



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

实现工作权

联合国人权事务高级专员的报告

概要

根据人权理事会第31/15号决议编写的这份报告，根据国际人权法、国际劳工法以及联合国条约机构和国际劳工组织对妇女工作权的阐释，概述妇女工作权的法律规范内容以及落实这一权利的主要挑战和良好做法。本报告还引述了各国经验的实例。



一. 引言

1. 人权理事会在第 31/15 号决议中请联合国人权事务高级专员就实现工作权和妇女享有所有人权之间的关系问题，并以妇女赋权为重点，征求各国、联合国各专门机构、基金(会)和计(规)划署，尤其是国际劳工组织的意见，以及各条约机构、特别程序、民间社会和其他相关利益攸关方的意见，根据各国在国际人权法下的义务，以及相关重大挑战和最佳做法，编写一份分析报告，于人权理事会第三十四届会议之前提交理事会。
2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)请各国、联合国各专门机构和非政府组织提供材料。截至 2016 年 11 月 28 日，已收到各国、¹ 国际劳工局、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国社会发展研究所和非政府组织的 32 份答复。
3. 本报告参照适用的人权文书，条约机构、特别程序和普遍定期审议等联合国人权机制的工作，国际劳工标准和国际劳工组织(劳工组织)的原则以及所收到的来文，概述妇女工作权的范围和内容。本报告也提出充分实现妇女工作权面临的各项挑战，并述及各国在这方面的良好做法，同时强调这项权利与其他人权之间的联系。为分析主要议题，本报告侧重于三个方面：(a) 妇女享有体面工作权；(b) 工作条件方面的不歧视；(c) 妇女的无偿工作。本报告没有阐述工作权的具体要素，这些要素已在联合国人权事务高级专员有关实现工作权的报告(A/HRC/31/32)中详述过。本报告分析了它们对妇女的影响，以及各国承担的相应义务，即消除行使工作权方面的歧视。

二. 法律规范中对妇女工作权的承认

4. 工作权是一项普遍人权，这项权利在国际人权法和国际劳工文书中得到广泛承认。² 性别平等和不歧视是基本人权保障，完全适用于工作权。妇女行使工作权是她们享有多项其他人权的先决条件，包括适足生活水准权和社会保障权。妇女平等行使工作权也取决于她们享有受教育权等其他权利的程度。
5. 《世界人权宣言》第二十三条第(一)款对工作权做出了如下规定：“人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障”。《世界人权宣言》第二条规定，禁止歧视原则适用于本宣言承认的一切权利，包

¹ 阿尔及利亚、阿根廷、阿塞拜疆、巴林、保加利亚、布基纳法索、古巴、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、德国、希腊、意大利、牙买加、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、莫桑比克、阿曼、巴拉圭、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞尔维亚、南非、巴勒斯坦国、土耳其和阿拉伯联合酋长国。提交的材料可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/RightWorkReport.aspx。

² 见 A/HRC/31/32。

括工作权，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份而有任何区别。《经济、社会、文化权利国际公约》第六条也承认工作权，而且该公约第二条第二款包含了对该公约所载一切权利适用的一般性不歧视条款，其中禁止以“性别”为由进行歧视。另外，该公约第三条列入了关于性别平等的专门条款，该条款规定“缔约各国承担保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利”。

6. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条界定了歧视妇女的行为，该公约第十一条重申妇女有权在就业方面不受歧视，包括同等价值的工作获得同等报酬的权利、社会保障的权利和保障生育机能的安全工作条件的权利。根据第十一条的规定，“缔约各国应采取一切适当措施，消除在就业方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上享有相同权利”。

7. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 11 条、第 25 条、第 26 条、第 40 条、第 52 条和第 54 条涉及工作权，第 1 条规定禁止以性别等理由进行歧视的原则适用于该公约。同样，《残疾人权利公约》第二十七条涉及工作权，第三条规定不歧视和男女平等是该公约的原则，第五条进一步阐述这些原则，而第六条则侧重于歧视残疾妇女的问题。

8. 区域人权文书也对工作权予以承认，并规定性别平等和不歧视原则对该权利的适用。例如，1961 年《欧洲社会宪章》和经修订的 1996 年《欧洲社会宪章》高度重视工作权，并特别关注同工同酬和保护工作妇女问题，包括孕产期的保护问题。《欧洲联盟基本权利宪章》第 15 条论述了工作权。该宪章有关男女平等的第 23 条明确述及就业、工作和报酬，同时第 33 条指出，保护孕产妇、提供产假和陪产假是协调家庭和职业生活的方法。第 20 条和第 21 条述及平等和不歧视原则。

9. 美洲国家组织的《美洲人权与义务宣言》第 14 条述及工作权，第 2 条述及平等和不歧视原则，包括不以性别为由进行歧视。《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》（《圣萨尔瓦多议定书》）第 6 条规定保护工作权，并专门提到关于妇女工作的内容。此外，《附加议定书》第 3 条规定禁止以性别等理由进行歧视。

10. 《非洲人权和人民权利宪章》第 15 条对工作权作出规定，第 2 条禁止以性别等理由进行歧视。经修订的 2004 年《阿拉伯人权宪章》第 34 条对工作权作出规定。该宪章第 3 条也列入了不歧视条款，特别提及以性别为由的歧视和男女平等问题。

11. 多项劳工组织文献以保护和实现妇女平等工作权为目标。1944 年《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》（《费城宣言》）第二条第一款阐明“全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展”。平等和不歧视，包括性别歧视，属于劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》所载明的劳动者基本权利，也是 1951 年《同酬公

约》(第 100 号)和 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)这两项劳工组织基本公约的题中之义。

