持久和平的关键。

《1944 年费城宣言》于 1946 年成为《章程》的一个组成部分，承认劳工组织拥有在世界各国推进各项计划的庄严义务，以落实“关于工资和收入、工时和其他工作条件的政策，其拟订应能保证将进步的成果公平地分配给所有人，将维持最低生活的工资给予所有就业者和需要此种保护的人”。经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》和经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(《社会正义宣言》)都重申了关于提供充分劳动保护的承诺，并明确提及了享有安全卫生工作条件的权利。
- 2. 《社会正义宣言》明确指出，社会保护包括社会保障和劳动保护两个方面。**社会保护的这两大支柱相辅相成，共同为工人及其家庭提供所需的社会保护。²社会保障包括各种各样的政策工具，包括社会保险、社会援助、全民津贴和其他形式的现金转移，以及保障有效获得卫生保健和其他旨在确保提供社会保护的实物津贴的措施。³劳动保护对于确保尊重工作中人的尊严和权利、保证工人公平分享生产力增长带来的收益以及打击国家内部和国家之间的“逐底竞争”现象至关重要。通过促进建立公平竞争的环境并创造对于雇主和企业而言能运作、可预测的环境，劳动保护同样有助于提高生产力和发展可持续经济。有效的社会对话和集体谈判制度有助于实现包容性劳动保护。

多重危机下的劳动保护

- 3. 劳动保护的发展需要与劳动世界的变革齐头并进。**《2015 年关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论结论》强调，对工资、工作时间、职业安全卫生和生育保护领域的工作条件进行监管是实现有效且包容的劳动保护的核心。结论忆及，在一个领域加强劳动保护会对其他方面产生积极影响并产生相辅相成的结果，还强调需要对性别方面的相关工作予以加强。然而，结论指出，在为工人，特别是为最弱势工人群体提供有效的劳动保护方面，目前的变革既创造了机遇，也带来了挑战。因此，结论呼吁对以下若干具体领域给予特别关注，例如：规范工作时间和改善工作与生活的平衡；确保关

¹ 劳工组织，《关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论结论》，国际劳工大会第 104 届会议，2015 年。

² 劳工组织，《关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论结论》，2015 年。

³ 劳工组织，《建立社会保护体系：国际标准和人权文书》，2019 年。

于劳动保护的法律法规充分覆盖所有企业，包括正规经济和非正规经济中的中小型企业，以及充分覆盖所有工人，包括非标准形式就业的工人。⁴

4. 劳工大会在其第 108 届(百年)会议(2019 年)上通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)认识到，在纪念劳工组织成立一百周年之际，劳动世界正面临着由技术创新、人口结构转变、环境与气候变化和全球化所驱动的根本性变革，不平等现象也持续存在，这对劳动世界的性质和未来，以及对身在其中的人民的地位和尊严都具有深刻影响。《百年宣言》重申，就业关系是向工人提供确定性和法律保护的手段，仍然具有重要意义，同时认识到非正规就业的程度以及确保采取有效行动向正规就业转型的必要性，并重申所有工人应当按照《体面劳动议程》享有充分的保护。《百年宣言》还呼吁劳工组织在下列领域集中力量开展工作：促进工人权利，使之作为实现包容性和可持续发展的关键因素；通过一项变革议程实现工作中的性别平等，并确保人人享有机会均等和待遇平等；促进从非正规经济向正规经济转型；发挥主导作用，实现劳务移民的体面劳动。⁵
5. **劳动保护对于预防危机、促进复苏和打造韧性至关重要。**在全球金融危机发生约十年后，冠状病毒病(新冠肺炎)疫情对世界再次造成了冲击。截至本报告编写期间，全球累计新冠肺炎确诊病例已达到约 7 亿例，累计死亡病例约 700 万例。据估计，有超过 1 亿名新冠肺炎后遗症(长期新冠肺炎)患者。⁶这场疫情对劳动世界产生了毁灭性的影响，包括劳动力流失和企业收入损失，进而导致了企业特别是中小微企业关停破产以及供应链中断。疫情加重了工作和收入的无保障程度，在工作中的卫生、安全和权利方面造成了新的挑战，并加剧了贫困以及经济和社会的不平等现象。疫情对劳动世界中各国、各行业、各企业和工人造成的冲击并不平等，其中妇女、移民、青年、残疾人和非正规工人受到的冲击最大。然而，疫情凸显了社会所有成员和所有国家之间的相互依存性。⁷
6. 世界继续面临着其他危机，例如全球变暖、不断升级的地缘政治紧张局势和冲突，劳动保护的关键方面也因此受挫。加之疫情下的不均衡复苏和供应链中持续存在的瓶颈，这些危机为滞胀的发生创

⁴ 非标准就业形式主要包括：临时就业；非全日制工作或随时待命的工作；临时派遣工作和其他多方雇佣关系；隐性就业和依附性自营就业。

⁵ 《百年宣言》承认，安全和健康的工作条件是体面劳动的基础。在关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的决议中，劳工大会要求国际劳工局理事会“尽快审议有关将安全和健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议”。劳工大会在第 110 届会议(2022 年)上通过了《关于将安全和卫生的工作环境纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的决议》。该决议将安全和卫生的工作环境认定为一项工作中基本原则和权利，并宣布《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)为经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(1998 年)所指的基本公约。劳工大会对《社会正义宣言》和经 2022 年修正的《2009 年全球就业契约》也进行了相应修正。见劳工组织，《[安全和卫生的工作环境是一项工作中基本原则和权利](#)》，2022 年。

⁶ “我们的数据世界新冠肺炎数据集”提供了关于病例和死亡的全局统计数据，对长期新冠肺炎病例的估计是基于世界卫生组织(世卫组织)的评估，即大约 10-20% 的新冠病毒感染者可能继续出现可被诊断为长期新冠肺炎的症状。见世卫组织，“[新冠肺炎后遗症\(长期新冠肺炎\)](#)”。

⁷ 劳工组织，“[新冠肺炎和劳动世界：确保没有人在应对和复苏中掉队](#)”，《政策简报》，2020 年 6 月；劳工组织，“[不均衡和性别不平等的新冠疫情复苏：2021 年性别和就业趋势更新](#)”，《政策简报》，2021 年 10 月；Katharine Jones、Sanushka Mudaliar 和 Nicola Piper，《[被锁定和陷入困境：新冠肺炎疫情对移民工人权利和招聘的全球影响](#)》(劳工组织，2021 年)；劳工组织，《[2022 年全球青年就业趋势：投资于改变年轻人的未来](#)》，2022 年；劳工组织，“[新冠肺炎与劳动世界：确保对策的所有阶段的残障融合](#)”，政策简报，2020 年 6 月；劳工组织，《[新冠疫情对非正规性的影响：非正规就业是增加还是减少？对国家数据的审查](#)》，2022 年。

造了条件，导致自 20 世纪 70 年代以来出现首个高通胀与低增长并行的时期。⁸ 劳工大会在第 109 届会议(2021 年)上通过了《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》，并借此提出了警告：危机导致的后续影响加剧了原有的体面劳动赤字，导致贫困现象恶化，不平等范围扩大，暴露了国家内部和国家之间存在的数字鸿沟。劳工大会重申了在工资、工作时间和工作中的安全与卫生等领域为所有工人提供充分保护的承诺。劳工大会还再次强调，有必要推行、利用和调整远程工作和其他新的工作安排，以便通过监管、社会对话、集体谈判、工作场所合作以及努力缩小数字接入方面的差距等手段，保留工作岗位并扩大体面劳动机会，同时尊重国际劳工标准和隐私，并促进数据保护和工作生活平衡。劳工大会认识到，需要确保采取有效行动，实现向正规经济和体面劳动的转型，实施一项促进性别平等的变革议程，并在公共和私营部门执行一项推进平等性、多样性和包容性的变革议程，以消除劳动世界中的暴力和骚扰以及基于各种理由的歧视。

7. 劳工大会于 2021 年通过了《关于不平等和劳动世界的结论》，结论同样重申了确保向工人提供充分的劳动保护和尊重其权利的承诺，并在 2022 年围绕就业问题进行的第三次周期性讨论的若干结论中，将该承诺列为在日新月异的劳动世界中制定统一、全面和综合就业政策的指导原则之一。⁹
8. 劳动保护的不同方面相互补充、互相关联，是构成以人为本复苏战略的要素，进而推进迈向包容性、可持续和有韧性的发展之路，实现人人享有体面劳动。联合国所有会员国于 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)在国际层面强调了实现共同繁荣和人人享有体面劳动的重要性。除其他事项外，《2030 年议程》旨在于 2030 年前实现以下目标：为所有男女，包括青年和残疾人实现充分的生产性就业，享有体面劳动，并确保同工同酬；保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境；实行各项政策，特别是财政、工资和社会保护政策，逐步实现更大程度上的平等。¹⁰ 新冠肺炎危机余波尚存，联合国秘书长告诫称，世界正在一条“大分歧”的道路上行进，如果不加以改变，《2030 年议程》的目标将会被放弃。秘书长提出了一条以更新社会契约、加强与青年和未来几代人的团结、达成全球新政为重点的前进之路。¹¹

实现包容、充分且有效的劳动保护

9. **自劳工组织成立至今，劳动保护的重要性都未曾衰减。** 劳动保护的发展主要是针对工薪劳动者的。然而，历史表明，某些工薪劳动者群体以及某些经济行业和职业，如农业工人和家政工人，并不在劳动法的保护范围之内。此外，自 20 世纪 80 年代以来，由于竞争压力，企业一直要求在生产 and 组织方面拥有更大的灵活性。¹² 这导致了就业安排的多样化，有时，就业关系的界限更加模糊。确

⁸ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2023 年的趋势》，2023 年。

⁹ 劳工组织，《关于不平等和劳动世界的结论》，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年；劳工组织，《关于就业的第三次周期性讨论的结论》，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年。

¹⁰ 联合国大会，第 70/1 号决议，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1 (2015 年)。

¹¹ 联合国，《我们的共同议程——秘书长的报告》，2021 年。

¹² 劳工组织，《正在转变的劳动世界中的劳动保护：有关社会保护战略目标的周期性讨论(劳动保护)》，劳工大会文件 ILC.104/VI, 2015 年。

保向所有工人(无论其合同地位或个人特征如何)提供劳动保护的工作已取得了重要进展。然而,仍有太多工人仍未从已取得的进展中受益,因为他们要么被排除在立法的覆盖范围之外,要么是在非正规经济中就业,要么是在无法提供充分劳动保护水平的行业、职业或工作安排中就业。这些工人中有许多是妇女、青年、面临种族歧视的人、移民工人和残疾人。劳动保护必须应对旧挑战,也要迎接人口结构转变、技术变革和环境变化等正改变劳动世界的各种力量带来的新挑战。例如,随着技术越来越多地渗透到当今劳动世界的每个角落,需要为工人提供保护,使其免受技术设备滥用的后果。这些后果可能包括:未经同意获取和使用其个人数据,侵犯其隐私,通过侵入性手段进行绩效检查,或通过算法重现管理工作中存在的性别、种族或其他偏见。

10. 劳动保护需要具有包容性、充分性和有效性。过去的经验表明,劳动保护需要跟上劳动世界变革的步伐,同时特别需要尊重在就劳动保护达成三方共识基础上可以推进的三项原则,具体如下:¹³

- **包容性:** 为了工人、可持续企业和整个社会的利益,必须不加区别地向所有工人提供体面工作条件和适当保护。对特定群体的歧视可能导致所有工人的劳动条件面临恶化风险,并可能导致企业之间的不公平竞争,从而损害经济进步和社会正义。因此,实现包容性,需要一项促进平等性、多样性和包容性的变革议程,其目的在于消除劳动世界中的暴力和骚扰以及基于各种理由的歧视。实现包容性,还需要考虑到劳动世界的多样性,包括各种形式的合同安排以及与远程或平台工作等工作数字化转型有关的挑战和机遇。
- **充分性:** 以经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》中规定的工作中基本原则和权利以及国际劳工标准的原则和规定为指导,并在考虑到不同国家条件和情况的前提下,所有工人都应当依照“体面劳动议程”,享有充分保护。不充分和低水平的保护会使工人的福祉受到威胁,导致国家和企业之间的不公平竞争,并损害经济增长和社会正义。相反,不切实际的高水平保护可能会削弱实施的有效性,提高失业率和鼓励非正规就业。
- **有效性:** 合规和执法战略是围绕劳动保护进行的所有讨论的组成部分。不遵守法律、法规和集体协议会削弱劳动保护的有效性,伤害工人、守法企业以及整个社区和经济体。为了有效实施,法规需要考虑到劳动世界的多样性,包括中小型企业可能面临的特殊挑战。一些公司可能无法达到现有劳动法律的门槛,或可能在合规情况较差的非正规经济中开展经营活动。政府在执法和合规方面承担着首要责任,但雇主和工人及其各自组织都可以在促进和确保合规方面发挥作用。

11. 有效的社会对话体系助推包容、充分和有效的劳动保护。¹⁴ 社会对话包括集体谈判、三方协商和工作场所合作,为劳动保护的持续发展奠定了重要基础。社会对话有助于平衡工人和企业两方的合法需求。集体谈判是一种重要的监管机制,作为对于立法的补充,有助于提高劳动保护的充分性和包容性。这说明,监管和政策框架具有重要意义,因为这些框架捍卫结社自由和有效承认集体谈判权,并鼓励建立和运行自由、独立、强大和具有代表性的雇主组织和工人组织。在当今的劳动世界,

¹³ 这三项原则来自于《2015 年关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论的结论》,特别是第 5 段的内容,以及来自《章程》《社会正义宣言》《百年宣言》和《全球行动呼吁:从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》的补充文字。

¹⁴ 劳工组织,《2022 年社会对话报告:为实现包容性、可持续和有韧性的复苏而进行的集体谈判》,2022 年。

工人组织和雇主组织有能力联系广大工人和企业(包括在非正规经济中的工人和企业)，并代表其利益和诉求，这对于确保劳动保护的相关性和合法性而言至关重要。

本报告包括哪些内容

12. 报告分析了自 2015 年关于社会保护(劳动保护)战略目标的第一次周期性讨论举行以来，在确保实现具有包容性、充分性和有效性的劳动保护方面所取得的进展情况。在发生前所未有的危机后，围绕本议题展开第二次周期性讨论，这对于评估为确保劳动保护所采取对策的相关性和有效性而言，尤为及时。
13. 报告审议了《社会正义宣言》所强调的劳动保护的三个方面，即工资、工时和职业安全卫生，其中包括免受暴力和骚扰的权利。此外，报告还审议了劳动保护的另外两个传统方面，即生育保护和就业保护，以及另一个随着经济数字化而日益突出的方面：工人个人数据保护。
14. 在各章中，报告审查了各种就业形态和工作安排中就业劳动者的状况，此类就业形态和工作安排，特别是临时就业、远程工作和平台工作，当今具有特别重要的意义。尽管报告并非详尽无遗，它同样审视了移民工人和残疾工人这两个易受歧视的工人群体以及家政工人和居家工作者这两个非正规就业率较高的职业群体的状况。
15. 第一章简述了劳动保护不同方面的现有数据。第二章聚焦于各国政府和社会伙伴为向所有人提供包容、充分和有效的劳动保护而采取的措施。第三章则探讨了自 2015 年以来劳工组织为支持其三方成员开展劳动保护工作所取得的进展和所采取的措施。最后，若干结论包含了从前几章的分析中得出的主要观察意见和经验教训，并概述了未来需要进一步关注的领域。

第一章

劳动保护发展趋势

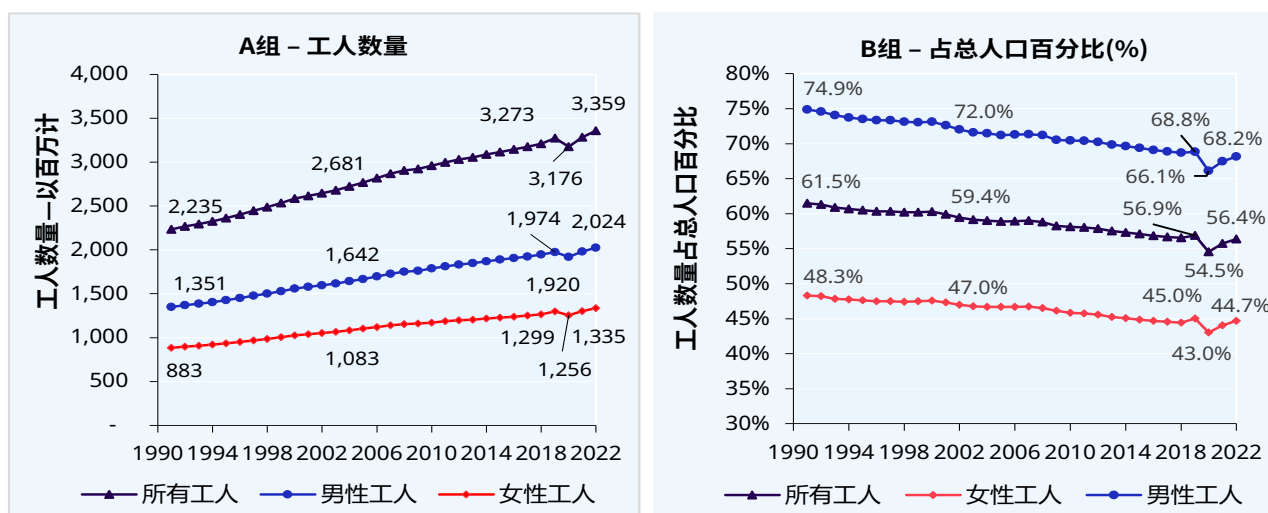
16. 本章介绍了一些与劳动保护的讨论有关的数据和趋势。本章首先提供了关于就业状况和非正规就业普遍性的数据。这些数据具有相关性，因为劳动保护的发展主要是针对正式带薪雇员，而那些不在劳动关系范围内的员工或在非正规经济中工作的员工往往缺乏劳动保护，因为其没有被相关法律法规所覆盖，或者其受法律覆盖，但在实践中却并未得到劳动保护。
17. 本章进而提供了关于具体就业形态和工作安排的数据，这些就业形态和工作安排针对劳动保护的不同方面提出了若干问题，并着重指明了一些更容易受到劳动保护不足影响的群体，但所列未必详尽。在现有数据的范围内，本章继续围绕劳动保护的不同方面展开讨论。

1.1. 过去几十年中劳动力市场的主要发展趋势

1.1.1. 就业身份

18. 2022 年，全球工人数量达到了历史上的峰值(图 1)。全球就业人数预计将以增速放缓的模式持续增长，直至本世纪中叶后的某个时期达到峰值。2019 年，全球有近 33 亿工人。尽管由于新冠肺炎危机，这一数字在 2020 年降至 32 亿以下，但到 2022 年，它已经超过了 2019 年登记的工人人数。随着人们寿命的延长，15 岁或以上的工人在人口中的占比正在下降，这导致了非劳动力人口的占比提高，这种现象在高收入和中等偏上收入国家尤为显著。更长的教育轨迹也会在低收入国家产生相同影响。这种趋势可能至少会持续到 2030 年，甚至更久远。¹⁵

► 图 1. 1990-2022 年全世界 15 岁及以上工人的情况，按性别分列

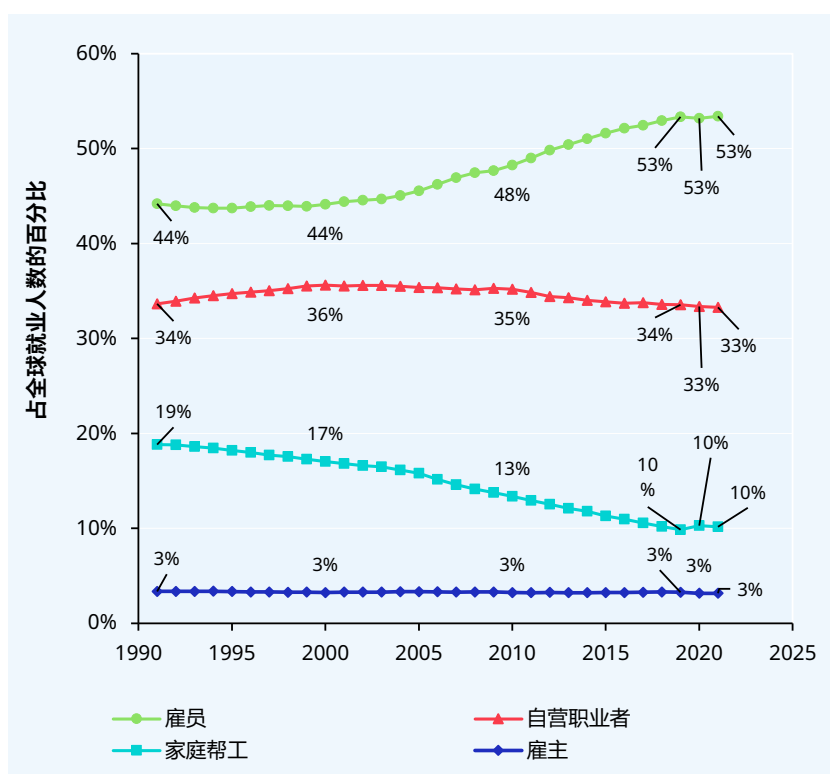


¹⁵ 劳工组织，《2018 年劳动力估计和预测：主要趋势》，劳工组织劳工统计数据库，2018 年。

资料来源：劳工组织劳工统计数据库，模型估测，2021年11月。

19. 图2显示，在过去三十年间，就业身份为雇员的工人比例不断增加，而就业身份为雇主的工人比例变化不大。在2020年间，由于新冠肺炎危机，工薪就业的普遍程度略有下降，但到2021年，雇员人数占工人总数的比例再次上升。图2还显示，在2021年，大约47%的工人不是雇员(换言之，他们是自营职业者、雇主或家庭帮工)，且工薪就业人数占全球就业人数的53%。

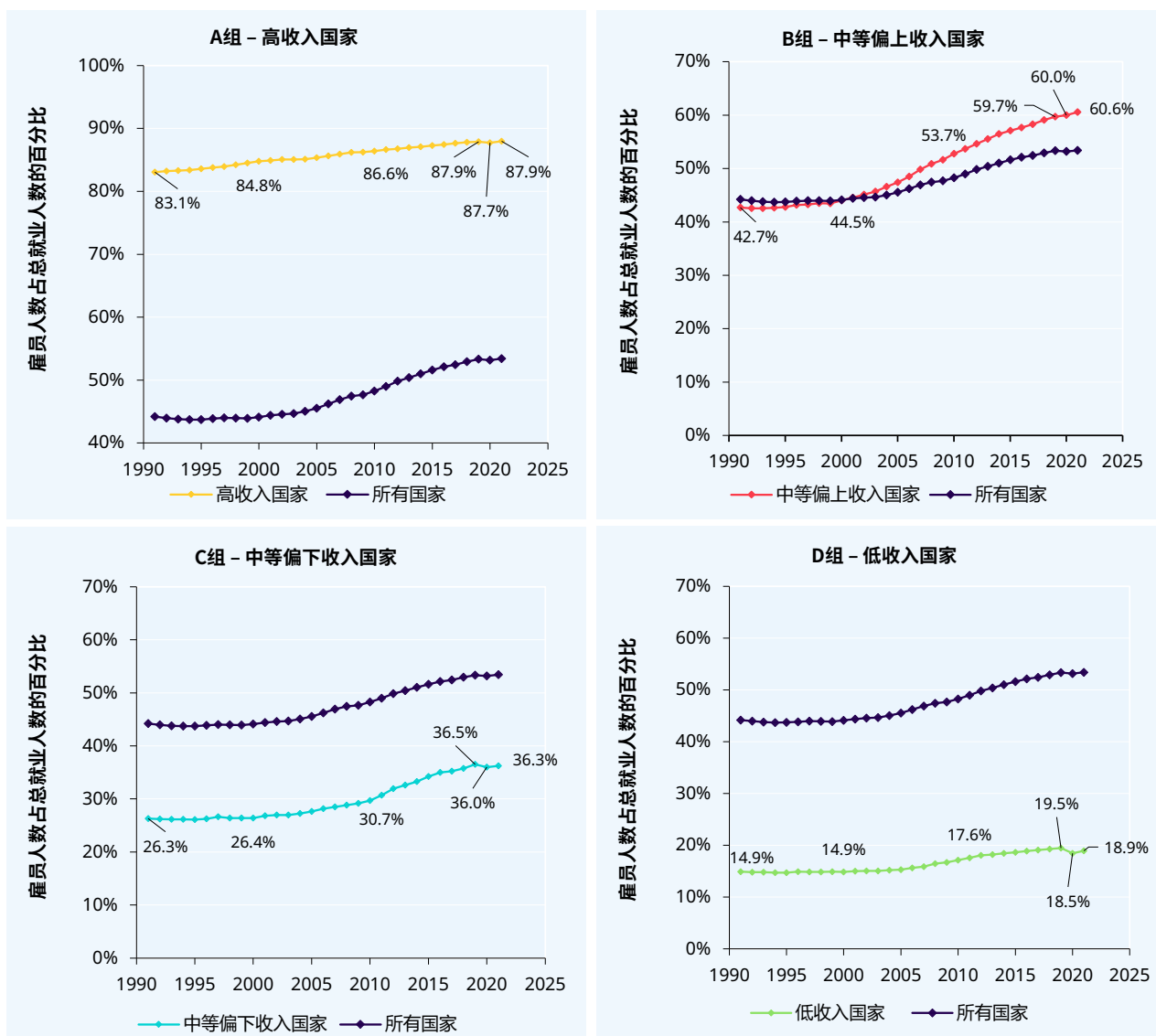
► 图2. 1990-2021年工人分布情况，按就业身份分列(占全球就业人数的百分比)



资料来源：劳工组织劳工统计数据库，模型估测，2021年11月。

20. 尽管在过去的十年中，中等偏上收入和中等偏下收入国家的雇员比例分别增加了7个和6个百分点，因而说明中等收入国家为工薪就业的增长做出了主要贡献，但在过去的三十年间，所有国家不同收入群体的工薪就业人数都有所增长(图3)。

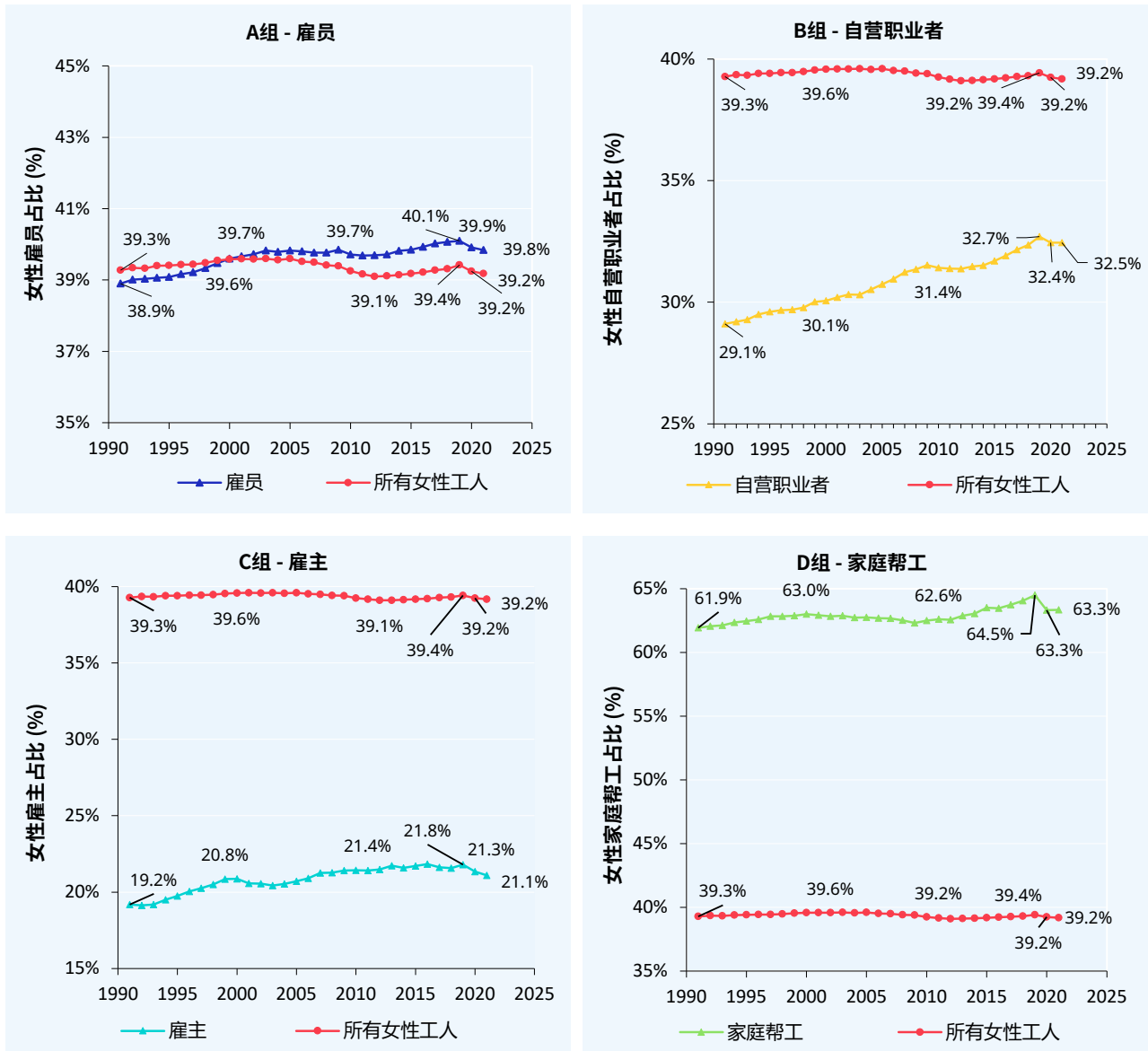
► 图 3. 1990-2022 年就业身份为雇员的工人分布情况，按国家收入组别分列(百分比)



