

第一项议程

劳务移民

文件的目 的

本份文件审议了自国际劳工大会在其第 92 届会议(2004 年)上对移民工人进行了一般性讨论以来国际上劳务移民的变化的整体形势、国际劳工组织所做出的反应和比较优势，以及国际劳工组织对全球辩论和举措所做出的贡献。国际劳工组织还在有关移民的全球讨论中如何提高其形象和影响力提出了一些建议，目的是在劳务移民领域中为国际劳工组织的三方成员提供一个政策空间。

根据联合国 2013 年劳务移民和发展高级别对话及其后续行动，理事会被要求就其采取的行动以及国际劳工局应与政府的代表以及雇主和工人组织的代表共同工作的方式方法给予指导以便加强国际劳工组织在国际劳务移民方面的作用(见第 20 段决定草案)。

相关的战略目标：扩大人人享有社会保护的覆盖面和有效性。成果 7：更多的移民工人得到保护和更多移民工人能够获得生产性就业和体面劳动。

政策影响：体面劳动是对移民和发展以及国际劳工组织在劳务移民领域为三方成员提供政策空间中进行讨论的中心问题。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：劳工局要为 2013 年举行的有关国际劳务移民和发展的高级别对话确定具体的后续措施中主要的优先事宜，并且制定一项战略在有关移民和发展的全球辩论中将体面劳动主流化。

作者单位：国际移民处(MIGRANT)。

相关文件：在全球经济中公平对待移民工人的结论，移民工人委员会报告，国际劳工大会，临时记录第 22 期，第 92 届会议，日内瓦，2004 年；国际劳工组织关于劳务移民的多边框架：劳务移民的基于权利的方法的非约束性原则和指南(2006 年)；国际劳工组织为保护移民工人战略的独立评估，2001-07(2008 年)，见理事会文件 GB.303/PFA/3/5 和理事会文件 GB.303/11/1(修订)。

执行概要

国际劳务移民是一个全球的，并且在当今主要是一个劳工问题。国际劳工组织具有章程赋予的权责、工具(例如，国际劳工标准和非约束性的国际劳工组织关于劳务移民的多边框架)、专业知识和在国际劳务移民辩论中扮演主角的三方成员和大量的近期、全方位的政策工作以及对三方成员提供应对日益出现的问题和挑战的支持。

然而，关于移民的辩论经常与劳动力市场脱节或经济上的考虑，且成为对内务部的职能或安全政策问题的讨论。国际劳工组织做出了努力，通过促进跨境的合作，特别是在国家层面，包括社会伙伴，部门之间和三方性政策协调，改进政策的有效性和兼顾不同利益关系。

在国际上，这种辩论集中在移民和发展的问题上，作为一个共同的议题，国际劳工组织除其他事项外一直发挥着积极的作用，并且对全球移徙小组的工作做出了贡献，这个小组是一个机构间的协调机制。国际移民议程和框架的未来事宜将在 2013 年第 68 届联合国大会期间举行的有关国际劳务移民和发展的高级别对话中进行讨论。本文件将就国际劳工组织在有关国际劳务移民方面的全球讨论提高其形象和影响力提出了一些建议。

导 言

1. 国际劳工组织是唯一具有“除本国外保护受雇佣工人的利益”章程权责的联合国机构。1944 年费城宣言和 1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言确认了这一权责。2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言承认妇女和男性移民工人的流动是以一种深刻的方式改变劳动世界的一种全球化现象。国际劳工组织还通过了一些具体的标准保护移民工人并且指导移民政策，即 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)和与其相配套的建议书(第 86 号)，1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)和 1951 年移民工人建议书(第 151 号)。2004 年，在国际劳工大会第 92 届会议上，国际劳工组织的三方成员注意到国际劳务移民变化的程度，形成了一致意见，要使每个移民工人得到公平待遇就需要一个以权利为基础的方法。这一方法承认劳动力市场的需求和采取移民工人的行动计划。¹这一方法的核心内容是国际劳工组织关于劳务移民的多边框架，²2006 年国际劳工局理

¹ 国际劳工组织：“在全球经济中移民工人公平的待遇的结论”，国际劳工大会移民工人委员会的报告，临时记录第 22 期，国际劳工大会，第 92 届会议，日内瓦，2004 年。

