

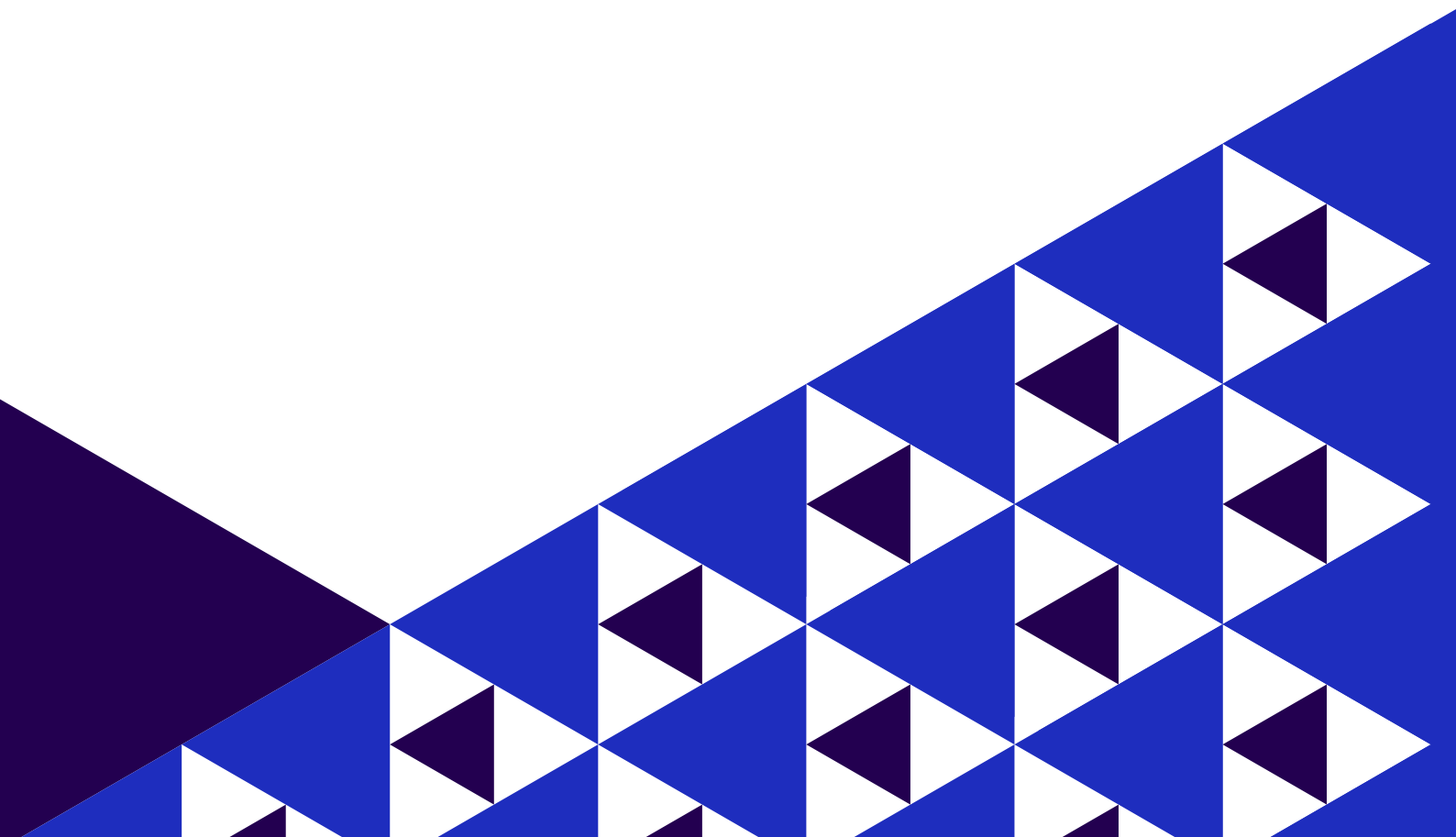


国际
劳工
组织

► ILC.114/报告六

► 推进劳动世界性别平等变革议程

国际劳工大会
第114届会议, 2026年



报告六

► 推进劳动世界性别平等变革议程

一般性讨论

第六项议程

© 国际劳工组织 2026 年
第一次出版于 2026 年



知识共享署名 4.0 国际许可协议 (CC BY 4.0)

本作品依照《知识共享署名 4.0 国际许可协议》(CC BY 4.0) 获得许可。请访问以下网址了解具体信息：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>。如许可协议所述，使用者可以重复使用、分享(复制和再发行)和改编(二次加工、转换原作以及基于原作进行创作)作品。使用者必须清晰标注国际劳工组织为材料的来源，并说明是否对原始内容做了改动。不允许在翻译、改编或其他衍生作品中使用国际劳工组织的会徽、名称和标志。

署名 – 使用者必须说明是否对原作做了改动，并必须按如下方式加以引用：《推进劳动世界性别平等变革议程——一般性讨论》，日内瓦：国际劳工局，2026 年。© 国际劳工组织。

翻译 – 如翻译本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的翻译。本翻译作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应当被视为国际劳工组织的官方翻译作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由翻译作者自负。

改编 – 如改编本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的改编。本改编作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应当被视为国际劳工组织的官方改编作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由改编作者自负。

第三方材料 – CC BY 4.0 许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，则材料的使用者独自负责与权利人进行版权清算，并对任何侵权索赔独自负责。

因本许可协议而产生的任何争议如不能加以友好解决，则必须根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》提交仲裁。各当事方必须服从因此类仲裁而作出的任何仲裁裁决，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的问题，请发电子邮件至：rights@ilo.org。有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，可访问以下网址：www.ilo.org/publns。

ISBN 978-92-2-042547-3 (print)
ISBN 978-92-2-042548-0 (Web PDF)

另有以下语言版本：

阿拉伯文： ISBN 978-92-2-042545-9 (print), ISBN 978-92-2-042546-6 (Web PDF);
英文： ISBN 978-92-2-042535-0 (print), ISBN 978-92-2-042536-7 (Web PDF);
法文： ISBN 978-92-2-042537-4 (print), ISBN 978-92-2-042538-1 (Web PDF);
德文： ISBN 978-92-2-042541-1 (print), ISBN 978-92-2-042542-8 (Web PDF);
俄文： ISBN 978-92-2-042543-5 (print), ISBN 978-92-2-042544-2 (Web PDF);
西班牙文： ISBN 978-92-2-042539-8 (print), ISBN 978-92-2-042540-4 (Web PDF)。

国际劳工组织出版物和数据库中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边境或边界的划定表达任何意见。详细信息请访问：www.ilo.org/disclaimer。

本出版物中表达的意见和观点是作者本人的意见和观点，不一定反映国际劳工组织的意见、观点或政策。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

► 目 录

	页次
导 言	5
第一章 劳动世界中女性和男性的相关发展趋势	9
1.1. 妇女受教育水平显著提高，但数字素养差距日趋扩大	9
1.2. 妇女劳动参与率呈现出升降不一的复杂态势	10
1.3. 脆弱就业形态妇女的比例有所下降，但依然较高	13
1.4. 在有偿劳动和无偿劳动时长方面仍然存在性别差距	15
1.5. 基于社会性别的职业和行业隔离问题在领薪就业中依然存在	16
1.6. 领薪女性劳动者中低薪现象有所减少，但性别薪酬差距依然存在	18
1.7. 妇女在决策岗位上的代表性至关重要	21
第二章 在劳动世界推动性别平等所遇到的障碍	23
2.1. 在落实工作中基本原则和权利方面仍存在差距	23
2.2. 劳动世界中暴力和骚扰仍然是实现尊严、平等和包容的一道顽固障碍	29
2.3. 不平等的照护责任限制了妇女的工作权和工作权利	31
2.4. 如果宏观经济政策、行业政策和劳动力市场政策缺乏包容性， 可能会限制妇女获得体面劳动的机会	34
2.5. 普遍存在的态度和成见可能削弱促进性别平等的努力	38
第三章 在劳动世界实现性别平等的战略路径	43
3.1. 劳动世界的性别平等权利	43
3.2. 运转良好且负责任的机构是实现性别平等的关键	51
3.3. 推进惠及所有人的可持续经济发展	53
第四章 加速推进性别平等变革议程的行动	59
4.1. 强化国际劳工标准中性别平等与非歧视的整合力度并提高对二者的关注程度	59
4.2. 加力制定促进性别平等的就业、企业及工资政策	60
4.3. 采取更有效行动，加快议程落地见效	60
4.4. 劳工组织在未来发展中的作用	61

► 导 言

1. **在 21 世纪的前 25 年，全球在劳动世界的社会性别平等方面已取得了重大进展。**世界各地的妇女受教育程度达到了前所未有的水平，更多的妇女参与劳动力市场，并且越来越多地走上管理和领导岗位。这些进展部分反映出人们已经认识到，社会性别平等(“性别平等”)是实现共同繁荣、福祉以及公平社会的基础。
2. **然而，总体进展仍然有限，并且各国和各地区之间的表现并不均衡。**就业和薪酬方面的性别差距依然存在，妇女仍然过度集中于那些通常价值被低估且劳动条件相对较差的岗位。在低收入和中等偏下收入国家，非正规就业占据主导地位，妇女在非正规经济中所占的比例仍然偏高，获得劳动保护和社会保护的机会有限。歧视、根深蒂固的社会规范以及不平等的照护责任等结构性和制度性障碍继续导致劳动世界中的性别不平等问题。
3. **与此同时，新技术和数字化的迅猛发展、气候变化的影响以及持续的人口结构变化，正在快速重塑人们的生活、工作方式以及彼此之间的关系。**尽管这些持续发生的变化为开展创新、提高生产力和实现更加包容的增长提供了巨大潜力，但也给性别平等带来了新的风险和不确定性，尤其是由于女性和男性对这些变革的感受并不相同。通过审慎制定促进性别平等的政策，这些变化可以成为强大的推动力，减少包括性别不平等在内的劳动世界现有不平等现象。
4. **此外，地缘政治的碎片化、持续不断的冲突以及遭到侵蚀的民主制度，加剧了日益增长的不确定性和不稳定性。**在此种情况下，来之不易的人权、社会权利和劳工权利，以及在妇女和性别平等方面取得的成果，有可能面临进展放缓甚至发生倒退的风险。在危机时期，妇女和女童往往受到尤为严重的影响，面临更大的经济无保障、更重的无偿照护负担，并更易遭受歧视、暴力和骚扰。不断收缩的公民空间和受到削弱的各种机制，进一步阻碍了妇女在关键时刻参与决策和诉诸司法的机会。
5. **立即采取行动，将有助于各个社会和经济体实现显著的长期增长，并避免未来出现倒退。**性别不平等将导致贫困的代际循环持续存在，削弱经济增长，限制创新并抑制生产力的提升。性别不平等还将导致治理能力受到削弱，降低各个社会在应对包括技术、环境和人口结构变化等因素所带来的各种全球性挑战时的稳定性和韧性。
6. **因此，有必要加快推进性别平等行动，实现惠及全民福祉的可持续经济发展。**性别平等应当不仅被视为一项基本人权，同时也被视为实现共享繁荣的一个前提条件，还被视为破解劳动力市场、家庭和社会各层面结构性不平等问题的有力手段。在不同经济发展背景下推进性别平等，包括通过促进企业的可持续发展，有助于增强经济韧性，支持包容性增长，并提高机会、资源和成果分配的公平性。
7. **国际劳工组织(劳工组织)关于性别平等的变革议程(“该议程”)为把握新出现的机遇、推进性别平等提供了有益指引。**在国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)通过的《国际劳工组织关于劳动世界的

未来百年宣言》中，该议程包括四大支柱。¹ 2021 年，在《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》(专栏 1)框架下，四大支柱扩展为六大支柱。

► 专栏 1. 该议程的起源和演变

劳工组织关于性别平等的变革议程，体现了植根于劳工组织创立原则、历经一个世纪发展的演变历程。《1944 年费城宣言》确认，全人类不分性别，都有权在自由和尊严的条件下谋求福利。而该议程以《宣言》为基础并建立在数十年来在制订标准、开展研究、提供技术支持和倡导行动等领域所作的努力之上。这些努力为采取更加统一的性别平等方针奠定了基础，使之能够应对劳动世界的变化，并认可妇女所做出的关键贡献。

该议程源自劳工组织于 2014 年发起的“工作中的妇女百年倡议”。该倡议发起之时，正值在《2030 年可持续发展议程》的背景下对关于性别平等和妇女赋权的《北京宣言》和《行动纲要》落实情况进行 20 周年评估前夕。该倡议重点关注四大关键障碍：歧视和成见；低薪以及同工不同酬；照护工作的价值被低估及分配不均衡；以及暴力和骚扰。该倡议为若干重要里程碑，包括《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)以及 2024 年《关于体面劳动和照护经济的决议》铺平了道路。

在 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》中，国际劳工大会认识到，2019 年新冠肺炎疫情对妇女产生了尤其严重的影响，由于妇女集中于受冲击最为严重的行业，其就业和收入的损失更大。《全球行动呼吁》强调，有必要制定更加全面的变革议程，该议程应在原有四大支柱的基础上，进一步将性别平等与体面劳动成果、社会保护、技能培训、照护经济和劳工权利相衔接。其中一项重要新增内容是，必须预防和应对劳动世界中基于社会性别的暴力和骚扰。

2021 年《关于不平等和劳动世界问题的决议》以及 2024 年《关于体面劳动和照护经济的决议》的通过，进一步推进了该议程。这两项决议承认，性别不平等现象仍然长期普遍存在，并且仍然是减少劳动世界总体不平等现象的重大阻碍因素；同时承认，在照护经济中推进体面劳动(包括高质量就业、社会保护以及促进性别平等的照护服务)对于实现性别平等、落实工作中基本权利以及确保所有人公平获得照护至关重要。

8. 该议程的六大支柱彼此联系、相辅相成：

- (i) 确保同工同酬，以透明薪酬等措施为支撑；
- (ii) 扩大提供充足带薪照护假的政策，促进更均衡地分担工作与家庭责任；
- (iii) 推动能够缩小性别技能差距、促进就业创造和终身学习的政策；

¹ 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，2019 年，第二部分第 A 段第 vii 点：

……通过一个变革议程实现工作中的性别平等……该议程：

- 确保平等机会、平等参与和平等待遇，包括男女同值工作同等报酬；
- 促进更加均衡地分担家庭责任；
- 通过使工人和雇主得以就考虑到他们各自需求和利益的解决方法(包括就工作时间)达成一致，提供更好地实现工作—生活平衡的机会；并
- 促进对照护经济的投资。

- (iv) 投资于教育、医疗卫生、社会工作、照护经济以及其他行业，解决人员短缺问题并改善工作条件；
- (v) 消除教育、培训、就业和职业生涯发展等方面有关准入机会和上升空间的法律及其他类型障碍，包括通过打破性别成见来消除上述障碍；
- (vi) 防止和防范劳动世界中基于社会性别的暴力和骚扰。²

9. **该议程的变革性质取决于两个相互关联的维度：**其一，该议程力图通过处理如歧视性成见、经济和劳动力市场因素以及法律和制度性障碍等结构性驱动力问题来解决性别不平等的根源问题，同时推进社会保护和劳动权利。该议程采取一种系统性方法，力图消除多重相互交织的歧视根源，例如生理性别、种族、族裔、年龄、残疾和移民身份等。其二，该议程的变革性还表现在其愿景具有前瞻性，旨在预防并减小技术、环境和人口结构转型对性别平等产生的潜在不利影响。
10. **最终，该议程力图通过影响社会规范、体制机制和权力关系，实现更程度的平等，并为所有人创造一个更加公平、更具包容性和更高生产力的劳动世界。**这一愿景的核心在于为那些受歧视和不平等影响最为严重的群体授权赋能，使其能够行使集体发言权和代表权——不仅作为变革的受益者，更作为变革的推动者和引领者。在此方面，各种形式的社会对话构成了该议程力图实现的根本性变革的支柱和主要推动力量。因此，该议程旨在实现深层次的结构性变革，而非渐进式改良，以确保取得可持续成果。
11. **理事会认识到有必要评估在推进工作中的性别平等方面所取得的进展、面临的障碍，以及那些已被证明行之有效的措施，从而提升关于性别平等以及平等的各个层面问题的讨论，**因此在其第 352 届会议(2024 年 10-11 月)上决定，将“推进工作中的性别平等变革议程”³这一议题列入国际劳工大会第 114 届会议(2026 年)的议程，进行一般性讨论。本报告即为一般性讨论提供参考而编写。
12. **本报告借鉴三方成员提供的新证据、可行做法以及创新实践，**在劳工组织历史性职责使命和长期规范性框架的基础上，评估了在劳动世界实现性别平等方面取得的进展及持续存在的挑战。报告研究了为加快结构性变革需要采取的措施，以及在当前不作为将导致空前高昂代价的情况下，劳工组织及其三方成员和合作伙伴如何树立更远大的目标。
13. **本报告共分四章。**第一章梳理与劳动世界性别平等相关的关键发展趋势。第二章剖析持续限制劳动世界性别平等进展的深层障碍。第三章概述促进性别平等的战略路径，重点介绍各种可行干预措施和做法。第四章着眼未来，提出供三方成员审议和讨论的重点领域。

² 劳工组织，《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》，2021 年，第 11(B)(g)段。

³ 劳工组织，《劳工组织第 352 届理事会会议纪要》，第 75(a)段；同时参见《国际劳工大会未来大会议程》，附录一，第 4 节。

► 第一章

劳动世界中女性和男性的相关发展趋势⁴

14. 近几十年来，世界各地的妇女在教育、劳动力市场参与和技能培训等多个方面取得了显著进展，并且在一些妇女历来参与较少的职业和行业中拥有了更高的参与度。此外，妇女在法律、政治和制度层面的代表性也有所提升，同时人们对妇女权利以及妇女社会地位的总体看法出现了积极变化。然而，在部分维度上性别不平等现象依然存在，而且不同收入水平国家之间所取得的进展并不均衡。

1.1. 妇女受教育水平显著提高，但数字素养差距日趋扩大

15. 在 21 世纪的前 25 年，妇女在受教育方面取得了显著进步，在中低收入国家尤其如此。21 世纪初，在低收入国家，低于小学文化程度的女性比例为 60%，而男性这一比例仅为 40%。在中等偏下收入国家，这一比例分别为女性 40%、男性 25%；在中等偏上收入国家，则分别为女性 18%、男性 12%。到 21 世纪 20 年代中期，低于小学文化程度的女性比例已分别下降至：低收入国家 42%、中等偏下收入国家 36%、中等偏上收入国家 10%；与此同时，在所有国家收入组别中，完成中等及以上教育的女性比例均大幅提高。在大多数情况下，这种改善主要发生在年轻一代的女性之中。因此，到 21 世纪 20 年代中期，在低收入国家，16-19 岁女性中有 29% 至少完成了中等教育，几乎与男性的比例(30%)相当；而在中等偏下收入和中等偏上收入国家，20-29 岁女性受教育水平已达到与男性相当甚至更高的水平。然而，50 岁及以上的女性仍然远比男性更有可能仅拥有小学及以下文化程度。
16. 然而，数字素养方面的性别差距却在扩大，许多妇女和女童，特别是在低收入和中等收入国家的妇女和女童，在获取新技术和数字技能方面仍然面临各种障碍。2018 年一项针对 21 个国家(其中大多数为高收入国家)15 岁(八年级)学生信息与通信技术(ICT)素养的国际研究结果显示，尽管女生在数字技能测试中成绩优于男生，但她们在信息与通信技术相关领域继续深造或从事职业的可能性低于男生。⁵ 在全球范围内，参加职业技术教育与培训的女生占比也有所下降，从 1995 年的 45% 降至 2018 年的 42%。相应地，在超过三分之二的国家中，工程或信息与通信技术领域的高等教育中女生所占比例不足 25%。在全球范围内，拥有智能手机的女性比男性少 3.27 亿人，并且妇女和女童在获取家庭数字资源方面往往面临更多限制。⁶ 农村妇女面临的数字鸿沟更为明显，特别是在低收入和中等收入国家；在这些国家，女性拥有手机的可能性比男性低 7%，使用智能手机的可能性

⁴ 除非另有说明，第一章中的实证依据均来自对覆盖 100 多个国家的人口代表性调查数据的分析，这些国家涵盖了全部四类国家收入组别：劳工组织，《对 21 世纪劳动世界中女性和男性状况演变的实证分析》，即将出版。上述估算基于 2000-2006 年(21 世纪初)和 2021-2024 年(21 世纪 20 年代中期)的数据。本报告中的估算值可能与上述即将出版的报告中最终发布的数值有所不同。有关国家收入组别的更多信息，参见劳工组织统计数据库(ILOSTAT)网站上的“[国家、领土和地区分组](#)”。

⁵ Hannelore Faulstich-Wieland, “关于通过学校咨询及职业或职业生涯指导改善女童进入中等职业技术教育与培训以及妇女进入科学、技术、工程和数学(STEM)领域机会的案例研究”，联合国教科文组织，2020 年，第 12 页、第 34 页和第 39 页。

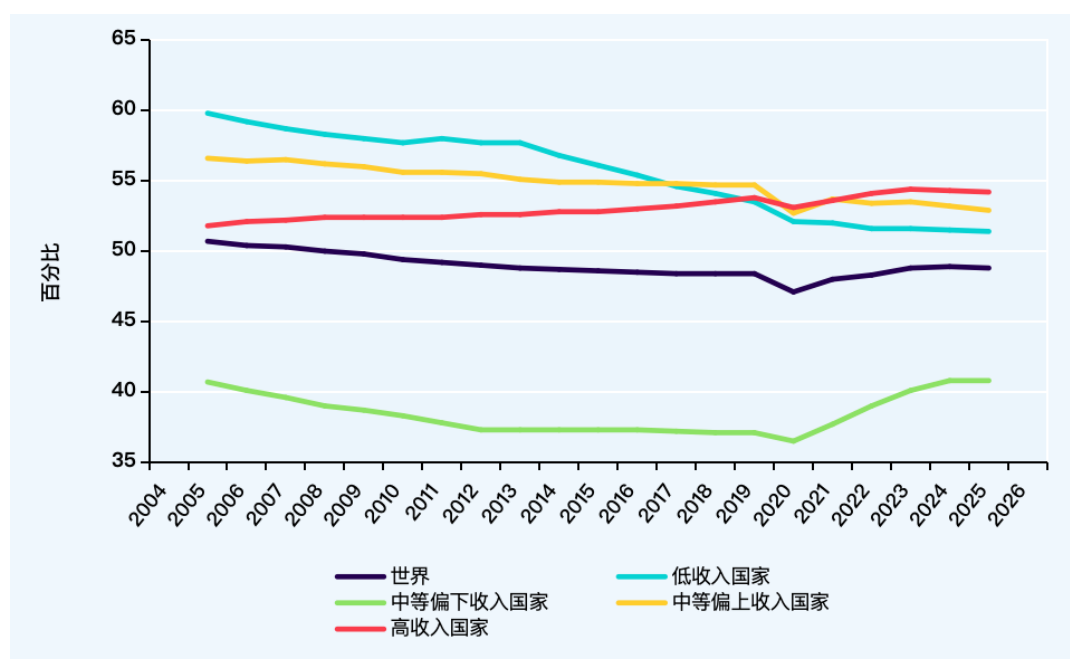
⁶ 联合国教科文组织，《2020 年全球教育监测报告：性别报告，新一代——在教育中实现性别平等的 25 年努力》，第 20 页。

低 16%，使用互联网的可能性仅为男性的一半。⁷ 在全球范围内，成年文盲中妇女约占三分之二，而识字率差距主要集中在低收入国家。⁸

1.2. 妇女劳动参与率呈现出升降不一的复杂态势

17. 全球范围内，劳动力市场中的妇女人数——即已就业或者可以工作并正在求职的劳动年龄妇女——从 2000 年的 11 亿增至 2025 年的 15 亿。然而，在同一时期，未进入劳动力市场的妇女人数也大幅增加，这在很大程度上反映了妇女参与教育的人数不断增加。因此，妇女的劳动参与率——即劳动年龄妇女中进入劳动力市场的比例——从 2000 年的 51% 下降至 2025 年的 48%。⁹ 这一变化与全球总体劳动参与率的变化趋势保持一致：在同一时期，全球劳动参与率从 64% 下降至 61%。然而，如图 1 所示，不同国家收入组别之间存在显著差异：2005 年至 2025 年期间，低收入国家(从 57% 下降至 53%)和中等偏上收入国家(从 57% 下降至 54%)的妇女劳动参与率出现下降；而在中等偏下收入国家，这一比例基本保持稳定(41%左右)，在高收入国家，这一比例则上升了 2 个百分点(从 52% 升至 54%)。¹⁰

► 图 1. 2005-2025 年全球范围内以及按国家收入组别划分的妇女劳动参与率(%)变化趋势



资料来源：Sher Verick, “[妇女劳动参与率及其发展](#)”，《劳动经济研究所劳动世界》，2025 年，第 87 号论文。初始数据来自劳工组织统计数据库。

⁷ 国际农业发展基金, “[农村妇女面临的数字鸿沟问题：我们可以采取哪些措施加以改变](#)”，2023 年。

⁸ 联合国教科文组织, “[2025 年国际扫盲日：推动数字时代的读写能力发展](#)”，概况介绍, 2025 年，第 1 页。

⁹ 劳工组织, 《[世界就业和社会展望：2024 年趋势](#)》，第 84 页。

¹⁰ 高收入国家妇女劳动参与率的变化总体呈现出升降不一、相对复杂的态势。一些高收入大国的妇女劳动参与率在 2005 年至 2025 年期间出现了下降(例如, 加拿大下降了 0.6 个百分点, 美国下降了 1.76 个百分点)。因此, 这些高收入国家的加权平均值在一定程度上掩盖了其他高收入国家的变化趋势。在其他高收入国家中, 妇女劳动参与率在过去 20 年间显著上升(例如, 德国上升了 6 个百分点, 智利上升了 10 个百分点, 匈牙利上升了 12 个百分点)。资料来源：[劳工组织统计数据库](#)。

