



第七十一届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

和平集会和结社自由权利**

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递和平集会和结社自由权利问题特别报告员 Maina Kiai 依照人权理事会第 24/5 号决议提交的报告。

* A/71/150。

** 在最后限期之后才提交本报告的原因是为了反映最新事态发展。



和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告

摘要

本报告审查了在工作场所行使和享有和平集会和结社自由权利的状况，而重点集中于世界劳动力中处于最边缘化的群体，包括全球供应链的工人、非正规工人、移民工人、家政工人等。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 概念框架	4
三. 对工人和平集会和结社自由权利的挑战：对工人权利的全球压力和国家应对措施	6
A. 移民工人	8
B. 女工	9
C. 家政工人	11
四. 国际法律框架	12
A. 国际和区域人权文书	12
五. 结论和建议	21

一. 引言

1. 本报告是特别报告员依照人权理事会第 32/32 号决议提交大会的第四份报告。
2. 在本报告中，特别报告员阐述了对劳工实现和平集会和结社自由权利极其重要的环境，并指出侵犯这些权利的法律、做法和系统性问题。¹ 特别报告员注意到，劳动权利是工人的人权。² 和平集会和结社自由是基本性的权利，这正是因为它们是人类尊严、经济权能、可持续发展和民主的关键。它们是所有其他权利的起点；欠缺这些权利，则所有其他人权和公民权利都将处于危险。
3. 国家根据国际法有义务尊重、保护和落实劳工和平集会和结社自由的权利。这些义务包括积极和消极责任。此外，各国义务“在本国管辖范围以及在国际舞台进行工作时，维护这些权利，而无论是单独、双边还是多边工作”（见 A/69/365，第 16 段）。
4. 在许多情况下，国家未能保护或落实这些基本权利，并时常甚至不为行使最低限度的这些权利创造有利环境，这剥夺了数百万工人的权利。这种做法加剧了全球不平等、贫穷、暴力、童工和强迫劳动，并直接助长了人口贩运和奴役等问题。这份报告考虑到全球化对被剥夺权利的工人享有人权的影响，其中包括全球治理进程、国家、雇主和其他相关利益攸关方在尊重、保护和履行这些权利方面发挥的作用。
5. 这份报告还提出了建议，说明国家能如何促进更加尊重工人集会和结社的权利，从而加强法治，包括工人诉诸司法，并同时减少不平等、贫穷和权利遭到剥夺的情况。这些建议的基础是国际人权和劳动权利标准及文书，并且是与民间社会、人权、妇女权利、国家和劳动权利组织协商后拟定的。
6. 在编写本报告时，特别报告员于 2016 年 5 月 5 日和 6 日在肯尼亚迪亚尼召开了一次专家会议。他从这些讨论获益良多，并衷心感谢团结中心和国际非营利法中心共同主办这次活动，以及感谢所有参与人员作出的贡献。他还感谢通过其他途径分享经验的人，例如回答他的问卷的人。特别报告员还考虑到联合国系统内现有各项工作的相关内容。³

¹ 特别报告员意识到确立其任务授权的人权理事会第 15/21 号决议 5(g) 段的规定，其中要求它不重复进行国际劳工组织及其专门监督机制已经进行的工作。不过，更广泛的结社自由权利明确适用于工作场所，如不考虑工人享有这些权利所遭遇的挑战，就不可能严肃讨论全球结社和集会权利问题。

² 在本报告中，特别报告员使用的“工人”一词，具有其最广泛的意义。

³ 本报告提到的一些状况一直是发给各国政府的信函以及特别程序任务负责人和联合国高级官员发布的新闻稿和报告的主题。

7. 最后，特别报告员深切感谢团结中心提供的研究援助，这些研究大大充实了这份报告。

二. 概念框架

8. 近几十年来，许多经济学家认为经济全球化——尽量不对企业和资金实施管制——是导致全球繁荣和结束贫穷的主要动力。基于这种理念建立的经济体系的确提升了全球经济产量和财富，但它也导致大型跨国企业的力量急剧上升，使财富集中在少数人手里。在此同时，国家监管这些企业实体的力度已经变小。此外，最近世界的经济的增长并不平均。产量和经济产出固然增加，但不平等状况也同样增加，致使这种增长成果主要落入最富有的人手中。⁴

9. 不受约束的权力——不论出自公共部门或私有企业——对保护人权构成严重威胁，包括劳工和平集会和结社自由的权利。全世界对这些权利的压制正在造成全球治理危机。多国企业的财富比许多国家的财富多出数倍。⁵ 尽管主要跨国公司对其在国内进行的业务负有法律责任，但这些法律并不延伸到它们在海外的行动，因此，它们并不对其供应链下端的多数国家发生的大量侵犯人权状况负有法律责任。但在另一方面，工人受到他们工作的国家的法律的制约和限制。此外，劳工传统用于伸张权利的工具——工会、罢工、集体工资谈判等——在全球都日益式微。这种状况已切实使全球供应链驾凌于主权民主之上。

10. 世界大多数工人——包括非正规、女性、家政、移民和农业工人以及散工——时常都被排除在国家法律保护框架之外，这使他们无法行使他们结社和集会的基本权利，并在权利受到侵犯时，投诉无门。⁶

11. 工人失去集会和结社的权利，他们就几乎没有能用于改变陷于贫穷、助长不平等和限制民主的杠杆。维持有偿工作需要全力以赴，因此，许多工人都必须在危险和不健康的环境长时间低薪工作，这容易导致生病、受伤和死亡。他们在没有保健、教育、退休金等基本社会保障的情况下工作，而对被贩运的工人而言，也没有选择职业或离职的权利。移民工人由于严峻的移民法、肆无忌惮的招工组织、军事化的劳工体系以及出口加工区限制人权的结构，这种情况使缺乏集会和

⁴ 见“An economy for the 1 per cent: how privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped”, *Oxfam Briefing Paper*, No. 210 (2016年1月18日)。参阅[错误!超链接引用无效。](#)

⁵ Nicholas Freudenberg, “The 100 largest government and corporations by revenue”, 2015年8月27日。参阅：www.corporationsandhealth.org/2015/08/27/the-100-largest-governments-and-corporations-by-revenue/。

⁶ 见“Unprotected labour: what role for unions in the informal economy?”, *Labour Education* 2002/2, No. 127 (International Labour Organization (ILO), 2002)。参阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_111464.pdf。

结社的权利产生的影响更形加剧。移民家政工人和农场工人时常都被排除在本国和国外劳工法的保护之外，因此，不但受到剥削，还被边缘化。

12. 在全球经济中，妇女时常都退居到从事低薪酬、低技能的工作。持续的性别暴力使个人和集体无法运用她们的权利抵制剥削/虐待的雇主或国家当局。此外，某些工人团体——包括妇女；境内和外来移民；种族、族裔、宗教和性少数群体；一无所有的农民工等——时常从他们拥有这种身份开始就被剥夺权利，使其更难获取应有权利。

13. 权利遭到剥夺是这些工人的共同处境，在各国和全球供应链中都普遍存在。不论是有意还是无意，为这些工人设定的法律环境推动基本上依赖无能为力的工人的劳动市场和低工酬的环境。规避法律和不尊重标准的雇主，以牺牲工人和平集会和结社自由权利为代价，他们取得比遵守规定的雇主更加有利的竞争条件。

14. 此外，缺乏有效的跨界和国家法律和执法框架使不遵守规定的行为获益，并四处蔓延，甚至到达不受法律制约的地步。国家和私人行为体对工会会员、维权人士及和平罢工的工人施加的暴力时常给予试图行使他们集会和结社权利的工人决定性的打击。

15. 国家不执行法律和法规，这使工人根本无法行使他们集会和结社的权利。没有任何符合实际的法律或民主政治追诉机制，工人就被降为新的贫穷一方。国际劳工组织(劳工组织)关于结束贫穷的举措的报告指出：“贫穷并不是正巧‘发生’在我们工作的世界。正好相反，我们工作的世界和我们的劳动力市场正在产生贫穷，或至少证明无法消除贫穷”。⁷ 无论是故意或仅仅是不足，制订的决策和法律都削弱了工人行使基本权利的能力，创造了一个无法保障这些权利以及对国家或多国企业都无法执行的法律体系。

16. 和平集会和结社自由的权利是工人的基本权利。因为它们能使人发出呼声和诉求他们的利益，因此，它们是实现民主和尊严、要求政府负起责任以及调动人的能动性的关键。这些权利也是消除工人和雇主之间不平等关系的手段，从而帮助工人抗拒雇主暴力和得到应有工资、安全工作条件⁸ 和集体发出声音。

17. 在此同时，全球对劳工权利的抨击令人不安，它明确显示捍卫工人权利的老方法已不再有效。我们的世界及其全球化的经济正在以闪电的速度改变，因此，我们用于保障劳工权利的工具也必需以相同的速度作出调整。实现这个目标的第

