



国际
劳工
组织



在享有自由与尊严的条件下 迈向劳动世界种族平等之路

执行摘要



► 执行概要

《关于国际劳工组织目标和宗旨的宣言》(《费城宣言》)于1944年通过,宣告“全人类,不分种族、信仰或性别,都有权在享有自由和尊严、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。”

八十年后,在2024年联合国未来峰会上,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,包括种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍言行,否则,我们为纠正不公正现象和减少国家内部及国家之间不平等,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”。¹基于这一应对种族歧视的最新承诺,本报告阐明了劳动力市场中的种族不平等现象及相关应对政策。通过明确推进劳动世界种族平等的一系列途径,报告旨在推动社会对话和政策改革,确保并促进人人享有平等的机会和待遇。

何为种族歧视?

根据《1966年消除一切形式种族歧视国际公约》的定义,“种族歧视”是指基于种族、肤色、世系或民族或人种的差别待遇。在《1958年(就业和职业)歧视公约》(第111号)的框架下,种族歧视主要涉及基于种族、肤色和民族血统等被禁止理由的歧视,这些理由在该公约中均有提及。第111号公约将歧视定义为基于被禁止理由的“任何区别、排斥或优惠”,其具有“取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等的影响”。

第111号公约承认,基于职业内在要求的区别、排斥或优惠不应视为歧视。基于工作岗位相关因素(如经验、技能或业绩,通常称为“优点”)作出的就业决定不仅合法,而且对企业成功至关重要。然而,此类决定不应涉及受保护的个性特征(如种族、肤色或民族血统),除非这些特征是职业内在要求。

打击歧视:多元社会的必由之路

劳动力市场中的种族不平等现象依然普遍且根深蒂固。大多数国家本就具有民族多样性,而人口流动更使社会日趋多元。工作移民和被迫流离失所是这一现实的具体体现。人们身处不同的社会环境,可能因其种族或民族身份而遭受歧视。

就业和职业中的平等与不受歧视是一项普世人权。实施适当的政策和措施以应对劳动世界的种族歧视,是实现社会正义的必要之举。不作为会给个人、企业、劳动力市场乃至整个社会带来严重后果。歧视阻碍人们开发潜能、提升技能、培养才能,使他们无法在与其他人平等的基础上获得与其贡献相称的回报,无论他们期望从事何种就业或职业。歧视还会削弱生产力,妨碍吸引和留住人才。

相反,多元化的工作场所更具优势。在那些不论种族或民族背景均能获得就业机会、尊重并珍视多样性的社会中,不平等现象更容易减少,社会凝聚力得到增强,长治久安最终得以实现。

利用国际劳工标准促进种族平等

自《费城宣言》通过以来,劳工组织制定了一系列国际劳工标准,为消除劳动世界的歧视提供行动指南。1958年通过的第111号公约是第一份专门用于消除就业歧视和职业歧视的具有法律约束力的国际文书。该公约禁止基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统和社会出身的歧视,同时允许各国在与雇主组织和工人组织协商后,进一步确定其他应被禁止的歧视理由。

此外,劳工组织的专门文书还关注那些特别容易遭受种族歧视的群体(移民工人以及土著和部落居民)的权利。再者,劳工组织的标准制订工作致力于通过《2011年家政工人公约》(第189号)和《2019年暴力和骚扰公约》(第190号)等将此类群体纳入保护范围,从而弥合社会和劳动保护方面的差距。报告第二章介绍了第111号公约和其他国际劳工标准的主要特点,这些标准为打击种族歧视、促进种族平等提供了行动指南。

1 联合国大会,第79/1号决议,《未来契约》,A/RES/79/1(2024年)。

理解劳动力市场中的种族不平等

深入开展数据收集与分析工作，对于理解劳动力市场中的不平等和歧视现象至关重要。可靠的数据为把握趋势、预测未来发展并作出循证决策提供了坚实基础。确保这些数据的透明性和可及性，是使劳动力市场干预措施建立在实证而非推测或假设之上的关键，同时也保障了干预措施的合理性并有助于建立公众信任。