18. 上述妇女劳动参与率的下降，并未导致妇女就业率出现显著的变化。2000年至2025年期间，全球妇女就业率总体保持相对稳定，仅从48%微幅降至46%。同一时期，妇女失业率也有所下降，从6.3%降至5.0%。尽管受新冠肺炎疫情的影响，2019年至2020年间全球妇女失业率仍从5.6%上升至6.5%，但此后大多数地区的妇女失业率已恢复至疫情前水平。而阿拉伯国家的情况有所不同：目前非海湾合作委员会(海合会)成员国的妇女失业率为27.5%，而海合会成员国的妇女失业率为10.5%，较2000年的水平高出1个百分点。¹¹ 这些国家失业率的上升归结于多种因素，包括妇女劳动参与率的增长、就业岗位创造的速度缓慢、公共部门裁员、行业结构调整以及妇女在获得领薪就业机会方面持续存在的限制等，经济冲击和不稳定因素加剧了这些国家的失业问题。在亚洲地区，经济增长放缓以及劳动密集型制造业向高技术产业的转移，进一步降低了劳动力市场对妇女的需求，尤其是在以女性就业为主的劳动密集型轻工制造行业，如纺织和服装行业。¹²
19. 总体而言，妇女在进入劳动力市场方面仍然面临更多障碍，获得就业机会，尤其是领薪就业机会的可能性也更低。2025年，全球就业缺口率(即处于劳动年龄、希望就业但找不到工作的人口比例)方面，女性(13.7%)仍高于男性(9.3%)。¹³ 过去15年间，每周工作时间的性别差距几乎没有变化：2024年的估算显示，女性每周平均工作约37小时，而男性为44小时。¹⁴ 新冠肺炎疫情进一步加剧了这些差距：2019年至2020年期间，女性就业人数下降了4.2%，而男性就业人数下降了3.0%。¹⁵ 这反映出妇女集中于受疫情封锁措施影响最为严重的行业，并更容易面临工作时间减少或暂时停工的影响。从事非正规就业的妇女受到的冲击更为严重，尤其是在非正规经济规模较大的国家。例如，在越南，主要由非正规经济中妇女从事的家政服务需求在2019年第四季度至2020年第一季度期间下降了17%；在菲律宾，这一需求的下降幅度甚至高达45%。¹⁶ 总体而言，全球女性非正规就业率从2010年的57%降至2020年的54.6%，而男性非正规就业率则稳定保持在61%左右。¹⁷
20. 2025年，劳动参与率的全球性别差距为25个百分点，女性参与率为48%，而男性为73%。从2000年到2025年，全球劳动参与率的性别差距缩小了2.4个百分点，这主要是因为男性参与率的下降幅度(5个百分点)大于女性(2.6个百分点)。¹⁸ 2024年和2025年的估算显示性别差距在各区域之间的差异很大。其中，高收入区域的差距相对较小：太平洋国家约为9个百分点，北欧、南欧和西欧为10.8个百分点，北美为10.6个百分点。其主要原因有两点：一是妇女获得领薪就业的机会增加，二是一些政策减轻了妇女无偿照护的负担。在领薪就业机会有限的低收入区域，如撒哈拉以

¹¹ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2024年趋势》，第96-100页。

¹² 例如参见世界银行，“东亚和太平洋国家经济简报”。

¹³ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2024年趋势》，第84页。

¹⁴ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2024年趋势》，第85页。

¹⁵ 劳工组织，《新冠肺炎疫情后不均衡且存在性别不平等的复苏：2021年性别平等和就业最新趋势》，第2页。

¹⁶ 劳工组织，《为家政工人实现体面劳动：〈2011年家政工人公约〉(第189号)通过十年后亚洲和太平洋地区的进展和前景》，2021年，第43-44页。

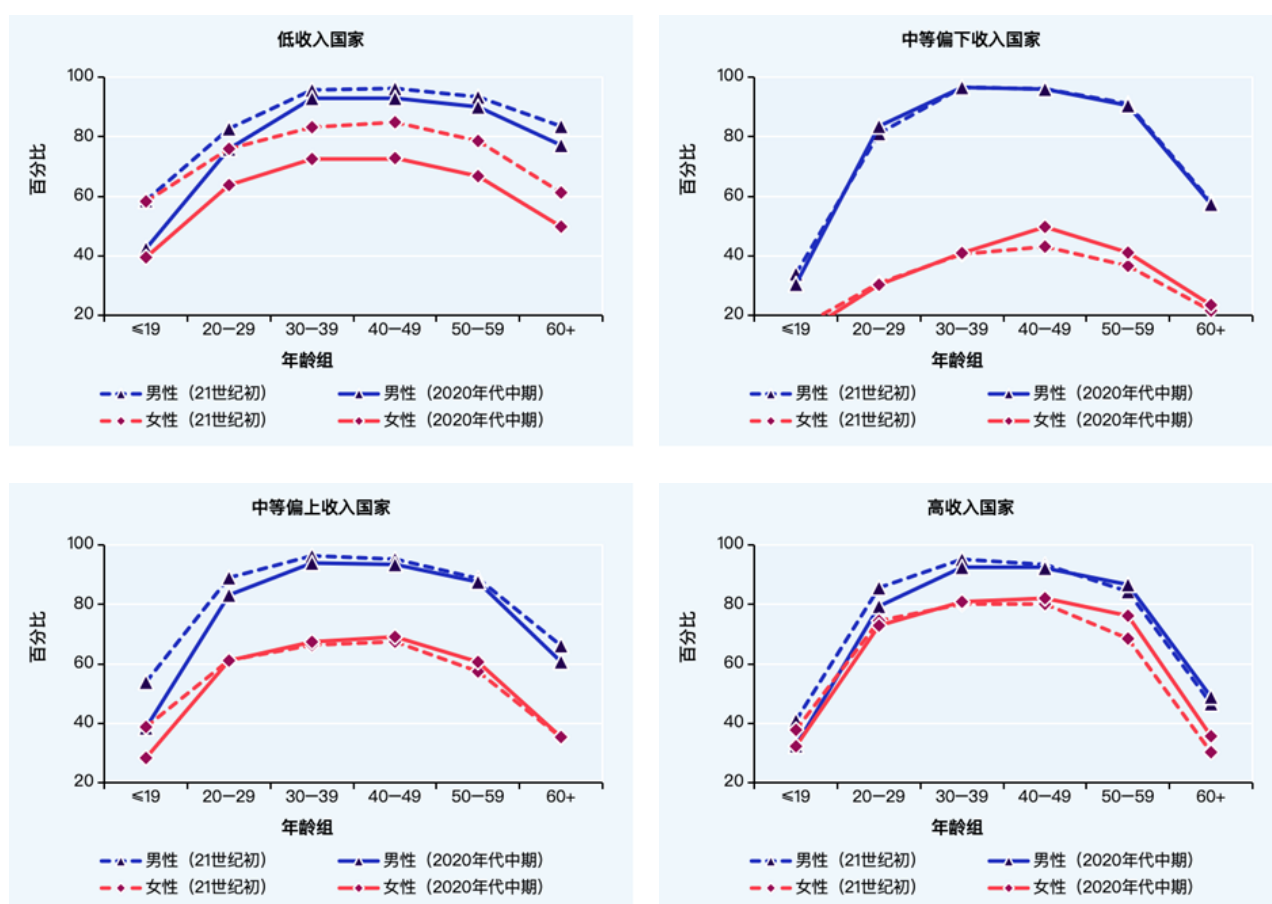
¹⁷ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2024年趋势》，第85页。

¹⁸ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2024年趋势》，第84页。

南非洲(11 个百分点), 差距也相对较小。但在领薪就业机会较少且性别障碍严重的区域, 性别差距则要大得多, 如东南亚(47.5 个百分点)和北非(48.9 个百分点)。

21. 劳动参与率的性别差距因年龄而异, 在 25 岁左右至 39 岁期间结婚生子的女性当中差距扩大的情况最为显著。图 2 显示, 劳动参与率的性别差距在生育期扩大, 甚至在年龄较大的群体中也依然长期存在。在中等偏上收入国家, 21 世纪 20 年代中期的数据显示, 女性在 16-19 岁时劳动参与率约为 29%, 30-39 岁时提高到约 62%; 而男性在同年龄段时的劳动参与率则从 39%提高到了 89%。这种不断扩大的趋势在中等偏下收入国家更为明显, 但在高收入国家则不然。

► 图 2. 按年龄组和国家收入组别划分的 21 世纪初与 21 世纪 20 年代中期的男女劳动参与率



注: 按 16-75 岁人口百分比计算。资料来源: 劳工组织估算。

22. 全球范围内, 15-24 岁青年中有四分之一的人未就业、未接受教育或培训,¹⁹ 年轻女性受到的影响尤为严重。全球有 26.7% 的年轻女性未就业、未接受教育或培训, 而年轻男性的这一比例仅约 7.9%。²⁰ 撒哈拉以南非洲地区女性的这一比例估计为 27%, 比年轻男性(16.9%)高出 10.1 个百分点

¹⁹ 劳工组织, “衡量重要事项: 尼特族与青年失业”, 2025 年。

²⁰ 劳工组织, 《2024 年全球青年就业趋势: 体面劳动, 更光明的未来》, 第 10 页。

点。²¹ 残疾青年的这一比例高于所有青年人口的比例，而残疾女青年的这一比例比残疾男青年的比例还更高一些。

► 专栏 2. 影响劳动世界性别平等的各种交叉因素

与那些未遭受各种交叉歧视形式的妇女相比，来自边缘化群体或者少数群体的妇女所面临的就业和工资差距往往更大，不稳定或者非正规工作的比例更高，发展机会也更少。例如，在巴西，40%的在职白人妇女是签订正式合同的领薪劳动者，而在黑人妇女中，这一比例为 33%。与此相反，约 17%的领薪白人女职工从事非正规工作，而在黑人女职工中，这一比例则增至 26%。¹ 巴西采取了立法措施来处理这些不平等问题，例如要求雇主收集经过自我认定的种族和民族数据；² 要求拥有 100 名及以上员工的雇主发布按种族和性别分列的薪酬透明度报告，同时要附上整改行动计划。³

地域不平等现象同样不容忽视。农村女性从事领薪工作的机会(32%)低于城镇女性(36%)，即使在同一类型的工作(例如农业)中，农村女性的收入往往也低于农村男性。⁴ 在农村，约 27%的妇女是无偿家庭帮工，这反映出她们在无报酬的家庭活动中，尤其是在农业活动中的集中程度较高；而在城镇，这一比例降至 9%，表明她们获得领薪就业的机会更多。⁵

年龄、移民身份和残疾状况进一步影响妇女的劳动力市场经历，造成了她们与其他妇女截然不同的障碍。由于对女性和男性之间的总体比较可能会掩盖那些更广泛范围的女性群体内部之间多样且不平等的现实状况，因此认识到上述差异至关重要。

¹ Bernardo Cabral 等，《从无形之门到玻璃天花板：巴西女性获得体面工作的障碍》，PEP 工作论文系列，2024 年，表 1。² 第 14,553/2023 号法律，修订了《种族平等法规》。³ 关于同工同酬的第 14,611/2023 号法律。⁴ Sévane Ananian 和 Giulia Dellaferrera，《城乡地区就业与工资差距》，劳工组织工作论文第 107 号，2024 年，第 27 页。⁵ 劳工组织，“最新统计标准如何增进对农村妇女劳动的了解”，2024 年。

1.3. 脆弱就业形态妇女的比例有所下降，但依然较高

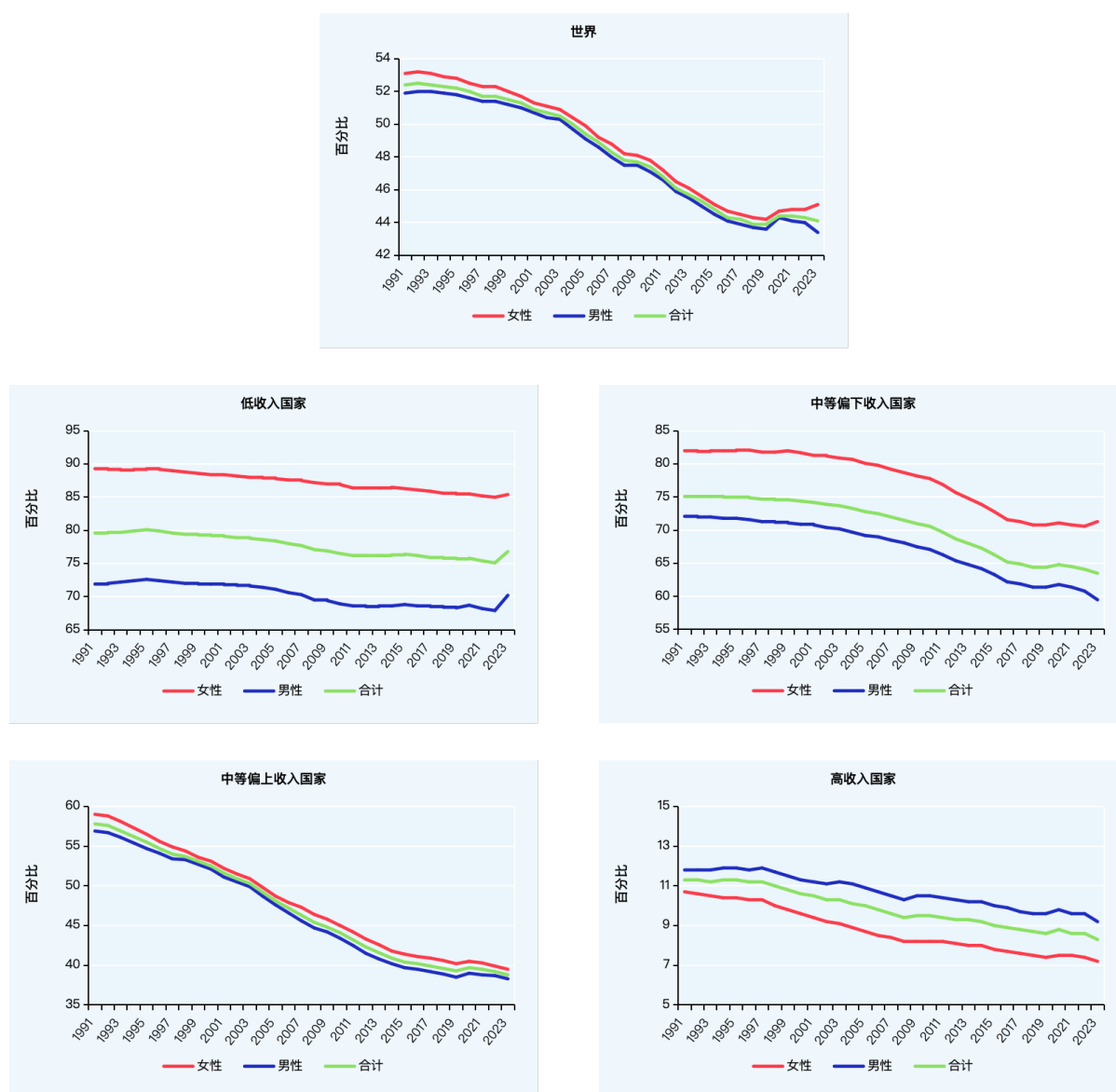
23. 自 21 世纪初以来，脆弱就业形态妇女的比例有所下降，²² 但在低收入和中等偏下收入国家中仍维持较高水平。图 3 显示，从 1999 年到 2023 年，脆弱就业形态妇女的比例估计下降了约 7 个百分点。这种趋势在中等偏下收入国家(降幅达 11 个百分点)和中等偏上收入国家(降幅达 13 个百分点)中尤为明显。然而，在大多数国家收入组别中，2023 年脆弱就业形态妇女的比例依然较高，在低收入国家中该比例为 85%，中等偏下收入国家为 71%，中等偏上收入国家为 40%。²³ 这反映出这些国家收入组别缺乏足够的领薪就业机会，同时妇女在最易受脆弱就业影响的行业和地域中占比过高。

²¹ 劳工组织，《2024 年全球青年就业趋势》，第 90-91 页。

²² 劳工组织将无偿家庭帮工和个体劳动者定义为处于“脆弱就业”形态下的工人。

²³ 劳工组织统计数据库。

► 图 3. 1991-2023 年世界范围及按国家收入组别划分的脆弱就业形态男女比例



注：图中显示的比例是相对于劳动年龄人口的比例。资料来源：劳工组织统计数据库。

24. 非正规就业是所有地区脆弱就业的根本原因，女性在非正规工作安排占主导地位的职业、行业和工作场所中所占比例过高。2025 年的估算数据显示，在非正规就业比例为 50% 或以上的国家，女性仍然比男性更容易受到非正规就业的影响。撒哈拉以南非洲 88% 的国家、南亚 85% 的国家以及拉丁美洲和加勒比地区 52% 的国家存在上述情况。从全球范围来看，非正规就业女性中无偿家庭帮工的比重达 28.1%，远远高于男性的 8.7%。²⁴ 无偿家庭帮工属于最脆弱的就业形态之一，通常得不

²⁴ 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计概览》，第三版，2018 年，第 21-22 页。

到报酬，并且往往面临严重的体面劳动赤字。非正规就业在女性占主导行业中的比例通常相对较高：全球估算显示，妇女占家政工人总数的 76%，占居家工作者总数的 56%。²⁵

1.4. 在有偿劳动和无偿劳动时长方面仍然存在性别差距

- 25. 照护责任不平等导致妇女工作时间受限，是限制妇女参与有偿就业的主要因素之一。**根据最新的估算，²⁶ 全球范围内，女性从事有偿工作的时间平均为每周 40.5 小时，比所有男性从事有偿工作的全球平均水平少 5.7 小时。这反映了女性从事有偿非全日制工作的情况更为常见：约 31% 的女性（男性为 17%）从事有偿工作的时间每周少于 35 小时。²⁷ 此外，区域差异较为明显：从事非全日制工作的妇女在高收入国家的比例为 39%；在中等收入国家为 21%；在低收入国家为 55%，在亚洲和太平洋地区的一些国家这一比例甚至高达 81%。²⁸ 对工人和雇主而言，缩短工作时间都有助于他们维持工作与生活的平衡、与劳动市场的依存性和稳定的生产性就业结果。然而，在不同制度和监管背景下，工时缩短对工作质量的影响差异显著。在许多国家，非全日制和缩短工时的安排，包括许多国家存在的零工时合同或类似安排，²⁹ 通常会导致工人的技能未得到充分利用、收入降低、福利下降和工作计划不稳定等问题。³⁰ 为保护劳动者的职业安全与卫生，目前许多国家已开始设定工作时间限制，防止工作时间过长。在这样的时代背景下，全球 24% 的女性从事有偿工作的时间每周超过 48 小时，而男性这一比例为 41%。
- 26. 尽管过去二三十年间，女性参与有偿工作的比例大幅上升，但男性参与无偿照护工作的比例却并未相应提升。**³¹ 如果把有偿工作和无偿工作加在一起统计，那么世界所有地区女性工作的总时长均超过了男性。由于女性的工作时间中无偿工作的比例远高于男性，这种不平衡现象加剧了时间贫困³² 和收入贫困问题。工作生活平衡是实现性别平等的基本前提。要实现这一目标，只有对当前的生产模式进行改革，才能解决劳动分工方面性别不平等的结构性问题，特别是无偿照护和家务劳动方面的问题。

²⁵ 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计更新》，2023 年，第 51 页。

²⁶ 劳工组织：《全球工作时间与工作与生活平衡》，2022 年，第 11 页。

²⁷ 劳工组织，《全球工作时间与工作与生活平衡》，第 58 页。

²⁸ 劳工组织，《全球工作时间与工作与生活平衡》，第 23 页。

²⁹ Sangheon Lee, Deirdre McCann 和 Jon C. Messenger，《全球比较视角下的全球工作时间：工作时间、法律 and 政策的趋势》，Routledge 和劳工组织，2007 年，第 118 页。

³⁰ Abi Adams 和 Jeremias Prassl，《英国的零工时工作》，劳工组织工作条件与就业系列第 101 号，2018 年。

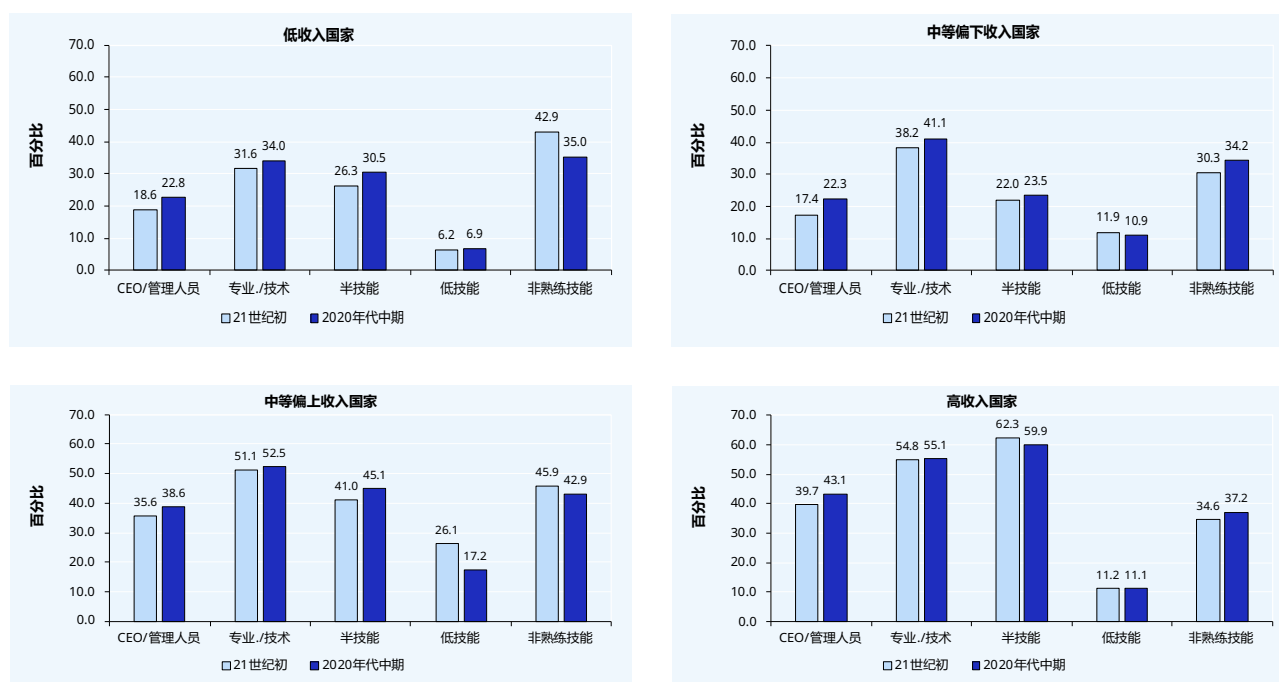
³¹ 美国的估算数据显示，从 1965 年到 2003 年，男性的总市场工作（有偿工作）时长每周减少了约 12 小时，而非市场工作（照护、购物和家务）时长增加了约 4 小时。因此结果是男性的闲暇时间增加了约 8 小时。在同一时期，女性的有偿工作时长增加了约 2.5 小时；尽管女性非市场工作总时长每周减少了约 10 小时，但女性每周的非市场工作总时长约为 23 小时，而男性为 13 小时。这意味着，尽管女性每周的非市场工作时长下降幅度较大，但女性的闲暇时间相对增加的幅度仍然小于男性。Mark Aguiar 和 Erik Hurst，《休闲趋势的测量：五十年间时间分配的变化》，美国国家经济研究局工作论文第 12082 号，2006 年。

³² 时间贫困是指个体因有偿工作时间或无偿照护与家务劳动时间过长导致没有足够时间进行休息和娱乐。齐良书和董晓媛，“中国城市中的性别、低收入地位与时间贫困”，《女性主义经济学》第 24 卷，第 2 期（2018 年），第 171–193 页。

1.5. 基于社会性别的职业和行业隔离问题在领薪就业中依然存在

27. 全球范围内，基于社会性别的职业和行业隔离模式依然存在，这体现了劳动力市场结构、技能发展路径和历史就业模式的综合作用。这种状况导致女性化或高度女性化的行业持续存在，以及女性在低层级职业类别中占比过高。在所有区域，建筑、能源、运输、仓储和通信等行业仍以男性为主导，而照护行业及其他社会和个人服务行业则以女性为主导。在高收入国家，制造业主要由男性主导且技能密集度较高，但在部分中等偏下收入国家，制造业正趋向性别均等或由女性主导，且技能密集度往往较低。从实证来看，基于社会性别的隔离表现为横向(行业)隔离或纵向(职业)隔离。例如，即使在女性占主导地位的行业，男性在高级岗位或管理岗位中所占比例也明显更高，而女性往往在薪酬更低且决策权更小的岗位任职。
28. 在各个国家收入组别中，女性在与决策角色相关的职业中仍代表性不足。³³ 在所有国家收入组别中，21 世纪初至 20 年代中期，女性在首席执行官(CEO)和管理职位中的占比小幅上升，各国家收入组别增幅为 3 至 5 个百分点。然而，女性占比仍低于男性，距离实现决策岗位的性别均等尚有很大差距(图 4)。³⁴

► 图 4. 按国家收入组别划分的职业群体中男女分布情况(21 世纪初与 21 世纪 20 年代中期)



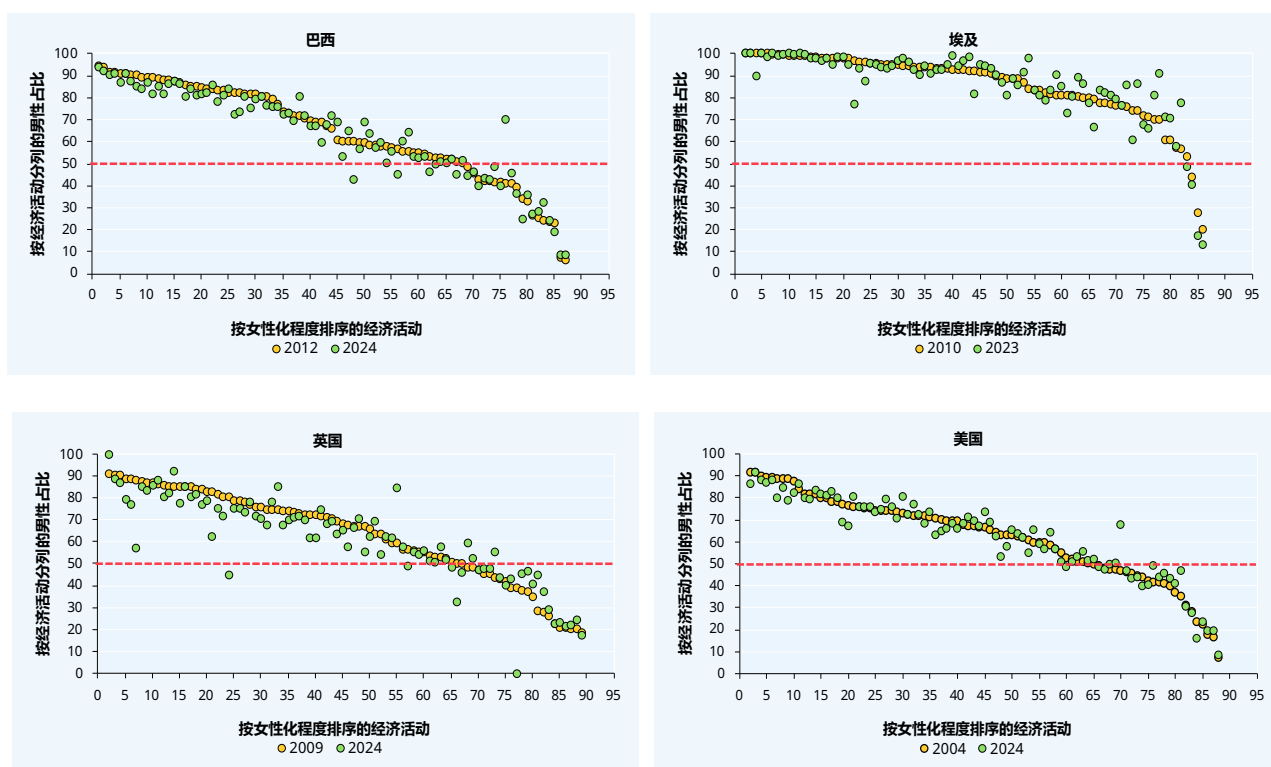
注：21 世纪初和 21 世纪 20 年代中期的职业类别，分别基于《国际标准职业分类》88(ISCO-88)和 08(ISCO-08)。资料来源：劳工组织估算。