⁷ 国际劳工组织，《结束贫穷的举措：劳工组织和 2030 年议程》，国际劳工局，105/DG/IB (日内瓦，2016 年)，第 37 段。

⁸ 见 Virginia Mantouvalou, “Organizing against abuse and exclusion: the associational rights of undocumented workers”, in Cathryn Costello and Mark Freedland, eds., *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2014 年)，第 381 页。

一步是消除劳工权利和一般人权之间过时和人为的分别。劳工权利是人权；在工作场所能够行使这些权利是工人享有更广泛的其他权利的前提，不论它们是否是经济、社会、文化、政治权利或其他权利。

三. 对工人和平集会和结社自由权利的挑战：对工人权利的全球压力和国家应对措施

18. 多国企业的兴起促使全球经济产生结构性的改变，其目的是要降低成本、增加企业盈利和限制企业对工人的责任。⁹ 生产和提供服务被划分到不同国家、不同雇主和不同地点。这使顶尖企业能将商品和服务转移到成本较低和法规较少的国家的公司生产，迫使全球供应链中的制造商和服务提供者降低成本。¹⁰ 这种结构性的改变已大幅改变了传统的雇佣关系和体系。

19. 今日，估计全世界有 60.7% 的劳动力在非正规经济工作，其中雇佣关系得不到法律监管或社会保障（另有 13% 的劳动力按定期合同工作）。¹¹ 在一些发展中国家，非正规工作占目前所有工作的 90%。¹²

20. 尽管非正规经济一直存在，但放松监管和发展全球供应链使它的增长成等比级数般的扩展。非正规经济包括个体工人、非正规企业雇员、日工、市场商贩、临时工、兼职工或合同工等。¹³ 非正规工人可以是教师、农工、电话客服中心人员、出租车司机、拾荒者或送货员等。

21. 非正规工作时常具备的特点是：恶劣的工作条件、工资低和对不付工资没有保障、解雇时不发通知或补偿、强迫加班、不安全和不健康的工作条件以及没有

⁹ 见 Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan and Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda” (*American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations*, Solidarity Center and Rutgers University, 2016 年), 第 10 页。

¹⁰ 见国际劳工组织, *Decent Work in Global Supply Chains*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf。

¹¹ 见 Martha Alter Chen, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, WEIGO Working Paper, No.1 (2012 年 8 月)。参阅 http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf, and ILO, *World Employment Social Outlook: The Changing Nature of Jobs* (日内瓦, 2015 年)。参阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368626.pdf。

¹² 见 Malcolm Sharara, “Many Zimbabweans live below food poverty-World Food Programme”, *Fin24*, 2016 年 5 月 19 日。参阅 www.fin24.com/Economy/many-zimbabweans-live-below-food-poverty-line-wfp-20160519。

¹³ 见 Martha Alter Chen, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, WEIGO Working Paper, No.1(2012 年 8 月)。参阅 http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf。

健康保险、带薪病假、退休金或社会安全保险等社会福利。¹⁴ 由于非正规工人一般都在劳工法的保护框架之外，他们很少能够诉诸正义并且集会、组成或加入工会或谈判提高工资或改善工作条件的机会不多。他们缺乏基本权利，这使他们简直无法要求比他们有权力的人负起责任和消除他们的权力来改变他们的状况。国家与雇主合作之下，正在选择谁将受到工会权利的保护和谁不会受到保护。

22. 在全球供应链中有数百万非正规劳动工人，其中一些部门的结社与和平集会自由受到最严重侵犯——并且这些部门是移民工人时常集中之地。¹⁵ 国家为吸引投资时常削弱劳工权利，并设立特别出口加工区。在加工区中，和平集会和结社自由不是遭到严格制止，就是受到明确禁止。国家也可利用投资协定作为削弱劳动标准的借口。

23. 全球供应链正在压低工资和工作条件，并要求工人放弃他们结社自由的权利，因为工人得到了长期工作，但却不给长期雇员的权利。这些安排——见于正规和非正规工作，包括兼职、短期或临时合同、随叫随到的工作安排、多层分包合同或特许权¹⁶ 和虚假的个体承包安排——都为了压缩成本。¹⁷ 由于广泛使用这种做法，目前有 15 亿人——世界工人总数的 46%——都在所谓的“不稳定的就业环境”中工作。在南亚和撒哈拉以南非洲，超过 70% 的工人都以这种方式受雇。¹⁸

24. 妇女大都集中在全球供应链的底层，她们工作的部门工资低、地位低和福利少，例如制衣业、电子装配业和服务部门。¹⁹ 务农的女性比男子多，她们约占这个非正规劳动力的 70%。²⁰ 此外，妇女通常也占特别经济区内劳动力的 60% 至 90%，其中为了吸引外国投资，大幅减少或根本取消对工人的保障。²¹

¹⁴ 见 www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--en/index.htm。

¹⁵ 见国际劳工组织，*Decent Work in Global Supply Chains*, ILC.105/IV (日内瓦，2016 年)。参阅 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf，第 25 页和第 32 页。

¹⁶ 见 Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan and Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda” (*American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations*, Solidarity Center and Rutgers University, 2016 年)，第 10 页。

¹⁷ 见国际劳工组织，*Decent Work in Global Supply Chains*，第 23 页。参阅 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf。

¹⁸ 见国际劳工组织，《世界就业和社会展望：2016 年趋势》(日内瓦，2016 年)。

¹⁹ 见 Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan and Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda”，(*American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations*, Solidarity Center and Rutgers University, 2016 年)，第 7 页。

²⁰ 同上。

²¹ 同上，第 11 页。

25. 当成本可能增加时，顶尖企业通过各种采购办法以威胁离开这种手段助长侵权，而它们通常并不承担法律责任。在大多数情况下，在企业原籍国，对供应者最终犯下的侵权行为不具备对企业的管辖权或采取法律行动的法律理由。²²

26. 在有些国家，行政或司法程序非常缓慢、无力或腐败。当工人设法参与和组成工会时会被革职，他们无法找到有效的补救办法，在本国无法抗拒本地公司，在国外也无法抗拒可能侵犯人权的主要公司。在没有法律后果的情况下，这种情况似乎不会改变。

A. 移民工人

27. 全球化在人类历史上最大规模的移民的背景下发生，这种移民可以从农村到城市，可以是国内移民，也可以是跨国移民。依照劳工组织的最近估计，全世界有 1.503 亿名移民工人。²³ 其中约有 1.123 亿人 (74.7%) 在高收入国家工作。²⁴ 他们移民的理由是抚养家庭和改善前景，但他们在工作场所缺乏权利和能动力，时常使他们——及他们子女——陷于贫困。

28. 工资低的移民工人遭到严峻的经济剥削、社会排斥和政治权利被剥夺。因为他们具有非常规的身份或由于法律渠道中使工人系统性地失去权能的结构性障碍，他们的和平集会和结社自由时常遭到否定。过高的招工费用导致他们担负无法偿还的债务。在目的地国，他们的工资时常很低或根本没有工资。他们的工作和生活环境不安全和 unhealthy，并且存在性别暴力。他们一般都不享有保健医疗、假期或其他社会福利。许多人发现他们遭到贩运，陷于强迫劳动或奴役的状况——遭到孤立、不付工资、行动自由受限和无法诉诸司法。由于根本不让大多数移民工人组成和加入工会，他们无法推动改善工资和工作条件。移民者已经成为大规模、可任意处置、低工资的工作队伍，并且对改善工资和工作条件的集体谈判没有给予补偿办法或实际机会。

29. 工人拥有法律地位，这并不保证他们能够行使他们的基本权利。多数临时移民或循环移民方案在结构上就不让或禁止拥有集会和结社的权利，使工人任凭雇主摆布。两个这样的方案是中东的卡法拉方案和美国的客工方案。在中东许多国家 (例如，巴林、科威特、阿曼、沙特阿拉伯和卡塔尔)，这种极其严格的系统将移民工人来到这个国家与其国民担保发放签证结合在一起。工人能否居住、工作或甚至能否离开该国都取决于该名移民工人的担保者的核准和一时念头，此人几

²² 见国际劳工组织，*Decent Work in Global Supply Chains*, ILC.105/IV (日内瓦，2016 年)，第 42 页。参阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf。

²³ 见国际劳工组织，*Global Estimates of Migrant Domestic Workers: Results and Methodology* (日内瓦，2015 年)。

²⁴ 同上。

乎完全控制了工人的存在。²⁵ 美国客工方案也有近乎类似的情况，签证与具体雇主结合在一起。²⁶ 从法律观点而言，这些国家将监督、控制外国国民以及对其所负责任委托给私有企业和个人。这种转移责任的做法已导致严重滥权和侵犯基本权利的情况。

