

第三十五屆會議(2005 年)

第 18 號一般性意見：工作權(《公約》第六條)

一、前言和基本前提

1. 工作權是一項受若干國際法律文件承認的基本權利。《經濟社會文化權利國際公約》第六條作出的規定比其他文件更全面論述了這項權利。工作權是實現其他人權的根本所在，並構成人的尊嚴的不可分割和固有的一部分。每一個人均有能夠工作，使其生活地有尊嚴的權利。工作權同時有助於個人及其家庭的生存，從能夠自由選擇和接受工作的角度出發，這一權利有助於個人的發展和獲得所在群體的承認。¹
2. 《經濟社會文化權利國際公約》第六條從概括意義闡述了工作權，明確展現了工作權的個人內涵，並在第七條中確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤其是有權享有安全的工作條件。第八條闡述了工作權的集體內涵，它闡明人人有權組織工會和參加所選擇的工會，並有權使工會自由運作。在草擬公約第六條時，人權委員會確認需要從廣義上確認工作權，規定具體法律義務，而不只是一種簡單的哲學原則。²第六條以一種整體和並非窮盡的方式對工作權作出了界定。締約國在第六條第一項中確認「人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之」。締約國在第二項中確認「為求完全實現此種權利」而須採取之步驟，「應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業^(編輯者註)」。
3. 這些目標反應了《聯合國憲章》第一條第三項所界定的聯合國的基本宗旨和原則。這些目標的要素也體現在《世界人權宣言》第二十三條第一項中。自聯合國大會 1996 年通過本《公約》以來，許多全球和區域性人權文件都對工作權作出了確認。在全球層級，以下公約規定了工作權：《公民與政治權

¹ 見國際勞工組織第 168 號公約(1988)前言：「強調所有社會中勞動和有收穫的就業的重要性，這不僅是因為他們可為社會創造財富，而且因為他們給工作者帶來收入，賦予工作者社會責任和使工作者有自尊感」。

² 人權事務委員會第十一屆會議議程第 31 案 (A/3525(1957))。

編輯者註：生產性就業/有收穫的就業(productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

利國際公約》第八條第三項第一款；《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五款第一目；《消除對婦女一切形式歧視公約》第十一條第一項第一款；《兒童權利公約》第三十二條；和《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第十一條、第二十五條、第二十六條、第四十條、第五十二條及第五十四條。一些區域性文件對工作權作出整體面向確認，包括 1961 年《歐洲社會憲章》和 1996 年經修訂的《歐洲社會憲章》(第二篇第一條)，《非洲人權和民族權利憲章》第十五條和《美洲經濟、社會和文化權利領域人權公約附加議定書》第六條，它們都確認尊重工作權的原則，使締約國有義務採取旨在實現充分就業的措施。同樣，聯合國大會在 1969 年 12 月 11 日第 2542(XXIV)號決議所載的《社會進步和發展宣言》第六條中也闡述了工作權。

4. 由《經濟社會文化權利國際公約》所保障的工作權，確認締約國有義務確保個人有自由選擇或接受工作的權利，包括不被不合理剝奪工作之權利。這一定義強調了一個事實，尊重個人及其尊嚴是透過個人有選擇工作的自由而體現的，同時強調了工作對於個人發展以及對於社會和經濟融合的重要性。國際勞工組織關於就業政策的第 122 號公約(1964)提到「充分、有收穫和自由選擇的就業^(編輯者註)」，將締約國為充分就業創造條件的義務與確保沒有強迫勞動的義務聯結在一起。然而，對於全世界成千上萬的人來說，充分享有自由選擇或接受工作的權利仍然是一種遙遠的前景。委員會承認存在非締約國所能控制的結構性障礙和其他由國際因素產生的障礙，在許多締約國中這些都妨礙了充分享有第六條規定的權利。
5. 為了協助締約國執行《公約》並履行他們的報告義務，本一般性意見闡述第六條中的規範內容(第二章)、締約國的義務(第三章)、違反(第四章)和國家層級的執行(第五章)、第六章闡述締約國以外其他行為者的義務。委員會多年來審查締約國報告取得的經驗構成本一般性意見的基礎。