资料来源：劳工组织劳工统计数据库，模型估测，2021 年 11 月。

21. 如图 4 所示，尽管在过去三十年间，全世界女工比例基本保持稳定，但如果考虑到就业身份，变化趋势则有所不同。自 1991 年以来，妇女在雇员中的占比呈缓慢增长态势，尽管新冠肺炎危机抹去了近年来所取得的一些进展，导致 2021 年的占比回落至与 2014 年相同的水平。妇女在雇主中的占比也呈现类似的缓慢增长趋势，并且从中也能观察到，新冠肺炎危机抹去了所取得的一些进展。妇女在自营职业者中的比例上升更加明显，新冠肺炎危机并未对此类工人造成显著影响。在无酬家庭帮工类别中，未观察到明显变化。

► 图 4. 1990-2022 年全世界女性就业参与率，按就业身份分列(百分比)



资料来源：劳工组织劳工统计数据库，模型估测，2021年11月。

22. 新冠肺炎疫情造成了就业危机，而青年女性所受影响尤为严重，这引起了人们对代际间性别不平等问题的关注。¹⁶

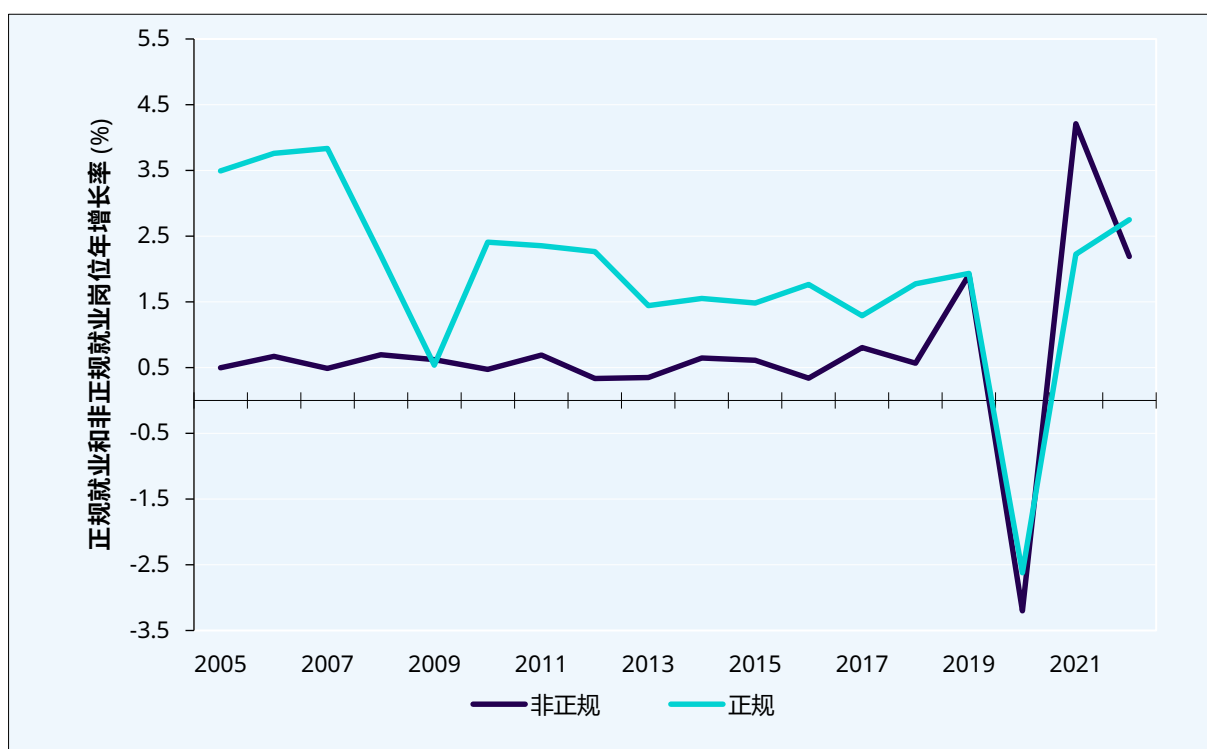
1.1.2. 非正规就业

23. 根据劳工组织模型数据，在2005年至2019年间，正规就业的增长速度快于非正规就业，导致非正规就业率在2020年前呈逐步下降态势(图5)。同时，关于2016年和2019年雇员和非雇员的非正规就业比例的现有数据分别显示，雇员群体中无正规化趋势，而非雇员群体则呈现非正规化趋

¹⁶ 劳工组织，“不均衡和性别不平等的新冠疫情复苏：2021年性别和就业趋势更新”，《政策简报》，2021年10月。

势。¹⁷ 这表明，在此期间，主要由于成分效应，非正规就业的比例略有下降。这是雇员人数在总就业人数中占比增加所造成的结果，因为相较于其他类别的工人而言，雇员非正规就业的可能性更小。新冠肺炎疫情对于非正规经济造成了严重影响，这导致许多国家的劳动力市场在 2020 年第二季度出现了一次性的“正规化”现象，这实际上是因为疫情对非正规工作岗位造成了破坏，而并非由于非正规工作岗位的正规化进程。在最初阶段的岗位损失之后，这一趋势在 2021 年发生了逆转，非正规工作岗位的增长完全弥补了 2020 年的损失，然而正规就业却没能完全恢复。

► 图 5. 2005-2022 年全世界正规就业和非正规就业岗位年增长率(百分比)



资料来源：劳工组织劳工统计数据库，模型估测，2022 年。

1.2. 具体就业形态和工作安排

24. 一个重要的趋势是，具体就业形态和工作安排中的工人数量不断增加。然而，各种形式的就业和工作安排的增长非常不平衡，例如：临时就业增长缓慢而稳定；平台工作增长强劲(尽管如此，它在总就业中的占比仍然相对较小)；以及新冠肺炎疫情导致的远程工作爆发式增长。

1.2.1. 临时就业

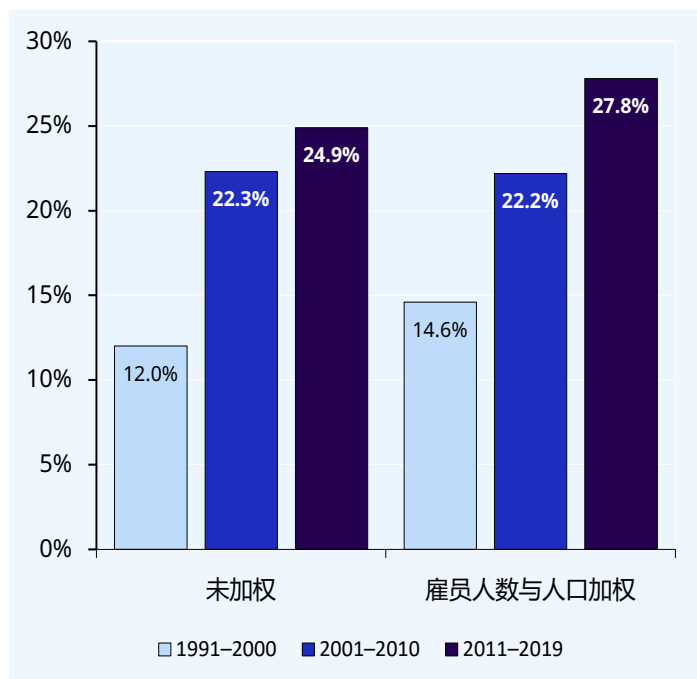
25. 临时就业包括定期工作和零散工作。定期工作是指规定了明确限期的工作。零散工作是指在非常短的时间内执行的工作，或偶尔和间歇开展的工作，这类工作提供的劳动保护有限，特别是在保护效

¹⁷ 非正规工薪就业的比例保持稳定；2016 年和 2019 年分别有 39.7%和 39.8%的雇员从事非正规就业，而同期非雇员中的非正规就业比例从 83.1%增加至 83.8%。劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计学更新报告》，即将出版。

力方面十分有限。¹⁸ 临时就业雇员比无固定期、全日制就业雇员更有可能从事非正规就业，且前者是后者可能性的五倍。¹⁹

26. 尽管各国的临时工作发展轨迹各不相同，但更多的临时工作是全世界的总体发展趋势。图 6 显示，在世纪之交时约有 15% 的雇员从事临时工作，在二十年后这一比例增长至几乎两倍的水平。

► 图 6. 临时就业雇员所占百分比，按年份区间分列



注释：图中数据是基于所有国家拥有的各年份区间的年度数据而产生的最新数据。对雇员数量与人口加权数据的处理考虑了雇员人口的规模，而未加权平均数反映了各国临时就业率的平均值。但是加权值或未加权值都并不足以代表世界总人口的情况；因为其仅限于体现有据可查国家的情况，并且是基于不同年份的数据。由于样本的构成方式不同，各周期情况并不具有严格可比性，此处的数据只是为了加以说明。

资料来源：劳工组织，《世界就业与社会展望：2022 年的趋势》，2022 年。

27. 临时工人的平均年龄比长期工人更低。此外，根据现有的最新数据，在新冠肺炎疫情之前，全世界约 20% 的女性雇员持有临时合同，而男性雇员的这一比例为 23%。²⁰
28. 此外，临时工人的工作稳定性非常低，疫情进一步加剧了这种情况。在疫情期间，尽管临时就业的总体占比保持相对稳定，接近工薪就业的 25%，但在这种稳定的表象之下，工人的轮换相当频繁。劳工组织对同一组别工人进行了长期情况分析，在有数据可查的国家，几乎三分之一的临时雇员在 2020 年第一季度和第二季度期间失业了，而这一数据在持有无固定期限合同的雇员中为 12%。²¹ 这种就业损失现象并不仅发生于疫情早期，在 2020 年第二季度和第三季度期间，针对临时工人的

¹⁸ 劳工组织，《世界非标准就业：理解挑战，塑造未来》，2016 年。

¹⁹ 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计学更新报告》，即将出版。

²⁰ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2022 年趋势》，2022 年。

²¹ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2022 年趋势》。

减员率仍然有增无减。临时就业占比之所以没有下降，是因为新增的临时工作岗位抵消了流失的临时工作岗位，也是因为在这些新的临时工作岗位上可能已经雇佣了此前处于失业状态和/或持有无固定期限合同的人员。

1.2.2. 平台工作

29. 近年来，平台工作这种就业形态受到了极大关注。遗憾的是，由于鲜有劳动力调查载有足可获得平台工人数量的问题，因此尚未有关于其数量的精确全球估计。不过，还是存在一些点估计数据。下表列出了针对这一问题的官方调查结果。

► 关于平台工作的官方调查结果

国家或国家集团	所涉周期	调查日期	调查题目	平台工作的类型	平台工人数量 占所有工人数量 的百分比
加拿大	2015年11月至 2016年10月	前12个月	快速通道劳动力 调查	交通运输服务提供者	0.3%
丹麦	2017年1月 至3月	前12个月	丹麦劳动力调查	借助网络平台或移动应用 平台开展工作的工人	1%
欧洲联盟	2018年4月	定期进行 (至少每月一次)	欧洲晴雨表快讯	平台型服务提供者	1%
芬兰	2017年	前12个月	2017年芬兰劳动力 调查	通过工作平台或资本平台 获得收入的工人	7%
法国	2017年	所涉周	欧洲劳动力调查 专题模块(第6期 样本)	主要任务是通过平台或第 三方企业联系客户的自营 职业者	占在职工人 人数的0.8%
瑞士	2019年	前12个月	瑞士劳动力调查	通过平台或移动应用接单 的出租车服务和其他服务 提供者	0.4%
美国	2017年5月	所涉周	临时工人增刊， 美国劳工统计局	利用平台在实地或线上执 行任务的工人	1%
美国	2017年11月	前6个月	当期人口调查增刊： 计算机与互联网 的使用	借助互联网平台的资本服 务或工作提供者	6%
美国	2017年11月 至12月	前1个月	家庭经济和决策 调查	承包线上任务或运输服务 以获得额外收入的工人	4%(线上任务)和 2%(运输服务)

资料来源：劳工组织，《平台经济中的体面劳动》，2022年。

30. 尽管由于定义不同，各国之间的情况不具有严格的可比性，但官方调查结果表明，对于大多数国家而言，平台工人数量占所有工人数量的百分比是低个位数。这并不意味着平台工作不具备增长空间，只是就目前而言，它在数量上仍然相当微不足道。²²
31. 平台工人中有相当高的比例是移民。据估计，在全世界范围内，17%的自由职业平台工人和15%的送货工人是移民。²³
32. 在全世界范围内，平台工人的平均年龄低于其他类别的工人。2018年，欧洲平台工人的平均年龄为33.9岁，²⁴2017年全球平台工人的平均年龄为33.2岁。²⁵这与欧洲国家全体就业人员42.4岁的平均年龄和全球40.4岁的平均年龄形成了鲜明对比。²⁶
33. 此外，从事平台工作的男性比女性更多。在欧洲联盟(欧盟)范围内，54%的工人是男性，²⁷在2020年，55%²⁸至65%²⁹的平台工人是男性。根据劳工组织于2019年开展的调查，在全世界开展线上运营的平台工人中，63%为男性。³⁰

1.2.3. 远程工作

34. 居家工作绝不是一个新现象，因为在过去几十年间，新的信息与通信技术(信通技术)已经为许多“上班族”居家工作或在其他自己选择的地方工作创造了条件。³¹自2020年以来，由于采取了针对新冠肺炎传播的防控措施，远程工作已呈爆发式增长。愈发明确的是，远程工作不会重回疫情之前的状态。截至编写本报告时，只有极少数国家发布了2022年的劳动力数据，因此关于解封后远程工作的数据仍然稀缺。尽管如此，图7提供了来自欧洲和美洲地区的四个国家关于居家工作的近期数据。由于调查问题的提问方式不同，这些数字不具有可比性，但所有结果都显示，远程工作没有回落至疫情前的水平，相反，其似乎居高不下。

²² 劳工组织，《平台经济中的体面劳动》，2022年。

²³ 劳工组织，《世界就业和社会展望：数字劳工平台在改变劳动世界中的作用》，2021年。

²⁴ M. C. Urzì Brancati、A. Pesole 和 E. Fernández-Macías，《关于欧洲平台工人的新证据——来自第二次协同经济与就业调查的结果》(欧盟出版署，2020年)。

²⁵ Janine Berg 等，《数字劳动平台和劳动世界的未来：在网络世界中实现体面劳动》(劳工组织，2018年)。

²⁶ 劳工组织劳工统计数据库。

²⁷ 劳工组织劳工统计数据库。

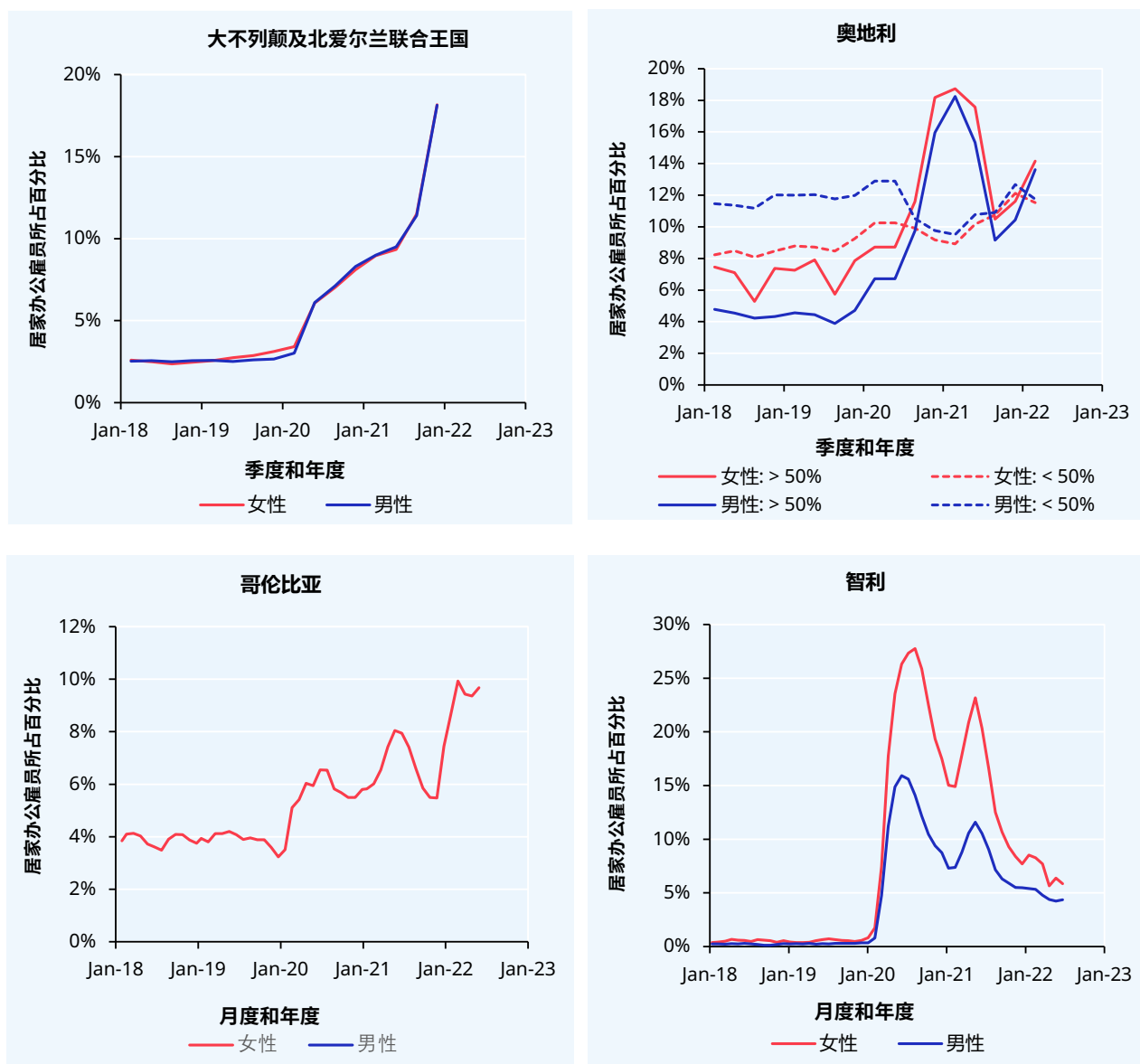
²⁸ 欧洲晴雨表，2018年。

²⁹ M. C. Urzì Brancati、A. Pesole 和 E. Fernández-Macías，《关于欧洲平台工人的新证据》。

³⁰ Janine Berg 等，《数字劳动平台和劳动世界的未来：在网络世界中实现体面劳动》。

³¹ Jon Messenger 编《21世纪的远程工作：一个演化观点》(劳工组织，2019年)。

► 图 7. 2018-2022 年居家工作的雇员，按性别分列(百分比)



注释：关于奥地利的情况，>50%是指远程工作时间超过 50%的雇员，<50%是指远程工作时间少于 50%的雇员(但此类雇员每周仍有至少一小时为居家远程工作)。

资料来源：英国劳动力调查、奥地利劳动力调查、哥伦比亚综合家庭调查、智利全国就业调查。微观数据。

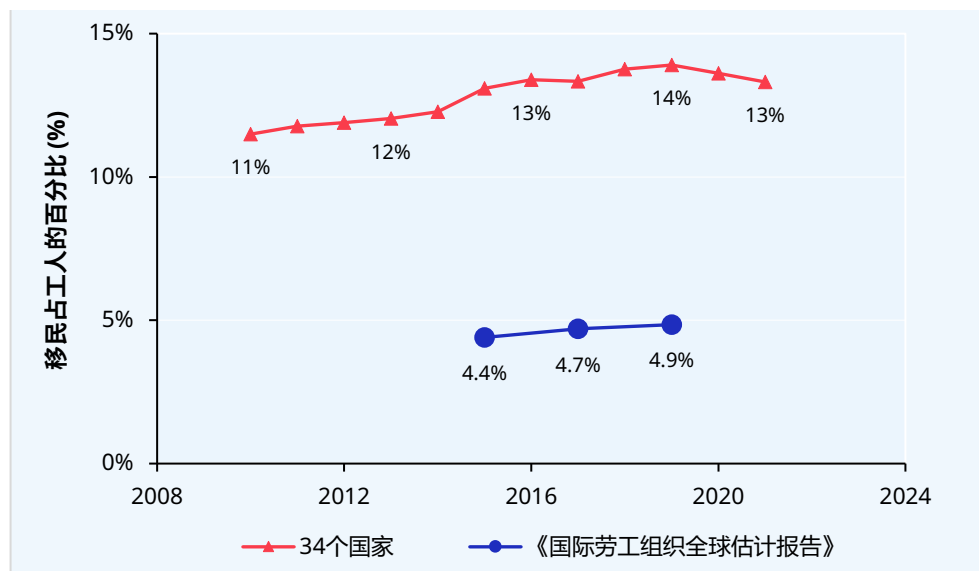
1.3. 更易遭遇社会保护不足的群体

1.3.1. 移民

35. 劳工组织全球估计数据显示，移民工人数量占所有工人人数的百分比从 2015 年的 4.4%增长至 2019 年的 4.9%(图 8)。经折算，这相当于在 2015 年，移民工人人数为 1.5 亿，在 2019 年已增加至 1.69 亿。在通过劳动力调查定期采集移民身份数据的 34 个国家，就业人口中移民占比已大幅提高，但由于这些数据样本的来源国大多为欧美国家，因此可能有所偏颇。

36. 全世界移民劳动力的性别构成也略有变化：妇女在所有移民工人中的比例从 2015 年的 44% 下降至 2019 年的 41%。

► 图 8. 2010-2022 年移民工人在所有工人中所占百分比



资料来源：劳工组织基于劳工组织劳工统计数据库 34 个国家数据的计算，以及《劳工组织国际劳务移民全球估计报告：结果与方法——第三版》，2021 年。

1.3.2. 残疾工人

37. 根据现有的关于残疾工人的统计数据，残疾群体中的就业人数与人口比率明显较低(为 36%，而非残疾群体中的比率为 60%)。这可以归因于工作场所缺乏准备、歧视现象的存在以及现行的立法和政策，或是立法和政策的缺位。同样，在西班牙、美国和智利，残疾工人的收入分别比非残疾工人少 12%、14% 和 16%。³² 残疾工人比非残疾工人更有可能从事自雇就业(前者为 47%，后者为 40%)，³³ 且更有可能从事非正规就业(前者为 70%，后者为 58%)。在高收入国家，21% 的残疾工人从事非正规就业，而非残疾工人的这一比例为 12%，而在发展中国家，这一数字分别为 91% 和 80%。³⁴

1.3.3. 家政工人

38. 在全世界 7560 万家政工人中，有 6140 万——即 81.2%——是非正规就业，这有力地说明了只有少数家政工人实际上享有权利和保护(图 9)。家政工人的非正规就业比例是其他类型雇员的两倍(39.7%)，并远高于非家政工人(与其就业身份无关)的非正规就业总体比例(60.1%)。与从事正规就

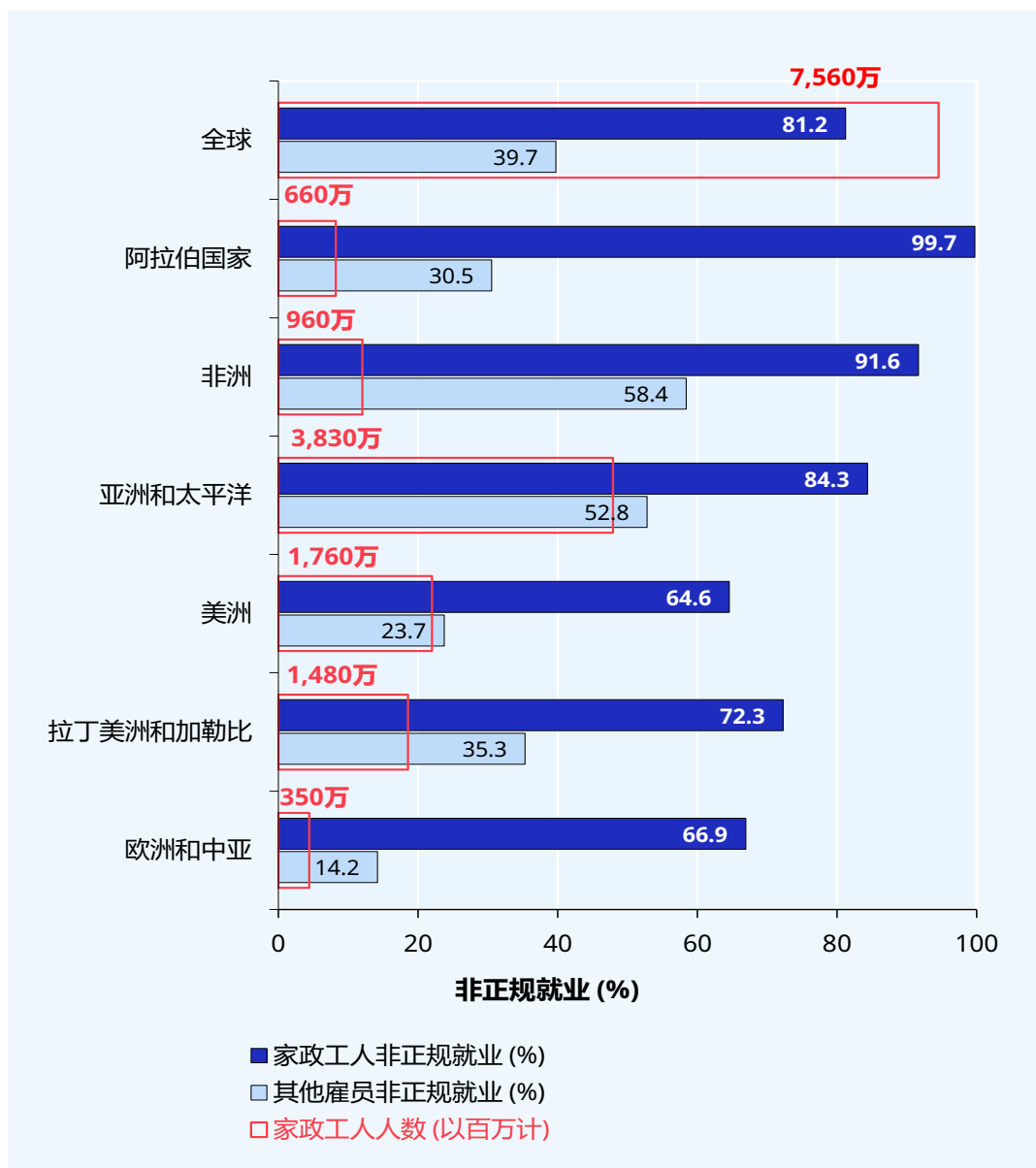
³² 联合国，《2018 年残疾与发展报告：由残疾人、为残疾人和与残疾人一起实现可持续发展目标》，2019 年。收入差距未受年龄、教育或其他变量的影响。

³³ 劳工组织劳工统计数据库。这些数字来自 90 个国家，这些国家的就业人数约占世界总数的 29%，且这些国家的劳动力调查具有关于残疾情况的最低可比性数据。

³⁴ 劳工组织劳工统计数据库。这些数字来自 29 个国家，这些国家的就业人数占世界总数的 19%，且这些国家的劳动力调查具有关于劳动力调查的最低可比性数据。

业的家政工人相比，从事非正规就业的家政工人更有可能面临工作时间过短或过长的问题，他们的平均月薪为正式雇员的 37.6%。³⁵

► 图 9. 2019 年家政工人总数以及家政工人和非家政工人中的非正规就业比例，按地区分列(百分比)



资料来源：劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实：<2011 年家政工人公约>(第 189 号)通过十年后的进展和前景》，2021 年。