² 国际劳工组织：关于劳务移民的国际劳工组织多边框架：关于基于权利的劳务移民方法的非限制性原则和指南，(日内瓦，2006 年)。这一计划的其他方面是要确定为更广泛的批准和实施相关的国际劳工标准所采取行动；支持在国家层面贯彻实施国际劳工组织全球就业议程；能力建设、提高认识和技术合作；加强社会对话；关于国际劳务移民的信息和知识库；以及国际劳工组织继续参与移民的相关的国际举措。

事会批准出版。³ 在承认所有国家享有主权确定它们自己的移民政策的同时，多边框架为在国家层面、地区和国际层面以国际劳工标准和一系列良好的做法为基础，在改进的劳务移民的治理提供了非约束性指南。2008 年，对国际劳工组织保护移民工人的战略，包括实施行动计划，进行一次独立评估，这次评估建议国际劳工组织通过与全球移徙小组成员以及其他的国际和地区组织进一步合作，⁴ 来提高国际劳工组织在国际上的知名度；加大在移民和发展方面行动计划的力度；以及进一步促进劳工局全系统的协调，在各单位和地区局之间更明确的划定各自作用和职责，同时提供足够的资源和人员。理事会要求劳工局局长落实评估的研究结果和建议，继续简化有关保护移民工人权利和享有体面劳动方面的活动，并且向理事会汇报。⁵

2. 联合国从整体上达成了一致性意见是，在移民和发展之间建立联系方面开展工作。联合国大会在 2006 年 9 月举行了第一次有关国际移民和发展的高级别对话，特别是建立了有关移民和发展的全球论坛，这是一个非正式的以国家为主导的协商机制，并且成立以上所提到的全球移徙小组，其主要责任，远远不止如此，包括移民和发展。鉴于即将举行第二次高级别对话(2013 年 9 月)和在当前国际移民辩论中劳务移民重要性，理事会早就应该了解劳工局近期帮助成员国的经验，为今后的措施提供指导，以便加强国际劳工组织在国际劳工移民方面的作用和知名度。

国际劳务移民——自 2004 年以来的趋势、 挑战和国际劳工组织的反应

国际劳务移民的变化形势

3. 今天的移民是受寻求体面生活所驱使，因此，它直接地或间接地与劳动世界相关联以及和体面劳动机会相关联。估计约有 214,000,000 人——大约占世界人口的 3.1%——居住在他们的国籍国以外的地方，这比 25 年前翻了一番。在 214,000,000 人当中，约有 105,000,000 人处在就业年龄，假如将其家庭成员也计算在内，那么他们将几乎占到国际移民总人口的 90%。劳务移民压力的增加是由于以下原因，人口和劳动力加速老龄化，原籍国缺少工作机会和体面的工作条件、加之在本国和国家之间收益日益不平等和目的地国家对熟练工和低技能工人需求。这一数字预计继续会增加，尽管在大多数东道国家失业率居高不下。在整个国际移民工人当中，妇女所占的比例在过去 10 年中迅速增加，主要是因为对她们的劳动需求增加了。汇往发展中

³ 见理事会文件 GB.295/PV，第 218(C)段。

⁴ 这一机构间的协调机制包括 16 名成员：15 个联合国的实体以及国际移民组织。

⁵ 分别见：国际劳工组织：国际劳工组织关于保护移民工人的战略(2001-07)日内瓦，2008 年 9 月；理事会文件 GB.303/PFA/3/5 和理事会文件 GB.303/11/1(修订本)，第 115-134 段。

