



第七十八届会议

临时议程* 项目 73(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

极端贫困与人权问题

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特根据
人权理事会第 44/13 号决议提交的报告。

* A/78/150。



极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特的报告

在职穷人：以人权方法处理工资问题

摘要

在本报告中，极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特指出，世界上每五个工人中就有一个以上生活在贫困中。生产率的提高往往并没有给工人带来更好的工资，特别是因为非标准工作形式的扩大和工会权利的削弱。特别报告员在生活费用危机加剧了低收入者处境的情况下，评估了“在职穷人”现象对人权的影响。他就如何落实享有最低生活工资的权利和享有公平报酬的权利向国家和公司提出建议。

一. 导言¹

1. 世界上大多数穷人都在工作，但他们挣的工资不足以让自己和家人享有适当生活水准。即使在冠状病毒病(COVID-19)大流行之前，超过五分之一的工人(21%)生活在贫困中(每天生活费低于 3.10 美元)，其中 8% 处于极端贫困状态(每天生活费低于 1.90 美元)：对大约 7.12 亿人来说，工作并不能保证他们自己和家人过上有尊严的生活。² 在低收入和中低收入国家，分别有 44% 和 52% 的工人属于中度或极度贫穷：³ 在非洲，54.8% 的工人处于贫困中，亚洲和太平洋为 21.3%，阿拉伯国家为 15.8%。⁴

2. 根据国家贫困衡量标准得出的其他数字说明了问题的范围。在美利坚合众国，在职穷人的定义是一年中至少工作或寻找工作 27 周、但收入低于国家贫困线(个人 14 580 美元，两口之家 19 720 美元)的人。⁵ 根据这一定义，美国约有 630 万在职穷人，占工人总数的 4.1%。⁶ 在欧洲联盟，在职穷人的定义是在参照年份至少有 7 个月的工作、但其收入低于全国等值可支配收入中位数 60% 的人。⁷ 2017 年，欧盟的在职穷人占在业劳动人口的 10%(近 2 050 万)，高于 10 年前的 8%。⁸ 在中国，在职穷人的定义是每周至少工作一小时、家庭可支配收入低于收入中位数 50% 的人：28.6% 的城市人口属于这一类。⁹

3. 无论如何计算在职穷人，总的趋势是明确的：即使在工作正规化的情况下，有工作并不总是能保护工人及其家庭免于贫穷。工人贫穷的原因多种多样，包括家庭人员构成情况和家庭内的工作强度(家庭中在职成年人人数与受抚养人人数之间的比率)、缺乏针对某些生命风险的社会保障、非正式团结网络的崩溃和低工

¹ 特别报告员感谢哥伦比亚法学院人权诊所的杰出研究，并感谢 Nicolas Bueno 教授就享有公平报酬的权利提供咨询意见。

² Rosina Gammarano, “在职穷人或工作并不能保证体面的生活条件”, 《劳工组织统计聚焦劳动统计》, 第 6 期(国际劳工组织, 2019 年, 日内瓦), 第 2 页。可查阅 https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf。

³ 同上, 第 7 页。

⁴ 同上, 第 5 页。

⁵ 美国卫生和公众服务部, 《健康保险市场》, “联邦贫困水平”, 2023 年。可查阅 www.healthcare.gov/glossary/federal-poverty-level-fpl/。

⁶ 同上。

⁷ 欧洲改善生活和工作条件基金会, 《在职穷人》, 2022 年 11 月 29 日。等值可支配收入是指个人或家庭在扣除税收和其他扣减项目后根据家庭人数和成员构成情况进行调整的收入。

⁸ Daphne Ahrendt and others, *In work-poverty in the EU*, Eurofound Research Report(Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017), p. 3。可查阅 www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1725en.pdf。

⁹ Wu Xiaofang, “城市在职贫困的结构性原因：基于中国劳动力动态调查的实证研究”, 《城市观察》(2022 年); Tu Li 和 Yue Zhang, “城市在职贫困及其影响因素研究：来自中国家庭追踪调查数据的实证研究”, 《人口与经济》(2018 年), 第 20-30 页。

资。在本报告中，特别报告员着重讨论最后一个因素：他将低工资作为“在职穷人”这一类别增加的一个主要原因。

二. “在职穷人”增加

A. 实际工资停滞

4. 未能将生产率的提高转化为实际工资的增长并非新现象。然而，2020 年和 2021 年 COVID-19 大流行以及 2022 年震撼全球的生活成本危机，加上食品及能源价格急升，令情况进一步恶化。2020 年，全球极端贫困工人的所占比例 20 年来首次上升，从 2019 年的 6.7% 上升至 7.2%，另有 800 万工人陷入贫困，对青年人和妇女以及非正规工人的影响尤为严重。¹⁰ 2022 年以来的高通胀率(部分由乌克兰冲突引发)尤其揭示了工资原封不动且未根据生活成本增加进行调整的工人的脆弱性：2022 年上半年，全球月工资实际下降了 0.9%，这是本世纪以来全球工资首次出现负增长。¹¹

B. 工资在国内生产总值中所占份额下降

5. 自 1980 年代以来，所有区域的劳动力占国内生产总值的比例一直在下降。1990 年至 2009 年，经济合作与发展组织(经合组织)国家的这一比例从 66.1% 降至 61.7%，达到 2008 年全球金融危机前的最低水平，至今仍未恢复。¹² 在美国，自 2000 年以来，劳动力在收入中所占份额的下降速度加快，占 1947 年以来下降幅度的四分之三；11% 的下降归因于全球化和自动化对工人议价能力下降的影响。¹³

6. 新兴国家和发展中国家劳动收入份额的下降幅度更大，北非和亚洲的下降幅度明显，拉丁美洲的工资份额较为稳定，但仍在下降。¹⁴ 在中国，自 1990 年代初以来，劳动力在国民收入中的所占份额下降了近 3 个百分点。¹⁵

C. 妇女薪酬较低

7. 妇女比男子更不可能获得保障自己和家人体面生活水平的基本生活工资。男女收入的比较显示出持续存在的差距：2019 年，在高收入国家，就业妇女的收入

¹⁰ 《2022 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2022 年)，第 26 页。

¹¹ 国际劳工组织(劳工组织)，《2022-2023 年全球工资报告：COVID-19 和通货膨胀对工资和购买力的影响》(2022 年，日内瓦)，第 36 页。

¹² 经济合作与发展组织(经合组织)，《2012 年经合组织就业展望》(2013 年，巴黎)，第 3 章，第 113 页。

¹³ James Manyika and others, *A New Look at the Declining Labor Share of Income in the United States* (n.p., McKinsey Global Institute, 2019), p. 2.

¹⁴ 劳工组织，《2011 年劳工世界报告：让市场为就业服务》(国际劳工研究所，2011 年，日内瓦)。

¹⁵ 基金组织，《世界经济展望：蓄势待发？》(2017 年 4 月，华盛顿特区)，第 126 页。

与男子的收入相比为 73 美分/1 美元，在中高收入国家为 71 美分/1 美元，在中低收入国家为 61 美分/1 美元，在低收入国家为 43 美分/1 美元。¹⁶

8. 如果考虑到男女不平等的就业参与情况，劳动收入差距甚至更大。首先，妇女往往不太可能从事有报酬的工作，而且她们在某些部门的人数过多，如护理工作，但这些工作的价值被低估——一部分原因正是这些工作女性化，包括传统上妇女一直从事的无报酬工作。这是由于受教育的机会不同、妇女担任领导职务的可能性较小以及照料责任对工作时间和离开劳动力市场后的薪酬增长的影响。¹⁷ 总之，妇女收入较低的原因是，她们大多从事妇女通常从事的工作，而且她们往往是家庭中的第二赚钱者，为了照顾孩子或年长家庭成员，她们往往会限制自己的工作时间。

9. 妇女在非正式就业中的比例过高，因而其处境更糟。大多数国家、特别是低收入国家的妇女更有可能从事非正规工作。¹⁸ 这对她们的收入产生了影响：平均而言，非正规就业妇女的收入仅为正规就业男子收入的 47%。¹⁹ 妇女从事的非正规工作通常是家庭佣工或在供应链的低层从事计件工作，其特点是工资低和其他形式的剥削。²⁰

