

关于公平有效的劳务移民治理的决议¹

国际劳工组织大会于 2017 年召开了第 106 届会议，

以题为《应对不断变化的劳务移民形式的治理挑战》的报告四为基础进行了一次一般性讨论，

1. 通过了以下若干结论；
2. 提请国际劳工局理事会适当地考虑这些结论，并指导国际劳工局对其予以落实；和
3. 要求局长：
 - (a) 制订一项旨在落实结论的行动计划，供理事会审议；
 - (b) 将这些结论通报给相关的全球性、区域性和国际性组织，提请它们予以关注，并在国际劳工组织向《安全、有序和正常移民全球契约》提供各种投入时加以考虑；
 - (c) 在制订未来计划和预算草案时考虑这些结论，并在执行《2018-19 年计划和预算》时尽可能地落实这些结论和《2030 年可持续发展议程》的相关内容。

关于公平有效的劳务移民治理的若干结论

I. 劳务移民的机会、挑战与风险

1. 劳务移民是当代劳动力市场及未来劳动世界的一个特征。国家和国际政策议程正越来越将劳务移民列为优先事项。《2030 年可持续发展议程》和《安全、有序和正常移民全球契约》彰显了这个问题的全球意义，并为国际劳工组织（“劳工组织”）提供了一次促进其《体面劳动议程》，包括工作中基本原则和权利的重要机会。

2. 劳务移民正日益多元化和复杂化。当代劳务移民正变得越来越广泛。当前，许多国家既是来源国，同时也是中转国和目的地国。更多的妇女正加入到移民工人大军之中，并在照料部门和家政业等一些部门中，妇女占据了劳务移民劳动力的大多数。她们可能面临着歧视、剥削和虐待，包括暴力和骚扰。

¹ 2017 年 6 月 16 日通过。

3. 治理有方的劳务移民能为来源国、中转国和目的地的可持续发展作出贡献，也能为移民工人及其家庭提供福祉和机会。劳务移民能实现劳动力的供需平衡，助力各层级技能的开发与转移，有助于社会保护体系，促进创新和丰富社区的文化和生活。尤其对低薪工人而言，治理不善的劳务移民在来源国、中转国和目的地国能给可持续发展和体面劳动等方面带来风险与挑战。这些风险可能包括不安全和非正规化、人才流失、流离失所，童工劳动的风险增加、债役、强迫劳动、人口贩运，安全卫生危害和其他体面劳动赤字。在某些情况下，其中的一些风险具有致命后果。种族主义、排外主义和歧视、误解和误传增加了劳务移民的整体挑战。

4. 实现劳务移民利益的最大化并最大限度地降低风险和社会成本要求实现稳健和有效的劳务移民治理。作为一家实施基于权利战略的独特的三方性组织，国际劳工组织能在这一努力中发挥重要的作用，并己为此做了大量工作，而这也使其能够在劳务移民的体面劳动方面发挥领导作用并为《安全、有序和正常移民全球契约》和《2030年议程》的实施作出强有力的贡献。

II. 实现公平有效的劳务移民治理

5. 由于认识到各国拥有制定其管理劳务移民政策的主权以及在国家之间和在移民走廊内可能存在不同的机遇与风险，因此有必要制定专门有效的对策。这些对策应基于那些旨在解决各国、各地区和行为主体的独特挑战的可靠数据和证据。经验表明，那些旨在使所有人享有体面劳动的劳务移民治理模式均发源于一项以国际劳工标准及工作中基本原则和权利为指导的综合政策框架。有效的劳务移民治理也必须满足企业和工人日益变化的需求，包括解决技能、教育与培训的差距问题，其中特别关注妇女和青年，及残疾人和其他弱势群体。劳动力市场机构被视为实施面向所有工人，包括移民工人的包容、公平和公正政策的载体。

6. 有效的劳务移民治理要求相关政府机构之间进行协调，制定和实现共同的目标（“政府一盘棋”的方式）。不同形式的社会对话处于国际劳工组织权责的核心位置，是实现公平劳务移民的关键所在。有牢固的证据显示，劳工组织三方成员参与国家和地区的进程能增强劳务移民政策的有效性和持续性，包括公平招聘、移民工人保护、技能开发和资格认证政策的有效性和持续性，并能提高公众的认知度。

