

工作中的平等：不断的挑战

局 长 报 告

工作中的平等： 不断的挑战

根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和
权利宣言》的后续措施要求编写的综合报告

国 际 劳 工 大 会
第 100 届 会 议 2011 年

报告 I(B)

国际劳工局 日内瓦

本报告可在国际劳工局因特网址上查询(www.ilo.org/declaration)

ISBN 978-92-2-523091-1(print)
ISBN 978-92-2-522092-8(web pdf)
ISSN 0255-3449

2011 年第一版

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

署名文章、研究报告和其它文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

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

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处 (International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland) 购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子邮件 pubvente@ilo.org 查阅我们的网址：www.ilo.org/publns。

目 录

	页 次
执行概要	ix
缩略语	xvii
引 言	1
第一部分 变化的图景：趋势追踪	5
全球经济危机对就业和职业非歧视的影响	5
对移民工人的影响	5
危机和女工	6
贫困与歧视	7
应对危机	9
刺激措施计划	9
防止财政整顿的有害影响	10
处理非歧视的制度能力	11
监控政策和措施的影响	12
测量歧视	13
近期的法律发展	14
核心公约的批准	14
立法趋势	14
现有挑战	15
基于多种原因的歧视	16
应对多层面歧视	17
第二部分 从原则到实践	19
基于性别的歧视	19
通过性别主流化促进性别平等	19
正面行动	20
性别工资差距继续存在	21
缩小性别工资差距的手段	22
母亲地位和父亲地位	24
平衡工作与家庭责任	25

女童的教育机会	26
婚姻状况立法	26
性骚扰投诉	27
基于种族和民族的歧视	27
世界范围内令人震惊的趋势	27
对待非洲裔人民进展甚微	28
土著人民：拉丁美洲个案	31
面向土著人民的政策和措施	32
欧洲与罗姆人(吉普赛人).....	33
基于国籍的歧视与移民工人个案	33
就业歧视的表现形式	35
工作条件	35
限制移民行为和驱逐移民工人的政策与措施	36
融入亦或同化	36
仇外情绪和暴力	37
有限的权利意识	38
立法进展与主动措施	38
多样性政策	39
基于宗教的歧视	40
日益凸显的宗教歧视	40
工作场所宗教的表现	40
不暴露个人宗教的自由	40
管理宗教多样性的工作场所	41
基于政治观点的歧视	41
立法措施	42
基于社会身份的歧视	43
基于种姓的歧视	43
立法和政策发展	44
基于艾滋病毒携带者身份的歧视	44
艾滋病毒携带者和艾滋病患者的被边缘化	44
艾滋病毒检验和筛查	45
近期法律发展和存在的差距	45
社会伙伴的作用	46
基于残疾的歧视	46
普遍的就业不平等	46
获得教育和职业培训的机会受到限制	47
缺乏提供合理的膳食	47
提供充分法律保护的新近努力	48
提高残疾人的就业能力	48
基于年龄的歧视	49
年龄相关投诉的增加	49
实现老年工人平等的措施	49
青年工人的状况	50
基于性取向的歧视	50
反对歧视措施的进展	51
工会采取行动	52

基于遗传的歧视.....	52
法律环境和发展.....	52
基于生活方式的歧视.....	52
基于体重的歧视.....	53
基于吸烟的歧视.....	53
第三部分 国际劳工组织的回应.....	57
人人享有体面劳动.....	57
促进非歧视行动.....	58
更好地设计与执行法律.....	59
性别平等.....	61
男女同酬.....	62
兼顾工作与家庭责任.....	63
实现尊重种族和民族的平等.....	64
保护移民工人.....	64
保护受艾滋病毒感染或影响的工人.....	65
给残疾人以平等机会.....	66
年龄歧视.....	66
第四部分 制定一项行动计划.....	69
促进相关的国际劳工组织文书.....	69
开发和分享关于消除就业和职业歧视的知识.....	70
开发国际劳工组织三方成员有效实施工作中非歧视原则的体制能力.....	71
加强同主要国际组织在平等 方面的国际合作伙伴关系.....	71

执行概要

全球经济和金融危机，正如所推断已转变成重大就业危机，这构成了有关歧视的第三份综合报告的背景。本报告的目的是提供过去四年来有关趋势的动态情况，并为国际劳工组织及其三方成员的今后行动提出某些研究结果、结论和建议。

本报告包含近期世界范围有关就业和职业歧视趋势好坏两个方面的情况，一方面，制定了更多的立法并采取了更多的机构举措，以及总得来说，对克服工作中歧视的必要性日益提高的认识。然而，能力未能跟上政治意愿的步伐，而且延长了的经济滑坡暴露出结构性缺陷并甚至加重了结构性歧视。此外，工作中的歧视议程正在持续呈现多样化，在老问题仍在最多只是部分得到解决的情况下出现了新的挑战。

战胜全球危机的影响

本报告表明，歧视继续是顽固的和多种形式的，关注的一个重要领域是获得就业。那些容易陷入贫困的工人的比率再次增加，扭转了过去几年来注意的到积极的趋势。歧视还变得更加多样化，而且出于多种理由的歧视正在变成家常便饭而不是例外情况。平等机构目睹了此类趋势，它们收到了数目越来越多的对工作场所歧视的控诉。

在危机时期，直接或间接歧视助长了不平等、无保障和被排斥的危险。态度受到影响，

而且对反歧视的政策和立法予以加强变得更加困难。歧视的发生是雇主采取的行动、国家立法和惯例、社会和文化因素以及对经济和社会麻烦的原因的不同理解造成的。但是，非歧视与社会稳定之间的联系在经济处于逆境的时期尤为重要。

不同的经济体和经济部门以不同的方式受到影响。与那些处于临时或无保障就业的人员相比，那些拥有稳定雇佣关系的工人通常受危机的影响较少。对于低技能、老年和移民工人，以及包括大学毕业生在内的初次谋职者来说，这一风险尤为严峻。

由于危机对出口部门的影响，妇女在一些国家中的就业受到严重影响。由于她们中的许多人被推向非正规就业，早期的下滑趋势展示出对妇女的就业和收入的类似影响。尽管如此，在许多发达的市场经济国家，危机并未对妇女的就业产生可归因于歧视的不合比例的影响。就可得到的有关工资差距的数据得出结论还为时尚早，而且到目前为止，可看出的趋势似乎是矛盾的。所明确的是机构解决办法，如平等报酬机制，至少对其工作岗位尚未受到即刻威胁的那些在业人员来说是有益的。

为缓解危机的影响而采取的一些措施，特别是紧缩套件方案，有时直接和间接加剧了针

对某些工人群体的歧视。增长和失业关注自然是重要的，对影响到处理歧视的公共和私营机构的短期经济和就业政策或预算决定来说，有关歧视的关注可能很容易地被列在第二位。

在许多发展中国家，针对穷人的转移计划提供以子女去上学，以及子女及其父母到卫生中心去查体为条件的收入支持。然而，假如这些措施不能亦处理诸如种族、民族和性别歧视一类的经济脆弱性的因素，则它们可能仅会对减贫产生有限的影响。

为实现更加可持续的增长和更公平的社会，所有妇女和男子在就业和职业方面享有非歧视的基本权利需要成为恢复政策和减贫行动的中心。正确的对策包括立法、机构建设、认识提高、由社会伙伴采取的自愿行动以及通过教育导致的态度变化。

好消息：反歧视立法和政策方面的趋势

尽管存在危机和流行的政策环境，在反歧视立法和政策方面继续出现一些积极的进展。这些进展涉及新立法的数量和内容两个方面。因而，在全球氛围不断恶化的情况下，有关工作中平等和非歧视的法律涵盖日益广泛的歧视理由，并规定了更全面的保护。

例如，在限制基于残疾和年龄的歧视立法方面取得了迅速的进展。种族和性别继续是被专门列入几乎所有有关工作中的平等和反歧视立法的两个歧视理由。然而，在做到明确提及诸如民族血统、社会出身和政治观点一类的其它歧视理由方面取得的进展不大。

在欧洲，反歧视立法得到了巩固，而且有关歧视的定义和提供证据责任的分配也已实现与欧盟指令相一致。在全世界，新的法律得以采用或是对现行立法进行了修订，已消除基于

年龄、生育和婚姻状况、残疾、生活方式和以基因为诱因的歧视。现行立法由于家庭友善型的政策而得到补充，例如，涉及双亲假、生育保护和母乳喂养对老年工人进行继续培训以及有关妇女在管理职位中的定额的其它新政策。此类政策在企业和国家层面得到了实施。

有关这一领域的两个基本公约，1951年同酬公约(第100号)和1958年(就业和职业)歧视公约(第111号)，在国际劳工组织总计183个成员国当中分别获得了168个和169个批准。这使得它们在获得最多批准的国际劳工组织公约中名列第3和第5位。当批准水平达到90%以上时，便可实现普遍批准的目标。

有6个欧洲国家成立了专门处理基于多种理由歧视的新的巡视员办事处。实施机制包括有效的劳动监察部门，专家委员会或巡视员当局，针对受害者的专门的保护、有效补救措施的可得性以及举证责任的合理分配。就那些可能会遭受歧视的工人——这意味着所有工人方面来讲，它们还呼吁对权利的适当了解以及随时可利用的控诉程序。在许多国家，平等机构对更好地落实反对工作中的歧视的法律和政策做出了显著的贡献；在其它一些国家，它们在履行其权责方面面临严重的制约。

坏消息：能力制约

光有预防工作中的歧视和提供补救措施的法律或机构是不够的；保持它们的有效运行是一项挑战，特别是在有麻烦的时候。许多机构面临着人力和财力资源的短缺、国家和地方层面政策一致的不足、以及与其它相关机构的配合与合作不够。当它们试图确定并处理歧视案例时，劳动监察员、法官、政府官员和其它主管当局面临知识的缺乏和不适当的机构能力。这种情况妨碍了歧视的受害者成功地提出其诉讼。

执行概要

在经济下滑期间，存在着对针对反歧视和促进了解工人权利的政策给予较低优先权的倾向。紧缩措施和劳动行政和监察部门的预算以及处理非歧视和平等专门机构可得资金的削减，可能会严重地损害现有机构防止经济危机产生更多的歧视和更多的不平等的能力。

由于不同国家对工作中的歧视所下定义不同，可得到数据的价值往往是有限的。数据通常是通过特别研究或处境检验收集的，但很少是以一种系统方式。特别是，国际比较数据充其量也只能说是贫乏和简略。

可靠数据的缺乏使得难以监督并评估所采取措施的影响。假如统计数据是贫乏或不可靠的，则歧视作法的程度将继续不被人所知。严重的能力制约之一是政府对投入人力、技术和财政资源以改善国家层面的数据收集的承诺不够。采取这一重要却是复杂的初步措施将会为问题的确定以及处理它们所需的措施作出显著的贡献。

性别平等

近几十年来在推动劳动世界中的性别平等方面取得了显著的进展。国家政策和立法框架得到了改善，但仍存在着重大的挑战。妇女在可谋求的工作岗位、其报酬、津贴和工作条件以及获得决策职位方面继续受到歧视。最近的数据表明，全世界有 8.29 亿妇女生活在贫困中，而男人的相应数字是 5.22 亿。

妇女的工资平均为男人工资的 70%-90%。尽管在教育方面取得了进步，性别报酬差距仍然存在，而且妇女继续在低收入工作岗位中占大多数。职业和部门隔离对这一报酬差距中的主要部分作出了解释。

协调工作和家庭责任

家庭以外可利用的能承受得起的儿童护理设施是许多妇女和男子充分参与工作生涯并挣得其生计的一个先决条件。此类服务的缺乏使得具有家庭责任的工人处于一种不利的地位，并减少了可供其从事的工作岗位范围。适当的带薪带酬假期的缺乏也会使劳动市场的某些部门对具有家庭责任的工人关闭或不具吸引力。这些情况属于结构性歧视的日常范围。

作为更加家庭友好型政策的一个要素，正在逐步采用有关工作计划安排、工作岗位分享和远程办公的灵活安排和谈判达成的安排，此类安排可减少负有家庭责任的工人所经历的结构性不利处境。

生育和父权的保护

与妊娠和生育相关的歧视仍然普遍。妇女进入某些工作岗位可能会受到基于其生殖作用的限制。世界范围的一些平等机构甚至目睹了以生育为理由的针对妇女的歧视的增加。具体的案例涉及由于妊娠和哺乳而被解雇、不提供哺乳时间、停发产前和产后津贴、不予晋升和不允许工人重返产假前从事的工作岗位。

同时，正在采用保护妇女防止由于妊娠、婚姻状况、家庭责任或产假而被解雇和受到歧视的新的法律条款。假如妇女发生流产、死胎或遭受由于某些其它非正常条件引起的痛苦，许多国家为她们提供带薪带酬假期。有关父亲假的规定日渐增多。然而，诸如非全日制工人或出口加工区中的那些工人可能无法从此类改善中获益。

性骚扰

性骚扰发生在每一大陆，而且以不同的形式和在不同的职业类别中发生。调查表明，这是工作场所中的一个显著问题。那些最容易受到性骚扰的人员是青年、财务不独立、单身或

离婚人士、和移民妇女。那些经历骚扰的男子趋向于是青年人、同性恋以及种族或少数民族的成员。许多国家的经验表明，反对工作场所性骚扰的有效活动要求将法律框架、更强有力的实施、资金充足的机构和更大程度的认识加以合并。

种族和少数民族

根据以前有关工作中的歧视的综合报告，强调当前与种族主义作斗争的必要性比以往任何时候都更具相关性是重要的。尽管已取得了某些进展，但仍存在许多进展缺乏或不够的领域。所要求的是一种法律、政策和其它手段的结合，包括保证所有受害者享有有效的补救措施。需要排除妨碍平等进入劳动力市场的障碍。这种情况尤其涉及非裔和亚裔人士、土著民族和少数民族以及尤其是这些群体内的妇女。以一种一成不变的方式为某些群体加贴标签可能会产生一种显著的破坏性影响。

移民工人

移民工人在许多国家占劳动力的 8%-20%，而且某些区域的这一数字甚至更高。研究一致表明，他们在谋求就业方面面临广泛存在的歧视，而且许多人在就职后仍受到歧视。移民工人还受到经济危机的特别影响，导致就业或移民机会的减少以及仇外的增加、工作条件的恶化和甚至暴力行为。移民无论是在发达还是发展中国家都面临不公正的工作条件。

一些国家将移民工人排除在社会保险计划之外。其它一些国家仅允许移民加入短期计划，如卫生医疗，但不允许他们加入诸如老年养恤金一类的长期可携带津贴。有些国家可能允许移民加入长期津贴，但允许津贴在国家之间携带，这种情况反过来阻碍了返回移民。

在一些情况下，歧视倾向最近由于不友善

的政治演讲而加剧，这种倾向存在着可能会导致移民工人被排除在外、抛弃和驱逐的危险。社会紧张局势和对移民——以及任何其它社会群体态度的强硬，可能会导致系统化和范围广泛的歧视。鼓吹人民党政策可能会促进针对移民的更大程度的仇视和歧视。

有必要对演讲和政策中出现的可能会危及确保所有人的待遇和就业机会平等的现行和今后努力作出迅速和全面的反应。随着整个人口经济不安全的加剧，少数民族、外籍或外国出生的工人冒有成为替罪羊的危险。

需要采取的补救措施包括加强由联合国大会所确定的反歧视措施；关注政治修辞学以避免羞辱和仇外行为；保持并创造就业富集型复苏的宏观和微观经济政策；以及雇主组织和工人组织在朝着正确的方向引导辩论和行动，以及确保种族主义和暴力始终不被接受方面发挥的积极作用。

宗 教

过去的四年来，遭遇以宗教为理由的歧视的男女人数似乎有所增加。这一趋势反映在提交给平等委员会的宗教歧视案例的数目上。在存在系统的宗教歧视的情况下，通常涉及到生活的方方面面，而并非仅限于就业和职业方面。然而，过去的四年来，就业方面的宗教歧视似乎有所增加，而且伴随有经济和社会不安全背景下对劳务移民的忧虑。

政治观点

持有并表明政治观点的权利与言论自由无法分离地联系在一起。基于政治观点的歧视趋向于发生在公共部门，在那里，对执政当局政策的忠诚可能是获得就业的一个要素。在一些

执行概要

国家，立法要求求职者满足某些政治先决条件，以便获得公共部门工作岗位。然而，涉及雇佣终止的个人申诉可能是难以加以证明的。

一些政党是与一个种族、语言或宗教身份密切联系在一起的。在此类情况下，基于政治观点的任何歧视可能与基于其它理由的歧视相吻合。基于政治观点理由的歧视可能还会与反工会歧视结合在一起。其典型情况涉及指控工会领导人参与不可接受的政治活动。

社会出身

在严格的社会阶层流行的情况下存在有基于社会出身的歧视。南亚基于种性的歧视便是一个例子。即使是在开放的社会中，其中的社会流动更为普遍，但在教育程度方面仍存在很大差别此类差别损害就业中的机会平等以及向不同社会类别的升级。

残疾人

与工作相关的针对残疾人的歧视从获得教育、职业培训和康复方面的限制，到残疾工人与其他劳动力之间显著的工资区别，以及被排除在某些工作岗位之外。世界人口的约 10%，或约 6.5 亿人遭受这种或那种形式的身体、感觉器官、智力或精神障碍之苦，其中处于工作年龄的人员超过 4.7 亿。可得到的统计数据表明，他们的就业率低于非残疾人。

联合国估计，发展中国家残疾人的 80%生活在贫困中，其中许多生活在农村地区。根据世界银行的估计，世界穷人的 20%遭受某种形式的残疾之苦。残疾立法方面的一个重要进展是 2008 年生效的《联合国残疾人权利公约》。

艾滋病毒/艾滋病

鉴于携带艾滋病毒人员的大多数属于从业人员，工作场所属于与这一传染病及其影响作斗争

的一个重要场所。防止就业中的羞辱和歧视也是缓解贫困和尊重所有人的人权的一个方法。

针对患有艾滋病毒人员的歧视可通过工人的强制性检验，或是在并非真正自愿的条件下进行检验，或是不能保证检验结果的保密性而发生。由国际劳工组织委托在东亚开展的一项研究揭示，一些雇主开展形式上属于自愿性的检验，但在实践中不录用那些拒绝参加检验的任何人员。

国际劳工大会于 2010 年 6 月通过了 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)。这一新建议书是有关艾滋病毒和艾滋病的第 1 个国际劳工标准。它包含针对招聘以及雇用期限和条件方面的歧视提供保护，并禁止基于实际或被认为的艾滋病毒状况终止雇用。

年龄歧视

各国正在就反对基于年龄的歧视立法的制定开展越来越多的努力。对年龄歧视的认识似乎得到了加强。根据欧洲委员会 2009 年 11 月开展的一项调查，与上一年的 42%相比，58%的欧洲人认为在他们的国家存在着广泛的年龄歧视。那些受调查人员总数的 64%认为，经济危机将会导致劳动力市场中更多的年龄歧视。

国家和企业层面的立法和政策在克服有关老年工人的陈规方面可发挥一种重要作用。许多国家开展了由政府主办的大规模的宣传运动，以克服不愿意培训和雇用老年工人的现象。

至于对年青人来说，尽管他们面临就业的障碍，但不能将他们在劳动力市场中遇到的所有困难归因于歧视。如同近期的发展表明的那样，这种情况在青年人完成其教育或培训之后无法找到适当就业的形势下尤其具有爆炸性。尽管这种情况更多的是一个一般的经济和就业政策问题，但当促进那些试图进入劳动力市场

的数目日益加大的青年人的工作岗位时，对于避免任何非故意的歧视措施来说是重要的，无论这些年青人是来自教育体系的“高端”，还是试图在不具备资格的情况下进入劳动力市场。

性取向

在业或谋求就业的女性同性恋，男性同性恋、双性和变性人员有时面临暴力、骚扰、工作中的歧视、排斥、侮辱和偏见。同性恋在一些国家仍然属于犯罪。一些调查将同性恋和非同性恋雇员之间的薪金差别定在 3%到 30%。同性伙伴并不总是象已婚夫妇那样获得相同的津贴，而且将伙伴纳入卫生保险计划和其它与工作相关津贴的权利可能没有保证。

加强并扩展了 2000/78/EC 号，就业平等指令的非歧视条款的《欧洲联盟基本权利宪章》是完全禁止以性取向为基础的歧视的第 1 个国际人权文书。该《宪章》随着《里斯本条约》于 2009 年的批准而生效。

生活方式

在一些区域和国家，基于生活方式的歧视作为一个热点话题浮现出来，特别是有关吸烟和肥胖(它们亦可被认为是卫生问题)。该问题仍主要集中在数目有限的工业化国家，而且进一步监测和研究无疑将集中在形成中的模式方面，以便政府和社会伙伴可制定适宜的指导和干预措施。

雇主组织和工人组织的行动

必须在国家层面处理歧视问题，政府需要开展国家层面的行动，并要求确保工作中的平等的政策、立法和行政干预措施以及社会对话。还需要开展工作场所层面的行动，使社会伙伴直接参与进来。许多雇主成功地将多样性转变成一种资产，并促进生产率和创新，而且人力

资源政策正在日益迎合非歧视的考虑。

在实践中预防歧视有助于保留具有知识和业绩好的工作人员。这对一个公司或一个企业的名声来说也是重要的。非歧视政策发出了一个明确的信号，即招聘决定是以所从事工作要求的能力为基础的。这是一个健全的商业决定，而且也符合工人的利益。雇主组织和工人组织应分享它们的经验，并研究可得到的有关这一方面良好作法的信息。

国际雇主组织(IOE)及其成员继续支持与工作场所中的歧视作斗争的努力。它们提供了领导和倡导，并通过起草准则、促进良好做法、安排培训和提供指导资料为各国的雇主提供实际指导。

国际工会联合会(ITUC)对通过其体面劳动体面生活运动捍卫包括妇女、移民、种族或少数民族在内的那些最容易受到歧视的工人的权利给予了优先考虑。2008 年发起了一个新的运动，旨在 1951 年同酬公约(第 100 号)的基础上进一步促进国家政策中的性别平等。共有来自 64 个国家的 102 个工会参与了这一运动。

国际劳工组织的行动

过去四年来，在全球、区域和国家层面制定了一些计划并实施了一些活动。非歧视已被作为一个优先事项列入 36 个国家的体面劳动国别计划(DWCPs)。对平等报酬、消除种族歧视和一般立法的更好实施给予了特别关注。

促进弱势群体的权利，如感染艾滋病毒/艾滋病或残疾和土著民族工人，属于关注的重点领域。技术合作项目包括认识提高、能力建设、信息收集与分享，研究和培训。强调了提供咨询服务和有关能力开发的实用资料。

在国际劳工组织的支持下，过去 4 年来在

执行概要

国家和工作场所层面通过并实施了更多的平等政策和行动计划。继续开展了使国家立法与相关国际劳工组织公约相一致的工作。国际劳工组织的工具更经常地得到采用；法官在其案例审议中越来越多地提及国际劳工组织公约；而且三方成员更加了解他们的权利。

展望未来

本综合报告试图描述进展和不足两个方面情况，存在一个明确的正面信息，即立法体系与机构安排正在壮大成长，但假如没有对与工作中的歧视作斗争的必要性日益增长的一般认识和政治接受水平，这种情况则不可能发生。这一进展植根于工作中的基本原则和权利，并反映出将它们转变成现实、对之进行监督以及加强行使这些权利的集体和各人手段的持续努力。

然而，必须注意到，到目前为止对有效实现这些权利的最大挑战来自于外来经济和社会背景。由于不利的宏观经济发展，以及由于普遍贫困的影响和可持续增长的缺乏，这一目标

的实现受到了影响，在某些地方受到严重的影响。在最坏的情况下，这种情况可能会危及几十年的成就。

正如我们在某些当前的政治演说中看到的那样，特别是在鼓吹人民党的解决办法的情况下，在经济逆境时期给包括工作中的歧视在内的普遍歧视大开方便之门。单凭国际劳工组织本身的干预将不会扭转这一倾向。通过数据生成和知识分享以及所有层面的能力建设，国际劳工组织的三方成员应在保持将非歧视议程向前推进的共同意愿，以及反歧视行动的立法和机构基础的战略干预中发挥一种重要作用。

综上所述，为今后的行动提出了四个优先领域：**(a)**促进有关平等和非歧视的两个基本国际劳工组织公约的普遍批准与实施；**(b)**开发并分享有关在就业和职业中消除歧视的知识；**(c)**发展国际劳工组织三方成员更有效地实施工作中非歧视的根本权利的机构能力；和**(d)**加强与有关平等的重要行动方的国际伙伴关系。

缩略语

CEACR	实施公约与建议书专家委员会
CELADE	拉丁美洲人口统计中心
DWCP	体面劳动国别计划
EEOC	就业机会均等委员会(美国)
EPZ	出口加工区
HALDE	反对歧视与促进平等高级公署(法国)
HIV/AIDS	艾滋病病毒/艾滋病
IILS	国际劳工研究所
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
ITUC	国际工会联合会
LGBT	女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性者
MNE	多国企业
OECD	经济合作与发展组织
PLHIV	艾滋病病毒携带者
UNDP	联合国开发署
UNESCO	联合国教科文组织

引言

1. 自 1919 年国际劳工组织成立以来，消除工作中歧视一直是其授权的基础。消除工作中歧视的极端重要性充分体现在 1944 年《费城宣言》、1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》、2008 年《国际劳工组织关于公平全球化的社会正义宣言》和 2009 年《国际劳工组织全球就业契约》中。

2. 概念的清晰有助于我们对问题的理解和有效解决。1958 年歧视(就业和职业)公约(第 111 号)对歧视的界定是指“根据种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族血统或社会出身所做出的任何区别、排斥、优惠，其结果是剥夺或损害在就业或职业上的机会和待遇上的平等”，公约允许经与本国工人组织和雇主组织协商后将另外的原因包括进来。1951 年平等报酬公约规定“对于男女工人同等价值的工作(给予)同等报酬”。

3. 就业和职业歧视可能发生在许多不同环境下，也可能采取多种形式。它可能关系到雇用、晋升、岗位派遣、终止、补偿、工作条件、甚至骚扰。歧视是直接的：当规则、做法和政策排除或给予某些个人以优惠时，仅仅是因为他们属于某一特殊群体，例如岗位广告规定只有男人才可申请。歧视是间接的：当表面上中性的标准和做法对一个或多个可认定的群体产生一种超比例的没有根据的影响时。一个例子是要求申请人必须达到一定的身高，而这可能会超

比例地排除妇女和某些民族群体的成员。体制性歧视是指社会模式、制度结构和法律构成中所固有的或被制度化的歧视，它反映并复制歧视性的做法和结果。这些可能包括对于少数民族有差别的或劣等的培训条件。¹

4. 根据 1998 年《宣言》的后续措施，已经制作了两项早期的“综合报告”，展示了一幅消除就业和职业歧视的动态全球图景。两项报告的第一份，《争取工作中平等的时代》，强调的是工作场所——不论是一家工厂、一间办公室、一个农场或者街道——是使社会摆脱歧视的一个战略切入点。²报告表明，容忍工作中歧视可能带来高昂的经济、社会和政治代价，并指出更加包容性工作场所产生的好处要超过纠正歧视所花的代价。

5. 第二份报告，《工作中平等：应对挑战》，强调指出，尽管在反对工作场所中长期被认可的歧视形式的斗争中取得了令人鼓舞的进展，但是问题依然存在。另外，基于年龄、残疾、移民身份、艾滋病毒和艾滋病、性取向、基因倾向、不健康生活方式等因素的其他歧视形式

¹国际劳工组织：《工作中平等：应对挑战》根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及其后续措施撰写的“综合报告”，报告 I(B)，国际劳工大会第 96 届会议，日内瓦，2007 年，第 28、29、31 段。

²国际劳工组织：《争取工作中平等的时代》，根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及其后续措施撰写的“综合报告”，报告 I(B)，国际劳工大会第 91 届会议，日内瓦，2003 年，第 11 段。

变得更加突出了。为使反对一切形式的工作场所歧视的斗争更加有效，报告除其他方面外倡导由政府和企业加强对立法以及非法规措施的执行，加强社会伙伴纠正和克服歧视的能力。³

6. 过去两、三年来世界经历了自大萧条以来最大的经济危机，危机导致了广泛的就业岗位损失和社会苦痛。国际劳工组织估计 2011 年全球需要创造 2200 多万个岗位才能恢复到危机前的就业率。⁴以前危机的经验表明，对于低技能工人、移民工人和老工人而言，风险尤为严重。受到失业超比例打击的青年在获得体面劳动方面将依然面临更大的困难。某些迹象表明，完全不参与劳动力市场的劳动年龄人口比例已经开始上升。

7. 这项报告—第三项关于非歧视“综合报告”建立在前两项报告的发现、结论和建议的基础之上。这项报告审查了有关不同原因的歧视的进展情况与挑战，并在吸取先前和现行计划与活动的经验教训基础上提出了关于未来行动的优先领域建议。报告这样做，是在这样的背景下，即从导致一次深刻就业危机的全球经济和金融危机中的复苏缓慢而不确定。报告将歧视问题放到有关不平等和脆弱性的更为广阔的发展环境中加以处理。

8. 本报告分为四个部分。第一部分，“变化的图景：趋势追踪”，提供了关于危机对某些更易受歧视伤害的劳动者群体影响的一般性概述，同时将重点放在国际劳工组织的应对之策，特别是“全球就业契约”上。这部分说明了关于处理歧视问题的基本国际劳工标准—1951 年平等报酬公约(第 100 号)和 1958 年歧视(就业和职业)公约(第 111 号)—获得批准和实施的进展情况，探讨了过去四年中在关键领域的一般趋势。这部分还以第二份关于歧视“综合报告”的研究成果为基础，审查了在反对就业和职业歧视

方面的发展，作法是通过数据收集和检验来测量歧视；评估被认定的“最佳做法”措施；以及审查国家平等机构的工作效果。

9. 第二部分，“从原则到实践”，表明了在各种不同原因歧视方面的趋势和发展。特别关注以性别、种族和民族以及移民工人状况为基础的歧视，移民工人这个群体被认为有着最高的歧视发生率。对于其他长期被认可的原因，包括宗教和社会出身，以及对于基于年龄、性取向、真实或被视为艾滋病毒携带者身份、残疾的歧视新趋势也都进行了讨论。基于政治观点的歧视在这份“综合报告”中第一次被讨论。讨论还涉及到基于生活方式和基因倾向的歧视等相关新出现的问题。报告指出了政府在表明政治承诺和提供一种有利环境方面的作用，审查了由雇主组织和工人组织采取的行动，并对国家和企业两个层次上反对歧视做法的法律框架及政策作出了批评性评论。

10. 第三部分，“国际劳工组织的应对”，审查了自理事会通过“2007 年技术合作优先目标和行动计划”以来国际劳工组织对成员国为消除就业和职业歧视所给予的援助。⁵报告着重说明了由国际劳工组织地区分局和总部各单位在国家、地区及全球层面上开展的计划和活动，这些计划和活动取得了积极的结果，并可被视为“最佳做法”，也可为未来提供经验。

11. 在对过去四年中国际劳工组织所开展的不同计划和活动的影响给予评估的基础上，第四部分，“制定一项行动计划”，根据国际劳工组织的“体面劳动议程”，提出了关于优先主题和领域、以及国际劳工组织和三方成员未来采取行动的适当战略的建议。

³国际劳工组织：《工作中平等：应对挑战》，同前。

⁴国际劳工研究所：《世界劳动报告 2010：从一次危机走向下一次？》，国际劳工组织(日内瓦 2010)P.17。

⁵参见国际劳工组织：《关于〈国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言〉的后续措施：关于消除就业和职业歧视的技术合作优先目标和行动计划》，技术合作委员会报告，GB.300/TC/4。第 300 届会议，日内瓦，2007 年 11 月。

第一部分

变化的图景：趋势追踪

全球经济危机对就业和职业非歧视的影响

12. 多种不同原因的歧视在经济不确定的时期可能会进一步加剧。可能存在着一种倾向，这就是在经济衰退时期，政府对于反对歧视的行动给予较低的优先地位。¹无论金融危机的社会影响如何，后危机时期的复苏战略和措施都不能不重视非歧视和平等原则。这是一种挑战性的环境，在这种环境下极为重要的是各国政府以及其他经济和社会行为主体应重申它们对保持和加强非歧视政策及制度的承诺。

对移民工人的影响

13. 据一项最新的国际劳工组织的研究，移民工人特别受到了危机的影响，而在获得就业和流动机会方面受歧视的状况加剧、排外情绪和暴力增加、工作条件恶化等是主要表现。²这些进一步增加了现已存在的针对移民工人的不公平和歧视状况。在先前的衰退中，已有一定数量的移民离开或回国。鉴于这次危机的全球性质，回国选择这次可能不是一种可行的选择，因为在移民工人的原籍国也发生了同等或更大规模的岗位流失。³移民工人一般要在其他人员

