

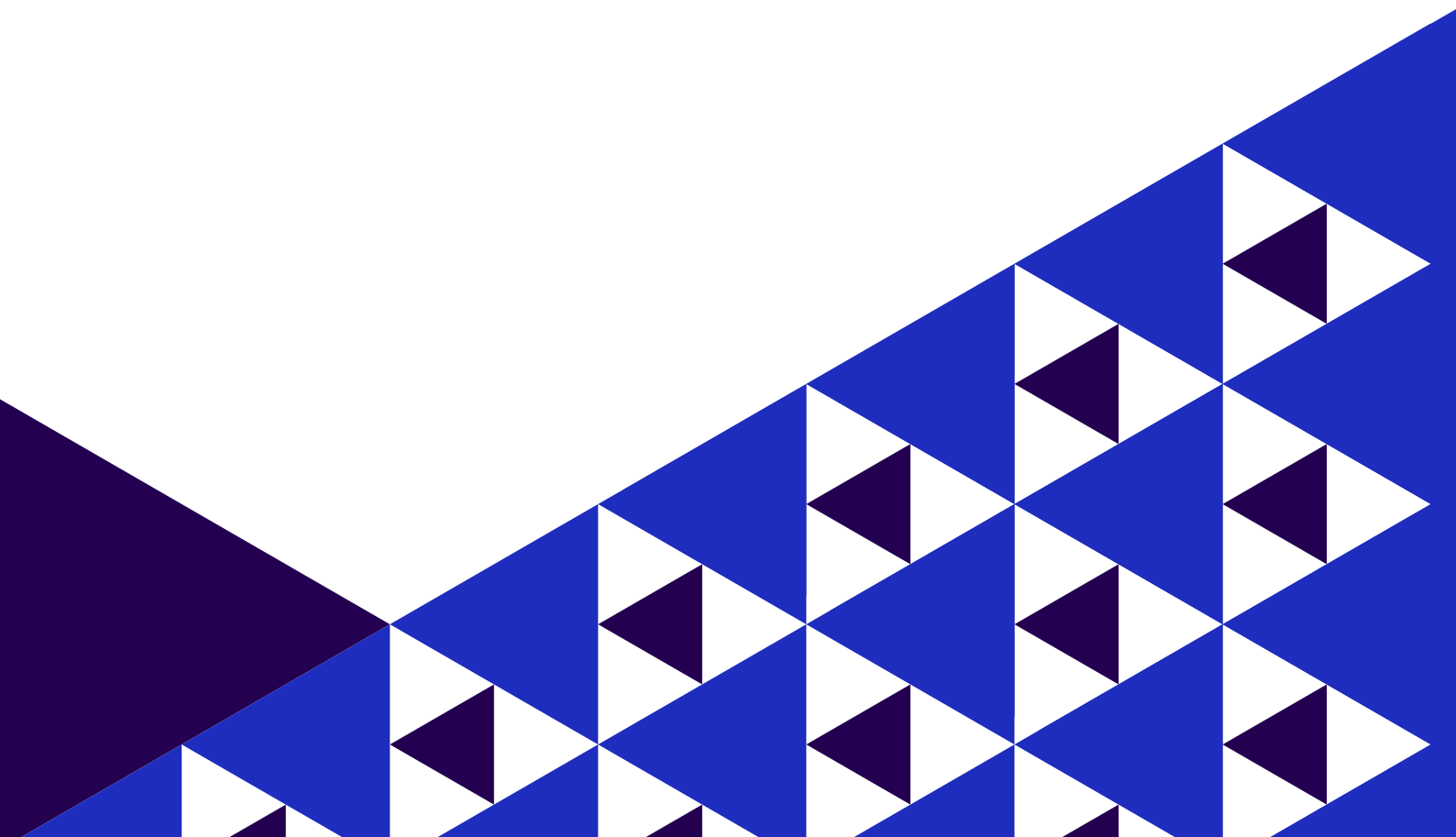


国际
劳工
组织

► ILC.112/报告六

► 体面劳动与照护经济

国际劳工大会
第112届会议, 2024年



报告六

► 体面劳动与照护经济

第六项议程

© 国际劳工组织 2024 年
第一次出版 2024 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。要查看本许可协议的副本，请访问以下网址：<https://creativecommons.org/licences/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：《体面劳动与照护经济》，日内瓦：国际劳工局，2024 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。

有关版权和许可的任何疑问，应当联系国际劳工组织出版单位(版权和许可)，邮箱：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 978-92-2-039750-3 (print)

ISBN 978-92-2-039751-0 (web PDF)

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-039748-0 (print)，ISBN 978-92-2-039749-7 (web PDF)；

英文：ISBN 978-92-2-039746-6 (print)，ISBN 978-92-2-039747-3 (web PDF)；

法文：ISBN 978-92-2-039758-9 (print)，ISBN 978-92-2-039759-6 (web PDF)；

德文：ISBN 978-92-2-039752-7 (print)，ISBN 978-92-2-039753-4 (web PDF)；

俄文：ISBN 978-92-2-039754-1 (print)，ISBN 978-92-2-039755-8 (web PDF)；

西班牙文：ISBN 978-92-2-039756-5 (print)，ISBN 978-92-2-039757-2 (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。

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。

版式由 RELMEETINGS 设计：ILC112(2024)-VI-[WORKQ-240124-001]-CH.docx

瑞士印刷

► 目录

	页次
导 言	5
照护经济概况	5
劳工组织和联合国系统在照护领域开展的工作	6
关于本报告	8
第一章. 为什么要关注照护经济?	11
1.1. 照护经济是增进人类、社会和经济福祉的核心	11
1.2. 不断变化的劳动世界对照护经济产生影响.....	12
1.3. 将照护经济置于优先地位的最新国际发展情况	15
1.4. 劳工组织在照护领域的工作进展情况	17
1.5. 结语	18
第二章. 什么是照护经济?	19
2.1. 什么是照护工作? 谁提供照护? 如何提供照护?	19
2.2. 无偿照护工作的组织和分配.....	22
2.3. 照护工人境况如何?	24
2.4. 结语	33
第三章. 正在开展什么工作? 照护经济政策审查	35
3.1. 照护假政策和照护服务.....	35
3.2. 将照护纳入其他政策领域的主流	41
3.3. 在区域、国家和城市各级采取协调一致的政策方法	51
3.4. 运用 5R 框架推进国家确定的、协调一致的综合性照护经济政策方法	52
3.5. 结语	55
第四章. 促进性别平等、体面劳动和可持续发展的照护经济投资.....	57
4.1. 对照护经济的公共投资.....	59
4.2. 为照护经济供资.....	62
4.3. 建设三方成员的照护融资能力	64
4.4. 结语	64
第五章. 在照护经济中实现体面劳动: 经验教训和未来前景	65
5.1. 前进方向.....	67

► 导 言

照护经济概况

1. **各个社会和经济体能否正常运转并维持人类、社会及经济发展，取决于无偿和有偿照护工作的开展。**人类依赖照护，既是其接受者，也是其提供者。照护活动和照护关系包括自我照顾，并涉及满足成人和儿童的生理、心理和情感需求，无论他们是否残疾或患病。照护由多种形式构成，其中包括儿童保育、长期照护、支持服务、教育和医疗保健。¹
2. 就提供照护而言，**照护工人是关键一环。**照护经济为全球提供了 3.81 亿个工作岗位，约占总就业人数的 11.5%。无偿照护工作主要在家庭内部开展，估计每年为全球经济贡献 11 万亿美元。²
3. **如何满足照护需求、如何分配照护工作、如何给付照护工作报酬，对于实现性别平等至关重要。**全世界超过四分之三的无偿照护工作由妇女承担。在全球范围内，妇女平均每天花费 4 小时 25 分钟从事无偿照护工作，而男子则为 1 小时 23 分钟。³ 据估计，有 6.06 亿劳动适龄妇女由于承担照护责任和社会再生产职能而处于劳动力队伍之外。⁴ 从事有偿照护服务机会的缺失或减少，对妇女享有体面劳动和生产性就业的机会造成了重大影响，因为这损害了妇女平等从事有偿工作或创收活动以及参与社会政治生活的机会。与此同时，在从事有偿照护的劳动力队伍中，女性照护者占比为三分之二。增加从事照护服务的机会并改善照护行业的工作条件，有助于促进妇女和男子参与劳动力市场并享有体面劳动，这反之又会增进其拥有的社会经济机会和总体福祉。这将助力实现下列可持续发展目标：关于性别平等的目标 5、关于人人享有充分的生产性就业的目标 8、关于减少不平等的目标 10。
4. **新冠肺炎疫情及其造成的经济和社会危机，凸显了照护经济的重要性，同时也暴露了照护经济中的薄弱环节，**例如照护工人工作条件恶劣和人员短缺问题。疫情导致了无偿照护工作，尤其是由妇女和女童承担的无偿照护工作数量的增加。在这种情况下，日益增长的照护需求可能会加剧父母之间照护工作分配的不平等，致使更多照护需求无法得到满足，从而导致贫穷和社会排斥循环持续存在。⁵ 在全球范围内，照护劳动力持续短缺，并且许多照护工人面临体面劳动赤字问题，这会影响所提供照护服务的整体质量。⁶
5. **投资于照护经济可以打造健全、包容的照护基础设施和照护服务体系，从而以更具韧性的方式应对**流行病、自然灾害和冲突以及经济衰退等外部冲击。这种投资可以：提升照护工人的技能，为目前实质上由女性主导的有偿照护队伍提供体面就业机会并改善工作条件；增聘更多男性加入照护队伍，

¹ 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 6 页及后续内容。

² 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 49 页。

³ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 53 页。

⁴ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 83 页。

⁵ 劳工组织，《工作中的照护：投资于照护假和照护服务，打造一个更加性别平等的劳动世界》，2022 年，第 40 页。

⁶ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 12 页。

以解决职业隔离问题；处理无偿照护工作分配不均的问题；促进有家庭责任的工人在工作与生活之间取得平衡。这进而又能够增进照护提供者和照护接受者的人权、福祉和能动性；对照护工人而言，组织权和完善的对话机制也至关重要。对照护经济进行投资，可以提高照护活动、照护服务提供者以及从事有偿和无偿照护工作人员的社会价值、社会评价和受重视程度，从而减少与照护经济相关的不平等现象。⁷

劳工组织和联合国系统在照护领域开展的工作

6. **《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》（《百年宣言》）认识到必须将照护经济投资作为一种实现工作中性别平等的手段。**⁸ 国际劳工大会(劳工大会)第 109 届会议(2021 年)通过了《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》。该呼吁立足于《百年宣言》，强调社会对话是一项必不可少的工具，将照护经济投资置于实现确保体面劳动和包容性经济增长的就业密集型复苏这一背景之下。⁹ 在同一届会议上，劳工大会呼吁：制定促进性别平等的社会保护政策，并对照护经济进行投资，包括通过提供社会保险中的照护积分；加强产假、陪产假和育儿假期期间的收入保障；促进获得可负担的优质儿童保育和长期照护服务，将其作为社会保护制度的一个组成部分。¹⁰ 在第 110 届会议(2022 年)上，劳工大会呼吁制定就业优先的宏观经济政策和行业政策，促进在照护经济领域中创造体面工作机会。¹¹ 《2020-2021 两年期计划和预算》《2022-2023 两年期计划和预算》《2024-2025 两年期计划和预算》的重点之一，包括支持对照护经济进行投资、确保照护工人享有体面劳动以及工作与生活平衡。作为劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的《关于不平等和劳动世界的决议》的后续措施，《国际劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略》确定了用于解决男女之间无偿照护工作分配不均问题的综合对策，作为实现性别平等和非歧视的一项必要条件，且该战略认为，提高公共服务和社会保护质量对于实现兼顾有偿工作和家庭照护至关重要。¹² 劳工大会在第 111 届会议(2023 年)上通过的《关于劳动保护第二次周期性讨论的若干结论》指出，劳工组织应“制定一项战略……确保所有妇女(特别是具有交叉身份的妇女)享有平等待遇和机会，平衡分担家庭责任，增加对照护经济的投资；处理劳动世界的暴力和骚扰问题”，从而加强对各国政府、雇主组织和工人组织的支持。¹³

7. **劳工组织长期致力于促进照护经济中的体面劳动，并推进针对照护问题采取生命周期方针。** 劳工组织的国际劳工标准体系包括诸多与照护经济相关的标准，例如《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)。专门针对照护职业制定了若干标准，例如《1977 年护理人员公约》(第 149 号)和《1977 年护理人员建议书》(第 157 号)，以及《2011 年家政工人公约》(第 189 号)和《2011 年家

⁷ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第六章。

⁸ 劳工组织，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，2019 年。

⁹ 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。

¹⁰ 劳工组织，《关于社会保障(社会保障)的第二次周期性讨论的决议和结论》，劳工大会文件 ILC.109/决议三(2021 年)，第 13(f)点和(g)点。

¹¹ 劳工组织，《关于就业的第三次周期性讨论的决议和结论》，劳工大会文件 ILC.110/决议四(2022 年)，第 11(b)点。

¹² 劳工组织，《关于不平等和劳动世界决议(2021 年)的后续措施：国际劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略》，理事会文件 GB.346/INS/5，2022 年。

¹³ 劳工组织，《关于劳动保护第二次周期性讨论的决议和结论》，劳工大会文件 ILC.111/决议四(2023 年)，第 23(h)点。

政工人建议书》(第 201 号)。此外,许多其他关于体面劳动具体方面且具有广泛适用性的标准同样涵盖照护职业并与之相关。还出台了其他涉及有家庭责任工人情况的标准,例如《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)和《1981 年有家庭责任工人建议书》(第 165 号),以及《2000 年生育保护公约》(第 183 号)和《2000 年生育保护建议书》(第 191 号)。¹⁴

8. **近期,劳工组织进一步发力,聚焦照护工作所面临的机遇与挑战**,包括强调照护工作对于实现向人人享有环境可持续的经济和社会公正转型的重要意义。¹⁵ 一项关于男女双方态度和看法的全球调查发现,工作与家庭之间的平衡仍然是妇女进入劳动力市场、留在劳动力市场以及在其中获得晋升所面对的主要挑战。¹⁶ 作为劳工组织发布的一份具有里程碑意义的报告,《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》审视了全球范围内无偿和有偿照护工作的情况及其与不断变化劳动世界之间的关系。报告强调了长期存在于家庭内部与劳动力市场中的性别不平等现象及其与照护工作之间不可分割的联系。报告还强调,照护经济是创造体面就业岗位引擎,而其中相关行业中的体面劳动赤字问题也需要加以解决。劳工组织于 2022 年发布了报告《工作中的照护:投资于照护假和照护服务,打造一个更加性别平等的劳动世界》,其中概述了全球有关照护政策以及儿童保育和长期照护服务的国家法律与实践,并评估了在保护方面持续存在的差距问题。报告最后呼吁对一揽子照护政策进行投资,以发展强劲的照护经济,并由此建设一个更加美好、更加性别平等的世界。根据国际劳工局(劳工局)理事会的决定,劳工组织实施公约与建议书专家委员会还于 2022 年和 2023 年共发布了两份普遍调查报告,对与照护经济有关的若干国际劳工标准的执行情况进行了审查。¹⁷
9. 在更广泛的联合国系统内,联合国秘书长在其报告《**我们的共同议程**》中呼吁“**重新思考照护经济**”,这需要在经济模型中评估无偿照护工作的价值,并投资于优质有偿照护,将其作为基本公共服务和社会保护安排的一部分。¹⁸ 这也意味着改善照护工人的薪酬和工作条件,从而助力实现可持续发展目标。联合国秘书长于 2021 年发起了联合国“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议,这标志着联合国各机构为创造就业机会和扩大社会保护覆盖面而作出了集体回应,并强调需要“通过对照护经济 and 同工同酬进行大规模投资以及为女企业家提供更多支持等方式,促进妇女融入经济生活”。¹⁹ 投资于照护经济还将对经劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)认可的卫生领域就业和经济增长高级别委员会后续行动以及 2022 年 9 月于纽约举行的教育变革峰会的专题行动路线作出重要贡献。在 2023 年,联合国大会宣布将 10 月 29 日定为“照护与扶助国际日”,以宣传投资于照护经济的必要性,并建立健全、有韧性、促进性别平等、包容残疾、对年龄问题有敏感认识的照护与扶助体系。²⁰

¹⁴ 虽然 1966 年国际劳工组织/联合国教科文组织《关于教师地位的建议书》不是国际劳工标准,但也具有相关性。

¹⁵ 劳工组织,《以性别平等和包容促进在气候行动中实现公正转型:实用指南》,即将发布。

¹⁶ 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,第 39 页。

¹⁷ 劳工组织,《确保照护经济中关键行动者——护理人员 and 家政工人的体面劳动》,劳工大会文件 ILC.110/III/(B),2022 年;劳工组织,《实现工作中的性别平等》,劳工大会文件 ILC.111/III(B),2023 年。

¹⁸ 联合国,《我们的共同议程——秘书长报告》,2021 年,第 39 段。

¹⁹ 《促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器,主题:照护经济和卫生工作者》,未注明日期,第 7 页。

²⁰ 联合国大会,《关于照护与扶助国际日的决议》,联合国大会 A/RES/77/317 号文件(2023 年)。

10. 在此背景下，劳工局**理事会**在第 344 届会议(2022 年 3 月)上**决定，将一项关于体面劳动与照护经济的议题列入国际劳工大会第 112 届会议(2024 年)议程以供一般性讨论**，²¹ 从而“提供一个机会，以便在劳工组织的战略目标范围内，对照护工作的相关动态进行及时和综合的审查，将其作为推进性别平等变革议程，促进平等性、多样性和包容性，以及推动打造覆盖全民的照护生态系统的一个关键领域”。²²

关于本报告

11. **本报告旨在为围绕照护经济领域问题开展有据可依的一般性讨论作出贡献。**报告审视了劳工组织及其三方成员在确保照护经济中体面劳动方面的作用，并探讨了照护经济对于实现体面劳动的重要性。
12. **本报告介绍了劳工组织用于了解照护经济的框架**以及促进性别平等的照护工作的社会组织方式。报告认识到，收集关于照护经济和照护工作的可比、统一和全面的数据是一个有待进一步发展的重要领域。报告审查了照护工人在工作中基本原则和权利以及工作条件方面所面临的处境，并强调了照护工人所享有的体面劳动与照护服务质量之间的关联。报告揭示了工人在各区域的照护经济中所发挥的突出作用，以及照护经济对于实现性别平等的至关重要性。报告审查了与照护经济相关的国际劳工标准以及全球、区域和国家政策及其演变情况。其中包括社会保护和劳动保护等宏观经济政策，涵盖非歧视、移民和就业政策。报告接着审议了由劳动世界根本性变革产生的影响，特别是与新技术、气候和人口有关的变革及其对照护经济的影响，以及为打造强劲照护经济而开展有效社会对话的必要性。
13. **本报告举例说明了为加强照护经济而作出的努力**，包括投资于照护工作、照护政策和照护服务，以及通过支持非正规经济中照护工人向正规就业过渡等方式，改善照护工人的工作条件。报告探讨了下列主题之间相互关联的动态关系：照护与全民社会保护；投资于照护，以在照护经济中创造体面就业机会；为雇主、工人、受照护者和整个社会带来的积极成果。报告强调了劳工组织在全球、区域和国家层面建构知识和推进照护议程方面的引领作用。
14. **本报告审查了若干旨在强化照护经济的政策和法规，并提出了需要进一步予以关注和采取行动的领域**，同时促进人人享有体面工作和实现可持续发展目标。这需要采取协调一致的综合性方法，以期：承认、减少和重新分配无偿照护工作；确保照护工人享有体面工作；保障照护工人享有结社自由、社会对话和集体谈判权。²³ 为实现这一目标，需要对照护体系和照护基础设施进行财政投资，同时围绕与照护相关的政策采取社会行动和政治行动。

²¹ 劳工组织，《国际劳工局理事会第 344 届会议议事录》，理事会文件 GB.344/PV，第 99(a)(ii)段。

²² 劳工组织，《国际劳工大会议程：未来劳工大会会议议程》，理事会文件 GB.344/INS/3/1，2022 年，第 48 段。

²³ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第六章。

15. 本报告的结构如下：第一章阐述了**照护经济的重要性及其在不断变化世界中的地位**，分析了近期的国际发展态势，并详细介绍了劳工组织最近围绕照护经济开展的工作。第二章介绍了若干**关键概念、统计数据以及照护工作的组织方式和分配情况**，继而论述了照护经济中的工作中基本原则和权利以及工作条件。第三章审视了**关于照护经济的若干政策和政策趋势**，提供了国别范例，并概述了针对照护经济采取的协调一致的综合性政策方法。第四章探讨了为实现性别平等、体面劳动和可持续发展而**对照护经济进行的财政投资**。最后，第五章提出了**未来的发展方向以及劳工局今后在体面劳动和照护经济方面的可能工作任务**。

► 第一章

为什么要关注照护经济？

- 16. 照护经济涵盖教育、医疗卫生和社会工作行业的所有工人、家政工人以及从事无偿照护工作的个人。**照护经济对于实现经济持续发展和体面劳动至关重要。大多数照护工作由四种机构提供：国家、私营部门、非营利部门和家庭。

1.1. 照护经济是增进人类、社会和经济福祉的核心

- 17. 照护经济负责提供照护与服务，为当前和未来人口的培育、扶助和再生产做出贡献。因此，照护工作维系着生命的延续。**区别于其他形式的工作，照护工作往往属于关系型工作。它包括儿童保育、老年照护、身体和精神疾病患者及残疾人照护、艾滋病毒感染者获得治疗机会、教育、医疗保健、个人社会服务和家政服务，以及烹调、清洁、洗涤和修理等日常家务劳动。可采取正规或非正规形式、有偿或无偿形式开展照护工作。
- 18. 在整个新冠疫情期间，卫生保健和医疗服务人员在抗击疫情第一线发挥了尤为明显的关键作用。**²⁴当各经济体处于封锁状态时，家庭内外的照护工作仍在继续，而工人往往面临患病或死亡的风险。大多数国家发布了被视作确保持续经济活动和满足基本需求所必需的服务清单，将一些类别的照护工人，特别是卫生工作者和提供长期护理的工人视为必要工作人员。²⁵
- 19. 照护经济中的教育工作者在助力培养一支教育程度更高、技能更熟练的劳动力队伍，而这符合企业可持续发展的需要。**²⁶照护经济还有助于为当前和未来培养一支更健康的劳动力队伍，从而提高生产力，促进企业和经济体获得竞争优势。²⁷
- 20. 照护经济是就业机会的主要创造者，**全世界有 2.15 亿从事照护行业的照护工人和 7,010 万家政工人。如果算入提供照护的支助工人，全球照护领域劳动力达到 3.81 亿人，占全球就业总数的 11.5%。²⁸
- 21. 在所有 15 至 29 岁的青年工人中，有相当可观比例的工人(10.7%)在新冠疫情暴发之前从事医疗保健、社会工作和教育工作或家政工作。**按绝对数字计算，这相当于 4,780 万名青年工人：其中有

²⁴ 参见 2022 年普遍调查报告《确保护理人员和家政工人的体面劳动》，以及《关于公约与建议书实施情况的信息和报告：标准实施委员会报告》中的相关讨论，大会文件 ILC.110/Record No.4B/P.II。

²⁵ 劳工组织，《2023 年世界就业和社会展望：必要工作岗位的价值》，2023 年，第 7-8 页。

²⁶ 世界经济论坛于 2021 年发布了《提升技能，共享繁荣》报告，报告中估计，截至 2030 年，缩小技能差距可使全球国内生产总值额外增加 5 至 6.5 万亿美元(图 1)。

²⁷ 世界经济论坛，“健康的员工队伍有利于商业发展，原因如下”，世界经济论坛“更好的商业”博客，2023 年 7 月 19 日。

²⁸ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 8 页。

3,360 万女青年(占有青年女性工人的 20.2%)和 1,420 万男青年(占有青年男性工人的 5.1%), 尽管各区域之间存在差异。²⁹

22. 照护行业规模正在日益扩大。在 2000 年至 2019 年间, 经济合作与发展组织(经合组织)成员国在医疗卫生和社会工作领域的就业岗位增长了 49%。**据劳工组织估计, 全球照护及其相关领域岗位的就业人数将从 2015 年的 2.06 亿增加到 2030 年的 3.58 亿。**若为实现可持续发展目标注入充足资金, 这一人数可增至 4.75 亿。³⁰ 例如在印度, 一项 2023 年的研究发现, 为实现 2030 年国家卫生和教育政策目标, 需要额外招聘 2,274 万名工人。³¹ “促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议强调了照护经济在创造就业方面的作用。³²
23. **照护工作对全球国内生产总值作出了重大贡献。**劳工组织于 2018 年估计, 医疗卫生、教育和社会照护行业总产值占全球国内生产总值的 8.7%。无偿照护贡献了全球国内生产总值的 9%, 即 11 万亿美元(2011 年购买力平价)。³³ 在澳大利亚等一些国家, 保守估计表明, 如果赋予无偿照护工作等价的货币价值, 它将超过国内生产总值的 40%。³⁴
24. **照护经济对于解决不平等问题和促进社会正义至关重要。**照护经济具有异质性, 吸纳了拥有不同技能层次、教育程度和收入水平的工人。职业隔离是照护经济的一大特点。在医疗保健行业, 妇女占全球劳动力的 70%,³⁵ 而其承担的无偿照护工作占比过高, 达到了四分之三。无偿照护工作是妇女参与劳动力市场的主要障碍之一, 也是劳动世界中性别不平等问题驱动因素。虽然一些照护工作岗位薪资不菲, 但仍有许多就业岗位(包括家政工人的就业岗位)呈现低薪和非正规性特点。在 49 个国家中, 有 34 个国家的家政女工的月平均工资为其他雇员的一半(51.1%),³⁶ 而护士和助产士的工资低于高技能工人的平均工资。³⁷ 通过落实同工同酬原则等方式改善照护经济领域的工作条件, 是劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略的优先政策领域之一。