值得特别关注的领域

7. **移民工人的保护和劳动力市场的融合。**要确保移民工人和本国国民获得体面劳动机会，来源国、中转国和目的地国具有包容性和韧性的劳

动力市场是必不可少的。那些旨在保护和确保体面劳动的措施有助于社会经济的融合和待遇的平等。无论其移民身份如何，都有必要有效落实移民工人的工作中基本权利及诉诸司法的权利。根据相关国际劳工组织公约，如 1949 年《移民就业公约（修订本）》（第 97 号）及 1975 年《移民工人（补充规定）公约》（第 143 号）和其他标准，包括 1997 年《私营就业机构公约》（第 181 号）和 2011 年《家庭工人公约》（第 189 号），保护移民工人工作中权利要求成员国的政策部门、劳动法律法规执行机构和社会伙伴依照国家法律和实践采取协调一致的战略。

8. 技能认定和技能开发。 劳务移民计划，包括临时计划，往往缺少有效的技能与岗位匹配制度。然而，它们应以对技能需求和技能缺口的准确评估为基础，包括向移民工人和本国工人提供技能升级和再培训的机会。私营部门以及雇主组织和工人组织在向政策制定者提供有关劳动力市场需求最新信息方面可发挥重要的补充作用。移民工人，特别是低技能移民工人时常面临着获得职业培训和技能认定的机会有限问题，尤其是对以前学习的认可方面更是如此。公共就业服务机构和加以适当监管的私营就业机构在为移民工人提供有效的技能与岗位匹配方面能发挥重要作用。劳工组织应在技能开发和技能认定方面向三方成员提供积极有效的支持。

9. 公平招聘。 对于减少移民工人遭受剥削和虐待、基于社会性别的暴力、童工劳动和强迫劳动及人口贩运，以及对于提高来源国和目的国技能与岗位的匹配性而言，公平招聘是至关重要的。随着当代移民人数增加和供应链变得更加复杂，这比以往更具有相关性。实施和促进《国际劳工组织公平招聘举措》、《关于公平招聘的一般原则和业务指南》和 1930 年《强迫劳动公约的 2014 年议定书》及其配套的建议书，能预防和解决不良行为问题，包括向移民工人强制征收招聘费和相关费用问题，并能确保透明和效率。

10. 社会保护。 依照国家法律法规和国际义务推动移民工人及其家庭获得社会保护，能确保其社保权利的落实，为本国工人和移民工人创造一个公平的竞争环境及为公平的劳务移民提供支撑。各国可考虑：(a) 谈判签订多边或双边社会保障协议，确保移民权益的可转移性；(b) 在劳务移民安排中包括社会保障条款；和 (c) 确保移民工人及其家庭得到包括社会保护底线在内的社会保障制度的覆盖，旨在确保获得基本保健等。

11. 结社自由。 移民工人在法律和实践可能面临着组织和集体谈判方面的障碍。结社自由是一个基本权利，也是实现体面劳动的一种扶持条件。

12. 数据与统计数据。 考虑到《2030 年议程》，按年龄和性别等划分的最新、可靠和可比较的劳务移民数据是基于实证的决策、劳务移民计划

的效果评估及移民工人权利的保护之关键所在。实现劳务移民概念与定义的统一是至关重要的，同样重要的是有关移民工人在其中占支配地位的具体经济部门的数据采集。这些应作为国家和地区数据采集计划的组成部分。

13. 临时劳务移民。临时劳务移民对来源国和目的地的劳动力市场具有积极的影响，并能填补某些部门真正短期的劳动力与技能缺口。然而，需要认真考虑临时劳务移民的有效治理，保护移民工人和本国工人的权利，确保体面劳动，和依照国家法律法规及国际义务给予同等待遇以及尊重工作中基本原则和权利。

14. 非正规劳务移民。非正规劳务移民，尤其是低技能工人的移民人数已经增加。非正规劳务移民致使移民工人更易遭到剥削及其人权受到侵犯，甚至有可能降低既定工资与工作条件。因此，它可能给移民工人、当地社会和政府本身带来难题，也有可能损害公众对政府有效管理劳务移民能力的信心，从而导致公众的负面认知。

15. 双边协议。在解决有关劳动力市场需求及移民工人保护问题时，双边协议可能成为旨在促进国家之间安全、正规与有序劳务移民的有用移民治理工具，且若建立在社会对话的基础上则可能更加有益。

