



第七十七届会议

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

当代形式奴隶制包括其原因和后果

秘书长的说明

秘书长谨依照人权理事会第 [42/10](#) 号决议，转递当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员小保方智也的报告。

* [A/77/150](#)。



当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员的报告

摘要

本报告根据人权理事会第 42/10 号决议提交。当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员在报告中着重论述了非正规经济中的当代形式奴役，并为此先后分析了当代形式奴役在全球非正规经济中普遍存在的程度和经济部门，以及非正规经济的驱动因素和受害工人的概况。本报告还查明了主要挑战和应对这些挑战的一些积极进展。

特别报告员的结论是，并非所有形式的非正规工作都带有剥削或虐待性质，但在某些经济部门可以观察到非正规就业和当代形式奴役之间的明显联系。他指出，虽然没有放之四海而皆准的办法，但从非正规经济向正规经济的过渡对于促进体面工作和减少这方面当代形式奴役的风险十分重要。特别报告员结合国际人权法律和标准，就如何实现这种过渡提出了建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
三. 国际标准	5
四. 非正规经济的定义和特征	6
五. 非正规就业的驱动因素	8
六. 非正规经济中工人的概况	9
七. 面临当代形式奴役风险的非正规就业部门.....	13
八. 在应对与非正规部门工作相关的挑战方面的积极进展.....	15
九. 在应对与非正规部门工作相关的挑战方面的积极进展.....	16
十. 结论和建议	21
A. 结论	21
B. 建议	21

一. 引言

1. 在本报告中，当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员分析了非正规经济中普遍存在的当代形式奴役。在引述相关国际标准和定义之后，特别报告员探讨了非正规就业的主要驱动因素和工人的概况，并概述了面临当代形式奴役风险的非正规就业部门。特别报告员讨论了防止非正规经济中当代形式奴役的一些主要挑战，介绍了应对这些挑战方面的一些积极进展，并在最后提出了结论和建议。

2. 为充实其研究，特别报告员呼吁会员国、国家人权机构、民间社会组织、联合国机构和区域人权机构等广大利益攸关方提供投入。特别报告员感谢各方的贡献，并欢迎各方积极参与这一进程。¹ 特别报告员还借鉴了从案头研究以及与利益攸关方的磋商中收集的信息。

二. 特别报告员的活动

3. 在本报告所述期间，特别报告员参加了与防止和消除当代形式奴役有关的广泛讨论和倡议。以下段落载有特别报告员在 2021 年 9 月至 2022 年 6 月期间执行任务时开展的部分活动。

4. 2021 年 9 月，特别报告员作为主旨发言人参加了联合国当代形式奴役问题自愿信托基金在其成立三十周年之际举办的题为“恢复之路”的网络研讨会。

5. 2021 年 10 月，特别报告员向大会第七十六届会议提交了关于有组织犯罪团体在当代形式奴役方面的作用的专题报告。在这方面，他参加了久比利活动社组织的主题为“遏制犯罪团体在尼日利亚当代形式奴役中的作用，重点关注妇女和儿童”的虚拟会外活动。

6. 2022 年 2 月，特别报告员参加了由步行自由基金会和罗马教皇格里高利大学举办的主题为“宗教在消除现代奴役中的作用：国际和地方的观点和做法”的虚拟会议。5 月，他参加了由英联邦秘书处和英联邦人权倡议组织举办的主题为“在充满挑战的时代实现可持续发展目标 8.7：通过创新和伙伴关系处理现代奴役”的虚拟网络研讨会。2022 年 6 月，特别报告员参加了由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和国际达利特人团结网在《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》三十周年之际举办的主题为“不让任何人掉队：消除工商企业歧视属于世系族群的少数群体和排斥他们参与问题”的网络研讨会。

7. 特别报告员还与欧洲安全与合作组织少数族裔事务高级专员、大不列颠及北爱尔兰联合王国移民和现代奴役问题特使及该国独立反奴役专员举行了会议。

8. 此外，特别报告员与来自巴西、中国、哥伦比亚、印度、马里、毛里塔尼亚和巴基斯坦的学者、反奴役活动家和其他民间社会代表举行了多次磋商。

¹ 所有提交的材料可查阅 <https://owncloud.unog.ch/s/YeoiIVoJJq14ZWn>。

9. 特别报告员继续与机构间打击贩运人口协调小组接触，并与国际劳工组织和其他联合国机构定期举行会议。

10. 在本报告所述期间，特别报告员于 2021 年 11 月 25 日至 12 月 3 日对斯里兰卡进行了正式国家访问，并于 2022 年 5 月 4 日至 13 日访问了毛里塔尼亚。

11. 特别报告员还向各国和私营公司发出了各种声明和信函，其中大多是与其它特别程序任务负责人联合发出。

三. 国际标准

12. 禁止奴隶制、奴役和强迫劳动的国际和区域文书，包括 1926 年《禁奴公约》、劳工组织 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)、1956 年《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》、1966 年《公民及政治权利国际公约》、劳工组织 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)、1950 年《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)、1969 年《美洲人权公约》以及 1981 年《非洲人权和人民权利宪章》，适用于任何形式的剥削，包括发生在非正规经济中的剥削。

13. 其他国际文书规定了一些义务。例如，根据 1966 年《经济社会文化权利国际公约》关于工作权利以及享有公正和良好工作条件权利的第六和第七条，各国应采取立法和其他措施，尽可能减少非正规工人的数量。² 各国还有义务采取步骤确保社会保障计划覆盖非正规经济，消除导致非正规工人无法加入相关计划的障碍，确保最低水平的覆盖面，并支持在非正规经济中制定的计划。³ 在国际劳动法领域，某些文书与农业、建筑、家政、渔业、酒店业和运输业等关键的非正规部门直接相关。⁴ 其他关于组织权、同酬和防止歧视的一般性文书⁵ 也很重要。

14. 国际劳工组织通过了另外两项相关文书。劳工组织在 2002 年关于体面工作和非正规经济的决议中确认，体面工作赤字在非正规经济中普遍存在，许多工人无法有效获得基本权利，并呼吁各国采取必要的立法、经济、社会和其他措施保护非正规工人，包括提供获得教育、公共服务、体面工作和资金的机会。还鼓励工人组织扩大在非正规经济中的代表性。劳工组织在关于从非正规经济向正规经济过渡的第 204 号建议(2015 年)中确认了这种过渡对实现人人有体面工作的重要性，提出了一些原则，并重申了上述决议所列有待采取的措施。

² 经济、社会和文化权利委员会关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)以及关于公正和良好工作条件权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

³ 第九条；以及关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2007 年)。

⁴ 劳工组织 1952 年《(农业)带薪休假公约》(第 101 号)、2001 年《农业安全和卫生公约》(第 184 号)、1988 年《建筑业安全和卫生公约》(第 167 号)；2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)、2007 年《渔业工作公约》(第 188 号)、1991 年《(旅馆和餐馆)工作条件公约》(第 172 号)和 1979 年《(公路运输)工时和间休公约》(第 153 号)。

⁵ 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)、1951 年《同酬公约》(第 100 号)和 1958 年《就业和职业歧视公约》(第 111 号)。

四. 非正规经济的定义和特征

15. 据估计，全球非正规经济占全部就业的 61.2%，有 20 亿工人。⁶ 从区域看，非洲非正规程度为 85.8%，亚洲和太平洋为 68.2%，阿拉伯国家为 68.6%，美洲为 40%，欧洲和中亚为 25.1%。非正规经济就业在新兴经济体和发展中经济体中更为普遍(分别为 67.4%和 89.8%)，表明较高的发展水平导致非正规程度降低。

16. “非正规经济”没有国际商定的定义，但国际劳工组织在 2002 年关于体面工作和非正规经济的决议第 3 段中将其定义为“所有在法律上或实践中没有被正式安排涵盖或充分涵盖的工人和经济单位的经济活动”。⁷ 同一段指出，非正规经济中的经济活动要么不受法律管辖，要么虽然在法律管辖范围内运作，但实际上法律并未得到适用或执行。特别报告员收到的许多材料显示了类似的理解，尽管同时也承认有一些差异，例如纳入了地下或非法经济。