1.2. 不断变化的劳动世界对照护经济产生影响

25. 人口结构的变化对照护需求和劳动力供应都产生了直接影响。在过去二十年间, 全球预期寿命不断延长, 老年人口在世界所有区域总人口中的占比都日益扩大, 这在高收入国家尤为明显。³⁸ 2015

²⁹ 劳工组织, 《2022 年全球青年就业趋势: 投资改变年轻人的未来》, 2022 年, 第 170 页。

³⁰ 劳工组织, 《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》, 第 5.4.1 节。

³¹ 劳工组织和印度国家转型委员会, 《估计印度照护经济创造就业的潜力》, 即将发布, 第 33 页。

³² 劳工组织等, 《“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议: 执行战略》, 未注明日期, 第 9 页。

³³ 劳工组织, 《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》, 第 49 页。

³⁴ 妇女经济保障组织, 《计算澳大利亚的照护工作: 最终报告》, 2012 年。

³⁵ 世卫组织, 《由女性提供, 由男性领导: 全球卫生和社会劳动力的性别与公平性分析》, 2019 年, 第 13 页。

³⁶ 劳工组织, 《使家政工人的体面劳动成为现实: <2011 年家政工人公约>(第 189 号)通过十年后的进展和前景》, 2021 年, 第 154 页。

³⁷ 劳工组织, “护士和助产士: 过量工作、薪资过低、价值被低估?”, 劳工组织劳工统计数据库博客。

³⁸ 根据联合国经济和社会事务部、《2019 年世界人口展望》报告和《2022 年世界人口展望》报告提供的数据。Lou Tessier、Nathalie De Wulf 和 Yuta Momose, “人口老龄化背景下的长期照护: 基于权利的全民覆盖方法”, 劳工组织工作论文第 82 号, 2022 年, 第 10 页。

年，需要照护的人口为 21 亿，包括 19 亿 15 岁以下的儿童人口(其中 8 亿儿童为 6 岁以下)以及 2 亿老年人口。**由于人口老龄化，预计到 2030 年，需要照护的人口将达到 23 亿。**虽然照料负担比将下降，但受照护者的数量将上升，因为尽管 0 至 5 岁儿童数量将维持不变，但 6 至 14 岁儿童人口和老年人口将分别增加 1 亿。³⁹

26. 人口老龄化意味着需要对老年群体的长期护理进行规划。要采取促进健康老龄化的生命周期方针，其核心在于推行社会保护政策，包括确保老年人能够无困难地获得长期照护。⁴⁰ 在高收入国家，人口老龄化、生育率的下降、妇女在有偿劳动力市场参与率的提高、家庭结构的变化以及导致家庭成员远相隔遥远的地域流动性，对照护服务的需求和供给影响尤甚。

► 专栏 1. 中国的人口结构变化与照护工作

照料劳动对中国经济和社会发展的的重要性日益突显。从需求端看，人口结构的变化、预期寿命的延长和人口老龄化，加之独生子女等政策的调整，都导致对照料服务的需求增加。从供给端看，中国家庭规模变小，抚养比上升(即劳动年龄人口比例下降)，导致家庭对其成员的照料能力下降。与此同时，新兴的有酬照料劳动行业依然脆弱。家庭内部(往往是妇女)承担的繁重的无偿照料负担就反映了这种照料劳动需求与供给之间的不匹配。

资料来源：劳工组织和联合国妇女署，《中国的照料劳动：发展现状、价值估算及疫情影响》，2023 年，第 2 页。

27. 与此同时，对于许多低收入国家而言，特别是位于非洲大陆的低收入国家，青年人口众多且仍在不断增长，这就需要为青年创造就业机会，以收获人口红利。在 2022 年，全球有 23.5% 的青年未就业、未受教育或培训；由于承担无偿照护工作，青年妇女群体在其中占比更高。⁴¹ 世界一些地区的人口老龄化，而另一些地区人口年轻化，将影响照护经济中劳动力的供给与需求以及应对其的方式。
28. **气候变化可能会增加对有偿和无偿照护工作的需求。**更严重的荒漠化、毁林、自然灾害、持续干旱和极端天气事件将在性别等层面对劳动世界产生影响，其中涉及对家庭内外照护工作分配方式的影响。极端天气事件引发的危机会增加家庭的照护需求，而这往往由妇女承担，因此，妇女需要在家庭照料工作上花费更多时间。⁴² 此外，与气候相关的健康影响可能会增加对医疗保健服务的需求。关于气候变化导致的照护层面后果，农村妇女、儿童、老年人以及土著和部落人民受其影响尤为严重。
29. 近期研究还表明，平均而言，由照护工作岗位产生的温室气体排放量只是其他行业的一小部分。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，一个照护岗位产生的排放量比制造业岗位少 26 倍，比农业岗位少

³⁹ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 xxix 页。

⁴⁰ Lou Tessier、Nathalie De Wulf 和 Yuta Momose，第 9 页。

⁴¹ 劳工组织，《2023 年全球就业政策审查：推行宏观经济政策以促进复苏和结构转型》，2023 年，第三章。

⁴² 劳工组织，“将照护工作纳入主流以应对气候变化影响”，载于《绿色就业，拉丁美洲妇女的机遇——气候变化、性别平等与公正转型》，2023 年，第 2 页。

200 倍，比石油和天然气行业岗位少 1,500 倍。⁴³ 然而，不同类型的照护岗位和行业的情况会有所差异。

- 30. 人工智能和机器学习等新兴技术正在通过协助医疗诊断和治疗改变卫生保健和社会照护模式。**“远程照护”和“远程医疗”产品的应用正在扩大，如个人警报器和高血压、糖尿病、哮喘患者等使用的自我监测仪器。测量生命体征或给药等任务可以交由机器完成，从而使护士得以处理更为复杂的病人照护工作，⁴⁴ 但前提是工人必须经过关于使用这些技术的必要培训。然而，照护工作具有的关系性质可能会限制机器人和人工智能等技术取代人类劳动的程度。⁴⁵ 高收入国家和低收入国家之间、妇女和男子之间的数字鸿沟也将影响科技对照护工作的支持程度。⁴⁶

► 专栏 2. 日本发布《机器人新战略》，以应对长期照护问题

2015 年，日本经济产业省通过了《机器人新战略》，以满足到 2020 年因人口老龄化而增加的照护需求。其目标是通过使用机器人式护理设备，减轻护士的工作量并创造更好的工作环境。该战略设想利用技术为需要照护的老年人维持独立生活能力提供支持。

资料来源：劳工组织，《确保照护经济中关键行动者——护理人员 and 家政工人的体面劳动》，第 71 页。

- 31. 提供照护服务的数字劳动平台数量正在不断增加。**⁴⁷ 在 2010 年至 2020 年这一变革时期，面向照护工作者的数字劳动平台的数量增长了 8 倍多(图 1)。⁴⁸ 数字劳动平台可以帮助家政工人，尤其是移民家政工人获得就业机会。⁴⁹ 此外，有些数字劳动平台还可以提供心理健康服务(在线治疗和咨询)、残障人士支助服务和儿童保育服务。涉及照护领域的数字劳动平台在高收入国家发展最为迅速。⁵⁰ 这对照护服务的供求以及管理这些平台的方式都造成了影响。⁵¹

⁴³ Rebekah Diski, 《绿色经济和照护型经济：最终报告》，女性预算团体和妇女环境网络，2022 年，第 8 页。

⁴⁴ 劳工组织，《确保护理人员 and 家政工人的体面劳动》，第 71 页。

⁴⁵ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 12 页。

⁴⁶ Paweł Gmyrek、Janine Berg 和 David Bescond, “生成式人工智能与就业：对工作岗位数量和质量潜在影响的全球分析”，劳工组织工作文件第 96 号，2023 年，第 5 节。

⁴⁷ Paula Rodríguez-Modroño、Astrid Agenjo-Calderón 和 Purificación López-Igual, “家政与家庭照护行业中的平台工作：无视和剥削女性移民工人的新机制”，《性别与发展》第 30 卷第 3 期，2022 年，第 619–635 页。

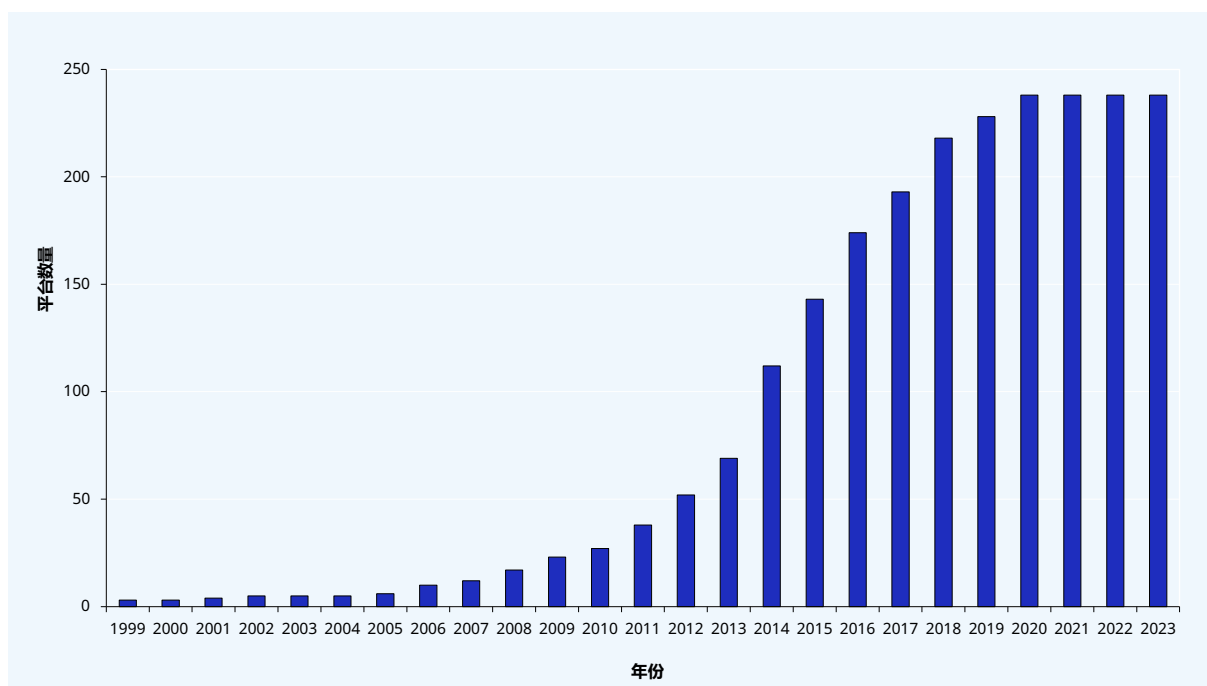
⁴⁸ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第 48 页。

⁴⁹ Francisca Pereyra、Lorena Poblete 和 Ania Tizziani, 《家政服务数字平台与劳动条件：阿根廷案例》(劳工组织，2023 年)；Abigail Hunt 和 Fortunate Machingura, “优质零工：按需家政工作的兴起”，海外发展研究所工作论文第 7 号，2016 年 12 月。

⁵⁰ 劳工组织，《2021 年世界就业和社会展望：数字劳工平台在改变劳动世界中的作用》，2021 年，第 40 页。

⁵¹ 三方成员将于 2025 年和 2026 年在国际劳工大会上就平台经济中的体面劳动专题进行讨论，以便针对该专题制订一项新的标准。

► 图 1. 1999-2023 年全球连接企业和客户与照护工人的活跃平台的演变情况



注释：数据涉及老年照护、儿童保育、病患照护、家居清洁和其他居家服务等领域。仅包括 Crunchbase 全球公司库中收录且当前正积极开展业务活动的公司。

资料来源：Uma Rani 和 Matias Golman，《家政工作和照护平台的兴起：选定发展中国家工人的经历》（劳工组织，即将发布）。

32. 数字技术还对照护经济造成了另一个影响，这涉及此类技术如何影响工作时间以及支持包括照护工人在内的所有人实现工作与生活平衡。在新冠肺炎危机期间采用的灵活工作安排，使工人能够在无法获得儿童保育、教育和其他照护服务时继续工作。除了应对新冠肺炎疫情的措施之外，灵活的家庭友好型工作安排以及远程工作也可以促进工作与生活平衡，同时会对有偿和无偿照护的提供方式产生影响。⁵² 如果远程工作影响到工人的健康、安全和福祉，照护需求也会由此增加。⁵³

1.3. 将照护经济置于优先地位的最新国际发展情况

33. 最近的国际发展变化促进了在强化照护经济方面取得进展。联合国秘书长报告《我们的共同议程》中载有关于“对照护经济进行大规模投资”的关键措施。⁵⁴ 由劳工组织牵头的联合国“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议有一个独特的组成部分，即对照护经济进行投资，以促进提供体面工作条件和优质照护服务。⁵⁵ 一份 2024 年联合国系统关于照护体系转型的政策文件呼吁进行模式转变，“以建设一个优先考虑生命可持续性和关爱地球的社会；保障照护接受者或照

⁵² Heejung Chung, “公司层面的家庭政策：谁有权享有？其成果如何？”，载于《帕尔格雷夫家庭政策手册》，Rense Nieuwenhuis 和 Wim Van Lancker 编，第 535–573 页（卡姆：帕尔格雷夫·麦克米伦出版社，2020 年）。

⁵³ 劳工组织和世卫组织，《健康和安全的远程工作》，技术简报，2021 年，第 5-10 页；劳工组织，《不让任何人掉队：在不断变化的劳动世界中加强包容性劳动保护》，ILC.111/报告五（2023 年），第 83 段。

⁵⁴ 联合国，《我们的共同议程》，第 31 段。

⁵⁵ 劳工组织等，《“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议：执行战略》，未注明日期，第 9 页。

护提供者的人权；促进以共同责任模式提供照护，并且以国家作为首要责任承担者”。⁵⁶ 这些政策建议符合《我们的共同议程》关于制定新社会契约的呼吁，也符合其关于联合国全系统努力推进采用除国内生产总值以外的经济发展衡量标准的呼吁。

34. 2021 年 3 月，墨西哥国家妇女协会和联合国妇女署(妇女署)发起了一项多行业倡议，即“全球照护联盟”倡议。劳工组织与 160 余个成员国一道参与其中，共同推进全球和国家照护工作议程。劳工组织照护经济投资议程助力推动全球照护联盟以及其他国家和国际倡议的发展，同时也为扩大和加快照护经济投资方面的进展提供了行动途径和规划平台。⁵⁷
35. 2023 年 10 月，联合国人权理事会以协商一致方式通过了一项关于人权视角下照护与扶助的核心地位的决议。⁵⁸ 此外，联合国大会宣布自 2023 年起，将 10 月 29 日定为“照护与扶助国际日”。劳工组织为上述各项进程提供了支持。
36. 2020 年《二十国集团(G20)领导人利雅得峰会宣言》载有一项承诺，即解决男女之间无偿工作和照护责任分配不均问题，以此促进性别平等和妇女赋权。⁵⁹ 于 2023 年发表的《七国集团(G7)劳工就业部长宣言》重点强调了投资于人力资本和体面劳动的必要性，并承诺促进照护相关的高质量就业。⁶⁰
37. 区域一级在关于照护经济的思考与行动方面也取得了显著进展。第十五届拉丁美洲和加勒比地区妇女大会通过的《布宜诺斯艾利斯承诺》承认照护是一项权利，这项权利涉及提供和接受照护以及进行自我照顾。该承诺呼吁采取措施，逐步实现公平的照护工作组织方式，并克服照护工作中的性别分工模式。⁶¹ 《东南亚国家联盟(东盟)照护经济综合框架》为在复杂危机和具有挑战性的环境中发展照护经济提供了指引。⁶² 与此同时，《欧洲照护战略》力求确保提供优质、可负担、可及的照护服务，同时改善照护接受者和照护提供者的处境。在非洲，已将照护纳入区域宣言与条约之中，例如：由非洲联盟发表的《非洲性别平等庄严宣言》包含了增加预算拨款来解决“妇女的照护负担”的内容；⁶³ 2007 年《建立东非共同体条约》载有伙伴国关于合作开展卫生活动的承诺。⁶⁴ 2014 年《开罗宣言》提及，需要“通过社会保护政策和获得基本服务的机会，承认无偿照护工作和财富再分配”。⁶⁵

⁵⁶ 联合国，《在可持续发展目标和<我们的共同议程>背景下进行照护体系转型》，即将发布。这份即将发布的政策文件(2024 年 3 月)是机构间和联合国全系统为联合国机构在照护领域开展知情且协调的工作而作出的努力。

⁵⁷ 劳工组织，《工作中的照护》，第 44 页。

⁵⁸ 联合国，“[关于人权理事会第五十四届常会在通过 36 项决议和一项主席声明后闭幕的新闻稿](#)”，2023 年 10 月 13 日。

⁵⁹ 二十国集团(G20)，《领导人宣言》，利雅得，2020 年 11 月，第 25 段。

⁶⁰ 劳工组织，“[劳工组织欢迎七国集团\(G7\)关于投资于人力资本和体面劳动的承诺](#)”，新闻稿，2023 年 4 月 24 日。

⁶¹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和妇女署，《布宜诺斯艾利斯承诺》，2023 年，第 7 和 8 段。

⁶² 东盟，《[东盟照护经济综合框架](#)》，2021 年。

⁶³ 非洲联盟，《[非洲性别平等庄严宣言](#)》，非盟大会文件 Assembly/AU/Decl.12 (III) Rev.1，2004 年 7 月。

⁶⁴ 东非共同体，《[建立东非共同体条约](#)》，1999 年 11 月，第 21 章。

⁶⁵ 联合国妇女署，《[开罗宣言](#)》，关于在阿拉伯地区落实有关妇女和女童、性别平等和增强妇女权能的千年发展目标的高级别会议，2014 年 2 月。

► 专栏 3. 欧洲照护战略

欧盟委员会于 2022 年推出了《欧洲照护战略》，旨在“确保提供优质、可负担、可及的照护服务”，同时优先实现为受照护者提供优质照护和为照护工人提供体面劳动。除其他措施外，该战略还建议欧盟成员国：

- (1) 制定宏伟目标，提高幼儿保育和教育服务的入学率，使 3 岁以下儿童的入学率达到 50%，处于 3 岁至开始接受初等教育的义务教育年龄儿童的入学率达到 96%；
- (2) 制定国家行动计划，通过增加所提供长期照护服务的数量和类型，并确保残疾人可以获得这些服务等方式，改善长期照护服务的可用性、可及性和质量；
- (3) 通过促进集体谈判和社会对话、确保安全卫生的工作环境、设计鼓励照护工人终身学习的培训体系，以及批准和实施劳工组织《2011 年家政工人公约》(第 189 号)，改善照护行业工人的工作条件。

资料来源：欧盟委员会，“面向照护提供者和照护接受者的欧洲照护战略”，新闻稿，2022 年 9 月 7 日。

1.4. 劳工组织在照护领域的工作进展情况

- 38. 近年来，劳工组织再次强调了照护经济的重要性。**作为创建以人为本未来的路线图，《百年宣言》着重承认了照护经济对于性别平等变革议程的重要性。因此，从 2020-2021 两年期的工作开始，劳工组织在计划和预算中特别关注为照护经济投资和工作与家庭平衡提供支持。在新冠肺炎疫情造成破坏之后，《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》在《百年宣言》的基础上，强调社会对话是一项必不可少的工具，并在实现确保体面劳动和包容性经济增长的就业密集型复苏这一背景之下，呼吁对照护经济进行适当的公共和私人投资。在劳工大会第 110 届会议(2022 年)关于就业的周期性讨论中，劳工组织三方成员强调了优质照护服务的重要性，在次年进行的关于劳动保护(社会保护)的第二次周期性讨论中，劳工组织三方成员呼吁增加对照护经济的投资，以推进性别平等变革议程。
- 39. 近年来，劳工组织在照护经济领域的工作范围不断扩展。**在 2020-2021 两年期期间，针对采用性别视角全面处理照护工作问题加深了共识。在该两年期期间，四个成员国就此取得了成果。⁶⁶ 在 2022-2023 两年期期间，这方面的成果急剧增加，因为劳工局加大了对三方成员促进照护经济投资的支持力度，从而在八个成员国通过或实施了多项战略或政策措施，并在各区域的十二个国家改善了照护工人的工作条件。⁶⁷ 在 2022-2023 两年期期间，更多政府试图通过延长照护假的期限、改善儿童保育设施的使用机会，或为儿童和其他照护需求人群发放相关照护津贴用于支付照护服务费用，减轻无偿照护工作的负担。⁶⁸
- 40. 多重危机的背景促使理事会将一项关于体面劳动与照护经济的一般性讨论议题列入国际劳工大会议程，**以便及时针对劳工组织各项战略目标中有关照护工作的进展情况开展综合审查。在认识到照护

⁶⁶ 劳工组织，《劳工组织 2020-2021 两年期计划执行报告》，劳工大会文件 ILC.110/报告 I(A) (2022 年)，第 50 页。

⁶⁷ 劳工组织，《劳工组织 2022-2023 两年期计划执行报告》，即将发布，第 183 段。

⁶⁸ 劳工组织，《劳工组织 2022-2023 两年期计划执行报告》，第 184 段。

经济可以作为可持续发展引擎的基础上，该讨论将为采取协调一致的综合性方式促进照护经济中的体面劳动提供进一步指导意见，还将解决在照护经济中从事有偿和无偿照护工作的人群相互关联的需求。

1.5. 结语

41. 鉴于近年来劳动世界发生的各种变革和世界面临的多重危机，照护工作已成为全球辩论和讨论的中心议题，这突显了照护经济对于经济、社会和环境可持续性的重要意义。在提高对照护工作重要性的认识以及采取政策措施促进照护经济中的体面劳动方面，劳工组织一直发挥着引领作用。在瞬息万变的劳动世界中，对劳工组织在这一领域开展的工作进行进一步讨论、反思和指导，对于确保劳工组织的研究工作和政策建议保持相关性、实用性和前沿性，推进性别平等和社会正义具有重要意义。

► 第二章

什么是照护经济？

42. “照护经济”这一用语现已在整个联合国系统以及大量学术文献和社会经济文献中使用。⁶⁹可以说，“照护经济”一词已成为通用语言；然而，对于什么是照护经济，暂未存在一个被广泛接受的概念或定义。用于指称提供照护和接受照护的其他术语包括“照护的社会组织”、“照护体系”或“医疗卫生与照护体系”以及“照护生态系统”。这些术语之间可能无法互换使用。
43. **就照护经济达成共识是重要一步**，如果总体目标是为了确保：人人享有优质照护服务；在提供照护服务时，照护工人和受照护者的权利得到维护；照护服务供给旨在促进而非阻碍平等性和包容性。**这一认识非常重要，因为世界各地提供照护服务的社会、经济和政治环境千差万别**，涉及照护岗位和照护职业的术语各不相同，照护人员队伍也参差不齐。针对“照护经济”形成普遍且共同的理解，有助于确保法律、政策和投资框架为照护服务供给提供支持，从而使各参与者能够在稳定和可持续的环境中开展工作。为了推动达成上述共识，本章对以下照护经济领域的关键概念进行了阐释：什么是“照护工作”、如何提供照护、由谁提供照护以及提供照护的条件。

2.1. 什么是照护工作？谁提供照护？如何提供照护？

44. **照护工作贯穿人类的整个生命周期，涵盖确保生命延续和生活质量的活动与关系**。这包括建设人的能力，发展能动性、自主性、机会和复原力，同时满足人们的生理、心理、认知和发展需求。⁷⁰
45. **照护工作包括交叠性与互补性活动。直接照护活动可以被描述为“针对个人的”、“关系性的”或“培育性的”，如喂养婴儿、护理患病配偶、老年人助浴或教育幼儿。间接照护活动有时被称为家务劳动或“非关系性照护”，其中包括清洁和烹调等工作。可采取有偿或无偿形式开展照护工作。**
46. **有偿照护工作的交付涉及医疗卫生、社会和教育体系的交叉领域**，可以在医院、长期照护设施、学校、社区、工作场所和私人家庭等一系列场所中提供有偿照护服务。⁷¹有偿照护工作涵盖多种职业，如护士、教师、医生、心理医生、儿童保育员、幼儿保育和教育工作者、家政工人、个人照护与扶助工作者、长期照护工人、社区卫生工作者和社会工作者。⁷²尽管这不是本报告的主要重点，但照护人员队伍也可以包括在照护行业从事间接照护活动的工人，例如食堂工人。⁷³

⁶⁹ 联合国，《在可持续发展目标和<我们的共同议程>背景下进行照护体系转型》，即将发布。

⁷⁰ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 6 页；劳工组织，《工作中的照护》，第 8.2 节；Sherilyn MacGregor、Seema Arora-Jonsson 和 Maeve Cohen，《气候变化下的照护：将照护工作置于气候行动的中心》（乐施会，2022 年），第 15 页。

⁷¹ 劳工组织，《确保护理人员和家政工人的体面劳动》，第 25 页。

⁷² 关于国际标准职业分类(ISCO-08)和所有经济活动的国际标准行业分类(ISIC 第四修订版)中有关照护行业和照护活动的信息，请参阅“工人和行业概况(PROFILES 概况数据库)：有偿照护工人”，劳工组织劳工统计数据库说明。

⁷³ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 8 页。

► 专栏 4. 照护工作的关键术语

照护工作：确保生命延续和生活质量的活动与关系。照护工作既可以是直接的，也可以是间接的；既可以是有偿的，也可以是无偿的：

- **直接照护工作：**个人照护活动，有时被称为“培育性”照护或“关系性”照护，例如护理患病配偶、进行健康检查或教育幼儿。
- **间接照护工作：**以非面对面形式开展的活动，但这类活动，例如清洁和烹调，为个人照护提供了先决条件。
- **无偿照护工作：**在无金钱报酬的情况下开展的活动。
- **有偿照护工人/照护劳动力：**从事带薪或营利性照护工作的人员，包括护士、教师、医生、心理医生、儿童保育员、幼儿保育和教育工作者、家政工人、个人照护与扶助工作者、长期照护工人、社区工作者和社会工作者。这也可以包括间接照护。