二、工作權的規範內容

6. 工作權是一項屬於每一個人的個人權利，同時也是一項集體權利。它包含所有形式的工作，無論是自營工作還是依賴領薪的工作。工作權不應當理解為一項獲得就業的絕對和無條件權利。第六條第一項包含工作權的定義，第二項以一種例示和非窮盡的方式例示說明了締約國所負有的義務。它包括每個

編輯者註：同本號前編輯者註。

人有權自由決定接受或選擇工作。這意味著不以任何方式被強迫作出或從事就業，並有權加入一種保障每個工作者就業的制度。它還意味著不被不公平地剝奪就業的權利。

7. 《公約》第六條規定的工作必須是體面的工作。這種工作尊重人的基本人權以及工作者在工作安全和報酬條件方面的權利。它所提供的收入能夠使工作者按照《公約》第七條強調的那樣，養活自己和家庭。這些基本權利還包括尊重工作者在從事就業時的身體和心理健康。
8. 《公約》的第六條、第七條及第八條是互為依存的。將工作定性為體面的是預設它尊重工作者的基本權利。儘管第七條及第八條與第六條密切相關，但它們將在個別的一般性意見中加以論述。因此，只有在這三條不可分割時才提到第七條及第八條。
9. 國際勞工組織將強迫勞動界定為「在所述個人本身並未自願從事而是在脅迫施以某種懲罰的條件下，受迫所為的工作或勞務」。³委員會重申締約國需要按照《世界人權宣言》第四條、《禁奴公約》第五條及《公民與政治權利國際公約》第八條明確闡述的內容，廢除、禁止並打擊各種形式的強迫勞動。
10. 失業率高和缺乏有保障的就業是引發工作者到經濟結構中的非正規部門謀求就業的原因。締約國必須採取必要的措施，無論是立法或其他措施，盡最大可能減少正規經濟以外的工作者人數，因為這些工作者在這種狀況下沒有受到保護。這些措施將迫使雇主遵守勞動立法，申報其僱用人數，從而使後者能夠享有工作者所有權利，特別是《公約》第六條、第七條及第八條規定的權利。這些措施必須反映靠非正規經濟謀生的人大部分是出於生存的需要，而不是某種選擇的事。此外，國家必須立法對家庭和農業工作加以適當管理，以便使家庭幫傭和農業工作者像其他工作者那樣，享有同種標準的保護。
11. 國際勞工組織關於終止僱用的第 158 號公約(1982)在第四條中對解僱的合法性有所定義，並特別要求提供關於解僱的有效理由以及遇有不公平解僱的情況，有權訴諸法律或其他救濟。
12. 從事各種形式和各種層面的工作需要存在下列相互依存和必備的要素，其執行取決於每一締約國目前的條件：

(a) 可使用性：締約國必須提供專門的服務，以協助和支持個人使他們能

³ 國際勞工組織第 29 號公約《強迫勞動公約》(1930)，第二條第一項；又見國際勞工組織第 105 號《廢除強迫勞動公約》(1957)。

夠找出並找到可使用的工作；

(b) 可取得性：勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放。⁴可取得性包含三個面向：

(一) 《公約》第二條第二項及第三條禁止在就業的取得和保持方面，以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身體或精神障礙、健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向，或公民、政治、社會或其他身分為理由的任何具有損害或剝奪以平等為基礎而行使的工作權之意圖或效果的歧視。根據國際勞工組織第 111 號公約第二條，締約國應「以適合於該國條件和實務之方法，宣布並追求旨在促進關於就業和職業方面機會和待遇平等的國家政策，以便消除其中的任何歧視」。許多措施，例如關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)第 18 段中所強調的，旨在消除與就業有關的歧視的大部分策略和方案，可透過制定、修改或廢除法律或傳播資訊，在使用極少的物力情況下加以執行。委員會回顧，即便在財力最短缺的時候，也必須透過成本較低的有針對性的方案，保護不利和被邊緣化的個人和團體；⁵

(二) 物質條件上的可取得性是就業可取得性的一個面向，如關於身心障礙者的第 5 號一般性意見第 22 段所作出的解釋；

(三) 可取得性包括透過在當地、區域、國家和國際層面建立就業市場的數據網絡，尋求、獲得和傳播關於取得就業途徑的權利；

(c) 可接受性和平等性：保護工作權有若干個組成部分，尤其是工作者有享有正當和有利的工作條件，特別是安全工作條件的權利、組織工會的權利及自由選擇和接受工作的權利。

