



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/C.12/GC/18
6 February 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会、文化权利委员会
第三十五届会议
2005年11月7日至25日，日内瓦
临时议程项目3

工作权利

第18号一般性意见

2005年11月24日通过

(《经济、社会、文化权利国际公约》第六条)

一、导言和基本前提

1. 工作权利是一项受若干国际法律文书承认的基本权利。《经济、社会、文化权利国际公约》第六条作出的规定比其他文书更全面论述了这项权利。工作权利是实现其他人权的根本所在，并构成人的尊严的不可分割和固有的一部分。每一个人均有工作的权利，使其生活的有尊严。工作权利同时有助于个人及其家庭的生存，从能够自由选择 and 接受工作的角度出发，这一权利有助于个人的发展和获得所在社区的承认。¹

2. 《经济、社会、文化权利国际公约》第六条从总的方面阐述了工作权利，并在第七条中通过承认人人有权享受公正和良好的工作条件，尤其是有权享有安全的工作条件，明确引申了工作权利的个人内涵。第八条阐述了工作权利的集体内涵，它阐明人人有权组织工会和参加所选择的工会，并有权使工会自由运作。在起草该公约第六条时，人权委员会确认需要从广义上确认工作权利，规定具体法律义务，而不只是一种简单的哲学原则。² 第六条以一种总的和并非穷尽的方式对工作权利作出了界定。缔约国在第六条第 1 款中承认“工作权，包括人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利，并将采取恰当步骤来保障这一权利”。缔约国在第 2 款中承认“为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导和训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术”。

3. 这些目标体现了由《联合国宪章》第一条第 3 款所界定的联合国的宗旨和原则。这些目标的精髓也体现在《世界人权宣言》第二十三条第 1 款中。自联大 1996 年通过本公约以来，一些全球和区域人权文书都对工作权利作出了承认。在全球一级，以下公约载有工作权：《公民权利和政治权利国际公约》第八条第 3 款(甲)；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)款(1)项；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条第 1 款(a)项；《儿童权利公约》第三十二条；和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第十一、第二十五、第二十六、第四十、第五十二和第五十四条。一些区域文书对工作权利作出总的承认，其中包括 1961 年《欧洲社会宪章》和 1996 年经修订的《欧洲社会宪章》(第二部分第一条)，《非洲人权和人民权利宪章》(第十五条)和《美洲经济、社会和文化权利领域人权公约附加议定书》(第六条)。它们都确认尊重工作权利的原则使缔约国有义务采取旨在实现充

分就业的措施。同样，联合国大会在 1969 年 12 月 11 日第 2542(XXIV)号决议所载的《社会进步和发展宣言》(第六条)中也阐述了工作权利。

4. 由《经济、社会、文化权利国际公约》保障的工作权利，确认缔约国有义务确保个人有自由选择或接受工作的权利，其中包括有权不被不合理的剥夺工作。这一定义强调了一个事实，尊重个人及其尊严是通过个人有选择工作的自由而体现的，同时强调了工作对于个人发展以及对于社会和经济包容的重要性。国际劳工组织《就业政策公约》(1964)第 122 号提到“充分、生产性和自由选择的就业”，将缔约国为充分就业创造条件的义务与确保没有强迫劳动的义务联系在一起。然而，对于全世界成千上万的人来说，充分享有自由选择或可接受的工作权仍然是一种遥远的前景。委员会承认存在非缔约国所能控制的结构障碍和其他由国际因素产生的障碍，在许多缔约国中这些都妨碍了充分享有第六条规定的权利。

5. 为了协助缔约国执行《公约》并履行它们的报告义务，本一般性意见阐述了第六条中的规范性内容(第二章)、缔约国的义务(第三章)、违反(第四章)和在国家一级的执行(第五章)、第六章论及了缔约国以外其他角色的义务。委员会多年来审议缔约国报告取得的经验构成本一般性意见的基础。

二、工作权利的规范性内容

6. 工作权利是一项属于每一个人的单独权利，同时也是一项集体权利。它包含所有形式的工作，无论是独立工作还是依赖性的领薪工作。工作权利不应当理解为一项获得就业的绝对和无条件权利。第六条第 1 款载有工作权利的定义，第 2 款以一种说明和非穷尽的方式举例说明了缔约国所负有的义务。它包括每个人有权自由决定接受或选择工作。这意味着不以任何方式被强迫作出或从事就业，并有权加入一种保障每个工人就业的制度。它还意味着不被不公平地剥夺就业的权利。