资料来源：劳工组织，《**照护工作的统计定义**》，国际劳工统计学家大会文件 ICLS/21/2023/会议室文件第 8 号(2023 年)，第 14 页；劳工组织，《**面向体面劳动未来的照护工作和照护就业**》，第 xxxviii 和 174 页；劳工组织，《**从全球照护危机到优质家庭照护：确保家政工人受照护政策保护并享有工作中权利的理由**》，即将发布。

47. 照护人员队伍具有高度异质性，他们在教育水平、技能和薪酬方面差异显著，且在截然不同的行业中工作。**基于性别的纵向和横向职业隔离水平居高不下**。在妇女构成了全球 70% 以上劳动力的情况下，有偿照护工作在很大程度上仍然是由女性主导，尤其是在低收入阶层。⁷⁴ 在照护岗位中，妇女、移民和少数族裔在低薪资、低地位职业中的占比过高。⁷⁵ 尽管有证据表明，近年来有更多妇女开始从事医生等高薪职业，同时也有更多男子进入护理行业，但男子在上述高薪职业中的占比仍然过高。⁷⁶

► 专栏 5. 透过数据了解全球照护经济

- 2018 年，全球有偿照护劳动力(涵盖教育行业、卫生和社会工作行业的所有从业者，以及所有家政工人)包括 2.49 亿名妇女和 1.32 亿名男子。
- 卫生和教育工作者构成了照护经济中的最大工人群体，其人数占全球就业总数的 6.5%。
- 由家庭直接雇用的家政工人数量占有偿照护劳动力总数的 25%。
- 妇女承担了 76.2% 的无偿照护工作：每天 160 亿小时，是男子的 3.2 倍。
- 2018 年，有 6.06 亿妇女因从事无偿照护工作而无法就业，而男子只有 4,100 万。
- 按 2011 年购买力平价计算，无偿照护工作总值达到 11 万亿美元。

⁷⁴ 世卫组织，《由女性提供，由男性领导》，第 2 页。

⁷⁵ Kjersti Misje Østbakken、Julia Orupabo 和 Marjan Nadim，“**照护工作中的等级制度：移民如何影响性别隔离的劳动力市场**”，《社会政治：性别、国家与社会国际研究》第 30 卷第 3 期，2023 年，第 818-843 页；劳工组织，《**使家政工人的体面劳动成为现实**》，第 30 和 35 页。

⁷⁶ 劳工组织和世卫组织，“**卫生与照护行业中的性别薪酬差距：新冠肺炎时期的全球分析**”，2022 年，第 36 页；世卫组织，《由女性提供，由男性领导》，第 2 页。

- 在世界许多国家，女性移民和家政工人在有偿照护劳动力中占很大比例。例如，在经合组织国家，90%的照护工人是妇女，且 20%是在国外出生的。
- 在高收入国家，移民照护工人的收入可能比非移民照护工人低 19.6%。

资料来源：劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》；劳工组织，《从全球照护危机到优质家庭照护》；劳工组织，《移民薪酬差距：理解移民和国民之间的工资差异：执行概要》，2020 年。

48. 大多数照护工作由四种机构提供：国家、私营部门、非营利部门和家庭。⁷⁷ 这些机构根据不同的条件分配照护工作，包括权利、需求、资金或时间的可用性、服务或基础设施，以及受照护者的支付能力。在这些机构之间，照护工作的分配各不相同，照护服务的提供总量也有所不同。国家在涉及提供有偿照护的事项上(包括直接提供照护、划拨照护资金以及对照护提供者进行监管)以及确保处于不同环境下的照护工人和受照护者享有在质量、安全和卫生方面可达到的最高标准的工作进程中，发挥着领导作用。

► 专栏 6. 家政工人也是照护工作者

家政工人为私人家庭提供直接和间接照护服务。家政工人可以由家庭直接雇用，也可以通过/由公共或私营服务提供商雇用。即使只计算由家庭直接雇用的工人，家政工人数量也占照护工人总数的 25%。

家政工人往往无法获得劳动权利与社会保护，其本人和家人也无法获得照护权利与照护服务。一些家政工人因其移民身份和民族或土著出身面临多重形式的歧视，这一群体在获得上述保护与服务方面所面临的缺口更为明显。

资料来源：劳工组织，“家政工作也是照护工作”，《政策简报》，即将发布。

49. 无偿照护工作是指无金钱报酬的照护工作。大多数无偿照护工作是以家庭自用为目的所提供的服务(也称为无偿家务和照护劳动)。⁷⁸ 来自同一家庭的成员或居住在其他地方的亲属既是家庭内部和/或家族内部工作的承担者，也是受惠者，这类工作包括间接和直接照护活动。⁷⁹ 无偿照护工作的性别分布具有高度女性化特征。

50. 还可以通过统计标准化和数据收集促进形成关于照护经济的共同理解和描述。应三方成员的要求，劳工组织启动了一项国际统计标准制定进程，正在努力针对照护工作制定统计定义、概念框架和指标框架以及若干建议，供第 22 届国际劳工统计学家大会(2028 年)经讨论后可能予以通过。⁸⁰ 通过

⁷⁷ 在 Shahra Razavi 所著的《发展背景中关于照护的政治与社会经济：概念问题、研究问题和政策选择》(联合国社会发展研究所，2007 年)第 21 页中，这被描述为“照护钻石”。

⁷⁸ 更多详细信息，请参阅第 2.2 节。

⁷⁹ 劳工组织，《照护工作的统计定义》，国际劳工统计学家大会 ICLS/21/2023/会议室文件第 8 号(2023 年)，第 14 页。

⁸⁰ 2023 年 10 月，第 21 届国际劳工统计学家大会要求劳工组织开展工作，在制定新的统计标准方面取得进展，从而加强对照护工作的衡量，以供第 22 届大会经讨论后可能予以通过。劳工组织，[修订第 19 届国际劳工统计学家大会关于工作、就业和劳动力利用不充分统计决议的决议](#)，国际劳工统计学家大会文件 ICLS/21/2023/决议二(2023 年)。

促进一致性和国际可比性，这项进程将有助于编制有关照护工作(有偿和无偿)、从事照护工作的人员及其特点、相关条件以及照护工作估值的全面统计数据。⁸¹

► 专栏 7. 关于照护经济的统计定义和数据可用性

近年来，对照护工作和照护经济相关数据的需求大幅增加。然而，由于缺乏国际商定的统计标准为开展衡量工作并促进一致性和国际可比性提供参考，在上述方面的进展受到了阻碍。因此，各个国家、国际机构、非政府组织和学术研究人员采用了各式各样的做法。在更广泛的联合国系统内和劳工组织三方成员中，对国际商定的照护工作统计定义的需求日益增长。

劳工组织在协调与推进这项工作方面大有可为。劳动力调查是照护工作相关数据的重要来源。第 19 届国际劳工统计学家大会于 2013 年通过了关于工作的统计定义，扩大了劳动统计的范围，将所有有偿和无偿工作都包括在内，从而显著提高了劳动力调查与这一专题的相关性和对该专题的覆盖程度，这对于衡量照护工作具有明确意义。

2023 年，第 21 届国际劳工统计学家大会认识到，有必要在此基础上提供一个专门用于衡量照护工作的框架。这可以解决普遍存在的大量数据缺口问题，同时还能促进国家之间的可比性。为制定这一框架，各国强烈支持必须建立一个协商进程，同时就所需指标的范围提供定义和指导意见，从而促进改善未来可用数据的范围和深度。劳工组织将于 2024 年启动这一进程。

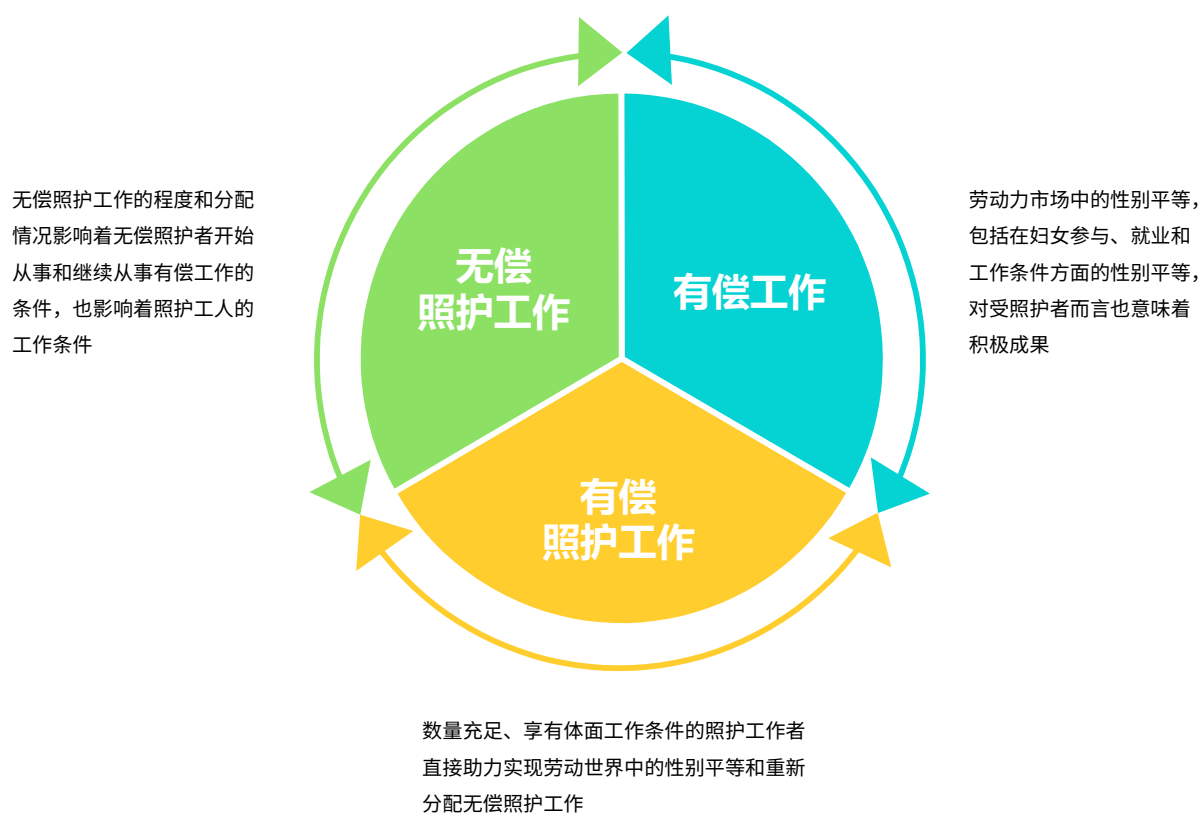
资料来源：劳工组织，《大会报告——第 21 届国际劳工统计学家大会》，2024 年，第 104-108 段。

2.2. 无偿照护工作的组织和分配

51. 应将无偿照护工作、有偿照护工作和其他带薪或营利性工作(有偿工作)联系起来理解(图 2)。从事有偿和无偿照护工作的条件会相互影响，也会对照护经济之外的有偿工作产生影响。这被称为“无偿照护工作—有偿照护工作—(照护之外的)有偿工作循环”。根据这些组成部分之间的相互关系，不平等现象——尤其是性别不平等现象——可能会增加或减少。

⁸¹ 劳工组织，《照护工作的统计定义》，第 8 页。

► 图 2. 无偿照护工作—有偿照护工作—(照护之外的)有偿工作循环



注释：有偿照护工作是有偿工作的一个分支，在该示意图中，所有部分都相互影响。

资料来源：劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 11 页。

52. 在全球范围内，妇女承担了 76.2% 的无偿照护工作，且在劳动适龄人口中，有 21.7% 的妇女和 1.5% 的男子全职从事无偿照护工作。⁸² 在缺乏(或无法有效获得)照护假政策和津贴以及可获得的优质服务的情况下，无偿照护工作存在的不平衡问题构成了妇女参与劳动力市场的主要结构性障碍，对妇女享有的福祉和社会经济机会产生了不利影响。例如，事实证明，妇女在生育之后面临劳动力参与率、就业机会、收入以及担任管理层职位和领导职务机会的下降。⁸³ 相反，在全球层面及所有区域，幼儿父亲群体拥有最高的就业人口比率。⁸⁴
53. 此类由无偿照护工作的分配方式造成的机会损失有时被称为“时间贫困”。这种时间贫困可能会减少下列其他领域中的机会：进入劳动力市场和在其中谋求发展；建立社会保障权利，特别是养老金待遇；获得教育、培训和技能再培训；获得和参与社会对话等代表权和集体行动进程，其中包括集体谈判；实现长期职业生涯。此外，缺乏获得体面就业机会的途径，加之劳动和社会保护不足，导致妇女留在家中、工作时间减少、从事非正规工作或成为家庭帮工，以平衡其个人生活和职业生活。⁸⁵ 2018 年，有 6.06 亿劳动适龄妇女和 4,100 万劳动适龄男子自称因从事无偿照护工作而无

⁸² 劳工组织，《实现性别平等的飞跃：为所有人创造更好的劳动世界未来》，2019 年，第 35-36 页。

⁸³ 劳工组织，《实现性别平等的飞跃》，第 14 页。

⁸⁴ 劳工组织，《实现性别平等的飞跃》，第 14 页；劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 88 页。

⁸⁵ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 1.1.2 节。

法就业或未处于求职状态。⁸⁶ 联合王国一项最新民意调查发现，有 58% 的妇女因负有照护责任而无法申请新工作或获得晋升。⁸⁷ 更广泛而言，在发展中国家，缺乏可负担的照护服务使妇女的劳动力市场参与率减少了近 5 个百分点，在发达国家则减少了 4 个百分点。⁸⁸

- 54. 照护责任分担不均是导致性别薪酬差距的一个根本因素。**例如，妇女可能无法担任高层决策职位，也无法获得相应的高收入，因为这些职位通常需要投入更多的时间，并且留给家庭生活的空间有限。⁸⁹ 为了平衡所承担的照护责任，妇女更有可能暂停职业生涯、减少工作时间或选择非全日制工作。随着时间的推移，妇女在收入方面受到的影响也会对其职业生涯和日后的养老金产生冲击。⁹⁰
- 55. 通常与种族、肤色、性别、民族血统或社会出身有关的交叉性不平等**也影响着有偿和无偿照护工作的分配。在社会经济方面处于弱势地位的妇女和女孩比更加富裕的对应群体承担更多的无偿照护工作，因为后者可以选择使用替代性照护服务。⁹¹ 有偿家政工作和其他形式的非正规、低薪照护工作往往由处境不利的妇女从事，其中包括女性移民工人、少数民族和族裔妇女以及社会经济背景较差的妇女。家政工人在劳动力中占比较高，与之伴随的是较高程度的收入不平等现象。⁹²

2.3. 照护工人境况如何？

- 56. 体面工作条件是提供优质照护的先决条件。**新冠肺炎疫情表明，需要建设一个有韧性的照护行业，该行业人员配备齐全且训练有素，工人和雇主可以开展社会对话，并且将包括职业安全卫生在内的体面工作条件列为优先事项。由于照护行业具有高度异质性，很难在全球层面进行比较。
- 57. 然而，在各地突显并在疫情期间加剧的问题包括：**
- 劳动力短缺和人员不足；
 - 照护人员招工难、留任难；
 - 工作时间过长、工作量过大；
 - 照护工作需要的体力劳动强度和情绪强度；
 - 采取适足卫生与安全措施的重要性，其中包括提供个人防护设备和防止遭受暴力和骚扰。
- 58. 在非正规经济中就业的照护工人面临着最为明显的体面劳动赤字问题。**现有数据表明，在许多低收入国家，非正规经济中的照护工人，如家政工人以及社区卫生和社区照护工作者，构成了照护人员

⁸⁶ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 xxxi 页。

⁸⁷ 益普索，“谁来照护？社区商业组织与益普索研究揭示职场大鸿沟”，新闻稿，2022 年 3 月 7 日。

⁸⁸ 劳工组织，“就业中的性别差距：什么让妇女发展困难重重？”，劳工组织信息故事，2022 年 2 月。

⁸⁹ 劳工组织，《妇女加入企业并参与管理：促进变革的商业案例》，2019 年，第 66 页。

⁹⁰ 经合组织，“男女退休福利差距悬殊”，经合组织性别平等博客，2020 年 3 月。

⁹¹ 乐施会，《照护时间已至：无偿和薪酬过低的照护工作与全球不平等危机》，2020 年，第 32 页。

⁹² 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 236-242 页。

队伍中的一支重要力量，甚至可能在照护工人队伍中占大多数。⁹³ 在全球范围内，20%从事卫生与社会工作活动的工人在非正规条件下工作，这一数字从高收入国家的 10.4%到中低收入国家的 30.5%不等。⁹⁴ 据劳工组织估计，81.2%的家政工人属于非正规就业人员，这是其他雇员非正规就业率的两倍。⁹⁵ 与其他工人相同，如果照护工人从事的经济活动“在法律或实践中——未被正规安排所覆盖或覆盖不足”，就将其视为处于非正规经济之中。⁹⁶ 促进这些工人向正规工人转型，是非正规工人获得体面就业机会的先决条件，尤其是在确保他们能够获得包括工资保护、工作时间保障和社会保护在内的法律保护方面。

59. 据世卫组织估计，到 2030 年，卫生工作者的缺口预计将达到 1,800 万，其中大部分存在于低收入和中低收入国家。⁹⁷ 同时，经合组织警告称，若现在未采取果断行动，长期照护领域的劳动力短缺可能“在不久的将来达到无法接受的程度”。⁹⁸ 照护行业的雇主指出，人员招聘与留任问题非常严重，这影响了企业的经营活动与可持续性。医疗保健人员持续短缺，这可能导致等候时间过长和健康需求无法得到满足。⁹⁹ 当艰苦的工作条件和过低的劳动报酬成为系统性问题时，就会造成劳动力短缺、高员工流动率，最终导致关键照护服务的供给不足。为了避免这一危机并应对当前的系统性挑战，迫切需要进行投资，改善从事这一重要工作工人的工作条件。这包括投资于照护人员的教育、技能和职业发展途径，以及制定长期劳动力规划战略。¹⁰⁰

2.3.1. 照护经济中的工作中基本原则和权利以及工作条件

60. 经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》中规定的工作中基本原则和权利包括：(a) 结社自由和有效承认集体谈判权利；(b) 消除一切形式的强迫或强制劳动；(c) 有效废除童工劳动；(d) 消除就业与职业歧视；以及 (e) 安全和卫生的工作环境。¹⁰¹ 上述原则和权利适用于所有工人，包括照护经济领域的工人。这些保障性权利不可分割且相辅相成，这意味着一个领域存在的不足之处会导致在其他领域中形成缺陷。
61. 强大、独立且具有代表性的雇主组织和工人组织以及尊重结社自由和有效承认集体谈判权，是为包括照护经济领域工人和雇主在内的群体建立健全社会对话的先决条件，也是实现照护经济中体面劳动的基石。虽然大多数国家承认照护行业中各类工人和雇主所享有的结社自由和集体谈判权利，但一些照护工人和雇主在法律上被排除在这些权利之外。家政工人及其雇主的情况尤其是如此。¹⁰² 其

⁹³ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 236–242 页。

⁹⁴ 劳工组织，《非正规经济中的女性和男性：统计数据更新》，图 10。

⁹⁵ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第 17 页。

⁹⁶ 《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，第 2(a)段。

⁹⁷ 世卫组织，《全球卫生人力资源战略：2030 年从业人员队伍》，2016 年，第 13 段。

⁹⁸ 经合组织，《掌声之外？改善长期照护工作条件》，2023 年，第 18 页。

⁹⁹ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2024 年趋势》，2024 年，第 62 页。

¹⁰⁰ 关于技能方面的进一步讨论，请参阅第三章。

¹⁰¹ 2022 年 6 月，国际劳工大会对《宣言》予以修正，将安全和卫生的工作环境纳入其中。大会还宣布《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)为基本公约。

¹⁰² 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第 176–182 页。

他照护工人在行使这些权利时可能会遇到困难，原因包括其“雇员”身份不被承认(社区卫生和社区照护工作者通常属于这种情况)，或者他们的身份是移民照护工人，又或工会在联络和组织照护工人时面临实际障碍等。

62. 自劳工组织《2011年家政工人公约》(第189号)通过以来，加入工会的家政工人数量大幅增长。截至2023年，国际家政工人联合会代表着来自超过65个国家的50多万名家政工人。¹⁰³此外，代表家庭或服务提供商且雇佣家政工人的雇主组织数量虽不多，但在不断增加。¹⁰⁴其中一些国家级雇主组织还成立了地区协会。例如，在欧洲联盟(欧盟)内设立了两个区域雇主组织：欧洲个人服务联合会，代表私营服务提供商；欧洲家庭就业和家庭照护联合会，代表家庭型雇主。这为确保非正规经济中其他照护工人(如社区卫生和社区照护工作者)的结社自由和集体谈判权利指明了前进的方向。

63. **直接和间接歧视**——包括基于社会性别及种族、社会经济地位和移民身份等因素的歧视——对照护工人的招聘条款产生影响，并以多种方式体现出许多照护岗位和职业的隔离性质。南非宪法法院的一项裁决便是例证，该裁决认为，“家政工人与其他类别工人之间的区别……等同于歧视，尽管是间接歧视……因为……家政工人队伍主要由黑人妇女组成”，“对她们的歧视构成了基于种族、生理性别和社会性别的间接歧视”，以及“由于这些理由相互交织，不仅会将歧视推定为不公，而且歧视程度也会加深”。¹⁰⁵这种歧视还体现在照护工人的报酬以及遭受暴力和骚扰的情况中(见下文)。

64. **照护行业中工人的健康和福祉面临着诸多方面的风险，其中包括：**

- 生物风险 — 生物因素暴露，如血液传播病原体和传染性微生物；
- 化学风险 — 例如接触消毒剂中用于某些治疗用途的药物；
- 物理风险 — 噪音、滑倒、绊倒和跌倒风险；
- 导致肌肉骨骼问题的人体工程学风险 — 例如对患者进行移位造成的风险；
- 社会心理风险 — 包括暴力和骚扰、遭遇创伤事件、繁重工作量和职业倦怠。¹⁰⁶

在经合组织国家，平均有7%的护士和个人照护工作者因工作而出现骨骼、关节或肌肉问题，而在所有雇员中这一比例为4%。¹⁰⁷在急症监护设施中工作的工人尤其会受到创伤后应激反应等社会心理风险的影响，此类风险正日益受到重视。¹⁰⁸人员不足和工作时间过长加剧了职业倦怠和精疲力竭的风险，在新冠肺炎疫情期间，这种情况在整个照护行业屡有发生。¹⁰⁹

¹⁰³ 国际家政工人联合会，“我们是谁”。

¹⁰⁴ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第225-227页。

¹⁰⁵ 南非宪法法院，“Mahlangu及另一方诉劳工部长等人案”(案件编号CCT306/19)(2020年)。

¹⁰⁶ 欧洲职业安全健康局，《人类健康与社会工作活动——来自欧洲企业新兴风险调查的证据》，2022年，第7页。

¹⁰⁷ 经合组织，《掌声之外？》，第96-97页。

¹⁰⁸ 劳工组织，《新冠肺炎疫情期间与工作相关的社会心理风险管理》，2020年，第6页。

¹⁰⁹ 世卫组织和劳工组织，“工作场所中的心理健康”，《政策简报》，2022年，第4页。

65. 对于非正规经济中的家政工人和其他照护工人而言，被排除在国家劳动法之外意味着处于国家职业安全与卫生立法的覆盖范围之外。在某些情况下，这些工人可能被明确排除在职业安全与卫生立法¹¹⁰以及有关社会保障条款之外，这意味着其无法获得工人赔偿和适用其他社会保障计划，从而增加了其处境的脆弱性。对于家政工人而言，在家庭工作场所执行职业安全与卫生立法存在实际困难，这往往被援引作为将其排除在立法保护范围之外的理由。在葡萄牙和西班牙等一些国家，针对家政工人的具体立法涵盖了职业安全与卫生条款。在沙特阿拉伯，关于家政工作的立法承认，如果工作条件对家政工人的健康、生命或尊严构成威胁，他们有权拒绝提供家政服务或终止劳动合同。在其他国家，社会伙伴已采取措施，通过订立集体协议和建立联合委员会的方式，改善对家政工人的职业安全与卫生保护。¹¹¹
66. 与工人及其组织进行协商，定期开展风险评估；就职业安全与卫生风险和预防措施开展培训和认识提升活动；提供充足的、针对特定风险和促进性别平等的个人防护设备，均有助于减轻该行业存在的职业安全与卫生风险。符合人体工程学的设备和技术可以替代或协助完成通常可能对员工造成伤害的任务，从而降低风险。例如，在接受适当培训后使用移位设备，有助于减少工人受到的肌肉骨骼和其他类型身体伤害。使用数字技术收集和分析数据，以确定和评估在物理、人体工程学、社会心理、生物和化学等方面存在的不同类型风险，这种做法虽然相对较新，但正在不断普及。¹¹²让工人及其代表参与设计和实施运用此类技术的系统，并参与确定系统运行的目标和目的，有助于回应关于数据隐私、所有权和安全性的关切。

► 专栏 8. 加强乍得卫生工作者的职业安全与卫生

在新冠肺炎疫情期间，劳工组织针对三方成员优先考虑的问题，在劳工组织-经合组织-世卫组织“为卫生事业工作”计划的资助下，为改善乍得卫生行业的工作条件提供了技术支持。成立了一个由卫生行业各部委、雇主代表和工人代表参加的多行业委员会，以指导和管理面向卫生工作者的政策和战略实施工作。在新冠肺炎疫情的背景下，合作伙伴商定了在卫生设施中进行职业安全与卫生管理能力建设的构想，包括对卫生工作者进行新冠肺炎防护培训，以及在选定医院设立职业安全卫生委员会。

在 2021 至 2022 年间，200 多名工人、合作伙伴和劳动监察员接受了职业安全卫生培训。劳工组织提供的技术支持促使十多家卫生设施成立了职业安全卫生委员会，并支持编制了一份检查清单，供劳动监察员在查访卫生设施时使用，从而对其在职业安全与卫生方面的表现予以评估，并推动实施“HealthWISE”检查表和新冠肺炎检查清单。

