

局 长 报 告

国际劳工大会  
第 103 届会议，2014 年  
报告 I(B)



国际  
劳工局  
日内瓦

# 公平的移民

## 制定一项国际劳工组织议程



国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年

局 长 报 告

报 告 I (B)

# 公平的移民： 制定一项国际劳工组织议程

ISBN 978-92-2-527736-7 (Print)  
ISBN 978-92-2-527737-4 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2014 年第一版

封面剪辑所用图片：© niarchos – iStock

---

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：[pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) 索取。

请查阅我们的网站：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

版式由 TTC 设计：参考 ILC103(2014)-DG\_IB-[CABIN-140424-1]-Ch.docx

瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

# 目 录

---

	页 次
导 言 .....	1
第一章 推动讨论向前发展 .....	3
第二章 人在旅途：21 世纪的劳务移民.....	9
第三章 迈向公平移民.....	17
附 件 世界各地内外的移民潮，2005-10 年(以 10 万计).....	25

## 导 言

---

1. 局长提交给本届国际劳工大会的报告，为三方成员对国际劳工组织的一个重要问题进行全球性辩论提供了机会。
2. 近年来，在讨论对大会进行可能改革的时候，理事会总在思考着如何让大会全会更吸引人、更有助益。同时，三方成员已明确表示，他们十分珍视这样一个能让大会代表在全会上畅所欲言的机会、一个能让其代表的中央政府、雇主组织和工人组织发表真知灼见的场合。
3. 因此，重要的是，供讨论的报告要着眼于他们最关切的问题，以期激起深入讨论、从而产生实际效果。
4. 去年，作为新任局长，我的第一份报告聚焦于国际劳工组织本身及其在迈向一百周年之际所面临的挑战。我相信，报告起到了抛砖引玉的作用，促成大会期间的众多讨论。自那以后，报告中的许多观点在理事会的决策中被采纳，并将有助于指引我们组织的前进方向。
5. 今年，作为报告的主题，我选择了劳务移民，这是当代劳动世界的一个主要特征，也是一个异常复杂的政策性难题。如此选题，个中原因，后面章节将详述。
6. 与往年的大会一样，我对今年大会报告的讨论也满怀期待。通过你们的投入、指导和批评，你们能够帮助制定一项公平移民的议程，并且确定如何将其融入到国际劳工组织的未来工作之中。
7. 这是一个有价值的议题。为此，让我们携起手来，集思广益，共同谋划一项公平移民的战略议程，共同构建一个适宜的国际劳工组织应对机制。
8. 请你们相信，随着我们向前推进，你们的观点一定会得到高度重视和仔细研究。在此，我对你们的贡献先表谢意。

盖伊·赖德

# 第一章

---

## 推动讨论向前发展

9. 国际劳工组织从一开始就一直关注移民问题。1919 年的国际劳工组织章程呼吁“保护工人在外国受雇时的利益”。此后，在国际劳动法架构内通过了直接涉及移民工人的国际劳工标准，国际劳动法适用于移民工人和其他所有工人。国际劳工大会对移民问题进行了多次讨论——最近一次在 2004 年——并在 2006 年通过了国际劳工组织劳务移民的多边框架。在 2014 年 3 月举行的理事会会议上，理事会批准了有关劳务移民三方技术会议的报告。

10. 更加广泛的国际多边体系同样重视移民问题，其中包括通过联合国的标准制订活动。甚至就在本报告还在起草中的时候，国际社会，基于 2013 年 10 月一致通过的联合国大会关于移徙和发展第二次高级别对话会的共识宣言，正在筹备斯德哥尔摩移民与发展全球论坛。作为 2014 年全球移民小组(GMG)的主席，国际劳工组织正发挥其作用。

11. 所有这些似乎证明，在移民问题上正在做大量工作。由此，人们不禁要问：又提交一份报告、又进行一次讨论，有多大价值可言？

12. 回答是：大有价值——至少是潜在地。原因如下：

13. 第一，移民正在发展壮大，而且其趋势还可能持续。全世界现有 2.32 亿移民，在全球劳动力队伍中占有相当大的比例。移民模式在迅速演变，在涉及实际内涵方面，这对我们传统智慧提出了挑战，其结果是，没有几个国家——国际劳工组织成员国能够置身事外——无论是作为原籍国、中转国，还是作为目的地国。

14. 第二，移民已成为各国、各地区和全球政策议程的中心内容，这不仅给社会和决策者带来了紧迫感，也引发了一系列的争议，若听之任之，不予解决，那有可能损害社会的凝聚力。

15. 第三，尽管在移民方面的好经验值得一提，但移民仍然常常与令人难以接受的劳工虐待相联。面对移民的处境，不作为就是失职。

16. 第四，围绕国际劳工组织及整个多边体系近年来所做的工作，总结过去已取得的成果，明确将来要实现的目标，这样做有必要，也有好处。

17. 事实上，对国际劳工组织和其他机构而言，衡量其成功与否的标准不是所举办会议的多少或所开展活动的数量，而是在实现既定的目标上所取得的效果。因此，仅重申原则是不够的。挑战在于如何将这些原则变为可操作的具体办法，并且符合国际劳工组织的职权范围。

18. 这意味着制定一项公平移民议程，既尊重移民工的基本权利、也为其提供真正的体面劳动机会。对移民工为原籍国和目的地国社会所作贡献的认可，必须转化为具体的治理文书，以保证他们公平分享其帮助创造的繁荣成果。国际劳工组织肩负着促进社会公正之职责，这意味着极有必要给全球化注入社会层面的内容——尽管国际社会已经采取了行动，但这一目标仍然难以企及。当然有可能建立移民机制，兼顾原籍国与目的地国以及移民工人与当地工人的利益。不过，要做到这点，我们仍有一段路要走。

19. 通过分析经济全球化时代的移民特征及随之而来的主要政策和治理问题，同时通过向国际劳工组织三方成员提出一些在未来行动中要面对的复杂问题，显然本报告并没给出多少答案，反而提出了更多问题。这是由本次讨论的阶段性和阶段性所决定的。随着代表们在大会上发表更多的看法、提出更多的观点，那么本报告的价值就体现在它给我们提供了一个深入探讨、向前推进的机会。

## 现实与看法 —— 一个认知失调的实例？

20. 涉及移民问题的政策举措，在移民广泛展示出的经济利益与对其负面影响同样广泛持有的公众意见之间，往往遭遇明显的意见分歧。这仅仅是因为客观现实和主观看法之间脱节所导致，还是一些其他因素使然？

21. 诚然，现有的证据表明，人们的确愿意相信他们的国家大量地存在着移民，而这并非事实。他们还确信，总体上移民给他们的社会保障体系贡献少、从中获利多，而事实却正相反。

22. 那么，这是否意味着要在移民政策问题上取得进展，就必须针锋相对，用铁的事实回击错误的认知并以此来为所有人谋取实惠呢？换言之，这更是一项教育任务还是政策职责？

23. 这种论点在许多国家获得了某种支持，因为那里大量的政治说教强化了人们对移民的消极态度。不幸的是，日益恶化的劳动力市场条件，包括高失业率和降低的生活标准，可能有时佐证了人们的看法：移民是问题的一部分，尽管这罔顾事实。