10. 妇女的工资较低，工作报酬也较少：她们的许多贡献仍然是在市场关系之外作出的，在统计中没有得到确认。无偿护理工作减少了妇女从事有偿工作的时间，离开劳动力队伍的时间越长，储蓄和退休就越受影响，从而强化了父权制性别角色。

11. 与一个额外收入者生活在一起可以部分弥补这一点，低工资的男子更有可能生活在他们作为唯一工资收入者的家庭中：例如在欧洲，男子被记录为在职穷人的可能性略高于妇女，因为男子更有可能是唯一挣钱的人，而且其伴侣更有可能是²¹不工作的。²¹ 但这是以家庭总收入平均分配为前提的。如果情况并非如此，即妇女获得的收入不到家庭总收入的一半，那么妇女可能会在看似并不贫困的家庭中处于不利地位。²² 此外，在一些国家，妇女获得的较低工资可能会被家庭中另

¹⁶ 劳工组织，“新数据揭示了劳动力市场的性别差距”，《聚焦劳动统计》，第 12 期，(2023 年 3 月)，图 5。

¹⁷ Chidi King，“采取 5 项措施：按照目前的进度，2069 年之前不会实现同工同酬”，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，2017 年 2 月 24 日；劳工组织，《妇女参与业务和管理：变革的业务案例(2019 年，日内瓦)。

¹⁸ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女：统计最新情况》(2023 年，日内瓦)，第 18 页。

¹⁹ 劳工组织，《2020-21 年全球工资报告：COVID-19 时期的工资和最低工资》(2020 年，日内瓦)，第 96 页。

²⁰ Emanuela Pozzan、Florence Bonnet 和 Umberto Cattaneo，“为妇女实现更好重建：妇女在非正规经济中的悲惨处境”(国际劳工组织，2020 年，日内瓦)。

²¹ 欧洲性别平等研究所，性别统计数据库，“按年龄和性别分列的在职贫困风险率”。可查阅 https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/ta_livcond_inwrkpov__ilc_iw01(最近一次访问于 2023 年 6 月 6 日)。

²² Fran Bennett，“Rethinking low pay and in-work poverty”，Women’s Budget Group, 20 September 2018。

一个成年人的收入所补偿，但情况不一定如此：美国妇女成为在职穷人的可能性远高于男子(分别为 5.3%和 3.7%)，²³ 原因有两个，一是因为她们占全国最低收入工人的 60%，²⁴ 并在全国 25 种最低收入工作(包括那些工资在贫困线或贫困线以下的工作)中占 18 种，²⁵ 二是因为有子女的单亲家庭(其中 80%的户主是妇女)²⁶ 陷入贫困的风险更高。²⁷

三. 低工资情况说明

12. 工资不足以让工人摆脱贫困的原因有很多。影响劳动力市场的结构性演变发挥了作用。全球化和自动化使富裕国家中最不合格工人的处境岌岌可危，在拼命寻求创造就业机会的过程中，工作变得灵活。在发展中国家，为追求成本竞争力，工资受到压制：在全球供应链中劳动密集型程度最高的环节，让工人处于贫困状态仍被视为比较优势的来源，全球价值链之所以蓬勃发展，是因为龙头企业能够将生产外包给生产率高、工资低(往往是贫困)的地区。²⁸ 另一个主要因素是工会变弱，其部分原因是这些结构性演变，但工会权利受到侵犯也是原因之一。

A. 非典型工作形式

13. 对竞争力的追求导致非典型(或非标准)就业合同的增加，这往往导致低工资和工资无保障。非标准工作(特别是依赖临时工或散工)最近有所增加，包括在以前与标准工作有关的部门。²⁹ 在孟加拉国和印度等国，近三分之二的有薪就业是散工，但这一现象并不局限于发展中国家：在美国，约 10%的工人工作时间不固定，随叫随到，低收入工人受影响最大。³⁰

14. 与非正规工人一样，非标准就业形式的工人得不到正规、全时、全年就业的工人通常享有的全套保护和福利。事实上，与后福特主义经济结构调整相关的企业战略(外部化、缩减规模、外包和分包)有时被称为“自上而下的非正规化”：从 1980 年代开始，生产日益向规模更小、更灵活的经济单位分散，许多较不体

²³ United States, Bureau of Labor Statistics, “A profile of the working poor, 2018”, Report No. 1087 (July 2020)。

²⁴ United States, National Women’s Law Center, “Interactive map: women and men in the low-wage workforce”, 20 July 2018。

²⁵ Grant Suneson, “What are the 25 lowest paying jobs in the US? Women usually hold them”, USA Today, 4 April 2019。

²⁶ United States Census Bureau, “Census Bureau releases new estimates on America’s families and living arrangements”, 17 November 2022。

²⁷ Sarah Javaid and Jasmine Tucker, “National snapshot: poverty among women and families”, National Women’s Law Center (September 2021)。

²⁸ Benjamin Selwyn, “Poverty chains and global capitalism”, *Competition and Change*, vol. 23, No. 1 (February 2019), pp. 71-97; and Lowell Bryan, “Globalization’s critical imbalances”, *McKinsey Quarterly* (2010), pp. 7-15。

²⁹ 劳工组织，《世界各地的非标准就业：理解挑战，塑造前景》(2016 年，日内瓦)，第 2 页。

³⁰ 同上，第二十三页。

面的工作(如清洁或运输)外包给分包商,导致非标准或非典型工作的增加,这些工作的特点是按小时计酬,但福利很少,甚至是计件工作,没有任何福利。³¹ 这种战略导致工作条件恶化,特别是更加没有保障。³²

15. 工作临时化是工业化国家在职贫困的主要根源。在美国,2020年有10.2%的非全职工人被归类为在职穷人,而全职工人的这一比例仅为2.6%。³³ 这些工人不仅工作时间更短,其小时工资也低于全职工人。³⁴ 这种情况构成了对妇女的间接歧视,因为妇女在非全时工人中所占比例过高。³⁵ 其他类别的工人尤其面临风险。其中包括小费工人,据估计美国有430万小费工人:³⁶ 2021年的一份报告显示,在采用每小时2.13美元联邦小费最低工资的各州,小费工人的贫困率为14.18%(这一比率自2000年以来一直未变),³⁷ 但如加上雇员的小费,其工资总额没有达到无小费工人的起码最低小时工资,则雇主有义务补足差额。³⁸ 同样,在欧洲联盟,临时工和非全职工比无限期合同工和全职合同工面临更高的在职贫困风险:由于非全职工人获得社会福利的资格是基于实际工作的小时数,因此他们获得社会福利的机会可能更少,低工资和低社会保障机会加剧了对工人个人的影响。³⁹

³¹ Martha Alter Chen, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) Working Paper No. 1 (2012)。

³² Supriya Routh and Vando Borghi, “The idea of form, informality and aspirations of workers”, in *Workers and the Global Informal Economy: Interdisciplinary Perspectives*, Supriya Routh and Vando Borghi, eds., (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; New York, Routledge, 2016), p. 9。

³³ United States, Bureau of Labor Statistics, “A profile of the working poor, 2020”, Report No. 1099 (September 2022)。

³⁴ Lonnie Golden, “Part-time workers pay a big-time penalty”, (Washington D.C., Economic Policy Institute 2020)。

³⁵ 劳工组织《1994年非全日制工作公约》(第175号)第5条中也隐含这一点;另见经济、社会及文化权利委员会第23号一般性意见(2016年),第13段。

³⁶ United States, National Employment Law Project, “Minimum Wage Basics: overview of the tipped minimum wage” (April 2015)。

³⁷ Justin Schweitzer, “Ending the tipped minimum wage will reduce poverty and inequality”, Center for American Progress (March 2021)。

³⁸ United States, Department of Labor, “Tips”. Available at www.dol.gov/general/topic/wages/wagestips。

³⁹ Jeroen Horemans and Ive Marx, “In-work poverty in times of crisis: do part-timers fare worse?”, ImPRovE Discussion Paper, No. 13/14 (Antwerp, Belgium, 2013)。