注释：“HealthWISE”是一件兼具实用性和参与性的卫生设施质量改善工具。它鼓励卫生工作者和管理人员共同努力，采用低成本解决方案改善工作场所和卫生服务实践。

资料来源：劳工组织-经合组织-世卫组织“为卫生事业工作”计划。

¹¹⁰ 例如，巴哈马、加拿大(安大略省)、丹麦、埃及、西班牙、苏丹、特立尼达和多巴哥、联合王国和美国。劳工组织，《确保护理人员和家政工人的体面劳动》。

¹¹¹ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第 175 页。

¹¹² 欧洲职业安全健康局，“职业安全与卫生智能数字监测系统：类型、作用和目标”，政策简报，2023 年，第 3 页。

- 67. 据报告，照护行业中的暴力和骚扰事件频发。**根据欧洲改善生活和工作条件基金会的一项研究，在一个月时间内，欧盟 12%提供长期照护服务¹¹³的个人照护工作者遭受身体暴力，26%遭受言语攻击，11%受到威胁，8%受到侮辱、欺凌或骚扰。¹¹⁴社区卫生工作者也报告了大量的言语攻击、身体、精神和性骚扰及暴力事件。¹¹⁵照护工人通常面临许多危害和风险因素，这增加了照护工人在工作中遭受暴力和骚扰的风险以及相关的社会心理风险，这包括(但不限于)与公众接触的工作、人员不足、行使权力、在正常工作时间以外工作、保障不足和缺乏预防措施、独自工作或在私人住宅中工作、与处于困境中的人一起工作，以及在体面劳动赤字等特别脆弱的条件下工作。¹¹⁶由于家政工人往往被排除在劳动法之外且其工作场所与外界隔离等因素，家政工人尤为容易遭受暴力和骚扰。报告的事例涉及经济、心理、身体、性和言语虐待，无法获得足够的食物，以及拖欠工资等问题。¹¹⁷
- 68. 近年来，劳工组织成员国出台了多项具体措施，以应对照护经济中的暴力和骚扰风险。**这些措施涵盖有针对性的具体行动，涉及保护与预防、执法与补救，以及面向照护经济工作者的指导、培训和认识提升活动。例如，中国通过了第一部保护医疗卫生人员的基础性、综合性法律，该法律自2020年6月1日起施行。法律规定，禁止任何组织或者个人威胁、危害医疗卫生人员人身安全和，侵犯医疗卫生人员人格尊严。¹¹⁸其他国家也通过了关于禁止暴力侵害照护经济工作者(如医疗保健人员、患者及其陪护人员、¹¹⁹教学人员¹²⁰和家政工人¹²¹)的具体法律。例如，已出台的具体措施要求雇主成立暴力预防委员会，¹²²为护士和医疗保健工作者提供关于预防工作场所暴力的培训，¹²³并对所有暴力事件进行记录、报告和调查。¹²⁴
- 69. 大部分成人强迫劳动现象分布在五个行业中，而家政工作便占据一席之地。**处于强迫劳动境况下的妇女比男子更有可能是从事家政工作。强迫劳动的指标在移民家政工人中尤为显著。据报告，家政工人的权利受到侵犯会为强迫劳动的形成创造条件，这类事件包括扣留身份证件、债务奴役、工作时间过长和克扣工资。在该行业中，许多儿童也处于强迫劳动境况下。¹²⁵劳工组织和联合国儿童基金会(儿基会)估计，有 710 万 5 至 17 岁的儿童从事构成童工劳动的家政工作，其中 440 万为女

¹¹³ 长期照护是指为因长期处于精神和/或身体虚弱和/或残疾状态而依赖他人帮助进行日常生活活动和/或需要长期护理的人提供的一系列服务和支持。

¹¹⁴ 欧洲改善生活和工作条件基金会，《长期照护员工队伍：就业和工作条件》，2020年，第47页。

¹¹⁵ 劳工组织，《确保护理人员和家政工人的体面劳动》，第44段。

¹¹⁶ 劳工组织，《免受暴力和骚扰的安全卫生的工作环境》，2020年，第1.3节。

¹¹⁷ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第176-177页。

¹¹⁸ 《环球时报》，“医生遇害后，中国批准新的医务工作者安全法”，2019年12月28日。

¹¹⁹ 印度，泰米尔纳德邦，2008年第48号《医疗保健服务人员和医疗保健服务机构(预防暴力和财产损失或损失)法》；巴基斯坦，开伯尔-普赫图赫瓦省，2020年第XLV号《卫生保健服务提供者和设施(预防暴力和财产损失)法》。

¹²⁰ 摩尔多瓦共和国，关于批准《教师职业道德守则》的第861号教育部令(2015年9月7日)，第6项和第9项。

¹²¹ 2019年越南《劳动法》第165条明确禁止家庭帮佣雇主对家庭帮佣施行虐待、性骚扰、强迫劳动或暴力。

¹²² 美国，新泽西州，《医疗设施暴力预防法》，新泽西州修订法规第26:2H-5.20条(2022年)。

¹²³ 美国，国家职业安全卫生研究所提供的“护士工作场所暴力预防”在线课程。

¹²⁴ 美国，加利福尼亚州，参议院第1299号法案(SB-1299)工作场所暴力预防计划：医院，2014年。

¹²⁵ 劳工组织，“自由行走”人权组织和国际移民组织，《现代奴役全球估计：强迫劳动和强迫婚姻》，2022年，第48页。

童。该群体包括 410 万名 5 至 11 岁的儿童、100 万名 12 至 14 岁的儿童和 200 万名 15 至 17 岁的儿童。¹²⁶

2.3.2. 照护工人的薪酬

70. 虽然从事某些职业的工人，如医生和牙医，通常享有高收入，但在许多高度女性化的照护岗位中，普遍存在劳动报酬过低和劳动价值被低估的情况。此外，情况可能会变得更加复杂，因为某些照护工作所需的技能无法得到承认，例如家政工人、幼儿保育和教育工作者¹²⁷以及社区照护和社区卫生工作者所从事的工作(图 3 和图 4；专栏 9)。
71. 根据经合组织的数据，**住宿照护和非住宿照护行业工人的平均收入为整个经济中平均小时毛工资的 80%**，个人照护工人(包括长期照护、教育和医疗保健)的收入约为整个经济中平均工资的 70%。¹²⁸ 欧盟的数据也证实了这一点，这些数据显示，欧盟大部分长期照护人员的薪资低于全国平均工资，其中家庭照护人员的工资最低。¹²⁹ 若女性和移民工人身份叠加，就等于面临双重工资惩罚，在高收入国家，移民照护工人与非移民工人的收入差距约为 19.6%，这远高于移民群体平均为 12.6%的薪酬差距。¹³⁰
72. **照护行业中的性别薪酬差距高于总体性别薪酬差距**，全球照护行业中的差距为 24%，而总体差距为 20%。¹³¹ 其中大部分差距无法用年龄、教育或职业类别等劳动力市场属性加以解释。这意味着，与拥有相似劳动力市场条件的男子相比，在照护行业工作的妇女薪酬偏低，反映出该行业基于性别的职业隔离程度较高，以及对该行业整体价值的低估。

¹²⁶ 劳工组织和儿基会，《童工劳动：2020 年全球估计、趋势和前进之路》，2021 年，图 19。

¹²⁷ 教育团结网络，“教育工作者国际晴雨表 — 2023 年版”，第 5 页。

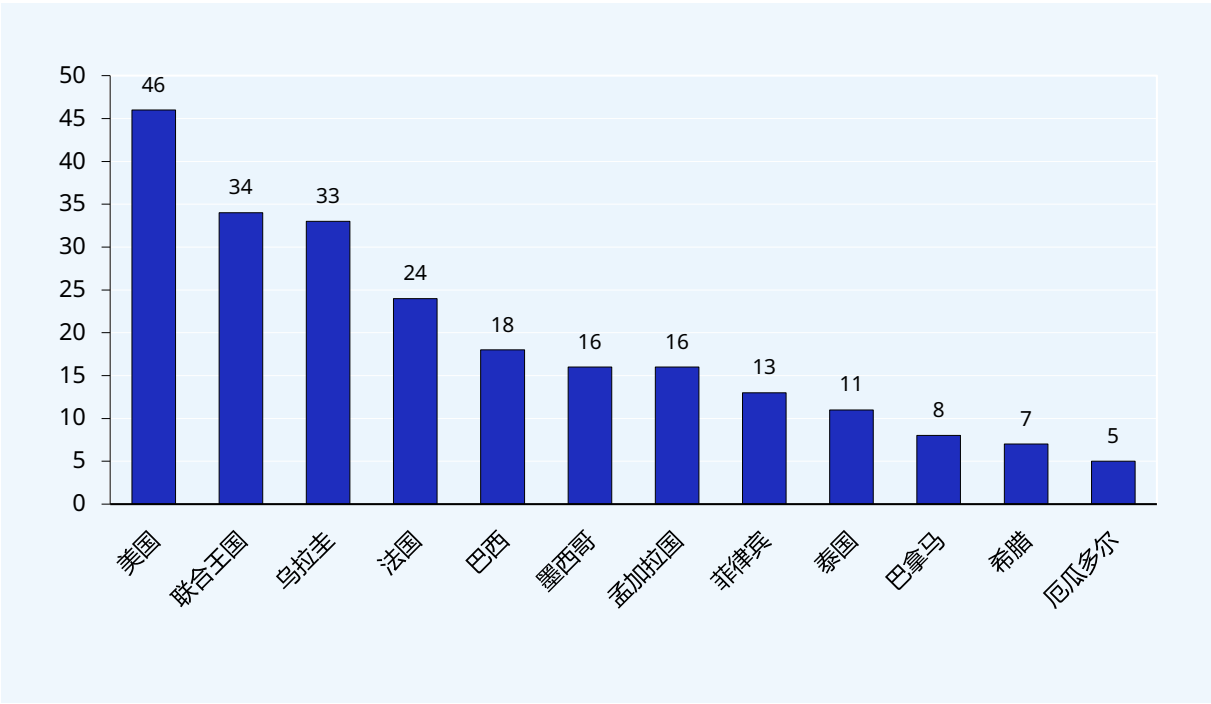
¹²⁸ 经合组织，《掌声之外？》，第 64 页。

¹²⁹ 欧洲改善生活和工作条件基金会，《长期照护员工队伍》，第 34 页。

¹³⁰ 劳工组织，《移民薪酬差距》，第 1 页。

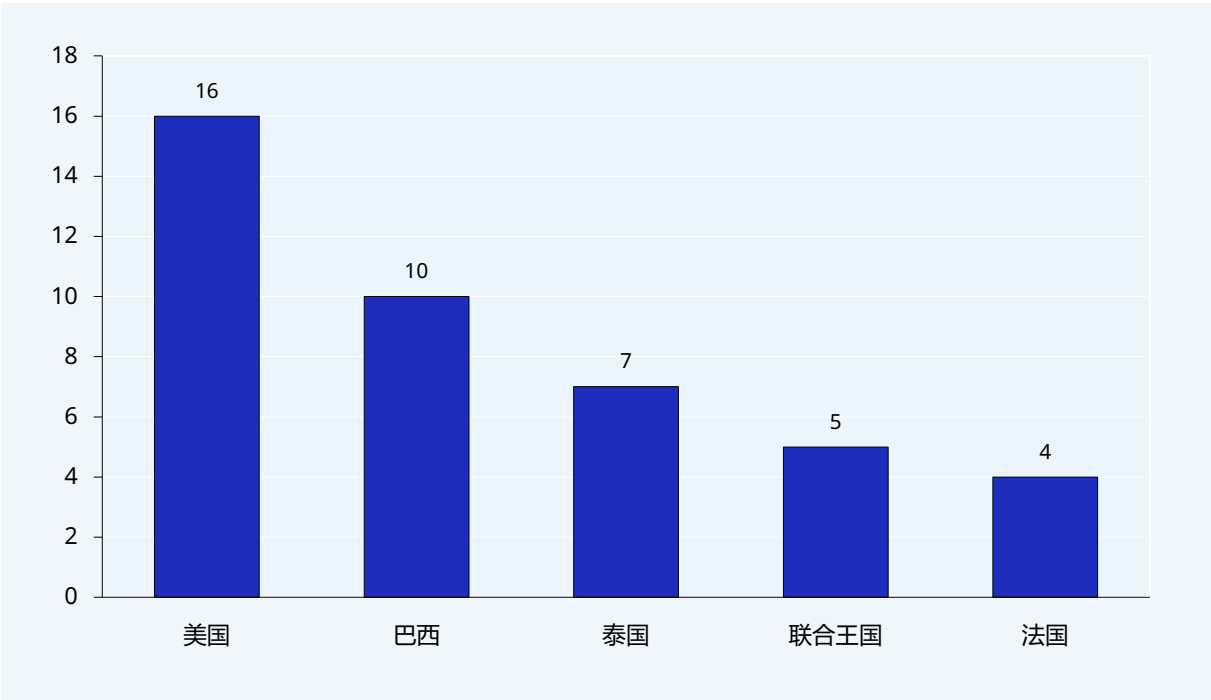
¹³¹ 劳工组织，《实现性别平等的飞跃》，第 14 页。

► 图 3. 选定国家低薪个人照护雇员所占比例(百分比)



资料来源：劳工组织，《2023 年世界就业和社会展望：基本工作的价值》，2023 年，第 113 页。基于劳工组织微观数据储存库(劳工组织劳工统计数据库)的分析。

► 图 4. 选定国家个人照护雇员群体的性别薪酬差距(百分比)



资料来源：劳工组织，《2023 年世界就业和社会展望》，第 113 页。基于劳工组织微观数据储存库(劳工组织劳工统计数据库)的分析。

► 专栏 9. 照护工人和低薪

在大多数情况下，照护工人的工资相对较低。在一些情况下，无法将时薪差距或薪酬惩罚差距归因于技能、经验或证书的差异。在美利坚合众国，最新估计表明，女性和男性照护人员的薪酬惩罚程度分别为 14.2% 和 10.6%。在考虑到了制度性因素(如行业/职业女性化程度和公共部门就业在职业中的占比)后，对女性照护人员的惩罚程度在法国达到 29%，在匈牙利达到 21.2%，但在瑞典却存在 30% 的溢价。针对男性的惩罚和溢价也很明显，但相对较低。在墨西哥，女性的照护薪酬惩罚程度为 43.7%，男性为 21.2%。

资料来源：Michelle J. Budig、Melissa J. Hodges 和 Paula England，“培育型和生产型照护工作者的工资：个人特点和工作特性、职业封闭性和工资平等化制度”，《社会问题》第 66 卷第 2 期(2019 年)，第 294–314 页，表 2；Michelle J. Budig 和 Joya Misra，“跨国视角下照护工作就业对收入的影响”，《国际劳工评论》第 149 卷第 4 期(2010 年)，第 441–460 页，表 1。

- 73. 社区卫生和社区照护工作者往往被视为“志愿者”，这对其薪酬和收入造成了影响。**她们多为出身贫寒和背景普通的妇女，往往是政府为落实关于解决照护人员短缺问题的计划而招聘，在农村和偏远地区尤其是如此。¹³² 因此，她们在提供医疗保健、社会服务和儿童保育方面发挥着至关重要的作用，但其价值往往被低估。这些人员往往在缺乏充分培训的情况下临危受命，以应对人手不足的问题，其工资往往很低，甚至从事无偿工作。一些社区卫生和社区照护工作者享有津贴、激励奖金和酬金或固定工资；另一些工作者则领取按任务支付的报酬，例如按婴儿接种疫苗的人数或发放维生素的组数支付。这些工作者的工作时间往往过长，负责照护的人数超出了其管理能力范畴或报酬对应的人数。这些工作者面临的主要问题包括缺乏劳动权利、缺乏社会保障权利(包括获得养老待遇)、缺乏承认和缺乏医疗保险。¹³³
- 74. 工会开展的运动为社区卫生和社区照护工作者争取到了承认和更高的薪酬。**例如，全巴基斯坦女卫生工作者协会将参与巴基斯坦社区卫生工作者计划的工人(通常称为女卫生工作者)组织起来，最终确保其作为公务人员获得承认并享有最低工资。¹³⁴ 同样，在印度的泰米尔纳德邦，工会通过开展运动和进行谈判，为社区妇幼保健中心的工作人员实施了特殊的计时工资制，这些中心为幼儿、孕妇、哺乳期妇女和少女提供教育、医疗卫生和营养服务。¹³⁵
- 75. 开展社会对话，包括集体谈判，已经帮助照护工人提高了薪酬。**在奥地利，一项集体谈判协议惠及了一家照护提供商旗下约 1 万名雇员，促使其实际工资和薪水增长了 9.2%。由于工资增加，现在可以执行 2,000 欧元的最低工资标准。¹³⁶ 与此同时，斯洛文尼亚六家医疗保健诊所的透析人员借

¹³² Ariela Micha 和 Francisca Pereyra，《为工作计划框架内的社区照护工作者赋权：工作经验和对提供服务的贡献》(劳工组织，2022 年)；劳工组织等，《拉丁美洲和加勒比地区的社区照护：区域照护方法》，2022 年。

¹³³ 劳工组织，《确保护理人员和家政工人的体面劳动》，第 29–30 页。

¹³⁴ Mir Zulfiqar Ali，“巴基斯坦社区卫生工作者——为工会登记而斗争”，国际公共服务劳工联合会博客，2019 年 4 月 2 日。

¹³⁵ Dipa Sinha，“印度社区卫生工作者为获得承认而斗争”，《咆哮》杂志，2021 年 12 月 11 日。

¹³⁶ 奥地利通讯社旗下 OTS 新闻网，“奥地利 Diakonie 集体劳动协议：工资和薪酬增长 9.2%”，新闻稿，2023 年 12 月 5 日。

助其第一份公司专项集体协议改善了工作条件和薪酬：雇员薪酬水平平均提高了 20%至 30%，并通过谈判确定，所有诊所雇员在受公司雇佣期间享有 1.33%的逐年薪酬涨幅。¹³⁷

► 专栏 10. 重新评估新西兰的社会照护

2017 年，新西兰一致通过了一项薪酬平等协议，根据资格和经验，为 5.5 万名照护人员涨薪 15%至 50%。为领取最低工资的工人涨薪 21%。国家和地区州关于社会照护的主要资助方以及三家工会都是该协议的缔约方，为落实协议增加注资 20 亿新西兰元，用于实现该行业中的薪酬平等。这项为期五年的协议为开展培训提供了资金，以支持建设一支更为合格的员工队伍并助力薪酬增长。照护工人的薪资和工作时间也成为了一场持续时间较长的运动和几起诉讼案件的主题。

资料来源：劳工组织，《确保护理人员和家政工人的体面劳动》，第 34 页。

2.3.3. 工作时间和工作时数

- 76. 工作时间过长是照护经济工作的一个特点。**某些照护工作岗位，包括在医院等急症设施和长期住宿照护中的工作岗位，具有不合群的工作时间之特征；在晚上、夜间和周末工作；以及缺乏固定工作模式(采用轮班或分段值班、临时通知的无法预测的时间安排，以及需要应对紧急情况或随时待命)。这种情况在新冠肺炎疫情期间有所加剧。¹³⁸ 照护新冠肺炎患者的医疗保健人员没有足够的休息时间，并且“经历了超长时间工作、疲劳、抑郁、职业倦怠和焦虑”等其他不利状况。¹³⁹ 家政工人——特别是住家家政工人——往往工作时间过长或超长，这通常是由于他们被排除在关于工作时间的法律规定之外。
- 77. 相反，工作时间不足对于一些照护工作者而言也是一个挑战。**非自愿非全日制工作的工时很短，这可能涉及与时间相关的不充分就业。其影响包括由于工作时数较少和时薪较低造成的收入减少，福利覆盖面较小促使该影响进一步加剧。半数以上的个人照护工作者(56%)提供居家照护，其中可能包括短工时、分段值班或夜班。¹⁴⁰ 在缺乏全日制就业且工资较低的情况下，照护工人往往不得不在多个设施中工作，或每天到私人住宅探访众多病患，以维持生计。一些区域的家政工人也比其他工人更有可能面临工作时间过短或超短问题，这通常与非正规就业有关。¹⁴¹

► 专栏 11. 通过谈判改善奥地利的工作条件

2023 年，维也纳的卫生和照护工作者通过谈判成功争取到了更好的工作条件，包括实行薪酬增长和工作时间限制。经过工会、维也纳市政府和维也纳卫生协会之间的谈判，医疗保健人员涨薪 9.15%，并享有夜间工作以及在周日和公共假期工作的额外报酬。夜班工人每次轮班还可获得两小时积分，可作为补休时间，也可转换为额外工资报酬。对于临时通知的代班人员也应给付额外报酬，并且从 2024 年秋季起，维

¹³⁷ Jelena Milos 和 Mark Bergfeld, 《留任：解决长期照护行业劳动力短缺和劳动力流动问题》(国际网路工会联合会, 2019 年), 第 22 页。

¹³⁸ 劳工组织, “新冠肺炎与卫生行业”, 劳工组织行业简报, 2020 年 4 月 11 日。

¹³⁹ 劳工组织, 《确保护理人员和家政工人的体面劳动》, 第 38 和 1087 段; 劳工组织, “新冠肺炎与卫生行业”。

¹⁴⁰ 劳工组织, 《确保护理人员和家政工人的体面劳动》, 第 45 段。

¹⁴¹ 劳工组织, 《使家政工人的体面劳动成为现实》, 第 195 页。

也纳卫生协会将对所有工人实行新的统一工作时间模式，这将意味着为工人缩短工时并增加薪酬，从而使其工资水平与其他区域保持一致。

资料来源：欧洲公共服务工会联合会，“提高公共部门和非营利部门卫生和照护工作者的薪酬”，欧洲公共服务工会联合会集体谈判通讯第 25 期，2023 年 12 月。

2.3.4. 移民工人：照护经济的重要组成部分

- 78. 在全球范围内，按在国外出生或在国外培训计算，每八名护士中就有一名(13%)属于移民工人，共计 370 万人。**¹⁴² 2015 年的研究表明，全球所有家政工人中有 17% 是移民工人。¹⁴³ 此外，在经合组织国家，平均有 22% 的医生和 14.5% 的护士在国外出生，长期照护行业中的工人也有 26% 是在国外出生。¹⁴⁴ 不论是从事家政工作还是在长期照护住宿设施中提供照护服务，移民工人在居家照护服务行业中占比过高——这是照护经济中不甚明显且往往监管不力的部分。
- 79. 国际移民照护工人往往属于两个甚至三个社会经济弱势群体。国际移民照护工人中，绝大多数是女工。除此之外，他们拥有与非移民照护工人不同的种族、族裔或国籍，而且往往来自低收入国家。这类工人因此面临更大的歧视风险。他们的移民身份对其在目的地切实享有劳动权利造成了具体影响。在移民家政工人中，强迫劳动指标尤为突出。据报告，常见的涉及侵犯家政工人权利、为强迫劳动创造条件的事件包括扣留身份证件、债务奴役、工作时间过长和克扣工资。**
- 80. 移民工人所从事的照护工作非常广泛，从居家照护和家政工作到包括在医院和诊所进行的机构照护或中心托养，这些工作对资格和技能水平的要求各异。移民工人的情况各不相同，从原籍国到目的地的移民途径也不尽相同。有些工人可能已经在某个国家生活了很长时间，而另一些工人则是最近才来到这个国家。有些工人持永久居民身份；有些则持临时劳务移民签证生活和工作。一些人拥有常规居住和工作许可；另一些人可能从事非正规就业和/或拥有非法移民身份。许多人在本国是照护专业人员和照护从业人员(医生、护士、治疗师、教师、老年照护工作者和家政工人)，而其他许多工人在移民之前从未从事过照护工作或接受过针对照护工作者的培训。**

2.4. 结语

- 81. 照护经济不仅是实现我们福祉的关键，也是跨区域和跨国界吸纳就业的主体。优质照护需要高质量的工作条件作为保障，而尊重工作中基本原则和权利是照护工作者享有这种工作条件的核心。开展社会对话有助于维护工作中基本原则和权利，改善照护人员的工作条件。为此，必须加强雇主组织和工人组织，建立和利用包容、有效的社会对话机制。**

¹⁴² 另见劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，图 4.12 和 4.17。

¹⁴³ 劳工组织，《移民工人全球估计》，2015 年。

¹⁴⁴ 经合组织，《移民医生和护士对经合组织国家应对新冠肺炎危机所作的贡献》，2020 年，表 1；经合组织，《掌声之外？》，第 141 页。

▶ 第三章

正在开展什么工作？照护经济政策审查

82. 各国已针对照护经济出台了若干政策和措施，包括照护假政策和各种照护服务。照护经济问题也已纳入其他政策领域的主流，如：社会保护政策；就业政策，包括宏观经济政策；劳动保护政策，包括非歧视政策；移民政策；环境政策。所有上述政策都以有效的社会对话为基础，促进尊重国际劳工标准以及工作中基本原则和权利。这些政策相互配合，可以为推进照护经济中的体面劳动提供有利环境；促使承认、重新分配和(必要时)减少无偿照护工作；提高照护工人和受照护者的代表性。

3.1. 照护假政策和照护服务

83. 照护假政策和服务涵盖整个生命周期中的照护服务供给，使有家庭责任的工人能够为受抚养人提供照护与扶助，同时留在劳动力市场并在其中获得发展。这些政策和服务包括：生育保护；领养假、陪产假、育儿假和其他与照护相关的假期；关于工作地点或工作时间的安排；儿童保育和长期照护服务。¹⁴⁵ 雇主支持的儿童保育服务不仅对有家庭责任的工人有利，而且也具有商业价值。此外，儿童保育服务可以促进有家庭责任的工人加入劳动力队伍并提高其代表性。