³³ “决策角色”指高级岗位，包括高级管理岗位，任职者的工作涉及做出决策并承担重大责任，且这些决策对提高生产力具有影响。

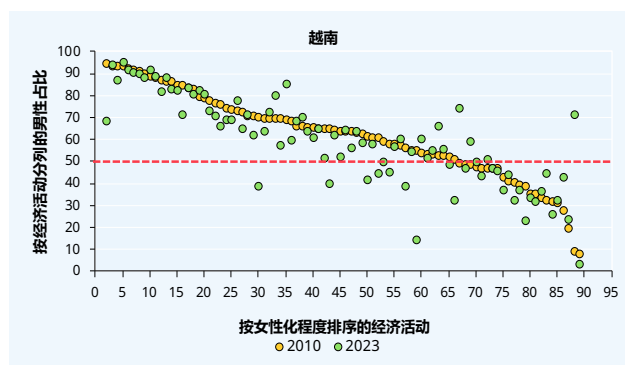
³⁴ 不同时期的比较已考虑到 1988 年(ISCO-88)至 2008 年(ISCO-08)期间职业分类的变化。这一变化主要影响了 ISCO 分类第 9 组中非熟练技能职业的细分。

29. 代表世界不同区域的各国估算数据显示，全球存在高度的行业隔离现象，且这种状况在过去二十年间基本未发生变化。多国调查数据揭示了一个共同模式：领薪女职工高度集中于少数经济活动领域，包括教育、医疗保健和社会工作(图 5)。 ³⁵ 因此，在大多数经济活动中，男性占主导地位：例如，在巴西 88 个经济活动中的 64 个里，至少 50%的领薪工人为男性；在埃及这一比例为 81%；在大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和越南，这一比例约为三分之二。相比之下，女性则集中于少数高度女性化的经济活动(即女性从业者占比 70%或以上的行业)。21 世纪 20 年代中期，巴西 48.5%的领薪女职工从事此类活动，英国为 43%，美国为 26.8%，越南为 29.3%。同一项调查数据显示，过去二十年间，横向隔离略有加剧或保持不变。女性在高度女性化经济活动中的集中度，在巴西从 46.4%上升至 48.5%，在英国从 42.2%上升至 43.0%，在美国从 23.8%上升至 26.8%。

► 图 5. 选定国家按女性化程度(女性占比)由低到高排序的经济活动
(21 世纪初与 21 世纪 20 年代中期)



³⁵ 经济活动采用《国际标准行业分类》(ISIC 修订本第 4 版)的两位数层级进行分类。由于数据表明各经济活动中领薪就业的构成随时间推移仅逐步发生变化，因此需要较长的观察期才能识别出各行业(例如卫生与照护行业)的性别分布是否发生实质性变化。然而，仅有少数国家同时提供了近期数据(2023 年或之后)以及约十年前(2015 年或之前)的历史可比数据。因此，图 5 中的估算基于这一小部分国家，在展示不同区域情况的同时，采用了现有的最长可比时间序列。



注：21 世纪初和 21 世纪 20 年代中期的职业类别，分别基于《国际标准职业分类》88(ISCO-88)和 08(ISCO-08)。资料来源：劳工组织估算。

- 30. 同一组国别估算显示，在过去约 20 年间，从事高度女性化经济活动的劳动力比例有所上升，与此同时，男性在这些活动中的占比也显著增加，主要集中在医疗卫生和照护行业。数据显示，在三分之二的高度女性化经济活动中，总体劳动力占比有所增加，这反映出这些高度女性化行业对劳动力的需求正在增长。同一数据还显示，在约 76% 的高度女性化的经济活动中，领薪女职工的比例有所下降，这凸显出在过去二十年间，尽管这些行业和经济活动仍然高度女性化，男性在这些行业参与度还是在日益提高。例如，在与社会工作相关的活动中，领薪男职工的占比在巴西增长了 2.2%，在英国增长了 1.2%，在美国增长了 1.1%。这些发现与其他研究结果一致。在美国，2012 年至 2022 年间男护士的比例增长了 59%，目前接近该行业职工总数的 12%。³⁶ 在欧盟，2009 年至 2019 年间，长期照护工人数量估计增长了约 33%，2019 年，在当时的 28 个成员国中，男职工占该行业职工总数的 19%。³⁷**
- 31. 尽管横向隔离问题依然存在，但在女性占比极高的经济活动中，男性在最高层职位中所占比例却明显偏高。在几乎所有经济活动领域及各国范围内，从事经济活动的所有男性中担任首席执行官和管理职位的男性的比例，均高于从事经济活动的所有女性中担任首席执行官/管理职位的女性的比例。例如，在社会工作领域，女性约占就业总人数的 80% 至 94%，但在英国，24.3% 的男性和 15.8% 的女性担任首席执行官/管理职位；在美国，15.4% 的男性和 11.4% 的女性担任此类职位。**

1.6. 领薪女性劳动者中低薪现象有所减少，但性别薪酬差距依然存在

- 32. 在过去 25 年中，所有国家收入组别中低薪劳动者的比例均有所下降，这使男女双方都从中受益。这一下降趋势在中低收入国家更为显著，其原因可能涉及多方因素，包括：行业变迁(例如，更多女性从农业转向生产率更高的行业)；³⁸ 领薪就业的总体增长以及极端在业贫困的减少(特别是在中**

³⁶ Rebecca Munday, “男护士统计数据：数字解读”，载于《护士期刊》，2024 年。

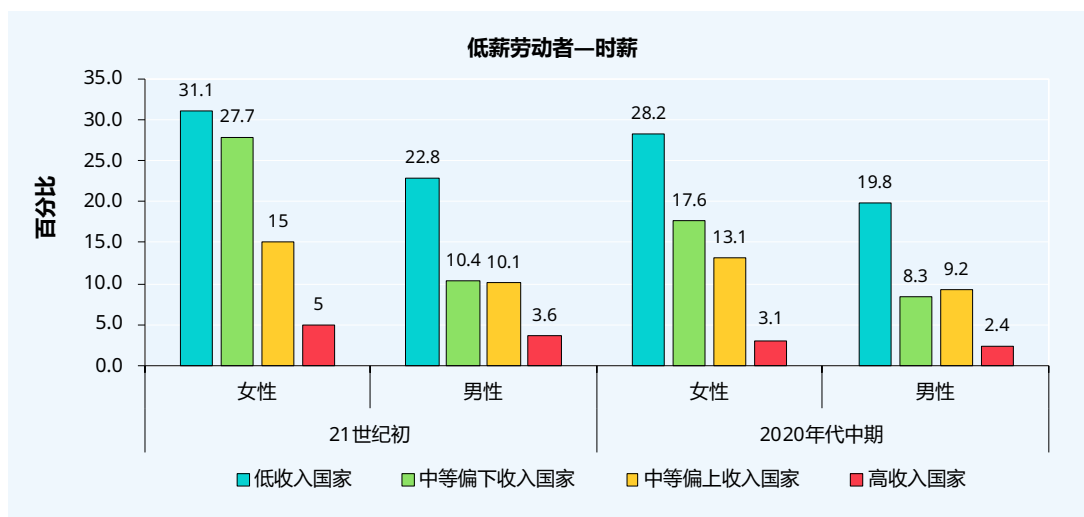
³⁷ 欧洲改善生活和工作条件基金会，《长期照护劳动者队伍：就业和工作条件》，2020 年，第 4 页和第 10 页。

³⁸ Mario Macis, “工资与领导力的性别差异”，《劳动经济研究所劳动世界杂志》，第 323 号论文(2017 年)。

低收入国家)；³⁹ 以及最低工资制度在设定工资底线方面发挥的作用日益增强。⁴⁰ 这些估算与以下研究结果一致：在约三分之二的国家中，21 世纪前 25 年的国内工资不平等现象有所减少。⁴¹

- 33. 尽管如上所述国内工资不平等现象有所缓解，女性仍主要集中在工资分布曲线的低端。**基于调查的估算显示，在所有四个国家收入组别中，随着时薪分布曲线从最低端向最高端移动，女性所占比例均呈下降趋势。因此，就小时工资而言，在收入最低的 1% 的工人中，女性占比在 40% 至 52% 之间；然而，在收入最高的 1% 的领薪劳动者中，女性在低收入国家仅占 22%，在中等偏下收入国家占 29%，而在中等偏上收入和高收入国家所占比例略高(分别为 36% 和 40%)。21 世纪初至 21 世纪 20 年代中期的数据显示，这一格局基本未变：在时薪分布的低端，女性比例持续偏高；而在高端，女性比例则持续偏低。
- 34. 无论以时薪还是月薪为衡量标准，女性在低薪劳动者群体中的比例都明显偏高。**21 世纪 20 年代中期数据显示，在所有国家收入组别中，被归类为低薪劳动者的女性比例均远高于男性：在低收入国家，28.2% 的女性属于低薪劳动者，而低薪男性劳动者仅占 19.8%；在中等偏下收入国家，这一比例分别为女性 17.6% 和男性 8.3%；在中等偏上收入国家，分别为女性 13.1% 和男性 9.2%；而在高收入国家，则分别为女性 3.1% 和男性 2.4%。若以月薪而非时薪为衡量标准，所有国家收入组别中低薪女性劳动者的比例均有所上升，这反映出全球各区域女性非全日制就业的比例更高(图 6)。

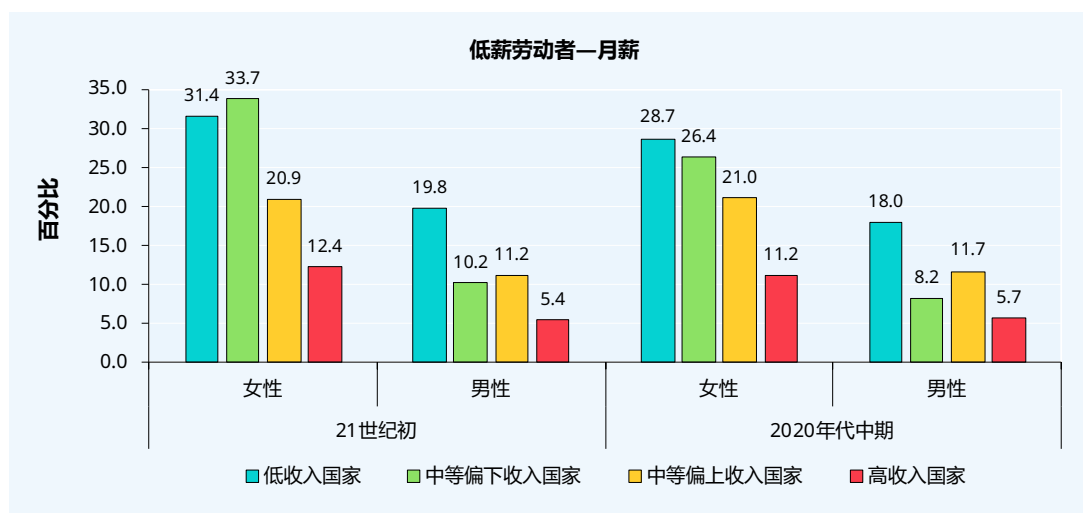
► 图 6. 按国家收入组别比较男女低薪劳动者比例(以时薪和月薪为基准)
(21 世纪初与 21 世纪 20 年代中期)



³⁹ 2000 年至 2022 年间，全球领薪就业比例从 46% 上升至 52%，而到 2023 年，全球极端在业贫困率已从 27.6% 降至 6.9%。劳工组织，《世界就业与社会展望：2024 年趋势》，第 84 页。

⁴⁰ 《劳工组织 2020-2021 年全球工资报告》显示，90% 的劳工组织成员国已建立最低工资制度。关于最低工资，“灯塔效应”意味着最低工资在设定非正规经济工人薪资时会产生影响(参见例如 Tito Boeri、Pietro Garibaldi 和 Marta Ribeiro，“[灯塔效应背后](#)”，劳动经济研究所第 4890 号讨论文件)。

⁴¹ 劳工组织，《劳工组织 2024-2025 年全球工资报告：全球工资不平等现象是否正在减少？》，第 xv 页。



注：低薪劳动者是指收入低于其所属性别群体估算收入中位数 50% 的领薪劳动者。资料来源：劳工组织估算。

- 35. 将低薪女性劳动者与其他领薪劳动者群体进行比较发现，低薪女性劳动者受教育程度较低，年龄分布处于两端，且主要集中在女性化程度很高的行业。低薪女性劳动者更可能：集中在较年轻和较年长的群体中；受教育程度低于中等教育；从事低技能和中等技能职业；从事临时就业；以及在非正规经济中从事领薪工作。在所有收入组别中，每周工作 46 小时或以上的低薪女性劳动者比例均偏高，但高收入国家除外——在这些国家，低薪女性劳动者在每周工作少于 30 小时的人群中比例偏高。基于调查的估算还表明，低薪的发生率随着女性化程度的加深而增加：在高收入国家，37% 的低薪领薪女性劳动者集中在经济活动中女性化程度很高的行业(即女性占劳动者总人数 60% 以上的行业)，而在低收入国家，这一比例高达 68%。这些行业的平均收入往往较低。**
- 36. 低薪女性劳动者在女性劳动者中的比例过高，导致性别薪酬差距持续存在。这一现象影响着所有国家，也是性别不平等最顽固的驱动因素和表现形式之一。**据估计，全球性别薪酬差距约为 20%。⁴² 细分数据显示，该差距中约三分之一可归因于直接或间接歧视。来自二十国集团国家的最新证据(这些国家合计雇佣了全球约 60% 的劳动力)表明，在 21 世纪的前 25 年间，在缩小薪酬差距方面几乎没有取得进展。2006 年至 2020 年间，二十国集团国家的薪酬差距始终维持在 22% 左右；各国之间存在显著差异，20 个国家中仅有 7 个国家的薪酬差距有所缩小。⁴³
- 37. 在所有国家收入组别的劳动力市场中，已育妇女与同龄未育妇女之间存在薪酬差距。**在数据可查的 23 个国家中，有 19 个国家都存在这种薪酬差距，其幅度从蒙古的 0.22% 到土耳其的 29.6% 不等；换言之，在土耳其，已育母亲的时薪比同龄未育妇女低近三分之一。相比之下，各国关于已育男性劳动者薪酬差距的估算结果不一，这凸显出在劳动力市场结果方面，为人父母对男性和女性产生的影响并不相同。

⁴² 劳工组织，《2018/2019 年全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018 年，第 23 页。

⁴³ 劳工组织及经合组织，《劳动者队伍中的男女平等》，2025 年，图 1。

1.7. 妇女在决策岗位上的代表性至关重要

- 38. 妇女参与决策(例如担任管理职位、进入公司董事会、参政和从事司法工作)对于确保政策能够反映多样化的经验并促进包容性的社会和经济成果至关重要。**2016年至2024年间,全球妇女在高级领导岗位中的占比略有上升,从30.4%升至31.7%。⁴⁴在高度女性化的行业中,妇女在领导岗位上的占比最高,例如医疗保健行业(44%)、教育行业(43%)和政府行政行业(42%);然而,这些比例仍未能反映出这些行业中妇女占多数的现实。相比之下,在具有巨大未来就业潜力的行业中,妇女在领导岗位上的代表性最低,例如基础设施行业(15%)以及科技、信息和媒体行业(22%)。增加妇女在高级领导岗位上的比例,不仅从性别平等的角度来看至关重要,从推动整体劳动力市场平等的角度来看也具有重要意义。⁴⁵
- 39. 女企业家数量的增加有助于打破性别成见,使妇女担任决策角色成为常态,并推动产品和服务的创新,以平等满足男女双方的需求。**开办经营企业的妇女为其他妇女(包括年轻妇女)树立了榜样。女性参与创业活动的比例从21世纪初的6.1%上升至2021–2023年的平均10.4%,不过男性的参与率仍更高(13.8%)。同期,妇女创办企业的比例也从4.2%上升至5.9%。⁴⁶在中低收入国家,妇女的创业活动尤为活跃(撒哈拉以南非洲为22%,拉丁美洲和加勒比区域为17%),这主要是因为领薪就业机会较为稀缺。然而,妇女往往集中于生产率较低的行业:仅有2.3%的女企业家从事信息通信技术行业,而男企业家从事该行业比例为6.1%;超过半数的女企业家则从事贸易或社会服务行业。女企业家采用数字工具的意愿也较低:认为人工智能(AI)对业务至关重要的女性比例比男性低8%至11%。⁴⁷
- 40. 尽管妇女在创业及在其他劳动力市场领导岗位上取得进步对实现性别平等至关重要,但在其他领域,特别是公共领域(如国家议会以及法官和检察官队伍中)取得的进展同样重要。**妇女在国家议会中的代表比例一直在增加,全球范围内从1995年的11.3%上升至2025年的27.2%。⁴⁸各区域均呈现增长态势:美洲从13%增至35%,欧洲从13%增至32%,撒哈拉以南非洲从10%增至27%,太平洋区域从6%增至23%,亚洲从9%增至22%。多达六个国家已实现议员性别均等。在各国议会中,年轻女议员的比例增幅尤为显著。⁴⁹同样,各区域数据表明,2012年至2022年间,欧盟、东欧和中亚区域职业法官中的女性比例平均从49%上升至57%,而女检察官的比例则从49%上升至54%。⁵⁰亚洲和太平洋区域的国家也呈现出类似趋势,女性在初级和高级法院中任职的比例均有所提升。尽管取得了这些进展,但在法院院长和检察机关负责人等高级司法职位上,女性的比例仍然偏低。

⁴⁴ 该研究基于领英(LinkedIn)2016年至2024年覆盖166个国家的数据。女性在高级领导岗位中的比例涵盖了各经济行业的高级管理人员。世界经济论坛,《2024年全球性别差距报告:洞察报告》,第39页。

⁴⁵ 世界经济论坛,第44–45页。

⁴⁶ 全球创业观察,《2023–2024年妇女创业报告:重塑经济与社区》,第19–20页及第25页。

⁴⁷ 全球创业观察,《2024–2025年妇女创业报告:应对挑战、推动变革》,第56–57页。

⁴⁸ 各国议会联盟大会,《议会中的女性:1995–2025年》,第2页。

⁴⁹ 各国议会联盟大会,“2025年青年参与国家议会信息图”。

⁵⁰ 欧洲委员会,《欧洲司法体系:欧洲司法效率委员会评估报告——2024年评估周期(2022年数据)》。

▶ 第二章

在劳动世界推动性别平等所遇到的障碍

41. 尽管性别平等在某些领域已取得进展，但结构性和系统性因素仍在持续影响妇女以及遭受多重交叉歧视形式的个人的权利、选择和劳动力市场结果。**在落实工作中的基本原则和权利方面长期存在的差距、关于男女社会经济角色的社会规范、妇女获得体面就业机会的不平等、无偿照护工作中的不平等，以及暴力和骚扰，仍是劳动世界实现机会平等和待遇平等的主要障碍。**此外，优质领薪就业岗位的创造不足，限制了妇女获得体面劳动的机会。这具体体现在劳动密集型行业增长缓慢、公共部门就业减少、私营部门生产性就业对劳动力的吸纳不足，以及许多区域妇女进入高生产力行业面临根深蒂固的障碍。这些供需两侧的制约因素共同导致生产力下降、扭曲劳动力市场效率，并阻碍可持续发展和消除贫困，从而产生了巨大的社会和经济成本。
42. 这些制约因素往往因**宏观经济、行业及劳动力市场政策**未能充分解决这些深层原因而进一步加剧。因此，经济增长带来的收益并未转化为更公平获得体面劳动的机会。**在当前数字化、环境和人口结构转型持续进行的背景下**，这一问题尤为重要。这些转型虽有可能扩大获得体面劳动的机会，但若结构性障碍得不到解决，则可能加剧现有的性别不平等。

2.1. 在落实工作中基本原则和权利方面仍存在差距

43. **在劳动世界推动性别平等的进展与落实工作中所有基本原则和权利密切相关。**⁵¹ 这些原则和权利作为普遍且不可剥夺的人权，在创建一个公平、包容和公正的社会方面发挥着至关重要的作用。当这些原则和权利在实践中得到充分且切实的落实时，就能够对确保所有工人都能不受歧视地参与体面劳动和生产性就业并从中受益这一目标起到有效的促进作用。⁵²
44. **然而，在落实工作中基本原则和权利方面仍存在显著差距。**妇女以及遭受多重和系统性歧视的个人，往往在享受这些原则和权利所提供的充分保护方面受到严重的阻碍。法治的弱化、民主空间的萎缩以及缺乏对基本权利和公民自由的尊重，都削弱了落实所有工作中基本原则和权利所取得的进展，进而加剧了不平等和歧视的格局。⁵³
45. **《1951 年同酬公约》(第 100 号)和《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)所载的权利和原则，对于促进人人享有机会平等和待遇平等至关重要。**这些权利和原则对于应对那些破坏同工同酬价值观、导致职业隔离并加剧对妇女劳动低估的歧视现象至关重要。就业和职业中的直接歧视和间接歧视(包括在招聘、晋升、获得职业教育和培训机会方面的歧视，以及基于怀孕或生育的歧视)仍

⁵¹ 如经 2022 年修正的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的宣言》(1998 年)所载：(1) 结社自由和切实承认集体谈判权；(2) 消除一切形式的强迫劳动或强制劳动；(3) 切实废除童工；(4) 消除就业和职业歧视；(5) 安全与健康的工作环境。

⁵² 劳工组织，《工作中基本原则和权利正处于关键十字路口》，劳工大会文件 ILC.112/报告五(修订版)，2024 年，第 4 段。

⁵³ 劳工大会文件 ILC.112/报告五(修订版)，第 5 段。

然普遍存在且根深蒂固，构成了体面劳动和社会正义的主要障碍。由于各种歧视理由往往相互交织，例如残疾、族裔、生理性别和社会出身，这使得歧视问题复杂化。

46. **人们越来越认识到，歧视是一种动态多维度现象。**歧视既可能以直接形式表现出来，例如同工不同酬或暴力和骚扰，也可能以间接形式，如通过加剧系统性排斥的较隐晦机制表现出来。⁵⁴ 还可能出现新的歧视表现形式，包括与技术发展相关的形式，例如在招聘和雇佣决策中使用基因信息。⁵⁵ 如果不加以遏制，歧视可能会在人生历程中不断累积，并通过延续弱势处境的代际传递而加剧贫困。⁵⁶
47. **各国关于平等和反歧视的立法仍然存在不完善、零散和不均衡的情况，导致大批劳动者难以获得充分保护。**在联合国 193 个会员国中，89%的国家禁止与工作有关、基于生理性别的歧视，77%的国家禁止与工作有关的宗教歧视，76%的国家禁止与工作有关的族裔或种族歧视。尽管各国国情差异显著，但立法对就业周期不同阶段(如招聘、薪酬、晋升和解雇)的覆盖范围仍较为有限，仅有 23% 的国家通过立法为避免基于生理性别的歧视提供了全面保护。⁵⁷ 此外，在某些国家，法律限制仍在束缚妇女的职业选择，包括通过列出禁止从事的职业清单，从而限制妇女进入采矿、建筑和能源等高薪行业。⁵⁸ 即使已通过改革取消此类禁令，实施上的挑战往往依然存在，从而减缓了实践中推动实质性平等的进程。⁵⁹ 在许多国家，法律框架主要侧重于直接歧视形式，而针对间接歧视、程序性保障或救济措施的规定却有所欠缺。诉诸司法的途径也各不相同：控诉人可能面临高昂的费用、被污名化及遭报复的风险，而且只有 50 个劳工组织成员国有在就业歧视案件中转移举证责任的法律规定。⁶⁰ 即便法律保护措施健全，许多政府仍难以在实践中将其转化为的实质性平等。这为社会和经济带来了巨大代价(专栏 3)。

⁵⁴ 实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)认为，“(1)间接歧视是指表面中立但实质上导致特定人群遭受不平等待遇的情况、规定或做法。当对所有人适用相同的条件、待遇或标准，但基于种族、肤色、性别或宗教等特征，对某些人造成不成比例的严重影响，且与工作本身的固有要求没有密切关系时，即构成间接歧视”(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>开展的关于基本公约的普遍调查](#)》，劳工大会文件 ILC.101/III/1B，2012 年，第 745 段)。

⁵⁵ 劳工组织，《[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](#)》，理事会文件 GB.355/POL/2，2025 年，第 21 段。

⁵⁶ 理事会文件 GB.355/POL/2，第 41 段和第 5 段。

⁵⁷ Jody Heymann 等人，“工作场所反歧视的立法途径：对 193 个国家 13 个组别的比较分析”，《平等、多样性与包容：国际期刊》，第 40 卷第 3 期(2021 年)。