1.3.4. 居家工作者

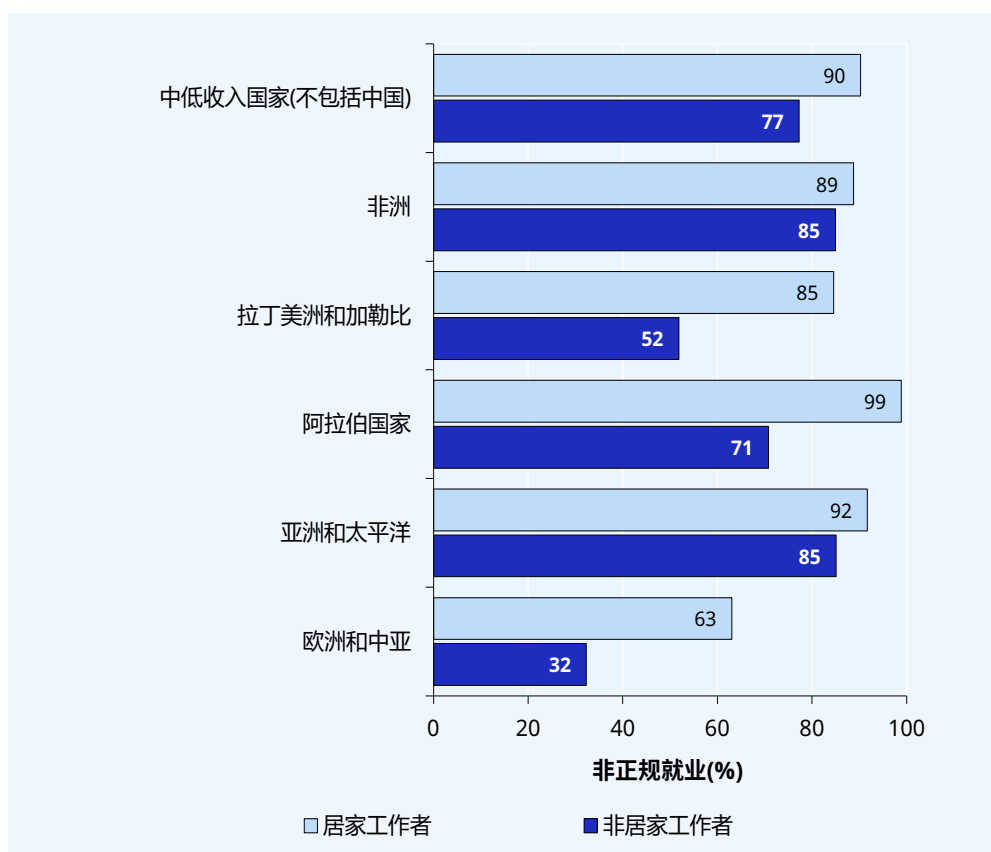
39. 长期以来，居家工作一直是劳动世界的一个重要特征。居家工作者这个类别的构成十分多样：有高技术工人，但其他许多工人——如按件计酬的居家产业工人——收入极低。即使针对收入差距进行

³⁵ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实：<2011 年家政工人公约>(第 189 号)通过十年后的进展和前景》，2021 年。未对家政工人的薪酬差距分析控制变量。

的统计分析剔除了教育、年龄和职业等特征变量，居家产业工人依然会遭受收入损失。³⁶有时这类工人可能只有少量工作或者没有工作可做，可能接踵而至的是要做高强度工作。此外，居家工作者面临着严峻的职业安全卫生挑战，这往往是由于该工作场所并不适合在此处所开展的活动。³⁷

40. 在2019年间，2.6亿居家工作者中大多数是妇女(56%)。在中低收入国家，高达90%的居家工作者为非正规就业，而在所有地区，平均而言，居家工作的妇女相较男子(88%)更易接触到非正规就业(图10)。

► 图 10. 2019 年中低收入国家(不包括中国)居家工作者中的非正规就业比例，按地区分列(百分比)



资料来源：劳工组织，《居家工作：从默默无闻到体面劳动》，2021年。

1.4. 劳动保护的各个方面

1.4.1. 工资政策

最低工资

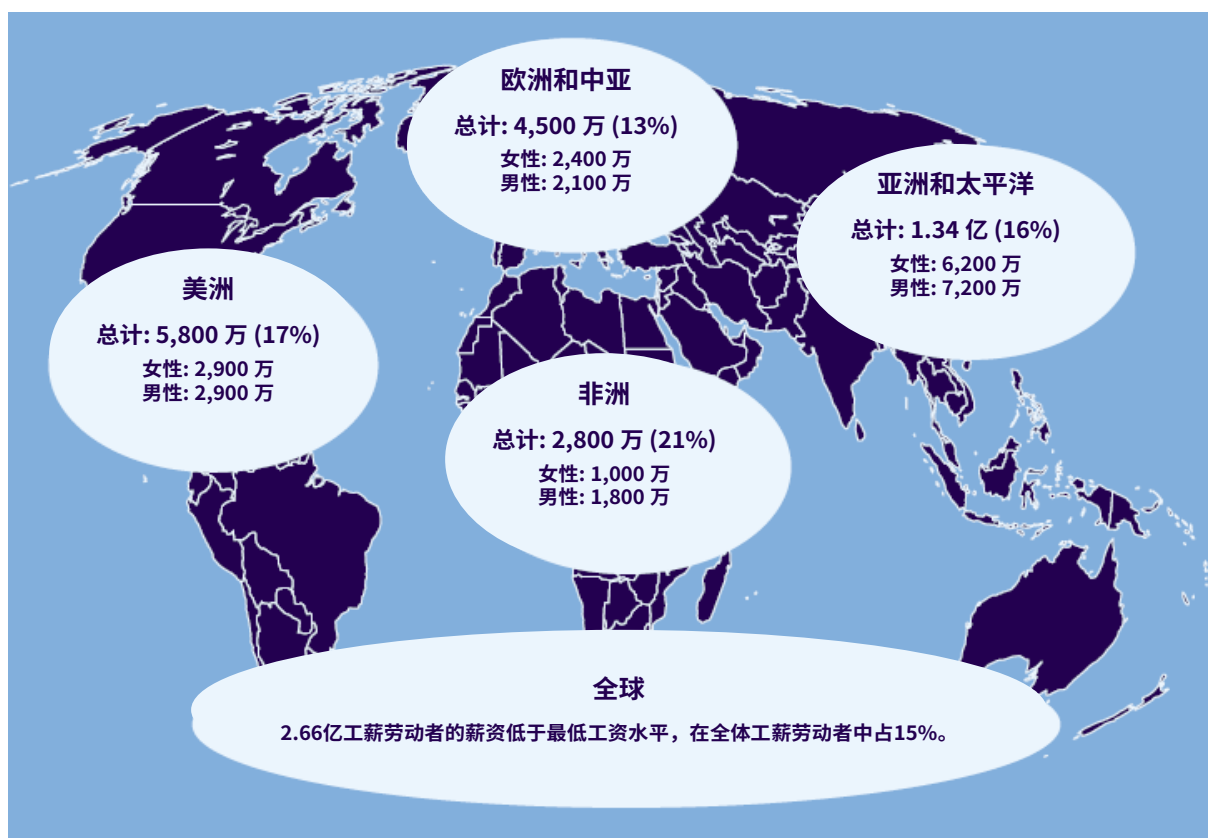
41. 最低工资制度建立于1894年，当时新西兰制定了第一个全国性最低工资。政府和社会伙伴依法法定或谈定的最低工资为工薪劳动者提供保护，防止其工资过低，并将此作为脱贫政策中的一项内容。

³⁶ 家庭工人(homeworkers)是居家工作者(home-based workers)的一个分支。见劳工组织，《居家工作：从默默无闻到体面劳动》，2021年。

³⁷ 劳工组织，《居家工作：从默默无闻到体面劳动》，2021年。

近年来，许多国家都采用了最低工资，现在大多数国家都建立了最低工资制度。劳工组织估计，全世界 90% 的国家都制定了最低工资政策，包括所有欧洲国家和中亚国家、绝大多数美洲国家以及非洲和亚洲的大多数国家(图 11)。各国的最低工资制度差异很大：在全世界规定了法定最低工资的国家中，大约一半的国家设置了单一的国家最低工资率，而另一半国家则有更复杂的制度，根据活动行业、职业、雇员年龄或地理区域设定多个工资率。³⁸

► 图 11. 2019 年全球及各地区工资低于最低时薪的工薪劳动者人数



注释：括号内的百分比表示各地区工薪劳动者的收入低于最低工资水平的比例。全球估计数关于阿拉伯国家的调查结果显示，在该地区，估算约有 100 万工薪劳动者的收入低于最低工资水平。然而，因为基于现有数据不足以对阿拉伯国家的情况进行可靠估计，在此处没有展示该地区的相关结果。

资料来源：劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告》。

42. 同时，并非所有工薪劳动者都得到了防止工资过低情况出现的有效保护。第一，约有 10% 的国家根本没有规定最低工资，置 5,700 万工薪劳动者于保护范围之外。³⁹ 第二，许多国家的法定最低工资并未覆盖某些类别的工人。例如，在规定了法定最低工资的国家中，约有五分之一的国家将农业工人或家政工人，或将两者同时排除在最低工资法律之外。⁴⁰ 第三，设定的最低工资水平可能并不适当，这种情况通常发生在多年未对最低工资率进行调整的情况下。劳工组织的估计显示，在

³⁸ 劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告：新冠肺炎疫情时期的工资和最低工资》，2020 年。

³⁹ 例如，巴林、埃塞俄比亚、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和也门的情况就是如此。

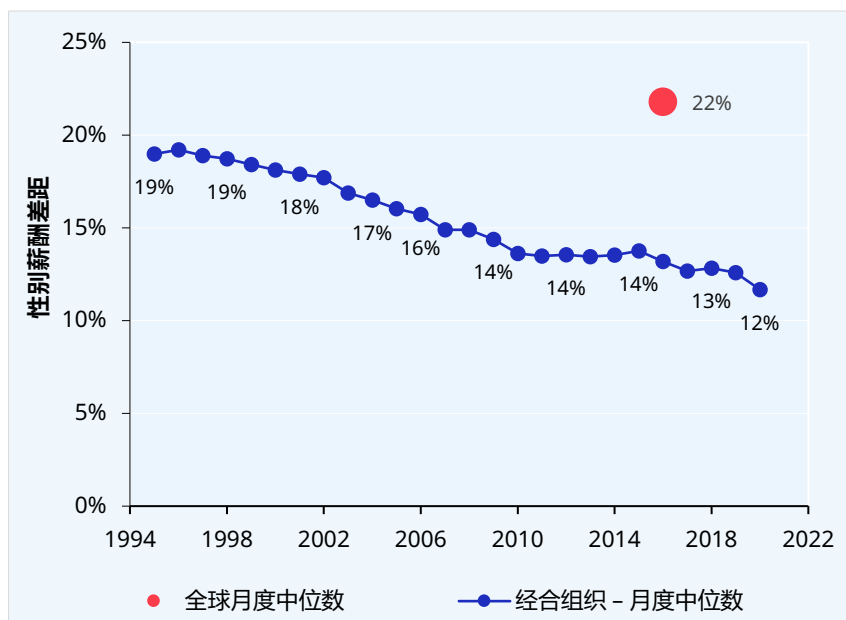
⁴⁰ 劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告》。

2010年至2019年期间，只有54%的国家至少每两年调整一次最低工资率。最后，不合规——特别是在非正规经济——仍然是一个重大问题。据估计，在全球范围内，在不合规为主要原因的情况下，有2.66亿工薪劳动者(占所有工薪劳动者的15%)的收入低于现有的最低工资。

性别薪酬差距

43. 在全世界范围内，女性的平均收入仍然低于男性。图12显示，尽管经济合作与发展组织(经合组织)国家的薪酬差距在过去25年中缓慢下降，但女性的薪酬仍比男性低约12%。虽然没有关于这方面的时间序列数据，但全球估计表明，全世界的性别薪酬差距接近22%，这远大于经合组织国家的差距，且各国之间差异很大。⁴¹ 在高收入国家中，在工资分配最高端出现了最大的性别薪酬差距。相反，在中低收入国家，正是在工资分配最低端(此处妇女比例过高)，性别薪酬差距更大。不同工人群体之间也存在薪酬差距，如移民工人和本国国民之间，以及土著人民和其他工人之间。例如，据估计，在高收入国家，移民的平均收入比本国工人低12.6%。⁴²

► 图12. 1994-2022年性别薪酬差距(百分比)



资料来源：劳工组织，《2018/19全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018年；经合组织，“性别薪酬差距”。

44. 虽然许多因素可以解释薪酬差距的存在，其中包括教育水平差异和其他个人和劳动力市场特征的差异，但在大多数国家，导致薪酬差距的部分原因是劳动力市场上持续存在的歧视。这包括男性和女性在获得高薪工作方面缺乏平等机会，以及男女同工不同酬、女性工资较低的事实。

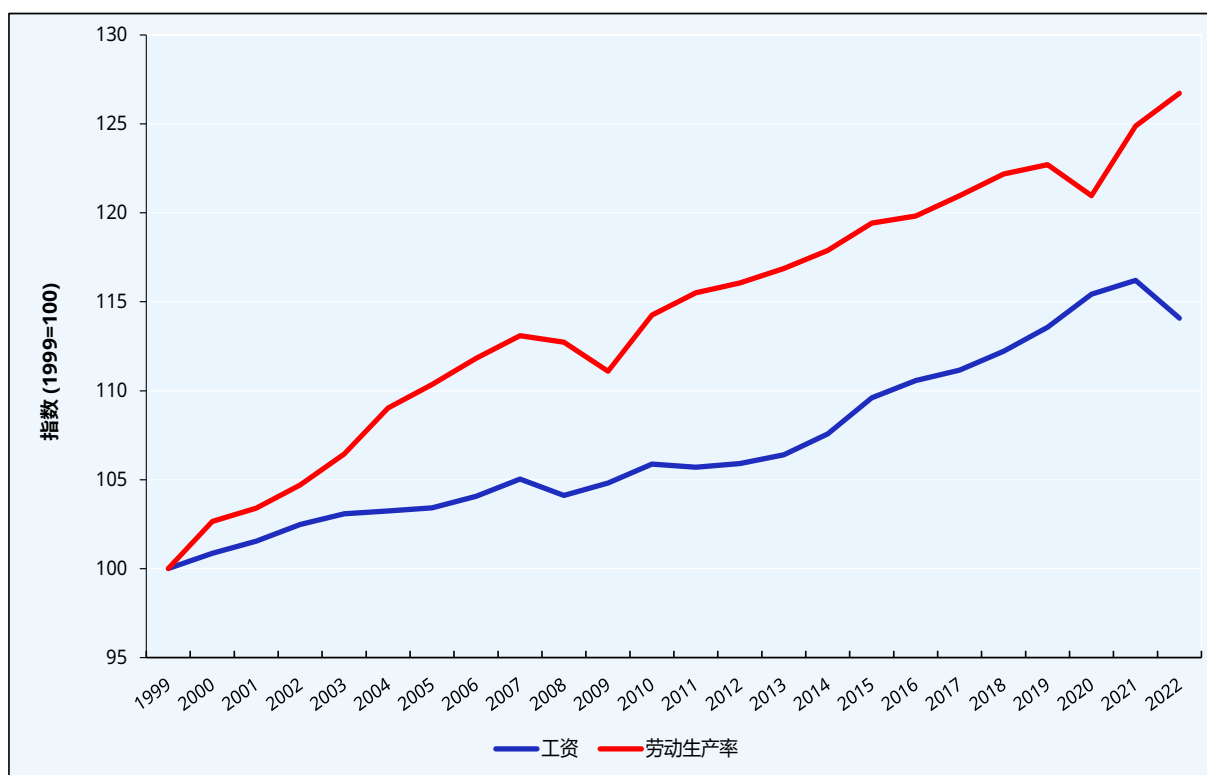
⁴¹ 劳工组织，《2018/19全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018年；经合组织，“性别薪酬差距”。

⁴² Silas Amo-Agyei，《移民工资差距：了解移民和国民之间的工资差异》(劳工组织，2020年)。

工资谈判

45. 工资是集体谈判的主要议题之一。⁴³ 可以通过集体谈判设定最低工资标准，以及在经济因素允许的情况下设定高于最低标准的工资，还可以设定工人的工资涨幅，确保工人公平分享生产力增长带来的收益，同时也不损害雇主的经营盈利能力。这一点尤其重要，因为自世纪之交以来，高收入国家的平均工资增幅落后于生产力增长(见图 13)，致使国民收入中劳动报酬占比下降。集体谈判还有助于确保同工同酬、薪酬透明以及优质技能发展、培训和终身学习。⁴⁴

► 图 13. 1999-2022 年 52 个高收入国家平均实际工资和平均劳动生产率变化趋势



注释：劳动生产率是按工人人均国内生产总值来计量的。因为实际工资指数和生产率指数都是按国家人口为权重的加权平均数来计算，所以体量较大的国家会对每个估计点的结果产生更大影响。2022 年的数据是基于同年第一季度和第二季度的情况得出的。

资料来源：劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告》。

46. 由于缺乏具体涉及工资谈判方面的全球时间序列数据，图 14 提供了世界各地集体谈判覆盖率的概览。集体谈判覆盖率是指其薪酬和工作条件由一项或多项集体协议决定的雇员比例。据劳工组织估计，在 98 个国家中，超过三分之一(35.2%)雇员的薪酬和工作条件是由一项或多项集体协议加以规定的。⁴⁵ 此外，劳工组织发现，在有数据可查的样本国家中，截至 2020 年，各国情况呈现显著差异：集体谈判覆盖率的变化范围从 14 个高收入国家(包括许多欧洲国家和乌拉圭)中的 75%以上，

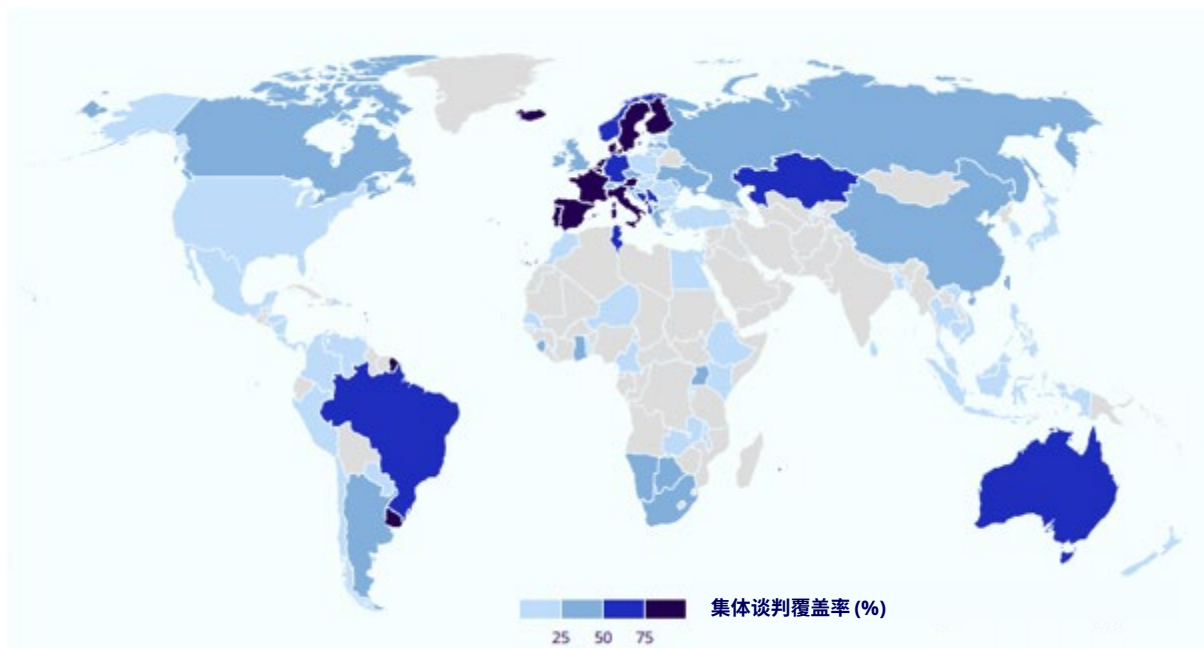
⁴³ 为编写《2022 年社会对话报告》所分析的大多数(95%)集体协议都包括了针对工资的规定。

⁴⁴ 见劳工组织，《关于不平等和劳动世界的结论》，2021 年。

⁴⁵ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

到其他 48 个国家中的 25% 以下。在不同地区和不同收入水平的国家之间，集体谈判覆盖率也存在很大差异。

► 图 14. 世界各地的集体谈判覆盖率(百分比)



注释：劳工组织的《2022 年社会对话报告》计算了一组国家(共 98 个国家)集体谈判覆盖率的加权平均数，这些国家拥有截至 2020 年集体谈判覆盖率的相关数据。该报告指出，“这考虑到了不同国家各自的雇员总数以体现国家的规模。在时间点 t 的未经调整的全球雇员加权平均数是由国家 j 中受覆盖的雇员人数之和除以国家 j 雇员人数之和计算而得，两者都对应的是在时间点 t 的数据”。报告还提及，“虽然超过一半的劳工组织成员国提供了现有相关数据，但一些非洲和亚洲国家仍没有提供此类信息。”

资料来源：劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

1.4.2. 工作时间和工作组织

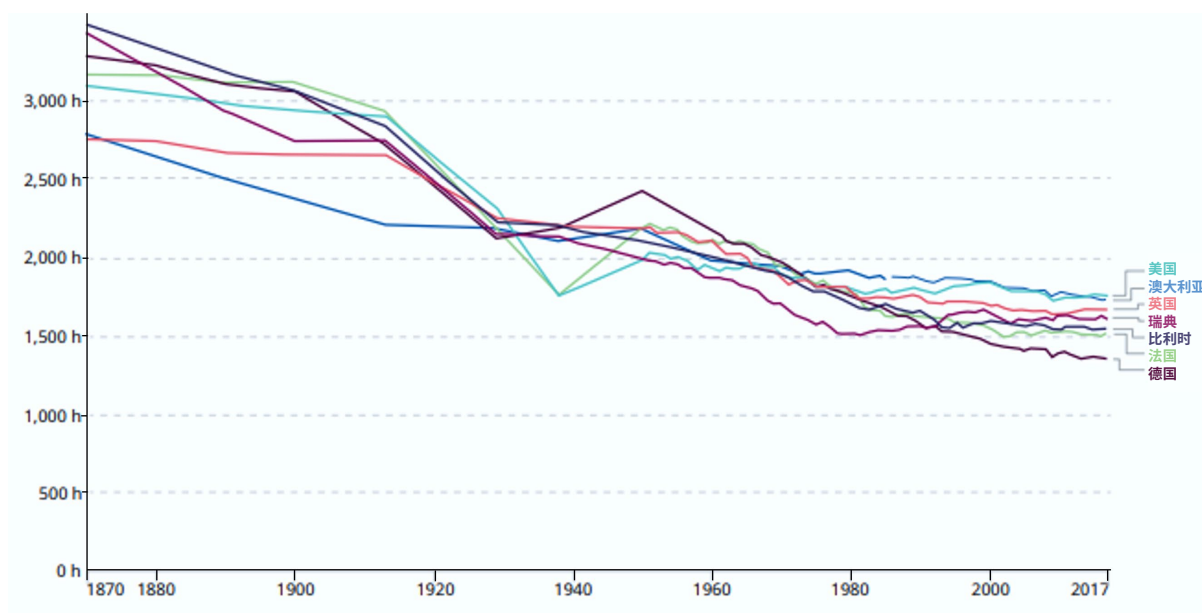
47. 自 1919 年以来，工作时间一直是劳工组织关注的一项关键劳动保护问题。⁴⁶ 每日和每周工时限制非常重要，因此劳工组织的第一个公约，即《1919 年(工业)工时公约》(第 1 号)，就是关于这个问题。在随后的几十年里，由于各种原因，工作时间呈现下降趋势，但近年来有数据表明，可能需要社会行动者对某些工时变化趋势给予进一步关注。
48. 对工作时间的理解不能脱离文化和制度。建构于以男性作为家庭支柱的模式、无薪酬护理工作的性别分工之上的劳动力市场，似乎促进了近期两种工作时间趋势的发展：过长和过短工作时间或非全日制工作。

⁴⁶ 本节中的大部分信息来自劳工组织，《世界各地的工作时间和工作生活平衡》，2022 年。

工作时间过长和非全日制工作时间过长

49. 由于一些国家多年间的劳动力调查不一致，针对工作时间的历史发展趋势开展分析工作存在困难。图 15 显示了七个发达国家平均工作时间的纵向变化趋势，表明平均工作时间正逐步大幅减少。2019 年的周平均工作时间为 43.9 小时(男性为 46.2 小时，女性为 40.5 小时)。

► 图 15. 部分发达国家年平均工作时间的纵向变化趋势



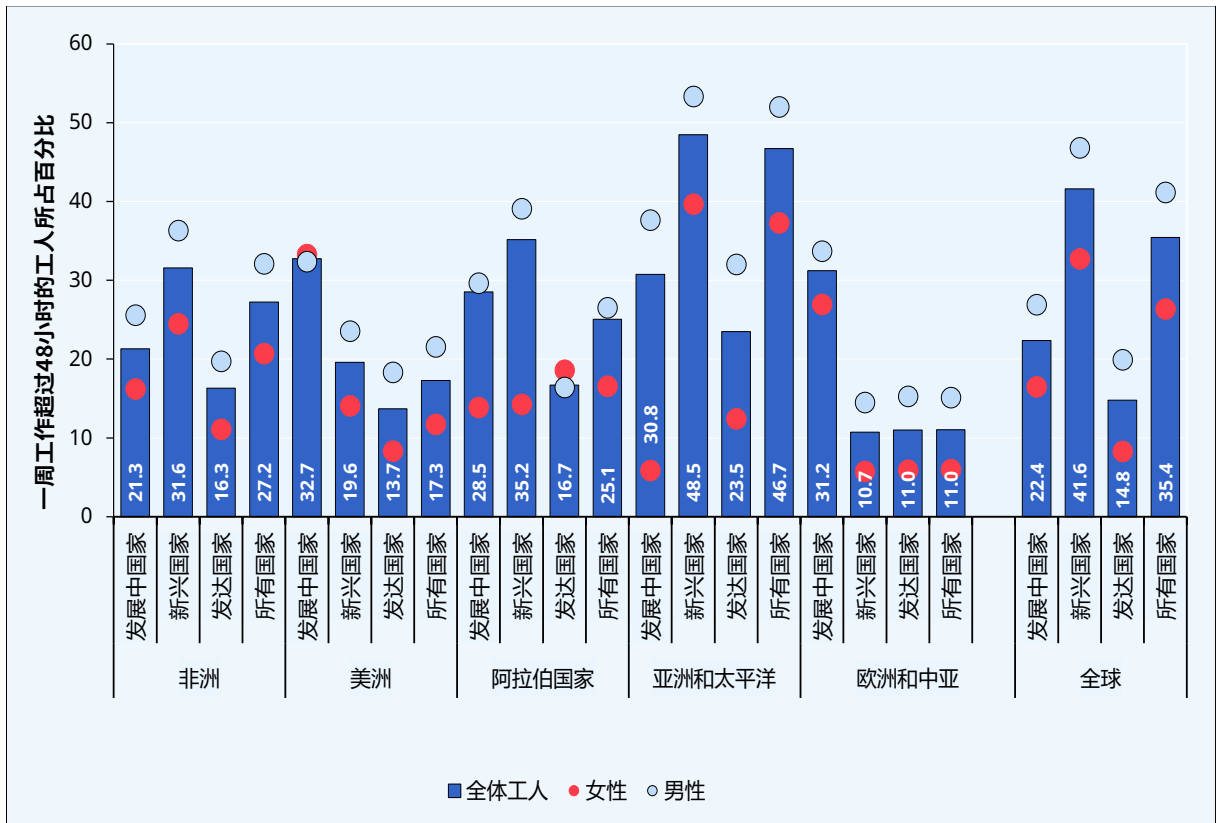
注释：数据体现了每个工人全年的平均工作时间。在 1950 年之前，这些数据只对应全职生产工人(非农业活动)的情况。从 1950 年开始，估计数涵盖了主要基于国民账户数据开展计量的经济行业中的总工作时间。数据编制是基于 Michael Huberman 和 Chris Minns 编写的“未改变的时代：1870-2000 年，新旧世界的工作日和工作时间”以及《经济史研究》第 44 卷第 4 期(2007 年)，佩恩世界表第 9.1 版(2019 年)与前者使用相同的信息根本来源，在此处用于扩大数据的覆盖范围。由于计量方法的不同，国家之间的可比性较为有限。

资料来源：劳工组织，《世界各地的工作时间和工作生活平衡》，2022 年。

50. 可以将工作时间过长定义为每周固定工作时间超过 48 小时。⁴⁷ 劳工组织分析表明，在 2019 年间，全球大约有三分之一的工人(35.4%)每周工作 48 小时以上(图 16)。在欧洲和中亚地区，2019 年工作时间过长的工人比例为 11%，在所有地区中占比最低，占比最高的地区为亚洲和太平洋，该比例超过了 40%。

⁴⁷ 这一定义符合相关国际劳工标准(第 1 号公约和《1930 年(商业和办事处所)工时公约》(第 30 号))，这些标准将常规工作时间限制在每周 48 小时。这一定义也符合相关文献关于工作时间过长对职业安全卫生、工作生活平衡以及生产力和绩效造成负面影响的结论。

