



理 事 会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2025 年 10 月 24 日

原文：英文

第二项议程

确定在劳动世界实施非歧视原则的挑战和可能的政策应对措施

文件目的

本文件旨在促进理事会就本议题展开讨论。提请理事会注意本文件所载信息，并为劳工局有关劳动世界非歧视原则的工作提供指导意见(见决定草案，第 44 段)。

相关战略目标：工作中的基本原则和权利。

主要相关成果目标：政策成果目标 5：性别平等和所有人的机会与待遇平等。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：无。

作者单位：工作条件与平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：理事会文件 [GB.353/PV](#)。

► 导 言

1. 在理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)对 2026-2027 两年期计划和预算草案进行讨论时,理事会认识到“对于使用性取向和性别认同这两个术语”,将其作为歧视的理由的“不同看法”。更具体而言,劳工局针对基于这些理由的歧视而开展工作的基础受到了质疑。¹ 理事会还指出“劳工组织有义务和责任消除基于任何理由的任何形式的歧视和排斥”,申明“劳工局在国家层面的技术援助是应要求提供的,并适当考虑到国家条件和情况”,决定将“有关确定在劳动世界实施非歧视原则的挑战,包括上文所述的不同看法,和如何应对这些挑战的议题列入理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)的议程,在政策制定部分进行讨论。”²
2. 2025 年 6 月,国际劳工大会确认将该议题列入理事会第 355 届会议议程,并回应理事会的立场,指出劳工组织有义务和责任消除基于任何理由的任何形式的歧视和排斥。³
3. 本文件旨在促进本议题的讨论,共包括四个部分。第一部分指出,歧视是劳动世界不平等问题的根源之一,带来了高昂的社会和经济代价。第二部分指出,作为一项工作中的基本原则和权利,非歧视原则在劳工组织使命中占据核心地位。第三部分阐述了在国际劳工标准框架下禁止的歧视理由。第四部分探讨了在实施该原则方面的挑战以及应对挑战的途径,之后是结语。

► 一、劳动世界歧视的社会和经济代价

4. 当人们因种族、肤色或性别等特征而受到区别对待时,即产生歧视,这损害了机会与待遇平等。歧视损害人们的尊严,限制人类选择和追求职业及个人抱负的自由,给个人、社会和经济带来高昂代价。歧视减少了获得技能、能力及职业发展的机会,剥夺了劳动者因绩效和努力而应得的回报,从而阻碍他们在劳动世界充分发挥潜能并改善经济状况。对雇主而言,这导致生产力、竞争力和创新力流失,妨碍充分调动和利用员工队伍现有技能与能力。
5. 歧视可能阻碍部分群体进入或留在劳动力市场,从而助长劳动力市场非活动性。在任何情况下,歧视都会扭曲劳动力市场的高效运行,造成人力资本浪费。易受歧视的人口群体往往面临更高

¹ 此前,在讨论 2024-2025 两年期计划和预算时也出现了此类不同看法。

² 见理事会文件 GB.353/PV, 第 836-1091 段(讨论)和第 1092 段(决定)。

³ 劳工组织,关于通过《2026-2027 两年期计划和预算》及在成员国之间分摊收入预算的决议,大会文件 ILC.113/决议 VI。

失业率和更低工资水平，⁴ 这加剧了劳动力市场不平等。他们在非正规经济中所占比例也偏高，而非正规经济中缺乏保障，获得权利和社会保障的机会有限，这进一步加剧了他们的弱势地位。不同形式的歧视与多重脆弱性叠加，深化了上述影响，致使弱势地位积重难返。这些不平等转而破坏社会凝聚力，可能引发社会动荡。若放任歧视蔓延，弱势地位可能会代代相传，根深蒂固，阻碍减贫进程。因此，减少不平等，包括消除歧视，是任何有效的经济增长、减贫及可持续发展战略不可或缺的组成部分。⁵

6. 经济合作与发展组织(经合组织)2025 年开展的涵盖欧盟国家的研究指出，歧视给国内生产总值带来重大损失，并着重指出民众对少数群体接受度较高的国家的人均国内生产总值更高。⁶ 国际货币基金组织的一份工作论文分析了撒哈拉以南非洲国家的数据，发现收入不平等与性别不平等都对人均国内生产总值增长具有负面影响。⁷ 一项涵盖八个拉丁美洲国家的学术研究表明，消除女性劳动力参与的障碍并让她们获得平等进入不同职业的机会，将降低所有这八个国家的贫困率并促进收入增长。⁸ 劳工组织与亚洲开发银行的联合研究强调，亚洲由于女性在获得就业机会方面受到限制而每年损失 420 亿至 470 亿美元。⁹ 劳工组织基于亚洲及非洲十个中低收入国家数据的研究得出的结论是，与残疾相关的经济损失规模巨大且相当显著，约占国内生产总值的 3%至 7%。¹⁰