7. 《公约》第六条规定的工作必须是体面的工作。这种工作尊重人的基本人权以及工人在工作安全和报酬条件方面的权利。它所提供的收入能够使工人按照《公约》第七条强调的那样，养活自己和家庭。这些基本权利还包括尊重工人在从事就业时的身体和心理健康。

8. 《公约》的第六、第七和第八条是互为依存的。将工作定性为体面的工作预示它尊重工人的基本权利。尽管第七和第八条与第六条密切联系在一起，但它们

将在单独的一般性意见中加以论述。因此，只有在这三条不可分割时才提到第七和第八条。

9. 国际劳工组织将强迫劳动界定为“在所述个人本身并未主动要求而是在威胁以某种惩罚的条件下，逼迫个人的所有工作或服务”。³ 委员会重申缔约国需要按照《世界人权宣言》第四条，《废止奴隶制公约》第五条和《公民权利和政治权利国际公约》第八条明确阐述的内容，废除、禁止并打击各种形式的强迫劳动。

10. 失业率高和缺乏有保障的就业是引发工人到经济中的非正规部门谋求就业的原因。缔约国必须采取必要的措施，无论是立法或其他措施，尽最大可能减少正规经济以外的工人人数，因为这些工人在这种状况下没有受到保护。这些措施将迫使雇主遵守劳务立法，申报其雇员人数，从而使后者能够享有工人的所有权利，特别是《公约》第六、第七和第八条规定的权利。这些措施必须体现靠非正规经济谋生的人大部分是出于生存的需要，而不是某种选择。此外，必须由国家立法对家庭和农业工作加以恰当管理，以便使家庭帮工和农业工人像其他工人那样，享有同种水平的保护。

11. 劳工组织第 158 号《终止雇用公约》(1982)在第四条中对辞退的合法性作出了界定，并特别要求提供关于辞退的说得过去的理由以及遇有不公正辞退的情况，有权诉诸法律或其他补救。

12. 从事各种形式和各种水平的工作要求存在下列相互依存和必不可少的要素，其执行取决于每一缔约国目前的条件：

(a) 拥有性 缔约国必须拥有专门的服务，以协助和支持个人，使他们能够找出并找到现存的就业；

(b) 可利用性 劳务市场必须向缔约国管辖下的所有人开放。⁴ 可利用性包含三个层面：

(一) 《公约》第二条第 2 款和第三条禁止在取得和保持就业方面，以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生、身体和精神障碍、健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性取向，或公民、政治、社会或其他地位为理由，实行旨在或具有妨碍或破坏以公平为基础的行使工作权效果的歧视。根据劳工组织第 111 号公约第二条，缔约国应“宣布并

奉行旨在通过与国家状况和习惯相辅的做法，促进再就业和职业方面机会和待遇平等，以便消除其中的任何歧视”。许多措施，例如“享有能达到的最高健康标准的权利”一般性意见第14号(2000)第18段中所强调的，旨在消除与就业有关的歧视的大部分策略和方案，可通过采纳、修改或废除法律或传播信息，在不涉及财力的情况下加以执行。委员会回顾，即便在财力最短缺的时候，也必须通过费用较低的有针对性的方案，保护弱势和被边缘化的个人和群体；⁵

(二) 实际可能性是就业可能性的一个方面，恰如关于“残疾人”的一般性意见第5号第22段所作出的解释那样；

(三) 可获得性包括通过在当地、区域、国家和国际各级建立数据网络，寻求、获得和传播关于取得就业途径的权利；

(c) 可接受性和平等性 保护工作权利有若干个组成部分，尤其是工人有享有正当和有利的工作条件，特别是安全工作条件的权利，组织工会的权利和自由选择和接受工作的权利。

具有广泛适用性的具体专题

妇女与工作权利

13. 《公约》第三条规定，缔约国承担“保证男子和妇女在一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利”。委员会强调，需要有一种全面的保护制度遏制性别歧视，并通过保证同工同酬，确保男女在工作权利方面的机会和待遇平等。⁶ 具体而言，怀孕绝不能成为就业的障碍，而且不应成为丧失就业的理由。最后，应当强调与下列事实方面的联系：妇女所受的教育常常低于男子，在某些传统文化中，妇女就业和提升的机会常常受到损害。