17. 根据这一基本定义，可以确定一些关键特征。非正规经济中的许多工作未申报或未登记，劳资关系主要基于临时雇用、亲属关系或个人和社会联系，而不是有正式保障的合同安排。⁸ 换言之，非正规经济中的就业往往没有得到国家劳动和社会保护立法的充分监管或覆盖。⁹ 缺乏监管或覆盖的部分原因是，许多非正规工人和企业不缴纳所得税和其他税，也不向社会保障计划缴款，¹⁰ 这在世界所有区域都有报道。

18. 就工作条件而言，非正规经济中的许多工作没有预先确定的工作时间，而且是临时性的，不能保证有长期工作保障。所谓的“零工时合同”就是一个很好的例子。在这方面，据估计全球有 56.7%的工人处于这种情况，低收入国家的比例(87.1%)高于高收入国家(17.7%)。¹¹ 劳动力的高流动率¹² 是非正规经济的另一个方面。

19. 所有这些反过来意味着非正式工人面临更高的短期失业风险。¹³ 正规经济无法吸收这些工人，因为他们经常缺乏教育和职业或技能培训。这一点再加上缺乏社会和劳动保护，将他们进一步推入贫困，并使他们更容易遭受当代形式的奴役，

⁶ 劳工组织, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (Geneva, 2018), p. 13。

⁷ 关于从非正规经济向正规经济过渡的第 204 号建议(2015 年)确认了同样的定义。

⁸ 毛里求斯、墨西哥、蒙古、罗马尼亚、巴西奴役问题诊所、国际达利特人团结网、无证移民问题国际合作平台和权利实验室提交的材料。

⁹ 第十七次国际劳工统计师会议的报告(2003), p. 14; 以及欧洲议会, “The Informal Economy and Coronavirus in Latin America” (May 2021), p. 2。

¹⁰ 摩洛哥、罗马尼亚、事实和规范研究所、新西兰人权委员会和童工自由基金会提交的材料。

¹¹ 劳工组织, *Women and Men in the Informal Economy*, p. 59。

¹² 劳工组织, *Organizing Informal Economy Workers into Trade Unions* (Geneva, 2019), p. 43。

¹³ F. Ohnsorge and S. Yu, (eds.), *Overview, The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies* (国际复兴开发银行/世界银行, 2021), p. 3; 以及国际货币基金组织, “Measuring the Informal Economy” (February 2021), p. 8。

因为他们在维持生计方面的选择非常有限。这在大量非正规工人失业的冠状病毒病(COVID-19)疫情期间尤为明显。¹⁴

20. 就非正规经济的其他方面而言，工作环境往往不安全和不健康，工人的工资往往低于正规经济。这反过来意味着非正规工人通常不得不工作更长时间。必须强调性别薪酬差距，因为在世界各地，妇女的收入明显低于男子。¹⁵ 还有其他一些群体尤其脆弱，如少数群体、因工作类型或出身而受到歧视者以及移民工人，他们往往被迫在恶劣的工作条件下从事低薪甚至无薪工作，这可能相当于强迫劳动或奴役。¹⁶

21. 在非正规经济中获得社会保障和其他福利的机会有限或根本没有是很常见的。例如，在埃及、泰国、瓦努阿图和越南，¹⁷ 非正式工人通常不享有年假和病假。喀麦隆、几内亚和哈萨克斯坦的非正规工作¹⁸ 没有被纳入社会保障体系。在多米尼克，家政工人被排除在解雇费等保护措施之外，雇用他们的家庭不必提供书面合同。¹⁹ 此外，由于交叉形式的歧视根深蒂固，南亚的在册种姓成员(或达利特人)大多在非正规经济部门工作，据报道，他们没有充分的机会获得社会保障、养老金和其他相关计划。²⁰

22. 非正规工人获得适当保健的机会也经常受到限制，因为他们中的许多人无力支付保险费。²¹ 这导致了更多的关切，因为与正规经济中的工人相比，许多非正规经济中的职业事故和疾病发生率要高得多，这些工人必须在对身体和精神都有高要求、危险或有害的工作环境中工作。

23. 此外，与正式工人不同，非正规工人的谈判能力很弱，因为他们中的许多人在工会或雇主协会中既没有适当的代表，也不能有效地组织起来就工资、工作时间以及职业健康和安全等问题进行谈判。²² 移民，尤其是移民身份不正常的移民，

¹⁴ T. Obokata, et al, “Good Practice in Protecting People from Modern Slavery during the COVID-19 Pandemic” (现代奴隶制与人权政策和证据中心, 2021), p. 14。

¹⁵ E/C.12/SEN/CO/3, 第 19 段; A/HRC/51/26/Add.1, 第 37 段。

¹⁶ A/HRC/51/26, 第 43 和 61 段。

¹⁷ 劳工组织, *Women and Men in the Informal Economy*, p. 60; 以及 A. Ciccone, M. Roncarati and T. Chaykamhang, “The Challenges of Youth and Informal Employment in Selected Asia-Pacific Countries” (亚洲及太平洋经济社会委员会, 2019 年), p. 14。

¹⁸ E/C.12/CMR/CO/4, 第 32 段; E/C.12/GIN/CO/1, 第 26 段; E/C.12/KAZ/CO/2, 第 34 段。

¹⁹ 见英联邦人权倡议组织, “Domestic Work is Work: Using ILO Convention 189 to Protect Workers’ Rights Across the Commonwealth” (2021), p. 37。

²⁰ A/HRC/51/26, 第 12 段; 国际达利特人团结网提交的资料。

²¹ 经济合作与发展组织(经合组织), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy* (Paris, 2019), p. 80。

²² 同上, p. 78; 劳工组织关于体面工作和非正规经济的决议, 第 9 段; 以及劳工组织, *Organising Informal Economy Workers* (Geneva, 2019), p. 43。

在组织工会方面的困难更大。²³ 总之，体面工作赤字和强迫劳动指标在非正规经济中普遍存在，适用的国际标准在实践中没有得到妥善实施。

24. 从全球看，在农业、畜牧业和采矿业等部门，农村地区的非正规就业率(80%)高于城市地区(43.7%)。²⁴ 农村妇女比男子更有可能在非正规部门工作。²⁵ 不过，服装生产、建筑、制造和性工作等部门的非正规就业程度在城市地区也很明显。²⁶ 据报道，在许多国家，农村和城市贫困家庭将子女送到富裕家庭，以便他们能够获得工作和教育。²⁷

25. 据劳工组织称，非正规经济不包含非法活动，如提供服务或生产、销售、拥有或使用法律禁止的物品，包括相关国际条约所定义的非法生产和贩运毒品、非法制造和贩运枪支、贩运人口和洗钱。²⁸ 不过，特别报告员认为，这种做法从人权角度提出了问题，因为许多工人是被迫从事非法活动，这相当于当代形式的奴役，有犯罪分子参与，其中许多人隶属复杂的有组织犯罪团体。²⁹

26. 根据合法性作出区分也给一些创收活动带来了概念上的难题。性工作就是一个很好的例子，因为有些州合法，有些州则予以禁止。大麻等一些麻醉品的生产和销售也在越来越多的国家合法化。因此，将这些排除在外会增加某些工人被进一步污名化的风险。本着这一思路，特别报告员对非正规经济作了更广泛的理解，酌情列入了非法经济活动。

五. 非正规就业的驱动因素

27. 非正规就业有各种相互关联的驱动因素。首先，贫困家庭更有可能在非正规经济中工作。贫困阻碍儿童获得受教育的机会，并增加童工风险。缺乏教育和职业培训导致他们识字、算术和技能低下，严重限制了他们获得体面工作的机会。在这方面已经指出，93.8%的低水平或未受教育的工人在非正规经济部门工作。³⁰

²³ A. Triandafyllidou and L. Bartolini, “Irregular Migration and Irregular Work: A Chicken and Egg Dilemma”, in *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*, S. Spencer and A. Triandafyllidou (eds.), (Springer, 2020), pp. 139-164.