⁴ 劳工组织，*Women and the Economy: 30 Years after the Beijing Declaration*，劳工组织简报，2025 年；劳工组织，*Global Wage Report 2024-25: Is Wage Inequality Decreasing Globally?*，2024 年；Sevane Ananian 和 Giulia Dellaferrera，*“A Study on the Employment and Wage Outcomes of People with Disabilities”*，劳工组织第 124 号工作论文，2024 年；Lena Hassani-Nezhad，Sevane Ananian 和 Nick Drydak，*“A Study on the Employment and Wage Outcomes of Persons Living with a Same-sex Partner”*，劳工组织第 131 号工作论文，2024 年；劳工组织，*Panorama laboral de los pueblos indígenas en América Latina: La protección social como ruta hacia una recuperación inclusiva frente a la pandemia de COVID-19*，2022 年；Silas Amo-Agyei，*The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences between Migrants and Nationals* (劳工组织，2020 年)。

⁵ 劳工组织，《工作中的平等年代——根据<国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言>后续措施编写的全球报告》，2003 年，第 2-3 段；《哥本哈根社会发展问题宣言》和《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》，1995 年，第 54(b)段。

⁶ 经合组织，*Combatting Discrimination in the European Union*，2025 年，第 75 页。法国战略与计划高级委员会 2016 年的一份报告估计，如果能够消除歧视，国内生产总值将增长 3.6%至 14.1%(这取决于估算所依据的情况)。见法国战略与计划高级委员会，“*Le coût économique des discriminations*”，2016 年。

⁷ Dalia S. Hakura 等，“*Inequality, Gender Gaps and Economic Growth: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa*”，世界货币基金组织工作论文 WP/16/111，2016 年。

⁸ Joana Costa，Elydia Silva 和 Fábio Vaz，“*The Role of Gender Inequalities in Explaining Income Growth, Poverty and Inequality: Evidences from Latin American Countries*”，第 52 号工作论文，国际包容性增长政策中心/联合国开发计划署，2009 年。

⁹ 劳工组织与亚洲开发银行，*Women and Labour Markets in Asia: Rebalancing for Gender Equality*，2011 年。

¹⁰ Sebastian Buckup，“*The Price of Exclusion: The Economic Consequences of Excluding People with Disabilities from the World of Work*”，劳工组织第 43 号工作论文，2009 年。

► 二、非歧视与劳工组织的使命

7. 自劳工组织成立以来，为所有人提供人道的工作条件始终是其基本目标之一。¹¹ 1946 年纳入劳工组织《章程》的《1944 年费城宣言》随后重申：“全人类不分种族、信仰或性别，都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下，谋求其物质福祉和精神发展。”¹² 《费城宣言》进一步指出：“为实现上述目的而创造条件应构成各国和国际政策的中心目标。”¹³
8. 各项公约和建议书进一步阐述了《章程》规定的非歧视原则，其中尤为重要的一项是两项基本公约，即《1951 年同酬公约》(第 100 号)和 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)。¹⁴ 该原则在劳工组织的核心地位还体现在：1962 年至 1990 年代初，专门设立的理事会歧视问题委员会探讨了推进平等与非歧视的途径与手段。它在劳工组织终结种族隔离制度的工作中亦发挥了重要作用。¹⁵
9. 1995 年哥本哈根社会问题首脑会议明确承认了非歧视，尤其是劳动世界的非歧视，与发展之间的联系。¹⁶ 劳工组织随后将消除歧视纳入《1998 年关于工作中基本原则和权利宣言》。根据该宣言的后续措施，大会审议了三份关于平等与非歧视的全球报告，这些报告根据宣言要求，描述了关于这一基本原则和权利的全球动态。¹⁷
10. 《2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言》、随后举行的相关周期性讨论¹⁸ 以及《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》进一步强调了非歧视原则。近年来，多项大会决议呼吁采取消除歧视的行动，例如，《2021 年全球行动呼吁：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》以及《2021 年关于不平等与劳动世界的决议》。
11. 为落实大会相关决议，理事会批准了若干行动计划或战略，它们目前正在指导劳工组织有关歧视问题的工作，其中包括以下方面的行动计划或战略：工作中的基本原则和权利(2024 年-2030

¹¹ 1946 年修正案生效之前的劳工组织《章程》，序言和第二部分，第 41 条(《凡尔赛条约》第 427 条)，第 7 点和第 8 点(1919 年《章程》文本转载于 1946 年 11 月 15 日第二十九卷第 4 号[官方公报](#))。