16. 非标准形式的就业往往带来不可预测⁴⁰ 和(或)不灵活的工作时间,⁴¹ 以及缺乏包括带薪病假或家事假在内的福利,⁴² 进一步加剧在职贫困。工作时间的不可预测性和(或)不灵活性加剧了贫困造成的时间不足的影响。有这种工作时间安排的人无法兼做多份工作,尤其是在长途通勤的情况下;他们也无法从事其他工作,例如照顾其他家庭成员,或寻求培训。由于时间限制,个人改善经济状况的机会有限,贫困导致的时间不足也使贫困循环持续不断。

B. 平台工人

17. 信息和通信技术使“零工经济”得以出现,这种经济依赖于将工人与客户联系起来的数字平台。在全球范围内,在线平台的数量从2010年的142个增加到2020年的777个。⁴³ 虽然70%的收入集中在美国和中国,⁴⁴ 但2015年至2020年,欧洲联盟平台经济的收入增长了6倍,欧盟就业人数超过2 800万,预计到2025年将达到4 300万。⁴⁵

18. 数字平台可以是以下两类之一:他们要么将工作“外包”给分散的人群,要么通过基于定位的应用程序,如Taskrabbit、Uber和Deliveroo,将工作分配给特定地理区域的个人。⁴⁶ 虽然这两种形式的“平台工作”不同,但都依赖“及时”的劳动力,通常以“现收现付”的工作报酬作为补偿。⁴⁷

19. 关于对工资的影响,挑战是双重的。首先,第一类平台允许将会计、翻译、编辑、数据录入、调查填写、照片标记或业务咨询等服务外包给来自低工资国家的工人,他们可以与来自高工资辖区的低资质工人竞争。实际上,这导致劳动力的输出,而提供劳动力的人却没有迁移:就好像富裕国家的劳动力供应突然急剧

⁴⁰ Katherine Guyot and Richard V. Reeves, “Unpredictable work hours and volatile incomes are long-term risks for American workers”, Brookings Institute, 18 August 2020.

⁴¹ Stephanie Bornstein, “Work, family, and discrimination at the bottom of the ladder”, *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy*, vol. XIX, No. 1 (2012).

⁴² Usha Ranji, Michelle Long and Alina Salganicoff, “Coronavirus puts a spotlight on paid leave policies”, Kaiser Family Foundation, 14 December 2020; and Oxfam America and Economic Policy Institute, “Few rewards: an agenda to give America’s working poor a raise” (Washington D.C., 2016), p. 10.

⁴³ 劳工组织,《2021年世界就业和社会展望:数字劳工平台在改变工作环境中的作用》(2021年,日内瓦),第19页。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_771749.pdf。

⁴⁴ 同上,第20页。

⁴⁵ Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on improving working conditions in platform work, document COM(2021)762 final, p. 1。可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0762>。

⁴⁶ Janine Berg 等人,《数字劳动平台与工作的未来:实现网络世界的体面工作》(国际劳工组织,2018年,日内瓦),第十五页。

⁴⁷ Valerio De Stefano, “The rise of the ‘just-in-time workforce’: on-demand work, crowdwork, and labor protection in the ‘gig-economy’”, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 37, No. 3 (2016), pp. 471-503, 475 and 476.

增加一样。⁴⁸ 在接受服务的国家，工资下降的压力可能很大：网络平台工人的平均时薪为 3.40 美元，其中一半人的时薪不到 2.10 美元。⁴⁹

20. 第二项挑战是所有数字平台都面临的共同挑战。这类公司的商业模式依赖于数量有限的员工和数量大得多的“外包工人”：2021 年，自由职业平台 PeoplePerHour 拥有约 50 名员工，同时为 240 万技术工人提供中介服务。⁵⁰ 然而，由于这些“外包工人”被归类为独立承包商，这可能会为变相就业(或虚假自营职业)创造条件，对工人的收入和法律保护产生重大影响。例如在美国，14%的零工收入低于每小时 7.25 美元的联邦最低工资标准，一项调查显示，五分之一的零工甚至吃不饱饭：因此，这些工人中有 30%在调查后一个月内使用了补充营养援助计划，即食品券，这一比例是服务业雇员的两倍之多。⁵¹ 将平台工人错误地归类为“自营职业者”也可能威胁到社会保障制度的财政可行性。这可能会导致依赖这种虚假自营职业的雇主与其他雇主之间的不公平竞争。

21. 确定是否存在雇用关系不应取决于当事方如何界定这种关系，而应主要取决于有关事实，如有关工作是否根据另一方的指示并在其控制下进行，或有关工作是否涉及工人参与企业组织。⁵² 正如国际劳工组织(劳工组织)公约和建议书执行问题专家委员会所指出的，“利用技术手段向不确定的劳动力分配任务，不能证明这些活动是独立于劳动力市场其他部分的工作形式”。⁵³

22. 然而，国内一级仍存在相当大的法律不确定性。例如在大不列颠及北爱尔兰联合王国，虽然最高法院认定 Uber 司机对合同条款和工作条件的控制权非常小，因此他们是工人(而非独立承包商)，⁵⁴ 但这种做法可能会被修改，因为下级法院认为，只要控制权稍微大一点(如分包权)，就足以构成自营职业。⁵⁵ 在澳大利亚，虽然公平工作委员会认为认定外卖骑手是雇员，⁵⁶ 但也认为 Uber 司机可以被视

⁴⁸ Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (London, I.B. Tauris, 2021), pp. viii-ix.

⁴⁹ 劳工组织，《2021 年世界就业和社会展望》，第 23 页。

⁵⁰ 同上，第 19 页。

⁵¹ Ben Zipperer and others, “National survey of gig workers paints a picture of poor working conditions, low pay” (Washington D.C., Economic Policy Institute, 2022)。

⁵² 劳工组织《2006 年就业关系建议书》(第 198 号)第 13 段(a)。

⁵³ 劳工组织，公约和建议书执行问题专家委员会，《在不断变化的环境中促进就业和体面工作》(2020 年，日内瓦)，第 327 段，第 142 页。

⁵⁴ Supreme Court of the United Kingdom, *Uber v. Aslam*, UKSC 2019/0029, Judgment, 19 February 2021. 可查阅 www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf。

⁵⁵ Supreme Court of the United Kingdom, *IWGB v. CAC*, UKSC 2021/0155, Summary of Pending Case, 25 April 2023. 可查阅 www.supremecourt.uk/cases/uksc-2021-0155.html。

⁵⁶ Australia, Fair Work Commission, *Klooger v. Foodora*, [2018] FWC 6836, Decision, 16 November 2018. 可查阅 www.fwc.gov.au/documents/decisionssigned/html/2018fwc6836.htm。

为独立承包商。⁵⁷ 巴西高等劳工法院⁵⁸ 和南非劳工法院⁵⁹ 也对优步采取了同样的做法，不过 Uber 在南非面临一项新的集体诉讼，⁶⁰ 旨在推翻这一裁决。在韩国，Uber 和类似的出租车平台原则上被禁止使用私人车辆进行商业活动，出租车平台司机被认定为雇员，因为(与典型的平台司机不同)他不能拒绝出车，而且是按小时而不是按次计酬。⁶¹

23. 一些司法管辖区已确立了明确的推定，以结束这种不确定性，并避免雇主将平台工人错误地归类为“自营职业者”。⁶² 例如，加利福尼亚州的立法规定，寻求将工人视为独立承包商的企业必须证明工人实际上不受雇用实体的监督，并在该实体的业务之外独立运作。⁶³ 尽管这一测试已被 2020 年的公投结果所取代，⁶⁴ 但它可以为打击在线平台滥用行为带来启迪。同样，欧洲联盟委员会提议在欧洲联盟立法，确立一个可反驳的推定，即如果至少以下两项标准得到满足，则平台工人处于雇用关系中：平台确定薪酬水平或设定薪酬上限；利用电子手段监督工作绩效；限制选择工作时间或缺勤时间、接受或拒绝任务、使用分包商或替代者的自由；在外观、对服务接受者的行为或工作绩效方面，制定具有约束力的具体规则；或限制建立客户群或为任何第三方开展工作的可能性。⁶⁵ 这种做法有助于打击平台公司滥用“虚假”自营职业地位，将工人进行错误分类，从而剥夺他们的基本保障，包括最低工资权。