12. 由于大部分家政工作由妇女承担,所以最近的 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)具有尤为重要的意义。劳工组织 1984 年《就业政策(补充条款)建议书》(第 169 号)第 15 段明确指出,妇女属于在谋求持久就业方面经常遇到困难的人群,国家需要在总体就业政策方面采取措施,响应她们的需求。

13. 多国已批准上述文书。大部分国家在本国宪法中规定了男女平等原则。很多国家颁布了性别平等法律,以便落实这些建立在公约基础上并在宪法中做出的承诺。但是,妇女在劳动力市场遭受歧视的现象仍然普遍存在,“玻璃天花板”、“男女薪酬差距”和“粘地板”是这种现象的反映,表明妇女在实现工作权和工作机会方面受到的限制。由此,实现妇女平等享有工作权需要考虑该权利各方面带有性别特点的因素。

三. 妇女享有体面工作权

14. 享有体面工作权意味着必须享有自由选择或接受生产性工作的权利,后者确保劳动者可以不受歧视和有尊严地生活。对妇女而言,这涉及到可自由选择工作和从事职业活动,并平等获得工作机会和体面的工作岗位。

15. 尽管在世界范围内妇女越来越多地参与有薪工作,但在从业和就业方面仍存在显著性别差异。劳工组织 2016 年所做的一份妇女就业报告估测,2015 年全球妇女从业率为 49.6%,而男性为 76.1%。³ 发达国家的妇女从业率为 71.0%,但 2015 年其他地区的这一数据从 61.9%至 18.8%不等。⁴ 确保能获得并持久从事体面工作对很多妇女来说仍是一项挑战。实际上,除少数次区域外,从全球范围来看,劳动者中妇女的失业率高于男性。⁵ 此外,从事零工和临时合同或自谋职业等非标准形式就业的女性劳动者比例过高,这种就业往往较不稳定。非正规经济行业中的妇女比例也过高,而非正规经济行业的特点是工作条件差、工作没保障和缺少社会保护。在撒哈拉以南非洲,非正规经济行业的就业性别差距最大,高达 13%。⁶ 这些统计数据显示出妇女在获得体面工作机会方面受到事实上的歧视,国家有责任立即采取行动消除这种歧视。

³ 劳工组织,《职业妇女:2016 年趋势》(日内瓦,2016 年)。

⁴ 劳工组织,《世界就业和社会展望:2016 年趋势》(日内瓦,2016 年)。

⁵ 劳工组织,《职业妇女:2016 年趋势》。

⁶ 同上。

A. 自由选择专业和职业

16. 妇女自由选择专业的权利常常受到歧视性法律条款的损害。

17. 出于某些工作不适合妇女的这种带有性别偏向的观念，有些国家的法律禁止妇女执行某些任务、从事某些专业或进入特定行业。此类禁止性规定经常涉及夜班、采矿业等部门的工作岗位或参军。条约机构已呼吁国家取消这些禁止性规定。⁷

18. 按照有些家庭法律的规定，妇女需要征得配偶或男性监护人的同意方可参加工作，这是另一种形式上的歧视。⁸ 有些国家的法律没有规定事前需征得此类同意，但实际上妇女可能在获得同意后才能工作。在其他情况下，妇女在行使自由流动权或法律自主权等其他权利时所面临的限制会妨碍妇女行使自由选择工作的权利。消除对妇女歧视委员会曾多次向保留此类制度的国家提出异议。⁹

19. 自由选择工作也意味着免遭强迫劳动。很多妇女深陷类似被奴役的困境或被强迫劳动，包括因被贩卖而深受此害。作为保护职责的一部分，国家必须采取具体措施防止第三方做出将妇女置于强迫劳动境地的行为。国家也应解决造成妇女容易遭强迫劳动和被贩卖的根本原因，贫困或原籍国缺少就业机会等，这些原因迫使妇女寻求移徙机会。

20. 从事家政工作的女童和妇女，特别是移徙家佣，尤其面临被强迫劳动的风险。消除此类现象必须提高原籍国和目的地国人民的妇女尊严和平等权利意识。接收国也有必要认识到需要对妇女权利提供法律保护，包括工作条件方面的法律保护，目的是让家政工作者能够主张自身权利。

21. 条约机构已建议国家终止担保制和寄宿制等制度，这些制度使家政工作者尤其容易遭到严重劳动剥削。¹⁰ 国家还应采取措施，确保解救陷入被强迫劳动境地的妇女。这包括设立便于投诉的机制，使受害者能够寻求有效协助，并对家政工作和农业等女性容易遭受强迫劳动的部门进行劳动监察。

⁷ 例如，见 CEDAW/C/KAZ/CO/3-4，第 28 段；CEDAW/C/GIN/CO/7-8，第 47 段；CEDAW/C/TKM/CO/3-4，第 32 段。

⁸ 例如，见 CEDAW/C/CMR/CO/4-5，第 28 段；CEDAW/C/TCD/CO/1-4，第 32 段；CEDAW/C/QAT/CO/1，第 35 段。

⁹ 例如，见 CEDAW/C/ARE/CO/1，第 45 段；CEDAW/C/IDN/CO/6-7，第 17 段。

¹⁰ 例如，见 CEDAW/C/OMN/CO/1，第 42 段；CERD/C/LBN/CO/18-22，第 42 段。

B. 平等获得工作机会

22. 平等行使工作权包括不受歧视地获得工作机会。妇女失业率高和职业隔离典型地表明妇女在获取工作机会方面受到歧视。为实现实质性平等，国家应采取扶持政策，消除歧视行为，并改变对妇女居家及其家庭角色的文化或宗教预期，这种预期会妨碍女性从学校走向职场。