30. 美国每年有超过 100 000 名持有 H-2 临时工作签证的客工在美化景观、建筑、海产加工和农业等部门工作。尽管他们是持证的合法移民者，但客工指出他们的工资受到欺骗、遭到持枪威胁、受到毒打、被强奸、不给饭吃和受到监禁。有些客工还死在工作岗位上。²⁷ 签证和雇主之间的关系有胁迫性的成分：抱怨工作条件的工人能被解雇，他们必须离境，否则将被驱逐出境。这种有条件的雇佣关系使工人不敢行使结社和集会自由。²⁸ 试图行使他们权利的工人时常会上雇主的黑名单，他们使用不再提供未来工作机会这种威胁来迫使工人保持沉默。²⁹

31. 在联合王国，酒店服务、食物加工和农业部门等被黑帮控制的工作时常使用克扣工资或没收护照的方式剥削移民工人。可能遭到解雇并失去工作和在该国居留的法律权利使这些工人不敢行使他们的权利。由于警察的调查大都集中于移民规定的执行，而不是移民工人受到严重虐待的申诉，³⁰ 因此，诉诸司法的机会遭到剥夺。强迫劳动也是联合王国越来越严重的问题。³¹

32. 恐吓是移民工人常有的经验。2015 年，在南非蔬果农场工作的 245 名津巴布韦籍移民工人在组织要求增加工资后，遭到骚扰、恐吓和受到报复（其中 4 人还遭到人身暴力）。他们每星期工作 7 天，每天工作 12 小时，在蔬菜收成季节每天

²⁵ 见国际工会联合会，“The case against Qatar: host of the FIFA 2022 World Cup—ITUC special report(布鲁塞尔，2014 年)。参阅 www.ituc-csi.org/IMG/pdf/the_case_against_qatar_en_web170314.pdf。

²⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20317&LangID=E#sthash.mXdGRS7D.dpuf。

²⁷ 见 Jessica Garrison, Ken Bensinger and Jermy Singer-Vine, “The new American slavery: invited to the United States, foreign workers find a nightmare”, 2015 年 7 月 24 日。参阅 https://www.buzzfeed.com/jessicagarrison/the-new-american-slavery-invited-to-the-us-foreign-workers-f?utm_term=.ywwOzJKYW#.gp0jykNYK。

²⁸ 见 Shannon Lederer, “Top 10 ways guest worker visa programmes undermine immigrant rights”, 2015 年，9 月 9 日。参阅 www.aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/Top-10-Ways-Guest-Worker-Visa-Programs-Undermine-Immigrant-Rights。

²⁹ 同上。

³⁰ UNISON 的来文。

³¹ 见 Hsiao-Hung Pai, “The lessons of Morecambe Bay have not been learned”, *The Guardian*, 2014 年 2 月 3 日。参阅 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/feb/03/morecambe-bay-cockle-pickers-tragedy>。

更工作 17 小时，但工酬只有最低工资的一半。³² 2015 年 9 月，他们被迫离开农场，但后来在法庭上证明所言之事属实，法官判定应支付欠薪或重返岗位。³³

33. 恣意施暴而不受惩罚也是常事。墨西哥最大番茄出口商之一的农场移民工人在抱怨食物不够或试图离开他们被当作囚犯对待的工场时都会受到凌辱。场主威胁要求发放被非法扣留的工资的工人。欠债的工人无法行使他们集会和结社的权利，因为他们害怕失去在收成前欠他们的工资。这家公司得到世界银行的融资并供应货品给美国各大食品杂货店。³⁴

B. 女工³⁵

34. 今天，全球约仅一半妇女参加劳动，而男子超过四分之三。³⁶ 她们有四分之三在非正规和无保障场所工作。这使妇女比男子更不易参加工会和享有与工作有关的保护，包括集会和结社权利。

35. 歧视、滥权和贬低全球经济底层的工作使女工无法加入和组成捍卫她们利益的组织。在全世界，妇女都集中在全球供应链远端的低薪工作，这方面的工作很难得到社会保障，包括劳工法提供的保障。

36. 全球两性工资的差距目前估计达 77%，³⁷ 这进一步显示对女工的歧视。法律规定的基于性别的各种就业限制违反了国际公约和标准，而这项规定更进一步压低了妇女工资和降低了她们就业率，对她们自己、她们的家庭和国家造成持续的经济和社会后果。³⁸ 世界银行对 173 个国家进行调查发现，155 个国家至少有一

³² 见 Tula Connell, “70 migrant workers fled abuse in South Africa”, 2016 年 1 月 22 日。参阅 www.solidaritycenter.org/70-migrant-farm-workers-fled-abuse-in-south-africa/。

³³ 见 Tula Connell, “Zimbabwe migrant farm workers see dawn of justice”, 2016 年 5 月 18 日。参阅 www.solidaritycenter.org/zimbabwe-migrant-farm-workers-win-court-case/。

³⁴ 见 Richard Marosi, “Desperate workers on a Mexican mega-farm: ‘they treated us like slaves’”, *Los Angeles Times*, 2014 年 12 月 10 日。参阅 <http://graphics.latimes.com/product-of-mexico-labor/>。

³⁵ 关于妇女在工作场所面临的其他问题，见 A/HRC/26/39。

³⁶ 见联合国促进性别平等和增强妇女权能署，*Progress of the World’s Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (纽约，2015 年)，第 74 页。

³⁷ 见国际劳工组织，“ILO: large gender gaps remain across broad spectrum of global labour market”，2016 年 3 月 8 日。参阅 www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_457267/lang-en/index.htm。

³⁸ 见 Arancha González, “In 155 countries women still face legal discrimination. The consequences are huge”, *The Guardian*, 2015 年 12 月 3 日。参阅 <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/dec/03/women-legal-discrimination-worldwide-consequences>。

项法律阻碍妇女享有经济机会。³⁹ 有 79 个国家至今仍存在女性能从事何种职业的法律限制。⁴⁰

37. 雇主使用的雇用办法也使他们能自由地把妇女纳入低工资、低地位的工作行列。⁴¹ 妇女可能都集中在全球经济最不受保护的岗位上，因为许多雇主认为，女工较为温顺、灵巧或不发怨言，并且提出的要求也少。⁴²

38. 家庭中的性别不平等加上在职场上的歧视都进一步压抑了女性工人和人权。例如，不论何种文化，过分沉重的家务都落在妇女身上，⁴³ 这阻碍了她们的能动性，也限制了她们就业机会。承担无薪照护的重担剥夺了妇女的权利并使她们无法在工作场所行使结社的权利，因为这种重担迫使妇女接受兼职、随叫随到工作、在家工作或低薪护工，使她们能够继续承担无酬工作。⁴⁴ 这时常迫使妇女进入非正规、无保障的经济。在一生中，妇女一般比男子花费更多时间在这种工作上，而没有与工作有关的社会保障，这种损失极为惨重，⁴⁵ 包括根深蒂固的贫穷。

39. 也许阻止妇女行使和平集会和结社自由权利的最大阻力是影响超过全球 35% 妇女的性别暴力。⁴⁶ 尽管暴力侵害妇女的情况在全球聚光灯下越来越多，但在工作场所发生的性别暴力继续受到忽视或忽略。

40. 工作场所的性别暴力⁴⁷遍及正规和非正规经济的职业，⁴⁸ 并且时常与其他各种歧视和剥削交互发生，特别是基于种族、族裔、原籍国和年龄的歧视和剥削。工作场所的性别暴力包括：身体伤害；杀人未遂和谋杀；性暴力；语言羞辱和威胁；霸陵；心理伤害和恐吓；性骚扰；经济和财务欺凌；窥探隐私等。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 见世界银行，*Women Business and the Law 2014: Removing Restrictions to Enhance Gender Equality—Key Findings* (华盛顿特区，2013 年)。

⁴¹ 见 Radhika Balakrishnan, Lisa McGowan and Cassandra Waters, “Transforming women’s work: policies for an inclusive economic agenda”, ([American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations](#), Solidarity Center and Rutgers University, 2016), 第 5 页。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 见世界卫生组织，“Violence against women: intimate partner and sexual violence against women—fact sheet”，参阅 www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/。

⁴⁷ Lisa McGowan, “Gender-based violence at work”, Solidarity Center (即将发布)。

⁴⁸ 同上。

41. 对欧盟各国最近进行的调查显示，75%担任管理和更高专业职位的妇女以及61%服务部门的妇女都曾遭受过某种形式的性骚扰。⁴⁹ 像孟加拉国、柬埔寨、⁵⁰ 多米尼加共和国、⁵¹ 海地、⁵² 约旦、斯威士兰⁵³ 和突尼斯这样各不相同的国家的女工都报告在工作场所存在语言羞辱、身体伤害或性虐待、性骚扰或强奸的情况。约有90%肯尼亚茶叶和出口加工女工说，她们在工作场所目击或遭到性虐待；几乎所有女工都说，她们不敢举报，因为害怕丢失工作。⁵⁴