国家的汇款在 2011 年已经达到了 3720 亿美元、与 2010 年相比增加了 12%，预测在今后几年将会进一步增加。⁶

4. 劳务移民实际上已经成为一个全球现象。在 2010 年，约有三分之二国际移民以相同数量在发展中国家之间或在工业化国家之间流动，这对国际移民只限于在南北方国家之间流动的概念提出了挑战。过去数十年见证了由国家组织移民向自发或者受市场驱动移民的转换，因而私营劳务派遣行业重要性凸显。后者的重要性因国家和地区的不同而有所不同，取决于移民工人的技术水平，边境居民的渗透性以及目的地国家劳动力市场的非正规性。屡见不鲜的是，发现这些机构一直在从事无原则的活动，例如，向工人征收高额费用或提供有关工作岗位的虚假情况，因而，进一步使移民工人遭受苦难，并且扭曲了目的地国家的劳动力市场。另一种现象是，各种临时的劳务移民计划“层出不穷”，而往往又提出了更为严格和较为不利的招聘条件并且留用技术较低的工人而不是技术较高的工人，其特点是更加严格的移民返乡控制机制，经常忽视劳动力市场的实际需求。非正规移民的增加，估计占国际移民总数中的 10%到 15%，这就变为另外一个问题，在过去 20 年中成为对国际移民政策辩论中的主要问题。2008 年在经济和发展组织(OECD)国家发生的经济危机，伴随着日益严格的移民政策，似乎已经在某些移民通道中阻止了非正规移民。然而，在一种非正规的形势下，移民工人的数量也许会继续增加，因为他们当中有许多人已经失去了工作岗位，他们回国后面临暗淡的就业前景，因此虽然没有得到许可并且进入了一些未经申报的工作岗位他们也愿留在东道国。后果是，这很可能会进一步破坏这些工人的技能发展前景以及在经济复苏出现时重新融入正规就业领域。除此之外，还使他们陷入容易受到虐待和剥削的境地。这些非正规移民的现象的继续存在以及移民工人从事未申报的工作表明，现行的政策是失败的。
5. 由于移民工人得到合同安排的保障较低以及他们过于集中在一些对商业周期更加敏感的部门，所以他们比当地出生工人更易于受到的经济下滑的影响而且某些移民群体受到影响更大。例如在经合发组织国家中，年龄在 15 岁至 24 岁之间的青年移民工人要比当地出生的同行受到失业率打击更大以及他们的就业率下降更快。后者是一种令人担忧的趋势，因为他们无法进入劳动力市场，所以可能会使这些工人感到羞辱，以至于形成了全世界的一种三无的现象——“无就业、无教育或无培训”，并且最终破坏了他们融入劳动力市场的机会。其它的正日益形成的青年移民经历的趋势是，从学生到就业迁移以及受到当前经济危机影响的那些发达国家中受过高等教育的青年人移向新兴的经济体。
6. 另外，自 1990 年代以来，“又重新”运作原籍国和目的地国之间的双边协议——无论是一种在法律上有约束性的条款形式还是非约束性的谅解备忘录的形式——都管理着人们进入国外的劳动力市场并且进行工作。这些协议中有许多是采用了临时和永久性移民就业的示范性协议(第 86 号建议书的附件)，尤其是关于工作条件、社会

⁶ 世界银行：移民和发展简报，2012 年 4 月 18 日(华盛顿特区)。

保障以及规范移民流向的条款。同样，劳务移民日益成为地区一体化协议讨论中的一个特点。地区一体化要求对这类问题有一个循序渐进的政策协调和一致性，例如技能的认定以及专业资格的认定和社会保障，为此需要获得劳动世界可靠的知识 and 资料。工人和雇主组织作为实体经济的主要参与者可以作出重要的贡献。

7. 移民政策，虽然与劳动力市场的问题或其它的经济上的考虑是相关的，但总是归于由内务部或者是其它安全部门的政策所关注。结果，虽然劳动部门经常出席有关劳务移民的重要讨论以及雇主和工人组织对此也可表达意见，但是这些贡献是非常有限的，因而只有通过进一步增强劳动部和社会伙伴的能力才能扩大贡献以便更好地解决移民、就业和劳动力市场之间的联系问题。在过去数年中，提出劳工局进行干预的要求继续增加并且也是多种多样的，而且也是由政府的其它部门所提出的，例如，外交部、司法和内政部或者是民政部。联合国机构和其它国际组织也向国际劳工组织提出给予配合和投入专家知识的要求也有所增加，还有其它的研究机构(见以下)。

国际劳工组织的应对以及其比较优势

8. 国际劳工组织所贯彻执行如上所述的处理政策问题和挑战的战略是解决劳务移民治理的多方相互关联的问题，同时又要适应不同国家的国情和地区的条件。这一干预性的战略重点，是针对移民的就业和劳动力市场方面以及加强保护移民工人的权利和平等待遇，而重点又是那些经济部门(农业、建筑业、家庭工作)或者是一些独特的领域(性别、年龄和民族)，这些方面都可能使移民工人接触更高的风险。促进政策协调一致、保护工人权利、加强机构性机制和促进鼓励社会对话是国际劳工组织在每一个方面进行干预的突出特点。
9. 劳工局处理对劳务移民的关注是大多数技术部门和地区办事处工作中不可分割的一部分。移民问题作为一项优先事项在一些体面劳动国别计划中占有突出重要的位置。劳工局内部的协调以及与其他机构进行合作正在增加并且应继续加强和制度化。这要引导更具战略性的筹资战略并且已得到了劳工局全系统劳务移民联络员的积极配合。劳工局正运用一种已扩大的技术合作的组合计划，运用它的以劳动力市场为中心的。基于权利的方法，解决劳务移民问题并且支持三方成员的积极参与。这些项目已经包含了能力开发以及机制建立的内容，并且与国际劳工组织的三方成员进行了合作。