²⁴ ARISE、事实和规范研究所及巴西奴役问题诊所提交的材料；F. Ohnsorge, Y. Okawa and S. Yu, “Lagging Behind: Informality and Development” in *The Long Shadow of Informality*, p. 132; and ILO, *Women and Men in the Informal Economy*, p. 20.

²⁵ 消除对妇女歧视委员会关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议，第 48 段。

²⁶ 蒙古及事实和规范研究所提交的材料。

²⁷ 童工自由基金会提交的材料；A/HRC/45/8/Add.1，第 39 段。

²⁸ 劳工组织第 204 号建议，第 2 段。

²⁹ A/76/170，第 22-24 段。

³⁰ 经合组织，*Tackling Vulnerability*, p. 33。

低工资和低技能以及缺乏足够的社会安全网³¹ 使非正规工人进一步陷入贫困，并增加了他们遭受当代形式奴役的风险。

28. 歧视是另一个相互关联的驱动因素。由于交叉形式的歧视，边缘化群体获得教育和体面工作的机会极其有限，甚至不存在，包括族裔、语言或宗教少数群体、因工作类型或出身而受到歧视的社区、土著人民、移民工人、老年工人和残疾工人。此外，这些群体中的妇女面临基于性别的歧视。由此产生的排斥和不平等迫使这些边缘化群体接受非正规经济中可能带有剥削或虐待性质的工作。虽然全球各国都颁布了反歧视法律，但这些弱势群体在非正规经济中所占比例过高的事实表明，反歧视法律在实践中没有得到有效执行。

29. 此外，与正规化相关的要求和高成本也使非正规就业趋于永久。³² 由于税收和社会保障负担、过度的官僚主义或注册过程中产生的高额费用，非正规企业往往不愿意进行正式注册。³³ 与此相关的一点是，非正规工人和企业无法获得金融服务。许多工人没有银行账户，³⁴ 他们无法获得信贷或贷款，这意味着他们必须留在非正规经济中。此外，非正规工人可能被迫向不受监管的非正规贷款人寻求帮助，这些贷款人可能会收取不合理的利息，将他们推入债役状态。特别报告员在 2021 年访问斯里兰卡期间已观察到这一点。³⁵ 女性非正规工人的地位更加不利。

30. 还必须认识到，消费者对商品和服务的需求助长了非正规就业。这在农业和服装业等各个部门都很明显。对家政和护理工作的需求也继续存在或增加，发达国家尤其如此。³⁶ 另一个方面是外国工人为弥补某些部门劳动力短缺而进行移民，这些部门的大多数工作都处于非正规经济中。当目的地国限制或不提供正规的就业移民途径时，这往往会鼓励移民借助贩运分子和走私分子通过非正规渠道移动，³⁷ 从而大大增加了当代形式奴役的风险。

六. 非正规经济中工人的概况

31. 为了提供量身定制的保护，满足遭受当代形式奴役的非正规工人的具体需求，必须进一步了解他们的状况。首先，就性别比例而言，据报在全球范围内，

³¹ 非洲开发银行， *African Economic Outlook 2019* (Abidjan, 2019), p. 47。

³² 蒙古和摩洛哥提交的材料；以及 Shova Thapa Karki et al, “To Formalize or Not to Formalize: Women Entrepreneurs’ Sensemaking of Business Registration in the Context of Nepal”, *Journal of Business Ethics*, vol. 173 (2021) pp. 687 and 699。

³³ 塞舌尔、土耳其、民主捐赠基金和童工自由基金会提交的材料。

³⁴ 塞舌尔提交的材料。

³⁵ [A/HRC/51/26/Add.1](#)，第 44-49 段。

³⁶ 英联邦人权倡议组织提交的材料。

³⁷ 无证移民问题国际合作平台提交的材料。

非正规就业是男性(63%)比女性(58.1%)更大的就业来源。³⁸ 劳工组织在这方面指出, 20 亿非正规工人中有 7.4 亿是女性。据报告, 在巴西、墨西哥、蒙古和塞舌尔等国, 男性占主导地位。³⁹

32. 然而, 各区域的性别平衡有所不同。与发达国家相比, 发展中国家的女性非正规工人更多。⁴⁰ 例如, 在非洲, 据报有 89.7%的妇女在非正规经济部门工作。⁴¹ 柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国和缅甸等一些亚洲国家也出现了类似情况, 在拉丁美洲和土耳其也观察到妇女的非正规就业率较高。⁴² 有明显的证据显示, 非正规就业中存在性别分割。服装制造、垃圾收集和家政等工作⁴³ 高度性别化, 雇用了更多的女性工人。

33. 就工人年龄而言, 据报青年人(15-24 岁)的非正规就业率更高。从全球看, 与成年工人(60%)相比, 该年龄组中的青年人有更高比例(77%或 3.28 亿)在非正规部门工作。⁴⁴ 在亚洲和太平洋地区, 这一数字更是高达 86.3%。⁴⁵ 据报告, 在孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔和越南, 青年工人获得年假或病假、养老金缴款和医疗保险等福利的机会受到限制或根本不存在。⁴⁶ 不过, 在包括欧洲联盟成员国在内的发达国家, 青年人中的非正规工作也很明显。⁴⁷

34. 此外, 非正式经济中普遍存在童工现象。如上文所述, 没有收入保障或社会安全网的贫困家庭鼓励子女在非正规经济部门工作。儿童参与危险、对身体和精神都有高要求或有害的工作尤其令人关切, 这种情况在巴西、喀麦隆、加纳、几内亚、印度、墨西哥、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、塞内加尔和泰国等国都

³⁸ 劳工组织, *Women and Men in the Informal Economy*, p. 20。

³⁹ 墨西哥、蒙古、塞舌尔和巴西奴役问题诊所提交的材料。

⁴⁰ 非正规就业妇女全球化和组织化网络, *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief* (Geneva, 2019), p. 4; 另见劳工组织, *Women and Men in the Informal Economy*, p. 4; 以及拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和劳工组织, “The COVID-19 pandemic could increase child labour in Latin America and the Caribbean” (2020), p. 6。

⁴¹ 劳工组织, *Women and Men in the Informal Economy*, p. 20。

⁴² 土耳其和民主捐赠基金提交的材料; 以及 Quyhn Anh Nguyen and Nuno Meira Simoes da Cunha, *Extension of Social Security to Workers in the Informal Employment in the ASEAN Region* (劳工组织, 2019), p. 15。

⁴³ 事实和规范研究所提交的材料; 拉加经委会和劳工组织, “Employment Situation in Latin America and the Caribbean” (Santiago, 2020), p. 40; 以及劳工组织, *Interactions between Workers’ Organisations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice* (Geneva, 2019), pp. 49 and 83。

⁴⁴ 劳工组织监测报告, “COVID-19 and the World of Work” (fourth edition), (Geneva, 2020)。

⁴⁵ A. Ciccone et al, “The Challenges of Youth”, p. 4。

⁴⁶ 同上, p. 15。

⁴⁷ 劳工组织, *The informal economy in selected European countries*, 可查阅 www.ilo.org/budapest/WCMS_751321/lang-en/index.htm。

有报告。⁴⁸ 哥斯达黎加、海地、⁴⁹ 多哥和斯里兰卡⁵⁰ 也存在儿童家庭奴役现象。据报告，各国的家庭劳动法不保护在非正规经济中工作的儿童。⁵¹

35. 同样，老年人有 77.9% 从事非正规就业。⁵² 收入无保障是世界所有区域老年人的一个严重关切，迫使他们继续或重返工作岗位。那些一辈子都在非正规经济部门工作的人处于更加不利的地位，因为他们没有缴纳足够的社会保障和养老金摊款。⁵³ 非正规经济中的许多工作，如家政、街头售卖和垃圾收集，都以剥削性的工作条件为特征，这无疑影响了老年工人的身心健康和他们在总体上获得基本权利的机会。