▶ 专栏 12. 埃及雇主支持儿童保育的商业价值论证

在瑞典国际开发合作署的资助下，劳工组织、埃及社会团结部、埃及工业联合会和儿基会于 2021 年开展了一项研究，为埃及私营部门向工人提供儿童保育服务提出了循证商业价值论证和框架。该研究指出，提供儿童保育服务为支持公司提供了绝佳的机会，并“向雇员传达了他们受到重视的重要信息”，以及“帮助企业留住高技能员工，同时巩固企业声誉”。这项研究以围绕私营部门儿童保育服务现状收集的证据为基础，为扩大和/或设计促进在工作场所建立儿童保育服务的计划以及倡导工作场所儿童保育服务模式提供了必要基础。

资料来源：劳工组织、埃及工业联合会、儿基会、社会团结部，《埃及雇主支持儿童保育的商业价值论证：推广儿童保育模式》，2021 年，第 8-14 页。

▶ 专栏 13. 南非照护经济中的工会参与

在南非，无偿照护工作可能会妨碍妇女充分参与工会活动。南非工会大会(南非工大)为其会员提供儿童保育服务，从而为他们能够出席工会会议创造条件。南非工大正在开展一项关于无偿工作的新运动，以确定和培训男性同志成为性别平等倡导者，从而促进承认和重视由妇女承担的无偿照护工作。

资料来源：劳工组织，《工作中的照护：投资于照护假和照护服务，打造一个更加性别平等的劳动世界》，2022 年，第 226 页；国际工联，《将照护经济落到实处：世界各地工会的行动》，2022 年，第 36 页。

¹⁴⁵ 劳工组织，《工作中的照护》，图 1.1。

84. **包括时间、服务和收入保障在内的一揽子照护政策以权利为核心，对提供照护予以支持。**照护假政策和照护服务确保了社会的福祉，是解决无偿照护工作问题和缓解高度照护需求者和通常以无偿形式提供照护者所面对的不平等现象的关键因素。¹⁴⁶《2000 年生育保护公约》(第 183 号)和《2000 年生育保护建议书》(第 191 号)以及《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)和《1981 年有家庭责任工人建议书》(第 165 号)确定了照护假政策的定义。截至 2023 年 12 月，43 个国家批准了第 183 号公约，45 个国家批准了第 156 号公约。¹⁴⁷
85. **生育保护是实现工作中男女机会和待遇实质性平等的先决条件。**它保护孕妇和产后妇女、哺乳期母亲和新生儿的健康，还保护女性工人的经济权益，确保她们不会因生育功能而面临处罚。充分的生育保护：
- (a) 确保在产前和产后，以及在出现与妊娠有关的健康问题或并发症时，妇女有充足的时间不需工作；
 - (b) 提供现金和医疗津贴，用于替代收入和提供包括产前、分娩和产后护理在内的照护；
 - (c) 提供若干次工间哺乳时间；
 - (d) 为孕妇和哺乳期妇女提供健康保护；
 - (e) 保护妇女不因孕产而受到歧视或遭到解雇，包括为其重返相同或同等工作岗位的权利提供保护。¹⁴⁸
86. 在过去十年中，有关产假的国家立法取得了进展。**2021 年，劳工组织针对 185 个国家的情况开展调查，几乎所有国家都在立法中通过了关于产假的法定条款。**120 个国家的产假期限至少为 14 周，其中 52 个国家达到或超过了 18 周。自 2011 年以来，又有 23 个国家达到或超过了劳工组织第 183 号公约规定的 14 周最低期限。¹⁴⁹这一积极趋势也体现在平均产假期限方面，从 2014 年的 14 周左右增加到 2022 年的 17.6 周(图 5)。

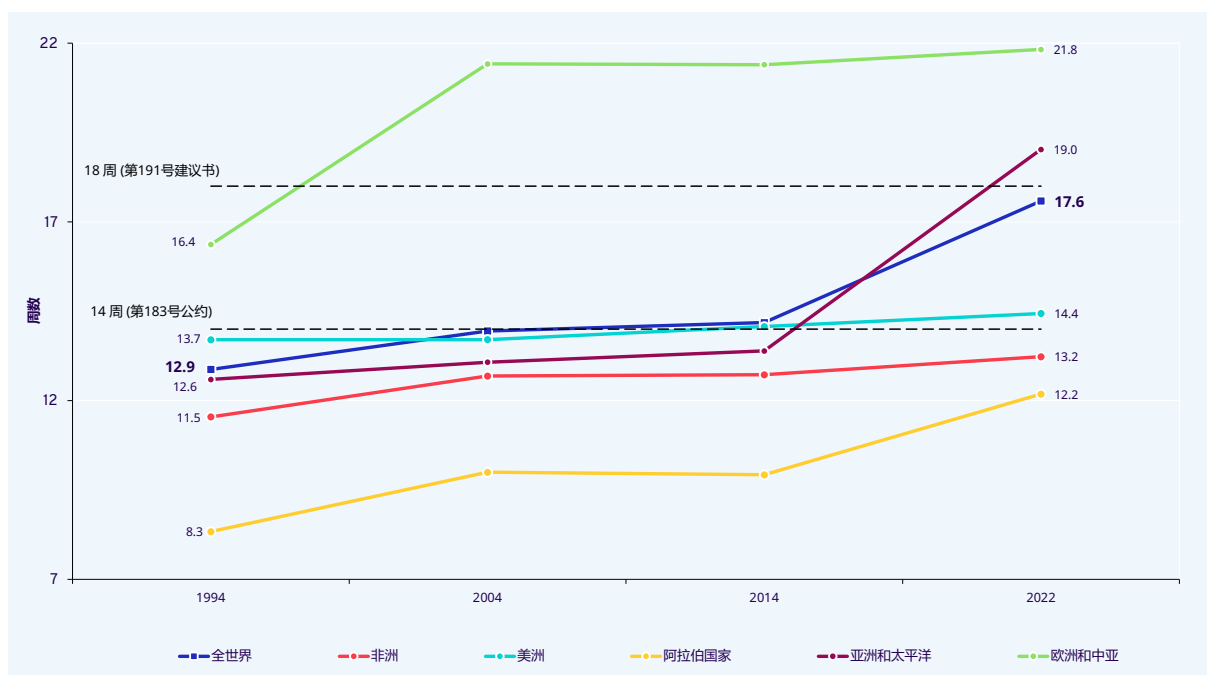
¹⁴⁶ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 29 页。

¹⁴⁷ 劳工组织，国际劳工标准数据库(NORMLEX)：第 183 号公约和第 156 号公约。

¹⁴⁸ 劳工组织，《工作中的照护》，第二章。

¹⁴⁹ 劳工组织，《工作中的照护》，第 54-57 页。

► 图 5. 1994 年、2004 年、2014 年和 2022 年按区域分列的平均产假期限(以周计)



注释：图中的平均数为人口加权平均值，并且以 1994 年的 141 个国家和地区、2004 年的 165 个国家和地区、2014 年的 177 个国家和地区以及 2022 年的 181 个国家和地区所拥有的可查人口数据为计算基础。资料来源：劳工组织，“弥合在儿童保育相关带薪休假方面的性别差距”，《劳工组织简报》，即将发布。

87. 在全球范围内，有 123 个国家提供全薪产假，每 10 个潜在母亲中就有 9 人生活在这些国家。自 2011 年以来，有 10 个国家提高了产假现金津贴标准。其中，阿尔巴尼亚、柬埔寨、巴拉圭、卢旺达、斯洛伐克和南非已将津贴标准提高至符合第 183 号公约要求的水平，为休产假的妇女提供至少相当于其原先收入三分之二金额的现金津贴。¹⁵⁰
88. 基于保费分摊的社会保险能够促进互助性与共济性，从而防止歧视并提高妇女才能和企业生产率。2021 年，超过三分之二的潜在母亲生活在产假现金津贴由社会保护供资的国家。在 2011 年至 2021 年间，八个国家对其劳动或社会保障条款进行了改革，从雇主责任计划转向社会保障计划或混合型社会保障计划。¹⁵¹ 尽管世界各地在提供现金福利方面都取得了重大进展，但许多妇女在法律上或实践中仍被基本或完全排除在覆盖范围和获取机会之外，其中包括许多农业工人、家政工人和社区照护工作者。在全球范围内，44.9% 的产妇享有生育现金津贴。¹⁵²
89. 在过去十年中，通过推行陪产假计划，父亲在提供照护方面的作用在国家立法中得以日益巩固。在此期间，16 个国家延长了陪产假的期限，6 个国家实行了由社会保护供资的现金津贴制度。阿富汗、赤道几内亚、香港(中国)和土耳其等多个发展中国家和地区也延续了这一趋势，首次实施了陪产假政策，由此，截止 2021 年，针对陪产假出台了法律规定的国家和地区总数达到 118 个。更多国家还对使用陪产假权的男子予以奖励，其中冰岛、立陶宛、葡萄牙和西班牙为父亲提供一至三个月的

¹⁵⁰ 劳工组织，《工作中的照护》，第 59-63 页。

¹⁵¹ 劳工组织，《工作中的照护》，第 64-69 页。

¹⁵² 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》，2021 年，第 21 页。

带薪休假，由专供父亲使用的社会保险资金给付。¹⁵³最近，墨西哥于 2023 年 12 月修订了《联邦劳动法》，将公共和私营部门的带薪陪产假从 5 天延长至 20 天。¹⁵⁴在过去十年中，雇主对父亲的支持也发生了很大转变，越来越多的企业为新生儿父亲提供陪产假和其他平衡工作与生活的措施。

► 专栏 14. 支持为新生儿父亲提供假期(陪产假和育儿假)的雇主活动

日本

在日本，一家全球科技公司采取了各种措施，为员工承担照护责任提供支持。该公司为新生儿父亲提供 14 周的带薪陪产假；在 2015 年至 2017 年间，陪产假的使用率增长了 40 个百分点。

美国

2016 年，美国一家咨询公司调整了雇员休假政策。现在，该公司为所有通过生育、收养、代孕、寄养或法定监护迎来孩子的雇员提供 16 周的带薪育儿假。这项性别中立的育儿假政策由担任领导职务的男性发出支持性信息，取代了该公司以往的 12 周产假规定以及面向新生儿父亲和养父母的 6 周假期制度。该政策实施一年后，使用育儿假且休假时长在 6 周或以上的父亲比例从 19% 上升至 38%。该公司还将父亲扩大和增加对育儿假的使用归功于公司领导层性别多样性的提升。

印度

2021 年，一家跨国饮料公司的印度子公司推出了一项家事假政策，作为其致力于建设多元化、包容性工作场所文化的一个组成部分。这项政策考虑到了代孕、收养和生理妊娠，为所有符合条件的雇员提供 26 周的育儿假，其中包括各项津贴和奖金。新生儿父亲可以在孩子出生后的 12 个月内选择任意时间使用照护假，从而使母亲能够更好地经营自己的事业和管理其他优先事项。

资料来源：劳工组织，《工作中的照护》，第 117 页；劳工组织，《[在工作中为妇女赋权：促进性别平等的企业政策和实践](#)》，2020 年；劳工组织，《[面向体面劳动未来的照护工作和照护就业](#)》，第 313 页。

90. 为支持儿童保育在生命历程中的连续性，(185 个国家中的)68 个国家提供法定育儿假，其中 46 个国家提供育儿假现金津贴。在 2011 年至 2021 年间，安哥拉、厄瓜多尔和阿拉伯联合酋长国这三个国家首次针对育儿假推出立法，另有 9 个国家提高了育儿假现金津贴标准。¹⁵⁵在世界范围内，育儿假制度差别很大，一些国家在法律条款中以父母双方均可享有的带薪育儿假取代了产假和陪产假，希望以此鼓励共同养育子女。

► 专栏 15. 厄瓜多尔照护政策的最新动态

在厄瓜多尔，2023 年 5 月 8 日《照护权利法》是为加强照护政策和满足有家庭责任工人的需求迈出的重要一步。对于雇用育龄妇女的企业，新法引入了产前检查请假权，并规定了工作场所母乳喂养设施使用权。该法还通过将育儿假延长至 15 周、将陪产假从 10 天延长至 15 天、将享有工间哺乳时间权的期限从 12 个月延长至 15 个月等方式，对之前的照护政策规定加以完善。新法还规定，若母亲无法使用工间哺乳时间权，父亲也有权利用该工间哺乳时间。

资料来源：厄瓜多尔，《人类照护权利组织法》(2023 年)。

¹⁵³ 劳工组织，《工作中的照护》，第 95-106 页。

¹⁵⁴ 墨西哥众议院，“[众议院批准陪产假为 20 个工作日的带薪假期](#)”，新闻稿，2023 年 12 月 12 日。

¹⁵⁵ 劳工组织，《工作中的照护》，第 26 页。

► 专栏 16. 有关带薪育儿假的北欧做法

北欧各国政府将健全的育儿假补偿计划置于战略优先地位。在北欧部长理事会成员国(包括丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典)中,父母在育儿假期间的收入损失可获得全额经济补偿。在冰岛,30%的育儿假由男性使用,瑞典紧随其后,为29%,挪威为20%。父亲可以利用育儿假更多地参与孩子的生活,并且这对其自身健康也有好处。

资料来源:北欧部长理事会,《共享带薪育儿假:北欧工作中的性别影响》,2019年,第9页。

91. 为满足有家庭责任工人的特殊需求,还设立了其他类型的假期。在工人家庭成员发生意外事故、突发疾病、出生或死亡等情况下,可以使用紧急事假。在2021年,183个国家中有127个国家规定了关于使用紧急事假的法定权利,其中有101个国家为此支付津贴。一些国家还设立了用于照护受抚养人的长期照护假,这通常是针对需要照护残疾儿童或处于长期功能性依赖状态的家庭成员的工人。在2021年,55个国家规定了关于使用长期照护假的法定权利,其中34个国家提供带薪长期照护假。¹⁵⁶
92. 在幼儿保育和教育服务方面,178个国家中有57个国家为0至2岁儿童提供法定幼儿教育发展计划。3岁至学龄前儿童可获得更多服务,178个国家中有105个国家提供法定学前教育服务。¹⁵⁷同时,包括萨尔瓦多、危地马拉和沙特阿拉伯在内的一些国家已立法要求雇主提供儿童保育服务,以照顾工人的年幼子女。¹⁵⁸

► 专栏 17. 为残疾儿童提供儿童保育服务

阿拉伯联合酋长国

迪拜儿童早期发展中心成立于2007年,为残疾儿童或面临发育迟缓风险的儿童(0至6岁)提供幼儿教育服务。此中心为持有有效国民身份证和医疗诊断书的家庭免费提供评估和早期干预服务。这项服务几乎是全时段提供的,星期一至星期四开放时间为8小时,星期五为4.5小时。

越南

在越南,通过早期干预中心、残疾儿童综合中心、学前教育机构和家庭之间的联动,提高了残疾儿童幼儿保育和教育的包容性。因此,在2012-2013学年,62.3%的学龄前残疾儿童参加了学前教育计划。

资料来源:迪拜政府和社区发展局,《发展指标和警示信号》,未注明日期;劳工组织,《工作中的照护:中东和北非区域配套报告》,即将发布。越南教育培训部,2015年,引用于劳工组织和亚洲开发银行,《亚洲和太平洋地区促进性别平等的儿童保育投资》,2023年,专栏4。

¹⁵⁶ 劳工组织,《工作中的照护》,第160-169页。

¹⁵⁷ 劳工组织,《工作中的照护》,第28页。

¹⁵⁸ 劳工组织,《实现工作中性别平等》,第650段。

► 专栏 18. 为非正规经济部门工人提供儿童保育服务

塞内加尔

2007 年，塞内加尔通过了“儿童早期综合发展政策”，要求在儿童出生至入学阶段(0 至 6 岁)对其进行照护。然而，2010 年的学前教育毛入学率仅为 9.8%。因此，经专题小组讨论，在巴格尼市为非正规经济妇女的子女建立了一个社区儿童保育服务中心。该中心由作为塞内加尔自治工会联合会下属会员组织之一的巴格尼青年工人协会管理。2020 年试点阶段的参与儿童共有 95 名：20 名 1 至 2 岁的儿童和 75 名 3 至 12 岁的儿童。此后，该中心不断扩大工作范围，在每个星期三和星期六放学后接纳 7 至 12 岁的儿童。在非正规经济中工作的母亲不再需要把孩子带到工作场所，她们知道孩子在放学后是安全的，因此能够继续从事经济活动，从而减轻她们的精神压力并提高工作效率和收入。

印度

自营就业妇女协会成立于 1972 年，目前代表来自印度 19 个邦非正规经济部门的 300 万名女工。为满足需求，该协会于 1986 年在艾哈迈达巴德成立了桑吉尼儿童保育工作者合作社。该合作社目前运营着 25 个儿童保育中心，由自营就业妇女协会的照护工作者为 500 名 0 至 6 岁的儿童提供保育服务，确保儿童获得基础教育、发展社交技能、摄入充足营养、享有基本医疗卫生服务。这些中心的开放时间与工作日一致，为上午 9 时至下午 5 时，从而使 85% 的在职母亲每天可以增加 2 至 4 个小时的工作时间。此外，自营就业妇女协会的照护工作者还可以照顾需要照护的年长亲属。

资料来源：劳工组织，《工作中的照护》，第 226 页；国际工联，《将照护经济落到实处》，第 28-32 页；“非正规就业中的妇女：全球化与组织化”(WIEGO)，《受益于 Balsewa：自营就业妇女协会的创新型儿童保育中心和工人》，2018 年，经向自营就业妇女协会社会保障部主任 Mirai Chatterjee 咨询后更新。

93. 合作社作为社会互助经济的一部分，通常可以解决儿童保育需求，并且正在成为照护经济中社区一级的行为主体，特别是在服务不足的社区。¹⁵⁹ 照护合作社可以满足不同人群的照护或扶助需求，通常在其章程中对吸纳妇女成员和社会经济弱势群体成员并确保其获得合作社服务的重要性予以规定。合作社不仅有助于提供优质照护服务，还有助于确保高质量的工作条件，提高工资、福利、获得社会保障的机会和员工留任率，同时还有助于实现居家照护的正规化，推动照护工人队伍的专业化和培训工作，并促进建设更安全的工作环境。¹⁶⁰ 哥伦比亚等国政府越来越多地促使合作社参与到满足儿童保育等社区照护需求的工作中。

► 专栏 19. 以合作社模式提供儿童保育服务

在哥伦比亚，副总统办公室在 2023 年 5 月至 12 月间实施了一项行动计划，将重点聚焦于照护合作社的作用。该计划对劳工组织“思考合作社”(Think.Coop)和“创立合作社”(Start.Coop)工具进行了调整，并以此为基础开发并采用了照护合作社方法，从而加强了加勒比和太平洋区域的两个合作社。通过在社区内发展更多的合作社，该计划帮助妇女腾出时间进行职业发展、从事有偿工作或其他活动，为妇女赋权提供支持。

¹⁵⁹ 劳工组织和“非正规就业中的妇女：全球化与组织化”(WIEGO)，《合作社满足非正规经济工人的儿童保育需求》，2018 年，第 2 页。有关合作社的更多信息，请参阅：<https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives>。

¹⁶⁰ 劳工组织，《通过合作社提供照护 2：文献综述和案例研究》，2017 年，第 6-7 页。

94. 儿童保育政策缺口的定义是，从家庭享有的与儿童保育有关的带薪休假结束之时起，到儿童有资格享受普遍、免费的儿童保育服务或初等教育开始之时止，这两者之间的时间间隔。**在有数据可查的176个国家中，有26个国家不存在儿童保育政策缺口。**其中，20个国家位于欧洲和中亚，¹⁶¹ 6个国家位于美洲。¹⁶² **然而，在全球范围内，大多数国家都存在儿童保育政策缺口。平均间隔时长为4.2年。**在176个国家中，有89个国家的间隔时长超过5年。增加获得一揽子补充福利的机会，确保儿童保育的连续性，将创造就业机会，提高妇女的劳动力参与率和薪酬，并促进儿童与整个社会的健康、营养和福祉状况。¹⁶³
95. 由于预期寿命延长以及家庭结构和妇女提供无偿照护的能力发生变化，需要照护或扶助的老年人和残疾人对长期照护服务的需求急剧上升。在全球179个国家中，有89个国家针对为老年人提供公共长期照护服务制定了法定条款。这相当于近一半有潜在照护需求的老年人生活在有法定长期照护服务的国家。在这些国家中，有29个国家出台了法定全民免费长期照护服务计划。¹⁶⁴
96. 在新冠肺炎疫情期间，父母在居家办公的情况下面临着同时处理有偿工作和承担更多无偿照护工作的挑战；这包括教育和照护因学校关闭而待在家中的儿童，以及照料因染病而身体不适的儿童。当时，澳大利亚政府免费提供托育服务，并优先提供给必须继续工作的父母。¹⁶⁵ 新冠肺炎危机还导致一些长期存在的需求问题得以解决。2020年，加拿大联邦政府宣布增加投资以建立全国儿童保育体系，随后在2022年设立了早期学习与儿童保育基础设施基金。在此之前，加拿大劳工大会、工会会员和儿童保育倡导者已经开展了逾50年的宣传活动。¹⁶⁶ 2021年，孟加拉国通过了《儿童日托中心法》，要求所有托育中心必须向政府注册，政府、半政府、自主和私营实体都必须接受监管。¹⁶⁷

3.2. 将照护服务纳入其他政策领域的主流

3.2.1. 社会保护政策

97. 社会保护政策为管理照护提供者和照护接受者享有的社会保护权提供了一个重要监管框架。上述政策可以规定为受照护者提供支持，确定照护工人获得社会保障的途径，并规定无偿照护者有权获得收入保障和社会医疗保障，无论其就业状况如何。¹⁶⁸

¹⁶¹ 阿尔巴尼亚、白俄罗斯、比利时、芬兰、德国、希腊、匈牙利、冰岛、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、黑山、北马其顿、挪威、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、瑞典和乌克兰。

¹⁶² 巴西、哥斯达黎加、古巴、墨西哥、巴拿马和乌拉圭。

¹⁶³ 劳工组织，“为实现性别平等和社会正义而投资于—揽子变革性儿童保育政策的益处”，劳工组织简报，2023年10月。

¹⁶⁴ 劳工组织，《工作中的照护》，第29页。

¹⁶⁵ 澳大利亚联邦议会，“新冠肺炎经济对策——免费托育”，2020年4月6日，引用于劳工组织，《[新冠肺炎疫情通用政策应对措施的快速参考指南](#)》，2020年，第19页。

¹⁶⁶ 国际工联，《[将照护经济落到实处：世界各地工会的行动](#)》，第14页。

¹⁶⁷ 《每日星报》，“议会通过《日托中心法案》以支持在职父母”，引用于劳工组织和亚洲开发银行，《[亚洲和太平洋地区促进性别平等的儿童保育投资](#)》，2023年，专栏7。

¹⁶⁸ 劳工组织，《[面向体面劳动未来的照护工作和照护就业](#)》，第30页。

98. 社会保护包括在生病、生育、照护子女、失业、工伤或残疾的情况下获得医疗保健和收入保障，以及获得养老金和遗属养恤金。表 1 概述了《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)和《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)的核心内容。

► 表 1. 关于社会保护的国际劳工标准核心内容

《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)	《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)
覆盖下列九项社会保障意外事故应急金： • 医疗 • 疾病津贴 • 失业津贴 • 老龄津贴 • 工伤津贴 • 家庭责任津贴 • 生育津贴 • 残疾津贴 • 遗属津贴(在工资收入者离世时受扶养人仍然在世的情况下)	基本社会保障担保： • 获得基本医疗保健，包括孕产妇保健 • 为儿童提供基本收入保障，确保其获得营养、教育、照护以及其他必要的物品和服务 • 为特别是因疾病、失业、生育和残疾而无法获得足够收入的劳动适龄人员提供基本收入保障 • 为老年人提供基本收入保障

资料来源：劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 35 页。

99. 如果照护行业工人的工作极无保障且薪资很低，他们就不可能充分享有社会保障。¹⁶⁹ 这也是社区卫生工作者和其他提供基本服务却不被承认为工人的人员所关注的问题。家政工人在获得社会保障方面仍然面临特殊困难——全世界仅有 49.9% 的家政工人至少合法享有一项社会保障计划中规定的福利待遇。¹⁷⁰

¹⁶⁹ 劳工组织，《2023 年世界就业和社会展望》，第 93 页。

¹⁷⁰ 劳工组织，《使家政工人的体面劳动成为现实》，第 122-123 页。

► 专栏 20. 逐步实现对家政工人的社会保护

巴基斯坦

在巴基斯坦旁遮普省，一项关于家政工人社会保障缴费的法规已正式颁布，这标志着在确保家政工人获得完善福利方面迈出了重要一步。根据该法规，家政工人必须向指定的社会保障基金缴费，该基金为其提供一系列社会保障待遇。这项法规不仅承认家政工人在社会中的宝贵作用，还表明政府致力于提高家政工人的社会经济地位，并为其提供社会保障，从而促进尊严、稳定和生活质量的提高。

喀麦隆

2023 年 4 月，喀麦隆劳动和社会保障部与喀麦隆劳工联合会、东部公共服务工会联合会、“女性视野”协会、“共同行动”和家政助手发展协会协商，通过了一项宣传和认识提升计划，该计划通过全国宣传、认识提升和教育运动加以实施，以改善喀麦隆针对家政劳动的法律和规范框架、工作条件和看法。这场运动覆盖了约 4,000 个家庭，至少有 300 名家政工人的雇主被转介至社会保障管理机构的服务部门，以便将家政工人纳入管理体系之中。

