



国际
劳工局
日内瓦

报 告 四

应对不断变化的劳务 移民形式的治理挑战



国际劳工大会

第 106 届会议，2017 年

国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年

报 告 四

应对不断变化的劳务 移民形式的治理挑战

议程项目四

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-530565-7 (Print)
ISBN 978-92-2-530566-4 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2017 年第一版

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。

国际劳工局出版物和数字化产品可通过主要书商和数字化销售平台获得，或直接从 ilo@turpin-distribution.com 订购。如需要更多信息，请访问我们的网站：www.ilo.org/publns 或与 ilopubs@ilo.org 联系。

目 录

	页 次
缩略语	iii
导 言	1
报告的目标和结构.....	3
第一章. 全球和地区劳务移民趋势	5
1.1 劳动世界中的移民：全球和地区趋势	5
1.1.1. 全球趋势	6
1.1.2. 区域和次区域趋势	7
1.1.3. 按部门分列的移民工人分布	8
1.2. 人口变化和劳务移民	10
1.3. 劳务移民特点	11
1.3.1. 永久劳务移民	11
1.3.2. 临时劳务移民	12
1.3.3. 高技能移民	13
1.4. 结论.....	14
第二章. 劳务移民治理挑战	15
2.1. 劳务移民的好处和移民工人的成本	15
2.1.1. 劳务移民的好处	15
2.1.2. 体面劳动赤字和劳务移民成本	17
2.2. 劳动力市场制度的作用和积极的劳动力市场政策.....	24
2.2.1. 劳动监察和诉诸司法	25
2.3. 社会对话.....	26
2.4. 国际合作.....	26
2.5. 结论.....	28
第三章. 劳务移民的双边协议	31
3.1. 双边劳务移民协议中的类型和趋势	32
3.2. 在国际背景下的双边劳务移民协议	32
3.3. 治理挑战.....	34
3.4. 第 86 号建议书中的良好做法和示范协议.....	36
3.5. 国际劳工组织对双边劳务移民协议的设计与落实的支持	39
3.6. 移民工人根据双边协议获得社会保护	40
3.7. 工会间的双边协议	42
3.8. 结论.....	43

第四章.	区域劳务移民与流动	45
4.1.	劳务移民治理和区域一体化：趋势和挑战	46
4.1.1.	针对区域一体化的国际劳工标准的历史趋势和战略重要性	46
4.1.2.	劳务移民治理的共同点	46
4.1.3.	区域经济共同体中的劳务移民和流动治理的一般趋势	47
4.2.	劳务移民和流动的区域治理的挑战和对策	48
4.2.1.	在区域和国家一级改进用于政策制定的数据收集	49
4.2.2.	保护移民工人的权利，包括工作中的基本原则和权利	49
4.2.3.	将移民工人的技能和资格与境外可获得的工作岗位相匹配	51
4.2.4.	加强社会保护，包括通过协调社会保障权利和福利	51
4.2.5.	社会对话在区域劳动力流动中的作用	52
4.2.6.	国际劳工组织适应区域一体化挑战	53
4.3.	区域经济共同体，包含劳动力流动组成部分的区域移民 和贸易安排的协商进程	55
4.3.1.	移民问题区域协商进程：技术援助的经验教训	55
4.3.2.	贸易协议与劳动力流动	56
4.4.	结论	57
第五章.	公平招聘	59
5.1.	公平招聘缘何重要	59
5.2.	减少劳务移民的招聘成本	61
5.3.	国际劳工组织规范和政策框架	62
5.4.	新兴的公平招聘政策和实践	65
5.4.1.	取消招聘费和相关费用	65
5.4.2.	创新的监管框架	66
5.4.3.	有效的申诉机制	67
5.4.4.	政府对政府的招聘	68
5.4.5.	绕过劳工中介机构	68
5.4.6.	标准雇佣合同和电子支付工资	68
5.4.7.	共同责任	69
5.4.8.	供应链尽职调查	69
5.5.	结论	71
第六章.	结论和前进之路	73
6.1.	关键结论	73
1.	保护移民工人并减少劳务移民的成本	73
2.	推动公平招聘移民走廊	75
3.	改进用于基于证据的政策制定的统计和数据	75
6.2.	讨论要点建议	76

缩略语

ACTRAV	国际劳工组织工人活动局
ASEAN	东南亚国家联盟
AU	非盟
CARICOM	加勒比共同体
CAN	安第斯共同体
CAS	标准实施委员会
CEACR	实施公约和建议书专家委员会
ECOWAS	西非国家经济共同体
EU	欧盟
GCC	海湾阿拉伯国家合作委员会
ICLS	国际劳工统计学家会议
ILC	国际劳工大会
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
IOM	国际移民组织
ITUC	国际工会联盟
KNOMAD	移民与发展全球知识伙伴关系
MoU	谅解备忘录
OECD	经济合作与发展组织
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
SAARC	南亚区域合作联盟
SADC	南部非洲发展共同体

导 言

1. 在其第 325 届会议（2015 年 11 月）上，国际劳工局理事会同意在下一届国际劳工大会（ILC）上就劳务移民问题进行一般性讨论，特别是在国家、双边、区域和区域间层面的有效劳务移民治理，以及公平招聘问题。¹ 这是国际劳工组织公平移民议程的关键组成部分。² 这一讨论可以提供重要和及时的指导，以加强国际劳工组织在劳务移民领域的工作和影响，提高劳动部、雇主和工人组织影响政策制定和实施的能力，并参与促进公平移民进程。³

2. 然而，目前围绕移民问题的政治辩论常常是基于对移民、就业和发展之间关系的误解，这种误解由于大规模流动的难民，其他被迫流离失所者和世界各地的非法移民而加剧，特别是地中海地区的移民。这些误解使得将管理良好的劳务移民作为可持续发展的积极力量变得更加困难，尽管存在困难，但鉴于工作性质迅速变化，经济和人口差距扩大，以及满足劳动力市场需要的技能和就业需求，讨论劳务移民治理更为迫切。

3. 虽然移民问题被视为未来工作持续讨论的一个重要方面（国际劳工组织的七个百年倡议之一），⁴ 但是劳务移民治理的挑战将由于诸如技术变革，雇佣关系演变和国家与其他参与者社会契约的腐蚀等趋势而增多。⁵

4. 与此同时，在《2030 年可持续发展议程》中，联合国成员国决心为“人人享有体面劳动”创造条件，认识到“移民对包容性增长和可持续发展的积极贡献”并承诺“不让一个人掉队”。⁶ 事实上体面劳动和移民贯穿整个 2030 议程，但是

¹ 国际劳工组织，《国际劳工局理事会第 325 届会议纪要》，2015 年 11 月，GB.325/PV，第 32 段。

² 国际劳工组织，《公平移民：制定国际劳工组织议程》，局长报告，报告 I(B)，国际劳工大会，103 届会议，2014 年，日内瓦。

³ 国际劳工组织，《国际劳工大会议程》，理事会，325 届会议，日内瓦，2015 年 11 月，GB.325/INS/2，附录 III，22-23 段。

⁴ 国际劳工组织，《百年倡议工作未来》，局长报告，报告 I，2015 年第 104 届国际劳工大会，日内瓦，第 61 段；国际劳工组织，《走向国际劳工组织一百周年：现实，更新和三方承诺》，局长报告，报告 I(A)，2013 年第 102 届国际劳工大会，日内瓦。

⁵ 参见国际劳工组织，《劳动力供给的未来：人口统计，移民，无偿劳动》，百年倡议工作未来问题注释系列 2，2016 年 11 月，第 5 段，和这一系列其他注释：<http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/facet/lang--en/nextRow--0/index.htm>。

⁶ 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1，2015 年 10 月 21 日。

与目标 8 经济增长和体面劳动和目标 10 减少国家内和国家间不平等紧密相连，特别是目标 8.8 和目标 10.7。体面劳动和劳务移民也是安全、有序和正规移民全球协议的重点内容。联合国成员国决定在 2018 年采纳这一协议和另一个关于移民的全球协议（专栏 0.1）。⁷ 因此，这些全球发展使得关于劳务移民的一般性讨论对国际劳工组织成员更有意义。

专栏 0.1

实现安全、有序和正规移民全球协议

为回应对难民和移民大规模流动的关切，联合国大会于 2016 年 9 月通过关于《难民和移民的纽约宣言》，该宣言要求成员国在 2018 年通过 2 项全球协议：一项关于移民，另一项关于安全、有序和正规移民。

移民全球协议的目的是为联合国成员国设立一系列全方位的关于国际移民的原则，承诺和认识，并解决国际移民的全方面问题，包括人道主义，发展，人权相关问题和移民其他方面问题。该协议也以 2030 年议程为指导，并可能包括可付诸行动的承诺，执行手段以及后续行动和执行情况审查的框架。

联合国大会主席任命了两名联合协调员（墨西哥和瑞士常驻纽约代表）领导政府间协商和谈判，这将分三个阶段进行。

第一阶段包括由秘书长支持的一系列协商和非正式会议，并借鉴国际移民组织和全球移民小组（2017 年 4-7 月）其他成员涉及 6 个主题领域的专长：（1）移民的人权；（2）非正规移民和正规路径，包括体面劳动、劳动力流动和技能 and 资格的认可；（3）国际合作和移民治理；（4）移民和侨民对可持续发展全方面的贡献，包括汇款和已获得福利的可携带性；（5）解决移民的驱动因素，包括气候变化，自然灾害和人为危机的不利影响；和（6）偷运移民，拐卖人口和当代形式的奴役。也设想开展多利益攸关方的区域和次区域协商。

第二阶段设想联合协调员于 2017 年 11 月底在墨西哥召开的筹备会议上对投入进行评估。主席对此次会议的总结将构成协议零草案的基础。

第三阶段包括从 2018 年 2 月在纽约联合国总部举行的关于协议的政府间谈判。这些谈判将由于在政府间大会通过协议达到高潮，该大会在联合国大会第 73 届一般性辩论开始前召开。

资料来源：联合国，第 71 届联合国大会，《难民和移民纽约宣言》，A/RES/71/1（2016 年 10 月 3 日）；同前。安全、有序和正规移民全球协议的政府间谈判方式，A/71/L.58，2017 年 1 月 30 日。

⁷ 但是这份报告重点在于移民工人的移民治理问题，而非难民和其他被迫流离失所者，这与理事会对讨论范围的决定吻合。

报告的目标和结构

5. 本报告旨在促进围绕移民和工作问题的详尽和平衡讨论。报告审查国际劳工组织及其三方成员在实现公平有效治理劳务移民方面的作用。这使原籍地和目的地社会受益，保护移民工人及其家人权利并增强社会凝聚力。

6. 第一章概述与劳务移民有关的主要全球和地区趋势。第二章侧重于劳务移民治理的关键挑战并强调减少体面劳动赤字和劳务移民成本，建立强大和有效的劳动力市场制度和积极的劳动力市场政策以及加强国际合作之间的联系。第三章侧重于与劳务移民有关的双边协议，这是国际移民合作的一个重要方面，并考虑它们如何能改善劳务移民治理，包括公平招聘。第四章审视在次区域和区域层面促进劳务移民和流动性的挑战，⁸ 特别是在非洲，阿拉伯国家，亚洲和太平洋和拉丁美洲的区域经济共同体以及区域间合作，同时参照国际劳工组织的干预措施。第五章讨论移民工人的公平招聘问题，特别提到国际劳工组织关于公平招聘的一般原则和实施准则，降低劳务移民成本的国际商定承诺以及实施国际劳工组织公平招聘倡议。第六章研究前进方向并提出一些讨论要点。

7. 在整个报告中提到了国际劳工组织的标准和政策框架，国际劳工大会和理事会以前的讨论，国际劳工组织的发展合作活动和在全球层面的相关讨论，包括联合国大会，移民和发展问题全球论坛和全球移民小组。

⁸ 报告使用“劳动力流动”来指为了与就业有关的目的，特别是在区域经济共同体工人自由流动的情况下，临时或短期的人员流动。参见第 4 章。

第一章

全球和地区劳务移民趋势

8. 如今移民直接或间接与寻求体面劳动机会有关。即使就业并不是初始流动的主要动力，它通常体现出在某一时刻的移民进程中的特点。和移民工人在国外汇合的家庭成员也可以作为雇员或自雇就业来从事工作。¹

9. 劳务移民是在世界各地区内和地区间发生的日益复杂和动态的现象。在某些移民走廊，比如亚洲和阿拉伯国家间和东南亚国家，国际移民，其中大多是移民工人，自 1990 年来增加了 2 倍。临时劳务移民，特别是低技能工人正超过永久移民的数量，这对保证这类移民工人体面劳动和减少移民成本造成了重大治理挑战（见第 2 章）。

1.1. 当今劳动世界中的移民：全球和地区趋势

10. 近年来人们对提供可靠和可比较的劳务移民数据做出了广泛努力。然而，如国际劳工组织²和国际社会³所指出，数据差距仍然很大。为此，国际劳工组织对移民工人⁴做出了全球和区域估计。国际劳工组织还建立了劳务移民数据工作组来制定全球指导并促进对劳务移民数据的统一收集和协调，这可以更好地支持基于实证的政策制定（专栏 1.1）。在 2030 年议程中也强调了需要有关于劳务移民的更高质量的数据，特别是加强实施办法和振兴可持续发展全球伙伴关系的目标 17。⁵

¹ 国际劳工组织，经济合作与发展组织和世界银行，《劳动力流动对经济增长的贡献》，G20 劳动与就业部长会议联合文件，土耳其，安卡拉，2015 年 9 月 3-4 号，第 3-4 页。

² 标准实施委员会对有关移民工人文书的一般调查的讨论结果，《国际劳工组织临时记录 16-1》，2016 年第 15 届，106（12）段。

³ 联合国：第 71 届大会，《难民和移民纽约宣言》，A/RES/71/1，2016 年 10 月 3 日，第 40 段；第 68 届《联合国大会移民和发展问题高级别对话宣言》，A/RES/68/4（2014 年 1 月 21 日），第 28 段。

⁴ 国际劳工组织，《国际劳工组织移民工人全球估计：结果和方法》，2015 年，日内瓦。

⁵ 联合国：《改变我们的世界：可持续发展 2030 年议程》，第 70 届联合国大会，A/RES/70/1，2015 年 10 月 21 日，目标 17.18。

专栏 1.1

国际劳工组织劳务移民统计工作组

2013 年 10 月，第 19 届国际劳工统计学家会议（国际劳工组织统计标准制订机制）通过了关于劳务移民统计未来工作的第四号决议，该决议建议劳工局设立工作组“目标为分享好的做法（并）讨论和制定界定劳务移民统计的国际标准的工作计划，为劳动力市场和移民政策提供信息”。工作组由三方成员代表和高级劳务移民统计专家组成，并于 2015 年 10 月在伊斯坦布尔和 2016 年 11 月在都灵召开 2 次会议。其工作重点为确定主要概念性问题和推荐用于建立国际劳务移民国家数据的概念和定义。这些努力的结果将有助于 2018 年国际劳工统计学家会议的下一次讨论和世界范围内商定的劳务移民统计的国际概念和标准的制定。

资料来源：第 19 届国际劳工统计学家会议，会议报告，报告三，2013 年 10 月 2 号到 11 号，日内瓦，ICLS/19/2013/3，第 68 页。

1.1.1. 全球趋势

11. 目前的估计显示，2015 年国际移民的总量达到 2.44 亿，⁶ 自 2000 年以来增加 7100 万或者 41%，现在相当于全球人口的 3.3%。⁷ 尽管全球人口比例在那个时期基本保持不变，但是在流动模式方面发生了动态变化。尽管进入发达经济体的移民和最近新增去阿拉伯国家的低技能移民依然占全球国际移民总数的大部分，但 2000 年至 2013 年间的总移民增长的 57%则是由于南南移民的更高水平造成的。⁸

12. 不到一半的国际移民（48.2%）是女性。儿童（0-14 岁）占国际移民的 10.4%，另有 21.2%是 15 至 29 岁的年轻人。⁹

13. 根据国际劳工组织的全球估计，2013 年有 1.5 亿移民工人：8370 万男性（55.7%）和 6660 万女性（44.3%）。¹⁰ 移民工人占全球劳动力的 4.4%，高于国际移民在全球人口中的比例。加入劳动力队伍的移民女性比非移民女性多（67% 相比于 50.8%），而移民和非移民男性的参与率基本相同（78% 相比于 77.2%）。¹¹

⁶ 联合国经济和社会事务部(UN-DESA)，人口司，《国际移民人数的趋势：2015 年修订版》，联合国数据库，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015。

⁷ 联合国经济和社会事务部，人口司，《2015 年国际移民报告：亮点》，纽约，2016 年，第 5 页和第 21 页。

⁸ 国际劳工组织，《2014 年工作报告：随着工作发展》，日内瓦，2014 年，第 189 页。

⁹ 联合国经济和社会事务部，人口司，《国际移民趋势：按年龄和性别划分的移民》，联合国数据库，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015。

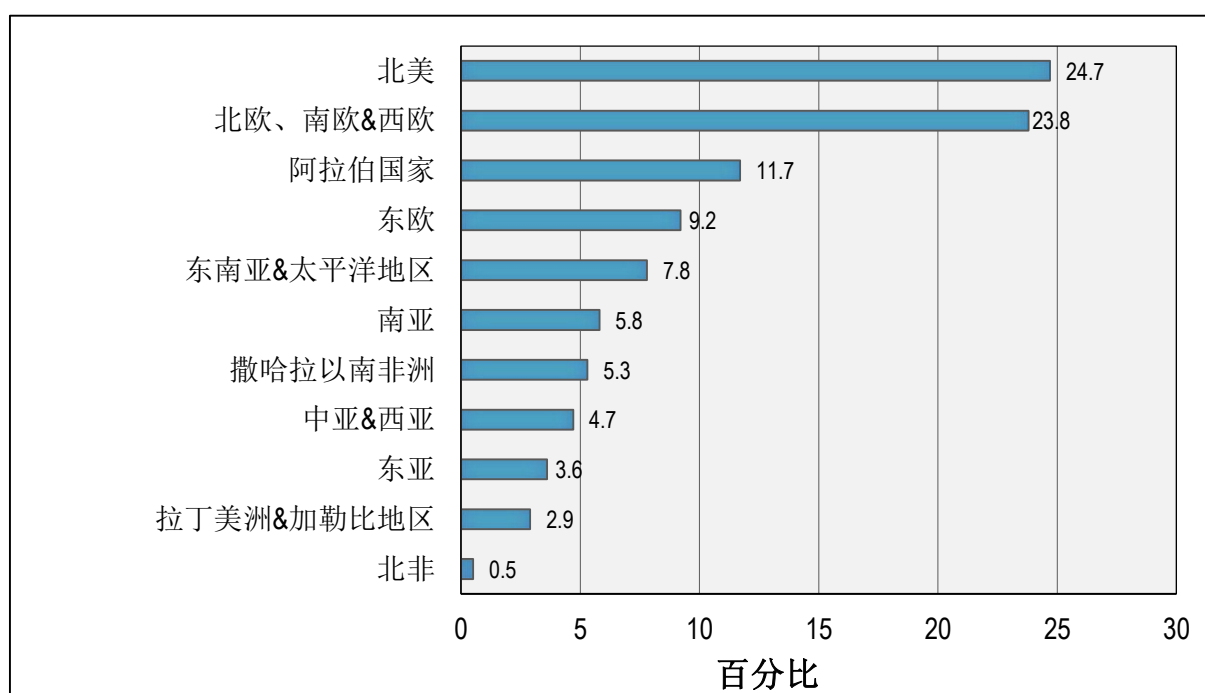
¹⁰ 《国际劳工组织全球估计》，同上，第 5-6 页。为这些估计的目的，“移民工人”这一术语指所有目前就业或失业，在当前常居住国寻求就业的国际移民。同上，第 28 页。

¹¹ 同上，第 6、7、8 页（表 2.3）。

1.1.2. 区域和次区域趋势

14. 几乎一半的移民工人（48.5%）集中在北美和北欧，南欧和西欧，而只有五分之一的移民工人（21.9%）在亚洲（所有次区域）的太平洋地区。阿拉伯国家占全球移民人口的十分之一（图 1.1）。这是在过去二十年变化的一种趋势。移民工人占劳动力队伍中的所有工人的比例最大的地区是阿拉伯国家（三分之一），其次为北美（五分之一）和北欧，南欧和西欧（六分之一）。¹²

图 1.1 2013 年，生活在每个次区域的移民工人的分布，占移民工人总数（男性和女性）的百分比



资料来源：国际劳工组织全球预测，同上，第 17 页，图 2.17。

15. 以性别划分，52.9%的女性移民工人和 45.1%的男性移民工人在北美和北欧，南欧和西欧工作，而全球 17.9%的男性移民工人在阿拉伯国家就业，而女性移民工人的比例仅为 4%。超过十分之一的女性移民工人（11.1%）在东欧就业。鉴于这种分布情况，发现将近 75%的移民工人在高收入国家工作不足为奇。事实上，在高收入国家工作的工人有六分之一是移民。¹³ 尽管如此，正如上文 1.1.1 部分所述，南南移民是增长最快的趋势。

16. 在一些关键移民走廊，国际移民显著增加。例如，从亚洲到阿拉伯国家的国际移民数量（其中很多是移民工人）增加 2 倍以上，从 1990 年的 570 万增加到

¹² 同上，第6、7、19页。

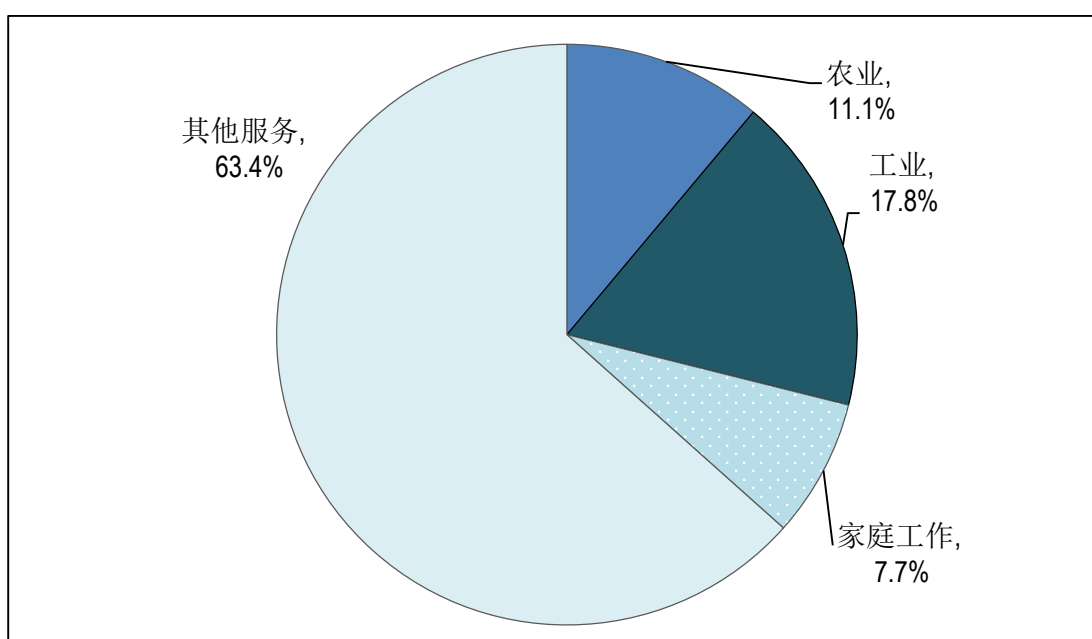
¹³ 同上，第10页。

2015 年的 1900 万。¹⁴ 在东南亚国家联盟¹⁵ 的十个国家中，移民的数量自 1990 年以来也增至 3 倍，近三分之二的移民来自其他东盟成员国。此外，到 2015 年年底，¹⁶ 由于迫害、冲突导致的情况、贫穷和环境或气候影响而被迫流离失所的人超过 6500 万。这些趋势给治理造成了巨大挑战。

1.1.3. 按部门分列的移民工人分布

17 根据国际劳工组织的估计，移民工人集中在某些经济部门。2013 年，1.608 亿的移民在服务部门就业，占全部移民工人的 71.1%。¹⁷ 这些人中，7.7%受雇为家庭工人。其他工人在工业，包括制造业、建筑业和农业工作（图 1.2）。

图 1.2. 2013 年移民工人全球分布，按经济活动划分（百分比）



资料来源：国际劳工组织全球估计，同上，第 9 页（图 2.6）

18 按部门划分的移民工人分布存在一些显著的性别差异。在农业中两性比例几乎完全相同（约 11%）。在工业中男性移民比例高于女性移民（19.8%的男性相比于 15.3%的女性），而在服务部门，女性移民工人比例高于男性（73.7%相比于 69.1%）。然而，在服务部门的差距是因为女性从事家庭工作显著增加，如下文 1.2 部分所述，这一比例将根据人口变化而增加。结果，相对而言，相比于女性移民工人，更高比例的男性移民工人参与服务业而非家庭工作（65.4%的男性相比于 61%的女性）。¹⁸