⁵⁸ 世界银行集团，《[2023 年妇女、工商业与法律](#)》，第 27 页。

⁵⁹ 世界银行集团，《[2024 年妇女、工商业与法律](#)》，第 74 页。

⁶⁰ 理事会文件 GB.355/POL/2，第 26 段。

► 专栏 3. 歧视对社会经济发展的严重损害

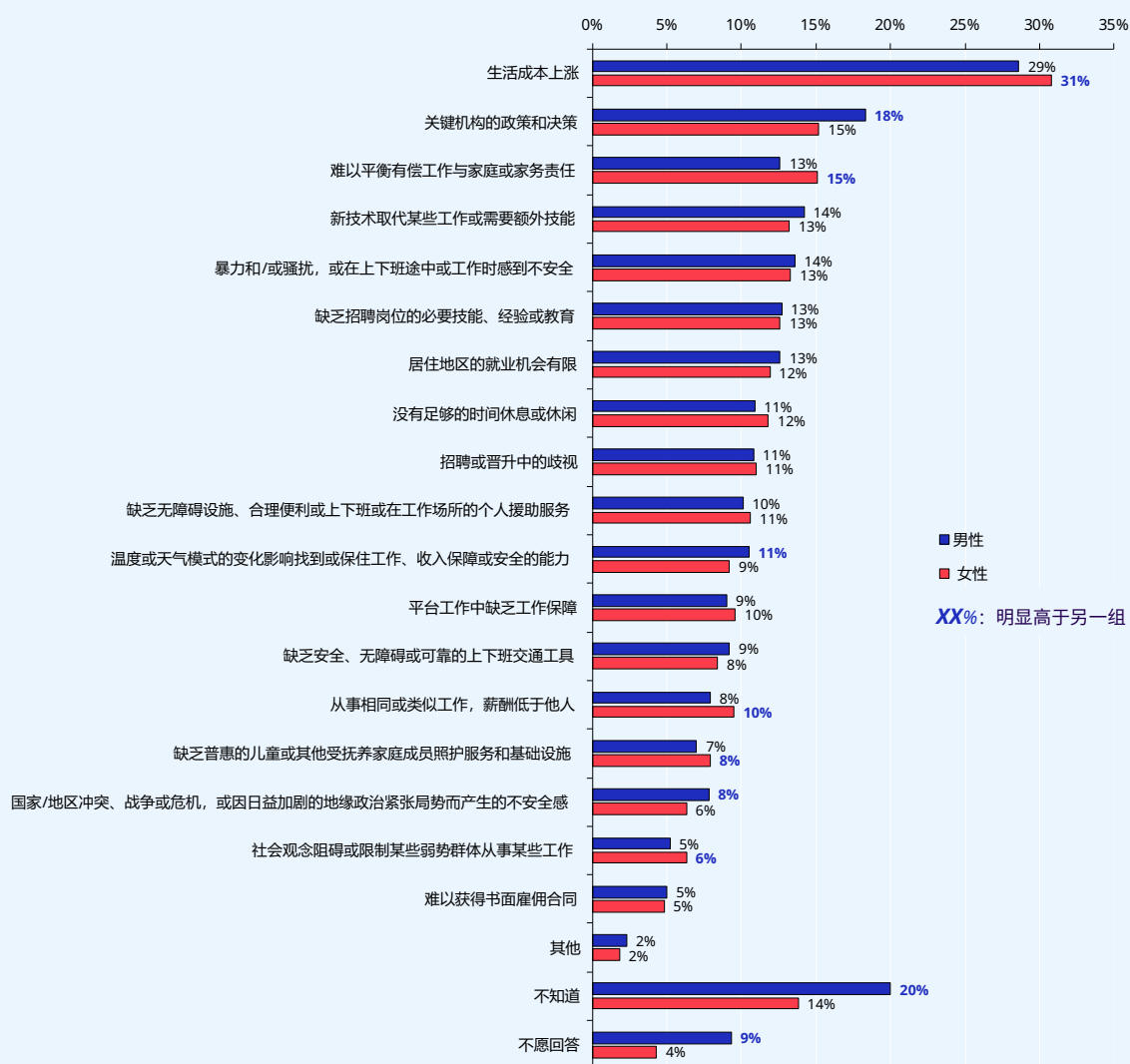
歧视通过限制自由、损害尊严以及阻碍个人在劳动世界充分发挥潜能，导致生产力降低、劳动力市场效率扭曲，并阻碍了可持续发展与消除贫困。实证数据证实了这些损失。对撒哈拉以南非洲数据的分析发现，收入和性别不平等与人均国内生产总值的增长呈负相关。¹另一项涵盖拉丁美洲 8 个国家的研究表明，消除阻碍妇女参与劳动力市场的障碍并确保职业机会均等，将有助于减少贫困并提高家庭收入。²

¹ Dalia Hakura 等，《不平等、性别差距与经济增长：撒哈拉以南非洲的比较证据》，国际货币基金组织工作文件第 16/111 号，2016 年。² Joana Costa、Elydia Silva 和 Fabio Vaz，《性别不平等在阐释收入增长、贫困与不平等中的作用：来自拉丁美洲国家的实证》，联合国开发计划署，2009 年。

- 48. 尽管在法律层面取得了显著进展，但持续存在的歧视和待遇不平等仍被视为实现体面劳动的主要障碍之一。**劳工组织与益普索(Ipsos)2025 年全球调查的结果显示，十分之一的成年人认为，在招聘或晋升过程中基于社会性别、残疾、年龄及其他特征的歧视，是实现体面工作的最大挑战，而 6% 的人表示面临着同工低酬的困境。妇女面临的这一形势尤为严峻，不过这种情况在不同人生阶段有所差异。18–24 岁的年轻女性报告的不平等待遇平均水平高于男性平均水平；而在 45–54 岁女性中，不平等待遇达到峰值，这反映出女性在黄金工作年龄段内劣势的累积以及持续存在的晋升障碍。尽管这些关切在排名上低于其他更常被提及的挑战(如就业机会和收入适足性)，但它们仍然凸显了影响特定劳动者群体的不平等待遇经历(专栏 4)。

► 专栏 4. 公众对体面劳动障碍的认知：劳工组织与益普索全球调查的见解

益普索近期与劳工组织合作开展了一项覆盖 31 个国家、涉及 21,000 多名成年人的调查，该调查为公众对获得和维持具有体面工作条件的工作岗位面临的最大挑战的认知提供了独特的见解。针对“您、您的朋友、家人和邻居在获得或维持具有体面工作条件的工作岗位方面，目前或近期面临的**最大挑战是什么？**”针对这一问题的回答，反映出受访者在当前转型背景下的亲身经历、期望和担忧。这些回答凸显出，对体面劳动的关切因区域和国家而异，并受到多种因素的影响，如结构性不平等、近期经济冲击以及劳动力市场状况等。



注：该分数为全球各国的平均值。资料来源：益普索全球顾问。详情请参阅 Anam Butt 的文章《人们认为体面工作的最大障碍是什么：来自 31 个国家的数据》，劳工组织统计数据库博客，即将发布。

49. **数据和实证方面持续存在的缺口，阻碍了解决歧视问题的政策、方案和宣传活动的成效。**虽然按生理性别和年龄分类的数据日益丰富，但按其他特征(如残疾状况、族裔、原住民身份或移民身份)以及按地理位置分列的统计数据仍然有限或分布不均。如果没有按相关维度分类的全面且可比的数据，

歧视和不平等的程度——以及最有可能被遗忘群体的处境——仍将难以明晰，从而削弱问责制和有据可依的政策制定工作的成效。⁶¹

50. 预防和消除歧视，取决于工作中所有基本原则和权利的落实以及相关国际劳工标准的有效实施。⁶²

这些权利的力量在于其相互依存、相辅相成的性质，这凸显了建立全面框架的必要性。⁶³ 强迫劳动和童工劳动(包括在强迫婚姻背景下产生的强迫劳动和童工劳动)本身就是对平等机会的剥夺，使受害者及其家庭陷于贫困之中。妇女、女童及其他易受歧视的群体在某些形式的强迫劳动中(如家政工作)⁶⁴ 以及隐蔽形式的童工劳动中(特别是在非正规经济、治理薄弱及保护渠道有限的环境中)所占比例过高。⁶⁵

51. 尽管近期在打击童工劳动方面取得了一些进展，但童工劳动现象依然普遍存在，其成因与社会性别规范、不平等的权力关系以及多重脆弱性因素交织在一起。⁶⁶

目前约有 1.38 亿儿童(其中包括 7,800 万男童和 5,900 万女童)从事童工劳动，其中 5,400 万从事危险工作。若将家务劳动和家政工作纳入考量，女童受影响的比例尤为突出。从事童工劳动的年幼男童和女童主要集中在农业，但随着年龄增长，男童往往转向工业，而女童则转向服务业和家政工作，这反映了劳动力市场的社会性别结构及主流社会规范。日益加剧的贫困、气候变化及其他危机进一步强化了家庭对儿童劳动(无论是有偿还是无偿)的依赖，从而损害了儿童的受教育权及其未来获得体面劳动的机会。⁶⁷

52. 据估计，2021 年约有 5,000 万人遭受各种形式的现代奴役，其中 2,800 万人遭受强迫劳动，2,200 万人遭受强迫婚姻。

在遭受强迫劳动的人群中，妇女和女童占 1,180 万人，其中包括绝大多数遭受强迫商业性剥削的人，以及超过三分之二的强迫婚姻受害者。男子和男童在某些形式的强迫劳动中，特别是在高风险行业以及国家强加的强迫劳动中所占比例过高。强迫劳动绝大多数发生在私营经济领域(86%)，主要存在于非正规、不受监管或非法的环境中。由于保护有限且难以获得权利和救济，移民工人和非正规经济从业者面临的风险尤其高。在童工劳动和现代奴役问题上，治理薄弱和非正规性，加上贫困、冲突、气候影响和不安全的移民，加剧了遭受胁迫的风险，限制了自主权，并减少了获得教育和体面劳动的途径。⁶⁸

53. 结社自由和有效承认集体谈判权，是实现平等和消除歧视的关键保障性权利。

然而，这些权利的落实程度在各国和各行业之间存在巨大差异，这不仅取决于正式的法律承诺，还取决于实施、执行以及工作场所层面的实践。全球约一半的劳动人口尚未受到保护其结社自由和集体谈判权的两项关键国际劳工文书的覆盖，即《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

⁶¹ 理事会文件 GB.355/POL/2，第 31 段。

⁶² 包括各项基本公约和治理公约，以及《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)、《2000 年保护生育公约》(第 183 号)、《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。

⁶³ 大会报告 ILC.112/报告五(修订版)，第 7 段。

⁶⁴ 劳工组织、自由行走组织和国际移民组织，《现代奴役全球估测：强迫劳动和强迫婚姻》，2022 年，第 32 页。

⁶⁵ 劳工组织和儿基会，《童工劳动：2020 年全球估测，趋势和前进之路》，2021 年，第 37 页。

⁶⁶ 劳工组织，“2024 年全球童工数据估算”，2025 年。

⁶⁷ 劳工组织和儿基会，《童工劳动：2024 年全球估测、趋势和前进之路》，2025 年，第 48 页。

⁶⁸ 劳工组织和儿基会，《童工劳动：2024 年全球估测》，第 19 页和第 48 页。

和集体谈判权利公约》(第 98 号)。⁶⁹ 在大多数区域,对这些普遍权利的限制在法律或实践中依然存在。⁷⁰

- 54. 妇女在雇主组织和工人组织中发挥更大的作用并担任领导职务,对于实现这些权利至关重要。**在雇主和企业会员组织中,妇女在秘书处中的人数比例较高,在四分之三的雇主和企业会员组织中,妇女至少占会员总数的 40%。近年来,在行政管理层也呈现出积极趋势,30%的雇主和企业会员组织由女性担任首席执行官。然而,在董事会层面,仅有 13%的雇主和企业会员组织的女性成员占比不低于 30%,且仅有 9%的组织董事会实现了性别平衡。⁷¹ 近年来,女性参加工会的比例也有所增加;全球范围内,18%的女性加入了工会,而男性的比例为 16%。⁷² 然而,在家政服务等行业,女性的比例仍然过高,而这些行业可能存在法律限制,使她们无法组建或加入工会。⁷³ 此外,女性在领导岗位上的比例过低,全球仅有 34%的工会执行委员会中有女性成员。集体谈判能产生多大的性别包容方面的成果,不仅取决于女性在工人组织和雇主组织中的代表性,还取决于性别平等是否被纳入谈判任务授权范围,以及是否存在能够有效支持结社自由和集体谈判的体制和法律框架。
- 55. 职业安全与卫生方面的不足仍是各行业和各区域普遍面临的挑战。**这反映出更广泛的系统性影响因素的存在,例如对职业安全与卫生体系的投资不足、检查能力有限、执法不力以及非正规就业比例较高。尽管各行业的工人都面临着不安全的工作环境,但由于行业分布、工作组织形式和权力关系的不同,男女所面临的风险类型往往存在差异。⁷⁴ 女性在制造业和办公室职业中从事重复性较强的工作,以及在需要抬起或挪动他人的工作岗位上,比例都明显偏高,这使她们在这两种工作形式中都面临特定的肌肉骨骼疾病和心理社会风险。⁷⁵ 与此同时,男性在职业危害中的暴露风险依然过高,特别是在建筑、采矿、农业、运输及其他高危作业行业。职业安全与卫生治理体系中的系统性缺陷加剧了所有工人的风险,而非正规就业者和农村地区劳动者受影响尤为严重。
- 56. 女性可能面临更高的暴力和骚扰风险,**在男性主导的行业和职业中,以及独自工作或夜间工作等情况下尤其如此。⁷⁶ 暴力与骚扰与工作中心理社会风险密切相关:工作的性质、不合理的工作安排以及不平等的权力关系会增加遭受暴力和骚扰的可能性,而遭受暴力和骚扰又会加大压力。⁷⁷ 这些风险可能因不平等的无偿照护责任而进一步加剧,这可能导致职业隔离,提升工作家庭压力,并导致整体心理社会压力增加。⁷⁸ 数字化、环境及人口结构的转型正在重塑工作组织形式,而重塑的方

⁶⁹ 劳工组织,《2024 年社会对话报告:推动经济增长和社会进步的高层社会对话》,2024 年,第 16 页。

⁷⁰ 劳工组织,《2017-2023 年工作中基本原则和权利综合战略》,2019 年,第 3 页。

⁷¹ 劳工组织,《商界女性:雇主和企业会员组织如何推动性别平等》,2024 年,第 19 页。

⁷² 劳工组织,《2024 年社会对话报告》,第 32 页。

⁷³ 劳工组织,《实现家政工人的体面工作:促进劳工组织<第 189 号公约>并增强家政工人权力的组织者手册》,2012 年,第 3 页。

⁷⁴ 劳工组织,《促进性别平等的职业安全与卫生实践的 10 个关键——职业安全与卫生性别主流化指南》,2013 年。

⁷⁵ 劳工组织,《促进性别平等的职业安全与卫生实践的 10 个关键》,2013 年。

⁷⁶ Rachel Cox,《在工作健康与安全框架内应对基于性别的暴力与骚扰》,劳工组织工作文件第 116 号,2024 年。

⁷⁷ Cox, 2024 年。

⁷⁸ Silvia Bertocco,“与性别相关的心理社会风险的影响:如何在工作场所予以应对”,《意大利劳动法电子期刊》,第 18 卷第 2 期(2025 年),第 118 页。Alice Spann 等,“兼顾工作与无偿照护的挑战和解决方案:一项范围性综述”,《社区健康与社会护理》,第 28 卷第 3 期(2020 年):第 706 页。

式既可能缓解也可能加剧心理社会风险以及劳动者遭受暴力和骚扰的风险。⁷⁹ 尽管如此，职业安全与卫生战略和法律框架中并未系统地承认针对特定性别的心理社会和身体风险。⁸⁰

- 57. 在变革时期，工作中基本原则和权利尤为关键，而采取综合性方法来实现这些原则和权利也变得日益重要。**数字化和应对气候变化既给雇主和工人带来了机遇，也为其权利的适用、解释和执行带来了新的风险和挑战。⁸¹ 要确保工作中基本原则和权利在这些背景下保持相关性和有效性，需要建立适当的法律框架、机构能力以及开展包容性的社会对话。

2.2. 劳动世界中暴力和骚扰仍然是实现尊严、平等和包容的一道顽固障碍

- 58. 劳工组织《第 190 号公约》的通过，极大地推动了针对劳动世界中暴力和骚扰问题的行动。**暴力和骚扰仍是全球范围内普遍且顽固的现象，超过五分之一的劳动者在职业生涯中曾遭受此类侵害。在经历过暴力和骚扰的人群中，超过五分之三的人表示此类事件发生过不止一次，且最近一次事件往往发生在过去五年内。⁸² 全球范围内，男性报告遭受身体暴力和骚扰的比例更高(9%，而女性为 7.7%)，但女性在工作场所遭受性暴力和性骚扰的可能性是男性的 1.6 倍。对于面临多重交叉歧视的人群而言，风险更大。年轻女性遭受性暴力和性骚扰的概率是年轻男性的两倍。移民女性报告此类事件的概率几乎是非移民女性的两倍。按性别分列的数据表明，对于女性而言，当她们同时遭受基于肤色、种族、族裔或国籍的歧视时，更容易遭遇暴力和骚扰；而对于男性，暴力与骚扰与残疾状况的关联更为密切。⁸³
- 59. 还有证据表明，劳动世界中暴力和骚扰行为仍存在未能尽数报告的情况。**在遭受过此类行为的人中，仅有略多于半数(54.4%)曾向他人倾诉过自己的经历，而且往往是在遭遇过多次类似事件之后才会这样做。他们更倾向于向朋友或家人透露情况，而非通过正式的工作场所渠道。⁸⁴ 报告率偏低的原因多种多样，包括对举报能否引发实际行动缺乏信心、担心遭到报复或声誉受损，以及所在的工作场所文化将此类行为视为正常情况等。这些障碍凸显了社会规范的影响，同时也强调了确保报告和投诉机制易于使用、值得信赖且反应迅速的重要性。与此同时，随着人们对暴力和骚扰所造成的经济、法律及人道主义代价的认识日益加深，许多雇主已着手加强工作场所预防机制，具体方法包括制定行为准则、建立保密举报机制以及开展培训等。

⁷⁹ 劳工组织，《人人享有安全健康的工作环境：在全球范围内实现享有安全健康工作环境的基本权利》，概述报告，第 23 届世界职业安全与卫生大会，悉尼，2023 年 11 月 27-30 日，第 5 页；劳工组织，《培养未来一代女性以应对新的就业需求：技能培养、转岗培训、数字化和自动化》，联合国妇女署专家组会议观察员文件，2022 年，第 5 页。

⁸⁰ 劳工组织，《将性别平等纳入劳工组织方法论的系统性方法》，零伤亡愿景基金专题简报第 3 号，2022 年；劳工组织，《从性别视角看职业安全与卫生：伊比利亚美洲区域的挑战与进展》，2025 年；劳工组织，《促进性别平等的职业安全与卫生实践的 10 个关键》，2013 年，第 3 页。

⁸¹ 劳工大会文件 ILC.112/报告五(修订版)，第 129 段。

⁸² 劳工组织、劳氏船级社基金会和盖洛普公司，《工作中的暴力和骚扰经历：首次全球调查》，2022 年，第 14 页。

⁸³ 劳工组织、劳氏船级社基金会和盖洛普公司，第 37 页。

⁸⁴ 劳工组织、劳氏船级社基金会和盖洛普公司，第 38-45 页。

60. 根据 2025 年劳工组织与益普索的全球调查,超过十分之一的成年人指出,暴力和骚扰以及在工作中或通勤途中感到不安全,是实现体面劳动的主要障碍。⁸⁵ 拉丁美洲区域报告此类担忧的比例尤为突出(包括墨西哥 33%的成年人和巴西 25%的成年人)。在南非(22%)、泰国(21%)以及包括法国(18%)和德国(17%)在内的若干欧洲国家,也有相当比例的成年人指出了这一障碍。在墨西哥,所有年龄组中,与男性相比,更大比例的女性始终将此视为主要障碍。
61. 这种影响较为深远,其原因是暴力和骚扰以及相关的心理社会风险会损害劳动者的身心健康、尊严、就业和生产力。部分研究证据表明,暴力和骚扰会影响劳动者关于留任和职业选择的决定,特别是在预防措施和有效补救措施薄弱的背景下。在某些情况下,这导致女性从特定职业(尤其是高薪且由男性主导的职业)的离职率上升,从而加剧了就业隔离和持续存在的性别薪酬差距。⁸⁶ 在企业及整体经济层面,暴力和骚扰还导致生产力显著下降、缺勤率和人员流动率上升、劳动参与率降低,并对经济增长产生长期影响。⁸⁷ 据估计,工作场所暴力每年可能造成高达 560 亿美元的经济损失,而这一数字很可能低估了其真正的经济影响。⁸⁸
62. 劳动世界中暴力与骚扰及其相关的心理社会风险,日益被视为一项职业安全与卫生问题。证据指出,暴力和骚扰的发生概率和严重程度受工作组织形式及条件(包括高压环境)的影响,反之亦然。因此,将暴力和骚扰纳入职业安全与卫生管理体系至关重要。⁸⁹
63. 数字化将劳动世界扩展至虚拟和以技术为媒介的空间,使在线沟通、远程工作及数字平台成为工作组织与执行不可或缺的组成部分。这些发展通过提高举报渠道的安全保障、改进证据收集、开展数字化培训和提高认识,以及加强监测和预防措施等,为加强暴力和骚扰的预防与应对创造了重要机遇。
64. 与此同时,技术助长的暴力和骚扰——包括数字骚扰、网络欺凌和网络跟踪——已成为日益严峻的关切,特别是对妇女和女童而言,已有记录表明其对保留工作、职业发展以及参与公共和职业生活产生了影响。⁹⁰ 近期研究估计,全球由技术助长的暴力发生率在 16%至 58%之间,⁹¹ 且越来越多的妇女报告称在公共和职业生活中曾遭遇此类暴力。⁹² 《第 190 号公约》明确将信息和通信技术视为劳动世界的一部分,确认暴力和骚扰可能通过这些技术发生,并强调需要建立涵盖远程、在线及以技术为媒介的工作的保护机制。随着数字化工作和技术应用日益普及,缺乏有效的预防、举报和调查机制,劳动者(尤其是脆弱就业形态劳动者)面临新型伤害风险,这加剧了现有的不平等,并为平等参与劳动世界设置了障碍。

⁸⁵ 劳工组织-益普索全球调查(见上文专栏 4)。

⁸⁶ Olle Folke 和 Johanna Rickne,“劳动力市场中的性骚扰和性别不平等”,《经济学季刊》第 137 卷第 4 期(2022 年)。

⁸⁷ 劳工组织,《让无形之事显现:理解并应对西非三国的职场暴力与骚扰》,即将出版(2026 年)。

⁸⁸ Juliet Hassard、Kevin R. H. Teoh 和 Tom Cox,“估算工作相关暴力给社会带来的经济负担:对疾病成本研究的系统综述”,《安全科学》第 116 卷(2019 年)。

⁸⁹ 劳工组织,《通过职业安全与卫生措施预防和应对劳动世界中的暴力和骚扰》,2024 年。

⁹⁰ 联合国大会,《加紧努力消除一切形式的暴力侵害妇女行为:秘书长的报告》,联大文件 A/73/294,2018 年。

⁹¹ 联合国妇女署,《预防和应对针对妇女和女童的技术助长暴力全球趋势:新兴实践汇编》,2025 年,第 8 页。

⁹² 欧洲性别平等研究所,《数字技术助长的性别暴力:一种新的职业危害?》,《2020 年性别平等指数》报告,2020 年。

2.3. 不平等的照护责任限制了妇女的工作权和工作权利

65. **无偿照护工作**对家庭、社区和经济做出了重要贡献，使所有其他工作成为可能；当男女之间、家庭与国家之间更平等地分担这些工作时，有助于改善人们在整个生命中的福祉。然而，**在衡量经济进步的指标中，无偿照护工作仍然基本处于隐形状态，价值被低估且投资不足**；全球范围内的照护政策、服务和基础设施**存在实质性缺口**，而照护责任主要由妇女承担。在此背景下，当前的社会组织结构使妇女，特别是处于弱势境地的妇女，承担了不成比例的无偿照护工作。这不仅限制了妇女的工作权和工作权利，也限制了技能和劳动力供给的有效利用，降低了生产力，并缩小了企业可用人才的储备。
66. 在全球范围内，每天用于承担无偿照护工作的 164 亿小时中，女性所花时间占了四分之三以上，她们平均花在无偿照护工作上的时间是男性的 3.2 倍。在某些国家，女性花在无偿照护上的时间甚至达到男性的 7 倍。⁹³ 尽管过去二十年间女性参与有偿工作的比例大幅上升，但男性参与无偿照护工作的比例并未出现同等幅度的增长。这反映了社会规范的持续影响、照护服务供给的不足，以及决定照护责任如何分担的政策安排有限。⁹⁴ 若将无偿工作和有偿工作相结合，全球所有区域女性的总工作时间均长于男性。由于其工作时间中无偿劳动所占比例远高于男性，这种失衡状况加剧了她们的时间贫困和收入贫困。
67. **无偿照护工作的性质及其所耗费的差异，在很大程度上取决于家庭结构，同时也受年龄、种族、族裔、社会经济状况和居住地等因素的影响。**⁹⁵ 对于生活在贫困中的妇女和女童、身处公共服务匮乏、基本基础设施有限或社会保护不足环境中的妇女和女童，以及生活在农村地区、单亲家庭，或需要照护学龄前幼儿、孙辈，以及患有严重精神障碍或身体残疾的老年人的妇女和女童而言，这项工作尤其耗时且繁重。例如，来自埃塞俄比亚的证据表明，低收入家庭的妇女每天在无偿照护工作上花费的时间比高收入家庭的妇女多 3.6 小时；在秘鲁，这一差距为 1.8 小时。⁹⁶ 与城市地区的妇女相比，农村地区的妇女在繁重的家务劳动(如取水和拾柴)上花费的时间多出很多——在埃塞俄比亚约为六倍，在贝宁约为五倍，在马达加斯加约为三倍。⁹⁷
68. **劳工组织与益普索最近的一项调查指出，难以兼顾家庭责任与维持工作生活平衡被视为实现体面工作的主要障碍，对女性而言尤其如此。**⁹⁸ 据报告，在全球范围内，28%的受访成年人难以平衡有偿工作与家庭或家务责任、缺乏休息和休闲时间，并缺乏负担得起且方便获取的照护服务，这些困难是实现体面工作的主要挑战。与男性相比，这一问题对于女性更为突出，尤其体现在 25-34 岁年龄段、大家庭、育有两名及以上子女以及已婚人群中。从区域来看，这一问题在阿拉伯国家、亚洲及太平洋区域以及非洲最为突出。特别是在亚洲和非洲，受访者指出，缺乏针对儿童及其他受抚养人的负担得起且方便获取的照护服务和基础设施，是体面就业的主要障碍。