1. 失业

23. 虽然工作权不应理解为一项确保得到工作的绝对权利，但国家有义务确保人们可平等获得工作机会。倘若一个国家的女性失业人数显著较高，那么该国就没有履行实现工作权和确保人们不受歧视地行使工作权的义务。逐步实现原则也意味着必须逐渐减少女性失业率。为实现这一目标，国家有义务实施有效的和有针对性的政策，并最大限度地利用现有资源。

24. 各项研究均认为，适当的经济政策对改变妇女就业机会具有重要意义。不能增加就业岗位的经济政策会对妇女获得就业机会造成不利影响。事实上，在经济增长而就业岗位不增加的情况下实施针对妇女就业问题的政策仅能产生有限的再分配效果，只是把一些工作从男性手中再分配到妇女手中。¹¹ 因此，联合国妇女署在 2016 年的一份报告中强调，为妇女新增体面的工作岗位和提高她们获得这些工作的机会具有重要意义。该报告特别建议宏观经济政策告别传统的紧缩目标，转而刺激经济活动并增加对劳动力的需求。联合国妇女署还在报告中呼吁增加社会支出，从而在卫生、教育和护理等部门创造体面的就业岗位。¹²

25. 就业政策应规定提供就业服务，来应对妇女面临的具体挑战，确保她们在生育后不放弃就业或从事不稳定工作，并为她们在职业中断后谋求再就业提供便利。其中可以包括提供专门的就业安置援助，以及提供与有前景的就业机会挂钩的培训方案。一些国家出台了激励措施，鼓励企业招聘在中断职业生涯后重入职场的妇女。

26. 由于性别这一标准与种族、族裔、肤色、宗教、国籍或社会出身以及残疾等其他因素交织，很多妇女在行使工作权时受到多重形式的歧视和面临棘手障碍。例如，残疾妇女就业面临更大困难。在这方面，法律应要求雇主确保提供无障碍工作环境并提供合理便利。

27. 歧视性法律条款和政策也应予以修正，例如衣着方式影响出任某些职位¹³、男性和女性的强制退休年龄不同、因移徙妇女生育或结婚而取消其工作许可的规定¹⁴ 等，从而使妇女能够与男性平等地享有工作权。

¹¹ Jos éAntonio Ocampo 和 Jomo Kwame Sundaram, 《力求实现充分和体面就业》(2008), 第 70 页。

¹² 联合国妇女署, 《转型经济, 实现各项权利》(纽约, 2015), 第 9 页。

¹³ 例如, 见 CEDAW/C/NOR/CO/8, 第 29 段。

¹⁴ 例如, 见 CEDAW/C/ISR/CO/5, 第 42 段。

2. 招聘中的歧视

28. 尽管劳动法禁止歧视，但妇女经常因为自己的性别而被拒聘。结构性偏见导致任命男性从事某些工作而不雇佣妇女，认为妇女身为人母便无法满足工作要求的社会观念也是其中一个原因。在一些情况下，雇主考虑到妇女将来可能怀孕和养育子女，便根本不招聘妇女。一些雇主为此要求进行验孕检测，以此作为招聘或保留职位的条件，这种歧视性做法应被禁止。¹⁵ 事实上，由于在招聘中遭歧视，妇女在劳动力市场上的境遇常常与她们的受教育程度不符。

29. 国家有义务通过健全的劳动法律和监测机构来消除可能让妇女在招聘过程中陷入不利境地的条件，尤其是考虑到妇女鲜有机会质疑雇佣决定。例如，有必要由社保制度或公共资金承担带薪产假的费用，从而消除为规避招聘育龄妇女可能付出的成本而偏向招聘男性的现象。

3. 职业隔离

30. 对妇女的家庭和社会角色的定型观念导致出现横向隔离，造成妇女在制造业等行业，以及在公共和私营部门中与家庭和服务活动相关职业中所占比例过高。此外，妇女主要担任文书和辅助性职位，这造成劳动力市场出现横向隔离。¹⁶ 更令人关切的是让残疾妇女在福利工场工作，不向她们提供充分支持以便其进入开放的劳动力市场。¹⁷ 国家有义务采取有效措施，消除这些歧视性情况，以期实现妇女平等获得工作机会的权利。

31. 尽管女童和妇女受教育权不在本报告讨论范围之内，但必须强调的是，这是实现就业公平的一项关键决定性因素。因此，国家应采取措施，让女童和妇女有多样化的教育选择。在必要时，国家还应在女性比例过低的技术教育、职业教育和高等教育的专业中实行配额制。一些国家已开展专门项目，鼓励女童在传统上由男性主导的领域求学。也应采取措施应对妨碍女童和妇女、特别是少数群体的女童和妇女提高自身受教育程度的性骚扰和凌霸问题。

32. 由于定型观念经常在学校教科书里再现并被媒体宣扬，所以有必要不断地开展活动，宣传机会平等和成果平等的观念。《残疾人权利公约》第八条特别呼吁各国消除对残疾人的定型观念和偏见。

33. 临时特别措施是应对横向和纵向职业隔离以及实现实质性平等的最有效手段。这些措施应被纳入法律中，并详细说明在何种条件下雇主须执行这些措施。特别措施应旨在支持平等原则，以便遵守基于公约的和宪法做出的这方面规定。¹⁸