¹⁴ 联合国经济和社会事务部，《国际移民趋势：2015 年修订版》。

¹⁵ 同上。

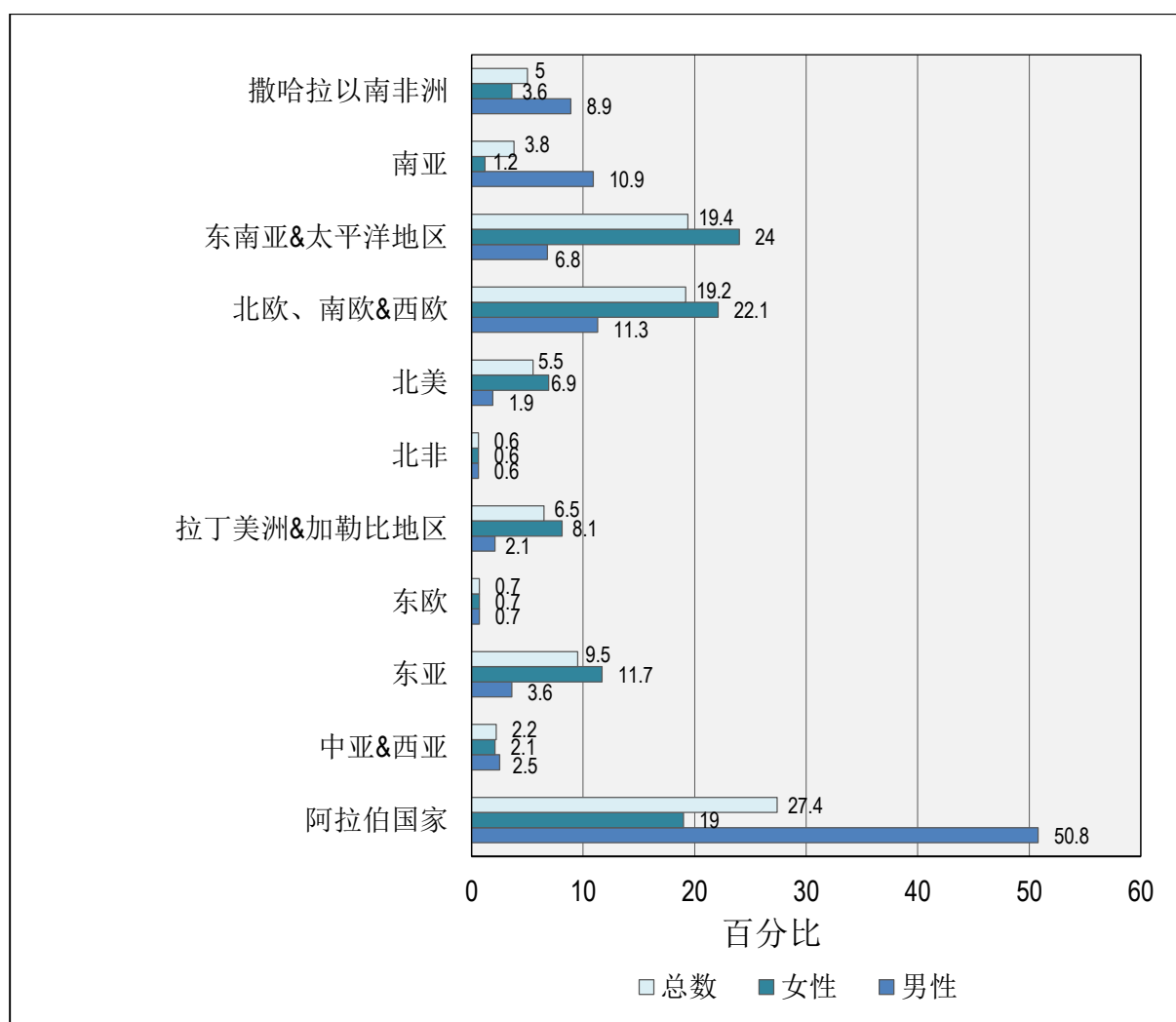
¹⁶ 联合国难民事务高级专员办事处，《2015 年全球趋势：被迫流离失所》，日内瓦，2016 年，第 2 页，内部流离失所监测中心，<http://www.internal-displacement.org/>。

¹⁷ 《国际劳工组织全球估计》，同上，第 8 页。

¹⁸ 同上。

19. 关于家庭工作，据估计 2013 年全球 6710 万家庭工人中，1150 万或 17.2% 是移民工人，他们中 79.2% 集中在高收入国家组。约 73.4%（或 845 万）的移民家庭工人为女性。¹⁹ 阿拉伯国家拥有最多的全球移民家庭工人（27.4%），以及刚过一半（50.8%）的全球男性移民家庭工人，相当于在该地区的将近 10.4% 的男性移民工人。东南亚和太平洋地区拥有最大比例的女性移民家庭工人，比例为不到 25%（表 1.3）。²⁰

图 1.3. 按性别和广大次区域划分的移民家庭工人分布



资料来源：国际劳工组织全球估计，同上，图 2.21 和 2.22。

¹⁹ 同上第 6-7 页，10-11 页。

²⁰ 同上，第 20 页。有关全球移民家庭工人的额外数据和分析，见 M-J. Tayah 《移民家庭工人体面劳动：推动议程》，国际劳工局，2016 年日内瓦。

1.2. 人口变化和劳务移民

20. 在大多数发达经济体和一些大型新兴经济体的老龄人口和国家劳动力下降表明移民工人将在维持劳动力供给，填补劳动力短缺和在这些国家为社会保护基金做贡献方面发挥重要作用。²¹ 事实上，这已经正在发生，因为在近些年，移民占美国劳动力增长的 47%，占欧洲劳动力增长的 70%。²² 在发达经济体，五分之一的人口已经年至 60 或以上，预计这一比例在 2050 年将增到 30% 以上；同时在许多发展中国家，不到 10% 的人口年龄在 60 岁或以上。因此，劳务移民能够利用人口年龄结构的这种差异，可能使发达经济体和发展中经济体受益。²³ 然而，虽然国际移民为北美、大洋洲和欧洲的人口增长做出巨大贡献——如果没有积极的净移民，这些地方的人口规模将在 2000-2015 年下降——也为改变老年受抚养比发挥作用，但它不能扭转人口老龄化的趋势。²⁴ 鉴于此，在 2015 年到 2050 年间，老年受抚养比预计在欧洲、北美、拉丁美洲和加勒比地区和大洋洲显著增加，²⁵ 家庭和护理工作移民也将增加，从而加强全球护理链（专栏 1.2）。

专栏 1.2

全球护理链

家庭工和护理劳动力的女性化建立起了一个全球护理链，这个词是霍镏查尔德在描述“基于有偿和无偿护理工作在世界各地的人们之间的一系列联系”时创造的术语。老龄化人口和越来越多的女性加入劳动力对私人家庭的有偿家庭工作和护理工作产生了更多的需求，在护理服务公共预算缩减的情况下，需要寻求私人解决方案满足护理需求。填补这些职位的移民男性和女性依靠亲属或非正式和低收入工人照顾自己的家庭，产生连锁效应。接管无偿家庭和护理工作的移民的家庭成员（特别是女性亲属如母亲或年长的女儿）可能发现这样做限制了她们接受经济或教育机会的能力。这种现象导致将照顾责任从女性转移到处于经常不受保护和危险条件下的其他女性，造成劳动力市场隔离，性别不平等和歧视现象持续存在。

资料来源：改编自 T. O'Neill 等，《移民中的女性：移民、性别平等和 2030 年可持续发展议程》，海外发展研究所简报，2016 年 7 月，第 6 页。

²¹ 国际劳工组织，经济合作与发展组织和世界银行，《劳动力流动对经济增长的贡献》，同上，第 4 页。

²² 经济合作与发展组织，“移民对经济有利吗？”移民政策辩论，经济合作与发展组织，2014 年 5 月，第 2 页。

²³ 国际劳工组织，《2014 年劳工世界报告》，同上，第 189 页。

²⁴ 联合国经济和社会事务部，《2015 年国际移民报告：亮点》，同上，第 21 页和 23 页。

²⁵ 同上，第 23 页。

1.3. 劳务移民特点

21. 一般来说，就业移民可以是技能高度娴熟或较不熟练，永久或暂时的。超过三分之一（6,000 万）的移民工人被认为是技能移民。²⁶ 工作永久移民是高收入和中等收入国家的一个主要特点，正在被临时劳务移民超越，特别是在那些移民流动增加的走廊，如第 1.1.2 部分提到的那些。永久移民通常定居在目的地国家，其中一些选择成为入籍公民，而临时移民在规定的时间内在该国居留和工作，时间范围从几个月到几年。²⁷ 具有较高技能水平的移民工人通常比低技能工人更容易在目的地国家定居。²⁸

22. 如第二章所述，技能较低的移民工人更容易受到体面劳动赤字的影响，并承担更高的劳务移民成本。他们构成了全世界大多数的移民工人，他们占全部劳动力移民的比例近年来一直在增长，引起了对劳务移民的效率和公平性的严重关切。他们也更可能处于非正规状态。虽然根据定义难以衡量非正规移民，但最近的一项估计认为，大约五分之一（5000 万）国际移民未经授权。²⁹

1.3.1. 永久劳务移民

23. 永久劳务移民主要去往属于经济合作与发展组织（OECD）的国家，南美洲一些中等收入国家和俄罗斯联邦的国家。初步数据显示，2014 年到经合组织成员国的永久移民总数达到 430 万，2015 年增长了约 10%，达到 480 万。只有超过一百万新的永久移民前往美国，以及有 210 万移民，其中一半是非欧盟国家国籍，前往欧盟成员国。2014 年，德国仍然位列美国之后第二大移民国家，接受前往经合组织国家所有永久移民的 13% 以上的移民。家庭移民占前往经合组织国家的永久移民总数的三分之一以上。虽然向经合组织国家工作移民的第三国国民只占永久移民总数的 14%，但代表第二大永久移民类别（32%）的自由移民也涉及劳动力的流动（图 1.4）。³⁰ 在南美洲，除了智利，阿根廷的永久移民数量稳步增加，

²⁶ A.T. Fragomen, Jr., 《移民商业案例：全球移民与发展论坛商业机制的立场文件和在第九届全球移民与发展论坛首脑会议上发表的倡议》，全球移民与发展论坛，孟加拉国，2016 年 12 月，第 4 页。

²⁷ 美洲国家组织（OAS）和经合组织定义临时和永久移民更广泛类别如下：“临时移民是外国国籍的人，他持有签证或者获得许可证，不可续签或仅在有限的基础上可续签。临时移民是季节性工人，国际学生，服务提供者，国际交流人员等。永久移民...是指有永久居留权或签证或许可证可无限期延期入境的人。永久移民通常包括婚姻移民，永久居民的家庭成员，难民，某些劳务移民等。”见美洲国家组织和经合组织，《美洲国际移民：美洲国际移民问题连续报告制度第三次报告（SICREMI）》，华盛顿，2015 年，第 3 页（专栏 1）。

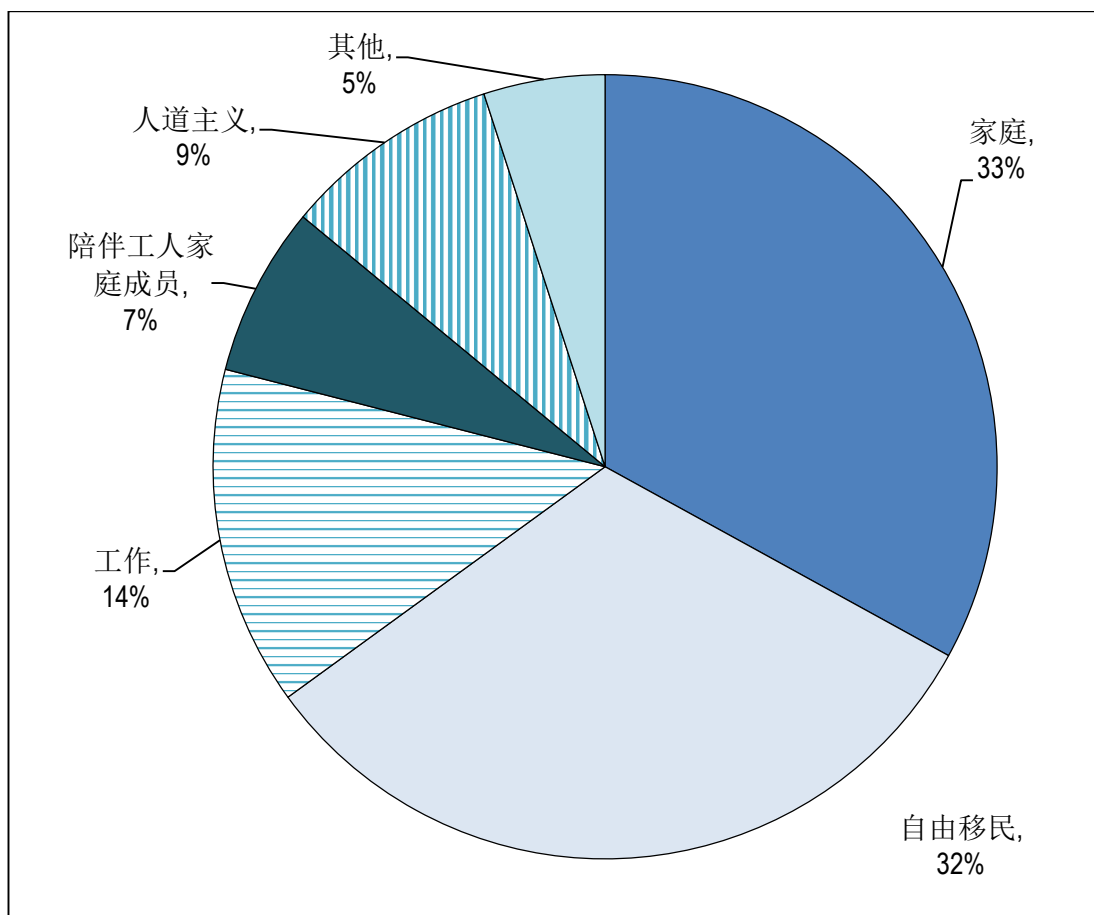
²⁸ 国际劳工组织，《公平移民：设立国际劳工组织议程》，局长报告，报告 I(B)，国际劳工组织，2014 年第 103 届会议。

²⁹ J. Chamie, “理解未授权移民”，国际新闻社，纽约，2016 年 11 月 15 日。

³⁰ 经济合作与发展组织，《2016 年国际移民展望》，巴黎，2016 年，第 15-18 页（和表 1.1）。

从 2008 年的 81,000 人增加到 2013 年的 139,000 人，³¹ 在俄罗斯联邦，联邦移民局在 2015 年发放了 149,000 份永久居留许可证。³²

图 1.4. 2014 年按进入类别划分的流向经合组织国家的永久移民（百分比）



资料来源：经济合作与发展组织，《2016 年国际移民展望》，同上，第 19 页，图 1.2，B 组。

1.3.2. 临时劳务移民

24. 临时劳务移民发生在世界各地。在一些区域和次区域，如东南亚，非洲和阿拉伯国家，劳务移民流动主要是暂时性的，而永久性移民则由在移民国家的临时劳务移民补充（如澳大利亚、加拿大、新西兰和美国）以及一些欧洲国家。临时劳务移民到目的地的感知价值是它能够灵活地满足对高级和低级技能的短期需

³¹ 美洲国家组织和经济合作与发展组织，《美洲国际移民》，同上，第 5 页（表 1）。

³² 经济合作与发展组织，《2016 年国际移民展望》，同上，第 296 页。

求，从而使东道国劳动力市场能够适应经济条件的转变。³³ 对原籍国的积极影响包括汇款和有知识的移民的返回以及有助于其发展的倡议。³⁴

25. 在经合组织国家，临时移民工人在不同技能水平组成了多个不同类别，包括高技能工程师、IT 顾问、公司内部调动人员和驻派工人，以及技能较低的季节工人和工作度假者。³⁵ 其他临时移民群体，如学生和实习生，也通常被允许在一定程度上进入劳动力市场。2014 年，在加拿大和美国发放了 100 多万份临时工作签证（分别为 365,750 和 732,000）。³⁶ 经合组织国家中临时移民工人的其他重要接受国家是澳大利亚、韩国、墨西哥、新西兰和波兰。³⁷

26. 至于非经合组织国家，巴西的临时移民（一般为工作或学习）从 2009 年的 51,000 人增加到 2013 年的 103,500 人。³⁸ 前往俄罗斯联邦的临时劳务移民也很多，2014 年给免签证国家国民发放了 370 万个许可证和工作许可证。³⁹ 2013 年，海湾国家接待了 2200 多万移民工人，沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国被列为世界移民工人的第四和第五大目的地。在海湾阿拉伯国家合作委员会六个国家中的四个国家，移民在总人口中的比例超过 50%，移民比例特别高的国家有阿拉伯联合酋长国（88%）、卡塔尔（86%）和科威特（69%）。今天海湾合作委员会的大多数移民工人来自孟加拉国、印度和巴基斯坦这些南亚国家；埃及、埃塞俄比亚和菲律宾是其他一些重要的原籍国。⁴⁰ 南非也是一个接受临时移民比永久移民更多的国家。在 2010 年至 2013 年期间，收到了超过 91,000 份与工作有关的临时居留签证申请，来自中国、津巴布韦、印度、巴基斯坦和尼日利亚的国民占这些申请的。⁴¹

1.3.3. 高技能移民

27. 高技能劳务移民可以是临时的和永久的，许多高收入国家制定了吸引高技能移民的政策。例如，在 2014-2015 年，澳大利亚移民计划的三分之二涉及通过技术

³³ 经济合作与发展组织，《2015 年全球移民展望》，巴黎，2015 年，第 21 页，国际劳工组织，《劳务移民和发展：国际劳工组织发展》，在国际劳工组织劳务移民三方技术会议上讨论的背景文件，日内瓦，2013 年 11 月 4-8 日，第 4 页。

³⁴ C. Dustmann 和 J.-S. Görlach，《临时移民经济学》，伦敦，移民研究和分析中心，讨论文件 03/15，第 35 页。

³⁵ 经济合作与发展组织，《2015 年全球移民展望》，同上，第 21-22 页。

³⁶ 经济合作与发展组织，《2016 年全球移民展望》第 246 页和第 312 页。

³⁷ 同上，第 238、274、282 和 290 页。

³⁸ 美洲国家组织和经济合作与发展组织，《美洲国际移民》，同上，第 5 页（表 1）。

³⁹ 经济合作与发展组织，《2016 年全球移民展望》，同上，第 296 页。

⁴⁰ M-J Tayah 和 H. van de Glind，“海湾合作委员会国家移民工人的情况”，国际劳工组织内部简报，2015 年 10 月（未出版），第 13-15 页。

⁴¹ 南非政府，民政事务署，《国际移民绿皮书》，2016 年 6 月 24 日，第 27 页。

移民类别签发的签证（127,800 份签证），而 2014 年，进入加拿大的 25 至 64 岁的永久居民中超过一半（52%）已完成后期中等进修教育。⁴² 在美国，2014 年向特殊职业临时移民工人签发了 161,400 张签证（H-1B 签证），主要是来自印度（67%）和中国（9%）的国民，2015 年接受了 164,600 名公司内部的调动员工。⁴³

28. 虽然世界范围的技能赤字需要一系列政策措施，同时解决在国家层面人力资源开发的问题，但临时高技能移民可以成为整体应对措施的一部分。在这方面，如第 3 章和第 4 章所述，通过双边和区域合作确定技能需求是一项政策应对措施。另一个是有效地将移民技能与现有工作相匹配的公平招聘做法（第 5 章）。根据工作性质的变化，还需要更好地了解当今的技能需求。一些分析师估计，到 2020 年全球短缺高达 8500 万的高技能和中等技能工人。⁴⁴ 欧洲委员会已经确定，到 2020 年，欧盟有 1600 万个工作岗位需要高水平的资格。⁴⁵ 在一些部门，如护理，在发达国家和发展中国家的短缺情况尤其严重。⁴⁶ 商业领袖认为“有合适的人才才是他们业务增长的最关键因素”。⁴⁷ 因此，需要创新的解决方案来吸引、留住和部署全球的关键技能工人，公司已经通过支持从学前到研究生教育的工人培训来开展工作，必须减少繁琐的法规和程序以促进接纳高技能移民工人。⁴⁸ 与此同时，包括所有技能水平在内的改进的劳务移民政策不能取代有效的国内教育和培训改革。劳务移民政策应该是互补的，并在国家和地区层面促进教育体系的进一步创新。

1.4. 结论

29. 目前的全球和地区趋势表明劳务移民的动态性和复杂性。南南移民流动，包括向邻国的移民，与南北流动一样重要，而且确实是增长速度更快的趋势。同时，曾经是原籍国的国家也在一个非常紧迫的时期内成为目的地国和过境国。

30. 鉴于劳务移民的不断变化，新的机会以及新的挑战已经成为现实。

⁴² 经济合作与发展组织，《2016 年国际移民展望》，同上，第 218 和 246 页。

⁴³ 同上，第 312 页。

⁴⁴ R. Dobbs 等，《工作中的世界：35 亿人的工作、工资和技能》，麦肯锡全球研究所，2012 年 9 月，执行摘要，第 2 页。

⁴⁵ 欧洲委员会，《欧洲 2020：聪颖、可持续和包容性增长战略》，委员会的通讯，2010 年 3 月 3 日，第 18 页。

⁴⁶ M.A. 克莱门斯，《全球技能合作伙伴关系：关于移动世界技术培训的提案》，政策文件 040，华盛顿，DC，2014 年 5 月，第 2 页。

⁴⁷ 国际雇主组织（IOE），《立场文件：国际劳务移民》，2014 年 9 月，第 2 页。

⁴⁸ 同上，第 2-3 页。

第二章

劳务移民治理挑战

31. 本章讨论劳务移民的主要利益和成本，特别是那些不熟练工人的利益和成本。本章特别重视国家劳动力市场制度，积极的劳动力市场和就业政策以及社会对话机制可以并应该发挥关键作用以保护移民工人免受虐待和不公平待遇，同时保护国家工人和保证目的地国家的劳动力市场需要和雇主的要求得到满足。本章还强调跨界合作的重要性。

2.1. 劳务移民的好处和移民工人的成本

2.1.1. 劳务移民的好处

32. 劳务移民为移民工人及其家庭带来好处。世界银行指出，“来自最贫穷国家的移民收入平均增加 15 倍，入学率翻了一番，移居发达国家后儿童死亡率下降了 16 倍”。¹ 汇款是移民家庭和社区减轻贫困的重要来源。2015 年流向发展中国家的移民汇款估计约为 4410 亿美元，几乎是官方发展援助数额的三倍。² 汇款接收国前三名是印度、中国和菲律宾，而占国内生产总值（GDP）一部分的较小国家如塔吉克斯坦（42%）、吉尔吉斯斯坦（30%）、尼泊尔（29%）、汤加（28%）和摩尔多瓦共和国（26%）则是最大的接收国。³ 汇款可以帮助减少童工劳动，为国家层面没有充分覆盖的教育和医疗费用提供资金。

33. 国际移民对经济增长有直接和间接的影响。鉴于移民的年龄结构，移民往往会扩大劳动力，从而促进国内生产总值的总增长。⁴ 工作适龄移民只要融入劳动力市场，往往会对公共财政做出积极贡献。这主要是由于他们年龄相对较小，因而可预期的缴费年数及从教育和健康服务中受益的有限需求。如果移民适当地融入劳动力市场，移民可以通过增加就业人口比例和劳动生产率来提高接受国经济

¹ 世界银行，《移民和发展：世界银行集团的作用》，华盛顿，2016 年 9 月，第 15 页。

² 世界银行，《2016 年移民和汇款概况》，华盛顿，2016 年，第 v 页。

³ 同上，第 v 页，第 vi 页。

⁴ 国际劳工组织和世界银行，《劳动力流动性对经济增长的贡献》，同上，第 12 页。

体人均收入。⁵ 还可以通过提高技能的多样性—技能互补性和专业化—以及通过提供新的机会促进本国工人的技能提高，来提高劳动生产率。在他们返回家园时，各种技能水平的移民也有潜力通过金融投资以及在国外获得的人力和社会资本，例如新的技能、想法和知识，对原籍国的经济发展作出积极贡献。⁶

34. 在大多数目的地国家，移民缴纳税款和社会缴款比他们收到的要多，因此极大地减轻老龄化发达社会养老金制度的压力，通过提供关键职业和部门所需的劳动力和技能，为目的地的经济做出实质性贡献，⁷ 如农业、建筑、家庭工作、酒店、医疗保健、工程和信息技术。越来越多受过高等教育的移民对生产力，创新和创业具有重要意义。移民也可以在促进贸易和投资流动以及跨境传播知识和技术方面发挥作用；作为货物和服务的消费者，他们也促进了内部市场需求。⁸