36. 此外，残疾人更有可能在非正规经济中工作。这或许是基于歧视，因为正规经济中的雇主可能不愿意雇用残疾工人。⁵⁴ 他们的工资也比没有残疾的工人低。⁵⁵ 残疾妇女在非正规经济和无报酬工作中面临更大的劳动剥削和性剥削风险。⁵⁶ COVID-19 疫情对他们产生了特别负面的影响，因为许多残疾工人失去了工作，由于无法获得社会保障而进一步陷入贫困。⁵⁷ 在这方面，据报在刚果民主共和国和津巴布韦等国，COVID-19 疫情期间残疾人乞讨现象有所增加。⁵⁸

37. 世界各地族裔、宗教或语言少数群体在非正规经济中所占比例过高，因为与其他人口相比，由于先前存在的歧视和社会不平等及排斥，许多这类人缺乏体面工作的机会。⁵⁹ 例如，据报巴西有 66% 的垃圾收集者是非洲裔人。⁶⁰ 捷克、拉脱

⁴⁸ 墨西哥提交的材料；E/C.12/BRA/Q/3，第 15 段；E/C.12/CMR/CO/4，第 42 段；A/HRC/37/3；CRC/C/TJK/CO/3-5，第 43 段；A/HRC/39/3，第 114 段；E/C.12/SEN/CO/3，第 19 段；以及 CERD/C/THA/CO/4-8，第 29 段。

⁴⁹ A/HRC/50/15；以及童工自由基金会提交的材料。

⁵⁰ CRC/C/CRI/CO/5-6，第 45 段；A/HRC/50/15；A/HRC/45/8/Add.1，第 38-44 段；A/HRC/51/26/Add.1，第 30-31 段。

⁵¹ 美利坚合众国劳工部，“2020 Findings on the Worst Forms of Child Labour” (2021)，p. 42。

⁵² 经合组织，*Tackling Vulnerability*，p. 31；以及劳工组织，*Women and Men in the Informal Economy*，p. 19。

⁵³ 经合组织，*Tackling Vulnerability*，p. 84；以及消除对妇女歧视委员会关于老年妇女和保护老年妇女权利的第 27(2010)号一般性建议，第 20 段。

⁵⁴ 经济和社会事务部，《从排斥到平等：实现残疾人的权利》(日内瓦，2007 年)，第 6 章。

⁵⁵ 经济和社会事务部，《残疾与发展报告》(纽约，2019 年)，第 158 页。

⁵⁶ 残疾人权利委员会关于《残疾人权利公约》第 27 条的一般性意见草案，第 64 段。

⁵⁷ 人权高专办和联合国残疾人权利伙伴关系，“COVID-19 对残疾人的社会经济影响” (2021 年 5 月)，第 41、45 和 51 页。

⁵⁸ 同上，第 36 页；以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，“Rapid Impact Assessment of COVID-19 on Persons with Disabilities in Zimbabwe” (Harare, 2020)，p. 10。

⁵⁹ ARISE、新西兰人权委员会、无证移民问题国际合作平台以及权利实验室和德蒙福特大学提交的材料；另见联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“Impact of COVID-19 on Informal Workers” (Rome, April 2020)，p. 3。

⁶⁰ 劳工组织，*A Compendium of Practice*，p. 80。

维亚和乌兹别克斯坦的非正规经济中也有大量罗姆族工人。⁶¹ 据报在新西兰，族裔少数群体被许诺在正规经济中就业，但却经常遭受当代形式的奴役，包括从事志愿工作。⁶² 因工作类型或出身而受到歧视的人或社区也主要在非正规经济部门工作，包括从事危险和不体面的工作，如手工捡垃圾。⁶³

38. 还应强调的是，据报全球有 86.3% 的土著人口在非正规部门工作，而非土著人口的这一比例为 63%。⁶⁴ 许多人生活在农村地区，从事农业、制造业、采矿业和建筑业。⁶⁵ 在拉丁美洲和加勒比等新兴和发展中经济体以及其他区域，土著人民的非正规就业更为普遍。⁶⁶ 例如，在新西兰，土著毛利人的失业率据报高于其他人，迫使他们进入非正规经济。⁶⁷ 此外，在非正规经济部门工作的土著妇女多于土著男子。⁶⁸

39. 最后，世界各地的国内和国际移民，包括流离失所者，⁶⁹ 主要在非正规经济部门工作。⁷⁰ 对国际移民而言，身份不正常的人往往无法进入正规经济，也无法从事未申报和不受监管的工作。⁷¹ 他们的身份还使他们难以获得社会保护及其他更广泛的保护。⁷² 即使移民身份正常，许多移民也面临交叉形式的歧视，容易遭受当代形式的奴役。⁷³ 智利的尼加拉瓜移民工人以及中东的非洲和亚洲移民工人就是这种情况。⁷⁴

⁶¹ CERD/C/CZE/CO/12-13, 第 15 段; E/C.12/LVA/CO/2, 第 23 段; 以及 CERD/C/UZB/CO/10-12, 第 12 段。

⁶² 新西兰人权委员会提交的材料。

⁶³ A/HRC/51/26, 第 12、26 和 27 段。

⁶⁴ 劳工组织, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards and inclusive, sustainable and just future* (Geneva, 2020), p. 16。

⁶⁵ 同上, pp. 87-89; 以及巴西奴役问题诊所提交的材料。

⁶⁶ 劳工组织, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169*, p. 85。

⁶⁷ E/C.12/NZL/CO/4, 第 23 段; 以及新西兰人权委员会提交的材料。

⁶⁸ 消除对妇女歧视委员会关于土著妇女和女童权利的第 39 号一般性建议草案, 第 57 段。

⁶⁹ A/HRC/48/52, paras. 26-30.

⁷⁰ E/C.12/UKR/CO/7, 第 25 段; 以及 E/C.12/KAZ/CO/2, 第 29 段。

⁷¹ FLEX、国际大道协会、无证移民问题国际合作平台以及权利实验室和德蒙福特大学提交的材料。

⁷² CERD/C/THA/4-8, 第 31 段; 以及 F. Bartolini et al, “Migrant Key Workers and Social Cohesion in Europe: A Comparative Field Study” (Foundation for European Progressive Studies and Think-Tank for Action and Social Change, 2022), pp. 57 and 60。

⁷³ 劳工组织, *A Compendium of Practice*, p. 90。

⁷⁴ 见 A/HRC/51/26/Add.1, 第 66-71 段; 以及英联邦人权倡议组织, “Domestic Work is Work”, p. 25。

七. 面临当代形式奴役风险的非正规就业部门

40. 非正规经济中并非所有就业形式都缺乏体面工作或导致当代形式的奴役。许多工人自由或自愿选择这些部门的特定工作。临时和兼职安排也可能适合某些群体，如家长、青年人和季节性移民工人。所谓零工经济中的一些工作如运输和送货服务的数字化，为许多人创造了就业机会，并使他们能够自由选择何时、何地工作多长时间。此外，非正规就业是大量工人的重要收入来源，在全球南方尤其如此。

41. 不过，非正规经济中的一些部门存在更高的当代形式奴役风险。一个明显的例子是农业，与其他行业相比，农业的非正规程度最高，为 93.6%。⁷⁵ 非正规就业在非洲、亚洲、美洲和欧洲非常普遍，⁷⁶ 大量季节工人在国内和跨国边界移民，在该部门从事临时工作。虽然并非所有农业劳动都构成当代形式的奴役，但在不同区域，包括拉丁美洲、南亚、非洲以及欧洲联盟成员国，都观察到了童工、强迫劳动或抵押劳动的情况。⁷⁷

42. 家政和/或护理工作是另一个剥削程度很高的非正规就业的例子。据报告，这是世界所有区域监管最少的部门，⁷⁸ 81.2%的工人是非正式就业。⁷⁹ 多层次的任务，如照料和家庭责任以及工作安排，包括住家或出外工作安排，有一个或多个雇主及招聘机构参与，都导致立法或监管支离破碎。⁸⁰ 据报告，德国、以色列、墨西哥和西班牙等国存在不付或少付工资、工作时间长及其他带有剥削性质的工作条件，而且获得社会保护的机会缺失或有限，⁸¹ 一些海湾国家的 *kafala* 担保制