第三章系统考察了各国在劳动力调查中按种族/族裔分类收集数据的具体做法，重点探讨相关方法论挑战及其影响。在对劳工组织统一微观数据库中47个国家的种族/族裔分类数据进行分析后，本章从三个维度展开论述：通过劳动力市场结果的实证数据，呈现不同种族/族裔群体间的差异，阐明存在的平等现象；讨论如何通过多元方法评估歧视对劳动力市场中种族/族裔不平等的影响程度；运用“分解分析法”对选定国家进行研究，揭示观察到的不平等现象中种族歧视的潜在影响权重。

在所分析的国家中，土著和部落居民以及非裔群体持续面临显著且根深蒂固的不平等。这些群体以及其他弱势种族或族裔群体的成员更可能从事非正规就业、基础性职业和低收入工作，并在获取社会保护方面遭遇不平等。分解分析明确表明，种族歧视是导致就业机会和收入不平等的重要因素之一。

禁止就业和职业中的种族歧视

建立适当的法律框架以禁止种族歧视及其他形式的歧视，是推动消除歧视现象、促进全民机会平等的基础。第四章呈现了劳工组织在全球范围内开展的法律摸底工作的成果。大多数国家已在宪法中纳入平等与不歧视条款，其中超过140部宪法明确禁止种族歧视。在全球范围内，劳动立法是禁止工作场所歧视的主要载体。在劳工组织187个成员国中，有139个国家的劳动立法禁止种族歧视。其中21个国家的反歧视法律保护尚不完善，因为相关法律并未在就业和职业的所有领域全面禁止种族歧视。例如，招聘环节可能缺乏相应的保护措施。在一些国家，职场种族歧视的保护条款载于专门的平等立法或人权法案，而非劳动立法。

针对种族歧视的法律保护尚不完善，还体现在劳动立法或其他立法可能未明确禁止并界定直接歧视与间接歧视。截至目前，仅有47个劳工组织成员国做到了这一点，其中多数位于欧洲，受欧盟《平等待遇指令》的影响。另有33个国家的立法虽禁止直接歧视和间接歧视，但未提供相关概念的法律定义。

此外，法律保护的不完善还常表现为相关立法未包含法律诉讼中的举证责任转移条款，即在初步证据成立后，将举证责任转移至被指控的歧视方。同时，立法可能还需进一步调整，以专门应对基于歧视的暴力和骚扰。关于如何在实践中依据现有平等与不歧视立法条款来应对就业和职业中的算法歧视，相关认知仍然有限。为确保立法适应实际需求，亟需获取相关知识(参见第七章)。

应对结构性和系统性歧视的积极举措

劳动力市场中种族不平等现象持续存在，这表明需要反思如何更积极地预防和应对种族歧视及其他交叉形式的歧视。除了确保为个体歧视受害者提供有效法律保护外，还需采取积极举措应对结构性和系统性歧视，以实现全民劳动力市场结果的公平性。尽管具体措施的类型和组合需因地制宜，但报告指出，国家就业政策和公共采购政策在促进这些目标方面尚未得到充分利用(第六章)。

一个值得注意的积极进展是，促进工作场所的平等性、多样性和包容性获得了越来越多的关注，包括通过制定和实施平等政策或计划。这同时也是一个亟需进一步采取行动的领域，需要评估现有实践、分享经验教训并积累相关知识，以促进易受种族歧视群体享有平等机会与待遇(第五章)。

通往种族平等之路：在劳动世界中付诸行动

种族歧视是对人权、自由与尊严的剥夺。以《费城宣言》为坚实基础，在劳动世界中采取行动反对种族歧视及其他一切歧视与不平等，是劳工组织社会正义使命和社会进步愿景的核心。劳工组织的三方成员——政府、雇主和工人——在这方面均发挥关键作用并承担重要职责(参见第八章)。本报告基于研究发现，并借鉴相关国际劳工标准，提出8条通往种族平等的途径。劳工组织三方成员和决策者在采取行动促进全民机会与待遇平等时不妨予以考虑(参见专栏ES1)。



► 专栏ES1. 通往种族平等之路：在劳动世界中付诸行动

1. 提升数据可用性

全面收集和分析按性别、族裔和其他特征细分的劳动力市场数据，有助于提高对劳动力市场中不平等现象的关注度。为此，需要扩展劳动力调查和家庭调查的范围以纳入种族或族裔身份，并需精心设计概率样本以确保得出有意义的推论。凭借强有力的数据支持，政策制定者将能够评估劳动力市场中的不平等程度，以及遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的个体所面临障碍的实际影响。这是制定有效政策以减少结构性不平等的首要步骤。