35. 针对高收入目的地国家的研究发现，移民对国家工人的平均工资和就业只有有限的影响。⁹ 在大多数国家，移民的财政影响往往很小，尽管就业是移民净财政贡献的最大决定因素，特别是在有慷慨福利制度的国家。¹⁰ 这种贡献取决于移民的收入和他们的劳动力市场一体化，以及东道国经济体社会保障制度的运作。¹¹ 国际劳工组织—经合组织关于衡量劳务移民对低收入和中等收入国家经济影响的初步研究结果表明，虽然影响可能与发达经济体的影响相似，但它取决于劳动力市场结构，在更广泛的经济中的调整，和投资环境（专栏 2.1）。

⁵ 见，例如，国际货币基金组织（IMF），《2016年10月世界经济展望》“中国转型和移民的溢出效应”，华盛顿，2016年；F. Jaumotte 等，《移民对发达经济体收入水平的影响》，国际货币基金组织溢出效应注释，问题 8，华盛顿，2016年10月（12月修订）。

⁶ 国际劳工组织、经济合作与发展组织和世界银行，《劳动力流动性对经济增长的贡献》，同上，第 1 页

⁷ 同上，第 1 页和第 11 页。

⁸ 同上，第 1 页；世界银行，《移民和发展》同上，第 x 页和 15-26 页。

⁹ 见经济合作与发展组织、世界银行和国际货币基金组织，《为实现移民公平有效地融入劳动力市场的框架》，G20 文件，即将出版，2017 年，第 9 页。

¹⁰ 经济合作与发展组织，《2013 年国际移民展望》“经合组织国家移民的经济影响”，巴黎，2013 年，第 161 页；经济合作与发展组织，“移民是否对经济有利”，同上，第 3 页。

¹¹ 经济合作与发展组织、世界银行和国际货币基金组织，《为实现移民公平有效地融入劳动力市场的框架》，同上，第 9-10 页。

专栏 2.1

国际劳工组织-经合组织项目： 评估发展中国家劳务移民对目的地的经济贡献

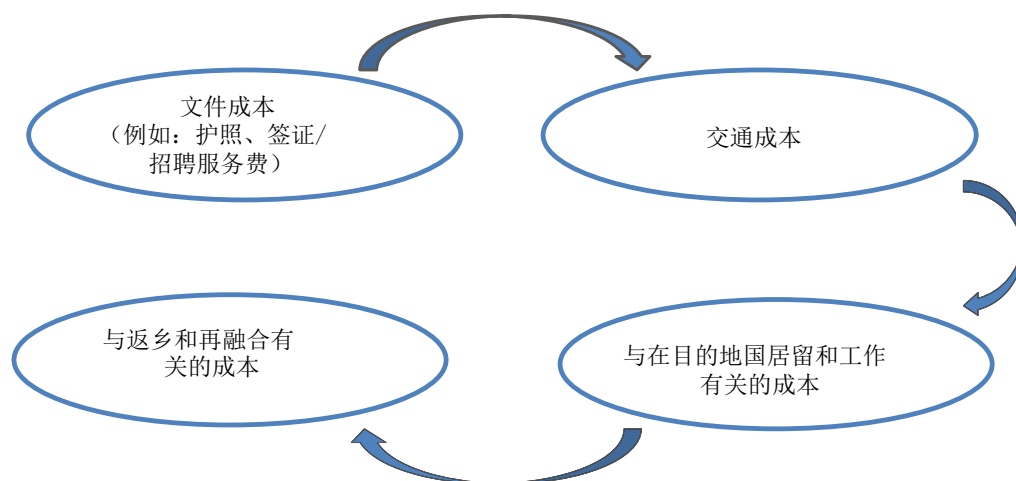
在目的地国家，特别是在发展中国家评估移民的经济影响可能是一项艰巨的任务。这些国家的劳动力市场和其他社会基础设施往往不如富裕经济体那样发达。通常移民的短期和长期经济影响大有不同。例如，根据理论，在短期内，劳动力市场通过调整就业率或调整工资来应对劳动力供给冲击，长期而言，这些将随着常驻劳动力和企业调整到一个新的平衡而消散。然而，根据经验，即使是短期影响也难以孤立来看。现有的研究表明，移民可对国家工人的就业前景产生消极和积极的影响，但调查结果主要取决于方法的选择和正在调查的时间框架。此外，关于劳务移民影响的大多数调查结果都是基于对劳动力市场结构相对发达的高收入国家的研究。这些研究表明，某些劳动力市场结构，如最低工资管理或教育深造的机会，可以用来缓和劳务移民对国家劳动力市场的影响。然而，这种结构的存在和质量在发展中国家间有很大差异，也与更发达经济体大有不同，这意味着在理想的政策组合方面仍有很多待研究，以便最大限度地利用劳动力向发展中国家移民的好处。

国际劳工组织—经合组织项目采用了一系列不同的方法来研究劳务移民对发展中国家的影响，其中包括经济和劳动力市场影响。例如，在泰国，该项目关于移民影响的研究结果往往与现有的研究结果一致，即对国家有偿就业率有轻微积极影响，但与此同时，移民工人多集中于从事低技能的工作。

2.1.2. 体面劳动赤字和劳务移民成本

36. 尽管劳务移民有好处，但是移民工人，特别是技能不足的移民工人当他们在国外找工作和在就业国居留时，继续承受严重的体面劳动赤字，包括违反工作中的基本原则和权利以及其他侵权行为。这些可以归类为“劳务移民成本”（图 2.1；也见第 5 章）。低技能移民工人比高技能工人更可能承受更高的劳务移民成本。高技能工人被视为稀缺资源，而且国家之间争抢他们。相比之下，与国外可得的工作相关的技能较低的工人的大量供应意味着他们往往是在临时移民计划下招聘的，往往是在向劳动力招聘者支付费用后，并且是进入以非标准就业形式和更大非正规性为特征的部门，而在这些地方体面劳动赤字最为普遍。

图 2.1. 移民过程中的劳务移民成本的类型



资料来源：改编自 M. Aleksynska 等，《作为劳务移民成本的工作条件缺陷：概念、范围和影响》，国际劳工组织，即将出版，2017 年。

剥夺工作中的基本原则和权利

37. 虽然移民工人只占全球劳动力的 4.4%，但他们比其他工人受到强迫劳动的风险高得多。根据 2012 年国际劳工组织全球估计，所有强迫劳动受害者中有 44%（总共 2090 万人中有 910 万人）在国内或国际流动。¹² 强迫劳动在某些部门可能更为普遍，例如农业、家庭工作¹³、渔业¹⁴和电子业¹⁵。发展中国家儿童移民的条件使他们特别容易受童工劳动的影响。此外，在工作条件和获得教育和医疗保健服务方面，移民童工待遇普遍比当地童工更差。¹⁶ 许多移民儿童也最终在农业

¹² 国际劳工组织，《国际劳工组织强迫劳动全球估计：结果和方法》，日内瓦，2012 年，第 17 页。

¹³ 国际劳工组织，《给全球化一张人的面孔》，2008 年“国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言”关于工作中权利的基本公约的概览，实施公约与建议书专家委员会的报告，国际劳工大会，2012 年，第 101 届会议，日内瓦，第 294-295 段。

¹⁴ 国际劳工组织，《泰国渔业部门的就业办法和工作条件》，国际劳工组织泰国、柬埔寨和老挝人民民主共和国国家办事处，2013 年。

¹⁵ 2014 年，非政府组织“真相”的一份报告发现，马来西亚电子工业的三分之一的移民工人在强迫劳动的条件下工作，导致电子工业公民联盟（EICC），一个致力于供应链责任的领先电子公司的全球非营利联盟，在马来西亚一个工厂试点工人保护计划。分别参见“真相”，《马来西亚电子产品生产中的强迫劳动：范围和特点的全面研究》2014 年 9 月，和 EICC，“马来西亚的电子工业工厂试点工人保护计划”。然而，关于对移民工人的强迫劳动的指控正在继续。见 K. Hodal 和 A. Kelly，“马来西亚：强迫劳动造成电子工业的阴影”，载于《卫报》，2016 年 11 月 21 日。

¹⁶ H. van de Glind 和 A. Kou，国际移民组织，“童工中的移民儿童：需要关注的弱势群体”，《流动中的儿童》，日内瓦，2013 年，28-43 段，第 30 页。

或服务部门就业，如家庭工作，有些成为人口贩运和强迫劳动的受害者，这是最恶劣的童工劳动形式之一。¹⁷

38. 虽然大多数国家承认移民工人的结社自由和集体谈判权，但实际上，移民工人因国籍或居住地的原因在行使这一权利方面受到限制。¹⁸低工资的移民工人往往被剥夺了这种权利，“因为他们的非正规地位或因为系统地剥夺工人权利的法律渠道中的结构性障碍”。¹⁹

39. 移民工人在就业方面也受到歧视，包括基于种族、民族、宗教和国籍等多种理由的歧视。²⁰劳工组织实施公约与建议书专家委员会强调了采取具体措施对抗仇外心理和社会及文化成见的重要性。仇外心理及社会和文化成见造成歧视移民，包括就业和职业歧视。²¹处于非正规情况的移民工人特别容易受到剥削和歧视，特别是在工作条件和职业安全与卫生方面。²²他们也因为担心被驱逐出境和其他后果而经历阻碍其行使劳动权利的障碍。这种情况强调了内政/移民和劳动部在这方面加强合作的需要。

40. 女性移民工人比男性更容易由于其性别、国籍和移民地位等原因以及其他被禁止的歧视理由而遭受歧视。²³移民女性，特别是年轻的移民家庭工人，特别容易在工作场所遭受身体的和性暴力。²⁴此外，女性移民工人在劳动力市场隔离和歧视方面面临双重惩罚；她们更有可能因为其性别而在经济体中报酬和回报较少的部门工作，因为她们的种族和移民身份更可能在其部门的低技能岗位工作”。²⁵这得到了国际劳工组织最近一项研究的支持，该研究表明，移民——特别是女性移民——在非标准就业中的比例过高，例如临时代理工作和兼职工作，这也是歧视，技能可转移性差和低议价能力造成的结果。²⁶国际劳工组织和世界

¹⁷ 国际劳工组织。《关于消除童工劳动国际计划》，《移民和童工劳动》，国际劳工组织《最恶劣形式的童工劳动公约》，1999年（第182号），第3（a）条。

¹⁸ 国际劳工组织，《给全球化一张人的面孔》，同上，第79段；国际劳工组织，《促进公平移民》，关于移民工人文书的一般性调查，实施公约与建议书专家委员会的报告，国际劳工大会，第105届会议，2016年，日内瓦，第289段。

¹⁹ 联合国，《和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告》，第71届联合国大会，A/71/385（2016年9月14日），第28段。

²⁰ 国际劳工组织，《工作中的平等：持续的挑战》，国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言后续行动的全球报告，局长的报告，报告I（B），国际劳工大会，第100届会议，2011年，日内瓦，第129段。

²¹ 国际劳工组织，《促进公平移民》，同上，第290-292段。

²² 国际劳工组织，《给全球化一张人的面孔》，同上，第778段。

²³ 参见国际劳工组织，《工作中的平等：持续的挑战》，同上，第69-75段和129段。

²⁴ O' Neill等，同上，第7页（专栏2）。

²⁵ 同上，第9页。

²⁶ 国际劳工组织，《全世界非标准就业：理解挑战，塑造前景》，日内瓦，2016年，第144-152页。

银行在全球移民与发展问题全球知识伙伴关系（KNOMAD）的支持下对移民工人移民成本进行的抽样调查显示，女性移民家庭工人的工作时间比其他工人多很多。例如，在非洲——海湾合作委员会走廊，一些女性移民家庭工人每周平均工作约 115 小时，而建筑部门的男性移民则工作 70 小时。²⁷

41. 与所有技能水平的工人就业有关的某些法律和法规也可能导致对移民工人的歧视，例如就业许可证制度和赞助制度严重限制了移民工人变更工作场所、雇主或赞助者的可能性，因而将移民工人置于特别弱势的境况，并给雇主提供对其施以过度权力的机会。²⁸ 此外，这些法律和法规还可以使雇主更倾向于移民工人而不是本国工人，从而加剧“社会倾销”和恶性竞争。

42. 对内部劳动力市场流动性的限制不仅妨碍了对移民工人权利的保护，而且还导致劳动力市场效率低下，并导致高招聘成本（见第 5 章），这种情况因企业无法及时从当地劳动力库招聘到身怀合适技能的工人而加剧。更大的内部劳动力市场流动性还可以减少“劳动力囤积”，企业尽可能长时间留住其工人，而雇主的做法旨在防止工人“潜逃”，包括扣留工资，没收护照和禁止移民家庭工人休假。²⁹ 在国际劳工组织第十六届亚洲及太平洋区域会议通过的《巴厘宣言》中，三方成员认为根据相关国际劳工标准改善劳务移民政策是国家政策和行动的优先事项之一，包括需要“改正妨碍工人行动自由的雇主——工人关系，给予他们终止就业或改变雇主的权利，考虑到可能适用的任何合同义务，以及他们自由返回原籍国的权利。”³⁰

工资处罚

43. 除了基于性别的工资处罚之外，高收入和低收入移民工人和国民之间仍然存在巨大的工资差距，造成这些差距的部分原因在于经验、教育（包括语言知识）、职业、技能水平和其他劳动力市场特点。这种工资差距的不可解释的部分可归因于以下若干因素：雇主对移民的歧视；在国外获得的教育回报的差异；认为移民，特别是单身移民较之有家庭需要抚养的国民同行有着更低的收入需求这样一种通

²⁷ M. Aleksynska 等，《作为劳务移民成本的工作条件缺陷：概念，范围和影响》，国际劳工组织，即将出版，2017 年。

²⁸ 国际劳工组织，《给全球化一张人的面孔》，同上，第 779 段。

²⁹ 国际劳工组织，《中东雇主与移民工人的关系：探索国内劳动力市场流动和公平移民的范围》，国际劳工组织阿拉伯国家区域办事处，白皮书，即将出版，2017 年。关于具体的卡法拉系统，改革建议包括：（a）将雇主-工人关系与移民工人的移民身份脱钩；（b）确保雇佣关系受以劳动法为基础的标准化就业合同的约束；（c）说明标准合同中的合同终止条件；和（d）在所有情况下尊重基本劳动权利。见国际劳工组织，《实现公平的移民议程：亚洲和阿拉伯国家之间的劳动力流动-区域间专家会议的总结报告》，2014 年 12 月 3-4 日，加德满都，阿拉伯国家地区办事处和亚洲及太平洋地区办事处，2015 年，第 10 页。

³⁰ 国际劳工组织，《巴厘宣言》，在巴厘第 16 届亚太区域会议上通过，印度尼西亚，2016 年 12 月 9 日，第 8（e）段。

过误解；或代表性不足或缺乏通过集体代表结构体现的代表性。³¹ 在欧洲，国民和移民之间的总体工资差距为 17.5%，其中 11.3% 无法解释，可能是由于歧视。在塞浦路斯、希腊、意大利、葡萄牙和西班牙，移民和国民之间的工资差距超过 25%，塞浦路斯、丹麦、波兰和荷兰的工资差距达到无法解释的 17% 甚至以上。³² 在一些国家，如阿根廷和德国，移民和国民高工资收入者之间的工资差距完全无法解释。³³ 这些调查结果表明，有必要进一步调查支持移民劳动力市场一体化的政策的有效性，这在下面 2.2 部分中进行了讨论。然而，对于那些居住时间较长的移民来说，能够解释的工资差距预计会下降，因为随着时间的推移，他们更有可能获得必要的教育、文凭和语言技能，并建立社会网络。

恶劣的工作条件

44. 国际劳工组织——移民与发展全球知识伙伴调查显示，合同地位、工资水平、工资支付的周期、工作时间和职业安全与卫生问题以及工会参与及平等待遇等工作条件都是移民工人报告大量体面劳动赤字所在的方面。按货币计算，总损失至少占移民前所承诺的工资总额的 30% 和实际工资的 27%。³⁴

45. 与非移民人口相比，移民工人往往不成比例地受到职业伤害的影响。实施公约与建议书专家委员会一再指出，在一系列国家中，在建筑等危险部门的移民工人，在发生职业事故的情况下可能无法接受到足够的培训，防护设备，医疗监督和保险。³⁵ 例如，根据尼泊尔政府外国就业促进委员会的数据，在 2008-09 和 2014-15 年期间，共有 4,322 名尼泊尔移民工人在 24 个目的地国死亡，其中 4,235 人是男性，85 人是女性。³⁶ 这相当于 2008-09 年（即近 22 万人获得劳动许可证）的 90 人死亡人数上升到 2014-15 年（近 50 万人获得劳动许可证）总共 1004 人死亡。³⁷ 虽然尼泊尔移民工人的死亡率与尼泊尔同龄工人的死亡率相似，但移民工

³¹ 国际劳工组织，《2014/15 全球工资报告：工资和收入不平等》，日内瓦，2015 年，第 v 和 50-52 页。

³² 同上，第 52-53 页（和图 40）。

³³ 同上，第 52 页。这种模式的一个例外是巴西，因为可解释的和不明原因高工资移民的收入超过高工资国民的收入。

³⁴ Aleksynska 等，同上。

³⁵ 例如，见实施公约与建议书专家委员会就 1988 年《建筑安全与卫生公约》（第 167 号）通过的意见：中国，2013 年评论；巴西，2012 年评论；多米尼加共和国，2012 年评论和 2014 年直接要求；挪威，2015 年评论；和塞尔维亚，直接要求 2016 年。

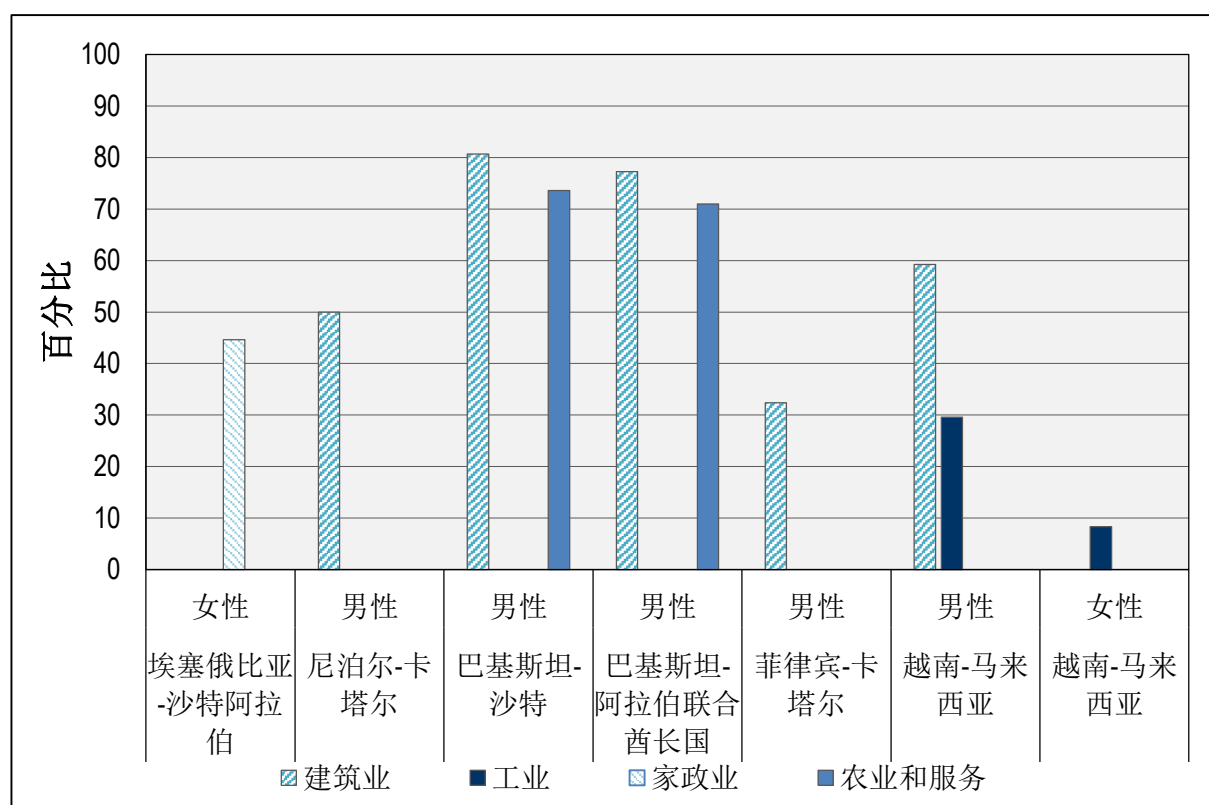
³⁶ 国际劳工组织：《当尼泊尔移民工人的安全没搞定时：对尼泊尔移民工人死亡的人数和原因的数据进行审查》，国际劳工组织加德满都，2016 年，第 9 页。根据报告，没有具体说明 2014-15 两年期两名移民工人的性别。尼泊尔政府还向实施公约与建议书专家委员会提供了等值数据（但仅引用 2013-14 年的数字）。见国际劳工组织：“促进公平移民”，同上，第 48 段。

³⁷ 同上，第 9 页（表 1）。

人在获得劳动许可证之前必须接受医疗检查，因而应该比一般人更结实更健康。³⁸

46. 国际劳工组织—移民与发展全球知识伙伴调查还发现，病假，包括与工作有关的疾病或伤害的支付情况有很大差异。约 30%接受访问的移民工人报告说，他们在国外居留期间患病或受伤，其中五分二的工人说他们因病或受伤而无法工作的日子没有得到报酬。在南亚—海湾合作委员会走廊中观察到最高比例的无报酬移民，其中男性建筑工人受影响最严重（图 2.2）。³⁹

图 2.2. 在受伤或患病日无法工作而得不到报酬的移民百分比



资料来源：Aleksynska 等，同上。

47. 许多移民也在拥挤的住房中忍受不体面的生活条件，包括缺乏基本的基础设施和服务，例如卫生，电力和饮用水。⁴⁰

技能不匹配

48. 获得技能认可过程，特别是对中低技能移民工人来说，往往非常有限。技能匹配不足或资格无法认证导致去技能化或“人才浪费”，这是劳务移民的另一个

³⁸ 同上，第 10 页。

³⁹ Aleksynska 等，同上。

⁴⁰ 联合国：移民人权问题特别报告员 François Crépeau：《移民工人的劳动剥削报告》，人权理事会第二十六届会议，A/HRC/26/35，2014 年 4 月 3 日，第 43 段。

具体成本。⁴¹ 移民在返乡时将他们从目的地国获得的经验转化为更好的人力资源开发机会时遇到困难。一项 2014 年的国际劳工组织的研究发现，在所评估的欧洲国家中，至少有一半的国家的工人中都存在技能匹配不足现象。例如，欧洲 25% 至 45% 的工人在工作中资格过高或资格不足，导致该地区劳动力市场的供需之间出现大量不匹配，⁴² 并降低了商业生产力。这种趋势对于高度依赖于他们的经济部门（如家庭工作、服务业和建筑业的其他部门）可能变得更加明显。这些部门可能经历“社会倾销”，特别是在工资方面，以及劳动力市场细分的增加，低技能和低薪工作成为移民的专属领域。⁴³

49. 由于中低技术工人通常缺乏正式的资格，因此需要有能够随时评估其技能的体系。这种体系的一个很好的例子被反映在 2012 年 12 月 20 日欧盟理事会关于非正规和非正规学习验证的建议书中。⁴⁴ 承认移民工人的先前学习及技能和能力使他们能够获得更好的就业机会，同时降低去技能化的风险。国际劳工组织正在为此目的制定一份涵盖中低技术工人的用户指南。⁴⁵ 技能认可也有助于提高原籍国的发展潜力，使返乡者能够成功地重新融入国内劳动力市场。

50. 改进技能确认和匹配的工作应与更广泛的努力结合起来，以便在政府机构和社会伙伴的积极参与下加强就业、技能和移民政策之间的一致性。这些协调努力还将改善教育制度与劳动力市场之间的信息交流，从而为最新的技能信息和预测提供基础。

缺乏社会保护

51. 移民工人在获得社会保护，包括医疗保健和其他社会保障福利方面面临重大挑战。虽然“每个人作为社会成员都有权享有社会保障”，⁴⁶ 但与在一个国家工作一生的国民相比，移民在行使这项权利方面遇到了相当大的困难。由于移民的国籍，地位或就业和居住时间不足，他们可能无法获得东道国社会保障或在其东道国获得社会保障的机会有限，⁴⁷ 这也相当于直接或间接歧视，特别是在临时或季节性劳务移民的情况下。由于他们对权利和义务缺乏了解，他们的机会也可能受到限制。与此同时，由于他们暂时不在原籍国，他们可能丧失获得社会保障福

⁴¹ R. Cholewinski 和 M.-J. Tayah: 《为移民工人促进体面劳动》，国际劳工组织讨论文件，2015 年 2 月，第 7 页，http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_344703/lang--en/index.htm。

⁴² 国际劳工组织: 《欧洲技能不匹配: 统计概要》，日内瓦，2014 年，第 12 页。

⁴³ G. Lemaître: “移民和当地人的职业变化和技能使用人口统计”，出自经济合作与发展组织《将经济移民与劳动力市场需求相匹配》，巴黎，2014 年，第 113 页。