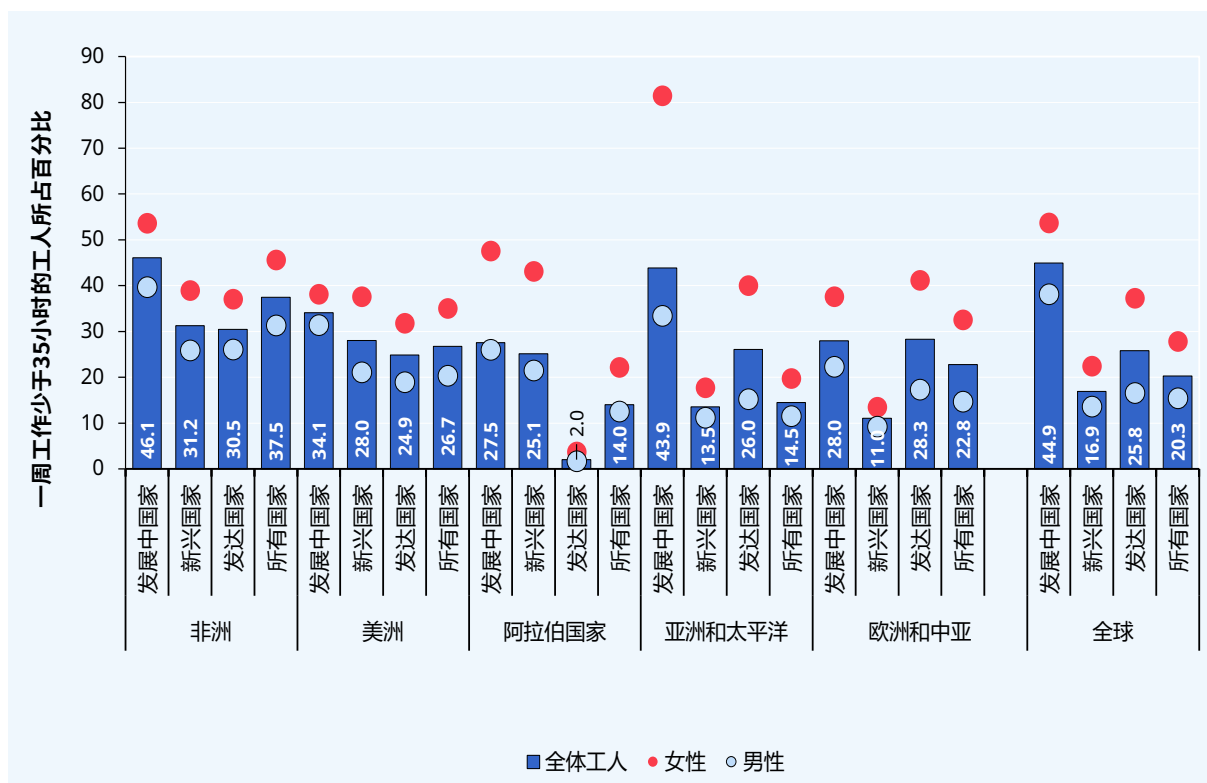
► 图 16. 按性别、主要地理区域和发展水平分列，2019 年每周工作超过 48 小时的工人 (占总就业人数的百分比)



资料来源：劳工组织，《世界各地的工作时间和工作生活平衡》，2022 年。

51. 非全日制工作是一些工人，包括年轻工人、老年工人和有家庭责任的妇女获得有偿工作的途径。根据劳工组织统计定义，非全日制就业是指每周工作时间少于 35 小时。劳工组织分析表明，在发展中国家，44.9%的工人从事非全日制工作，但在新兴国家，该比例为 16.9%。如图 17 所示，女性每周工作时间少于 35 小时的几率几乎是男性的两倍。

► 图 17. 按性别、主要地理区域和发展水平分列，2019 年每周工作少于 35 小时的工人 (占总就业人数的百分比)



资料来源：劳工组织，《世界各地的工作时间和工作生活平衡》，2022 年。

工作时间错配与工作生活平衡

52. 工作时间不匹配是指工人的工作时间与其期望不符，它可以有两种表现形式：过度就业(实际工作时间超过工人期望的时间)和就业不足(实际工作时间少于工人期望的时间)。劳工组织对 37 个国家的数据分析表明，全球过度就业率为 19%，就业不足率为 9%。⁴⁸ 该分析还表明了不匹配方面存在的性别差异。男性的劳动力参与率和每周工作时数通常都高于女性，但女性的过度就业率和就业不足率都高于男性。在女性群体中，平均就业不足率约为 11%，而平均过度就业率约为 22.6%。男性群体中的对应比率分别为 6%和略低于 16%。

休息时间(包括休假)

53. 工人能够利用休息时间从工作的身心投入中恢复过来。结构设计合理的休息时间可以改善职业安全卫生并提高公司的生产力。⁴⁹ 休息时间有四种类型，描述如下：(1) 工作日休息是指工作日的吃饭

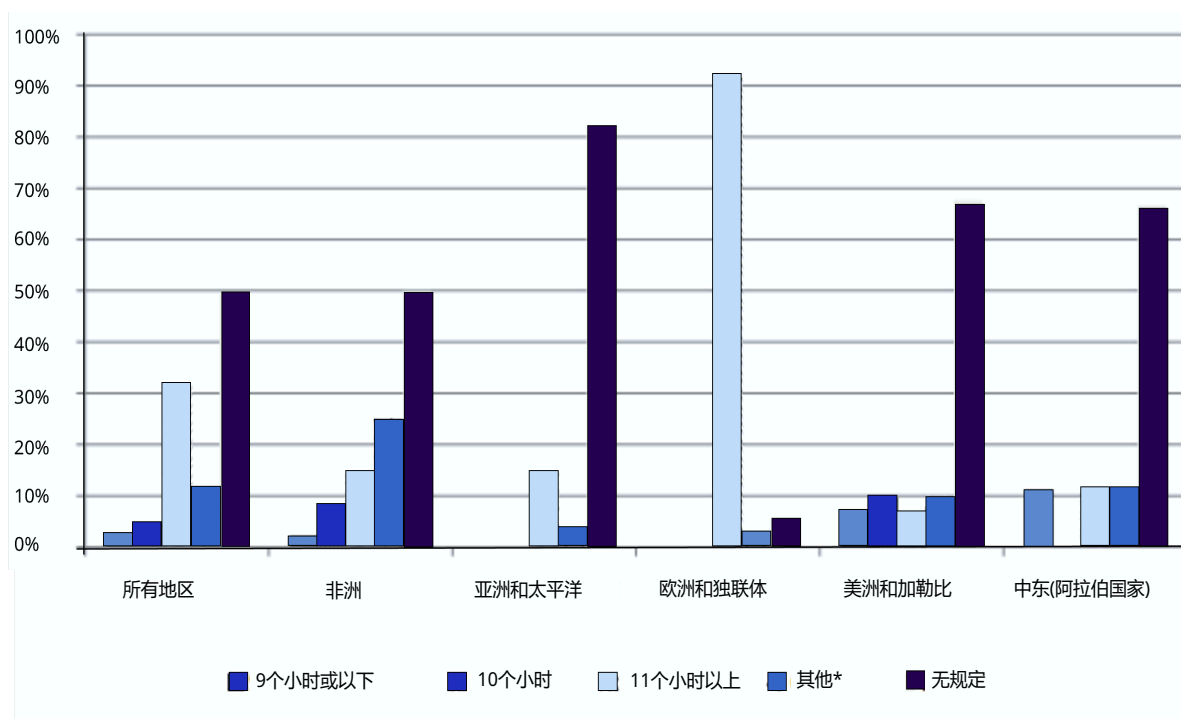
⁴⁸ 分析使用了劳工组织关于全日制工作和非全日制工作的统计定义。

⁴⁹ Naj Ghosheh, “将休息时间铭刻在法律中：限制加班时间的另一个工具”，《工作与就业条件》系列丛书第 78 卷(劳工组织，2016 年)。

或休息时间；(2) 每日休息是指两个工作日之间不间断的休息时间；(3) 每周休息是指在七天内有一天或连续几天不需工作；(4) 年假是指每年有连续几天或几周不需工作。⁵⁰

54. 是否可获得休息时间取决于法规、集体协议和工作场所规则。然而，尽管法规通常对一些类型的休息时间(如每周休息和年假)作出了规定，但对另一些类型的休息时间没有进行完全规定(如工间休息和每日休息)。如果不在国家立法、集体协议或工作场所规则中规定休息时间，工人获得休息时间的机会可能受限。图 18 显示，几近一半的国家在法律上没有明确规定每日休息时间。长期累积性缺乏休息会对工人的健康和福祉产生负面影响，并导致企业的生产力损失。在此背景下，确保适当的休息时间是社会行动者需要加以处理的一种重要的劳动保护形式。

► 图 18. 各地区国家劳动法律规定的每日休息时间(国家所占百分比)



* “其他”是指保护并非全面覆盖，而是扩展适用于特定工人类别(如轮班工人、妇女和青年)。

资料来源：Naj Ghosheh，“将休息时间铭刻在法律中：限制加班时间的另一个工具”，以及《工作与就业条件》系列丛书第 78 卷(劳工组织，2016 年)。

1.4.3. 生育保护

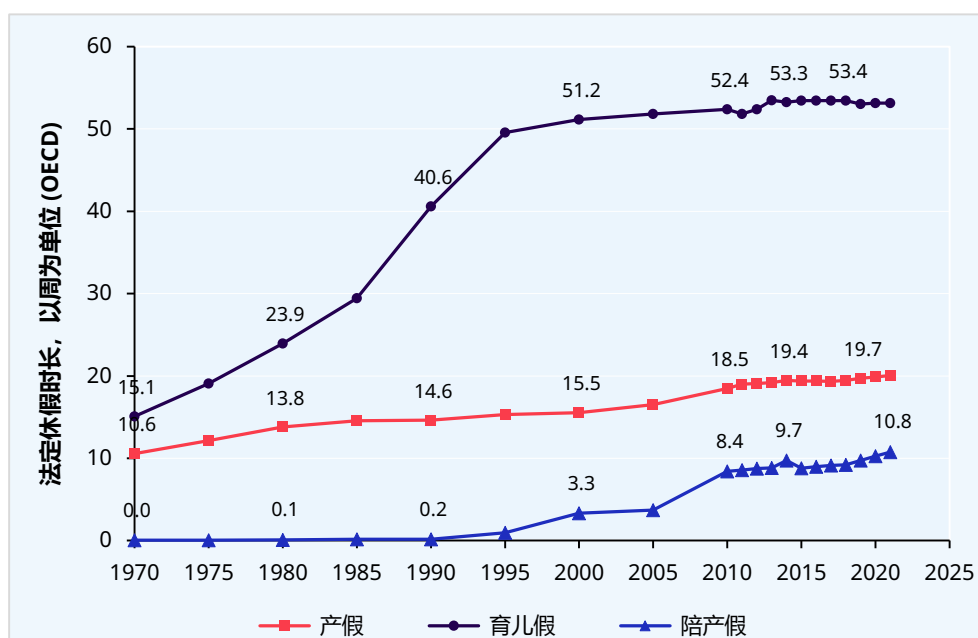
55. 带薪产假和适当的妇幼保健构成了与生育、家庭责任和工作生活平衡有关的劳动保护的核心，可以将其归入护理政策的主题之下。当然，这类政策并不仅仅止于生育保护层面，还包括以下方面的内容：就业保护；保证工人以同样的报酬重返同一工作岗位；确保在工作场所为孕妇和哺乳妇女提供

⁵⁰ 劳工组织，“休息时间：各种定义和各个方面”，包容性劳动力市场、劳动关系和工作条件概况介绍，2016 年。

健康保护；提供陪产假；在产假和陪产假时长用尽后提供育儿假，以便父母能够继续照顾孩子；提供适当的儿童保育服务；为保证体弱老人和其他生活无法自理人士得到长期护理作出安排。⁵¹

56. 目前还没有可用的全球数据说明因排斥而无法获得护理服务的程度。无论如何，护理政策在不断演变，今天的愿望很可能成为明天的现实。图 19 显示了在过去 50 年左右的时间中，经合组织国家的产假、陪产假和育儿假时长的变化趋势。

► 图 19. 1970-2022 年 33 个经合组织国家的法定产假、陪产假和育儿假时长(未加权平均数)



资料来源：经合组织数据(OECD.Stat)。

57. 虽然图 19 的数据只涉及 33 个经合组织国家，但它说明了三件事。第一，尽管几乎在所有经合组织国家，带薪产假已经是一项既定权利，但自 20 世纪 70 年代以来(过去十年除外)，产假的时长实现了实质性增长。第二，在 20 世纪 70 年代至 90 年代间，产假和陪产假时长用尽后的育儿假猛增了三倍以上。第三，在 20 世纪 90 年代之前，陪产假基本上是不存在的，但自那之后，陪产假在经合组织国家中开始迅速普及并显著发展。

1.4.4. 职业安全与卫生

工作相关疾病和伤害负担

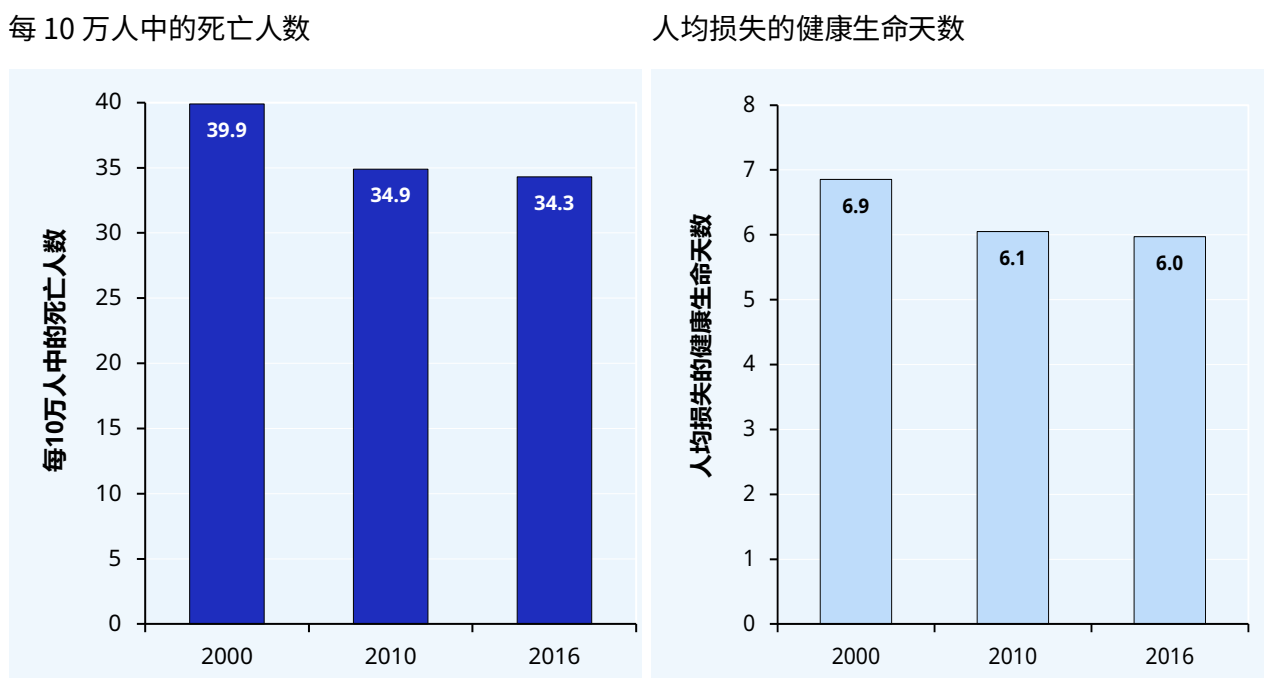
58. 虽然很难准确知晓因工作场所的风险因素而丧命的人数，但根据劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)的模拟估测，每年因此丧命的工人人数接近 190 万。⁵² 如果考虑到工人的年龄和预期寿命，这相当于每个成人损失 6 天的健康生命天数。图 20 显示了每 10 万名工人中的估计死亡人数和每个工

⁵¹ 劳工组织，《工作中的照护：投资于照护假和护理服务，创建性别更加平等的劳动世界》，2022 年。

⁵² 劳工组织和世卫组织，《世卫组织/劳工组织对工作相关疾病和伤害负担的联合估计(2000-2016 年)：全球监测报告》，2021 年。

作年龄成人的生命损失天数。每 10 万名工作年龄成人中的死亡率在 34.3 人至 39.9 人之间，不同年份情况不同。然而，总体呈下降趋势。在 2000 年至 2016 年间，疾病负担也有所下降，尽管降幅不大。

► 图 20. 工作相关疾病和伤害负担：每 10 万人中的死亡人数和人均伤残调整寿命年



注释：一个健康状况的伤残调整寿命年是以下两部分的总和：人口中因过早死亡而损失的寿命年和因健康状况而以伤残状态生活的寿命年。

上述估计数是基于职业风险因素暴露导致的死亡率和发病率而得出的结果，而不是基于对生命或健康统计数据的直接计量而得出的结果。

资料来源：劳工组织和世卫组织，《2000-2016 年世卫组织/劳工组织工作相关疾病和伤害负担联合估算：全球监测报告》，2021 年。

59. 就这些与工作相关的死亡而言，其分布情况并不平等。男性的死亡率(每 10 万名工作年龄成人中有 51.4 人死亡)远远高于女性(每 10 万人中有 17.2 人死亡)。此外，老年群体所承担的工作相关疾病的负担远超年轻群体：15-19 岁年龄组的比率为每 10 万名工人中有 4.3 人死亡，而在年龄区间为 65-69 岁的工人中，每 10 万人中有 100 人死亡。在许多情况下，老年工人是因为终生接触有毒物质而死亡的。地域不平等也同样存在，在劳动生产率较高的国家，与工作相关的死亡率略低。⁵³最后，关于职场安全的一个重要方面是免受暴力和骚扰的安全。

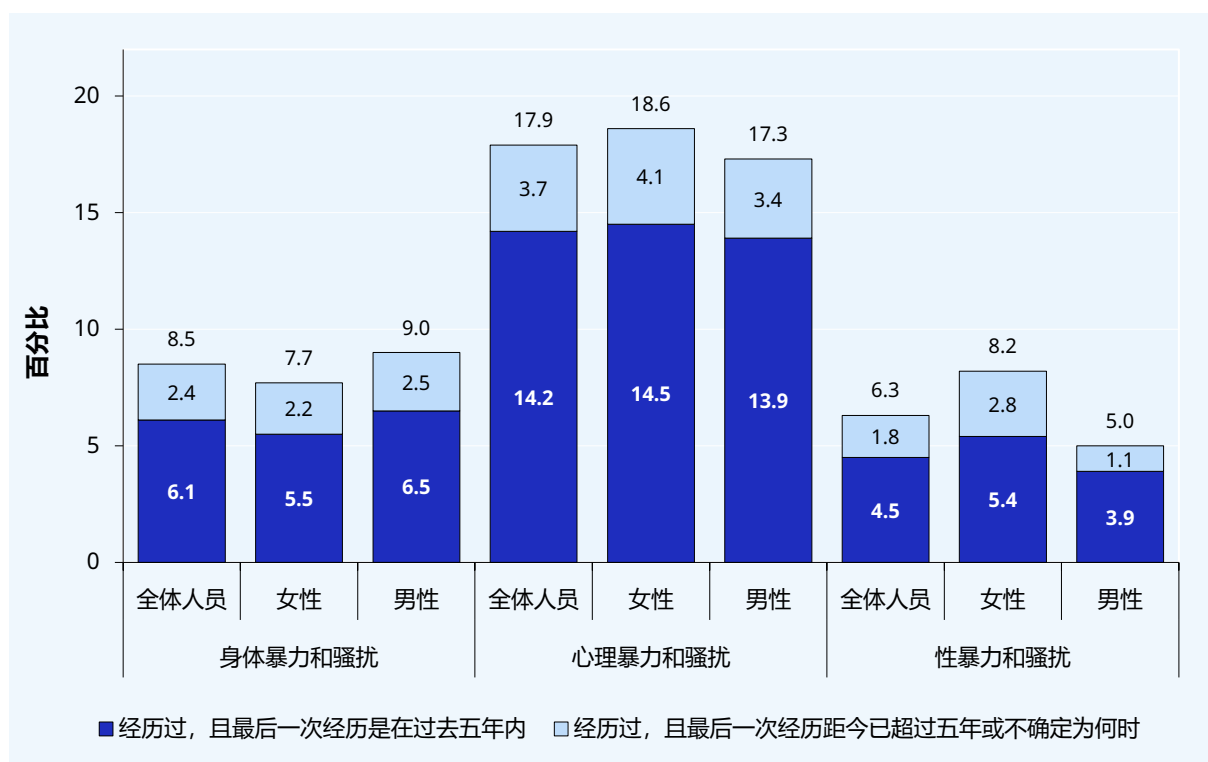
免受暴力和骚扰(包括基于社会性别的暴力和骚扰)的权利

60. 最近的一项调查发现，在 2021 年间，超过五分之一的就业人员(22.8%，即 7.43 亿人)在其职业生涯中至少经历过一种类型的职场暴力和骚扰，可能是在生理层面、心理层面或性层面(图 21)。在有相关经历的人中，大约三分之一(31.8%)表示他们经历过一种以上类型的暴力和骚扰，其中 6.3%的

⁵³ 劳工组织和世卫组织，《世卫组织/劳工组织对工作相关疾病和伤害负担的联合估计(2000-2016 年)：全球监测报告》。

人在其职业生涯中面临过所有三种类型的暴力和骚扰。职场心理暴力和心理骚扰是男性工人和女性工人报告的最常见的暴力和骚扰类型。约有 8.5%的就业人员(2.77 亿人)在其职业生涯中经历过职场生理暴力和生理骚扰，且男性比女性更有可能经历这种情况。此外，6.3%的就业人员(2.05 亿人)在其职业生涯中经历过性暴力和性骚扰，其中女性尤其容易面临这种情况。关于性暴力和性骚扰的数据显示，到目前为止，在三种类型的暴力和骚扰中，该类型存在的性别差异最大。数据显示，超过五分之三的职场暴力和骚扰受害者表示，他们曾多次遭遇这种伤害，且他们中的大多数人最后一次经历此类事件是在过去五年内。

► 图 21. 2021 年全世界范围内在工作中经历过身体、心理或性暴力和骚扰的就业人员比例及其最后经历此类事件的时间，按性别分列(百分比)



资料来源：劳工组织、英国劳氏基金会和盖洛普咨询公司，《工作中的暴力和骚扰经历：首次全球调查》，2022 年。

61. 调查还显示，在工作中遭遇暴力和骚扰的风险在不同的人口群体中分布不均，一些群体，包括年轻人、移民工人以及男性和女性工薪雇员，最有可能受到不同形式的暴力和骚扰影响。此外，对于一些人，特别是那些面临多种和交叉类型歧视的人而言，此种经历会更加普遍。值得注意的是，那些在生活中的某个阶段经历过基于性别、残疾状况、国籍或种族、肤色或宗教的歧视的人，比那些没有经历过这种歧视的人更有可能在工作中经历暴力和骚扰。调查证实，谈论个人关于暴力和骚扰的经历是极具有挑战的。只有略多于一半(54.4%)的受害者与人分享过他们的经历，而且这种分享往往发生在他们经历了一种以上类型的暴力和骚扰之后。

1.5. 从本章可得出的结论

62. 本章提供的数据表明，历史上与劳动保护关系最密切的工薪就业，在工作人口中的占比越来越大，且现如今已占到全世界所有就业的53%。本章还证实，作为劳动保护方面的辩论主题，具体就业形态和工作安排，如临时工作、平台工作和远程工作也变得越来越重要。本章还指出，尽管在工资政策、工作时间、生育保护和职业安全卫生等劳动保护的不同方面已取得了进展，但在非正规就业方面和对于诸如移民工人和残疾工人等容易成为歧视对象的群体，或诸如家政工人和居家工作者等特定职业群体而言，仍然存在重大挑战。

▶ 第二章

劳动保护的覆盖面和有效性：政策调整、创新和突出挑战

63. 自 2015 年有关劳动保护的周期性讨论以来，劳工组织成员国进行了政策调整，扩大保护范围，使其能够覆盖到以前被排除在保护范围之外的工人，或提高所提供的保护水平。成员国还继续调整合规机制，确保提高有效性。此外，社会伙伴通过集体谈判，在某些领域特别是工资领域取得了进展。本章审查了在劳动保护的不同方面取得的进展情况，其中包括在当代劳动世界中值得特别关注的工作组织形式和工作安排。本章还审查了包括移民工人和家政工人在内的一些工人群体的发展情况，确保为这些工人群体提供充分劳动保护特别具有挑战性。然而，进展是不平衡的：一些工人仍然被排除在相关规定的覆盖范围之外；合规方面的缺陷仍然存在；以及保护水平往往不充分。

2.1. 工资政策

2.1.1. 最低工资和生活工资

64. 成员国越来越依靠法定或谈定的最低工资为工薪劳动者提供保护，防止其工资过低。精心设计的最低工资制度具有广泛的法律覆盖面和适当的最低工资率，会考虑到工人及其家庭的各种需求和经济因素，进而助力减少在职贫困和收入不平等现象。
65. 在欧盟，2022 年的一项关于适当最低工资的指令要求那些实行法定最低工资的欧盟成员国建立必要程序，根据明确标准与社会伙伴一同制定和更新此类最低工资。此外，集体谈判覆盖率低于 80% 的欧盟成员国必须设计一项行动计划，促进集体谈判。该指令还旨在加强工人对最低工资保护的有效利用。⁵⁴
66. 近年来，一些国家出台了法定最低工资，包括塞浦路斯、埃及、德国、马尔代夫和南非。印度等其他国家已经扩大了其最低工资制度的覆盖范围。包括孟加拉国和越南在内的另一些国家已经改善了其制定最低工资的实证基础。尽管在过去十年间，大多数国家的最低工资率都有所提高，至少实现了名义增长，但在许多国家——特别是那些非正规经济规模庞大的国家——落实最低工资率仍然是一个重大挑战。⁵⁵
67. 一些保护差距与适用范围有关。例如，马来西亚《2022 年最低工资令》并未涵盖家政工人。此外，由于考虑到实物支付的可能性，移民工人的最低工资率有时会更低。正如实施公约与建议书专家委员会所指出的，在这种情况下，有必要确保实物津贴具有的价值公平合理。⁵⁶

⁵⁴ 欧盟，《2022 年 10 月 19 日欧洲议会和理事会关于欧洲联盟适当最低工资的第 2022/2041 号指令》，2022 年。

⁵⁵ 劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告》。

⁵⁶ 劳工组织，《促进公平移民：关于移民工人文书的普遍调查》，国际劳工大会第 105 届会议，2016 年。

68. 近年来，要求提供适当的生活工资，使工人及其家庭能够负担得起体面生活水平的呼声越来越高。2015 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国将法定最低工资重新命名为“国家生活工资”，且该工资率也逐步提高。越来越多的跨国企业宣布，它们有意确保向整个供应链中的工人支付适当的生活工资，或加入促进自愿支付生活工资的多利益攸关方倡议。⁵⁷

2.1.2. 工资谈判

69. 通过集体谈判确定最低工资符合劳工组织《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)，但前提是由此产生的集体协议具有法律约束力。一些国家，包括丹麦、芬兰、挪威和瑞典，都采取了这种确定最低工资的办法。在其他国家，法定最低工资和集体谈判相互补充，通过集体谈判商定高于法定最低标准的工资。劳工组织最近对集体协议进行了分析，其中 95% 的协议都包含对工资进行规范的相关条款。⁵⁸
70. 集体谈判可在各个层面进行，并可处理各种问题。在比利时，于 2019 年达成的保洁业集体协议对应用按件计酬制予以批准，但前提是雇主保证向工人分配足够的工作量。纳米比亚于 2021 年成功商定了农业最低工资的增长。在塞内加尔，适用于私营部门的新工资等级标准自 2020 年起生效。在西班牙，依照 2017 年达成的建筑行业集体协议成立了一个双方委员会，负责监督工资等级标准的定义和批准。
71. 工资谈判也有助于减轻由新冠肺炎疫情等危机带来的影响。在 2020 年和 2021 年全年，不同国家在医疗保健、交通运输、食品零售和老年人护理领域达成了多项集体协议，并在协议中规定了奖金发放和工资增长，以嘉奖奋战在抗击新冠疫情一线的工人。⁵⁹ 在奥地利、法国和德国，集体协议涵盖了针对工资补贴计划或短期津贴的规定。⁶⁰ 在南非，2020 年由全国制衣业劳资集体谈判委员会达成的一项集体协议保证了工人在封锁期间能够获得全额工资。在突尼斯，由主要社会伙伴和社会事务部达成了一项协议，使多个行业在因新冠疫情停工期间能够支付工资。⁶¹
72. 已努力将劳动保护覆盖范围扩大至一些工人群体——特别是妇女和移民工人——这两个群体在从事低薪职业的工人中占比过多。在阿根廷，于 2018 年成立的全国私人家庭劳动三方委员会根据男女同工同酬原则，界定了家政工人的工作条件，包括时薪和月薪。约旦的服装业集体协议覆盖了移民服装工人，尽管在他们的投票权和参加工会选举的权利方面，以及在确定构成最低工资的实物部分价值方面仍然存在问题。⁶²