24. 与此相反，实证评估表明，移民能带来实际的经济利益，放松移民限制也具有潜在的好处。据估算，到 2025 年为止，从发展中国家向高收入国家移民的工人总数每增长 3%，将使全球经济规模增加 3,560 亿美元(全球收入增长 0.6%)。<sup>1</sup>

25. 然而，将人员的自由流动视为货物、服务和资本自由流动的伴随物，这种看法过于简单化、毫无益处。

26. 为了更好地把握公众对待移民态度上的变化，我们要超越“效用最大化”理论所推崇的一维推理。该理论基于这样的假设：只有通过将劳动力转移到最能提高其生产力的地方，才能取得最佳经济效益，而无须考虑其他因素。

27. 从实用性和原则性来说，完全有理由得出以下结论：单凭这个解决办法不足以构成一个管理移民的平台。

28. 关于原则，《费城宣言》声明，“劳动不是商品”，反对将劳工作为另一个生产要素在能使其效用最大化的地方和时间内使用，这足以让人警醒。这并不是要否定移民所带来的巨大生产性好处，也不是想否定移民所带来的社会进步。鉴于劳动的非商品地位，这里所涉及的问题要复杂得多。关于实用政治，它当然要对民意做出反应，但我们也清楚，制定政策时不能只考虑经济利益。安全保障上的考量和对多元文化的态度，这两个政策所关注的领域尽管不属于国际劳工组织的职权范围，却深刻地影响到有关移民的讨论，需要得到承认。

29. 关于安全保障，这里只需说明一点，国际劳工组织的职权范围是由其成立时的立场所决定的，即持久的和平倚赖于社会正义的确立。有鉴于此，那就应该承认我们未来的集体安全保障既取决于实行边境管控，同样也取决于提供体面劳动的机会。

30. 关于多元文化的讨论，同样适宜的是忆及，国际劳工组织的基本价值观要求我们保持警惕，防止种族主义和仇外思想毒害我们的讨论。但是，毫无根据的种族主义指责也不应干扰正常的辩论。成员国经常面临着是否接纳并承认文化差异及其影响的艰难选择。在讨论主流政策的时候，它们受到以下论点的侵扰：有人认为多元文化主义已经失败；有人宣称文化冲突不可避免；也有人相信不同的社区之间存在着“文化距离”；还有一种陈腐的观点认为一些民族特别适合于某些特定职业(即使这种评价是正面的)。在此情况下，各方完全有责任把握好辩论的分寸，将其牢牢限定在尊重多样性、平等和非歧视的边界内。

31. 这样就出现了一个问题，就是决策背后的考量不仅局限于移民所带来的经济回报(尽管经济回报肯定具有重大的意义)，这种超越并非因为人们的错误认知或者人类的不理性(尽管它们在这里如同在别处一样可能会有影响)，而是因为涉及的问题更为复杂。因此，如果国际劳工组织想要将其原则和价值观贯穿于加强全球移

<sup>1</sup>资料来源：世界银行，2006 年全球经济展望报告：汇款与移民的影响，第 31 页，华盛顿，2005 年。



民管理的工作之中，那么它就需要充分认识到问题的复杂性，制定一项移民议程。当聚焦于复杂的劳工和社会问题时，这一点尤显重要。

## 移民的推动力

32. 探究世界移民的推动力，是一件相对容易的事情。我们因而能够很有把握地作出预测，移民将在未来继续增长——除非政策制定者另有打算，制订限制性政策并能够使之奏效。

33. 首先，现实情况是，各国的发展速度存在着差异，各国的生活水准基点也有所不同。有体面就业机会的地方并不总是人们生活的地方，甚至即使有工作岗位可提供，国家之间的收入差距亦成为人口流动的最强大推动力。今天，借助于国际传媒，世界各地的人们比以往任何时候都更清醒地认识到这种收入差距，而且他们获得的信息甚至有可能被美化或被夸大。凭借便利的交通，他们往往能够抓住其认为的就业机会。

34. 在可预见的将来，这种形势不可能受到全球劳动世界收入趋同这种总趋势的深刻影响，即使特定国家经济的波动肯定会对其产生影响。事实上，在一个对于政策制定者和公民来说日益增加的不平等都是主要关注的世界里，这个驱动力似乎有可能变得更强大——诸如在意大利兰佩杜萨岛附近发生沉船这样的悲剧不断发生，见证了这种可怕风险的存在：为了寻求更美好的生活，人们愿意铤而走险。

35. 再者，证据显示，在很大程度上收入差距与人口变化的趋势密切相关，而人口变化是移民的另一个推动力。日益增长的财富通常伴随着日益缩小的家庭。这种关联现象已经存在了相当长的时间，因此许多高收入社会可能存在人口老龄化，正在或即将面临相当数量的劳动力短缺。如果要维持经济增长、生活水平和社会保护制度，那么这些国家就必须通过移民来填补劳动力缺口。

36. 表面上看，移民增加的经济动力看上去强有力。移民的第三个推动力是，人们被迫逃离冲突、压迫的局势或者日益增多的气候变化的后果。这些情况可能带来的巨大问题能够而且的确使成员国和国际社会不堪重负，难以有效应对。但是，这些问题并未偏离这样的基本立场：收入的不平等和人口的差距正相互作用、相互影响，由此明显地提供了让人人受益的机会，而这正是我们想努力实现的一个目标。

## 人人享有体面劳动

37. 关键要认识到，第一个政策的反应必须是在那些当今仍缺少体面劳动的国家，促进体面劳动机会。2015年后联合国发展议程是一个促使大家共同在全球促进体面工作和社会保护的机会。一个国家没有相应的责任去弥补别国的人口短缺。这给以下观点赋予了新的含义：对个人而言，移民是一种自由的选择，而不是强加

的义务。这个观点也得到了我们专业知识的印证：国际劳动力市场对价格信号的反应并不能说明一切。此外，也有许多理由解释为什么人们宁愿留守故土而不愿背井离乡，即便那里的收入更高，条件更好。

38. 一旦涉及到移民条款，就会出现颇为复杂的问题，这将在后边章节中详细阐述。鉴于复杂问题大多寓于一般性问题之中，因此，最好先解决一般性问题，然后去处理复杂问题。

39. 一个简单的事实是，没有哪个国家的政策制定者对来自所有其他国家的劳务移民实行或者可能实行门户开放政策。在区域或次区域一体化进程中，特定的国家集团内部已实现劳动力的自由或更自由流动，但并非没有争议。不过，这改变不了以下现实：所有国家政府仍继续优先行使国家主权，限制移民。

40. 由此产生一个必然的后果：世界上存在着大量的非正常或者未登记备案的移民。大家一致认为，这种状况是不可接受的，主要因为这些移民通常被剥夺了所有法律保护，容易遭受剥削及与人口贩运相关的极端虐待。贩运问题会在本届大会上加以论述。

41. 政府对移民工人和本国国民实行差异化的劳工政策，对他们参与劳动力市场也实施不同的规章制度。政府如此行事在多大程度上具有合法性，这是一个不那么显而易见、因而难以取得共识的问题。

42. 显而易见，国际劳工组织推出了自己的解决办法，供大会讨论。该方案以权利为基础，植根于平等待遇、非歧视这样的普世价值。移民工人必须享有同工同酬，而且必须能够行使其基本权利，包括工会权利。这是一个基本人权问题，也是一个确保移民不被用来削减现有的工作条款和条件的最好办法。