⁴⁴ 欧洲理事会: 《理事会 2012 年 12 月 20 日关于非正规和非正式学习验证的建议》(2012/C 398/01)。

⁴⁵ 国际劳工组织: 用户指南和协调员关于“促进向体面劳动过渡: 认识到对移民工人的提前学习的重要性”的说明，即将出版，2017 年。

⁴⁶ 联合国: 《世界人权宣言》，联合国大会，第 217A 号决议，1948 年 12 月 10 日，第 22 和 25 条; 参见联合国: 《经济、社会、文化权利国际公约》，联合国大会，《第 2200A (XXI) 号决议》，1966 年 12 月 16 日，第 9 条。

⁴⁷ G. Binette 等: 《移民在某些双边劳动安排下获得社会保护的问题》，国际劳工组织，即将出版，2017 年，第 10 页。

利的权利。领土和国籍原则是许多国家国家立法的固有问题。此外，如第 3 章和第 4 章所述，各国之间缺乏协调机制导致移民无法获得社会保障计划的保险。此外，在存在双边和多边社会保障协议的情况下，它们大多覆盖正式工人，使得非正规经济中的移民工人得不到保护。

52. 在世界某些地区，特别是在南亚——阿拉伯国家的移民走廊，⁴⁸ 移民工人必须接受强制性医疗检查，包括艾滋病毒和妊娠试验，作为进入或留在目的地国的条件。2010 年国际劳工组织《艾滋病毒和艾滋病建议书》（第 200 号）禁止强制性艾滋病毒检测或为就业目的披露艾滋病毒状况。⁴⁹ 根据国际劳工组织 2000 年《保护生育公约》（第 183 号），禁止要求女性在申请就业时做妊娠测试或提供此类测试的证明。⁵⁰ 此外，研究表明，许多移民，特别是女性移民工人在医疗健康领域受到歧视，缺乏获得生育保障和其他措施来支持其家庭责任。⁵¹

2.2. 劳动力市场制度的作用和积极的劳动力市场政策

53. 防止剥削移民工人并确保他们对东道国和本国社会作出积极贡献，需要在各个层面实行公平和有效的劳务移民治理，国家劳动力市场制度可发挥重要作用。当公共就业服务、劳动部、商业、雇主和工人组织各司其职，所有利益相关方都有能力为国家对话做出贡献时，治理体系最为有效。这本身可以提高公众对劳务移民政策的信任和支持。

54. 移民工人在劳动力市场制度保护下，在法律和实践中受到最好的保护——例如纳入集体谈判，最低工资，社会保障规定和就业保护立法——与本国工人平等。⁵² 在全球范围内，国家劳动法将某些部门排除在覆盖范围之外，例如农业和家庭工作，⁵³ 这些部门中大量移民工人（其中许多人在非正规经济部门工作）受到不成比例的影响。还有一些例子表明，最低工资立法不适用于移民工人或某些部门，或对移民工人设定较低的比率。⁵⁴

⁴⁸ 联合国亚洲移民，健康和艾滋病毒问题联合倡议：《对移民工人健康筛查的三个国家评估及其对健康权和工作权的影响》，2014 年。

⁴⁹ 第 25、27、28 段。

⁵⁰ 第 9 条。

⁵¹ 国际劳工组织：“满足我家人的需要”：《家庭工人的生育保护和工作家庭措施，家庭工作政策简报第 6 号》，2013 年，日内瓦，第 6 页，M. Bandyopadhyay 和 J. Thomas：“女性移民工人在香港受艾滋病毒感染脆弱性的脆弱性”，艾滋病毒关怀，2002 年 8 月，第 14（4）卷，第 509-521 页。

⁵² C. Kuptsch：“不平等和劳动力市场制度对移民工人的影响”，J. Berg（编）：《劳动力市场，制度与不平等：建立 21 世纪的公平社会》，Edward Elgar 和国际劳工组织，Cheltenham，联合王国和日内瓦，2015 年，第 340-360 页。

⁵³ 同上，第 352-353 页。

⁵⁴ 国际劳工组织：《转型劳动世界中的劳动保护：关于社会保护（劳动保护）战略目标的周期性讨论》，报告 VI，国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年，日内瓦，第 115 段；Kuptsch，同上，第 348-349 页。

55. 一个重要的考虑是制定和执行与涉及加强公共就业服务的作用，评估实际和未来的技能需求以及职业培训和教育的移民政策相一致的积极劳动力市场政策。改善公共就业服务为新移民提供更具包容性的服务和支持是可以帮助他们融入劳动力市场和向上流动的一个因素。⁵⁵ 公共就业服务还有助于公平招聘移民工人，并降低劳务移民成本（见第5章）。其他劳动力市场机构，如劳动力市场观察所，可以在收集，处理和分析劳务移民数据方面发挥重要作用。在一些目的地国家，如澳大利亚和新西兰，技能评估和预测信息用于创建技能短缺清单，为拥有需求量高的技能的移民工人提供快速通道。⁵⁶ 这些例子还突出强调了不同部门（如教育和劳动）和社会伙伴之间的良好合作。⁵⁷

2.2.1. 劳动监察和诉诸司法

56. 劳动监察服务和申诉机制至关重要。劳动监察体系对雇主和工人（包括移民工人）进行定期监察，提供指导和建议，并确保在不遵守情况下有效执行，在减少体面劳动赤字方面可发挥关键作用。实施公约与建议书专家委员会特别注意到在非正规情况下的移民工人的特别脆弱的处境，他们可能不愿意与劳动监察服务部门合作，因为他们害怕造成不利后果，例如失业或被驱逐出境。在这方面，实施公约与建议书专家委员强调，劳动监察体系的主要目标是保护所有工人的权利和利益，改善他们的工作条件，而不是执行移民法，因此劳动监察员和移民当局应该谨慎合作。⁵⁸

57. 移民工人需要能够向劳动部提出申诉，例如收回所欠未付工资和所支付的招聘费，而不必害怕受到恐吓或报复，并保证将采取积极措施进行调查和通过可信调查核实指控。在这方面，他们应收到关于其权利的信息，了解如何获得和处理申诉以及争端解决程序，并应获得免费或负担得起的法律援助和适当的语言翻译服务。为了确保诉诸司法是真实和有效的，具有不安全移民身份的移民工人应该能够持有效签证留在该国，直到他们的申诉得到解决。此外，如果雇主被发现有过错，有关工人有权恢复和拿回工资，并在他们以前受雇的同一部门内或在更广泛的劳动力市场内寻求其他职位。⁵⁹

⁵⁵ M. Benton 等：《追求更高目标：让移民加入欧洲中等技能工作的政策》，移民政策研究所和国际劳工局，华盛顿，2014年11月。

⁵⁶ 经合组织：《获得技能：评估和预测不断变化的技能需求》，巴黎，2016年，第61页。

⁵⁷ 同上，第74-75页。然而，支持这项研究的调查表显示，75%的社会伙伴仍然认为缺乏与利益相关者协商确定技能需求的障碍（同上，第67页）。

⁵⁸ 国际劳工组织：《促进公平就业》，同上，第482段。

⁵⁹ 国际劳工组织：《中东的雇主-移民工人关系》，同上。

2.3. 社会对话

58. 社会对话是国际劳工组织权限的核心，被认为是“在考虑劳动力市场需求的情况下制定以权利为基础，透明和一致的劳务移民立法政策”的关键。⁶⁰ 在其 2016 年的普查中，实施公约与建议书专家委员会强调了社会伙伴在有效的劳务移民治理中发挥的“关键作用”，包括“制定、实施和持续调整有关管理劳务移民的立法和政策，促进移民工人机会均等和待遇平等”。⁶¹ 实施公约与建议书专家委员会提供了实例，雇主组织和工人组织参与国家三方论坛，政府机构和劳务移民咨询委员会，并参与具体的磋商程序和机制，处理诸如关于移民、移民工人融合的立法和政策改革以及未经许可雇用外国人等问题。⁶²

59. 然而，许多国家围绕移民的政策，包括侧重于劳务移民的政策，主要是内政部，移民部或外交部的领域，这些部门更侧重于外国人入境和相关安全问题的标准，而不是建立与社会伙伴和其他非政府行为者定期和系统地接触的文化。尽管商业在移民政策中有明显的利益，⁶³ 在 2016 年一项针对来自所有地区和代表各行业的 210 多个全球性组织的移民和流动性专业人员的调查发现，只有 27% 的受访组织参与公共政策辩论，只有 17% 的人报告说他们能够影响国家移民政策。⁶⁴

60. 关于移民问题的制度化社会对话仍然是例外而不是常规。弥补这一政策空白需要劳动部更多地参与设计，实施和监测和评估与劳务移民有关的政策；建立连贯一体的政府移民办法，将政府、工人和雇主组织以及其他非政府行动者的所有相关部门汇集在一起；并认识到与社会伙伴的合作可以为通过的劳务移民政策带来合法性并通过建立公众对这类政策的信任和支持抵消负面看法。

2.4. 国际合作

61. 虽然政府根据国际法负责保护其管辖范围内的每个人，包括移民工人，但没有一个国家能够单独有效地治理移民。因此，国际合作至关重要。这在国际劳工标准和政策框架中得到认可，并在全球移民讨论中得到了强调（专栏 2.2）。

⁶⁰ 国际劳工组织三方劳务移民技术会议，2013 年 11 月 4 日至 8 日，日内瓦，结论，第 8 段。另见：《国际劳工组织劳务移民多边框架：以劳务移民权为基础的非约束性原则和准则》，2006 年，日内瓦，第 13 页，原则 6：“社会对话对制定健全的劳务移民政策至关重要，应予以促进和实施”。

⁶¹ 国际劳工组织：《促进公平就业》，同上，第 131 和 189 段。

⁶² 同上，第 133-136 段。

⁶³ 国际雇主组织：《立场文件》，同上，第 2 段。

⁶⁴ A.T. F. Fragomen, Jr.: 《移民商业案例：全球移民与发展业务机制的立场文件和建议》，在孟加拉国第九届移民论坛首脑会议上，2016 年 12 月，第 3 和第 21 页。

专栏 2.2

移民国际合作的重要性

除了关于双边合作的具体规定（见第 3 章），1949 年《移民就业公约（修订版）》（第 97 号）和 1975 年《移徙工人（补充规定）公约》（第 143 号）及其附带的建议书载有规定强调国际合作的重要性，例如防止误导性宣传，建立公共就业服务，解决非正规移民和提供社会保障方面。¹ 2006 年劳务移民多边框架在适当情况下支持目的地国和原籍国之间“解决劳务移民不同方面的双边和多边协议，如入学程序，流动，家庭团聚可能性，融合政策和返乡，特别包括针对性别的趋势”。²

2016 年 9 月联合国大会通过的关于《难民和移民的纽约宣言》重申，需要改善各层面的移民问题合作。会员国承诺“根据国际法，利用现有的双边、区域和全球合作和伙伴关系机制，根据 2030 年议程促进移民，”并确认这种合作在确保安全、正规和有序移民方面的重要性 and 保护移民的人权。³

注：¹ 第 97 号公约，第 3 和第 7 条；第 143 号公约，第一部分；建议 151，第 34 段（1）（c）（ii）。² 国际劳工组织关于劳务移民的多边框架，同上。第 7 页，准则 2.3。³ 《关于难民和移民的纽约宣言》，同上。第 54 段和附件二第 5 段。

62. 尽管要求加强在国际移民方面的合作，但是国家层面的政治，经济和劳动力市场条件可对其有效性产生不利影响。许多低收入国家将国民送往国外就业的政治和经济压力可能刺激原籍国之间的不健康竞争，导致目的地国家的移民工人接受较低水平的待遇。此外，关于高收入和中等收入目的地国和低收入原籍国之间的劳务移民问题的双边和多边合作很少在平等的基础上进行，因为前者在获得劳动力市场方面拥有大部分的议价能力。即使在劳动力市场明显需要移民工人的情况下，基于公众误解和仇外心理而不是实际证据的限制性移民政策创造了一种难以促进移民良好合作的环境。最后，国际合作并不总是涉及最适宜的政府行动者，外交部和内政部通常负责劳动问题，社会伙伴没有或只有有限的空间，特别是在政府间论坛，例如全球移民与发展论坛和区域协商进程（见第 4 章）。

63. 双边和区域层面上关于上文讨论的所有劳务移民治理问题的国际合作在第 3 章和第 4 章具体阐述。第 5 章着重谈到一个独特并紧迫的治理挑战，即如何确保公平招聘，这需要各级行动者采取多方行动及其在移民走廊上的合作。在移民问题上的合作，包括劳务移民，也是全球移民小组主持下的机构间工作的重点（专栏 2.3）。

专栏 2.3

全球移民小组

全球移民小组是一个由联合国 2 个实体组成的机构间小组，并在机构负责人一级举行会议，是联合国秘书长在 2006 年第一届联合国大会国际移民与发展问题高级别对话后成立的。其目的是促进与移民有关的所有相关的国际和区域文书和准则得到更广泛的应用，并鼓励对国际移民采取更一致，全面和更协调的办法。

该小组促进机构间合作，包括为国家发展规划（联合国发展援助框架指导），非正规移民和危机应对等问题制定联合工具和指导。它通过其五个工作组和任务组在一系列国际移民问题上开展工作：数据和研究；将移民纳入国家发展战略；移民，人权和性别平等；能力发展；和移民与体面劳动。最后一个任务组由国际劳工组织和国际移民组织共同主持，并已开始就公平招聘开展工作。国际劳工组织于 2014 年主持全球移民小组，现任主席是联合国大学。

大会授权全球移民小组为安全、有序和正规移民全球协议专题磋商会提供投入（专栏 0.1）。

秘书长国际移民问题特别代表将在协调联合国系统对纽约宣言的后续行动和对全球协议的投入方面发挥关键作用，与全球移民小组密切合作，促进它同移民与发展全球论坛建立更紧密的合作关系，这也将对全球协议做出实质性贡献。国际劳工组织为全球论坛提供了技术支持，国际劳工组织三方成员可以在该论坛与成员国和其他利益相关者分享标准、做法、工具和指导。随着劳动力流动问题在论坛上越来越重要，国际劳工组织三方成员可以在促进其处理的问题和对话方面发挥更大的作用。

资料来源：<http://www.globalmigrationgroup.org/>；全球移民协议政府间谈判的模式，同上，第 15 段。

2.5. 结论

64. 劳务移民对移民及其家庭以及原籍国和目的地国都有好处。然而，它也带来成本，特别是对于低技能移民工人。事实上，低技能工人移民本质上是临时性的。虽然临时和循环的劳务移民计划被视为填补短期劳动力和技能差距的灵活手段，但需对其制定、实施和监测给予认真考虑，与劳动部和工人组织和雇主组织合作，以确保它们实现其设计的具体目的。确保这些手段不被用于填补长期或永久工作，根据这种计划，移民工人在工会权利，工资，工作条件和社会保护的平等待遇方面不会不公平地处于不利地位。⁶⁵

65. 为了利用这些益处和降低成本，良好的劳动治理至关重要。国际劳工组织三方成员在 2004 年国际劳工大会关于劳务移民问题的最后一次一般性讨论中商定，这种治理需要以权利为基础，解决体面劳动缺陷和主要由低技能工人经历的成本。但它也需要满足移民工人对劳动力市场的需求。正确的政策结构是确保劳动力市

⁶⁵ 国际劳工组织：《公平移民：制定国际劳工组织的议程》，同前。第 76-78 段；J. Fudge 和 F. MacPhail：“加拿大临时外国工人计划：低技能工人作为灵活劳动的极端形式”，比较劳动法 and 政策杂志，第 31 卷，2009 年，第 101-139 页；P. Wickramasekara：《循环移民：第三次胜利或是死胡同》，全球联盟研究网络讨论文件第 15 号，国际劳工组织工人活动局（ACTRAV），2011 年，日内瓦，第 90 页。

场制度和积极的劳动力市场政策对移民工人和劳务移民给予足够的重视，并将社会对话的作用制度化，以制定和执行与劳务移民有关的政策，增加移民/内部和劳动部之间的协调，确保移民工人在维护劳动权利时不受惩罚，并就移民问题开展更加相关和包容性的国际合作。深化国际劳工组织与联合国其他机构和利益攸关方（包括全球移民小组和全球移民与发展论坛）的协调和协作，可能对确保在全球和实地层面更广泛地理解国际劳工组织的标准、工具和指导并履行它们至关重要。

第三章

劳务移民的双边协议

66. 双边劳务移民协议自二十世纪九十年代以来出现了复苏。¹ 它们基本上发展为两个不同的阶段。“第一代”在 20 世纪 40 年代后期在欧洲留下了它的印记，主要集中于重建战后欧洲经济体的劳工招聘，并且包括关注受战争影响的难民和被迫流离失所者。然而，20 世纪 70 年代欧洲的石油危机和经济衰退使得劳务移民停止流动，包括在双边协议下进行的流动。1990 年后期间，世界各地，包括新的原籍国和目的地国，出现了“第二代”双边劳务移民协议，在 2005 年至 2009 年期间达到峰值。随后的全球经济危机导致了自 2010 年以来缔结新的双边协议的数量有所下降。² 在某些移民走廊（例如亚洲和非洲到阿拉伯国家，以及亚洲内部）兴趣特别明显，这是为应对相关目的地国的持续经济增长和对移民工人的需求，反映了促进新的劳务移民流动以及规范现有流动的愿望。因此，对国际劳工组织在这一领域的技术援助的需求也增加了。鉴于这些发展，2013 年劳务移民三方技术会议的结论建议建立一个国际劳工组织关于双边劳务移民协议和相关良好做法的在线资料库。³ 劳工局绘制了大量这些文件，以准备 2015 年的研究，这是本章的基础。⁴

67. 虽然双边协议在确保移民工人劳动权利受保护方面可以发挥重要作用，但实际上它们在设计、内容、监测、实施和影响方面存在一些缺点。本章探讨了最近的趋势和与其内容和实施相关的主要挑战。本章讨论了潜在的障碍，指出了一些有希望的经验，包括来自国际劳工组织发展合作工作的经验，并就如何提高这些政策工具的有效性作出结论。

¹ 经合组织：《就业移民：十字路口的双边协议》，巴黎，2004 年；国际劳工组织：《劳务移民》，理事会，第 316 届会议，2012 年 11 月，GB.316/POL/1，第 6 段。

² 国际劳工组织-移民与发展全球知识伙伴：《双边协议和低技能移民移民谅解备忘录：审查》，研究简报，2015 年，第 1-2 页。

³ 国际劳工组织三方劳务移民技术会议，2013 年 11 月 4-8 日，日内瓦：结论，第 9 (ii) 和 (iii) 段。

⁴ P. Wickramasekara：《双边协议和关于低技能工人移民的谅解备忘录：审查》，日内瓦，2015 年 7 月。

3.1. 双边劳务移民协议中的类型和趋势

68. 在本章中，双边劳务移民协议一般适用于产生法律约束力的权利和义务的双边协议，受国际法约束。这些协议通常是更加具体和面向行动的不具约束力的谅解备忘录（MoUs），这为处理共同关切问题以及其他安排建立广泛合作框架，包括目的地国和原籍国的具体政府部委或机构之间的合作。⁵ 更广泛的框架协议或合作协议包括劳务移民以及其他移民主题，如非正规移民、再准入、移民和发展也包括在这种类型中。非洲、欧洲和美洲的约 70-80% 的双边劳务移民协议是具有法律约束力的协议，而亚洲约 70% 的劳务移民协议是谅解备忘录（表 3.1）。

表 3.1. 按地区划分的双边劳务移民协议类型（百分比）

类型	亚洲	非洲	欧洲和美洲	总计
谅解备忘录	69.2	3.1	3.7	31.8
协议备忘录	1.5	0.0	3.7	2.0
双边协议	15.4	71.9	79.6	50.3
机构间谅解	9.2	0.0	0.0	4.0
框架协议	0.0	21.9	1.9	5.3
协议	4.6	3.1	11.1	6.6
总计	100	100	100	100

注：基于欧洲和美洲的 144 个业已制定和 7 个未制定的协议。包括海湾合作委员会国家。

资料来源：P. Wickramasekara: 《双边协议和关于低技能工人移民的谅解备忘录：审查》，日内瓦，2015 年 7 月，第 21 页。

69. 亚洲对谅解备忘录的偏好可以通过海湾合作委员会，东亚和东南亚目的地国家的若干因素来解释，包括它们比更复杂的具有法律约束力的协议更容易谈判和实施，并且它们可以更容易适应不断变化的经济和劳动力市场条件。⁶

3.2. 在国际背景下的双边劳务移民协议

70. 在其 2016 年总调查中，实施公约与建议书专家委员会强调，双边协议可以在确保所有技能水平的移民工人受益于第 97 和 143 号公约的保护方面发挥重要作用。⁷ 第 97 号公约要求成员国的主管当局，在必要或可取的情况下，“在从一个成员国领土到另一个成员国领土的移民人数足够多的情况下，为管理共同关心的

⁵ 见国际劳工组织：《促进公平移民》，关于移民工人文书的一般调查，实施公约与建议书专家委员会报告，国际劳工大会第105届会议，2016年，日内瓦，第155段，脚注59，提到印度尼西亚国家印度尼西亚海外工人安置和保护委员会与日本国际福利服务公司之间的谅解备忘录，以及西班牙和葡萄牙劳动监察员之间的谅解备忘录。

⁶ Wickramasekara，同上，第21页。

⁷ 国际劳工组织：《促进公平移民》，同上，第163段。

问题缔结协议”。⁸ 随之而来的《移民就业建议书》（修订本）1949 年（第 86 号）包括一项示范协议，适用于临时和永久移民就业，包括难民和流离失所者的移民。国际劳工组织成员国，包括那些尚未批准国际劳工组织移民工人文书的国家，已经广泛使用该模式作为缔结自己协议的蓝图。⁹ 示范协议作为基础，可以确定综合规定的一系列关键要素（专栏 3.1）。

专栏 3.1

双边劳务移民协议的关键因素

离境前和招聘

- ☐ 就业机会和技能需求的通知；
- ☐ 候选人预选和最终选择；
- ☐ 招聘进程；
- ☐ 体检；
- ☐ 入境签证；
- ☐ 居住和工作许可证；
- ☐ 外出交通和交通条件；

在目的地国的就业和居住

- ☐ 待遇平等；
- ☐ 雇佣合同；
- ☐ 雇佣条款，包括换工作的可能性；
- ☐ 工作条件，包括职业安全与卫生；
- ☐ 工会权利；
- ☐ 社会保障；*
- ☐ 纳税，包括解决双重征税的措施；*
- ☐ 食物供给；
- ☐ 居住；
- ☐ 家庭团聚；
- ☐ 教育和职业培训；
- ☐ 技能认可；
- ☐ 社会和宗教组织的活动；
- ☐ 监督生活和工作条件，包括通过劳动监察；
- ☐ 汇款转账；
- ☐ 获得争端解决程序和法庭，以及有效的补救的途径；

返乡和再融合

- ☐ 返乡条件；
- ☐ 返乡交通和交通条件；

⁸ 公约第97号，第10条。

⁹ 国际劳工组织：《在全球经济下实现移民工人平等协议》，报告 VI，第 92 届国际劳工大会，2004 年。

- 重新融入劳动力市场；
- 合作
- 在原籍国和目的地国确认政府主管部门；
- 主管部门间交换信息；
- 关于适用法律和管辖地的协议；
- 落实、监控和后续行动
- 建立联合委员会，以便：
 - 监控协议的落实，包括解决双方争端，
 - 提出修正案，并
 - 讨论后续行动。

* 在实践中，社会保障和双重征税问题通常是单独规定的，但在这里提及两者突出表明它们对移民工人及其家庭成员特别重要。

资料来源：改编自 R. Cholewinski: “根据人权和劳工权利评估双边移民协议”，M. Panizzon 等。（编辑）：帕尔格雷夫的国际劳务移民手册：法律和政策的角度，帕尔格雷夫麦克米伦出版社，贝辛斯托克，2015 年，第 231-252 页，第 242 页。

71. 国际劳工组织标准还提到在管理招聘方面的双边协议。例如，1997 年《私营职业介绍所公约》（第 181 号）规定，在国际招聘情况下，成员国应考虑缔结双边协议，以防止滥用和欺诈行为。¹⁰

72. 国际劳工组织《公平移民议程》认为，对双边协协议的分析应成为加强成员国之间合作促进公平移民做法的基础，特别是关于工人临时移民或有特殊技能移民的移民设计。¹¹ 国际劳工组织关于劳务移民的多边框架为如何利用双边协议来覆盖劳务移民的重要领域提供了指导，如“发展劳动力市场信息交流”；“[酌情]制定政策和程序以便利移民工人的流动”；并提供“[对移民工人]的社会保障覆盖和福利，以及社会保障应享权利的可携带性”。¹²

3.3. 治理挑战

73. 尽管双边劳务移民协议具有潜力，但它们的效力受到挑战。原籍国相对于目的地国在谈判协议中的不同谈判地位可能对前者产生压力，接受较低的标准，或不讨论或阐述某些关键问题。¹³ 紧张局势，特别是原籍国的紧张局势加剧了这种情况，即它们一方面希望为国民在国外获取工作，在国内减少高失业率和非正规