⁵⁷ 劳工组织，“确定适当工资：生活工资的问题”，劳工组织简报，2022 年 10 月。

⁵⁸ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

⁵⁹ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

⁶⁰ 劳工组织，“国别政策应对措施”。

⁶¹ 劳工组织，“劳动关系和新冠肺炎疫情：突尼斯通过谈判议定的收入支持和工作保障”，背景说明，2020 年 10 月。

⁶² 劳工组织，《约旦成衣行业的劳动关系》，2022 年。

2.1.3. 工资保护

73. 《1949年保护工资公约》(第95号)和《1949年保护工资建议书》(第85号)以及《1992年(雇主破产)保护工人债权公约》(第173号)和《1992年(雇主破产)保护工人债权建议书》(第180号)中的条款涵盖了与工资保护有关的广泛问题,其中包括用以保证下列事项的若干条款:以法定货币形式及时足额发放工资;以实物形式支付部分工资的价值公平合理;工人自由支配其工资;禁止非法或随意克扣工资;告知义务;在雇主破产时对工资债权予以保护。
74. 近期有若干旨在扩大工资保护的立法举措,其中一项便是中国于2019年出台的《保障农民工工资支付条例》。海湾阿拉伯国家合作委员会的一些国家已经建立了工资保护制度,这是一个电子工资转账系统,要求雇主通过金融机构支付工资。然而,移民家政工人被排除在这个系统之外。⁶³ 2022年,爱尔兰通过了一项法律,禁止雇主用小费补足雇员的基本工资。一些国家在双边劳工协定中纳入了针对移民工人的工资保护条款,包括柬埔寨、埃塞俄比亚、印度、毛里求斯、尼泊尔和乌干达。同样,在印度尼西亚、约旦、科威特、马来西亚、菲律宾和斯里兰卡的劳工协定中也包含了关于移民家政工人的工资保护条款。
75. 近年来,一些国家通过或修订了旨在防止雇主不履行其支付工资和相关津贴义务的法律。挪威于2022年通过了一项关于打击工作相关犯罪的新法律,将雇主不履行其付款义务定性为刑事犯罪。在美国,伊利诺伊州于2021年通过了一项法律,旨在加大对未足额发放工资的处罚力度。
76. 近期的几部法律确保工人的工资债权受到保护。例如,在比利时,工人因劳动关系终止而被拖欠的报酬现在被认定为优先债权,无论该终止是发生在宣布破产之前还是之后。⁶⁴ 在印度,于2016年生效的《破产法》给予了工资债权非常高的优先清偿地位。⁶⁵
77. 推进工资数字化支付一直是许多国家的优先事项,特别是在应对新冠肺炎疫情的情形下更是如此。菲律宾劳工和就业部鼓励私营企业以数字化形式及时支付工资。此外,获取应得工资计划让工人有机会在发薪日前获得其累积工资,但该计划在劳工组织所有区域的快速增长也伴随着监管方面的挑战,特别是在保护低薪工人不陷入掠夺性贷款陷阱方面的挑战。在美国,消费者金融保护局在2020年发布了一项咨询意见,规定此类计划的提供者必须与雇主订立合同,并且不得向工人收取任何费用。

2.1.4. 同工同酬政策

78. 各国已采取多管齐下的行动来解决性别薪酬差距问题。在蒙古、泰国和赞比亚,这包括努力使立法框架与《1951年同酬公约》(第100号)保持一致,特别是在纳入对男性和女性同等价值的工作付予同等报酬这一原则方面。其他国家已经通过了法律和指南,以明确对工作岗位予以评价的方法。2018年,秘鲁政府发布了关于如何评价工作岗位情况、实施类别和职责指数的官方指南。此外,秘鲁政府在2021年通过了新的法规,禁止在农业中就业的男性工人和女性工人之间进行薪酬歧视,

⁶³ 劳工组织,“阿拉伯国家的最低工资和工资保护:确保为本国工人和移民工人建立公正制度”,《政策制定者须知》。

⁶⁴ 劳工组织,《实施公约与建议书专家委员会的直接询问:比利时》,2019年。

⁶⁵ 劳工组织,“在企业破产情况下对工人工资债权的保护”,概况介绍,2020年5月。

并要求雇主应用客观标准以评价工作岗位情况，并按照类别和职责指数对工作岗位进行分类。在葡萄牙，近期对法律进行了修订，旨在解释“同等价值的工作”的含义，并促进法律的实际应用。德国、西班牙和英国等国已经针对大中型企业展开了关于薪酬差距的审计。此外，一些法律所包含的同工同酬条款还涉及除性别(生理性别或社会性别)之外导致薪酬差距的其他理由。例如，在巴西，法律保障同工同酬的权利，工人不因性别、种族、国籍或年龄而受到歧视。

79. 其他措施包括提高对雇主的要求，其中包含要求其开展薪酬调查和制定行动计划，瑞典的情况就是如此。一些国家开展了专门针对同工同酬的劳动监察运动(西班牙)，或倡导与尊重同工同酬的践行者进行公共采购合作(瑞士)。在加拿大、德国、冰岛、爱尔兰、以色列和英国，最近的薪酬透明度立法包含以下内容：定期披露薪酬情况；定期报告或审计性别薪酬差距情况；工人获得薪酬数据的权利。⁶⁶ 在 2022 年，欧盟就关于薪酬透明度措施的指令草案达成了政治共识。⁶⁷
80. 集体协议也被证明能够推动降低性别薪酬不平等程度，尽管各国在集体协议中纳入性别薪酬条款的情况各不相同。⁶⁸ 例如，在新西兰的护理行业，2017 年薪酬平等协议给予了 5.5 万名护理工人和辅助工人(主要是妇女)涨薪待遇，涨薪幅度在 15%至 50%之间。⁶⁹

2.1.5. 关于工资政策的结语

81. 适当的最低工资和工资谈判制度是减少在职贫困和不平等现象的关键政策工具。它们还有助于减轻由危机带来的影响。此外，由于缴费型社会保障待遇是与工资水平直接挂钩的一个因素，较高的工资可以保证更充分的社会保障保护。然而，保护方面的差距仍然存在，特别是在以下两方面：将家政工人等尤为有面临体面劳动赤字风险的工人群体排除在相关规定适用范围之外；将移民工人等有面临较低最低工资率风险的工人群体排除在相关规定适用范围之外。提高集体谈判的包容性，对于扩大面向工人群体的劳动保护覆盖范围至关重要，特别是对于女工和移民工人而言更是如此，因为这两个群体在从事低薪职业的工人中占比过多。总的来说，近年来在缩小性别薪酬差距方面进展不佳。这种差距源于多种因素，其中包括：横向和纵向的产业和职业分割；高度女性化行业和职业的工作价值被低估；以及歧视，如陈旧观念、偏见、无偿护理工作的不平等分布和照料不平等。⁷⁰ 当不同的歧视理由相互交织时，这种性别薪酬差距就会进一步扩大。还需要注意采取措施，确保按照第 95 号公约的规定有效支付工资。例如，在一些国家，出现了关于用加密货币支付工资的问题。⁷¹ 将移民家政工人排除在工资保护制度之外也是一个令人关切的问题。

⁶⁶ 劳工组织，《薪酬透明度立法：对雇主组织和工人组织的影响》，2022 年。

⁶⁷ 欧盟委员会，“欧盟委员会欢迎关于欧盟薪酬透明度新规则的政治协定”，新闻稿，2022 年 12 月 15 日。

⁶⁸ 劳工组织，《薪酬透明度立法：对雇主组织和工人组织的影响》，2021 年。

⁶⁹ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

⁷⁰ 劳工组织，《实现性别平等的飞跃：为所有人创造更好的劳动世界未来》，2019 年。

⁷¹ 国际货币基金组织称，萨尔瓦多在 2021 年采用加密货币作为法定货币的做法，“对金融和市场的完整性、金融稳定性和消费者保护带来了巨大风险”，并且“可能产生或有负债”。国际货币基金组织，“国际货币基金组织执行董事会结束与萨尔瓦多的 2021 年第四条磋商”，第 22/13 号新闻稿，2022 年 1 月 25 日。

2.2. 工作时间和工作组织

2.2.1. 工作时间和休息时间

82. 近年来，减少工作时间重新受到关注，这不仅能增进工人福祉，还可能因雇员疲劳感的减少以及其态度和士气的改善而带来生产力的提高。⁷² 冰岛进行了两次将工作周缩短至 35-36 小时的大规模试验，根据两次试验的积极成果，签署了集体协议，使 86% 的冰岛劳动力减少了工作周或获得了缩短工作时间的权利。马来西亚于 2022 年将每周最长工作时间从 48 小时减至 45 小时。西班牙和英国对缩短工作周进行了试点。
83. 鉴于最低休息时间领域近期的发展，特别是在远程工作的背景下，确保最低休息时间也成为了人们关心的问题，因此而实行了“离线权”。

2.2.2. 工作时间安排

84. 灵活的工作时制能使雇主和工人同时受益。在比利时，2022 年通过的一项法律允许全职雇员要求改用压缩的四天工作制。雇主若拒绝该要求，则必须提供书面说明。
85. 夜间工作是另一个重要的工作时间问题。在印度，北方邦政府在 2022 年发布了一项新的法令，规定不得强迫女工夜间在工厂工作，任何此类工作都必须遵循自愿原则，并且需要符合特定条件，包括提供免费交通和采取防止性骚扰的措施。
86. 待命工作是一种工作时间安排形式，旨在根据业务需要调整工作时数或天数，这种工作形式通常无法对工作时数予以保证，而且其工作时制无法预测。于 2019 年发布的一项欧盟指令聚焦于透明和可预测的工作条件主题，旨在防止滥用零时合同，并为工作模式完全或基本不可预测的雇员提供某些权利。在工作满 26 周后，雇员可以要求雇主提供更可预测的工作模式和工作条件，雇主必须在规定的时间内作出书面答复。⁷³ 在加拿大，若未至少提前 96 小时通知雇员，安大略省的雇员可以拒绝轮班(某些例外情况除外)。此外，在他们固定每天工作 3 小时以上且轮班时间有所缩短的情况下，雇主必须向其支付 3 个工时的报酬。在荷兰，待命工人现在有更多的权利，包括提前知晓工作安排和在轮班取消的情况下获得报酬，并且在其提供服务满 12 个月后，有权调整为固定工作时间。挪威目前禁止了零时合同。

2.2.3. 高质量非全日制工作

87. 非全日制工作一直被视为学生、老年工人和有家庭责任的妇女等工人群体加入劳动力队伍的一种途径。需要根据《1994 年非全日制工作公约》(第 175 号)发展高质量非全日制就业，给予非全日制工人与可比的全日制工人同等的待遇。发展高质量非全日制就业，还意味着促进获得自由选择的生产性非全日制工作，并确保从全日制工作转为非全日制工作或从后者转为前者是基于自愿原则。

⁷² 劳工组织，《体面工作时间：新趋势，新问题》，2006 年。

⁷³ 欧盟，《2019 年 6 月 20 日欧洲议会和理事会关于欧洲联盟透明和可预测工作条件的第 2019/1152 号指令》，2019 年。

88. 在德国，雇员有权临时从事非全日制工作，并在随后重返全日制工作岗位。马来西亚和荷兰等国已经实行了一项允许工人要求灵活工作安排的法定权利。在挪威，在某些情况下，非全日制雇员有权增加其工作时间，而非由雇主雇用一名新雇员。沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国近期也出台了关于非全日制工作的法规。

2.2.4. 远程工作和混合工作

89. 在 2020 年之前，随着信通技术和宽带通信的成本越来越低，预计会越来越广泛地采用远程工作模式，但对此模式的经常使用主要局限在某些职业和行业。新冠肺炎疫情改变了这种情况：为了限制病毒传播、保持业务连续性和稳定工人就业，政策制定者和雇主大规模实施了远程工作。远程工作的比率可能仍然会远高于疫情暴发前的水平。这种现象可能涉及一种远程工作的混合形式——只在部分时间内远程工作。许多国家近期通过或修订了关于远程工作的法律或政策，包括安哥拉、智利、中国、科特迪瓦、萨尔瓦多、毛里求斯、墨西哥、菲律宾和西班牙。卢森堡于 2020 年更新了关于远程工作的行业间协议，使此协议对私营部门的所有公司都具有法律约束力。新加坡于 2022 年发表了一份三方声明，鼓励各公司将灵活工作安排作为工作场所的一个长期特征加以推行。

2.2.5. 在信通技术连接性增强的世界中保持工作生活平衡

90. 工作时间和工作时制是决定工人能以何种程度平衡其有偿工作和个人生活，包括家庭责任的关键因素。随着信通技术的发展，工人花费在有偿工作上的时间和通常为个人生活保留的时间之间的界限愈发模糊，为应对这一问题，少数国家已经采取了举措以反映一项新的政策方针——即“离线权”。⁷⁴ 作为此方面的先驱，法国于 2017 年为雇主规定了一项义务，对于每个规模在 50 名雇员或以上的公司，要求其雇主就信通技术的使用开展协商，以确保工人的休息时间以及其个人和家庭生活得到尊重。阿根廷于 2020 年通过了一部关于远程工作的法律，其中禁止雇主在非工作时间向雇员发送信息，并规定不能对在工作时间之外或休假期间断开工作联络的雇员予以制裁。在加拿大，在安大略省拥有 25 名以上雇员的雇主必须制定关于雇员从工作场所离线权利的书面政策。在葡萄牙，除不可抗力情况外，拥有 10 名或以上雇员的雇主不得在雇员的休息时间与其联系。在比利时和西班牙也存在关于离线的法律规定，而肯尼亚正在制订立法草案。

2.2.6. 关于工作时间和工作组织的结语

91. 虽然对于所有国家而言，关于最长工作时间和最短休息时间的规定仍然具有重要意义，无论其经济发展情况如何，但需要注意某些工作时间安排，如待命工作对工作质量的影响。可能与这些安排相伴而行的是收入无保障和工作时制的不可预测性，而创新性政策，如最低工时保障或最短提前通知期，是有望解决这些问题的方法。
92. 技术的发展，特别是信通技术的发展，使工人可以随时随地工作。⁷⁵ 这使得远程工作现象在新冠肺炎疫情期间出现了剧增，这有助于保持业务连续性，同时也有助于保护工人的收入和健康。然而，早期证据证实，强制性全日制远程工作加剧了现有的性别不平等现象和妇女面临的各种挑战，特别

⁷⁴ 劳工组织，《新冠肺炎疫情危机期间及以后的远程工作安排》，2021 年。

⁷⁵ 劳工组织和欧洲改善生活和工作条件基金会，《随时随地工作：对劳动世界的影响》，2017 年。

是在学校停课和儿童保育设施关闭的情况下，因为妇女继续承担着大部分家务和家庭责任。在未来几年里，有必要确定如何为比疫情之前更大的一部分劳动力推广体面高效的混合形式远程工作。此外，无论工作地点在何处，都需要通过通常所称的“离线权”等方式，解决信通技术连接性导致工人持续工作可能性的问题。

2.3. 生育保护

- 93.** 生育保护包括：核心社会保障权利，特别是现金津贴和医疗津贴；以及劳动保护要素，如就业保护和非歧视、职业安全卫生保护、便利哺乳的措施、领养假和其他相关类型的假期，以及产假后重返工作岗位的权利。⁷⁶ 劳工组织在 2021 年进行的一项调查显示，近年来，在遵守《2000 年生育保护公约》(第 183 号)和《2000 年生育保护建议书》(第 191 号)的要求方面取得了一些进展。然而，产假规定对于家政工人、移民工人和非正规经济工人等一些类别的工人而言，覆盖率仍然特别低。就移民工人而言，社会保障协定和在国外支付生育津贴尤其重要，因为一些国家要求怀孕或不再受雇的移民工人离境。
- 94.** 2021 年，120 个国家的产假期至少为 14 周，符合第 183 号公约的规定；52 个国家的产假期至少为 18 周，符合第 191 号建议书的要求。一些国家近期进行了改革，增加了产假期，包括埃塞俄比亚(从 13 周到 17 周)、伊拉克(从 9 周到 14 周)、巴拉圭(从 12 周到 18 周)、菲律宾(从 9 周到 19 周)。在全球范围内，2021 年共有 123 个国家提供某种形式的全薪产假。只有 52 个国家向领养子女父母提供相同的产假权利。
- 95.** 在一些国家，工人在一些特殊情况下也享有休假的权利，如体外受精和其他辅助生殖技术治疗、代孕、死产或流产。一些国家的法律、集体协议和工作场所政策中包含了确保育儿假津贴惠及所有家庭的措辞。⁷⁷ 新西兰为遭受流产的母亲及其伴侣提供为期三天的带薪丧假。在南非，在妊娠末三月内流产或经历死产的雇员有权享受为期六周的产假。
- 96.** 在通过设立陪产假和育儿假承认男性在照料工作中的作用方面，已经取得了改善。2021 年，虽然在开展了调查的 185 个国家中，有 115 个国家规定了陪产假权，但在世界范围内，陪产假的期限仍然很短：全球平均期限为 9 天，且地区差异显著。
- 97.** 就业保护和非歧视对于在世界范围内实现产假权利至关重要。2021 年，大多数国家规定了保护措施，以防止发生与生育有关的非法解雇，尽管并不总是覆盖整个生育期。2021 年，89 个国家保证了产假后重返相同或同等岗位的权利。据报道，为获得和保留就业岗位而进行强制性妊娠测试的歧视性做法仍然存在，这主要影响到某些类别的工人，如移民工人、家政工人和服装业工人。自 2011 年以来，包括老挝人民民主共和国、挪威和巴拿马在内的 24 个国家在其立法中明确禁止了此类妊娠测试。

⁷⁶ 本部分采用了下列文件中的内容：劳工组织，《工作中的照护：投资于照护假和护理服务，创建更加性别平等的劳动世界》，2022 年。

⁷⁷ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

98. 在产假的资金来源方面存在若干挑战。当仅由雇主负责支付产假现金津贴时，这可能不利于妇女的招聘、录用和晋升。在过去十年中，刚果民主共和国、多米尼加共和国、埃及、海地、巴基斯坦和泰国等国已经从雇主责任制或混合计划转向只通过社会保险提供产假现金津贴的制度。
99. 仅有 40 个国家规定了雇主有义务保护孕妇或哺乳妇女不从事危险或不卫生的工作。在过去十年中，只有刚果、尼日尔和赞比亚等 11 个国家实行了新的法律限制，规定孕妇或哺乳妇女不得从事危险或不卫生的工作，而阿尔巴尼亚、德国和圣多美和普林西比等 21 个国家对这些工人采取了新的保护措施。
100. 关于为哺乳或喂养提供便利的措施，截至 2021 年，有 138 个国家为进行母乳喂养的工人提供了时间和收入保障的权利。自 2011 年以来，摩尔多瓦共和国和赞比亚等 7 个国家实行了带薪工间哺乳。

2.3.1. 关于生育保护的结语

101. 尽管各国围绕生育保护采取了新的政策措施，但在这些政策的可用性、充分性和获得性方面仍然存在重大差距。对于一些类别的工人而言，产假规定的覆盖率也仍然特别低。下一步工作需要变革性护理政策组合进行投资，保证所有妇女享有生育保护的权力。包括集体谈判在内的社会对话和工作场所政策可以在提高生育保护水平方面发挥关键作用，包括出台没有性别歧视的休假规定，以及提供特殊情况下的生育保护。

2.4. 职业安全与卫生

2.4.1. 总体政策趋势

102. 新冠肺炎危机使人们进一步认识到完善立法和指导以应对生物威胁的必要性。⁷⁸ 危机还进一步加强了三方社会对话，例如：澳大利亚成立了特别三方工作组；肯尼亚成立了行业三方小组；法国和意大利决定将国家三方机构作为制定新冠肺炎相关守则的主要机构。社会伙伴还通过开展集体谈判以及向职业安全卫生委员会征求意见，商定安全卫生守则、身体距离原则和清洁卫生规章，就远程工作、轮班工作和错时工作等安排进行谈判并积极推动，为遏制疫情蔓延做出了贡献。⁷⁹ 随着远程工作和混合式工作安排在许多行业中成为常态，相关政策也确立起来，其中考虑到了人体工学、物理环境和心理社会风险，并纳入了解决这些问题的适当手段。
103. 气候变化也正在对职业安全卫生造成深远影响，包括导致热应激反应和暴露于有毒化学物质中，对农业和建筑业移民工人等弱势工人造成的影响最大。卡塔尔和其他海湾国家等国就此制定了政策，规定了工人作业环境的温度上限。澳大利亚、中国、德国、西班牙和美国也制定了相关法规和指导方针。
104. 在很多情况下，新技术的出现让工人得以摆脱一些危险操作，并提高了危险防护水平(例如通过使用智能穿戴设备)，但另一方面，数字化技术和人工智能的使用也带来了挑战，可能对职业安全卫

⁷⁸ 2021 年 3 月，劳工组织理事会通过了关于生物危害因素的技术准则。见：劳工组织，《总干事报告：第三份补充报告：三方核准生物危害因素技术准则专家会议的报告》，理事会文件 GB.346/INS/17/3，2022 年。

⁷⁹ 劳工组织，“雇主和工人谈判防止新冠肺炎疫情蔓延、保护生计和支持复苏的措施：实践回顾”，劳工组织简报，2020 年 7 月。

会产生不利影响。《2020 年欧洲社会伙伴数字化框架协议》承诺在劳动世界充分利用数字化的好处并应对其挑战，这就要求在工作场所确保人类对机器人和人工智能的控制。已有 60 多个国家就人工智能出台了政策和法律，⁸⁰但在奥地利、克罗地亚和荷兰等国之外，相关的职业安全卫生问题仍未得到显著解决。⁸¹劳动世界的其他变革，如平台工作的发展，也对职业安全卫生产生了影响，特别是在心理社会领域。⁸²

- 105.** 尽管大多数国家都有涉及工人心理健康方面的立法，但在 2020 年，仅有 35% 的国家就工作相关心理健康的促进和预防工作制定了国家方案，因此，需要在这一领域采取进一步的政策行动。⁸³
- 106.** 关于具体的职业危害因素，各国继续实施创新政策，以减少对危险化学品和电子废物的接触。目前约有 67 个国家就电子废物管理问题制定了法律，但这些法律主要侧重于环保方面。⁸⁴包括澳大利亚、巴哈马、肯尼亚、马拉维、阿曼和菲律宾在内的许多国家还将有关生物危害因素的规定纳入了国家职业安全卫生政策或方案。

2.4.2. 预防劳动世界中的暴力和骚扰

- 107.** 近年来，对采取紧急行动解决劳动世界中的暴力和骚扰问题的认识和呼声愈发强烈，并最终推动在国际层面通过了《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《2019 年暴力和骚扰建议书》(第 206 号)。《公约》承认劳动世界中的暴力和骚扰对个人健康和尊严、家庭和社会环境造成影响，并认识到通过采取具有包容性、促进性别平等的综合办法，确保平等、不歧视以及工作中的安全和健康，对于在劳动世界中终结暴力和骚扰至关重要。
- 108.** 在一些国家，特别是蒙古和罗马尼亚，免受暴力和骚扰的权利已通过相关劳动法律得到明确承认。承认这一权利的条款也越来越多地出现在集体协议中，如 2020 年在意大利签订的新版航运业集体协议，以及 2019 年在塞内加尔签订的跨行业集体协议。
- 109.** 近年来，多国在劳动相关法律，包括职业安全卫生法和反歧视法中引入了旨在界定暴力和骚扰，包括基于性别的暴力和骚扰的条款。加拿大对“骚扰和暴力”的定义包括“可合理预期会对雇员造成冒犯、羞辱或其他身心伤害或疾病的，包括具有性意义的任何行动、行为或言论，所列出的任何行动、行为或言论均属此列”，而大韩民国将“工作场所骚扰”定义为“雇主(或企业所有人)或雇员(或工人)超出合理的工作范畴，利用其在工作场所内的地位或关系造成另一雇员/工人身心痛苦或工作环境恶化的行为”。一些国家针对暴力和骚扰的保护范围超出了传统的固定工作场所，包括“工人在传统工作场所之外开展工作的任何场所，如客户的家中或承包方的家中或工作地点”(澳大利亚)，亦或者在线上(菲律宾和新加坡)。在确保向各类群体——无论其合同类型如何——提供保护方

⁸⁰ 经合组织，“国家人工智能政策和战略”。

⁸¹ 欧洲工作场所安全卫生署，《高级机器人技术、人工智能和任务自动化：定义、用途、政策和战略以及职业安全与卫生》，2022 年。

⁸² 劳工组织，《平台经济中的体面劳动》，MEDWPE/2022，2022 年。

⁸³ 世卫组织，《2020 年心理健康图谱》，2021 年。

⁸⁴ C. P. Baldé 等，《2017 年全球电子废物监测报告：数量、流向和资源》(联合国大学和国际电信联盟，2017 年)；劳工组织，《电气和电子废物管理中的体面工作》，GDFEEW/2019，2019 年。

面取得了进展，包括对无报酬的实习生(加拿大)和受训人员(加蓬)，以及家政工作(印度和墨西哥)等传统上被排除在劳动法保护范围之外的行业。

- 110.** 需要更加重视通过职业安全卫生措施预防暴力和骚扰，这是多个国家开展的一系列立法改革的侧重点。例如，澳大利亚安全工作署发布的一份指导手册将性骚扰定性为工作场所危害因素之一。秘鲁和英国要求就性骚扰进行风险评估，而法国则要求雇主制定内部条例，其中除其他外，列出“道德骚扰、性骚扰以及性别歧视行为方面的相关规定”。为满足风险较大的行业、职业和工作安排的具体需要，包括预防措施方面的需要，多国通过集体协议等方式制定了专门法律法规，例如在家政行业(巴拉圭和越南)、卫生行业(中国和巴基斯坦)或教育行业(摩尔多瓦共和国)。
- 111.** 家庭暴力是一个复杂的社会经济问题，不仅对受害者，而且会对更广泛的员工队伍的安全健康和生产力产生负面影响。此外，当家庭环境与工作环境发生重叠时，暴力可能会因工作相关活动引起或者加剧。因此对某些工人群体来说，这一风险更具相关性，例如家政工人、居家工作者或家庭帮工，他们其中很多是妇女，或从事非正规工作。越来越多的国家为遭受家庭暴力的工人提供带薪或无薪假(加拿大、新西兰和秘鲁)。一些国家视雇主有责任采取预防措施保护雇员或其他工人，或将家庭暴力纳入了职业安全卫生管理制度之中(加拿大)。集体协议一向是加强保护的工具有效。例如，2020年巴西银行业签订的集体协议规定，雇主有责任制定相关支持措施，比如将暴力受害者转移到另一个工作场所。

2.4.3. 关于职业安全与卫生的结语

- 112.** 近年来，劳动世界依旧在保护生命和健康方面面临严峻挑战。2021年，劳工组织与世卫组织估计，每年有近200万人死于职业风险因素，在所有与工作有关的死亡中，81%是由工作相关疾病导致的。⁸⁵ 在建筑、采矿、卫生和农业等危险性行业，工人继续面临着传统风险，但与此同时，新的挑战，特别是与技术创新和心理社会危害因素有关的挑战也正在显现。新冠肺炎把工人进一步推入新的风险之中：多达20%至30%的感染源自工作场所。⁸⁶ 工作场所的关闭、失业和强制性远程工作还对心理健康造成了严重损害。
- 113.** 尽管一些成员国通过了尽职调查法律，应对企业活动中存在的人权风险，但在非正规经济和低端供应链中确保职业安全与卫生仍颇具挑战。⁸⁷ 在许多国家，即使是公共行政管理部門的工作人员，受到的保护可能也比不上私营部门的工作人员，因为职业安全卫生法律可能对其并不适用，又或者相关法律未能得到充分贯彻执行。
- 114.** 劳动世界中的暴力和骚扰是对劳动保护的一项重大挑战，关系到平等以及职业安全与卫生。政策应对措施需要依靠这两大支柱，处理在传统工作场所以及在更广泛的劳动世界中出现的情况，包括网络欺凌，并保护受第190号公约范围覆盖的所有人。

⁸⁵ 劳工组织和世卫组织，《全球监测报告：世卫组织/劳工组织2000-2016年工作相关疾病和伤害负担联合估计》，2021年。

⁸⁶ 劳工组织和世卫组织，《预防和缓解工作场所中的COVID-19传播》，2021年。

⁸⁷ 劳工组织，《在全球供应链中实现体面劳动》，TMDWSC/2020，2020年。

2.5. 保护工人的个人数据和隐私权

- 115.** 雇主出于多种合法原因收集求职者和员工的个人数据，包括用以帮助筛选新员工、处理工资支付、确定培训需求、防止职业事故和提供优质客户服务。政府机构也会要求雇主提供其员工的一些个人数据，主要是出于税收和确保社保缴费到账的目的。雇主在某些情况下有权且有责任收集和处理工人的个人数据，但与此同时需要确保工人的隐私权不受侵犯，隐私权可以概括地定义为不受打扰或不受无理侵扰的权利。对于敏感数据的关切可能尤为突出，特别是在药物测试或性格测试的情况下。此外，技术进步带来了保护隐私的新问题。在新冠肺炎疫情期间，随着远程工作技术的广泛发展，对工人的数字监控多了起来。越来越多的工具和软件被用于在员工远程工作时实时跟踪他们的活动，其中包括那些跟踪键盘敲击或鼠标移动的工具。
- 116.** 算法管理，即运用算法帮助雇主履行管理职能，是平台经济相关工作的一个重要特征，并已逐渐触及更传统的活动类型。这一技术也在很大程度上依赖于个人数据的使用。在平台经济语境下，它通常是指“数字劳动力平台通过自动化手段对通过平台工作的人所提供服务的任务分派、绩效、评价、排名、审查和其他相关行动施加的或多或少的控制”。⁸⁸ 基于算法作出的决策，其影响意味着对于这种管理方式而言，确保公平和透明度并防止歧视性偏见尤为重要。这涉及到对有争议的决定，工人有要求进行人工审查的权利等。
- 117.** 除了劳工组织《1996年保护工人个人数据业务守则》外，经合组织、欧盟、东南亚国家联盟(东盟)、非洲联盟(尚未生效)和伊比利亚美洲国家也通过了相关的国际文书。⁸⁹
- 118.** 包括巴西、中国和南非在内的许多国家最近通过或更新了法律框架，其中一些载有就业领域数据保护的具体规定。在比利时，两项国家集体协议对工作场所的摄像头监控和电子通信监控作出了规定。菲律宾国家隐私委员会于2019年发布了一项咨询意见，内容涉及收集和处理个人数据需要征得求职者和雇员的许可，以及他们有撤回许可的权利。相关规则条例也可以通过集体谈判制定。
- 119.** 一些举措试图就算法在与工作相关环境中的使用作出具体规范。在西班牙，适用于为数字平台工作的送餐骑手的《2021年骑手法》要求企业向劳资委员会通报算法或人工智能系统运行所依据的参数、规则和指令，这些参数、规则和指令会影响到可能会对工作条件、就业机会和是否续用产生影响的决策，包括人员特征分析的生成。在美国，伊利诺伊州的《人工智能视频面试法》规定，当雇主要求录制求职者的视频面试过程并使用人工智能进行评估时，必须说明相关情况并征得同意。在加拿大(魁北克省)，《2021年更新个人信息保护方面法律条款法》规定了企业在将个人信息用于自动化分析并完全依此作出决定时必须满足的要求。