⁹³ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，2018 年，第 53 页。

⁹⁴ 劳工组织，《妇女和经济：<北京宣言>三十年后》，2025 年，第 9-11 页。

⁹⁵ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，2018 年，第 37 页。

⁹⁶ 《青年生活》，《减轻负担：关于无偿照护工作对妇女和女童影响的新实证》，2025 年，第 3 页。

⁹⁷ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 59 页。

⁹⁸ 参见上文专栏 4。

- 69. 承担照护责任是女性处于劳动力市场之外的最主要原因。**2023 年，有 7.48 亿人(其中 7.08 亿为女性，4,000 万为男性)将照护责任列为处于劳动力市场之外的原因，占未就业劳动年龄人口的三分之一。⁹⁹ 在所有处于劳动力市场之外的女性中，45%是因照护责任所致，而男性中这一比例仅为 5%。这一差距在阿拉伯国家以及亚洲和太平洋区域尤为显著。若仅关注 25 至 54 岁的女性，因照护责任处于劳动力市场之外的比例从 45%上升至 66%。教育水平也起着重要作用：全球范围内，11%的高学历女性将照护责任作为其处于劳动力市场之外的理由，而在教育程度低于中等学历的女性中这一比例则高达 66%。
- 70. 照护责任除了影响劳动参与之外，还会影响女性从事的工作类型和质量。**覆盖 85 个国家的数据表明，与没有照护责任的女性相比，承担照护责任的女性更可能从事无偿家庭帮工或自营劳动者，比例分别高出 3.9 和 1.8 个百分点。此外，无论男女，比不与被照护者同住的无偿照顾者相比，与被照护者同住的无偿照护者更可能从事非正规就业，且这一差距对女性而言更大。¹⁰⁰
- 71. 承担无偿照护责任除了需要花时间完成身体照护任务，往往还涉及一种“心理负担”——即规划、预判和协调家庭及育儿需求的认知和情感劳动。**在许多情况下，这种心理负担往往更多地落在女性身上，¹⁰¹这反映了她们在无偿照护方面承担的不平等责任。无论男女，当个人主要负责承担照护工作时，这都会影响其获得、维持有偿工作及在有偿工作中晋升的能力，这体现了无偿照护与有偿工作构成一个连续统一体。然而，某跨国企业的实践经验表明，当父母通过充足的产假和陪产假以及家庭友好型职场措施获得支持时，企业将实现可衡量的增长，并受益于员工在优先级排序、决策和复杂事务管理等方面能力的提升。¹⁰²
- 72. 尽管各国在延长产假规定方面取得了一定进展，但仍存在显著差距。**据估计，仍有 6.49 亿妇女生活在产假保护不足的国家。¹⁰³ 1994 年至 2023 年间，制定了带薪产假立法的国家比例微幅上升——从 95.7%升至 97.8%——而此类产假的全球平均时长则从 12.8 周增至 17.6 周。除了休假时长外，带薪产假及福利的充足性对于确保妇女在分娩期间及产后的经济安全依然至关重要。¹⁰⁴ 根据《2000 年保护生育公约》(第 183 号)，193 个国家中有 80 个国家提供至少 14 周的带薪产假，且现金福利至少相当于此前收入的三分之二。其中，54 个国家保证全额工资，覆盖此前收入的 100%。¹⁰⁵
- 73. 照护责任对男性而言也日益重要，许多男性希望承担更多无偿照护工作，但在平衡照护责任与有偿工作方面仍面临诸多障碍。**根据 2025 年劳工组织与益普索的联合调查，13%的男性表示，难以平衡有偿工作与照护责任是他们获得和维持体面劳动的障碍。男性参与照护工作的程度受多种因素共同影响，包括主流社会期望、家庭内部的经济激励、工作组织形式以及照护相关政策的制定。令人

⁹⁹ 劳工组织，《照护责任对女性劳动参与的影响》，统计简报，2024 年，第 3 页。

¹⁰⁰ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 95 页。

¹⁰¹ Francesca Barigozzi 等，《不止时间：揭示心理负担的隐形重负》，2025 年。

¹⁰² Lifeed 公司，“达能：为何照护工作至关重要”，2020 年。

¹⁰³ 劳工组织，《工作中的照护：投资于照护假和照护服务，实现更为性别平等的劳动世界》，2022 年，第 25 页。

¹⁰⁴ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告：普遍社会保护促进气候行动和公正过渡》，2024 年，第 109 页。

¹⁰⁵ 劳工组织，劳工组织全球照护政策门户网站。

鼓舞的是，过去三十年来，提供带薪陪产假的国家比例已翻了一番多——从 1994 年的 24.8% 增至 2023 年的 57.2%。然而，平均休假时长仍然很短，同期全球范围内仅从 6 天增加到近 10 天。¹⁰⁶ 在许多国家，缺乏陪产假——或休假时长极短——仍然是支持父亲履行育儿责任、以及认可、减少和重新分配无偿照护工作的主要障碍。

- 74. 从事照护工作的劳动者队伍具有高度的异质性，但基于社会性别的纵向和横向职业隔离依然存在，体面劳动赤字问题也持续存在。** 妇女占全球照护劳动力的 70% 以上，在那些以低薪、工作时间较长且不固定、社会保护覆盖不足以及职业安全与卫生风险较高为特征的职业中，妇女比例过高。这些不足问题在非正规经济中的照护工作者中最为突出。¹⁰⁷ 全球范围内，约 20% 的卫生和社会工作从业者从事非正规就业，而在中低收入国家，这一比例升至约 30%。非正规就业在家政工人中尤为普遍，比例高达 81%——是其他雇员比例的两倍多——导致大量工人无法享受社会保障、集体谈判权或有效的职业安全卫生保护。包括人工智能在内的新兴技术正日益融入照护行业，这既为体面劳动和优质照护创造了机遇，也带来了风险(专栏 5)。

► 专栏 5. 人工智能与护理

在印度，一项在德里和喀拉拉邦开展的混合方法研究表明，人工智能和数字工具的分布并不均衡：先进应用主要集中在大型私立医院，而公立医院则依赖基础的病历记录工具。护士们反映，虽然某些技术能减少重复性工作，但培训不足以及被排除在设计过程之外，阻碍了这些技术的有效应用。由于年轻护士的数字素养更高，数字化工作往往由她们承担，这通常导致工作量和风险分配不均，从而强化了权力等级制度。研究未发现引入新技术导致工人失去岗位的证据。目前，人工智能主要作为辅助工具发挥作用，若能配合对数字素养、基础设施以及工人话语权、工资和工作条件进行投资，即可有效增强护理工作效能。

在大韩民国，一项针对高科技三级医院的参与式研究表明，某些人工智能工具——例如机器人药柜、AI 口述系统和 AI 访谈系统——能够减轻身体负担、减少无偿准备时间以及协调工作。护士们认为，人工智能在缓解“隐形”工作负荷和保障照护安全方面具有明显的潜力。与此同时，她们也对算法不透明、数据质量、新的安全风险，以及可能导致技能退化或进一步固化等级权力关系表示担忧。参与式设计过程表明，护士们并非抵制技术，而是寻求以人为本的人工智能，这种技术能响应她们的优先需求：减轻工作负荷、强化临床判断，并缓解影响日常护理工作的人际关系和行政压力。

资料来源：劳工组织，《人工智能、护理和体面劳动：来自印度、巴西、大韩民国和德国的国家层面的见解》，即将发布。

- 75. 通常与种族、肤色、生理性别、民族血统或社会出身相关的交叉性不平等，也影响有偿照护工作的分布以及获得体面劳动的机会。** 在照护行业内部，尽管近年来进入有关职业的人群结构已有一定程度的多元化，妇女、移民工人以及种族和族裔少数群体仍过度集中于薪酬较低、社会地位较低的岗位；而薪酬较高的岗位，例如医师等仍主要由男性占据。这些发展格局还受到全球照护链的影响。在全球照护链中，高收入国家和家庭的照护需求往往通过招募移民照护工作者来满足，而这些移民

¹⁰⁶ 劳工组织，劳工组织全球照护政策门户网站。

¹⁰⁷ 劳工组织，《体面劳动与照护经济》，2024 年，第 25 页。

照护工作者则不得不依赖其他妇女和女童承担无偿照护工作，以处理其离开后留下的照护责任，这种情况可能会重新导致性别不平等状况。¹⁰⁸

- 76. 人口结构转型和气候变化正在加剧全球照护体系面临的压力。**预期寿命的提高以及年长者和儿童数量的增加，正扩大照护需求，预计全球需要照护的人数将从 2015 年的 21 亿增至 2030 年的约 23 亿。¹⁰⁹与此同时，气候变化的影响，包括更频繁的极端天气事件、干旱以及气候相关健康状况等，预计将进一步增加对有偿和无偿照护的需求。气候变化带来的影响给家庭造成额外负担，妇女尤其承担了耗时更多且强度更大的照护工作；农村妇女、年长者、儿童以及土著和部族居民受到的影响尤为严重。¹¹⁰在照护政策、服务和基础设施不足，且照护责任未能更加公平分担的情况下，这些压力可能限制劳动力市场参与，降低生产率，并削弱家庭和社区韧性。然而，对各国通过国家自主贡献所作气候变化政策应对措施的分析显示，仅有不到 10% 的国家认识到无偿和有偿照护及社区工作的重要性。¹¹¹这凸显出迫切需要制定符合“体面照护工作 5R 框架”的政策(承认、减少和重新分配无偿照护工作，奖励和代表照护工作者)。¹¹²

2.4. 如果宏观经济政策、行业政策和劳动力市场政策缺乏包容性，可能会限制妇女获得体面劳动的机会

- 77. 宏观经济政策影响就业的数量和质量、收入水平以及公共服务的可获得性，从而影响劳动力市场的结果。**¹¹³ 财政、货币、贸易和金融政策对男性和女性的影响各不相同，这反映了他们在劳动力市场中的不同地位、在各行业和职业中的集中情况，以及在家庭生产和照护中的角色。与此同时，现有的性别不平等现象决定了这些政策的有效性，进而影响其对就业和包容性增长的总体影响力。¹¹⁴
- 78. 随着新冠疫情期间实施的扩张性财政措施被撤销，许多国家再次面临整顿公共财政的压力，这反映出债务水平居高不下、全球金融环境趋紧以及人们对财政可持续性的担忧。**目前，大量经济体已转向财政整顿，这引发了人们对此类调整可能产生的收入分配和劳动力市场影响的质疑。新冠疫情暴露了公共服务供给中长期存在的结构性弱点，特别是多年来的财政紧缩政策，包括削减公共支出、改革工资和养老金制度、转向更具累退性或间接性的税收形式，以及缩减劳动和社会保障体系等，已削弱了卫生、教育和照护服务，从而在经济冲击期间限制了经济韧性。如果财政调整措施主要依赖于削减公共支出、改革工资和养老金支出、转向更具累退性或间接性的税收形式，以及缩减劳动和社会保障体系，那么这些措施可能会产生严重影响，对妇女、非正规就业者、少数种族或族裔群

¹⁰⁸ 劳工组织，《照护经济中的移民工人》，2024 年，第 4 页。

¹⁰⁹ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 21 页。

¹¹⁰ 劳工组织，《促进气候行动公正转型的性别、公平和包容：政策指南》，2024 年，第 15 页。

¹¹¹ 妇女署和卡沙克研究所，《性别平等与气候政策记分卡：推进国家自主贡献问责》，2025 年，第 10–11 页。

¹¹² 关于“5R 框架”的更多信息，见劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 xliii–xliv 页及第 6 章。

¹¹³ Diane Elson 和 Nilufer Cagatay，“宏观经济政策的社会内涵”，《世界发展》第 28 卷，第 7 期(2000 年)。

¹¹⁴ Stephanie Seguino，“性别化宏观经济理论与政策”，《女性主义经济学》第 26 卷，第 2 期(2019 年)。

体、残障人士和移民工人尤其如此。¹¹⁵ 虽然最初的危机应对措施是扩张性措施，但此后超过一半的国家采取了紧缩性财政政策，并因与债务相关的贷款附加条件而进一步强化了这些政策：在疫情期间谈判达成的 107 笔国际货币基金组织(基金组织)贷款中，85%都包含了财政整顿计划。¹¹⁶

79. 债务水平的不断上升，特别是在中低收入国家，加剧了这些财政压力，从而影响了各国政府支持创造就业和投资于性别平等的能力。发达经济体货币政策收紧、汇率压力加大以及为应对接连不断的全球冲击而新增借贷，导致各国偿债负担急剧上升。目前约 60% 的低收入国家已陷入或面临极高风险的债务困境，这一比例在 2015 年至 2022 年间翻了一番。¹¹⁷ 最新估计数据显示，48 个发展中国家用于支付利息的支出超过了卫生或教育支出，¹¹⁸ 而劳工组织的分析表明，陷入债务困境的国家面临的就业缺口是其他发展中经济体的两倍多。¹¹⁹ 这些制约因素对不同人群的影响各异，这是因为妇女往往更集中于那些对公共支出和公共服务变化较为敏感的行业和就业形态。

80. 多个国家的经验表明，财政调整措施对劳动力市场和收入分配的影响在很大程度上取决于其设计、实施顺序和构成。在某些情况下，过度依赖削减公共部门就业和公共支出的财政整顿策略对不同人群产生的影响存在差异。这些政策往往导致公共部门就业(妇女优质就业的一个重要来源)的减少，同时削减了卫生、教育和照护服务的公共支出，从而加剧了妇女在时间和收入方面的贫困。¹²⁰ 相反，证据也表明，对卫生、教育和照护服务的持续公共投资可以对妇女就业产生积极影响，既能在女性占主导地位的行业创造优质就业岗位，又能减轻那些限制妇女参与劳动的无偿照护工作负担。¹²¹ 与此同时，对间接税的过度依赖提高了低收入家庭和低收入妇女的生活成本——她们将更大比重的收入用于基本商品和照护相关开支；而政策制定者往往忽视了非正规就业和自雇妇女，这些妇女面临更高的生产成本，却无法享受税收抵免或退税政策。¹²²

81. 早期的多轮结构调整揭示了这些具有差异化的影响：在科特迪瓦、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、牙买加和乌干达等国，妇女往往通过延长工作时间、增加无偿照护责任、降低家庭消费以及更多地依赖移民或从事低薪且缺乏保障的工作，来弥补公共服务削减带来的影响。¹²³ 在欧洲，2008 年全球金融危机后实施的财政整顿措施，不仅遏制了照护政策的扩展，还导致女职工占主导地位的公共部门职业中的工作时间延长及工资冻结。¹²⁴ 来自六个非洲国家的最新证据表明，受国际货币基金

¹¹⁵ 妇女署和劳工组织，《如何从性别平等角度评估一揽子财政刺激计划》，2021 年；妇女预算集团和伦尼米德信托基金会，《交叉的不平等：紧缩政策对英国黑人及少数族裔女性的影响》，2017 年；Karen A. Horridge 等，“紧缩政策与残疾儿童家庭：一项欧洲调查”，《发育医学与儿童神经病学》第 61 卷，第 3 期(2019 年)。

¹¹⁶ 劳工组织，《2023 年全球就业政策审查：推动宏观经济政策以促进复苏和结构转型》，2023 年；乐施会，《紧缩政策的冲击：主流经济选择如何成为一种基于性别的暴力》，2022 年。

¹¹⁷ 联合国，“债务、可负担的融资与最不发达国家的未来”，2023 年。

¹¹⁸ Talal Rafi，“发展中国家可采取哪些措施遏制债务水平上升？”国际货币基金组织公共财政管理博客，2025 年。

¹¹⁹ 劳工组织，《国际劳工组织劳动世界监测报告》，第 11 版，2023 年，第 6 页。

¹²⁰ Maria Karamessini 和 Jill Rubery (编)，《女性与紧缩政策：经济危机与性别平等的未来》，2014 年。

¹²¹ 劳工组织，《推动照护经济中体面劳动的就业密集型投资》，2025 年。

¹²² 妇女署和劳工组织，2021 年；Michael Rogan，《性别、税收与非正规部门》，为妇女地位委员会第六十八届会议专家组会议撰写的专家文件，2024 年。

¹²³ Lourdes Benería 和 Shelley Feldman (编)，《不平等的负担：经济危机、持续贫困与女性工作》，西景出版社，1992 年。

¹²⁴ Jill Rubery，“紧缩政策与欧洲性别平等的未来”，《劳资关系评论》第 68 卷，第 4 期(2015 年)。

组织影响的工资支出限制和公共部门削减措施，已导致教学和医疗保健等一线公共部门超过 300 万个工作岗位的招聘停滞——这些岗位中女职工约占劳动力总数的 70%，与此同时，实际工资下降，无偿照护工作量却在增加。¹²⁵

- 82. 货币政策具有显著且因性别而异的影响，在政策重点针对通胀目标而非创造就业时尤其如此。**货币紧缩(通常为应对通胀压力而实施)时期会在短期内抑制经济活动并减少劳动力需求，同时增加家庭和企业的借贷成本。当妇女主要集中在就业波动性更高、就业保障较弱或非正规就业比例较高的行业时，此类调整可能给就业带来不同的影响。来自中低收入国家的证据表明，在某些情况下，妇女的失业状况更为严重。¹²⁶ 由于妇女收入更低、更可能成为净借款人且负债水平更高，利率上升就会加剧她们的财务脆弱性。¹²⁷ 证据进一步表明，紧缩性货币政策可能加大信贷市场中的性别歧视，与由男性拥有和管理的企业相比，由女性拥有和管理的企业更可能面临融资渠道受限的问题。¹²⁸
- 83. 基于社会性别的行业和职业隔离影响结构转型的进程，并对男性和女性产生不同的影响。**基于社会性别的行业和职业隔离模式受多种因素影响，这些因素包括在教育和培训路径、职业要求、岗位设计和工作时间安排等方面的差异，此外也受到直接歧视和间接歧视的影响。这些模式也影响结构转型以及从低生产率行业向高生产率行业转移的增值和就业转变的进程(包括在转型时期)(专栏 6)；由于基于社会性别的行业和职业隔离现象持续存在，这些模式对男性和女性的影响各不相同。¹²⁹ 最近的实证证据表明，与绿色和数字转型相关的就业增长可能分布不均：在数字化情景下，女性新增就业岗位比男性少 700 万个；在能源转型情景下少 1,700 万个；在数字和能源综合转型情景下则少 2,300 万个。¹³⁰

► 专栏 6. 生成式人工智能、职业隔离与性别平等

自动化、数字技术和生成式人工智能(GenAI)的快速普及，正在重塑各个行业的就业结构、工作组织方式及技能要求。尽管这为创造生产性的体面劳动带来了机遇，但其影响并非性别中立，相反体现了劳动力市场中现有的不平等现象，以及基于社会性别的行业和职业隔离模式。

劳工组织的研究显示，女性在商业管理和文职支持等职业中的集中度偏高，然而这些职业涉及常规且可编码的任务，因此更容易受到自动化和生成式人工智能的影响。由女性主导的职业(如商业管理和文职支持)面临生成式人工智能风险的可能性几乎是由男性主导的职业(如建筑、制造和贸易)的两倍(29%：16%)。约 16%的由女性主导的职业属于风险最高类别，而由男性主导的职业这一比例仅为 3%。在样本中近 90%的国家中，女性面临的生成式人工智能风险高于男性。这种风险程度在不同收入国家群体中也存在差异：高收入国家中 41%的岗位面临生成式人工智能的风险，而低收入国家的这一比例仅为 11%。

¹²⁵ 行动援助，《非洲公共部门裁减的人力成本》，2025 年，第 8 页。

¹²⁶ 妇女署和劳工组织，2021 年，第 3 页。

¹²⁷ 妇女预算集团，《性别与货币政策》，2023 年，第 8 页。

¹²⁸ Radeef Chundakkadan，“货币政策与信贷市场中的性别歧视”，《政府与经济杂志》第 12 卷(2023 年)。

¹²⁹ 劳工组织，《结构转型对性别问题的影响》，劳工组织/瑞典国际发展合作署技术简报第 2 号，2019 年。

¹³⁰ 劳工组织，《劳动力市场 2030：在绿色与数字转型中蓬勃发展所需的技能》，2025 年。

与此同时，在推动数字化转型的高需求领域，女性比例仍偏低。在科学、技术、工程和数学(STEM)领域的专业人员中，女性占比约 40%；在全球人工智能劳动力中，女性占比仅约 30%，这限制了她们获取新兴机会的能力，也削弱了她们对新技术的设计和治理所产生的影响力。除了就业水平之外，生成式人工智能也在重塑工作质量，带来工作强度增加、监管加强以及自主权减少的风险，在女性占主导地位的行业尤其如此。这些趋势充分表明有必要将性别平等和社会对话纳入新技术的设计、部署和治理之中，以确保数字化转型能够促进体面工作。

资料来源：劳工组织，《劳动世界中的生成式人工智能、职业隔离与性别平等》，即将发布。

- 84. 就业领域的行业隔离也会塑造宏观经济冲击对男女就业结果的影响方式。**由于妇女在受新冠疫情危机冲击最严重的行业中占比过高，加之妇女的非正规就业比例更高，导致她们的失业人数比男性更多。¹³¹ 这表明，决定性别化劳动力市场成果的因素不仅是国内生产总值(GDP)的增长速度，还有 GDP 的增长模式——即哪些行业扩张或收缩，以及这些变化如何影响作为劳动者、消费者和照护者的男子和妇女。
- 85. 如果行业政策在设计时未有意考虑性别平等因素，结构转型可能会将妇女排除在高生产率行业之外，或使她们仅限于在这些行业中从事非正规、低薪且缺乏保障的工作。**来自十个国家的证据表明，农业就业比重的下降带来农业就业的女性化——在智利和哥斯达黎加这两个工作条件特别恶劣的国家，过去 30 年间妇女在农业就业中的比重翻了一番。相反，在制造业，大多数国家出现了就业去女性化的现象，随着制造业的扩张，妇女失去了就业机会。¹³² 尽管妇女已获得制造业工作岗位(例如亚太区域的服装业)，这些岗位提供了至关重要的收入和自主权来源，但她们在低薪职位中的比重仍然过高，而在领导职位中的比重过低。¹³³ 这些发展模式表明，当行业政策未有意设计旨在同时为男女创造体面和生产性就业机会的机制时，妇女既面临失业风险，也面临获得低质量工作的风险。¹³⁴
- 86. 就业和社会保护政策尚未充分消除那些影响妇女劳动力市场结果的性别特定风险和结构性制约因素，未能充分发挥这些政策的潜力。**随着劳动力市场的演变，就业政策(这些政策通常围绕标准、全职和连续就业模式设计)需要更好地适应多样化的职业轨迹。这些职业轨迹包括妇女生命历程中的各种典型模式，其特征是存在无偿照护负担加剧的时期、集中从事非正规和非全日制工作，以及在技能发展和职业晋升方面获得机会的不平等状况。同样，社会保护体系也需要得到加强，这是因为这些社会保护体系往往对妇女的覆盖不均且提供给妇女的福利不足，特别是在缴费型计划因为过于严格的资格标准再现劳动力市场不平等现象的情况下。非缴费型计划如果依赖于带有性别成见的条件，

¹³¹ Valeria Esquivel, “第 2 章：促进性别平等的宏观经济政策——从新冠疫情危机及以后汲取的经验教训”，载于劳工组织，《2023 年全球就业政策审查：推动宏观经济政策以促进复苏和结构转型》，2023 年；劳工组织，《关于就业和体面工作促进和平与韧性的一般性调查》，即将出版。

¹³² 劳工组织，《结构转型对性别问题的影响》，第 4 页。

¹³³ 妇女署和劳工组织，《评估五国就业状况并推动促进性别平等的结构转型》，2024 年；Naila Kabeer 和 Simeen Mahmud, “全球化、性别与贫困：出口市场与本地市场中的孟加拉国女工”，《国际发展杂志》第 16 卷，第 1 期(2004 年)；劳工组织，《亚洲成衣业的就业、工资与生产力趋势：为未来工作提供数据与政策洞见》，2022 年。

¹³⁴ Elissa Braunstein, 《后疫情世界中的性别与工业化未来》，工业发展组织，2021 年；Stephanie Seguino 和 Elissa Braunstein, “排斥的代价：性别职业隔离、结构变迁与劳动收入份额”，《发展与变迁》第 50 卷，第 4 期(2018 年)；Valeria Esquivel 和 Marzia Fontana, 《GENSEC：促进性别平等的部门政策工具》(劳工组织，2024 年)。

可能会加重妇女的时间贫困，且往往达不到适度性标准。¹³⁵ 在世界某些地区，法定和实际社会保护覆盖范围的性别差距依然存在。女性至少获得一项社会保护福利的实际覆盖率落后于男性(分别为 50.1%和 54.6%)。¹³⁶ 关于每年将社会保护覆盖率提高至少 2 个百分点的新政治承诺，将加快弥合这些差距的进程。¹³⁷

87. 这些政策缺口在一定程度上源于传统经济框架和衡量方法的局限性。传统方法往往将经济增长等同于社会进步，并假定其对性别平等具有内在益处。经济增长通常通过国内生产总值(GDP)增长来进行评估，但这仅能有限地反映 GDP 增长的构成、质量和分配情况。GDP 主要反映基于市场的生产活动，而那些支持劳动力供给、人力资本形成和社会再生产的活动(如无偿照护)，尽管对维持生产性经济至关重要，却仍被排除在测量框架之外。¹³⁸这种政策窄聚焦，部分归因于对照护基础设施和服务的系统性投资不足。¹³⁹

88. 各国的经验表明，经济增长不会自动促进性别平等，其效果取决于经济增长与劳动力需求及制度框架之间相互作用的方式。在许多情况下，政策应对侧重于供给侧解决方案，例如技能发展、教育或创业等。尽管这些措施必不可少，但在缺乏配套的需求侧政策和投资的情况下，仍不足以影响就业的数量和质量。有关国家经验表明，若缺乏促进性别平等的宏观经济政策和劳动力市场政策，经济增长反而会加剧性别不平等问题。在埃及，经济增长伴随着不稳定就业的增加、妇女曾经高度集中的公共部门岗位的缩减，以及工作条件的不断恶化——这种状况导致许多受过教育的妇女退出劳动力市场。¹⁴⁰ 在印度，持续的经济增长的同时，妇女劳动参与率出现下降，这在很大程度上是由职业隔离以及妇女在就业增长有限的职业中占比过高所导致的。虽然自 2019 年以来妇女劳动参与率有所上升，但这一增长主要集中在自雇妇女中，这很可能是面对危机时为应对经济困境所采取的应对措施。¹⁴¹ 相比之下，那些将经济增长与积极的财政和劳动力市场政策相结合的国家(例如乌拉圭通过国家综合照护服务体系扩大照护服务)表明，伴随收入再分配和体制改革的经济增长，能够为男女共同带来更具包容性的成果。¹⁴²

2.5. 普遍存在的态度和成见可能削弱促进性别平等的努力

89. 随着时间的推移，全球对性别平等的态度已发生了转变。然而，歧视性态度和成见仍在阻碍实现平等的进程，包括劳动世界中的性别平等。¹⁴³ 此类态度和成见或社会规范，导致了机会不平等、基

¹³⁵ Shahra Razavi 等，《让社会保护为性别平等服务：理想模式与实现路径》，劳工组织工作文件第 132 号，2024 年，第 14 页。

¹³⁶ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 63 页。

¹³⁷ 2025 年第四次发展筹资问题国际会议所作承诺，并经 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议《多哈政治宣言》重申。

¹³⁸ 联合国，《联合国秘书长的报告——我们的共同议程》，2021 年，第 34 页。

¹³⁹ 乐施会，《超越 GDP 的激进路径》，2023 年，第 12 页；妇女署，《2015-2016 年世界妇女进程：变革经济，实现权利》，2015 年，第 201 页。

¹⁴⁰ 劳工组织，《埃及的增长与不稳定就业》，劳工组织/瑞典国际发展合作署就业合作工作文件第 2 号，2017 年。

¹⁴¹ 劳工组织，《2024 年印度就业报告：青年就业、教育与技能》，2024 年。

¹⁴² 妇女署，《乌拉圭国家综合照护体系：女性经济赋权的机遇》，2019 年。

¹⁴³ 消除对妇女歧视委员会，《关于性别成见的第 41 号一般性建议》，第 2 段；劳工组织，《关于〈1958 年就业和职业歧视公约〉(第 111 号)适用情况的一般性意见》，公约与建议书适用专家委员会，2019 年出版，第 5 页。