⁷⁵ 劳工组织，*Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (Geneva, 2014), p. 19; 以及劳工组织，*Women and Men in the Informal Economy*, p. 20。

⁷⁶ 土耳其和民主捐赠基金提交的材料; D.S. Nightingale and S.A. Wander, “Informal and Nonstandard Forms of Employment in the United States” (The Urban Institute, 2011); 货币基金组织, “Measuring the Informal Economy”, p. 27; 以及欧洲联盟, “The Informal Economy and Coronavirus”, p. 2。

⁷⁷ 罗马尼亚和土耳其、ARISE、民主捐赠基金和国际达利特人团结网提交的材料; 欧洲议会, “Migrant seasonal workers in the European agricultural sector” (February 2021); L. Palumbo and A. Corrado (eds.), “Are Agri-Food Workers only Exploited in Southern Europe?” (Open Society Foundation, 2020); 以及步行自由基金会, “Harnessing the Power of Business to End Modern Slavery” (2016)。

⁷⁸ E/C.12/BOL/CO3 (2021), 第 28 段; L. Acciari, “Decolonizing Labour, Reclaiming Subaltern Epistemologies: Brazilian Domestic Workers and the International Struggle for Labour Rights”, *Revista Contexto Internacional*, 41 (01), pp. 39 and 43 (April 2019); 以及劳工组织, *A Compendium of Practice*, pp. 29, 59 and 74。

⁷⁹ 劳工组织, “Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)” (Geneva, 2021)。

⁸⁰ 无证移民问题国际合作平台, “Step Up Efforts Towards Decent Work for Domestic Workers in the EU” (2021), pp. 13-14。

⁸¹ 同上, p. 11; 以及以色列和墨西哥提交的材料。

度和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国的担保方案则导致无法更换雇主。⁸² 妇女、儿童、少数群体和移民工人尤其面临家庭奴役的风险。⁸³

43. 此外，在制造业工作的人容易遭受当代形式的奴役。据报告，在新兴市场和发展中经济体，该部门约有 33% 的企业是非正规企业。⁸⁴ 该部门属于劳动密集型，体力要求高，而且往往缺乏足够的健康和安全措施来保护工人的身心福祉。南亚和东南亚服装和砖窑制造业对工人的强迫劳动和抵押劳动有详细记录，⁸⁵ 但在加拿大和联合王国等国也有这种情况的报告。⁸⁶

44. 采矿业是另一个面临当代形式奴役风险的部门。特别是在安哥拉、多民族玻利维亚国、布基纳法索、刚果民主共和国和蒙古等国，使用儿童的情况被广泛报告。⁸⁷ 童工普遍存在于手工和小规模采矿中，⁸⁸ 表明非正规程度很高。有组织犯罪和武装团体参与这一部门也已得到确认，⁸⁹ 这提高了受害的程度。

45. 此外，建筑业的特点往往是就业的临时和随意性质，工作时间长，工作场所缺乏社会或劳动保护以及适当的健康和卫生。这在许多发展中国家的城市地区非常普遍。⁹⁰ 据报告，巴基斯坦 95% 以上的建筑业就业是非正规的，吉尔吉斯斯坦、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等其他国家的非正规程度也很高(超过 85%)。⁹¹ 不过，在中东和欧洲等其他区域也可以观察到这一行业中的剥削和虐待现象。⁹²

⁸² 英联邦人权倡议组织提交的材料；以及 B.L. Nisrane, R. Ossewarda and A. Nee, "The Exploitation Narratives and Coping Strategies of Ethiopian Women Return Migrants from the Arabian Gulf", *Gender, Place and Culture*, vol. 27, iss. 4, p. 568 (2020)。

⁸³ [CMW/C/RWA/CO/2](#), 第 29 段；[CMW/C/MDG/CO/1](#), 第 29 段；以及 ARISE、英联邦人权倡议组织、无证移民问题国际合作平台、童工自由基金会和权利实验室提交的材料。

⁸⁴ Ohnsorge and Yu, Overview, p. 7.

⁸⁵ 国际达利特人团结网提交的材料；Kratika Choubey, et al, "Informal workers in fashion supply chains" (The Alan Turing Institute, 2021), p. 10；以及 Asia Floor Wage Alliance, "Money Heist: COVID-19 Wage Theft in Global Garment Supply Chains" (2021)。

⁸⁶ 2018 年全球奴役指数，可查阅 www.globallaveryindex.org/2018/findings/country-studies/canada/；以及 Labour Behind the Label, "Boohoo and COVID-19: The people behind the profits" (Bristol, United Kingdom, 2020)。

⁸⁷ [CCPR/C/AGO/CO/2](#), 第 33 段；[CRC/C/BOL/5-6](#), 第 244 段；[A/HRC/39/4](#), 第 125 段；[CCPR/C/COD/CO/4](#), 第 45 段；以及 [CRC/C/MNG/CO/5](#), 第 30 段。

⁸⁸ 劳工组织, "Child Labour in Mining and Global Supply Chain" (Geneva, 2019)。

⁸⁹ 打击跨国组织犯罪全球倡议, "Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America" (Geneva, 2016)。

⁹⁰ 塞舌尔提交的材料；以及非正规就业妇女全球化和组织化网络, "The Informal Economy in Arab Nations: A Comparative Perspective" (Manchester, United Kingdom, 2017), p. 14。

⁹¹ 基础设施和城市促进经济发展机制, "Construction Sector Employment in Low Income Countries" (2018), p. 15。

⁹² 罗马尼亚、国际大道协会和新西兰人权委员会提交的材料；Equidem, "Exposed: Discrimination and Forced Labour Practices at Expo 2020 Dubai"；大赦国际, "Reality Check: The State of Migrant Workers' Rights with Four Years to Go Until the Qatar 2022 World Cup" (London, 2019)；以及欧洲委员会打击人口贩运行动专家组, 对意大利(2019)、拉脱维亚(2022)、瑞士(2019)和联合王国(2021)的评价报告，可查阅 www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/country-monitoring-work。

46. 最后，性工作是非常导致剥削和虐待的非正式工作的一个例子。在许多国家，这种行为没有得到适当的监管，结果是许多性工作者在需要时无权获得社会和其他保护。在性工作被定罪的地方，工作者往往受到犯罪分子的影响，其中许多人是复杂的有组织犯罪团体的成员。其他因素，如少数群体和移民身份以及基于种姓或出身的歧视，使所有性别认同和性取向的性工作者都极易遭受强迫卖淫和其他形式的性剥削。据报告，在这方面，尼泊尔的达利特妇女和女童以及拉丁美洲的少数族裔和移民妇女经常成为贩运和性剥削的目标。⁹³ 其他区域的移民，特别是无证移民，同样容易受到这些做法的伤害。⁹⁴

八. 防止非正规经济中当代形式奴役的挑战

47. 非正规经济可以说是当代形式奴役的一个原因，在这方面有一些关键的挑战需要应对。首先，在全球范围内，非正规经济仍然监管不足或不受监管，造成了保护差距，特别是在妇女、儿童、青年人、少数群体、基于工作类型或出身受到歧视的人、土著人民、老年工人、残疾工人和移民工人之间。这突出表明需要更加积极主动的立法或监管干预，以登记非正规工作，保障非正规工人的权利，并防止他们在当代形式的奴役中受害。

48. 据报告，即使在有法律或监管框架的地方，复杂的官僚机构和缺乏足够的信息也阻碍了非正规企业正式登记。⁹⁵ 如上文所述，与此相关的一点是正规化带来的高成本。在这方面，非正规工人和企业无力或不愿缴纳税款和社会保障摊款已被广泛认为是一个问题。⁹⁶ 低工资和金融排斥是主要原因，但这实际上剥夺了这些工人寻求经济和社会援助的机会。