43. 当涉及到移民工待遇的其他方面的时候，讨论变得更加复杂。政府有可能并确实认为，使用移民来解决劳动力市场的特定问题，是其劳动政策合情合理的组成部分。大众则觉得，“移民乐意做那些当地人不再愿干的工作”，这样的认知可能讲出了实情，但同样道出了有关在分散的劳动力市场上的平等待遇的问题。此外，这里也存在一种危险：在收入差距成为移民的极为强大的驱动力的情况下，移民获得的工资和工作条件，虽低于目的地国却高于原籍国的总体工资水平和工作条件，则被视为是可接受的。

44. 总而言之，我们的任务就是要非常具体地回答一个问题：如何将对移民劳动力市场准入的限制性规定与平等待遇、非歧视的原则协调起来，与本国国民的合理关切和合法利益以及移民接收国与输出国的广泛政策目标协调起来。

45. 上述限制性规定触及到移民程序的方方面面，包括对时间、流动和家庭团聚的限制。因此，当明目张胆地虐待移民事件被揭露的时候，或者当移民被指责在捞取目的地国的社会福利的时候，这些问题总会受到极大的关注，这是可理解的。

但这亦是于事无补的，不仅因为它给辩论注入了毒素，而且还因为它掩盖了这个现实，即. 移民提出的许多问题明显是技术性的，而且需要在整体劳动力市场政策背景下予以解决。

46. 在这样的形势下，国际劳工组织正面临诸多挑战，需加倍努力，予以应对。首先，我们要摒弃这样的观点：相对于其在原籍国的严重不利处境，移民在他们前往工作的国家遭受较少的损害和不公，是可以接受的。移民工的未来不应被当作一支在国际上流动的、临时的、二等的劳动大军。他们的未来也不该如此。那么，替代解决方案就是为所有人制定一项公平移民议程。

47. 本次大会的讨论可作为确定该议程的内容及其实施方式的一个起点。

## 第二章

---

### 人在旅途：21 世纪的劳务移民

48. 正如在其他领域一样，要制定恰当的移民政策，首先需要把握好当代移民现象的内在本质。当大众对移民的认知可能掩盖了事实真相的时候，这点尤显重要。因此，当务之急是确定移民的人数、姓名、目的地、旅行方式以及最终的工作地点和工作条件。

49. 这项工作看上去容易，做起来困难。在日益全球化的劳动力市场，随着人们跨越国界的次数越来越频繁、往返的时间越来越短暂，对移民的现有定义及其衡量方式已被证明存在越来越多的缺陷。然而，我们能确定一些重要的趋势。

### 全球趋势

50. 最新的全球数据显示，当前，世界上有 2.315 亿国际移民，几乎占全球人口的 3%，比 2000 年时的移民总数要多 5,700 万。<sup>2</sup>在本世纪头十年，世界移民人口增长速度比上世纪后十年要快两倍。自 2010 年以来，这种增速已经放缓，在很大程度上反映了全球金融危机带来的破坏性影响。

51. 但有证据明确表明，移民形态高度活跃，而且，若不实行(和即便实行)更为严厉的限制性政策，那么，在可预见的将来，移民将有可能继续保持增长。

52. 为了更好地理解移民背后的决定因素，我们需要更仔细地审视一下移民的来龙去脉。一方面，发达国家接纳了 51% 的移民，不过，近年来向这些国家移民的速度实际上已经放缓。另一方面，南南移民的步伐已经加快。从 2000 年至 2013 年，南南移民占移民总数的 57%。只举特定移民潮的源头之一为例，在本世纪的头十年里，向中东移民的年增长率是 6.9%，而在上世纪的最后十年则只有 0.8%。

53. 目前，我们所面临的全球移民潮形势是前所未有的错综复杂、瞬息万变。附件中的移民潮分布图揭示了这种复杂性。它突出表明，在特定的时期内最大的移民潮是从南亚向西亚、从拉丁美洲向北美移民，与此同时在一些次区域内也出现了相当大规模的移民潮，如在非洲、东南亚、南亚和中亚。

---

<sup>2</sup> 除特别标明外，本章节所引用的数据来源于：国际劳工组织：2014 年劳动世界报告，第 8 章(即将出版)。

54. 移民的性别分布图显示，全球移民中 48% 是女性。然而，这一比例存在很大的地区差异：在欧洲、美洲和大洋洲，大多数移民是女性；在非洲，降到 45.9%；在亚洲，仅为 41.6%。究其原因，可归纳为：移民的偏好、移民政策上的性别选择以及劳动力市场中的性别歧视。

55. 就年龄段而言，20-34 岁之间的移民占国际移民总数的 28%。<sup>3</sup> 30 岁以下移民的占比从 1990 年的 39% 下降到 2013 年的 32%。纵观全球，在国际移民中，15% 的人不到 20 岁，然而该年龄段的人口却占到世界人口的 35%。这揭示了如下事实：多数人在 20 至 34 岁之间开始移民。在 20 岁以下的移民人口中，大约 62% 生活在发展中地区，且其人数增长速度要比发达国家的快得多。就老年移民而言，情况正好相反：在 60 岁以上的移民中，70% 居住在发达国家，且该比例继续增长。

## 随波逐流？

56. 对多数人而言，移民的目的在于寻找工作。正如那些逃离冲突局势或者气候灾害的人们那样，即使获得一份体面工作不是他们迁居他国的首要动力，但有时就业并非无关紧要。

57. 同时，诚如我们所见，一方面，人口老龄化社会面临着实际的或潜在的劳动力短缺，另一方面，有些国家则存在着就业岗位不足、劳动力人口过剩的问题。这种人口差异，对增加移民人数似乎创造了现实需求。

58. 乍看起来，制定移民政策可带来许多好处，其中最重要的是促进劳动力的流动，解决就业机会与适龄工作人口分布脱节的问题。调查数据显示，在南亚和撒哈拉以南非洲地区，近 30% 的年轻人愿意永久移居海外。此外，在发达经济体、东亚、拉丁美洲和中东以及北非，劳动力增长速度在 2030 年之前预计将急剧下降。其结果是，人口变化将给经济增长前景拖后腿。

59. 可是，事实上政策制定者对全球劳动力市场变化的直观信号，没有做出明确的反应。探究其中原因是必要的，也值得探索他们是否应该这样做。

60. 首先，除了劳动力供求的纯经济力量外，还有许多重要因素在起作用。实际或者潜在移民对目的地的偏好或者选择，大多受到来自于他们所在国家、尤其是其家族和朋友的移民圈的影响，同时也受到了目的地国语言和其他吸引力的影响。此外，长途跋涉的成本也得考虑，尽管现在的交通工具价格可承受，使用也便利。对接收国家的主管当局或者潜在的私营雇主而言，他们有可能被历史和政治渊源因素所触动。

---

<sup>3</sup> 联合国经济和社会事务部：“2013 年国际移民：年龄与性别分布”，人口统计，第 2013/4 期，2013 年 9 月。

61. 其次，抛开其他潜在的政策工具，孤立地或静止地看待移民政策是有风险的。能够且应该借助于其他的办法，解决体面劳动赤字和人口老龄化对劳动力市场带来的问题。对原籍国而言，要合理解决就业机会短缺的问题，其办法不应仅局限于或者主要依赖于移民。只有将移民问题置于旨在寻求平衡和可持续发展的国际和国家政策制定的大范畴内，移民在全球经济中的积极作用才能得到充分认可。