¹⁰ 第 181 号公约，第 8（2）条。另见第 97 号公约，附件一和二，第 3（3）条（两者）。

¹¹ 国际劳工组织：《公平移民：制定国际劳工组织议程》，局长报告，报告一（B），国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，日内瓦，第 119-120 段。

¹² 国际劳工组织：《国际劳工组织劳务移民多边框架：基于权利的劳务移民方法的非约束性原则和指南》，2006 年，日内瓦，指南 3.4、5.3 和 9.9。

¹³ R. Cholewinski: “从人权和劳动权利的角度评估双边移民协议”，M. Panizzon 等（编辑）：《帕尔格雷夫的国际劳务移民手册：法律和政策的角度》，帕尔格雷夫麦克米伦出版社，贝辛斯托克，2015 年，第 237 页。

就业，另一方面有责任保护其在目的地国家工作的国民。双边协议在其具有法律约束力的地位、范围和内容方面的多样性，对其有效执行、监控和后续行动构成进一步挑战。此外，原籍国和目的地国通常有不同的谈判动机和目标。这就是为什么协议中明确概述了合作原则至关重要。这是新西兰与太平洋论坛国家之间达成的机构间谅解的良好做法，以支持新西兰认可的季节性雇主政策，使园艺和葡萄种植业能够从太平洋诸岛招聘低技能工人。例如，与基里巴斯的机构间谅解是基于获取和机会公平、流程透明性和决策、问责制、发展重点和减轻风险的原则。¹⁴

74. 虽然第一代双边协议是在劳务移民，包括招聘，主要由政府组织的时期内缔结的，¹⁵ 但第二代在某些主要移民走廊招聘的移民工人主要由私营企业承办的情况下运作（见第 5 章）。尽管不论如何招聘，大多数双边协议今天适用于许多形式的劳务移民，但一个显着的例外是韩国与在韩国就业许可证制度下雇佣工人的国家缔结的协议，该协议只考虑到各自国家的公共就业服务。¹⁶ 如第 5 章所述，这种做法有助于大幅度减少有关移民工人的招聘成本。因此，双边协议在多大程度上有助于解决滥用和欺诈招聘做法，这应是其成功的重要标准。

75. 双边劳务移民协议还需要与连贯的国家就业政策保持一致。与劳务移民相关的这些政策的主要内容包括创造更多的就业机会，适当考虑国家教育，技能和培训需求；在原籍国创造更好的工作条件，以期减少移民就业需要；¹⁷ 与目的地国的反歧视和劳动力市场一体化进程和机构合作；和移民工人从非正规经济向正规经济转型。¹⁸ 还需要特别注意移民的根本驱动因素和过程，包括招聘（如第 5 章所述），目的地的技能需求，新移民的待遇和劳动力市场一体化以及返乡国民与劳动力市场的重新融合。¹⁹

¹⁴ 例如，见新西兰劳动部与基里巴斯劳动和人力资源部之间的机构间谅解，以支持新西兰得到认可的季节性雇主政策，条款 4.1。

¹⁵ Wickramasekara 等，第 17 页。

¹⁶ 《菲律宾共和国劳动和就业部与韩国劳动部根据韩国就业许可证制度派遣和接受工人的谅解备忘录》，2009 年 5 月 30 日。

¹⁷ 国际劳工组织《就业政策（补充规定）建议书》，1984 年（第 169 号），第十部分（国际移民与就业）第 39 段。

¹⁸ 国际劳工组织 2015 年《从非正规向正规经济转型建议书》（第 204 号），包括了成员国需要特别注意的指导原则，包括移民和家庭工人在内“非正规经济中特别容易受到最严重的体面劳动赤字的影响”第 7 (i) 段。

¹⁹ 国际劳工组织第 169 号建议书，第 41-43 段。在这方面，与国际劳工组织合作制定的毛里求斯国家就业政策包括一个关于劳务移民的部分，其中包括关于向内和向外劳务移民的战略，以及调动毛里求斯在海外的移民。毛里求斯共和国劳动、劳资关系和就业部：《毛里求斯国家就业政策》（第四稿），2014 年 9 月。

76. 除了这些治理挑战之外，双边协议的实施效果取决于移民获得其内容的情况，对其实施情况的适当监测，利用执法机制的机会以及社会对话的提供。²⁰ 协议还应避免削弱国际标准和国家法律，特别是工作中的基本原则和权利的保护。²¹ 在这方面，国际劳工大会标准实施委员会（CAS）在讨论 2016 年一般性调查时提议，劳工局“进一步分析……双边安排与……国际劳工标准的兼容性”。²² 事实上，双边协议的有效性在很大程度上取决于两个国家的国家移民治理系统是否良好，以及基于国际劳工标准的国家劳动法对所有部门的工人提供全面保护的程序。下文概述了 2015 年国际劳工组织对不同地区的大量双边协议的审查结果，并更详细地讨论了其中一些领域。

3.4. 第 86 号建议书中的良好做法和示范协议

77. 2015 年国际劳工组织研究报告根据以下内容评估了双边劳务移民协议：（1）其全面性和范围，参照第 86 号建议书所附示范协议中的规定；和（2）其质量，根据劳务移民治理和保护移民工人良好做法的 18 项标准，并根据国际规范以及与国际劳工组织专家协商。²³

78. 研究报告发现，没有协议纳入了示范协议的所有 27 项有关规定，平均只包括 11 项规定。平等待遇规定在欧洲和美洲的协议中更为普遍，而关于就业合同的规定更可能在亚洲国家找到。

79. 关于基于 18 个良好做法的第二套评估标准，图 3.1 为结果总结。

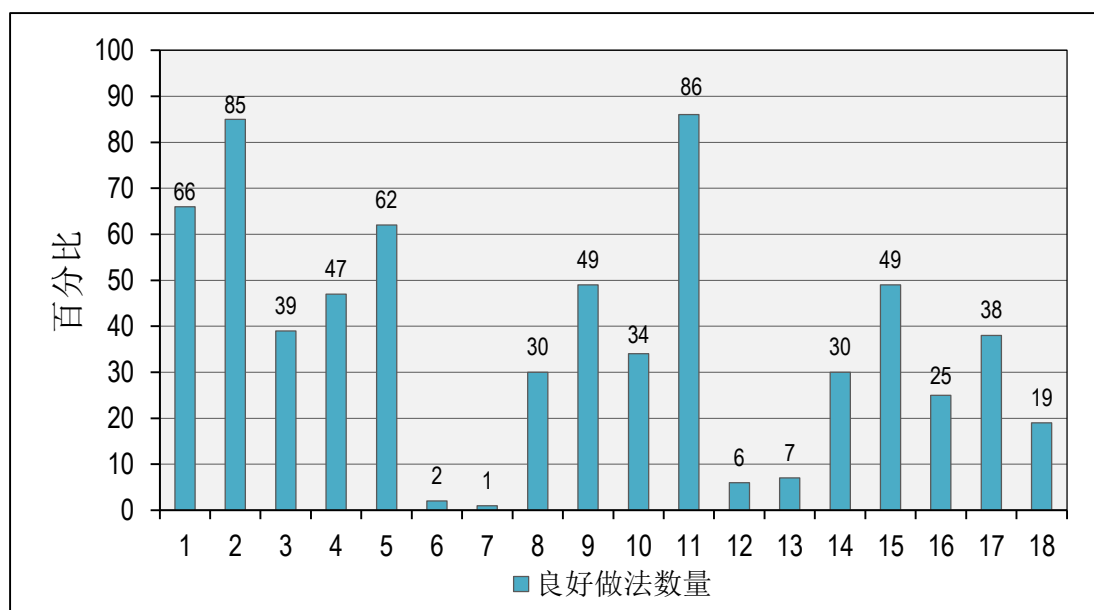
²⁰ 国际劳工组织：《促进公平移民》，同上，第 163 段。

²¹ 同上，第 190 段。

²² 标准实施委员会对有关移民工人文书的一般性调查进行讨论的结果，国际劳工大会，《临时记录第16-1号》，第105届会议，2016年，第12段。

²³ Wickramasekara，同上。

表 3.1. 包括每个良好做法的双边移民协议百分比 (n=144)



已制定协议中的良好做法：

- 1 透明度
- 2 公共性
- 3 基于国际文书的移民规范性基础和尊重移民权利的证据
- 4 特别提及移民工人的平等待遇
- 5 促进公平招募做法的条款
- 6 解决性别担忧和对弱势移民工人的担忧
- 7 让雇主、工人和其他像民间组织的利益攸关者参与的社会对话
- 8 工资保护措施
- 9 与就业合同和工作场所保护有关的具体并可执行的规定
- 10 通过在职培训发展人力资源和提升技能的规定
- 11 具体实施，监测和评估程序
- 12 禁止没收旅行和身份文件
- 13 在目的地国认可技能和资格的规定
- 14 为移民工人提供与当地工人同等的社会保障和保健福利
- 15 定义合作伙伴之间的明确责任
- 16 纳入投诉和争端解决程序的具体机制，以及诉诸司法
- 17 免费转移储蓄和汇款的规定
- 18 覆盖完整的移民周期

资料来源：Wickramasekara，同上，第 29 页（图表 2）。

80. 在列出的良好做法中有一些高百分比数给人造成假象。虽然 86% 的协议通过设立政府官员联合委员会而包含具体的实施监测和评价程序（良好做法 11），但只能提供有关这些委员会运作的有限信息，而这些委员会因缺乏透明度和成就遭到批评。例如，国际劳工组织的研究提到科威特将一个示范就业合同作为与印度签订谅解备忘录的一个成就。此外，尽管在所有协议中有 62% 提及了招聘（良好

做法 5)，但几乎没有证据表明在促进公平招聘做法，协调原籍国和目的地国之间的招聘监管，或减少劳务移民成本方面做出了承诺。

81. 除其他值得注意的结果外，几乎没有关于社会对话在双边协议的起草、谈判和实施方面的作用的信息（良好做法 7）。鉴于原籍国和目的地国的劳动部都参与许多协议的谈判和签署，在监测和后续行动规定中没有提到社会伙伴，这一点特别难以解释。²⁴ 但是，有来自国际劳工组织发展合作活动的一些例子，其中工人和雇主组织参与了协议谈判及其实施（见下文第 3.5 部分）。

82. 第二，只有 39% 的协议根据有关国际文书（良好做法 3）提及尊重移民权利；然而，这种提法在非洲（50%）比亚洲（38%）及欧洲和美洲（32%）要多。

83. 适用于所有区域协议的第三项重大遗漏，是涉及几乎没有提到女性移民或其他类别的移民工人，例如特别有受虐待风险的低技能移民工人（良好做法 6）。对性别问题的忽视和缺乏对性别问题敏感的监测机制是一个严重关切内容。²⁵ 一个重要的例外是关于家庭工人移民的具体协议（例如约旦和马来西亚与印度尼西亚，沙特阿拉伯与四个亚洲国家），²⁶ 其中一些包含根据 2011 年《家庭工人公约》（第 189 号）规定的标准就业合同。²⁷ 但是，包括这种示范合同是很少见的，但在列入这种示范合同的情况下，它们的实际有效性受到质疑；这需要更深入的调查。²⁸

84. 在双边劳务移民协议谈判期间，可以考虑一些具体的性别方面和措施，即纳入针对性别的，不歧视和基于权利的条款以促进性别平等，例如明确禁止妊娠试验；承认女性特有的脆弱性，例如通过在移民过程中制定关于针对妇女的暴力行为的保护措施；并为移民女工提供适当的医疗保健和社会保障福利。²⁹

85. 第四，双边协议对禁止没收和/或保留旅行证件和身份证件（良好做法 12）通常保持沉默，这是意想不到的，因为这是亚洲和阿拉伯国家某些目的地国家的公认问题，是强迫劳动的指标之一。³⁰

²⁴ 例如，在目的地国家，如海湾合作委员会、德国、意大利、约旦、韩国和泰国，以及原籍国如柬埔寨、老挝人民民主共和国、尼泊尔、印度尼西亚、菲律宾和越南。

²⁵ L.L. Lim: 《关于劳务移民相关协议和谅解备忘录中的性别敏感性》，全球移民家庭工人及其家庭行动计划，研究丛刊，国际劳工组织，2016 年第 1 页；欧洲安全与合作组织（OSCE）：《关于对性别敏感的劳务移民政策指南》，维也纳，2009 年，第 53-54 页。

²⁶ Wickramasekara，同上，第 26 页。

²⁷ Lim，同上。6（专栏 4），提及菲律宾和沙特阿拉伯关于移民家庭工人的协议。

²⁸ Wickramasekara，同上，第 28 页。

²⁹ 欧洲安全与合作组织：《关于对性别敏感的劳务移民政策指南》，同上，第 55 页。

³⁰ Wickramasekara，同上。第 30 页；国际劳工组织：《国际劳工组织强迫劳动指标》，2012 年，日内瓦，第 17 页，保留身份证件。

86. 第五，承认技能和资格的规定（良好做法 13）基本上不存在。由于国际劳工组织的研究侧重于低技能工人，这一发现可能反映了这样一个事实，即政府认为这些工人的这些问题不如高技能工人那么重要。³¹

87. 最后，在所有签署的协议中，主要是在欧洲和美洲的协议中，只有 30% 包括健康保健福利在内的社会保障（良好做法 14），而且在确保移民工人接受医疗保健方面存在不足。³² 此外，研究仅限于确定是否列入涉及社会保障的规定；它没有考虑它们的范围（承保风险，类型和利益水平）或其具体应用。如下文 3.6 部分所述，移民工人获得社会保障问题通常在单独的双边协议中加以规范。

3.5. 国际劳工组织对双边劳务移民协议的设计与落实的支持

88. 国际劳工组织三方成员在制定和协商双边劳务移民协议时定期要求劳工局提供技术援助和咨询。然而，这种援助的有效性取决于引入政府与社会伙伴的劳工代表（专栏 3.2）。

专栏 3.2

摩尔多瓦共和国和以色列建筑部门之间的 双边劳务移民协议

2012 年 11 月，摩尔多瓦共和国，特别是劳动，社会保护和家庭部的移民政策司与以色列政府签署了关于在以色列临时雇用摩尔多瓦工人的协议。目的是通过确保工人的劳动保护和社会保护，为正规移民提供更多的机会，减少非正规移民的负面影响。该协议是与两国社会伙伴协商制定的，其中包括建筑部门的 1,000 个工作岗位。通过国家就业局的地方办事处挑选摩尔多瓦工人，优先考虑注册失业基金的工人。最后的选择是由以色列政府进行的，第一批工人于 2013 年 7 月离开以色列。他们的体检费、往返旅费和文件费用由以色列承担。

资料来源：国际劳工组织—欧盟资助的“劳务移民及其技能维度有效治理”项目（2011-14）。

89. 在国际劳工组织研究制定的双边劳务移民协议中，几乎没有提到工人和雇主组织参与涉及协议的落实、监测和评估的规定。然而，一个明显的例外是 2013 年德国和菲律宾为医务工作者达成的协议（专栏 3.3）。³³

³¹ Wickramasekara, 同上, 第 30 页。

³² 另见联合国：《人人享有可达到的最高标准身心健康问题特别报告员的报告》，Anand Grover, 人权理事会, A/HRC/23/41, 2013 年 5 月 15 日, 第 12 段。

³³ 讨论了“促进跨境体面劳动：移民卫生专业人员和熟练工人项目（2011-2014 年）”，一个由欧盟资助的国际劳工组织项目。

专栏 3.3

德国和菲律宾就医务工作者达成的双边协议

2013 年 3 月签署，德国和菲律宾之间的协议通过政府对政府的招聘计划帮助菲律宾护士进入德国医疗保健系统。其突出特点包括：菲律宾工人的合乎道德的招聘、外国专业医务人员的待遇平等以及人力资源开发方面的合作。

德国和菲律宾之间的协议也是第一个建立一个负责监测和评估其实施情况的联合委员会，该委员会由劳动和卫生部以及两国工会代表组成。

资料来源：改编自公用事业工会国际，PSI 关于德国-菲律宾医务工作者双边协议研讨会，2015 年 7 月，<http://www.world-psi.org/en/psi-symposium-german-philippines-bilateral-agreement-health-workers>。

90. 国际劳工组织还在召集原籍国政府代表和目的地国家代表与社会伙伴一起讨论良好的劳务移民做法和经验方面发挥重要作用，包括与双边协议有关的做法和经验。2014 年 12 月，国际劳务移民与发展全球知识伙伴低技能劳务移民问题专题工作组在尼泊尔加德满都联合举办了一次技术研讨会，讨论了 2015 年国际劳工组织研究的初步研究结果。³⁴ 2016 年 5 月，在促进国际合作和伙伴关系的良好做法和经验教训的区域间知识共享论坛上讨论了双边政府合作，以实现在马达加斯加安塔那那利佛举行的非洲、阿拉伯国家和亚洲移民家庭工人公平移民议程。除了强调在缔结新的或即将到来的劳务移民协议方面的发展，特别是在非洲和海湾合作委员会国家之间，研讨会讨论指出，这种协议往往未能解决移民家庭工人遇到的具体保护问题，包括性别歧视。讨论还提到了其他关切，例如协议缺乏透明度，社会伙伴和其他相关利益攸关方，包括移民家庭工人本身的参与有限。双边劳务移民协议的有效实施由于原籍国和目的地国缺乏政治意愿、缺乏能力和资源以及将移民家庭工人排除在国家劳动法之外而受到阻碍。³⁵

3.6. 移民工人根据双边协议获得社会保护

91. 如第 2 章所述，移民工人在获得目的地国的社会保护方面面临障碍。因此，将社会保障规定纳入双边劳务移民协议或缔结单独的双边或多边社会保障协议，将大大有助于对移民工人及其家庭合法有效地扩大社会保护。这也应该在包括以下行动的更全面的背景下看待：³⁶

³⁴ 见国际劳工组织的移民与发展全球知识伙伴说明，其中概述了研讨会的讨论情况：http://www.knomad.org/powerpoints/low_skilled_labor_migration/KNOMAD%20TWG3%20BLA%20workshop%20summary.pdf。

³⁵ 讲习班报告，第 10 页。关于与本次会议有关的所有文件，见：http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm。

³⁶ G. Binette 等：《移民根据择定双边劳务安排下获得社会保护的问题》，国际劳工组织，即将出版，2017 年，第 10 页。

- 批准和实施与移民工人及其社会保护有关的国际劳工组织公约和建议书，³⁷这也支持缔结双边和多边社会保护协议，³⁸将重要原则，特别是平等待遇纳入国内法和劳务移民或社会保护协议；
- 采取单方面措施为移民提供或增加获得社会保护的机会。例如，目的地国可以单方面承认国民和非国民之间的待遇平等，包括家庭工人和个体经营者等特定群体的待遇平等，以及在国外支付福利的原则。原籍国也可以单方面决定通过自愿保险（如在厄瓜多尔）或通过福利基金（如在菲律宾和斯里兰卡）向在国外工作的国民提供社会保护；
- 根据 2012 年《社会保护底线建议书》（第 202 号），建立国家社会保护底线，单方面确保所有人，包括移民及其家人获得基本医疗保健和基本收入保障；
- 实施旨在促进有效获得社会保障的实际举措，例如通过翻译案文，开展提高认识运动，和确保利用投诉机制的机会。

92. 鉴于在国家层面将特定工人群体排除在社会保护之外，以及在双边劳务移民协议中缺乏社会保障条款或者在它们确实存在的情况下，应用又有限，应认真考虑缔结全面的双边和多边社会保护协议，来提供社会保护协调，社会伙伴参与其制定和治理。双边社会保护协议若追求五个目标，那么在确保移民工人及其家庭成员的社会保障权利方面则是全面的：（i）待遇平等；（ii）在国外支付福利（福利的“便携性”或“可出口性”）；（iii）适用立法的确定；（iv）在收购过程中维持权利（“累计”）；和（v）行政援助。³⁹然而，社会保护协议的缔结和成功实施取决于所涉及的社会保障机构的行政和管理能力等问题，⁴⁰这可能也是为什么缔结双边社会保护协议在各区域之间差别很大的原因。⁴¹

³⁷ 除其他外，参见 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）；《（社会保障）同等待遇公约》，1962 年（第 118 号）；1925 年《（事故赔偿）同等待遇公约》（第 19 号）；1964 年《工伤津贴公约》（第 121 号）；1967 年《残疾、老年和遗属津贴公约》（第 128 号）；《医疗保健和疾病津贴公约》，1969 年（第 130 号）；1982 年《维护社会保障权利公约》（第 157 号）；1988 年《促进就业和保护失业公约》（第 168 号）；2000 年《保护生育公约》（第 183 号）；《维持社会保障权利建议书》，1983 年（第 167 号）；和 2012 年《社会保护底线建议书》（第 202 号）。移民工人和家庭工人工文还载有社会保障条款。

³⁸ 第 167 号建议书在其附件中载有示范社会保障协议。

³⁹ K. Hirose 等：《移民工人的社会保障：基于权利的办法》，国际劳工组织，布达佩斯，2011 年，25-37 页。

⁴⁰ 国际社会保障协会：《向移民工人扩大社会保障覆盖面的手册》，日内瓦，2014 年，第 8 页。在有效实施社会保障协议时确定的一个关键挑战是，当移民比移居国外者多得多时，这可能对一个社会保障机构产生财政或行政影响。其他障碍包括残疾福利（例如医疗条件，部分残疾），国家和其他国家不同机构之间获得相关信息的不同定义，以及福利结构和水平的差异，同上，第 40-41 页。

⁴¹ R Sabates-Wheeler：《移民的社会保障：趋势、最佳实践和前进方向》，工作文件第 12 号，国际社会保障协会，日内瓦，2009 年，第 10 页，参照东亚和太平洋国家缔结的 181 双边社会保障协议的结论对比欧盟国家的 1628 个协议，南亚国家只有三个协议。

93. 移民工人的社会保护越来越多地通过区域层面的多边协议进行协调，这被视为一种良好做法，因为它确保了协议的所有缔约国的社会保障制度的协调和移民工人待遇平等的共同标准和规则。区域协议还可以提供比覆盖相同国家和地区的
双边劳务移民协议更高水平的保护，其权利和义务取决于各个双边劳务移民协议的条款。⁴² 第 4 章提供了不同类型的区域社会保护协议的例子。

94. 然而，区域社会保护协议的出现并不排除继续需要双边社会保护协议，这些协议可更好地针对受益不足的具体移民工人，也可以比多边协议更快地进行谈判和缔结。⁴³ 在某些情况下，缔结双边社会保护协议是为未来多边协议奠定基础的初步步骤，同时立即回应移民工人的社会保护需要。

3.7. 工会间的双边协议

95. 近年来，根据关于移民工人权利的示范工会协议（专栏 3.4），原籍国和目的地国工会之间关于保护移民工人的双边合作日益增加，这被视为一种良好做法。⁴⁴

专栏 3.4

关于移民工人权利的示范工会协议

国际劳工组织工人活动局（ACTRAV）和国际工会联合会（ITUC）的示范工会协议重申，结社自由是一项核心原则和不可谈判的原则，移民工人参加工会有助于他们在目的地的融合。签署国承诺促进批准和遵守国际劳工组织关于移民工人的公约。该协议强调，移民工人的处境应通过国际工会团结、社会正义、待遇平等、机会均等和性别平等的原则加以解决。

示范协议还承诺签署国要做到：

- ❑ 在其国家三方劳动委员会中提出移民工人的具体关切，并鼓励附属工会将其纳入与雇主的集体谈判；并确保劳动立法和集体协议充分保护所有移民工人，包括参与临时劳务移民方案的移民工人；
- ❑ 制定旨在确保工会参与制定原籍国政府和目的地国政府之间的双边劳务移民协议的倡议，建立国家三方协商机制和双边合作论坛，讨论和制定基于权利的移民政策，考虑到劳动力市场的需要，以及可能扩大和完善正规劳务移民渠道，作为消除非正规情况下工人遭遇的剥削和虐待条件的手段；
- ❑ 促进原籍国和目的地国政府之间的合作，以加强有关以下方面的移民治理：建立劳务移民的合法渠道；加强劳动监察；在贩运和滥用情况下的法律合作；维持社会保障权利；按照第 181 号公约严格监督和控制私营职业介绍机构及分包商的活动；以及消除赞助计划的滥用。

资料来源：改编自国际劳工组织：良好做法数据-劳务移民政策和方案，
http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=61。

⁴² K. Hirose 等，同上，第 38 页。

⁴³ 同上，第 39 页。

⁴⁴ 见国际劳工组织《劳务移民多边框架》，同上，指南 2.6。

96. 越来越多的原籍国工会和目的地国工会之间关于移民工人保护的协议借鉴这一模式。⁴⁵ 2015 年 8 月，阿拉伯工会联合会，东盟工会理事会和南亚区域工会理事会签署了一份独特的区域间谅解备忘录，以便在组织和支持移民工人方面促进基于权利的移民合作。谅解备忘录确定了一些即时行动，包括：通过工会或移民资源中心提供直接服务保护移民工人；提出诸如性别问题、没收护照和移民工人地位正常化等问题；并促进原籍国和目的地国之间的双边劳务移民协议。⁴⁶