⁴ 僅部分這類專題出現在《公約》第二條第二項及第三條中。其他專題是由委員會習慣做法或從為數越來越多的締約國立法或司法實踐中引申出來的。

⁵ 見關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)，第 12 段。

廣泛適用的各項議題

婦女與工作權

13. 《公約》第三條規定，締約國承諾「確保本公約所載一切經濟社會文化權利之享受，男女權利一律平等」。委員會強調，需要有一種全面的保護制度遏止性別歧視，並透過保證同工同酬，確保男女在工作權方面的機會和待遇平等。⁶尤其是，懷孕不應構成就業的障礙，而且不應成為失去工作的理由。最後，應強調婦女受教育的機會常常低於男性，與在某些傳統文化中婦女就業和陞遷的機會常常受到損害的事實兩者之間的關聯。

年輕人與工作權

14. 獲得人生第一個工作就有了經濟自立的機會，它在許多情況下成為擺脫貧困的手段。年輕人，尤其是年輕婦女，通常在最初就業時面臨巨大困難。國家應當通過並落實有關充分教育和職業培訓的國家政策，促進並支持年輕人，尤其是年輕婦女的就業機會。

童工與工作權

15. 《公約》第十條載有對兒童的保護。委員會回顧其第 14 號一般性意見(2000)，尤其是關於兒童健康權的第 22 段和第 23 段，並強調需要保護兒童免於各種有可能妨礙其發育或身心健康的工作方式。委員會重申，需要保護兒童免遭經濟剝削，使兒童能夠像第六條第二項所說明的那樣，全面發育並獲得技術和職業教育。委員會還回顧其第 13 號一般性意見(1999)，尤其是作為普及教育一部分的技術和職業教育定義(第 15 段和第 16 段)。在《經濟社會文化權利國際公約》之後通過的一些國際人權文件，例如《兒童權利公約》，明確承認需要保護兒童和年輕人免遭任何形式的經濟剝削或強迫勞動。⁷

老年人與工作權

16. 委員會回顧其關於「老年人的經濟、社會及文化權利」的第 6 號一般性意見

⁶ 見關於第三條：男女在享受一切經濟、社會及文化權利方面的平等權利的第 16 號一般性意見(2005)，第 23 段至第 25 段。

⁷ 見 1989 年《兒童權利公約》第三十二條第一項，反映在《兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題任擇議定書》序言部分第 2 段中。又見《強迫勞動議定書》第三條第一項。

(1995)，尤其是需要採取措施防止以年齡為理由在就業和職業方面實行歧視。⁸

身心障礙者與工作權

17. 委員會回顧關於「身心障礙者」的第 5 號一般性意見(1994)中所闡述的在身心障礙者取得就業方面的不歧視原則。「在提供給身心障礙工作者唯一真正的就業機會，是在低於標準條件的所謂『庇護』設施工作時，並無法實現『人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利』」⁹締約國必須採取措施確保身心障礙者能夠獲得和擁有適當的就業，並在其專業領域中不斷進步，從而協助他們融入或重新融入社會。¹⁰

移徙工作者與工作權

18. 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第二條第二項及第七條闡明的不歧視原則，應當在移徙工作者及其家庭的就業機會方面得到應用。在這方面委員會強調，需要制定國家行動計畫，通過所有適當的措施、立法或其他措施，尊重和促進這類原則。

三、締約國的義務

一般法律義務

19. 締約國的主要義務是確保行使工作權的逐步實現。因此，締約國必須儘快採取實現充分就業的措施。而《公約》規定逐步實現，並承認因可得資源有限造成的限制，並課予締約國許多具立即效力的義務。¹¹締約國在工作權方面有立即義務者，例如「保證」工作權之行使「不受任何歧視」(第二條第二項)和「採取種種步驟」(第二條第一項)充分實現第六條的義務。¹²這類步驟必須意圖明確、具體和以充分實現工作權為目標。
20. 實現工作權是逐步的，並要花一段的期間之事實，不應解釋為免除締約國義

⁸ 見關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見(1995)，第 22 段(和關於退休問題的第 24 段)。