42. 危地马拉的女性工会领袖特别成为“威胁、暴力和杀害的目标”。⁵⁵ 女工报告，她们被打到流产或在等待交通工具上工或回家时遭到绑架。⁵⁶ 在危地马拉，2008年至2015年间，超过5 000名妇女和女童遭到杀害。⁵⁷ 危地马拉政府已经通过杀害女婴的法律，但这项法律并没有用来处罚和追诉应该负责的人，它时常却被用来打击工会领袖。

43. 在工作场所没有能力组织和采取具体行动的情况下，全世界有太多工作女性被迫在暴力和恐惧的气氛中工作。持续存在的失去工作、健康、提供家人机会及可能一个人的生命的情况加剧了工人捍卫他们和平集会和结社自由这项基本权利的挑战。

⁴⁹ 见欧洲联盟基本权利局，*Violence against Women: An EU-Wide Survey—Main Results* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014年)。

⁵⁰ 见 Mègane Ghorbani, “Informal work in Tunisia: a factor to be included in strategies addressing gender-based violence”, 2014年6月20日。参阅 www.awid.org/news-and-analysis/informal-work-tunisia-factor-be-included-strategies-addressing-gender-based。

⁵¹ 见 www.laborrights.org/publications/sexual-harassment-export-processing-zones-dominican-republic; Lourdes Pantaleón, “Sexual harassment in the export processing zones of the Dominican Republic”, 2003年5月。参阅 <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1484&context=globaldocs>。

⁵² 见国际劳工组织和国际金融公司，*Better Work Haiti: Garment Industry 12th Biannual Synthesis Report Under the HOPE II Legislation* (日内瓦，2016年)。

⁵³ 见全非洲组织，“Swaziland: Swazi textile workers exploited”，2014年11月1日。参阅 <http://allafrica.com/stories/201411031316.html>。

⁵⁴ 见 Regina G. M. Karega, “Violence against women in the workplace in Kenya: assessment of workplace sexual harassment in the commercial agricultural and textile manufacturing sectors in Kenya”，2002年5月，参阅 www.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/Kenya.pdf。

⁵⁵ 见 Callum McSorley, “Guatemala: the world’s most dangerous place for trade unions”, *International Network of Street Papers*, 2013年10月28日。参阅 www.streetnewsservice.org/news/2013/october/feed-400/guatemala-the-world%E2%80%99s-most-dangerous-place-for-trade-unions.aspx。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 见 Mimi Yagoub, “Why does Latin America have the world’s highest female murder rates?”, 2016年2月11日。参阅 www.insightcrime.org/news-analysis/why-does-latin-america-have-the-world-s-highest-female-murder-rates。

44. 工作场所的性别暴力是严重的侵犯人权行为，使各项权利无法行使，包括和平集会和结社的自由。然而，尽管它普遍存在，并有破坏性的影响，但却没有一个有约束力的标准来解决这个问题。

C. 家政工人

45. 家政工人处于两性平等、种族、移民和非正规性等问题的交汇点上，在全球被排除在能够行使和平集会和结社自由权利的劳动力中，他们占了大部分。劳工组织估计，全球有 6 700 万家政工人，其中 80% 是女性；⁵⁸ 而有 1 150 万移民工人是家政工人，其中约四分之三为妇女。²³

46. 许多国家的法律并不将家庭劳工视为“工人”，⁵⁹ 这意味着他们很少能有机会行使集会和结社的权利。大约 90% 的家政工人都没有有效的社会保障，这使他们及其家人陷于经济和社会的脆弱境地。²⁸

47. 移民家政工人像其他移民一样，时常无法受到工人权利的保护。他们受到极端滥权行为的戕害，其中包括强迫劳动和被迫贩运以及性别暴力。他们的食物和睡眠可能遭到剥夺；不给医疗和禁止离开工作场所。⁶⁰ Zainab Yusuf 是一名被贩运到沙特阿拉伯的肯尼亚女工，她每天必须工作 21 小时，清理和照顾雇主的七个子女。她无法外出或与家人联系，并不断受到雇主和他的儿子们的性骚扰和身体虐待。⁶¹ 在这种情况下，家政工人没有进行和平集会和结社的机会。

48. 支薪的家政工作是典型的不稳定工作。⁶² 区分家政工人与其他工人的法律例子很多。联合王国将家政工人排除在工作时数、最低工资和保健及安全规定的限度之外。加拿大、芬兰、日本和瑞士都同样把家政工人排除在最低工资的立法之外。⁶³

⁵⁸ 见国际劳工组织，“Decent work for domestic workers: achievements since the adoption of C189”，briefing note。参阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_490778.pdf。

⁵⁹ 见国际家政工人联合会网站，参阅：<http://www.idwfed.org/en>。

⁶⁰ Teresa Wabuko 的说明，Kenya Union of Domestic, Hotels, Education Institutions and Hospital Workers Union, at the United Nations expert consultation on freedom of assembly and association, 2016 年 5 月 5 日。

⁶¹ Teresa Wabuko 的说明，Kenya Union of Domestic, Hotels, Education Institutions and Hospital Workers Union, at the United Nations expert consultation on freedom of assembly and association, 2016 年 5 月 5 日。

⁶² 见 Virginia Mantouvalou, “Human Rights for precarious workers: the legislative precariousness of domestic labour”, Labour Rights Institute Online Working Papers, 2/2012。参阅 www.ucl.ac.uk/laws/lri/papers/VM%20precarious%20workers.pdf。

⁶³ 同上。

49. 许多国家，其中包括联合王国和法国，为了顾及雇主隐私，都将家政工人排除在劳工监察员的管辖范围之外。⁶⁴ 加拿大(安大略省)、埃塞俄比亚和约旦不把家政工人列入有关工会代表的法律。⁶⁵ 移民法时常也把家政工人与其他工人分开处理。⁶⁶ 不过，特别报告员注意到，作为一个积极步骤，现在已有 30 个国家将对劳工的保障推展到家政工人。⁵⁸

四. 国际法律框架

A. 国际和区域人权文书

50. 许多国际文书都认识到和平集会和结社自由权利，其中包括《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》及《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》。

51. 《公民及政治权利国际盟约》规定，国家必须尊重集会和结社权利并确保其领土和管辖区域内的所有人民不加区别地通过法律享有这些权利、提供补救措施和得到有效落实。⁶⁷ 国家还不得违反该《盟约》确认的权利，并当国家未能在其本国法律和实践中落实这种权利时，负有侵犯这些权利的责任。使经济效益最大化的期望或创造有吸引力的投资气氛都不能降低国家的义务和责任。该《盟约》还规定国家有义务打击私有行为体实施的歧视，⁶⁸ 包括在就业中的歧视。⁶⁹

52. 不歧视原则适用于所有权利，并且国家有义务确保历来权利受到剥夺的群体能够享有他们和平集会和结社自由的权利。《消除对妇女一切形式歧视公约》第四条规定国家应采取积极措施，确保妇女公平享有各种权利，包括集会和结社权利。移民工人委员会⁷⁰ 要求各国鼓励移民工人自行组织工会，不论其移民身份为何，并让他们知道能够提供援助的协会。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 同上。

⁶⁷ 见《公民权利和政治权利国际公约》，第 2(2)条和第 2(3)(a-c)条。

⁶⁸ 同上，第 2 条和第 26 条。

⁶⁹ 人权委员会，*Franz Nahlik v. Austria*, decision on communication No. 608/1995, 1996 年 7 月 22 日(CCPR/C/57/D/608/1995)。

⁷⁰ 保护所有移徙工人及其家属权利委员会，第 2 号一般性意见，2013 年 8 月 28 日(CMW/C/GC/2)。

53. 《经济、社会、文化权利国际盟约》要求各国确保人民能够组织和加入关心工人的协会，并对这项权利时常遭到剥夺的家政工人、农村女工、在女性为主的业界工作的妇女和家中工作的妇女给予特别注意。⁷¹

54. 工会和罢工权都是实现工人权利的基本工具，因为它们提供了机制，使工人能通过这种机制集体起而捍卫他们自己的利益，并在更加平等的基础上，与大企业和政府进行接触。国家有义务为所有工人保障这些权利。

55. 《公民及政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》都明确保障组成和加入工会的权利。国际人权法也规定各国义务积极促进、鼓励和推动享有各项基本权利——包括劳工权利(A/70/266, 第4段)。此外，《经济、社会、文化权利国际盟约》也暗指国家应推动工人组织工会。国家必须采取措施，确保第三方不干预工会权利。