年轻人与工作权利

14. 获得人生第一个工作就有了经济自立的机会，它在许多情况下成为摆脱贫困的手段。年轻人，尤其是年轻妇女，通常在最初就业方面面临巨大困难。国家应

当通过并落实有关充分教育和职业培训的国家政策，促进并支持年轻人，尤其是年轻妇女的就业机会。

童工与工作权利

15. 《公约》第十条载有对儿童的保护。委员会回顾其一般性意见第 14 号(2000)，尤其是关于儿童健康的第 22 和 23 段，并强调需要保护儿童免于各种有可能妨碍其发育或身心健康的工作方式。委员会重申，需要保护儿童免遭经济剥削，使儿童能够像第六条第 2 款所说明的那样，全面发育并获得技术和职业教育。委员会还回顾其一般性意见第 13 号(1999)，尤其是作为普及教育一部分的技术和职业教育定义(第 15 和 16 段)。在《经济、社会、文化权利国际公约》之后通过的一些国际人权文书，例如《儿童权利公约》，明确承认需要保护儿童和年轻人免遭任何形式的经济剥削或强迫劳动。⁷

老年人与工作权利

16. 委员会回顾其关于“老年人的经济、社会和文化权利”的一般性意见第 6 号(1995)，尤其是需要采取措施防止以年龄为理由在就业和职业方面实行歧视。⁸

残疾人与工作权利

17. 委员会回顾关于“残疾人”的一般性意见第 5 号(1994)中所阐述的在残疾人就业方面的无歧视原则。“只要为残疾工人提供的真正就业机会是在所谓‘庇护’设施中不符合标准下的工作，人人有机会通过自由选择或接受的工作谋生的权利就无法实现。”⁹ 缔约国必须采取措施确保残疾人能够获得和保持恰当的就业，并在其专业领域中不断进步，从而促进他们融入或重新融入社会。¹⁰

移徙工人与工作权利

18. 《保护所有移徙工人及其家庭成员的权利国际公约》第二条第 2 款和第七条阐明的无歧视原则，应当在移徙工人及其家庭的就业机会方面得到应用。在这方

面委员会强调，需要制定国家行动计划，通过所有恰当的措施、立法或其他措施，尊重和促进这类原则。

三、缔约国的义务

一般法律义务

19. 缔约国的主要义务是确保行使工作权利的逐步实现。因此，缔约国必须尽快通过旨在实现充分就业的措施。而《公约》对逐步实现作出规定，并承认由资源有限造成的制约，它还为缔约国规定了立即生效的各种义务。¹¹ 缔约国在工作权利方面有立即生效的义务，例如“保证”行使工作权利“而无任何歧视”(第二条第2款)和“采取步骤”(第二条第1款)充分实现第六条的义务。¹² 这类步骤必须意图明确、具体和以充分实现工作权利为目标。

20. 实现工作权利是逐步的，并要花一定的时间，这一事实不应解释为取消缔约国义务中有意义的内涵。¹³ 它意味着缔约国具有“尽可能迅速和有效”全面实现第六条的具体和持续不断的义务。

21. 关于《公约》中的所有其他权利，就工作权利而言，原则上不应采取倒退措施。如果采取任何故意的倒退步骤，缔约国有举证的责任，证明它们是在考虑了所有替代措施之后采取的，而且在最大限度充分利用了缔约国拥有的资源条件下，权衡《公约》规定的所有权利之后，属于合情合理的。¹⁴

22. 如同所有人权一样，工作权利给缔约国规定了三种类型或三种层次的义务：遵守义务、保护义务和履行义务。工作权利的遵守义务要求缔约国避免直接或间接妨碍享有这种权利。保护义务要求缔约国采取措施，防止第三方妨碍享有工作权利。履行义务包含提供、方便和促进这种权利的义务。它意味着，缔约国应当采取恰当的立法、行政、预算、司法和其他措施，确保全面实现。