之前遭受岗位损失，部分原因在于他们广泛从业的部门——如建筑和旅游——是最先受到经济衰退影响的部门。⁴

14. 许多国家降低了它们对经济移民的配额。例如，澳大利亚将其 2008 年 133,500 技能移民的上限降为 2009 年的 108,100 人。⁵例如，在泰国，在一次投标中注册的 700,000 外籍工人受到拖延，为的是把岗位留给泰国工人。在意大利，部分雇主放弃了他们在企业前景好时提出的申请。2008 年，大约有 10,000 雇主(占已办理申请的 5.6%)撤回了他们在 2007 年 12 月提出的要求。⁶类似的是，在波兰某些工会组织要求限制来自欧盟以外、主要是来自乌克兰、白俄罗斯和中国的工人入境，以便空出位置给回国的波兰工人，这些人预计会失去在其他欧盟国家中的工作岗位。⁷由于危机造成的针对移民工人的担心被一期《金融时报/哈里斯民意调查》泄露出来，调查发现 50% 以上的英国国民希望对来自伙伴欧盟成员国的工人准入英国劳动力市场实施限制。在爱尔兰，政府增加了对

¹国际劳工组织：“青年全球就业趋势：关于全球经济危机对青年影响的特殊问题”，2010 年 8 月，P.10。

²参见 I.Awad：《全球经济危机和移民工人：影响和应对》，(日内瓦，国际劳工局，2009 年)。

³国际雇主组织：《工作场所趋势 2009 年》，P.31。

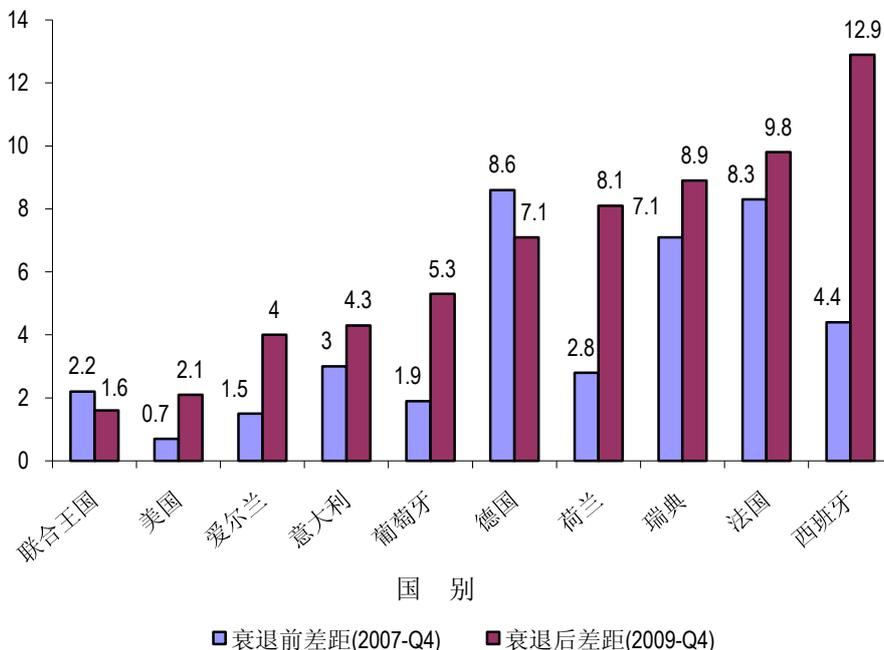
⁴同上。

⁵经合组织：《国际移民前景 SOPEMI2009 年》，P.36。

⁶经合组织：《2009 年国际移民前景 SOPEMI2009-特别焦点：管理危机以后的劳务移民》，P.31。

⁷I.Awad：出处同上，P.44。

图 1.1. 移民工人和非移民工人之间的失业差距，2007 年和 2009 年(百分比)



资料来源：欧洲统计局：目前人口的调查(美国)和全国家庭的四分之一的调查(爱尔兰)。

工作证持有者入境以及对他们入境后的权利和资格施予的限制。⁸

15. 关于危机对于移民工人和本国工人之间就业差距的影响，有一项研究表明各国间存在很大不同。⁹例如，在西班牙，差距被大幅度拉大了，而在德国实际上却缩小了。在可以获得数据的最主要的移民接受国，在 2007 年末至 2009 年末期间移民工人中失业的增加要快于本国工人。在某些情况下，原先失业差距可以忽略不计的地方现在出现了(例如，在英国)，而在其他情况下移民无论是进入还是走出衰退阶段都伴随着更高的失业率(参见图 1.1)。

16. 并非所有不平等状况都可归因于直接歧视行为。危机对移民工人生产的后果在受危机影

响最严重的部门和国家是最为严厉的。例如，在那些建筑业是以前年份中增长引擎的国家，移民工人遭受了最大的就业损失。同样，某些移民群体受到的打击比其他群体更严重，比如在英国的巴基斯坦人和孟加拉国人，在美国的西班牙人即是如此。相反，境况较好的群体一般集中在要求较高教育水平的职业中。¹⁰

危机和女工

17. 在多个国家中，由于危机对出口部门的特殊影响，妇女就业受到沉重打击。¹¹例如，非洲的纺织行业有着 90% 的女性低技能和低教育水平的劳动力，由于外国市场上进口压缩的结果，它们不得不进行削减。

⁸D.Papademetioa, M.Sumption, A.Terrazas: 《移民活动和移民—金融风暴后两年：我们到哪里驻足？》BBC 世界服务，移民政策研究所，2010 年，P.92。

⁹同上，PP.10.20。

¹⁰同上，P.10。

¹¹此内容接下来的段落是基于国际工会联合会：《劳动力市场上的性别不平等：全球趋势和发展概述》，布鲁塞尔 2009 年。

18. 在发展中国家，过去的危机曾经表现出对妇女就业的类似的超比例影响。在上世纪 90 年代的亚洲危机中，由于启用女工较多的部门发生萎缩，妇女的收入与男人相比出现了急剧下降。临时工作和家庭工作竞争的加剧对妇女的工资施加了向下的压力，因为在经济萎缩情况下许多妇女没有其他选择而只能进入非正规就业。一份联合国的报告指出，目前的危机正在延续一种类似的模式，部分原因在于这样一种态度，即由于要促进男性家长挣钱养家的形象而给予男性就业以优先。当就业机会缺少时，妇女为获得就业遇到了严酷的竞争，进一步加剧了现今的和固有的障碍对她们就业的影响。

19. 同一份联合国报告还指出，新近失业的妇女由于必须挣钱养家，便转向了非正规经济中脆弱的就业形式，常常伴有恶劣的工作条件。一项 2009 年泰国研究发现，80%被调查的该国街道摊贩反映说自从经济危机开始以来竞争更激烈了。¹²重要的是，尽管各国政府仍是积极主动地并努力保护非正规部门妇女，但是在一种预算削减和危机应对的环境下，优先考虑缩小性别工资差距或者倡导工作场所性别平等的公共教育活动很可能会受到不利影响。

20. 在发达市场经济国家，危机对于妇女就业并没有产生一种可归于歧视的明确超比例影响。例如，在美国，从 2007 年 12 月到 2010 年 4 月，男人每损失 100 个岗位妇女仅损失 46 个，而且一项国际劳工组织的研究表明妇女移民工人主要集中在或者在危机期间得到发展的部门，或者还没有受到影响的部门。¹³在英国，在 2008 年第二和第三季度期间也存在男人就业率下降大于妇女的情况。¹⁴

¹²A.Ellis, D.Kirkwood, D.Malhotra: 《东亚和太平洋地区妇女的经济机会》(华盛顿, 世界银行, 2010 年)P.68。

¹³美国国会: 《理解经济: 在大衰退中的工作母亲们》, 美国国会联合经济委员会的报告(华盛顿 DC, 2010 年 5 月), P.1. I.Awad: 《全球经济危机和移民工人》, 出处同上, P.41.43。

¹⁴国际工会联合会: 《劳动力市场上的性别不平等》出处同上, P.36。

21. 同样，关于工资差距的数据也不是以任何明确的或确定的方向发生变化。例如，在英国，2008 年年度工时和收入调查表明，性别工资差距从 2007 年的 12.5% 增加到 2008 年的 12.8%，这是基于男性小时工资的更强劲增长。¹⁵然而，这一趋势在下一年颠倒了过来，因为性别工资差距降至 2009 年的 12.2%。¹⁶在美国，性别工资差距(按中间工资)增加了，妇女工资从 2007 年占男人工资的 80.2% 降为 2008 年的 79.9%，这里比较的是全日制工资和工薪工人。¹⁷

22. 最新的数据表明，全世界生活在贫困中的 8.29 亿人是妇女，相比之下男人 5.22 亿。¹⁸对于同等价值工作来说，由于妇女的工资仅相当于男人的 70-90%，所以，薪酬中的非歧视应当成为实现性别平等和减少贫困双重目的措施的一个核心部分。

贫困与歧视

23. 2009 年，全世界处于贫困中劳动者人数估计在 14.8 亿到 15.9 亿之间。这一数字反映出在 2008-09 年期间这种脆弱性工人的数量可能增加了 4160 万到 1.095 亿人。它还表明，全球金融和经济危机很可能对世界上千百万妇女和男人产生了严重的影响。危机发生前，处于就业、但易陷入贫困的劳动者份额在世界各个地区都呈下降趋势。证据表明，在 2007-08 年期间全球处于脆弱就业的劳动者人数第一次出现了下降，减少 1050 万人左右，稍稍低于全部劳动者的一半(49.5%)。¹⁹这种趋势现在可能正在被逆转过来。

¹⁵英国国家统计局，第一项披露：《2008 年度工时和收入调查》，2008 年 11 月 14 日，P.6。

¹⁶英国国家统计局：《2009 年度工时和收入调查》2009 年 11 月 12 日，P.4。

¹⁷国际劳工组织：《全球工资报告：更新 2009》(日内瓦，2009 年)，出处同上，小节 12。

¹⁸国际劳工组织：《性别平等位于体面劳动的核心》，报告 VI，第 98 届国际劳工大会，日内瓦，2009 年，小节 58。

¹⁹国际劳工组织：《全球就业趋势》，(日内瓦，2010 年 1 月)P.18。

24. 生活在贫困中并不仅仅关系到收入低。它还意味着一种健康下降、劳动能力降低、工作条件和生活条件恶劣、生产率低下和寿命预期缩短的恶性循环。如果与文盲、饥饿、童工劳动和早生子女结合起来，贫困的恶劣效应可以从父母传给他们的孩子。从全球看，这种现象似乎超比例地影响到某些群体。在一些国家妇女表现出更高的贫困水平，²⁰而由女性为家长的家庭更有可能陷入贫困。同样，在穷人中土著居民、部落群体和非洲人后裔也有着更高的比例。例如，全世界土著居民人口大约 3 亿到 3.7 亿，占全世界穷人的 15%，占全世界 9 亿极端贫困农村人口的大约三分之一。²¹在南亚，达利特人贫困率(65.8%)几乎是人口其余部分贫困率(33.3%)的二倍。²²

25. 贫困对这些群体的超比例影响并不是一种简单的巧合。它的根源在于基于一种或复合原因的歧视，诸如性别、种族、肤色、民族或宗教。²³这种状况往往是一种社会排除和剥削的结果，比如强迫劳动或童工劳动等最恶劣的形式。就业和职业歧视的出现是造成贫困和加剧贫困的一个至关重要因素。歧视不仅能够实质性地减少工资和其他收入，遭受歧视的人们还常常表现出较低的参与水平和就业率。一旦进入就业，归因于工资歧视导致的低收入和处于贫困报酬活动中的职业隔离将阻止人们通过工作摆脱贫困。就业和职业歧视由于限制了对资产和服务的获得而还可能导致长期贫困化。

26. 危机在高收入经济体导致了严重的就业损失。在 2010 年之初，仍需要创造 1400 万个就

业机会才能使就业恢复到危机前的水平。²⁴与此同时，人数更多的人表示希望出国就业。例如，在爱尔兰的情况下有 10 万人据说要在四年内离开这个国家。²⁵残疾人也看到就业机会的减少。例如，在日本，被裁减的残疾工人数在一个季度的基础上从 2008 年 11 月到 2009 年 3 月连续 5 个月都在增加。²⁶

27. 对青年工人来说，业已暗淡的劳动力市场前景由于危机的原因变得更加不幸。在 2009 年年末全世界失业青年高达创纪录的 8100 万人，在 2008 和 2009 年期间，青年失业年增长率 1%，相比之下成人失业增长率变化为 0.5%。²⁷青年妇女和男子从危机开始以来受到了超比例的伤害，如果经历的模式如同过去衰退时那样的话，则可能需要 11 年左右的时间青年就业才能回到衰退前的水平。²⁸遭遇危机环境的失业青年在丧失就业希望的基础上可能会一起脱离劳动力市场，成为“迷失的一代”。²⁹

28. 关于工资歧视对贫困的影响已由最近的一批研究成果给予了证明并进行了量化。2008 年，一项这类研究³⁰利用来自国家家庭调查的数据，³¹对巴西 1992-2001 年期间性别歧视对贫困的影响进行了分析。结果表明，当性别歧视得到消除时，穷人的比例一般会平均下降 10%。这一结果在最为脆弱的人口部分中甚至更为显著，比如在以黑人妇女为家长的家庭成员中，她们都

²⁰按性别的贫困计算简单分类将导致低估性别贫困差距，因为在某些非贫困家庭中也可以发现贫困妇女。其次，性别贫困差距在某些国家可能显得更大，因为这些国家有着更高比例的妇女占主导的家庭。

²¹国际农业发展基金会：《事实表格》，2007 年，P.1。

²²S. Alkire 和 M.E.Santos：《严重的多层面贫困：对于发展中国家的一项新指数》，OPHI 工作文件，NO.38(牛津，OPHI，2010 年 7 月)，P.127。

²³国际劳工组织：《摆脱贫困》局长报告，第 91 届国际劳工大会，2003 年，P.34。

²⁴国际劳工研究所：《世界劳动报告 2010：从一次危机走向另一次危机？》(国际劳工组织，日内瓦，2010 年)，P.3。

²⁵M.Savage：“经济崩溃导致 10 万人离开爱尔兰”，载于《独立报》，星期二，2010 年 11 月 18 日。

²⁶卫生、劳工和福利部长：《后金融危机时期日本的就业措施》，2009 年 7 月，P.30。

²⁷国际劳工组织：《全球青年就业趋势》，2010 年 8 月，PP.1，4，5。

²⁸国际劳工研究所：《世界劳动报告 2010》出处同上，P.2。

²⁹国际劳工组织：《全球青年就业趋势》，出处同上，P.1。

³⁰R.C.SantosSimao,S.E.Monsueto：“巴西性别歧视对贫困的影响”，《CEPAL 评论 95》，2008 年 8 月 P.141。

³¹在这种类型研究中，方法论是基于一种事实上并不存在的人均家庭分配上，这种分配又基于一种假设方案，在这种方案中劳动力市场根据男女工人的素质给予他们同等的工资。

缺少正规就业合同或者也不是工会会员。其他一些在发达国家开展的研究也得出类似的结论。例如，一项对于欧盟的研究³²表明，尽管在低收入家庭妇女中有着十分低的就业率，但消除对工作中妇女的工资歧视也会在大多数欧盟国家中实质性地减少贫困。这种影响在欧盟各国间差别很大；这种影响在有着最高水平工资歧视的国家中是偏大的(在这些国家中大约 20%的穷人由于贫困而应得到救助)，而在有着最低水平工资歧视的国家中是偏小的(在这些国家中只有 2-4%的穷人在贫困线以下)。然而，这项研究强调指出，工资歧视对贫困的影响在所有欧盟国家中对于工薪工作妇女及其家庭都是关键性的。

29. 在消除贫困、就业和平等之间存在着一种至关重要的联系。这反映在人们缓慢地、但逐渐地承认这样一种必要性上，即有必要反思减贫战略，有必要把它从一种基于收入水平的单一层面方法转为能够有效解决持续高贫困和经济不安全的根本原因的多层面战略。某些国家已经开始将它们的创收政策与社会政策统一起来。但是，如果这种政策不把就业和职业歧视的影响考虑在内的话，它们仍然可能在减少贫困方面是无效的。在许多发展中国家，以穷人为对象的转移支付计划是为了提供收入支持，也是有条件的：即保持儿童入学和/或母亲与儿童需向卫生中心支付看病费用。然而，如果这些措施不同时解决包括民族歧视、种族歧视和性别歧视在内的，(这歧视可使工资滞留在一个低水平上)导致经济脆弱性的决定因素的话，那么这些措施对于减少贫困可能只有有限的影响。这些因素。³³

应对危机

30. 在目前形势下，一种富含工作岗位的经济复苏连同支持就业和增长的宏观及微观经济政

策是必需的。然而，非歧视方面的努力也很容易被为缓和举步维艰的财政状况而采取的短期措施所削弱。非歧视立法和政策、平等制度和政治承诺很难保持几十年而不衰，因此应当努力加以保护。应当从上个世纪的经验中汲取必要的教益。

31. 作为它应对危机之策的核心部分，国际劳工组织于 2009 年 6 月制定了《全球就业契约》。《契约》强调的是需要加强对易受歧视伤害的妇女和男子的支持，这包括面临风险的青年、低工资工人、低技能工人、非正规经济和移民工人。³⁴此外，《契约》还要求各国实施促进核心国际劳工标准的政策，诸如同工同酬和消除就业歧视等标准，以减少工作场所的不平等和歧视。这些目标在 2009 年匹兹堡峰会上得到了 20 国集团领导人的赞同，他们承诺他们的国家将采取《契约》总框架中的主要措施以推进全球化的社会层面。他们还要求国际机构在其关于危机和后危机分析以及政策制定活动中考虑《全球就业契约》的目标。³⁵同样，20 国集团的劳工部长也强调了遵循《契约》的指导原则对于实现强劲的、可持续的、平衡的全球增长的重要性。³⁶国际劳工组织正在与多个国家进行积极合作，它们在自己的刺激措施套餐和复苏措施中体现了《契约》精神。

刺激措施计划

32. 如果说危机对许多劳动者具有加大脆弱性效果的话，但是旨在带来复苏的刺激措施却并不总是促进纠正这种不一致差距。为了实现经济复苏的目标，许多国家把它们的刺激套餐集中于那些在危机中遭受重创的部门。在许多情况下，这些部门是男性占主导的就业部门。尽管刺激措施被认为能够防止危机加深和有助于

³²C.Gradin, C.delRio, O.Canto: “欧盟范围内性别工资歧视和贫困”，载于《女性经济学》，2010 年 5 月 12 日，P.100。

³³联合国：“重组全球发展”《世界经济和社会调查 2010》，联合国经济和社会事务署，2010 年，P.36。

³⁴国际劳工组织：《从危机中复苏：一项全球就业契约》，第 98 届国际劳工大会，日内瓦，2009 年，第 II 部分(9)(2)和 II(9)(7)。

³⁵匹兹堡 G20 峰会，2009 年 9 月 24-25 日。

³⁶国际劳工组织：《萨尔瓦多和阿根廷采纳国际劳工组织〈就业契约〉》，国际劳工局政策计划司，2010 年 7 月 8 日。

经济开始回升，但应对危机财政影响的优先化却导致国家资源不能总是相对公平地分配给所有劳动力市场部门。应对措施可能导致把脆弱群体间接排除在从刺激措施受益的范围以外。这些群体包括青年、少数民族和妇女，他们在刺激措施所针对的行业中常常是代表性不足的。

33. 在德国，由政府启动的两套复苏套餐也是以这样的部门为目标的，其中男性占职工人数的 78%，女性占 22%³⁷。汽车行业、建筑、实验室和医疗技术、以及金融中介机构都是由男性占主导的部门，它们从政府得到了重要的财政支持。虽然复苏套餐成功地使目标化部门中的男人受益，减少了他们的就业下降，但是，一项 2010 年研究指出，对女性职工占主导部门、包括最重要的服务部门的忽视却对妇女就业的下降仍将是一种长期性风险。其结果是，女性就业的下降仍将是一种长期可能性，这对于国民经济可能是有害的，因为服务部门的妇女就业过去一直支撑着全国就业。

34. 在美国，刺激套餐好象是对社会中脆弱群体产生了一种混合影响。尽管 10%的乡村基础设施拨款必须针对有着长期贫困的区县，而且套餐中的“家乡投资伙伴关系计划”要求在城市和乡村社区之间公平地分配资源，优先关注面临严重经济问题的地区，但是，一份 2009 年俄亥俄州立大学的报告指出，把大量的资金给予基础高州项目可能不利于少数民族和妇女。黑人占人口的 13%，妇女占人口的 6%和 9.4%。³⁸

35. 为了同等保护社会的各个阶层并防止弱势群体的进一步边缘化，各国政府应当确保在制定刺激措施时考虑到措施的超比例影响，确保政策的超比例影响得到监控和及时纠正，以此来遏制经济不平等的扩大。本着刺激就业创造和走出危机的目的，除了呼吁(劳动力)过剩

的国家通过促进工资与生产率提高之间更密切的联系来进行金融改革和可持续就业创造外，国际劳工研究所还强调需要采取针对弱势群体比如青年的进一步措施和加强就业导向型社会保护。³⁹研究所的《2010 年世界劳动报告》对《全球就业契约》作了仔细阐述。《全球就业契约》要求各国政府发展收入支持制度，提供技能开发计划，加强非歧视权利的执法力度，以帮助弱势群体走出危机，防止社会苦痛的扩大，同时还要求稳定经济和促进就业能力。⁴⁰

防止财政整顿的有害影响

36. 在金融危机的后果中，全球日益关注在许多国家中发生的大规模减少预算赤字和公共债务。许多人还对制订财政整顿政策提出了警告——财政整顿政策界定为税收增加和削减政府开支——因为包括的措施可能破坏复苏的努力，将这些国家推向更深的衰退，并且进一步扩大全体劳动者中间的不平等。⁴¹一份国际劳工组织和国际货币基金组织 2010 年联合文件警告说，过早的整顿冲动可能损害宏观经济增长并因而导致更大规模的赤字和债务。⁴²然而，财政整顿计划已经在一些有着特别严重赤字的国家启动实施，如在希腊、拉脱维亚和乌克兰。经合组织(OECD)的工会顾问委员会估计，从 2012 年到 2014 年，如果经合组织对其成员国建议的赤字削减计划得以实施的话，每年的全部资金缺口当在 3720 亿美元上下。⁴³

³⁹国际劳工组织：“世界劳动报告 2010：国际劳工组织说长期“劳动力市场萎缩”恶化了许多国家中的社会前景”，新闻发布，2010 年，9 月 30 日。

⁴⁰国际劳工组织：《从危机中复苏：全球就业契约》，出处同上，PP.6-7。

⁴¹全球联盟集团：《为了就业创造和发展目标的金融交易税》，全球联盟致 G20 财长和国际货币基金组织，世界银行 2010 年春季会议的声明，华盛顿特区，2010 年 4 月 23-25 日，PP.3-5。

⁴²国际劳工组织/国际货币基金组织：《增长、就业和社会团结的挑战》，讨论文件，国际劳工组织—国际货币基金组织与挪威首相办公室合作召开的一次联合会议，2010 年 9 月 13 日，P.8。

⁴³全球联盟集团：，出处同上，PP.4-5。

³⁷此段内容是基于欧洲产业关系观察网站：“复苏套餐的性别影响调查”2010 年，P.1。

³⁸俄亥俄州立大学哥温种族和民族研究所：“经济刺激计划对有色人种社区影响的初步报告”2009 年 2 月 25 日更新，PP.1-2。

37. 某些群体特别容易受到整顿财政措施的正向冲击，因为在许多国家中紧缩政策可能采取削减帮助偏低收入劳动者获得就业的福利计划以及直接削减就业的形式。例如，在爱尔兰，政府提出要采取一系列紧缩措施，包括削减 30 亿欧元资本支出、减少公共服务计划和福利支付、增加大学生对高等教育的缴费、对进入公共服务部门的新人实行改革后年金计划、以及降低他们的薪金。⁴⁴国际工会联合会 (ITUC) 还指出，国际货币基金组织对拉脱维亚和乌克兰的贷款协议要求取消对教育的投资，并可能造成缺少足够就业技能的“迷失的青年一代”。⁴⁵

38. 重要的是要确保刺激措施不被过早地停止，而保障获取卫生、教育、住房和一种最低收入的基本社会保护底线保障能在所有国家予以提供。足够的社会保护政策包括失业津贴、卫生保健、儿童照看以及对诸如老年人和残疾人等弱势群体的收入保障。国际劳工组织和国际货币基金组织的联合文件指出，有必要对赤字削减战略进行更好地协调，在分担调整的负担和分享调整的好处时把赤字削减战略与公平联系起来，以防止财政整顿措施的影响超比例地落在劳动力市场中最脆弱人员的身上。

处理非歧视的制度能力

39. 从这次危机中吸取的一个教训是，对于非歧视和平等的制度保障应当足够强大才能抗住经济社会环境的变化而不衰。政府的政策是会发生变化的，比如为了应对经济起伏、面对普遍的希望和担忧、或感受到威胁和允诺时。在危机时期，当担忧笼罩人们心头之时，制度安排的牢靠有力对于保障基本权利和平等就变得比以往更为重要。

40. 最近宣布的对劳工行政和监察服务的预算、以及对处理非歧视和平等问题的专门机构预算

⁴⁴《国家复苏计划 2011-2014 年》，稳定局，都柏林，P.11。

⁴⁵全球联盟集团，同上，PP.3-4。

专栏 1.1

处理非歧视问题专门机构职权概览

一般性职权特定职权

- 法律工作关于平等问题立法和政策的建议
- 调查性权力
- 对歧视受害人的法律援助
- 申诉裁决和争议处理服务
- 促进性工作
- 提高认识和通信交流
- 与利益相关方合作
- 制度能力建设
- 知识分享

的削减和紧缩措施，可能会损害这些部门和机构解决经济危机造成的最恶劣的社会后果的能力，这种后果就是：更多的歧视、更多的不平等、社会不稳定和社会紧张进一步加剧。

41. 人们日益认识到，这些部门和机构的作用对于实现真正的、可持续的变化是不可或缺的。这种认识导致这类机构在部分国家中建立、发展和重组。例如，在过去的四年，人们看到新的民情调查专署在拉脱维亚⁴⁶和瑞典⁴⁷设立，看到新的人权委员会在巴西⁴⁸和英国⁴⁹问世。

42. 各国在确定这类机构的构成、职权、结构和覆盖范围方面采取了不同的途径。一般说来，专门机构的职权被分为两个领域：法律方面和促进方面。这些机构的特定行动领域这一国与另一国有很大不同，但是总的包括两个或两个以上特定职权，具体见专栏 1.1。

⁴⁶参见《拉脱维亚共和国民情调查专署的历史》，<http://www.tiesibsargs.lv/eng/ombudsman/history/>，2010 年 11 月 9 日访问。

⁴⁷平等问题调查员(瑞典)：“关于平等调查员”，<http://www.do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman-/>，2010 年 11 月 9 日访问。

⁴⁸巴西劳工和社会保障部政令(Portaria)NO.219，2008 年 5 月 7 日。

⁴⁹Equinet 欧洲：“英国平等和人权委员会”，2007 年 10 月。

专栏 1.2

部门层级的伙伴关系

比利时促进平等机会与反对种族主义中心与联邦内各部的足球基层组织签订了一份年度协议。这份协议的中心点是反对种族主义和歧视，促进比利时足球运动的多样化。2007年，如同前几年一样，确定了多个具体行动点，比如发展提高认识运动、制定反对口头侵犯的明确指导原则和程序、与各足球俱乐部合作和开发一种教育 DVD 及培训系列材料。

意大利全国反对种族歧视办公室与意大利银行业协会（ABI）建立了伙伴关系并组织了学习日活动，以便在信贷部门工作人员中提高认识。

爱尔兰平等事务局与卫生和儿童部、卫生服务执行中心发展了一种伙伴关系，以便在该部门传播关于实施平等立法的信息，并认定和促进旨在发展平等能力卫生服务供给的措施。

资料来源：Equinet 欧洲：促进平等：《各国平等机构使用的正面措施概览》，Equinet 报告，2008年。

43. 在为专门机构确定某些最为有效的解决歧视问题和促进平等的方式时，先前获得的经验和教训是富有启迪性的。⁵⁰一种独立的、明确的授权可以为这些机构的有效运作奠定基础并赋予它们以可信性。它们应当享有坚定的法律独立性、财政独立性和操作独立性，以便公正地帮助歧视受害人，调查、报告和解决一切形式的歧视。适用的程序和机制应当是一切潜在受害人可以进入并利用的，此外，处理多种原因歧视的平等机构数量不断增加，而不是设立处理单一原因歧视的单独机构，表明这种方法是有助于实现对资源和专门知识的更加有效利用的。

44. 例如，在瑞典，民情调查专员强调指出，这种综合性方法允许将资源用于被认定的优先需要，允许有着多种原因歧视知识的专家以一种一体化方式去解决问题。⁵¹这位民情调查专员还在这种方法中看到了一种有效处理多层次歧视案例的方式，这种歧视在其行动的前六个

月收到的每 1000 份投诉中占 40 份。平等机构处理多层次歧视案例的能力与此特别相关，将在本节后面加以进一步讨论。

45. 通过法院处理歧视案例可以纠正以个人为基础的特定状况，但是，现在同样需要纠正广泛化的、结构性的歧视做法。来自处理平等和非歧视问题专门机构的工作经验表明，一种将诉讼与通过各种措施大力促进平等结合起来的战略可以扩大它们的效果。这些促进性的措施包括从提高认识的运动和培训活动，一直到关于如何实施平等与非歧视立法的实际指导及研究工作。有一些这类机构还努力加强它们与社会伙伴的合作，以达到更好的效果。

监控政策和措施的影响

46. 实施反对歧视政策和措施需要进行监控和评估。为此，需要建立合适的后续行动机制以评估采取行动的影响。阿根廷、荷兰、南非和瑞典最近就创建了这样的机制。在阿根廷，全国反对歧视、排外和种族主义管理局(INADI)在 2008 年建立了一个组织框架—反对歧视公共政策联邦理事会，负责实施、监控和监督反

⁵⁰以 Equinet 报告《促进平等：各国平等机构采取的正面措施概览》(2008 年 9 月)和《平等机构的战略作用》，Equinet 报告(2009 年 12 月)为基础。

⁵¹Equinet 欧洲：“瑞典平等问题调查专员处于公众注意中心”，2010 年 10 月。

对歧视国家计划。⁵²在南非，性别平等委员会⁵³负责监控和评估有关性别平等的政策，以确保遵守平等标准。

47. 在荷兰，一直负责实施反对歧视政策的平等待遇委员会(ETC)接受有关歧视的投诉，提供关于如何解决问题的信息和选择，并且设立了一种后续行动机制以监控进展情况。来自这个过程的结果表明，由平等待遇委员会提出的建议有 74%会通过某种性质的措施得到实施。所采取的措施有 8%是个体性质的，39%是结构性措施，27%包含着两种性质。⁵⁴这些数字说明在大多数情况下更需要采取的是结构性措施而不是个体性措施。

48. 在瑞典，平等事务调查专员除了作决定和调停申诉事件外，还负责监督现在被纳入《歧视法》的工资调查，以确定是否存在任何没有正当理由的性别工资差异。⁵⁵作为自 2001-2008 年以来开展调查的结果，60%的参与雇主进行了工资调整。结果是，5800 名雇员(90%是妇女)获得了大约 100 欧元的月工资增加。此外，这些雇主中有三分之一的人采取了诸如员工成员的职业开发、培训负责制定工资的经理等措施以及安排更多妇女进入高级职位的聘任措施。

测量歧视

49. 近几年来，诸如国际劳工组织的“体面劳动”指标和欧盟评估平等和反对歧视进展情况的框架等新的方法被开发出来以测量歧视。尽管取得了这些进展，但挑战依然存在，因为数据经常是不可获得的，另外在国家层次上也缺乏关于歧视理由的明确界定。⁵⁶

50. 由国际劳工组织 2008 年开发的“体面劳动指标”，根据“就业机会和待遇平等”原则包括以下两项指标：1)性别职业隔离状况，和 2)管理和行政职位上女性就业份额。这两项指标是以“国际职业标准分类”(ISCO-88)所确定的类别为基础的。⁵⁷

51. 为欧盟开发的方法区分了三种类型指标：(a)测量歧视的指标，用于证实和暴露那些受反歧视法保护和/或为平等政策覆盖的个人或群体所面对的伤害、差距、不平等和其他区别；(b)测量反歧视政策进展的指标，用以认定由反歧视法规定的法律工具和公共政策文书的动员与实施程度；(c)测量反歧视政策效果的指标，用以评估这些政策在何种程度上能够切实有效地纠正不利状况和不平等，这些问题直接影响的是受反歧视法律保护的和/或由平等政策覆盖的个人和/或群体。⁵⁸

52. 在这方面，收集数据的最佳做法在不少国家受到推崇，比如在奥地利，平等待遇机构要求私营部门和公共实体报告案例情况以供发表；在芬兰，它根据“反对歧视社区行动计划”实施了多个不同的收集数据项目。⁵⁹