¹² 《费城宣言》，第 II(a)部分。

¹³ 《费城宣言》，第 II(b)部分。

¹⁴ 载有仿效第 111 号公约的非歧视条款的劳工组织文书包括关于就业政策、终止雇佣、私营职业介绍所、生育保护等方面的公约。一些文书试图处理对特定群体的歧视，如土著和部落人民，移民工人和家政工人。2019 年，关于工作场所暴力和骚扰的文书进一步加强了消除歧视的国际劳工标准。

¹⁵ 随后，一个关于劳工组织消除歧视行动的议题出现在法律问题和国际劳工标准部分的议程，直至 2010 年。

¹⁶ 《哥本哈根宣言》，第 54(b)段。

¹⁷ 劳工组织，《工作中的平等年代》；劳工组织，《工作中的平等：应对挑战——根据<国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言>后续措施编写的全球报告》，2007 年；劳工组织，《工作中的平等：持续的挑战——根据<国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言>后续措施编写的全球报告》，2011 年。考虑到劳工组织当时关于歧视的行动是 1998 年《宣言》后续措施的一部分，2010 年后该议题不再被列入法律问题和国际劳工标准部分的议程。

¹⁸ 2012 年、2017 年和 2024 年。

年)、¹⁹ 体面劳动与照护经济(2024 年-2030 年)、²⁰ 劳动保护(2023 年-2029 年)、²¹ 劳动世界的
不平等(2022 年-2027 年)、²² 劳动世界的暴力与骚扰(无期限)。²³ 现已制定专门的性别平等机
构行动计划及残疾包容战略。²⁴

- 12.** 劳工组织根据其《章程》和使命，致力于消除歧视，为落实可持续发展目标并推动联合国系统在促进和保护人权方面的更广泛工作做出了贡献。在 2024 年未来峰会上，世界各国领导人认识到：“除非我们加紧努力，促进宽容、拥抱多样性、打击一切形式的歧视，否则，我们为纠正不公正现象和减少国家内部和国家之间不平等，进而建设和平、公正和包容的社会所作的努力就不可能取得成功”。²⁵ 第二次社会发展问题世界首脑会议成果文件承认促进平等和消除歧视对实现包容性和可持续增长的作用，呼吁在这方面采取具体行动。²⁶

► 三、国际劳工标准中的歧视理由

- 13.** 第 111 号公约有关歧视的定义列出了七项禁止的理由，即种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身(第 1 条第 1 款(a)项)。该公约还允许批约成员国在征询雇主组织、工人组织及其他适当机构意见后，自行决定为适用本公约而增列其他理由(第 1 条第 1 款(b)项)。劳工组织其他若干文书处理了基于第 111 号公约第 1 条第 1 款(a)项所列理由之外的其他理由的歧视，包括年龄、²⁷ 残疾、²⁸ 家庭责任、²⁹ 艾滋病毒感染状况、³⁰ 工会会员身份、³¹ 国籍³² 和性取向。³³

¹⁹ 理事会文件 GB.352/INS/3/1。

²⁰ 理事会文件 GB.352/INS/3/2。

²¹ 理事会文件 GB.349/INS/3/2。

²² 理事会文件 GB.344/INS/8。

²³ 理事会文件 GB.337/INS/3/1。

²⁴ 劳工组织，《劳工组织 2022 年-2025 年性别平等行动计划》，2022 年；劳工组织，《劳工组织 2024 年-2027 年残疾包容战略》，2024 年。

²⁵ 联合国，《未来契约》、《全球数字契约》和《子孙后代问题宣言》，序言。

²⁶ 《多哈政治宣言》，2025 年 9 月 5 日商定文本。见该《宣言》第 11 段和第 27 段以及《行动呼吁》第 3、4、11、12 段。

²⁷ 例如，《1988 年促进就业和失业保护公约》(第 168 号)，第 6 条；《1980 年老年工人建议书》(第 162 号)，第 3 段；《1982 年终止雇佣建议书》(第 166 号)，第 5(a)段；《1997 年私营职业介绍所建议书》(第 188 号)，第 9 段；《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)，第 7(f)段。

²⁸ 例如，《1983 年(残疾人)职业康复和就业公约》(第 159 号)，第 6 条；第 168 号公约，第 6 条；第 188 号建议书，第 9 段；第 205 号建议书，第 7(f)段。

²⁹ 例如，《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)。

³⁰ 《2010 年艾滋病建议书》(第 200 号)，第 10 段。

³¹ 例如，《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)。

³² 例如，《1949 年移民就业公约(修订)》(第 97 号)，第 6 条；《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)，第 10 条。