⁹ 見關於身心障礙者的第 5 號一般性意見(1994)，其中包括第 20 段至第 24 段中提到的內容。

¹⁰ 見國際勞工組織第 159 號公約《(身心障礙者)職業康復和就業公約》(1983)。見關於就業的第一條第二項。又見聯合國大會 1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議中公布的《關於身心障礙者獲得平等機會的標準規則》。

¹¹ 見關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見(1990)，第 1 段。

¹² 同上，第 2 段。

務中有意義的內涵。¹³它意指締約國具有「儘可能迅速和有效」全面實現第六條的具體和持續的義務。

21. 關於《公約》中的所有其他權利，就工作權而言，原則上不應採取倒退措施。如果採取任何故意的倒退步驟，締約國有舉證的責任，證明他們是在考慮了所有替代措施之後採取的，而且在最大限度充分利用了締約國擁有的可得資源條件下，權衡《公約》規定的所有權利之後，才屬於正當合理的。¹⁴
22. 如同所有人權一樣，工作權規定了締約國三種類型或三種層面的義務：尊重、保護和履行義務。工作權的尊重義務要求締約國避免直接或間接妨礙此權利之享有。保護義務要求締約國採取措施，防止第三人妨礙享有工作權之享有。履行義務包含提供、協助和促進這種權利的義務。它意味著，締約國應當採取適當的立法、行政、預算、司法和其他措施，確保其全面實現。

具體法律義務

23. 締約國有義務尊重工作權，尤其是透過禁止強迫或強制勞動和避免否定或限制所有人平等取得體面的工作，尤其是不利和被邊緣化的個人和團體，其中包括受刑人或受拘禁人，¹⁵少數族群成員和移徙工作者。尤其是，締約國有義務必須尊重婦女和年輕人取得體面工作的權利，進而應採取減少歧視並促進平等取得機會之措施。
24. 關於締約國按照《公約》第十條對童工的義務的規定，締約國必須採取有效的措施，尤其是立法措施，禁止 16 歲以下的童工；此外，締約國必須禁止對兒童的各種形式的經濟剝削和強迫勞動。¹⁶締約國必須採取有效措施，確保禁止童工規定得到充分尊重。¹⁷
25. **保護**工作權的義務，尤其是，締約國有責任通過立法或採取其他措施，確保平等取得工作和培訓，確保民營化措施不損害工作者的權利。擴大勞務市場靈活性的具體措施絕不能使工作穩定性減少，或降低對工作者的社會保護。保護工作權的義務包括締約國有責任禁止非國家行為主體的強迫或強制勞動。

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 同上，第 9 段。

¹⁵ 如果是自願為基礎提供的。關於受刑人工作問題，又見《受刑人待遇最低限度標準規則》和國際勞工組織公約第 29 號公約《強迫勞動公約》第二條。

¹⁶ 見《兒童權利公約》第三十一條第一項。

¹⁷ 見國際勞工組織《最惡劣的童工形式公約》第二條第七項(編輯者註：此處原文條號引用有誤，正確應為第七條第二項)和委員會關於受教育權的第 13 號一般性意見。

26. 當個人或團體不可能或由於無法控制的原因，無法靠他們所擁有的方法實現工作權的時候，締約國有義務為之實現(提供)工作權。這一義務尤其包括由國內法律體系承認工作權，採取關於工作權的國家政策，以及實現這一權利的詳細計畫。工作權要求締約國制定和執行就業政策的出發點，以「刺激經濟增長和發展、提高生活水準、滿足人力需要，並克服失業和就業不足」。¹⁸正是在這種情況下，締約國應當採取有效措施，增加為減少失業率而撥出的財政資源，尤其是減少婦女、不利和被邊緣化的群體的失業率。委員會強調，需要建立失業的補償機制，以及有義務採取適當措施，在國家和地方層級開辦就業服務(公共或民營)。¹⁹另外，實現(提供)工作權的義務包括締約國執行打擊失業問題的計畫。²⁰
27. **實現(協助)**工作權的義務，尤其要求締約國採取積極措施，使個人並幫助個人享有工作權，並實施技術和職業教育計畫，以協助獲得就業。
28. **實現(促進)**工作權的義務，要求締約國承諾例如教育和資訊方案，灌輸大眾對工作權的認識。