53. 国际劳工组织的“状况检测”法被用于十多个欧洲和北美国家，以评估在获得就业机会方面实际发生的歧视规模和性质。这一方法被人们引证为广泛使用的测量劳动力市场上实际行为的尺度，可以认为在欧盟使用得更广泛。这个方法就是派出多对素质相同的候选人去申请求职，他们仅仅在移民状况或民族状况上有所区别，然后通过一种大型的、统计上有意义的样本来测量求职结果的差别。这种方法的好处和效果是，它测量的是实际行为而不是结果，

⁵²关于联邦理事会信息，可查询 INADI 网址。

⁵³参见《CGE 的职能》，可查询：[//www.cge.org.za/](http://www.cge.org.za/)。

⁵⁴此段内容是基于平等待遇委员会(CGB)，荷兰：年度报告 2009，PP.13-14。

⁵⁵平等事务调查专员，瑞典：《工资调查：规定和结果》，系列 DOI ENG(2009)，P.13。

⁵⁶歧视背景(原因)明确定义的缺失在需要进行国家比较时会带来特殊的问题。

⁵⁷国际劳工组织：“劳工局对于测量体面劳动的建议修改稿，建议以在 TME 收到的关于测量体面劳动的指导意见为基础”，政策一体化司，2009 年 10 月 14 日，P.2。

⁵⁸欧盟委员会(就业、社会事务和平等机会 DG)：“反对歧视的斗争和促进平等：如何衡量取得的进展。”卢森堡，2008 年 5 月 P.8-9。

⁵⁹欧盟委员会(就业、社会事务和平等机会 DG)：“多层次歧视”，由非歧视政府专家组工作报告，2008/2009，P.7。

专栏 1.3

收集“敏感的数据”

一项欧盟委员会委托的关于收集敏感数据（民族血统、宗教或信仰、残疾、或性取向）的研究的结论认为，“与人们普遍认为的相反，关于保护隐私和数据的欧盟及国家法律并没有断然禁止收集有关歧视的数据”。该研究报告指出，数据保护法覆盖的是个人信息，而统计数据可以使关于某些人口群体的经过加工处理的无名化信息被制作出来。一旦数据变成无名化，即数据被加工为一种集体形式时，作为一般规律，它们就不再构成个人数据，因而也不再为数据保护法所覆盖。

例如，在荷兰，关系到种族和民族血统的数据加工是被允许的，甚至在数据主体同意的情况下，因为这种加工为了纠正现行不平等的目的是必要的，有关人员的身份认定是在客观标准基础上发生的，而且该有关人员并没有对这种加工以书面形式表明任何反对意见。其他国家，如奥地利、丹麦、匈牙利和瑞典，明确允许在统计和对第三数据进行加工，尽管为此种目的的加工要求事先得到国家数据保护机构的批准。

资料来源：T.Makkonen:测量歧视。数据收集和欧盟平等法，欧盟委员会负责就业、社会事务和平等机会单位 G2 的总执行委员会，2007 年。

结果并不能确定差别是否源于歧视或其他因素，它也不象有关态度和舆论的调查，这些则受主观因素影响。

54. 如果统计资料是贫乏的、薄弱的或不可靠的，那么，歧视做法的规模仍将是不为人知的。所以，十分重要的是政府应承诺投入人力的、技术的和财政的资源以改善国家层级的数据收集工作。这是重要而复杂的第一步，它将大大促进对问题的认定并因而促进采取必要的措施来解决问题。

近期的法律发展

核心公约的批准

55. 国际劳工组织两个关于平等问题的核心公约-第 100 号和 111 号公约的批准水平继续在提高。自 2006 年以来，老挝人民民主共和国、黑山、纳米比亚、索摩亚和瓦努阿图批准了第 100 号公约，同时中国、基里巴斯、老挝人民民主共和国、黑山、索摩亚和瓦努阿图批准了第 111 号公约，使它们的批准数分别达到国际劳工组织成员国总数 183 国的 168 国和 169 国。这使得这两个非歧视公约位于 5 个获得最多批准的国际劳工组织公约之列。全面批准不再是遥远的事情，而成为一个可以达到的目标。

56. 还没有批准第 111 号公约的国际劳工组织成员国是文莱、日本、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、缅甸、阿曼、新加坡、所罗门群岛、苏里南、泰国、东帝汶、图瓦卢和美国。类似的是，没有批准第 100 号公约的国家是巴林、文莱、科威特、利比里亚、马尔代夫、马绍尔群岛、缅甸、阿曼、卡塔尔、所罗门群岛、索马里、苏里南、东帝汶、图瓦卢和美国。

立法趋势

57. 过去四年中，关于保护非歧视基本权利的法律措施方面，全球图景表现为进步和持续差距同时存在。正如本报告第二部分所表明的那样，进步特别表现在许多国家制定了新的或修订了以非歧视和平等为目标的法律规定。至于这种新立法的责任，有两种重要趋势表现出来：平等和非歧视立法日益覆盖更大范围的歧视理由；这些立法提供了一种更加全面的就业和职业保护。这两种趋势表明，在国家层面上人们越来越认识到以立法措施更加有效地回应复杂多变歧视现实的重要性。

58. 马来西亚和博茨瓦纳最近将性别作为一个被禁止的歧视理由包括在宪法之内。这使在宪法中规定了以性别为基础的平等和非歧视原则的长长国家名单进一步加长了。更多的国家作

出了禁止基于多种原因歧视的新的劳动规定。例如，在比利时，根据 2007 年《一般反歧视法》，立法现在包含了由公约列举的所有标准。在中国澳门，2008 年《劳动法》规定了对所有劳动者或就业候选者的平等权利和义务。该法案还禁止基于新的另外原因的歧视，如性取向、年龄、公民身份、语言、协会成员身份、教育或经济状况。在黑山，根据一项对《劳动法》的 2008 年修正案，基于以下补充原因的歧视是被禁止的：语言、年龄、怀孕期、健康状况、婚姻状况、家庭职责和性取向。在韩国，2008 年《禁止就业中的年龄歧视和老年人就业促进法》引入了一项关于年龄歧视的禁令。

59. 其他国家将禁止新附加原因的歧视纳入更为一般性的关于平等和非歧视的立法中。在阿尔巴尼亚，2010 年《保护不受歧视法》也适用于就业，它覆盖了一个多达 24 种原因的名录，包括怀孕期和家庭或婚姻状况在内，强加给雇主“实施、保护和鼓励平等原则以及禁止每一种歧视”的义务。在瑞典，2008 年《反歧视法》的目的是反对歧视和促进权利与机会平等，不分性别、民族、宗教或其他信仰、残疾、性取向或年龄。在斯洛伐克，2008 年《反歧视法修正案》规定除其他外要在就业和职业领域制定补偿措施，以消除因年龄或残疾造成的社会和经济不利地位形式。

60. 种族和性别继续是特别被包括在几乎所有国家平等和非歧视立法中的两种歧视理由。在明确提及第 111 号公约中列举的其他理由方面，诸如民族血统、社会出身和政治观点，取得的进展较少。相比之下，在采纳禁止基于残疾或年龄的歧视的法律规定方面进展是迅速的，这两种原因未被公约加以提及。重要的是，越来越多的国家制定覆盖多种原因的平等和非歧视立法给处理多层次歧视案例提供了可能性。

61. 实施公约与建议书专家委员会认为，在大多数案例中综合性立法是需要的，以确保待遇和职业平等权利对所有人的有效实施。这种立法类型今天更为普遍地见于欧盟国家，因为欧盟关于平

等的指令被移植到国家立法中。类似的立法也在其他地区越来越多的国家中被采纳，包括肯尼亚、黑山、莫桑比克、塞尔维亚和坦桑尼亚联合共和国。特别综合性的立法是肯尼亚 2007 年《就业法》。该法案规定，禁止在就业所有阶段的、以公约列举的所有原因为基础的直接歧视和间接歧视，还规定在发生指控歧视的情况下，将举证的责任转移给雇主。该法案还要求雇用 20 人以上的雇主采纳并实施一项关于性骚扰的政策声明。法案明确地把监督责任委托给负责平等和非歧视事务的主管国家当局。

现有挑战

62. 有一大批国家还没有制定法律规定来禁止所有得到公认的性别歧视形式。在许多国家，立法既没有禁止性骚扰，而且还缺少保证男女之间同等价值工作同等报酬的规定，这一权利被包括在 1951 年同等报酬公约(第 100 号)中。尽管这一公约得到了广泛批准，但专家委员会在 2006 年指出，已批准第 100 号公约的国家多数还没有做到将“对于同等价值工作(给予)男女同等报酬”的原则反映到它们的国家立法中。在一大批国家中，国家立法继续仅仅提及“对于同等价值工作(给予)同等报酬”。一些国家在它们的法律中引入了“同等价值工作同等报酬”的原则，但是随后把“同等价值工作”的范畴缩小为仅指“同等工作”。此外，在国家法律中“报酬”的定义也并不总是包括所有补偿形式，包括工资和所有津贴。

63. 最近，有一批国家在它们的国家立法中引入了第 100 号公约的原则。厄瓜多尔和玻利维亚分别于 2008 和 2009 年颁布了新宪法，明确把“同等价值工作(给予)同等报酬”的权利包括其中。肯尼亚和罗马尼亚的劳动法最近也对这一权利给予了充分的立法表述。

64. 在许多国家，某些类别的劳动者继续被排除在就业平等和非歧视的法律保护之外。具体的事例是临时工、家政工或农业部门和出口加工区(EPZ)的工人，他们常常被排除在劳动法的实际实施范围以外，因而被排除在劳动法中关于非歧视规定的实施范围以外。

专栏 1.4

测量同等价值工作

确定两份内容不同的工作在价值上是否同等要求有一种比较方法。工作评价方法是帮助确定工作相对价值并以此确定它们相应的工资是否合适的工具。开发工作评价方法及其应用方式的过程与这些方法的技术含量同等重要。非预期的性别倾向性可能出现在方法设计和应用的任何阶段。2008 年国际劳工组织发布了一种关于开展计划性别中性（化）工作评价的步骤指南，解释说明了获得一种客观公平的、摆脱性别倾向性的工作评估的各个步骤，它包括以下运作顺序：

- 开发一种不带性别倾向性的加权坐标格；
- 以子因素的水平为基础分配给各种工作以点数，认定同等价值的工作；
- 计算分配给每种工作的全部点数；
- 把工作分组纳入点间距。

资料来源：国际劳工组织：“促进平等、关于同等薪酬的性别中性化工作评估：步骤指南”，日内瓦，2008 年。

65. 在歧视案例中保持举证负担由申诉人(提出要求者)提供的规定限制了司法诉讼中保护的效果，也限制了为遭受的损害寻求补救的可能性。由于在法庭上证明歧视的难度很大，有一些国家将举证负担转移给了雇主。这种转变是欧洲理事会指令 2000/78/EC 的要求，大多数欧盟成员国现在已将这一要求植入到国家法律和实践中。然而，在许多其他国家，这一非常重要的规定还没有被引入或仅仅适用于某些背景原因的歧视。

66. 在一些国家，让一个歧视案例在法庭上得到听证是非常困难的，即使不是完全不可能的话，原因在于控诉程序不恰当。在许多国家，特别有损于有关歧视法律行动成功的是在提供可靠证据方面继续存在不现实的要求，致使某些国家将举证负担转移到雇主头上。

67. 歧视受害人由于害怕报复、立法软弱无力、对诉诸司法解决缺乏信任或由于程序的复杂性而不敢到法庭上行使他们的权利。但是，没有什么可以在强制执行立法方面代替法院的作用。甚至在有法律规定保护个人不受报复的情况下，举证的要求常常是很苛刻的，而证据表明在歧视争议案件中报复仍然是常见的现象。⁶⁰

68. 然而，被成功起诉的歧视案例即使很少，如果能够加以充分宣传的话，对于促进变化可

能也是一个重要载体。事实上，起诉歧视案件的许多潜在性益处是集体性的，而起诉歧视所需的许多费用是由个人承担的。⁶¹

基于多种原因的歧视

69. 现在，人们日益更多地关注考虑和纠正劳动力市场中多层面歧视的重要性。⁶²有一些群体，诸如有残疾的妇女、土著妇女、来自少数种族或宗教群体的年青人等，越来越大胆地述说他(她)们遭受损害和排除的经历，以及这一切如何受到有关他(她)们身份的多层面歧视的影响。

70. 随着有更多的调研报告发表，关于多层面歧视的辩论也在发生变化。这些研究表明，那些经历了基于一种以上原因歧视的人其失业率最高，他们主要集中在报酬微薄的工作和脆弱的工作中。

71. 由美国加利福尼亚-伯克利大学劳动研究和教育中心最近开展的一项研究指出，在 2010 年 6 月，非裔美国人的失业数字一般是 15.4%，明显高于白人 8.8%的失业率。当这一数据被按照年龄和性别加以分解时，非裔美国男性青年

⁶⁰同上，P.6。

⁶²在本报告的范围內，多层面歧视指的是基于一批背景(原因)的歧视。

⁶⁰经合组织：《消除就业歧视》，《政策简编》，2008 年 7 月，P.5。

的失业率上升至 43.2%，非裔美国女性青年失业率为 36.5%(年龄在 16-19 岁)。⁶³

应对多层面歧视

72. 国际人权法领域的两个近期重要事件反映出人们越来越关注多层面歧视。2006 年《国际残疾人权利公约》第 6、7 和 24 条包含着对残疾妇女和女孩面临多层面歧视的明确承认，对残疾儿童特殊需要的明确承认，特别是在获得教育方面。再者，2007 年《土著人民权利宣言》在第 21(2)条中要求各成员国给予特别的关注“对土著老年人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要……”

73. 将有关处理多种原因歧视的责任委托给一个机构，这种积极的趋势使处理复合原因歧视的问题成为可能。这还可以创造规模经济和最合理利用有限的专门知识和资源。然而，需要加以注意的是，这种管理上的一体化不应成为削减预算的简单借口，那会导致降低可见性和可获得性。

74. 法院中使用的主要方法继续是以处理单一原因歧视为重心。这一倾向部分地可由这样的事实加以解释，即寻求纠正的制度程序和证据

程序仍然是以单一原因歧视的保护。⁶⁴由法院处理多层面歧视案件的其他重要障碍在于缺乏对多层面歧视的意识和理解，这种状况是与缺少关于这一主题的定量定性数据和研究密切相联系的。

75. 通过采取积极主动的措施，比如正面行动、就业公平政策或提高认识活动以及能够处理复合原因歧视的培训计划等，已经取得了令人鼓舞的进展。例如，在立陶宛，“2009-2011 年国家反对歧视计划”包括着开展研究、进行观察和作出报告的计划，其中包括多层面歧视。⁶⁵在荷兰，设立了多个项目来解决跨部门多种原因歧视问题，尤其是性别和民族血统歧视，比如“一千零一的强度：妇女和自愿参与”项目就是为了鼓励解放、参与和融入。⁶⁶在赞比亚，公民经济权利委员会(CEEC)⁶⁷的目的就是促进公民的经济权利，因为他们获得经济资源机会和发展的能力由于年龄、性别、艾滋病毒身份和残疾等各种因素的影响而受到限制。其他的措施包括在奥地利、捷克共和国和瑞典开展的提高对存在多层面歧视认识的运动和培训。

⁶³参见 S.Allegretto, A.Amerikaner 和 S.Pitts: 《数据简介: 2010 年 6 月黑人就业和失业状况》(UC 伯克利劳动中心, 2010 年 7 月 2 日)。

⁶⁴参见 S.Hannett: 《部门间平等: 解决多层面歧视的立法和司法缺失》，发表于《牛津法律研究杂志》，(2003 年, 卷 23, No. 1), PP.65-86。在法律保护的限度方面，作者引证了平等工资保护，这种保护常常局限于以性别为基础的不平等。还可参见 K.Abrams: 《Title VII 和复杂的女性主题》，发表于《密执安法律评论》，(1994 年, 卷 92, No.8), PP.2479-2540。

⁶⁵欧盟委员会(就业、社会事务和平等机会 DG): 《多层面歧视》，出处同上, P.7。

⁶⁶同上, P.9。

⁶⁷关于这些活动的细节，请查询 CEEC, <http://www.ceec.org.zm/>。

第二部分

从原则到实践

76. 本部分重点讨论基于不同理由的歧视的现状和发展情况。第 111 号公约专门论述了一些理由，有些被其他国际劳工组织文书包括。只有很少歧视理由仍未被任何国际劳工组织公约纳入。对政府在显示政治承诺和提供有利环境方面发挥的关键作用，以及雇主组织和工人组织及其它利益相关方采取的行动进行了审议。还考察了反对歧视行为的法律框架和政策，以及全球经济危机背景下面临的挑战。

基于性别的歧视

77. 妇女继续在就业的几乎所有方面遭受歧视，包括可能获得的岗位、报酬、津贴和工作条件到进入决策位置。研究表明，尽管采取了立法和政策措施，但性别—工资差距、职业的和纵向的隔离、平衡工作与家庭生活的困难及妇女不成比例地集中于非全日制、非正规和不稳定的工作、性骚扰，以及基于生育或者婚姻状况的歧视等仍在继续。在很多情况下，妇女进入某些职业因其生育角色，或者因为事实上她们继续承担育儿和照料其他家庭成员的主要责任而受到限制。这并不意味着没有取得进步，而是突出表明了一个事实，即妇女在实现劳动力市场的性别平等方面还有很长的路。

通过性别主流化促进性别平等

78. 存在于男女之间的歧视有很深的社会根源，不是仅靠立法或者任何一项专门措施就能消除

得了的。在所有各项国家政策和计划中使性别和非歧视议题主流化，可能被证明是更有效的措施。

79. 性别主流化被定义为在任何领域和所有层面上，就任何计划行动包括立法、政策或规划等对妇女和男性的影响进行评估的一个过程。它是这样一种战略，目的是使妇女以及男性所关心的问题 and 经验，成为所有政治、经济和社会领域中政策和规划的设计、实行、监督和评估的一个组成部分，从而妇女和男性能平等受益，不平等现象不至于永久存在。性别主流化的最终目标是实现性别平等。¹

80. 近几年实施的若干政策行动将性别主流化作为促进性别平等的有效途径加以倡导。相关例证包括所罗门群岛的性别平等和妇女发展国家政策(2010-2015 年)²及阿尔巴尼亚的发展和一体化国家战略(2007-2013 年)³，二者都确认，为解决性别不平等问题，必须将性别视角纳入国家发展战略的主流。

81. “性别主流化”在世界上得到广泛讨论。尽管如此，过去 10 年欧盟关于进展情况的定

¹以联合国经社理事会 1997 年 7 月的定义为基础，见：国际劳工局性别平等工具，国际劳工局性别平等局。

²日本国际合作署：各国性别档案：所罗门群岛，2010 年，第 11 页。

³日本国际合作署：各国性别档案：阿尔巴尼亚，2010 年，第 17 页。

专栏 2.1

歧视始于儿童

解决教育不平等问题的失败加剧了人们相互关系不均衡的社会体制，使歧视成为可能。出生于某个地区或者属于某个弱势群体，可能限制儿童在机会平等的基础上接受教育的基本人权。在很多地区，弱势群体在教育方面继续被普遍排除在外，或者在获得教育机会中处于不利地位。这些群体包括女童、在民族或语言方面属少数的儿童、感染艾滋病病毒/艾滋病儿童、艾滋病孤儿、移民家庭儿童、童工、生活在农村地区和城市贫民窟的儿童，以及受到武装冲突影响的儿童。

为弱势群体提供良好学习环境的包容性的和目标明确的教育政策，是构建包容性社会，免于歧视危害的有力手段。教育制度在开展反歧视教育中也发挥着作用。关于尊重、接纳、容忍与和睦的社会价值观的灌输，必须处于人生早期应对歧视综合战略的核心位置。

专栏 2.2

女性的职业前程

2003 年的一项法律要求，在挪威的所有公共有限公司的董事会成员中，到 2005 年 7 月女性比例应当至少达到 40%。挪威企业联合会 (NHO) 随后进行的公司调查发现，有 84% 的公司十分赞成提高妇女在管理和董事会层级的代表性，同时又认为领导岗位缺乏女性候选人。

尽管先前曾持怀疑态度，挪威企业联合会还是制定了广受国际称赞的“女性职业前程”计划，这是一项很有特色的为期 18 个月的培训和网络计划，目的是发现和快速追踪挪威劳动力中有才干的妇女进入领导职位的情况。“女性职业前程”计划追随一项名为“潜水采珠”的战略，根据该战略挪威企业联合会的会员公司将提名至少三位女性候选人接受进一步培训和支持，以便进入联合会的董事会网络。

在 600 位成功完成了该计划的妇女中，已经有 60% 被邀请加入挪威公司的董事会。

资料来源 R.Lewis 和 K.Rake：打破女性领导人的窠臼：董事会比例是解决问题的钥匙吗？2008 年 10 月，第 7 页。

期报告一直指出，在将其付诸实践方面还有很多事要做⁴。根据一项分析，成功的性别主流化要求“建立明确定位于性别平等的、清晰的和透明度高的组织基础”，无论是通过立法行动(例如丹麦、德国和英国)，还是通过将性别主流化作为一种“普遍的政策原则”(例如法国、冰岛、荷兰和瑞典)⁵。性别主流化成功的关键在于获得足够的关于性别隔离的统计资料，从而“能够对实际状况进行描述，以便评估真实

的性别平等(或不平等)情况并确定应关注的优先领域”。⁶

正面行动

82. 2007 年以来出现了一批正面行动计划。例如西班牙已正式要求，到 2015 年各公司董事会和管理岗位成员必须达到 40% 至 60% 的性别比例，德国政府过去一直鼓励使用自愿性的公司行为准则，现又设定了自愿采用的性别平等比例⁷。欧盟委员会推动公司通过自律性规定实现董事会的性别平衡，同时不排除作为一种选择在未来制定

⁴见特别是 J.Plantenga, C.Emery 和 J.Rubery 著：就业政策的性别主流化：30 个欧洲国家的对比(卢森堡，欧盟，2007 年)；P.Villa 和 M.Smith 著：2008 年国家改革计划和欧盟就业战略的性别视角，为欧洲委员会平等处编写的协调员综合报告，2009 年。

⁵J.Plantenga, C.Remeryand J.Rubery, 同前，第 5-6 页。

⁶同上，第 6 页。

⁷国际工会联合会，布鲁塞尔，2009 年 3 月：劳动力市场的性别平等：全球现状和发展概览，第 38 页。

专栏 2.3

欧盟的男女平等战略(2010-2015 年)

2010 年 9 月，欧盟委员会通过了欧盟男女平等战略(2010-2015 年)。该战略介绍了就欧盟 2010 年初发布的《妇女宪章》所确认的 5 个优先领域，以及 1 个针对交叉问题的领域准备采取的行动。这 6 个领域是：

- (1)平等的经济独立性；
- (2)对同样工作和等量工作的平等报酬；
- (3)决策权的平等；
- (4)尊严、完整和终结性别暴力；
- (5)欧盟以外各种活动中的性别平等；
- (6)各种横向问题。

准备采取的行动包括：促进女性创业和自营业；对与家庭相关的假期应享权利的现有差异进行评估；在所有关于移民入境和融入当地社会的行动计划中促进性别平等；探寻围绕以下问题的可能途径：提高工资透明度、了解诸如非全日制工作和短期合同等工资平等安排的作用、支持工作场所实行的例如平等标签等工资平等计划，以及开发可以使雇主能够纠正不公正性别工资差异的工具。还将采取行动改善决策过程的性别平衡。

资料来源：欧盟委员会向欧洲议会、理事会、欧洲经社委员会和地区委员会的通告：“2010-2015 年男女平等战略”，布鲁塞尔，2010 年 9 月 21 日。

关于性别比例的规章，如果目前妇女只占董事会成员 11%的状况不能得到改善的话。⁸

83. 通过实行性别比例制度，挪威公司董事会的女性成员比例从 2003 年的 7%提高到 2008 年的 39%。⁹从 2008 年起，挪威的比例制度要求公共公司的董事会必须由来自两个性别的至少 40%的人员组成。达不到要求的公司可被国家法院解散¹⁰。其他国家采用了可选择的正面行动机制。

性别工资差距继续存在

84. 向 2009 年国际劳工大会提交的一项报告指出：“在大多数国家，妇女的等量工作工资平均只有男性的 70-90%，差距更大得多的情况

也并不罕见”¹¹。国际工会联合会(ITUC)2009 年关于 20 个国家的情况报告¹²发现，基于性的平均工资差距为 22.4%，中位差距为 20.4%。该联合会 2010 年包括新增 23 个国家的另外一项研究表明，整体的中位工资差距为 26%，男性占优。报告显示，无子女者差距较小(20%)，有子女者差距较大(32%)。另外，在调查对象中，从事全日制工作的差距(24%)较从事非全日制工作的差距(20%)更明显。¹³

85. 据经合组织 2010 年报告，其成员国全日制工作中位收入的性别工资差距为 17.6%¹⁴。在有详情报告的国家中，工资差距从韩国的近 40%和日本的超过 30%，到加拿大、德国和英国的

⁸EurActiv, 2010: 欧盟考虑规定公司董事会的性别比例，发表于 EurActiv 网站，2010 年 7 月 15 日。

⁹见 Hole, Ami, 挪威儿童和平等部总司长：推进性别平等政府行动。 <http://www.20-first.com/406-0-a-personal-account-of-the-quota-legislation-in-norway.html>。

¹⁰挪威驻欧盟代表团，2010 年：挪威的性别混合董事会，2010 年 7 月 23 日。

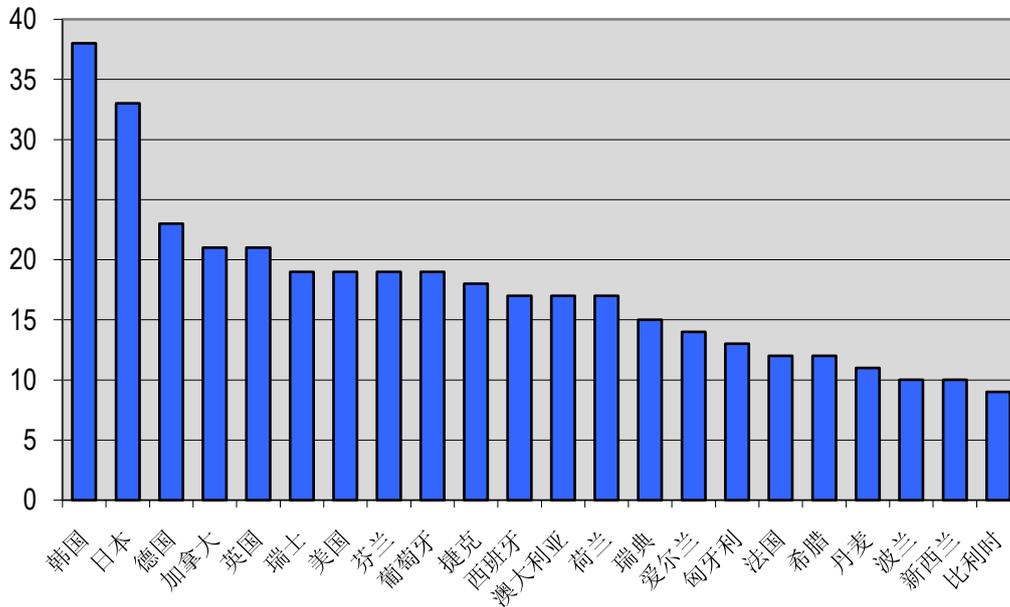
¹¹国际劳工局：性别平等—处于体面劳动的核心位置，报告六，第 98 届国际劳工大会，日内瓦，2009 年，第 294 段。

¹²国际工会联合会：在劳动力市场中的性别平等。同上，所涉及国家阿根廷、巴西、智利、丹麦、芬兰、德国、匈牙利、印度、意大利、韩国、墨西哥、荷兰、巴拉圭、波兰、俄罗斯、南非、西班牙、瑞典、英国、美国。

¹³国际工会联合会：关于工作的决定：对影响妇女工作决定若干因素的审查(布鲁塞尔，2009 年)，第 21、31 页。

¹⁴经合组织：同上，第 13 页(2006 年或最近年份数字)。

图 2.1 全日制雇员中位收入的性别差距，2006 年或最近年份(百分比)



根据经合组织“2010年3月性别问题摘要”第13页改写，经合组织社会政策司。

资料来源：经合组织家庭数据库>LMF5和经合组织收入数据库。经合组织2006年的平均差距为17.6%。

20-25%，澳大利亚、捷克、芬兰、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞士、瑞典和美国的15-20%，丹麦、法国、希腊、匈牙利和爱尔兰的10-15%，以及比利时、新西兰和波兰的10%或以下。关于经合组织的研究发现另见以下图2.1。

86. 关于性别工资差距的统计数据，通常不包括世界上为数众多(占劳动力总数近25%)的从事家庭工作而无直接收入的女性劳动者。如果将这些妇女和从事其他形式非正规工作的众多人员纳入统计，妇女在劳动力市场中的相对不利地位将更为突出，其难以从劳动力市场规则，包括反对歧视和平等报酬的规定中受益的情形也更清楚。向2009年劳工大会提交的评价报告提出，无报酬的工作(也称为无报酬的家庭工作)的价值可能相当于一个国家GDP的一半。¹⁵

¹⁵国际劳工局，性别平等是体面劳动的核心内容，同前，第298段。

87. 性别工资差距规模之大可以从职业和部门隔离的角度得到解释¹⁶。例如，英国2008年劳动力市场调查(LFS)包含的数据显示，妇女在低收入职业中占据三分之二的工作岗位，与之对照的是在其他职业中仅占五分之一¹⁷。另外，调查还表明，在英国妇女占全部非全日制就业劳动者的76%，这种情况特别值得关注，因为这些劳动者拿最低工资的可能性要高一倍。劳动者76%，这种情况特别值得关注，因为这些劳动者拿最低工资的可能性要高一倍。

缩小性别工资差距的手段

88. 基于等量工作付给等量报酬概念的立法，不像一般的非歧视立法那样得到普遍采用。但进步还是有的。欧盟范围的平等报酬立法是强

¹⁶欧洲改善生活与工作条件基金会(Eurofound)：解决性别工资差距：政府和社会伙伴的行动，第24页。

¹⁷低工资委员会：国家最低工资，委员会2009年报告，第98页。

制性的，谋求加入欧盟的国家必须采用。例如，塞浦路斯于 2009 年 4 月以缩小性别工资差距为目的，对等量工作付给等量报酬的法律进行了修订。其他国家如加拿大和南非也有反歧视综合立法。厄瓜多尔 2007 年通过的新宪法包含等量工作付给等量报酬概念。

89. 明确禁止歧视和规定等量工作付给等量报酬的权利的法律规定，虽然有必要和受欢迎，也只是迈出了第一步。2008 年 11 月，一项欧洲议会决议向欧盟委员会提出关于实行男女报酬平等原则的若干建议。这些建议集中于解决性别工资差距的一整套行动计划，包括可行性分析和呼吁保证透明度、工作评估和岗位分类、平等机构的作用、预防歧视、性别主流化，以及欧盟政策法规中惩罚措施的使用和程序简化等。

90. 很多政府正在将缩小性别工资差距列为行动计划的优先事项，包括像芬兰(2008-2011 年)和马其顿(2007-2012 年)那样实施以消除职业隔离为目标的方案。与之类似，最近在英国召开的一次解决性别工资差距问题的三方会议导致一项政府行动计划的形成，目的是增加提供良好的非全日制工作岗位、引入公共部门对性别考虑的责任义务，以及确保职业指导活动不带有性别陈规。

91. 缩小性别工资差距的手段之一是实行最低工资制度，该制度可以通过提高以女性为主的经济部门的工资水平，达到缩小工资差距的效果，正如对保加利亚和英国的研究所证明的那样¹⁸。在英国，低工资委员会的研究结果表明，2008 年提高最低工资对主要由女性占据的工作岗位产生了影响，总体看对妇女的影响为 5.6%，男性为 3.0%¹⁹。自 1999 年开始实行国家最低工资制度以来，妇女和男性的工资在较低工资

区段更趋平等，而高收入者的性别工资差距并未受该制度影响。²⁰

92. 一些国家如比利时与荷兰近年来采用了不同的岗位分类制度，目的是对性别工资差距进行检讨。在比利时，根据一项改革岗位分类制度的联邦计划建立了男女平等研究所。在荷兰，三方性质的劳工基金会(StichtingvandeArbeid, STAR)编制了“用于各类分配制度的工资平等一览表”，这是一个供社会伙伴使用的工具。虽然这些计划活动为企业提供了实用指南和工具，但对各种方法的应用还处在不同阶段，关于取得进展和产生影响的信息仍有待整理。

93. 在通过工资协商缩小性别工资差距方面，社会伙伴能够发挥强有力的作用²¹。例如在瑞典，社会伙伴得知最低工资水平最低的部门女性雇员占比例最大的情况后，同意通过集体谈判提高最低工资²²。还有一些规定要求雇主采取正面行动促进平等，例如加拿大的“安大略工资平等法”²³，以及南非²⁴和纳米比亚²⁵的正面行动立法。