³³ 第 188 号建议书，第 9 段；第 200 号建议书，第 14(e)段；第 205 号建议书，第 7(f)段。

14. 劳工组织监督机构正在监测第 111 号公约的实施情况，涉及基于所列理由的歧视和基于根据第 1 条第 1 款(b)项而确定的其他理由的歧视。³⁴ 实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)历年来编写的关于第 111 号公约的普遍调查记载了与其他理由相关的立法趋势，这些理由包括但不限于残疾、家庭责任、年龄和健康状况(包括艾滋病毒感染状况)。³⁵ 自 1988 年以来，专家委员会注意到有关基于性取向的就业和职业歧视的国家立法得到通过的情况；自 2012 年以来，该委员会注意到基于性别认同的歧视受到禁止的情况。³⁶
15. 专家委员会指出，根据第 111 号公约第 1 条第 1 款(b)项的规定而确定其他理由的可能性“回应了在标准制订讨论中明确且普遍表达的意图，即根据各国具体情况，尽可能多地处理各种形式的就业和职业歧视，并能够根据未来可能出现的新的歧视理由做出调整，从而确保该公约和建议书成为具有前瞻性的文书，在今天仍与这些文书通过之时同样具有现实意义。”³⁷
16. 1997 年至 2004 年期间，理事会曾审议是否有可能通过一项议定书，以扩展第 111 号公约中的理由清单，但该提案最终没有得到保留，因为当时优先考虑了其他标准制订议题。³⁸

► 四、在实施该原则方面的挑战和应对挑战的途径

17. 虽然在此不可能详尽地分析在实施非歧视原则方面的挑战，但下文选取了一些持续存在重大挑战的领域进行讨论，并探讨了可能应对这些挑战的途径。有必要针对所有这些挑战采取有效措施，在法律和实践中推进机会与待遇平等，包括通过保护个人免受歧视，同时处理结构层面问题。

³⁴ 理事会通过的第 111 号公约报告表格要求成员国就《公约》第 1 条第 1 款(a)项所列理由以及根据第 1 条第 1 款(b)项而确定的任何其他理由的实施情况提供同等详情。虽然该公约没有为各国将公约覆盖范围扩大到其他理由规定具体机制，但专家委员会认为，当从政府以及工人组织和雇主组织收到的信息表明，在与社会伙伴协商后，已经通过了关于基于其他理由的歧视的立法或政策的情况下，政府已经利用了第 1 条第 1 款(b)项所设想的可能性。见劳工组织，《赋予全球化人性的一面——根据<2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言>进行的关于基本公约的普遍调查》，大会文件 ILC.101/III/1B, 2012 年(《2012 年普遍调查》)，第 808 段。

³⁵ 专家委员会 1963 年、1971 年、1988 年和 1996 年根据《章程》关于第 111 号公约的第 19 条编写了普遍调查。随后，以下普遍调查涵盖了第 111 号公约：2012 年普遍调查和 2023 年关于性别平等的普遍调查(劳工组织，《实现工作中的性别平等：关于<1958 年(就业和职业)歧视公约>(第 111 号)、<1981 年有家庭责任工人公约>(第 156 号)、<2000 年生育保护公约>(第 183 号)、<1958 年(就业和职业)歧视建议书>(第 111 号)、<1981 年有家庭责任工人建议书>(第 165 号)和<2000 年生育保护建议书>(第 191 号)的普遍调查》，大会报告 ILC.111/III(B)，2023 年(《2023 年普遍调查》)。

³⁶ 劳工组织，《就业和职业平等：关于<1958 年(就业和职业)歧视公约>(第 111 号)和<1958 年(就业和职业)歧视建议书>(第 111 号)的普遍调查》，国际劳工大会，第 75 届会议，1988 年，第 65 段；《2012 年普遍调查》，第 825 段；2023 年《普遍调查》，第 103-107 段。

³⁷ 《2023 年普遍调查》，第 48 段。

³⁸ 这项标准制订建议最初是由专家委员会在其 1996 年特别调查中提出的，在 2004 年 3 月理事会第 289 届会议上进行了最后一次审议(见理事会文件 GB.289/2)。该提案包含两种备选方案。第一个方案是允许批准议定书的国家选择它们希望根据公约予以接受的其他理由。第二个方案是通过一份“核心”理由清单，在批准议定书时必须接受该清单，同时允许各国决定其他予以接受的理由。该提案还包括增加关于歧视诉讼中举证责任转移的条款。