就业和劳动权利在国家移民政策中的主流化

10. 国际劳工组织鼓励部委之间的合作以及促进雇主和工人组织积极参与制定和执行与国家就业和发展政策以及与国际劳工标准相一致和相配套的国家劳务移民政策。在这方面可以得到充分展示的，是为斯里兰卡设计的和采纳的一项国家劳务移民政策；创立三方工作小组和更广泛的磋商机制对劳务移民政策和立法进行了修改，例如，在这些国家如巴西、哥伦比亚和厄瓜多尔，通过与它们的劳务移民委员会进行了磋

商并且举行了圆桌会议；例如在格鲁吉亚通过与这个国家的部委间国家移民问题委员会进行了磋商；以及通过起草国家移民法和部委的命令，例如在阿塞拜疆、柬埔寨和越南。

加强双边协议的有效性

11. 同样的是，劳动部门和雇主和工人组织参与制定和实施有关劳务移民双边协议增加了这种可能性，这些协议符合国际劳工标准并反映了在各个技能层面劳动力市场的真正需求。为了回应三方成员的要求，劳工局在对现行的或今后的双边协议的三方评估提供支持。摩尔多瓦共和国的双边劳务移民协议以及社会保护，由印度和菲律宾在有关医务工作专业人员方面达成的双边协议以及在法国和格鲁吉亚在循环移民方面达成了协议，而且都得到了审议。劳工局还提供支持，帮助在原籍国和目的地国家的工会组织就签署合作谅解备忘录，目的是为保护移民工人的权益提供帮助(例如关于阿塞拜疆工会联合会(ATUC)和俄罗斯独立工会联合会(FNPR)的一项双边合作谅解备忘录以及在阿塞拜疆工会联合会和格鲁吉亚工会联合会之间也签署了合作谅解备忘录。

推广公正的招聘作法

12. 国际劳工组织 1997 年私营就业机构公约(第 181 号)和国际劳工组织关于劳务移民的多边框架都是国际劳工组织采取的众多的最重要举措，目的是与其成员国三方代表进行磋商之后并且按照国际劳工标准建立有关招聘行文明确的可实施的有法律效力的框架。关于这些文书的实施指南也得到了进一步的开发。在国家和地区级，国际劳工组织一直在进行工作，力图通过信息、咨询和法律援助，包括通过领事馆提供的服务，尽量减少移民工人的脆弱性(例如泰国、黎巴嫩)；简化招聘的规定，包括领取资证的程序；将与招聘程序相关的程序标准化并且按照劳工标准推广合同范本，在与社会伙伴进行磋商之后并且经目的地国家的批准开发这些范本；并且在私营招聘企业推进自我管理和业务守则(例如越南)。1948 年就业服务公约(第 88 号)仍是一项重要文书。

为国际劳工组织的三方成员在地区经济一体化的进程中 在劳务移民治理方面创造空间

13. 在次地区和地区一级，国际劳工组织日益增加了与地区组织的劳务移民机构的合作，这反映出，除其他事宜外，国际劳工组织在社会保障和发展以及技能的认定具备专门的知识重心。劳工局支持东非经济共同体制定法律文书，以便协调成员国的社会保障体系。同南部非洲发展共同体的合作取得的一个成果，就是将劳务移民作为一项优先事项纳入了有关就业和劳动议定书的草案中。国际劳工组织与东南亚国家联盟也正在密切合作，并且与其劳务移民论坛进行密切合作，以便加强地区的法律和政策框架，更有效地治理劳务移民和加强社会伙伴的能力，以便去影响移民政

策和保护移民工人的权利。同样，劳工局已经和安第斯共同体在劳务移民治理方面进行了合作并且支持了南方经济共同体(MERCOSUR)，推进在就业政策和对移民给予帮助方面进行社会对话。