94. 一般来说，工会通过诸如社会对话、将相关事项纳入集体谈判、开展普遍提高意识的运动，以及在组织内设性别联络员或部门等方法应对性别工资差距问题。在制定计划和举办活动时，通常要与国家平等机构和政府合作，以便引起广大公众和媒体的关注，从而使工资差距的情况更加凸显。相关例子包括在奥地利、比利时、捷克、丹麦、爱沙尼亚、匈牙利、荷兰等国定期举办的“工资平等日”活动。一些间接措施同等地适用于那些有时需要实行比例制度以支持妇女进入管理岗位的雇主，例如德国戴姆勒(Daimler)公司的情况。

²⁰同上，第 100 页。

²¹欧洲改善生活与工作条件基金会(Eurofound)，同前，第 29 页。

²²同上，第 24 页。

²³1990 年《工资平等法》，第 P.7 章。

²⁴1998 年第 55 号《就业平等法》。

²⁵1998 年《正面行动(就业)法》。

¹⁸欧洲改善生活与工作条件基金会(Eurofound)，同前，第 12、24 页。

¹⁹低工资委员会，同前，第 98 页。

专栏 2.4

丹麦通过集体谈判解决工资平等问题

丹麦工会联合会于 2007 年决定将工资平等列为今后 4 年的主要优先事项。建立了包括 12 项内容的交互式工资平等战略。其中 7 项被确认为需要通过集体谈判解决，即：

- 增加工资确定过程的透明度；
- 扩大作为父亲的权利；
- 平等原则明确纳入所有集体协议；
- 工资平等机制；
- 进一步建立父母假基金；
- 公共部门雇主严格遵守《丹麦平等报酬法》第 1 条 1b 所规定的义务；
- 照料患病子女的带薪休假。

资料来源：丹麦工会联合会报酬平等战略。

母亲地位和父亲地位

95. 国际劳工组织 2010 年对生育立法的审查²⁶表明，很多国家未能向怀孕妇女提供充分津贴。在非洲，只有 39% 的审查国家按国际劳工组织标准提供津贴，亚洲的 23 个审查国家中只有 2 个达到要求。一些国家如莱索托、斯威士兰、巴布亚新几内亚和美国等不向怀孕妇女提供现金津贴。在发达国家包括欧盟，78% 的国家符合劳工组织标准。根据国际劳工组织 2000 年生育保护公约(第 183 号)，提供津贴以保证妇女及其子女能维持适当的生活和健康水准是至关重要的。这将保证妇女不致因孕产的原因而在劳动力市场中处于结构性的不利地位。

96. 新的法律规定继续得到采用，例如毛里求斯在 2008 年《就业权利法》中纳入了关于不得因怀孕、婚姻状况、家庭责任和休产假等原因实行歧视性解雇的专门规定。作为预防妇女患 H1N1 流感的一项措施，哥斯达黎加政府发

布法令²⁷，允许其视所从事职业的性质采用在家工作的方式。欧洲一些公司正在实行例如由公司支付全工资为妇女额外提供数周生育假²⁸，以及孕妇如患病可减少工时但不扣工资且可选择在家工作等政策²⁹。一些国家在男女生育相关立法中列入了对特殊情况的规定。例如尼加拉瓜和巴拿马规定如雇员发生流产、死胎或其它意外事件，女方可享受带薪休假³⁰。法国规定，如果母亲在休产假期间死亡，将为父亲提供自婴儿出生之日起 10 周的假期。³¹

97. 关于父亲的生育假立法也有改进。例如在芬兰，自 2010 年 1 月起父亲可以再额外享受 24 天的生育假期³²。与之类似，日本对 2010 年

²⁷作为预防孕妇感染 H1N1 流感措施发布的 35434-S-MTSS 号法令。

²⁸ 欧洲家庭联盟：L'Oréal 最佳实践(法国)，见 http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=299，2010 年 10 月 8 日访问。

²⁹ 欧洲家庭联盟：HewittAssociates 最佳实践(波兰)，见 http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=249；欧洲家庭联盟：Commerz 银行最佳实践(德国)，见 http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=294，2010 年 10 月 8 日访问。

³⁰ 国际劳工局，工作期间生育，同前，第 16 页。

³¹ 同上，第 16 页，脚注 24。

³² 同上，第 44 页，脚注 75。

²⁶ 国际劳工局：工作期间生育：各国立法审议：国际劳工组织工作条件与就业数据库，第 2 编，日内瓦，2010 年，第 20、21、22、36 页。

《照料子女和家庭假期法》作出修改，允许父亲在子女出生后将假期分为两段享受³³。在斯洛文尼亚，父亲可享受 90 天的生育假，肯尼亚的父亲有两周带薪生育假³⁴。欧洲议会于 2010 年 10 月建议，除天数不同外，男性应有权在与母亲生育假平等的基础上享受带薪父亲生育假期，且亦应适用于未婚夫妇。³⁵

98. 但是，一些群体仍未被纳入这类规定。例如在日本，雇主无需为那些通常每周工作少于 35 小时，不享受生育假的非正式工缴纳医疗保险费用³⁶。在厄瓜多尔，非全日制工人、出口加工区工人和公共部门雇员不能从社保机构领取现金生育津贴。³⁷

99. 正如世界上一些平等机构所指出的，尽管早就有这方面的重要立法，但针对妇女的生育歧视仍继续存在并有所增加。美国就业机会均等委员会 2009 年收到 6196 项相关投诉，1997 年是 3977 项³⁸。多米尼加劳工国务秘书处(SET)收到的投诉从 2005 年的 91 起增加到 2009 年的 128 起³⁹。在哥斯达黎加，劳动监察机构 2009 年收到 635 起投诉，差不多是 2008 年(230 起)的 3 倍⁴⁰。危地马拉城市地区劳动监察署 2009 年收到的投诉比 2005 年增加了 15%。绝大多数投诉涉及因怀孕被解雇、在照料婴儿期间被

解雇、未能提供照料婴儿的时间和生育前后不支付津贴等⁴¹。拒绝在怀孕期间晋升或者不准妇女回到怀孕前的岗位，也是需要引起注意的问题。

平衡工作与家庭责任

100. 国际劳工组织 1981 年《有家庭责任的工人公约》(第 156 号)及其伴随的第 165 号建议书，对制定政策以便有家庭负担的男女劳动者能不受歧视地就业和发展提供了重要指导。此类政策包括工作制度方面更为灵活的安排，研究表明这样做有各种好处，包括减少旷工、更能吸引和留住高技能员工、提高生产率和改进工时管理⁴²。但灵活安排的做法尚不普遍⁴³。根据美国劳工统计局的数据，在美国只有 5%的劳动者由私营雇主提供对灵活工作地点的选择权。

101. 另一方面，可供选择的工时安排包括岗位分享和在家工作，作为更家庭友好型政策的一部分正在企业层面逐步得到采用，对减轻有家庭负担的工人在劳动力市场中面对的结构不利地位的状况发挥了作用。例如，经修订的日本 2010 年《照料子女和家庭假期法》允许雇主在工人需要照料 3 岁以下子女但不享受相应假期的情况下，应工人的要求减少其工时。⁴⁴

102. 一些欧洲公司与社会上的托幼设施开展协作，使其雇员可以在上班时送托孩子，或者建立免费热线帮助雇员寻找保姆或临时托幼设施。类似的，在智利，面向最贫困地区 3 个月到 2 岁幼儿的免费公共托儿所的数量从 2005 年的 14400 所增加到 2008 年的 64000 所⁴⁵。实行收费合理的高质量幼儿照料可以减轻很多人面对

³³厚生劳动省：《照料子女和家庭假期法》修改说明，第 36 页。

³⁴国际劳工局，工作期间生育，同前，第 46-47 页。

³⁵欧洲议会：对一项指令的第 21 号修正建议—修订详述 13C(新)。

³⁶国际劳工局，工作期间生育，同前，第 37 页。

³⁷国际劳工局理事会实施公约与建议书专家委员会：关于厄瓜多尔实施 1952 年《生育保护公约(修订)》(第 103 号公约，厄瓜多尔 1962 年批准)情况的个案评论，2009 年。

³⁸就业机会均等委员会：委员会与各级公平就业行为管理机构接到的生育歧视投诉合计，1997-2009 财年。见 <http://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/pregnancy.cfm>，2010 年 1 月 21 日访问。

³⁹国际劳工局：白皮书实施情况验证报告，阿哥斯托，2009 年—埃内罗，2010 年，多米尼加共和国，国际劳工组织圣约瑟地区办事处，第 47 页。http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf_rd_ago09ene10.pdf，2010 年 10 月 6 日访问。

⁴⁰同上，第 32 页。

⁴¹同上，第 57 页。

⁴²例如见昆士兰州政府：灵活工作制度的好处，2010 年。

⁴³劳工部：劳工部副部长 Seth Harrisz 在美国参议院卫生、教育、劳工和养老金委员会，儿童和家庭分委员会的证词，2009 年。

⁴⁴厚生劳动省，同前。

⁴⁵国际劳工局：工作与家庭：“The way to care is to share”！在线宣传册，第 7 页。

专栏 2.5

欧洲的判例法：走向家庭责任方面的性别平等

欧洲法院 (ECJ) 2010 年 9 月对 Alvarez 诉. Sesa Start Espana 的裁决扩大了欧洲关于工作与家庭平衡问题的内涵。法院发现西班牙的一项关于父母可每天离开工作 1 小时喂养 9 个月以下婴儿的法律，与保护平等相关法律及一个关于性别不公正歧视的案例不一致，因为父亲一方只有在母亲也工作的情况下才有这种权利，而母亲一方却可以离开工作岗位而无论父亲的就业状况。法院注意到该项法律早些时候曾做过修改，在母乳喂养之外增加了人工喂养，其目的是保证婴儿足够的营养及与父母无论哪一方在一起的时间，因为法律不再附加对喂养的生物学要求。法院明确判决，协调有子女劳动者的工作与家庭生活的就业政策诸如西班牙的喂养法等，必须按照《欧洲理事会平等待遇指令》平等适用于用父母双方。其结果是，男子将更经常地与妇女自由分享哺育幼儿的责任，从而提高男女确保工作与家庭良好平衡的能力。该判决还可能对确保以性别中立的方式形成其他欧盟工作与家庭生活平衡的政策产生影响。

资料来源：欧盟法院，新闻公告 94/10，2010 年，9 月 30 日。

对的结构性障碍，尤其是那些低收入的和可能无法负担其他托幼方式的人员。匈牙利 2007 年开始实行“启动附加计划”(StartPlusProgramme)，对雇主雇用因照料子女中断就业的妇女，其社会保障缴费可获得补贴。⁴⁶

103. 一些国家缺乏适当的带薪休假制度，使有家庭负担的工人难以进入劳动力市场的某些部分，或者使这些部分对他们没有吸引力。这迫使劳动者在就业与照料子女或其他需要照料的人之间作出选择。享受带薪假的资格与收入也是相互关联的。根据美国劳工统计局 2008 年的一次调查，收入最高的劳动者有 54% 享受各类个人原因的带薪假期，而最低收入者的比例只有 17%。⁴⁷

女童的教育机会

104. 对妇女参与劳动力市场的性质和质量有重大影响的一个因素是她们获得教育的机会。在很多发展中国家，女童在受教育方面处于不利地位。但进步也是相当大的。根据世界银行发

布的“2010 年世界发展指数”，64 个发展中国家实现了初等教育入学率的性别均等，另外 20 个国家到 2015 年可实现这一目标。但有 22 个国家严重落后，多数在撒哈拉以南非洲⁴⁸。在中等教育阶段，73 个国家主要是拉美和加勒比、欧洲及中亚国家实现了性别均等，另外 14 个国家正在努力。撒哈拉以南非洲国家中的三分之二以上即 29 个国家严重落后且不太可能实现均等目标，如果目前的情况继续下去。高等教育数据没有很多报告。大多数有数据的国家在性别均等方面取得了进展，但南亚和撒哈拉以南非洲地区落在后面。

婚姻状况立法

105. 一些国家正在扩展其基于婚姻状况的就业歧视规定的范围。2007 年，纳米比亚将相关法律扩展到禁止因婚姻状况而解雇⁴⁹。卢旺达 2009 年通过的一项扩大歧视保护的法律，将婚姻状况作为保护对象纳入⁵⁰。澳大利亚新南威尔士州 1977 年《反歧视法》于 2008 年和

⁴⁸此段落中的信息所依据的是世界银行：2010 年世界发展指数第 10 页。

⁴⁹《劳动法》，2007 年。

⁵⁰对劳工事务进行调整的 13/2009 号法规，2009 年 5 月 27 日，卢旺达。

⁴⁶C.Hein 和 N.Cassirer：工作场所的托幼解决方案(国际劳工局，日内瓦，2010 年)，第 248 页。

⁴⁷劳工部，同前。

专栏 2.6

孟加拉国最高法院发布性骚扰指南

2008 年，孟加拉国全国女律师协会 (BNWLA) 向最高法院提出对孟加拉国政府的诉讼。协会对缺少处理妇女和女童性骚扰问题的法律规定表示不满，要求有一种有效的法律和/或替代机制处理性骚扰问题。2009 年，最高法院以行为指南的形式发布指令，要求在所有工作场所和教育设施中执行，直到适当有效的立法得到通过。该指南的目的是提高对性骚扰及其后果的认识。指南强调雇主和当局有责任保持相关机制，以便预防和阻止性骚扰的发生、提供有效手段检举性骚扰行为，以及如有必要采取适当的惩戒行动。指南打算在所有公共和私营部门的工作场所和教育设施建立性骚扰投诉委员会；这些委员会将受理投诉、开展调查和提出建议。

资料来源：孟加拉国全国女律师协会 (BNWLA) 诉孟加拉国政府和其他部门。W.P.5916.08 jt.14.5.09。

提高到 10 万澳元，并将“婚姻状况”改为“婚姻或家庭状况”，以便纳入和保护属同性关系的个人⁵¹。

性骚扰投诉

106. 调查表明工作场所发生性骚扰的比例很高，欧盟国家有 40-50%的妇女报告说在工作场所存在各种形式的性骚扰或不受欢迎的性举动。对亚太国家的小型调查显示，30-40%的女性劳动者报告了某种形式的语言、身体或性骚扰⁵²。在澳大利亚新南威尔士，性骚扰是 2009 年数量最多的与工作有关的投诉种类⁵³。尚不清楚这是性骚扰行为上升、人们对反歧视和平等专门机构有更多了解和利用的结果，还是因为女性就业人口比例的增加。由于有更多女性受经济危机影响进入不稳定的就业岗位，她们可能遭遇较高的骚扰发生率。

107. 更多投诉也来自男性⁵⁴。美国就业机会均等委员会报告，有投诉的性骚扰在 2009 年有

16%是由男性报告的，而 1999 年仅为 12.1%⁵⁵。2007 年在中国香港进行的一项调查发现，接受访谈的工人中有 25%受到过性骚扰，其中三分之一为男性，且仅有 6.6%的人进行过举报⁵⁶。工作中性骚扰的持续发生可能不仅是由于缺少立法，缺少切实可行的预防计划也是一个原因。

基于种族和民族的歧视

世界范围内令人震惊的趋势

108. 反对种族主义的斗争今天与过往同样重要⁵⁷。作为 2001 年联合国反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍世界大会后续行动，2009 年召开的德班审议大会表示了对这样一种情况的关切，即“《德班宣言和行动计划》确认的挑战和障碍仍有待应对和解决，以便有效预防、反对和根除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍，以

⁵¹新南威尔士反歧视委员会 2008-09 年年度报告，2009 年 10 月 26 日，第 2、12 页。

⁵²联合国大会：针对妇女暴力行为的深度研究，为 61 届联合国大会准备的秘书长报告，A/61/122/Add.1，2006 年 7 月 6 日。

⁵³新南威尔士州反歧视委员会，同前，第 16 页。

⁵⁴D. McCann：工作中的性骚扰：国家和国际回应，工作条件与就业丛书系列 2(日内瓦，国际劳工局，2005 年)，第 5 页。

⁵⁵生育歧视投诉，就业机会均等委员会与各级公平就业行为管理机构合计，1997-2009 财年。

⁵⁶国际劳工局：工作中的性骚扰，概况，2007 年，http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_96_en.pdf，2011 年 1 月 25 日访问。

⁵⁷关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的当代表现形式特别报告员 Githu Muigai 先生，在庆祝国际消除种族歧视日高级别工作组上的演说，2009 年 3 月 19 日。见：<http://www.un.org/durbanreview2009/stmt19-03-09.shtml>。

专栏 2.7

欧洲法院的裁定

2008年7月，欧洲法院针对一名比利时雇主作出裁定，该雇主宣称其不想雇用有外国血统的员工，因为客户只希望同比利时血统的员工打交道。法院明确指出，该雇主公开表示不准备雇用外国血统员工属歧视犯罪。本裁定对欧洲这一主题的法学理论有进一步贡献。

资料来源：平等机会与反种族歧视中心：2009年年度报告。

及仍有很多领域尚未取得成果或需要实现进一步改进”。⁵⁸

109. 2009年，在比利时平等机会与反对种族歧视中心⁵⁹受理的全部就业歧视投诉中，45%与种族有关；其中36.5%涉及到就业机会，56.1%涉及工作条件。与之类似，澳大利亚人权委员会报告称，44%的种族相关投诉涉及就业问题⁶⁰。新西兰种族关系委员会也报告说40%的投诉是关于获得或者维持就业方面的。投诉的一个通常原因是因个人种族而在工作场所受到欺侮。在法国，反歧视的主要机构“反对歧视与促进平等高级公署”（HALDE）报告说，种族歧视仍然是歧视投诉的主要原因，既包括直接歧视案例如公开的歧视性招工广告，也包括涉及拒绝外国文凭的间接歧视案例。⁶¹

110. 发函测试（Correspondencetesting），即以不同民族通常使用的姓名随机签名，对实际存在的岗位空缺发出带有种族特征的多个应聘申请，也显示出种族歧视在就业方面的严重程度。英国2009年进行的这样一次测试⁶²表明，偏好英语发音的姓名超过同等条件少数民族应聘者的

净歧视率⁶³为29%。瑞典进行的一次类似研究显示，在用瑞典姓名签名和用阿拉伯语/非洲语发音的姓名签名的求职者之间，得到电话回复的可能性有很大不同。在样本包括的3552个招聘岗位中，净歧视率为40.3%。用真实的求职情景表示，这意味着如果一个瑞典姓名的求职者在获得与雇主的面谈机会前需申请10个岗位的话，同样资格但使用阿拉伯或非洲姓名者需要申请21次。⁶⁴

对待非洲裔人民进展甚微

111. 德班审议大会在一项关于非裔人的情况通报中忆及，“几世纪以来，生活在非洲人散居地的非洲裔人民被边缘化，这是奴隶制和殖民主义遗产的一部分”。通报承认，“种族主义和种族歧视导致非洲裔人民在公共生活的很多方面受到贬抑”，结果是“他们遭受排斥和贫困”。通报还强调，尽管有一些进步，但在世界很多地方情况仍一如从前。并且，“导致非洲裔人民贫困的原因主要是结构性的”。⁶⁵

112. 图 2.2 显示 2008 年经济危机以来美国的失业率明显上升。细看数字可以发现，2008 年以来白人人口的失业率增加了 4.7 个百分点（从

⁵⁸德班审议大会成果文件，日内瓦，2009年4月20-24日。

⁵⁹平等机会与反种族歧视中心：歧视的多样性，2009年年度报告，第80、81页。

⁶⁰澳大利亚人权委员会2009-2010年年度报告，第77页。

⁶¹反对歧视与促进平等高级公署2009年年度报告，第39页。

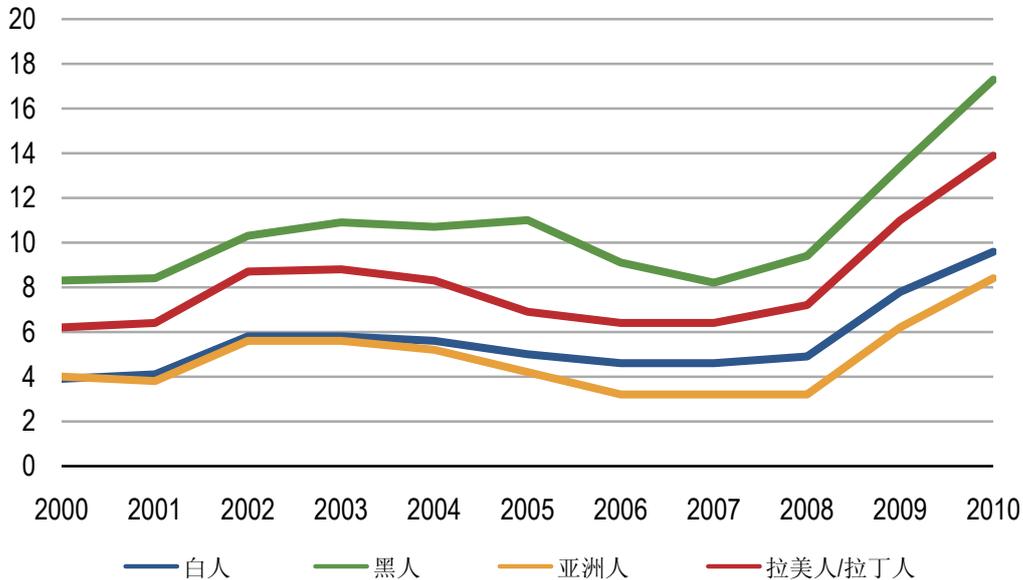
⁶²M. Woods等：英国城市招聘中的种族歧视测试，工作和年金部，2009年第607号研究报告，第3页。

⁶³此处的净歧视是指，针对一个特定民族群体的歧视事例超过对该群体有利的区别对待事例的数量。

⁶⁴斯德哥尔摩大学 Linnaeus 移民问题研究中心(SULCIS)：姓名中包含着什么？关于招聘过程中存在民族歧视的实地试验测试，工作报告2007-7。

⁶⁵联合国人权高专办公室，非洲裔人民：进步与挑战，为2009年4月20-24日德班审议大会提供的情况说明，日内瓦。

图 2.2 美国 2000-2010 年失业率趋势(百分比)



资料来源：美国劳工部，失业率（按种族和民族分组），2010年5月10日从以下网址检索：<http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet>。

4.9%到 9.6%)，而非裔美国人口增加了 7.9 个百分点(从 9.4%到 17.3%)，在美国的亚洲人口失业率增加了 5.2 个百分点(从 3.2%到 8.4%)。黑人人口的失业率较白人人口高差不多一倍，且自危机开始以来差距更加扩大。

113. 欧洲也存在类似的失业率差距。来自英国公共政策研究所的一项分析显示，在 16-24 岁黑人人口中，将近一半(48%)在调查期内(2009 年)处在失业状态，与此同时青年白人人口的失业率维持在 20%。民族混合群体的失业率上升最多，从 2008 年 3 月的 21%增加 2009 年 11 月的 35%。⁶⁶

114. 巴西人的种族由个人自报，数据(见图 2.3)显示，“黑色”和“棕色”人种劳动者的失业率为 10.1%，高于白人劳动者的 8.2%。在 6 个

城市地区“黑色”或“棕色”人口占经济活动年龄人口的 45.3%，但在失业人口中占到 50.5%。

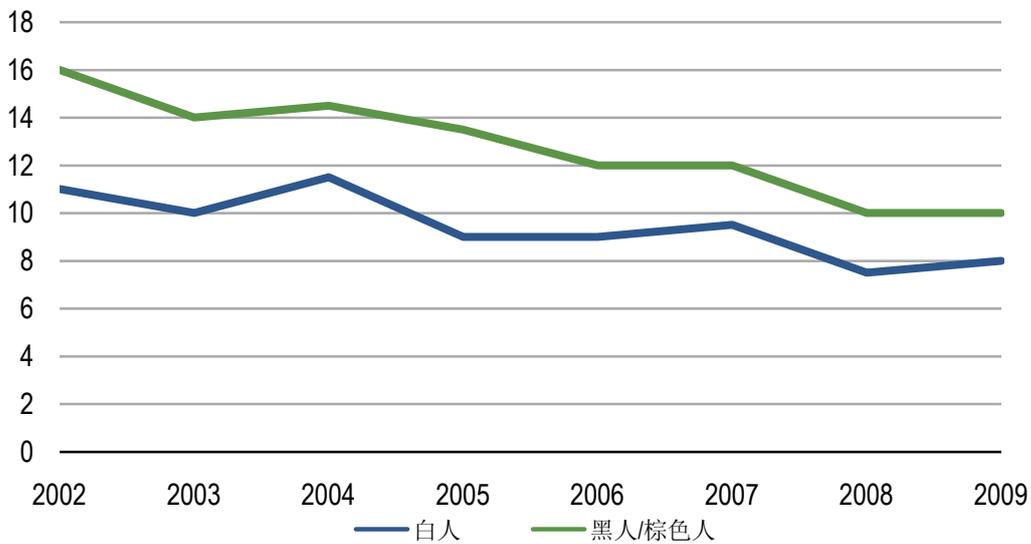
115. 南非各人口群体的失业率也不一样。2010 年二季度，黑色/非洲人口的失业率为 29.5%，被定义为“有色人种”的混合种族人口为 22.5%，印度/亚洲人为 10.1%，白人为 6.4%。全国失业率为 25.3%⁶⁷。这或许表明即使在法律禁止歧视和存在正面行动的条件下，历史和社会因素所具有的重要影响。

116. 南非 50 人以上的企业必须保证以前的弱势群体，即法律定义的“黑人”在各个层次都有适当位置。尽管如此，2008-2009 年“就业平等分析”显示黑人代表性不足的问题仍然存在。与其在经济活动人口中所占份额相比，只有少数非洲人男子、妇女和有色人种妇女进入

⁶⁶公共政策研究所：“衰退使差不多一半年轻黑人失业，公共政策研究所的发现”，公共政策研究所网页，2010 年 1 月 20 日。

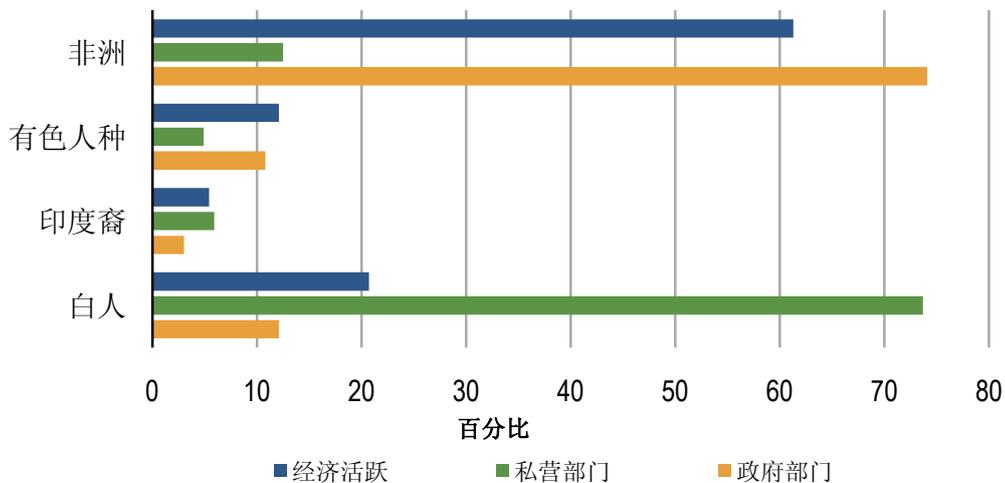
⁶⁷南非统计，季度劳动力调查，2010 年第 2 季度，统计发布 P0211,第 13 页。

图 2.3 巴西 6 个城市地区的失业率 (%)



资料来源：巴西地理和统计研究所，2010年7月5日从以下地址检索：http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1370&id_pagina=1。

图 2.4 按部门和民族划分的南非高级管理人员构成



资料来源：对 2001 年至 2010 年一季度历次南非劳动力调查结果的分析。

高级管理职位，这是职业垂直隔离的一个例证。黑人在低技能岗位就业的情况也不成比例，很多属非正规就业。在私营部门，白人占居高级管理岗位的远高于其他种族群体。在政府部门

中非洲人和有色人种雇员的就业状况要好很多 (图 2.4)。⁶⁸

117. 关于正面行动计划在达到其目标中的作用仍存在争论，但有很多证据表明其效用。牛津大学 2009 年的一项研究显示，自愿协议对确

⁶⁸就业平等委员会(劳工部信息总局)，2008-09 年年度报告，第 26 页。

专栏 2.8

承认非洲裔人民的权利

保护非洲裔人民的权利在过去数年间被列入国家和国际议程。在国际层面，联合国大会宣布 2011 年为国际非洲裔人民年，目的是加强国家行动及区域与国际合作，使非裔人民充分享受权利和参与融入社会生活的所有方面。在国家层面，厄瓜多尔的非洲裔人民参与了制定 2008 年新宪法，该宪法首次承认非裔厄瓜多尔人是多种族国家的一部分。新宪法也对他们的集体权利予以承认。在哥伦比亚，根据非裔哥伦比亚人、巴伦魁洛人和黎萨人 (Palenquero and Raizal) 事务部门协调委员会 2009 年提出的建议，政府采取各项措施保证非裔人民进入劳动力市场，包括执行职业培训计划及建立监督机构预防劳动力市场歧视。

资料来源：联合国大会，A/HRC/14/18 号报告，日内瓦，2010 年；Antón J. 等：拉美和加勒比地区的非洲裔人口：行使权利情况的统计数据 (Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos)，联合国经济委员会拉美和加勒比(圣地亚哥，2009)，联合国经社理事会，E/C.12/COL/Q/5/Add.1 号报告，2009 年，日内瓦。

保包括高级管理层在内的公平就业成果，较之法律要求的协议更为有效⁶⁹。该研究还发现，一个组织的最高领导层所设定的基调和政策在决定多样化的成果中可发挥关键作用，所属雇员将遵从管理层的领导⁷⁰。使招聘广告有效到达代表性不足的群体以及任命专职人员确保遵守(招聘的)多样性义务显著提高了组织满足法律要求的可能性。⁷¹

118. 减少长期种族不平等的正面行动的效果更可能是渐进式的。2010 年，南非就业平等委员会强调，“在实现转变方面进步非常缓慢且存在着迄今取得的有限成果被侵蚀的可能性”⁷²。委员会还提到，现在要求届满条款(该条款将确定一个结束正面行动政策的明确日期)尚“为时过早”。美国也存在进步缓慢的情况。就业机会均等委员会(EEOC)称，虽然过去 10 年间联邦劳动力的构成情况有一定改善，但整体上变化很小。⁷³

⁶⁹C.McCruden 等：北爱尔兰没有配额的正面行动，平等权利评论，第 4 期，2009 年，第 11 页。

⁷⁰C.McCruden 等，同上，第 13 页。

⁷¹同上，第 14 页。

⁷²劳工部，就业平等委员会第 10 次年度报告，2009-10 年，第 IV 页。

⁷³就业机会均等委员会：2009 财政年度联邦劳动力报告。

土著人民：拉丁美洲个案

119. 国际劳工组织估计目前全球有大约 3.7 亿土著人口。他们代表着 70 多个国家的 5000 多个单独的人口群体⁷⁴。土著人民虽然只有世界人口的 5%，却占世界最贫困人口 15%。⁷⁵

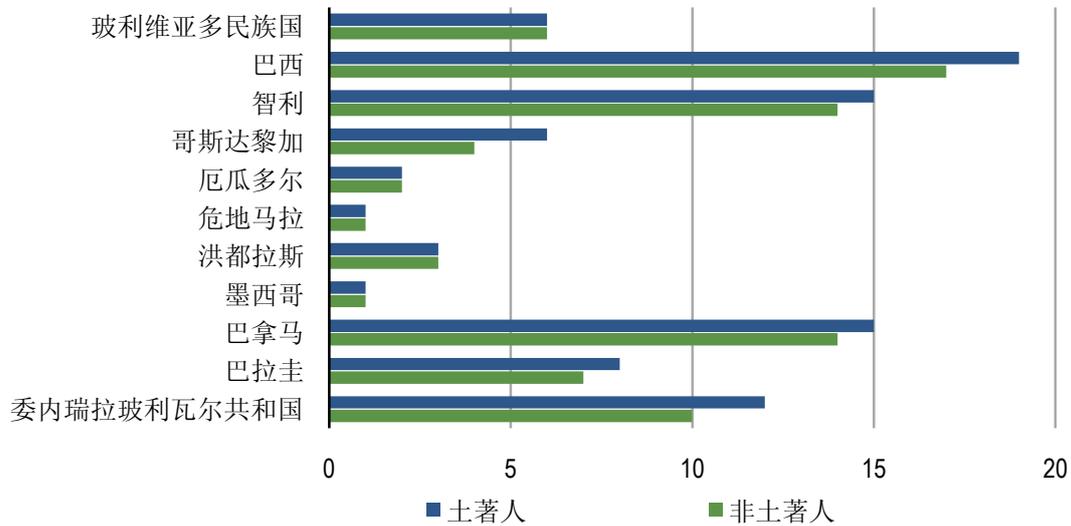
120. 拉美和加勒比人口中心(CELADE)的统计数据表明⁷⁶，土著人民与非土著人民的失业率差距相对较小。但就业率差别不大并不告诉我们很多关于职业类型和收入水平的情况。在相关地区的 6 个国家，与其他劳动者相比土著和非洲裔劳动者在工资和薪金雇员中所占份额较小，说明土著人民相对来讲更多从事不稳定的非正规工作。作为无力获得正规就业岗位的结果，土著人民比非土著人民更有可能从事这样一些工作，即拒绝向劳动者提供通常与工作有关的津贴、稳定的体面收入来源、适当的休息时间，以及体面的工作条件。总体上看，在玻利维亚和秘鲁，土著和非裔劳动者从事单独工