A. 歧视是一种复杂且不断变化的现象

18. 实施非歧视原则的首要挑战在于歧视是一种复杂且不断变化的现象，受到文化、社会和政治规范的深刻影响。无论具体理由如何，歧视的许多动因和根源都是相似的。它们往往源于不平等的权力关系、根深蒂固的成见和偏见，可能涉及个人、机构和结构层面。它们也往往会产生类似结果：限制进入和留在劳动力市场并取得进步的机会，从而加剧不平等，致使弱势地位、贫困、排斥和边缘化循环往复。
19. 长期以来，平等和非歧视方面的法律和政策侧重于处理基于单一理由的歧视，但是，在研究和政策辩论中越来越受到关注的是将歧视作为一种多层面现象加以探讨和更深入地理解，这种现象往往涉及基于多种理由的不利待遇。例如，土著妇女面临基于族裔和性别的复合歧视。此外，直接歧视——比如男女薪资差异——更容易被发现和处理，而间接歧视的情况更为复杂，但同样重要。³⁹ 例如，专家委员会指出，将特定工人群体排除在一般劳动立法之外可能等同于间接歧视，同时提及了家政工人的情况，在很多情况下，家政工人大多数为妇女。⁴⁰
20. 随着社会情况和科学知识的不断变化，正在根据非歧视原则，重新评估某些曾经被认为是适当的规则或规范。例如，劳工组织早期关于夜间和井下工作的标准就禁止雇用妇女从事这些类型的工作做出了广泛规定，反映了对妇女生殖角色和社会角色的普遍成见。劳工组织关于这些问题的最新标准改变了方法，将重点放在对所有工人的适当保护上，同时确保在怀孕和生育方面对女工的特定保护。标准审议机制三方工作组将禁止妇女从事井下工作的《1935 年(妇女)井下作业公约》(第 45 号)归类为过时公约，指出它违背了平等和非歧视的基本原则，该公约后来被废除。⁴¹
21. 职业康复被认为是促进残疾人融入劳动市场的重要手段，目前，人们认识到，为了实现这一目标，还需要处理有关残疾的根深蒂固的成见和偏见。⁴² 由于技术发展，可能会出现新的歧视形式和表现，例如，基于基因信息的歧视。⁴³

³⁹ 专家委员会认为，“间接歧视是指表面上中性的情况、规定或做法，但实际上导致对具有某些特征的人的不平等待遇。当同样的条件、待遇或标准被适用于每个人，但基于种族、肤色、性别或宗教等特征而对一些人员造成不相称的严重影响，并且与工作的内在要求没有密切关系时，就会发生间接歧视。”(见《2012 年普遍调查》，第 745 段)。

⁴⁰ 劳工组织，《2023 年普遍调查》，第 62 段。

⁴¹ 理事会文件 GB.334/LILS/3，附录第 12 段；理事会文件 GB.334/决定，第 15-16 页；劳工组织，《废除四项国际公约》，大会文件 ILC.112/文书，2024 年。

⁴² 根据最近的一项学术研究，截至 2023 年，164 个国家在其立法中提供了至少某种保护，防止工作中基于残疾的歧视。见 Ross L Weistroffer 等，“Mapping Progress in Workplace Protections: A Study of Global LGBTQI + Workplace Antidiscrimination Legislation in 2016 and 2023”，*Sex Res Soc Policy* (2025 年)。

⁴³ 基因歧视是指基于基因密码或基因组的某个方面(如基因突变风险)的对个人的不平等待遇。见 Carolyn Riley Chapman 等，“Genetic Discrimination: Emerging Ethical Challenges in the Context of Advancing Technology”，*Journal of Law and the Biosciences* 7, No.1 (2019 年)。

22. 关于基于性取向和性别认同的歧视的看法也在不断演变。在一些国家，这种歧视已被确定为造成劳动力市场排斥的动因，需要采取政策或立法方面应对措施。⁴⁴最近的一项学术研究表明，截至 2023 年，71 个国家至少在一定程度上禁止了工作场所基于性取向的歧视，41 个国家在一定程度上禁止了基于性别认同的歧视。⁴⁵在某些情况下，通过此类立法是针对基于这些理由的歧视，加强法律保护的手段，法院在实践中已经提供了这方面保护。⁴⁶
23. 由于歧视是复杂且不断变化的，为充分实施非歧视原则，需要政策制定者和各种机构(包括负责执行相关公共政策的机构)、社会伙伴以及在工作场所持续给予关注并采取行动。研究工作发挥着重要作用，有助于更好地了解现有和新出现的各种歧视形式的表现、运作以及对工人、雇主、工作场所、劳动力市场和经济的影响。需要具备适当的实证和知识，以确保能够定期切实审查和评估现有法律和政策，从而确保它们在防止和应对歧视以及促进机会平等方面仍然适当有效。