56. 罢工权在国际法中已经规定了几十年，并在全球文书和区域文书中有所规定。这项权利也载于至少 90 个国家的宪法中。⁷² 罢工权已事实上成为国际习惯法。⁷³

1. 国际劳工组织的文书

57. 劳工组织作为全球唯一的三方机构，在设定工作场所的基本原则和权利方面发挥了独特的作用。劳工组织的核心劳工公约包括《1948 年结社自由及保护组织权公约》(第 87 号公约)，其中呼吁各国不歧视工会、保证雇主组织和工人组织不相互干涉和推动集体谈判；《1949 年组织权及集体谈判公约》(第 98 号公约)，其中对行使组织权的工人提供保护、维护工人组织和雇主组织互不干预原则以及推动自愿集体谈判。这些基本权利是保护其他核心权利的关键。劳工组织签字国有义务尊重自由结社原则，不论它们是否已经批准相关公约。⁷⁴ 劳工组织的《体面工作议程》呼吁各国尊重核心公约、提供社会保障、创造体面工作和参与真正

⁷¹ 见经济、社会及文化权利委员会，关于享有公正和合适的工作条件权的第 23(2016)号一般性意见(E/C.12/GC/23)。

⁷² 例如，见 Clarence Wilfred Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, *The Library of World Affairs*, No. 35 (New York, Frederick A. Praeger, 1957), 第 561-562 页；Paul O'Higgins, "International standards and British labour law", in Roy Lewis, *Labour Law in Britain* (Oxford, United Kingdom, Oxfordshire, 1986), 第 577 页；Breen Creighton, "The ILO and protection of freedom of association in the United Kingdom", in Keith D. Ewing, Conor A. Gearty and Bob A. Hepple, eds., *Human Rights and Labour Law: Essays for Paul O'Higgins* (New York, Mansell, 1994), 第 2 页；劳工组织, *International Labour Standards: A Workers' Education Manual*, 3rd rev. ed. (Geneva, 1990), 第 106 页。

⁷³ 例如，见《劳工组织第 87 号公约》(1948 年)第 3、第 8 和第 10 条；《经济、社会、文化权利国际盟约》(1966 年)第 8 条；《公民权利和政治权利国际盟约》(1966 年)第 22 条；《欧洲人权公约》(1950 年)第 11 条；《美洲人权公约》(1969 年)第 16 条。

⁷⁴ 国际劳工组织, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (日内瓦, 1998 年)。参阅 www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm。

的社会(三边)对话。同样重要的是,劳工组织《2011年家政工人公约》(第189号公约)设定了有效促进和保护家政工人人权的标准。

2. 国家尊重、保护和履行和平集会和结社自由权利的义务

尊重

58. 国家具有防止或制止侵犯工人和平集会和结社自由权利行为的主要作用,有保护、促进、推动和履行这些权利的明确义务,甚至在全球经济中也是如此。然而,工人行使这些权利的能力在急剧下降。许多国家在法律和实践上设置障碍,限制工人的权利——或不落实保障这些权利的法律。国际工会联合会 对 141 个国家进行了调查,发现其中 50 个国家都有这种限制。⁷⁵

59. 有些国家根本禁止一切合法工会,其中包括沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。⁷⁶ 其他国家,例如卡塔尔,⁷⁷ 实施极其广泛的限制,例如禁止公共部门职员加入工会或参加集体工资谈判或罢工。有些法律对谈判议题作出了限制,包括工资,这阻碍了集会和结社权利,因为当谈判成效如此少时,工人比较不愿意冒险组织工会。⁷⁸ 像中国这样的国家拥有或运行企业并且不允许组成独立工会,它们作为政府及雇主都违反了结社和集会权利(见 E/C.12/CHN/CO/2, 第 23 段)。

60. 关于结社和和平集会自由的“立法不稳定性”遍及全球,正如同对此缺乏政治一致性一样。国家时常通过并不完全保障集会和结社权利、明确限制各项权利和排斥某些群体或对权利的某些部分设限的法律。例如,在印度,有数千万工人在非正规经济工作,但政府却致力于增加劳工法的灵活性,使雇主更易解雇工人⁷⁹。

61. 当立法的两个部分有冲突,它们之间的差距为侵权行为提供了机会。在所有法律、政策和实践中,国家有义务为所有工人的集会和结社权利维持明确和一致

⁷⁵ 见国际工会联合会“ITUC: global rights index: the world’s worst countries for workers”(布鲁塞尔, 2016 年)。参阅 www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_eng.pdf。

⁷⁶ 见国际工会联合会,“Internationally recognized core labour standards in Saudi Arabia”, 供世贸组织理事会审查沙特阿拉伯贸易政策的报告,日内瓦,2012 年 1 月 25 日至 27 日。参阅 www.ituc-csi.org/internationally-recognised-core,10469, 和“International recognized core labour standards in the United Arab Emirates”, 供世贸组织理事会审查阿拉伯联合酋长国贸易政策的报告,日内瓦,2012 年 3 月 27 日至 29 日。参阅 www.ituc-csi.org/internationally-recognised-core,10867。

⁷⁷ 国际劳工组织,第 2988 号案(卡塔尔),指控日期:2012 年 9 月 28 日。参阅 www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_ID:3079678:NO。

⁷⁸ 菲律宾公共服务劳工独立联合会提交的报告。

⁷⁹ Stratfor, “The difficulties of retooling the Indian economy”, 2016 年 7 月 20 日。参阅 <https://www.stratfor.com/analysis/difficulties-retooling-indian-economy>。

的标准。在菲律宾，国家政策缺乏一致性已导致有关公共部门工人行使和平集会和结社自由权利的各项政策的冲突。尽管管理公共部门工会的行政命令认识到有权进行集体工资谈判协定，但预算管理部设定了限度和预算限制，切实破坏了公共部门进行谈判的权利。⁸⁰

62. 有些国家使用更加一般性的法律来限制工人的集会和结社权利。例如，在印度，2016年4月卡纳塔克邦政府利用刑事诉讼法禁止10人以上集会的第144条的规定制止班加罗尔制衣工人发动抗议。⁸¹ 津巴布韦宪法保障集会和结社的权利，但由于其他刑法的规定而大打折扣，这些法律对违反公共秩序的行为和言论判处五年以下的监禁。这些法律被用来压制工会和民间社会自由结社的权利。⁸² 同样，在斯威士兰，劳工联合会对政府的批评已导致联合会解散。⁸³

63. 歧视或排除某些群体享有保护性立法的国家违反了它尊重和这些权利的义务以及人人应该公平享有这些权利的基本原则。政府当局不得基于性别、移民或居民身份、语言、社会意见、种族、宗教或性别取向歧视任何群体或个人。执行移民法不能优于对人权法的尊重。

64. 种族歧视能使工人无法行使他们和平集会和结社的权利，例如在哥伦比亚，约有75%的劳动力都在哥伦比亚港口——主要是非洲裔工人——他们根据灵活的合同受雇，不允许加入工会或进行工资谈判。1986年至2011年，哥伦比亚遭到谋杀的数千名工会成员⁸⁴中，有许多都是非洲裔哥伦比亚人。⁸⁵

65. 此外，使用或允许使用不稳定的和非正规的劳工来规避最低工资和福利(和时常避免组成工会)等合法就业义务的国家也就没有尊重工人的集会和结社的权利。例如，秘鲁的公共部门越来越采用短期合同。⁸⁶ 柬埔寨的新工会法没有将

⁸⁰ 菲律宾公共服务劳工独立联合会提交的报告。

⁸¹ 印度青年促进团结和自愿行动组织提交的报告。

⁸² 见 www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2013_eng_final.pdf。

⁸³ 见国际工会联合会，“New ITUC report on violations of trade union rights”，2013年6月12日。参阅 www.ituc-csi.org/new-ituc-report-on-violations-of。

⁸⁴ 见 Verdad Abierta，“Estadísticas Defensores de derechos humanos, sindicalistas, docentes y periodistas”。参阅 www.verdadabierta.com/cifras/3831-estadisticas-de-sindicatos-docentes-y-periodistas-。

⁸⁵ 见 Tula Connell，“Afro-Colombians fighting against discrimination at work”，2013年3月12日。参阅 www.solidaritycenter.org/afro-colombians-fighting-against-discrimination-at-work/。

⁸⁶ 见 Lucien O. Chauvin，“Peru submits Pacific trade pact to congress for approval”，*Bloomberg Bureau of News Affairs*，2016年7月21日。参阅 www.bna.com/peru-submits-pacific-n73014445176/。

非正规工人、公务员、教师和家政工人列入其中。⁸⁷ 此外，格鲁吉亚共和国使用短期合同雇用许多国家和城镇职员，并拒绝使用给予长期或没有期限的雇佣合同的劳工法规定。⁸⁸

66. 国家对集会和结社权利包括罢工权的限制常常超过劳工组织第 87 号公约和几十年判例法设定的规范。在法律没有禁止罢工权的国家，政府试图假借维护公共秩序、公共安全、防止恐怖主义威胁、维护国家利益或避免经济危机的名义为限制作出辩护。⁸⁹

67. 时常使用的限制包括：不让一些类别工人拥有罢工权；对举行合法罢工设定过高要求；对法律作出不当改变，使政府部门能取消罢工或宣布罢工非法；政府和公众对罢工权设限有利的辩论。⁹⁰ 繁琐的要求或过度的限制都能使罢工几乎无法进行，这消除了工人试图将不愿意谈判的雇主逼上谈判桌的最后手段之一。这种限制构成侵犯工人集会和结社自由的权利。