⁷⁴国际劳工局：消除就业与职业中对土著和部落人民的歧视：国际劳工组织 111 号公约指南，日内瓦，2008 年，第 3 页。

⁷⁵联合国人权高专办公室：与歧视土著人民的现象作斗争，为 2009 年 4 月 20-24 日德班审议大会提供的情况说明，日内瓦。

⁷⁶参见国际劳工局，2007 年拉美和加勒比劳工概览，拉美和加勒比地区办事处，2007 年，第 39-46 页。

图 2.5 拉丁美洲的失业率(百分比)



资料来源：拉美人口中心（联合国）。2010年5月12日从 <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/> 检索。

作包括家政工和家庭工的分别占到其就业总数的46.3%和45.2%。

121. 与失业率相近形成对比的是，土著人民与其他人民的收入差距十分明显。例如在玻利维亚，土著工人的平均小时收入只有非土著的34%。在玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉和秘鲁，土著工人的医疗与养老覆盖率也非常低。尽管以居住区域和受教育不一样等方式体现的结构性歧视，或许能部分解释拉美国家土著人民面对的就业分隔和收入差距问题，但这些不同也可能被解释为是某种程度的社会歧视所致，尤其是因为在教育水平或者居住区域相似的情况下，工资不平等依然存在。

面向土著人民的政策和措施

122. 土著人民面对的歧视不仅涉及到获得正规就业机会，而且涉及获得土地等资源以从事其传统职业方面。一些国家采取了各种政策措施解决这两个问题。例如，智利制定了专门计划促进艾马拉人、阿塔卡马人和马普切人(Aymara, AtacamanandMapuche)居住区更好的

生活条件，从而有助于消除土著人民获得体面就业的结构性障碍⁷⁷。萨尔瓦多也实施了诸如促进东北部农村地区发展家庭微型企业等活动计划，以有益于土著人民和便于他们进入劳动力市场及开展创业活动⁷⁸。萨尔瓦多农业改革研究所还发起土地置换计划，并向土著社区和其他人口提供同等机会。⁷⁹

123. 缺乏有效的实施程序，可能是许多国家虽有反歧视法律但歧视现象仍继续存在的原因。在巴西，联合国人权高级专员提到该国使人“印象深刻”的一系列促进土著人民人权及改善其社会经济状况的相关法律和政策，并指出

⁷⁷国际劳工组织：2007年劳工概览，同上，第49页。

⁷⁸国际劳工组织：理事会实施公约与建议书专家委员会：关于萨尔瓦多实施1958年《就业与职业歧视公约》(第111号公约，萨尔瓦多1995年批准)情况的个案评论，2009年。

⁷⁹同上。

专栏 2.9

拉美国家土著人民事务的若干进步

一些拉美国家政府采取措施加强土著人民的经济和社会参与。萨尔瓦多于 2010 年 10 月召开首届全国土著人民大会，期间讨论了土著人民权利各方面问题，选举了 6 位土著人民的代表组成全国委员会以推动与政府的永久对话机制。类似的，智利 2008-2010 年“再认识”行动计划集中于三个重点领域，即土著人口的权利、发展和多样性。巴拿马于 2008 年通过《公共土地法》，对生活在非土著地区的土著人群体的土地所有权作出规定。

资料来源：萨尔瓦多总统：首届全国土著人民大会闭幕，选举了土著人民全国委员会代表；2009 智利政府，再认识：多样性社会契约，2008 年；联合国大会第 A/65/18 号报告，2010 年。

这些法律和政策需要得到切实贯彻以应对歧视、不公正和暴力。⁸⁰

欧洲与罗姆人(吉普赛人)

124. 欧洲罗姆人权利中心(ERRC)曾指出，“对罗姆人的种族歧视在整个欧洲仍是一个常见和长期存在的问题。罗姆人在生活的所有领域都可能面对歧视，这导致排除和贫困。很多罗姆人仍然未受过教育和失业，在隔绝状态中生存，居住条件差，对生活的预期远低于非罗姆人”⁸¹。

125. 根据世界银行的一项调查，在捷克共和国，罗姆人的劳动力市场参与率低可归因于其低教育素养。在 10 名罗姆人中只有 2 名接受过一些正规职业培训或中等教育。实际的读写和计算能力也很低。只有 12%的工作年龄罗姆人可被认为属于功能性非文盲，即能回答大部分仅需小学知识的相对简单的问题。⁸²

126. 报告指出，尽管制度性歧视对解释罗姆人参与劳动力市场程度低可能有一定作用，但相关数据提示，缺乏技能和先前的工作经历是甚

至更大的障碍。接受该报告访谈的雇主强调，不雇用罗姆人的主要原因是他们缺少技能。

127. 采取了一系列劳动力市场措施努力改善罗姆人民的融入状况。2009 年 6 月，欧洲理事会罗姆人和游民专家委员会给出了关于欧洲罗姆人劳动力市场政策最佳实践的若干例证。⁸³其中有保加利亚和爱尔兰的提升一般技能和促进经济活动的激励措施、西班牙的微型贷款制度，以及各种职业培训计划，例如西班牙的吉普赛人发展计划、匈牙利的“起点”计划、爱尔兰的游民实习生计划等。

128. 塞尔维亚有 140 名罗姆人参加各类获得初级教育和职业技能的计划，另有 300 人参加公共工作。波兰的罗姆社区计划为罗姆人提供有补贴的就业和培训。从补贴就业中受益的人数从 2006 年的 74 人减少到 2007 年的 63 人，但另有 35 人在当年接受职业培训。尽管在国家层面采取了这些措施，欧盟最近的发展情况表明，为解决歧视和罗姆人地位脆弱的问题，仍需不同国家的计划活动之间更强有力的协调与合作。

基于国籍的歧视与移民工人个案

129. 基于国籍的歧视是移民工人经常遭受的多重歧视的一个方面。在很多情况中，的确很难判定移民工人受到歧视对待完全是因其国籍或

⁸⁰联合国人权高专办公室：巴西的土著人口和非裔巴西人面对严重歧视，联合国人权高级官员发表的网上讲话，2009 年 11 月 13 日。

⁸¹欧洲罗姆人权利中心(ERRC)：国际人权日声明，2009 年 12 月 10 日。

⁸²世界银行：捷克共和国：增加罗姆人的就业机会，2008 年 10 月 21 日，世界银行，人类发展部，欧洲和中亚处，第 7、42 页。

⁸³欧洲理事会：欧洲的罗姆人就业政策，在萨格勒布就业研讨会上提交的演示稿，2009 年 6 月 15-16 日。

专栏 2.10

雇主开展的罗姆工人计划

在斯洛伐克，美国钢铁公司的子公司 U.S. Steel Kosice, s.r.o. 制定了一项支持 Velka Ida 村村民就业的计划，该地 40% 的人口是罗姆人。通过与村管理机构合作，2002 年以来为罗姆人民和其他边缘群体提供了 150 个就业岗位。该计划还为员工子女就学提供帮助，从幼儿园到中学和职业培训，随后公司还提供就业机会。

资料来源：U.S. Steel Kosice, s.r.o. website 公司，网址：<http://www.usske.sk/citizenship/rom-e.htm>，2010 年 10 月 15 日访问。

专栏 2.11

芬兰的罗姆人国家政策

2009 年 9 月，芬兰政府公布了由社会事务和卫生部指定工作组起草的“罗姆人国家政策”。该政策的目的是在社会生活各领域实现对罗姆人包容和平等待遇的主流化。政策促进罗姆人参加职业教育和培训，支持其进入劳动力市场。政府的设想是，到 2017 年，芬兰在促进罗姆人平等待遇和包容方面处于欧洲前沿位置。

资料来源：社会事务和卫生部：罗姆人国家政策工作组的建议：工作组报告，社会事务和卫生部 2009 年报告集，见：http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-11164.pdf。

被察觉的国籍状况，还是因其种族、民族、宗教或其他显而易见的原因，或者是这些因素的结合。

130. 国际和地区人权文书包含的开放式非歧视条款，可能被延伸到用于确认那些基于国籍的，对不同人群的不合理差别对待为非法。⁸⁴ 例如，1950 年《欧洲人权公约》第 14 条⁸⁵ 虽未明确地作为一个歧视理由提到国籍，但此条款一直被欧洲人权法院解释为禁止基于国籍的歧视。该法院裁决，完全因为其外国国籍而拒绝给移民社会保障津贴待遇是违法的，并补充说，“必须看到非常有力的原因，本法院才能认为仅以国籍为由的区别对待是符合公约规定的”。⁸⁶

⁸⁴ 例如，1948 年《人权宣言》第 2 条，《公民和政治权利国际公约》第 2(1) 条和 26 条。另见 1969 年《美洲人权公约》第 1 和 24 条，1981 年《非洲人类和人民权利宪章》第 2 条。

⁸⁵ 第 14 条并无此种独立地位，需要根据《欧洲人权公约》其他条款来理解。但在 2000 年对公约的议定书中有一个单独的非歧视条款(第 1 条)，该议定书到 2010 年 10 月 15 日已得到 18 个欧洲理事会成员国的批准。

⁸⁶ Gaygusuz 诉奥地利，欧洲人权法院 1996 年 9 月 16 日的判决，第 42 段；Koua Poirrez 诉法国，2003 年 9 月 30 日的

131. 对 1966 年《公民和政治权利国际公约》实施情况进行监督的联合国人权委员会表明了这样的观点，即因其不是相关国家国民或另一欧洲经济区(EEA)国家公民，而阻止一个被合法雇用的外国人经选举担任一个私营公司的工作委员会成员，将构成基于国籍的非法歧视，因为就工作委员会成员的职能(促进员工权利及监督工作条件是否合规)来说，并不存在任何因素能合理地证明完全基于国籍的区别对待是正当的。⁸⁷

132. 根据《欧盟运作条约》第 18 条，在欧盟自由流动的制度框架内，基于国籍对欧盟成员国国民的歧视被明确禁止⁸⁸。另外，这一规定原则上也应适用于将那些施加于非欧盟国家国民不同群体的，基于国籍的不合理区别对待确认为违法，因为其也涵盖条约中涉及欧盟移民

判决，第 46 段。在两个判决中，欧洲人权公约第一议定书第 1 条都被解释为包含非本国国民的社会保障津贴权利。

⁸⁷ 人权委员会：关于 Karakurt 诉奥地利的第 965/2000 号通讯，2002 年 4 月 4 日，联合国文件 CCPR/C/74/D/965/2000，第 8.4 段。

⁸⁸ 欧盟运作条约综合文本，欧盟公报，2010 年，C115/56，第 18 条。

与收容政策的制定与发展的，关于“自由、安全和正义领域”的部分。自2009年12月1日起具备法律约束力的《欧盟基本权利宪章》包括一项开放式反歧视条款，并重申禁止基于国籍的歧视，即：“在实施欧盟相关条约及不损害其任何特定条款的范围内，任何基于国籍的歧视应予禁止”。⁸⁹

133. 当今的移民活动主要与劳工和就业相联系。据国际劳工组织2010年估计，在全球2.14亿生活在其出生国或国籍国以外的总人口中，约有1.054亿属于经济活动移民(包括难民)⁹⁰。这部分人绝大多数是处在工作年龄的成年人；再加上其赡养对象可能占到全球“移居”人口的90%。经济、人口和技术方面的挑战使工业国家外籍工人的存在成为必不可少。本国劳动者无法填补的岗位空缺增加以及诸如劳动力老龄化等原因，导致需要雇用移民工人⁹¹。但是，移民工人在公平就业方面遇到各种障碍，并可能显现在就业活动的所有环节。

就业歧视的表现形式

134. 歧视性做法可能来自立法、政策和具体措施。例如，在意大利合法居住的非欧盟国家移民不能在公共部门包括护理场所就业⁹²。马达加斯加2008年关于出口加工区的一项法律中有关于移民工人获得较低工资和较小社会保障覆盖面的规定⁹³。联合国开发计划署2009年的一项报告认为，泰国的移民工人政策扩大了其与泰国公民的差距。报告提到泰国普吉(以及其他省)2006年通过的一项关于移民工人的法令，

该法令限制来自缅甸、柬埔寨和老挝移民工人的自由流动和基本权利。⁹⁴

135. 奥地利、德国和西班牙等都存在歧视性招聘广告。例如，德国的一个招工广告明白要求只有本国公民或母语为德语者方可应聘⁹⁵。

136. 就业后，移民工人可能每天面对歧视态度。例如在比利时佛兰德斯，一家雇员70%为外国血统的汽车零件公司的内部规定说明，对连续三次讲其他语言而非荷兰语者可以开除。而之所以这样规定是出于“安全原因”及“尊重其他工人”。⁹⁶

工作条件

137. 在发达国家及发展中国家都发现移民工人面对不公正的工作条件。欧盟报告的剥削移民工人案例包括骚扰、不卫生条件下的过长工时、不准请病假以及工资过低⁹⁷。在以色列，2007年护理行业外国人的平均月工资为2,200新谢克尔(6天工作制)，较最低工资还低1200新谢克尔，且没有加班费。⁹⁸

138. 移民工人还可能在获得与国民同等的社会保障津贴方面遇到障碍。一些国家根本不允许移民参加社会保险计划。例如，很多海湾合作委员会国家只允许移民加入诸如医疗护理计划等短期津贴，而拒绝给予他们老年年金等长期可携带津贴。

⁸⁹欧盟基本权利宪章，欧共体公报，2000年，C364/13,第21(1)和21(2)条。

⁹⁰国际劳工局：国际劳务移民：以权利为基础的方法，日内瓦，2010年，第18页。

⁹¹P.Taran：就业平等正在增加，在“工作场所：解决种族歧视问题与促进多样性研讨会”小组讨论上的发言，德班审议大会，日内瓦，2009年4月20-24日，第2页。

⁹²欧盟基本权利局，2010年年度报告，讨论版，维也纳，2010年，第55页。

⁹³国际工会联合会：国际承认的核心劳工标准在马达加斯加，第5页。

⁹⁴J.Crush, S.Ramachandran: 仇外心理、国际移民和人类发展，人类发展研究报告2009/47号，联合国开发计划署，2009年，第31页。

⁹⁵欧盟基本权利局，2010年年度报告，同前，第50页。

⁹⁶欧盟基本权利局，2008年年度报告，第46页，维也纳，http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2_en.pdf，2010年6月10日访问。

⁹⁷欧盟基本权利局，2010年年度报告，同前，第56页。

⁹⁸A.Kemp 著：“以色列改革外籍工人政策”一文中引用的资料，经合组织社会、就业和移民问题工作报告，第103号，第25页，2010年。

专栏 2.12

国际劳工局专家委员会呼吁更好地保护移民工人

实施公约与建议书专家委员会对一些国家立法不允许移民工人更换雇主，从而导致他们容易遭受歧视和虐待的情况表示关注。而且，惧怕报复和驱逐使他们不愿投诉。例如，韩国的《外国工人就业法》只在雇主使用外国工人的许可证被吊销时才允许移民工人改换一次工作。该法指出，当局可在雇主破坏劳动合同或违反劳动法时吊销此类许可证。专家委员会呼吁韩国政府采取措施为移民工人改换工作提供更大灵活性，以避免发生歧视和虐待及确保有效的劳动监察。

卡塔尔的移民担保制度要求，每个希望被准许以工作为目的进入和居住在该国的移民都要有一名担保人，从而使移民工人在法律上依靠其担保人留在该国。按照卡塔尔国家人权委员会的说法，这项制度导致担保人的霸道行为，包括不付工资、扣押移民工人的护照、缺乏适当的食宿条件、非自愿长时间工作和性骚扰等。专家委员会对担保人制度下雇主对移民工人施加过大影响的可能性表示关注，这将导致基于种族、性别、宗教和民族血统的，在工作条件方面对他们的歧视，并呼吁（卡塔尔）提供为改革担保人制度采取行动的信息，以及呼吁开展关于该制度对移民工人歧视性影响的程度的调查。

资料来源：国际劳工局理事会实施公约与建议书专家委员会，2009年，关于1958年就业与职业歧视公约（第111号）韩国情况（1998年批准）和卡塔尔情况（1976年批准）的国别评论。

其他国家可能允许加入长期津贴，但不准津贴在国家间携带，从而阻止移民回国。⁹⁹

限制移民行为和驱逐 移民工人的政策与措施

139. 在一些国家，以经济危机为背景，出现了可能是有选择地把移民工人“推出去”的措施和做法。例如马来西亚政府¹⁰⁰和新加坡政府通过相关政策鼓励企业在终止本国国民的就业合同之前先解雇外国工人。韩国政府采取步骤，通过大幅削减外籍工人配额，使外籍工人的就业数量从2008年的10万人下降到2009年的3.4

万人。这种政策变化是在近年来失业率轻微上升以及劳动力流入增加的背景下发生的。¹⁰¹

140. 态度问题是至关重要的。在劳动力市场非常困难和社会紧张加剧的情况下，重要的是政策和声明等都不应当对移民工人抱有成见或将其当成替罪羊。应对劳动力市场挑战的政策不应违背非歧视原则或减损争取平等的努力。另外，需要经常想到移民工人对其所在国经济增长和发展的长期贡献。

融入亦或同化

141. 近年来，各国政府在使移民融入劳动力市场及整个社会方面有所进步。部分欧洲国家如奥地利、爱尔兰、荷兰、挪威和葡萄牙采取了各项政策措施，包括国家融合计划和立法以及融合与多样性战略。

142. 同时，在那些移民人口较多的国家，就多元文化的经验和这方面已经实行的政策正在展开辩论。这些涉及个人身份和价值观等重要问

⁹⁹R.Holzmann, J.Koettl., T.Chernetsky 等：国际移民的便携式养老和医疗护理津贴制度：问题分析与最佳实践，为国际移民全球委员会政策分析和研究计划提供的报告，2005年9月。

¹⁰⁰M.Abella 和 G.Ducanes：全球经济危机对亚洲移民工人的影响和政府的对策，在应对经济危机—亚洲增长、就业和体面劳动综合政策地区高级论坛上的技术性说明，第9页，马尼拉，2009年2月18—20日。

¹⁰¹M.Fixdt 等：移民与全球衰退报告，由英国广播公司（BBC）世界广播部委托，移民政策研究所，2009年，第55页。

专栏 2.13

爱尔兰的“移民国家”政策

2008年4月，爱尔兰政府公布了名为“移民国家”的新政策，这是一项关于融入战略和多样性治理的声明。该政策规定了在爱尔兰居住和工作，并有意成为爱尔兰公民的移民的权利和义务。政策强调在实现移民工人融入方面政府、公共机构和全社会的重要作用。对各种行动计划进行了构想，包括政府拨专款支持地方当局的多样性治理，以及加强制度和立法措施打击对移民工人的剥削和歧视行为。另外，还建立了处理移民融入事务的新机构，例如对取得进步情况进行审查的融入事务委员会。

资料来源：爱尔兰都柏林：移民工人的职业提升，2009年，欧洲工作条件观察所 <http://www.eurofound.europa.eu/wco/studies/tn0807038s/ie0807039q.htm>。

专栏 2.14

关于移民工人权利的工会协议范本

2009年5月，3个关于保护移民工人权利的双边合作协议在斯里兰卡科伦坡签署。协议一方是3个全国性工会组织的领导人，另一方是来自巴林、约旦和科威特与他们地位相当的人士。这些协议以国际劳工局工人活动局和国际工会运动开发的“移民工人权利工会协议范本”为基础。

签署协议的各方承诺推动对1975年《移民就业（补充规定）公约》（第143号）的批准和尊重，并积极开展反对社会上种族主义和仇外心理的运动，与移民工人原籍国和目的地的歧视现象和错误宣传作斗争。协议强调，应通过国际工会团结、社会正义、平等待遇、平等机会和性别平等诸原则使移民工人的状况得到改善。

该范本已在亚洲和非洲的双边和多边协议中采用，并在2009年12月国际工会联合会（ITUC）美洲地区组织（TUCA）大会上得到提倡。

题的辩论的复杂性，可能导致将重点从集中于劳动力市场融入的方法，转移到强调同化和文化一致性的其他方法。但首要问题仍旧是，工作中的非歧视这一根本原则应当得到尊重以及任何人不因其身份而遭受歧视。设在英国的种族关系研究所的一篇文章，描述了从传统的衡量融入情况的指标——劳动力市场参与、收入水平、不平等和贫困、教育成果、住房所有权等——转换为涉及到价值观和个人身份的，未得到很好定义的新指标的情况¹⁰²。这类做法可能间接地或无意中构成对某些少数群体的歧视。

仇外情绪和暴力

143. 针对移民工人的暴力并非新问题，但在更多国家出现得更广泛且更明显。虐待行为可能发生在就业过程之内和之外，例如针对外

¹⁰²L.Fekete: 欧洲的融合、伊斯兰恐惧症与公民权，种族关系研究所(伦敦，2008年)，第57页。

国人及其家庭和生意的暴力攻击。尽管政府有政策加以预防和禁止，这类事件仍继续发生。例如，联合国消除种族歧视委员会对俄罗斯此类事件的明显增加和出于种族动机的暴力行为的严重性表示关注¹⁰³。2008年，在南非一些城市发生的针对外国人的骚乱中，有60多个外国人被杀，10000多人无家可归。暴力犯罪分子给出的原因之一是外国人抢了他们的工作¹⁰⁴。在意大利，两天骚乱导致53名移民工人受伤，1000人被当局送往遣返中心。¹⁰⁵

¹⁰³联合国消除种族歧视委员会(CERD): 结论性评论，CERD/C/RUS/CO/19，第5-6页，2008年8月20日。

¹⁰⁴I.Awad: 全球经济危机与移民工人：影响和应对，第37页，(日内瓦，国际劳工局，2009年)。

¹⁰⁵联合国人权高专办公室：联合国专家呼吁意大利当局控制针对移民工人的仇外情绪，媒体声明，2010年1月12日。

专栏 2.15

新西兰帮助移民工人融入就业市场

新西兰语言学和实用语言研究院正在帮助移民发展适用的专业人员工作场所沟通技巧及获得工作场所经验。“高技能移民工作场所沟通课程”通过保证移民迅速和积极地获得生产性就业机会为新西兰社会和工作场所带来好处。一项成本效益分析显示，该课程每 1 新元的投入可为本国经济带来 98 新元的回报。保守估计表明，2009 年每个学生就业一年的生产率提高的价值为 30000 新元。该计划也得到新西兰人权委员会的积极接纳。

资料来源：新西兰人权委员会种族关系报告，2009 年。

专栏 2.16

瑞典的新劳工移民政策

2008 年 12 月，瑞典对其劳工移民政策进行了改革，显著扩大了海外招聘的可能性。主要改变是对雇主的招聘授权过程提出新要求。瑞典雇主可以同以前一样提出招用外籍工人的授权申请。同以前一样，在获得批准之前，他们也必须先在瑞典本国和欧洲就业服务系统（EURES），即欧洲经济区（EEA）公共就业服务交换所发布招工广告。新政策的不同之处是，瑞典工会对申请不再有否决权，瑞典劳动力市场委员会也无须去发现“存在短缺”。这开放了低技能岗位的招聘可能性。相关工会有机会对申请进行审查，并就其工资、社会保险和其他就业条件是否与集体协议相当，或者相应职业或行业的惯例如何发表意见。但工会不能拒绝申请。现在是由瑞典移民委员会对开列的岗位清单进行核实，而不再是由公共就业服务机构，从而加快了审批过程。瑞典还制定了关键职业的人员短缺清单，对这些职业，正在持签证访问瑞典的移民工人可得到工作许可而无需先返回本国。该清单的用意是使外籍工人的求职面试更有的放矢，且在得到一份职业后能尽快开始工作并无需其他费用。获允许进入瑞典的移民被赋予平等权利和完全的社会津贴。立即允许家庭团聚（移民工人的家庭成员可以陪伴，如果工作许可证在 6 个月以上，还可进入劳动力市场）。持工作许可证的失业移民工人（从失业之日起）有 3 个月时间寻找新工作。对国际学生也可允许改换身份和获得工作许可。

资料来源：经合组织：(2009 年)国际移民展望，经合组织出版社。

有限的权利意识

144. 在歧视发生时，移民缺乏权利知识和可利用的法律渠道可能妨碍消除歧视的努力，欧盟基本人权署的一项研究展示了不同移民群体之间权利意识的差别。例如在爱尔兰，调查对象中有 34% 的中东欧移民和 57% 的撒哈拉非洲移民在求职时不知道有反歧视法律¹⁰⁶。关于菲律宾移民的一项研究发现，他们因害怕报复、对

司法制度缺乏信任和对司法方面的各种可能性缺乏知识等原因，而不愿意立案。¹⁰⁷

145. 在国际层面，国际劳工组织 1949 年《移民就业公约》(第 97 号)和联合国 1990 年《所有移民工人及其家庭成员权利保护国际公约》中有关于移民工人“有权获得准确信息”的规定。提供有效、准确和及时信息的义务，应当成为履行和实施反歧视法律的一部分。

立法进展与主动措施

146. 自 2006 年以来有一批国家批准国际劳工组织关于移民工人的公约。阿尔巴尼亚、亚美

¹⁰⁶欧盟基本权利局：权利意识和平等机构：加强欧盟 III 基本权利架构，欧盟少数群体与歧视调查数据库 (EU-MIDISData) 焦点报告 03，维也纳，2010 年，第 5 页。

¹⁰⁷联合国：保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会报告，第 9、10 次会议，联合国大会，2009 年，A/64/48，第 37 页。

专栏 2.17 多样性宪章

2009年，西班牙加入比利时、法国、德国、意大利和瑞典等对一项“多样性宪章”的实施。这类宪章属于最新的一系列意在鼓励劳动力多样性的活动计划。自愿签署宪章意味着，公司通过实行专门政策促进一个不存在对少数群体不公正和歧视的、包容性的工作环境，而对鼓励和遵守平等待遇各项基本原则以及尊重工作场所所有人员的包容权利作出承诺。

资料来源：欧洲委员会“就业、社会事务和平等机会及多样性宪章”。<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=915&langId=en>；欧洲移民多样性研究所，多样性宪章。<http://www.iegd.org/englishok/charter.html>。2010年11月9日访问。

尼亚、吉尔吉斯斯坦、黑山共和国、摩尔多瓦、菲律宾、塔吉克斯坦批准了1949年《移民就业公约》(修订本)(第97号)，阿尔巴尼亚、亚美尼亚、黑山共和国、菲律宾、塔吉克斯坦批准了1975年《移民就业(补充规定)公约》(第143号)。

147. 一些国家为应对种族主义和仇外情绪制定了明确和综合性的国家行动计划。芬兰和爱尔兰是两个例子，其行动计划经过政府、社会伙伴及公民社会各利益相关方之间的广泛协商。

148. 2009年，巴林通过允许移民工人无需雇主同意，以及在有不发工资或虐待指控的情况下更换工作，对担保人制度进行了力度最大的改革。该项改革允许移民工人在满足关于事先通知的要求后更换工作，并为他们在寻找新就业机会期间合法居留在该国提供30天的期限。不过，这些积极变革并不适用于家庭工。¹⁰⁸

149. 在法国，国家铁路公司(SNCF)宣布其正在从移民为主的低收入邻近地区招工¹⁰⁹，由国防部长透露的一项行动计划将优先招收来自劳动阶级的青年人，从而使有移民血统的青年人进入军事院校。在德国，北威斯特伐利亚州(NRW)教育部制定了一项由一系列提高意识和

鼓励措施组成的计划，目的是增加有移民背景的教师数量。

150. 北爱尔兰“社区中的商业”组织(BITC)的雇主组制定了“雇用移民工人/海外员工自愿性实用行为准则”，并通过与公司的协商得到支持。40家公司签署了该准则，包括在北爱雇用大量移民工人的公司。其承诺来自这样的信念，即公司对善待人民负有社会责任。该准则无法律约束力，其意在倡导最佳实践以及为雇用移民工人提供指导。¹¹⁰

多样性政策

151. 在工作场所层面，“多样性政策”为反歧视斗争提供了有希望的前景。现在很多公司将其员工的多样性视为竞争优势和商业机会。明显多样化的员工队伍可以使公司进入新的多样化客户市场。此外，公司社会责任在越来越多的企业中，以及政府、国际机构和多国企业下游供应链的项目分配中，都发挥着重要作用。在国家层面也可受益。员工多样化意味着更强的社会凝聚力、福利和劳动生产率方面的收益，并可防止任何人口群体的边缘化和被排除。

152. 多样性的另一潜在好处是增强创新力。公司需要适应尤其是作为经济全球化结果的、越来越有活力的外部环境。与多样性员工队伍伴随而来的是更宽广的视野和更多想法，并且能提高灵活性和适应能力。欧洲企业调查组

¹⁰⁸2009年第79号决定：关于外国工人在不同雇主之间的流动。

¹⁰⁹欧盟基本权利局：2008年年度报告，第54页，维也纳，2008年。

¹¹⁰社区中的商业(BITC)网站资料，<http://www.bitc.org.uk/>。

专栏 2.18

老挝人民民主共和国加入政党和公共机构的歧视做法

联合国人权高专宗教和信仰自由办公室特别报告员称，老挝的宗教少数人民被阻止加入该国唯一的政党。

欲加入该党的基督徒被要求宣布放弃自己的信仰。报告员称，这种做法“对宗教少数人民进入公共机构和得到提升，以及有效参与决策设置了玻璃天花板”。

资料来源：宗教和信仰自由特别报告员，A/HRC/13/40/Add.4，2010年。

(EBTP)的一项研究指出，“今天的公司越来越承认多样性与创新力之间的联系。2008年接受调查的公司中有63%承认这种联系，2005年只有26%”。¹¹¹

基于宗教的歧视

日益凸显的宗教歧视

153. 过去4年中，妇女和男子遭受宗教歧视的情形有所增加。制度性宗教歧视如果存在的话，通常都涉及生活的所有领域而非仅限于就业与职业。本部分不包含那些变化相对较小的情况。作为过去4年中的趋势能够报告的是，发生在经济和社会不安全背景下的，与对劳务移民问题的担忧结合在一起的就业中宗教歧视的增加。没有做多少努力来应对这些担忧和歧视态度。

154. 另一个趋势是各国平等机构收到的宗教歧视案例普遍上升。在美国，就业机会均等委员会(EEOC)登记的宗教歧视投诉从2007年的2880起增加到2009年的3386起¹¹²。向法国反对歧视促进平等最高委员会(HALDE)提交的同类投诉从2007年的79起增加到2009年的303起¹¹³。英国工作与年金部最新研究显示，穆斯林群体无论属于什么种族均处于不利的就业地

位¹¹⁴。欧盟2009年对14个成员国的少数民族和歧视调查也描述了这一人口群体的歧视高发率。¹¹⁵

工作场所宗教的表现

155. 很多国家专门立法保护工作中的宗教信仰。在加拿大¹¹⁶、新西兰¹¹⁷、秘鲁¹¹⁸和美国¹¹⁹等国，雇主有义务为雇员的宗教信仰和活动提供方便。在比利时、丹麦、意大利、德国等欧洲国家，宗教信仰形式通过禁止歧视的规定得到保护。但在诸如墨西哥和土耳其等其他国家，雇主并无义务为工人的宗教信仰提供方便，从而雇主可自行决定工作过程中的祷告时间，或是否允许穿着宗教服装。¹²⁰

不暴露个人宗教的自由

156. 在免于因宗教信仰而受歧视的权利中，包括不向雇主或者当局暴露个人宗教信仰的权利。如果求职者有义务暴露自己的宗教信仰则就业有可能受到阻碍。如果宗教方面的考虑影响到

¹¹¹欧洲委员会：2008年多样性管理：与欧洲企业调查组的合作研究(布鲁塞尔，2008年)，第4页。

¹¹²就业机会均等委员会。<http://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/religion.cfm>，2011年1月21日访问。

¹¹³反对歧视促进平等最高委员会，2009年年度报告，第15页。

¹¹⁴R.Berthoud 和 M.Blekesaune：持续的就业不利地位，工作与年金部及平等状况审议，2007年。

¹¹⁵欧盟基本权利局：欧盟少数群体与歧视调查。焦点报告数据：穆斯林，2009年。

¹¹⁶加拿大人权法和就业平等法。

¹¹⁷新西兰《人权法》第28(3)章。

¹¹⁸A.Bronstein 著：国际与比较劳动法：当前的挑战(日内瓦，国际劳工局和 PalgraveMacmillan，2009年)，第154页。

¹¹⁹美国1964年《民权法》第7章(见就业机会均等委员会合规手册)。

¹²⁰LusLaboris 著：《工作场所的宗教歧视》中包含的信息，2010年1月。

关于提升、报酬、留职的决定或其他与就业有关的决定，则一部分工人会被置于不利地位甚至受到侮辱。欧洲近年来的立法趋势是保护不暴露宗教信仰的权利。例如在 Alexandridis 诉希腊案中，欧洲人权法院裁定希腊侵犯宗教自由原则，因为要求新律师透露自己的宗教信仰作为资格认证程序的一部分。该法庭还于 2010 年宣布，土耳其违反《欧洲人权公约》第 9 条，因其个人身份证中有宗教一栏，即使也允许持有者申请不填写。¹²¹