62. 然而，即使这些因素都考虑进来，但是情势并没改观。总体上，移民政策的趋势似乎是对移民实施更严厉的限制措施，而非单纯考虑移民所带来的经济效益。其中的理由显而易见。

63. 最重要的原因是，目的地国社会各阶层不可能平等分享移民所带来的经济成果。因此，政策制定者必须对面对现实，或者回应这种好处与成本分配不公的看法。移民在原籍国或目的地国对劳动力市场的影响一直是一个颇有争议的问题，但我们完全能做如下结论，在劳动力低端市场对工资的打压或者对当地劳动力的排挤，并不如人们想象的那么严重，这并不意味着对这种可视而不见，或置之不理。当他们很难获得住房、教育和医疗等社会福利的时候，尤其当大量移民聚集在特定社区的时候，以及在劳动力市场面对压力、公共开支紧缩的危机情况下，其担忧有可能被放大。

64. 面对上述形势以及有关文化多元化及社会接纳移民的能力极限等艰难讨论的时候，政府——单个的和集体的——在制定政策时有可能统筹考虑经济利益与其他政策目标。其结果是，劳务移民政策之趋势明显具有选择性和特定性，很难用开放性或封闭性这一单一标准来加以区分。随着移民地域的多元化，移民计划可谓五花八门，有限定移民时间的，也有限定其技能的，还有以其他名目设限的。

## 移民的条件

65. 是永久性还是临时性移民，对移民参与劳动力市场是否设定限制，是否给予或者剥夺可作比较的本土国民所享受的任何或全部权利、保护和福利，是否是正常移民还是非正常移民，在制定公平移民议程的过程中，这些问题并非无关紧要。

66. 禁止移民进入一个国家或参与其劳动力市场，并不意味着移民就不会发生。鉴于其性质，很难对非正常移民进行量化，但根据现在的估算，非正常移民占到移民总数的 10-15%。<sup>4</sup> 无论如何，当一个国家政策将外来移民人数的上限设在低于希望移民的人数时候，那么，将有大量移民在非正常的工作条件下或公开或隐蔽地谋生。正如在许多发展中国家那样，当边境管控形同虚设时，那正常和非正常移民之界线就变得模糊不清。这种移民形态只能是从一国的非正常走向另一国的非正常。

<sup>4</sup> 国际移民组织，2010 年世界移民报告：移民的未来：增强变革的能力(日内瓦，2010 年)，第 29 页。

67. 显然，非正规渠道的移民更容易遭受通常是最为严酷的虐待和剥削。一旦人口贩子参与其中，那将雪上加霜。鉴于上述原因及担忧非正常移民可能被用于打压其他工人，大家广泛认为，移民工作应该通过正常渠道来展开，并采取措施防止非正规的、无证工人的流动。

68. 因此，当劳动力市场已经存在着大量无证工人的时候，要达成共识将是难上加难。据估计，2011年美国有1,100万无证人员，<sup>5</sup>2008年欧盟无证人员的数目则在190万至380万之间。<sup>6</sup>

69. 新问题随之而来，其中不仅涉及到低标准的工作条件问题以及劳动监察与社会保护的作用，还涉及一方面就非正规移民的刑事追究和驱逐出境，或另一方面就其最终正规化和取得国籍开展的广泛辩论。

70. 上述宏观思考与一度盛行的移民概念密切相关。那时，人们期待着永久移居到一个目的地国家，最终获得其国籍，并且整个家庭将扎根于新的社会，融入当地社会，呈现其特质进而促进其社会演变。这个模式有时也与“定居者社会”的概念相关，其中国家建设在很大程度上是通过永久移民来实现的。有人认为，这个模式正处于衰落之中——可能走向终结——并且正被其他的模式所取代。在新的模式里，移民等同于为特定目的而短期、临时“租借”劳动力。

71. 例如，在19世纪和20世纪从欧洲向澳大利亚和北美洲的大规模永久性移民在社会的构建和社会的属性塑造过程中发挥了决定性作用。由于来自其他国家的移民进一步促进了其社会的演变和多样化，这个过程还在持续。与此形成反差，目前从南亚向几个海湾国家的移民潮并没有带来相应的现象，尽管就规模而言可媲美上述移民潮。相反，这些移民程序经过了精心的设计，以保持移民接收国家的现有特色或特殊性。采取办法是限制移民工人的逗留时间及其在劳动力市场的自由流动并且严格执行相应的规章制度。那些国家把移民描绘成“客人”，仅此一点就很说明问题。

72. 在解释上述模式的时候，要格外小心，因为迄今为止还没有确定出现移民的总体趋势从永久移民向临时移民的转变。相反，这种模式的演变是渐进的、不均衡的，结果形成了多种移民模式共存的局面。早在1949年，国际劳工组织1949年移民就业建议书(修订本)(第86号)的附件中带有标准的双边协议样本，对临时和永久移民进行了明确的区分，也给定居者规定了额外的权利。近年来，传统的永久性移民国家，如澳大利亚、加拿大和新西兰，越来越依赖临时移民计划，及时填补劳动力市场的缺口，而原来的“客工”国家如德国正通过提供永久居民权的方式来吸引高技能的专业人才。

---

<sup>5</sup> 皮尤研究中心：“一个移民国家：4,000万，包括1,100万无证移民的故事”，2013年1月29日。

<sup>6</sup> 欧盟基本权利署，欧盟非正规移民的基本权利：比较研究报告，维也纳，2011年。

73. 更棘手的是，许多人正做着临时移民的打算，但抱着获取永久居留权的期望。此外，官方统计数据总体没能统计那些移民不到 12 个月的人数，留下了巨大数据鸿沟，有待填补。

74. 因此，总的政策走向是，工人的技能水平越高，那么其入境和定居就越容易。经合发组织指出，<sup>7</sup> 有些国家不太乐意去接收低技能工人，即使那里存在这样的缺口，因为担心他们可能不具备长期而言的就业能力，也可能面临着融入社会的巨大困难。这就解释了为什么在低技能和高技能工人之间存在着事实上的歧视，前者主要是根据临时移民计划来移民的，后者则更有机会获得永久居民权。

75. 在 1960 年代，那些实施客工计划的国家只有 1-2 个主要的计划，并根据当时的失业水平进行动态调整。现在，它们却推出了多个类似计划，没有一个可行的国家标准。这是另外一个趋势。

76. 一方面，在上述问题上，各国作出选择的考量可能无秘密可言，另一方面，各国的劳工政策也难以抛弃这样的原则：在特定的情况下，只要对移民工有长期或永久的需求，那么该移民工应该有权享有永久工作和居住的地位。在任何一个单个国家，同样一个始终存在的岗位，一会儿让工人上岗，一会儿又让工人下岗；同样的一个永久性岗位空缺，却不断地让临时合同工轮流来填补，两种情形都有失公平。

77. 因此，这些趋势都足够重要，有必要更细致地审视那些临时或者限制性的移民体系之性质与程度。既然短期计划正越来越被用于填补劳动力市场的短期缺口，或者满足特殊的技能需要，那么，至关重要的是，在制定该类计划的时候应该确定哪些因素应该加以考虑，以满足有关平等待遇的基本要求。