國際義務

29. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中提醒所有締約國注意單獨採取步驟和透過國際協助和合作，特別是經濟和技術合作，完全實現《公約》承認的本權利。基於《聯合國憲章》第五十六條和《公約》的具體規定(第二條第一項、第六條、第二十二條及第二十三條)的精神，締約國應當承認國際合作的重要作用，並遵守採取共同和單獨行動爭取完全實現工作權之承諾。締約國應酌情通過國際協議，確保《公約》第六條、第七條及第八條規定的工作權受到應有的重視。
30. 締約國為遵守與第六條有關的國際義務，應在其他國家以及雙邊和多邊談判中致力於促進工作權。締約國在與國際金融機構協商時，應當確保其人民工作權之保護。作為國際金融機構，尤其是國際貨幣基金會、世界銀行和區域發展銀行成員的締約國，應當在影響到這些機構的放款政策、融資協定、結構調整方案和國際措施方面，更重視對工作權的保護。因此，締約國根據結構調整方案下所採取的策略、方案和政策，不應當妨礙其涉及工作權的核心

¹⁸ 見國際勞工組織第 122 號公約《就業政策公約》(1964)第一條第一項。

¹⁹ 見國際勞工組織第 88 號公約《組織就業服務公約》(1948)。

²⁰ 見國際勞工組織第 88 號公約和及類似的國際勞工組織第 2 號公約《失業公約》(1919)；另見國際勞工組織第 168 號公約《促進就業和失業保護公約》(1988)。

義務，並對婦女、青年人和不利及遭到邊緣化的個人和團體的工作權產生負面影響。

核心義務

31. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中確認締約國的核心義務是確保《公約》所涵蓋的每一項權利的最低基本水準被滿足。就第六條而言，這一「核心義務」包含確保就業的不歧視和平等保護的義務。就業領域中的歧視包含範圍廣泛的違反行為，它們影響到生活的各個階段，從基本教育到退休，並且對個人和團體的工作狀況產生相當大的影響。因此，這些核心義務至少包括下列要求：

- (a) 確保取得就業機會的權利，尤其是對於不利和被邊緣化的個人和團體來說更是如此，使他們能夠過一種有尊嚴的生活；
- (b) 在私人和公共部門避免任何會導致不利和被邊緣化的個人和團體造成歧視和不平等待遇，削弱對這類個人和團體的保護機制的措施；
- (c) 以一種包含雇主和勞工組織在內的參與和透明化過程，根據全體工人關注的問題，通過並執行一項解決這類關切的國家就業策略和行動計畫。這種就業策略和行動計畫應當以不利和遭邊緣化的個人和團體為對象，並特別應當包括能夠衡量和定期審查就工作權進展的指標和基準。

四、違反

32. 締約國沒有能力與缺乏意願遵守第六條義務的情況應當明確區分。它源於第六條第一項，該項保證人人應有機會憑自由選擇和接受的工作來謀生的權利；和第二條第一項，根據該項，每一締約國有義務「盡其資源能力所及」採取必要措施，對締約國的義務應根據這兩條作出解釋，不願意盡其資源能力所及實現工作權的締約國構成違反第六條的義務。然而，資源上的限制得用於解釋一締約國在充分保障工作權方面遇到的困難，但其範圍僅限於締約國證明其已使用了所擁有的資源以優先事項履行上述義務。違反工作權可發生於國家或國家實體所直接採取的行動，或因缺乏促進就業的適足措施。不作為的違反發生於，例如，締約國未規範個人或團體的行為，以防止他們妨礙其他人的工作權。作為的違反包括強迫勞動；正式廢止或中止持續享有工作權所必要的立法；否定某些個人或團體取得工作之機會，無論這種歧視所