- 100.** 社会保护制度还可以通过加强收入保障，直接满足受照护者和无偿照护者的需求，从而确保他们在整个生命周期中的福祉。福利待遇可包括儿童和家庭津贴；生育、陪产和育儿津贴；疾病津贴；残疾津贴和养老金，并可辅以社会服务和其他实物津贴。现金津贴和服务可以为无偿家庭照护者提供补助，帮助他们更好地平衡工作和家庭责任。¹⁷¹ 各国的社会保护制度在确保有效获得医疗保健、儿童保育和长期照护服务方面的作用有所不同，并且在大多数中低收入国家，社会保护制度在儿童保育和长期照护领域中的作用尚未得到发挥。¹⁷²
- 101.** 儿童津贴可以在改善儿童发展和福祉方面发挥关键作用，帮助他们充分发挥潜力，支持家庭生计和照护需求，同时还可以减少童工劳动现象。¹⁷³ 社会保护现金津贴和有效获得照护服务可以相辅相成，特别是在医疗保健、儿童保育、教育和营养服务方面。医疗保健和儿童保育服务可以最大限度地发挥和维持现金津贴在消除性别不平等和促进边缘儿童融入社会方面的作用。¹⁷⁴
- 102.** 家政工人提供的儿童保育服务经常超出国家照护政策或社会保护制度框架范围。在一些情况下，政府建立并资助了一些机制，以在国家社会保护制度或其他相关国家制度中承认由家政工人提供的与照护有关的服务。在法国，符合条件的在职父母可以领取家庭津贴，用于补贴照护 6 岁以下儿童的费用。相比于其他儿童保育解决方案，该津贴可用于支付多达 85% 的家政工人雇用费用。此外，无论这些工人是直接受雇于私人家庭或是通过服务提供商获得雇用机会，他们都受到集体协议的保护。¹⁷⁵

¹⁷¹ Shahra Razavi、Ian Orton、Christina Behrendt、Lou Tessier 和 Veronika Wodsak，“推动社会保护促进性别平等：是什么情形？我们如何实现？”，劳工组织工作文件，即将发布。

¹⁷² 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 21 页和第 55 页；Tessier、De Wulf 和 Momose，第 22-23 页。

¹⁷³ 劳工组织和儿基会，《社会保护在消除童工劳动中的作用：证据审查和政策影响》，2022 年，第 10 页。

¹⁷⁴ 劳工组织和儿基会，《十亿儿童的迫切需要：为儿童建立普遍社会保护》，2023 年，第 19 页。

¹⁷⁵ 劳工组织，《从全球照护危机到优质家庭照护：确保家政工人受照护政策保护并享有工作中权利的理由》，即将发布。

103. 社会医疗保障确保人们有效获得优质医疗保健，而不致陷入困境和贫困。迄今为止，全球不到三分之二的人口享有社会医疗保障计划，其中中等收入国家不到三分之一，低收入国家不到五分之一。因此，获得医疗保健的障碍依然存在，原因如下：

- 自费支付医疗卫生服务费用；
- 距离医疗卫生服务机构的实际距离较远；
- 卫生工作者短缺和地理分布不均；
- 医疗卫生服务的范围、质量和可接受性有限；
- 等候时间过长；
- 因损失工作时间而导致的机会成本。

集体筹资、广泛的风险共担、基于权利的应享权益以及对卫生工作者体面劳动的投资，是按照国际社会保障标准实现全民有效获得医疗保健的关键条件。要监测全民健康保障覆盖的进展情况，当务之急是获取更多、更好的数据。¹⁷⁶

104. 通过承认并奖励用于照护子女或其他家庭成员的时间，照护积分在社会保险计划中发挥着举足轻重的作用，从而保证最低养老金符合国际社会保障标准。¹⁷⁷

3.2.2. 包括宏观经济政策在内的就业政策

105. 就业政策，包括宏观经济政策，有时通过采取具体措施消除妇女参与劳动力市场的障碍等方式，将与照护有关的政策条款纳入主流。保加利亚推行了“重返工作岗位”计划，通过为 3 岁以下儿童提供免费保育服务，促进母亲重返工作岗位。¹⁷⁸ 再如，摩尔多瓦共和国近期的政策改革将照护纳入了国家就业计划。

► 专栏 21. 支持妇女参与劳动力市场的政策改革

乌克兰

2022 年，劳工组织在乌克兰进行的一项快速评估发现，儿童保育服务不足是妇女加入劳动力队伍的一个主要障碍，对 0 至 3 岁儿童的母亲而言尤其是如此。《到 2030 年缩小性别薪酬差距国家战略》呼吁采取紧急措施，对育儿假和儿童保育政策进行改革，并制定有效战略，扩大可获得的儿童保育服务范围。为此，劳工组织正在实施“通过在乌克兰选定地区扩大儿童保育服务范围促进妇女参与劳动力市场”项目。该项目动员国家、地方和行业各级的政府实体、社会合作伙伴和私营部门参与其中。截至 2023 年 10 月，该项目已在基辅和日托米尔地区建立了四所小型幼儿园和五所家庭式幼儿园，并推动了现有幼儿园的正规办园和扩建进程，惠及受战争影响的境内流离失所者等群体。

¹⁷⁶ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 189 页。

¹⁷⁷ 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》，第 54 页。

¹⁷⁸ 劳工组织，《实现工作中性别平等》，第 422 段。

摩尔多瓦共和国

摩尔多瓦共和国政府通过了《2022-2026 年国家就业计划》及配套行动计划，以期通过将 3 岁以下儿童(包括来自乌克兰的难民儿童)获得儿童保育服务的机会增加 20%，提高有家庭责任妇女的活跃度和就业率。这包括扩大公共托儿所服务范围，支持创建替代性托育服务机构，以及激励增加私人托儿所的数量，从而也能在照护行业中创造体面的就业机会；还开发了用于培训儿童保育服务提供者的基准课程和方法。

资料来源：劳工组织，“劳工组织旨在实现妇女经济赋权和性别平等的干预措施”，未出版；劳工组织，《国际劳工组织 2022-2023 年计划执行报告》，即将发布，专栏 21。

- 106. 宏观经济政策，例如财政、货币和贸易政策，对劳工组织的国家就业政策概念化至关重要。这些政策决定了女性和男性的有偿就业机会，以及可用于减少性别不平等现象措施的资源。增加财政空间可扩大用于资助照护政策、减少和重新分配无偿照护工作的资源。如果货币政策聚焦于创造就业(而非控制通货膨胀等狭隘目标)，则可以支持扩大总体就业，从而推动扩大照护领域就业，消除照护工人的工资下调压力。例如，劳工组织和妇女署的一项联合计划通过在阿根廷、埃及、埃塞俄比亚、摩洛哥和尼泊尔实现照护领域的包容性增长和投资，为推行宏观经济政策加速器机制提供政策支持、开展培训和政策宣传，以助力妇女获得更好的就业机会，并促进南南交流，分享良好做法。**
- 107. 技能培训政策提出了各种用于预测照护需求的战略，考虑到培训照护人员所需的时间，这是一个关键步骤。¹⁷⁹ 这一培训过程不仅有助于实现工人留任，还能提高照护服务的质量以及照护工人的工资和收入。建立灵活、适当的技能认可体系和资格框架，可以为移民工人等群体开辟多种进入照护领域的途径。这对于接受过非正规培训的工人而言尤为重要，包括通过无偿照护工作或未经认证的在职培训积累了丰富经验和技能的工人。加强教育和技能发展基础设施对于吸引和留住本地照护人员队伍至关重要，尤其是在农村和偏远地区。为了紧跟日新月异的技术、工具、机器和程序发展步伐，需要对培训进行进一步投资。¹⁸⁰**

► 专栏 22. 多米尼加共和国照护工人的职业技术教育与培训

2023 年 9 月，多米尼加共和国国家职业技术培训学院推出了在国家照护体系框架内制定的残疾人个人助理培训计划。该计划致力于实现照护工作专业化，并为有偿照护者能更好地获得权利创造条件。

► 专栏 23. 约旦照护人员资格认证

在约旦，劳工组织和国家非政府组织“萨达卡”(SADAQA)正在为面向照护行业工人的儿童保育技能开发计划和儿童保育培训中心的认证建立一个架构。这包括为若干重点职业优先制定职业标准。其目的是根据国家框架，对幼儿保育日托中心的保育员和管理人员进行认证，从而提升儿童保育服务水平。“萨达卡”与社会发展部、劳动部、职业技术技能发展委员会以及日托中心的管理人员进行了协调。通过上述努力，劳动力供需之间的差距正在缩小，这有助于改善工作条件和提高儿童保育服务的质量。

资料来源：劳工组织，《工作中的照护：中东和北非地区配套区域报告》，即将发布。

¹⁷⁹ 培训一批医疗保健专业人员需要 7 至 10 年的时间。经合组织和劳工组织，《为卫生工作者配备适当的技能：卫生人员队伍技能预测》，2022 年，第 27 页。

¹⁸⁰ 劳工组织，《确保护理人员 and 家政工人的体面劳动》，第 99-100 页。

108. 积极的劳动力市场政策对目前处于劳动力队伍之外的劳动适龄人口有利，包括那些由于承担照护责任而一直处于劳动力队伍之外的人。这些政策可以包括为求职者提供就业机会、培训和就业服务，同时也使他们能够获得儿童保育和长期照护服务。¹⁸¹ 例如在法国，为求职者提供的儿童保育服务能够支持他们重新就业。¹⁸² 在奥地利，一项积极的劳动力市场政策计划鼓励妇女(包括母亲)从事传统上由男性主导的贸易和技术领域中的职业，从而解决职业隔离问题。该计划通过学徒制培训、职业技术学校和应用科技大学授予资格。¹⁸³ 在全球范围内，行业政策也影响着不同照护相关行业(包括卫生和社会工作、教育和家政工作)的照护人员在劳动力市场中的地位。

► 专栏 24. 大韩民国妇女职业中心

韩国公共就业服务局与当地劳动力市场的专业组织合作，为妇女提供就业服务和培训。例如，安山市妇女职业中心的服务对象既包括因家庭原因中断职业生涯、缺乏可靠儿童保育服务获取渠道的妇女，也包括韩语不流利或缺乏正式资格的移民妇女。在新冠肺炎危机期间，公共就业服务局与妇女职业中心密切合作，为在就业中心登记、符合条件的妇女联合提供求职支持和培训与特殊产假津贴和儿童保育补贴。雇主在批准女性雇员休假或育儿假时，也可获得公共就业服务局发放的补贴。

资料来源：Zulum Avila，“公共就业服务：为在劳动力市场中处于不利地位的工人提供联合服务”，劳工组织就业服务和积极劳动力市场政策简报，第 1 期，2018 年；劳工组织，“促进性别平等的就业复苏：重建更加公平的就业环境”，劳工组织政策简报，2020 年 7 月。

109. 公共工程计划可以提供就业机会，同时加强照护服务供给。在未制定失业保险计划的国家，公共工程计划可以提升无偿照护者的参与度或减轻其照护义务，特别是在就计划设计征求了无偿照护者意见的情况下。¹⁸⁴ 在坦桑尼亚联合共和国，劳工组织的就业密集型投资计划与坦桑尼亚社会行动基金根据政府的第二个国家发展五年计划(2016-2021 年)和《2025 年发展愿景》开展合作。一些促进性别平等的公共工程涉及为孕妇、哺乳期妇女和老年妇女提供“轻工作”岗位和灵活工作时间，以及在一些地区提供儿童保育支持，这可以实现妇女在劳动力市场中的平等和可持续参与。¹⁸⁵

3.2.3. 包括非歧视政策在内的劳动保护政策

110. 劳动保护政策(包括非歧视政策)涉及工作条件、工资(包括薪酬平等)、预防和解决暴力和骚扰以及非歧视、工作时间安排(包括加班补偿)和诉诸补救机制的机会。劳动保护政策还包括促进从非正规经济向正规经济转型的措施，以及针对残疾人、艾滋病毒感染者和其他弱势群体的无障碍政策。

¹⁸¹ 《1981 年有家庭责任工人建议书》(第 165 号)第 14 段指出，应提供使有家庭责任的工人能够就业或再就业的服务，“这些服务应包括免费向工人提供职业指导、咨询、信息和安置服务，这些服务应配备经过适当培训的人员，并能够充分回应应有家庭责任工人的特殊需求”。

¹⁸² 劳工组织，《工作中的妇女：2016 年趋势》，2016 年，第 92 页。

¹⁸³ Sriani Ameratunga Kring，“就业政策和计划中的性别问题：什么适用于妇女？”，劳工组织就业工作文件第 235 号，2017 年，第 19 页。

¹⁸⁴ Ameratunga Kring，第 11-12 页；Nite Tanzarn 和 Maria Teresa Gutierrez，“公共工程计划：一项减贫战略——重新审视非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区 30 个国家就业密集型投资计划中的性别问题”，劳工组织就业工作文件第 194 号，2015 年，第 36-37 页。

¹⁸⁵ 劳工组织，“坦桑尼亚：促进性别平等的公共工程是实现全民社会保护的重要基石”，《就业密集型投资计划简报》，2019 年。

111. 建构于以男性作为家庭支柱的模式、父母之间无偿照护工作的不平等分配之上的劳动力市场，近期似乎一方面导致了工作时间过长，另一方面助长了短工时或非全日制工作的趋势。¹⁸⁶ 推行缩短工作周可以促进工作与生活的平衡，而灵活工作时间等其他措施可以为有家庭责任的工人提供支持。

► 专栏 25. 为有家庭责任的工人提供支持

佛得角

2023 年，佛得角通过了一项全面的三方行动计划，为有家庭责任的工人提供平等机会和平等待遇，并提供工作中的生育保护。该计划基于三项目标：

1. 建立一个法律和政策框架，促进家庭生活与职业生活之间的平衡，并加强工作中的生育保护；
2. 开发国家技能，促进有家庭责任的工人享有体面劳动；
3. 促进为有家庭责任的男性工人和女性工人提供照护服务。

中国

在 2022 至 2023 年间，劳工局与中国企业联合会合作推出了工作场所政策，其中包括灵活的工作时间、母乳喂养支持措施的改进、儿童保育以及对怀孕工人和新生儿母亲的保护等方面。在 2021 年和 2022 年，双方为 200 家企业和 2,000 名参训者提供了培训，为 5 家试点企业提供了一对一技术指导。这些企业成功发布了工作场所政策，其内容涉及灵活的工作时间、改进母乳喂养的支持措施、儿童保育以及对怀孕工人和新生儿母亲的保护。接受培训的两家企业完善了集体合同，以加强旨在平衡家庭责任的工作场所措施。

资料来源：劳工组织，《劳工组织 2022-2023 两年期计划执行报告》，即将发布。

112. 为了解决某些类别的照护工人特别是家政工人被排除在劳动和社会保障法律之外的问题，一些国家已经进行了法律改革。例如，南非已将家政工人纳入失业保险基金的覆盖范围，该基金提供失业和生育津贴。在推进改革的同时，还为培训和增聘劳动监察员提供了资源。在其他国家，由于一些关于最低工作时间、雇佣期限或收入的法律门槛与家政工人和其他照护工人的典型工作安排不够一致，它们采取措施对上述门槛予以取消或降低，扩大法律覆盖范围。例如，比利时、哥伦比亚和乌拉圭等国允许从事非全日制工作或有多个雇主的工人参加社会保险，从而扩大了对家政工人和其他照护工人的法律覆盖范围。¹⁸⁷
113. 关于工作中平等和非歧视的政策涵盖了越来越广泛的歧视理由，并规定提供更为全面的保护。世界各地都出台了新法律或修订了现行法律，以消除基于年龄、生育和婚姻状况以及残疾的歧视。现行法律由诸如有关育儿假、生育保护和母乳喂养等家庭友好型政策，以及其他有关为年长工人提供持续培训和规定管理层女性配额的新政策加以补充。这些政策已在企业和国家层面落地实施。¹⁸⁸

¹⁸⁶ 劳工组织，《不让任何人掉队》，第 32-34 页。

¹⁸⁷ 劳工组织，“家政工作正规化”，劳工组织家政工作政策简报第 10 号，2017 年；劳工组织，《世界各地的家政工人：全球和区域统计与法律保护程度》，2013 年；欧盟委员会，《欧洲未申报工作处理平台：成员国概况介绍和综合报告》，2016 年。

¹⁸⁸ 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，第 x 页。

- 114.** 截至 2023 年 12 月，在总共 187 个劳工组织成员国中，分别有 174 个和 175 个国家批准了该领域的两项基本公约——《1951 年同酬公约》(第 100 号)和《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)。在获得批准最多的劳工组织公约中，这两项公约名列第五位和第六位。执行机制包括有效的劳动监察机构、专门法院或监察当局、防止受害的充分保护、有效补救措施的便利性以及举证责任的公平分配。¹⁸⁹

► **专栏 26. 为埃塞俄比亚劳动监察员开展促进性别平等的培训**

2023 年 11 月，劳工组织与埃塞俄比亚劳动和技能部合作，举办了为期两天的关于在劳动监察中推行有效生育保护和照护政策的培训班。来自埃塞俄比亚各地区和联邦办事处的 40 名劳动监察员参加了培训，培训内容包括劳动监察机构在实现工作中性别平等方面发挥的重要作用，以及如何推广和打造促进性别平等的工作场所。近十分之九的受访者在评估表中答复，他们“有可能”或“肯定”会在工作中应用从培训中学到的知识。

资料来源：劳工组织和挪威外交部，“促进非洲工作中的工人权利和性别平等”发展合作项目。

- 115. 就业保护和非歧视对于在世界范围内实现产假权利至关重要。**大多数国家规定了保护措施，以防止发生与生育有关的非法解雇，尽管并非总是覆盖整个生育期。2021 年，已有 89 个国家保证工人享有产假结束后重返相同或同等岗位的权利。据报告，为获得和保留就业岗位而进行强制性妊娠测试的歧视性做法仍然存在，这主要影响到某些类别的工人，如移民工人、家政工人和服装业工人。在 2011 年至 2021 年间，包括老挝人民民主共和国、挪威和巴拿马在内的 24 个国家在其立法中明确禁止了此类妊娠测试。¹⁹⁰
- 116.** 在过去十年中，包括刚果、尼日尔和赞比亚在内的 11 个国家实行了新的法律限制，规定孕妇或哺乳期妇女不得从事危险或不卫生的工作，而阿尔巴尼亚、德国以及圣多美和普林西比等 21 个国家则对这些工人采取了新的保护措施。¹⁹¹ 已共有 40 个国家规定雇主有义务保护孕妇或哺乳期妇女不从事危险或不卫生的工作。
- 117.** 与陪产假有关的就业保护和非歧视可提高陪产假的使用率。2021 年，55 个国家在立法中明确规定，保护父亲不因休陪产假而遭受非法解雇。此外，有 36 个国家作出规定，雇主有责任证明解雇的原因与陪产假无关。在 30 个国家，父亲有权在陪产假结束后重返相同或同等岗位。¹⁹²

3.2.4. 移民政策

- 118.** 移民政策由若干管辖出入境、针对特定人群的配额和特殊安排、定居和入籍权利，以及赋予移民的就业、社会、政治和公民权利的规则组成。移民政策，特别是劳务移民政策，决定了照护人员队伍的性质和可持续性，这包括通过确定：移民照护工人可以在一个国家逗留的时间、获得何种居留

¹⁸⁹ 劳工组织，《工作中的平等》，第 x 页。

¹⁹⁰ 劳工组织，《不让任何人掉队》，第 97 段。

¹⁹¹ 劳工组织，《不让任何人掉队》，第 99 段。

¹⁹² 劳工组织，《工作中的照护》，第 26 页。

身份，以及是否有与家人团聚的可能性；熟练照护工人是否受到青睐；证书、技能和资格是否得到跨国认可；公平的招聘政策是否落地，等等。¹⁹³

- 119. 移民政策可挑战或强化原籍国和目的地的性别、种族和阶级不平等。**¹⁹⁴ 特别是在临时劳务移民计划的框架下，移民政策与劳动法之间往往存在脱节，从而产生不平等现象，并减少对照护经济等领域中移民工人的保护。
- 120.** 在移民和非移民照护工人平等方面，与之相关的国际劳工标准包括规定机会均等的《1949 年移民就业公约(修订)》(第 97 号)和《1949 年移民就业建议书(修订)》(第 86 号)、《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)和《1975 年移民工人建议书》(第 151 号)，以及规定同等社会保障的《2011 年家政工人公约》(第 189 号)和《2011 年家政工人建议书》(第 201 号)、《1977 年护理人员公约》(第 149 号)和《1977 年护理人员建议书》(第 157 号)。

► 表 2. 与移民照护工人相关的国际劳工标准

国际劳工标准	关于移民与国民平等的规定
《1949 年移民就业公约(修订)》(第 97 号)和《1949 年移民就业建议书(修订)》(第 86 号)	机会均等
《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)和《1975 年移民工人建议书》(第 151 号)	
《2011 年家政工人公约》(第 189 号)和《2011 年家政工人建议书》(第 201 号)	社会保障
《1977 年护理人员公约》(第 149 号)和《1977 年护理人员建议书》(第 157 号)	

- 121.** 确保移民照护工人享有公平待遇的政策包括：确保非本国工人和本国工人享有平等待遇的措施；扩大社会保护，例如通过利用劳工组织针对移民家政工人的干预模式，将移民照护工人纳入保护覆盖范围；¹⁹⁵ 社会对话机制。¹⁹⁶ 原籍国和目的地国之间的协定有助于保护包括临时工在内的移民工人的权利。特别是，双边劳务协定或谅解备忘录可以成为应对一系列挑战的有用工具，以促进公平和正常的劳务移民。¹⁹⁷

¹⁹³ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 31 页。

¹⁹⁴ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 31 页。

¹⁹⁵ 劳工组织和国际社会保障协会，“干预模式：扩大社会保护以覆盖移民家政工人”，《劳工组织简报》，2021 年 11 月。

¹⁹⁶ 劳工组织，《关于公平有效的劳务移民治理的结论》，2017 年，第 6 点。

¹⁹⁷ 有关此类协定的更多信息，请参阅：联合国移民网络，《双边劳务移民协定指南》，2022 年；劳工组织，《促进公平移民：关于移民工人文书的普遍调查》，2016 年；第 97 号、143 号和第 189 号公约以及第 157 号建议书。

► 专栏 27. 保护南部非洲发展共同体移民工人的权利

南部非洲发展共同体(南共体)的就业和劳动部门以三方形式开展工作，以管理移民事务并保护移民工人的权利。2013 年，各国部长和社会合作伙伴批准了南共体的第一份《劳务移民行动计划》，随后又制定了第二份《2016-2019 年劳务移民行动计划》。2014 年，劳务移民政策框架获得核可，《就业与劳动议定书》也得以通过。这些文书鼓励南共体的 16 个成员国在 2020 年前出台国家劳务移民政策。劳工组织和国际移民组织为这一进程提供了技术援助。

资料来源：劳工组织，“在制定和执行基于实证的、对性别问题有敏感认识的劳务移民政策、立法和实践过程中，通过三方机制和社会对话加强劳务移民治理”，未注明日期。

► 专栏 28. 菲律宾与德国双边劳务协定

2013 年，菲律宾和德国签署了一项双边劳务协定，旨在规范菲律宾外派德国医疗卫生专业人员工作，完善和简化就业安置程序，并增进菲律宾移民工人的福利。

根据该协定，雇用合同必须于工人离开菲律宾之前予以签订，且必须规定与德国工人相当的工作条件。在出发前，移民医疗卫生工作者要学习德语，并参加为期四天的职业培训和岗前培训班，德国雇主负责为这些活动提供资助，还承担差旅费、资格认证费和旨在熟练掌握德语的语言培训费。移民医疗卫生工作者享有德国的社会保障。

2022 年，两国签署了一份谅解备忘录，为在德国的菲律宾医疗保健专业人员提供更多机会。

资料来源：《安置菲律宾医疗卫生专业人员在德意志联邦共和国就业协定》(2013 年)；联合国移民网络，《双边劳务移民协定指南》，2022 年，专栏 11；德国-菲律宾商会，“德国-菲律宾商会欢迎德国和菲律宾为医疗保健行业和其他专业服务行业的菲律宾工人签订新的劳工协定”，新闻稿，2022 年 6 月 22 日。

122. 《世卫组织全球卫生人员国际招聘行为守则》是一份针对下列不同利益攸关方的自愿行为守则：卫生工作者、雇主、招聘方、工会和其他组织；公共和私营部门，包括非政府组织；全球、区域和次区域各级的相关行为主体。¹⁹⁸ 该守则适用于许多行业，旨在应对由发达国家广泛征聘照护人员造成的“人才外流”等挑战，这些挑战削弱了发展中国家的照护服务体系。

3.2.5. 环境政策

123. 近年来，环境政策愈发重视与照护经济的联系，因为气候变化直接威胁到人类可持续生存、发展和繁荣的能力，特别是对照护需求者或弱势群体而言。这一领域中的对话不仅考虑保护人类健康免受气候影响，还考虑建设诸如全民医疗和优质教育等与气候相关的照护服务复原力。¹⁹⁹ 未来数年，政策和立法可能会越来越多地涉及与环境的这种联系。劳工组织近年来一直支持三方成员在该领域开展行动，但现在评估其影响还为时过早。

¹⁹⁸ 世卫组织，《世卫组织全球卫生人员国际招聘行为守则》，世界卫生大会文件 WHA63.16 (2010 年)。

¹⁹⁹ 劳工组织，《促进气候行动公正转型的性别平等和包容》。

3.3. 在区域、国家和城市各级采取协调一致的政策方法

124. 人们进一步认识到，有必要制定协调一致的综合性照护政策方法。如第一章所述，在拉丁美洲和加勒比地区，《布宜诺斯艾利斯承诺》承认了提供和接受照护以及进行自我照护的权利。该《承诺》呼吁促进采取各种措施，在新的发展模式框架内，推动在可持续发展的经济、社会和环境维度上实现性别平等，从而克服照护工作中的社会性别分工弊端，逐步实现公平的照护工作社会化组织分配。²⁰⁰ 这就需要以一致和互补的方式制定若干照护政策，以避免出现各自为政和覆盖不足，并支持形成合力。这些照护政策包括：提高现有照护服务的质量，并扩大服务范围以覆盖新的群体；为照护工人和照护者制定新的法规并提供支持；制定传播策略，支持关于照护的文化变革。以机构间协调和社会参与为基础的治理是建立综合照护服务体系的关键，国家和国家以下各级正在贯彻这种治理模式。²⁰¹ 这代表着一种范式转变。