管理宗教多样性的工作场所

157. 虽然不暴露宗教信仰的权利应当得到尊重，但很多情况下劳动者希望行使其与之有关的权利。一些平等机构提供这方面的行为指南。2009 年，美国就业机会均等委员会发布其“达标手册”第 12 部分，其中集合了国家的判例法以及该委员会自己的立场¹²²。此外，委员会还发布“最佳行为指引”，就工作场所宗教问题向雇主和雇员两方面提出建议。

158. 该指引建议，最重要的是清楚界定并始终应用关于中断工作进行宗教活动的政策。还建议雇员在就业关系之始即表明自己的宗教习俗，以便预先告知宗教活动需要的时间。指引强调，持续对话对于把有可能出现的任何困难降至最低程度是十分重要的。

159. 与之类似，英国平等与人权委员会为雇主和工人发布了一系列指南¹²³，对 2010 年新《平等法》进行解释。这些指引涉及衣着守则问题，并强调这类守则的应用需要客观正当的

原因¹²⁴。指引还说明，新《平等法》并不要求为宗教仪式提供合理的方便条件，但如果雇主决定安排部分雇员利用工作时间举行宗教仪式，随后就必须平等地适用于信仰所有不同宗教的雇员。¹²⁵

160. 2009 年，法国雇主组织“企业与城市” (IMSEntreprendrepourlaCité) 发布了一项处理工作场所宗教多样性问题的指南。指南首先对法国的工作场所宗教歧视法律框架进行解释，然后说明各种宗教的饮食限制，列出宗教节假日一览表，并对各样宗教服饰作出介绍。该指南对雇主是一个很好的工具，可作为快速参考用于了解一些宗教习俗和约束，以及如何有效管理一个多样性的工作场所。¹²⁶

基于政治观点的歧视

161. 针对基于政治观点的歧视的保护通常覆盖这样一些人士，其从事的活动反对既有的政治原则或仅仅是表明不同观点¹²⁷。此项权利不可避免地保护言论自由联系在一起，而言论自由被认为包括政治观点的表达，从而个人或群体能够对关于政治、经济和社会问题的决策施加影响。

162. 盖洛普国际千禧年调查表明，除性别和种族歧视日益增加外，政治歧视在世界范围内也在持续发生。大多数正式投诉看来涉及，在政治效忠雇用或终止就业的情况下，包括任意授予官职的权力。这可能发生在个案当中，也可能以更加制度化的方式。与获得或终止就业问题相关的个案有时候难以证实。不过一些国家的法律，例如 2009 年仍有效的捷克共和国

¹²¹欧洲人权法院：Alexandridis 诉希腊，申请号 19516/06，2008 年 2 月 21 日新闻发布；SinanIsik 诉土耳其，申请号 21924/05，2010 年 2 月 2 日新闻发布。

¹²²就业机会均等委员会：915.003 号传送指令，2008 年 7 月 22 日，关于宗教歧视的新合规手册第 12 章。

¹²³平等与人权委员会，平等法指南下载。

<http://equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/equality-act-2010-guidance/>，2011 年 1 月 21 日最后访问。

¹²⁴平等与人权委员会：平等法对雇主意味着什么：管理工人，第 22 页，第 5 册，2010 年 7 月 7 日。

¹²⁵平等与人权委员会：平等法对雇主意味着什么：工时、灵活的工作制度与休息，第 30 页，第 2 册，2010 年 7 月 7 日。

¹²⁶IMSEntreprendrepourlaCité(法国雇主组织)：管理宗教多样化，实用指南，2009 年 3 月。

¹²⁷国际劳工局：就业与职业平等，实施公约与建议书专家委员会的全面调查，第 75 届国际劳工大会，日内瓦，1988 年，第 57 段。

专栏 2.19

多重歧视：基于政治信仰的歧视与宗教歧视

政治歧视投诉往往与宗教歧视同时提出从而构成多重歧视。就安德鲁斯（Andrews）及其他人诉 WA McDonald 地方政府审计官案，即来自爱尔兰的 3 个审议案例中唯一的准许上诉案例，法官在最后谈话时指出：

“由于以下所列原因，我发现事实上任命 Connor 先生为行政长官（Chief Executive）是因为受到不相关考虑，即实际上的或被认为的宗教信仰和/或政治观点的影响。存在关于党派投票情况的明确证据。根据以上记录，在 2000 年 2 月 3 日的最后一轮投票中，没有被认为是信仰新教的和/或与工会有政治从属关系的成员投 McSorley 先生的票。所有这一派成员在第 3 轮（即最后一轮）中都投了 Connor 先生的票”。

资料来源：安德鲁斯（Andrews）及其他人诉 WA McDonald 地方政府。

专栏 2.20

斐济的政治歧视和反工会歧视

2010 年，结社自由委员会（CFA）审理了关于斐济政府在 2008 年解雇一名校长的案例，该校长同时也是斐济教师联合会主席。其曾以主席身份在斐济教师联合会总部发表讲话支持发动民主运动。作为对该次讲话的回应，斐济政府以违反斐济《公共服务法》下的《公共服务行为准则》为由，终止了与该校长的就业合同并对其控以 3 项罪名。政府辩称解雇是必要的，因为相关准则明确规定，非经公共服务委员会常务秘书批准不得参与政治活动。但结社自由委员会在其决定中指出，劳动者和工会官员有权保护自己免遭反工会歧视行为，包括解雇、降级、调离以及其他不公正措施的伤害。结社自由委员会进一步指出，工会官员应受保护不被解雇，以便工人组织能在完全自由的情况下选举其代表。委员会结论明确认为，工会组织不应被禁止参与政治活动，因为在工会利益与政府政策之间存在着相交关系，而言论自由的权利应当得到保障以便雇主组织和工人组织能够自由结社。鉴于防止发生反工会的歧视行为是政府的责任，且该校长所表达的观点属于就业关系以外的受保护言论，结社自由委员会呼吁斐济政府恢复其校长职务。

资料来源：国际劳工局：结社自由委员会的报告，理事会第 309 届会议，2010 年 11 月，GB309/8 号文件第 523-558 段。

1991 年《遴选法》要求，为获得公共机构的某些岗位或职业，求职者应当满足一些政治上的先决条件。¹²⁸

163. 有一些政治党派，其获得的支持和成员资格都与种族、语言或宗教特征密切相关，在这种情况下，任何基于政治观点的歧视都可能与基于其他原因的歧视同时发生。这方面的例子包括向北爱尔兰上诉法院提交的一个案例。（见专栏 2.19）

164. 基于政治观点的歧视还可能与反工会歧视同时发生。在这类案例中，工会成员通常被指

控参与不受欢迎的政治活动。国际劳工局理事会结社自由委员会(CFA)处理过若干这样的案例，其中政府声称工人及其代表从事非法政治活动，而实际上他们是在行使自己的权利。

立法措施

165. 很多国家立法禁止基于政治观点的歧视。绝大多数这类规定都提及政治观点或政治信仰，也有其他国家提及政治从属关系。例如在加拿大，政治信仰被界定为对一个合法登记的政治党派的原理的信仰，如通过是加入党派、交纳党费，或公开地积极参与其活动来表示¹²⁹。克

¹²⁸确定捷克斯洛伐克联邦共和国国家机构和组织在某些情况下的更多前提条件的法律，1991 年 10 月 4 日。

¹²⁹人权法，第 H-12 章。

罗地亚 2009 年 5 月《反歧视法》规定，保护和促进平等是克罗地亚共和国宪法秩序的最高价值，并对保护免遭基于政治和其他信仰等的歧视作出规范。¹³⁰

166. 毛里求斯 2008 年《平等机会法》包括禁止基于政治观点的歧视，同时认可在任命部长顾问或政党工作人员时政治方面考虑的正当性。在塞尔维亚，2009 年《禁止歧视法》第 29 条规定禁止“基于其政治信仰，或者由于是或不是党派或工会成员，而对个人或群体”加以歧视。¹³¹

基于社会身份的歧视

167. 当一个人在某一阶层、某一社会职业类别或某一社会等级中的身份决定或影响了他或她的职业状况，不管是通过拒绝他或她从事某些工作或活动，还是反之通过安排他或她从事某些工作的时候，这种基于社会身份的歧视问题便产生了。尽管今天碰到这种带有明显歧视形式的情况比较少了，但基于社会身份的偏见和喜好可能依然存在，虽然一些地方按社会等级分层化的做法已经不复存在了。即便是在一些开放性的社会，尽管其社会流动性甚为普遍，并已采取了提高流动性和增加机会的措施，但仍存在一些继续阻碍社会各阶层获得完全机会均等的现象。¹³²

基于种姓的歧视

168. 基于种姓的歧视在南亚贱民(Dalit)人口中依然普遍存在。这包括同其他人口群体相比，寻找某些类型的工作受到限制，工资方面存在

差距。¹³³在不同阶层之间的受教育程度方面亦存在巨大差异。¹³⁴

169. 在 2008 年，尼泊尔财政部承认，Dalits 和 Madeshi 贱民阶层受到文化和经济方面的歧视。¹³⁵而在工作中，至少是在农村地区，Dalits 贱民则在肢体上不得同较高阶层的同事有接触。在政府中，尼泊尔皇家军队仍保持着 Dalits 贱民和非 Dalits 贱民的分别用餐区，这两个群体的人是不能在一个锅里同吃同饮的，为的是避免受到“沾污”。¹³⁶社会上对有些阶层的成见使得这些阶层的人在就业机会方面受到限制，在日常生活与工作中受到羞辱。

170. 印度贱民(Dalit)问题研究所进行的一项实地调查研究表明，在印度私营部门的招聘实践中存在着对来自低阶层人员的歧视。一个叫贱民(Dalit)名字的合格的求职申请人应邀面试的机会大约是一个高种姓印度教申请人的三分之二。一个同样合格的穆斯林申请人应邀参加面试的机会大约是一个高种姓印度教申请人的三分之一。¹³⁷

171. 尽管在孟加拉国不存在某种正式的种姓制度，但局限于某些职业的人员和特别是生活在与世隔绝的极度贫困地区的那些人所经受的磨难类似于贱民阶层。¹³⁸一些特定群体的例子包

¹³⁰反歧视法，2009 年。

¹³¹塞尔维亚劳动与社会政策部/联合国开发计划署：禁止歧视法，联合国开发计划署驻塞尔维亚代表处非正式翻译稿，“支持塞尔维亚实施反歧视立法和仲裁”合作项目，详见国际劳工组织 NATLEX 数据库。

¹³²国际劳工组织：《就业和职业平等》，同上，第一章：公约关于歧视的个人、定义和理由。

¹³³国际劳工组织：《亚洲工作中的歧视》，《宣言》情况说明说明书，2007 年。

¹³⁴T.Ito：劳动力市场中的种姓歧视和交易费用：来自印度北部农村的证据，《发展经济学》期刊，第 88 期(2009 年)，第 292-300 页。

¹³⁵财政部，2008 年 9 月 19 日在立法机构一议会发表的 2008-2009 财政年度的预算讲话，第 5 页。

¹³⁶国际劳工组织：《尼泊尔的贱民和劳工：歧视与强迫劳动》。(国际劳工组织-尼泊尔，2005 年，第 41 页)。

¹³⁷S.Thorat, P.Attewell 和 F.F.Rizvi：《城市劳动力市场中的歧视》，印度贱民(Dalit)问题研究所，系列工作文件，第 3 卷，第 1 期，2009 年，第 1 页。

¹³⁸孟加拉人民共和国政府，经济总局：《孟加拉国：放开潜力，加速国家再减贫战略》，2005 年 10 月 16 日，第 160 页。

专栏 2.21

我为什么要雇用艾滋病病毒携带者 (HIV) ?

2008年，联合国开发计划署对爱沙尼亚、乔治亚、俄罗斯联邦、乌克兰和乌兹别克斯坦进行的一项研究发现，携带艾滋病病毒和患有艾滋病的（HIV 和 AIDS）受访者对工作场所存在的潜在歧视表现出了高度的敏感性。几乎所有的受访者都说，如果他们在申请工作过程中透露他们的病情，要获得一份工作是不可能的。许多受访者由于担心遭到拒绝而缺乏找工作的动机，或自行辞职而陷入失业或到非正规部门工作。一个受过良好教育的女性艾滋病病毒携带者（HIV）说，她的状况要么不会被录用，要么会被降格使用或去干体力劳动。受访的雇主透露，当在携带有艾滋病病毒的申请人和不携带艾滋病病毒的申请人之间做选择的时候，他们倾向于雇佣不携带艾滋病病毒的人。一个格鲁吉亚雇主反问道：“当我可以雇佣别的人的时候，我为什么要雇用携带艾滋病病毒的人和在一个被感染病毒的人身上花更多的钱呢？”由于这种歧视，许多艾滋病病毒携带者坦言，他们不愿意透露其病情，当雇主要求提供健康证明时，他们会提供虚假的证明文件，或采取贿赂手段来保持他们病情的秘密。

资料来源：国际劳工组织艾滋病计划和联合国开发计划署：布拉迪斯拉发区域中心。《东欧和独联体国家的艾滋病病毒携带者：社会排斥的人力成本》，布拉迪斯拉发，2008年。

括作渔民的 Mymal, 在茶园劳动的 Kulies 和从事耍蛇表演的 Bede 等等。¹³⁹

立法和政策发展

172. 印度拥有各种各样的计划，如教育奖助金、教育津贴和教育贷款等，其旨在改善特定阶层的教育和经济状况。¹⁴⁰ 一项新的五年计划（2007-2012年）还包括，要进一步消除基于社会身份的歧视。此外，该计划还确认，要进行全面立法，以保护贱民接受教育和就业的权利，并在私营部门采取积极行动的可能性。作为消除歧视的手段，这个国家还对公共部门中的某些特定种姓的人员实行一种配额制。另外，它还制定了人力清洁工康复的自谋职业计划，以消除限定从事某些不体面劳动的种姓歧视。

173. 另一个基于社会身份而予以区别对待的例子是针对来自农村人员的。在中国，旨在改善农民工境遇的新法律已经实施四年了。《就业促进法》于2008年1月份实施，旨在结束对农民工的歧视。这部法律首次规定，农民工应享

有同城镇职工一样的就业权利，而且规定他们在城市工作满6个月以上将有权享受失业津贴和当地政府提供的服务。¹⁴¹

基于艾滋病病毒携带者身份的歧视

174. 联合国艾滋病规划署估计，2009年，全世界各地大约有3330万人感染艾滋病病毒和患有艾滋病，年均新感染者为260万人。¹⁴² 处于工作年龄阶段的大多数艾滋病病毒携带者（90%）都在从事某种形式的工作。¹⁴³

艾滋病病毒携带者和艾滋病患者的被边缘化

175. 对艾滋病病毒携带者（PLHIV）的羞辱和歧视是对工作场所直接产生影响的重要人权与发

¹³⁹同上，第160页。

¹⁴⁰国际劳工组织：2010年出版的实施公约与建议书专家委员会（CEACR）关于印度（1960年批准）实施1958年歧视（就业和职业）公约（第111号公约）的个人观察。

¹⁴¹国际工会联合会：《国际公认的核心劳工标准，中华人民共和国》，为世贸组织总务委员会审议中华人民共和国贸易政策准备的报告，概要，日内瓦，2008年5月21日和23日，第12页。

¹⁴²联合国艾滋病病毒和艾滋病（HIV 和 AIDS）联合规划署（UNAIDS），2010年：《联合国艾滋病规划署关于艾滋病在全球蔓延的报告》，联合国艾滋病规划署，日内瓦，2010年，第16页和23页。

¹⁴³国际劳工组织：《挽救生命，保护工作：国际艾滋病病毒携带者和艾滋病患者（HIV 和 AIDS）工作场所教育计划（分享：在企业中应对艾滋病病毒和艾滋病（HIV 和 AIDS）策略），日内瓦，2008年，第3页。

展问题。基于真正或疑似感染艾滋病病毒人员的歧视会导致工人无法获得就业机会，并会导致那些已经就业的人失去生计。歧视还会阻碍他们接受预防性措施，诸如接受为阻止艾滋病传播和减轻其影响而进行的艾滋病病毒自愿性检测和治疗，以及给予必要的关心和支持性服务。¹⁴⁴

176. 例如，在印度的招聘中，如果求职申请人员的 HIV 呈阳性，其求职会遭到断然拒绝，而如果艾滋病病毒携带者的情况一旦被发现，其就业将会被终止。以不那么明显的形式进行歧视的现象也是司空见惯的，譬如，采取逐步降职、排斥或身体隔离和/或雇主提出不让 HIV 呈阳性的工人上班的要求，尽管他们仍保留在工资名单中。¹⁴⁵ 工作要求的变化也可能对艾滋病病毒携带者施加了额外的负担，迫使他们不得不离开自己的工作岗位。¹⁴⁶ HIV 呈阳性的工人可能既被拒绝得到照顾性的就业机会(灵活工作安排)亦被拒绝获得给予其他人的疾病津贴，如支付给遗属的补贴。

艾滋病病毒检验和筛查

177. 在工作场所，对艾滋病病毒携带者(HIV)的歧视，往往是以强制性的艾滋病病毒(HIV)检测方式体现出来的。采取这种检测方式是为了确定求职者和工人是否携带有艾滋病病毒(HIV)。其他歧视性的检测形式包括：不是在真正自愿的条件下，因此也是在基于不知情的情况下同意接受的检测，或是对检测结果不予保密。也会使用歧视性的筛查方式，通常采取询问的方式来确定工人是否涉足可能会导致感染艾滋病病毒(HIV)的高危行为或生活方式选

择的倾向。这种筛查可能会导致基于刻板印象的与艾滋病病毒(HIV)相关的歧视。一项由国际劳工组织委托在东亚进行的研究显示，有些用人单位进行了“自愿性”的检测，但同时却并没有雇用那些拒绝“自愿”接受检测的人。

178. 《2010 年艾滋病病毒和艾滋病(HIV&AIDS)建议书》，(第 200 号建议书)规定，艾滋病病毒检测应该始终在自愿的情况下，在检查之前和之后给予咨询建议的情况下进行，而进行这种检测或筛查决不应以就业为目的。所有与艾滋病病毒相关的信息都应该严格保密。另外，所有的艾滋病病毒检测方案都应尊重关于保密、谘询和同意的国际指导原则，以及艾滋病病毒检测不得危及就业机会，就业期限、工作保障或职业晋升机会的获得。在进行体格检查时，应该对一个人的卫生健康状况进行评估，以便完成对确定的怀疑部位的检查任务。

近期法律发展和存在的差距

179. 纳米比亚议会把艾滋病病毒携带者身份作为禁止直接歧视的理由纳入了 2007 年对劳动法典的修正案中。在巴哈马、马拉维、南非和津巴布韦的法律中禁止雇主对求职者进行强制性的艾滋病病毒(HIV)检测。¹⁴⁷ 斐济政府 2007 年 10 月 2 日颁布了第 27 号《雇用关系促进法案》。该法案明确禁止在工作场所对基于真正或疑似艾滋病病毒携带者进行任何歧视，并规定把开展任何直接或间接的艾滋病病毒筛查或要求进行艾滋病病毒(HIV)检测、性病(STIs)检测和/或危险行为检测作为就业的条件，都属于违法行为。尽管取得了这些鼓舞人心的法律进展，但仍有 33%的国家在 2008 年向联合国艾滋病规划署(UNAIDS)提交的报告中说，它们尚没有出台反对与艾滋病病毒有关的歧视方面的法律保护内容。

¹⁴⁴加拿大人权委员会和联合国艾滋病规划署：《供国家人权机构使用的艾滋病病毒和人权手册》，日内瓦，2007 年，第 10 页。

¹⁴⁵参见 N.Maske 和 S.M.Khare：《艾滋病病毒和艾滋病(HIV&AIDS)和人权：从印度的角度看问题》，社会科学研究网络电子图书馆，2009 年，第 9 页。

¹⁴⁶加拿大人权委员会和联合国艾滋病规划署：引述来源同上，第 10 页。

¹⁴⁷联合国艾滋病病毒和艾滋病(HIV 和 AIDS(UNAIDS))联合计划署，同上，第 77 页。

180. 在第 200 号建议书通过之前，有关对工作场所艾滋病病毒携带者的权利保护，已通过 2001 年《国际劳工组织关于艾滋病病毒和艾滋病(HIV&AIDS)及劳动世界行为准则》，取得了重大进展。该《准则》确立了 10 项核心原则，如非歧视、继续保持劳动关系的权利、禁止进行以就业为目的的强制性艾滋病病毒(HIV)检测与筛查。自 2007 年起，印度和斯里兰卡等一些国家都制定了与这些原则相应的国家政策。

社会伙伴的作用

181. 国际雇主组织(IOE)支持的雇主协会在解决艾滋病病毒和艾滋病(HIV 和 AIDS)相关的问题上提供了领导和倡导措施，并向其成员提供指导和实际支持。例如，巴巴多斯雇主联合会已经帮助劳动部起草了一份关于工作场所的国家规范，并对其成员提供了培训材料和指导。

182. 工人组织也在强调工作场所在同艾滋病病毒和艾滋病(HIV 和 AIDS)进行斗争中的重要作用。国际工会联合会(ITUC)已对全球工会艾滋病项目进行了协调。该项目加强了应对艾滋病病毒和艾滋病(HIV 和 AIDS)的全球宣传努力和地方性的倡议。一个由国际工会联合会支持的工会工作者代表团鼓励 2008 年的国际艾滋病大会解决工作场所和劳动力市场的流行病蔓延问题。¹⁴⁸在温哥华(6 月 21-25 日)举行的国际工会联合会第二届世界大会还通过了一项关于战胜艾滋病病毒和艾滋病(HIV 和 AIDS)的决议。

183. 社会合作伙伴提出了倡议，这也包括在乌干达雇主和工人组织主办的国际工会联合会-非洲组织联合会(ITUC-AFRO)关于雇主和工人组织应对艾滋病病毒/艾滋病(HIV/AIDS)能力建

设联席会议上提出的倡议。在加纳，社会合作伙伴组织共同实施了滋病毒/艾滋病(HIV/AIDS)计划。配合加拿大劳工大会，国际工会联合会在亚洲和太平洋的区域组织，即国际工会联合会-亚洲和太平洋工会(ITUC-AP)在其分支工会中进行了一次关于工会应对艾滋病病毒/艾滋病问题的调查，而后又召开了一次会议，以便制定一项地区性战略，其中包括促进国际劳工组织的行为准则。

基于残疾的歧视

普遍的就业不平等

184. 全球大约 6.5 亿人，或曰世界人口的 10%，在肢体、感官、智力、或心理方面存在着这样或那样的障碍。在这些人中，有 4.7 亿人处于工作年龄段。¹⁴⁹在美国，劳工部的月度调查发现，残疾人的失业率为 16.2%而没有残疾的人失业率为 9.2%。¹⁵⁰在瑞典，2008 年，残疾人的就业率是 62%，而非残疾人是 75%。¹⁵¹因为各国在定义和统计方法上存在差异，所以很难进行比较，但是各国之间存在着就业差距是显而易见的。

185. 残疾人挣的工资也很可能比较低。来自美国的数据表明，在 2007 年，全年从事全职工作的处于工作年龄段的残疾人的中等收入为 34,200 美元，而非残疾人是 40,700 美元。¹⁵²在大韩民国，残疾人年均收入为 18,888 美元，而非残疾人是 28,800 美元。¹⁵³

¹⁴⁹基于世界卫生组织的估计，世界人口的10%带有残疾，联合国世界人口展望，2006年修订。

¹⁵⁰欧洲委员会：《欧盟和美国关于残疾人就业研讨会报告》，布鲁塞尔，2009年11月5-6日。

¹⁵¹基于B.Danermark：《欧洲国家残疾人就业报告：瑞典》，欧洲残疾人问题专家学术网络(ANED)，VT/2007/005，2009年，第4页。

¹⁵²W.Erickson, C.Lee：《2007年残疾人状况报告：美国》。(Ithaca, 纽约，康奈尔大学残疾人口特征和统计问题康复研究和培训中心，2008年)，第30页。

¹⁵³劳动部：《残疾人就业统计，2007年》，第75页。

¹⁴⁸国际工会联合会：《关于战胜艾滋病病毒/艾滋病的决议》，第二次世界大会、温哥华，2010年6月21-25日，第88页。

专栏 2.22

《美国残疾人法案》规定的合理膳宿

平等就业机会委员会(EEOC)提出了一项针对西尔斯、如别克公司的诉讼。该诉讼案已于 2009 年 9 月获得解决并导致了在平等就业机会委员会的历史上依据《美国残疾人法案》(ADA)获得最大解决成果的单一诉讼案。平等就业机会委员会声称,西尔斯公司实施了一项僵硬的工人休假赔偿政策,并为了不向残疾工人提供合理的膳宿条件而终止了同他们的劳动合同。而这一做法违反了《美国残疾人法案》。根据该法案条款的规定,平等就业机会委员会向依据西尔斯公司工人休假赔偿政策被终止工作的某些西尔斯雇员提供了寻求补偿的形式。要求这些寻求补偿的雇员向平等就业机会委员会报告他们的有关情况,包括他们残障的程度、他们返回西尔斯公司工作的能力,以及西尔斯公司是否做出过使他们返回去工作的任何努力。按照这些标准,平等就业机会委员会发现,有 235 名员工具有分享这一解决方案成果的资格。人均获得补偿大约 26,300 美元。

资料来源:美国平等就业机会委员会,法院批准 620 万美元在平等就业机会委员会对西尔斯公司残疾员工解决方案中进行分配,新闻稿,2010 年 2 月 5 日。

186. 一般来说,残疾人更容易陷入贫穷。根据世界银行的统计,在全世界的穷人中,大约 20% 的人有残疾¹⁵⁴,而联合国估计,在发展中国家,80%的残疾人生活在贫困中,而其中的许多人住在农村¹⁵⁵。

获得教育和职业培训的机会受到限制

187. 先天性残疾人可能会从年龄很小的时候就面临着被排斥。根据联合国教科文组织(UNESCO)资料,残疾儿童在教育方面面临许多挑战,包括制度性的歧视,以及从课堂到当地社区再到家庭里受到的羞辱和忽视。¹⁵⁶有数据显示,在世界各地生活着大约 1.5 亿残疾儿童;其中约五分之四的残疾儿童生活在发展中国家。由于教育是决定未来工作前景的主要因素,获得教育的机会受到限制可能会直接导致日后在劳动力市场上面临困难。

188. 此外,即使许多残疾人拥有获得体面的生活的潜力,但他们也经常没有平等获得职业培

训的机会。¹⁵⁷例如在越南,大约有一百万能够从职业训练中受益的残疾人,但是职业培训机构严重缺乏且大多数位于市区。因此,每年只有 5000-6000 名残疾人能够得到适当的技能开发。¹⁵⁸另外,在许多国家,有残疾的工人常常无法获得职业康复和返回工作岗位计划的机会。

缺乏提供合理的膳食

189. 在工作中和工作场所不做合理的调整,也称之为合理的膳宿安排,已被日益视为一种无法接受的就业歧视形式。¹⁵⁹合理的膳宿包括对机器和设备的调整和改进和/或对工作内容、工作时间和工作组织的调整,以及对进入工作场所的工作环境的适应,以便于残疾人就业。¹⁶⁰

190. 残疾人提出的许多遭遇歧视的投诉源于雇主未能为员工提供合理的膳宿。在 2008-2009 年期间,澳大利亚人权委员会(AHRC)共收到

¹⁵⁴国际劳工组织:《关于残疾人和体面劳动状况介绍》,(日内瓦,2009年)。

¹⁵⁵同上。

¹⁵⁶联合国教育科学及文化组织:《接触被边缘化的群体》,(联合国教育科学及文化组织和牛津大学出版社,巴黎/英国),第182页。

¹⁵⁷引自国际劳工组织:《在非洲南部残疾人获得技能和工作的策略》,综合报告(日内瓦,国际劳工局,2007年),第1页。

¹⁵⁸引自国际劳工组织/OHCHR:《残疾人立法次区域会议:亚洲残疾人的体面劳动》,联合国会议中心、泰国曼谷,2008年6月23-24日第25页。

¹⁵⁹国际劳工组织:《通过立法实现残疾人就业机会平等:指导原则》(日内瓦,2007年),第30页。

¹⁶⁰参见国际劳工组织:《关于在工作场所管理残疾人的行为准则》,2002年。

有关残疾人的 980 件投诉，占收到所有投诉的 43%；而其中 40%的投诉与就业有关。¹⁶¹新西兰人权委员会(NZHRC)指出，它在 2008 年收到的所有投诉中，有 26.8%同残疾人有关，而其中超过 27.7%的投诉与就业有关。¹⁶²在 2007-2009 年期间，向加拿大人权委员会(CHRC)提交的 206 起就业歧视投诉，有 102 起(几乎占一半)同残疾人有关。¹⁶³

提供充分法律保护的新近努力

191. 在残疾人立法方面取得的一项重大进展是，《联合国残疾人权利公约》已于 2008 年生效。近年来，莫桑比克和哈萨克斯坦等国家已通过或修改了包括解决残疾人就业措施在内的劳动立法。在 2007 年，大韩民国和智利通过了反对歧视残疾人的立法。其他国家，如泰国(2007 年)、约旦(2007 年)、西班牙(2007 年)、埃塞俄比亚、马来西亚(2008 年)、柬埔寨(2009 年)和越南(2010 年)都通过了关于残疾人权利的特定法律。塞浦路斯(2007 年)和中国等国家也对现行的有关残疾人法律进行了修改和完善。就塞浦路斯而言，为同欧洲 2000/78/EC 指令保持协调一致，已对有关的残疾法律作了修订。提供证据的责任和雇主在工作场所提供合理膳宿的义务是这些已修订法律的主要变化。¹⁶⁴在中国，《残疾人权益保护法》修正案除了继续为残疾人提供优惠的工作和税收政策外，还增加了为残疾人提供稳定的资金支持、更好的医疗护理和康复条件的具体条款。¹⁶⁵

¹⁶¹澳大利亚人权委员会，2009 年，《年度报告 2008-09 年》，第 53-67 页。

¹⁶²新西兰人权委员会：《人权委员会和人权诉讼办公室截止到 2008 年 6 月 30 日的 2008 年年度报告》。

¹⁶³引自加拿大人权委员会：《解决争议：处理案例》。参见：http://www.chrc-ccdp.ca/disputeresolution_reglement_differends/se_ee-en.asp 最后浏览日期：2011 年 1 月 21 日。

¹⁶⁴欧洲反歧视性领域法律专家网络，“塞浦路斯：立法进展”，载于《欧洲反对歧视法律评论》，第 6/7 期-2008 年，第 81 页。

¹⁶⁵国际劳工组织：《中国概况介绍的残疾人融合状况》(日内瓦，2009 年)。

提高残疾人的就业能力

192. 各国政府已在这一领域采取了大量措施，例如，在牙买加，政府在 2008 年和 2009 年对有意创办自己小企业项目的残疾人提供小额贷款 2000 万元(JMD)。¹⁶⁶在英国，政府 2008 年对 2000 名有学习障碍的人和 1500 名有心理健康问题的人进入工作计划，提供了场地担保。¹⁶⁷在斯洛文尼亚，2007 年参与职业康复计划的人比 2006 年多 27%。¹⁶⁸在中国，政府经办的 3,713 所职业教育和培训学校 2008 年为 774,000 名残疾人提供了培训和就业安置服务。¹⁶⁹

193. 社会合作伙伴也积极制订有关残疾人膳宿方面的指导方针或实施这方面的良好做法。加拿大公共服务联盟(PSAC)2010 年制订了一项指南，以帮助工会代表更好地理解膳宿问题和帮助雇主、没有加入工会的工人和工会了解各自在解决膳宿问题过程中的作用和责任。¹⁷⁰

194. 丹麦的 CreativA/S 公司一直在实行灵活的工时制度，一直在强化员工适应任务的能力，并开办了一个残疾人培训中心。¹⁷¹同样，麦当劳拉脱维亚公司在一个非政府组织配合下也一直在努力寻求将智障残疾人和精神病患者融入

¹⁶⁶拉丁美洲和加勒比地区经济委员会(加勒比次区域总部)：《对加勒比地区残疾人的进一步研究：权利、承诺、统计分析和监测》，2009 年，第 11 页。

¹⁶⁷引自“帮助人们以健康的心态投入工作的措施”，载于《机会均等评论》，第 199 期，2009 年。

¹⁶⁸国际劳工组织：2010 年提交给实施公约与建议书专家委员会(CEACR)的关于斯洛文尼亚(批准：1992 年)实施 1958 年歧视(就业和职业)公约(第 111 号)的直接请求。

¹⁶⁹国际工会联合会：《在国际上得到承认的在中华人民共和国核心劳工标准》，《世贸组织总务委员会审议中华人民共和国贸易政策的报告》，日内瓦，2010 年 5 月 10 日和 12 日，第 11 页。