68. 各国义务尊重行使和平集会和结社自由的权利，办法是不直接或间接干涉这些权利的行使。根据国际法，只有法律作出规定的领域以及民主社会需要进一步促进这些文书载列的合法利益的情况下，才可限制和平集会、结社以及组成或加入工会的权利。⁹¹ 国际法预见各国可能限制军队和警察行使结社自由的权利并允许各国限制各项主要服务和参与国家行政工作的公务员进行罢工的权利。⁹² 不过，像所有限制一样，这些限制应是例外情况，而非常态。

69. 在许多将和平集会和结社自由权利列入宪法的国家，例如巴林，对罢工故意加以阻拦。约有 92 个国家不让具体类别的工人罢工。⁹³ 印度法律允许政府禁止

⁸⁷ 见 Mong Palatino, “The trouble with Cambodia’s new law on trade unions”, *The Diplomat*, 2016 年 4 月 18 日。参阅 <http://thediplomat.com/2016/04/the-trouble-with-cambodias-new-law-on-trade-unions/>。

⁸⁸ 团结中心，电邮访问 Gocha Alessandria，团结中心格鲁吉亚劳工视察项目主任，2016 年 8 月 16 日。

⁸⁹ 见 Edlira Xhafa, *The Right to Strike Struck Down? A Global Survey of Recent Trends*, FES Briefing (Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, May 2016), 第 2 页。参阅 www.fes.de/gewerkschaften/common/pdf/2016_FES_Briefing_Right_to_Strike.pdf。

⁹⁰ 同上，第 2 页和第 3 页。

⁹¹ 见 1966 年《公民及政治权利国际盟约》第 22(2)条和 1966 年《经济、社会、文化权利国际盟约》第 8(1)(a)条。

⁹² 15 见欧洲安全与合作组织，“Venice Commission guidelines on freedom of peaceful assembly”，2nd ed., 2010 年 7 月 9 日。参阅 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e)。

⁹³ 见国际工会联合会，“ITUC global rights index: workers’ rights weakened in most regions, worst year on record for attacks on free speech and democracy”，2016 年 6 月 9 日。参阅 www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-workers。

在政府拥有的企业内罢工。在哈萨克斯坦，提供“重大活动”（公共交通、水电和通信）的实体的工人“只有在根据与地方行政当局先前达成的协定提供必要服务”的情况下才可罢工。⁹⁴

70. 埃及政府关闭了公民空间，几乎禁止举行所有罢工和抗议并正在压制新闻记者以及他们的工会。⁹⁵ 2016年5月1日，警察不让数百名工人为庆祝国际劳动节在工会大楼举行会议。⁹⁶

71. 2015年11月14日，在大韩民国一场示威集会中，20 000名警察使用催泪瓦斯和高压水炮驱散100 000名示威者参加的抗议活动。有数十人受伤并对韩国工会联合会的585名领袖和会员提起刑事诉讼。韩国工会联合会会长被判五年监禁(A/HRC/32/36, 第41段)。特别报告员再次强调，对参与和平集会的抗议者提起刑事诉讼就侵犯了行使和平集会的权利。

72. 特别报告员欣见，在斯洛文尼亚，任何人均可自由加入工会，并且该国成立了移民工人工会并在2016年2月获得法人资格。⁹⁷

保护

73. 国家有义务保护工人不受私有部门雇主和企业等非国家行为体对行使和平集会和结社权利的干扰。这包括有义务采取步骤，通过有效的法律、政策和裁决防止及惩处侵权行为和提供补救措施。落实规范与规范本身一样重要。

74. 专制政府的国家可能允许或鼓励设立国家资助的工人协会和工会及其运行，其目的在于防止出现不受管束的声音。中国限制工人组成工会和推举他们属意的工会代表的权利，而将独有的地位给予压制工人组织工会的中华全国总工会。⁹⁸ 埃及（见 E/C.12/EGY/CO/2-4, 第13段）、俄罗斯联邦⁹⁹ 和越南（见 E/C.12/VNM/CO/2-4, 第21段）与政府立场一致工会联合会阻扰工人组织独立工

⁹⁴ 国际劳工组织“Memorandum of technical comments on the draft law on trade unions of Kazakhstan, 2013年6月, 第5页。亦见哈萨克斯坦2016年1月1日劳工法典, 第172(2)条。

⁹⁵ 见 <http://anhri.net/?p=151666&lang=en>。

⁹⁶ 见“Egyptian journalists protest against arrests after ‘raid’ on union”, *The Guardian*, 2016年5月2日。参阅 <https://www.theguardian.com/world/2016/may/02/egyptian-journalists-protest-arrests-cairo>。

⁹⁷ 斯洛文尼亚政府提交的报告。

⁹⁸ Samuel Li Shing Hong, “Freedom of association and assembly in the private sector for vulnerable workers in a global economy—from the Asian perspective”, Asia Monitor Resource Centre, presented at United Nations expert consultation on freedom of assembly and association, 2016年5月6日, 第2页。

⁹⁹ 见 https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/10-2_Crowley.PDF, 第238-239页。

会，极少代表工人利益，时常签订无力的集体谈判协定(没有工人的投入)并积极防止工人行使他们集会和结社的权利。

75. 其他国家一般都未能保护工人不受雇主滥权或执行它们自己的法律。事实上，许多国家并没有停在善意的忽视，而是支持或串通雇主违反工人行使和平集会和结社的权利。在美国，田纳西州政府官员据称提供近 3 亿美元帮助大众汽车公司在一家装配厂加开一条生产线，但其条件是该厂不得组织工会(A/HRC/32/36, 第 38 段)。在美国乔治亚州，警察被一家公司叫来阻止组织工会的人在公司门口散发传单，并签发了一张传票，上面开列的理由是：“举牌抗议的驾驶员试图组织工会”。¹⁰⁰ 密西西比州政府在吸引可能的雇主前来投资时，将没有工会组织作为一个重大优点。这种做法的危险能以坎顿日产汽车公司工厂的状况来说明，这家公司全力阻止工人组成工会。特别报告员在 2016 年正式访问美国期间获悉，日产公司在全世界有 44 家大型工厂；除了设于美国南方的两家工厂外，所有其他工厂都组织了工会。²⁶

76. 暴力侵害工人既是导致全球工人和平集会和结社自由权利变弱的原因，也是这种情况导致的后果。2015 年，有 11 个国家的工会会员由于他们的维权行动而遭杀害：智利、哥伦比亚、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、秘鲁、南非和土耳其⁷⁴。洪都拉斯目睹暴力横行，在 2009 年至 2014 年初，有 31 名工会份子、57 名农工和 28 名记者遭到杀害，而自 2008 年以来，危地马拉已有 62 名工会份子遭到暗杀。¹⁰¹ 这种暴力在实施之后一般都不会受到追究，而对行使和平集会和结社自由的工人则构成可怕威慑。

77. 国家当局有时还加强雇主为限制工人和平集会和结社权利作出的努力。2013 年，在阿尔及利亚，警察暴力驱散合同工人工会在一个政府大院举行的和平示威，有 20 人遭到逮捕。¹⁰² 在尼日利亚，2016 年 5 月 19 日，警察殴打、释放催泪瓦斯和逮捕了尼日利亚工人大会进行和平示威的会员，声称工人没有为举行示威得到警察批准。¹⁰³ 特别报告员强调，和平集会权利是基本权利；行使这项权利不需要国家批准(A/HRC/32/36/Add.1, 第 17 段)。

¹⁰⁰ 见 Dave Jamieson, “Watch what happens when you try to unionize some truck drivers in the south”, *Huffington Post*, 2016 年 8 月 7 日。参阅 www.huffingtonpost.com/entry/unionizing-in-the-south-video_us_57893980e4b0867123e13a29。

¹⁰¹ 见 Tula Connell, “Central American trade unionists increasingly targeted”, 2014 年 2 月 3 日。参阅 www.solidaritycenter.org/central-american-trade-unionists-increasingly-targeted/。

¹⁰² 见 ConstitutionNet, “Algeria: crackdown on independent trade unions, unionists prosecuted, imprisoned for peaceful activities”, 2013 年 10 月 7 日。参阅 www.constitutionnet.org/news/algeria-crackdown-independent-trade-unions-unionists-prosecuted-imprisoned-peaceful-activities。

¹⁰³ 见 Cholo Brooks, “Nigerian policemen beat up labour members on peaceful protest in Ebonyi state”, *Global News Network Liberia*, 2/16 年 5 月 19 日。参阅 <http://gnnliberia.com/2016/05/19/nigerian-policemen-beat-labour-members-peaceful-protest-ebonyi-state/>。