► 专栏 29. 乌拉圭国家综合照护服务体系

乌拉圭是拉丁美洲和加勒比地区首个建立国家综合照护服务体系的国家。根据建立该体系的《2015 年法案》，设立了提供照护和援助的机制。随后还制定了《国家照护计划(2016-2020 年)》。法律规定了所有儿童、残疾人和老年人获得照护服务的权利。国家提供照护服务，并对照护人员进行培训，使他们了解所负责照护和扶助的人的具体需求。该体系还提供远程照护，即在独立生活的人需要扶助时，例如在其跌倒时，利用技术将他们与所需的扶助联系起来。该法案承认照护者享有体面工作条件的权利，并寻求重新平衡无偿照护工作的不平等分配。这一体系植根于国家、社区、劳动力市场和家庭共同承担的照护提供责任，并明确处理了照护依赖者的权利问题。

资料来源：劳工组织，《实现工作中性别平等》，劳工大会文件 ILC.111/III(B)，2023 年，第 256 页；劳工组织，“[乌拉圭的一项新法律如何同时打破性别偏见和促进照护服务发展](#)”，2018 年 8 月 27 日；Valeria Esquivel，“[基于权利的照护政策方法：拉丁美洲的经验](#)”，第 87-103 页。

125. 欧洲照护战略促进综合照护服务体系发展。该战略建议成员国采取具体行动，增加获得高质量和可负担的照护服务的渠道，同时改善照护者的工作条件和工作与生活的平衡。该战略还强调了投资于照护服务的重要性，并呼吁批准《2011 年家政工人公约》(第 189 号)。²⁰²

126. 一些地方政府正在开创照护服务供给的新方法。哥伦比亚首都波哥大是全球公认的照护先锋。波哥大发展了一个城市一级的照护服务体系，该体系由各种元素组成，以加强获得照护的机会。“照护苹果”(Manzanas del Cuidado)就是其中之一，它被描述为照护者可以自由支配时间和获得服务的空间，她们可以借此实现因繁重照护工作而暂时搁置的梦想。这些中心向全市所有妇女免费开放，为她们提供学习、创业、求职、休息、锻炼、接受法律和心理指导及咨询、在社区洗衣店清洗自己和家人的衣物等设施，而她们经常定期照护的人则在这些空间里接受照护，能力得到发展，且自主

²⁰⁰ 《布宜诺斯艾利斯承诺》，第 7 段。

²⁰¹ Valeria Esquivel，“[基于权利的照护政策方法：拉丁美洲的经验](#)”，《国际社会保障评论》第 70 卷第 4 期(2017 年)：第 87-103 页。

²⁰² 欧盟委员会，“[面向照护者和照护接受者的欧洲照护战略](#)”，新闻稿，2022 年 9 月 7 日。另请参阅上文第一章专栏 3。

性也有所提高。²⁰³ 上述中心是地区照护体系的一部分，该体系还包括“照护巴士”，这些车辆设备齐全，为最偏远的农村和城市地区带去免费培训、福利和照护服务。²⁰⁴

- 127. 其他国家以下各级和市政当局的举措包括**，例如，根据劳工组织、欧洲复兴开发银行和土耳其市政联盟就一项立法建议达成的共识，为土耳其幼儿保育和教育提供法律支持。该建议旨在为由合格的提供者于2022年和2023年通过各市政当局提供标准、广泛和可获得的幼儿保育和教育服务提供法律依据。²⁰⁵

3.4. 运用 5R 框架推进国家确定的、协调一致的综合性照护经济政策方法

- 128. 在国际和国家公共政策议程上**，对照护经济采取协调一致的综合性政策方法日益受到关注。例如，在亚太地区和拉丁美洲，照护服务是政策热点问题。²⁰⁶ 为此，一些国家建立了**由主要部委或专门机构牵头的行业间协调机制，以实施这种协调一致的综合性政策**。这些机制旨在解决各自为政的问题并确保政策一致性，这种一致性能够满足多样化和具体的照护需求，并吸收了照护工人、照护提供者和受照护者的见解。

► 专栏 30. 巴西协调一致的综合性国家照护政策

在巴西，社会发展部负责照护和家庭事务的国务部长与妇女部合作，监督一个部际工作组开展工作，该工作组的首要目标是起草一项国家综合照护政策。该工作组于2023年3月根据总统令成立，由17个联邦部委组成，包括卫生部、教育部、劳工部、社会保障部、计划与预算部、原住民部和种族平等部，以及三个公共机构。国家照护政策旨在确保所有需要照护的个人享有照护权，并保障照护工人享有体面的工作条件。

巴西通过日托服务等举措以及“持续现金福利”、“家庭补助金”(Bolsa Família)、“统一社会援助系统”和“统一卫生系统”等旗舰计划，长期以来一直走在提供照护服务的前列。巴西在照护方面的创新源于其多行业的综合性照护政策方法。这种方法贯穿整个生命周期，并以立法为坚实基础，而立法则是经与国会议员、工会和民间社会组织(包括全国家政工人联合会与照护提供者和照护接受者协会)协商形成。

资料来源：巴西，总统办公室，“国务秘书莱斯·阿布拉莫解释了国家照护政策的目标和建设”，新闻稿，2023年6月26日。

- 129. 体面照护工作 5R 框架提出了在照护经济中实现体面劳动的协调一致综合战略**，既将照护服务纳入所有关键政策领域的主流，又针对照护经济提出了具体的法律、政策和计划。该框架介绍了构成有利政策环境的六个主要政策领域之间的关系，并说明了为协调一致地塑造一个更加强大、更加性别

²⁰³ Diana Rodríguez Franco，“波哥大照护系统：一个城市如何为妇女进行重组”，推进可持续发展目标的城市行动手册(布鲁金斯可持续发展中心，2022年)。

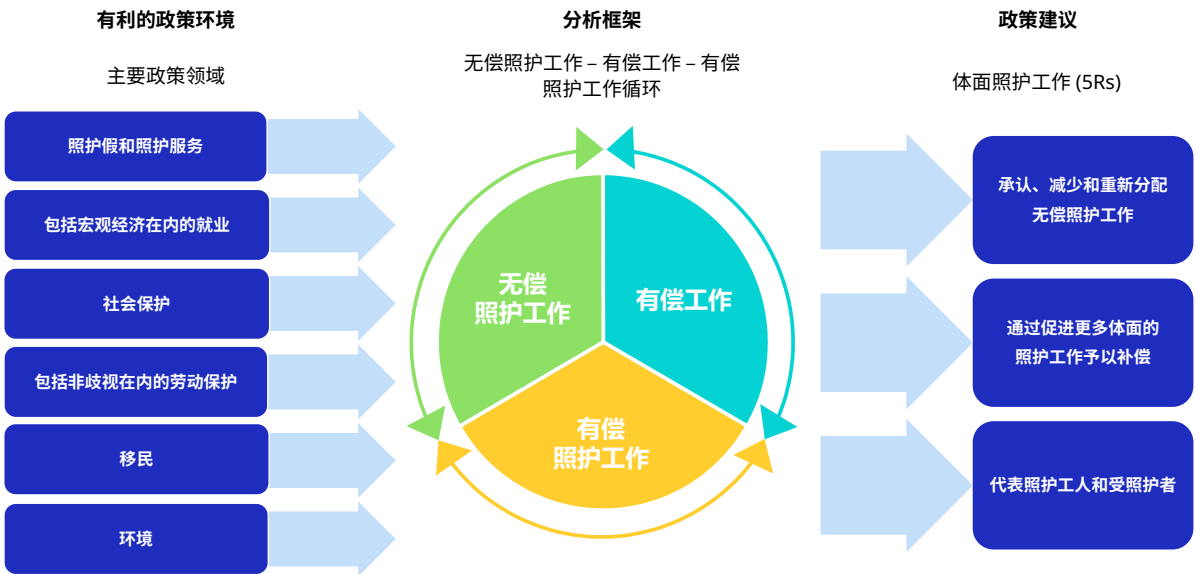
²⁰⁴ 更多信息请参阅：<https://councilonurbaninitiatives.com/resources/shaping-urban-futures>。

²⁰⁵ 劳工组织，“劳工组织、欧洲复兴开发银行和土耳其市政联盟签署《通过促进幼儿保育服务增加妇女就业议定书》”，劳工组织新闻，2021年。

²⁰⁶ 例如，请参阅：劳工组织和亚洲开发银行，《亚洲和太平洋地区促进性别平等的儿童保育投资》，第三章；拉加经委会，《照护社会：性别平等的可持续复苏前景》，2022年，第六章。

平等的照护经济所需的政策领域和政策措施(图 6 和表 3)。社会对话在形成 5R 框架并将其融入各国国情方面发挥着重要作用。²⁰⁷

► 图 6. 促进性别平等和社会正义的体面照护工作 5R 框架



资料来源：改编自劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，图 9。

► 表 3. 基于 5R 框架的照护经济政策措施

政策建议	政策措施
承认(Recognize)、减少(Reduce)和重新分配(Redistribute)无偿照护工作	- 衡量所有形态的照护工作，并在决策中考虑到无偿照护工作。 - 投资于优质照护服务、照护政策与与照护相关的基础设施。 - 推行积极的劳动力市场政策，支持无偿照护者加入、重新加入劳动力队伍并在其中获得发展。 - 颁布并实施关于为所有工人提供家庭友好型工作安排的律。 - 促进宣传和教育活动，建设更加性别平等的家庭、工作场所和社会。 - 保障人人均能获得优质照护服务的权利。 - 确保建立照护友好型和促进性别平等的社会保护制度，包括社会保护底线。 - 为所有女性和男性实施促进性别平等和由政府资助的休假政策。 - 收集有关气候变化对妇女的时间和劳动等照护相关方面产生影响的数据，并增进对于这方面的了解，包括关注对获取饮用水、卫生设施、电力以及环保且抗灾的住房的影响。 - 将旨在减少无偿照护工作的干预措施纳入气候变化减缓和适应行动。

²⁰⁷ 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》，2022 年，第 23 页。

- 提供(面向儿童、老年人和残疾人的)优质公共照护服务，配备高质量就业岗位和环保、低污染的基础设施。
- 补偿(Reward)：为照护工人提供更多体面的工作**
- 规范和实施体面的就业条款与就业条件，实现所有照护人员同工同酬。
 - 确保为女性和男性照护工人提供安全、有吸引力和激励性的工作环境。
 - 颁布法律、落实措施以保护移民照护工人。
 - 在照护行业为从污染性行业向环境友好型行业转型的女性和男性提供工作条件更好的体面就业岗位。
- 照护工人的代表权(Representation)、社会对话和集体谈判**
- 确保妇女全面有效参与政治、经济和公共生活，包括享有进入各级决策领导层的平等机会。
 - 促进照护工人和雇主的结社自由。
 - 促进社会对话，加强照护行业的集体谈判权。
 - 推动代表照护工人的工会与代表受照护者和无偿照护者的民间社会组织之间建立联盟。
 - 为雇主组织和工人组织创造社会对话空间，就包括照护经济相关考虑因素在内的气候行动倡议进行谈判。

资料来源：基于劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，图 9；劳工组织，《促进气候行动公正转型的性别平等和包容：实用指南》，即将发布。

130. 5R 框架以一套广泛适用的核心原则为基础，为各种政策场景和优先事项提供指引。5R 框架的原则：

- (a) 以国际劳工标准为基础，这些标准共同提供了一个框架，可以用于推进性别平等议程，促进优质照护工作；
- (b) 建立在社会对话和代表性的基础上，工人组织和雇主组织以及国家在保障受照护者、照护工作者和无偿照护提供者的权利、能动性、自主权和福祉方面发挥关键作用；
- (c) 提供基于权利的方法，积极、系统地鼓励实现非歧视和性别平等，包括重视和承认无偿工作；
- (d) 基于设计、实施和成果的普适性，这也意味着该框架覆盖和惠及所有受益者--妇女和男子、贫困人口和非贫困人口、城市和农村、公民和非公民；
- (e) 承认国家的主导作用——这一作用包括：
 - (i) 设定福利待遇并界定服务质量(资格、水平、应享待遇、资金、交付以及监测和评估)；
 - (ii) 有效监管市场；
 - (iii) 在各部委和各级(国家、国家以下、区域和地方)机构之间进行协调，使多项经济法律、政策和计划之间实现政策协调并发挥效能；
 - (iv) 担任公共部门照护工人的直接提供者和雇主。

- 131. 5R 框架可以指导国家和国家以下各级的政策，同时虑及政策的特殊需求。**例如，高收入国家——特别是北欧国家——历来都在一些方面走在前列，这涉及将处理照护应急需要作为福利国家责任的一个组成部分，以及制定与劳动力市场有关的措施，如休假政策和家庭友好型工作安排。

► **专栏 31. 加拿大发展合作政策战略中的 5R 框架**

加拿大政府在国际援助中解决无偿和有偿照护工作问题的计划切入点建立在 5Rs 方法的基础之上。加政府为执行伙伴制定了政策指南，其中强调五个组成部分的相互关联性，并鼓励合作伙伴在多个部分同时发力，以增强作为加拿大国际援助工作一部分的干预措施的影响力和可持续性。

注释：加拿大与劳工组织采用的方法不同，因为文中提及的是“回应(respond)”而非“补偿(reward)”。

资料来源：加拿大政府，“加拿大通过国际援助解决无偿和有偿照护工作问题的女权主义方法”。

3.5. 结语

- 132.** 近几十年来，照护假政策和照护服务在全球范围内得到了改善，在批准与照护有关的国际劳工标准、加强生育保护立法以及在国家立法中承认陪产假和育儿假权利方面出现了积极趋势。尽管取得了这些进步，但法律短板依然存在，导致全球数百万人——尤其是边缘化的照护者——无法得到充分的保护和支持。
- 133.** 将照护纳入就业政策、社会保护政策、劳动保护(包括非歧视)政策、移民政策和环境政策等其他政策领域主流的趋势也日益明显。这表明照护经济已在一定程度上融入社会经济生活的方方面面。
- 134.** 在国家和城市层面都存在一些实例，说明如何设计和建立基于权利、促进性别平等的照护服务体系。例如，乌拉圭制定了协同一致的照护政策，而其他许多国家则将照护纳入就业政策等其他政策领域的主流。各部委和其他各级政府之间协调一致的行动可以推行相辅相成的政策，发挥协同增效作用，并解决在照护服务供给的覆盖面和质量方面存在的差距。通过应用 5R 框架，可以促进政府内部以及社会合作伙伴和其他利益攸关方之间的政策协调一致。

► 第四章

促进性别平等、体面劳动和可持续发展的照护经济投资

- 135. 执行照护经济政策需要资金支持。**据估计，截至 2030 年，普及幼儿保育和教育将需要每年额外支出 1.6 万亿美元，到 2035 年则还需要 2910 亿美元，占当年全球国内生产总值的 1.5%。截至 2030 年，为扩大长期照护服务范围以覆盖所有具有这类照护需求的儿童和成人，将需要增加约 2.5 万亿美元的年度支出，到 2035 年还需要 5780 亿美元，即总共占国内生产总值的 2.4%。²⁰⁸
- 136.** 从使用者的角度来看，谁来支付照护费用、谁来补贴照护费用、谁能获得照护服务、谁来提供照护服务，都是重要的问题，而答案会根据不同的照护类型有所变化。例如，在无权享有照护服务的情形中，自费照护服务占据多数。在这种情况下，如果付费照护服务超出了边缘化群体的经济承受能力，他们就会被排除在外，那么照护服务的获取途径就会反映出现有的收入不平等现象，并可能加剧这种现象。免费的公共服务供给——包括通过合作社或政府支持的私营服务提供——可以使更多人获得照护。²⁰⁹ 由税收供资的社会保护津贴可能是扩大缴费计划的必要补充。这些津贴既可以从正规化工作中受益，也可以为正规化工作提供支持，包括促进家政工人正规化的工作。所有这些都进一步强调，有必要拓展关于如何扩大财政空间的讨论，而不仅仅是寻求重新确定支出优先次序或提高支出效率的方法。缺乏用于照护的公共资源会导致收费过高、服务质量参差不齐以及照护工作者体面劳动赤字。
- 137.** 许多低收入家庭需要照护服务，但无力支付服务费用。若缺乏照护服务，低收入家庭很难参与劳动力市场。在这种情况下，人们往往通过非正规途径获得照护服务，进而影响照护质量。因此，投资于照护经济可以减少在获得照护服务和进入劳动力市场方面的不平等现象。
- 138. 对照护经济的投资可以拉动总体需求，直接为照护行业创造就业机会，并间接为整个经济创造就业机会(表 4)。**²¹⁰ 这些投资还可以使照护工作岗位更具吸引力，包括吸引男性加入，从而减少照护经济中的职业隔离现象。在供给侧，全面和资金充足的一揽子照护政策消除了妇女加入劳动力队伍的障碍，增加了妇女的就业机会，并缩小了母亲工资差距。²¹¹ 此类照护政策还有助于增进儿童的健康、福祉和社会发展，从而改善他们未来可取得的经济成果。更广泛而言，照护服务可以改善工人的健康状况和教育水平，实现更好的工作与生活平衡，减少病假天数和工时损失，进而助力整体劳动生产率的提高。²¹²

²⁰⁸ 劳工组织，《工作中的照护》，第 289-291 页；Jerome De Henau，“投资于揽子变革性照护政策的成本与效益：在 82 个国家开展宏观模拟研究”，劳工组织工作文件第 55 号，2022 年。

²⁰⁹ 劳工组织，“妇女创业发展视角下的育儿假和儿童保育服务”，劳工组织简报，2022 年 12 月。

²¹⁰ 劳工组织和妇女署，《照护经济公共投资指南：估算照护赤字、投资成本和经济回报的政策支持工具》，政策工具，2021 年 3 月，第 II.B 节；Donika Limani 和 Marie-Claire Sodergren，“妇女工作之处：由女性主导的职业和行业”，劳工组织劳工统计数据库博客，2023 年 11 月 7 日。

²¹¹ 劳工组织，《工作中的照护》，第 295 页。

²¹² 劳工组织，《社会保护的财政空间：融资方案评估手册》，2019 年，第 61 页。

► 专栏 32. 照护经济投资既是就业创造战略也是促进性别平等的宏观经济政策切入点

为应对新冠肺炎危机造成的后果，妇女署和劳工组织在阿根廷、埃及、埃塞俄比亚、摩洛哥和尼泊尔开展了一项联合计划。该计划制定了一个成功的干预模式，取得了三项相互关联、相辅相成的成果：

- 支持创造就业和为照护经济投资提供资金的宏观经济政策；
- 侧重于为妇女创造体面就业机会的行业和劳动力市场政策；
- 照护经济投资成本计算以及投资对就业和财政收入所产生的积极影响，消除了妇女就业的障碍并促进包容性增长。

阿根廷属于联邦制国家，应两个省的要求，在阿根廷开展的工作围绕照护经济投资进行了详细估算，这是继劳工组织之前在国家一级支持开展工作之后的又一成果。在埃及，该计划帮助推动扩大了幼儿保育和教育规模。在埃塞俄比亚，对幼儿保育和教育方面的缺口进行了估计，这对创造新的就业岗位产生了影响。在摩洛哥，财政部强调了财政刺激政策与照护经济之间的联系。在尼泊尔，作为第十六个国家计划的一部分，成本计算工作的结果正在为照护计划投资提供依据。

资料来源：妇女署-劳工组织联合计划，“通过包容性增长政策和照护经济投资促进妇女体面就业”。

► 专栏 33. 劳工组织全球照护政策门户网站和投资模拟器

劳工组织全球照护政策门户网站提供了与 180 多个国家有关的 60 多项法律和统计指标，内容涉及生育保护、陪产假、育儿假和其他照护假、非歧视政策以及儿童保育和长期照护服务。提供自 1994 年以来选定年份的法律资料。

该门户网站包括“劳工组织照护政策投资模拟器”，作为最大的在线照护政策建模工具，它可以模拟补齐各国在照护服务和儿童保育相关假期方面的短板所需的投资和带来的益处。该模拟器旨在推进劳工组织性别平等和非歧视议程，用户可通过该模拟器为以下四项照护政策量身定制一揽子照护政策投资方案：与儿童保育相关的带薪休假；哺乳时间；幼儿保育和教育服务；长期照护服务。模拟结果包括：

- 一揽子模拟政策的投资需求；
- 对创造就业的影响；
- 缩小性别就业差距；
- 缩小性别工资差距；
- 缩小儿童保育政策差距的投资回报率，即投资于两项保育政策的成本收益比率：与儿童保育相关的带薪休假政策以及幼儿保育和教育服务。

资料来源：劳工组织，“劳工组织全球照护政策门户网站”；劳工组织，“劳工组织照护政策投资模拟器”。

► 专栏 34. 投资于一揽子照护政策的益处

投资于协调一致的综合性一揽子照护政策可以创造大量就业机会。投资与儿童保育相关的假期(产假、陪产假和育儿假)、哺乳时间、幼儿保育和教育以及长期照护服务，到 2030 年将创造 2.8 亿个工作岗位，到 2035 年将再创造 1900 万个工作岗位，总计 2.99 亿个工作岗位。到 2035 年，这一创造就业的潜力将由 9600 万个儿童保育工作岗位、1.36 亿个长期照护工作岗位和 6700 万个非照护行业的间接工作岗位所驱动。此外，据估计，到 2035 年，为缩小儿童保育政策差距而投入的每一美元都可使全球国内生产总值平均增加 3.76 美元。对休假政策以及幼儿保育和教育服务的投资可将全球女性的平均就业率从 2019 年的 46.2% 提高到 2035 年的 56.5%，并可将全球月收入的性别差距从 2019 年的 20.1% 缩小到 2035 年的 8.0%。

资料来源：劳工组织，《工作中的照护》，第 9.3 章；劳工组织，“为实现性别平等和社会正义而投资于一揽子变革性儿童保育政策的益处”，劳工组织简报，2023 年 10 月；劳工组织，“劳工组织照护政策投资模拟器”。

► 表 4. 照护投资为个人、家庭和社会带来的红利

照护投资的红利

1. 有助于增进个人的健康和福祉并提高他们的能力，特别是对处境最不利群体而言。
2. 促进妇女加入劳动力队伍并获得收入，推动性别平等和女性赋权。
3. 提高生产力，改善经营业绩。
4. 通过卫生和教育投资的后向联系，可在照护行业和其他行业创造体面就业岗位。
5. 创造碳足迹相对较低的工作岗位。

资料来源：劳工组织等，机构间工作队：“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议，未注明日期，第 4 页；Ipek Ilkkaracan 和 Kijong Kim，《在 45 个国家实现幼儿保育、教育、卫生和长期照护领域的可持续发展目标对创造就业的影响》(劳工组织，2019 年)。

139. 随着时间的推移，增加对照护的公共投资要求按需重新配置资源并扩大财政空间。累进税制和官方发展援助等融资方案，对于实现性别平等成果目标至关重要。

4.1. 对照护经济的公共投资

140. 对照护的公共投资作为可持续发展工作的核心，可以促进平等和效率。²¹³ 然而，由于照护经济具有独特性质，应谨慎使用常规的生产率衡量标准。

²¹³ Mariana Mazzucato，《万物的价值：全球经济中的创造者与攫取者》(纽约：公共事务出版社，2018 年)。

► 专栏 35. 衡量照护经济的生产力

长期以来，人们一直在关注如何衡量照护行业的生产率(工人人均产出)。这是因为，试图通过增加同一时间接受照护服务的人数来提高照护劳动的生产率，可能会降低照护质量(产出)。如果为受照护者——无论是婴幼儿、小学生、患者还是孱弱老人——配备的照护工人数量过少，可能就会导致他们受到忽视，而非生产率的提高。此外，由于照护服务具有公共产品特性，因此在计算时通常会低估卫生和教育的真正价值。在公共照护部门，低生产率和相关成本往往被解释为效率低下的表现，而非照护固有特征所导致的后果。

资料来源：Susan Donath，“另一种经济：关于独特的女性主义经济学的建议”，《女性主义经济学》第6卷第1期，2000年，第115页；Susan Himmelweit，《我们能够负担(不)照护吗：前景与政策》，性别平等网络工作文件第11号，性别平等网络，经济和社会研究委员会，剑桥，2005年，第23页；Valeria Esquivel，“结构转型对性别问题的影响”，劳工组织技术简报，2019年。

141. 在新冠肺炎危机期间，公共投资是加强卫生应对措施、推进疫苗接种、保持经济运转的必备良方。²¹⁴ 公共开支的分配方式非常重要，特别是就财政政策在维持经济增长和降低失业率方面的效能而言。²¹⁵ 鉴于上述原因，照护服务被称为“公共产品”。²¹⁶

► 专栏 36. 照护服务作为“公共产品”

国际工会联合会选定新兴经济体的研究估计，对照护行业和绿色产业的公共投资会对国内生产总值带来累积乘数效应。研究发现，如果在五年内再将国内生产总值的1%投资于照护经济，国内生产总值将平均增长11%以上，总体就业水平将提升6.3%。该研究强调了照护服务的“公共产品”性质，呼吁加大对照护服务的投资力度，因为照护投资会对生产力和其他外部因素产生积极影响，并有助于减少不平等现象和推进社会正义。

资料来源：Özlem Onaran 和 Cem Oyvat，《基础设施、照护经济和绿色经济领域公共支出的就业效应：新兴经济体案例》(国际工联，2023年)。

142. 在某种程度上，如果政府对于照护经济的投资能够创造新的正规工作岗位和劳动收入，从而增加税收，那么政府可以自筹资金进行投资。增加公共收入有两个渠道：一是获得由新增劳动收入所产生的直接收入，包括社会保障缴费；二是获得因消费支出增加而产生的间接销售税收入。²¹⁷ 据估计，初期支出与税收回报之间的比率约为10.5%，²¹⁸ 欧洲的这一比率高达36%，²¹⁹ 这有助于对照护经济进行投资。

²¹⁴ 劳工组织，《劳工组织监测报告：新冠肺炎与劳动世界。第七版-最新估计和分析》，2021年1月25日；Anna Barford、Adam Coutts 和 Garima Sahai，《新冠时期的青年就业：解决青年就业(失业)问题和不利处境的新冠疫情政策应对措施全球审查》(劳工组织，2021年)。