C. 工会的削弱

24. 近年来，工会会员的比例停滞不前或有所下降。从全球来看，2008 年至 2019 年，工会密度(即会员占就业人口的比例)从 12.3% 下降到 11.2%。⁶⁶ 经合组织的下降幅度惊人：虽然 1985 年有 30% 的雇员属于工会，但到 2017 年，这一数字几

⁵⁷ Australia, Fair Work Commission, *Suliman v. Rasier Pacific*, [2019] FWC 4807, Decision, 12 July 2019. 可查阅 www.fwc.gov.au/documents/decisionssigned/html/2019fwc4807.htm。

⁵⁸ Superior Labour Court of Brazil, *Jacob v. Uber*, TST-E-ED-RR-1000123-89.2017.5.02.0038, Judgment, 31 May 2021。

⁵⁹ Labour Court of South Africa, *Uber SA v. NUPSAW*, C 449/17, Judgment, 12 January 2018. www.saflii.org/za/cases/ZALCCT/2018/1.html。

⁶⁰ Leigh Day, “Prominent human rights lawyers launch class action for South African Uber drivers”, 22 February 2021. 可查阅 www.leighday.co.uk/news/news/2021-news/prominent-human-rights-lawyers-launch-class-action-for-south-african-uber-drivers/。

⁶¹ Labour Relations Commission of South Korea, *Kwak v. SoCar*, 2020-170, Judgment, 28 May 2020。

⁶² Valerio De Stefano 等人，《平台工作与就业关系》，劳工组织第 27 号工作文件(国际劳工组织，2021 年，日内瓦)。

⁶³ 《加利福尼亚州劳动法》，第 2750.3 条(a)。

⁶⁴ 此次公投针对的是题为“保护应用程序司机和服务法案”的第 22 号提案。该提案准许大多数平台工人免受测试限制，同时为其提供一套有限的保障措施。

⁶⁵ 指令提案，COM(2021)267 号最终文件，第 4 条(见脚注 45)。

⁶⁶ 劳工组织，《2022 年社会对话报告：为实现包容各方、可持续和有复原力的复苏而进行集体谈判》(2022 年，日内瓦)，表 4.2。这些数字涵盖劳工组织 187 个成员国中的 142 个。

乎减少了一半(降至 17%);⁶⁷ 在美国, 私营部门工会会员从 1950 年代的 35% 下降到 2019 年的 6.2%。⁶⁸ 这是一种普遍的模式, 但也有例外: 2000 年至 2016 年间, 北非和拉丁美洲的工会会员人数略有增加。⁶⁹

25. 工人谈判能力的削弱部分归因于自动化, 到 2030 年, 自动化可能导致多达 8.9 亿个工作岗位流失, 11 亿个工作岗位(约占总就业人数的三分之一)会随着各项工作的自动化而发生根本性变化。⁷⁰ 据估计, 2015 年至 2025 年期间, 工资增长将因此降低约 2 个百分点。⁷¹

26. 然而, 工会面临的主要挑战来自非标准就业合同的增加。⁷² 事实上, 全时工人(34.0%, 而非全时工人为 18.0%)、无限期合同工人(25.9%, 而临时合同工人为 14.4%)和年龄较大的工人(55-64 岁年龄组为 33.4%, 而 16-24 岁年龄组为 10.9%)的工会入会率要高得多。⁷³ 雇员(16.8%)参加工会的比例也高于自营职业者(根据最新统计为 2.2%, 尽管近年来有所上升), 公共部门雇员(43.0%)参加工会的比例高于私营部门工人(18.7%)。因此, 公共部门或制造业工作岗位的减少是工会入会率下降的一个主要原因:⁷⁴ 虽然工会代表人数甚至在制造业部门也有所减少,⁷⁵ 但富国的私有化、非工业化以及将过去由公司内部完成的某些工作外包给外部承包商的做法, 使工会更难代表工人捍卫其权利。

27. 然而, 去工会化并不仅仅是这些结构性因素的结果。在一些国家, 围绕工会的监管环境变得更加严格, 这也是造成这种情况的原因之一,⁷⁶ 削弱了工会在许多工作场所的作用。根据人权法以及劳工组织的《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号), 各国义务保护每个工人组织和加入工会的权利。根据《公民及政治权利国际公约》第 22 条和《经济社会文化权利国际公约》第 8 条, 工会会员应受到保护, 免遭

⁶⁷ 经合组织,《2017 年经合组织就业展望》(2017 年, 巴黎), 第 4 章。

⁶⁸ Lawrence Mishel, Lynn Rhinehart and Lane Windham, *Explaining the Erosion of Private-Sector Unions: How Corporate Practices and Legal Changes Have Undercut the Ability of Workers to Organize and Bargain* (Washington D.C., Economic Policy Institute, 2020)。

⁶⁹ 见劳工组织,《新闻故事》,转型中的工会: 工会在今后的工作中将发挥什么作用? 工会的现状, “工会会员人数减少”。可查阅 www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Labour-Relations/trade-unions#where/decline。

⁷⁰ 经合组织,《2019 年经合组织就业展望: 工作的未来》(2019 年, 巴黎), 第 3 页。

⁷¹ Daron Acemoglu and Pascual Restrepo, “Robots and jobs: evidence from US labor markets”, *Journal of Political Economy*, vol. 128, No. 6 (June 2020), p. 54。

⁷² 劳工组织,《世界就业与社会展望: 2022 年趋势》(2022 年, 日内瓦), 第 91 页。

⁷³ 劳工组织,《2022 年社会对话报告》, 图 4.5。

⁷⁴ 经合组织,《2017 年经合组织就业展望》, 第 4 章。

⁷⁵ 劳工组织,《2022 年社会对话报告》, 表 4.3。

⁷⁶ 国际工会联合会, “工作的未来” (2017 年), 第 11 页。

一切形式的恐吓和报复。⁷⁷ 因此，拒绝雇用或提升加入工会的工人、⁷⁸ 解雇参加工会活动的工人、⁷⁹ 对工会活动分子歧视性地使用定期合同⁸⁰ 或驱逐参加工会活动的移民工人⁸¹ 均违反这些规定。⁸² 根据《经济社会文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》⁸³ 以及劳工组织《第 98 号公约》，⁸⁴ 个人因加入工会或参加工会活动而遭受不利待遇，包括被拒绝发放奖金，也属于歧视行为。

28. 监管框架应有助于充分明确地界定参加工会活动的权利，包括罢工权，以便工人不会因害怕报复而不参加这类活动。⁸⁵ 在使用措辞宽泛的刑事条款(如提到恐怖主义活动或“妨碍业务”)起诉工会会员或参加罢工的工人时，这种“寒蝉效应”可能尤其重要。⁸⁶

29. 此外，各国应促进和推动集体谈判，使工人和雇主能够通过各自的组织达成协议，特别是在工资方面。各国应避免干涉集体谈判权，如对获准进行集体谈判的工会代表性提出过高要求，⁸⁷ 或要求工会凭集体谈判“许可证”⁸⁸ 或通过其他方式开展活动。⁸⁹ 各国可以期望双方本着诚意进行谈判，这意味着双方承诺不无理推迟谈判，并为达成协议而进行谈判。如果双方未能达成协议，各国应避免强制仲裁，因为这将有悖于劳工组织《第 98 号公约》第 4 条所载的自愿谈判原则：只有在基本服务的情况下才允许强制仲裁，必要服务是指中断会危及全体或部分居民的生命、人身安全或健康的服务。⁹⁰