78. 这里的关键是如何保证那些计划内的移民工人免受伤害。与接收国的国民相比，一个永久移民工人应该享有工作上平等待遇的权利。一个临时移民工，因为受到特定机制的约束，可能在特定的工作条款下就业，这可能给他申请平等待遇带来困难。在那些实际上属于“移民”部门和职业的特殊部门和职业中缺乏一个全国性的参照标准。因此，有必要在制定计划时体现同等保护或福利的理念或实施诸如全国最低标准的措施。总之，必须断然拒绝这样的错误观点，即：只要接收国的工资和工作条件比原籍国的要好，那就足够了。

79. 承认这一点也很重要，即：在劳动力市场，并不是所有影响移民工的不利因素都可归结于其特殊或临时地位；永久移民工也遇到困难。有些移民工将会面临赤裸裸的偏见和歧视，尽管这是非法的。实际上，移民工主要集中在低工资、低技能和通常低价值的部门或行业，例如旅馆业、餐饮业、医疗卫生、农业、建筑业、渔业、低成本的制造业和家庭工人部门。在经合发组织国家，平均而言，16%的

<sup>7</sup> 经合发组织：2008 年国际移民展望，第二部分：低技能劳务移民的管理。



受雇移民从事着低技能工作，而本国国民只有 7%。这种现象不能归因于他们较低的教育和培训水平，因为有证据表明在移民工中存在着学历过高的问题。

80. 也要承认的是，在劳动力市场有一部分移民工人，尽管只占很小的比例，却拥有非常有利的地位和待遇，因其稀有紧缺的技能而在国际招聘中成功入选。这类移民很有可能获得工作上的平等待遇以及更有可能获得永久居住权。但他们却成了一个不同政策挑战的象征：意味着原籍国宝贵人力资本的外流。其后的推动因素包括缺少就业岗位或工资过低以及恶劣的工作条件，许多人因此被迫前往其他国家寻找发展机会。在这种情况下，就存在着一定的不公平，因为这些国家通过其教育系统对技能开发进行了大量的投资。此外，熟练工人的流失可能会严重损害这些国家的发展前景，这代表着繁荣的转移而非共享。

## 政府的作用

81. 政府制定了有关劳务移民的国家法律框架。许多国家签订了双边协议，有的国家正让移民融入到区域一体化进程中。它们也有机会与多边体系开展合作，加强对全球移民的治理。经合发组织最近已登记了其成员国签署并实施的 176 个双边协议。<sup>8</sup> 国际劳工组织正在进行摸底工作，以便更好地了解 and 评估双边协议的内容，迄今为止已经获得了在欧洲和亚洲所签订的 160 个双边协议。此举的目的是为了弄清哪些双边协议具有令人信服的实施机制，并确定双边协议中能增强移民政策效果的有用内容。

82. 同样，世界各地所进行的区域和次区域一体化进程中也在解决移民的问题，其方式不同，程度也有差异。最为先进的移民政策当属欧盟的，确立了劳动力在 28 个成员国内自由流动的原则。这一原则的落实问题仍是一个争论不休的政治性议题，主要因为许多欧洲国家的劳动力市场陷入困难的处境，还因为有的国家担忧所谓的“福利旅游”——声称人员流动是要不当利用其他国家的社会福利。因此，欧洲的做法是，尽可能地建立一个统一的区域性劳动力市场，且其潜在作用已经显示出来，通过向其他国家的工人，尤其是向年轻人开放劳动力市场，缓解了高失业率的压力。

83. 东南亚国家联盟共同体内部有接近 650 万的移民，其经济发展蓝图呼吁允许宣传熟练劳动力的自由流动，并且成立了劳务移民三方论坛来总结和推广好的做法。在美洲，南方共同市场、中美洲一体化体系、安第斯共同体以及加勒比共同体已经制定了次区域政策来解决移民工问题并且成立了一个劳动咨询和协商机构。在非洲，包括南部非洲发展共同体、西非国家经济共同体和东非共同体在内的次区域机构也在解决有关移民政策的众多问题，同时，国际劳工组织正与非盟密切

---

<sup>8</sup> 经合发组织：劳务移民：双边劳务协议处于十字路口，2012 年。

合作，制定区域性的应对策略，这将作为今年瓦加杜古+10 非洲就业与减贫特别首脑会议的一个重要的政策议题。

84. 上述地区和次区域一体化进程的一个显著的特点，就是制定整体的移民政策，即使在全球跨区域的劳务移民政策日益收紧的情况下，也表示愿意在一定的范围内给劳务移民提供便利，比如免签证、互认学历以及社会保障可转移支付等，作为更紧密经济一体化的一个有机的组成部分。由此可见，采取区域和次区域层面的解决方案要比多边协议更有效果，这决不仅仅体现在政策领域上。

### ……私营机构的作用

85. 在政府单独或集体设定的公共政策背景下，私营机构在跨国的工人招聘与派遣中发挥重要的、有时甚至主导的劳动力市场调节作用。约 10 年前，收费的私营跨国职业中介机构基本上专属于亚洲，主要负责向海湾地区输送劳务移民。如今，私营中介机构在全球遍地开花。2011 年，全球有近 14 万家私营招聘机构，其中 60% 在亚洲和太平洋地区，尽管不是全部都在开展跨境劳务输出活动。1999 年至 2000 年期间，每年有近 40% 的孟加拉国移民工人使用这些机构的服务。2004 年，有 75% 的斯里兰卡移民接受其服务。<sup>9</sup>

86. 有足够的证据表明，这些中介机构与广泛存在的弊端息息相关，其中包括超高的收费甚至欺诈性的收费，并就其可提供的工作性质、工资和工作条件等蓄意发布虚假信息。一旦他们抵达目的地国家，问题便接踵而来，但是面对那些不良中介，他们往往束手无策、无可奈何。这种情形可能导致严重剥削现象的发生，比如，移民工人为了支付中介费用而债台高筑。国际移民组织总干事亦承认这种情况的存在，他说：“目前的形势对移民工人非常不公平，高额中介费使他们容易沦为虐待和贩运的受害者。这种状况必须改变。”<sup>10</sup>

87. 问题的关键在于我们如何终结移民受虐待的状况。国际劳工组织就私营职业中介机构在劳动力市场调解中发挥何种作用进行了广泛的讨论，并且通过了相关标准以确保其职业活动能取得积极的成果。在某些情况下，这些问题仍具有争议，但考虑到这些私营机构的国际业务涉及的问题非常严重，因此很有必要审查它们的活动，考虑如何对其进行最有效监管。

88. 今年年初，国际雇主组织和国际移民组织共同发起了一项国际倡议，旨在通过一项自愿的认证过程来促进在移民工招聘中讲道德。国际劳工组织也发起了自己的公平招聘倡议，这将促使我们思考下一步要采取的措施。

<sup>9</sup> Siddiqui, T. “通过良政保护孟加拉国移民”和 Ruhunage, L.K. “对斯里兰卡移民招聘的机制化管理”，《劳务商人》，Kuptsch, C. (ed.)，(国际劳工组织/国际劳工研究所，日内瓦，2006 年)，第 74 和 56 页。