于社会性别的职业和行业隔离、性别薪酬差距、妇女代表权和话语权不足、无偿照护工作的分配不均，以及劳动世界中基于社会性别的暴力和骚扰现象普遍存在。来自“世界价值观调查”的数据表明，过去二十年来，¹⁴⁴ 对“男性比女性更有权获得工作”等观点的支持率呈下降趋势。研究结果也显示，社会普遍支持妇女有权在家庭外工作。¹⁴⁵ 然而，在涉及妇女照护角色以及针对提高妇女在领导层代表性的支持措施等方面，性别成见依然存在。¹⁴⁶

- 90. 针对女性的照护角色与男性的养家糊口角色的规范和态度，导致妇女承担了比重偏高的无偿照护工作，从而限制了她们的自主性及其对自身时间的支配能力，制约了她们参与劳动力市场、公共生活和职业生活，同时也影响了她们的职业选择和获取资源的机会。**¹⁴⁷ 这些因素迫使许多妇女从事非全日制和非正规工作，以兼顾有偿工作与照护责任，这对其收入、职业发展及经济保障产生着长期影响。¹⁴⁸
- 91. 社会上对不同工作形态的价值和技能普遍持有的看法，也是导致各种不平等的驱动因素。**研究表明，尽管无偿照护工作对家庭、劳动力市场和经济的正常运转不可或缺，但无偿照护工作的技能水平却始终被评定为低于农业种植、收获和施工等创收活动的技能水平。¹⁴⁹ 有偿照护和家政工作常被错误地视为“无需技能的”工作，包括在移民和劳动力市场体系中也是如此。尽管有证据表明家政工人日常执行的任务往往复杂且需要各种广泛的技能，但上述错误看法导致了薪酬过低和缺乏体面工作条件等问题。¹⁵⁰
- 92. 社会规范体现在制度、职场文化和实践中的方式，往往在无意间会加剧劳动世界中的性别不平等及其他形式的不平等问题。**这些社会规范会影响招聘、录用、考核和晋升等流程。例如，招聘启事可能沿用带有性别偏见的语言，将妇女引导至特定岗位；而选拔流程则可能直接或间接导致基于种族和族裔的排斥。法律和政策在转变社会态度方面具有重要影响力，例如通过禁止歧视并确保采取有效补救措施来实现上述目标。然而，根深蒂固的社会成见以及社会对男女角色定位的看法，也会影响法律在实践中的执行方式，从而导致执行上的差距长期存在。¹⁵¹
- 93. 尽管全球范围内对性别平等的支持态度总体上有所增强，但近年来不同年龄段和性别群体之间对性别平等问题的态度差异变得更加明显。**¹⁵² 年轻人，尤其是那些来自社会经济条件较差的家庭以及未接受过高等教育的年轻人，深切感受到了过去十年间经济政策及各类冲击带来的影响，包括新冠

¹⁴⁴ 劳工组织，《社会与经济领域女性地位全球演变实证分析》，即将出版。

¹⁴⁵ 劳工组织和盖洛普，《迈向女性和劳动世界的更好未来：女性与男性的声音》，2017 年。

¹⁴⁶ 劳工组织，《社会与经济领域女性地位全球演变实证分析》；Leonardo Bursztyn 等，“全球视角下的性别规范认知”，经济政策研究中心，2023 年。

¹⁴⁷ Rachel Marcus 和 Aatif Somji，《变革性别规范以促进女性经济权利与赋权》，ALIGN 报告，2024 年。

¹⁴⁸ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 94 页。

¹⁴⁹ Leyla Karimli 等，《影响无偿照护工作的因素与规范：来自哥伦比亚、埃塞俄比亚、菲律宾、乌干达和津巴布韦五个农村社区的家庭调查证据》，乐施会和 WE-CARE 项目，2016 年，第 21 页。

¹⁵⁰ 劳工组织，《技能娴熟却被迫劳动？东盟地区移民家政工人在强迫劳动与剥削困境中的技能画像》，2023 年。

¹⁵¹ 劳工组织，《工作中的照护》，第 138 页。

¹⁵² 益普索，《进展与两极分化：2025 年全球性别平等态度调查报告》，2025 年。这一趋势在中国、德国、韩国和美国的国别研究中得到印证。《金融时报》，“新的全球性别鸿沟正在显现”，2024 年。

疫情、生活成本危机、长期存在的财富集中模式，以及全球化和自动化等带来的影响。¹⁵³ 这表明，年轻男性尤其可能认为，在促进性别平等的努力中，他们正被抛在后面。

- 94. 这些观念植根于更广泛的全球背景之中，其中关于性别平等的讨论日益充满争议。**在经济不确定或社会变革时期，人们对稳定与社会凝聚力的担忧愈发凸显，从而影响公共话语和政策优先事项。越来越多的文献研究表明，这显示出针对性别平等的强烈反对或抵制。¹⁵⁴在此背景下，促进性别平等的举措有时会被描绘成与其他社会或经济目标之间存在冲突。¹⁵⁵一个常见特征是“零和叙事”的蔓延。¹⁵⁶尽管有证据表明，劳动世界中的性别平等能积极促进经济表现和社会韧性，使社会和经济整体受益，这种叙事仍然将女性的进步视为男性的损失。¹⁵⁷为应对这些挑战，近四分之一的国家已将强烈抵制性别平等视为阻碍《北京宣言》和《行动纲要》落实的一个关键因素。¹⁵⁸
- 95. 在此背景下，对性别平等的政治承诺和资金支持仍然不足。**尽管官方发展援助总额有所增加，但专门用于性别平等目标的资金比重却从 2019-2020 年度的 45% 下降至 2021-2022 年度的 42%——这是十年来首次出现下降。¹⁵⁹这些发展趋势削弱了工会、妇女运动和民间社会推动平等与社会正义的能力。与此同时，全球工人权利的整体环境正不断恶化：国际工联《2025 年全球权利指数》报告显示，工人的集体谈判权在 80% 的国家受到限制，工人的罢工权在 87% 的国家受到侵犯，工人诉诸司法的权利在 72% 的国家受到限制，这标志着近十年来全球范围内的工人所处的环境最为严峻。¹⁶⁰
- 96. 综合来看，本章概述的证据表明，劳动世界在实现性别平等上缺乏进展，这并非源于各种相互孤立的差距，而是源于贯穿家庭、劳动力市场、体制及宏观经济体系的各种根深蒂固的结构性障碍。**宏观经济、行业、就业和社会保护政策可能与社会规范及成见相互作用，可能导致妇女在整个生命周期内获得就业机会、提升工作质量以及实现职业发展的可能性均受到限制。如果这些政策未能充分考虑到这些不同因素之间的相互作用，即使在经济增长时期，不平等现象也可能持续存在甚或进一步加剧。与此同时，在落实工作中基本原则和权利方面存在的不足，会进一步削弱在促进性别平等方面来之不易的成果。因此，要实现变革性转变，就需要在经济、社会和劳动力市场政策领域采取

¹⁵³ Saskia Brechenmacher, 《关于性别、权利与家庭价值观的全球新斗争》，卡内基国际和平基金会，2025 年。

¹⁵⁴ 欧盟委员会, 《欧洲的反性别运动》，2023 年；联合国大会, 第七十九届会议, 《加紧努力防止和消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为：技术助力的暴力侵害妇女和女童行为》，秘书长报告，2024 年；Elżbieta Korolczuk, Agnieszka Graff 和 Johanna Kantola, “性别危险：反性别政治研究十年回顾”，《性别研究杂志》，2025 年；社会发展研究所, 《理解对性别平等的抵制：证据、趋势与政策应对》，2025 年；非盟-欧盟：“第二十次人权对话联合公报”，2025 年。

¹⁵⁵ Brechenmacher, 2025 年；Korolczuk, Graff 和 Kantola, 2025 年；社会发展研究所, 2025 年；拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会), 《区域性别议程 45 年》，2023 年。

¹⁵⁶ Claire Cullen 等, 《女性赋权与男性反弹：来自印度的实验证据》，劳动经济研究所讨论文件第 17450 号，2024 年。

¹⁵⁷ Satoshi Araki 和 Francisco Olivos, “性别不平等、福祉与病态：人类与社会繁荣的宏观分析”，《社会科学及医学》，2025 年 2 月；Joana Costa, Elydia Silva 和 Fábio Vaz, 《性别不平等在解释收入增长、贫困与不平等中的作用：来自拉丁美洲国家的证据》(开发计划署国际包容性增长政策中心，2009 年)。

¹⁵⁸ 妇女署, 《<北京宣言>30 周年后：妇女权利回顾》，2025 年，第 6 页。

¹⁵⁹ 经合组织, 《2024 年发展融资促进性别平等》，2024 年。

¹⁶⁰ 国际工联, 《国际工联 2025 年全球权利指数：全球工人状况最差国家》，2025 年。

慎重的协调行动，并辅以有效的机制改革、社会对话和强有力的资金支持，以消除各种结构性障碍，确保所有女性和男性都能参与并受益于一个更加公正、更加包容和更有韧性的劳动世界。

▶ 第三章

在劳动世界实现性别平等的战略路径

97. 实现工作中的性别平等需要一项变革议程，以消除结构性障碍，让每个人都能主张自身权利，生产性地参与劳动力市场，并享有体面劳动。该议程的成功有赖于对各项权利的有效承认，这些权利能够推动建设惠及全民的可持续经济，¹⁶¹同时，该议程的成功还需要强大且有担当的机构予以支撑。要实现这一目标，需要所有劳动力市场主体更加坚定地致力于推进性别平等。

3.1. 劳动世界的性别平等权利

98. 该议程以工作中基本原则和权利以及相关国际劳工标准为基础，其中包括专门针对性别平等、就业政策、社会保护，以及针对妇女占比较高或更易遭受社会性别歧视的行业的国际劳工标准。¹⁶²平等和反歧视既是普遍权利，也是实现所有其他权利的必要前提。对于身处非正规经济和危机环境中的劳动者而言，由于其往往面临最为显著的保护和执法缺口，因而促平等和反歧视的重要性也尤为凸显。促平等和反歧视，需要使国家法律、政策和实践与国际劳工标准相衔接，并采取贯穿生命历程的方法，以适应女性和男性不断变化的需求，同时助力提升生产力、发展可持续企业和建设包容性经济。

99. 性别不平等需要在妇女进入劳动力市场之前予以消除。这意味着要解决童工劳动、强迫劳动和强迫婚姻问题，消除妇女在获得营养食品、医疗、教育、职业培训和技能发展方面的障碍，同时积极挑战自幼限制其机会的根深蒂固的社会规范和成见。令人鼓舞的是，过去 30 年间，已有 189 个国家和地区实施了超过 1,531 项法律改革以推进妇女权利；然而，全球女性享有的法律权利仍仅为男性的 64%。¹⁶³在某些情况下，限制性措施死灰复燃，损害了妇女的基本权利、经济参与、发言权和自主权。至关重要是，诸如允许丈夫反对妻子外出工作、要求妻子在接受某些工作前获得丈夫许可，或者限制妇女获得土地或信贷等歧视性限制，¹⁶⁴阻碍了妇女寻找有偿工作、控制财产或资源，以及签订合同的能力。¹⁶⁵

¹⁶¹ 2025 年第二届社会发展问题世界首脑会议《多哈政治宣言》提出了惠及全民的可持续经济理念。

¹⁶² 包括第 100 号、第 111 号、第 156 号、第 102 号、第 183 号、第 189 号和第 190 号公约、《第 200 号建议书》，以及《1977 年护理人员公约》(第 149 号)、《1996 年家庭工作公约》(第 177 号)、《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号)、《1949 年移民就业公约(修订)》(第 97 号)、《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、《2015 年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)和《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。

¹⁶³ 联合国妇女署，《〈北京宣言〉30 周年后：妇女权利回顾》，第 8 页。

¹⁶⁴ 劳工组织，《实现工作中的性别平等》，普遍调查，劳工大会文件 ILC111/III(B)，2023 年，第 29 段、第 143-145 段和第 836 段。

¹⁶⁵ 根据民事身份、婚姻状况或者更具体地说是家庭状况(特别是关于对受抚养人的责任)进行区别对待，如果其效果是对某一生理性别的个人施加某种不对另一生理性别的个人施加的要求或者条件，则违反了《第 111 号公约》(劳工大会文件 ILC.101/III/1B，第 787 段)。

- 100. 解除就业限制对实现性别平等至关重要。**近年来，各国在消除限制妇女参与劳动力市场的法律障碍方面取得了显著进展，从而推进了《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)的实施。例如，阿塞拜疆、约旦、马来西亚、阿曼、塞拉利昂、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等国已放宽了对妇女在某些行业和危险职业中就业的限制。¹⁶⁶ 埃及、印度、约旦、马来西亚和阿拉伯联合酋长国等国已取消了针对所有妇女(而非根据《2000 年保护生育公约》(第 183 号)规定仅限于孕妇和哺乳期妇女)的夜间工作限制，从而强调安全和机会平等而非将其排除在外。¹⁶⁷ 约旦和塞拉利昂已颁布工作场所平等法律，而卢旺达和多哥则禁止金融服务领域的性别歧视，从而扩大了妇女创业和获得信贷的机会。¹⁶⁸
- 101. 取消行业限制和夜间工作限制可以为妇女在绿色经济领域创造更多机会。**例如，只要对男女适用相同的职业和健康标准，那些传统上不接纳妇女的行业——如采矿和采掘业、交通运输业、能源行业、公用事业，以及高风险化工或核能等职业——便可以变得对妇女更加开放。¹⁶⁹
- 102. 同工同酬权利必须得到落实。**加强数据、政策和工具，以及全球层面的承诺和举措，¹⁷⁰ 有助于凸显持续存在的性别薪酬差距，并强调采取综合方案的必要性，从而强化《第 100 号公约》规定的同等报酬原则。衡量方法的改进——例如要素加权性别工资差距和性别劳动收入差距——有助于更准确地评估和监测薪酬不平等现象。马达加斯加、约旦、蒙古和巴基斯坦等国为使国家立法更好地与《第 100 号公约》相衔接而进行的法律改革¹⁷¹，也促进了这一进展。此外，近期出台的透明工资举措，包括欧盟关于透明工资的指令(2023/970)以及巴西和赞比亚的相关立法，也重新推动了缩小性别薪酬差距的全球努力。适足的工资政策——例如最低工资和生活工资，在缩小性别薪酬差距方面也发挥着关键作用，尤其是在低收入职业中。
- 103. 随着用户友好的客观职位评估工具和培训的日益普及，政府和企业更有能力找出并解决薪酬差距问题(例如在加纳、尼日利亚和南非的公共部门)。**¹⁷² 目前正在努力调整工具以适应小型企业的需求

¹⁶⁶ 参见专家委员会关于阿塞拜疆实施《第 111 号公约》的观察意见，2024 年；劳工大会文件 ILC111/III(B)，第 83-86 段；以及 Gaia Bechara 和 Natália Mazoni Silva Martins，“[打开大门：消除就业限制以推动妇女经济赋权](#)”，世界银行博客，2024 年。

¹⁶⁷ 这一举措反映了劳工组织立场的演变，从禁止妇女从事夜间工作(依据《1919 年(妇女)夜间工作公约》(第 4 号)、《1934 年(妇女)夜间工作公约(修订)》(第 41 号)和《1948 年(妇女)夜间工作公约(修订)》(第 89 号))，转变为依据《1990 年夜间工作公约》(第 171 号)对所有工人的夜间工作进行规范，强调所有女性和男性的职业安全、健康和平等，而不再作出排除。

¹⁶⁸ 例如，印度在 2019 年修订了《矿业法》，允许妇女在适当的保障措施下上夜班；埃及在 2021 年取消了夜间工作限制(怀孕期间除外)，同时改善了妇女乘坐公共交通工具的安全状况(Ghada Barsoum，[《无妇女之地：埃及女性化程度较低行业的雇主歧视和招聘挑战》](#)，劳工组织，2023 年，第 7 页)；马来西亚于 2023 年取消了禁令(Bechara 和 Mazoni Silva Martins，2024 年)；作为更广泛劳工改革的一部分，约旦和阿拉伯联合酋长国也废除了类似的限制规定(经合组织/劳工组织/阿拉伯妇女培训研究中心，[《埃及、约旦、摩洛哥和突尼斯改变法律，打破障碍，促进妇女经济赋权》](#)，2020 年)。

¹⁶⁹ 劳工组织，[《采矿业妇女：迈向性别平等》](#)，2021 年；Bechara 和 Mazoni Silva Martins，2024 年。

¹⁷⁰ 包括可持续发展目标，呼吁缩小平均时薪的性别差距(指标 8.5.1)；2017 年成立的由劳工组织、经合组织和联合国妇女署共同领导的“[同酬国际联盟](#)”，旨在加快消除性别薪酬差距；以及劳工组织“[全球社会正义联盟](#)”，该联盟为推进实现可持续发展目标方面提供支持，包括实现薪酬方面的性别平等。此外，2025 年 7 月，二十国集团核可了新的“[布里斯班-埃特克维尼目标](#)”，重申了到 2030 年将劳动参与率的性别差距缩小 25% 的承诺，并设定了到 2035 年将性别工资差距缩小 15% 的新目标，同时将在 2030 年进行审查，届时将考虑将目标提高到 2035 年达到 35%。

¹⁷¹ 劳工组织，[《迈向薪酬平等：针对性别薪酬差距的综合应对措施》](#)，2026 年，第 22-23 页。

¹⁷² 劳工组织，[《迈向薪酬平等》](#)，2026 年，第 33 页。

(例如瑞士的做法)，并借助技术创新提高薪酬报告和职位评估的高效性、透明度与可负担性——即使对于人力资源能力有限的企业也是如此。¹⁷³

- 104. 高级分析还能揭示社会性别、种族、残疾和年龄方面的薪酬差距。**澳大利亚、巴西、加拿大和英国等国家以及欧盟正在探索或采取措施，以从各个方面解决薪酬差距问题。同时，有证据表明，集体协议可以通过防止工资结构中的性别偏见来帮助缩小性别薪酬差距，尤其是在补贴支付方面，¹⁷⁴具体措施包括：在妇女占主导地位的行业进行有针对性的工资调整、建立性别中立的职业分类体系、提高薪酬透明度以及采用无偏见的评估标准。¹⁷⁵
- 105. 近几十年来，一些法律和政策框架对劳动世界中基于社会性别的暴力和骚扰的理解逐渐加深，但仍不够平衡。**虽然许多国家的措施仍然主要关注于针对妇女的暴力和骚扰，但越来越多的国家法律和实践开始承认其他形式的基于生理性别和社会性别的骚扰。这包括与怀孕和生育相关的骚扰，以及与照护责任相关的污名化，包括男性所面临的污名化。这些发展仍处于萌芽阶段，表明人们越来越关注对这一现象的更广泛概念化，这在一些国家的法律和实践中有体现。¹⁷⁶
- 106. 劳工组织《第 190 号公约》¹⁷⁷ 承认有必要将预防和应对暴力和骚扰(包括基于社会性别的暴力和骚扰)纳入职业安全卫生框架，这是一个重要的转折点。**这一举措促使各国和企业将性别平等风险评估、工人参与、社会对话和明确的责任分配纳入其职业安全卫生管理体系，重塑了监管实践，并加强了促平等和反歧视法律与职业安全卫生法规之间的联系。¹⁷⁸例如，智利、意大利和西班牙等国要求将暴力和骚扰、心理社会风险和基于性别的风险纳入强制性工作场所风险评估；秘鲁已出台立法，要求雇主提供年度性骚扰风险评估；澳大利亚将性骚扰和心理社会风险指定为职业安全卫生危害因素。¹⁷⁹
- 107. 各国日益扩大劳动保护的范围，把针对所有劳动者和劳动世界中其他人员(无论其合同类型如何，包括妇女往往占比过高的非正规经济中的从业人员)的暴力和骚扰纳入其中。**各国还密切结合《第 190 号公约》，制定了适用于作为工作场所的公共空间和私人空间的具体工具、培训和行为准则。例如，印度和南非已将保护范围扩大到非正规劳动者，而法国和墨西哥则制定了涵盖公共场所非正规就业的法律。菲律宾也加强了非正规劳动者获得救济的途径。¹⁸⁰
- 108. 技术发展以及数字办公和远程办公的普及，引发了人们对现有职业安全卫生框架和工作场所行为框架如何适用于虚拟环境中的质疑。**为此，越来越多的国家已明确或扩展了其针对工作场所暴力和骚

¹⁷³ 劳工组织，《迈向薪酬平等》，2026 年，第 33-34 页。

¹⁷⁴ 劳工组织，《通过集体谈判确定工资的审查》，2023 年，第 45 页。

¹⁷⁵ 国际工联，《促进同工同酬的工会行动》，2023 年，第 8 页。

¹⁷⁶ 例如，参见劳工大会文件 ILC111/III(B)，第 118-120 段。

¹⁷⁷ 截至 2026 年 2 月，已有 54 个国家批准了《第 190 号公约》。

¹⁷⁸ Cox，2024 年。

¹⁷⁹ 劳工组织，《劳动世界中的暴力和骚扰：第 190 号公约和第 206 号建议书指南》，2021 年，第 56 页和第 61 页。

¹⁸⁰ 劳工组织，《创新性解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动》，劳工大会文件 ILC.113/报告六，2025 年，第 190 段。

扰的法律或监管措施，以涵盖以技术为媒介的互动。例如，厄瓜多尔、菲律宾、南非和泰国等国近期的立法扩大了保护范围，将工作场所中基于社会性别的线上骚扰纳入其中。¹⁸¹

- 109. 促平等和反歧视法律的效用与消除歧视性社会规范的持续努力是相互关联的。**在孟加拉国、柬埔寨、莱索托和越南等国实施的“更好的工作”等计划提供证据表明，提高工作质量——包括在成衣制造业提供适足的工资和建设更为安全的工作场所，与家庭关系的变化有关，例如男性更多地参与无偿照护和家务劳动。¹⁸²
- 110. 各国通过一系列干预措施，支持女性进入传统上由男性主导的职业领域。**这些举措包括：对暴力和骚扰采取零容忍态度，开展偏见与旁观者干预培训，以及推广包容性经济战略，以扩大妇女在女性主导行业和新兴绿色经济和 STEM(科学、技术、工程、数学)领域获得高质量就业机会。孟加拉国、摩洛哥和突尼斯等国在这方面取得积极进展。¹⁸³在此过程中，雇主和工人都采取了各种切实可行的措施，例如制定性别中立的职位说明、实施匿名招聘流程、推行家庭友好型政策，以支持工人获得就业机会和职业发展。一些举措还致力于让男性成为盟友，消除职场沟通中的性别成见，这已成为构建更具包容性组织文化的更广泛努力的一部分。¹⁸⁴
- 111. 为应对人口结构变化、城市化、经济压力以及社会规范演变等挑战，各国日益加大综合国家照护战略的力度。**在“体面照护工作 5R 框架”的指导下，这些战略采用基于权利和生命历程的视角，在传统以家庭为基础照护体系日渐式微的情况下，支持代际照护。巴西、哥伦比亚、印度尼西亚、肯尼亚和墨西哥等国近期推出的举措强调提供便捷的儿童托育和长期照护服务、将照护工作正规化，以及运用社会互助经济模式来促进性别平等、体面劳动、公平分担照护责任，并为弱势群体提供支持。¹⁸⁵近期尼日利亚做法表明，工作场所性别平等国家政策与照护战略之间相辅相成(专栏 7)。

► 专栏 7. 尼日利亚在性别平等和照护方面的综合方案

2025 年，尼日利亚经过广泛的三方协商和多利益相关方协商，制定了新的《国家性别平等政策》。该政策标志着对工作中性别平等的重大国家承诺。该政策与包括《第 190 号公约》在内的国际劳工标准接轨，禁止一切形式的歧视和基于社会性别的暴力，并确认职业安全卫生是一项基本权利。该政策还通过支持妇女参与决策和消除系统性障碍，促进妇女的能动性和领导力。它出台特别措施以扩大妇女和弱势群体(包括艾滋病毒感染者和残疾人)的机会。为了配合这项政策，尼日利亚政府正在制定《国家护理政策》，并首次设立护理投资专项预算，为 2026 年建立国家护理体系奠定基础。

资料来源：劳工组织，“[尼日利亚通过具有里程碑意义的工作场所政策重新审定，倡导性别平等](#)”，2025 年。

¹⁸¹ 厄瓜多尔：《促进紫色经济基本法总则》，2023 年通过；菲律宾：《第 11313 号共和国法》，2018 年；泰国：《2025 年刑法修正案》(第 30 号)；南非：《工作场所预防和消除骚扰的良好做法守则》，第 2.3 段。

¹⁸² Marcus 和 Somji，2024 年，第 40 页。

¹⁸³ Stephan Klasen，“[是什么解释了发展中国家妇女劳动力参与水平和趋势的不均衡？](#)”，《世界银行研究观察》第 34 卷，第 2 期(2019 年)：第 161-197 页。

¹⁸⁴ 美国国际开发署“性别平等产业计划”，《[推动男性参与工作场所性别平等](#)》，2023 年，第 6 页。

¹⁸⁵ 劳工组织和经合组织，《[二十国集团国家的劳动妇女：2024 年进展和政策行动](#)》，2025 年，第 14 页；劳工组织，《[通过社会互助经济提供护理服务](#)》，2024 年；国家儿童服务理事会，《[肯尼亚国家儿童护理改革战略概要](#)》，2025 年。

112. 各国正加大力度，普及高质量且可负担的照护服务及相关基础设施(专栏 8)。这些措施有助于提高女性和男性的劳动参与率，减少时间贫困，并为体面就业开辟途径。这对于非正规经济从业人员以及居住在农村或偏远地区的劳动者尤为重要。除了儿童托育、医疗保健和长期照护服务外，这些措施还包括改善清洁水源、安全炊用燃料、电力、安全交通、学校设施、医疗设施以及数字接入的普及率。¹⁸⁶ 此类投资的合理性显而易见：到 2035 年，普及儿童托育和长期照护服务有望创造多达 3 亿个就业岗位。¹⁸⁷

► **专栏 8. 强有力的论据表明，投资能够弥合照护行业政策缺口，推动社会转型和就业创造**

一些国家正在加大对照护行业的投入：例如，澳大利亚正在欠缺此类服务的地区扩建托育基础设施，并增加托育补贴；加拿大 2024 年《早期教育和儿童托育法》通过长期投资保障了托育服务的普惠性、普及率、包容性、高质量以及对原住民权利的尊重。¹ 约旦、苏丹和马达加斯加等国通过就业密集型投资项目将基础设施建设和照护服务结合起来，这些项目在修复道路的同时，还建设了托儿所、卫生站和安全的社区空间。² 仅在约旦，这些举措就创造了超过 15.5 万个带薪工作日，其中 34% 由妇女从事，5% 由残疾人从事。阿根廷、卢旺达和南非等国已将照护服务纳入公共就业计划，使其更具性别敏感性，并更好地满足社区需求。