49. 因此，迫切需要国家和地方当局采取创造性的非官僚方式，鼓励非正规工人和企业正式登记，并缴纳不会带来过重负担的适当税款和社会保障摊款。在这样做时，重要的是推广一种参与式和基于人权的办法，让受到影响的工人和企业、金融机构、工会和民间社会组织积极参与所有决策过程，以便采取和落实适当应对措施。性别主流化也至关重要，因为女性和男性工人在某些部门的比例过高。在正规化进程的同时，还应采取其他措施，如为非正规工人和企业提供金融服务并积极主动地追回犯罪资产。

⁹³ A/HRC/41/42/Add.2, 第 50 段; CMW/C/ARG/CO/2, 第 50 段; CMW/C/GTM/CO/2, 第 28 段; CEDAW/C/CRI/CO/7, 第 20 段; CEDAW/C/PRY/CO/7, 第 22 段; CMW/C/CHL/CO/2, 第 59 段; 国际达利特人团结网提交的材料; 以及与拉丁美洲民间社会组织的协商。

⁹⁴ 新西兰人权委员会和无证移民问题国际合作平台提交的材料。

⁹⁵ 蒙古、摩洛哥、土耳其、民主捐赠基金和童工自由基金会提交的材料; 以及劳工组织, “Role of Finance in Driving Formalisation of Informal Enterprises” (Geneva, 2016), pp. 10-11。

⁹⁶ 毛里求斯、民主捐赠基金和童工自由基金会提交的材料; 以及劳工组织, “Role of Finance”。

50. 另一个挑战是执行相关的劳动法律和规章。有效的劳动监察是这方面的关键，但在非正规经济的各个部门，如家政和农业部门，也发现了重大缺陷。⁹⁷ 监察往往是被动的，是在当局收到受影响工人或其他人的投诉之后进行，而不是主动实施。⁹⁸ 另据报告，在许多情况下，这些措施并没有延伸到非正规工作，⁹⁹ 许多工人因为害怕失业、缺乏替代就业、不了解举报机制或有语言困难而没有举报剥削和虐待事件。¹⁰⁰ 腐败在某些情况下也发挥了作用，导致即使已经查明存在劳动剥削也有罪不罚。¹⁰¹ 因此，显然需要有更强有力的体制机制以及有系统、积极主动的劳动监察，以确定非正规部门的当代形式奴役。

51. 此外，必须加强非正规经济中当代形式奴役的受害者诉诸司法和获得补救的机会。从全球看，国内外非正规工人的申诉和争议解决服务有限或根本不存在。¹⁰² 即使原则上可以诉诸司法和获得补救，但缺乏关于这种流程的足够信息会妨碍工人在实践中利用这些机制。¹⁰³ 外国工人尤其脆弱，因为他们往往不熟悉关于工人权利的国家立法和程序框架，而且有语言困难和害怕失业。还有报告指出，阻碍受影响工人和当代形式奴役受害者站出来的其他因素包括害怕雇主报复和非正常移民身份导致的执法行动。¹⁰⁴

52. 此外，工人在非正规经济中难以组织和成立工会是另一个挑战。¹⁰⁵ 建立工会或招募工人加入工会是一项充满挑战的任务，因为许多人，特别是家政工人和其他居家工作的非正规工人是隐形的，由于工作时间长，可能没有时间参加其他活动。工会组织的能力、代表性和可持续性等其他问题也被视为挑战。因此，非正规工人的谈判能力显然有限或不存，这使他们更容易受到企业和雇主的剥削和虐待。

九. 在应对与非正规部门工作相关的挑战方面的积极进展

53. 令人鼓舞的是，政府和非政府行为体已采取各种步骤应对持续存在的挑战，以防止非正规经济中的当代形式奴役。报告强调了这方面的一些积极进展。鉴于非正规经济的复杂性质和范围，没有放之四海而皆准的办法。所采取的措施是否可接受、可负担和有效也受到每个国家社会、文化、经济和政治状况的影

⁹⁷ E/C.12/SEN/CO/3, 第 19 段; A/HRC/42/44/Add.1, 第 96 段; 以及以色列、新西兰人权委员会和泰米尔纳德家政工人财富信托提交的材料。

⁹⁸ 巴西奴役问题诊所、FLEX 和新西兰人权委员会提交的材料。

⁹⁹ 国际大道学会提交的材料; 以及 Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, p. 34。

¹⁰⁰ 权利实验室和德蒙福特大学提交的材料。

¹⁰¹ A/HRC/42/44/Add.1, 第 96 段。

¹⁰² 国际大道协会、新西兰人权委员会和无证移民问题国际合作平台提交的材料。

¹⁰³ 毛里求斯、FLEX 以及权利实验室和德蒙福特大学提交的材料。

¹⁰⁴ 英联邦人权倡议组织、FLEX 和无证移民问题国际合作平台提交的材料。

¹⁰⁵ 联合国开发计划署, “非正规工人组织化的好处、挑战和成功”(纽约, 2015 年), 第 25 页。

响。本节的目的是不是倡导一种特定的办法，而是展示一些相关利益攸关方可以考虑的例子。

54. 首先，一些国家已经采取立法措施，确保非正规工人的权利和福利。例如，卢旺达¹⁰⁶ 保证所有非正规工作和工人同工同酬、不受歧视、拥有社会保障以及工作场所的健康和安全。¹⁰⁷ 在法国、¹⁰⁸ 摩洛哥、¹⁰⁹ 菲律宾¹¹⁰ 和南非，¹¹¹ 家政工作在各自国家法律框架中得到承认，就业合同、最低工资、工作时间、年假或产假、失业补偿和更广泛的社会保护都在其中作了规定。在巴西，废物收集部门的正规化得到了促进，“巴西职业分类”承认了这一职业，该部门的合作社也引入了就业合同。¹¹² 此外，为了防止移民工人受到剥削和虐待，以色列与工人输出国缔结了协议，并建立了监督招聘和处理投诉的机制。¹¹³

55. 各国也在推动非正规企业登记。在阿根廷，第 26.940(2014)号法律建立了公共雇主登记册并规定了惩罚措施，以鼓励雇主登记。塞舌尔提供燃料和动物饲料补贴等激励措施并降低农业和渔业等部门的税收，以促进雇主登记，¹¹⁴ 智利和土耳其也采取了类似措施，微型和小型企业获得了一些税务减免和抵免。¹¹⁵

56. 非正规经济中的税收也已实施。阿根廷、哥伦比亚和乌拉圭引入了简化的纳税制度(monotax)，将所得税、增值税和社会保障缴款合并在一起。¹¹⁶ 需要支付的税额由年营业额、耗电量或企业所在地等标准决定。¹¹⁷ 加纳、俄罗斯联邦、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国也实施了简化税收制度。¹¹⁸ 此外，考虑到非正规工人收入的不可预测和波动性，大韩民国和越南采用了灵活的支付时间表。¹¹⁹

¹⁰⁶ 第 66/2018 号法律。

¹⁰⁷ CMW/C/RWA/CO/2，第 29 段。

¹⁰⁸ 一项全国集体协议自 1999 年起生效。劳工组织，*A Compendium of Practice*, p. 104。

¹⁰⁹ 2017 年关于家政工人工作条件和就业的第 19.12 号法律。

¹¹⁰ 关于家政工人的第 10361 号共和国法令(2013 年)和关于延长 105 天产假的第 11210 号共和国法令(2019 年)。

¹¹¹ 英联邦人权倡议组织，“Domestic Work is Work”，p. 47。

¹¹² 事实和规范研究所提交的材料；以及劳工组织，*A Compendium of Practice*, p. 80。

¹¹³ 以色列提交的材料。

¹¹⁴ 塞舌尔提交的材料。

¹¹⁵ 土耳其提交的材料；以及 2016 年工业企业法(智利)。

¹¹⁶ 劳工组织，*Extending social security to workers in the informal economy* (Geneva, 2021), p. 16；L. Abramo, *Policies to address the challenges of existing and new forms of informality in Latin America* (ECLAC, 2022), p. 66。

¹¹⁷ 研究、网络和支助机制，“Policies on Informal Economy: A Global Overview” (2018), p. 65。

¹¹⁸ 俄罗斯联邦提交的材料；以及 ActionAid, “Taxation of the informal sector” (Johannesburg, 2018)。