⁸⁸ 欧盟委员会，根据《欧盟运作条约》第154条就应对平台工作中工作条件相关挑战的可能行动进行的第一轮社会伙伴磋商，2021年。

⁸⁹ 经合组织，《理事会对保护隐私和个人数据跨境流动的指导建议》；欧盟，《欧洲议会和理事会2016年4月27日关于在处理个人数据方面保护自然人、此类数据的自由流动以及撤销第95/46/EC号指令(一般数据保护条例)的第2016/679号条例》；东盟，《东盟数据管理框架：数据整个生命周期中的数据治理和保护》，2021年；非洲联盟，《非洲联盟网络安全和个人数据保护公约》，2014年；以及伊比利亚美洲数据保护网络(RIPD)，“伊比利亚美洲数据保护网络条例”。

2.6. 就业保护

120. 就业保护相关法律⁹⁰对雇主主动终止雇佣关系的情形加以规范。根据《1982 年终止雇佣公约》(第 158 号), 除非在工人的能力或行为方面有合理理由或基于业务需要, 否则不得终止工人的雇佣关系。第 158 号公约还要求提供充分的保障措施, 防止故意避开公约所提供的保护而滥用定期合同。本节从更广泛的意义上讨论了就业保护问题, 其中还对危机时期实施的保工作岗位计划进行了讨论。

2.6.1. 个人和集体解雇

121. 几个国家最近扩充了法律禁止的解雇理由目录, 其中包括加拿大(遗传特征)、格鲁吉亚(引入了一份非详尽的禁用理由目录)和赞比亚(肤色和家庭责任)。其他国家扩大了享有不受解雇特殊保护的工人类别, 其中包括柬埔寨和法国: 前者现为工会代表提供保护; 后者扩大了在妇女产假结束后一定时期内为其提供的保护, 并为所有雇员在其子女出生后提供保护。此外, 一些国家还修订了解雇程序。比利时出台了新的规定, 旨在为被解雇者提供支持, 并提高他们的就业能力。墨西哥于 2022 年实行了一项全面的劳动改革, 特别是针对不公平解雇的补救渠道。在黑山, 现在进行集体解雇时, 必须与工会或工人代表进行协商。

122. 一些国家对个人和集体解雇实行临时限制, 以减轻新冠肺炎疫情造成的就业损失。在疫情期间, 哥伦比亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国暂时禁止解雇。在肯尼亚, 根据 2020 年签署的三方谅解备忘录, 因疫情失业的移民工人的居留身份和工作许可在规定的期限内继续有效, 其移民身份也保持不变。

2.6.2. 新冠肺炎疫情时期的工作保留计划

123. 多国政府采取措施, 通过工作保留计划减轻新冠肺炎疫情造成的就业影响。在许多国家, 这类计划依靠就业保险基金, 从而将劳动保护和社会保护结合起来。随着这些临时措施得以推行, 一些国家开始考虑在危机之后引入失业保险或扩大其范围。

124. 工作分担制, 也称短时工作, 是指通过将减少的工作量分散到相同或相似数量的员工身上而集体减少工作时间的做法, 为的是避免或减少裁员并维持业务运营。这一做法在 2009-2010 年全球金融危机期间的使用为许多国家应对新冠肺炎疫情的经济影响提供了示范。在 34 个经合组织国家中, 有 23 个国家能够在疫情危机期间利用现有的工作分担计划或另一种形式的工作保留计划, 而在澳大利亚、新西兰、荷兰和波兰等其他国家, 这类计划是在危机爆发时新引入的。⁹¹ 在某些情况下, 例如在德国的金属和电气工业, 这类计划是通过集体协议实行的。⁹²

125. 在新冠肺炎危机期间, 工资补贴的实施广度超过了实行工作分担计划的国家, 采取的形式和方式也不尽相同。⁹³ 一般情况下, 多以国家向受疫情不利影响的企业发放补贴的方式进行, 这些企业的

⁹⁰ 详见劳工组织 EPLex 数据库。

⁹¹ 劳工组织, 《世界各地的工作时间和工作生活平衡情况》, 2022 年; Werner Eichhorst 等, 《新冠肺炎疫情期间的工作保留计划: 政策应对措施综述》(劳工组织, 2022 年)。

⁹² 劳工组织, 《德国金属和电气行业就新冠肺炎疫情开展集体协议谈判》, 2020 年。

⁹³ 劳工组织, 《临时工资补贴》, 2020 年; 劳工组织, 《新冠肺炎危机中的失业保护: 国家对策和政策考虑》, 劳工组织简报, 2020 年 9 月。

工人经历了工时缩短或无法继续全员开展工作。阿根廷、博茨瓦纳、巴西和马来西亚实施了临时工资补贴计划，而孟加拉国和埃塞俄比亚两国也以相对有限的方式实施了这类计划，为服装业等行业的一些企业和工人提供支持。

2.6.3. 对临时雇佣进行规范

126. 临时雇佣可能出于多种原因，特别是为了替代暂时缺勤的工人、应对季节性需求高峰，或者在向新雇员提供永久合同之前对其进行考核。也可以用以作为缓冲，抵御经济冲击。此外，临时雇佣还可以帮助工人进入或重新进入劳动力市场。然而，一些公司大量使用临时雇佣方式(占其员工总数的50%甚至更多)不是为了满足上述需要，而是作为一种组织战略。⁹⁴许多国家已通过法律或政策来规范临时合同的使用并防止滥用。
127. 一些国家对使用临时合同进行了更严格的立法。在挪威，2022年取消了在无正当理由的情况下雇用临时雇员长达12个月的可能性。现在，只有在法律规定的情况下才会批准临时合同，例如当工作属于临时性质时，或者用以暂时替代其他雇员时。
128. 此外，还可以对定期合同的重续次数或总期限加以限制。柬埔寨2019年作出规定，首份定期合同的期限不得超过两年。续约只有在与初始合同期限相加总共不超过两年的情况下才可批准。在印度尼西亚，尽管2021年将定期合同的最长总期限(初始合同加上任何续约)从三年提高到五年，但雇主在劳动关系终止时补偿定期雇员的义务有所扩大。摩尔多瓦共和国于2022年开始实行连续定期合同最多不得超过三份，总期限不得超过60个月的限制。荷兰的《2019年平衡劳动力市场法》寻求缩小包括临时工作在内的灵活雇佣与长期雇佣之间的差距。值得注意的是，其中将连续定期合同的最长总期限从两年延长到三年。尽管如此，在此期间可以使用的合同数量仍为最多三份。通过集体协议可以订立不同的规则。
129. 在广泛的劳动法改革背景下，西班牙于2021年底重新引入了2012年废除的以下规定：就业合同在一般情况下默认具有无限期性质。临时合同的使用仅限于某些情形，且可以通过集体协议订立相关的附加规定，如临时合同的最高比例。此外，不连续的长期合同的范围有所扩大，这种合同没有截止日期，其中雇员只在特定的时期内工作。
130. 有关规定可以寻求确保临时合同下的工人在劳动和社会保护方面享有不低于长期雇员的待遇。印度《2020年劳资关系法》禁止在临时雇员与正式雇员之间存在歧视。孟买高等法院最近裁定，通过连续订立临时合同，在每份合同之间设短暂中断，以此剥夺有关工人的某些就业待遇，这构成了不公平的劳动做法。
131. 一些国家还通过了关于零散工作的法律法规。澳大利亚《公平工作法》现要求雇主在某些条件下，允许零工雇员在服务满12个月后转为正式定期就业。乌干达《2022年就业(修正)法案》寻求将零散就业转为定期就业，并规定相关人员在连续服务四个月后享有所有的劳工权利和待遇。

⁹⁴ 劳工组织，《世界非标准就业：理解挑战，塑造未来》，2016年。

2.6.4. 关于就业保护的结语

- 132.** 对个人或集体解雇行为进行规范，可以通过不同方式加强就业保护，特别是通过防止歧视性解雇和引入程序性保障。在危机期间，包括最近的新冠肺炎危机期间，对解雇施加的临时限制和工作保留计划在保护工人就业和提供收入保障方面发挥了重要作用。然而，一般性纾困措施并不总能覆盖到所有工人。例如，东盟目的地的政府在很大程度上将移民工人排除在工作保留、收入救济和工资补贴计划之外。⁹⁵
- 133.** 虽然临时雇佣可能符合企业的合法需求，也可以帮助包括妇女和年轻人在内的某些群体进入或重新进入劳动力市场，但需要对之加以规范并确保有效贯彻执行，以防止滥用，如过度延长定期合同。规范零散工作的举措还有可能促进非正规经济的正规化。

2.7. 包容性劳动保护

- 134.** 为确保充分的劳动保护而采取的措施，其范围至关重要，目的是确保这些措施具有包容性，不把任何人落在后面。劳动保护不应仅限于工薪就业，还应覆盖非正规经济工人。

2.7.1. 劳动保护：劳动关系及其他相关问题

- 135.** 法律制度通常在雇员和自营职业者之间作出重大区分，并将大多数劳工权利只给予前者。最初，雇员的法律分类基本上依赖于工人从属于雇主的概念，基于这样的理解：雇员接受雇主的管理，以换取劳动保护和社会保护。然而，正如劳工组织的研究表明，近几十年来，组织实践和商业模式的重大变化使得有必要确保在工人分类中使用的标准足够全面且符合当前情况，跟上劳动世界不断变化的现实。⁹⁶
- 136.** 确定就业身份是各国许多法院裁决的主题，包括在涉及新工作形态的案件中，如数字劳动平台上的工作。⁹⁷ 在将平台工人归类为雇员还是自营职业者问题上，没有统一做法。⁹⁸ 葡萄牙和西班牙两国的法律规定了针对一些平台工人的劳动关系推定，欧盟目前正在谈判的一项关于改善平台工作条件的拟议指令也试图在满足某些标准时引入这类推定。⁹⁹
- 137.** 包括德国、以色列、意大利、西班牙和英国在内的几个国家将一些劳工权利扩大到因其在经济上依赖一个或几个客户而谈判地位较弱的这类自营职业者，并引入了由依附型自营职业者构成的第三个法律类别，即中间类别。
- 138.** 结社自由和有效承认集体谈判权是工作中的基本原则和权利。不同国家，特别是欧盟对自营职业者行使集体谈判权提出了一些问题，涉及行使这一权利被认为相当于违反反垄断法建立从事“价格操

⁹⁵ 亚洲开发银行研究所、经合组织和劳工组织，《亚洲劳务移民情况：新冠肺炎危机的影响及后疫情时代的前景》，2021年。

⁹⁶ 劳工组织，《世界非标准就业：理解挑战，塑造未来》，2016年。

⁹⁷ Valerio De Stefano 等，“平台工作与雇佣关系”，劳工组织工作论文第 27 号，2021 年。

⁹⁸ 劳工组织，《平台经济中的体面劳动》。

⁹⁹ 欧盟委员会，《欧洲议会和理事会关于改善平台工作条件的拟议指令》，2021 年。

纵”的垄断集团的可能情况。¹⁰⁰ 澳大利亚竞争和消费者委员会作出了一项类别豁免，允许年营业额低于某一规定值的企业和独立承包商与其供应商或客户进行集体谈判。这涵盖了澳大利亚超过98%的企业。爱尔兰等一些国家明确规定，禁止达成定价协议不适用于集体谈判，也不适用于相关法律的具体附表中列出的有关类别的自营职业者达成的协议。根据欧洲法院的一项裁决，荷兰的一家上诉法院裁定，竞争法不排除集体协议适用于自营替代者(例如，替代管弦乐队成员的音乐家)。2022年，欧盟委员会通过了相关准则，明确指出了在哪些情形下，某些个体自营职业者可以在不违反欧盟竞争法规的前提下进行集体谈判以改善工作条件。除其他外，这些准则保护个体自营职业者与数字劳动平台达成的集体协议。

2.7.2. 对非正规经济工人的劳动保护

139. 非正规经济的大量存在对经济发展造成重大挑战，导致不公平竞争，并阻碍实现工作中的基本原则和权利以及体面的工作条件。正规化是确保为非正规工人提供充分有效的劳动保护的重要途径。
140. 尽管非正规经济工人的情况千差万别，但他们都有一个重要的共同特点：要么不受相关监管框架的承认或充分保护，要么未能通过这些框架的有效实施而受益。¹⁰¹
141. 为了填补法律上的空白，一些国家已将劳动和社会保障法扩展到原本被排除在外的各类工人和企业，包括通过专门立法保护家政工人和居家工作者等群体。¹⁰² 解决实施方面的差距需要采取协调行动，目的在于：简化程序；激励正规就业；确保依法合规；提高对权利和义务以及正规化好处的认识；并推动形成一种“正规化文化”，这意味着透明度和信任，因此依赖于加强体制的效能和效率。可以利用新技术来补齐实施方面的短板。包括巴西¹⁰³、希腊¹⁰⁴和乌拉圭¹⁰⁵在内的一些国家已采取综合战略，促进工人向正规化过渡。
142. 与正规化问题无关，工作中的基本原则和权利，包括结社自由和集体谈判权，应同样适用于非正规经济工人。劳工组织的研究表明，工人组织和雇主组织已设法联系非正规经济工人，使他们能够有效地参与三方和双方社会对话，谈判和落实协议并对政策施加影响，从而减少这一群体面临的体面劳动赤字，帮助他们走向正规化。¹⁰⁶ 在布基纳法索，全国非正规经济理事会于2019年12月成立，其目标是确保非正规经济的专业组织在公共当局和社会伙伴中的代表性，以便使其充分参与决策过程。在塞内加尔，私营安保行业签订了一项符合非正规经济工人需要的集体协议。一些国家将非正

¹⁰⁰ 关于劳工组织国际劳工标准中集体谈判权的适用范围，见 Felix Hadwiger, “通过结社自由和集体谈判实现平台经济提供的机会”，劳工组织工作论文第80号，2022年，第12页，专栏3。

¹⁰¹ 劳工组织，《从非正规经济向正规经济转型——变革理论》，2021年。

¹⁰² 劳工组织，《居家工作：从默默无闻到体面劳动》，2021年。

¹⁰³ 见 Anoop Satpathy, “金砖国家与劳动世界：劳动力市场的正规化”，在印度担任金砖国家就业工作组主席期间为工作组编写的议题文件，2021年。

¹⁰⁴ 劳工组织，“支持实施关于解决希腊未申报工作问题的路线图”。

¹⁰⁵ 劳工组织，《不平等和劳动世界》，国际劳工大会第109届会议，2021年。

¹⁰⁶ 劳工组织，《非正规经济中工人组织与工人之间的互动：实践汇编》，2019年。

规性和正规化问题列入了国家三方协商机构的议程，包括按经济部门设立谈判论坛(秘鲁)或就职业安全与卫生等具体问题建立协商机构(智利)。

2.8. 合规和执法机构及战略

2.8.1. 预防和激励措施

143. 近来，对遵守劳动保护措施的促进工作继续多以提高认识的宣传活动开展。例如，巴西劳动监察局在 YouTube 上发布了近 500 个教育视频，涉及应对特定风险的预防措施、强迫劳动、童工劳动和一般性劳动立法等问题，拥有近 9 万名订阅用户。埃及国家职业安全卫生研究所发起了两项宣传活动，利用社交媒体建设国家预防文化。这些活动取得了巨大成功，深入到了原本难以触及的社区。拉脱维亚劳动监察局推出了一个虚拟助手，全天候回答与劳工权利有关的问题。
144. 资源不足，以及实际上不可能向所有企业都提供直接咨询意见，这使得人们越来越重视采用那些能够促使企业特别是中小企业自我评估其合规程度的工具。墨西哥即是如此，该国推出了职业安全卫生自我管理方案。世界各地的许多劳动监察机构都有自评表、工资自动计算应用程序和类似的数字化工具，可在电脑或智能手机上使用。

2.8.2. 劳动监察

145. 近年来，一些国家改革了劳动监察法律，使其更加符合国际劳工标准。例如，墨西哥更新了对妨碍检查的处罚措施，这使察访效能估计可以提高 10%。亚美尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰等国已在实施加强劳动监察机构的措施，特别是在劳工组织的影响下。
146. 许多国家还提高了针对特定主题的主动检查比例。在马达加斯加，政府与社会伙伴合作，通过了战略监察计划，以促进企业从非正规向正规化转型。在塞内加尔，年度监察计划包括检查工人代表选举过程的合规性。
147. 需求的日益增长和资源稀缺引发了执法方面的创新。在秘鲁，有一个流动的监察员小组从事调查农村工地的合规情况，一个 24 小时工作组负责在生命或健康面临重大紧迫危险时立即采取行动。在新加坡，劳动监察局以书面形式通知各公司它们在遵守职业安全卫生法律方面与同业竞争者的比较情况。在西班牙，2021 年劳动和社会保障监察局的突击方案成功地将近 30 万份非正规临时劳动合同转为长期劳动关系。在美国，如果雇主实施了有效的安全卫生管理制度，并将工伤和疾病发生率保持在全国行业平均水平以下，那么职业安全卫生管理局的自愿保护方案就可以免除对该雇主的计划检查。
148. 结合提高认识和加强执法的监察活动继续得到实施。欧盟成员国在高级劳动监察员委员会和欧洲劳动管理局的协调下，每年针对相同的行业、围绕相同主题开展宣传活动，并经常采用共同执法方法。这亦有助于查明欧盟立法中需要解决的薄弱环节。类似的办法已开始非洲试行，博茨瓦纳、斯威士兰、莱索托和赞比亚把重点放在了私营安保行业上。南非在利益攸关方——谈判委员会、国家检察机关和行政长官——的共同参与下，组织开展了宣传和监察联合活动。2016 年至 2021 年，越南在全国范围内开展了以建筑、电子、采矿和木材加工业为重点的监察活动。

149. 与社会伙伴合作继续被许多国家视为成功的基本条件。在智利，劳动监察部与建筑行业最具代表性的工会和智利建筑商会于 2022 年合作制定了一项成功的监察方案。挪威和葡萄牙等国继续将工人和雇主纳入常设劳动监察咨询委员会。在秘鲁，国家劳动监察局定期与工人组织和雇主组织举行圆桌座谈会，讨论合作问题和优先事项。

2.8.3. 诉诸劳动法律的途径：预防和解决劳动争议

150. 建立和加强司法和非司法争议处理机制(包括通过社会伙伴谈判)是有效实现劳动保护的一个关键要素。改善所有人诉诸劳动法律的途径，这通常需要修订法规框架、简化程序和降低成本，加强法院及争议预防和解决机构所有人员的资格和能力。一个有效的劳动争议处理机构具备适当的执法机制，促进公平处理争议，以公正、独立、专业、透明和负责的方式履行其职能，从而为法治做出贡献。

151. 在新冠疫情背景下，一些劳动争议处理机构采取了创新措施。柬埔寨提供了新的设施并向来访者免费提供口罩和消毒剂。哥伦比亚在这类机构不对公众开放的情况下建立了新的虚拟设施，以便能够继续提供服务。¹⁰⁷

152. 一些国家还努力使移民工人能够更便捷地就近诉诸法律。例如，阿拉伯联合酋长国引入了流动劳动法院，上门处理工人的集体投诉。

2.8.4. 机会平等机构

153. 建立了各种专门机构，更好地解决歧视问题和促进平等。这些机构的权责多种多样，其活动范围(从宣传咨询到调查决策)及能够处理的问题都具有多样性。¹⁰⁸ 巴西的联邦政府热线(Disque 100)扩大了服务范围，涵盖了针对罗姆人的种族主义案件和歧视案件。在挪威，决策职能被委托给平等和反歧视法庭，促进和预防、支持和诉讼职能被委托给平等和反歧视监察署，两者分工明确，从而消除了由同一个机构行使所有这些职能时出现的矛盾。¹⁰⁹

154. 在一些国家，专门平等机构与劳动监察机构之间密切协调，确保实现有效保护。例如，西班牙平等部与劳动监察机构签署了一项合作协议，监测涉及工资歧视的情况并缩小工资差距。然而，虽然预设了这种权力，但是因为资源不足，在实践中并不总是能够充分加以运用。例如，在欧盟，资源水平被认为是一个普遍关注的主要问题，大多数平等机构认为其资源不足。¹¹⁰ 同样，在墨西哥，国家预防歧视委员会因资金有限而受到不利影响，民间社会组织要求政府加大力度，强化该机构。

155. 从所处理事项的角度来看，越来越多的针对单个特定歧视理由的平等机构被合并，以便处理更广泛的歧视理由，从而为处理交叉和系统性歧视问题创造了可能性。例如，在阿根廷，国家反对歧视、仇外心理和种族主义机构最近扩大了其权责，涵盖基于体重的羞辱和歧视。

¹⁰⁷ 劳工组织，《快速评估调查报告：劳动争议处理机制对新冠疫情的回应》，2021 年。

¹⁰⁸ 劳工组织，《根据劳工组织<2008 年关于促进公平全球化的社会正义宣言>对有关工作权利的基本公约的普遍调查》，国际劳工大会第 101 届会议，2012 年。

¹⁰⁹ Niall Crowley，《平等机构有所作为》(欧盟委员会，2018 年)。

¹¹⁰ 欧洲平等机构网络，《为更强大、更有效的平等机构立法》，2021 年。

2.8.5. 利用技术进步改善合规性

156. 对技术的成功利用有助于使劳动管理和劳动监察更具战略性、更有效率，并最终更具效力。¹¹¹ 社交媒体已成为一种新的数字传播工具，但在劳动行政管理和劳动监察方面才刚刚开始探索移动应用。在实地开展工作的劳动行政管理人员通常都配备了便携式电脑和移动电话，但在部署更多移动设备方面仍有很大的空间。
157. 越来越多的政府，特别是哥伦比亚和秘鲁政府，正在推广利用数字技术促进正规化。¹¹² 技术也被用来提高合规性。数据驱动的战略规划已经常态化，成为许多劳动监察机构实行有针对性干预的基础，数字信息源的综合使用对于未申报的工作和社会欺诈等领域的执法至关重要。在新加坡，80%的主动监察是数据驱动的，基于技术、实地情报和分析。在英国，卫生与安全执行局利用基于算法的“发现”工具来选择目标，锁定预计会发现最严重风险或风险预防标准较低的行业和活动。¹¹³ 越南引入了新的案例管理软件，帮助缩短监察时间，从而增加监察次数。

2.8.6. 关于合规和执法机构及战略的结语

158. 需明智地使用奖励和威慑手段才能使劳动法律得到遵守。清晰易懂的法律、明确界定的私营和公共部门行动方的作用和责任、认识提高、教育、消除或简化可能使责任人负担过重的官僚程序、提供解释如何履行守法义务的咨询服务以及严格执法，这些往往是确保法律效力的综合必备要素。
159. 近年来，负责合规的部门，特别是劳动监察机构，继续面临有限的资源给应对日益复杂的劳动力市场及其监管所带来的挑战。在一些国家，它们的业务继续受到以下方面的限制：暂停监察、要求事先通知察访、限制监察的次数或频率以及禁止执法，这直接影响到监察的效力。另一方面，劳动监察机构能够越来越多地依靠技术来改善遵守劳动保护法规的情况。
160. 工人诉诸劳动法律的途径在确保包括集体协议在内的不同法律来源所确立的劳动权利得到有效执行方面也发挥着关键作用。对于包括非正常移民工人在内的移民工人而言，无论移民工人是否离开该国，都必须能够使用这种机制。¹¹⁴ 平等机构能够为执法工作做出有益的贡献，虽然出现了一些关切，原因是其中一些机构仍然缺乏必要的诉讼权力，无法确保向歧视受害者提供有效支持。此外，尽管平等机构可试图处理的歧视理由范围呈拓宽趋势，但在针对某些理由的保护方面仍然存在差距。

2.9. 从本章可得出的结论

161. 本章各节表明，自大会于 2015 年第一次开展关于劳动保护的周期性讨论以来，在不同的劳动保护领域取得了不可否认的进展。然而，这种成功并不均衡。例如，尽管一些国家在立法方面有所进展，

¹¹¹ Anna Milena Galazka, 《国家劳动行政管理制度中信息和通信技术使用情况全球调查报告》(劳工组织, 2015 年); 劳工组织, *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*, 2017 年。

¹¹² Juan Chacaltana 等, 《新技术和向正规性过渡：走向电子正规化的趋势》, 劳工组织就业工作论文第 247 号, 2018 年。

¹¹³ David Snowball 等, “‘发现’工具, 基于实证的针对性干预措施的方法”, 《监管交付》, Graham Russell 和 Christopher Hodges 著(牛津: 哈特出版社, 2019 年), 第 295-308 页。

¹¹⁴ 劳工组织, 《保护处于非正常状况的移民工人的权利和应对非正常劳务移民: 汇编》, 2021 年。

包括在薪酬透明度方面，但在有效缩小性别薪酬差距方面的进展仍低于预期。总体而言，在有效合规方面是不平等的，某些类别的工人，特别是家政工人、移民工人和非正规经济部门的工人，尤其面临着体面劳动赤字。已经进行了一些有限的尝试，至少将某些劳动保护措施扩大到自营职业者，特别是那些处于经济依赖状况的人。

- 162.** 仍需作出极大努力，弥合劳动保护覆盖面的差距。必须特别注意确保劳动保护覆盖那些最有可能被排斥的工人，并确保提供适当水平的保护。为此，需要采取多维方法，以协调一致而非各自为政的方式处理劳动保护的方方面面问题。确保法律、法规和集体协议得到遵守，对于避免劳动保护失去效力也是至关重要的，而新技术在这方面可以发挥作用。

▶ 第三章

劳工组织加强劳动保护和改善工人及其家庭生活的对策

- 163.** 劳工组织实施了经理事会核可的《2015-2022 年行动计划》，以落实大会第 104 届会议(2015 年)通过的关于社会保护(劳动保护)周期性讨论的结论。¹¹⁵ 在计划实施期间，劳动保护在劳工组织议程中占据了中心位置，该议程旨在更有效地应对以持续不平等、社会和经济变革及多重复合危机为特征的劳动世界所面临的机遇和挑战。
- 164.** 劳工组织的计划编制框架已作出调整，以更好地应对不断变化的劳动世界，包括应对新兴需求及固有挑战，同时，一方面加强劳动保护不同层面之间的相互联系，另一方面加强劳动保护与社会保障之间的相互联系。根据《社会正义宣言》，该框架还促进了社会保护与劳工组织其他战略目标(工作中的权利、就业、三方机制和社会对话)之间的紧密联系。在 2016-2017 两年期和 2018-2019 两年期，通过专门的政策成果目标(从非正规经济向正规经济过渡、保护工人免受不可接受的工作形式的影响、促进公平有效的劳务移民及移民工人和难民流动的政策、通过劳动监察促进工作场所合规)以及其他政策成果目标(包括确保有效集体谈判和适当工资的战略)，确定了与劳动保护有关的若干优先领域。¹¹⁶ 在 2020-2021 两年期和 2022-2023 两年期制定了一项落实《百年宣言》的工作计划，进一步加强了在人人享有适当和有效劳动保护这一政策成果目标项下的不同工作领域之间的相互联系，其产出涉及工作中的基本原则和权利、职业安全与卫生、工资和工作时间、劳务移民以及不同形态就业和非正规就业的工人。¹¹⁷ 此外，首次设立了旨在实现性别平等和不歧视方面变革性议程的专项政策成果目标，重点是有必要确保待遇平等和机会均等，从而使所有工人在工作和社会中享有适当保护和充分包容性。2024-2025 两年期拟议计划框架进一步重申了劳动保护在减少不平等和建设更具包容性和复原力的社会方面的作用，包括通过待遇平等和机会均等，使所有工人在工作和社会中能够享有适当保护和充分包容性。
- 165.** 作为谋求实效的一种手段，开发了各种多学科和创新方法，提高对各种冲击(例如新冠疫情引发的冲击)的适应能力，应对劳动世界变革所带来的挑战。劳工组织的对策系统地利用了所有行动手段的互补性，这些手段包括三方成员能力建设、技术援助、为大会议程提供研究以及三方商定的文件，它们已转化为实地变革以及与国际和组织组织的战略伙伴关系。
- 166.** 新冠疫情以及气候变化和地缘政治冲突带来的社会经济影响凸显了国际劳工标准日益提升的相关性。这进一步验证了成员国在《百年宣言》中发出的呼吁，即劳工组织应制订并推行一套明确、有力、切合当前情况的国际劳工标准，应对劳动世界的变局，保护工人并兼顾可持续企业的需求。因此，劳工组织采取了双管齐下的办法，加大力度促进批准国际劳工标准，并订立了一个更有效应对当代

¹¹⁵ 劳工组织，《与国际劳工大会第 104 届会议工作相关的事项：关于社会保护(劳动保护)周期性讨论决议的后续行动》，理事会文件 GB.325/INS/5/1，2015 年。