¹ 劳工组织和经合组织，《二十国集团国家的劳动妇女》，2025 年，第 14 页。² 劳工组织，《促进护理经济中体面劳动的就业密集型投资》，2025 年。

113. 为支持劳动力市场参与和工作生活平衡，许多国家已经出台或扩大了工作家庭平衡政策。这些政策包括：产假、陪产假、育儿假和其他休假以及照护期间的收入支持；平衡且灵活的工作时间安排或工作组织安排；以及为儿童、老年人和残疾人提供的优质照护服务。这些措施为实现工作生活平衡做出了重要贡献，并符合《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)、《2000 年保护生育公约》(第 183 号)、《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)¹⁸⁸ 以及《2024 年关于体面劳动和照护经济的决议》。近期开展的改革包括：阿塞拜疆、哥伦比亚、埃塞俄比亚、利比亚、阿曼、卢旺达、苏里南和赞比亚等国扩大了生育保护覆盖范围；安哥拉、厄瓜多尔、赤道几内亚、冈比亚、尼泊尔、塞内加尔、西班牙、南非和赞比亚等国引入或延长了陪产假。¹⁸⁹ 诸如赋予男女相同时长的产假(陪产假)、父亲的陪产假天数不可转让(葡萄牙)以及规定相应权利“不用即作废”(瑞典)等创新性措施推动了社会观念的转变，有助于实现更公平的就业结果。¹⁹⁰ 这些措施如果设计完善且资金充足，不仅能提升员工留任率和敬业度，还可以增强对人才的吸引力，使工人和雇主都能从中受益，对中小微企业来说同样如此。¹⁹¹ 然而，显著差距仍然存在，对于非正规就业人员、自雇人员、移

¹⁸⁶ 劳工组织，《性别平等质的飞跃：为所有人争取劳动世界更加美好的未来》，2019 年，第 77-79 页。

¹⁸⁷ 劳工组织，《工作中的照护》，第 294 页。

¹⁸⁸ 截至 2026 年 1 月，已有 68 个国家批准了《第 102 号公约》，45 个国家批准了《第 183 号公约》，49 个国家批准了《第 156 号公约》。

¹⁸⁹ 劳工组织，《缩小带薪育儿假中的性别差距：为构建更具关爱的劳动世界提供更好的育儿假》，2025 年，第 10 页；劳工组织，《工作中的照护》。

¹⁹⁰ Marga Zambrana，“不用即作废”：为什么男性陪产假仍然滞后，以及如何解决这个问题”，《平等时代》，2025 年；Libertad González 等人，“精心设计的陪产假使西班牙成为成功典范”，伦敦政治经济学院博客，2025 年。

¹⁹¹ 劳工组织，《缩小带薪育儿假中的性别差距》。

民工人以及养父母等群体来说尤为如此。此外，法律保护仍然有限，包括集体协议中针对与育儿假相关的歧视或解雇的保护条款仍然有限，这意味着许多父母仍然缺乏充分的权利。¹⁹²

114. 数字技术的应用拓展了工作组织安排的范围，远程办公和混合办公等新模式目前在许多行业得到广泛应用。企业借助这些措施保障运营的连续性和灵活性，同时允许工人对自己的时间和工作地点有更强的自主权。然而，各国经验表明，远程办公的影响因工作性质、技能水平和家庭情况而异。尽管数字化办公安排常被宣传为提高工作生活平衡的手段，但它也与工作时间和非工作时间界限模糊以及工作量增加有关。这有时可能会进一步固化性别角色分工，尤其对于承担了大部分无偿照护工作的妇女而言，她们面临着更高的工作生活冲突风险、职业倦怠和健康问题。¹⁹³ 这些模式促使政府出台应对政策，旨在明确预期、管控工作量并应对职业安全卫生风险。例如，一些国家已出台或加强了与工作时间相关的规定，如“离线权”，并更新了职业安全卫生指南，以适应数字化和远程办公环境。一些行业和企业也在就集体协议进行谈判，以规范远程办公并保护工人的心理健康。这些进展表明各国政府、雇主和工人如何通过在国家、行业和工作场所层面开展社会对话，调整工作组织框架，从而在不断变化的劳动力市场中兼顾灵活性、生产力和工人福祉。¹⁹⁴

115. 不同社会保护体系覆盖的范围和适应不同就业模式及照护责任的能力各不相同。许多国家的政府已扩大或调整社会保护安排，以提高人们在生命不同时期的收入保障，包括照护、失业、残疾、老年和患病期间。这些改革包括对产假、陪产假和育儿假制度的调整。一些国家已采取措施，扩大缴费型和非缴费型计划的覆盖范围，使临时工人、非全日制工人和自雇工人，包括非正规经济从业者，都能获得保障。¹⁹⁵ 简化资格标准、保障权益的转移接续、采用缴费和税收相结合的适当融资方式，以及与劳动力市场正规化和照护政策衔接等特色设计，已被用于提高保护的普及性和连续性(专栏9)。例如，在哥斯达黎加、丹麦和塞舌尔，缴费型和非缴费型社会保护计划相结合，共同为育儿假提供资金。¹⁹⁶ 乌兹别克斯坦最近的立法以社会保险支付的生育福利取代了雇主责任机制，这不仅促进企业尤其是小型企业遵纪守法，还能降低妇女在求职过程中遭受歧视的风险。¹⁹⁷

► 专栏 9. 通过创新性社会保护方案解决非正规性问题

创新性方案能够成功地将社会保险覆盖范围扩大到非正规经济从业者。以蒙古为例，该国通过将缴费型社会保险与非缴费型计划相结合，将生育保护覆盖至自雇工人、牧民、游牧民和农村非正规工人。不仅如此，蒙古还设立了“一站式服务点”，使偏远社区的居民能够就近获得社会保护待遇、就业服务、土地管理、公民登记、银行和公证服务等各种服务。这一举措克服了该国地广人稀的问题，实现了全面性且包容性的覆盖。

资料来源：劳工组织，《缩小带薪育儿假的性别差距》，第 14 页。

¹⁹² 劳工组织，《工作中的照护》。

¹⁹³ 欧洲改善生活和工作条件基金会和劳工组织，《随时随地工作：对劳动世界的影响》，2017 年，第 33-34 页。

¹⁹⁴ 劳工组织，《工作时间和劳动世界的未来》，2018 年，第 29 页。

¹⁹⁵ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 217-223 页。

¹⁹⁶ 劳工组织，《缩小带薪育儿假的性别差距》，第 14 页。

¹⁹⁷ 参见《乌兹别克斯坦日报》，“米尔济约耶夫批准新的国家社会保险制度法”，2025 年。

116. 社会保护体系正在适应人口结构变化、冲突和气候相关冲击。在老龄化社会中，社会保护对于收入保障和获得医疗保健和长期护理尤为重要。在全民覆盖的体系中，促进性别平等的养老金计划的良好做法包括：避免男女领取养老金年龄不同，使用不按性别分列的统一死亡率表以确保公平性，消除歧视性规定，例如要求妇女在结婚时提取养老金储蓄，这些规定会损害妇女的长期收入保障和自主权。¹⁹⁸ 一些受冲突、流离失所或气候变化影响的国家扩大或调整了社会保护待遇和照护服务，以应对公共服务中断时日益增长的照护需求和收入保障问题。这些措施旨在增强家庭韧性，保障生计的持续性，尤其惠及那些更容易受到冲击的群体(专栏 10)。¹⁹⁹ 同样，各国利用数字技术来提高社会保护的交付性、包容性和普及性，并调整社会保护和劳动保护措施，以便在不断变化的劳动力市场中保持覆盖面、充足性和公平性。²⁰⁰

► 专栏 10. 促进性别平等的社会保护，从危机走向复苏

在冲突、脆弱和危机环境中，妇女、女童和边缘群体往往承受着最沉重的负担，面临生计中断、无偿照护责任加重以及遭受基于社会性别的暴力风险增加。¹ 社会保护在应对这些与性别相关的影响方面发挥着至关重要的作用，因为它可以成为连接人道主义、发展与和平的纽带。² 社会保护与紧急就业和基本服务相结合，在支持紧急救济的同时，也促进了长期复苏、韧性和包容性。在黎巴嫩，劳工组织紧急应对措施为流离失所的妇女和男子提供残疾津贴及其他现金补助、住所重建和社区就业机会，确保妇女在受危机影响的环境中获得收入和服务。³ 在巴勒斯坦国，劳工组织的项目为受影响行业的弱势妇女和男子(包括非正规就业人员)提供社会保护以及就业和技能支持。⁴ 同样，在南苏丹和乌克兰，劳工组织的干预措施将社会保护与劳动力市场复苏相结合，并明确聚焦于妇女的经济赋权、剥削防范和基本服务的获取。^{5, 6}

¹ 劳工组织，《脆弱、冲突和灾害环境下劳动世界中的性别平等和妇女赋权》，2022 年，第 3 页。² 劳工组织，《面向和平与复原力的就业和体面劳动的普遍调查》，即将发布。³ 劳工组织，《劳工组织对黎巴嫩危机紧急响应的支持》，2025 年。

⁴ 劳工组织，“合作伙伴承诺支持劳工组织巴勒斯坦劳动力市场复苏计划”，2024 年。⁵ 劳工组织，“劳工组织培训赋能苏丹女农民，助力拓展合作社与市场机遇”，2025 年。⁶ 劳工组织，《劳工组织 2024-2025 年乌克兰过渡性合作战略》。

117. 各国已出台政策并达成协议，旨在改善照护工人的工作条件和工资水平。照护工人在支撑经济和社会福祉方面发挥着至关重要的作用，其中大多是女工。一些进展表明，各国正在推行相关政策，以改善照护人员的工作条件，促进其就业正规化，并确保其获得适足的工资和社会保障。²⁰¹ 巴西的《国家护理政策》对培训、职业发展路径、工资保障和职业安全措施作出了规定。印度的若干职业培训计划扩大了对非正规照护人员的培训。在意大利、墨西哥和俄罗斯联邦，相关协议、标准和工具已经落地，以实现家政工作的正规化并明确其职责。在改善工资方面，德国调整了所有照护行业的最低工资标准；日本提高了长期照护工人的工资；南非提高了照护工人的全国最低工资标准。²⁰² 哥斯达黎加和肯尼亚为家政工人设立了最低工资标准。²⁰³ 泰国近期出台的国家法规加强了

¹⁹⁸ Razavi 等人，2024 年，第 81 页。

¹⁹⁹ 劳工组织，《气候行动中为争取公正转型的性别、平等和包容：政策指南》，2024 年，第 42-49 页；劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告》，第 225-226 页。

²⁰⁰ Luis Frota、Christina Behrendt 和 Shahra Razavi，“数字化转型对于实现全民社会保护目标至关重要”，劳工组织人工智能观察站，2025 年。

²⁰¹ 劳工组织，《保障护理人员和家政工人——护理经济中的关键参与者——的体面劳动》，劳工大会文件 ILC110/III/(B)，2022 年。

²⁰² 劳工组织和经合组织，《二十国集团国家的劳动妇女》，2025 年，第 16-17 页。

²⁰³ 劳工组织，《迈向薪酬平等》，2026 年，第 45 页。

对家政工人的全面保护，包括规定其享有带薪产假。²⁰⁴ 乌拉圭的一项全国性集体谈判协议涵盖了 10 万多名工人，其中大部分是女工。该协议将家政服务分为三个不同的岗位类别，并分别规定了每个类别的最低工资标准。²⁰⁵ 约旦通过《私立学校和幼儿园工人统一合同》，加强了雇佣合同的履行，并提高了全国私立教育行业的透明度。²⁰⁶

- 118. 对妇女健康和劳动力市场参与给予更多关注。** 长期以来，除了生育健康以外的妇女健康问题一直被忽视，但月经、子宫内膜异位症和更年期等影响劳动力市场参与的健康状况正日益受到重视。英国已立法承认更年期是工作场所的一个重要问题，并要求拥有 250 名以上员工的雇主自 2027 年起，将更年期行动计划纳入其更广泛的性别平等责任范畴。²⁰⁷ 此外，集体协议开始纳入经期卫生、生殖健康和身心健康假，并在这方面推动进展。²⁰⁸ 例如，2020 年澳大利亚维多利亚州卫生和社区服务工会倡导提供带薪假期和灵活工作安排，以覆盖经期、更年期、流产、死产、生殖治疗、子宫切除术和社会性别确认护理。²⁰⁹ 这些措施聚焦于雇主支持妇女持续参与劳动力市场并维护其工作尊严，而非向其提供医疗服务。针对农村妇女和非正规就业妇女的支持措施也逐步出台，她们往往面临更高的风险，例如工作场所基础设施不足、难以使用卫生设施、接触农用化学品、热应激、劳动负荷过重和工作时间过长。以印度为例，“圣雄甘地国家农村就业保障计划”通过整合与经期健康和卫生相关的若干措施，提高了妇女安全、有尊严地工作的能力。然而，艾滋病毒防治服务等领域仍需持续关注(专栏 11)。

► 专栏 11. 为感染艾滋病毒的男子和妇女营造健康包容的工作场所

污名化、歧视和性别不平等，包括基于社会性别的暴力和骚扰，在持续加剧艾滋病毒的传播。自 2010 年以来，至少 32 个国家新增艾滋病毒感染病例有所增加。2024 年，低龄女童和少女中每天新增感染病例达 570 例，但她们能够获得的艾滋病毒防治服务却仍旧不足。

男性群体中艾滋病毒检测和治疗的缺口依然存在。在《2010 年艾滋病建议书》(第 200 号)的指导下，劳工组织致力于消除污名化，并扩大工作场所艾滋病毒服务的覆盖范围。通过“自愿和保密的艾滋病咨询检测计划”(VCT@WORK)，已有 250 万名工人获得了艾滋病毒相关信息；近 150 万人接受了检测(110 万男子，40 万妇女)；超过 4.8 万名检测结果呈阳性的工人(37,435 名男子，11,182 名妇女)已被转介接受治疗。中国、斯威士兰、印度、乌克兰和赞比亚等国采取了综合方案，将结核病、非传染性疾病防治与应对性别不平等和暴力问题相结合。这些国家的实践证明，包容性工作场所政策和对艾滋病毒感染者支持，能够减少污名化，改善健康状况，并促进经济和社会融合。

²⁰⁴ 泰国劳工部，“家政工人庆祝劳工部长成功推动部长级法规于 4 月 30 日生效，允许其享受 98 天产假”，2024 年。

²⁰⁵ 乌拉圭劳动和社会保障部，《家政工作：协议推动了惠及 10 万多名女职工的历史性进步》，2025 年。

²⁰⁶ 劳工组织，《私立学校和幼儿园工人统一合同的自动化》，2025 年。

²⁰⁷ 英国政府，《实施就业权利法案：我们开展变革的路线图》，2025 年，第 9 页。

²⁰⁸ 劳工组织，《实现工作中的性别平等》，普遍调查报告，劳工大会文件 ILC111/III(B)，2023 年，第 160 段；劳工组织，《2022 年社会对话报告：促进集体谈判以实现包容、可持续和有韧性的复苏》，第 98 页。

²⁰⁹ Marian Baird、Elizabeth Hill 和 Sydney Colussi，“平衡工作和生育并不容易——但生育假可以成为解决之道”，《对话》，2021 年。

119. 随着气候变化加剧了健康风险，各国日益重视在妇女全生命周期内实施促进性别平等的职业安全卫生战略，包括开展促进性别平等和敏感对待年龄问题的风险评估，提供相应的培训和福利设施。越来越多的证据表明，气温上升与针对妇女的身体暴力和家庭暴力增加有关，而与气候相关的压力、收入损失、流离失所和社会不稳定等问题也会加剧基于社会性别的暴力和骚扰风险。²¹⁰在这一背景下，各国正逐步超越一般性的法律保护措施，采取更具针对性的措施来预防歧视，例如加拿大、印度卡纳塔克邦和西班牙等地的实践。²¹¹

3.2. 运转良好且负责任的机构是实现性别平等的关键

120. 机构确保治理透明、维持稳健公共财政管理以及确定平等机会、平等待遇和平等参与政策方向的能力，对于在劳动世界中实现性别平等至关重要。政府在促进平等、保障劳工权利以及使弱势工人能够有意义地参与劳动力市场方面发挥着关键作用。有证据表明，各国正日益寻求采取整体措施来提高妇女的参与度和领导力，包括从制定法律框架着手。例如，加纳的《平权行动(性别平等)法》旨在提升妇女在政治、经济、教育和社会生活等各个领域的参与度和领导力。²¹²雇主组织和工人组织同样至关重要，需要加强其表达和回应企业及工人重点诉求的能力。

121. 许多国家的劳动监察机构都开发了促进性别平等的工具，以落实反歧视标准、同工同酬、照护相关权利(包括母乳喂养)以及应对基于社会性别的暴力和骚扰以及心理社会风险的职业安全卫生措施。例如，哥斯达黎加、格鲁吉亚、西班牙和乌拉圭等国已设立专门的性别平等部门。马来西亚和泰国已推动专项能力建设来应对歧视以及基于社会性别的暴力和骚扰问题。²¹³爱尔兰、南非和乌拉圭等国在将监察服务扩展到家政工作和非正规经济领域方面也积累了一些经验。²¹⁴然而，由于数字骚扰、算法管理、远程办公以及因气候变化而加剧的危害因素与性别和年龄问题交织在一起，差距仍然存在。

122. 社会对话使政府、雇主组织和工人组织能够协商达成持久的系统性变革。在劳动力市场转型背景下，社会对话尤为重要，因为它使利益相关者能够参与战略讨论，并通过相关政策工具和行业视角，将为实现体面劳动的性别平等纳入气候变化应对和数字化转型进程中。所有形式的社会对话都可以在缩小性别薪酬差距、推广产假、陪产假和育儿假、改善工时安排以及采取防止暴力和骚扰的保护措施方面发挥决定性作用。所有这些行动都加强了工作中的权利平等，在转型时期尤为如此。²¹⁵阿根廷、莱索托、摩洛哥和西班牙等国的集体谈判协议表明，通过改善合同安排、保障工资平等、维护就业稳定和提供反骚扰保护，集体协议可以显著提升妇女和其他高危劳动者的安全、稳定和公平

²¹⁰ Adrienne Epstein 等人，“2011-2018 年撒哈拉以南非洲 19 个国家的干旱与针对妇女的亲密伴侣暴力：一项基于人群的研究”，《公共科学图书馆-医学》第 17 卷，第 3 期(2020 年)。

²¹¹ 加拿大政府，“联邦监管工作场所的职工即日起可免费获得经期用品”，2023 年；《经济时报》，“卡纳塔克邦内阁批准各行业妇女享有一天经期假”，2025 年；西班牙政府，《第 1/2023 号组织法》，2023 年 2 月 28 日。

²¹² 参见加纳性别、儿童和社会保护部，“加纳性别、儿童和社会保护部推出平权行动法案以促进性别平等”，2025 年。

²¹³ 劳工组织，《马来西亚监察员关于强迫劳动、童工劳动和工作场所基于性别的歧视、暴力和骚扰培训：辅导员手册》，2022 年；劳工组织，《劳动监察指南》，2022 年。

²¹⁴ 劳工组织，《为家政工人实现体面劳动：<2011 年关于家政工人体面劳动的公约>(第 189 号)批准十年后的进展和前景》，第 210 页。

²¹⁵ Mia Rönnmar 和 Susan Hayter(编)，《形成和打破工作中的性别不平等》(Edward Elgar, 2024 年)，第 8 章。

待遇。²¹⁶ 社会对话正日益扩大范围，将残疾人、移民以及土著和部落人民等不同群体的工人纳入其中，并代表他们发声。一些社会对话还将非正规经济工人纳入其中，从而影响正规化政策和干预措施的制定，并改善他们的劳动保护。

123. 雇主组织和工人组织正采取更积极主动的措施，增强妇女在工作中的代表性和影响力。将性别平等机制化纳入社会对话成果，有助于将规范、公共政策和雇主实践融入其中，从而为所有工人和雇主提供有意义且可持续的权利和机会。许多雇主和企业会员组织现已将性别平等融入其核心活动，例如提供性别平等和多元化培训、开展研究、表彰先进经验、倡导同工同酬和妇女领导力。雇主和企业会员组织还设立了性别平等联络员，并拓展了平衡且灵活的工作时间安排或工作组织安排，以支持妇女的职业发展。雇主和企业会员组织日益认识到，性别平等和包容性举措能够提升企业绩效，从而提高收入、声誉和人才吸引力，并最终提升个人福祉总体水平。²¹⁷ 此外，雇主和企业会员组织表示，性别平等举措有助于提升各自组织的业务成果，例如增加会员组织缴纳的会费收入和培训收入，以及提升组织声誉。²¹⁸ 工会也在采取相应措施，例如制定进取型的领导职位目标、调整组织结构以提高妇女参与度、优先考虑女职工关心的问题(包括将其纳入集体谈判议程)以及加强对性别平等的宣传倡导。²¹⁹ 代表全球 50 多万名家政工人的国际家政工人联合会，是近期将女职工组织起来的成功典范。²²⁰

124. 这些行动有助于建设更加民主和更具代表性的组织，确保多元视角能够影响社会对话并回应其会员的需求。研究表明，妇女担任领导职务与暴力和骚扰事件的减少之间存在关联；例如，每增加一名女董事，工作场所性骚扰事件就会减少 21.8%。²²¹ 这些举措共同促进了更具包容性和代表性的机构建设，并加速了性别平等的实现，其中包括工作场所的性别平等。

125. 雇主组织和工人组织，以及社会互助经济主体和基层团体，在组织、动员和支持非正规经济工人尤其是女工方面可以发挥关键作用。在许多国家，这些组织已将会员资格和服务范围扩大到非正规经济工人和经济单位，并与非正规经济组织结盟，以扩大社会保险、医疗保健、儿童托育和培训的覆盖范围。这些组织倡导旨在加强劳动保护和促进正规化转型的政策，提供工商业、金融、数字和绿色技能培训，支持职业安全卫生，并为微型企业家提供市场准入便利。这些努力扩大了经济机会，通常能为非正规经济中的妇女带来更高、更稳定的收入。²²²

126. 所有形式的劳动都应得到认可和衡量，并将实证付诸应用。经济衡量框架必须充分认识到，所有形式的劳动——包括许多妇女从事的无偿照护工作和非正规工作——都对社会和经济繁荣做出贡献。让无偿照护和家务劳动被看见，是促进人人享有体面工作的关键第一步。因此，各国应加强统计能力，

²¹⁶ 国际律师助力劳动者网络，《为性别平等而谈判》，2025 年，第 8-9 页。

²¹⁷ 劳工组织和国际雇主组织，《工商业中的妇女：雇主和企业会员组织如何推动性别平等》，2024 年，第 2 章。

²¹⁸ 劳工组织和国际雇主组织，2024 年，第 11 页。

²¹⁹ 国际工联，“担任领导职务的妇女”，2025 年。

²²⁰ 劳工组织，《为家政工人实现体面劳动：〈2011 年家政工人公约〉(第 189 号)通过十年后的进展与展望》，2021 年，第 223-224 页。

²²¹ Shiu-Yik Au、Andréanne Tremblay 和 Leyuan You，“董事会性别多元化能否减少工作场所性骚扰？”，《公司治理：国际评论》第 31 卷，第 5 期(2022 年)。

²²² 劳工大会文件 ILC.113/报告六，第 2.2.2 节。

系统、定期地收集、使用和传播符合不断发展的国际统计标准的无偿照护和非正规就业数据(专栏 12)。²²³ 人们越来越关注如何利用其他衡量标准来补充 GDP 等传统宏观经济指标,以深入了解时间利用和非正规就业状况。当与 GDP 结合使用时,这些指标可以为政策分析提供支撑,有助于制定有效的经济和社会政策。

► 专栏 12. 为不断变化的劳动世界改善劳动力数据

自 2013 年以来,国际劳工统计学家大会的各项决议不断发展完善,力求更全面地涵盖劳动的各个领域,包括无偿家务和照护工作、志愿工作以及无偿实习工作。这对于认可妇女、青年和边缘群体常被忽视的贡献至关重要。这些决议还促进对工作模式和工作条件的各个方面进行衡量,这对于理解妇女和男子在劳动世界中的体验差异至关重要。

第 21 届国际劳工统计学家大会(2023 年)授权劳工组织制定关于与工作相关的暴力和骚扰以及衡量照护工作的新统计标准。这两项工作都将在第 22 届国际劳工统计学家大会(2028 年)上完成。劳工组织目前正在制定关于衡量劳动世界暴力和骚扰的指南草案,该草案以国家层面的研究和经过验证的调查工具为依据,并参考了已推广的用于衡量劳动力调查中无偿家务和照护工作的轻型时间使用调查模块,以支持各国实施这些新标准。这些新标准将帮助各国衡量和评估无偿照护工作,并生成关于工作中暴力和骚扰的可靠数据。

与此同时,劳工组织正在继续完善新兴领域和缺乏充分记录领域的全球统计标准和方法,例如数字平台劳动、非正规经济、职业安全与卫生以及国际劳务移民和流动,这些领域普遍存在不平等现象,对妇女和男子、青年和弱势群体产生的影响不尽相同。

3.3. 推进惠及所有人的可持续经济发展

127. 推进惠及所有人的可持续经济发展,对于解决不平等问题的根本原因²²⁴以及加快履行劳工组织的职责使命至关重要。这种方法为经济体系、劳动力市场和企业如何运转以创造生产性就业、体面工作条件和包容性增长奠定了基础。经济战略日益需要考虑到重大转型(包括技术变革、人口结构变化和环境压力)对分配和就业的影响。将机会平等和待遇平等、社会正义和体面劳动目标纳入宏观经济、行业、劳动力市场和企业政策,有助于在这些转型过程中支持可持续企业、就业创造并增强劳动力韧性。

128. 就业政策和就业计划若能考虑到不同社会性别面临的不同劳动力市场模式,就能有助于应对影响妇女和男子获得体面劳动的结构性挑战。各国一直在实施促进性别平等的国家就业政策,并将其视为促进充分就业、公平和性别平等的工具。精心设计的国家就业政策能够确保宏观经济政策和行业政策为妇女和男子创造体面的就业机会,并应对当前和未来在就业创造、工作质量和就业机会方面面临的挑战,同时破除阻碍性别平等的结构性障碍。正如阿尔巴尼亚、纳米比亚和越南等国的案例所示,这些政策的效力依赖于协商和促进性别平等的社会对话进程。²²⁵