<sup>10</sup> 国际移民组织：“国际移民组织，国际雇主组织携手反对不道德的招聘移民工活动”，日内瓦，2014 年 1 月 14 日。

## 第三章

---

### 迈向公平移民

89. 人们广泛承认，移民现已成为全球政策的关注重点，将来更是如此。多边体系是否做好了准备迎接移民带来的挑战？国际劳工组织在多边体系中应该发挥怎样独特的作用？

#### 移民和多边体系：各行其是或同心协力？

90. 多边体系的移民工作有一个显著特点，就是机构之间支离破碎、各行其是。根据由联合国秘书长设立的国际移民全球委员会的建议，2006 年成立了全球移民小组。该小组是一个跨部门机构，由 16 个机构组成，其中 14 个属于联合国系统本身，加上世界银行和国际移民组织。全球委员会曾认真考虑过是否成立“世界移民组织”，作为联合国一个新的专门机构，但是最终决定将其视为一个长期目标，而将全球移民小组作为最现实的选择。

91. 同年，联合国大会举行了第一次国际移民与发展高级别对话会，其主要成果就是成立了移民与发展全球论坛。论坛是一个自愿加入、政府主导、非正式与非约束的平台，不隶属于联合国系统但通过其秘书长的国际移民与发展特别代表建立联系。其特殊的职责是，促进对移民与发展之相辅相成关系的理解与合作。论坛将于 2014 年 5 月在瑞典召开第七次会议。大会在讨论本报告的时候，会议成果将公布于众。

92. 2013 年 10 月，联合国大会举行了第二次国际移民与发展高级别对话会，并通过了一份共识宣言，这被视为多边体系移民工作的一个里程碑。值得一提的是宣言中关于未来多边进程和主要政策重点的内容。

93. 宣言中有关进程的要点如下：

- 决定提高现有机构和框架的工作效率，更有效地开展与所有利益攸关方的合作，共同制定一项高效、包容的国际移民议程——一项融合进发展计划并尊重人权的议程。
- 呼吁所有相关机构和组织、全球移民小组成员以及秘书长特别代表之间加强合作，以便通过一个连贯、全面与协调的解决方案。
- 强调有必要深化政府与公民社会之间的互动。

- 呼吁在规划 2015 年后联合国发展议程时将移民问题与人口流动作为可持续发展的一个关键因素。
94. 从宣言的措词可看出，现有多边机构有决心改进其移民工作，而非改变其结构。考虑到近年来进行的讨论以及与现有机构内高效运作相关的难题，这么做是有意义的。
95. 问题在于，全球移民小组由众多机构组成，而每个机构又各谋其政、各司其职，因此，其解决移民问题的角度有差异，重视程度有区别，投入的资源也不一样。在没有常设秘书处的前提下，它必须做到宣言中所寻求的协调一致。作为唯一的负责移民的组织，国际移民组织理应担负起领导或主要责任，可是它又不属于联合国系统，这难免令人担忧。同样，作为一个自愿结合、非约束性和非联合国的机构，移民与发展全球论坛的这一地位也不禁让人对其影响力与重要性产生疑问，怀疑其能否成为建立该宣言所寻求的一个高效和具有包容性议程的手段。
96. 总而言之，国际社会借以解决移民问题的各种安排是支离破碎的，有时是匪夷所思的，由此引发不同的解读。最多的说法是，这些安排都是历史的偶然性所致。不过，也有人从中看出了那种在与国家主权密切相关的事项上向多边安排让步的不情不愿；还有人注意到一种不良的倾向，就是功利化看待移民，仅将其作为经济发展的一个引擎。移民在 2015 年后发展议程中最终所处的位置，有可能给多边体系创造机会，以加强自身能力建设，更好地应对挑战。
97. 同时，对国际劳工组织而言，关键在于如何确定其在国际多边安排中的合适角色，并保证演好这个角色，争取得到最好的效果。为此，国际劳工组织肯定需要发挥其两个独特优势：劳工标准和三方成员构成。

## 国际劳工组织的作用：劳工标准与三方性

98. 第二次高级别对话会宣言的实质内容部分包含了对国际劳工组织的职权和工作特别相关的诸多问题的提及，内容广泛且令人鼓舞，其中包括：
- 重申必须有效地促进与保护所有移民的人权和基本权利；
  - 强调必须尊重和促进相应的国际劳工标准与尊重移民工在工作场所的权利；
  - 承认必须解决非正规移民问题，并充分尊重人权；
  - 重申承诺打击人口贩运，保护其受害者和防止移民遭受剥削；
  - 关注移民妇女、青少年和儿童的特殊需要；和
  - 呼吁成员国在移民计划上开展合作，考虑循环移民，减轻高技能移民的不利影响。
99. 显然，宣言体现了一种见解，即移民及其劳动在发展中发挥着关键作用；强调有必要采取基于权利与法规的方法，解决移民与发展问题；明确承认移民是一

种与工作相关的现象；提到了要与所有利益攸关者合作，同公民社会互动，因而为雇主和工人组织作出巨大贡献创造了新的空间。

100.正如开篇所言，国际劳工组织的所有公约和建议书都适用于移民工人，除非有特别明确的例外声明。但是，当前最好专注于以下有关移民的专门文书：1949年移民就业公约(修订本)(第97号)、1975年移民工人(补充规定)公约(第143号)和1997年私营就业机构公约(第181号)。

101.第143号公约对第97号公约进行了充实。两个公约牢固地确立了特定移民工人机会和待遇平等的基本原则。第97号公约在其附件中对由政府支持的职介机构和类似机构所进行的移民工的招聘、安置及其工作条件等提出了详细的指导意见。第143号公约着重解决虐待问题，特别关注打击“地下移民”和惩处“人力贩运”。第181号公约侧重于禁止私营职业机构直接或间接向工人收取或分摊任何费用，并要求一旦职业机构涉及国际招聘活动，那成员国必须考虑签订双边协议，以预防迫害和欺诈行为。

102.除了国际劳工组织这些公约外，1990年联合国保护移民工人及其家庭成员权利公约也做出了进一步规定，对成员国要采取的行动提出了更详尽的要求。平等待遇的原则也是该公约的灵魂，比国际劳工组织公约的适用范围要宽泛得多。

103.因此，无可争辩的是，国际社会已经为基于权利的移民解决方案建立起了一个法律基础，而劳工标准是其重要组成部分。但是，这些标准究竟多么有效和管用呢？而且，在多大程度上符合当代移民的特性呢？

104.衡量公约有效性的尺度之一就是其批准的数量。第97号公约得到49个成员国的批准；第143号，23个国家；同时批准了两个公约的成员国占很大的比例。第181号公约得到了28个成员国的批准。47个成员国批准了联合国公约，其中只有14个国家批准了1-2个国际劳工组织的移民公约。就联合国公约而言，主要批准国是原籍国，而不是主要的接收国；没有一个西欧、北美或中东国家批准了该公约。

105.从批准的趋势可判断，这种状况将来不会有大的改观。比如，在其通过后的头40年里，换言之，直到1989年，第97号公约只得到了37个成员国的批准；在其通过后的25年里，12个国家，其中9个还是新成员国。在本世纪，第143号公约只有5个国家批准，最近的一次在2007年，其中两个是新成员国。

106.自国际劳工组织的两个移民公约通过以来，移民的模式和性质发生了巨大变化。考虑到上述变化以及公约的批准数，人们不禁要问：这些文书是否很好地满足了2008年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言的要求，其中要求标准制订政策应该增强国际劳工组织工作与劳动世界的关联性。在接下来的标准审议机制里有必要对此进行深入思考。但是，让我们回顾一下以往的工作：