2. 加强针对种族歧视及其他歧视的法律保护

各国应及时审查并健全其法律框架，以全面禁止就业和职业中的种族歧视及其他形式的歧视，包括基于歧视的暴力与骚扰。立法保护应覆盖所有工人，涵盖间接歧视，并包括在歧视案件中举证责任转移的规则。改革应基于对现有立法(包括与算法歧视相关的立法)运行情况和有效性的审慎评估，并通过与雇主组织和工人组织协商予以推进。

3. 积极应对结构性歧视

有必要在更广泛的社会经济政策(包括就业、社会保护和劳务移民政策)中采取积极措施，推动就业和职业中的机会与待遇平等，从而克服易受种族歧视群体的代际劣势和结构性劳动力市场不平等。应对结构性歧视问题，需要评估现有政策和制度(包括劳动制度)是否以及如何有效运作以减少种族不平等和歧视。有必要开发理论和实践框架及工具来进行此类评估。

4. 制定应对种族不平等的就业政策

国家就业政策需超越对非歧视原则的普遍承诺，制定具体措施，以促进易受歧视(包括种族或族裔歧视)群体融入劳动力市场。虑及易受歧视群体境遇的深度劳动力市场分析，可为此类政策制定提供更坚实的基础。按族裔(以及性别、残疾和其他相关特征)细分的劳动力市场统计数据至关重要，因为其凸显了不同易受歧视群体所面临的具体挑战。确保受影响群体有效获得政策支持(包括相关措施、服务、计划和干预)极为关键，这可以促进他们平等地享有优质就业的机会。应通过相关成果框架监测这些群体从此类机会中受益的程度。

5. 促进经济机会

通过培训和技能发展，支持来自弱势种族或族裔群体的企业家，并推动他们获得资源(如信贷和土地)以及参与社会公共采购，这是克服劳动力市场排斥的途径之一。记录和评估此类计划，并分享经验和教训，对于强化相关举措、推广或扩大成功的干预措施具有重要作用。

6. 加强工作场所政策

全球的公共和私营雇主正在努力促进其组织和企业中的平等性、多样性和包容性。在许多国家，立法要求在工作场所采取某些行动。近来，新的薪酬透明度法律和政策——其中一些专门针对交叉性薪酬歧视问题——将工作场所层面的干预措施作为实现变革的必要手段。第190号公约将工作场所政策视为预防暴力和骚扰的行动手段之一。积累关于各类工作场所政策运作及其有效性的知识和证据，并分享经验和教训，对于进一步推广此类政策以及建立适当的监管或其他框架来指导和支持政策的设计和实施至关重要。

7. 付诸实践

要在劳动世界推进种族平等，需要劳工组织三方成员，即政府、雇主组织和工人组织，积极促进各自机构和组织内部的平等性、多样性和包容性。随着这些机构和组织变得更加多元和包容，并提升其解决劳动世界中平等和非歧视问题的能力，他们能够发挥示范引领作用，推动社会对话与合作，从而有效打击歧视，推进平等、多样与包容。

8. 社会对话、发声与参与

受种族歧视影响者的发声与参与对于确保政策和决策能够解决实际需求至关重要。他们的切身经历提供了宝贵的洞见，有助于制定更加公平的解决方案。结社自由、集体谈判权及相关的劳工组织基本公约——《1948年结社自由和保护组织权利公约》(第87号)和《1949年组织权利和集体谈判权利公约》(第98号)——是实现这种发声与参与的基石。《1989年土著和部落居民公约》(第169号)特别承认土著和部落居民的协商权与参与权。各国政府应建立专门机制，使制度化对话、有效协商和积极参与影响其生活与社区的决策成为可能。



推进社会正义、促进体面劳动

国际劳工组织是联合国的劳动世界专门机构。我们将政府、雇主和工人联合在一起，通过创造就业、工作权利、社会保护和社会对话，推动以人为本的未来工作。

ilo.org

国际劳工组织
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland
瑞士日内瓦