B. 加强针对歧视的法律保护

24. 世界各国正在赋予享有平等和非歧视的法律权利，这一事实证明，法律被视为消除歧视的重要工具。在至少 139 个劳工组织成员国，劳动立法禁止就业和职业歧视，而在其他国家，专门的平等和非歧视立法或人权法提供了此种保护。
25. 然而，实施非歧视原则的另一个挑战是，针对就业和职业歧视的现有法律保护往往不完整。有 80 个成员国的劳动或其他立法禁止直接和间接的就业和职业歧视，但只有 47 个成员国纳入了有关这两种形式歧视的定义。此外，立法还可能尚未禁止基于第 111 号公约所列全部七种理由的歧视以及在从招聘到终止雇佣过程中的所有层面的就业或职业歧视。仅在一些情况下，立法处理了预防歧视问题并包含促进机会与待遇平等的积极措施。⁴⁷
26. 实施方面存在挑战的部分原因是往往由投诉人承担采取行动的责任，而个人可能无法有效诉诸司法。由于存在一系列重大法律障碍和实际障碍，歧视受害者可能不愿提出投诉和寻求补救。例如，只有 50 个成员国具有就业歧视案件举证责任倒置的法律规定。阻碍受害者提出投诉，从而限制其获得补救的能力的其他因素包括刑事诉讼是唯一的补救选择、担心受到迫害和进一步污名化、缺乏支持以及怀疑法律行动能否成功。
27. 虽然监督机构为加强平等和非歧视立法提供了明确指导，但这方面一直进展缓慢。应对这一挑战的一个重要步骤可以包括加大力度，就现有消除就业和职业歧视法律和法规的影响和效力构

⁴⁴ 各种机构对相关人口的规模及其经历、基于性取向和性别认同的歧视的经济代价、针对这种歧视的法律保护的普遍性和类型进行了研究。例如，Anne-Marie Urban 等，[Toward a Better Understanding of Discrimination based on Sexual Orientation and Gender Identity](#)(美洲间发展银行，2020 年)；世界银行，[Equality of Opportunity for Sexual and Gender Minorities 2024](#)，2024 年。

⁴⁵ 见 Weistroffer 等，“Mapping Progress in Workplace Protection”。自 2023 年以来，更多的国家通过了禁止基于这些理由的歧视的立法。例如，莱索托 2024 年《劳动法》第 6(1)条中有关歧视的定义将性取向列为禁止歧视的理由之一。

⁴⁶ 例如，在智利，2016 年第 20.940 号法案将性取向和性别认同作为禁止歧视的理由纳入《劳动法》的非歧视条款，为起诉此类歧视提供了明确的法律依据；在印度，最高法院的一项裁决将免受歧视的保护扩大到跨性别者，包括 2014 年在就业方面(国家法律服务局诉印度联邦和其他方)，这种保护随后被载入立法，即 2019 年《跨性别者(权利保护)法》。

⁴⁷ 见下文第 33-35 段。

建知识和实证，并促进国家内部和国家之间交流成果。⁴⁸ 这需要具体关注针对劳动世界歧视受害者的有效执法和诉诸司法，例如，通过记录从劳动监察机构采取的行动和受权审查歧视投诉的专门平等机构的工作中所获得的经验教训。

C. 应对结构性障碍

28. 劳动世界机会与待遇平等的障碍包括基于性别、年龄、国籍、残疾等个人特征，对人们的角色、能力和愿望的根深蒂固的成见和假设。此类障碍被称为结构性障碍，因为它们不限于个人情况，带来各种不平等，如在获得教育、培训、技能、土地和资金方面的不平等以及男女之间无酬照护工作的不平等分配。那些受到影响的人即使能够进入劳动力市场，也往往集中在低薪工作岗位和行业，他们面临工作价值被低估的风险，遭受暴力和骚扰，在非正规就业中比例偏高，经常被排除在组织和社会对话机制之外，造成不利结果。
29. 劳工大会和专家委员会都承认并指出有必要应对与结构性和系统性歧视问题有关的挑战。⁴⁹ 事实上，由于深刻影响劳动力市场的各种变革(如数字和人口结构变革)有可能加剧弱势地位和排斥及其社会和经济影响，这一点变得更加重要。
30. 为应对这些挑战，在制定和实施政策时，需要将机会与待遇平等作为跨越一系列政策领域的一个具体目标和可衡量成果，这些政策领域包括就业、工作条件、社会保护、照护、劳务移民和社会对话，包括集体谈判。例如，在多民族玻利维亚国，劳工组织通过职业安全和卫生培训、创业支持、正规化和集体组织，帮助土著妇女建筑工人取得更好成果。⁵⁰ 在伊拉克，自 2023 年以来，劳工组织通过采取全面综合方法，促进了国家就业战略和歧视方面法律改革，改善了工作场所保护、同工同酬举措和儿童保育服务。这方面的努力还提高了妇女在工会领导层和集体谈判中的代表性，促使人们更加关注旨在预防和处理工作中基于性别的暴力和骚扰的措施。在摩尔多瓦共和国，2022 年儿童保育改革扩大了对三岁以下儿童的服务，改善了休假政策，使非正规保育机构正规化，鼓励雇主经营儿童保育机构，帮助父母，特别是母亲，留在劳动力市场。⁵¹
31. 收集、分析和发布分列的劳动力市场数据至关重要，有助于以实证为基础的消除歧视性成见和态度的认识提高活动，能够为政策辩论提供参考，有助于监测公共政策的成效，并评估不平等在扩大还是在缩小。《2030 年可持续发展议程》和国际劳工大会呼吁提供按性别、年龄、残疾、种族、族裔、移民身份和地理位置以及其他国情特征分列的统计数据。⁵² 现在，按性别和年龄分列的数据是一种更为标准的做法，在与其他特征相关的方面也取得了一些进展。劳工组织微观数据储存库包含 121 个国家按残疾状况分类的劳动力市场数据，102 个国家按公民身份和出