97. 虽然原籍国和目的地国的工会之间的双边合作是一种良好做法，但它不能取代两国政府根据国家法律和国际劳工标准保护移民工人权利的义务。⁴⁷

3.8. 结论

98. 劳工局现在收集并制定了大量关于劳务移民的双边协议。国际劳工组织在亚太地区的一个知识共享平台，亚太移民，已经在该地区公布了此类协议。⁴⁸ 这是进一步了解劳务移民协议实际执行情况的起点。

99. 三方成员已表示将有必要在这一领域进一步开展工作。这需要进一步的指导，特别是考虑到自通过第 86 号建议书所附的示范协议以来劳务移民及其治理的性质正在发生变化。

100. 虽然大会标准实施委员会回顾，实施公约与建议书专家委员会指出，国际劳工组织的移民文书的目标现在同文书通过时一样相关，它指出，它意识到某些条款的细节可能被认为是“失去其相关性，在当前的移民背景下不能充分作出回应或仍有必要”。因此，大会标准实施委员会认为，在第 106 届会议关于劳务移民的一般性讨论中，三方成员可能希望澄清可能需要审查或合并第 97 和 143 号公约，以及需要补充现行国际劳工标准。⁴⁹

101. 伴随第 97 号公约的第 86 号建议书所附的示范协议是一个例子，其中可能需要采取更新和反应迅速的办法作为指导，并考虑到劳务移民不断变化的形势，包括私营部门在招聘移民工人方面的作用（见第 5 章）。在确保移民走廊的有效实施，透明度和监测方面还有其他挑战。还提出了对女性移民工人流动模式的变化，社会对话在双边劳务移民协议中的作用以及在专门的社会保护协议的情况下如何最好地纳入社会保障规定的其他重要关切。双边劳务移民协议在普遍加强人

⁴⁵ 国际劳工组织：《劳务移民与发展：国际劳工组织向前迈进》，国际劳工组织三方劳务移民技术会议讨论的背景文件，2013 年 11 月 4 日至 8 日，日内瓦，第 20 页（表 4.1）；《国际劳工组织 2014-15 年计划实施情况》，局长的报告，国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年，日内瓦，第 197 段。

⁴⁶ T. Connell: “工会在亚洲，海湾签署移民工人协议”，团结中心，2015 年 8 月 8 日。

⁴⁷ Cholewinski, 同上，第 245 页。

⁴⁸ 见：<http://apmigration.ilo.org>。

⁴⁹ 国际劳工组织，讨论结果，同上，第 15 段。

力资源开发和特别是移民工人技能开发方面的作用是另一个问题，将从进一步的指导中受益。⁵⁰

⁵⁰ 见 Wickramasekara 的建议，同上，第 48 页。

第四章

区域劳务移民与流动

102. 本章审查了区域一级的劳务移民和流动治理的发展以及区域间的合作情况。由于大多数劳务移民与流动都在区域内一级进行，¹ 区域治理对于在区域和次区域的环境中加强可持续发展成果至关重要，特别是在对于迈向更大的经济一体化有着政治协商一致意见的情况下。

103. 在南半球区域的行动者中，欧盟的经验，特别是其落实建立权利的经验，在促进“自由流动”在区域中作为经济增长和缩小工资差距的主要动力这一想法上尤其具有影响力。然而，对劳务移民之于单个发展中国家的实际影响了解仍然有限，² 更不用说在区域一级。

104. 区域之间和区域内的治理存在巨大差异，从只是促进短期流动的临时签证互惠，到允许居住，建立劳动力市场一体化的高级自由流动协议，有着众多不同的选择。协调的劳务移民和流动仍然是许多地区的主要挑战，这是因为：政治上抵制了劳动力市场的相互开放，特别是在失业率高的国家；区域组织的弱点；或更具体地说是在国家一级的重大能力差距。

105. 本章回顾了非洲，阿拉伯国家，亚洲和太平洋以及拉丁美洲和加勒比区域继续阻碍区域和次区域一级加强劳务移民和流动治理的主要障碍。³ 本章重点讨论五个特别关键和具有挑战性的领域，以及它们如何由区域经济共同体解决，包括通过国际劳工组织的干预。⁴

¹ 国际劳工组织，《国际劳工组织关于移民工人的全球估计：结果和方法》，2015年，日内瓦。

² 见第2章，专栏2.1。虽然本报告侧重于移民工人，但也应考虑到难民和其他被迫流离失所者在包括区域一级的劳工流动途径的发展和扩大。见国际劳工组织《关于难民和其他被迫流离失所者进入劳动力市场的指导原则》，载于《第三补充报告：关于难民和其他被迫流离失所者进入劳动力市场问题的三方技术会议的结果》中（日内瓦，2016年7月7日），GB.328/INS/17/3（Rev.），F部分。

³ 鉴于欧盟被广泛认为是最发达的区域劳动力流动系统，本章不涉及欧盟本身，而是酌情提及欧盟的发展和做法。

⁴ 对问题的选取是基于现有的区域经济共同体协议，议定书和对劳务移民的行动计划。

106. 本章还探讨了影响和反映区域劳务移民和流动性的两种附加动态：第一，区域经济共同体与移民问题区域协商进程之间的相互作用，⁵ 第二，包含劳动力流动性组成部分的区域贸易安排。

4.1. 劳务移民治理和区域一体化：趋势和挑战

4.1.1. 针对区域一体化的国际劳工标准的历史趋势和战略重要性

107. 发达经济体仍然是世界各地移民的主要目的地。然而，虽然生活在发达经济体中的移民的比例继续上升，但与过去几十年相比，增长率已经放缓（2014 年相对于 2010 年不变），这可能是最近经济危机的结果。⁶

108. 在面向处于第二次世界大战后重建期间目的地劳务移民和区域集团内部（特别是欧盟一体化进程）的劳动力流动，与过去二十年南南劳务移民之间存在着重大的历史差异。虽然前两项是与劳动法和社会保护制度的巩固同时进行的，但目前的劳动力向新兴经济体的移民是在经常较弱的制度背景下进行的。⁷

109. 这种日益增加的当代流动性对于治理制度较弱的国家至少有两个重要影响。第一个是更迫切的需要传播国际劳工标准并使之主流化以及可持续技术援助，以确保良好的治理和可持续发展目标的实施。虽然南南劳务移民有可能为移民工人及其家庭带来积极的好处，但由于没有强大的劳动法和社会保护制度，以及功能性劳动力市场中介机制、社会和经济成本将依然保持高水平，发展效益低下。

110. 第二个影响是区域经济共同体和区域协商进程在向成员国提供政治指导和技术框架方面发挥更重要的战略作用，以促进符合国际劳工标准的协调政策的采用和实施。它们可以促进来源国之间的信任、团结和统一，而不是允许无约束的竞争。

4.1.2. 劳务移民治理的共同点

111. 过去 20 年的概况揭示了巩固区域经济共同体和为加强区域对话与合作奠定基础的一些共同特征：

- 包括通过技能认可框架，劳动力市场对非国民劳工和技能的开放程度；
- 认为治理良好的劳务移民既有利于来源国也有利于目的地国，从而促进区域发展；

⁵ 区域协商进程是政府间协商进程，在许多情况下得到了国际移民组织的支持。

⁶ 国际劳工组织：《2014 年劳动世界报告：就业发展》，日内瓦，183 页。

⁷ B. Deacon 等，《全球化和新兴劳工权利的区域治理》，载于《国际人力资源杂志》，第 32 卷，2011 年第三号，334-365 页。

- 需要在加强后的国家劳动和社会保护制度内进行劳务移民，这些制度应该日益协调一致；
- 要求至少在政府间一级就劳务移民问题进行持续对话；
- 加强公共就业服务部门及其与包括私营职业介绍所在内的其他提供者合作的能力；
- 需要为移民工人提供有效的保护机制。

112. 鉴于国家制度的差异，诸如技能承认和社会保护等一些因素对谈判达成的协议提出了重大挑战。此外，发展中国家的几乎所有区域经济共同体都面临以下挑战，如第 4.2 节所述，以十分不同的方式解决这些挑战：

- 及时有效地执行有关劳务移民的区域协议；
- 收集劳务移民的统一数据；
- 在国家和区域两级建立更有效的协调、监测和评估结构；
- 反对有限的政治意愿从而在国家一级改善劳务移民治理；
- 对越来越多的妨碍发展公正招聘做法的私营雇主进行规范；
- 对于反对将劳动力市场和社会保护制度扩大到非国民（例如南部非洲发展共同体（SADC）有关仇外暴力的情况，或最近英国的脱欧运动）的消极公共言论，要进行抵制。

113. 这些挑战为国际劳工组织提供了机会来加强其在国际劳工标准和其他方法方面的技术能力建设。

4.1.3. 区域经济共同体中的劳务移民和流动治理的一般趋势

114. 虽然详细的区域经济共同体中移民问题的最新发展情况超出了本报告的范围，但可以在这里确定一些总体趋势。世界各地的区域经济共同体和区域合作机构施行了各种劳务移民治理模式。总的来说，有以下这些：自由流动，即逐步放开了移民，居住和创业的所有障碍（欧盟模式、西非国家经济共同体（ECOWAS）或南方共同市场（MERCOSUR）；促进特定类别工人（东盟、加勒比共同体（CARICOM）和南共体）的流动；仅签证互惠协议或定期交换信息（阿拉伯马格里布联盟（AMU））；保护本区域外的目的地国家内的次区域工人（南亚区域合作联盟（SAARC））（见表 4.1）。

115. 每个区域经济共同体都有自己的轨道，治理系统，速度和目标，这通常由每个区域或次区域的历史所决定。在大多数情况下，区域经济共同体是在历史性劳动力流动形成特定政治经济体之后建立的。尽管劳动力移民往往是它们（例如萨赫勒-撒哈拉国家共同体（CEN-SAD），阿拉伯马格里布联盟和南盟）的次要问题，但区域经济共同体试图解决已经存在的劳动力流动所导致的意外后果。

116. 区域经济共同体一级的劳务移民和流动治理的另一个特点是这些共同体的规模和层级极为多样化。虽然拉丁美洲和加勒比以及亚洲及太平洋的次区域经济共同体数量有限，但阿拉伯国家有一个区域一体化实体-海湾合作委员会。非洲有一个区域组织（非洲联盟（AU）），其有八个次区域组织，它们之间的成员重叠，但超国家权力没有任何的权利下放，无论是在非盟还是区域一级。

117. 最后，也许最重要的是，区域经济共同体的集资模式和资源存在差异。虽然非洲，非洲联盟和次区域组织的非政府组织在很大程度上依赖资金捐献（例如其在 2015 年占非洲联盟预算的 67%），但其他区域经济共同体已经或一直是完全自给自足的（东盟、欧盟、海湾合作委员会、南锥体共同市场和南盟）。这表明，对支持劳务移民计划的外部资金的依赖似乎妨碍了秘书处在区域共同体一级的有效协调和实施，而在预算充足地区的成员国更有可能成立一些直属部委，特别是有能力推出和实施区域计划的劳动部和内政部。

表 4.1. 推进区域经济共同体推行的区域内移民和流动制度（截至 2016 年 10 月）

推行的区域内移民和流动制度类型	已有效执行	尚在发展	确立的原则
基于逐步解除所有流动， 居住和创业障碍的自由流动	欧盟， 南方共同市场	西非经共体， 东非共同体	非盟，东南非共同市场，安第斯共同体，中非经济共同体，政府间发展组织，南美国际联盟
促进特定种类工人流动		东盟， 海湾合作委员会	南部非洲共同体，加勒比共同市场
短期流动和信息交流签证互惠		亚太经合组织	沙赫尔-撒哈拉国家共同体，阿拉伯马格里布联盟
保护来自区域经济共同体的工人 在共同体之外的就业			南盟

4.2. 劳务移民和流动的区域治理的挑战和对策

118. 区域经济共同体在继续面临与政治和社会紧张以及有时妨碍其自身发展的有限财力和人力的众多挑战的同时，也一直成为劳务移民治理的主要参与者。国家和区域层面之间的关系对于建立干预战略至关重要：有时，区域进程将成为一个杠杆，通过这一杠杆，国家进程可以加速和协调，例如在区域资格框架可以协助没有国家框架的国家（例如南共体区域资格框架）；在其他情况下，在国家一级建立一个成功的强有力的系统将为更广泛的次区域团体提供动力，以建立“自愿联盟”（例如南方共同市场中的阿根廷、巴西、智利和乌拉圭扩大社会保障的例子）。

4.2.1. 在区域和国家一级改进用于政策制定的数据收集

119. 为了使区域经济共同体内的劳务移民和流动能够成功，关键是要统一数据。区域经济共同体在处理这一问题上十分合理适当，因为成员国往往在统计收集方法和对具体指标的兴趣方面具有相似性。然而，不愿分享边境管制数据，资源方面的差异，调查频率和统计协调机制仍然是加强一体化的主要障碍。但是，一些区域经济共同体在协调方面取得了实质性进展。

120. 这方面最先进的例子之一是东盟国际劳务移民统计数据库，这是“国际劳工组织保护东盟地区移民工人权利三方行动”（东盟三角）的亮点之一。该数据库是该地区第一个此类数据库，已在阿拉伯国家得到复制。⁸ 它汇集了各种统计来源的官方政府数据，包括了该区域内移民工人的存量和流量以及在国外居住或工作的国民。数据库填补了重要的知识空白，成为一个强大的研究工具，通过该工具政策制定者和其他人员可以在该区域内描述和监测国际移民劳动力。⁹

121. 另一个例子是，南部非洲发展共同体成员国在劳动力调查中统一了劳务移民模式，并在 SADC “2013-15 年劳务移民行动计划” 框架内对所有 15 个成员国国家统计官员进行标准报告的培训，并在 2016-19 年行动计划中继续进行。¹⁰

122. 通过国际劳工组织统计数据库和挪威劳工统计数据库提供更系统的统计数据 and 资源来加强国际劳工组织对区域经济共同体的援助。此外，可以更系统地开展对区域经济共同体一级的三方成员和秘书处工作人员的认识提高活动，以确保除国家劳工行政管理外，其亦能熟悉国际劳工组织文书。

123. 定量和定性数据对于政策制定都很重要。在这方面，西非经共体选择了一系列有针对性的研究和指南，例如执行现有议定书，劳动力市场信息系统，社会保障协调，有效保护移民工人和政策协调，以加强其区域一体化进程。国际劳工组织通过参加由欧洲委员会资助的西非人员的自由流动与移民联合计划（2013-18）支持了这项工作。

4.2.2. 保护移民工人的权利，包括工作中的基本原则和权利

124. 保护移民工人权利的执行仍然十分有限。然而，一些发展令人鼓舞。由东盟领导人 2007 年签署的“保护和促进移民工人权利宣言”规定了在东盟地区对移民工人的体面生活和工作条件以及就业进行保护。东盟承诺在 2017 年 4 月之前谈判一项文书来执行这项宣言。国际劳工组织支持东盟在这一领域的努力。在其区域

⁸ 移民和政府网络（MAGNET），目前由国际劳工组织统计数据库托管。

⁹ 东盟国际劳务移民统计数据库及相关材料，如指南和分析报告，可从亚太移民网获取，网址为：<http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>。

¹⁰ 国际劳工组织：《关于南部非洲发展共同体工作统计能力建设讲习班（第 19 次国际劳工统计专家大会决议）和劳务移民统计报告》，2014 年 12 月 15 日至 19 日，约翰内斯堡。

工作的基础上，国际劳工组织的“东盟三角”项目（2012-16）重点支持东盟通过增加定期和安全的移民和改善劳动保护，以减少该地区对移民工人的剥削。它旨在使区域办法更有成效，并提高东盟机构的能力。另外两个项目，即东盟三角第二阶段（2017-20）和三角二期（2016-26），具有互补的目标，并通过一个联合的区域变革理论联系起来。¹¹

125. 保护问题有时对某些职业和工人类别而言非常具体，这时区域经济共同体内的走廊处理方法可能有用。国际劳工组织“移民家庭工人全球行动计划”（2013-16 年）采取了一种独特的方法，将保护标准与移民走廊处理方法相结合。该计划最终组织了三方区域间知识共享论坛，讨论促进国际合作和伙伴关系的良好做法和经验教训，以便为在非洲，阿拉伯国家和亚洲的移民家庭工人实现公平的移民议程，论坛将在 2016 年 5 月在马达加斯加举行（见第 3 章）。¹²

126. 海湾合作委员会国家还在努力实行一种劳务移民和流动模式，其虽然在把工人带进来方面相当自由，但却被批评没有解决许多移民者面临的令人无法接受的工作条件问题。但是，已有一些变化。2014 年，亚洲来源国和阿拉伯目的地国之间的阿布扎比对话第三次部长级磋商会通过了“科威特宣言”，该宣言提及了国际劳工组织公平移民议程和公平招聘的重要性。2016 年 5 月举行的阿布扎比对话第四次高级官员会议建议，即将举行的第四次部长级协商会议在技术开发，认证和承认以及在制定示范准入和流动政策中的职业技能认可利用方面开展双边和多边合作。此外，国际劳工组织项目“中东区域公平移民”（2016-18）侧重于最弱势工人的困境，即家庭工人和建筑工人。该项目旨在通过以证据为依据的研究来使政策变革有据可依，支持改进法律和政策的实施，消除对移民工人的歧视态度。

127. 国际劳工组织成员还开发了保护移民工人的工具。其中包括使用工人活动局-国际工会联合会模式的双边工会协议¹³和 2015-19 年印度洋工会委员会制定的保护移民工人行动计划中的保护移民工人工会手册，¹⁴该委员会是一个次区域平台。另一个例子是在东盟三角项目内制定的一个工会手册。¹⁵

¹¹ 东盟三角第二阶段将于 2017-2020 年进行，由加拿大资助。三角二期项目将于 2016-26 年间开展，由澳大利亚资助：http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_428584/lang--en/index.htm。关于保护结果的几个具体例子，见大湄公河次区三角项目（2010-15），网址：http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_304802/lang--en/index.htm。

¹² 全球行动方案的成果见：http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm。

¹³ 见第3章，专栏3.4。

¹⁴ 国际劳工组织：《寻求体面劳动-移民工人权利：工会会员手册》，国际劳工组织-工人劳动局，2008 年，日内瓦。

¹⁵ 国际劳工组织：《关于工会在亚洲保护和促进移民工人权利方面的良好做法》，亚洲及太平洋区域，2014 年，曼谷。

4.2.3. 将移民工人的技能和资格与境外可获得的工作岗位相匹配

128. 承认技能和资格，并使其与适当职业相匹配是移民工人在一个区域内有效流动的关键，并在许多区域经济共同体的议程上占有重要地位。由于国家一级的教育制度和传统不同，仍然存在着巨大障碍，同时也过分强调了正式学术技能，不利于具有职业和工匠经验的移民工人。在次区域或区域一级技能认可进程的协调仍然是一个挑战。

129. 由于低级别至中级别技能工人在正式资格框架模式中经常被忽略，因此需要区域认可的“翻译工具”，使无论移民工人持有什么资格，都能轻松评估技能。这是亚洲及太平洋区域模式能力标准背后的原则，它不定义资格水平，而是根据需要将逻辑分组中的能力转化为每个国家的分类系统。这种最新指导，对家庭工作而言，¹⁶ 将潜在帮助亚洲和太平洋地区的 2,000 多万家庭工人。

130. 2015 年 1 月，海湾合作委员会的共同市场进一步整合，这使海湾合作委员会公民在就业，社会保险和退休保险方面实现充分平等。专业资格之间的内部可操作性也在进行之中。然而，非海湾合作委员会公民并不是这些工作的一部分。国际移民组织-国际劳工组织在选取的海湾合作委员会国家中联合发起的关于加强技能认证和降低斯里兰卡建筑工人脆弱性这一项目旨在加强该地区散居移民工人的技能。该项目目前正在阿拉伯联合酋长国执行。

4.2.4. 加强社会保护，包括通过协调社会保障权利和福利

131. 虽然移民工人对其家乡或目的地国的社会保障制度作出了贡献，但由于缺乏双边或多边协议而导致他们缺乏社会保障，这种情况往往使他们在任何一个曾经工作的国家都无法获得福利。

132. 区域级别是改善协调，生成共同标准和条例，促进团结和保护移民工人的一个特别适当的级别。多边协议相对于双边协议（第 3 章讨论）的一个重要优点是，同样的规定适用于所有移民工人，在协议所涵盖的范围内不论其来源国是哪儿。

133. 所有区域都记录了在区域和区域间采用多边框架方面取得的进展，大多数框架已得到国际劳工组织的支持（专栏 4.1）。然而，协调一致的执行仍然是一个重大挑战，需要进一步支持来加强能力。

¹⁶ 国际劳工组织：《家庭工作》，区域模式能力标准系列，2015年，日内瓦。

专栏 4.1

得到国际劳工组织的支持和技术专长的
区域社会保障协议范例

- ❑ 欧盟社会保障制度协调规定（欧盟成员国、冰岛、列支敦士登、挪威和瑞士）
- ❑ 东盟加强社会保护宣言
- ❑ 多边伊比利亚-美洲社会保障协议（拉丁美洲 12 个国家、葡萄牙和西班牙签署）
- ❑ 安第斯共同体对安第斯移民地位的提议
- ❑ 加共体社会保障协议（加勒比区域 13 个国家）
- ❑ 非洲社会福利会议关于社会保障的多边协议（西非和中非及印度洋的 15 个讲法语国家）
- ❑ 西非经共体社会保障总公约（使在西非经共体成员国之一工作的退休移民和移民工人在原籍国行使其社会保障权利）
- ❑ 南方共同市场多边社会保障协议

4.2.5. 社会对话在区域劳动力流动中的作用

134. 劳务移民和社会对话之间的关系历史因国而异。关于劳务移民问题的社会对话的挑战包括：内政部和外交部内部没有任何三方传统，而他们仍然对许多国家的移民治理负有责任，并妨碍结社自由和为国内和移民工人组织集体谈判的权利。总的来说，劳务移民治理的特点是缺乏社会对话。¹⁷

135. 目前巩固区域经济共同体内的劳务移民制度应被视为是在劳务移民治理过程中灌输三方社会对话原则的机会，这需要得到相关机构和社会伙伴能力建设的支持。

136. 虽然对实现劳务移民问题更好社会对话的挑战仍然存在，但在许多区域经济共同体中已有许多实质性突破（表 4.2）。

表 4.2. 区域经济共同体的社会对话

区域经济共同体	采取的措施
东盟	东盟移民工人论坛是关于劳务移民问题的具有活力和实用性的三方社会对话的良好例子。其设立得到了国际劳工组织东盟三角第一期项目的支持，该项目自成立以来支持东盟三方技术会议。这些努力将在国际劳工组织“东盟三角第二期”中得以持续。
安第斯共同体和南方共同市场	安第斯和南方共同市场都有内部三方结构，定期列出劳务移民问题，或完全致力于劳务移民治理，如安第斯共同体的安第斯劳务移民文书或南方共同市场第 10 技术分组。

¹⁷ 国际劳工组织：《管理良好的国家和国际劳务移民和区域流动国际合作和社会对话》，国际劳工组织劳务移民三方技术会议的背景文件，2013 年 11 月 4 日至 8 日，日内瓦（未出版）。

加勒比共同市场	在加勒比共同体，雇主和工人理事会签署了谅解备忘录，以便通过协调立法开展商业活动和促进工人流动。
西非经济共同体	2010 年 12 月，西非经共体成员国通过了建立西非经共体社会对话论坛补充法草案，使得这一国际劳工组织支持的机构正式化。
南部非洲发展共同体	南部非洲发展共同体就业和劳动部门以三方方式运作：南部非洲共同体劳务移民行动计划（2016-19）和 2014 年劳务移民政策框架是国际劳工组织支持的“三方加”讨论和谈判的结果。

4.2.6. 国际劳工组织适应区域一体化挑战

137. 国际劳工组织在劳务移民领域的援助办法由其标准，参考框架和优先事项决定。这些主要是为在国家一级的干预而设计的。因此，国际劳工组织不得不调整它们以适应区域经济共同体日益增长的发展合作需要。

国际劳工标准

138. 国际劳工标准仍然是在国家和区域两级协调和统一立法以及指导框架的重要工具。虽然这不一定意味着国际劳工组织第 97 号和第 143 号公约的批准率较高，但它们以及相关公约和建议书（例如第 181 和 189 号公约以及第 86 和 151 号建议书）作为示范法，为国家法律和支持判例和诉讼提供了基准，不断地推动各区域经济共同体的劳务移民议程。例如，2014 年南部非洲发展共同体劳务移民政策框架，2012 年西非经共体社会保障总公约、2007 年东盟《保护和促进移民工人权利宣言》和安第斯共同体工作安全与卫生文书都与国际劳工组织有关移民的公约和建议书相关。

139. 从最近在拉丁美洲、非洲和亚洲批准的诸如 2011 年《家庭工人公约》（第 189 号）等新文书方面，也可以看到国际劳工标准的持续相关性；将 97 号和 143 号公约的批准程序列入若干区域经济共同体中，特别是非洲（例如非洲联盟劳务移民方案）的议程；参考国际劳工组织标准，例如第 86 号建议书和附件的双边劳工协议（见第 4 章）作为区域指南中的基准工具。¹⁸ 此外，还有许多讨论和培训由国际劳工组织和其他组织协调，使用国际劳工组织的工具和标准作为教育材料。¹⁹