78. 印度尼西亚法律规定，工会有权罢工，但警察时常实施暴力或进行逮捕，迫使工人结束合法罢工和抗议。例如，在若干工会联合会抗议政府实施第 78/2015 号薪酬法时，有 23 名劳工活动分子和两名公设辩护律师遭到逮捕。2014 年，在西爪哇省一次有组织的袭击中，有 17 名工人受伤，但警察在旁观看，没有介入阻止暴力。这次事件对组织工会和工人行使他们权利具有寒蝉效应。¹⁰⁴ 军队和警察在工厂监督和提供保安方面也有类似效果。¹⁰⁵

79. 在多边和国家层面都在设法削弱罢工权利。2012 年，劳工组织雇主小组指称，受到第 87 号公约保护的罢工权利根本不存在。法院后来作出的判决驳回了雇主的申诉。¹⁰⁶ 特别报告员注意到政府小组在捍卫工人罢工权方面发挥的积极作用，它认识到“不保障罢工权，结社自由而特别是为促进和保护工人利益组织活动的权利就不能得到充分实现”。¹⁰⁷

履行

80. 国际人权法规定国家有责任采取使这些权利能够得到行使的积极措施。这意味着国家不能采取损害权利的行动——对损害这些权利的第三方采取的行动也不能采取保持“中立”或“不加过问”的立场(A/HRC/32/36/Add.2, 第 68 段)。

81. 如何得到有效补偿措施是工人的主要问题，因为对侵权行为，他们时常缺乏法律追诉能力。因为各种结构性障碍，包括无法接触劳动监察员，因为他们时常不视察非正规和私有工作场所；移民官员和警察的合作主要是调查移民地位而不是雇主的侵权行为；设定限制，使移民工人成为“不自由的劳工”，防止他们在各个接待国之间流动，因此，处于弱勢的工人可能发现他们特别难以行使他们的权利。

82. 即使是与监察员有正式接触的移民工人也因怕被驱逐出境而不愿举报侵权行为。此外，移民者通常在进行法律诉讼程序期间没有在国内暂时居住的法律权利，因此无法进行和参与法律诉讼。在非正规工作环境工作没有书面合同，这对证明就业造成困难。

83. 根据法律，国家有义务制定能够提出申诉的有效法律机制，它能对侵犯和平集会和结社权利的指控立即展开调查(见 A/HRC/20/27, 第 19 页)。在这些权利受到不当限制时，受害者有权得到整改，包括适当的赔偿和对雇主进行处罚(同

¹⁰⁴ 印度尼西亚劳工斗争联合会提交的报告。

¹⁰⁵ 同上。

¹⁰⁶ 见全产业工会全球联合会，“Right to strike upheld at ILO”，2015 年 2 月 26 日。参阅 www.industriall-union.org/right-to-strike-upheld-at-ilo。

¹⁰⁷ 国际劳工组织，TMFAPROC/2015/2 号文件。参阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_346764.pdf。

上)。⁷² 应从各种机制提供有效的补救措施，其中包括司法和非司法机构以及行政机构，例如法院、监察员办公室和国家人权机构。

84. 令人感到鼓舞的法院参与其中的案例包括一名被强迫劳动的多哥年轻家政工人的案件，法院裁定国家有义务将私有实体严重剥削工人的行为定为罪行。¹⁰⁸ 在挪威，工人权利遭到侵犯时，能在法院采取法律行动。到法院提出诉讼是免费的，对收入在某一阈值之下的工人，还提供免费法律援助。在外籍工人服务中心，政府相关部门共同向来到挪威就业的新到外国国民告知他们的权利并帮助他们迅速提出申请。¹⁰⁹

3. 其他跨国行为体的作用和因素

85. 政府和雇主不是影响工人能否行使他们和平集会和结社权利的唯一实体。多边金融机构可对减弱劳工保护、压制工人在进程中的声音以及将就业移往非正规化的措施的政府贷款设定条件。最近国际货币基金对罗马尼亚和希腊¹¹⁰ 提供贷款的条件是限制或拒绝工人的权利和福利。在此同时，同样的金融机构也未能落实它们自己的劳动标准，例如在乌兹别克斯坦，世界银行在该国对有利政府的棉花部门的项目提供资金，而这些项目受到国家支持的强迫劳动的困扰。¹¹¹ 特别报告员注意到，世界银行最近通过了一个具体规定在它资助的项目中必须受到尊重的工人权利的新环境和社会框架。不过，他感到关切的是，保障劳工的规定没有引用国际人权标准，在这种情况下，可能会受国家法律的影响而减小作用。¹¹²

86. 今天，贸易和投资协定规范了国际经济和社会关系的方方面面——其中许多方面都涉及人权。近年来，加拿大、欧洲联盟和美国谈判的贸易协定都纳入了未能解决工人权利问题的劳工条款。尽管贸易协定已经促使一些国家例如巴林、¹¹³

¹⁰⁸ 见 James A. Gross and Lance Compa, eds., *Human Rights in Labour and Employment Relations: International and Domestic Perspectives* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2009 年), 第 166 页。

¹⁰⁹ 挪威政府提交的报告。

¹¹⁰ 见国际工会联合会, “IMF should stop attacks against pensions and workers’ rights in Greece”, 2015 年 5 月 27 日。参阅 www.ituc-csi.org/imf-should-stop-attacks-against。

¹¹¹ See “Defending Human Rights in Development”; press release issued 14 July 2016 by the International Corporate Accountability Roundtable.

¹¹² 见世界银行, “World Bank board approves new environmental and social framework”, press release, 2016 年 8 月 4 日。参阅 www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/08/04/world-bank-board-approves-new-environmental-and-social-framework; 亦见国际工会联合会, “World Bank should uphold ILO standards in new labour safeguard”, 2016 年 7 月 25 日。参阅 www.ituc-csi.org/world-bank-should-uphold-ilo。

¹¹³ 见 Jeffrey S. Vogt, “The evolution of labour rights and trade: a transatlantic comparison and lessons for the transatlantic trade and investment partnership”, *Journal of International Economic Law*, vol. 18, No. 4 (2015 年), 第 18 页和第 838-841 段。

阿曼和秘鲁¹¹⁴（与美国签订双边贸易协定的国家）在批准协定以前进行法律改革，但它们还没有作出为保障和平集会和结社的全面自由所需的改变，并且落实这些规定也不力。

87. 例如，尽管哥伦比亚几十年来一直都有各种系统性侵犯结社自由的记录，但美国与该国在 2012 年签订了自由贸易协定。四年后，工会对执法不严和缺乏政治意愿感到沮丧，提出贸易诉讼，¹¹⁵ 指控石油开采和甘蔗种植部门普遍存在侵犯结社自由的事件。加拿大工会根据该国与哥伦比亚签订的双边贸易协定，也提出了类似诉讼。¹¹⁶

88. 劳工、环境和人权团体指出，美国与 11 个太平洋沿岸国家在 2016 年 2 月 4 日签订的跨太平洋伙伴关系自由贸易协定尽管尚未生效，但其谈判过程并不透明，并且主要支持者都是企业游说团体。¹¹⁷ 批评人士指出，它没有改善以前各项协定内对劳工权利承诺的不足²⁶，并使越南和文莱这样的国家受惠，而这两个国家限制政治权利、公民自由和结社自由并且禁止组织独立工会。墨西哥也是受益方，尽管它有“一个雇主与一个以雇主为主的工会”签订了“不准进行集体谈判工资的协定（一般称为‘保护性合同’）”。¹¹⁸

89. 特别报告员以前曾经指出，跨太平洋伙伴关系协定明确维护企业的经济利益，而不顾及非投资者的集会自由和结社权利，给予企业质疑不利它们投资的法律和政策的权利，¹¹⁹ 而不给予民间社会团体同等待遇（A/HRC/32/36，第 39 段）。特别报告员认为，要是没有有约束力的执法机制以及签署国不作明确的政治承诺，贸易协定中的劳工条款将无法持续改善为工人提供结社自由的有利环境。

90. 特别报告员还认为，私有多边机构例如国际奥林匹克委员会和国际足球协会联合会都有责任即便不促进也要尊重普遍公认的人权（A/69/365，第 31 段）。他对

¹¹⁴ 同上，第 18 页，第 837-838 段。

¹¹⁵ 见美国劳工联合会和工业组织大会等，“Public submission to the Office of Trade and Labour Affairs under chapters 17 (labour) and 21 (dispute settlement) of the Colombia-United States Trade Promotion Agreement”，2016 年。参阅 <https://www.dol.gov/sites/default/files/documents/ilab/Colombia%20Final%20Word%20version%20%2800000002%29.pdf>。

¹¹⁶ 见加拿大国家行政办公室，*Public Communication CAN 2016-1 (Colombia)–Accepted for Review*。参阅 www.labour.gc.ca/eng/relations/international/agreements/colombia/2016-1.shtml。