基於的是立法還是其他的措施；採用明顯與工作權有關的國際義務之不一致的立法或政策。

違反尊重義務

33. 違反尊重工作權義務的行為包括採取與《公約》第六條規定的標準相抵觸的法律、政策和行動。尤其是，任何基於種族、膚色、性別、語言、年齡、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生，或以妨礙平等享有或行使經濟、社會及文化權利為目的的其他情況，在進入勞務市場或獲得就業途徑和權利方面的歧視，均構成對《公約》的違反。《公約》第二條第二項提到的無歧視原則應當立即適用，它既不受逐步實施的限制，也不依賴可得資源的多寡。它直接適用於工作權的所有面向。締約國在與其他國家、國際組織和其他實體，例如多國籍實體，締結雙邊或多邊協議時不考慮其關於工作權的法律義務，構成對尊重工作權義務的違反。
34. 至於《公約》中的所有其他權利，有一個明確的推定，就工作權採取倒退措施是不允許的。這類倒退措施，尤其是，包括否定某些個人或團體取得工作之機會，而無論這種歧視是基於立法還是習慣，廢除或中止行使工作權所必要的立法，或通過明顯與工作權方面的國際法律義務相違背的法律或政策。一個例子是採取強迫勞動，或廢除保護員工免遭非法解僱的立法。這類措施構成締約國違反尊重工作權的義務。

違反保護義務

35. 締約國怠於採取一切必要措施保障其管轄內的個人的工作權不受第三方的損害，即構成違反保護義務。違反包括不作為，例如未規範個人、團體或公司的活動，從而防止他們侵害他人的工作權；或未能保護工作者免遭非法解僱。

違反履行義務

36. 締約國未能採取一切必要步驟確保工作權之實現，即構成履行義務的違反。例子包括：未能制定或執行確保所有人工作權的國家就業政策；支出不足或公共基金分配不當造成個人或團體，尤其是弱勢和被邊緣化群體不能享受工作權；未能在國家層級監督實現工作權的實現，例如找出工作權的指標和基準；未能執行技術和職業培訓方案。

五、國家層級的執行

37. 根據《公約》第二條第一項，要求締約國應「以所有適當方法，尤其包括通過立法措施」落實其《公約》義務。每一締約國在評估哪些措施最適宜滿足其具體情況方面有一定的裁量空間。然而，《公約》明確課予每一締約國有義務採取一切必要步驟，確保在就業方面人人受免於失業或就業無保障方面的保護，並儘可能享有工作權。

立法、策略和政策

38. 締約國應考慮採取具體立法措施落實工作權。這些措施應：(a) 建立監督就業政策和國家行動計畫執行的國家機制；(b) 包含量化目標和執行的期限之規定。這些措施還應當規定(c) 確保遵守在國家層級訂立的基準的方法；(d) 吸收民間團體，包括勞工問題專家在內，民營部門和國際組織的參與。在監督實現工作權實現的過程，締約國應當找出影響履行上述義務的因素和困難。
39. 集體協商在制定就業政策方面具有根本的重要性。
40. 聯合國各機構和方案應當根據締約國的要求，協助起草和審查相關的立法。例如，國際勞工組織在就業立法方面具有相當好的專家和豐富累積的知識。
41. 締約國應當基於旨在逐步確保所有人充分就業的人權原則，通過國家策略。此國家策略還應當課予要求締約國查明為達到其目標的可得資源以及利用這些資源的最具成本效益的途徑。
42. 制定和執行國家就業策略應當包括完全尊重課責、透明、利害關係團體參與等原則。個人和團體參與決策的權利應成為目的在於落實締約國第六條義務的所有政策、方案和策略的一部分。促進就業也需要社群的有效參與，更具體說，需要各種在保護和促進工作者權利的社團以及工會參與，以確定優先任務、決策、規劃、執行和評估促進就業策略的參與。
43. 為了創造有利於享有工作權的條件，締約國必須採取適當措施，確保私人和公共部門在其活動中體現對工作權的認識。
44. 國家就業策略必須特別考慮到在取得就業機會方面消除歧視的必要。此策略必須確保，尤其是婦女、不利和被邊緣化的個人和團體，平等獲得經濟資源以及技術和職業訓練，應當尊重和保護自營以及就業的薪水能夠使工作者及

其家庭享有《公約》第七條第一款第二目規定的適當生活水準。²¹

45. 締約國應當發展和維持監督朝著實現自由選擇或接受工作之權利方向獲得進步的機制，找出影響其尊重義務的因素和困難，並協助通過矯正性立法和行政措施，包括落實《公約》第二條第一項及第二十三條義務的措施。