¹¹⁶ 劳工组织，《2016-2017 两年期计划和预算》，2015 年；劳工组织，《2018-2019 两年期计划和预算》，2017 年。

¹¹⁷ 劳工组织，《2020-2021 两年期计划和预算》，2019 年；劳工组织，《2022-2023 两年期计划和预算》，2021 年。

劳动世界中固有问题和新兴需求的标准制订议程。劳工组织还加紧努力，通过有针对性的行动支持三方成员有效执行标准。在本报告所述期间，与劳动保护有关的公约批准数量大幅增加，其中特别包括《1981年职业安全与卫生公约》(第155号)、《2006年促进职业安全与卫生框架公约》(第187号)、《2000年生育保护公约》(第183号)、《2011年家政工人公约》(第189号)、《2019年暴力和骚扰公约》(第190号)。

- 167.** 本章审视了自上一次关于这一主题的周期性讨论(2015年)以来，劳工组织为改善劳动保护而采取的对策，以及劳工组织如何调整其战略和方法，更迅速、更有效地应对全球和国家层面不断变化的需求。它重点关注劳动保护的核心层面，同时也审视了歧视和非正规性如何可能导致工人被排除在适当保护之外，重点关注面临较高保护赤字风险的某些类别的工人。

3.1. 面对不断变化的情况，提高劳动保护各个层面的应变力和有效性

3.1.1. 确定适当工资

- 168.** 在过去几年中，许多国家实行新的最低工资，改进现有最低工资制度，采取措施缩小性别工资差距，加强针对拖欠工资的保护，改革公共部门工资，促进集体工资谈判，实施临时工资补贴。这些干预措施致使向劳工局提出的援助请求数量大幅增加。
- 169.** 劳工局发布了大量为其技术援助提供支持的产品和工具，其中包括《全球工资报告》，这是一份劳工组织旗舰报告，自2008年以来每两年发布一次，是劳工局编写的下载量最大的报告之一。¹¹⁸ 该报告提供了按区域和国家分列的全球工资趋势方面的独特信息，开发了分析热点问题的新方法，提供了全球政策评估。2018-2019年报告分析了性别薪酬差距背后的原因，开发了一种新的方法，以更好地理解这种差距(因素加权性别薪酬差距)。¹¹⁹ 2020-2021年报告非常详细地综述了各个地区和国家的最低工资制度，分析了最低工资对工资不平等的影响。¹²⁰ 2022-2023年报告就新冠疫情以及随之而来的加速通胀对实际工资产生的复杂影响进行了全面分析。¹²¹ 其他全球产品和工具包括：《最低工资政策指南》；¹²² 关于在新冠肺炎危机期间实施临时工资补贴方式的概况介绍；¹²³ 劳工组织关于生计工资问题的简报。¹²⁴ 此外，劳工局正在编写一份关于集体工资谈判实践的评述，将于2023年下半年发布。
- 170.** 在最低工资方面，在本报告所述期间，劳工局在国家层面提供了广泛技术援助。它为埃及私营部门实行新的最低工资、塞浦路斯和马尔代夫引入新的最低工资以及卡塔尔实行国家最低工资提供了支持。在荷兰资助的一个发展合作项目下，劳工组织向哥斯达黎加、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚

¹¹⁸ 《全球工资报告 2020-21：新冠肺炎疫情时期的工资和最低工资》是劳工局发布的下载次数最多的报告，其下载次数超过 9.5 万次。见：劳工组织，《战略和体面劳动国别计划高级别评估》，理事会文件 GB.346/PFA/7(Rev.1)，2022 年。

¹¹⁹ 劳工组织，《2018/19 全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018 年。

¹²⁰ 劳工组织，《全球工资报告 2020-21：新冠肺炎疫情时期的工资和最低工资》，2020 年。

¹²¹ 劳工组织，《2022-2023 年全球工资报告：新冠肺炎和通货膨胀对工资和购买力的影响》，2022 年。

¹²² 劳工组织，《最低工资政策指南》，2016 年。

¹²³ 劳工组织，“临时工资补贴”，2020 年 5 月。

¹²⁴ 劳工组织，“确定适当的工资：生计工资问题”，劳工组织简报，2022 年 10 月。

和越南提供了支持。该项目特别支持制定一种方法，估算工人及其家庭的需求，在确定适当的最低工资水平时将需求与经济因素一并考虑在内。¹²⁵ 在南非，劳工组织向最低工资咨询小组提供了技术支持，促使其引入了新的国家最低工资。

171. 此外，劳工局向 15 个以上的其他国家提供了关于最低工资的技术援助和培训，主要是为了加强社会对话和实证基础，促进确定和监测最低工资。
172. 在超国家层面，在制定新的欧盟适当最低工资指令背景下，劳工局与欧洲机构进行了接触。它还越来越多地被要求接触那些参加生计工资讨论的合作伙伴，如联合国全球契约、可持续贸易倡议和经合组织。
173. 在性别薪酬差距方面，劳工局支持在意大利、黑山、葡萄牙和土耳其的国别研究中使用因素加权性别薪酬差距，并在冰岛、日本和俄罗斯联邦就应用相关方法提供咨询意见。它还为哥伦比亚、埃及、摩尔多瓦共和国和乌克兰的性别薪酬差距估算提供了技术咨询。劳工组织和世卫组织关于卫生和护理行业性别薪酬差距的联合报告采用了因素加权薪酬差距方法。¹²⁶
174. 在劳工组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、经合组织领导的“同酬国际联盟”框架内，劳工局为扩大与性别薪酬差距有关的知识库和确定能够缩小性别薪酬差距幅度的适当政策组合做出了贡献。劳工组织的一份工作论文从雇主和工人的角度评估了薪酬透明立法的影响和效力。¹²⁷ 这一知识库发挥了作用，推动受益于劳工组织援助的国家取得进步。例如，多民族玻利维亚国颁布了一项关于男女同酬的法令；埃及取消了对妇女在某些职业和行业以及夜间工作的限制；乌克兰通过了一项关于缩小性别薪酬差距的国家战略。劳工局还向瑞士联邦性别平等办公室提供了技术咨询。应指出的是，国际劳工大会将于 2023 年讨论《关于机会均等和待遇平等的普遍调查》报告。
175. 工资经常处于新冠危机对策的最前沿，在 2021 年底开始的加速通胀期间也处于讨论的中心。根据特定行业或公司的条件达成了有针对性的集体协议，包括通过政府支付补贴来补足工资。巴西、埃塞俄比亚和纳米比亚等国家实施了政府支持的临时工资补贴，以便向公司提供支持和避免失业。劳工组织还继续建设其知识库，包括通过快速评估新冠肺炎对性别差距的影响、衡量性别工资差距的指南及涵盖移民工人和国民之间工资不平等的全球移民工资差距报告。¹²⁸ 在 2022 年期间，随着通货膨胀加速，在最低工资委员会或其他三方机制中开展的以实证为基础的三方社会对话成为实现精准最低工资调整的关键，这种调整保护了工人及其家庭的生活水平，同时也在危机期间保障了就业及企业可持续性。

¹²⁵ 更多信息见项目网站。

¹²⁶ 劳工组织和世卫组织，《卫生和护理行业性别薪酬差距：新冠肺炎疫情时期全球分析》，2022 年。

¹²⁷ 劳工组织，《薪酬透明度立法：对雇主组织和工人组织的影响》，2022 年。

¹²⁸ Silas Amo-Agyei，“移民工资差距：了解移民和国民之间的工资差异”（劳工组织，2020 年）。

3.1.2. 推行体面工作时间和工作组织安排

- 176.** 工作时间自劳工组织成立之初就一直处于其工作的核心，并持续在有关劳工和就业的讨论中占据显著地位，这些讨论不仅涉及工时数量，而且涉及工作时间和工作安排，包括远程工作。工作时间和工作组织安排近年来越来越受到重视，成为 2018 年大会讨论的《普遍调查》报告的主题，¹²⁹ 它们是决定工人如何平衡有偿工作与个人生活(包括家庭责任)的关键因素。劳工组织就这一主题开展了研究，研究结果发表在各种出版物中，例如：一份评估远程工作和信通技术移动工作对工作时间和工作组织安排的影响的报告；¹³⁰ 一份劳工组织指南，就何时和如何实施对工人和企业都有利的工作时间安排提供切实可行的分步骤指导；¹³¹ 一份全球报告，提供关于工作时间和工作组织安排(包括远程工作和离线权利)的政策建议和技术援助。¹³² 扩展灵活工作时间和远程工作机会对于促进工作与生活平衡的作用在全球讨论中日益得到承认，其中包括在国际劳工大会范围内进行的讨论。¹³³ 最近，劳工组织的援助促成了摩尔多瓦共和国关于认定加班时间的立法改革。
- 177.** 在疫情之前，大多数国家没有广泛实行远程工作安排，这意味着确保体面远程工作条件的法律和政策不够完善。随着远程工作作为一种危机应对措施的迅速增长，并且为了回应三方成员对于有效远程工作做法的实用建议的广泛需求，劳工组织就新冠疫情期间及其后的远程工作编写了一份实用指南。¹³⁴ 该指南是一份重要参考资料，就远程工作的监管框架和有效的远程工作做法向各国提供政策建议。此外，它被欧洲经济和社会委员会用作远程工作和性别平等方面的参考，也被欧盟在 2021 年葡萄牙担任轮值主席期间用作参考。该指南也是 2021 年为二十国集团就业工作组编写的一份关于该主题的文件的主要基础。¹³⁵ 与世卫组织共同发布了关于卫生和安全的远程工作的技术简报，涉及远程工作的职业安全卫生层面。¹³⁶ 还就新冠期间工作场所管理和为应对新冠疫情居家工作编写了雇主指南，提供了关于管理居家工作安排的建议，概述了雇主和工人的义务和责任，以及雇主在实施远程工作政策前应考虑的因素。¹³⁷
- 178.** 在参考上述资料的情况下，劳工组织在国家层面的援助对于亚洲、欧洲和拉丁美洲一些国家制定关于远程工作的政策和法律起到了重要作用。智利规范远程工作的法律有助于遏制新冠肺炎的蔓延，同时促进了这类工作组织安排中的体面工作条件。印度尼西亚和塞尔维亚正在评估立法框架，以满足雇主和工人的需求。随着劳动世界的快速变化，包括在工作组织安排方面的快速变化，这一领域的工作在未来几年将会占据越来越重要的位置。劳工组织在这一领域的持续工作将不仅有助于限制

¹²⁹ 劳工组织，《确保未来体面工作时间：关于工作时间文书的普遍调查》，国际劳工大会第 107 届会议，2018 年。

¹³⁰ Jon Messenger 等，《随时随地工作：对劳动世界的影响》(劳工组织和欧盟改善生活与工作条件基金会，2017 年)。

¹³¹ 劳工组织，《平衡工作时间和工作生活平衡》，2019 年。

¹³² 劳工组织，《世界各地的工作时间和工作生活平衡》，2022 年。

¹³³ 劳工组织，《关于就业的第三次周期性讨论的结论》，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年。

¹³⁴ 劳工组织，《新冠疫情期间及以后的远程工作：实用指南》，2020 年。

¹³⁵ 劳工组织，《新冠危机期间及以后的远程工作安排》，2021 年。

¹³⁶ 劳工组织和世卫组织，《卫生和安全的远程工作：技术简报》，2021 年。

¹³⁷ 劳工组织，《雇主指南：如何在 2019 冠状病毒疫情期间管理工作场所》，2020 年；劳工组织，《雇主指南：为应对新冠疫情居家工作》，2020 年。

对工人的潜在影响，而且有助于提高远程工作安排的质量，帮助确保这些安排为工人，特别是处于弱势状况的工人，提供体面的工作条件，同时促进业务连续性。

3.1.3. 促进集体谈判，确定工资、工作时间和适当工作条件

179. 劳工组织《2022 年社会对话报告》指出，集体协议中的条款能够带来更具包容性的劳动保护(特别是在多雇主谈判占主导地位的情况下)并补充社会保护制度，例如在医疗、养老金或失业待遇方面。该报告着重指出，集体谈判在减轻新冠危机对就业和收入的影响方面发挥了作用，有助于缓冲对不平等的一些影响，同时增强了企业和劳动力市场的复原力。劳工组织关于劳动关系的法律数据库(IRLex)、劳动关系数据(IRData)数据库和关于劳动关系的在线培训工具(IRToolkit)，对于促进更具包容性的劳动保护发挥了重要作用，加强了三方成员的应对能力和复原力，并提高了国家层面劳动关系机构的影响力。劳工局正在编写一份报告，记录移民工人在结社自由和集体谈判权方面所面临的法律障碍和实际障碍，将于 2023 年第二季度发布。
180. 劳工组织在国家层面提供援助，通过集体谈判改善对工人的劳动保护。例如，在多哥，促成为私营部门建立了一个常设的两方协商框架，为旨在促进集体谈判、改善生活和工作条件以及加强企业社会和平的战略和行动计划提供了参考。在孟加拉国、埃塞俄比亚、印度尼西亚和坦桑尼亚联合共和国等国的针对性干预措施帮助加强了集体谈判以及争议预防和处理体系。
181. 劳工组织促进了三方成员之间关于集体谈判做法的知识共享，以防止新冠肺炎病毒在工作场所蔓延，并减轻其经济社会影响。集体谈判有助于在短期内培育复原力，因为它能够促进达成确保业务连续性及保岗位保收入所需的妥协。集体谈判还有助于使工人组织和雇主及其组织能够共同应对新冠肺炎工作场所传染风险，并通过谈定的解决方案(包括临时减少工作时间)来确保关键服务的连续性。¹³⁸ 2021 年对雇主和企业会员组织的活动进行的分析也表明，在疫情期间，包括集体谈判在内的社会对话得到了加强，一些国家的集体协议涵盖了工资调整和短期工作。¹³⁹

3.1.4. 促进创建更加安全、更有保障以及免受一切形式暴力和骚扰的工作场所

182. 马达加斯加、墨西哥和摩尔多瓦共和国等国家参考劳工组织的系统方法，在国家和工作场所层面加强了职业安全卫生治理。若干国家完善了关于主要职业安全卫生赤字的知识库，开展了基线评估，重点关注农业、渔业和采矿业，目标群体为面临新冠肺炎风险或因疫情而加剧的其他风险的工人(印度尼西亚和菲律宾)。通过劳工组织的援助，包括在劳工组织“人人享有安全+卫生”旗舰计划下，有 1,200 多个工作场所制定了新冠肺炎行动计划；孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马达加斯加和越南等国的 900 多家工厂加强了对国家新冠肺炎指导方针和指令的合规性；估计有 430 万工人及其家人和社区受益于对新冠肺炎预防和保护措施认识的提高。柬埔寨、哥伦比亚、印度和尼泊尔等国通过职业安全卫生政策和计划制定了有利的法律和政策框架。随着职业安全卫生的重要性日益凸显以及遏制新冠肺炎病毒传播成为全世界的首要任务，加强了技术援助，以促进安全复工，特别是在高风险行业。通过国家、行业和企业各级的社会对话和合作，专门为预

¹³⁸ 劳工组织，“雇主和工人谈判防止新冠肺炎传播、保护生计和支持复苏的措施：实践评估”，劳工组织简报，2020 年 7 月。

¹³⁹ 劳工组织，《在新冠危机时期引领企业：新冠肺炎疫情期间雇主和企业会员组织活动分析及未来走向》，2021 年。

防或处理职业危害因素制定了职业安全卫生程序和准则，这些危害因素包括化学危害因素以及人体工程学和心理社会风险。埃塞俄比亚纺织厂建立了工人-管理层职业安全卫生联合委员会，并建立了记录事故的系统；尼泊尔在工作场所层面成立了职业安全卫生委员会；菲律宾的安全培训组织获得了援助，并获得认证，为 1 万家中小微型企业提供新冠方面的培训。劳工组织还为家政行业制定了新冠时期职业安全与卫生指南，¹⁴⁰ 并开发了为非正规经济中的街头小贩提供支持的工具。¹⁴¹ 此外，在新冠疫情背景下，为卫生工作者和职业卫生服务制定了职业安全与卫生措施指南，¹⁴² 并与世卫组织合作制定了卫生设施应采取的措施清单。¹⁴³

183. 将安全和卫生的工作环境提升为一项工作中的基本原则和权利并将第 155 号和第 187 号公约认定为基本公约，标志着建立全球预防文化的一个里程碑，由此而呼吁三方成员积极参与采取预防职业伤害、疾病和死亡的政策和措施。打造安全和卫生的工作环境，要求考虑到工作场所的所有工作条件和各种不同的相互作用，以保护工人免受因就业而引起的疾病和伤害。¹⁴⁴ 在标准审议机制三方工作组的建议和经 2022 年修正的《国际劳工组织 1998 年关于工作中基本原则和权利宣言》的指导下，职业安全与卫生在劳工组织的标准制订议程中发挥了核心作用，正在考虑制订新的标准，其重点是保护工人免受生物、化学和人体工程学因素的危害。此外，理事会指出了对批准《1995 年矿山安全与卫生公约》(第 176 号)方面的进展情况进行监测的重要性。¹⁴⁵ 在采矿业性别平等研究的基础上，¹⁴⁶ 与采矿、矿物、金属和可持续发展政府间论坛合作，对妇女给予了特别关注，并编制了按性别分列的大规模采矿及其供应链的工人概况。劳工组织关于安全与卫生的行业行为守则提供了全面和实用的建议，以消除、减少和管控行业层面的所有重大危害因素和风险。此外，2022 年，劳工组织三方成员分别通过了关于建筑业与关于纺织、服装、皮革和制鞋业安全与卫生的行为守则。¹⁴⁷

184. 自《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《2019 年暴力和骚扰建议书》(第 206 号)通过以来，预防和消除暴力和骚扰问题在劳动世界变得越来越重要。向三方成员提供了劳工组织的研究、工具和指南——包括一个专门的[门户网站](#)和[互动指南](#)——以及与劳工组织国际培训中心合作组织的专门培训计划，帮助三方成员理解这些文书的范围并在批准和实施文书方面取得进展。为此，劳工局在国家层面提供了技术援助，包括支持三方成员对国家法律和实践进行批约之前的评估，促进采取措施消除已查明的差距。另外还成功发起了针对全球、区域和国家层面受众的宣传运动。为了支持这一运动，劳工组织与劳氏基金会和盖洛普建立了伙伴关系，开展了一项全球调查，首次揭示了世界

¹⁴⁰ 劳工组织，《旨在预防和减轻新冠肺炎的家庭工人和雇主职业安全与卫生指南》，2022 年。

¹⁴¹ 劳工组织，《通过安全与卫生在非正规经济中预防和减轻新冠肺炎：支持街头和市场摊贩的行动导向工具》，2021 年。

¹⁴² 劳工组织和世卫组织，《新冠肺炎：卫生工作者的职业卫生与安全》，2021 年。

¹⁴³ 劳工组织，《新冠肺炎与卫生设施：卫生设施中应采取的措施清单》，2020 年。

¹⁴⁴ 劳工组织，《与将安全和健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架有关的事项》，理事会文件 GB.344/INS/6，2022 年。

¹⁴⁵ 劳工组织，《国际劳工局理事会第 334 届会议议事录》，理事会文件 GB.334/PV，2018 年，第 761 段。

¹⁴⁶ 劳工组织，《采矿业中的妇女：迈向性别平等》，2021 年。

¹⁴⁷ 劳工组织，《建筑业安全与卫生行为守则》，2022 年；劳工组织，《纺织、服装、皮革和制鞋业安全与卫生行为守则》，2022 年。

各地的人们在工作中遭受暴力和骚扰的经历。¹⁴⁸ 该调查初步衡量了工作场所暴力和骚扰的普遍性和发生频率，包括其主要形式，以及人们在披露其经历时面临的问题。劳工局还支持加强国家和行业层面社会伙伴的能力，以设计和实施有效措施，预防和处理工作场所的暴力和骚扰问题。例如，劳工组织开发了一个如何预防家政工作中暴力和骚扰的模型，在阿根廷进行了试点。在印度尼西亚，棕榈油行业的社会伙伴签订了一项集体谈判协议，其中包含预防工作场所针对妇女的暴力和骚扰的条款。在南非，劳工组织为起草《预防和消除工作场所骚扰的良好做法守则》提供了支持，并为该守则草案提供了技术投入和意见，该草案获得批准并于 2022 年 3 月生效。

3.1.5. 扩大生育保护和护理服务供给

- 185.** 通过“工作中的妇女百年倡议”，并为应对疫情的社会经济影响，性别平等、不歧视和包容性方面的变革议程被列为劳工组织优先事项。在本报告所述期间，劳工组织的援助注重促进性别平等的政策措施和制度以及雇主组织和工人组织的机构能力建设，以倡导保护和包容所有工人，包括那些面临更大风险的工人和那些不成比例地受到影响的工人，他们因其身份或工作地点被排斥、边缘化或受到歧视。
- 186.** 为纪念《1919 年生育保护公约》(第 3 号)通过一百周年，并重申让所有妇女享有生育保护的承诺，2019 年 11 月组织了一次机构间政策对话会，主题是“面向所有人的休假和照护政策变革”。政策对话会呼吁加大力度批准和有效执行关于生育保护的**国际劳工标准**，强调了全民社会保护的益处，特别是包容性和适当的生育保护和照护政策对妇女、男子及其家庭、雇主和社会的益处。国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的《关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的结论》呼吁成员国确保社会保护制度能够应对生命周期中与性别相关的风险，促进性别平等，包括通过社会保险中的照护积分以及通过促进产假、陪产假和育儿假期间的收入保障。¹⁴⁹
- 187.** 在此背景下推出了一系列关于照护经济的知识产品。2018 年关于照护工作和照护就业的报告揭示了全球层面无偿和有偿照护工作情况及其与不断变化的劳动世界的关系，这有助于制定体面照护工作的 5R 框架。¹⁵⁰ 2022 年，一份报告就 185 个国家的照护假法律和照护服务政策作出了法律评述，¹⁵¹ 另一份报告确认必须在对照护经济进行投资的同时促进年轻和年长工人的体面工作条件。¹⁵² 全球照护政策门户网站涵盖了 60 多个法律和统计指标，涉及产假、陪产假、育儿假、健康保护、母乳喂养工作安排、儿童保育和长期护理服务。该网站还提供了一个在线模拟器和一个建模工具，支持三方成员制定有针对性的一揽子照护政策，并估计公共投资需求和相关收益，如创造就业、减少性别就业差距和工资差距以及投资回报。2019 年一份关于移民照护工作社会建构的报告

¹⁴⁸ 劳工组织与劳氏基金会，联合报告：《工作中的暴力和骚扰经历：首次全球调查》，2022 年。

¹⁴⁹ 劳工组织，《关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的结论》，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年。

¹⁵⁰ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，2018 年。

¹⁵¹ 劳工组织，《工作中的照护：投资于护理假和护理服务，迈向更加性别平等的劳动世界》，2022 年。

¹⁵² 劳工组织，《2022 年全球青年就业趋势：投资改变年轻人的未来》，2022 年。

进一步强调需要采取有效和协调的政策，帮助改善医务工作者劳务移民治理，应对照护工作者体面劳动赤字。¹⁵³

- 188.** 在若干国家，三方成员设计和实施了立法和政策改革，评估目标人群的护理需求，并建设财政、监管和技术能力，以设计、资助和实施包容性护理政策。例如，约旦修订了社会保障法，允许使用生育保险计划的部分准备金来承担在职母亲的儿童保育费用。此外，塞内加尔通过了一项改革方案，旨在提供优质服务，促进照护经济中的体面劳动和性别平等。然而，因疫情暴发，在国家层面与三方成员共同开展的工作受到了限制。虽然在阿根廷等已经开始将照护经济投资纳入国家议程的国家取得了相当大的成果，但旅行限制阻碍了能力建设工作和向其他国家提供直接技术援助。此外，2020-2021年，在危机时期推进解决涉及公共预算的复杂政策问题的挑战影响了这一领域的进展。2022年，大会讨论了关于确保护理人员 and 家政工人体面劳动的普遍调查，¹⁵⁴ 2024年将在大会议程中纳入一项关于体面劳动与照护经济的议题。劳工组织是旨在提高劳动世界性别平等的全球倡议“经济正义和权利世代平等行动联盟”及“全球照护联盟”的积极成员。在“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”框架下，劳工组织在制定和实施促进照护经济体面劳动的路线图方面发挥了主导作用。

3.1.6. 完善执行与合规机制

- 189.** 劳工局支持成员国制定劳动监察政策，打造更有效、更包容和更负责的机构。例如，在巴尔干国家，劳工局为加强机构间合作提供了支持。危地马拉受益于劳工组织的援助，制定和实施战略，应对不断变化的工作模式，特别是更多使用的远程工作模式。在马达加斯加，劳动监察部门的能力得到加强，以便通过适当的监察工具更好地应对新冠肺炎疫情。为摩尔多瓦共和国提供了支持，使其劳动监察部门的权责符合《1947年劳动监察公约》(第81号)的要求。还通过在省级(印度尼西亚)和国家级(菲律宾)制定战略合规计划和战略行业计划，支持劳动监察部门提高效率。若干国家开发或扩大了电子案件管理系统，40多个国家加强了劳动监察员的能力，以落实工作中基本原则和权利以及有关工资、工作时间和招聘实践的规则。
- 190.** 监察部门面临着外在挑战(例如与新的就业形态有关的挑战)，同时面临缺乏资源等内部问题，另外还处于要求立即采取行动的环境，因此被迫重新确定优先事项，往往选择不回应劳动保护需求。合规生态系统必须从整体角度来加以看待，需要劳动行政管理部门、社会伙伴和司法机构采取协调一致的行动，还需要负责教育、卫生、生产、移民和金融等领域行动方的参与。劳工局支持的战略方法遵循了这一模式，通过基于实证的规划和合作行动来解决不合规的关联性根源问题。与此同时，成功的劳动监察制度需要组合各种程序、资源、能力和有利法律框架，将劳动监察权责扩大到所有行业、所有工人和所有劳动法律规定。承认和使用第81号公约和《1969年(农业)劳动监察公约》(第129号)所规定的权威特权(包括无需事先同意对工作场所进行突击探访)，以及确定在工作期间

¹⁵³ Amelita King-Dejardin, 《移民照护工作的社会建构：处于护理、移民和性别的交叉点》(劳工组织, 2019年)。

¹⁵⁴ 劳工组织, 《确保照护经济的主要行动方——护理人员 and 家政工人的体面工作》，国际劳工大会第110届会议, 2022年。

及时有效保护工人的措施，对于有效监察也至关重要。2022 年劳工组织《劳动监察总体原则指南》为劳动监察部门的成功运作提供了全面的政策建议。¹⁵⁵

3.2. 针对极易被排除在适当保护之外的工人群体，特别是因歧视和非正规性而极易被排除在外的工人群体

191. 被排除在劳动保护之外的工人(其中许多人在非正规经济中所占比例过高)受到基于性别、种族、族裔、健康状况和其他理由的多重和交叉形式的歧视。他们面临持续和系统性的边缘化和被排斥，并在脆弱的条件下进入劳动力市场，面临劳动权利受到侵犯的更高风险。新冠疫情还凸显了他们面临的脆弱性，强调有必要确保劳动保护具有包容性，包括通过采取更有针对性的综合方法，这些方法能够直面和纠正阻碍他们在劳动世界享有平等机会、平等参与和平等待遇的结构性障碍。

3.2.1. 非正规经济工人，包括家政工人

192. 在《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)的指导下，劳工组织加大力度促进向正规化转型，在 30 多个国家(如尼泊尔、蒙古、塞内加尔和越南)确保所有工人获得适当和有效的劳动保护和社会保护。它向三方成员提供援助，支持哥斯达黎加、科特迪瓦、希腊、北马其顿、塞内加尔和塔吉克斯坦等国家制定和实施综合的正规化战略。它促进了各国之间的知识共享(包括劳工组织国际培训中心的知识共享论坛)，提供了以下方面的政策资源：将社会保障扩大到非正规经济中的工人；新形式的非正规性；经常从事非正规工作的特定(主要是女性)工人群体，如居家工作者或家政工人；使用数字技术促进正规化；社会对话在促进正规化方面的作用。在全球层面，劳工组织与经合组织联手编写了一份关于应对非正规经济脆弱性的报告，¹⁵⁶ 劳工组织是欧洲应对未申报工作平台的成员。劳工组织还在“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”框架下，在制定和实施将非正规工人融入正规经济的路线图方面发挥主导作用。

193. 在疫情之初，就新冠肺炎对非正规经济的影响进行了快速评估，目的是让非正规经济工人表达他们的优先需求，并就近期和中期应对措施提供指导。这些评估得到了政府、社会伙伴和非正规经济组织的参与，就 15 个以上国家的即时应对措施以及促进或恢复长期正规化进程的工作提供了见解。国际组织广泛采用了这一方法，如国际移民组织(在伊拉克)、联合国人口基金和妇女署(在约旦)以及联合国难民事务高级专员公署(在黎巴嫩和尼日尔)。鉴于非正规工人受到新冠肺炎所引发的经济危机的沉重打击，劳工组织记录并扩大了非正规经济工人的声音，强调指出他们的脆弱性加剧，在许多国家被排除在大多数(如果不是全部的话)的政府为减轻危机影响采取的措施之外(布基那法索、科特迪瓦、肯尼亚和多哥)，迫切需要确保他们不仅受益于复苏，而且能够为复苏做出贡献。因此，政府加大了对非正规工人及向正规化转型的支持(尼泊尔和塞内加尔)。对确保包容性的参与进程给予了特别关注：劳工组织向非正规组织和社会伙伴提供支持，以接触非正规经济工人，并帮助建立技术委员会，以监测评估活动、促进传播和提高认识，让所有相关行动方参与其中。