发展合作和区域劳务移民战略

140. 除了发展合作项目（专栏 4.2）外，国际劳工组织还制定了区域劳务移民战略，利用三方成员在国际劳工组织区域会议上确定的政策优先事项。例如，2016 年 12 月在巴厘举行的第十六届亚洲和太平洋区域会议确定了根据相关国际劳工标

¹⁸ 国际移民组织：《南部非洲发展共同体双边劳动协议发展区域准则》，2016 年，日内瓦。

¹⁹ 最近的一些例子是：国际劳工组织-工人活动局：《出口加工区工会手册》，日内瓦，2014 年。国际劳工组织：《实现家庭工人的体面劳动：促进国际劳工组织第 189 号公约和建立家庭工人权力的组织者手册》，2012 年，日内瓦。

准加强劳务移民政策，将其作为国家政策和行动的优先事项。²⁰ 这些战略通过国际劳工组织地区办事处和体面劳动工作队推广，并由劳务移民处提供技术支持。多个区域合作伙伴，区域经济共同体和区域社会伙伴的迅速出现增加了针对干预提出的请求数量，扩大了其范围。国际劳工组织的实地结构得到优化，以便最大限度地利用现有资源，并在国家、区域或次区域一级提供援助。

专栏 4.2

加强区域经济共同体与成员国之间联系的发展合作项目的例子

国际劳工组织支持的发展合作项目侧重于劳务移民治理的几个关键方面，在区域经济共同体和国家一级，加强区域经济共同体框架的凝聚力或共同体成员国遵守现有框架的能力。这些始终是国际劳工组织与其他国际组织合作开展的技术援助工作的重点。以下是最近的一些例子：

- 联合劳务移民计划，由非盟委员会协调，得到国际劳工组织、国际移民组织和联合国非洲经济委员会（资源筹集阶段）的支持；
- 对西非人员自由流动与移民计划的支持，由欧洲委员会资助并由西非经共体协调，在国际移民，国际移民政策发展中心和国际劳工组织（2013-18 年）的支持下；
- 支持包含国际劳工组织、国际移民组织和联合国妇女署的东盟移民劳工论坛；
- 在国际劳工组织和国际移民组织的支持下，制定和实施南盟劳务移民行动计划。

141. 为指导国际劳工组织的干预措施和内部组织，定期进行了内部区域诊断工作。非洲地区的劳务移民活动的诊断和战略在 2012 年开始实施。²¹ 国际劳工组织亚洲及太平洋以及拉丁美洲和加勒比地区办事处为 2016-17 两年期制定了情况报告和战略计划，²² 而国际劳工组织的人力资源分配从 2012 年的一个区域专家到 2016 年的五个（拉丁美洲、亚洲和阿拉伯国家），劳务移民的技术支持已经增加。

142. 国际劳工组织最近还将原来仅在国家一级进行的其体面劳动计划的原则扩大到次区域。这些计划在四至五年的周期内根据优先事项来确定。虽然迄今为止只有三个次区域即将实行体面劳动计划，其中两个在东非共同体（2010-15 年）和南部非洲发展共同体（2013-19 年）中，表明劳务移民是其重要的优先事项。

²⁰ 2016 年 12 月 9 日在印度尼西亚巴厘举行的第十六届亚洲及太平洋区域会议通过了国际劳工组织《巴厘宣言》，第 8 段。另见 2015 年第十三届国际劳工组织非洲区域会议的《亚的斯亚贝巴宣言》，该宣言被确定为一项全大洲的政策优先事项，“加强国家、次区域、区域和国际各级的劳务移民治理，制定考虑到劳动力市场需求的政策”，这是基于国际劳工标准，与国际劳工组织劳务移民多边框架一致，AFRM.13/D.8，13（1）。

²¹ A. Segatti 和 Z. Jinnah：《国际劳工组织非洲劳务移民战略的诊断行动》，非洲移民与社会中心，约翰内斯堡，2014 年。

²² 国际劳工组织：《拉丁美洲和加勒比地区的劳务移民：国际劳工组织的诊断、战略和工作路线》，拉美和加勒比，利马，2016 年；国际劳工组织：《亚洲及太平洋地区的劳务移民：2016-17 年度战略文件》（未发表），曼谷，亚太及太平洋地区办事处，2016 年。

4.3. 区域经济共同体，包含劳动力流动组成部分的区域移民和贸易安排的协商进程

143. 除了区域经济共同体中的越来越正式的劳务移民制度之外，在区域一级进行劳务移民治理时，还应至少考虑到两个过程。第一个是政府间区域协商进程的作用，这些进程为数十年来劳务移民问题的区域对话作出了贡献。二是在国际贸易协议中出现了平行的劳动保护制度，以及已经可以观察到的移民工人待遇的后果。

4.3.1. 移民问题区域协商进程：技术援助的经验教训

144. 区域协商进程被定义为“对在移民领域促进合作感兴趣的国家有限的信息共享和论坛”，²³ 其在 20 世纪 80 年代中期到 90 年代初期受到持续关注。

145. 区域协商进程既不取代也不重复现有的区域一体化组织；它们与现有的正规组织发挥不同的作用。²⁴ 它们更是在非常不同的组织文化（通常在安全部门和劳动部门之间）之间建立共识。²⁵

146. 区域经济共同体或类似机构²⁶ 内部或相近的区域协商进程有很大潜力产生正式的移民地区协议（如西非经共体关于西非的移民对话和南部非洲发展共同体移民方面的最新发展情况，南非对话似乎确认）。类似地，从事实到法治的移民治理一致性的潜力在以贸易和区域人力资源（例如东盟及其移民劳务论坛）为中心的区域经济共同体更为强大。²⁷

147. 鉴于其共同的目的、政治合作、国家服务与其区域对口的熟悉程度以及一系列“软”协调技能，区域协商进程可以作为向区域性劳务移民治理框架提供信息的有用平台。鉴于国际移民组织作为秘书处并召集全球区域磋商进程会议，²⁸ 国际劳工组织可以设法加强与这些进程的合作，以确保国际劳工组织的方法和标准更好地被考虑进去，并帮助三方成员更好地参与。

²³ C. Harns: 《区域国家间移民磋商机制：方法、最近的活动和对全球移民治理的影响》，国际移民组织移民研究系列，第 45 期，国际移民组织，2013 年，日内瓦，第 19 页。

²⁴ 根据移民组织的委托，基于 2010 年和 2013 年的两项研究。见同上。R. Hansen: 《评估移民问题主要区域协商进程》，移民组织移民研究系列，第 38 期，国际移民组织，2010 年，日内瓦。

²⁵ F. Channac: “关于移民的国际决策过程的演变：正式和非正式多边论坛的比较”，出自 G. Zincone (编): 《移民政治：中心与外围之间；国家与欧盟之间》，ECPR 出版社，科尔切斯特，联合国，2002 年。

²⁶ 将独立的区域协商进程与支柱性区域协商进程或现存正常的国家间进程区分开来十分重要。这种协商进程的发展和运行与区域一体化组织协商进程并不相同（例如东部和南部非洲共同市场（COMESA）以及政府间发展管理局（IGAD））。Harns, 引文，第 19 页，第 28-32 页。

²⁷ 同上，第 87-88 页。

²⁸ 有关国际移民组织的更多信息，请参阅：<http://www.iom.int/global-rcp-meetings>。

148. 迄今为止的区域协商进程并不特别有利于三方社会对话。它们主要是关于移民流动发展潜力的问题，这已被证明仅是一个轮廓。²⁹ 然而，在其他情况下，例如关于移民、庇护和难民问题的政府间协商会议以及走私贩运人口及相关跨国犯罪巴厘进程，移民控制和安全范式占主导地位。国际劳工组织三方的社会对话方法所附的原则，不仅假定三方伙伴之间的包容性，而且认为三方伙伴的话语权是平等的，而这即有别于区域协商进程中广泛包容的原则。这有时会导致三方结构（例如在劳动部的领导下）与区域协商进程（例如在政府间协商和阿布扎比对话中）之间的代表性差异，因此，国际劳工组织可以在帮助促进这些进程中的社会对话方面发挥作用，特别是在讨论劳工问题时。

4.3.2. 贸易协议与劳动力流动

149. 国际劳工组织最近的报告指出，³⁰ 区域和双边贸易协议中的劳工条款普遍增加。尽管有越来越多的研究，现有研究³¹ 并没有直接关注这些协议对移民工人工作条件的影响。一个例外是联合国移民者人权问题特别报告员最近的一份报告。³²

150. 该报告警告说，贸易协议有可能加剧低工资移民的脆弱性，直接系统地侵犯他们的人权。虽然大多数政府已经在过去二十年中缔结了纳入人权条款的协议，但这导致“国际人权标准的解释越来越分散，以及对劳动力流动安排和移民法的不公适用，侵犯了移民工人及其家属的人权”。

151. 特别报告员建议起草和通过一项适用于多边和双边贸易协议的全球流动问题框架来加强对移民的保护。该框架可以建立在 2006 年国际劳工组织劳务移民问题多边框架规定和国际劳工组织第 86 号建议书中的示范协议（见第 3 章）之上。³³ 特别报告员认为，只有“采取积极措施将人权和贸易因素综合考虑... [将有可能] 减轻全球经济固有的权力不平衡现象，以及在损害移民劳工的情况下不对称地重

²⁹ Harns, 引文, 第 87 页。

³⁰ 国际劳工组织: 《评估贸易和投资安排中的劳工条款》，日内瓦，2016 年，第 11 页。

³¹ S. Lavenex 和 F. Jurje 在“移民与贸易联盟：贸易协议中的移民条款”中提及。Talani 和 S.MMMahon（编写），《移民国际政治经济学手册》，埃尔加，世界贸易研究所，2016 年，将 1995 年世界贸易组织全球服务贸易协议的初步意图与理论观点的现行规定进行比较；国际劳工组织在全球供应链中的体面劳动报告第 125-126 段只涉及双边和区域贸易协议中的劳工条款；国际劳工组织对贸易和投资安排中劳工条例的评估报告。引用文件说明劳工条款对贸易的影响，而不是劳动者的就业条件；国际劳工组织-雇主活动局《研究报告：亚洲及太平洋当前贸易协议中的劳工和社会政策部分》，2015 年 3 月，重点是自由贸易协议对不可持续的国家劳工法的影响。

³² 联合国：《移民者人权问题特别报告员关于双边和多边贸易协议对移民者人权的影响的报告》，人权理事会第三十二届会议，A/HRC/32/40，2016 年 5 月 4 日。

³³ 同上，第 70 段。

视经济效益和追求短期利益”。³⁴ 在新的全球移民契约中关于新的治理机制的讨论可能会涉及这个问题。国际劳工组织不妨考虑如何最好地参与这种讨论。

4.4. 结论

152. 劳动力市场的整合在全球范围内无可争议地发展，导致了区域一级劳动力流动和流动的便利化，目前正通过多个方法在跨区域实现不同的目标。

153. 干预的一个重要教训是，国家项目是支持区域经济社会努力的核心，相反，如果没有有效的国家公共行政和社会伙伴，区域经济社会采用的框架就不可能有效地推行。

154. 此外，尽管便利化移民和流动框架几乎在所有地方都已经到位，但它们的执行情况不尽相同。因此，监测其执行情况将至关重要，可以通过检查这些文书是否能够提供适当的解决办法来判断，如果不能的话，支持三方成员的工作来加强诸如区域经济共同体进程中的社会对话等关键方面的努力。

155. 在这些进程中，国际劳工组织的发展合作和国际劳工标准方面的专门知识获得了不同程度的成功。然而，一些关键领域仍然存在重大挑战，其中包括：

- 有效排除整个国家立法框架下的移民和流动障碍；
- 公共行政部门的协调；
- 采用技能相互认可框架。

156. 国际劳工组织三方成员和劳工局也应更加协调一致地加强区域经济共同体和社会伙伴的能力建设。

157. 区域协商进程已经证明是有效的，大大改变了各国政府和民间社会利益攸关方对移民和发展问题的看法，特别是在依靠一小群稳定和有能力参与国在区域内主张领导权的情况下。然而，区域协商进程已经开始对付三方代表性。

158. 在国际贸易协议中更系统地列入劳工条款是一个日益增长的趋势。然而，对不同类别工人的安排现有研究仍然很少。因此，更有针对性的研究十分必要，以更好地了解在这些安排下实施保护机制的种类。

³⁴ 同上，第 91 段。

第五章

公平招聘

159. 确保公平招聘所有工人在几十年来一直是国际劳工组织的标准和工作的主题。最近，国际劳工组织三方成员呼吁加强国际劳工组织在这一领域的承诺和行动。这导致在 2014 年发起了多方利益攸关方公平招聘倡议，该计划是国际劳工组织公平移民议程的组成部分，以及理事会在其第 328 届会议（2016 年 11 月）上批准了国际劳工组织公平招聘一般原则和业务指南。¹ 公平招聘，如 2030 年议程所反映的那样，也是国际社会承诺减少劳务移民成本的重要因素。

160. 本章是由以下内容作为框架：国际劳工组织关于征聘工人，特别是移民工人的规范和政策框架，以及国际劳工组织公平招聘原则和准则，这些原则和准则将适用的标准汇集在一个指导性资源中，并列出了在招聘国民或移民工人过程中所有相关行为者的责任。本章还概述了一些新兴的政策和做法，以解决虐待和欺诈招聘，重点是保护低技能移民工人，并参考国际劳工组织的原则和准则以及公平招聘倡议。

5.1. 公平招聘缘何重要

161. 国际招聘涉及广泛的行动：雇主或其代表直接雇用；公私营雇主的招聘；在一个国家代表另一个国家的雇主雇用潜在的移民，或者一个国家的招聘人员承诺为在另一个国家为移民提供就业机会；以及伴随招聘程序的各种行为，如移民工人的选拔、引进和安置以及在完成就业合同后返回原籍国。²

162. 根据行政协调委员会的报告，“招聘管理是公平有效的劳动力流动治理的重要组成部分，得益于扎根于社会对话的多方利益相关方”。³ 制定公平招聘流程

¹ 国际劳工组织：《第四份补充报告：公平招聘专家会议成果（2016 年 9 月 5 日至 7 日，日内瓦）》，“附录：公平招聘的总则和业务准则”，GB.328/INS/17/4，第 3-13 页。也见：http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_536263/lang--en/index.htm。本章后面的参考资料涉及到本指南和原则。

² 国际劳工组织：《促进公平移民》，关于移民工人文书的综合调查，行政协调委员会报告，国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年，日内瓦，第 197 页。

³ 同上，第 194 页。另见标准实施委员会关于移民工人文书总调查的讨论结果，国际劳工大会，第 105 届会议《会议临时记录第 16-1 号》，2016 年第 3 页。

还有助于：改善对移民工人的保护，包括强制劳动和贩运人口，以及减少基于多种理由的不平等和歧视性做法；劳动力市场运作更有效率；更好的工作和技能匹配；企业之间更健康的竞争；为移民工人及其家属以及原籍国和目的地国提供可持续发展成果。

163. 今天的移民招聘情况越来越复杂，涉及范围广泛的行为者，受到管制和不受管制的情况都有。在一些情况下，通过公共就业服务招聘移民工人，规定可能要求这些是唯一允许进行招聘的实体。⁴ 然而，越来越多的移民招聘是由私营就业机构进行的。这些机构的影响力日益增加，从而使其成为当今劳动力市场的全球化特征。⁵ 2013年，全球有近26万家私营职业介绍所，其中56%位于亚太地区，⁶ 尽管并非所有这些机构都参与跨境活动。通常通过许可证和/或认证进行适当管理，私营就业机构可以在公平竞争的环境下运作，减少商业不确定性，提高业务效率和生产力，⁷ 并在改善劳动力市场的功能方面发挥重要作用：“通过找出候选人来源和职位空缺，配置劳动力供需，设计劳动力解决方案，作为就业的垫脚石，增加劳动市场参与和多样性，将现有工作转化为就业机会，进一步提高工作场所的包容性”。⁸

164. 与此同时，滥用行为也是该行业的一部分，其中包括非正式中介、未经授权的分代理以及在非正规经济中和法律和监管框架之外运作的其他人等。低技术工人特别容易接触到滥用和欺诈性招聘，特别是在失业率高的时期，就业竞争激烈，⁹ 法律保护和执法方面存在差距。¹⁰ 招聘行业与某些雇主一起合作，通过少付工资和征收招聘费而获得巨额利润，¹¹ 这往往是对低技能，低工资的工人收取的，因为雇主更愿意招聘高技能工人。其他报告的滥用行为包括非法扣除工资；暴力，包括性暴力；对海外工作的性质和条件的欺骗；扣留可能影响获得保健服

⁴ 如第3章和下文第5.4.4节所述，在一些国家，公共就业服务继续发挥关键作用，使工人跨越边界，通过双边劳务移民协议推动临时工方案。

⁵ 国际劳工组织：《公平移民：制定国际劳工组织议程》，局长报告，报告一（B），国际劳工大会，第103届会议，2014年，第85段。

⁶ 国际私营就业服务联合会：《经济报告：2015版》，第14页。联合会在2016年9月改名，成为世界就业联合会。

⁷ 国际劳工组织：《公平招聘专家三方会议讨论报告：原则和业务指南》，MEFR/2016，2016年9月5-7日，第11段。

⁸ 世界就业联合会：《行为准则》，第1页，2015年。

⁹ 例如在南亚为中东工作提供大量低技能劳动力的情况下。

¹⁰ 国际劳工组织：《公平招聘专家三方会议讨论报告》，同上，第1段。

¹¹ 国际劳工组织：《胁迫成本，工作中基本原则和权利宣言后续行动的全球报告》，国际劳工大会，第98届会议，2009年，日内瓦第12和150段，估计胁迫对“公约”的“机会成本”受滥用招聘做法影响的工作人员的收入损失为210亿美元，其中196亿美元为少付工资，招聘费用为14亿美元。

务的护照和其他身份证件；¹² 与偿还招聘费用有关的债役；如果工人希望离开雇主时的威胁。强制性怀孕和艾滋病毒/艾滋病检测也是由一些私人招聘人员常规使用的手段，这种歧视相当于违反公认国际标准。¹³

5.2. 减少劳务移民的招聘成本

165. 招聘费用是劳动力流动成本的重要子集（见上文图 2.1）。它们涵盖一系列货币成本，例如支付给劳动者招聘人员或代理人的费用、国内和国际交通费用、医疗测试和保险费用以及签发护照和签证的费用（表 5.1）。¹⁴

表 5.1. 2015 年在一些劳务移民走廊由移民工人支付的平均招聘费用（以美元计）

	越南人去马来西亚	埃塞俄比亚人去沙特阿拉伯	菲律宾人去卡塔尔	印度人去卡塔尔	尼泊尔人去卡塔尔	巴基斯坦人去沙特阿拉伯和阿联酋
中介	1 248	553	492	551	874	271
国内交通费用	69	128	106	70	108	61
国际交通费用	88	281	(a)	296	402	249
医疗费用	28	37	67	52	34	45
护照	18	19	29	46	75	46
许可(d)	2.5	1	5	—	—	1
简要(d)	—	—	4	24	9	7
技能测试(e)	—	—	—	11	—	—
保险	13	—	40	7	37	11
签证(b)	307	—	—	—	319	2 823
其他(c)	30	604	—	—	—	31
共计	1 803.5	1 623	743	1 057	1 858	3 489

资料来源：国际劳工组织-移民与发展全球知识伙伴关系 2015 年调查报告，由国际劳工组织在全球移民和发展论坛编写的背景文件中提到，圆桌会议 1.1，减少移民费用。

(a) 国际旅行大多由雇主支付。

(b) 反映出售的签证的价格，而不是正式的费用。

(c) 其他费用包括向偷运者和贿赂的费用。

(d) 工人没有提到任何费用，可能是因为这些费用已经被一次性付给招聘代理人。

(e) 对于在这些调查中抽样的低技能移民，技能测试并不总是需要的。

¹² 联合国：《移民人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波先生的报告》，大会第 70 届会议，A/70/310，2015 年 8 月 11 日，第 19 和 24 段：雇主未签发身份证件的情况也可能使移民工人无法获得保健服务。

¹³ 国际劳工组织：《寻求体面劳动-移民工人的权利：工会成员手册》，国际劳工组织-工人活动局，2008 年，日内瓦，第 45 页。

¹⁴ 一个特殊的不法行为是在许多海湾国家发生的“签证交易”，其中签证全面发放给公司或劳工供应商，然后出售给劳务招聘方，他们再将这些费用转移到在原籍国招聘的工人身上。鉴于这种签证可能导致工人在目的地没有明确的工作，由此也可能在工人的逗留和雇佣方面带来进一步的成本。R.Jureidini：《在亚洲-阿拉伯国家走廊招聘低技能移民工人的方式》，国际劳工组织白皮书，阿拉伯国家区域局，贝鲁特，2016 年，第 30 页。

166. 国际劳工组织-移民与发展全球知识伙伴关系关于移民费用抽样调查的初步数据表明，在南亚-海湾合作委员会劳务移民走廊中，招聘费用可以达到 9 个月以上的月平均收入。然而，去西班牙的农民招聘费用低于一个月的平均月收入。这种差距表明，移民走廊是工人招聘费用最重要的决定因素之一。结果可以部分地解释为结构性因素，例如现行的劳务移民制度的类型，国家法规的协调程度和原籍国和目的地国家之间的执行机制，以及所涉及的劳工招聘人员的种类。另一个相关发现是，在相同的移民走廊内，费用可能会有很大差异，这取决于工人的原籍国。

167. 此外，招聘费用的水平与工作的质量或目的地的工资水平无关。例如，移民到大韩民国和西班牙的工资相当高的工人通常招聘费用要低于其他移民走廊。研究还显示，接受更多教育，与社会网络相关的工作人员或以往在国外工作的经历以及女性劳动者比没有与移民网络联系的首次男性移民费用少，非正规移民的成本高于常规移民。¹⁵ 然而，如第 2 章所述，女性家庭工人招募的招聘费用较低，被较长的工作时间和较差的条件所抵消。与工作条件和工资相关的移民费用是家庭工人的招聘和旅行费用的两倍。¹⁶

168. 如导言所述，国际上承诺减少劳务移民费用，包括招聘费用，现在已经成为可持续发展 2030 年议程的一部分，特别是 10.7（安全有序移民）和 10.c（汇款）目标。为了衡量以前的目标，国际劳工组织和世界银行是制定关于移民工人招聘费用指标 10.7.1 方法的托管机构。¹⁷

5.3. 国际劳工组织规范和政策框架

169. 在国际劳工组织的标准制订方面，监管招聘的历史十分漫长。国际劳工组织有关征聘的许多条款已被纳入第 97 号公约和第 86 号建议书的附件一和二，其主要目的是保护移民工人，促进对招聘的管理，并防止未经允许的就业。¹⁸

170. 特定的国际劳工标准适用于公共就业服务和私营就业机构在国内和国际间招聘工人。1948 年“就业服务公约”（第 88 号）要求批准成员国维持免费的公共就业服务，与其他相关的公共和私人机构合作，确保尽可能最好地组织就业市

¹⁵ M. Abella 等人：“为什么低技术工人的移民成本高昂？来自移民调查的证据”，《移民与发展全球知识伙伴关系工作文件》，2016 年（未发表），第 3 页，10-17 页。

¹⁶ M. Aleksynska 等人：《作为劳动力流动成本的工作条件的不足之处：概念、范围和影响》，国际劳工组织，即将出版，2017 年。

¹⁷ 指标 10.7.1：“员工承担的招聘费用占其所在国年收入的比例”。联合国经济及社会理事会，统计委员会：《可持续发展指标机构间和专家组的报告》，第四十七届会议，E/CN.3/2016/2/Rev. 1，2016 年 2 月 19 日，第 9 页。

¹⁸ 国际劳工组织：《促进公平移民》，同上，第 195 段。

场。¹⁹ 1997年《私营职业介绍所公约》（第181号）和随附的建议书（第188号）是适用于私营职业介绍所的现行国际标准。第181号公约规定了不得直接或间接地全部或部分地向工人收取费用的原则。²⁰ 它还要求成员国通过缔结双边协议，为由私营职业介绍所招聘或安置在其境内的移民工人提供充分的保护，防止滥用。²¹ 其他部门具体文书载有关于境外招聘的规定，例如关于海员的2006年《海事劳工公约》（MLC，2006年），2007年《渔业工作公约》（第188号）和2011年《家庭工作公约》（第189号）。²²

171. 为了防止强迫或强制劳动，2014年《强迫劳动公约》要求采取措施“保护人员，特别是移民工人，在征聘期间不可发生滥用和欺诈行为”以及“公共和私营部门尽全力预防和应对强迫劳动风险”。²³ 进一步的预防措施，例如针对最有可能遭受强迫劳动的工人的有针对性的提高认识运动，促进有关政府机构与其他国家协调努力，促进安全和正规移民，并为企业和雇主提供指导和支持采取有效措施解决强迫劳动的风险，并在第203号建议书中提及。²⁴