²²³ 请参阅“国际劳工统计学家大会文件”。

²²⁴ 联合国,第二届社会发展问题世界首脑会议《多哈政治宣言》,2025 年,第 29(d)段。

²²⁵ 劳工组织,《关于促进性别平等的国家就业政策的技术指南:通往性别平等的路径》,2025 年,第 39-43 页。

- 129. 旨在解决不平等问题性别敏感型财政和货币政策能够为男女创造体面的就业机会。**²²⁶ 这些政策包括为应对新冠疫情危机而实施的财政刺激方案，其中包含在关键政策领域(生计、社会保护、医疗保健、粮食安全、公共基础设施和住房)支持妇女和女童的具体措施。这些政策着重扩大财政空间，包括对收入、财富和利润征收累进税。此外，这些政策还保障了用于投资社会保护、照护和其他基本服务的财政空间，这在人口结构变化的背景下尤为重要(专栏 13)。货币政策可以为政府、家庭和企业提供流动性，使其避免破产和债务累积。²²⁷

► 专栏 13. 将人口结构变化纳入宏观经济政策

2024 年，全球生育率降至每名妇女生育 2.2 个孩子。¹ 在生育率下降的同时，移民数量却仍然有限，老年抚养比(65 岁及以上人口与 16 至 64 岁人口的比例)上升。过去 60 年间，全球老年抚养比翻了一番多；预计到 2050 年，发达经济体的老年抚养比将达到约 50%，新兴经济体将达到约 35%，届时全球人口也将开始下降。²

这种转变给劳动生产率、养老金和医疗卫生体系，以及其他社会保护体系、社会服务和宏观经济稳定机制带来了越来越大的压力。要通过财政政策应对这些趋势，就需要认真考虑对儿童托育和长期护理的投资，以支持减少和重新分配无偿照护工作。此外，还需要投资于提高劳动参与率和就业质量，包括妇女的劳动参与率和就业质量，这有助于建立可持续和公平的社会保护体系。³

¹ 联合国经济和社会事务部，《2024 年世界生育率》，2025 年。² Jiajia Gu 等，《促进性别平等和应对人口挑战》，国际货币基金组织性别简报，2024/002。³ 例如，参见 Angelo Lorenti 等人，“中年以后父母身份与就业的性别差距：跨越三种不同福利制度的人口学视角”，《欧洲人口杂志》第 40 卷，第 16 期(2024 年)。

- 130. 确保促进性别平等所需的财政资源和财政空间与有能力且负责任的机构密切相关。** 强大的机构对于有效、透明地调动、分配和管理公共财政至关重要，确保资源用于包容和公平的发展优先事项。在此背景下，一些国家已将性别预算作为加强机构问责制和战略性利用财政空间的一种手段。例如，纳米比亚修订了 2023-2024 年预算通告，指示所有政府机构在编制预算时考虑性别平等问题。²²⁸ 通过将性别平等考量纳入预算周期的各个阶段，性别预算有助于查明和解决公共支出中的性别差距，使政策更能满足所有人群的需求。各国经验表明，性别预算的有效性取决于诸多保障因素，包括机构能力、目标明确、各部委间的协调以及按性别分列数据的可用性。当这些要素到位时，性别预算可以作为现有财政框架的补充。²²⁹
- 131. 各国政府广泛运用行业政策来支持结构转型，针对特定行业或子行业，旨在提升其生产力、附加值、出口导向性或就业规模。** 此类政策在决定经济变革如何影响劳动力需求和就业质量方面发挥着重要作用，包括在环境转型和技术转型的背景下。实施促进性别平等的行业政策，通过承认妇女作为生产者、工资收入者和无偿照护者的地位，并引导投资支持她们，可以最大限度地为大家创造体面就业机会。这有助于妇女进入能源、交通和数字经济等新兴、充满活力和高生产力的行业。尽管各

²²⁶ Esquivel, 2023 年。

²²⁷ 劳工组织，“什么是促进性别平等的就业政策？”，2025 年。

²²⁸ 劳工组织，《促进性别平等的国家就业政策》，第 43 页。

²²⁹ Anuradha Seth，《创造财政空间：为性别平等融资的政策框架》(联合国妇女署，2025 年)，第 17 页。

国重点行业不同，但此类政策确保妇女真正受益于新增就业机会，并确保采取措施避免或弥补结构转型进程(包括绿色转型)所带来的就业损失(专栏 14)。²³⁰

► 专栏 14. 确保绿色转型促进性别平等

全球价值约 8 万亿美元的低碳、资源高效型经济转型催生了新的行业和就业机会，这往往伴随着更高的工资和更好的保障。然而，这些新兴行业仍然以男性为主导。来自欧洲和中亚的证据表明，大多数绿色工作由男性从事，而从事“棕色”(污染更严重)行业的妇女在转型至更绿色岗位的过程中面临巨大阻碍。在一些国家，这些妇女中超过 60% 的人面临重大障碍，包括再培训机会有限、技能错配以及结构性歧视。因此，许多妇女无法获得高薪绿色工作所需资质，最终可能只能分流至低技能、低工资的岗位。如果缺乏有针对性的政策来弥合技能差距、认可妇女对经济的贡献、确保就业和资源获取的公平性、促进妇女在这些新兴绿色行业的创业和领导力，那么绿色转型不仅无法减少，反而可能加剧劳动力市场中男女之间的不平等。

资料来源：Lily Dai 等人，《投资绿色经济：应对波动和混乱》，伦敦证券交易所集团，2025 年；Tiffany Sprague 和 Estefania Asturizaga，“绿色转型现在势头强劲，但我们是否再次辜负了女性？”，联合国开发计划署，2025 年。

- 132. 为加强妇女与劳动力市场的联系，各国正在实施积极的劳动力市场政策。**为确保效力，这些政策需要考虑到妇女在劳动力市场的整个生命历程，促进其就业准备、准入、重返、留任和晋升，并提供适足的养老金。此类政策包括：旨在防止妇女(尤其是在生育后)失业的就业保留措施；提出具体性别平衡要求的工资补贴，以支持妇女重返就业岗位；以及支持妇女就业能力、求职准备和创业精神的政策。
- 133. 在劳动力市场快速转型的背景下，终身学习体系能够帮助工人适应不断变化的技能需求，同时帮助雇主解决生产力需求和技能短缺问题。**许多国家正在推行各种措施，包括对歧视采取零容忍态度以及开展反骚扰培训项目，以扩大培训机会，并降低传统上男性主导行业和女性主导行业的准入门槛。尽管各国已努力鼓励年轻妇女从事 STEM(科学、技术、工程和数学)学习和职业路径，但新兴的劳动力市场需求，尤其是在医疗和照护行业，也凸显了在各行各业吸引和留住多元化劳动力的重要性。²³¹在劳动力老龄化的背景下，确保工人接受适当技能培训和技能提升仍然至关重要。
- 134. 践行体面劳动原则的可持续企业，既能加强性别平等，又能提升竞争力和生产力。**在经济各个领域，不同形式和规模的企业——包括跨国企业、中小微企业以及社会互助经济组织——在为男女工人提供平等机会和平等待遇方面发挥着互补作用。根据《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》，企业在运营中应遵循非歧视原则。例如，企业可以采取促进性别平等的政策和实践，以推进其自身运营及供应链中的性别平等。这些措施有助于在招聘、薪酬和晋升环节实现机会平等；提供均衡灵活的工作时间安排或工作组织安排、育儿假和托育支持；以及在患病、残疾、失业、年老或怀孕期间获得社会保护。这些措施还有助于预防歧视、暴力和骚扰，并促进健康和安全。
- 135. 除了作为雇主角色之外，企业还通过参与当地市场和供应链的方式影响性别平等结果。**这可能包括从由妇女所有和领导的企业采购，采用公平透明的支付条款，以及避免商业交易中的歧视性做

²³⁰ Esquivel 和 Fontana，2024 年。

²³¹ 劳工组织，《性别平等质的飞跃》，2019 年。

法。²³² 社会互助经济中的实体(包括合作社、协会、互助社、基金会和社会企业)通过将平等、民主治理、照护友好型服务和集体创业融入其模式,强化了这些努力,特别是在支持非正规经济中的妇女方面(专栏 15)。

► 专栏 15. 妇女所有和领导的企业: 挑战、差距和增长潜力

许多由妇女所有和领导的企业在低利润率、增长缓慢的行业运营,通常以非正规微型企业或个体户的形式存在。因此,有针对性的支持对于帮助妇女维持和扩大其业务规模、向正规化转型以及进入高价值市场至关重要。促进妇女创业不仅是一个公平议题,更是一项经济战略: 来自印度的研究表明,在行业、规模和地区不变的情况下,女性所有的企业比男性所有的企业更倾向于雇佣女职工。同样,欧洲的调查也表明,在各个行业中,妇女领导的企业中女职工占比更高。例如,在中欧和东欧,女性领导的企业中女职工占比为 50%左右,而在男性领导的企业这一比例约为 35-40%。因此,支持女企业家对妇女就业具有倍增效应,能够增强当地劳动力市场的包容性,并提高生产力、创新能力和企业韧性。

资料来源: Gaurav Chiplunkar 和 Pinelopi K. Goldberg, “女性创业障碍的总体影响”, 2024 年; 欧洲投资银行, 《支持女企业家: 调查证据表明其意义》, 2022 年, 第 11 页。

- 136. 关于性别平等的有效的政策引领和一致的机构协调能够促进企业蓬勃发展。**当性别平等被纳入关于企业、就业、产业和中小企业的国家政策,并由拥有专项预算且能获取可靠按性别分列数据的机构提供支持时,公共部门就能更好地设计、实施和监督各项措施,鼓励企业采取符合国际劳工标准、促进性别平等的负责任商业行为。近年来,随着相关立法和人权尽职调查程序的不断发展,企业也加大了促进性别平等的力度。
- 137. 企业的发展也依赖于有利的条件,例如融资渠道、技能发展、基础设施、技术和市场。**近年来,旨在改善这些条件的努力不断加大,包括设立专项基金、开展培训项目、建立导师制以及提供财政激励措施,以支持企业发展。如果从性别平等的角度出发设计这些措施,则有助于减少妇女面临的结构性障碍。
- 138. 然而,这些举措的成功取决于更广泛的社会和照护政策、服务及基础设施框架。**最近的一项调查显示,女性所有的企业因家庭或个人原因倒闭的可能性比男性的企业高出 47%。²³³ 因此,投资照护服务和基础设施、在企业层面进行干预(专栏 16)以及为自雇人员提供与照护相关的社会保护待遇,可以为承担家庭责任的企业家提供支持。尤其重要的是,将照护假政策扩展到小型企业主,并提供照护设施,对于妇女成功开办企业至关重要。

► 专栏 16. 企业层面的创新型护理干预模式

劳工组织支持的各项举措表明,投资于照护体系能够促进体面劳动、性别平等和可持续的经济成果。在哥伦比亚,加强照护合作社使社区照护工作正规化,改善了工作条件,增强了妇女的领导力和集体能动性,并引入了植根于当地文化的创新模式,例如将儿童托育、老年人陪护以及更广泛的社区和环境福祉相结合的“照护之家”。在埃塞俄比亚,服装厂和农业部门设立的工作场所托育中心使妇女能够在产后重返工作

²³² 劳工组织, “中小微企业: 助力社会正义和包容性增长”, 2025 年。

²³³ 全球创业观察, 《全球创业观察 2024/2025 年妇女创业报告》, 第 8 页。

岗位，提高了男子在照护中的参与，改善了工人福祉和工作保障，并为雇主显著提升了生产力、留任率和稳定性，从而证明工作中的照护是一种投资，而非成本。在摩尔多瓦共和国，一种市场体系模式通过妇女创业、提供现场和机构托育服务以及政策指导，扩大了托育服务的覆盖范围，并将服务提供与许可和标准改革相结合。在斯里兰卡，照护合作社计划正逐步实现家政工人的正规化。

资料来源：劳工组织，《从地方层面发起的照护：拉丁美洲合作社及社会互助经济实体的实践经验》，2025 年，第 23-27 页；“劳工组织支持的日托服务改变了亚的斯亚贝巴在职母亲的生活”，2025 年；“通过摩尔多瓦妇女创业发展扩大儿童托育服务”，2024 年；“释放斯里兰卡照护合作社的潜力”，2025 年。

- 139. 技能发展对于帮助企业为数字化和绿色转型做好准备至关重要，但对妇女而言，挑战在于既要获取新技能，又要确保其现有能力得到认可并在高增长行业得以应用。**许多政府正通过针对妇女的培训来应对这一挑战，这些培训在提升能力的同时，将妇女与市场、金融、商业网络和正规化路径联系起来。为了避免加剧职业隔离，一些项目致力于拓宽妇女在数字技术和绿色产业等新兴领域的机遇，同时兼顾国家发展优先领域和企业能力。这包括支持妇女进入可再生能源、可持续农业、能源效率和循环经济解决方案领域，并将性别平等纳入环境和采购政策。对数字和技术基础设施(包括宽带接入、数字素养和电子商务工具)的公共投资，进一步提升了妇女的参与能力。尽管采用电子商务和远程办公系统等数字工具主要是出于提高生产力、市场准入和增强韧性的考虑，但妇女参与度的提高正成为这些转型带来的附加福利。
- 140. 从非正规经济向正规经济转型对于推进性别平等至关重要，因为正规化能够拓展妇女获得体面劳动和经济机会的途径。**性别不平等和歧视是导致妇女集中于非正规经济行业的重要因素，而社会规范、无偿照护责任以及有限的代表权和话语权进一步加剧了这一情形。一些工人，例如拾荒者、街头商贩、家政工人和居家工作者，尤其面临非正规经济中体面劳动赤字的问题。企业若能获得适当的支持和有利的环境，便可从非正规经济转向正规经济，因为此类支持和环境能够为企业主及其工人提供社会保护以及其他商业支持服务、网络和市场机会(专栏 17)。²³⁴

► 专栏 17. 佛得角中小微企业及其工人的正规化

劳工组织在佛得角首都最大的非正规市场开展了试点项目，增强了女企业家的韧性和正规化。通过企业管理、税务和金融知识培训，超过 2,000 名妇女获得了支持，最终促成 900 家企业注册，888 项贷款申请获得批准，其中 75%来自妇女主导的企业。补贴信贷扩大了妇女获得金融和社会保护的渠道；社会保障登记人数从 2016 年的 3,700 名企业家增加到 2023 年的 25,177 名，其中包括 12,407 名妇女。

资料来源：劳工组织，《小微型企业及其员工的正规化：佛得角的经验》，2025 年。

²³⁴ 劳工组织，《通过正规化支持女性创业者》，2025 年。

► 第四章

加速推进性别平等变革议程的行动

- 141.** 性别平等是劳工组织职责使命的核心，也是劳工组织及其三方成员的关键目标。三方成员分别于2019年和2021年通过了《百年宣言》和《行动呼吁》，就一项劳动世界性别平等变革议程达成一致。此后，他们一直呼吁加快推进性别平等方面的行动。如此作为，不仅是一个关乎公平和权利的问题，也是一个促进劳动力市场韧性、可持续发展、社会正义与和平的先决条件。不作为，对社会和经济体而言，其代价过于高昂，在快速而深刻的转型时期尤其如此。
- 142.** 本报告中的回顾揭示了在劳动世界性别平等某些领域目前已取得的进展以及仍持续存在的差距。解决根深蒂固的性别不平等结构性驱动因素的问题将促进妇女的工作权和工作权利。当前的转型和变革为创造一个更加平等的劳动世界提供了关键机遇。要实现这一点，必须设计一些干预措施以应对劳动力市场中所有女性和男性面临的现实。实现性别平等对个人、家庭、经济和社会发展都有裨益。为提高变革议程的有效性，劳工组织及其三方成员可考虑将若干领域列为优先重点，供进一步讨论和采取行动。

4.1. 强化国际劳工标准中性别平等与非歧视的整合力度 并提高对二者的关注程度

- 143.** 该议程仍是解决劳动世界性别不平等根源的指南，在当前的经济、技术、人口和环境转型背景下也同样适用。该议程的影响力不仅有赖于其指导框架，也取决于其核心要素如何有效地融入到法律和政策设计、机构实践以及三方成员的工作中。这就需要增强该议程各个关键维度之间的一致性，同时需要由劳工组织三方成员持续地加以落实。
- 144.** 需要采取更综合全面的方法来确保工作中基本原则和权利。性别平等和非歧视两个方面的承诺各自独立，同时两者也应被视为相互促进。这种方法将更有效地解决那些相互关联的、使不平等、排斥和贫困长期存在的结构性障碍问题。通过整合政策干预措施，更有可能在所有工作中基本原则和权利方面取得重大进展，这些措施包括：同工同酬；适当的工资政策、工作时间安排、照护假政策和服务；对于暴力和骚扰的预防措施和零容忍政策等。在转型大背景下，建立健全一套能更好地回应所有工人整个生命历程中不同需求的职业安全与卫生框架尤为重要。结社自由和有效承认集体谈判权对于推进性别平等至关重要。
- 145.** 强化国际劳工标准的落实是推进劳动世界性别平等的关键。²³⁵ 消除限制标准有效适用的法律、体制和实践方面的障碍，尤其是为那些面临结构性不利条件的妇女和其他群体消除这些障碍，是重要一步。这就需要按照国际劳工标准去设计和实施一些预防性和主动性措施，以促进劳动世界的性别平等，同时利用循证方法来解决歧视性的社会规范和态度等问题。取消要求个人自行举证歧视的责

²³⁵ 包括《第100号公约》《第111号公约》《第156号公约》《第183号公约》和《第190号公约》。

任，增加获得司法公正的机会，也有助于加速性别平等发展的进程。数字化和环境可持续型经济的转型重塑了就业和工作的组织安排，因此应积极运用国际劳工标准来引导劳动力市场转型。

- 146. 加强社会对话的包容性将对性别平等产生更大的影响。**强有力的社会对话有助于确保性别平等目标不仅得到采纳，还能以反映出不同劳动者实际生活状况和雇主需求的方式加以落实和监督。通过纳入性别考虑因素并扩大代表性，社会对话将成为促进所有工人和雇主实现平等、安全、生产力和可持续成果的有力工具，并确保能够更有效地应对不断变化的劳动世界。

4.2. 加力制定促进性别平等的就业、企业及工资政策

- 147. 基于社会性别的行业和职业隔离这一结构性障碍根深蒂固。增加高生产率、高价值工作的就业机会，对消除这一障碍起着至关重要的作用。**有效的就业框架应将促进性别平等的就业政策与促进性别平等的主动和被动劳动力市场政策(包括收入支持或替代措施)相结合，从而确保女性和男性都能获得体面就业机会，特别是新兴行业的体面就业机会；此外框架也应包含专为年轻妇女制定的策略，她们在未就业、未接受教育或培训人群中占比过高。其他重要措施还应包括：帮助女性自有企业，特别是那些进入数字、绿色及其他高增长行业的企业扩大资金规模、增加采购机会以及获得企业支持等，从而提高企业的生产力。多措并举将在促进公平的同时，增强一些重要的女性主导行业对于劳动者的吸引力，留住更多人才，提高劳动者与劳动力市场的关联度。这些措施包括：通过采取多种手段来解决同工同酬问题，如提高薪酬透明度、进行客观的岗位评估、积极立法等；解决长期存在的低薪问题；以及推行工作与生活平衡政策等。这些措施将有助于解决基于社会性别的行业和职业隔离问题，并为企业创造有利环境，使其能够在各行业进行投资、发展并创造优质就业岗位。倡导、建设包容性组织文化，能够使人勇于挑战根深蒂固的歧视性规范和成见，并且能让更多女性进入男性主导的新兴行业。在质量高、可负担且便捷的照护服务及基础设施领域进行持续投资，对于为照护人员创造体面工作、支持肩负照护责任的劳动者，以及促进以需求为导向、就业富集型经济增长至关重要。
- 148. 世界上某些地区的妇女在非正规劳动者中的比例过高，在一些缺乏保障的群体，如废品回收者、街头小贩、家政工人和居家工作者当中尤其如此。因此，为实现非正规就业向正规就业转型所采取的有效政策行动需要予以深入的性别分析，**此外还应关注非正规企业(包括中小微企业)，这些企业在许多国家的就业和经济活动中占据着相当大的份额。成功的正规化战略通常会将解决非正规经济结构性驱动因素的措施(包括性别不平等，无偿照护责任不平等，获得技能拓展、司法和争议解决服务、融资和市场准入的机会有限，以及劳动力市场制度薄弱等)与促进企业增长和提高生产力的营商环境的政策相结合。加强法律和监管框架建设，通过在人生全阶段提供全面、适足、且可持续的保障来扩大普遍且可持续的社会保护覆盖范围，以及强化劳动监察和合规机制，都是这种战略的重要组成部分。在此背景下，社会对话以及雇主组织和工人组织的积极参与，对于设计和实施符合具体国情、以权利为基础的解决方案至关重要，这些解决方案能够为正规经济中向体面劳动的过渡起到辅助作用。

4.3. 采取更有效行动，加快议程落地见效

- 149. 要加快落实该议程，需要采取具体且协调一致的行动，**内容包括：在劳动力市场政策(包括就业和企业发展战略)中系统性地采用性别分析和促进性别平等的方法，确保危机应对措施、数字和公正

转型框架以及社会保护改革等能够维护劳动者权利，并充分反映交叉的现实情况，同时将这项工作纳入社会对话之中。内容还包括：与劳工组织其他相关行动计划实现系统性协同，例如关于落实有关工作中的基本原则和权利的决议以及有关体面工作与照护经济的决议的后续行动计划。²³⁶ 这些努力的核心在于，劳工局得益于国际统计标准的进步和国家统计体系的加强，在高质量的循证分析以及分类劳动力市场数据的编制方面一直持续进行投资。除了“世界社会保护数据库”等现有数据库以及关于非正规就业和促进性别平等的行业政策的诊断工具外，²³⁷ 其他数据和测量工具(包括用于衡量歧视成本的工具)，对于指导和加快政策行动也至关重要。加强劳工组织各部门、外地办事处、雇主活动局和工人活动局之间的协调，以及与三方成员的协调，对于加快取得成果和加强机构问责至关重要。

- 150. 应将方案干预措施与强有力的、协调一致的联盟和伙伴关系相结合，加快实现可持续发展目标。**由劳工组织和多边合作伙伴牵头的方案可以提供技术专长、政策指导、能力建设及框架，以促进各行业女性和男性实现公平的劳动实践、享有安全的工作环境以及平等的机会。这些干预措施要纳入一个凝聚力强的伙伴关系生态系统当中，且这个生态系统要建立在国际倡议的基础上²³⁸ 并将区域组织以及女权主义和互助网络接纳进来，才能充分发挥其潜力。此类合作既能使全球标准与当地实际情况相契合，又能促进资源调动、推动知识共享并强化追责问责。这些合作措施，对于加强多个利益攸关方参与和伙伴关系建设、履行《多哈政治宣言》中做出的承诺至关重要。

4.4. 劳工组织在未来发展中的作用

- 151.** 在克服和消除结构性障碍、确保权利能够推动惠及全民福祉的可持续经济的发展方面，该议程仍然是劳工组织及其三方成员的一个关键及时的行动框架。
- 152.** 劳工组织凭借其三方结构、国际劳工标准和规范性职责使命，以及长期积累的全面技术专长等，完全有能力在其各项工作计划中采取综合性更强、更注重实证基础的方法，应对劳动世界转型变革背景下长期存在的性别差距以及新出现的性别平等方面的挑战。这就需要在所有计划和预算成果目标中对于性别平等不仅要有针对性地进行干预，而且要系统地予以主流化。
- 153.** 劳工组织可进一步支持三方成员，通过提供政策咨询以及加强其在数据和政策方面的能力建设，增强其实现性别平等的能力，同时使数据和政策能够推动可持续经济发展，增进全民福祉。
- 154.** 对三方成员的此类支持可侧重于制定兼顾劳工组织的四个战略目标的综合性措施，以促进工作中的性别平等。支持措施可包括设计协调一致的法律和政策框架，这些框架应顾及各国的国情和经济状况，此外也要考虑到从非正规经济向正规经济转型的问题以及劳动世界的重大转型问题。
- 155.** 需要给予更多关注的优先政策和技术领域包括：在工作中基本原则和权利中更明确地纳入性别平等和非歧视原则；确保妇女(包括年轻妇女)在各职业和各行业中获得更多平等的生产性和体面就业机会。

²³⁶ 理事会文件 GB.352/INS/3/1，2024 年；理事会文件 GB.352/INS/3/2，2024 年。

²³⁷ 劳工组织，《非正规性诊断：方法说明》，2021 年；以及 Esquivel 和 Fontana，2024 年。

²³⁸ 例如：劳工组织的“全球社会正义联盟”、联合国“促进公正转型就业与社会保护全球行动加速器”、同酬国际联盟、劳工组织的“南方共促照护”倡议、全球照护联盟、联合国社会与互助经济机构间工作队、联合国全球契约，以及《塞维利亚行动纲领：投资照护，促进平等与繁荣》。

会；提高对女性主导职业的认可和估值；将劳动保护和社会保障覆盖范围扩大至所有劳动者。组织权和社会对话仍是落实该议程的基石。

156. 劳工组织可加大工作力度，着力消除那些与薪酬不平等、无偿照护工作、承担照护责任劳动者的工作生活平衡以及暴力和骚扰等问题有关的关键结构性障碍，并确保将这些工作酌情纳入其技术、政策和项目工作的各个领域。
157. 劳工组织可凭借其在工资政策(包括生活工资)方面的专业知识和比较优势，推动解决性别薪酬差距问题，同时着力提高工资水平，改善工作条件，特别是在女性主导行业和非正规行业促进以上目标的实现。
158. 应进一步采取措施，支持促进性别平等的企业的创建和创新生态系统的设计，以培育可持续企业，并使妇女自有的企业在转型经济体中能够获得融资、市场准入及发展机会。
159. 劳工组织可协助三方成员提升收集、分析和利用按照相关社会经济特征分类的数据的能力，以便更好地指导法律和政策的制定，诊断出导致行业和职业隔离的驱动因素，并且找到有效的应对措施。
160. 与此同时，应加大工作力度，增强三方成员参与社会对话的能力，从而促进性别平等和非歧视性，并关注妇女的有效代表性和参与度。
161. 劳工组织可依托与都灵国际培训中心的密切合作，通过社会性别研讨班提供量身定制的培训课程，并将性别平等和非歧视原则有效进行主流化，将其纳入多个专题课程中，这些专题包括就业促进、国际劳工标准以及工作中基本原则和权利、社会保护、社会对话与创新等。
162. 劳工组织可就现有的消除就业和职业歧视法律法规的影响和效力构建知识和实证，并协助国家内部和国家之间交流成果。
163. 可进一步开展社会和经济歧视的成本研究，包括采用创新的方法和测量工具等，以支持政策的制定。
164. 此外，在不断变化的劳动世界中，劳工组织可着力深入了解技术变革、气候变化和人口结构转变对不同发展水平国家妇女就业的影响。
165. 劳工组织可在其方案规划、国家层面的参与、全球政策影响及伙伴关系中，确保与性别平等相关的工作更加协调一致并实现业务的整合。在发展合作和知识开发方面加强与其他联合国机构及合作伙伴之间的伙伴关系，从而在生活各个方面和人生各个阶段促进性别平等，同时转变导致性别不平等的社会规范和性别成见，对该议程的成功而言至关重要。