具体的法律义务

23. 缔约国有义务遵守工作权利，尤其是通过禁止强迫或强加劳动和避免拒绝或限制所有人平等获得体面的工作，尤其是弱势和遭边缘化的个人和群体，其中包

括囚犯或在押犯，¹⁵ 少数群体成员和移徙工人。尤其是，缔约国有义务必须遵守妇女和年轻人获得体面工作的权利，进而采取措施，减少歧视并促进平等获得机会。

24. 关于缔约国按照《公约》第十条的规定对童工的义务，缔约国必须采取有效的措施，尤其是立法措施，禁止 16 岁以下的童工，此外，缔约国必须禁止对儿童的各种形式的经济剥削和强迫劳动。¹⁶ 缔约国必须采取有效措施，确保禁止童工规定得到充分遵守。¹⁷

25. 保护工作权利的义务，除其他外，包括缔约国有责任通过立法或采取其他措施，确保平等获得工作和培训，确保私有化措施不损害工人的权利。扩大劳务市场灵活性的具体措施绝不能使工作稳定性减少，或降低对工人的社会保护。保护工作权利的义务包括缔约国有责任禁止非国家角色的强迫或强制劳动。

26. 缔约国有义务，当个人或群体不可能，或由于无法控制的原因，靠他们所拥有的手段，实现工作权利的时候，履行(提供)工作权利。这一义务除其他外，包括由本国法律系统承认工作权利，采取一项有关工作权利的国家政策，以及实现这一权利的详细计划。工作权利要求缔约国制定和执行一项政策，以便“刺激经济增长和发展，提高生活水平，满足人力需要，并克服失业和就业不足”。¹⁸ 正是在这种情况下，缔约国应当采取有效措施，增加为减少失业率拨出的财政资源，尤其是减少妇女、弱势和遭排斥群体的失业率。委员会强调，需要建立一种在丧失就业情况下的补偿机制，以及有义务采取恰当措施，在国家和当地一级开办就业服务(公共或私营)。¹⁹ 另外，履行(提供)工作权利的义务包括缔约国执行对付失业问题的计划。²⁰

27. 履行(便利)工作权利的义务，要求缔约国除其他外，采取积极措施，使个人并帮助个人享有工作权利，并实施技术和职业教育计划，促进获得就业。

28. 履行(促进)工作权利的义务，要求缔约国承办例如教育和信息方案，使公众提高对工作权利的认识。

国际义务

29. 委员会在一般性意见第 3 号(1990)中，提醒所有缔约国，注意单独采取步骤和通过国际援助和合作，特别是经济和技术合作，全面实现《公约》承认的权利的义务。本着《联合国宪章》第五十六条和《公约》的具体规定(第二条第 1 款、第六条、第二十二条和第二十三条)的精神，缔约国应当承认国际合作的重要作用，并

遵守采取共同和单独行动争取全面实现工作权利。缔约国应酌情通过国际协议，确保《公约》第六、第七和第八条规定的工作权利受到应有的重视。

30. 缔约国为遵守与第六条有关的国际义务，应在其他国家以及双边和多边谈判中促进工作权利。缔约国在与国际金融机构谈判时，应当确保保护其人口的工作权利。作为国际金融机构，尤其是国际货币基金、世界银行和区域发展银行成员的缔约国，应当在影响到这些机构的借贷政策、信贷协议、结构调整方案和国际措施方面，更多地重视对工作权利的保护。因此，缔约国根据结构调整方案采用的战略、方案和政策，不应当妨碍其涉及工作权利的核心义务，并对妇女、青年人和弱势及遭到排斥的个人和群体的工作权利产生消极影响。

核心义务

31. 委员会在一般性意见第 3 号(1990)中确认缔约国的核心义务是确保达到《公约》所涵盖的每一项权利的最起码基本水平。就第六条而言，这一“核心义务”包含确保无歧视和平等保护就业的义务。就业领域中的歧视包含范围广泛的侵权行为，它们影响到生活的各个阶段，从基本教育到退休，并且对个人和群体的工作状况产生相当大的影响。因此，这些核心义务至少包括下列要求：

- (a) 保证获得就业的权利，尤其是对于弱势和遭边缘化的个人和群体来说更是如此，使他们能够过一种有尊严的生活；
- (b) 避免任何措施在私营和公共部门对弱势和遭排斥的个人和群体造成歧视和不平等待遇，削弱对这类个人和群体的保护机制；
- (c) 以一种包含雇主和工人组织在内的参与和透明进程，根据全体工人关注的问题，通过并执行一项解决这类关切的国家就业战略和行动计划。这种就业战略和行动计划应当以弱势和遭排斥的个人和群体为对象，并特别应当包括能够衡量和定期审查就工作权利取得进展的指标和基准。