¹⁷⁰PSAC/AFPC：《提供膳宿之义务：PSAC 对地方代表的指南》，2010 年 5 月 25 日参见网页：http://psac.com/what/humanrights/Duty_to_accommodate-e.shtml。

¹⁷¹E.Heckl, I.Pecher：“欧盟在工作场所为残疾人提供合理膳宿条件—良好的实践和融资计划—合同 VC/2007/0315” (维也纳，奥地利中小企业研究所，2008 年)，第 92 页。

劳动力市场。事实证明，社会工作者提供短期的工作和帮助对这一行动是有益的。¹⁷²

基于年龄的歧视

年龄相关投诉的增加

195. 在采取广泛的、谋求年龄较大的工人更多参与的劳动力市场措施，例如，通过修改退休年龄规定的背景下，有证据显示，对有关年龄歧视的认识和报告都增多了。在《北爱尔兰年龄条例》实施的头 13 个月里，平等委员会共受理了 277 起有关年龄歧视的查询，占那段时间全部查询的 9%。¹⁷³在英国，就业法庭的统计显示，针对年龄歧视的索赔大量增加，从 2006-2007 年的 972 起增加到 2007-2008 年的 2,949 起，再增加到 2008-2009 年的 3,801 起。这种增长可能暗示，人们对年龄歧视和工人权利的意识在日益提高。¹⁷⁴在法国，HALDE 2009 年收到 599 起有关年龄歧视的索赔，而在 2005 年却只有 78 起。¹⁷⁵在美国，同等年分的数字分别是 22,778 起对 16,585 起。¹⁷⁶在澳大利亚，人权委员会在 2009-2010 年期间收到与年龄相关的投诉 174 起，而在 2005-2006 年期间则是 106 起。¹⁷⁷在比利时，平等机会和打击种族主义中心 2009 年收到与年龄相关的投诉是 40 例，而在 2006 年是 27 例。¹⁷⁸

196. 在欧洲委员会 2009 年 11 月进行的一次调查中，58% 的欧洲人认为年龄歧视在他们国家普遍存在，而在 2008 年持这种看法的人是 42%。这同当前的经济形势有明显的联系，有

¹⁷²依据 E.Heckl, I.Pecher, 援引同上, 第 11, 2 页。

¹⁷³北爱尔兰平等委员会, 《北爱尔兰公众对有关年龄问题的法规和态度的认知》, 2008 年 6 月, 第 51 页。

¹⁷⁴法庭服务, 《就业法庭和 EAT 统计资料(GB)-2008 年 4 月 1 日-2009 年 3 月 31 日》。第 6 页。

¹⁷⁵HALDE: 援引同上, 第 15 页。

¹⁷⁶根据美国就业机会平等委员会公布的信息。

¹⁷⁷澳大利亚人权委员会: 《2009-2010 年度报告》, 第 77 页。

¹⁷⁸平等机会和消除种族主义中心: 《2006 年度报告》, 第 20 页和《2009 年度报告》, 第 81 页。

64% 的人预期金融危机会导致劳动力市场出现更多的年龄歧视。

实现老年工人平等的措施

197. 越来越多的国家正努力制定有关年龄歧视方面的法律。大约 29 个国家¹⁷⁹已制定了某种形式的有关年龄歧视的法律, 明确禁止实行直接和间接的¹⁸⁰年龄歧视。虽然加拿大尚未对全国性的年龄歧视制定联邦法律, 但几乎所有的省都在处理就业中的年龄歧视问题。

198. 制定这种特定的年龄歧视法律的优点之一是, 其条款能够得到雇主和工人同样的明确支持。¹⁸¹在一些国家, 这类法律没有对直接和间接的歧视作出区分。然而, 只要直接和间接歧视的不同表现形式能按照该国的同一法律, 其他法律, 或司法判决的形式予以处理, 这类法律就会仍然有效。¹⁸²

199. 国家和企业层面的政策可以同法律形成互补, 并在处理有关老年工人问题的迷团及克服陈规中发挥重要作用。许多国家, 诸如澳大利亚、芬兰、荷兰、挪威和英国, 都开展了大规模的政府资助的信息发布活动, 旨在改变雇主不愿意雇用和保留那些年龄比较大的工人的做法。例如, 英国通过研究报告、出版物、新闻、

¹⁷⁹澳大利亚、奥地利、比利时、塞浦路斯、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、圭亚那、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马尔他、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、圣卢西亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、英国和美国。

¹⁸⁰为了使反对年龄歧视的法律能够得到全面的实施, 对直接和间接的年龄歧视进行区别是重要的。基于年龄的直接歧视被定义为一个人得到的优惠待遇不及另一个人多, 而这种情况若在两个同龄人中, 是不应该发生的。以年龄进行限制的招聘广告就是采取直接歧视形式的例子。间接的年龄歧视是难以直接观察得到的, 而且具有潜在的歧视行为, 譬如, 招聘广告过分地强调其实工作并不需要的身体素质。

¹⁸¹N.Ghosh: 《年龄歧视和老年工人: 比较理论与立法》, 《工作条件和就业系列》, 第 20 卷(日内瓦, 国际劳工局, 2008 年), 第 19 页。

¹⁸²同上, 第 23 页。

专栏 2.23

英国电信和年龄较大的工人

英国电信(BT)在英国实施多项帮助其年龄较大的员工的政策,包括实行灵活的工作安排,鼓励各年龄段的人提高身心健康,制定终生职业生涯规划方案,以此帮助员工开发他们人生每个阶段的职业生涯。英国电信自己的研究表明,采用灵活工作方式的员工(其中的 14,000 人在家工作)平均提高劳动生产率 20%左右,提高工作中的幸福率达 7%。年龄超过 50 岁的工人占英国电信新招员工的 5%。

资料来源:《人力资源管理国际文摘》,第 17 卷。2009 年第 2 期。

特殊活动、奖励和自己的网站开展积极的年龄运动,旨在促进和提高对建立一支多元化年龄的劳动力队伍的好处的认知。¹⁸³

200. 近年来,有关终生学习的两方和三方协议一直在增加。集体谈判和与政府的社会对话导致在许多国家,诸如马来西亚和新加坡,¹⁸⁴建立了资助终生学习计划的培训基金。同样,欧洲社会合作伙伴也把终生学习作为他们工作计划的优先项目。

201. 大韩民国已实施了肯定行动立法,根据这项法律,企业必须确保在其雇用的员工中至少有 3%是年龄在 55 岁或 55 岁以上的人。另外,韩国的《老年就业促进法》还确定了优先雇用那些年龄比较大的工人的工作种类,如停车场管理员和公共汽车卖票员。¹⁸⁵

青年工人的状况

202. 201.根据欧盟委员会的统计¹⁸⁶,青年(即 15-24 岁)受到当前这场经济衰退影响的比例最大,在 2008 年和 2009 年期间,青年的就业率

下降了 7.3%。无论在工业化国家,还是在发展中国家,年轻人很可能会发现自己从事非正规就业、间歇性工作和没有保障的工作时间更长。这类工作的特征是生产率低、工资低和劳动保护极为有限。¹⁸⁷

203. 青年人在劳动力市场遇到的困难不能完全归咎于歧视。各经济体都在奋力吸收每年毕业于教育系统的人数越来越多的高学历和高技能的毕业生。这种情况对于那些无职业资格证书或持低级职业资格证书进入劳动力市场的青年人来说,通常更糟。另一个因素是,相对于较年长的求职者,他们所缺乏通用的和具体工作岗位的工作经验。

204. 欧盟为青年人开展了“新起点”倡议行动,为每位失业 6 个月的青年人制定了特制计划,向他们提供培训、再培训、工作实践或工作岗位,同时还在适当的时候,为他们提供连续的求职协助。英国正在实施的行动计划包括新未来基金(NFF)。该基金将集中支持和帮助 16-34 岁之间的失业青年。

基于性取向的歧视

205. 侵犯女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性者(LGBT)的人权包括对他们施加的暴力、骚扰、歧视、排斥、污辱和偏见等行为。在视同性恋关系为犯罪的国家中,这种情况尤为如此。与此同时,在大多数国家,女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性者还在就业或工

¹⁸³<http://www.dwp.gov.uk/age-positive/>, 最近登陆日期 2011 年 1 月 21 日。

¹⁸⁴国际劳工组织:《亚洲及太平洋地区的终生学习,国际劳工组织地区三方性会议报告》,曼谷,2003 年 12 月 8-10 日,第 14 页。

¹⁸⁵联合国:《世界经济和社会调查,2007 年:在一个日益老龄化的世界中的发展》,经济和社会事务司(纽约,2007 年),第 62 页。

¹⁸⁶欧洲委员会:《欧洲的就业,2009 年》(卢森堡,欧洲委员会官方出版物办公室,2009 年)。

¹⁸⁷国际劳工组织:《在新的人口背景下的就业和社会保护》,日内瓦,2010 年,第 65 页。

专栏 2.24

希腊研究报告揭示的低技能工作中的歧视

尽管为应对欧盟 2000/78 号指令而通过的新法律（希腊法律 3304/2005）禁止在工作场所进行性倾向歧视，但希腊 2009 年的一项研究显示，这类歧视在低技能工作中仍在发生。这项研究对两个同样富有成效的虚构的申请在雅典开放的 1714 个低技能职位的求职者所获得的求职反馈率进行了比较，结果发现唯一的重大区别是，在表明性取向的个人简历表之中，有一人提到了自愿对某一同性恋社区的申请，并且还发现有男同性恋倾向的求职申请人在应聘机会方面受到的负面影响很大。该研究显示，异性恋求职申请人受邀参加面试的人员占受访者的比例为 40.08%，而男同性恋求职申请人受邀参加面试的人员所占受访者的比例却只有 13.94%。

资料来源：N. Drydakis：《劳动力市场中的性倾向歧视》，《劳动经济学》，2009 年，第 369 页。

作场所中面临着障碍。一些研究成果确认，歧视是造成同性恋者和非同性恋者之间薪金差距达 3%-30% 的主要原因。在英国基于劳动力调查数据进行的一项研究发现，男同性恋者收入平均低于非同性恋同行大约 5%。¹⁸⁸

206. 有性伙伴的女同性恋、男同性恋、双性恋和变性工人并不总能获得已婚夫妇同样的津贴，特别是由于同性婚姻在世界大多数地区都没有得到认可的情况下。女同性恋、男同性恋、双性恋和变性工人往往缺乏把其性伙伴纳入公司健康保险计划，病假保证和非 LGBT 工人分享的其他津贴的权利。¹⁸⁹ 结果，他们可能会由于性取向而在工作场所和社会上在财务方面遭受到间接的惩罚。

207. 由于害怕受到歧视而自行封闭的女同性恋、男同性恋、双性恋和变性工人的健康和福利也可能受到不利影响，从而削弱女同性恋、男同性恋、双性恋和变性员工在工作场所的工作效率。在基于拟似的或真正的性倾向原因而解雇员工的工作场所也可能会失去技能工人并在招聘和训练新替代员工方面浪费资源。与此同时，如果管理层能在工作场所优先处理待遇平等和多样性政策等问题，女同性恋、男同性恋、

双性恋和变性工人更愿意把自己的工作场所看成是具有包容性的场所。根据已获得某些证据，有效消除歧视的雇佣法律有可能赋予女同性恋、男同性恋、双性恋和变性工人对工作场所的歧视或虐待问题提出正式起诉的权利。

反对歧视措施的进展

208. 2009 年，《欧洲联盟基本权利宪章》经《里斯本条约》批准，在法律上生效。该宪章加强并扩大了《2000 年就业平等指令》的不歧视条款，是第一个全面禁止基于性取向歧视(第 21.1 条)的国际人权文书。一些欧盟成员国目前正在修改它们的法律，以便使它们的法律与欧共体的指令保持一致。

209. 2009 年，阿根廷，菲律宾和乌拉圭取消了对在军队服役的同性恋者的禁令，而 2010 年美国的一个区法院宣布，该国的“不问不说”(DADT)政策是违宪的，并下令军队取消对这一政策的执行。在 2010 年底公布的一项研究揭示了现役人员中存在的一种普遍的态度，认为废除“不问不说”(DADT)政策不会对他们执行军事任务的能力产生负面影响。¹⁹⁰ 美国总统已在 2010 年 12 月取消了这一政策。

210. 与此同时，现在有更多一些的国家承认了性伙伴关系，同性恋团体，或同性婚

¹⁸⁸ N. Drydakis：“劳动力市场中的性取向歧视”，载于《劳动经济学》，2009 年第 16 期，第 366 页。

¹⁸⁹ 这项和之后的段落依据的是欧盟基本权利局：《基于欧盟成员国中的性取向和性别身份的憎恶和歧视：第 2 部分-社会状况》，维也纳，2009 年，第 3-4 页。

¹⁹⁰ 国防部：《综合审查废除“不问不说”等有关问题的报告》，2010 年 11 月 30 日，第 3 页。

姻，并因此将有关就业的津贴扩大到了同性恋伙伴。¹⁹¹

工会采取行动

211. 工会联合会及其在欧洲的分支机构正在越来越积极地打击基于性取向的歧视。2008年，欧洲工会联合会(ETUC)的一份调查透露，一些欧洲工会分支机构正在将这一问题列为优先工作事项，而欧洲工会联合会2007年通过的四年行动计划则包括一项具体解决女同性恋、男同性恋、双性恋和变性工人权利的承诺。¹⁹²

基于遗传的歧视

212. 遗传筛查和测绘方面的科学进步导致了基于通过强制性的筛选或获取隐秘的遗传信息而获得的遗传信息的工作场所的歧视行为越来越成为可能。不过，基因检测和家族史仅仅揭示了发展某种医疗条件的潜力，而并没有表示出现在或未来的能力和优点。

213. 对遗传歧视的恐惧产生了负面的影响和实际的人力成本。事实表明，那些高度恐惧的人员是不那么愿意考虑与医护专业人员见面去讨论或进行检测的。反过来这也意味着，他们不可能接受诸如预防性手术或饮食和生活方式选择等疾病预防方法。此外，对来自雇主和保险公司的遗传信息的保护也可能会扭曲医疗记录和破坏治疗方案，并可能导致晚期疾病的滞后发现。¹⁹³

法律环境和发展

214. 有些国家已经修订或制定了防止和惩罚基于遗传歧视的法律。例如，在2009年，塞尔

维亚通过了《禁止歧视法案》，该法案禁止以超越第111号公约所具体规定的理由进行直接和间接的就业歧视。遗传特征和残疾都被明确地纳入了该法律。¹⁹⁴亚美尼亚已明确将遗传特征列为其1995年《宪法》禁止歧视的理由。

215. 其他国家则通过了单项的或更为综合的禁止以这种理由实施歧视的法律。例如，在美国，国会2008年5月通过了《遗传信息非歧视法案》(GINA)。¹⁹⁵该法案是禁止雇主和健康保险公司以感染特定疾病或一般疾病的遗传性易感体质为由拒绝向健康的个人提供就业或保险的第一部联邦法律。除了受到一些狭义的免责条款制约外，雇主还被特别禁止使用、购买或获取遗传信息用于做出有关雇用、解雇或晋升等涉及个人事宜的决定。对违法者将处以高额罚款，最高达30万美元，同时还必须恢复所涉及的员工的工作。

216. 在加拿大，议会2010年4月通过了一项类似于美国《遗传信息非歧视法案》的议案。该议案建议禁止以遗传特征为由的歧视，而这将列入《加拿大人权法案》。随着科学的发展，反对以纯粹推测为基础的歧视的立法也必须发展。

基于生活方式的歧视

217. 基于生活方式的歧视是一些地区展开辩论的热门话题，并涉及到就业和职业问题，在有些情况下还特别涉及到吸烟和肥胖问题。现已收集到的有限数据大都集中在少数几个国家。毫无疑问，进一步的跟踪和研究将会更多地显现正在出现的种种生活方式，并为考虑由政府

¹⁹¹参见宗教研究中心：《世界各地的同性恋婚姻》，宗教和公众生活论坛网站发表的报告，2009年7月9日。

¹⁹²欧洲工会联合会：《欧洲工会联合会在促进工人的公平权利和尊重他们的人格方面所采取的行动和活动，而不管他们的性取向和性别身份如何》，2008年12月4日。

¹⁹³全国妇女与家庭伙伴关系和遗传公平联盟(CGF)：《遗传歧视面面观：遗传歧视是如何对真人产生影响的》，华盛顿：2008年7月。

¹⁹⁴《禁止歧视法》，由联合国开发计划署塞尔维亚“支持反对歧视法律的执行和调解”项目安排翻译的非正式译文。参见：<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/82285/89990/F632707265/SRB82285.pdf> 浏览日期：2010年11月15日。

¹⁹⁵W.J.McDevitt：“我所梦想的遗传信息非歧视法：了解2008年遗传信息非歧视法对就业的有关规定”，载于《Villanova法律评论》，第54卷，Rev.91，2009年。

专栏 2.25 工作场所健康促进计划

在美国，鉴于员工的良好健康和福利与员工的最佳绩效之间的内在联系，雇主往往选择提供工作场所健康促进计划来提高其员工以及有时也包括其家属的福利和健康。另一个重要因素是越来越高的员工医疗费用。有些研究报告发现，在一段六年多的时间内，无论是在公共部门还是在私营部门从业的具有吸烟、高度紧张、低体力活动等风险因素的雇员所花掉雇主的医疗费用，几乎是这些风险因素的雇员的 228%。

2007 年的一项评估工作场所健康促进计划效果的研究报告发现，该项计划在降低烟草的使用（平均降低 1.5 个百分点）、降低高血压（平均降低 4.5 个百分点）、降低血清总胆固醇水平（平均患病率降低 6.6 个百分点），以及减少因疾病或残疾等原因而缺勤的天数（每年平均减少 1.2 天）等方面都具有很高的效果。尽管有了这样一些研究结果，但要确定对工作场所健康促进计划的投资所带来的实际回报，仍需要更全面的信息和更准确、更完整的数据。

资料来源：R. Goetzel 和 R. Oxminkowski：《工作场所健康促进计划的健康和成本效益》，《公共卫生年度评论》，第 29 卷，2008 年。

和社会伙伴制定适当的政策提供了基础。与此同时，也为讨论如何平衡公共卫生战略和非歧视权利之间的关系提供了基础。虽然“生活方式歧视”一词可以泛指范围广泛的各种问题，但本报告将只讨论基于体重和吸烟的歧视。

基于体重的歧视

218. 《国际肥胖期刊》2008 年发表的一篇自我报道的研究报告发现，在美国，妇女中所感受到的体重/身高歧视的流行程度接近于种族歧视，在某些情况下甚至比年龄或性别歧视还严重。目前，在美国，有一个州(密歇根州)施行了禁止对体重的歧视。¹⁹⁶在某些情况下，这种缺乏具体法律依据的做法意味着体重超重的人若寻求法律保护，需要依靠《美国残疾人法案》(ADA)。在瑞典根据以肖像照片进行虚构的求职申请开展的一项研究发现，过于肥胖的求职申请人接到参与面试的电话比正常体重的求职申请人少 20%，这大致同瑞典的中东裔少数民族处于同等的水平。¹⁹⁷

¹⁹⁶参见 RMPuhl, TAndreyeva 和 KDBrownell：《对体重歧视的认识：同美国种族和性别歧视流行程度的比较》，《国际肥胖杂志》，2008 年，第 32 期，第 992-1000 页。

¹⁹⁷D-O.Rooth：《在招聘中不平等对待肥胖求职申请人的证

219. 在欧洲，尽管《欧盟平等待遇指令》只把性别、种族和民族、年龄、性取向、宗教或信仰，以及残疾列为非法歧视的理由，但比利时和法国等一些国家却通过了把外表歧视也包括在内的法律。大韩民国也把“外貌”列入了其反歧视法律。¹⁹⁸澳大利亚维多利亚州的《平等机会法》于 2010 年 4 月进行了修订，将一些身体特征列入了非法歧视的理由，使得因外表，包括身高、体重、体形、毁容、皮肤状况、伤疤或胎记等因素而不公平地对待某些人成为非法。

基于吸烟的歧视

220. 如果认为肥胖会危害人的身体健康的话，那么吸烟也可能会危害工友的证据则是有据可查的。因此，在许多国家禁止在工作场所吸烟。然而，一些研究人员则强调，他们所谓的从“无烟工作场所”到“无吸烟者工作场所”的转变突出强调了存在对吸烟者进行歧视的风险。围绕这个问题的辩论仍在继续。¹⁹⁹这些政策的

据》：一项实地试验，国际锌协会讨论论文第 2775 号(劳动研究所，2007 年 5 月)。

¹⁹⁸2001 年 5 月 24 日国家人权委员会法案。

¹⁹⁹ B.Houle 和 M.Siegel：《工作场所禁止吸烟政策：制定

反对者指出，尼古丁成瘾并不是一种能控制的选择，有证据表明，只有一小部分吸烟者能够实际做到戒烟，而这些政策可能只会把吸烟者推到其他工作场所去，或者更糟的是，将他们推向失业，而这反过来又可能会对他们的健康进一步带来不利的影响。他们还指出，这些政策对待吸烟者的态度同对待其他具有高风险行为(如酗酒、吸毒等)的工友的态度存在着不同。

221. 公司阻碍吸烟者就业的例子比比皆是。所实行的政策，从不招聘吸烟者到解雇不在一定期限内戒烟的工人都有。有些公司通过在招聘广告中声明“只招聘不吸烟的求职者”来明确地表明它们的政策。更有甚者，有家公司甚至以在工作场所和工作时间以外吸烟作为解雇的理由，并将禁止吸烟的政策扩大到员工的配偶。²⁰⁰

型》，载于《美国全国卫生研究所公众检索作者手稿》，第4页，2010年2月最终成稿发表。

²⁰⁰同上，第2页。

第三部分

国际劳工组织的回应

人人享有体面劳动

222. 认识到歧视是阻碍实现人人享有体面劳动的一个重要障碍，国际劳工组织正在实施范围广泛的一系列活动，并正在开发旨在促进消除就业和职业歧视的各种工具。为了应对新的挑战，包括来自全球金融危机的挑战，国际劳工组织的应对方案要求，对各种理由的歧视行为，要加强打击力度。

223. 国际劳工组织的战略政策框架是一个基于结果的管理应用程序。它已确定了若干个指导国际劳工局未来几年工作的总体成果。消除就业和职业歧视已被作为这些成果之一得到采纳。因此，国际劳工组织当前和今后的两年期计划和预算文件已囊括了一项战略和衡量实现这一战略各项目标的分项指标。

224. 体面劳动国别计划(DWCPS)已成为国际劳工组织向成员国提供支持的主要工具。有多项体面劳动国别计划已将同消除歧视有关的结果列入其中。¹在当前的两年期计划中，共有 44 个国家²实施了促进性别平等活动，包括将性别

平等主流化，促进女性创业，改善妇女的工作条件，推进平等就业和同工同酬等。有 12 个国家³确定将解决对感染艾滋病毒和艾滋病人的歧视作为优先事项。另有 14 个国家和地区⁴以及中欧和东欧次地区正在通过改进政策和加强国际劳工标准的实施来集中处理普遍的消除歧视问题。有 3 个国家⁵将改善土著和部落民族的权利列入了计划，而另外两个国家⁶则确定将消除对残疾人的歧视列为优先目标。

225. 关于非歧视的行动计划提倡政府和企业采取更好的执法和非监管措施。该行动计划还指出，必须提高政府和社会伙伴的能力，以便有效推动和落实在工作中的平等原则。已确定的两个优先领域是：加强执法和男女同等报酬。⁷

尔群岛、毛里塔尼亚、阿曼、巴拿马、秘鲁、菲律宾、萨摩亚、所罗门群岛、斯里兰卡、瑞士、叙利亚、坦桑尼亚联合共和国、东帝汶-莱索托、多哥、突尼斯、图瓦卢、乌克兰、瓦努阿图、越南、也门、津巴布韦。

³博茨瓦纳、埃及、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、摩尔多瓦、萨摩亚、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、赞比亚。

⁴贝宁、巴西、法国、黎巴嫩、毛里求斯、尼泊尔、乌拉圭、被占领巴勒斯坦领土、巴布亚新几内亚、秘鲁、塞舌尔、南非、塔吉克斯坦、东帝汶、莱索托、乌拉圭。

⁵柬埔寨、喀麦隆、墨西哥。

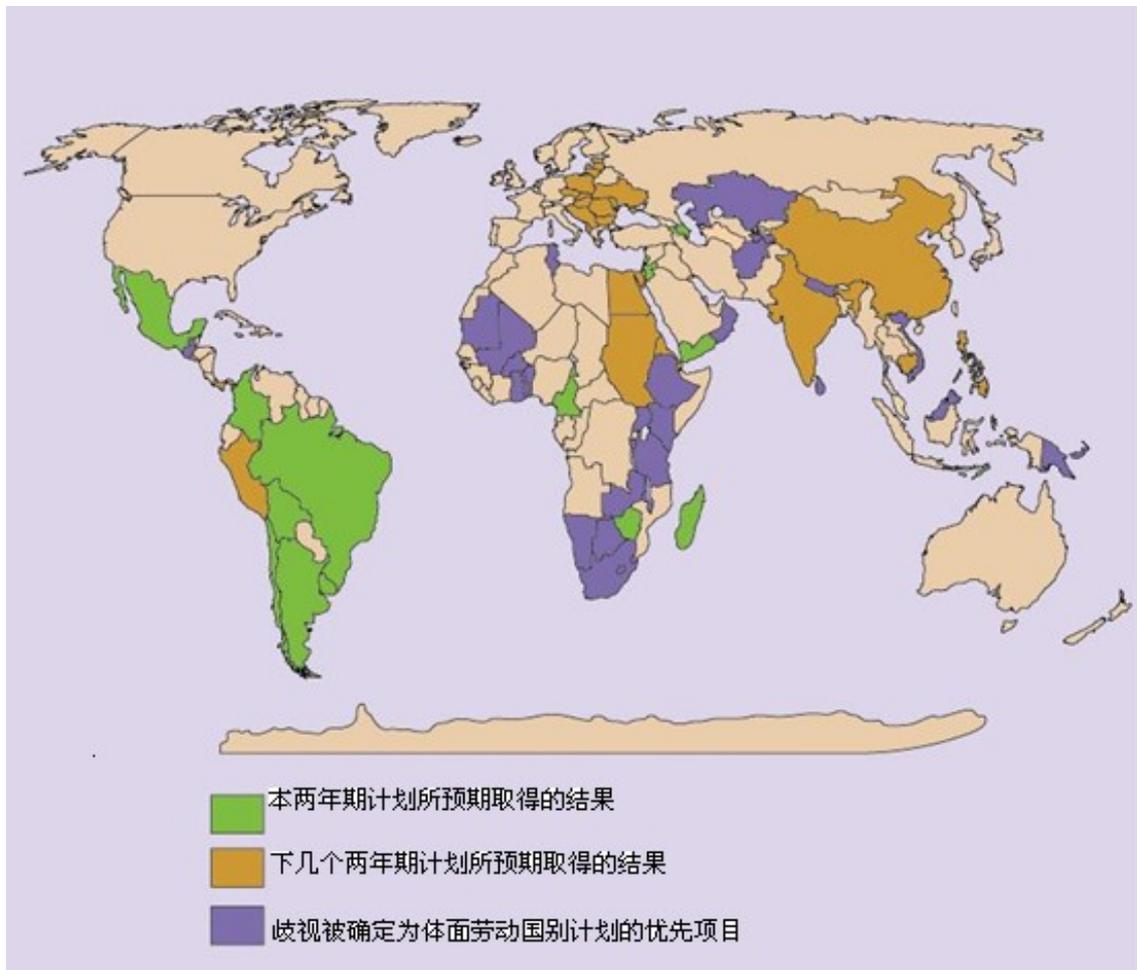
⁶厄立特里亚、毛里求斯。

⁷国际劳工组织：《技术合作委员会报告》。理事会第 300 届会议，日内瓦，2007 年 11 月，GB.300/TC/4。

¹国际劳工组织的体面劳动国别计划网站：<http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm>。浏览日期：2010 年 2 月 3 日。

²阿富汗、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、玻利维亚、布隆迪、智利、中国、哥伦比亚、萨尔瓦多、厄立特里亚、埃塞俄比亚、斐济、危地马拉、约旦、哈萨克斯坦、基里巴斯、科威特、莱索托、马拉维、马来西亚、马里、马绍

图 3.1. 世界各地的体面劳动国别计划消除歧视项目取得的国家成果



资料来源：国际劳工组织促进《关于工作中的基本原则和权利宣言》计划。

226. 非歧视已在由国际劳工大会 2008 年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中被确定为一个跨部门的议题。⁸ 这些计划是在与雇主活动局和工人活动局的密切合作中设计和实施的，并从有关总部和外地单位，包括国际劳工组织都灵国际培训中心的投入中受益。技术合作项目包括诸如提高认识、能力建设、信息收集和共享、研究、技术咨询和培训等一整套内容。在国家一级，这有助于

形成诸如制定新政策、修改现有法律和实施国家行动计划等重大成果。

促进非歧视行动

227. 尽管涉及平等的两个核心公约的批准率很高，但是，对这两个公约实施的总体水平仍然缓慢得令人担忧。在旨在应对这一挑战的活动中，开发了技术合作项目，以便协助三方成员有效实施这两项平等公约，并在几个国家举办一系列的包括“实现工作中的基本原则和权利”在内的主题更加广泛的全国性三方研讨会。

⁸国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，由国际劳工大会第 97 届会议通过，日内瓦，2008 年 6 月 10 日。

专栏 3.1

第 111 号公约在中国的实施情况

中国自 2005 年批准《1958 年歧视（就业和职业）公约》（第 111 号）以来，先后颁布了三部于 2008 年 1 月 1 日生效的法律。这些法律，即《就业促进法》、《就业服务和就业管理条例》和《劳动合同法》，扩大了保护工人免受歧视的范围，特别是在招聘方面，例如禁止以其他理由歧视城市中的农民工。为了制定协助有效实施该项公约的战略，在挪威政府的财政援助下，国际劳工组织实施了“在中国工作中的平等”项目。

随着将提高认识作为该项目运作的主要渠道之一，已出版了培训材料，并建立了一个网站（www.equalityatworkinchina.org）。该项目按季度发行了多期《在中国工作中的平等》通讯，重点报道了最近有关歧视，尤其是对立法发展的关注、歧视案件和新的出版物等事件。该项目的亮点是开发了一套完整的有关针对不同歧视形式，包括性别，移民工人和残疾人歧视的培训指南。

228. 国际劳工组织国际培训中心举办了培训研讨班和在线远程学习成套课件。已提供的这些课程旨在推动对第 111 号公约的实施，重点关注的是如何界定、发现和处理就业和职业中的歧视。该课程具有实践的取向：促使学员学习国家和国际层面的良好做法和鼓励不同地区开展经验交流。

229. 以下各段审查了自理事会 2007 年通过关于就业和职业歧视行动计划以来国际劳工组织对三方成员的援助活动。⁹这些援助加强了地区办事处和总部单位开展的国家、区域和全球层面的计划和活动。

更好地设计与执行法律

230. 为了协助起草有效的法律，国际劳工局以对拟议的劳动立法提供技术评论的方式向政府和社会伙伴提供咨询。它还通过其劳动立法指导准则来促进良好的实践做法。¹⁰国际劳工局还同国际劳工组织国际培训中心一起每年提供有关参与劳动法设计和过程的培训，并特别注意提供有关歧视的培训。在提供这些实际支持

服务中，国际劳工局还一直坚持着一项积极的研究计划。

231. 为建立强有力的机构和有效的机制，以确保有效执行，国际劳工局在国际劳工组织国际培训中心的密切配合下，通过挪威政府资助的两个技术合作项目，即“提高欧洲和中亚一些国家劳动监察的效率”和“加强安哥拉、巴西、中国、印度和南非的劳动监察服务”，开发了工作场所的劳动监察、性别平等和非歧视的培训工具。这些用于国家一级培训活动的工具，不仅在这两个项目目前所覆盖的国家中使用，而且还在如阿尔巴尼亚、阿曼、黎巴嫩、前南斯拉夫的马其顿共和国和也门等国家中使用。另外，关于工作场所的劳动监察和性别方面的作用的指导原则也正在制定中。在这两个项目的框架内，迄今已有大约 100 名劳动监察员接受了有关歧视问题的培训。在阿曼和巴林，共有 200 名劳动监察员通过美国政府资助的项目“促进工作中的基本原则和权利与社会对话”接受了培训。美国这一项目的重点是加强执行国家法律的能力和技能建设、劳动监察技巧和劳动争议解决措施。其目标之一是通过例行的劳动监察减少对工作场所中的移民工人的歧视。

⁹国际劳工组织：《关于技术合作委员会的报告》，引用来源同上。

¹⁰参见国际劳工组织：《劳动立法指导原则》，最后更新日期 2001 年 12 月 10 日。参见：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/lg/index.htm>，浏览日期：2011 年 2 月 3 日。

专栏 3.2

对实施工作中的基本原则和权利宣言的支持计划 (PAMODEC)

在法国资助的技术合作项目（对实施工作中的基本原则和权利宣言的支持计划）的框架内，在贝宁、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、马达加斯加、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔开展了国别研究。在这些研究完成后，举办了国家一级三方成员参与的专题研讨班，对研究报告的发现，建议和的结论进行了审查，并制定了打击歧视和促进工作中的平等的国家行动计划。