⁴⁸ 劳工组织，《关于工作中基本原则和权利第三次周期性讨论的结论》，大会文件 ILC.112/决议 IV，2024 年，第 17(m)段。

⁴⁹ 劳工组织，《2012 年普遍调查》，第 745 段；劳工组织，《关于不平等和劳动世界的决议和结论》，大会文件 ILC.109/决议 XVI，2021 年，结论第 13 和 20 段。当歧视在社会行为和组织中普遍存在且根深蒂固时，就被认为是系统性的。

⁵⁰ 劳工组织，“[Women are building their own futures in Bolivia](#)”，2017 年 4 月 24 日。

⁵¹ 关于替代性儿童保育服务机构的法律(第 367/2022 号)。见劳工组织，《[Programme to Support the Transition to the Labour Market of Women on Childcare Leave](#)》，2025 年。

⁵² 劳工组织，《关于不平等和劳动世界的决议和结论》，结论第 23(e)段；可持续发展目标 17、具体目标 18。

生地分类的劳动力市场数据，只有 47 个国家具有按族裔分类的数据。将有关性取向和性别认同的识别信息纳入国家调查工具(包括涵盖劳动和就业的工具)，这是一个相对较新的进展情况，一些国家已经开始收集这类数据。⁵³

32. 劳工组织近期的一些报告和研究说明了分列数据的附加值，它们有助于从多维角度理解、监测和消除劳动力市场不平等，同时也佐证了一个观点：未被衡量的问题仍是隐形的，因此无法得到处理。⁵⁴ 除了捕捉原始差距，用于衡量不平等在多大程度上可归因于歧视的方法还可以发挥其他作用。例如，2018/2019 年全球工资报告侧重发现和处理由薪酬方面的歧视所造成的那一部分性别工资差距。

D. 更好地利用工作场所层面措施

33. 促进工作中机会与待遇平等的行动需要采取一个全面方法，涵盖法律、诉诸司法、社会态度变化以及防止歧视的积极措施(包括工作场所层面措施)。无歧视的工作场所有助于创新、员工福祉和生产率。它们能够更好地应对未来挑战，包括通过匹配技能和重塑员工队伍技能。劳工组织最近的一项基于在所有区域 75 个国家开展的全球调查结果的研究发现，虽然工作场所常常具备促进非歧视的政策，但有必要进一步加强此类政策。⁵⁵
34. 在一些国家，立法要求工作场所采取具体措施，应对歧视并促进机会平等，包括男女同工同酬。⁵⁶ 有时，这包括通过和实施平等政策或计划，并向公共机构报告相关情况，包括不同工作岗位和职业的工资和员工构成数据。在某些情况下，立法规定了公共部门促进平等的积极义务。⁵⁷
35. 要求企业雇用一定数量的残疾人，这是另一个法规方面应对措施的实例，其目的是加强工作场所行动，促进实现机会与待遇平等。虽然单凭此类要求本身是不够的，但有实证表明，当此类要求与企业支持、有效执行、挑战成见和偏见的努力以及提供合理便利结合起来时，它们带来了积极成果。⁵⁸
36. 进一步评估和记录在积极主动的工作场所政策和措施方面获得的经验教训，包括它们对实现机会与待遇平等的贡献，有助于促进这一领域基于实证的社会对话和政策制定。

⁵³ 经合组织，*Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators - A Spotlight on LGBT People*，2019 年，附件 1.A；劳工组织，“*Current Practices in Measuring Sexual Orientation and Gender Identity in Population Censuses*”，劳工组织数据库，2024 年 5 月 17 日查询。

⁵⁴ 见上文脚注 4 所列报告。

⁵⁵ 劳工组织，*Transforming Enterprises through Diversity and Inclusion*，2022 年。

⁵⁶ 例如，巴西、加拿大、南非和挪威就是这种情况。在大不列颠及北爱尔兰联合王国和芬兰，此类立法仅适用于公共部门。

⁵⁷ 例如，见联合王国《2010 年平等法》。

⁵⁸ 劳工组织，*Promoting Employment Opportunities for People with Disabilities: Quota Schemes*，Vol. 1 和 Vol. 2，2019 年；Samuel Berlinski 和 Jessica Gagate-Miranda，*Enforcement Spillovers under Different Networks: The Case of Quotas for Persons with Disabilities in Brazil*，IDB-WP-1613 号工作论文(美洲间发展银行，2024 年)。