¹¹⁹ Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, p. 71。

57. 在促进金融普惠方面也有积极进展。安哥拉在 2020 年推出了非正规经济中的企业和工人可以使用的简化银行账户，¹²⁰ 菲律宾在 2002 年第 9178 号共和国法(乡镇微型商业企业法)中规定了针对金融机构发放贷款的特别赞誉和激励措施。为非正规工人建立合作社是金融普惠的另一个积极方面。合作社由非正规工人自己拥有和经营，旨在满足其成员的经济、社会和文化需求。马拉维设立了储蓄和信贷账户及工人基金，¹²¹ 爱尔兰的移民家政工人合作社为移民家政工人提供养老金等福利。¹²² 此外，印度的自营职业妇女协会还提供保险。¹²³

58. 此外，越来越多国家开始向非正规工人提供或扩大社会保护及其他保护。在斯威士兰和斯洛伐克，所有类型的工作，包括没有合同的非正式工作，都被纳入社会保障体系，马来西亚、南非和越南则将社会保险覆盖面扩大到临时季节工人和家政工人。¹²⁴ 蒙古¹²⁵ 最近修订了关于中小企业的立法，使这些企业有资格获得国家支持，包括对其工人的社会和劳动保护。

59. 鉴于许多非正规工人可能无法缴纳社会保障摊款，一些政府已采取措施促进他们的融入。在这方面，巴西为低收入工人，包括自营职业者的社会保障摊款提供补贴。¹²⁶ 多民族玻利维亚国、莱索托、泰国和东帝汶等国推出了完全由各自政府出资的非缴费型养老金计划，¹²⁷ 以便每个人在退休后都能获得一定数额的养老金。人权机构已经承认，包括移民工人在内的所有人都需要非缴费型社会保护。¹²⁸

60. 在促进登记和提供社会保护方面，现代技术正越来越多地被用来识别和登记非正规工人。一个很好的例子是在印度建立的“e-Shram”，¹²⁹ 这是一个关于无组织工人包括临时工、建筑工人和移民工人的国家数据库，将工人与相关的社会保障计划相匹配。截至 2021 年 11 月，据报已有 600 万工人登记并能够获得社会福利和福祉计划。¹³⁰ 哥斯达黎加、印度尼西亚、肯尼亚、新加坡、俄罗斯联邦、乌

¹²⁰ 金融普惠联盟，“Bringing the Informal Sector Onboard” (Kuala Lumpur, 2021), pp. 12-13。

¹²¹ 劳工组织，*Organising Informal Economy Workers*, p. 29。

¹²² 无证移民问题国际合作平台，“Step Up Efforts”，p. 16。

¹²³ 劳工组织，*A Compendium of Practice*, p. 53。

¹²⁴ Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, p. 60；以及劳工组织，*Extending Social Security*, p. 16。

¹²⁵ 蒙古提交的材料。

¹²⁶ Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, p. 63。

¹²⁷ 劳工组织，*Extending Social Security*, p. 42。

¹²⁸ 经济、社会和文化权利委员会关于社会保障权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，第 4、15、23、32、37、38 和 50 段；消除对妇女歧视委员会第 39 号一般性建议草案，第 72 段；消除对妇女歧视委员会第 34 号一般性建议，第 41 段；以及保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会关于身份不正常的移民工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，第 70 段。

¹²⁹ <https://eshram.gov.in/e-shram-portal>。

¹³⁰ 英联邦人权倡议组织，“Domestic Work is Work”，p. 33；以及乐施会印度分会，“Registration of Workers on e-Shram Continues”，2022 年 4 月 28 日。可查阅 www.oxfamindia.org/featuredstories/registration-workers-e-shram-continues。

干达和乌拉圭也实施了通过移动电话和其他数字技术进行电子或数字登记和/或支付的做法。¹³¹

61. 为非正规工人提供医疗保健对确保体面工作同样重要。在泰国，非正规工人已被纳入政府资助的非缴费型全民健康保险计划。¹³² 同样，越南和菲律宾为弱势群体和社区提供 100% 的医疗保险补贴，包括贫困家庭、生活在某些贫困地区的少数族裔、老年工人和残疾工人。¹³³ 在德国，无证工人与其他人一样有权参加社会事故保险计划，该计划涵盖工伤事故的医疗和康复费用，¹³⁴ 大韩民国也采取了这一措施。¹³⁵

62. 此外，特别报告员欣慰地获悉，世界各地的工会和工人组织在保护非正规工人的权利和防止他们成为当代形式奴役的受害者方面发挥了重要作用。例如，布隆迪、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的工会已经开始代表非正规工人，一些工会提供会费优惠或灵活的会员资格，以鼓励他们加入。¹³⁶ 阿根廷、加纳、尼泊尔、马拉维和秘鲁的工会¹³⁷ 也帮助非正规工人组成工会或组织，以便他们能够与雇主和国家一道推进工作权利，并获得公正和有利的工作条件。

63. 此外，许多工会和工人组织与政府和私营部门合作，向非正规工人提供其他广泛的服务。印度尼西亚繁荣工会联合会和印度尼西亚移民工人工会成功劝说印度尼西亚议会通过了《保护移民工人法》(第 18/2017 号)，将在国外工作的印度尼西亚国民纳入社会保障体系。¹³⁸ 在塞内加尔，塞内加尔全国工人联合会通过创建医疗保险计划和促进养老金摊款，帮助安保部门的 1 500 名工人实现了正规化。¹³⁹

64. 关于改善非正规经济中的工作条件，2018 年，牙买加提高了家政工人的最低工资，以与其他工作相匹配，并颁布了性骚扰立法，以保护家政工人在工作场所免受暴力和骚扰。¹⁴⁰ 法国《劳动法》平等对待无证工人，并载有关于工资、工作

¹³¹ 俄罗斯联邦提交的材料；Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, pp. 72-73；以及 Abramo, *Policies to address the challenges*, p. 68。

¹³² Chamnong Thanapop, Sasithorn Thanapop and Sukanya Keam-Kan, “Health Status and Occupational Health and Safety Access among Health Workers in Rural Community, Southern Thailand”, *Journal of Primary Care and Community Health*, vol. 12, Jan-Dec 2021.

¹³³ Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, pp. 64-65.

¹³⁴ 无证移民问题国际合作平台, “A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice” (2020), pp. 43-44. 可查阅 <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>。

¹³⁵ 2012 年劳动标准法、1993 年就业保险法和 2003 年外国工人就业法。

¹³⁶ 劳工组织, *A Compendium of Practice*, pp. 29-30; 劳工组织, *Organising Informal Economy Workers*, pp. 20 and 26, 以及 Bartolini, et al, “Migrant Key Workers”, p. 68。

¹³⁷ 劳工组织, *A Compendium of Practice*, pp. 35 and 41; 以及劳工组织, *Organising Informal Economy Workers*, pp. 20, 33 and 43。

¹³⁸ 劳工组织, *A Compendium of Practice*, p. 56。

¹³⁹ 同上, p. 44。

¹⁴⁰ 英联邦人权倡议组织, “Domestic Work is Work”, pp. 41-42.