30. 期待各国政府将“鼓励和推动在雇主或雇主组织同工人组织之间广泛地发展与使用自愿谈判机制”，包括促使集体协议生效。⁹¹ 各国还应确保双方不单方

⁷⁷ E/C.12/ARG/CO/4，第 33 和 34 段。

⁷⁸ E/C.12/ROU/CO/3-5，第 14 段。

⁷⁹ CCPR/C/CHL/CO/5，第 14 段。

⁸⁰ CCPR/C/BLR/CO/5，第 54 和 55 段。

⁸¹ CCPR/C/DOM/CO/6，第 32 段。

⁸² E/C.12/MLI/CO/1，第 28 和 29 段；E/C.12/LKA/CO/5，第 33 和 34 段。

⁸³ 人权事务委员会，第 18 号一般性意见(1989 年)，第 12 段；经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 10 段。

⁸⁴ 劳工组织，《结社自由：结社自由委员会决定汇编》，第 6 版(2018 年，日内瓦)，第 1099 段。

⁸⁵ E/C.12/TKM/CO/2，第 25 和 26 段。

⁸⁶ E/C.12/ESP/CO/6，第 28 和 29 段；E/C.12/KOR/CO/4，第 38 和 39 段；E/C.12/AUS/CO/5，第 29 和 30 段；CCPR/C/GTM/CO/4，第 36 和 37 段；CCPR/C/KAZ/CO/2，第 54 段(a)。

⁸⁷ E/C.12/DOM/CO/4，第 39 段。

⁸⁸ E/C.12/IRL/CO/3，第 19 段。

⁸⁹ E/C.12/LBN/CO/2，第 40 段。

⁹⁰ 劳工组织，《结社自由：决定汇编》，第 1417 段。

⁹¹ 劳工组织，《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)，第 4 条；E/C.12/NAM/CO/1，第 34 段。

面修改已达成的协议，至少在协议有效期内不修改。⁹² 各国应确保所有类别的工人都能参加集体谈判进程，包括家政工人、⁹³ 农场工人以及包括平台工人⁹⁴ 在内的从事不稳定工作的工人。⁹⁵ 因此，依靠反托拉斯立法来禁止零工工人加入工会，显然违反人权法。

31. 尽管有这些规定，但工会的权利经常受到侵犯，使工会难以捍卫工人的权利和加强他们在确定工资方面的谈判地位。2023 年，国际工会联合会报告了大量侵犯工会权利的行为：在 77% 的国家中，工人被剥夺了组建和加入工会的能力，在 73% 的国家中，工会注册受到阻碍，79% 的国家侵犯了集体谈判权。⁹⁶ 孟加拉国、白俄罗斯、厄瓜多尔、埃及、斯威士兰、危地马拉、缅甸、突尼斯、菲律宾和土耳其是对工人而言最糟糕的 10 个国家。

32. 这种倒退可能会大大降低工人获得体面工资的能力：过去 30 年来工会的削弱和集体谈判的分散化(从部门一级分散到单个企业一级)是不平等现象加剧的主要因素。⁹⁷ 这不仅是未能实现《2030 年可持续发展议程》，该议程要求各国政府承诺保护劳工权利(具体目标 8.8)和减少不平等(具体目标 10.1)；而且也是一种拙劣发展演算。从长远来看，在依靠外资创造就业机会方面以低劳动力成本为基础吸引投资的战略注定会失败：低工资限制了家庭消费，从而降低了总体需求，使就业增长面临风险。⁹⁸

四. 规范性评估：基本生活工资和公平薪酬

33. 根据《世界人权宣言》第二十三条和《经济社会文化权利国际公约》第七条(子)项，所有工人都有权获得报酬，这种报酬至少能为他们本人及其家属提供公平的工资和体面的生活。在许多情况下，在职贫困的持续存在可归因于违反这些保障。特别报告员指出这些权利目前面临的最严重威胁，并提出能够更好地应对时代挑战的权利解释。他还评估这些权利对公司行为体的重要性。

A. 获得基本生活工资的权利

34. 获得确保工人及其家属享有体面生活水准的报酬的权利要求工资水平考虑到生活成本，以确保“足以让工人及其家人能够享受《公约》规定的其他权利，

⁹² 劳工组织，《结社自由：决定汇编》，第 1327 至 1341 段。

⁹³ 见劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)，第 3 条。

⁹⁴ E/C.12/PRT/CO/4，第 10 段。

⁹⁵ E/C.12/ZAF/CO/1，第 45 和 46 段。

⁹⁶ 国际工会联合会，《2023 年国际工会联合会全球权利指数：对工人而言世界上最糟糕的国家-执行摘要》(2023 年，布鲁塞尔)，第 40-43 页。

⁹⁷ Florence Jaumotte 和 Carolina Osorio Buitron，“权力来自人民”，《筹资与发展》，第 52 卷，第 1 期(2015 年 3 月)；Florence Jaumotte 和 Carolina Osorio Buitron，“不平等与劳动力市场制度”，《基金组织工作人员讨论记录》15/14 (2015 年 7 月)。

⁹⁸ 国际工会联合会，《赢得加薪：确保最低生活工资的工会战略》(2023 年，布鲁塞尔)，第 9 页。可查阅 www.ituc-csi.org/IMG/pdf/winning_a_pay_rise_en_v2.pdf。

如社会保障、卫生保健、教育和适足的生活水准，包括食物、水和卫生设施、住房、服装，并支付通勤费等额外费用”。⁹⁹

35. 换句话说，应当向工人提供最低限度的“基本生活工资”，并根据生活成本定期调整。劳工组织在其《章程》序言中呼吁“足够维持生活的工资”，并在关于劳工组织的目标和宗旨的《宣言》中申明其“庄严义务”，以促进“旨在确保所有人公正地分享进步成果以及所有在业人员和需要此类保护的人员享有一种最低生存工资的有关工资和收入、工时和其他工作条件的政策”。在1970年《确定最低工资公约》(第131号)第3条中，劳工组织要求，最低工资的确定应考虑到“工人及其家庭的需要，同时考虑到一国的总体工资水平、生活成本、社会保障福利以及其他社会群体的相对生活水准；其他经济因素，包括经济发展的需要、生产力水平以及实现和保持高就业水平的可取性”。

36. 约90%的劳工组织成员国报告说，它们已制定了最低工资标准。¹⁰⁰ 虽然最低工资制度千差万别(从单一比率到多种不同比率，因部门、地域或个人特征(如技能水平或年龄)而异)，但最低工资可以通过其对劳动力市场上其他工资(包括非正规或未注册工人的工资)的溢出效应，以及通过为集体谈判提供基准，支持整个工资分配范围的增长。¹⁰¹

37. 然而，重大挑战依然存在。首先，最低工资水平往往不足。在中国，虽然最低月工资在240至380美元之间，¹⁰² 但据估计，一个中国成年人的基本生活工资在360至585美元之间。¹⁰³ 即使在发达经济体，法定最低工资也可能太低，无法让工人及其家人过上体面的生活。在美国，联邦最低工资(《公平劳动标准法》中有规定)为每小时7.25美元。¹⁰⁴ 最近一次更新是在2009年，没有根据通货膨胀自动调整。尽管截至2022年8月，已有30个州通过了高于联邦规定的最低工资法律，¹⁰⁵ 但联邦最低工资仍在20个州适用。¹⁰⁶ 因此，美国是工业化国家中工资最低的国家之一，拥有高中文凭的工人在2017年的收入(经通货膨胀调整后)实际上比1979年少了2.7%。¹⁰⁷ 最低工资往往不足以支付生活成本：在大多数地方，即使是州最低工资最高的每小时15美元的全职最低工资工人，也负担不起

⁹⁹ 经济、社会及文化权利委员会，第23号一般性意见(2016年)，第18段。

¹⁰⁰ 劳工组织，《2022-2023年全球工资报告》，第15页(见脚注11)。

¹⁰¹ 国际工会联合会，《赢得加薪》，第10页。

¹⁰² 中国，人力资源和社会保障部，“不同地区的最低工资标准”，2023年1月2日。

¹⁰³ 工资指标，薪金、生活工资、生活工资档案，“生活工资系列：中国-2019年9月-以人民币计算，每月”(2023年)。可查阅<https://wageindicator.org/salary/living-wage/archive-no-index/china-living-wage-series-september-2019-country-overview>。