¹¹⁷ 见 John Nichols, “TPP prioritizes the ‘rights’ of corporations over workers, the environment and democracy”, *The Nation*, 2015 年 10 月 7 日。参阅 <https://www.thenation.com/article/tpp-prioritizes-rights-of-corporations-over-workers-the-environment-and-democracy/>；亦见公平劳工协会，“Protection contracts in Mexico”，Issue Brief, 2015 年 3 月。参阅 www.fairlabor.org/report/protection-contracts-mexico。

¹¹⁸ 见公平劳工协会，“Protection contracts in Mexico”。

¹¹⁹ 见跨太平洋伙伴关系协定，2016 年 2 月 4 日，第 28 章，参阅 <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Dispute-Settlement.pdf>。

这些机构没有利用它们的力量和影响力迫使主办活动的国家如巴西(2016年夏季奥运)和卡塔尔(2022年世界杯足球赛)捍卫工人权利包括集会和结社权利感到遗憾。

4. 企业社会责任和自愿履约举措

91. 企业的社会责任和社会审计构成全球业界创设一个数百万美元的行业，用以监测整个供应链内在企业层面遵守人权标准的状况。虽然这些机制或许取得一些成功，达到惠及企业的公关形象，但它们对促进集会和结社权利少有助益。其中的问题是：它们都是自愿和无约束力的机制；与工人和社区缺乏沟通；审计结果对企业决策的影响不大；范围有限和事先安排的工厂审计时常忽略结社自由¹²⁰。例如，在巴基斯坦，阿里企业制衣工厂被人纵火烧毁，当场烧死大约 300 名工人¹²¹，这次事件就发生在 2012 年它被审计和认证是否合格之后数日。

92. 然而，特别报告员注意到，孟加拉国的消防和建筑物安全法¹²² 已为提高制衣工人行使集会和结社权利的能力产生积极影响。全球名牌厂商、行销商和工会都签署了 2013 年 5 月制订的有法律约束力的协定，让制衣工人提出改善他们工作场所的要求。

93. 尽管存在推动企业社会责任举措的空间，但这些举措无法取代有法律约束力的切实落实和平集会和结社自由权利的规定。在私有治理变成监测和执法工作的主要手段时，力量已经不足的公共监察系统将继续一蹶不振。此外，私有机制通常无法以前后一致的方式提供有效补救措施。最近对行为守则的研究显示，它们能对如印度尼西亚的工人福利产生不利影响，而中国、印度和大韩民国也有类似趋势。¹²³ 在这方面，特别报告员重申，他支持制订一项对国家和跨国企业有法律约束力的国际人权文书(A/HRC/29/25，第 23 段)。

五. 结论和建议

94. 世界绝大部分工人，特别是身处弱势的工人，例如移民者、女工和家政工人，在工作场所和平集会和结社自由的权利都受到剥夺。导致权利遭到剥夺的这种结果是许多因素造成的，其中包括在减少贫穷和经济不平等方面缺乏令人赞赏的经

¹²⁰ 见国际劳工组织，*Decent Work in Global Supply Chains*，第 135-139 段。参阅 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468097.pdf。

¹²¹ 见 www.cleanclothes.org/safety/ali-enterprises。

¹²² 见 <http://bangladeshaccord.org/about/>。

¹²³ Sanjiv Pandita and Fahmi Panimbang, “Global supply chains: struggle within or against them?”, in Shae Garwood, Sky Croeser and Christalla Yakinthou, eds., *Lessons for Social Change in the Global Economy: Voices from the Field* (Plymouth, United Kingdom, Lexington Books, 2013 年)。

济政策；大型多国企业力量增大，而政府未能相应地对这些机构进行有效监督和落实规范和标准；工作场所分散各地，雇主责任下放给各地管理人员；全球打压民间社会，以致力于劳工问题的组织和个人为目标。

95. 工人有权行使和平集会和结社自由的权利，不论他们在国内的地位为何。此外，在使工人及其问题边缘化的结构性障碍面前，这些权利是使工人能要求得到公平和有利工作条件的关键。

96. 国家根据国际人权法有义务确保在其管辖范围内的每一个人都能行使他们的权利。这些义务包括不侵犯工人权利、采取积极措施落实权利和不使第三方侵权。

97. 尽管如此，国家一般都牺牲工人的权利，优先照顾经济和企业利益，这种适得其反的做法加剧了贫穷和不平等。这种状况必须迅速得到处理，使人能够行使他们的权利，并确保世界经济系统能够存活。基于这种精神，特别报告员呼吁各国、多边组织、企业和其他利益攸关方全力创造一个能在工作场所行使和平集会和结社自由权利的最有利环境。特别报告员提出以下建议，作为实现这些目标的步骤：

98. 特别报告员建议各国：

(一) 认识到处于弱势环境的工人比其他群体更易遭到侵害，通过和落实他以前提出的报告所载的所有建议；

(二) 批准保证工人和平集会和结社自由权利以及其他权利的所有相关国际和区域人权文书，包括劳工组织第 87 号公约和第 98 号公约；

(三) 确保人人在工作场所都能行使和平集会和结社自由权利，并且不受由于工作类别、就业状况、工作场所、企业或部门、移民地位或其他与国际法和标准不符的限制而受到歧视；

(四) 确保政策一致性，对全面行使集会和结社自由权利可能产生不利影响的国家法律和政策进行审查和修订；

(五) 采取适当措施，包括平权措施，确保处于弱势的工人能够有效行使他们的集会和结社权利。这些措施应包括：

- (a) 改善客工方案，除其他事项外，消除结构性障碍，例如雇主能过度控制工人生活的强制性工作签证条件；
- (b) 消除迁徙自由和诉诸司法的障碍（例如，在调查侵权行为时，提供临时移民身份）；
- (c) 监管造成债务和第三方剥削条件的财务要求；
- (d) 积极创造一个有利工人能够独立、自愿结社，包括组成工会的环境；

(六) 建立有足够独立资源的机制,以便监测集会和结社权利是否得到有效保障;

(七) 禁止不尊重集会和结社权利的企业投标公共合同;

(八) 对侵犯和平集会和结社的情况确保提供有效的司法或其他适当补救措施,这种补救措施提供给所有工人,而不只是有移民身份的工人;

(九) 对保护和促进移民工人的集会和结社权利给予特别注意,由于具有移民身份,他们可能缺乏可提高他们政治、社会和经济利益的其他机制;

(十) 坚持保护双边和多边贸易和投资协定中的工人集会和结社权利,并当企业实体在接触这些协定时,与民间社会组织包括工会进行协商;

(十一) 确保非国家行为体,特别是企业,遵守国际人权规范和标准,其中尤其是和平集会和结社自由权利。监管机制应包括对全球供应链的尽职调查程序、人权影响评估和强制性信息披露制度。

99. 特别报告员建议企业(包括供应链内的雇主、顶尖企业、下属公司、供应商、连锁加盟商或投资者):

(一) 落实它们尊重和和平集会和结社自由权利的义务。这包括尊重所有工人组成和加入工会及劳工协会的权利以及参与集体工资谈判和其他集体行动,包括罢工权;

(二) 不采取抵制工会的政策和做法以及不报复行使和平集会和结社权利的工人;

(三) 落实《工商企业与人权的指导原则》,办法是除其他外,使政策承诺尊重和和平集会和结社权利并在全球供应链的人权问题方面进行尽职调查。

100. 特别报告员建议民间社会,包括工会:

(一) 为监测这些建议是否得到有效执行,在民间社会之间建立联盟;

(二) 信守劳工权利是人权的原则,并认识到迫切需要一般人权组织致力于将劳工权利作为其核心任务授权的一部分,特别是在劳工权利日益薄弱的这个时代;

(三) 工会具体针对权利历来遭到剥夺的工人群体进行接触和宣传,包括将家政工人、移民工人和非正规工人全部纳入工会和集体工资谈判协定;

(四) 在与政府和企业就影响工人权利的事务进行磋商时,继续倡导有平等的机会提出他们的看法。

101. 特别报告员建议国际劳工组织:

(一) 致力于设定标准,使非正规就业部门的工人能享有结社自由和集体谈判工资的权利;

(二) 加强政策和方案,使处于弱势的工人,包括移民工人、家政工人、少数群体工人和非正规经济部门工人能行使他们和平集会和结社自由的权利;

(三) 致力于设定标准,以便解决保护全球供应链中工人集会和结社权利的治理差距。

102. 特别报告员建议联合国和多边金融机构:

(一) 在与工会和工人组织磋商时,确保在其政策和方案中促进和保护集会和结社权利,尤其是与就业、经济发展、贸易、移民以及包括妇女、儿童、少数民族/族裔等具体群体的权利有关的政策;

(二) 在保护工人集会和结社权利的公共和私有借贷和投标中,通过和有效落实绩效标准保障机制;

(三) 确保政策一致性,与工会和民间社会进行磋商,彻底审查和修订可对全面行使集会和结社自由权利可能产生不利影响的政策。