1999年，专家委员会开展了一次移民总调查，其结论是，“要解决移民工的问题，在国际层面上还需要做大量的工作”，并指出，“大量的移民工人被剥夺了任何国际保护”。该委员会认为，面前有两个选项：要么维持现有法规现状，因为“无论它们是多么的宽松或灵活”，成员国都不愿意批准国际文书，同时，在颇显困难的领域大力开展推广活动；要么对第97和143号公约进行修订并将其合而为一。

107. 国际劳工组织的标准制订工作是一个发挥三方作用、改进移民政策和实践的平台，因为移民专项公约和其他公约都具体提到了雇主和工人组织的作用并要求在具体问题上须与它们协商。在其他领域，雇主和工人组织也表示有意愿和能力来进行宣传和展开行动。上文已经提及了国际雇主组织关于讲道德的招聘倡议的例子。同样值得一提的是，国际工会联合会及其会员组织正沿着移民走廊推进工会之间的合作，并在工作场所和立法过程中代表移民工人的权益。

108. 在南部非洲发展共同体，社会伙伴借助其劳工与就业机制参与有关劳务移民的讨论。去年，该共同体的一个三方小组讨论了有关劳务移民的主要问题，一致认为有必要制定一个劳务移民政策框架。该框架草案有待于提交给各国部长们批准。

109. 还有在美国，美国劳联-产联与美国商会谈妥了一个协议。该协议已融入了一个立法议案，并已提交到美国国会，等待其讨论通过。该法案允许雇主招聘特定的移民工人(工作签证持有者)为其工作，也能使他们受到一定的保护并允许他们在工作几年后申请正规移民地位。美国农场工人工会与雇主也就农业工作机会、福利与保障法(AgJOBS)谈成了一个类似的协议。

110. 在欧洲，欧洲工会联合会再次承诺为争取移民工人的权利而斗争，最近在都灵举办了一次研讨班以加强欧洲在移民工作上的联系，并采取行动来影响有关移民的行动计划，进而有助于将欧洲的移民政策转变为一个以移民及其权利为本的政策。

111. 这些举措需要得到进一步夯实，尤其考虑到人们不断表达出的担忧。他们担心，多边体系，尤其是移民与发展全球论坛和全球移民小组的工作不大重视社会伙伴能够且应该作出的贡献，不给他们表现的空间，也不承认他们工作的价值。因此，国际劳工组织有责任在这个领域促进三方性。

## 未来的方向

112. 2013年11月召开的劳务移民三方技术会议为国际劳工组织未来的移民工作提供了重要的指南。会议上，三方成员对国际劳工组织推进移民工作也给予高度的政治支持。

113. 在今年 3 月理事会通过该会议报告时和在其他场合，国际劳工组织被明确要求将移民问题作为其未来计划的一个重点内容。在 2014 年 11 月的会议上，理事会审议 2016-17 年的计划与预算以及战略政策框架时将有机会重新讨论这些问题，并将受益于本次大会报告的讨论成果。鉴此，与会代表们可思考如何使国际劳工组织的移民工作取得最大的效果。

114. 有关劳务移民的三方技术会议已经设定了一个大的框架，其中国际劳工局提出了 32 个行动要点，并分别冠以如下标题：总体思考、第二次高级别对话会以及 2015 年后发展辩论的后续措施、有效保护移民工、良好的劳动力市场需求评估与技能认可以及旨在推动有序劳务移民和流动的合作与社会对话。此外，2006 年国际劳工组织劳务移民多边框架为制定一个以权利为本的解决方案，提出了全面的、非强制性的原则与指南。

115. 通过推出一项公平移民的议程，本次大会将能决定国际劳工组织未来工作的战略方向、焦点和力度。在此，大会可审议该议程的可能组成部分并指明未来进一步行动的领域。

## 1. 促进原籍国的体面劳动，承认移民所作的贡献

116. 原籍国创造更多的体面劳动机会，这是使移民成为一种选择而非义务的关键所在，也是保持持续发展的关键所在。为实现这项目标，移民自身作出了一个重要的贡献。据估计，2013 年的移民汇款达到了 4,040 亿美元，是官方发展援助款（2012 年估计为 1,256 亿美元）的三倍多。<sup>11</sup> 向积弱贫穷、受冲突影响的国家的汇款总额是外国援助、外国直接投资和其他国际捐赠总数的五倍。<sup>12</sup> 为此，有必要确保移民能安全汇款且支付最小费用，也有必要探索如何用好这些汇款促进就业与发展。

117. 与此相似，回国后，移民所获得的经验和技能能够为他们的国家进步作出较大的贡献。索马里总理强调了这一观点。今年 3 月在做客理事会时，他指出他的政府正在努力争取把散居世界各地的本国移民及其巨大潜力吸引回国，以创造更多的就业机会。国际劳工组织可以主要通过促进创建小企业的方式，为激发移民的潜力而发挥重要的作用。

## 2. 在区域一体化进程中制定有序、公平的移民计划

118. 就劳务移民融入一体化进程的程度与性质而言，成员国将自行决定其抱负的高低。有的国家可能推出重大举措，促进移民的自由流动；有的国家可能出台有限的计划，主要解决具体的问题，比如社会保障福利和学历的认可。无论哪种情

<sup>11</sup> 经合发组织：“政府收紧预算，对穷国的援助进一步下滑”，2013年4月3日。

<sup>12</sup> 世界银行，移民与发展简报(第20期)，“移民与侨汇：最新发展与展望”，2014年4月。

况，国际劳工组织都应该能够根据以往最佳实践和相关标准里的规定，为其提供咨询和帮助。

### 3. 推动成员国间签定有关规范公平移民的双边协议

119.有关成员国间劳务移民协议的收集和分析工作已经开展起来，这应当成为加强在该领域的合作、推广公平移民实践一个基础。

120.人们注意到，移民工作日益依计划来展开，其中规定了工人可临时或循环流动，也允许特定技能的工人流动。这样的计划引发了一些重大的问题，就是其中的规定是否保证有关工人的体面待遇，是否兼顾到了输出国与接收国的利益。国际劳工组织应该开发自己的见解与能力，以协助制定移民计划。

### 4. 使公平招聘的进程制度化

121.私营机构大量参与了跨国职业中介活动，通常都与严重的劳工虐待相关。

122.显而易见，政府之间需要进一步加强工作与合作的力度，保证对这些机构进行严格管理，让受害者能获得补救途径。为此，国际劳工组织应为其成员国提供相应的服务。

123.越来越多的成员国请求国际劳工组织提供进一步的指南，说明公平招聘活动的内涵所在。劳务移民三方技术会议呼吁国际劳工局制定“指南来促进那些尊重国际劳工标准中所包含原则的招聘活动”。<sup>13</sup>国际社会越来越关注在招聘活动中特别影响移民工的虐待与欺诈行为以及人口贩运与强迫劳动问题。

124.一个回应就是上文提及的公平招聘倡议，这是一个跨部门的倡议，有如下主要目标：

- 提高全球对各国和世界上招聘活动的认识；
- 根据国际劳工组织第 181 号公约和其他标准，强化法律、政策和实施机制；
- 促进公平商业标准和惯例；和
- 促进社会对话与伙伴关系，在行业内外推广好的做法。

125.基于国际标准，国际劳工组织将会推出一些关键的基准和指南，供全球使用，以加强监管。将推进第 181 号公约的批准工作，同时与利益攸关方合作，建立有效机制，不论其批准地位如何。