¹⁰⁴ 美国劳工部，“最低工资”。可查阅www.dol.gov/general/topic/wages/minimumwage。

¹⁰⁵ United States, National Conference of State Legislatures, “State minimum wages”, 30 August 2022。

¹⁰⁶ 经济政策研究所，“最低工资跟踪”(截至2023年7月1日的数值)。可查阅www.epi.org/minimum-wage-tracker。

¹⁰⁷ Matthew Desmond, *Poverty, By America* (New York, Crown, 2023), p. 51。

一居室的出租屋。¹⁰⁸ 此外，许多工人的工资实际上低于最低工资。¹⁰⁹ 此外，脆弱不堪的社会支助系统意味着工人高度依赖工资，甚至不愿离开收入微薄的工作，从而进一步加剧了在职贫困。

38. 根据 Anker 方法，全球生活工资联盟将生活工资定义为在特定地方的普遍条件下足以为工人及其家人提供体面生活水准的报酬。体面生活水准又包括“食物、水、住房、教育、医疗保健、交通、衣物和其他基本需要，包括应付突发事件”。¹¹⁰

39. 虽然这种方法得到了广泛的接受，但它存在一个重大缺陷：它是以绝对标准而非相对标准来衡量适足生活水准的。造成社会排斥的原因可能不仅是没有足够的收入来维持适足的生活水准，还可能是收入相对于某个国家的收入中位数偏低，导致低收入者无法达到社会期望。因此，最低工资的水平不仅应在绝对值上足够，而且应在收入中位数的百分比上足够。

40. 这符合劳工组织《第 131 号公约》的规定，也并非不现实：在发达国家，最低工资约为工资中位数的 55%；在发展中国家，这一比例约为 67%，尽管各国差别很大——孟加拉国仅为 16%，而洪都拉斯则为 147%。¹¹¹ 在欧洲联盟，成员国应根据以下四项标准确定并定期更新最低工资：购买力；工资的一般水平及其分配情况；工资增长率；长期的国家生产力水平和发展。因此，鼓励会员国不仅根据生活成本的绝对值，而且根据相对值来确定最低工资，在这方面，可参照国际上常用的参考值，如工资总额中位数的 60% 和工资总额平均值的 50%。¹¹²

41. 其次，即使有最低工资法，最低工资水平也可能不会定期更新，因此，领取最低工资的工人的实际工资会随着时间的推移而下降：虽然至少有 80 个国家规定官员每年重新审查最低工资，但这仍然不是普遍做法。¹¹³ 即使最低工资定期提高，这可能仍不足以跟上生活成本的上涨：劳工组织对 10 个国家进行的评估显示，尽管大多数国家在 2015 年至 2022 年期间提高了现金最低工资率，但除两个国家外，其他所有国家的通货膨胀(特别是 2020 年后)意味着到 2022 年实际最

¹⁰⁸ United States, National Low Income Housing Coalition, *Out of Reach: The High Cost of Housing* (Washington D.C., 2020)。

¹⁰⁹ Minimum-wage.org, “Federal tipped minimum wage laws for 2022, 2023” . 可查阅 www.minimum-wage.org/federal/tipped-employee-minimum-wage; and Jennifer J. Lee, “Redefining the legality of undocumented work”, *California Law Review*, vol. 106, No. 5 (October 2018). 可查阅 <https://lawcat.berkeley.edu/record/1128587/files/fulltext.pdf>。

¹¹⁰ 见 www.globallivingwage.org/about/what-is-a-living-wage。

¹¹¹ 劳工组织，《2020-21 年全球工资报告》，第 110 页(见脚注 19)。

¹¹² 欧洲议会和欧洲理事会关于欧洲联盟适当最低工资的指令(EU) 2022/2041 (《欧洲联盟公报》，L 275, 2022 年 10 月 25 日)，第 5 条，第 4 款。

¹¹³ 见 Wageindicator.org, 薪金、最低工资，“你们国家最近一次更新最低工资是什么时候？”可查阅 <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/minimum-wage-updates-around-the-world>(最近一次访问于 2023 年 6 月 6 日)。

低工资的价值低于 2015 年。¹¹⁴ 这不仅侵犯了有关工人的权利，而且影响到整个经济，因为法定最低工资水平往往被用作所有部门集体谈判的参考点。

42. 为了保护低工资者的购买力，一些国家建立了工资与消费物价指数挂钩的制度。¹¹⁵ 这支持了中产阶级的购买力，提高了经济在危机时期的复原力。虽然人们有时会担心工资-物价螺旋式上升和工作岗位被毁的情况，但比较研究表明，这种情况不太可能发生，特别是在输入性通货膨胀的情况下。¹¹⁶ 这一结论得到了国际货币基金组织的进一步支持，该组织研究了发达经济体过去 50 年中与 2021 年类似的 22 种情况，当时物价通胀正在上升。¹¹⁷

43. 第三，最低工资立法的执行情况极不均衡。2021 年，有 2.66 亿受薪雇员(15%)的收入低于最低工资，原因是不在覆盖范围内或未遵守最低工资规定：非洲 21% 的工人的工资低于最低工资，亚洲和太平洋为 16%，美洲为 17%，欧洲和中亚为 13%。¹¹⁸ 在美国，由于法律漏洞或执法不力，小费工人、独立承包商、非正规工人、一些青年工人和其他低收入工人的收入往往低于联邦最低工资。¹¹⁹ 劳动监察机构通常无法在非正规部门执行最低工资规定；这相当于允许司机因为没有驾照而无视交通规则。¹²⁰

44. 最后，最低工资立法的覆盖范围可能不完整。在吸引投资的竞争中，各国通常对自由贸易区和战略性出口导向部门免除最低工资要求。某些类别的工人也被排除在最低工资立法的保护之外。可以在立法中规定排除在外的情况：例如，18% 的最低工资国家实际上将农业和(或)家政工人排除在最低工资规定之外，通常还将学徒、受训人员和残疾工人排除在外。¹²¹

45. 然而，更常见的是事实上被排除在最低工资覆盖范围之外的情况。为小企业或家庭企业工作的人通常被排除在外，非正规工人的情况也是如此；因此，这些工人(占全球劳动力的 61%)的收入比从事正规工作的人平均少 38%¹²² ——这是

¹¹⁴ 劳工组织，《2022-2023 年全球工资报告》，第 64-65 页。

¹¹⁵ 比利时和塞浦路斯依靠全国消费者价格指数；卢森堡使用健康指数，因此不包括酒精、烟草和汽油(但包括取暖燃料、天然气和电力)。

¹¹⁶ Jorge Alvarez 等人，“工资-物价螺旋：历史证据是什么？”，基金组织工作文件，第 22/221 号(2022 年，华盛顿特区)(基于对 1973 年至 2017 年间发达经济体 79 次“工资-物价螺旋上升”情况和制造业 100 次使用更狭义工资概念情况的审查)。

¹¹⁷ 基金组织，《2022 年世界经济展望：应对生活成本危机(2022 年，华盛顿特区)，第 2 章。

¹¹⁸ 劳工组织，《2020-21 年全球工资报告》，第 90 页。

¹¹⁹ 美国，《公平劳动标准法》规定的独立承包商地位，《联邦公报》，第 86 卷，第 4 期(2021 年 1 月 7 日)。

¹²⁰ 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见(2016 年)，第 47 段(d)。

¹²¹ 劳工组织，《2020-21 年全球工资报告》，第 92 至 95 页。

¹²² 同上。

一种“工资惩罚”，对最低收入者来说尤其严重。¹²³ 非正规工人一般不加入工会，他们特别容易受到虐待，因为他们害怕因投诉而被当局发现的后果。

46. 此外，家庭工人通常不受最低工资立法的保护。根据最常见的安排，家庭工人是分包工人，他们从承包商那里接受订单、规格和原材料，同时承担自己的设备费用。劳工组织 1996 年《家庭工作公约》(第 177 号)规定，家庭工人应得到与其他工资劳动者相同的待遇，特别是在报酬方面(第 4 条第 2 款(d)项)。但实际上，家庭工人的分包使得企业只有在需求足够大的情况下才花钱请工人，通过将企业的经济风险重新分配给家庭工人，保护企业免受市场波动的影响。¹²⁴ 特别是在跨国企业中，降低价格、快速周转和快速交付订单的压力导致供应商和承包商将风险和成本转嫁给工人，而工人则成为“减震器”，只能获得产品最终价值的一小部分：在印度，家庭工人的收入低至其所生产产品售价的 2% 至 5%，而承包商的收入可高达 40%。¹²⁵ 为了避免这种滥用，泰国通过了 2010 年《家庭工人保护法》，其中规定，如果与家庭工人签订的合同给予雇主“不正当的优势”，法院可下令仅在“合理”范围内执行合同条款。¹²⁶ 为了加强家庭工人的谈判地位，应当鼓励家庭工人组建工会，或像印度通过自营职业妇女协会所做的那样，成立合作社。