16. 地区劳务移民治理框架。地区治理框架可成为有效公平的劳务移民政策的一个重要组成部分。然而，地区和国家机构可能面临软弱无力、资源不足的问题。国家法律与政策往往与地区框架不接轨。劳工组织三方成员需要更多更好地参与其中。加强劳动部和工人组织及雇主组织参与地区讨论和进程的能力已开始展现一些红利。

III. 向前推进：国际劳工组织的优先行动事项

17. 国际劳工组织应根据三方成员的需求，深化和加强其国际劳务移民工作，在劳务移民的体面劳动方面发挥领导作用。本文件应指导劳工组织在本领域内的进一步工作，包括其对制定《安全、有序和正常移民全球契约》的贡献。优先行动事项包括：

- (a) **国际劳工标准。**酌情促进国际劳工组织公约和建议书的批准和有效实施，促进有关劳务移民治理及移民工人保护的政策框架。借助用户友好型的材料，提高对这些标准和框架的认识，展现其灵活性，并消除对某些规定的含义的误解。
- (b) **技能。**在以下方面提供支持：(i) 包括在部门层面，开发技能和技能认定机制（无论正式或非正式获得的技能）；(ii) 更好地评估各层面的技能需求；(iii) 将培训与满足劳动力市场需求联系起来。在所有这些方面都有社会伙伴的积极参与。

- (c) 公平招聘。支持和促进三方成员落实《国际劳工组织关于公平招聘一般原则和业务指南》的努力，包括通过传播、能力建设和技术援助以及发挥与其他旨在促进公平招聘的工具和举措之间的协同作用。根据《2030年可持续发展议程》的具体目标 10.7，致力于开发和测试一个衡量招聘费用的方法，进一步开展关于招聘费和相关费用的界定工作。视理事会的决定，国际劳工局应在五年内通过一个高级别评估或其他适当方法来评估这一工作的影响和有效性，供理事会决定是否有必要采取进一步行动。
- (d) 数据。收集和发布关于劳务移民的可比较数据（包括按性别和年龄划分的数据），以及关于劳务移民对来源国、过境国和目的地国劳动力市场以及移民工人的影响的可比较数据。继续开展工作，以便在 2018 年由国际劳工统计学家大会通过关于劳务移民统计的国际劳工标准。实施技术援助，帮助成员国改进数据收集并促进共享良好实践。
- (e) 社会保护。建设三方成员的能力，以制定和实施双边和多边社会保障协议，并根据国家法律法规的规定及遵照国际义务，包括借助社会保护底线，将社会保护制度扩大到移民工人。衡量和评估具体移民群体在特定劳务移民走廊中和区域经济共同体内所面临的障碍并就如何加以解决制定指南。
- (f) 结社自由。与劳工组织三方成员共同查找在移民工人结社自由方面存在的障碍并评估有关克服这些障碍最有效的措施和战略。
- (g) 临时劳务移民。对临时和循环劳务移民计划，包括雇主赞助计划，进行比较分析，以审视其对移民和本国工人以及国家劳动条件和劳动力市场的影响，并将分析成果提交理事会审议。
- (h) 非正规劳务移民。鼓励分享关于减少非正规移民的良好实践，包括关于摆脱非正规性的途径。促进尊重移民工人的人权及工作中基本原则和权利，无论其移民身份。开展更多的研究工作，支持各国减少非正规劳务移民。鼓励政府确保那些没有正规身份的移民工人能安全地举报恶劣的工作条件并能诉诸司法。
- (i) 双边和多边协议。建设各层级的三方平台，汇聚来源国、过境国和目的地的政府代表和社会伙伴，交流关于双边和多边协议的设计、内容、谈判、实施、监测和评估的良好做法。这些协议具有社会性别敏感性，符合劳工组织的标准，建立在社会对话的基础上，并酌情应对来源国和目的地国劳动力市场的需求以及解决移民工人的保护问题。
- (j) 与负责劳务移民的相关机构合作。深化与全球移民小组，特别是国际移民组织及联合国人权事务高级专员办事处的协作，包括在促成通过和

实施《安全、有序和正常移民全球契约》过程中的协作。充分利用劳工组织独特的三方性以及标准框架。