¹⁵ 例如，见 CEDAW/C/MEX/CO/7-8，第 28 段。

¹⁶ 联合国妇女署，《转型经济，实现权利》，第 10 页。

¹⁷ 例如，见 CRPD/C/AUT/CO/1，第 44 段；E/C.12/JPN/CO/3，第 12 段；和 CRPD/C/KOR/CO/1，第 49 段。

¹⁸ 消除对妇女歧视委员会关于政治和公共生活的第 23 号一般性建议(1997 年)，第 15 段。

消除对妇女歧视委员会经常强调，确保在特定时间内实现的目标定额具有十分重要的意义。应在机会和待遇平等的目标达成之后，再停止使用特别措施。

34. 临时特别措施可被用在招聘上，例如当申请人资格同等时，倾向招聘女性，或者适用临时特别措施的职位在招聘时，女性申请人可获得培训，以便她们能够符合该职位的资格标准。一些国家已对公司董事会中的女性代表比例实施了强制配额。

35. 政府对消除公共组织内的职业隔离担负着更大的责任，后者的人力资源政策受到政府更直接的掌控。公共部门的目标可包括任命妇女出任决策岗位职位或进入传统上妇女比例过低的职业群体中。

C. 获得体面工作

36. 虽然没有法律限制个人选择工作，但妇女往往不能完全自由地从事她们想要的工作。事实上，无偿的家务和照料责任经常限制妇女的就业选择。一方面，很多国家缺少负担得起的基础设施、服务和相关社保制度，而这些可以让妇女从照料责任中脱身。另一方面，上班时间不灵活也常常与妇女工作后继续承担家务的角色相冲突。结果就是妇女非自愿地从事兼职或临时工作。因此，在部分地区，妇女从事不稳定工作的风险比男性高 25% 至 35%。¹⁹

37. 非标准就业形式中女性比例过高所造成的歧视性后果不胜枚举。除收入受影响外，由于非标准工作岗位通常缺乏保障，所以妇女的工作权也岌岌可危。另外，尽管工作可让个体实现自身发展，但妇女经常在兼职和临时工作中受到歧视，这些工作往往是低技能的，了无职业前景，并且经常无法匹配她们的受教育程度以及职业资格或愿望。

38. 妇女无法从事兼职工作或选择其他灵活的工作方式，也同样属于歧视。如果没有灵活性的安排，承担照料责任的职业妇女可能被迫放弃就业，尤其是对收入低于男性家庭成员的妇女而言，让她们放弃工作更符合经济上的考虑。

39. 劳工组织 1981 年《有家庭责任工人建议书》(第 165 号)就制订国家政策让有家庭责任的人们能够行使工作权提供了详细指导。国家尤其应发展负担得起的和方便易得的照料制度，并扭转有关女性角色的社会观念。一些国家已强制要求达到一定规模的公司提供托儿服务。²⁰ 另外，经济、社会及文化权利委员会称，制订工作场所灵活工作办法应纳入此类国家政策中。为实现这一点，必须确保做出此类安排的前提是男性和女性公平分担照料责任。

¹⁹ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2016 年趋势》，概述。

²⁰ 例如，见 CEDAW/C/PRY/CO/6，第 28 段。

40. 体面工作权也意味着可获得在正规经济部门工作的机会。很多地区的妇女主要受雇于非正规经济部门。²¹ 劳工组织 2015 年《关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)列出了 12 条借鉴了国家经验的指导原则。除采取措施逐步使就业和企业进入正规经济外,国家还应实施旨在创造体面工作岗位的宏观经济政策。事实上,妇女之所以在非正规经济部门工作是因为缺少在正规经济部门工作的机会。²²

D. 创业

41. 创业是另一种行使工作权的方式,妇女享有平等机会权也适用于此。有数据表明,与男性相比,妇女不太可能从事创业活动,这显示出平等模式。²³ 消除这一差距需要解决造成妇女在参与企业经办和经营所有权方面处于不利境地的根本原因,也需要实施有针对性的措施。

42. 首先,应消除已存在的形式上的歧视。国家应保障妇女的法律自主权,从而消除一切法律障碍,使她们能够不必事先征得他人同意即可订立合同、拥有和管理资产或持有银行账户。与继承遗产相关的以及把家庭土地登记到男性名下等歧视性做法也应予以废除。

43. 由于妇女缺少必要的抵押品来获得贷款,或者她们的企业不够正式,不符合传统金融机构的章程,所以财政普惠对促进妇女获得生产资料而言至关重要。多个国家已发起举措,设定银行特别贷款额度,或者成立专项资金或提供更为方便易得的银行和支付服务,从而试图克服这一障碍。其他国家除采取这些措施外,还发起其他举措,这些举措旨在提高妇女识字率及其经营、经济、金融和法律能力,并缩小获取信息通信技术方面存在的性别差异。临时特别措施也可用来支持妇女创业,例如在实施土地再分配方案时优先考虑妇女,或者在公共采购流程中向妇女领导的企业予以优惠待遇。

44. 多个国家已实施促进发展妇女创收活动的项目和方案。在实施这些举措的同时,还应采取措施,通过投资交通运输基础设施和营销设施等方式为进入市场提供便利。在做出此类努力时要采取立足人权的方针,这意味着应寻求在正规经济部门、在能使妇女及其家人脱离贫困的企业中发展经济活动,同时支持妇女融入传统上由男性主导的部门。

²¹ 劳工组织,《职业妇女:2016年趋势》,第11页。

²² Ocampo 和 Jomo K.S.,《实现充分和体面就业》,第77页。另见劳工组织2015年《关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)。

²³ 联合国开发计划署(开发署),《2015年人类发展报告》(纽约,2015),第111页。

四. 在享有公正和良好工作条件权方面不受歧视

45. 除公平获得机会外，妇女平等享有工作权也包括在工作场所享有机会和待遇平等。享有公正和良好条件的权利是自由选择 and 接受工作的权利所带来的必然结果。²⁴ 经济、社会及文化权利委员会在关于享受公正和良好工作条件权的第 23 号一般性意见(2016 年)中忆及，国家有义务确保妇女享受的工作条件不比男性差，并实现同值工作同等报酬。²⁵