¹⁵⁵ 劳工组织，《劳动监察总体原则指南》，2022 年。

¹⁵⁶ 劳工组织与经合组织，《应对非正规经济脆弱性》，2019 年。

- 194.** 全世界 7560 万家政工人中有 80%以上处于非正规就业，家政工人中非正规就业的比例是其他雇员的两倍。劳动法律往往不涵盖或没有充分涵盖家政工作，而且这种法律在实践中往往没有得到充分实施。虽然家政工作不是一种新的工作形式，但它是在私人家庭中进行的，这意味着需要新的知识和创新方法，使劳动力市场制度能够将保护扩展到这些工人。在此背景下，自《2011 年家政工人公约》(第 189 号)和《2011 年家政工人建议书》(第 201 号)通过以来，通过三方成员之间共享相关知识和记录良好做法，劳工组织促进开发了跨专题的一揽子政策资源。这些一揽子资源帮助为约 60 个国家提供技术援助，通过以下途径实现家政工作正规化：扩大劳动保护和社会保护(墨西哥和巴基斯坦)；加强家政工人及其雇主的发言权和代表性(阿根廷)；建设法律实施机构能力(菲律宾)；以及最近利用行为科学促进依法合规工作(阿根廷和赞比亚)和移民家政工人的公平招聘工作(中国香港)。自 2011 年以来，这些努力促使完全被排除在劳动法之外的家政工人减少了 16 个百分点。¹⁵⁷
- 195.** 在疫情期间，劳工组织就新冠肺炎对家政工人的影响以及政府和社会伙伴(特别是家政工人组织)为帮助他们而采取的措施进行了摸底调查，并基于快速评估方法编制了有关新冠肺炎对家政工人工作和收入的影响的数据。¹⁵⁸ 在某些情况下，考虑到紧急需求，家政工人组织设法满足家政工人的人道主义需求，包括通过提供食物和个人防护设备以及让他们离开暴力和骚扰环境(斯里兰卡)。家政工人组织和家政工人雇主组织(如果有的话)还联合倡导将紧急措施扩大到家政工人，向他们提供保护，以确保在安全的条件下持续提供优质服务(意大利)。这些紧急措施，如收入支持和职业安全卫生标准方面的指导，是未来在危机时期可以效仿的良好做法，也凸显了迫切需要从长期角度使他们的就业岗位正规化。

3.2.2. 移民工人与难民

- 196.** 根据旨在落实大会第 106 届会议(2017 年)关于公平有效的劳务移民治理结论的《2018-2022 年行动计划》，¹⁵⁹ 劳工组织编写了：一份实践汇编，其中载有关于保护处于非正常状况的移民工人的权利和应对非正常劳务移民的政策解决方案¹⁶⁰ 一份面向政策制定者和实践者的关于向移民工人、难民及其家人提供社会保护的指南；¹⁶¹ 一份关于东盟地区移民工人获得住房的报告，建议规定基于权利的最低住房标准；¹⁶² 一份关于临时劳务移民的报告。¹⁶³ 三版《全球移民工人估计》¹⁶⁴ 被联合国机构、成员国和劳工组织支持的国家统计局用来实施《2018 年国际劳务移民统计准则》，¹⁶⁵

¹⁵⁷ 劳工组织，《实现家政工人体面劳动：<2011 年家政工人公约>(第 189 号)通过十年后的进展和前景》，2021 年。

¹⁵⁸ 劳工组织，“新冠肺炎危机对家政工人就业岗位和工时损失的影响”，概况介绍，2020 年 6 月；劳工组织，“摆脱传染或饥饿：给家政工人另一条出路”，概况介绍，2020 年 5 月。

¹⁵⁹ 劳工组织，《与国际劳工大会第 106 届会议(2017 年)工作相关的事项：关于公平有效的劳务移民治理决议的后续行动》，理事会文件 GB.331/INS/4/1(Rev.)，2017 年。

¹⁶⁰ 劳工组织，《保护处于非正常状况的移民工人的权利和应对非正常劳务移民：汇编》，2021 年。

¹⁶¹ 劳工组织，《向移民工人、难民及其家人提供社会保护：政策制定者和实践者指南》，2021 年。

¹⁶² 劳工组织，《住所实况：东盟地区移民工人获得适当住房的机会》，2022 年。

¹⁶³ 劳工组织，《临时劳务移民：复杂性解析——综合报告》，2022 年。

¹⁶⁴ 劳工组织，《劳工组织关于国际移民工人的全球估计——结果和方法》，2015 年；劳工组织，《劳工组织关于国际移民工人的全球估计——结果和方法》第二版，2018 年；劳工组织，《劳工组织国际移民工人全球估计——结果和方法》第三版，2021 年。

¹⁶⁵ 劳工组织，《国际劳务移民统计准则》，第 20 届国际劳工统计学家大会，2018 年。

从而形成了涵盖 124 个国家的劳工组织劳务移民数据库。作为可持续发展目标的指标 10.7.1(雇员承担的招聘费用占其在目的地国月收入的比例)的联合监管机构，劳工组织进一步协助各国采取劳工组织-世界银行关于招聘费用和成本的数据收集方法。

197. 劳工组织通过加强移民工人和难民方面的发展合作，包括荷兰资助的改善被迫流离失所者和接收社区前景的伙伴关系(“前景”伙伴关系)，极大地扩展了国家层面援助。国家层面工作借鉴了全球层面的知识产品和战略举措并为其做出了贡献。若干成员国受益于劳工组织的国别援助，通过一个大规模发展合作组合制定或更新了公平劳务移民政策和法律，涉及的具体问题包括移民工人重返社会、标准雇佣合同和工人支付零招聘费。在劳工组织的支持下，成员国正在采取措施建立或加强制度性机制，监测劳务移民治理框架的执行情况，并引入非歧视性服务，促进移民工人、难民和因危机而流离失所者的体面劳动。五个区域机构修订了其关于劳务移民或劳动力流动的治理框架，拟定了七项双边劳工协议，加强对移民工人和在国外工作的其他人的保护，特别是在亚洲国家和阿拉伯国家之间。与国际移民组织、联合国开发计划署和妇女署的伙伴关系有助于加强国家层面的协同作用，与难民署的伙伴关系扩大了联合国处理全球难民危机劳工和就业层面问题的应对措施。
198. 30 个国家正在落实的公平招聘倡议，助力实现《联合国全球契约》关于安全、有序和正常移民的主要目标，为制定旨在提高透明度和保障工人权利的国家政策(如美国《2022 年公平招聘临时移民工人指南》)奠定了基础。作为《2021-2025 年公平招聘倡议战略》的一部分，劳工组织将与移民组织联合举办全球负责任招聘论坛。此外，自 2015 年以来，它组织开展了关于劳务移民的年度全球媒体竞赛。
199. 向移民工人直接提供综合服务。例如，在非洲和亚洲国家，劳工组织向公共就业服务部门和社会伙伴提供支持，促进移民融入劳动力市场，推行公平招聘，在出发前和返回时提供信息，并建立移民资源中心，提供信息和服务，降低不当招聘、非正常移民、剥削、暴力和虐待的风险。在疫情开始时，劳工组织的影响评估有助于更好地了解被滞留的移民或返回本国的移民所面临的具体困难，并据此为开展国家行动提供依据。为了应对保护方面的差距，劳工组织注重提供直接服务，包括现金转移、法律援助、住所、工作咨询和重返社会。这些工作帮助了东盟国家被滞留、遣返或被迫离开的 40 多万名移民工人。与联合国移民网络共同编制了指导文件，为联合国应对新冠肺炎提供参考，包括应对新冠肺炎的社会经济后果以及新冠肺炎、气候变化和劳务移民之间的联系。劳工组织关于南亚的新冠肺炎影响以及气候变化与劳务移民之间关系的研究探讨了在气候变化背景下流动或流离失所的国内和国际移民工人如何受到疫情的影响。¹⁶⁶
200. 劳务移民在全球层面越来越引人关注。通过联合国移民网络并在社会伙伴参与下，2022 年通过了第一份联合国关于以权利为基础的双边劳务移民协定的设计、执行和监测全球指南。¹⁶⁷

3.2.3. 残疾人

201. 劳工组织《2020-2023 年残疾包容政策和战略》与《联合国残疾包容战略》保持一致，概括了其全球承诺，有效地将残疾包容方法纳入其研究、政策和计划。在包括多国企业和 30 多个国家的商业

¹⁶⁶ 劳工组织，《新冠肺炎对选定南亚国家气候变化与劳务移民之间关系的影响：一项探索性研究》，2021 年。

¹⁶⁷ 联合国移民网络，《双边劳务移民协定指南》，2022 年。

和残疾网络在内的全球商业和残疾网络支持下，私营部门残疾人就业持续增长。在中国商业与残疾网络及中国残疾人联合会的共同努力下，中国设想为残疾人创建和推广一个国家就业指导系统。与此同时，近年来，工人组织(巴西、肯尼亚和乌拉圭)和雇主组织(哥伦比亚)内部的残疾包容性也有所提高。

3.2.4. 艾滋病毒携带者和艾滋病患者

202. 在一些严重受到艾滋病毒影响的国家实施了艾滋病毒预防战略和计划，整合各种措施，应对新冠肺炎影响，此外还建设了劳动监察员的能力，作为例行工厂监察的一部分，对与艾滋病毒相关的风险进行评估。例如，博茨瓦纳通过了一项国家战略计划(2020-2025年)，减少有关获得艾滋病毒和结核病服务的人权障碍；斯威士兰通过了国家工作场所健康政策，其中包括为艾滋病毒携带者和艾滋病患者提供服务；海地通过了纺织行业三方政策，打击与艾滋病毒有关的歧视。一项关于劳动世界艾滋病毒歧视的盖洛普调查对国家层面的工作进行了补充，该调查为政府、雇主组织和工人组织的行动提供了一个经验基础，通过处理羞辱和歧视问题来促进创建卫生和安全的工作环境。¹⁶⁸

3.2.5. 特定工作安排中的工人

203. 2016年的一份全球报告重点关注了与非标准就业形态相关的机遇和挑战，以及提高其质量所需的政策。¹⁶⁹在疫情开始时，劳工局提请注意因工人的合同地位而造成的劳动保护不平等问题，着重指出临时工人或非全日制工人没有享有与其他工人相同的劳动保护和社会保护。¹⁷⁰还确定了疫情期间增加非正规就业形态工人就业机会的保岗位计划。随着各国走出危机，应修正现有规范框架，确保工人获得平等待遇，无论其合同地位如何。2021年的一份全球报告进一步强调了居家工作的工人特别是女工，无论是在家工作的产业工人还是高技能远程工作者，在平衡工作要求和家庭责任方面所面临的困难。¹⁷¹

204. 在2020年至2021年期间，对包括数字平台工作在内的各种形式工作安排进行了注重性别问题的诊断，确定了可能采取的确保有效劳动保护的措施(多民族玻利维亚国、哥伦比亚和厄瓜多尔)。在2022年至2023年期间，劳工组织将支持三方成员进行国家诊断，制定和实施政策措施，确保对各种形式工作安排中的工人实行有效保护，重点关注向那些受到疫情最严重打击的人提供支持的创新性劳动保护措施(阿根廷、摩洛哥和北马其顿)。此外，斯威士兰正在进行一项诊断性研究，评估居家工作的发生率、形式、驱动因素以及这种工作安排的体面劳动赤字，这项研究一旦得到三方成员的认证，将为政策建议提供依据。

205. 数字化的兴起给劳动世界带来了机遇和挑战。虽然数据收集和处理通常出于合法需求，包括人力资源管理 and 职业安全卫生，但它们也可能带来侵犯工人隐私权的风险，特别是在个人数据方面，因此需要加以适当的治理。劳工组织并非最近才关注工人个人数据保护问题。然而，经济数字化带来了

¹⁶⁸ 劳工组织，《劳工组织关于劳动世界艾滋病毒歧视的全球调查》，2021年。

¹⁶⁹ 劳工组织，《世界非标准就业：理解挑战塑造未来》，2016年。

¹⁷⁰ 劳工组织，“应对新冠肺炎危机经济和社会影响的政策框架”，政策简报，2020年5月。

¹⁷¹ 劳工组织，《居家工作：从默默无闻到体面劳动》，2021年。

新的担忧，其中涉及数字劳动平台工作和对工人的数字化监测。自疫情暴发以来，远程工作占据重要位置，对工人的数字化监测也随之增加。《2021 年世界就业和社会展望》旗舰报告探讨了当代平台经济如何改变工作的组织安排方式，并分析了数字劳动平台对企业、工人和整个社会的影响。¹⁷² 在行业层面，2022 年 1 月举行的金融业数字化影响技术会议强调需要一个适当的政策环境来获得数字化的益处，并审议了确保远程工作和其他工作安排有效提高生产力和促进体面劳动的措施。¹⁷³ 2022 年 10 月举行的平台经济体面劳动专家会议的背景报告强调了该行业的广泛性和复杂性，承认了该专题与当代劳动世界的相关性，以及劳工组织在以下方面的主导作用：界定确保所有平台工人享有体面劳动的路径，同时最大限度地利用这一经济门类带来的机会。¹⁷⁴ 此外，为响应成员国在《百年宣言》中发出的呼吁，劳工组织一直在开展关于工人个人数据保护的研究，为制订政策建议提供支持。¹⁷⁵

3.3. 从本章可得出的结论

206. 劳工组织在其干预措施中系统使用所有行动手段，在以下方面发挥了重要作用：处理长期存在的问题和应对诸如新冠肺炎危机等紧急性问题，而这些问题对工人特别是弱势工人获得劳动保护具有负面影响；使劳工组织监督机构的评论意见得以酌情被考虑在内；促进全球层面和国家层面政策工作之间的相互联系，国家层面的干预措施和国家援助为知识产品提供参考，它们反过来又得到全球研究、工具和方法的指导。与国际组织和区域组织的战略伙伴关系也是推进劳动保护议程并将其纳入一些全球和区域平台议程的关键。

¹⁷² 劳工组织，《2021 年世界就业和社会展望：数字劳动平台在改变劳动世界中的角色》，2021 年。

¹⁷³ 劳工组织，《金融业数字化影响技术会议结论》，TMDFS/2022/8，2022 年。

¹⁷⁴ 劳工组织，《平台经济中的体面劳动》。

¹⁷⁵ Frank Hendrickx，“工人个人数据保护：总体原则”，劳工组织工作论文第 62 号，2022 年。

▶ 若干结论和未来方向

- 207.** 自 2015 年第一次周期性讨论举行以来，劳动保护领域发生了众多变化，这意味着，有些过往趋势仍在延续；有些过往趋势则已中断。从职业安全卫生到生育保护，劳动保护的各个方面都取得了不可否认的进展。然而，进展往往参差不齐、时断时续，非正规就业仍是一个顽疾，对发展中经济体而言尤其是如此。2020 年间爆发了过去百年以来最为严重的全球卫生危机，并造成了破坏性的社会和经济后果，特别是在受到重创的行业中。从事非正规、无保障就业的工人以及面临系统性歧视的工人所具有的脆弱性变得更加明显。持续的地缘政治紧张局势、战争和生活成本危机可能会加剧此类脆弱性和不平等问题。实现为所有工人提供劳动保护的前景，取决于这些持续的危机在多大程度上加速或阻碍了迄今取得的进展，以及在多大程度上影响了为最需要这类保护的人提供的支持。能否实现这一目标也取决于实现该目标的意愿和所实施的政策。
- 208.** 在劳工组织的议程中，有关为所有人提供充分且包容的劳动保护的议题已经获得更大关注度，以作为其推进以人为本发展工作的一部分。如前一章所述，在前几届劳工大会所通过的若干高级别三方宣言和承诺中，以及在劳工组织规划工作中，这一目标得以体现。在新冠肺炎最为肆虐之时，劳工组织支持其三方成员在极其严峻的环境中砥砺前行，展现出了远见卓识、战略思维、灵敏性和反应力。更战略性地设置劳工大会议程，加之对各类普遍调查和技术会议或专家会议进行仔细排序，也为实现主要成果目标提供了更有意义的途径，例如在职业安全卫生方面。劳工组织为减少和防止劳动世界不平等现象采取了全面综合应对措施，工人保护和公正分享进步成果是该措施的两大支柱，也是理事会于 2022 年 11 月通过的相关战略的两大支柱。¹⁷⁶
- 209.** 劳工组织与联合国组织和其他实体的伙伴关系，包括世卫组织、同酬国际联盟、经合组织和劳氏基金会，使其能够扩大外联范围、实现规模效应并协调各种观点和方法。与七国集团、二十国集团和金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)继续开展合作，也使得有关数字劳动平台、劳动保护、正规化战略、性别平等和劳动力市场残疾包容性的重要政策对话和承诺得以深化。
- 210.** 为了向前迈进，并兑现《2030 年可持续发展议程》中不让任何人掉队的承诺以及劳工组织关于实现社会正义的承诺，可以考虑就以下政策领域采取行动。
- **创造正规和生产性就业。** 当经济未能提供足够的生产性就业时，失业率便会上升，并且在许多国家，非正规经济蓬勃发展，随之而至的是劳动保护处于缺位状态或极低水平。生产力水平低下的企业无法提供体面的工资，在落实安全卫生措施以及减少加班时间方面会遇到更多困难。这说明了劳动保护不能与创造生产性就业相分离的原因。一个有利于促进就业机会和性别平等的宏观经济框架，包括财政、货币、产业、行业和劳工政策，有效积极的劳动力市场政策和有利的监管环境，对于创造正规和生产性就业十分必要。考虑到可持续企业是就业岗位的主要来源，为这类企业创造有利环境至关重要。

¹⁷⁶ 劳工组织，《关于不平等和劳动世界决议(2021 年)的后续措施：国际劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略》，理事会文件 GB.346/INS/5，2022 年。

- **倡导加大对劳动保护的投资力度，实现劳动保护和社会保护的更紧密结合。**处于收入分配低端、从事无保障就业或在非正规经济中工作的妇女和男子，通常是受社会风险和社会危机打击最为严重的群体。这些群体中的许多工人还因为其身份而面临着遭歧视和遭污名的问题。克服上述脆弱性、实现以人为本发展，意味着需要通过关注具体行业的需求和情况等方式，同步推进劳动保护和社会保护两方面工作。虽然实现全民社会保护的目标获得了广泛支持，但在劳动保护方面还未发出类似呼吁。然而，两者同等重要且相辅相成。它们合力提高了按分配和再分配杠杆采取行动以减少不平等现象的能力，以及采取更有效措施以应对外部冲击的能力。此外，工人保护的两个方面之间具有许多良性互动关系。例如，预防职业伤害和疾病与确保适足收入和体面工作时间，可以降低对社会保障体系的压力，并提高社会保障体系的财务可持续性。可以更加关注了解何种工资、社会保护和财政政策组合可能更有利于确保在不同的劳动力市场和不同的社会经济环境下为所有工人提供充分、包容且可持续的保护。
- **对最容易被排除在充分保护范围之外的工人给予特别关注。**一项突出挑战是，为劳动力市场中面临歧视和劣势的工人提供劳动保护，其中包括妇女、青年人、移民、老年人、土著和部落居民、艾滋病毒感染者或受艾滋病毒/艾滋病影响者、残疾人和诸如家政工人等一些职业群体。确保这些工人获得劳动保护需要采取措施，通过主流化和针对性的干预方式，系统应对其在劳动保护所有方面的具体情况和各项需求。这些工人中有许多在非正规经济中占比过高，更广义而言，则包括那些未能获得充分保护的工人。因此，若要为世界上多数工人提供获得充分保护的机会，则其前提是需实现非正规经济向正规经济转型。需要对那些尤为容易遭遇最严重保护不足的工人给予特别关注，这对于确保不让任何人掉队至关重要，从而扭转根深蒂固的不平等现象，构建更加平等、更加公正的社会。
- **为在所有工作安排中就业的全体工人提供充分保护。**越来越多的工薪就业者处于多样化的工作安排或合同安排中，这些形式的安排具有一个显著特点，即劳动保护和社会保护水平参差不齐。与此同时，自营职业者的异质性也愈发明显。这类工人包括从事真正的创业活动的人，以及相较于其委托人而言处于强烈经济依赖状态的人。因此，依附性就业和自营职业之间的界限已经变得愈发模糊，导致在越来越多的案例中存在将工人归类为自营职业者的质疑。虽然《2006年雇佣关系建议书》(第198号)提供了一般性指导，但关于这种分类并不存在一致意见或单一方法，其随国家法律框架和具体国情而异。由于劳动关系仍然是获得劳动保护和社会保护的主要途径，大量陷入了“灰色地带”的工人被完全或部分地剥夺了获得两种保护的机会。除了这些情况外，还需要进一步探讨可以扩展劳动保护的哪些方面以覆盖自营职业者，以及如何确保相应的法律法规得到有效应用。
- **推动职业安全卫生的发展进程。**劳工组织将职业安全卫生认定为一项工作中基本原则和权利，为其在这一领域开展工作和实现更广泛劳动保护注入了新动力。事实上，安全卫生的工作环境与其他工作条件之间具有相辅相成的联系，这意味着充分实现安全卫生的工作环境也将取决于劳动保护其他方面的进展情况，反之亦然。因此，应在职业安全卫生体系和法规中加大应对这些因素的努力。在制定相关政策和计划时需要对该联系加以强化。这一点由职业安全卫生的一个领域加以说明，即预防暴力和骚扰，包括基于歧视的暴力和骚扰。为了取得成功，任何预防、支持和补救措施都应特别关注由歧视引起的危害和风险，包括滥用权力关系和社会性别、文化与社会规范，以及缺乏对其他工作中基本原则和权利的尊重。劳工组织已经启动关于生物危害因素、化学危害

因素、人体工学和人工搬运以及机械防护的标准制订进程，这将进一步巩固其作为这一领域主要国际权威的地位，同时还需要作出实质性的额外努力，实现对职业安全卫生领域的两项基本公约——第 155 号和第 187 号公约——的普遍批准，并推动批准其他职业安全卫生标准。对一项经修订的全球职业安全卫生战略加以重视，可以为增强劳动保护的包容性和平等性提供新动力。

- **对工资和工作时间保持最高程度关注。**在当代劳动世界中，尽管对于劳动保护一些其他方面的关注度日益增长，但作为百年前劳工组织工作核心的工资和工作时间问题，仍然是劳动保护的两个核心方面。近年来，许多国家已经实行或调整了最低工资和其他工资政策，例如公共部门薪酬政策。建立基于实证的工资制定机制的意愿正在增强。跨国公司越来越重视向供应链中工人支付生活工资，并为此发起了大量多利益攸关方倡议。因此，劳工组织应加强其就这些工资问题提供指导和信息的能力。工作时间是一个复杂的政策领域，其在过去十年间发生了重大的转变，并导致三方成员的援助请求出现了实质性变化。这包括从传统的工时限制请求，到在可持续应对危机和近期数字化转型的背景下，有关工作时间和生产力之间的关系、加班的监管、工作共享和灵活工作安排的请求。其中一些问题需要国家层面出台解决方案，而其他问题可能需要全球层面的应对措施。无论哪种情况，作为该领域的主导机构，劳工组织都必须胜任该项工作。这就需要持续开展分析和研究工作，以提供依据充分的政策建议，并在该领域打造目前所缺乏的技术力量。
- **把握经济数字化给工人保护带来的机遇，最大限度减少由其造成的挑战。**数字技术引领了新的生产、工作和生活方式。平台经济正迅速发展，为创造就业机会和更加灵活地组织生产流程提供了机会。平台经济也在为不同就业身份的工人实现充分劳动保护和社会保护方面带来了挑战，尽管对此意见不一。数字技术的使用也导致了监测范围、数据收集和数据处理的大规模扩张。毫无疑问，若使用得当，新型设备可以帮助雇主推动构建安全卫生的工作环境，也可以帮助雇主遵守其法律责任和法律义务。然而，新型设备也可能导致工人私生活遭到严重侵犯、决策有失公允以及工会受到打击破坏。数字技术也使数以百万工人在新冠肺炎危机期间转向了远程工作。对许多人而言，混合形式的远程工作已经成为了“新常态”。远程工作既具有众多优势，也反映了一些挑战，包括：个人生活和工作之间的界限愈发模糊；在某些情况下工人工作时间延长。这引发了一场针对通常所称“离线权”问题的激烈辩论。劳工大会将于 2025 年围绕平台经济体面劳动议题进行一般性讨论(或在 2025-2026 年进行关于标准制订的两次讨论)，在此方面为三方成员和劳工局提供进一步指导意见。在理事会于 2023 年作出决定后，可能会召开一次关于数字时代下保护工人个人数据的专家会议，借此对标准制订讨论加以补充。还可以设想就远程工作和混合工作形式出台更详细的规范性或非规范性指导意见。
- **解决护理工作价值被低估的问题。**在过去几年中，照护经济对工人及其家庭、企业、劳动力市场和社会维持运作和打造韧性的重要意义获得了更多认可。人们也日益认识到，没有体面护理工作，就无法实现变革性的性别平等，包括无法为妇女创造更多更好的工作岗位。护理工作者群体横跨了正规经济和非正规经济，并且许多护理工作是无偿的。尽管护理工作者为社会和经济做出了宝贵的贡献，但其工作条件往往很恶劣，并且全球范围内的性别薪酬差距达到了 20%。¹⁷⁷ 人们普遍希望，从新冠疫情中汲取的经验教训将说服决策者扭转近几十年间对这些重要行业投资不足的

¹⁷⁷ 劳工组织和世卫组织，《卫生保健行业的性别薪酬差距：新冠肺炎时代的全球分析》，2022 年。

局面。当今现实证明，这些希望在许多国家都显得过于乐观。在向前推进的过程中，可能必须优先解决这些行业中工作价值被低估的问题，以此作为对 2024 年劳工大会关于体面劳动与照护经济的一般性讨论的贡献。可以通过下列方式对上述问题加以解决：与世卫组织和联合国其他相关机构合作，定期收集和分析具体行业的工资和工作条件数据；将填补法律空白、减少对临时合同安排和按需合同安排的过度依赖以及促进工作岗位正规化作为工作重点。

211. 上述八个政策领域的实施和进展情况将尤其取决于能否在下列方面创造支持性的有利环境：

- **促进三方和双方社会对话，作为确保实现充分劳动保护的关键机制。**雇主和工人必须充分享有结社自由权和有效承认集体谈判权，这是社会对话的必要先决条件。考虑到劳动世界发生的重大变革，并根据劳工大会于 2018 年通过的关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议和结论，¹⁷⁸ 应采取新方法和新行动，确保工作中基本原则和权利的有效保障范围覆盖所有工人，包括传统上被排除在其应享权利之外的工人以及新型和新兴就业形态工人。同时，应加强三方成员参与有关劳动保护的国家社会对话和参与三方治理机制的能力。在公共和私营部门的所有适当层级充分开展集体谈判，并将集体协议覆盖面扩大到所有工人，这显然是实现体面工作条件、公正分享进步成果和实行同工同酬的一种手段。
- **促进劳工组织基本公约和其他相关国际劳工标准的批准与实施。**政府、雇主代表和工人代表齐心协力制订、促进、批准和实施国际劳工标准，这为实现充分的工人保护奠定了基础。虽然许多标准已经证明了其持续的相关性和影响力，但劳工组织应确保其标准体系能够有效应对新挑战，并在不断变化的环境中促进政策的一致性。
- **开发前沿知识，契合三方成员的现实需要。**在日新月异的劳动世界中，能否提供关于劳动保护问题的最佳服务取决于劳工局理解劳动力市场演变情况而不断更新其知识库以及发掘三方成员经验的能力。这在预算紧张的情况下具有挑战性。必须设计出创新的方法，将定期提升现有职员技能同发展与专业协会、学术机构和其他类型机构的战略伙伴关系相结合，以实现规模效应或分摊前沿知识的生产成本，同时坚守劳工组织的优先方向和价值观。
- **评估政策和制度的影响力。**体面的工作条件为工人的福祉和尊严、生产力和商业竞争力带来的益处是无可争议的。然而，事实证明，劳工组织很难始终如一地记录或衡量法律或制度的变化，亦或能力建设等新计划的实施，是如何改善工人的日常生活的。诚然，一项全新或经修订的法律或政策效果的显现，需要假以时日。然而，需要付出更大努力，就其中短期内对工人生活的影响进行估计，并查明有哪些其他因素促成了某些结果。这不仅对于评估监管变化或制度变化的合理性以及为进一步的政策变化提供依据十分关键，而且对于确保劳工组织行动的合法性和加强与发展伙伴的联系而言也至关重要。
- **与多边体系中其他组织携手合作，扩大劳工组织行动范围。**与多边体系中其他组织建立联盟并增进合作，有助于促进政策协调、调动各方力量并增加劳动保护投资；还有助于解决工人被排斥在某种保护之外的根源问题，如歧视性和非正规性问题，其部分成因存在于劳动世界外部。劳工组织更有力地参与多边体系中与工人保护有关的对话和倡议，也将助力实现可持续发展目标，特别

¹⁷⁸ 劳工组织，关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议和结论，国际劳工大会第 107 届会议，2018 年。

是目标 8(促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)和目标 10(减少国家内部和国家之间的不平等现象)。全球社会正义联盟将在构建这种联盟和伙伴关系方面发挥重要作用。