²¹⁵ 劳工组织和妇女署，《如何从性别平等角度评估一揽子财政刺激计划》，政策工具，2021年3月。

²¹⁶ Diane Elson，“性别问题预算和宏观经济政策”，《女权主义经济学和公共政策：关于 Ailsa McKay 的工作和影响的思考》，Jim Campbell 和 Morag Gillespie 编，第25-35页(伦敦：劳特利奇出版社，2016年)；Diane Elson，“欧洲性别平等宏观经济框架”，《欧洲的经济与紧缩：性别影响和可持续替代方案》，Hannah Bargawi、Giovanni Cozzi 和 Susan Himmelweit 编，第15-26页(伦敦：劳特利奇出版社，2017年)。

²¹⁷ 劳工组织和妇女署，《照护经济公共投资指南》，第33页。

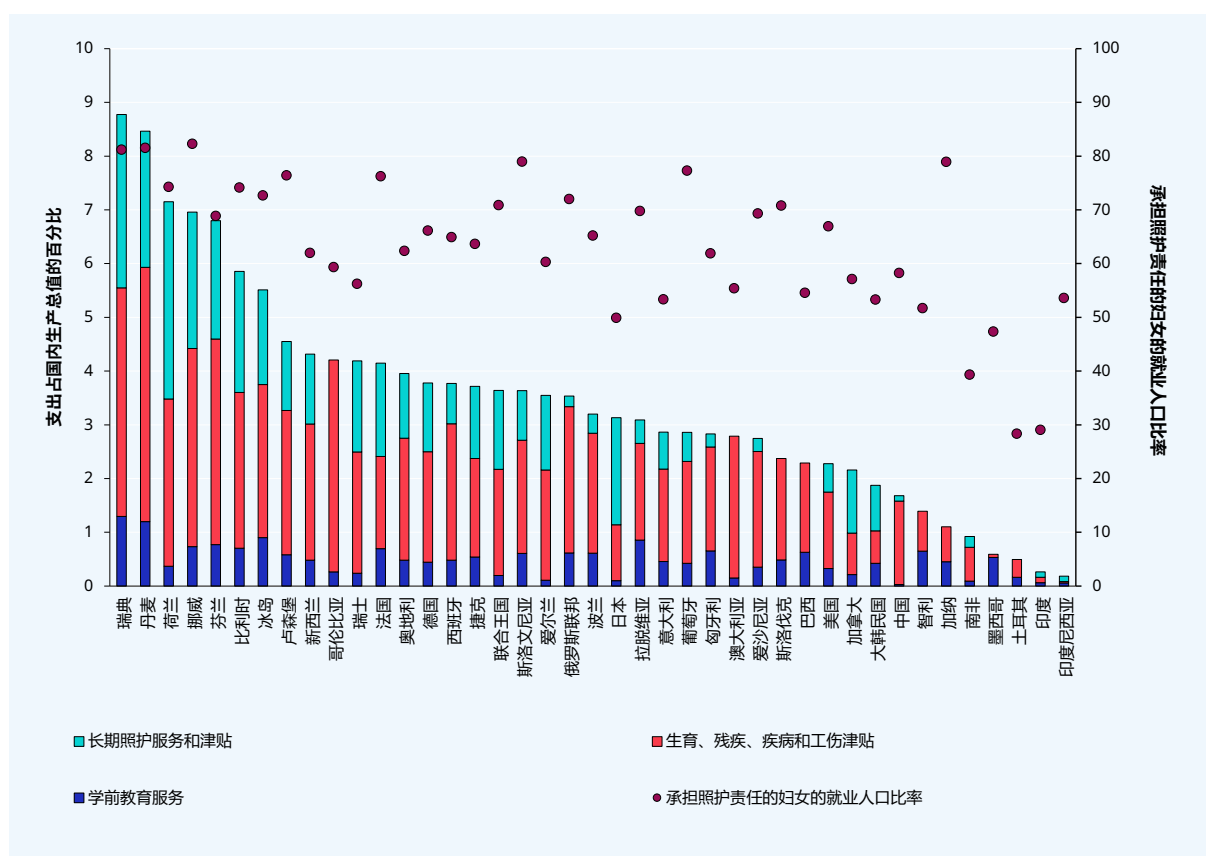
²¹⁸ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第276页。

²¹⁹ 劳工组织，《工作中的照护》，第295页。

143. 三方机制和社会对话，对于形成政治意愿、探索所有可行的财政空间备选方案、扩大对照护经济的公共投资至关重要。²²⁰ 关键在于调动国内资源，包括通过推行累进税制，以及通过促进性别平等的预算编制等方式，将照护经济领域的公共开支作为优先事项。²²¹

144. 对照护经济的公共投资因国家和照护类型而异。中低收入国家的财政空间有限，无法提供充足的公共部门照护替代方案。图 7 显示了 41 个国家对于三项有数据可查的选定照护政策的公共支出占国内生产总值的百分比：(1) 学前教育；(2) 长期照护服务和津贴；(3) 生育、残疾、疾病和工伤津贴。公共投资占国内生产总值的比例从丹麦和瑞典的 8% 以上到南非、墨西哥、土耳其、印度和印度尼西亚的不足 1% 不等。平均占国内生产总值 2% 的国家倾向于投入更多资金，以弥补劳动适龄人口在生育、疾病和工伤以及残疾(所有年龄段)情况下的照护应急费用，而用于满足幼儿(学前教育投资平均占国内生产总值的 0.47%)和老年人(长期照护支出平均占国内生产总值的 0.98%，主要与老年人有关)照护需求的资金较少。²²²

► 图 7. 选定照护政策公共支出占国内生产总值的百分比，以及承担照护责任的妇女的就业人口比率



注释：有数据可查的最新年份是 2018 年。

资料来源：劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，图 3.6。

²²⁰ 劳工组织，《工作中的照护》，第 298 页。

²²¹ 儿基会，《联合国儿童基金会儿童早期发展公共财政全球资源指南》，2019 年。

²²² 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》，第 124 页。

145. 对照护经济的公共投资对于克服不平等现象和促进社会包容至关重要，尤其是对于最边缘化群体而言。²²³ 为最大限度地发挥和维持现金转移的效用，这种投资必不可少，因为现金转移并不具备创造高质量就业岗位的类似潜力。政府专门用于儿童保育的资源不足，会导致儿童保育名额过少或等候名单超长、相关师资培训的缺乏、员工与儿童的比例小、儿童保育工作者的工资低等问题。²²⁴ 与此同时，一些国家的长期照护服务供应量正在增长，但总体而言，其增长速度不及具有照护需求人口的增长速度；这是由于缺乏无困难享有长期照护服务的合法有效权利，以及公共投资水平不足。长期照护的平均支出仍然很低，在二十国集团和高收入国家一般低于国内生产总值的 1.5%。²²⁵

4.2. 为照护经济供资

- 146.** 对照护经济进行投资需要统筹整合不同资金来源。照护经济投资的资金可来自国内公共资源、国内和国际私人融资以及国际发展合作。关于国际发展合作的一个实例是“联合国促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议的融资框架，该框架旨在为绿色经济、数字经济和照护经济创造 4 亿个体面工作岗位，并扩大社会保护范围，以覆盖目前不受保护的 40 亿人。²²⁶
- 147.** 需要对其他资金来源进行良好监管，以取得积极成果。并非所有提供照护服务的部门都具有同等盈利潜力，这限制了这些部门的私人融资计划。要促使私人投资产生利润和积极的社会成果，就必须制定用于确定合适资金来源的战略。
- 148.** 作为一揽子照护政策的一部分，为社会保护津贴提供资金是关键。例如，为提供生育津贴出台了各种计划，包括缴费型计划(如社会保险)、非缴费型计划(如由税收供资的全民计划)和雇主责任计划(即完全由雇主缴费的计划)，或上述方法的组合(图 8)。根据劳工组织第 183 号公约，基于互助共济和风险共担原则，应通过强制性社会保险或由政府资助的计划为产假期间发放的生育津贴供资。²²⁷ 与雇主责任机制不同的是，集体资助机制避免了妨碍雇用育龄妇女的不利因素，并通过规定在企业之间以及在男女工人和/或纳税人之间实行风险分担，促进为小企业工人提供保护。²²⁸

²²³ 劳工组织，《工作中的照护》，第 36 页。

²²⁴ 劳工组织，《工作中的照护》，第 216 页。

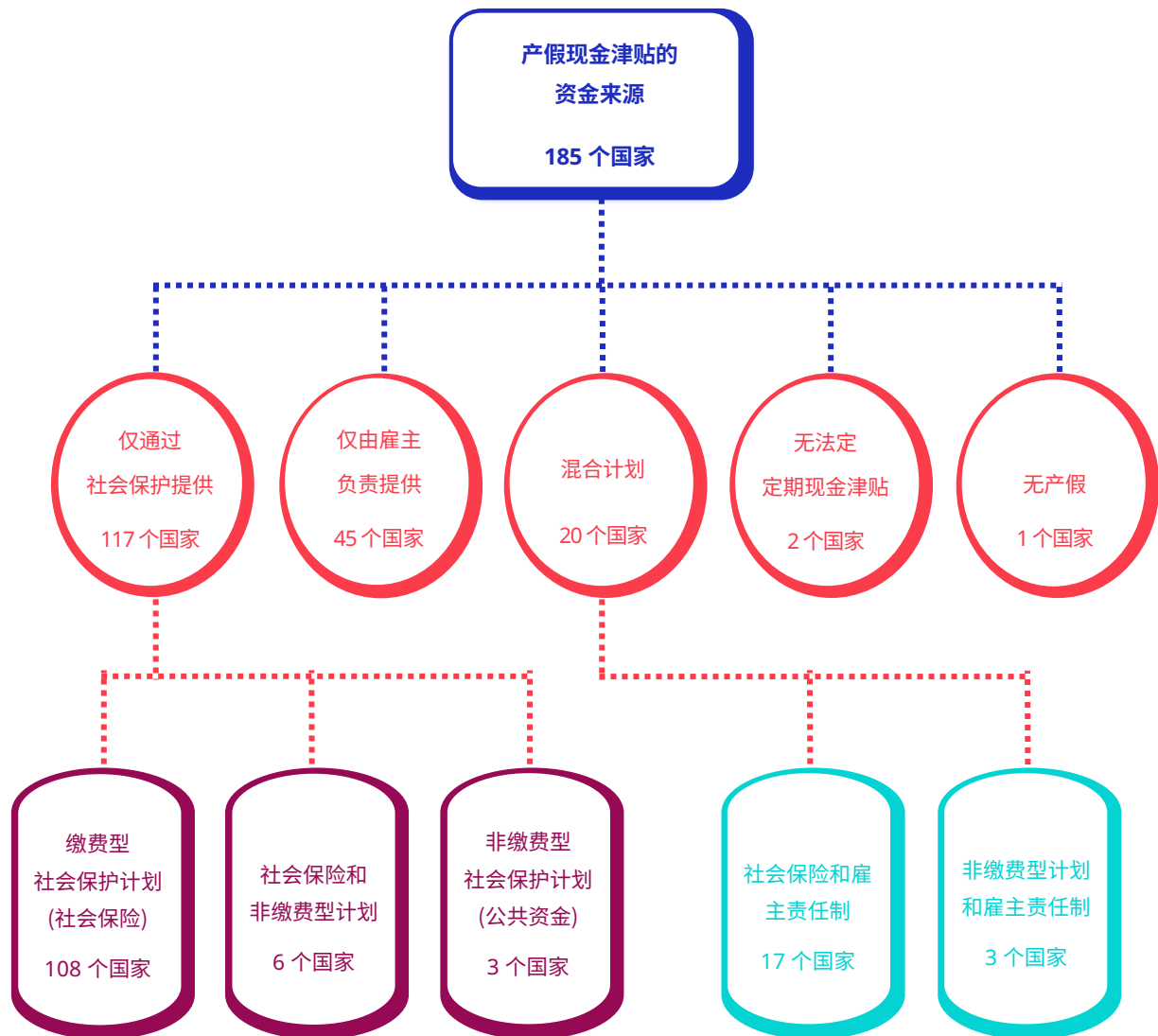
²²⁵ 劳工组织，《工作中的照护》，第 258 页；劳工组织和经合组织，“老龄化社会中的新就业机会”，2019 年，第 5 页。

²²⁶ “全球行动加速器”和可持续发展目标联合基金，《可持续发展目标联合基金的体面工作岗位和全民社会保护窗口：投资战略》，2023 年，第 2 页。

²²⁷ 劳工组织，《工作中的照护》，第 53 页。

²²⁸ 劳工组织，《工作中的照护》，第 107 页和第 218 页。

► 图 8. 各国立法机构规定的产假现金津贴的资金来源



资料来源：劳工组织，《工作中的照护》，图 2.6。

149. 在某些情况下，资金的减少限制了所取得的进展，例如在艾滋病毒感染者的照护方面。

► 专栏 37. 为照护艾滋病毒感染者提供资金

对于艾滋病毒感染者而言，尽管医疗科学有所发展、服务范围有所扩大，但财政资源的减少导致了医疗保健人员的短缺，这往往使艾滋病毒感染者及其家人承担了照护负担。2022 年用于艾滋病毒感染者照护的总体资金有所下降，降至 2013 年的水平。劳工组织是艾滋病联合规划署的成员之一，该规划署正在推广协调一致的减贫和共同融资方法，以及扩大包容性的社会保护计划。其中包括解决妇女和女童为艾滋病毒感染者提供无偿照护的计划。

资料来源：联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)，“[艾滋病署的最新报告显示艾滋病在 2030 年前可被根除，并概述了实现这一目标的途径](#)”，新闻稿，2023 年 7 月 13 日；艾滋病署，“[融资趋势](#)”；艾滋病署，《[2021-2026 年全球艾滋病战略：终结不平等，终结艾滋病](#)》，2021 年。

4.3. 建设三方成员的照护融资能力

- 150.** 通过确定照护经济投资产生的积极影响，劳工组织一直走在支持照护经济投资的前列。2018 年，劳工组织首次对照护经济投资的就业潜力进行了全球估计，实现了可持续发展目标中关于教育、健康、性别平等和增长的具体目标，²²⁹ 并确定了在照护方面存在的差距。2021 年，劳工组织和妇女署制定了一项政策工具，通过估算照护赤字、成本和投资回报来引导对照护经济的公共投资。该工具已在超过 25 个国家应用。
- 151.** 劳工组织全球照护政策门户网站于 2023 年推出，涵盖 60 多项法律和统计指标，并包括一个在线照护政策建模工具。该工具支持三方成员估算照护经济的公共投资需求和相关效益，如创造就业、缩小性别就业差距和工资差距、以及投资回报(见上文专栏 33)。
- 152.** 劳工组织在这一领域组织举办了两次开放式在线活动以及两场侧重于社会保护与老龄化人口长期照护挂钩的。劳工组织还制定了关于促进幼儿教育人员体面劳动的政策准则，其中涵盖工作条件、幼儿教育融资、课程和学习实践、社会保障、职业道德和幼儿教育治理体系等方面。²³⁰ 此外，劳工组织国际培训中心还编制了两门关于照护工作的新课程。²³¹

4.4. 结语

- 153.** 劳工组织和其他机构的研究强调了照护经济投资的积极影响，并确保对照护经济的公共资金提供了有力依据。财政空间是照护经济投资的一个关键掣肘，特别是在低收入国家。不同类型的照护融资机制已在各国落地实施。事实证明，三方机制和社会对话，对于形成政治意愿、探索所有可行的财政空间备选方案、加大对照护经济的公共投资至关重要。

²²⁹ 劳工组织，《面向体面劳动未来的照护工作和照护就业》；Ipek Ilkcaracan 和 Kijong Kim，《在 45 个国家实现幼儿保育、教育、健康和长期照护领域的可持续发展目标对创造就业的影响》。

²³⁰ 劳工组织，《劳工组织关于促进幼儿教育人员体面劳动的政策准则》，2014 年。

²³¹ 更多信息请参阅：劳工组织国际培训中心，“照护工作和照护经济：政策与国际劳工标准”；劳工组织国际培训中心，“在劳动力调查中衡量无偿照护工作和志愿服务”。

► 第五章

在照护经济中实现体面劳动：经验教训和未来前景

- 154.** 照护是实现经济增长和发展、社会正义以及社会和个人福祉的核心。如何组织提供照护、如何分配照护工作、由谁提供照护以及在何种工作条件下提供照护，对于促进体面劳动和性别平等都至关重要。然而，照护经济遇到了人口趋势、数字化和技术变革以及气候变化带来的难题，还面临着多重叠加的危机和冲突构成的新兴挑战。
- 155.** 关于照护经济，目前还没有一个普遍认同的定义。但通常认为，照护经济包括有偿和无偿、直接和间接的照护工作。提供直接照护和辅助提供直接照护的工人种类繁多，同时还有来自公共、私营和非营利部门的各种行为主体(或提供者)。照护经济还包括支持提供和接受照护的法律和体制框架及政策。
- 156.** 目前在照护经济方面存在较大的数据缺口，且现有数据通常不具有可比性。要求制定一个国际公认的照护工作统计定义的呼声日益高涨，旨在为有关照护经济的数据编制工作提供指导。
- 157.** 照护经济中的体面劳动确保了照护服务的质量。然而，照护工人内部的差异显著。虽然一些高度专业化的照护工作者享有优厚薪酬和体面工作条件，但其他照护工作者的就业质量较差，这可能导致照护服务质量低下。一些缺乏体面劳动的照护工人，如家政工人和社区照护工作者，可能被排除在国家劳动和社会保障法律之外。一些照护工人从事无偿工作或领取过低薪酬，缺乏技能认可和获得技能培训和职业发展的机会，缺少劳动和社会保护，并面临歧视性做法和剥削。恶劣的工作条件有损照护工人和受照护者双方的福祉。
- 158.** 为所有照护工人实现工作中基本原则和权利以及体面工作条件，是建立健全照护经济的基础。强大、独立和具有代表性的雇主组织和工人组织以及尊重结社自由和有效承认集体谈判权，是开展社会对话的先决条件，包括对照护经济中的工人和雇主而言。迫切需要增强工人组织和雇主组织的发言权和代表性，其中包括家政工人和雇佣家政工人的家庭组织、中小型企业组织以及照护经济中其他工人和雇主群体组织。在家政工人中，强迫劳动和童工劳动的发生率居高不下，为消除这些侵权行为，需要给予特别关注并付诸具体行动，包括确保移民家政工人能够有效诉诸法律。歧视和不平等，包括纵向和横向的职业隔离、同工不同酬以及基于歧视的暴力和骚扰，是某些照护行业工作岗位尤其是低薪岗位的特点。妇女，特别是那些因种族、民族或社会出身歧视而处于更加不利地位的妇女，在上述岗位中所占比例过高。照护行业容易发生职业安全卫生风险，包括社会心理风险、肌肉骨骼问题以及生物和化学危害。照护行业工作岗位更有可能发生暴力和骚扰，为此需要采取专门措施。应与工人及其组织进行协商，查明并应对职业安全与卫生危害因素和风险因素。
- 159.** 享有照护服务和照护假政策，使承担大部分无偿照护工作的有家庭责任工人能够实现更好的工作与生活平衡，并增强他们对劳动力市场的粘性。研究表明，家庭友好型工作场所政策可改善招聘和留任情况，并提高生产率。这些做法还可以改善雇员的健康状况并降低缺勤率，从而减少雇主的成本。照护假政策还可以通过防止针对有家庭责任工人的歧视，促进劳动力市场中的机会均等和待遇平等。

此外，生育保护政策以及足额支付的带薪育儿假、陪产假和其他形式的照护假可以促进男女更加平等地分担照护工作。

160. 在照护假政策和照护服务的总体设计方面取得了重大改进。从批准与照护有关的国际劳工标准到根据第 183 号公约规定的生育保护可用性、期限和资金来源，积极趋势在其中显而易见。陪产假的权利也在增加，从而在国家立法中巩固了父亲在提供照护方面的作用。虽然有关育儿假的积极趋势较为稳定，但各国正在越来越多地提供这一权利。同样，采取家庭友好型工作场所政策、提供儿童保育服务、设立工间哺乳时间和设施的雇主人数也呈上升趋势。尽管取得了这些进步，但在立法、实施和资金方面仍存在显著差距，这导致全球数百万工人及其家庭，尤其是来自最边缘和最弱势群体的照护者缺乏保护与支持。
161. 新冠肺炎疫情表明，需要针对照护采取系统性方法，以确保社会和经济的复原力，解决不平等和贫穷问题，并促进社会和经济正义。需要对照护经济进行大规模投资，从而通过创造优质照护岗位来加强经济；促进妇女加入劳动力队伍并获得体面工作机会；推进性别平等、福祉、社会正义和公正转型。
162. 基于权利的照护方法是以国际劳工标准为支撑，可以促进打造运行良好且具有韧性的照护经济。批准和实施与照护经济相关的国际劳工标准——包括十项基本公约以及涉及护理人员、家政工人、生育保护、有家庭责任的工人和社会保护的标准——应成为由国家设计的、针对具体情况的一揽子照护政策的组成部分。
163. 包括集体谈判在内的社会对话，是实现体面劳动和确保就业标准符合照护工人和照护雇主双方利益的高效且民主的途径，并由此提高照护服务质量。
164. 关于照护政策的决策应以三方社会对话为基础，并基于与无偿照护者和受照护者开展的协商及其代表性，包括与残疾人和需要长期照护和扶助群体的协商及其代表性。这将确保所提供的照护具有包容性且以权利为基础，并能够充分满足要求和需求。
165. 体面照护工作 5R 框架旨在促进形成更加协调一致的照护政策、社会保护政策、劳动保护和非歧视政策、移民政策和就业政策，包括宏观经济政策，以发挥协同增效作用，避免政策相互掣肘。
166. 照护服务具有公共产品特性，因此需要为其提供充足的公共资金。如果照护是一种基于支付能力的个人责任，那么由此造成的照护服务供给缺口将使个人、社会和经济付出高昂代价。互助性、公平性和普遍性原则以及国家的主导地位是提供、获得和接受照护服务的基础。尽管在承认照护服务是一件公共产品和一项集体责任方面取得了长足进步，但围绕“妇女”照护角色和责任形成的期望和制定的规范依然存在。
167. 宏观经济政策可以为照护经济投资营造有利环境，并可以影响有偿和无偿照护工作的分配以及在照护经济中体面就业机会的创造。这就需要在必要时重新分配资源并扩大财政空间。还需要在不同政策领域和机构之间建立健全的协调机制，以采取协调一致的方法促进照护经济中的体面劳动。

5.1. 前进方向

168. 鉴于劳工组织在促进采取协调一致的综合性方法制定照护经济相关政策方面发挥了引领作用，其完全有能力继续开展并进一步推进劳工组织战略目标中有关照护经济的综合工作，找准其在照护经济中的工作定位，应对各种新兴挑战，并与三方成员携手合作，进一步加深对于照护经济的理解，这将涉及促进人们认识到照护经济对于实现体面劳动和社会正义的重要性。
169. 促进就照护经济及其构成（包括其规模的衡量方式）形成共识，对于推行实现照护经济中体面劳动的循证政策至关重要。劳工组织通过自 2024 年起针对这一主题制定国际商定统计标准等方式，可以促进达成上述共识。这将指导收集和汇编详细、可比、统一的数据，以解决目前存在的大量数据缺口问题。
170. 体面照护工作 5R 框架提出了一揽子渐进式照护政策的主要内容和特点。为回应各国提出的支持请求，劳工组织可致力于确保政策建议持续符合各国国情，通过加强协调机制和社会对话支持政策落实，以及在国家和全球层面建立强有力的伙伴关系以推进其工作。
171. 劳工组织“全球社会正义联盟”可以作为一个平台，进一步加强与联合国各机构、国际金融机构、国际网络和研究中心的伙伴关系，同时发挥劳工组织三方结构的比较优势，促进照护经济中的体面劳动。
172. 因此，当务之急是促进批准和实施与照护经济相关的国际劳工标准，包括所有十项基本公约。
173. 此外，数据和统计准则对于提供循证政策建议至关重要。劳工组织可以促进收集和汇编可比、统一的数据，并推动制定有关照护经济的国际统计准则。
174. 劳工组织有能力通过加强对照护经济中就业和体面劳动趋势的研究和分析，利用其拥有的高质量知识，进一步增强在照护经济领域的专业性；支持三方成员估算照护需求和覆盖差距(包括照护假政策)，并估算旨在通过将照护纳入宏观经济政策主流以缩小这些差距的投资回报；审查照护经济融资机制和公共支出；增进对照护经济领域生产力的了解；对促进照护经济中体面劳动的政策影响开展定量和定性分析。
175. 此外，劳工组织可以开展研究，使其能够评估国际劳工标准体系是否在陪产和育儿保护方面存在任何缺口，如果存在缺口，则可以采取适当的规范性和非规范性行动。
176. 劳工组织还可以继续提供政策和法律咨询服务(包括法律和政策审查)；发展设计、资助和执行包容性照护经济政策所需的财政、监管和技术能力，提供与此相关的能力建设和服务，包括在照护政策、服务和投资方面；支持将照护服务纳入不同政策领域的主流；通过体面劳动国别计划等途径，促进照护经济中的社会对话。
177. 为促进改善照护经济中的就业和工作条件，劳工组织可以支持制定符合各国国情的技能和认证计划，促进照护工作者的专业化和正规化。
178. 劳工组织可以进一步将与促进照护经济中体面劳动和性别平等有关的问题纳入其所有相关发展合作项目和活动——特别是那些聚焦妇女就业和经济赋权、扩大劳动和社会保护、消除歧视以及向正规

经济转型的项目和活动——以充分释放照护经济的潜力，为体面劳动议程和可持续发展目标作出贡献。

179. 加强与国际培训中心的合作可以扩大劳工局在照护经济领域的能力发展战略，包括通过提升现有培训课程的可及性，并开发更多课程，满足劳工组织三方成员和成员国在促进照护经济中体面劳动和性别平等方面的需要。