自 2004 年以来全球辩论和举措 以及劳工组织的贡献

14. 国际劳工组织在国际移民和发展的高级别对话期间推动建立了全球进程，特别是为移民和发展的全球论坛以及全球移徙小组做出了贡献。全球论坛主要是通过圆桌对话的形式进行运作，这一对话聚集了政府代表以及享有观察员地位的国际组织。国际劳工组织所给予的投入的目的是，深化对移民问题中劳工方面的知识，以及认清劳务移民的基于权利方法的价值和社会对话的重要性。这些投入尤其体现在一些特殊问题上。例如，技能开发，反馈和社会以及技术专业的统一、以及侨民社会对发展的作用、政策的统一、性别问题以及移民家庭工人，特别是 2011 年家庭工人公约(第 189 号)和相配套的建议书(第 201 号)。国际劳工组织试图在公民社会和参与这一领域的政府之间搭建桥梁并且在考虑在工人和雇主组织参与时提供特殊的帮助。因此，2011 年 11 月关于移民和发展的全球论坛的公民社会日全部突出了劳务移民问题，以及国际劳工组织关于劳务移民的多边协议也被及时的在这次讨论中重点作为一项资料工具。一些政府、国际机构、主要的公民社会组织和雇主和工人组织⁷呼吁在联合国系统范围内以及它的法律框架内进行讨论，同时强调国际劳工组织的参与作用、权责以及三方机构。
15. 国际劳工组织全力支持全球移徙小组的共同活动，并且在需要时提供投入。尽管国际劳工组织从未担任过这一小组的轮值主席。在移民、教育和就业；移民和人类发展；将移民政策植根于人权；非规范的移民以及移民和气候变化；在这些方面劳工组织的贡献主要体现在，研讨会、专家会议、共同文件、简讯、声明和有关将移民成为发展计划主流的一个手册。国际劳工组织还将本身的活动向这一小组的成员开放，希望他们参与并做出贡献。例如，通过邀请全球移徙小组机构的报告员参与国际劳工组织劳务移民研究学会，这一学会是在 2011 年在国际劳工组织的都灵国际培训中心组建的。还有一个全球移徙小组成员在功能上进行整合的例子，欧共体和联合国共同提出的移民和发展举措，这一举措包括联合国开发计划署(牵头机构)、国际劳工组织、国际移民组织、联合国人口基金会以及联合国难民事务高级专员办事处，这一举措目的是加强公民社会在发展中国家以及寻求侨民参与移民和发展的能力。
16. 国际劳工组织已在其它机构持有的仅以经济效益为中心和仅以人权为中心的观点之间建立了联系，这主要归功于劳工组织所采取的方法，在就业和社会保护政策是互

⁷ 例如，见国际工会联合会：移民：体面劳动问题，总理事会，2011 年 10 月 17-18，文件，9GC/E/6(b)(i)，第 4 页。

为关联的，以及社会和劳动保护是一种增加或起码是维持生产率的一种方法。所以，国际劳工组织一直被邀请向一些其它机构所做出的成果做出贡献。国际劳工组织将移民视同工人的这一原则而不是生产中的一种元素，将公平的问题作为进行分析的核心以及把发展定位于不仅是国内生产总值的增长，这些原则在主要出版刊物中都有所体现，例如国际移民组织 2008 年世界移民报告和联合国开发计划署 2009 年发展报告。

前进的方向

17. 移民对于政府、工人和雇主组织而言都是一个最复杂的政策领域之一，特别是在经济衰退时期。劳务移民的治理就是在一系列不同的问题和利益之间进行平衡。
18. 劳工局通过支持在国家层面多方参与的协调机制以及通过地区经济机构和其它次地区机构，启动了一项程序，帮助兼顾不同的需求。劳工局推进三方成员参与劳务移民的治理，同时将劳务移民的问题纳入了边境就业和劳动权利的议程中。
19. 2013 年高级别对话及其后续行动将为确定就业和劳动保护政策之间的联系提供附加值提供一个机会，并且确认了国际劳工组织三方成员在改进国际劳务移民治理方面所发挥的关键性作用。高级别对话预计将解决四个主题：劳务和移民对发展的贡献；将劳务移民在发展中主流化；非正规的劳务移民；以及伙伴关系与合作。这些都是国际劳工组织能做出突出贡献的领域。

决定草案

20. 理事会决定：

- (a) 呼吁劳工局为国际移民和发展联合国 2013 年高级别对话的详细后续行动确定主要的优先事项，并且确保促进体面劳动应成为讨论移民和发展问题的重要内容；并
- (b) 要求局长考虑建立一个全球性的三方论坛以便讨论劳务移民问题以及定期交流经验，凡可行时可将国际劳工组织的三方成员与现行的有关劳务移民的全球协商机制结合在一起，例如关于移民和发展的全球论坛。