A. 工作条件方面不受歧视

46. 对妇女而言，不歧视包括同等工作条件权和因生理差异而享有不同待遇的权利。

1. 同等工作条件权

47. 由于所属部门等原因，特定类别的妇女劳动者获得同等工作条件的权利受到损害。家政工人多半是女童或妇女，她们是最容易遭受虐待、骚扰和暴力侵害的群体之一。与雇主同住的家政工人的生活和工作条件可能与奴隶类似。此外，在多个国家，家政工作不在劳动法覆盖范围之内。因此，在国家层面没有明确规定家政工人工作条件的标准。

48. 劳工组织 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)和 2011 年《家政工人建议书》(第 201 号)就采取措施保护家政工人权利向各国提供了指导。多个国家已经以这些文书为基础，开始对家政工作及招聘机构的经营活动进行规范。但是侵权行为仍不断发生，原因在于受害者经常接触不到其他人，无法寻求援助。条约监督机构曾提出，家政工人在卫生和工作安全、休息和报酬方面享有与其他劳动者同样的劳工权利。²⁶ 任何单项法律只应涉及家政工人更易遭受虐待的问题，而不是规定具体的工作条件。

49. 在制造业或出口加工区其他部门工作的妇女的劳工权利也很容易遭到侵犯。为吸引投资者，国家经常对出口加工区实施特别制度，劳动法部分或全部不适用。有关出口加工区薪资低、工时长、无偿加班、性骚扰和其他形式暴力行为的报道随处可见。实施此类制度的国家没有履行保护劳动者享有公正和良好工作条件权和不受歧视权的义务。

²⁴ 见经济、社会和文化权利委员会关于享受公正和良好工作条件权的第 23 号一般性意见(2016 年)，第 1 段。

²⁵ 同上，第 54 段。

²⁶ 例如，见 CEDAW/C/BRA/CO/7，第 12 段；CEDAW/C/AND/CO/2-3，第 30 段。

50. 女性移徙劳动者、特别是无证和非正规移徙劳动者的劳工权利很有可能遭到侵犯。²⁷ 她们经常没有签订雇佣合同，因此容易遭到剥削。²⁸ 另外，在非正规经济部门工作的绝大多数妇女可能得不到法律保护。

51. 为履行保护同等工作条件权的义务，国家应扩大合规机构的任务授权，以便涵盖非正规经济和家政工作，包括在私人住所从事的家政工作。另外，合规机构还应对正规和非正规移徙劳动者的工作条件进行监督。法规和政策应考虑此类女性劳动者在权利遭到侵犯后寻求援助或救济所面临的困难。国家还应确保这些类别的劳动者能够行使组织权，以便其能够主张自身劳工权利。

2. 因生理差异而享有不同待遇

52. 由于存在生理差异，女性劳动者在工作中可要求不同待遇，包括与怀孕、分娩和哺乳相关的不同待遇。国内法应对这些不同待遇作出明确规定和予以保护，而且这些待遇不应被视为歧视。缺少这类待遇不仅会对妇女享有公正和良好工作条件权和健康权造成不利影响，也会损害到她们行使工作权的能力。

53. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条、劳工组织 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)和 2000 年《保护生育建议书》(第 191 号)为工作场所生育保护框架提供了主要指导，规定了有关获得卫生保健、卫生保护和产假权利的最低标准。

54. 根据劳工组织 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)，职业妇女应获得产前、分娩和产后医疗保健。当此类服务不是免费提供时，费用应由医保方案承担。保障孕妇或哺乳期妇女健康及其子女健康的工作条件，包括禁止从事某些可能危及孕妇健康的任务、保护她们不接触有害环境条件以及在工作时间内准予休息时段。尽可能提供适当便利，以便妇女可以在孕期履行工作职责。必要时可向她们重新分配不同的任务。此类决定应与当事人磋商后作出，并确保在条件允许的情况下，她可以重返先前的岗位。怀孕的劳动者应受到保护，避免接触可造成疾病、妊娠并发症或胎儿异常的有害化学品。《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 3 款建议，应根据科技知识的发展，定期审查有关生育保护的法律法规。

55. 消除对妇女歧视委员会在审议缔约国报告时曾建议，国家应按照劳工组织 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)的规定，准予妇女享有不少于 14 周的带薪产假，产假期间的薪金数额不得低于该妇女原先收入或已投保收入的三分之二，劳工组织的这一公约也规定妇女每天可以有一段带薪的休息时间，以便为其婴儿哺乳。消除对妇女歧视委员会也曾呼吁国家取消妨碍妇女享有带薪产假的不当限

²⁷ 例如，见 CMW/C/URY/CO/1，第 23 段；CMW/C/BFA/CO/1，第 20 段。

²⁸ 例如，见 CMW/C/KGZ/CO/1，第 38 段。

制。²⁹ 带薪产假可保障妇女拥有持续收入，确保生育不会影响妇女经济状况，妇女有财力支付生育带来的额外支出。关于移徙妇女，必须确保她们在产假期间继续拥有合法身份。³⁰

56. 所有妇女均应获得生育津贴，包括女性移徙劳动者、未婚妈妈³¹、家政工人、自营职业妇女和兼职劳动者，以及在农业等传统上不提供此类保护的部门就业的妇女。在这方面为不符合资格条件的妇女设立非缴费型现金津贴是一项良好做法。