四、侵权行为

32. 应当明确区分缔约国没有能力和缺乏意愿遵守第六条义务的情况。它源于第六条第 1 款，该款保证人人应有机会凭自由选择和接受的工作来谋生的权利；和

第二条第 1 款，根据该款，每一缔约国承担“尽最大能力”采取必要措施。应根据这两条对缔约国的义务作出解释。不愿意尽最大能力实现工作权利的缔约国违反了第六条的义务。然而，能力方面受到的限制可解释一缔约国在充分保障工作权利方面遇到的困难，其程度在于，缔约国显示已使用了所拥有的最大能力，以便作为优先事项履行以上概述的义务。违反工作权利可在以下情况下发生：国家或国家实体采取这些行动，或缺乏充分措施促进就业。表现为不作为的违反行为包括，例如，缔约国不对个人或群体的活动作出规定，以防止他们妨碍其他人的工作权利。表现为作为的违反行为包括强迫劳动；正式废除或终止持续享有工作权利所必备的立法；剥夺某些个人或群体获得工作，而无论这种歧视所基于的是立法还是惯例；采用明显违背与工作权利有关的国际义务的立法或政策。

违反遵守的义务

33. 违反遵守工作权利义务的行为包括与《公约》第六条规定的标准相抵触的法律、政策和行动。具体而言，任何基于种族、肤色、性别、语言、年龄、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生，或以妨碍平等享有或行使经济、社会和文化权利为目的的其他情况，在进入劳务市场或获得就业途径和权利方面的歧视，均构成对《公约》的违反。《公约》第二条第 2 款中提到的无歧视原则应当立即适用，它既不受逐步实施的限制，也不依赖所拥有的资源。它直接适用于工作权利的所有方面。缔约国在与其他国家、国际组织和其他实体，例如，多边实体达成双边或多边协议时不考虑其关于工作权利的法律义务，构成对遵守工作权利义务的违反。

34. 至于《公约》中的所有其他权利，各方强烈认为，就工作权利采取倒退措施是不能允许的。这类倒退措施除其他外，包括拒绝某些个人或群体获得工作，而无论这种歧视基于的是立法还是习惯，废除或终止行使工作权利所必要的立法，或通过明显与工作权利方面的国际法律义务相违背的法律或政策。一个例子是规定强迫劳动，或废除保护员工免遭非法解雇的立法。这类措施构成对缔约国遵守工作权利的违反。

违反保护义务

35. 缔约国未能采取一切必要措施保障其管辖内的个人的工作权利不受第三方的损害，即造成违反保护义务。违反包括如下不作为，例如未能对个人、群体或公司的活动作出约束，从而防止他们侵犯其他人的工作权利；或未能保护工人免遭非法解雇。

违反履行义务

36. 缔约国未能采取一切必要步骤保证实现工作权利，即造成违反履行义务。例子包括：未能采用或执行旨在确保所有人工作权利的国家就业政策；支出不足或滥用公共基金造成个人或群体，尤其是弱势和遭排斥群体不能享受工作权利；未能在国家一级监督实现工作权利，例如找出工作权利的指标和基准；未能执行技术和职业培训方案。

五、国家一级的执行

37. 根据《公约》第二条第1款，要求缔约国“尽最大能力，尤其包括用立法方式”落实其《公约》义务。每一缔约国在评估哪些措施最适宜满足其具体情况方面有一定的酌处余地。然而，《公约》明确规定每一缔约国有义务采取一切必要步骤，确保在就业方面人人受到失业或就业无保障方面的保护，并尽快享有工作权利。

立法、战略和政策

38. 缔约国应考虑采取具体立法措施落实工作权利。这些措施包括：(a) 建立国家机制，监督就业政策和国家行动计划的执行；(b) 就数量指标和执行的期限作出规定。缔约国还应当提供(c) 确保遵守国家一级定立的基准的手段；(d) 吸收公民社会，包括劳务问题专家在内，私营部门和国际组织的参与。在监督实现工作权利进展方面，缔约国应当找出影响履行上述义务的因素和困难。