47. 最低工资立法在家政工作中的执行力度也很弱。2013 年，全球至少有 6 710 万家政工人，其中 80% 是妇女，¹²⁷ 1 150 万是移民工人。¹²⁸ 劳工组织 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)规定，家政工人应“在有最低工资保障的情况下，享受最低工资保障”(第 11 条)。然而，42.6% 的家政工人不受最低工资立法的保护，¹²⁹ 另有 310 万家政工人的最低工资低于其他工人的法定最低工资。这不禁让人想起经济、社会及文化权利委员会的告诫：“在确定部门或行业最低工资时，

¹²³ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女：统计情况》，第 3 版(2018 年，日内瓦)；Olivier Bargain 和 Prudence Kwenda，“非正规部门的工资差距：利用面板数据方面的分位数估计值的新证据”，劳动经济研究所讨论文件，第 4286 号(2009 年，德国波恩)，可查阅 <https://docs.iza.org/dp4286.pdf>。

¹²⁴ Marlese von Broembse 和 Jenna Harvey，《全球供应链中家庭工人的体面工作：现有和潜在以工人为中心的治理机制》，全球劳工大学工作文件，第 54 号(国际劳工组织，2019 年，日内瓦)，第 4 页。可查阅 https://global-labour-university.org/wp-content/uploads/2022/03/GLU_WP_No.54.pdf。

¹²⁵ Shalini Sinha，“Supporting women home-based workers: the approach of the self-employed women's association in India”，WIEGO Policy Brief (Urban Policies), No.13 (March 2013), p. 3. 可查阅 www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Sinha-Home-Based-Workers-SEWA-India-WIEGO-PB13.pdf。

¹²⁶ Von Broembse and Harvey, *Decent Work for Homeworkers in Global Supply Chains*, p. 28.

¹²⁷ 劳工组织，《家政工人的社会保障：主要政策趋势和统计数据》，社会保障政策文件，第 16 号文件(2016 年，日内瓦)，第 3 页。

¹²⁸ 劳工组织，“对家政工人执行国际劳工标准”，《行之有效的研究简报》，第 9 期(2017 年)，第 1 页。

¹²⁹ 劳工组织，《最低工资政策指南》(2016 年，日内瓦)，第 8 章。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_508566.pdf。

不应认为主要雇用妇女、少数群体或外籍工人的部门从事的工作比主要雇用男性或本国国民的部门从事的工作的价值低”。¹³⁰

48. 无证移民工人特别容易受到剥削和不公平工资待遇。¹³¹ 例如，2008 年对美国 4 000 多名低工资工人进行的调查发现，近一半的女性和 30% 的男性未经许可的工人在前一周有过工资被盗的经历，¹³² 85% 未经许可为单一雇主加班的人没有收到法律规定的加班费。¹³³ 无证移民工人担心遭到报复，一旦向执法当局举报就有可能被驱逐出境，而且他们对自身权利缺乏认识，这些都使他们处于特别脆弱的境地。因此，经济、社会及文化权利委员会指出，“可能必须采取具体的保护措施……以确保任何滥用其弱势处境的行为都能得到有效处理，并确保他们不会害怕向主管当局提出申诉”。¹³⁴

B. 获得公平工资的权利

49. 除了有权获得“基本生活工资”外，工人还有权获得“公平工资”。¹³⁵ 这意味着，工资应“不仅反映工作成果，也反映工人的职责、从事工作所需的技能和教育水平、工作对工人健康和安全生产产生的影响、与工作有关的具体困难以及对工人个人生活和家庭生活产生的影响”。¹³⁶ 但实际上，工资水平是谈判过程的结果，在谈判过程中，大多数工人或代表他们参加集体谈判的工会在谈判提高工资方面处于弱势地位。这是上述一系列结构因素的结果。只有通过加强工会和保护集体谈判权，才有可能维护获得公平报酬的权利。

50. 另一个更为根本的问题是，工人的谈判地位部分取决于所提供商品或服务的最终购买者将支付的价格。然而，正如无酬照护工人的案例所表明的，¹³⁷ 工作对整体福祉的最重要贡献不一定在于其创造的货币附加值。履行社会赖以生存的基本职能的工人的工资通常很低，因为他们的贡献没有得到足够的重视，也因为他们提供的服务具有公共产品的性质，而受益人却不愿意或没有能力为此支付报酬。此外，这些工人提供的服务是为社区服务的，包括为无力支付此类服务费用的贫困人口服务：由于目前劳动力市场对工作的估值方式，工作越是满足贫困人口的需求，其报酬就越低。

¹³⁰ 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见(2016 年)，第 23 段。

¹³¹ 同上，第 47(e)段。

¹³² Annette Bernhardt and others, *Broken Laws, Unprotected Workers: Violations of Employment and Labor Laws in America's Cities* (2008), p. 43. 可查阅 <https://escholarship.org/content/qt1vn389nh/qt1vn389nh.pdf>。

¹³³ 同上，第 45 页。

¹³⁴ E/C.12/2017/1，第 13 段。

¹³⁵ 《经济社会文化权利国际公约》，第七条(子)款(一)项。

¹³⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见(2016 年)，第 10 段。

¹³⁷ 见 A/68/293。

51. 提供护理的工人所得报酬低的另一个原因是，他们的许多工作传统上是由妇女在家庭和社区内无偿承担的；即使这些工作有报酬，工资也定得很低，这反映出对生育劳动(与生产劳动相比)的社会价值缺乏认识。¹³⁸ 例如，家政工人的活动——如做饭、清洁、洗衣和照料——的价值被低估，一是因为这些活动往往被认为是“非生产性的”，¹³⁹ 二是因为这些活动传统上由妇女承担——而这些活动是一种宝贵而必要的劳动，社区和整个经济的运作都依赖于这种劳动。¹⁴⁰

52. 不能容许这种情况继续下去。为了做到“公平”，报酬不仅应反映工人创造的经济价值，而且还应反映其所做工作对社会的贡献。¹⁴¹ 否则，未来的工人所寻求的培训，以及工人所提供的商品和服务，就不会满足社会的需要，特别是低收入群体的需要，而只会满足最富裕群体的需要。因此，经济学家将不再设计帮助贫困人口的计划，而是成为商人；农民不再为社区生产粮食，而是生产富国高价值市场需要的经济作物；建筑师不再建造低成本的社会住房，而是致力于为超级富豪建造豪宅；凡此种种。其结果不仅扭曲了激励机制，不利于满足社会中最贫困群体的需求，浪费了本可满足社会需求的巨大人类潜力，而且由于这些群体的商品或服务供应不足，其价格可能会上涨，造成人为的稀缺。

53. 为纠正这一点，具有较高社会价值的工作应得到更好的报酬。在一项关于冠状病毒病(COVID-19)大流行所显示的“必要”工作的研究中，劳工组织发现，“必要工人”的收入比其他工人平均低 26%，只有三分之二的差距可以用教育和经验的差异来解释。¹⁴² 换言之，在食品生产和零售、医疗保健、清洁和环境卫生及运输等领域为社会提供最重要服务的工人的工资过低。