57. 尽管劳工组织《保护生育公约》(第 183 号)第 4 条建议产假要包括不少于 6 周的产后休假，但多个国家已允许妇女自行决定何时开始休产假。规定长期产假的过度保护性法规可能并不可取，因为考虑到此类规定会强化性别定型角色。³² 相反，建议制订条款准允不可转让的陪产假、育儿假和家事假。³³ 有些国家已扩大育儿假的范围，使领养孩子的父母也可享受育儿假。

58. 工作场所应该配备饮用水和环境卫生设施，以便满足妇女特殊的卫生需求。缺少适当设施也是歧视，因为这会经常迫使妇女避免在经期工作。假期政策也应视需要考虑与经期相关的需求。国家应消除现有的关于经期的污名和避讳，以便这些污名和避讳不会妨碍妇女享有工作权。部分行业还可能需要制订保护妇女健康的具体标准。例如，应当关注妇女接触可能会对其生殖健康造成不利影响的化学品这一问题。

B. 工作场所内机会平等

59. 在工作中享有平等机会的权利关系到妇女平等享有晋升权，免遭骚扰，尤其是性骚扰，以及免遭不当解雇。多个国家已规定雇主基于性别原因对某人进行歧视是违法行为，并已通过平等就业机会法。但是妇女在工作场所仍然习惯性地遭到歧视，例如管理和决策层中女性比例过低，³⁴ 可用数据还显示性骚扰案件和性别歧视案件数目众多。³⁵

60. 《经济、社会、文化权利国际公约》第七条规定，所有劳动者享有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制。国家应根据其保

²⁹ 例如，见 CEDAW/C/GRD/CO/1-5，第 31 段；CEDAW/C/MUS/CO/6-7，第 31 段；和 CEDAW/C/BHS/CO/1-5，第 34 段。

³⁰ 例如，见 CEDAW/C/CZE/CO/5，第 33 段。

³¹ 例如，见 CEDAW/C/SGP/CO/4/Rev.1，第 29 段。

³² 例如，见 CEDAW/C/MDA/CO/4-5，第 27 段。

³³ 见经济、社会及文化权利委员会第 23 号一般性意见(2016 年)，第 44 段。

³⁴ 联合国妇女署，《转型经济，实现各项权利》，第 10 页。

³⁵ 例如，见 CEDAW/C/BEL/CO/7，第 32 段；CEDAW/C/MEX/CO/7-8，第 28 段。

护义务通过法律，要求雇主推行重视业绩和透明的晋升程序，并在内部人力资源政策和章程中列出防止出现晋升歧视的保障措施。

61. 在工作中不歧视妇女还需要确保怀孕和生育及其可能性不会让妇女在工作中陷入不利境地，或让她们的职业保障受到影响。生育不应阻碍妇女的升迁机会。有些国家把产假计入工龄，以保障资历和升迁。为照顾孕妇和哺乳期妇女劳动者所做的调整不应导致她们被降职或面临这样的风险。对休完产假重回工作岗位的妇女予以降职的做法应被禁止。³⁶

62. 性骚扰等暴力侵害行为是妨碍妇女在工作场所享有平等机会的一大障碍。另外，性骚扰具有歧视性，因为拒绝另一方的挑逗行为往往会导致受害者不被招聘和晋升，有些情况下还导致她们辞去职务。因此，国家应制定法律，以尽可能宽泛的定义界定性骚扰，并将此行为定为违法。法律应规定雇主防止发生性骚扰的具体职责，还应规定以保密方式通知和投诉性骚扰以及解决这一问题的程序。³⁷

63. 妇女劳动者应该受到保护，免遭不当解雇。白领工作者以及受雇于短期和不稳定合同者中，妇女的比例过高，所以更易作为冗员被裁。因此，除了促进女性出任高级别职位外，国家还应采取措施，防止雇主滥用短期或其他不稳定的合同，雇主常常为了不让妇女享有产假和避免缴纳社保而滥用上述合同。³⁸

64. 最后，也应禁止以怀孕或生育为由解雇劳动者。这方面的标准禁止在产前和产后特定时间段内终止妇女的工作合同。但大量报告显示，在受保护期间或之后终止妇女合同的做法仍然存在。对此类不正当行为的处罚常常构不成威慑力，雇主愿意选择支付罚款。

65. 作为保护职责的一部分，国家应监督旨在保护妇女避免因性别、怀孕或分娩等原因遭不公正待遇的监管规定的有效性，确保这些规定发挥阻遏性作用，并确保权利受到侵害的劳动者可获得有效救济。工会通过确保集体合同不造成歧视等行动，在促进妇女在工作中平等享有权利方面也发挥着关键作用。因此，国家应维持一个让劳动者能够自由行使工会权利的法律和政治环境。同样重要的是，工会决策机构中要有适足比例的女性代表。³⁹

C. 同等价值工作获得同等报酬

66. 《经济、社会、文化权利国际公约》第七条和劳工组织 1951 年《同酬公约》(第 100 号)均规定了同等价值的工作获得同等报酬权。这要求劳动者不仅在

³⁶ 例如，见 CEDAW/C/GRC/CO/7，第 28 段。

³⁷ 见经济、社会及文化权利委员会第 23 号一般性意见(2016 年)，第 48 段。

³⁸ 例如，见 CEDAW/C/MNE/CO/1，第 28 段。

³⁹ 例如，见 CEDAW/C/SRB/CO/2-3，第 26 段；CEDAW/C/TUN/CO/6，第 36 段；CEDAW/C/ZAF/CO/4，第 29 段。