39. 集体讨价还价在制定就业政策方面具有根本的重要性。

40. 联合国各机构和方案应当根据缔约国的要求，协助起草和审评相关的立法。例如，国际劳工组织在就业立法方面具有相当好的技能和累积的知识。

41. 缔约国应当基于旨在逐步确保所有人充分就业的人权原则，通过一项国家战略。这种国家战略还应当规定缔约国查明其所拥有的实现目标的资源以及利用这些资源的最具成本效益的途径。

42. 制定和执行国家就业战略应当包括全面遵守问责、透明、利益相当方参与等原则。个人和群体参与决策的权利应当成为目的在于落实缔约国第六条义务的所有政策、方案和战略的一部分。促进就业也应当要求社区的有效参与，更具体说，各种协会保护和促进工人的权利，以及工会确定优先任务、决策、规划、执行和评估促进就业战略。

43. 为了创造有利于享有工作权利的条件，缔约国还必须采取适当措施，确保私营和公共部门在其活动中体现对工作权利的认识。

44. 国家就业战略必须特别考虑到在获得就业方面消除歧视的必要。它必须确保尤其是妇女、弱势和被边缘化的个人和群体，平等获得经济资源以及技术和职业培训，应当尊重和保护自食其力的就业以及就业的薪水能够使工人及其家庭享有《公约》第七条(甲)(二)规定的适足生活标准。²¹

45. 缔约国应当发展和保持监督朝着实现自由选择或可接受的就业方向取得进展的机制，找出影响其遵守义务的因素和困难，并推动通过纠正性立法和行动措施，包括落实《公约》第二条第1款和第二十三条义务的措施。

指标和基准

46. 国家就业政策必须对工作权利的指标作出界定。指标的设计应当有效在国家一级有效监督缔约国遵守第六条的情况，并应当与国际劳工组织的指标为基础，例如失业率、失业与正规和非正规工作的比率，国际劳工组织由于编制劳工统计数据所定的指标可能对编制国家就业计划有用。²²

47. 缔约国在确定了恰当的工作权利指标之后，应订立与每一指标相对应的恰当国家基准。在定期报告程序中，委员会将与缔约国开展“认真研究”工作。认真研究包括缔约国和委员会共同审议指标和国家基准，它们届时将成为在下一个报告期内实现的目标。在随后的5年中，缔约国将使用这类国家基准帮助监督工作权利的落实。此后，缔约国和委员会在随后的报告观察中，将审议是否达到了基准，以

及所遇到的任何困难的原因。而且，缔约国在确定基准和编写报告时，应当就数据搜集和细分，利用专门机构的广泛信息和咨询服务。

补救和问责

48. 作为违反工作权利受害者的任何个人或群体，应能在国家一级利用有效的司法或其他恰当补救。在国家一级，工会和人权委员会应当在捍卫工作权利方面发挥重要的作用。这类侵权行为的所有受害者有权获得充分赔偿，所采取的形式可包括恢复原状、赔偿、补偿或保证不再发生。

49. 将缔结工作权利的国际文书，特别是相关的国际劳工组织公约融入本国的法律体系，应当加强为保证工作权利所采取的措施的有效性，并应受到鼓励。将承认工作权利的国际文书纳入国内法律体系或承认其直接可适用性，大大加强了补救措施的范围和效力，应当在所有情况下予以鼓励。应当赋予法院以直接适用《公约》义务的权力，从而对违反工作权利核心内容的案例作出判决。

50. 请法官和其他执法机关在行使职能时，更多地重视违反工作权利的案例。

51. 缔约国应当尊重并保护人权捍卫者以及公民社会的其他成员，尤其是工会，是它们帮助弱势和受到排斥的个人和群体实现其工作权利。

六、缔约国以外其他角色的义务

52. 虽然国家是《公约》的唯一缔约方，因此对遵守《公约》最终负责，但社会中的所有成员——个人、当地社区、工会、公民社会和私营部门组织——对于实现工作权利均负有责任。缔约国应当为促进履行这些义务提供环境。私营企业——无论是本国的还是跨国的——虽然不受《公约》的约束，但在创造就业，雇用政策和无歧视找工作方面发挥集体性作用。它们应当根据立法、行政措施、行为守则和由政府与公民社会达成的促进尊重工作权利的其他恰当措施从事活动。这类措施应当承认国际劳工组织制定的劳工标准，并提高企业在实现工作权利方面的认识和责任。