### 5. 反击令人无法接受的情况

126.在劳动力市场，相当比例的移民工人遭受过种种伤害，这有案可查。有些极端的事件可能发展到侵犯了基本权利，这些权利是不可分割的，为所有工人所享

---

<sup>13</sup> 讨论报告，劳务移民三方技术会议(2013年11月4-8日，日内瓦)。



受的。之所以出现这种情况，不仅因为保护机制的不够健全或完全缺失，还因为移民制度本身存在缺陷，进而引发虐待问题。

127. 鉴于国际劳工组织在推动全球实施工作中的基本原则和权利中所发挥的作用以及其对劳动世界的弱势群体所担负的责任，它应该积极进取，努力补救不利境况，让移民工告别令人难以容忍的条件和待遇。

## 6. 实施以权利为本的解决方案

128. 国际劳工组织负有特殊的责任，推行以权利为本的方案，解决移民工的问题。为此，它可充分利用其完整的公约和建议书体系。第 97 号和 143 号公约直接解决移民工的问题，因而与上述任务紧密相关。公约通过后几十年来移民性质的变化以及公约的批准率和走向，可能会引起人们合理的疑虑，担心国际劳工组织现有的标准是否足以成为一个当前迫切需要、以权利为本、解决移民问题的坚实平台。

129. 若认为现有的公约已经足够了，那么重点要放在更有效地推动其实施。如果认定有必要修订或充实，比如通过专家委员进行新的总调查来确定，那么将投入更多精力来解决如何做好这项工作。

## 7. 努力制定一项有关移民的以权利为本的多边议程

130. 国际劳工组织已就它应如何与伙伴组织开展合作以便加强多边体系的移民工作，将之导向一个以权利为中心的解决方案，并使之对三方性的作用作出更多反应。某些意见具体与其担任全球移民小组的 2014 年轮值主席有关，不过，它的作用显然将不会止步于 2014 年，还会延续下去，并在急速变化的多边体系里得到强化。首先，移民与发展全球论坛第七次会议成果以及联合国 2015 年后发展议程处理移民问题的方式，对指导国际劳工组织如何最有效地工作，将具有重大意义。

131. 作为全球移民论坛的当值主席，国际劳工组织正引领其工作，正在制定指南，引导联合国的发展援助框架将移民融入到国家的发展计划之中。这是已被伙伴机构和各国政府认为具有重大价值的一个工作实例。

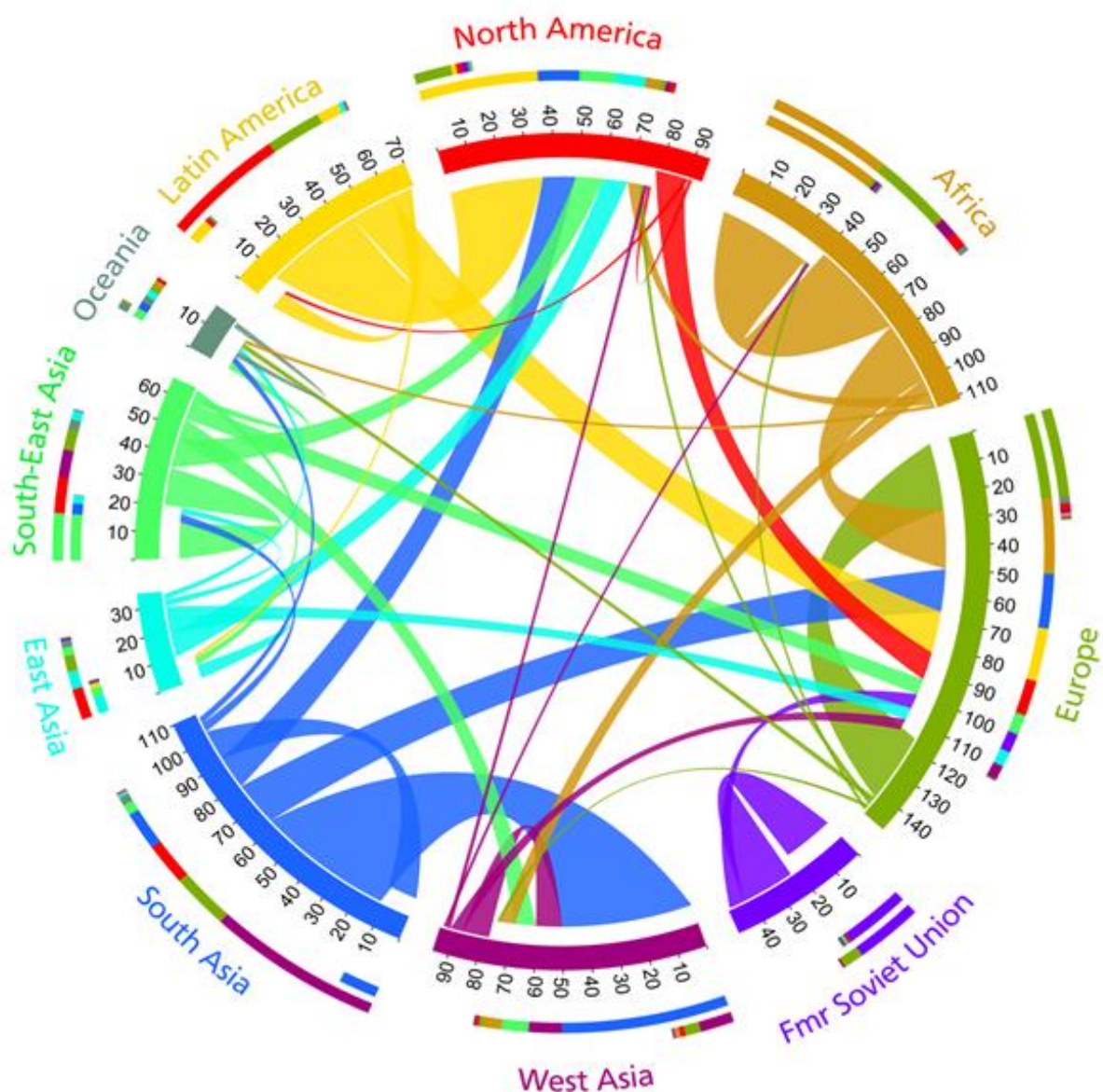
## 8. 三方性、知识与能力建设——贯穿性问题

132. 在国际劳工组织的移民工作中，它应该保证重视三方性的作用，在所有活动中加以体现，在其他机构的工作中推而广之。

133. 此外，根据其改革进程的总体目标，国际劳工组织需要加强有关移民的数据和知识库建设，为将来提高其研究和分析水平打下基础，从而有助于改进其实证性的政策建议质量。所有这些工作也能增强其向成员国提供能力建设方面的服务能力，而这一过程也可受益于国际劳工组织都灵国际培训中心提供的机会与设施。

## 附 件

世界各地内外的移民潮，2005-10年(以 10 万计)



图表：Nikola Sander，数据来源：G. J. Abel 和 N. Sander，“对全球国际移民潮之量化”，《科学》第 343 册，2014 年 3 月 2 日。

图中仅显示人数至少在 14 万以上的移民潮。最靠近圆边的弧形表示移民的来源地区。粗大的弧形代表较大规模的移民潮。两条圈外实线显示：(1)从一个地区移民的总流入量—内实线，和(2)总流出量—外实线。勾型线表示以 10 万计的移民人数(流入与流出)。