国家	挑战	行动计划
贝宁	执法不力；制裁不够；劳动监察力量不足。	加强法律框架；提高劳动行政管理官员、劳动监察员、社会伙伴、法官和地方官员的能力建设；对公共和私营部门有关平等的所有行动建立一个协调框架。
布基纳法索	工人对权利的认识有限；统计数据难以获得；劳动监察力量不足。	制定一项打击工作和就业歧视的国家政策；建立一个监督歧视的国家机构；汇编有关数据和研究成果；实施促进平等的试点项目；修订劳动法规；提高认识；加强社会合作伙伴的能力建设。
喀麦隆	国家立法仅有部分符合第 100 号公约和第 111 号公约的规定；劳动法规涵盖的歧视理由有限。	加固法律框架；振兴体制框架；通过社会对话支持社会伙伴；并建立一个全国性机构，以在全球化背景下跟踪劳动力市场的发展。
科特迪瓦	劳动法规定，招聘时可进行身体检查。这可能会导致对艾滋病毒和艾滋病及其他患慢性疾病的工人的歧视；工人对权利的认识有限；部分劳动监察员缺乏兴趣；地方法官缺乏关于国际劳工标准的知识。	审查包括劳动法规在内的国家法律；加强地方法官、律师、劳动监察员、工会、职工代表和雇主组织执行国际劳工标准的能力建设；提高认识。
马达加斯加	没有一个监控条款实施的机构；妇女工作的贡献没有得到充分的认可。	进一步研究劳动领域，包括公共部门的各种歧视形式；定期评估有关歧视的状况；制定一项促进工作平等的国家政策；以及在歧视问题上促进社会对话。
毛里塔尼亚	私营部门人力资源管理对同非歧视有关的义务认识有限；对工人权利的认识不足；妇女在很大程度上仍然受到歧视。妇女、短工、移民工人和本国工人需要特别保护措施；普遍缺乏对同工同酬原则的认识。	改进法律框架；通过举办提高认识的研讨会，加强劳动监察员在打击歧视方面的作用；建立一个负责打击歧视和促进平等的国家咨询机构；开展旨在提高公司管理人员认识的运动。
尼日尔	缺乏法律，劳动监察知识不足，资源缺乏的监督机构	提高知识基础；提高认识；加强法律和体制框架建设。
塞内加尔	缺乏对劳动监察和收集数据的财政和物质支持；制裁缺乏或不足；工人对自身权利的知识缺乏有关歧视。	建立一个负责打击工作中的各种歧视形式的全国性机构；修订国家法律，使其符合国际劳工标准；开展提高认识的运动；歧视问题纳入工会和雇主组织的战略。

232. 在包括智利、刚果民主共和国、卢旺达和特立尼达和多巴哥在内的一些国家为法官、律师、劳动法教授和劳动监察员组织了好几个国

家级和次区域级别的培训讲习班。这些讲习班为学员提供了把国际劳动法应用在他们日常工作所需的工具。

专栏 3.3

根据第 111 号公约的法院裁决

紧随“对实施工作中的基本原则和权利宣言的支持计划”(PAMODEC) 举办的法官培训班之后, 布基纳法索一家法院和贝宁另一家法院在 2009 年运用《1958 年歧视(就业和职业) 公约》(第 111 号) 和国内立法裁决由于雇主的歧视行为而被解雇的两名雇员胜诉。

在第一个案例中, 一位在新教教会经办的孤儿院工作的小学老师声称, 他的劳动合同没有延长是因为他不是新教教会的成员。库杜古劳动上诉法院认为, 雇主基于宗教理由无理解雇雇员的罪名成立。该法院指出, 即便宗教可以被作为一种特定工作的内在要求, 但根据第 111 号公约的规定, 这个小学教师的职位并不需要任何特定的宗教信仰。此外, 该法院还认为, 雇主优先雇用基督教新教会成员的做法违反了 2008 年的《劳动法典》和第 111 号公约所规定的机会平等的原则。¹

在第二个案例中, 科托努初审法庭(会所) 裁定一家公司因不公平地对待怀孕的女雇员而犯有歧视罪。据原告说, 她怀孕期间由于健康状况虚弱, 无法回到工作岗位。尽管如此, 该公司并没有支付她六个月——包括她产假期间的——工资, 而是把她解雇了。法庭认为, 贝宁已批准了第 111 号公约, 而且无论是劳动法典, 还是普通的劳动集体协议都反映了第 111 号公约的原则。根据这些文书, 该法庭认为, 该雇主的态度是一种基于性别, 其中包括怀孕, 婚姻状况和家庭情况的歧视行为。²

¹ 档案资料: 2005 年第 5 号/Alice SEGBO C / 皇家摄影楼。

² 判决书: 2009 年 2 月 5 日第 003 号 SANKARA K. Jean Baptiste / Orphelinat Pègd Wendé 划的健康和成本效益》, 《公共卫生年度评论》, 第 29 卷, 2008 年。

233. 国际劳工组织/泛美开发银行(IDB)联合开展的关于“培育遵守劳动法律的文化”计划把有关工作场所的平等机会的特别模块纳入了进来。在这项计划的框架内, 同哥斯达黎加、多米尼加共和国、危地马拉和尼加拉瓜的当地大学合作举办了四次培训活动。总共有 156 名来自劳动部、最高法院、司法部门、雇主组织和工人组织以及法学院接受了培训。

性别平等

234. 在柬埔寨、埃塞俄比亚、肯尼亚、老挝人民民主共和国(老挝)、坦桑尼亚、乌干达、越南和赞比亚联合共和国中执行的第三期妇女创业发展与性别平等项目(WEDGE)将继续促进妇女的创业精神、支持女企业家创造体面就业、推进为妇女赋权、性别平等和减贫。该计划旨在消除社会文化、法律和政治方面的障碍, 并倡导形成有利于企业发展和性别平等的环境。它还认为性别平等不仅本身就是一个重要目标,

而且对于经济增长和家庭与社区福祉也是一个至关重要的商业机会。

235. 在同国际金融公司的合作伙伴关系中, 改善工作计划首先在约旦、海地、莱索托和越南进行了运营。在全球和国家一级实施的改善工作项目通过实施劳工标准促进了经济发展。每项改善工作项目的文件都包含了性别平等和非歧视计划, 该计划规定了有关工作人员的招聘、培训、信息资源、遵守规则情况评估、监测和评估的政策、程序和具体目标, 以确保平等和不歧视目标的实现。

236. 在美国政府的资助下, 在摩洛哥开展了一项促进工作场所平等的试点方案。按照自下而上的方法, 邀请旅游、医药和农业食品部门的六个私营和准公共部门的工作场所参加了旨在比较就业政策和措施对男女影响的基准调查。为配合开展培训活动, 2008 年用阿拉伯语和法语印制并推出了关于促进工作场所平等就业权利和机会的“良好做法”指南。

专栏 3.4

促进也门性别平等和体面劳动

国际劳工组织阿拉伯国家地区局同也门社会事务和劳工部 (MOSAL) 女职工总局 (DGWW) 合作，共同努力实施了一项由荷兰政府资助的题为“促进也门体面劳动与性别平等”的技术合作项目

该项目的重要基石包括：

- 为卫生、教育和农业部门的妇女工人建立政策宣传网络，倡导通过共享信息和知识及政策对话来修改适用于 3000 名男女职工的政策和法律。
- 设立一个信息管理和知识共享服务平台，以解决对待女职工的负面刻板印象和态度，并积极鼓励采取公众和媒体的看法。
- 就公共和私营部门 1.8 万名男女工人的体面劳动条件和工作条件的权利问题展开培训。
- 在两个部委进行性别平等审查，以便使性别问题纳入国家主流政策和计划。

今天，女职工总局 (DGWW) 在塑造也门劳动世界性别平等的国家议程中起着核心作用。其根据国际劳工组织/也门社会事务和劳工部项目“促进体面劳动和性别平等”开展的工作有利于实施国际劳工标准、实现性别平等和加强三方性机制和社会对话。

237. 国际劳工组织在亚美尼亚、中国、印度、印度尼西亚、约旦、尼日利亚、卢旺达、南非、前南斯拉夫马其顿共和国、乌克兰和乌拉圭等 11 个国家开展了社会对话和集体谈判中的性别平等的国别研究。在这些研究的基础上，目前正在编写关于三方社会对话和集体谈判中的性别平等的良好实践的对比案例。

238. 在 BASIC¹¹ 工作领域中的性别平等项目下开展的活动和取得的成果，目前正在安哥拉、巴西、中国、印度和南非实施，包括采取性别敏感的工作场所政策、在非歧视方面培训三方成员、组织性别平等审核、开展劳动统计人员的能力建设，以提供性别分类数据，以及为把非正规经济中的女工组织起来制定政策选择。

239. 2009 年，国际劳工组织和印度尼西亚人力和移民部在印尼共同举办了一次防止工作场所中的一切形式的骚扰的三方性研讨会。这次研讨会的目的是建立一个关于骚扰问题的公开对话机制，并讨论一个可以接受的定义术语和社会伙伴的作用。

¹¹BASIC 是由该项目实施国家的第一个字母组成的。

240. 2010 年 3 月，国际劳工组织理事会通过了一项性别平等行动计划(2010-2015)。该计划反映了性别平等的跨部门性质，并以联合国为实现性别平等和赋予妇女权力的性别主流化战略的六个主要组成部分为基础。¹²在这种情况下，15 个国家和地区的一些机构¹³和 3 个国际工人组织¹⁴对性别平等情况进行了审核。

男女同酬

241. 2008 年编写并出版了《为实现同工同酬对性别中立的工作进行评估：步骤指南》。该指南现已被翻译成阿尔巴尼亚语、阿拉伯语、汉语、英语、法语、葡萄牙语、西班牙语和乌克兰语等语种，并广泛散发和在培训班上使用。

¹²联合国行政首长协调委员会(CEB)：《联合国系统关于性别平等和赋予妇女权力的政策：注重结果和影响》，CEB/2006/2,2006 年 12 月 15 日。参见：http://www.un.org/womenwatch/ianwge/gm/UN_system_wide_P_S_CEB_Statement_2006.pdf 浏览日期：2011 年 2 月 7 日。

¹³阿尔巴尼亚、安哥拉、佛得角、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、马拉维、莫桑比克、尼日利亚、被占领巴勒斯坦领土、卢旺达、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、也门和津巴布韦。

¹⁴国际自由工会联合会(自由工联)，国际教育组织和国际公共服务组织。

专栏 3.5 提高工人的生育津贴

印度非正规部门工人的生育津贴计划

政府准备向怀孕期间和分娩后 6 个月并在哺乳的妇女提供生育津贴。该福利计划将扩展到目前尚未享受产假津贴、并在怀孕期间向当地安甘瓦蒂妇女中心登记的妇女。这项计划的目的是为了促进健康，部分抵消可能发生的妇女工资损失，同时也是为了照料她们自己和她们的子女，并且是降低孕产妇和婴儿死亡率的重大努力的一部分。

约旦生育保险计划的进展

国际劳工组织协助约旦制定了一项生育保险计划，目前正在国会进行讨论。这项计划起始于对实施生育现金津贴计划的可行性研究。目前由雇主负担的产假的全部费用增加了对女工的歧视，因为人们认为雇用妇女的成本高于男性。这项研究报告指出，有必要在约旦实施一项公平且负担得起的生育保险计划将有利于女职工、劳动力和整个社会。研究结果还表明，约旦这项计划显然是可行的，而且在财政方面也是可持续的。

242. 在由挪威政府资助的关于“打击劳动世界中的不平等和歧视”的技术合作项目的框架内，2008 年在智利为来自阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭等国家三方平等委员会的成员，举办了一个讲习班。另外，在都灵国际劳工组织培训中心，为来自 25 个国家的三方成员、多国企业的管理人员和人力资源开发专家、大学教授和培训专家举办了另一个关于促进机会平等的国家机制讲习班。

243. 国际劳工组织与埃及人力和移民部 2007 年 7 月联合举行了一次关于薪酬平等的圆桌讨论会。这次由有关部委和社会伙伴的代表出席的圆桌会议讨论了由国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会(CEACR)提出的关于实施《1951 年同酬公约》(第 100 号)的评论意见，并讨论了“同工同酬”问题。

244. 在约旦实施的体面劳动和性别平等项目在同政府和社会伙伴磋商后制订了一项全国关于薪酬公平的简明政策，这是在 2010 年举行的一次全国圆桌会议上提出并讨论的，在这次圆桌会议上提出的建议形成了实施国家薪酬公平行动计划的基础。

兼顾工作与家庭责任

245. 国际劳工组织的一本题为《儿童看护问题的 workplaces 的解决方案》的新书已经出版。¹⁵ 该书回顾了工作中的家长和雇主所面临的儿童看护问题的主要担忧和挑战、在不同的政策措施中解决这些令人担忧问题的办法，以及不同角色加入开发 workplace 儿童看护问题解决方案的原因和采取干预措施的方式。另一本名为《兼顾你的工作和家庭责任》的推广性小册子于 2008 年出版，以及有关亚美尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯联邦等国家具体情况介绍的系列宣传册也在同年相继出版。¹⁶

246. 有关研究导致国际劳工组织和联合国开发计划署撰写了一份关于拉丁美洲和加勒比地区的工作和家庭的报告：《迈向兼顾社会责任的新形式》。该报告表明，工作与家庭平衡议程还将对经济效益和生产率产生积极效果。

¹⁵ 参见 C.Hein 和 N.Cassirer: 《儿童看护问题 workplace 解决方案》(日内瓦, 国际劳工局, 2010 年)。

¹⁶ 查阅有关国家情况的资料, 可访问以下网站:

<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/index.htm>. 浏览日期: 2011 年 2 月 4 日。

247. 把工作与家庭以及生育保护问题涵盖在内的“改善小企业中的工作”(WISER)培训模块于2009年在莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国进行了试点测试。这些培训教材模块是在国际劳工组织/丹麦国际开发署关于“通过政府、雇主和工人的共同努力改善非洲的工作质量”的项目框架内开发出来的。包含各种信息、活动、良好实践范例和其他有关工作和家庭的指导行动与倡议的资源的培训教材也出版了。

实现尊重种族和民族的平等

248. 在由挪威政府资助的一个名为“打击劳动世界中的不平等和歧视”的技术合作项目框架内，国际劳工组织为24个国家举办了一次题为“迈向工会反对种族歧视和仇外心理战略”区域会议。随后，国际劳工组织与巴西、尼泊尔、罗马尼亚和南非的工会组织在实施打击种族歧视和仇外心理的行动计划方面开展了合作(参见专栏3.6)。

249. 国际劳工组织和法国反对歧视高级管理局(HALDE)于2008年签署了一项合作伙伴协议，其目的旨在开展研究、学习和交流，以便评估和比较法国公司在非歧视和促进平等领域的实践。为了评估这一领域的认知和知识水平，在2009年12月开展了一次广泛的民意调查，并于2010年出版。这是一个系列民意调查的第三次调查。运用在巴黎和其他六个主要城市的地铁和通勤列车海报，以及开往英国和爱尔兰的渡轮海报发起了一场反对工作场所种族歧视的大规模媒体运动。

250. 关于土著人问题，一系列范围广泛的活动已在全国开展起来，特别是在孟加拉国、柬埔寨、喀麦隆、印度尼西亚、肯尼亚、纳米比亚和尼泊尔开展了起来。在喀麦隆，把特殊重点放在了将土著人的权利纳入国家减贫战略，同时还特别注意培训、能力建设和同政府官员与重要的社会主角的对话。在柬埔寨，为促进关于土著民社区土地权利法律的执行和地方发展计划的阐述，已做出了坚持不懈的努力。在尼

泊尔，为帮助实施《1989年土著和部落居民公约》(第169号)所规定的原则，已制定了一项大规模的国家计划。

251. 非洲人权和人民权利委员会在2009年第45次会议上采纳了国际劳工组织一份关于24个非洲国家土著民状况的研究报告的结论。已创建了一个拥有背景信息、法律、司法决定和该项报告所强调的其他相关资料的数据库。一本主要的出版物，即《实践中的土著和部落居民的权利——国际劳工组织第169号公约的指南》和一本判例，即《拉丁美洲国内和国际法院对第169号公约的实施》已用几种语言出版和散发。

252. 劳工局为2009年联合国德班审议大会作出了重大贡献，包括举办了一次由一些国家的工会代表参加的关于“打击劳动世界中的种族主义”会外活动。

保护移民工人

253. 2008年，国际劳工组织公布了法国¹⁷和瑞典¹⁸进行的全国就业歧视状况测试的结果。法国的这一报告被国家和国际新闻媒体和国内的一些商业团体，特别是娱乐场超市集团和世界最大的临时就业介绍结构ADECCO进行了广泛的报道。随后，利用国际劳工组织的方法进行了内部歧视测试。

254. 在过去的四年中，一直向36个成员国内的三方成员提供有关移民工人待遇的政策咨询

¹⁷E.Cediey 和 F.Foroni: 《在法国寻找工作中因外国人身份而遭受的歧视：依据国际劳工组织的测试方法开展的一项全国性的歧视调查》，国际劳工组织国际移民论文第85E期，日内瓦，国际劳工局，2008年，参阅：<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp85e.pdf>，浏览日期：2011年2月4日。

¹⁸K.Attström: 《在寻找工作中对有移民身份的瑞典人的歧视：运用国际劳工组织的歧视行为测试方法开展的一项有关斯德哥尔摩、马尔默和哥德堡的研究报告》，国际劳工组织国际移民论文第86E期，日内瓦，国际劳工局，2007年，参阅：<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp86e.pdf>，浏览日期：2011年2月4日。

专栏 3.6

工会打击种族歧视和仇外心理行动计划的内容

- 尼泊尔工会代表大会：设计、出版和分发了提高认知的宣传材料，并在移民工人和潜在的移民工人的主要出发地点进行了散发和展示。
- 罗马尼亚卡特尔阿尔法全国工会代表大会：开展了一项关于罗姆人状况的国家研究，其目的旨在开发一个监测这一人口发展状况的数据库，以及研究关于罗马尼亚移民融入意大利和西班牙劳动力市场的状况。
- 南非工人工会联合会：在两个不同省份为南非工人工会联合会的分支机构及其为工作场所就业平等论坛和委员会工作的工会会员举办两个国家讲习班，将利用国际劳工组织和联合国标准作为切入点，特别强调重视促进待遇和机会平等的国家和国际文书。参与的学员接受了有关《就业平等和技能发展法》的解释和实施的培训。
- 巴西工人统一工会：同反对种族歧视全国委员会联合举办了一次为期 3 天的全国提高居民认识讲习班。

和技术援助。同其他成果一样，这项工作促进了对 12 个相关国际劳工组织公约的批准，并促进了 11 个国家的综合国家劳务移民政策框架或法律的起草或出台。

255. 与爱尔兰管理学院合作为国际和本地公司高管开发了一个有关移民工人融入工作场所的培训单元，并同移民工人合作为雇主和工会出版了综合性的指南书籍。还开发和维护了一个拥有 24 个国家的政府、雇主、工会和社会团体提供的 160 个反歧视和融入措施案例的在线“实践简介”数据库。

256. 国际劳工组织同欧洲安全与合作组织(OSCE)合作开展了关于非歧视和移民融入问题的研究，并合作出版了《加强移民管理》的政策指导书。¹⁹它还同欧洲安全与合作组织和国际移民组织(IOM)联合出版了两个区域版本的《建立有效的劳务移民政策手册》。²⁰

¹⁹欧洲安全与合作组织和国际劳工组织，2009 年：《加强移民管理》，日内瓦，国际劳工局，2009 年。

²⁰欧洲安全与合作组织、国际移民组织和国际劳工组织：《关于制定有效的劳务移民政策手册》，地中海版。参见：http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf。2006 年版，为东欧和中亚地区改编，参见：http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf，浏览日期：2011 年 2 月 4 日。

257. 国际劳工组织还就对移民工人的歧视和待遇平等问题向以下单位提供了专家咨询意见：联合国关于非洲人后裔问题专家工作组、德班审查程序、联合国关于移民工人委员会、联合国经济、社会和文化权利委员会(CESCR)和联合国消除种族歧视委员会(CERD)，同时还向欧盟基本权利局和欧洲理事会的欧洲反对种族主义和容忍委员会提供了专家咨询意见。

保护受艾滋病毒感染或影响的工人

258. 2010 年 6 月，国际劳工大会通过了《2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书》(第 200 号)。这是第一个关于艾滋病毒和艾滋病的国际劳工标准。它规定反对在招聘、雇用期限和条件方面进行歧视，并禁止因实际或被认为的艾滋病毒携带者身份而终止雇用。它还规定，不应为就业目的而进行艾滋病毒检测或筛查。²¹

259. 国际劳工组织在一些国家和地区实施了一些技术合作项目，以提高处理歧视和其他与艾滋病毒和艾滋病有关的问题的能力建设。例如，在由瑞典政府资助的在撒哈拉以南非洲执行的一个项目框架内，2008 年为来自贝宁、布基纳法索和多哥的 30 名地方法官、法律顾问和律

²¹第 16、24 和 25 段。

师举办了一次如何运用有关艾滋病毒和艾滋病的国际劳工法和国际劳工标准的讲习班。该项目的目的是为了加强这些国家应对艾滋病毒和艾滋病的政治和法律框架，并把加强社会伙伴和其他利益相关方的能力建设作为其首要目标。

给残疾人以平等机会

260. 在经过挑选的东非和南非、亚洲和太平洋地区的一些国家实施的一项名为“通过有效的立法促进残疾人的就业能力和就业”(PEPDEL)的技术合作项目支持了对这些国家的法律和政策及其有效执行情况的审查。另一个由爱尔兰资助的在柬埔寨、埃塞俄比亚、肯尼亚、老挝人民民主共和国、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、越南和赞比亚开展的技术合作项目，即“通过支持残疾人融入支助服务来促进残疾人

的体面劳动”(INCLUDE)，这个项目从人权的角度提高政策制定者和服务提供商的认识方面发挥了重要作用，并提供了有关包容残疾人的技术咨询。

年龄歧视

261. 基于年龄的歧视问题在于 2009 年 4 月 28 日和 29 日召开的“国际劳工组织关于企业应对人口挑战座谈会”上进行了讨论。本次座谈会汇集了来自商界及各大公司的研究人员和著名思想家。²²最近设计了一套老年工人的培训教材，目的旨在帮助雇主组织和企业为老年工人创造体面的和生产性的工作和就业条件制定相关计划和政策。这样做的目的旨在表明如何使保留和招聘这些老年工人成为有竞争力的和富有成效的企业管理的不可或缺的一部分。

²²国际劳工组织：《国际劳工组织关于企业应对人口变化座谈会报告》，日内瓦，2009年，第11、18页。

第四部分

制定一项行动计划

262. 对过去四年来开展的活动及其影响的评估清楚地表明，在国家和企业层面已经采取和实施了更为平等的政策和行动计划。一些国家的政府已认识到，有必要使它们的国家法律同国际劳工组织公约保持协调一致，法官在审查案件时更进一步地参考了国际劳工组织公约，三方成员更加意识到和了解到他们在解决这些问题方面所发挥的作用；以及人们更为经常地查询国际劳工组织的工具和指南。但是，对非歧视原则的落实仍然是一项艰巨的任务这一点也很清楚。要使迄今已取得的这些成就保持长期影响和可持续性，仍需要继续努力和投入新的资源。

263. 鉴于在国际劳工组织的权责中反对歧视仍占据着关键的位置，鉴于从过去的工作中所汲取的教训以及本报告中所确定的持续任务，这一部分指出了国际劳工组织及其三方成员制定未来行动框架的方式。这将需要采取综合性的措施。国际劳工组织应在改善和执行法律、建立咨询和监督机构、采取适当的国家政策和行政措施以及进行形势分析的能力建设方面，提供援助。加强沟通、宣传、研究、收集性别分类数据和援助工人和雇主组织促进非歧视运动等，应成为国际劳工组织行动的组成部分。

264. 根据《国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言》和该组织所能采取和依托的包括

标准制定、技术合作、研究和信息传播等行动手段，兹建议国际劳工组织应通过以下措施来巩固其成就和支持其三方成员：**(a)**促进对包括两个平等核心公约，即第 100 号公约和第 111 号公约在内的相关国际劳工组织文书的普遍批准；**(b)**开发和分享关于消除就业和职业歧视的知识；**(c)**进一步开发国际劳工组织三方成员的组织机构能力，以便更加有效地支持工作中非歧视基本权利的落实；**(d)**加强与开展平等活动的主要国际机构的国际合作伙伴关系。

265. 在这些提议中的行动优先领域，仍将继续特别关注男女同工同酬、种族和民族歧视和平等对待移民工人等问题。为了更好地促进进步和可持续发展，国际劳工局应继续把工作重点放在特定的主题上，而不是把其已经短缺的资源分配得过于分散。本次国际劳工大会所讨论的这些议题，对起草 2012 年国际劳工大会关于工作中的基本原则和权利讨论项目中的非歧视内容，将具有指导意义。

促进相关的国际劳工组织文书

266. 国际劳工组织已接近实现普遍批准关于平等问题的两个核心公约，即第 100 号和第 111 号公约的目标。这两个公约的批准率已达国际劳工组织成员国的 90%以上。这一可观的数字表明，对公约所规定的开展向所有男女提供保护的工作已取得了积极成果。

267. 然而，正如本报告前面所讨论的那样，在普遍批准国际劳工组织关于平等的核心公约，以及在对这些公约的全面实施方面仍然面临众多挑战。为了应对这些挑战，国际劳工组织应继续促进在国家和地区层面的社会对话，并响应非批准国家提出的请求国际劳工组织予以技术援助的要求。回顾贫困与歧视之间的联系，有关在平等方面的工作部署应同国际减贫目标保持一致。因此，国际劳工组织应继续把 2015 年前普遍批准这些核心公约作为目标，从而将有助于实现千年发展目标 NO.1(消除贫困和饥饿)。

268. 除了这两项公约外，国际劳工局还将积极推进最近通过的《2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书》(第 200 号)。该建议书涉及到了具体的歧视形式。国际劳工组织将继续执行 2009 年国际劳工大会通过的体面劳动中的核心议题，即关于性别平等的结论，¹并将促进更广泛地批准《1998 年土著和部落居民公约》(第 169 号)。它还将继续支持实施《1949 年移民就业公约(修订)》(第 97 号)和 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。这两个公约都包含有强有力的平等待遇和非歧视条款。

开发和分享关于消除就业和职业歧视的知识

269. 消除工作中的歧视的最持久的障碍之一是缺乏有关不同歧视的理由及其相互关系的最新信息和统计数据。尽管在这个问题上已取得了进步，但从各国和地区所获得信息数量和质量却参差不齐。

270. 提供大量高质量的有关歧视的数据不仅需要经济和人力资源，而且需要有良好的专业知识，而在有些国家，还需要克服政治障碍。如不能收集到准确的数据，就会使国家、地区和国际层面采取的关于工作中的平等行动的效率

大打折扣。增加准确信息的提供，将会极大地有利于改进对非歧视法律和有效执行之间持续存在的差距的了解。它也将帮助我们监测和评估有关平等政策及其执行的结果，并用于消除工作中的歧视方面的人力和财力的影响力最大化。在这方面，还将探讨开发更多的同非歧视有关的体面劳动指标。

271. 在这方面，国际劳工组织的行动应集中在进一步开发能使各国家统计局、科研院所和平等促进机构收集和分析相关信息所需要的能力和方法上。提高劳动统计人员的能力和改善劳动力市场信息系统，以便系统地收集和提出更好的基于主要歧视理由的性别分类数据，也应该成为一项重点工作。在全球层面，国际劳工组织应更好地把其在不同理由的就业和职业歧视方面的独特的和专门知识整合到研究工作中去，并在面临的有关法律和体制挑战方面提供实际指导。

272. 如果数据缺乏具体的歧视理由，那么多重歧视的数据就更为稀缺。²国际劳工局将特别注意确保反歧视数据的收集将集中在那些最脆弱群体所遭受的复杂的和多重身份的歧视方面，以便制订更适宜的政策去解决歧视问题，尤其是社会中最贫穷和最被边缘化成员中的歧视问题。

273. 促进南南和南北合作以及国际劳工组织三方网络方面的知识分享内容，以及处理非歧视和平等问题的特别制度，应成为今后活动的重点领域。还可能探讨设立一个在线知识共享平台问题，以收集和传播关于工作场所中以不同理由进行歧视的研究成果和数据。

274. 另一个重点可能是与三方成员一起共同开发国际劳工组织承担任务的能力、对国家在消除歧视方面面临的挑战进行分析，并在这些问

¹国际劳工组织：《性别平等委员会报告》，关于将性别平等置于体面劳动核心的决议，临时记录第3期，国际劳工大会，第98届会议，2009年，日内瓦。

²S.Fredman：“积极的权利和义务：解决部门职责交叉问题”，收入 D.Schick 和 V.Chege：(编辑的)：《欧洲联盟非歧视法：关于多维平等法的比较角度》(伦敦，Routledge-Cavendish 出版社，2008 年)第 84 页。

题如何得到解决方面提出建议。国际劳工组织应通过为雇主特别是工会编制手册、便览和工具包、共享业务指导以及维持和扩大用户友好型的数据库来支持其成员。

开发国际劳工组织三方成员有效实施工作中非歧视原则的体制能力

275. 在过去的四年里，许多成员国为建立落实和强制实施就业和职业非歧视基本权利的处理体制，投入了大量的精力和资源。雇主组织和工人组织也在一直努力消除歧视，并以更为一致和连贯的方式去管理工作场所的多样性。然而，在许多情况下，尽管它们中的许多组织已做出明确承诺，但却受到了能力不足的制约。经验表明，它们所面临的挑战包括：缺乏工作人员和资金来源、国家和地方工作协调机制不畅和同目标群体的合作与协商严重不足。如果职能机构不能有效运作和申诉程序与争议处理机制不能充分建立起来的话，消除歧视将难以实现。

276. 除了直接提供连续的政策咨询外，关键是要提高国际劳工组织三方成员能力建设方面的技术合作。在与国际劳工组织国际培训中心的合作下，应继续向国家主管部门、雇主组织和工人组织以及其他涉及工作中的平等问题的国家行为主体提供有关非歧视和平等问题的培训教材。应继续促进利用参与性别审计(PGA)作为一个自我评估工具，以促进个人和组织对性别主流化和平等知识的学习。在继第一期关于性别中立的工作评价的“促进公平”宣传资料散发之后，类似的关于其他歧视理由的用户友好型的工具也将继续推出。

加强同主要国际组织在平等方面的国际合作伙伴关系

277. 国际劳工组在指导和促进关于消除工作场所的歧视和不平等方面的国际行动中负有主要责任。这在市场不稳定、失业率高涨以及地方贫穷可能削弱或减缓国家和地区保障所有人实现就业和职业机会和待遇平等的努力的时刻，

甚至更为重要。通过促进开展关于平等的国际行动，国际劳工组织将支持其成员坚持他们在这问题上对成员国的承诺，而与此同时，还将强有力地推动国家、区域和国际层面取得更实质性的进展。

278. 有关消除就业和职业歧视的固有复杂性需要在联合国系统的工作中得到反映。应努力争取建立或改善与联合国其他机构的伙伴关系和合作，以便在研究和全球宣传领域“一体行动”。这些努力有助于加强关于消除工作中的歧视行动与消除贫穷和社会排斥的国际目标之间的相互联系。

279. 为了能够一体行动而共同努力将为这一项目在联合国关于平等和非歧视的行动中投射出三方性的声音。国际劳工组织应努力加强同积极参与平等和不歧视领域活动的其他联合国机构的合作。这些机构包括联合国人权事务高级专员办事处反歧视处、联合国性别平等和赋予妇女权力机构和其他有关联合国条约监督机构及特别监督机制。同时，它还将继续确保在联合国发展援助框架内尽可能反映出体面劳动国别计划，并使非歧视和性别平等的各项原则主流化。国际劳工局还应继续同欧洲理事会的欧洲反对种族主义和不容忍委员会和欧盟基本权利局开展交流与合作

280. 最后，国际劳工组织需要确立一个连贯的和综合的办法来解决非歧视和平等领域的问题。一些国家已经把这些问题作为优先事项列入了它们的体面劳动国别计划。这为国际劳工组织提供了一个支持国别行动的平台。重要的是，其他一些国家也在考虑把非歧视议题列入它们各自的体面劳动国别计划。

281. 引用《费城宣言》中的内容：“所有的人，不分种族、信仰或性别，都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下追求其物质福利和精神发展。”在近一个世纪的悠久历史中，国际劳工组织已被证明是打击非歧视和促进平等的主导力量。国际劳工组织必须在这一领域

继续保持这一公认的领导者角色。在当前制定危机和后危机政策的背景下，歧视和排斥现象以及日益严重的贫困和社会不平等现象要求再次采取振兴行动。国际劳工组织必须以其三方

成员的集体承诺和意愿为基础，全力同政府、社会伙伴和国际机构合作，以应对挑战，并确保实现普遍的就业和职业非歧视权利。