53. 联合国机构和方案的作用，尤其是劳工组织在国际、区域和国家三级促进和执行工作权利方面的作用尤为重要。凡存在区域机构和文书时，在确保工作权利方面，它们也应当发挥重要作用。缔约国在制定和执行国家就业战略时，应当利用

劳工组织提供的技术援助和合作。在编写报告时，缔约国还应当为数据搜集和细分，以及制定指标和基准，利用劳工组织提供的广泛信息和咨询服务。按照《公约》第二十二和第二十三条，劳工组织和联合国其他专门机构，世界银行、区域发展银行、国际货币基金、世界贸易组织和联合国系统中的其他有关机构，应当与缔约国有效开展合作，在国家一级落实劳工权利，同时铭记其本身的任务授权。国际金融机构应当在借贷政策和信贷协议中，更多地重视对工作权利的保护。根据一般性意见第 2 号(1990)第 9 段，应当特别作出努力，确保在所有结构调整方案中保护工作权利。委员会在审查缔约国的报告和履行第六条义务的能力时，将审议缔约国以外的其他角色提供帮助的效果。

54. 工会为确保在当地和国家两级尊重工作权利，并协助缔约国遵守第六条义务方面发挥着极为重要的作用。工会的作用至关重要，并且在委员会审议缔约国报告时将继续给予重视。

注 释

¹ 见国际劳工组织公约第 168 号(1988)序言部分：“强调所有社会中劳动和生产性就业的重要性，这不仅是因为他们可为社会创造财富，而且因为他们给工人带来收入，赋予工人社会责任和使工人有自尊感”。

² 人权委员会第十一届会议，议程项目 31, A/3525(1957)。

³ 劳工组织公约第 29 号《1930 年强迫劳动公约》，第 2 条第 1 款；又见劳工组织公约第 105 号《1957 年废除强迫劳动公约》。

⁴ 仅部分这类专题出现在《公约》第二条第 2 款和第三条中。其他专题是由委员会习惯做法或从为数越来越多的缔约国立法或司法实践中引申出来的。

⁵ 见一般性意见第 3 号(1990)，“缔约国义务的性质”第 12 段。

⁶ 见一般性意见第 16 号(2005)第 3 条：男女享有所有经济、社会和文化权利的平等权利，第 23-25 段。

⁷ 见 1989 年《儿童权利公约》第 32 条第 1 款，反映在《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》序言部分第 2 段中。又见《强迫劳动议定书》第 3 条第 1 款。

⁸ 见关于一般性意见第 6 号(1995)“老龄人的经济、社会、文化权利”第 22 段和关于退休问题的第 24 段。

⁹ 见一般性意见第 5 号(1994)“残疾人”，其中包括第 20-24 段中提到的内容。

¹⁰ 见劳工组织公约第 159 号《1983 年(残疾人)职业康复和就业公约》。见关于就业的第 1 条第 2 款。又见联大 1993 年 12 月 20 日第 48/96 号决议中公布的《关于残疾人获得平等机会的标准规则》。

¹¹ 见一般性意见第 3 号(1990)“缔约国义务的性质”，第 1 段。

¹² 同上，第 2 段。

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 同上，第 9 段。

¹⁵ 如果是以自愿为基础提供的。关于囚犯工作问题，又见《囚犯待遇最低限度标准规则》和劳工组织公约(第 29 号)《强迫劳动公约》第 2 条。

¹⁶ 见《儿童权利公约》第 31 条第 1 款。

¹⁷ 见劳工组织《最恶劣的童工形式公约》第 2 条第 7 款和委员会一般性意见第 13 号“受教育权”。

¹⁸ 见劳工组织公约第 122 号《1964 年就业政策公约》第 1 条第 1 款。

¹⁹ 见劳工组织公约第 88 号《1948 年组织就业服务公约》。

²⁰ 见劳工组织公约第 88 号和同级劳工组织公约第 2 号《1919 年失业公约》。又见劳工组织公约第 168 号《1988 年促进就业和失业保护公约》。

²¹ 见一般性意见第 12 号(1999)“取得足够食物的权利”，第 26 段。

²² 见劳工组织公约第 160 号《劳动统计公约》，特别是第 1 和第 2 条。