E. 加强社会对话和社会伙伴的作用

37. 雇主组织和工人组织在促进工作中的机会与待遇平等方面发挥着积极作用。这些组织通过社会对话，包括集体谈判，参与制定国家政策和法律框架以及工作场所政策和做法，并施加影响，促进歧视行为背后的社会规范和态度的变化。⁵⁹许多组织制定了内部政策、结构和方案，以促进平等和非歧视，包括在自身机构内和通过向成员提供的服务。⁶⁰近年来，一些社会伙伴已采取行动，制定了关于性别平等、残疾包容和反对种族歧视的倡议，还承认有必要处理基于性取向和性别认同的歧视。⁶¹
38. 劳工组织支持雇主组织和工人组织在平等和非歧视方面的努力，向其提供技术支持和培训，⁶²以及平台、指导和机会，促进跨境合作，加强社会伙伴在应对歧视和促进相关社会对话方面的作用。这方面的例子包括“劳工组织全球商业和残疾网络”，该网络为各公司分享和实施包容性做法提供了一个框架；由劳工组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)和经合组织共同领导的“同酬国际联盟”，该联盟动员各国政府和社会伙伴应对薪酬歧视；“劳工组织-联合国全球青年体面就业倡议”，该倡议确保青年能够在包容和公平的劳动力市场获得体面劳动。此外，劳工组织“公平招聘倡议”推动基于劳工标准、社会对话和性别平等的招聘做法，并在区域一级推动东盟(东南亚国家联盟)劳务移民论坛。

► 结 语

39. 非歧视原则在劳工组织使命中占据核心地位，载入了《劳工组织章程》、国际劳工标准、《关于工作中基本原则和权利宣言》以及国际劳工大会通过的其他里程碑式宣言和决议。一个强有力的三方共识是劳工组织有义务和责任应对任何形式的就业和职业歧视。
40. 本文件强调了在法律和实践中确保针对就业和职业歧视的有效法律保护的重要性以及应对劳动世界结构性歧视问题的必要性。这对于实现以下目标至关重要：建设惠及所有工人、加强社会凝聚力、促进可持续发展的具有包容性和复原力的劳动力市场，同时支持雇主充分利用员工队伍的技能和才能，培养积极的工作场所文化，提高生产力和创新能力。
41. 如果放任不管，歧视的影响会在整个生命历程中(从教育到就业再到退休)累积。此外，可能经常同时遭遇基于相互交织的不同理由的歧视，例如基于性别和社会出身的歧视。因此，综合、多学科、基于实证的方法对于应对歧视的结构性原因和多重影响至关重要。打破各自为政的状况

⁵⁹ 例如，见 Birte Homann, *Bargaining for Equality* (全球产业工会联合会, 2025 年)。

⁶⁰ 例如，见国际工会联合会，“[Women in Leadership](#)”，2025 年 3 月 5 日；国际雇主组织，“[IOE Launches Second Phase of the Mentorship Programme for Women in Business](#)”，2024 年 2 月 23 日。

⁶¹ 国际雇主组织，“[Employers Stand Up against Violence or Harassment of LGBTI People](#)”，2019 年 5 月 17 日。全球工会理事会于 2018 年成立了男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者(LGBTI)协调委员会，并通过了[团结章程](#)。

⁶² 培训机会包括劳工组织都灵国际培训中心提供的一系列相关计划。

并促进基于实证的社会对话对设计适应性和前瞻性措施至关重要，确保各种框架越来越切实有效。

42. 劳工局带来了这一领域长期以来的专门知识，处于独特地位，能够为应对预防和消除歧视方面的挑战和需求提供支持。如上文第 11 段所述，劳工组织正在实施的若干项行动计划和战略有助于消除歧视。劳工局的作用包括收集和发布包括统计数据在内的信息，为知情的国家层面技术援助编写比较分析报告，这种技术援助是应要求提供的，并适当考虑到国家条件和情况。⁶³
43. 亟需进一步加强劳工组织针对歧视的行动，更加注重采取综合方法并应对歧视的结构性原因。还需要更加重视分析和应对在塑造当今劳动世界的多重转型中出现的消除歧视方面的机遇和挑战。确保促进消除就业和职业歧视的措施切实有效，在劳工组织的工作中占据核心位置，这对于促进充分和生产性就业、推动人人平等享有体面劳动并最终实现包容性和可持续发展至关重要。

► 决定草案

44. 理事会注意到理事会文件 GB.355/POL/2 提供的信息，要求总干事确保在劳工局有关劳动世界非歧视原则的工作中考虑到讨论中所提供的指导意见。

⁶³ 关于通过《2026-2027 两年期计划和预算》及在成员国之间分摊收入预算的决议。