从事类似工作时应领取同等报酬，而且当从事的工作“完全不同、但在使用客观标准进行评估时具有同等价值时”，⁴⁰ 也应领取同等报酬。在这方面，条约监督机构经常吁请缔约国注意，有关同工同酬的条款没有对同等价值工作获得同等报酬原则作出规定。⁴¹

67. 研究表明，性别薪酬差距很大一部分是由薪酬歧视造成的。妇女从事相同工作所得报酬比男子少得多，而且以妇女劳动者为主的部门工资也低于其他部门。事实上，当越来越多的妇女从事某一特定职业时，该职业的工资往往会降低，这表明妇女所从事工作的价值遭到贬低。⁴² 报酬方面的这种系统性歧视行为是造成妇女的受教育程度没有产生相应经济回报的原因之一。

68. 经济、社会及文化权利委员会建议国家为实现性别报酬平等设定有时限的目标。⁴³ 需要就此采取的措施包括通过法律，保障同等价值工作获得同等报酬权，也包括授权劳工监察人员调查有关不平等报酬的申诉。此外，国家应推动按照需要从事的工作来客观评估岗位的价值，并要求雇主逐步减少从事同等价值工作的男性和女性之间的薪酬水平差距。⁴⁴ 经济、社会及文化权利委员会阐述称，“对于平等在多大程度上正在实现，需不断开展客观评价，以评价工作是否具有同等价值以及领取的报酬是否同等”。⁴⁵ 基于男性是主要经济支柱的社会规范而向他们发放更多工资奖金等歧视行为也应摒弃。⁴⁶ 一些国家已制订法律，规定了强制的性别平等计划以及雇主强制汇报制度，比如汇报薪资政策的透明程度和歧视事件举报机制。

69. 对不同行业和职业的岗位评估工作应由国家来展开，以期缩减性别薪酬差距。消除对妇女歧视委员会在其关于同等价值工作同等报酬的第 13 号一般性建议(1989 年)中建议国家考虑实行“以不分性别标准为基础的工作评价制度”，从而评估不同组织、职业和行业的岗位价值。经济、社会及文化权利委员会进一步发展了这一概念，表示此类标准应包括“工人所需具备的技能、履行的职责和付出的努力以及工作条件”。⁴⁷ 在实践中，国家应向社会伙伴提供支持，以便以

⁴⁰ 见经济、社会及文化权利委员会关于享受公正和良好工作条件权的第 23 号一般性意见(2016 年)，第 11 段。

⁴¹ 例如，见 E/C.12/JAM/CO/3-4，第 14 段；E/C.12/NZL/CO/3，第 14 段；CEDAW/C/CPV/CO/7-8，第 26 段。

⁴² Asaf Levanon 和其他人，“职业女性化和报酬：通过 1950 年至 2000 年美国人口普查数据评估因果动态”，《社会力量》，第 88 卷，第 2 期 (2009 年 12 月)，第 865-892 段。

⁴³ 见经济、社会及文化权利委员会第 23 号一般性意见(2016 年)，第 15 段。

⁴⁴ 劳工组织，1951 年《同酬建议书》(第 90 号)，第 4 条和第 5 条。

⁴⁵ 见经济、社会及文化权利委员会第 23 号一般性意见(2016 年)，第 12 段。

⁴⁶ 例如，见 CEDAW/C/BLR/CO/7，第 32 段。

⁴⁷ 见经济、社会及文化权利委员会第 23 号一般性意见(2016 年)，第 12 段。

妇女为主的部门在集体谈判中能够推动重新评估这些部门的工资。⁴⁸ 一些国家也已在全国范围内开展有关同等报酬的宣传活动，提高人们对报酬歧视不合法的认识。

五. 妇女的无偿工作

70. 妇女承担了社会中大部分无偿的照料和家务工作，这使她们无法进入就业队伍和参与公共生活。除社会规范外，缺少负担得起的照料服务以及性别薪酬存在差距也是造成妇女过度参与无偿照料工作的因素。

71. 无偿工作分配中的性别差距，妨碍女童和妇女平等享有受教育权、工作权、适足生活水准权以及其他权利，也妨碍她们的社会和经济赋权。男性从事有酬劳和能够产生效益的活动，而妇女常受无偿劳动所累，参与公共生活和寻求体面就业的机会有限。她们经常被迫从事不稳定的兼职和临时工作。无偿工作对老年妇女主张权利也造成了相当大的累积性影响。由于只有微薄的乃至没有养老金和退休储蓄，一些在一生的大部分时间都从事无偿劳动的老年妇女可能无法享有众多权利，包括适足生活水准权、健康权和免遭虐待权。此外，需要帮助的人在享有权利方面也会受到影响，因为照料者并非总能够或有资格提供合适照料。

72. 无偿工作的社会和经济贡献大多仍不被人注意并遭到低估。但是，妇女所做的无偿工作实质上“补贴”了照料服务，填补了对公共或可负担得起的服务的需求缺口。据估计，妇女所做的无偿工作可相当于某一特定国家国内生产总值的10%到39%。⁴⁹ 大部分国家的经济和社会政策没有充分考虑这一阻碍妇女平等参与劳动力市场和公共生活的因素。

73. 国家政策影响妇女提供无偿照料服务的程度。赤贫与人权问题特别报告员在2013年的报告中强调指出，国家政策决定了谁可获得照料服务，也决定了谁无法获得照料服务，⁵⁰ 因此不得不通过无偿照料工作来填补这些空白，而这往往由女童和妇女来承担。另外，社会、家庭和公共基础设施的完备程度影响妇女在家务劳动上花费多少时间。因此，除了消除工作中的性别区分，关注妇女无偿劳动问题的公共政策的核心应该放在提供社会保护、承认无偿劳动的价值和提供省时的家政技术及公共基础设施上。这一方针的部分内容被 Diane Elson 概括为“3R”战略：承认、减少和再分配。⁵¹