54. 为遏制这一趋势，各国可拟订一份清单，列出其提供的商品和服务是必不可少的，具有很高的社会价值，并确保参与提供这些商品和服务的工人获得合理的工资(高于满足基本需求的最低工资)；反之，各国也可以拟订一份清单，列出那些尽管存在负面外部影响但目前仍然高薪的职业(如鼓励金融市场投机的交易员，以及从事化石能源开采、农药生产、塑料生产、烟草业和广告业的工人)，并为这些行业的高薪设定上限。为使这些任务在私人营利部门具有经济可行性，可以提

¹³⁸ Bruno Palier, “Pourquoi les personnes occupant un emploi ‘essentiel’ sont-elles si mal payées?”, Sciences Po LIEPP Working Paper, No. 116 (2020)。可查阅 <https://sciencespo.hal.science/hal-03102794v1/document>。

¹³⁹ 劳工组织，《家政工人的社会保障》，第 5 页(见脚注 127)。

¹⁴⁰ 劳工组织，《最低工资政策指南》，第 8 章。第 3 和 4 页，可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_508533.pdf；Pamhidzai H. Bamu-Chipunza, *Promoting Decent Work for Domestic Workers: Lessons from Five Countries*, WIEGO Resource Document, No. 8 (Manchester, United Kingdom, WIEGO, 2018)。

¹⁴¹ Nicolas Bueno, “From productive work to capability-enhancing work: implications for labour law and policy”, *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 23, No. 3 (2022), p. 366; and Elise Dermine and Daniel Dumont, “A renewed critical perspective on social law: disentangling its ambivalent relationship with productivism”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 38, No. 3 (2022), p. 267。

¹⁴² 劳工组织，《必要工作的价值：2023 年世界就业和社会展望》(2023 年，日内瓦)，第 62 页。

供税收优惠和补贴，以补偿社会寻求支持的部门所增加的劳动力成本，与此同时，较高的所得税将对造成较高负面外部影响的过高薪酬职业予以惩罚。

C. 公司行为体

55. 《工商企业与人权指导原则》¹⁴³ 和《赤贫与人权指导原则》¹⁴⁴ 禁止公司行为体采取可能导致侵犯基本生活工资权或公平报酬权的成本最小化战略。

56. 这适用于公司的内部运作。公司应避免经常依赖临时工从事与企业主营业务有关的活动，因为这会助长工作的不稳定性；¹⁴⁵ 并应避免利用移民执法的威胁来剥削无证移民工人，向他们支付低于标准的工资。¹⁴⁶ 公司应登记加班情况，并向工人支付合法应得的工资：在美国，仅在 2019 年，时薪低于 13 美元的工人就被偷走了 92.7 亿美元。¹⁴⁷ 公司不应仅仅为了剥夺工人享受的全职工人身份相关福利，而雇用工人从事低于全职工作岗位标准的工作。¹⁴⁸ 公司还应避免采取旨在阻止加入工会的行动，如解雇工人、威胁关闭工作场所或减少已加入工会的工人的工时或工资。¹⁴⁹

57. 这一义务延伸到企业行为体与其业务伙伴的关系：尤其是买方的采购做法不应导致鼓励供应商支付低于工人及其家庭成员适足生活水准的工资(即使这种工资高于法定最低工资)，也不应导致依赖强迫劳动。¹⁵⁰ 这种形式的滥用仍然普遍存在：2016 年，劳工组织和有道德贸易联合倡议对 87 个国家的 1 454 家供应商进行了调查，发现 39% 的供应商接受低于生产成本的订单，只有 25% 的买家愿意提高价格以适应最低工资的增长。¹⁵¹ 然而，确保供应商支付基本生活工资是买家降低声誉风险的一种方式。再者，它还有助于提高供应链的复原力，因为劳工

¹⁴³ 人权理事会第 17/4 号决议。

¹⁴⁴ 见人权理事会第 21/11 号决议核可的《指导原则》第 100 和 101 段。

¹⁴⁵ 劳工组织，公约和建议书执行问题专家委员会，《促进就业和体面工作》，第 287 段，第 127 页(见脚注 53)。

¹⁴⁶ Zipperer 等人，“全国零工调查”(见脚注 51)。

¹⁴⁷ Ihna Mangundayao and others, “More than \$3 billion in stolen wages recovered for workers between 2017 and 2020” (Washington D.C., Economic Policy Institute, 2021)。

¹⁴⁸ David Rolf, *The Fight for \$15: The Right Wage for a Working America* (New York, The New Press, 2016); and Gregory Acs and others, “Exploring the effects of a \$15 an hour federal minimum wage on poverty, earnings, and net family resources” (Washington D.C., Urban Institute, 2022)。

¹⁴⁹ Josh Bivens and others, “How today’s unions help working people: giving workers the power to improve their jobs and unrig the economy” (Washington D.C., Economic Policy Institute, 2017)。

¹⁵⁰ Geneviève LeBaron, “Wages: an overlooked dimension of business and human rights in global supply chains”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 6, No. 1 (February 2021), pp. 1-20 (on tea and cocoa in India and Ghana)。

¹⁵¹ Daniel Vaughan-Whitehead 和 Luis Pinedo Caro, 《全球供应链中的采购实践和工作条件：全球调查结果》，《包容性劳动力市场、劳动关系和工作条件处问题简报》，第 10 期(国际劳工组织，2017 年，日内瓦)。

动乱将受到更多限制，罢工次数将减少，工人流动率也将降低。此外，它还将改善工人的营养、住房和医疗保健，从而减少因病缺勤。

五. 结论和建议

58. 为应对生活成本危机和保护贫困工人的购买力，各国应解决普遍和持续侵犯基本生活工资权和公平报酬权的问题。提出以下主要建议。

59. 各国应通过立法或集体谈判进程保障最低工资，将最低工资设定在相当于“基本生活工资”的水平，使工人及其家人能够达到适足的生活水准，或至少相当于该国工资中位数的 60%，以两者中最高者为准。根据 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)，这将确保最低工资立法不仅防止绝对贫困，而且防止作为社会排斥根源的相对贫困。最低工资水平应定期根据生活成本加以调整，以保护依赖最低工资的工人的购买力。

60. 包括最低工资立法在内的劳工立法应保护所有工人，包括非标准就业形式的工人。小时工资既不应取决于工人是全职还是兼职，也不应取决于工人是在家工作、在雇主的私人住宅工作还是通过网络平台工作。应在所有部门监督和执行最低工资的遵守情况，包括非正规工人，同时应进一步鼓励非正规工作的正规化。为确保无证移民工人从最低工资中受益，应在劳动执法机构和移民执法机构之间建立防火墙：任何工人都不得因对雇主的虐待行为提出申诉而受到逮捕或驱逐出境的威胁。

61. 各国应保护公平工资权，确保提高从事“必要”或对社会有用的工作的工人的工资，并对其工作造成负面社会或环境影响的工人的薪酬设定上限。工资水平不应基于误导性的“生产率”衡量标准或受益人的支付意愿；也不应反映这样一个事实，即许多有益于社会的工作传统上是由妇女无偿提供的。

62. 应保障所有工人的工会权利，如《经济社会文化权利国际公约》第八条和《公民及政治权利国际公约》第二十二条所规定。各国应鼓励加入工会，促进集体谈判，包括家庭工人、家政工人和非正规工人。

63. 未来将在国际劳工组织主持下谈判的关于平台工人的文书应确保合同工人至少获得国内最低工资立法规定的工资或基本生活工资，以两者中最高者为准，并保障他们享有社会保障的权利，从生命周期的角度保护他们。为阻止滥用外包做法，可以对依赖平台工人在线完成工作的情况进行征税。这种税收的收入可以资助接受服务的国家的工人的再培训，这些工人的机会可能会因为这种外包而减少(其谈判地位可能会被削弱)。

64. 公司的人权尽职调查应包括买方对其供应商的监督，以确保他们支付给工人的工资达到国内最低工资立法规定的水平或达到基本生活工资水平，以两者中最高者为准。如发现供应商未遵守这一要求，则应由买方和供应商公平分担解决这一问题的补救计划资金。买方还应监督供应商分包的做法，包括分包给家庭工人的做法，以确保支付体面工资。