指標和基準

46. 國家就業政策必須對工作權的指標作出界定。指標的設計應當在國家層級有效監督締約國遵守第六條的情況，並應當與國際勞工組織(ILO)的指標為基礎，例如失業率、未充分就業率與正規和非正規工作的比例。國際勞工組織用來準備勞工統計數據所發展的指標可能對國家就業計畫的準備有用。²²
47. 締約國在確定了適當的工作權指標之後，應訂立與每一指標相對應的適當國家基準。在定期報告程序中，委員會將與締約國展開「範圍界定」工作。範圍界定包括締約國和委員會共同審議指標和國家基準，它們屆時將成為在下一個報告期內實現的目標。在隨後的 5 年中，締約國將使用這類國家基準幫助監督工作權的落實。此後，締約國和委員會在隨後的報告觀察中，將審議是否達到了基準，以及所遇到的任何困難的原因。而且，締約國在確定基準和編寫報告時，應當就數據蒐集和細分，利用專門機構的廣泛資訊和諮詢服務。

救濟與課責

48. 作為違反工作權受害者的任何個人或團體，應能在國家層級取得有效的司法或其他適當救濟。在國家層級，工會和人權委員會應當在捍衛工作權方面發揮重要的作用。這類侵害行為的所有受害者有權獲得適當賠償，所採取的形式可包括回復原狀、賠償、補償或保證不再發生。
49. 將規定工作權的國際文件，特別是相關的國際勞工組織公約併入本國的法律體系，應當加強為保證工作權所採取措施是有效的，並應受到鼓勵。將承認工作權的國際文件併入國內法律體系或承認其直接適用性，大大加強了救濟措施的範圍和效果，應當在所有情況下予以鼓勵。應當賦予法院以直接適用《公約》義務的權力，從而對違反工作權核心內容的案例作出判決。
50. 請法官和其他執法機關在行使職權時，更重視違反工作權的案例。

²¹ 見關於適足糧食權的第 12 號一般性意見(1999)，第 26 段。

²² 見國際勞工組織第 160 號公約《勞動統計公約》，特別是第一條及第二條。

51. 締約國應當尊重並保護人權捍衛者以及公民社會的其他成員，尤其是幫助不利和被邊緣化的個人和團體實現其工作權的工會。

六、締約國以外的其他行為者的義務

52. 雖然只有國家才能是《公約》的締約方，從而對遵守《公約》負有最終責任，但社會中的所有成員個人、地方社群、工會、公民社會和私人部門組織 - 對於實現工作權均負有責任。締約國應當為促進履行這些義務提供環境。私人企業 - 無論是本國的還是多國籍的，雖然不受《公約》的約束，但在創造就業、僱用政策和無歧視取得工作機會方面扮演特別角色。他們應當根據立法、行政措施、行為準則和由政府與公民社會達成的促進尊重工作權的其他適當措施從事活動。這類措施應當承認國際勞工組織制定的勞工標準，並提高企業在實現工作權方面的認識和責任。
53. 聯合國機構和方案的角色，尤其是勞工組織在國際、區域和國家三個層級促進和執行工作權方面的作用尤為重要。凡存在區域機構和文件時，在確保工作權方面，它們也應當發揮重要作用。締約國在制定和執行國家就業策略時，應當利用國際勞工組織提供的技術協助和合作。在編寫報告時，締約國還應當為數據蒐集和分類，以及制定指標和基準，利用國際勞工組織提供的廣泛資訊和諮詢服務。按照《公約》第二十二條及第二十三條，國際勞工組織和聯合國其他專門機構，世界銀行、區域發展銀行、國際貨幣基金、世界貿易組織和聯合國體系中的其他有關機構，應當與締約國有效開展合作，在國家層級落實勞工權利，同時銘記其本身的任務授權。國際金融機構應當在放款政策和融資協定中，更重視對工作權的保護。根據第 2 號一般性意見 (1990) 第 9 段，應當特別作出努力，確保在所有結構調整方案中保護工作權。委員會在審查締約國的報告和履行第六條義務的能力時，將考量締約國以外的其他行為者提供幫助的效果。
54. 工會為確保在地方和國家兩層級尊重工作權，並協助締約國遵守第六條義務方面扮演著根本重要的角色。工會的角色至為重要，並且在委員會審議締約國報告時將繼續給予考量。