时间、年假以及工作场所健康和安全的规定。¹⁴¹ 毛里求斯关于工作条件包括工资、职业健康和安全以及退休基金的立法框架，不加区别地适用于正规和非正规工人，包括移民工人。¹⁴²

65. 劳动监察对于在早期阶段发现当代形式的奴役至关重要，关于这一点，乌拉圭在劳动监察局内设立了一个专门负责家政工作的单位，该单位依法有权检查私人住宅。中国和马来西亚使用全球定位系统、移动电话应用程序和先进的数据处理系统等技术来识别未登记的企业和雇主以及不当做法。¹⁴³ 毛里求斯等一些国家设有专门面向移民工人等弱势群体的单位，¹⁴⁴ 土耳其则通过对非正规部门的定期风险评估，进行有针对性的检查。¹⁴⁵

66. 一些国家还常常与非国家行为体合作，积极促进技能发展和培训。在约旦，叙利亚难民能够通过技能发展、认证和职业安置进入正规劳动力市场。¹⁴⁶ 意大利免费为家政工人提供职业健康和安全教育及专业认证。¹⁴⁷ 此外，一些欧洲国家已经使无证工人的移民身份合法化，由此允许他们获得教育、培训和体面工作。¹⁴⁸

67. 最后，各国还采取了各种措施来减轻 COVID-19 疫情对非正规工人的影响。印度尼西亚向失业者发放就业卡，使他们有权获得津贴和职业培训。¹⁴⁹ 布基纳法索、丹麦和加蓬的非正规企业获得了更广泛的经济援助。¹⁵⁰ 除本国工人外，智利、南非和突尼斯还向移民工人提供了现金赠款和其他财政支持，¹⁵¹ 澳大利亚、巴林、保加利亚、克罗地亚、法国、希腊、意大利、日本、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、西班牙、泰国和联合王国也给予了居留/工作许可延期。¹⁵²

¹⁴¹ *Code du travail*, article L. 8252-1-2.

¹⁴² 毛里求斯提交的材料。

¹⁴³ Nguyen and da Cunha, *Extension of Social Security*, p. 75.

¹⁴⁴ 毛里求斯提交的材料。

¹⁴⁵ 土耳其提交的材料。

¹⁴⁶ 劳工组织, *A Compendium of Practice*, p. 68.

¹⁴⁷ DOMINA, *Annual Report on Domestic Work (2020)*, Chap. 2.

¹⁴⁸ 国际大道协会和权利实验室提交的材料；以及无证移民问题国际合作平台，“Regularisation and Access to a Secure Residence Status” (2022)。

¹⁴⁹ 劳工组织, *Country Policy Responses in Indonesia (August 2021)*；以及粮农组织，“Impact of COVID-19”, p. 3。

¹⁵⁰ 劳工组织, *A quick reference guide to common COVID-19 policy responses (Geneva, September 2020)*, p. 18。

¹⁵¹ 亚洲开发银行, “Coming Out Stronger from Covid-19: Policy Options on Migrant Health and Immigration” (October 2020), pp. 6-7。

¹⁵² 世界银行, “Potential Responses to the COVID-19 Outbreak in Support of Migrant Workers” (June 2020), pp. 20-33。

十. 结论和建议

A. 结论

68. 非正规经济可以说是当代形式奴役的一个原因，因为体面工作赤字和剥削指标在世界所有区域的一些部门都得到承认。该部门固有的各种条件和特点，如临时化、缺乏正式登记、合同和社会/经济保护以及不稳定的工作条件，都增加了在这些做法中受到伤害的风险。助长非正规就业的驱动因素有很多，如贫困、歧视、高成本和金融排斥。妇女、青年人、少数群体、土著人民、老年工人、残疾工人和移民工人等群体尤其受到非正规就业的影响。

69. 虽然并非所有形式的非正规工作都带有剥削或虐待性质，但在某些部门，包括农业、家政、制造、采矿、建筑和性工作部门，可以观察到非正规就业和当代形式奴役之间的明显联系。为了防止非正规工人受到剥削，需要应对持续存在的挑战。除其他外，缺乏正式登记和有效劳动监察的立法或监管框架、诉诸司法和获得补救的机会有限以及行使工会权利的困难，都阻碍了从非正规经济向正规经济的过渡，从而使非正规工人容易受到剥削和虐待。

70. 世界各区域的国家和非国家实体都在采取步骤，促进向正规经济过渡并保护非正规工人的权利。各国越来越多地实施立法或监管干预，以确保非正规工人的工作权利和公正有利的工作条件，并通过提供激励措施促进非正规企业的正式登记。各国还与金融机构和工会合作，提供经济和社会保护、金融普惠和其他形式的援助。最后，各国为非正规工人的教育和培训做出了大量努力，以便他们能够进入正规经济。

71. 不存在放之四海而皆准的办法，因为从非正规经济向正规经济过渡的速度不可避免地受到每个国家经济、社会、政治和文化因素的影响。因此，必须仔细考虑和实施针对这些因素的定制解决方案。还必须充分应对妇女、青年人、老年工人、移民工人、少数群体、土著人民和残疾工人的需求。最后，所有相关利益攸关方，包括国家、区域或国际金融机构、国家人权机构、民间社会组织、工会以及非正规工人，都应积极参与决策，以推广更有效的联合办法。这将有助于平稳地从非正规经济向正规经济更过渡，并在所有部门防止当代形式的奴役。

B. 建议

72. 特别报告员建议各国：

(a) 批准并在国家一级执行所有相关的国际人权和劳工文书，以保护非正规经济中的工人免受当代形式奴役的权利；

(b) 促进从非正规经济向正规经济过渡，以减少体面工作赤字，防止当代形式的奴役；

(c) 在制定促进过渡的适当措施时，与所有相关的国家、区域及国际利益攸关方和合作伙伴包括非正规工人和企业进行协商，发动他们积极参与；必须

认真考虑和反映性别、年龄、残疾状况、少数群体、土著、继承和移民身份等交叉层面；

(d) 通过国家立法和规章，无歧视地保障所有非正规工人在工资、工作条件、合同、年假/病假、获得社会、经济和健康保护等领域的权利；

(e) 正式登记非正规企业和雇主。为了鼓励他们这样做，提供足够的信息和激励措施，包括但不限于简化登记程序、降低费用、免税和提供金融服务；

(f) 采取创新方式，例如引入简化税收制度，鼓励非正规工人和企业缴纳适当的税款和社会保障摊款；

(g) 通过与国家金融机构及其他区域和国际伙伴密切合作，促进对非正规工人和企业的有效金融普惠；

(h) 通过提高认识、培训和定期监测其业务活动，确保非正规企业和雇主遵守《工商企业与人权指导原则》；

(i) 加强对非正规经济的劳动监察，以查明当代形式奴役的情况，并为此目的分配充足的人力和财政资源；

(j) 通过有效的民事和刑事惩罚，对从事当代形式奴役的非正规企业和雇主采取坚决行动；

(k) 确保非正规经济中当代形式奴役的所有受害者，包括有证件和无证件的移民工人都能够诉诸司法和获得补救；分配充足资源并向受影响的工人提供准确信息；

(l) 保证所有非正规工人都受歧视地平等获得教育、职业培训和体面工作，并为此目的与教育机构、政府当局、国家人权机构和民间社会组织合作；

(m) 酌情采取暂行特别措施，提高妇女、儿童和青年人、少数群体、土著人民、因工作类型或出身而受歧视的社区、老年工人、残疾工人和移民工人等群体的资格水平和就业能力；

(n) 保障所有非正规工人，包括有证件和无证件移民的工会权利，并为此目的与企业 and 工会合作；

(o) 收集并定期更新关于非正规经济性质和程度及其与当代形式奴役的联系的数据。

73. 特别报告员建议非正规企业和雇主：

(a) 在国家一级执行所有相关的国际人权和劳工文书，以保护非正规经济中的工人免受当代形式奴役的权利；

(b) 采取步骤，通过登记企业以及缴纳适当的税款和社会保障摊款，促进从正规经济向非正规经济的过渡；

(c) 保障和保护所有非正规工人的工作权利以及在工资、工作时间和获得年假、病假和产假等方面的公正和良好的工作条件，并以所有员工理解的语言向他们提供准确信息，包括诉诸司法和获得补救的途径；

(d) 承认和保障包括移民在内的工人的工会权利；

(e) 与劳动监察员充分合作并酌情改善工人的工作条件。

74. 特别报告员建议工会和民间社会组织：

(a) 通过研究、宣传和有针对性的援助，继续努力保护非正规工人的权利；

(b) 提高公众和相关利益攸关方对非正规经济中当代形式奴役的认识；

(c) 向包括移民在内的所有非正规工人提供关于权利和应享待遇的准确信息；

(d) 增强非正规工人的权能，使他们能够组织起来加强谈判能力，并为此与政府和企业合作。