⁴⁸ 例如，见 CEDAW/C/NOR/CO/8，第30段。

⁴⁹ Debbie Budlender, 《有关六个国家的护理和非护理工作的统计证据》(日内瓦，联合国社会发展研究所，2008年)，第38页。

⁵⁰ 见 A/68/293，第8段。

⁵¹ Diane Elson, “无偿工作的3R战略：承认、减少和再分配”，在无偿工作、经济发展和人类福祉专家工作组会议上提交的文件(开发署，2008年)。

74. 所有旨在减轻妇女无偿劳动负担的努力都应首先承认这种工作的社会和经济价值。需要认识到，迄今主要由妇女从事的照料工作能够让社会其他成员享有自身人权，但是以这些妇女无法享有自身人权为代价的。国家社会、经济和财政政策均应反映对妇女付出的认可。为衡量妇女所做无偿工作的经济价值，国家可收集统计数据，着手开展评估进程，并将无偿工作纳入国民生产总值。此类行动也可促进更好地评估照料相关行业的薪资水平。

75. 以照料是集体责任的原则为基础的社保体系是一种关键工具，能够重新分配妇女所承担的无偿照料负担，减轻这种工作对老年妇女的影响。经济、社会及文化权利委员会在关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)中建议国家制订方案，覆盖家庭和儿童支助、疾病和残疾等问题，从而满足援助及其他相关花费的需求，并敦促照料者履行责任。可采取现金津贴和社会服务的形式提供这些福利，并确保人们都能获得和利用这些福利，尤其是弱势和边缘化个人和家庭，包括在非正规经济部门工作的个人和家庭。考虑到受益者的资源和境况，这些福利也应做到数量充足、形式多样和持续时间足够长，以便实现可将照料服务外包等目标。在这方面，将照料服务纳入社保最低标准具有非常重要的意义。其他良好做法包括允许从所得税中扣除照料费用。⁵²

76. 国家应通过提供社会保护，缓解老年妇女因从事无偿照料服务而中断职业对其收入造成的影响。例如，国家可设计非缴费型养老金，确保老年妇女的社会保障权和补偿其从事无偿照料工作期间的收入损失。另一个良好做法是在确定缴费型方案下的福利时考虑妇女参与无偿照料劳动的情况，在计算养老金时考虑养育子女或照料家属的时间。

77. 国家应注意经济政策对妇女无偿劳动造成的影响。紧缩措施背景下的资金削减会造成公共社会服务减少，这可能增加家庭对无偿照料服务的需求，从而迫使部分妇女放弃带薪工作。⁵³与此同时，留在工作岗位上的妇女也要承担更重的负担。尽管经济、社会及文化权利委员会和很多其他人权机制建议，紧缩措施不应过度影响弱势和边缘化个人和群体的权利，但评估影响时常常忽略预算削减对无偿照料服务造成的有性别差异的影响。⁵⁴

⁵² 例如，见 CEDAW/C/MLT/CO/4，第 20 段。

⁵³ Francesca Bettio 和其他人，《经济危机对女性和男性境遇及性别平等政策的影响》(卢森堡，欧洲联盟委员会，2013 年)。

⁵⁴ 例如，见 A/HRC/26/39。

六. 结论

78. 近期通过可持续发展目标——特别是目标 8(目标 8 下的具体目标 8.5,“促进持久、包容和可持续经济增长,促进充分的生产性就业和人人获得体面工作”)和目标 5(“实现性别平等,增强所有妇女和女童的权能”)——时做出的承诺,以及《2030 年议程》所载按各国的国际法义务实现这些目标的要求,应提供政治推动力,促进世界各国妇女平等享有工作权。

79. 平等和不歧视是基本人权保障,适用于工作权。这些原则要求各国承担直接义务,消除妇女在行使工作权时,尤其是在机会平等和成果平等方面受到的歧视。出于这一考虑,关注工作权中的性别因素十分重要,因为损害平等和尊严的社会偏见和弱势地位也反映在劳动力市场中。

80. 工作权与其他人权之间的密切联系要求采取贯穿终生和基于权利的方针,以及开展多部门行动。为实现实质性平等,宏观经济政策应有利于为妇女创造体面的工作岗位,并在就业政策中纳入针对性措施,以加强妇女的就业能力,减少她们从事不稳定工作的可能。

81. 劳工法规和政策应提供专门工具,消除工资差异和性骚扰等工作场所的歧视。此类法规和政策应特别关注劳工权利经常遭到侵犯的家政工人、移徙工人和残疾妇女,还应考虑男性和女性生理差异,就相关条件和待遇作出规定。与此同时,如果受害者无法获得有效救济,也没有能够敏感觉察和应对工作场所侵犯妇女劳工权利事件的监督和执行机制,那么法律法规的效用将非常有限。

82. 需要做出持续的努力,克服阻碍妇女机会平等的根深蒂固的性别偏见。调整社保体系和投资发展基础设施对减轻妇女的无偿照料服务负担非常必要。在更广泛的意义上来说,需要妇女更多地参与决策和立法过程并更多地进入工会领导层,以便她们的经验和观点能够得到考虑。

83. 应本着国家逐步实现工作权的义务,以过程和成果指标⁵⁵为基础,对照这些有明确时限的目标对所有措施的影响进行监测。国家也有义务在这一过程中投入可最大限度利用的资源。

⁵⁵ 人权高专办,《人权指标:衡量和执行指南》(日内瓦,2012年)。