172. 招聘也是国际劳工组织具体的无约束力举措的主题。在国际劳工大会通过第181号公约的几个星期之前，国际劳工组织理事会就其移民领域的未来活动召开了三方专家会议，该会议为私营机构招聘的移民工人制定了专门的保护措施准则。²⁵ 此外，2006年国际劳工组织“劳务移民多边框架”第13号原则要求原籍国和目的地国家政府根据第181号公约和第188号建议书“适当考虑对移民工人招聘和安置服务的许可和监督”，²⁶ 并附有一系列关于在招聘过程和监管措施方面保护移民工人的准则。

173. 2014年“国际劳工组织公平移民议程”确定将“公平招聘流程”作为其重要组成部分之一，认识到需要“重新努力与各国政府合作，确保对[私营]机构进行适当监管，并向不法行为的受害者提供救助”。²⁷ 此外，2016年国际劳工大会关于全球供应链体面劳动的一般性讨论的结论呼吁企业按照“联合国商业与人权指

¹⁹ 第88号公约，第1条。

²⁰ 第7（1）条。然而第7（2）条规定了一个例外：“为了有关工人的利益，经咨询最具代表性的雇主和工人组织后，主管当局可以授权[第7（1）条]私营职业介绍所提供指定类型的服务。”

²¹ 第8条。

²² 《海事劳工公约》，2006，第V（5）条和条例1.4；第188号公约，第22条；和第189号公约，第8条和第15条。

²³ 第2（d）和（e）条。

²⁴ 第203号建议书4（b）、（i）和（j）段。

²⁵ 国际劳工组织：《国际劳工组织未来移民问题活动三方专家会议的报告》，日内瓦，1997年4月21日至25日，附件二。

²⁶ 国际劳工组织：《国际劳工组织劳务移民多边框架：基于权利的劳务移民方针的非约束性原则和准则》，日内瓦，2006年，第24页。

²⁷ 国际劳工组织：《公平移民：制定国际劳工组织议程》，同上文，第122段。

导原则”，进行尽职的人权调查，以查明、预防、减轻和解决不利的人权影响。²⁸

174. 最近的进展是国际劳工组织理事会在 2016 年 11 月批准了公平招聘的一般原则和业务准则（专栏 5.1），这些都是三方成员在劳务移民问题技术会议上提出的建议。²⁹

专栏 5.1

**国际劳工组织有关公平招聘的
一般原则和业务准则**

不具约束力的一般原则和业务准则的目标是“使国际劳工组织和其他组织、国家立法机构以及社会伙伴关于促进和确保公平招聘的当前和将来的工作”有据可依。有 13 项一般原则指导各级执行情况和 31 项业务准则，以确定征聘过程中关键参与者的责任，并包含可能的干预措施和政策工具。

原则和准则的主要特点：

- 它们基于现有标准，包括人权文书、国际劳工标准和相关的国际劳工组织文书以及首次在一个指导性资源中汇集的良好做法。
- 它们包括核心术语的定义。
- 它们在范围上是全面的，适用于招聘国内和跨境的所有工人，并覆盖所有经济部门。
- 一般原则强调，招聘应尊重和履行人权和国际劳工标准，特别是工作中的基本原则和权利。
- 这些原则还要求采取措施，打击滥用和欺诈性招聘，包括可能导致强迫劳动和贩运的招聘。强调求职者 and 工人不得支付费用或相关费用这一原则。特别注意透明就业合同和劳动监察的作用，并使用标准化的注册、发放许可证和认证制度。
- 业务准则确定了政府、公共就业服务机构和企业的具体职责，其中包括招聘人员和雇主。

以下 5.4 节提供了实践中应用这些准则的例子。国际劳工组织旨在与全球移民小组的其他机构（如移民组织）合作执行这些准则，该机构以及联合国毒品和犯罪问题办事处（UNODC）、联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）和参加国际劳工组织公平招聘倡议的其他合作伙伴曾表示将作为其国际招聘诚信体系倡议的基础。¹

¹ 请参阅：<https://iris.iom.int/>。

资料来源：国际劳工组织公平招聘原则和准则，同上文。

²⁸ 国际劳工组织：《关于全球供应链体面劳动的结论》，国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年，第 18 段。

²⁹ 国际劳工组织劳务移民问题三方技术会议，2013 年 11 月 4 至 8 日，日内瓦，《结论》，第 5（iii）段。

5.4. 新兴的公平招聘政策和实践

175. 本节讨论了一系列与公平招聘有关的新兴政策和实践，这些政策和实践能够在不同环境下成熟复制。³⁰ 这样的做法利用了国际劳工组织公平招聘和公平招聘倡议下工作的一般原则和业务准则（专栏 5.2）。

专栏 5.2

国际劳工组织公平招聘倡议

2014 年发起的国际劳工组织公平招聘倡议是国际劳工组织为应对不断增长的全球关切而努力的一个例子。该倡议有三个目标：防止人口贩运和强迫劳动；在招聘过程中保护包括移民工人在内的工人的权利，使其免遭滥用和欺诈；降低劳务移民的成本并加强发展成果。这是一个与多方利益相关的举措，其执行离不开与政府、国际工会联合会和国际雇主组织及其附属机构，全球移民小组的机构密切协调，特别是国际移民组织（与国际劳工组织共同管理移民和体面劳动的特别小组），毒品和犯罪问题办公室，人权高专办和世界银行以及非政府组织。它为国际劳工组织三方成员和其他利益攸关方提供了根据相关国际劳工标准来确定创新实践。

这一举措是以四管齐下的方式为基础的，将社会对话置于中心位置：

1. 增加有关国际和国家招聘的全球知识；¹
2. 改进法律、政策和执法机制，促进公平招聘；
3. 促进公平商业行为；
4. 赋权和保护工人。

¹ 该倡议的这一方面促成了以下研究的发表，其中包括：Andrees 等人；J.Gordon：《供应链环境中的全球劳动力招聘》，国际劳工组织，2015 年，日内瓦；琼斯：《为了招聘费，招聘孟加拉国妇女在约旦和黎巴嫩作为家庭工人》，国际劳工组织，日内瓦，2015 年。

资料来源：<http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang--en/index.htm>。

5.4.1. 取消招聘费和相关费用

176. 如上所述，滥用和欺诈性招聘往往与招聘者向工人征收未经许可的招聘费和相关费用有关。国际劳工组织的原则和准则重申了第 181 号公约的原则，指出“不得向工人或求职者征收招聘费或相关费用”。³¹

177. 然而，在谈判准则时，专家们认识到，在招聘费和成本的范围和定义方面没有全球共识。各国政府以各种方式管理招聘费用。会议一致认为，招聘费和相关

³⁰ 使用“新兴实践”而不是“良好实践”一词，是因为“为了限制滥用和欺诈性招聘，不可能制定有关监管和执法模式的良好实践，因为这种实践历史较短和/或者其影响尚未通过严格的研究进行测试”。B. Andrees 等人：《规范劳务招聘以防止人口贩运和促进公平移民：模式、挑战和机会》，国际劳工组织，日内瓦，2015 年，第 13 页。

³¹ 原则 7、准则 6 和 17。

费用的定义“通过国际劳工组织未来的工作可能会更加准确”。³² 关于这个问题的指导将消除歧义，并帮助利益相关者更好地实施公平招聘。

178. 在低技术工人人数众多的劳务移民走廊中，规定往往不同。例如，一些目的地国家规定，招聘费和费用由雇主支付，而原籍国规定可允许招聘人员收取工人费用，但将费用上限为一定数额。在这种监管差距的背景下，其他因素促进了招聘成本上涨，例如愿意在国外工作的低技能工人几乎无限制的供应，现行规则的执行不力，腐败行为，劳工招聘人员与政府官员之间的勾结，以及在这些走廊内经营的遵守禁止向低技能工人收招聘费和相关费用的国家法律的职业介绍所不多。³³

179. 因此，提升跨越移民走廊的目的地国和原籍国之间的合作，以减少招聘费用和劳务移民成本，协调监管框架将是向前迈出的重要一步。如国际劳工组织原则和准则以及上文第 3 章所述，双边劳务移民协议可以在促进这种合作方面发挥重要作用，包括纳入监督机制和社会伙伴的积极参与。³⁴ 法律法规禁止向工人收取费用和相关费用，还需要由改变“付款期待”文化的工作加以补充，例如亚洲-海湾合作组织移民走廊。³⁵

180. 招聘费用引起的债务也可能影响移民工人，特别是妇女要离开受虐待的境况的能力，这会增加她们之于暴力或虐待的脆弱性。³⁶ 除了采取适当的执法措施外，一个实际的做法是确保招聘人员参与关于移民女工权利，性别歧视，妇女可能经历的剥削和招聘者对妇女所负责任的认识提高和培训计划中。³⁷

5.4.2. 创新的监管框架

181. 国际劳工标准规定了原籍国和目的地国家私营职业介绍所的运作条件，这些条件由标准化的注册，许可证或认证制度决定，除非它们是由适当的国家法律和惯例另行监管或决定。这得到国际劳工组织的原则和准则的支持。³⁸ 新兴的良好实践包括在加拿大若干省份建立监管框架，要求招聘外国人员的机构和雇主登记

³² 国际劳工组织：《最终报告：公平招聘专家会议（2016 年 9 月 5 日至 7 日，日内瓦）》，2017 年 3 月，第 44 段。

³³ 例如，见 Jureidini，同前，引文第 21 页，他们指出只有少数机构在亚洲-阿拉伯国家走廊上不将自己的成本转嫁给技术工人。

³⁴ 准则 13。

³⁵ Jureidini，同前。第 8、15 和 35 页。

³⁶ 联合国消除对妇女歧视委员会，《关于女性移民工人的第 26 条一般性建议》，CEDAW/C/2009/WP.1/R，2008 年 12 月 5 日，第 15 段。

³⁷ 同上，第 24 (b) (iv) 段。

³⁸ 第 181 号公约第 3 (2) 条；原则 5 和准则 4.2。

机构具有许可证以及主动执行机制。³⁹ 另一个例子是由英国工长管理局执行的许可证制度，该许可证制度将八项关键标准纳入许可证制度，私营职业介绍所必须履行，包括那些在原籍国作业为英国雇主提供工人的私营职业介绍所，在获得许可证之前或希望保留其许可证时均如此。⁴⁰

5.4.3. 有效的申诉机制

182. 国际劳工组织的原则和准则强调，所有工人，无论其在该国的身份或法律地位如何，都应获得免费或负担得起的申诉程序和其他争议解决机制，以处理招聘过程中的虐待待遇，在发生滥用的情况下，应提供适当的补救措施。⁴¹ 劳工局已经评估了一些亚洲国家的投诉机制，并提出了改进措施，这导致了投诉的增加（专栏 5.3）。

专栏 5.3

招聘违规和投诉

亚洲的机制：国际劳工组织的援助

为了解决侵权行为，原籍国需要建立投诉机制。国际劳工组织评估了孟加拉国、柬埔寨、斯里兰卡和泰国的投诉机制，并得出结论认为，为了使机制有效，一些关键因素包括：提供性别敏感的支持服务，帮助工作人员使用这一机制（由工会、民间社会组织或政府提供）；训练有素的调解人员；采取统一的方式避免重复。随着国际劳工组织的发展援助，柬埔寨在 2013 年提出立法，并设立了投诉机制。移民工人资源中心同时开放。随之而来的是移民工人对投诉机制的接受程度很高。

资料来源：N. Baruah：“亚洲原籍国的劳务移民基础设施和服务”，见亚洲开发银行研究所，经合组织和国际劳工组织：《亚洲的劳务移民：建立有效的制度》，东京，巴黎，曼谷，第 s27 页。

183. 劳工局还正在与国际贸易中心合作开发一个网络工具，使工人能够在招聘过程中获取关于其权利的基本信息，并评估招聘人员。此外，正在与亚洲非政府组织移民论坛合作，制定对违规行为进行报告的系统，以加强获得补救的机会。

184. 工人组织在促进公平招聘方面的作用十分关键。事实上，在公平招聘准则中论及工人组织的责任是有价值的，但专家们没有足够的时间来制定和商定。然而，会议同意可能作为国际劳工组织未来工作的相关主题。⁴²

³⁹ 例如，2008 年引入的“马尼托巴工人招聘和保护法案”，Andrees 等人，第 47-48 页（专栏 3.2）。

⁴⁰ 同上，第 79-80 页（专栏 3.9）。

⁴¹ 原则 13 和准则 2.1、8、15.5 及 27。

⁴² 国际劳工组织：《最终报告：公平招聘专家会议（2016 年 9 月 5 日至 7 日，日内瓦）》，同上。第 137 段。

5.4.4. 政府对政府的招聘

185. 国际劳工组织的原则和准则也适用于公共就业服务（专栏 5.1）。仅通过目的地国和原籍国的公共就业服务部门授权移民工人招聘的政府对政府的安排可以有助于更公平招聘。一个显著的例子是韩国与 15 个国家缔结的谅解备忘录，规定根据就业许可证制度将工人纳入选定部门（农业、建筑业、制造业、渔业和服务业），特别是申请人需要通过韩国语言水平考试。⁴³ 这种政府对政府的设置也大大降低了向韩国的劳务移民成本，⁴⁴ 主要是在韩语考试和交通方面的成本。⁴⁵

5.4.5. 绕过劳工中介机构

186. 如果通过直接雇主招聘来绕开劳工中介，且有充分的规定和条件，则可以提倡另一种做法。国际劳工组织原则和准则也承认政府和企业直接招聘的可能性。⁴⁶ 在美国，公平食品行为守则通过无国籍工人联合会持续进行，该联合会是由农民会员组成的人权组织，并得到一些大公司的支持，禁止劳工中介机构并致力于使番茄种植者直接雇用野外工作人员。如果违规行为在四周内没有得到补救，则参与买家必须停止向有关的种植者采购。⁴⁷ 还可以通过信息技术促进直接招聘，例如通过举办在线雇主-工作人员面试，⁴⁸ 使用 LinkedIn 等社交媒体应用程序，或者设立职位数据库，以便将与现有工作人员匹配职位空缺，如欧洲就业机会门户网站在欧盟范围内的运作。⁴⁹

5.4.6. 标准雇佣合同和电子支付工资

187. 为工人提供清晰、透明和书面的合同是国际劳工组织原则和准则的重要特征。在涉及移民工人的情况下，这种合同应该是：用工人可以理解的语言并在离开原籍国之前足够长的时间内提供，须遵守防止合同替代的措施，并具有执行性。⁵⁰ 广泛使用和适当执行包含符合国际劳工标准的条件的标准雇佣合同有助于

⁴³ 参阅：<https://www.eps.go.kr/ph/index.html>；金.M.J：大韩民国就业许可证制度（EPS）：《背景与快速评估》，国际移民论文第 119 期，国际劳工组织，日内瓦，2015 年；国际劳工组织：《开创亚洲的移民管理制度：大韩民国体面劳动就业许可证体系办法》，亚洲和太平洋，曼谷，2010 年 9 月。

⁴⁴ 国际劳工组织：《开创亚洲的移民管理制度》。引文第 9 页，其中指出，平均招聘费用从 1990 年代工业培训系统的 3,509 美元下降到就业许可证制度下的 1,097 美元。

⁴⁵ Abella 等，引用第 13-14 页（图 1c）和第 19 页。然而，通过韩语测试只意味着成功的申请人可以被选择，不能保证在该国获得就业。

⁴⁶ 准则 14.1 和 15.3。

⁴⁷ Gordon，同前。引文，第 39-40 页。

⁴⁸ Jureidini，同前。引文，第 32 和 36 页。

⁴⁹ 见：<https://ec.europa.eu/eures/public/homepage>。

⁵⁰ 原则 8 和准则 7、26。

减少非法合同替代的做法，⁵¹ 特别是在经常被排除在劳动法范围之外的家庭工人等类别。⁵² 家庭工人和其他类别的“面临危险”的工人能够充分受益于现行劳动法保护法框架，这种能力与公平招聘流程有着千丝万缕的联系。⁵³ 如第三章所示，将标准雇佣合同附加到双边劳务移民协议中被视为是充满希望的做法，尽管这些合同实际使用和实际效力的证据仍然有限。⁵⁴ 在目的地国与中央政府机关登记雇佣合同有助于防止合同替代；而且如海湾一些国家一样，要求雇主将工人的工资直接存入其银行账户，有助于确保及时支付合同中向工人承诺的工资，前提是这种制度根据 1949 年《保护工资公约》（第 95 号）的机制⁵⁵ 得到定期监督和执行的支持。

5.4.7. 共同责任

188. 一些国家颁布了共同责任安排，⁵⁶ 目的是确保招聘人员和雇主对工人权利在征聘过程中受侵犯负有责任。国际劳工组织的原则和准则支持政府计划。⁵⁷ 供应链的复杂性有可能要求有关工人待遇的一定程度的法律责任应归因于链条顶端的企业，因为决定通过分包安排来组建企业往往是为了降低其成本和风险，同时保留对合同工作关键方面的功能控制。⁵⁸

189. 然而迄今为止，国际劳工组织的研究得出结论，“共同责任计划仍然存在挑战，特别是在需要原籍国和目的地国合作的跨境情况下”。⁵⁹ 例如，关于支付费用或相关招聘费用的责任，要确定付款证明责任实际上很困难，因为很少提供收据，或者只提供法律允许的最大支付额。⁶⁰ 使移民工人在目的地国和原籍国通过易于使用的投诉机制，在发生违反这种安排的情况下获得有效补救是一个重要的补充措施。

5.4.8. 供应链尽职调查

190. 在供应链中进行尽职调查，以确保雇主、承包商和分包商不使用实施滥用做法的招聘者是一些跨国公司和那些致力于公平和有道德招聘的招聘者所采取的新

⁵¹ Jureidini, 同前。引文，第 24 页。

⁵² 见国际劳工组织：《世界各地的家庭工人：全球和区域统计以及法律保护的程度》，日内瓦，2013 年。

⁵³ 关于移民家庭工人，请参见第 189 号公约第 15 条。

⁵⁴ Wickramasekara: 《双边协议和低技术工人移民谅解备忘录》，引文，第 28 页。

⁵⁵ Jureidini, 同前。引文，第 11 页。

⁵⁶ 例如，孟加拉国、埃塞俄比亚、菲律宾和斯洛伐克。见 Andrees 等人，同上，引文，第 30、70 和 78 页。

⁵⁷ 准则 5.2 补充说，这些计划“可以包括共同的责任举措和其他倡议，以促进公平的招聘”。

⁵⁸ Gordon, 同上，引文，第 19 页。

⁵⁹ Andrees 等，同上，引文，第 82 页。

⁶⁰ Jureidini, 同上，引文，第 16 页。

兴做法。⁶¹ 国际劳工组织的原则和准则载有尽职调查的定义，并强烈支持这一做法，适用于招聘过程中的所有相关行为者。⁶² 尽职调查要求也可以成为有效监管和执行的重要组成部分。⁶³ 加拿大省级立法说明了这一点，其中包括要求雇主审查招聘人员及其劳动力供应链的措施，包括通过加强报告义务。另一个例子是最近的美国法规要求所有投标联邦合同的承包商和分包商检查他们的劳工供应链，以确保遵守反贩运法，并防止误导或欺骗性的招聘做法，包括向工人征收招聘费。⁶⁴ 此外，项目招标还应包含招投标中单独透明的招聘成本分析，详细介绍招聘方面的可变和固定成本，包括分包商的费用，应对最低投标进行仔细审查，以确定是否在招聘移民工人上节省成本。⁶⁵

191. 根据公平招聘综合方案，⁶⁶ 劳工局正在测试支持在某些国家和部门进行尽职调查的模式（专栏 5.4）。

专栏 5.4

在尼泊尔和约旦之间搭建一个公平的移民走廊

在《公平招聘综合方案》与《约旦-更好的工作》的统一协调下，劳工局正在执行服装行业的试点招聘模式，以期在尼泊尔和约旦之间建立一个公平的招聘移民走廊。该模型是基于许多干预轨迹，包括：

- 与证明具有公平招聘模式的私营职业介绍所合作；
- 与工厂所有者和人力资源经理开展学习会议，提高对公平招聘好处的认识；
- 与国际买家的战略合作，开发和分享创新方法，减少全球供应链中的欺诈性和滥用招聘；
- 提高两国工会改善移民工人组织和代表性的能力，以及监督与招聘有关的虐待行为；
- 与两国政府磋商，讨论改进现行条例及执行情况，促进缔结符合国际标准的双边劳务移民协议。

资料来源：http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_464656/lang--en/index.htm。

⁶¹ 例如，2016 年 5 月，可口可乐公司、惠普公司、宜家和联合利华推出了责任招聘领导小组，重点是促进符合职业道德的招聘和打击全球跨行业供应链中对移民工人的剥削。见：<https://www.ihrb.org/pdf/reports/IHRB-Statement-of-Intent-Employer-Pays-Principle-Leadership-Group-for-Responsible-Recruitment.pdf>。

⁶² 准则 2.1、11.1、15 和 21。

⁶³ 准则 14。

⁶⁴ Andrees 等人，同上，引文，第 48 页（专栏 3.2），以及第 50-51 页（专栏 3.3），参照“加强保护反对联邦合同中的人口贩运”第 13627 号行政命令。

⁶⁵ Jureidini，同上，引文，19 到 20 页。

⁶⁶ 见：http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_405819/lang--en/index.htm。

5.5. 结论

192. 国际劳工组织《公平招聘倡议》的启动有助于与三方成员和其他合作伙伴密切合作，共同组建劳工局在总部和地区的工作。然而，在国家、双边、区域和全球层面的知识库中，如何进行移民工人的招聘，尤其是在越来越复杂的劳动力供应链的背景下，以及如何最有效地推广和实施公平的渠道，还有待改进的余地。

193. 这一讨论表明，国际劳工组织关于招聘的标准分散在广泛的具有约束力和不具约束力的文书上，这些制度促进制定了国际劳工组织公平招聘的一般原则和业务准则。

194. 这些原则和准则仍处于执行的早期阶段，需要更多地传播和监测其影响。然而，还有一些悬而未决的问题仍然是准则中的空白，例如招聘费用的范围和定义，以及工人组织在招聘领域的作用和责任。这些是国际劳工组织未来工作的领域。

第六章

结论和前进之路

195. 当今发生的不断变化的移民形式和人员流动的增加使这个问题成为三方成员政策议程的首要任务。这一点通过联合国成员国在 2016 年通过《纽约宣言》及其在 2018 年第一次通过《安全、有序和正规移民全球契约》的承诺得到了证明。正如所指出的那样，体面劳动和劳务移民及其治理将是《契约》的关键要素。因此，一般性讨论为国际劳工组织三方成员对《全球契约》作出贡献提供了及时和宝贵的机会。这也是国际劳工组织在其历史遗产，经验和标准框架中体现其竞争优势的机会。

6.1. 关键结论

196. 本报告提请对于确保公平有效的劳务移民治理的注意，特别是涉及双边和区域安排以及招聘移民工人的一些重要领域。它强调了国际劳工组织的相关标准，详细说明了本组织在这些领域的工作，提供了良好做法的例子，并讨论了需要更多指导的最显著差距。这些要素对于三方成员在考虑制定一个连贯一致的方向时很重要。

197. 已经出现的结论可以概括为三个关键领域供进一步审议。

1. 保护移民工人并减少劳务移民的成本

198. 如果得到良好的管理并符合国际劳工标准，劳务移民可以具有显著积极的经济和发展效益。各国政府的首要责任是确保保护移民工人-特别是农业、建筑和家庭工作等部门的低技能的移民工人-妇女和青年-免遭虐待和歧视，并减少体面劳动的赤字。特别注意保护这些移民工人也是保护本国工人的最佳方式，从而防止“社会倾销”。在促进劳动力流动方面也需要很多关注，这些流动性可以确保适当的工作和技能匹配，以更好地满足劳动力市场需求并提高经济生产力。

199. 移民走廊和区域内的劳动力流动治理不善往往会增加工人和企业的社会和经济成本。然而，只有在目的地国家存在强大的劳动力市场机构，社会伙伴更加强有力的地参与移民对话时，治理才能更有效。加强双方和区域层面的国家与社会伙伴合作，将有助于建立移民制度以减少这些费用。这个合作的关键是保护工人的

权利；公平招聘流程；改善工人与现有工作的配套，建立技能标准和技能认定制度；加强社会保障协调。

200. 《加强劳动力市场机构》：劳动力市场机构是全球可持续移民制度发展的重要工具。确保男女移民平等参与国民待遇，消除针对移民和非移民的双重劳动力市场，确保移民能够在目的地和原籍国实现其人的发展潜力，这就需要有关关注移民工人利益需要且运作良好的劳动力市场机构。将积极的劳动力市场和就业政策以及其他政策与移民政策相协调，以确保劳动力流动，无论是入境还是离境，都能更好地回应一国的技能需求。

201. 《加强双边协议指导》：如果双边协议纳入国际劳工标准，其可以成为支持公平有效的劳务移民治理的有用工具。然而，正如讨论的那样，双边劳务移民协议与这些标准的兼容性令人担忧。三方成员表示，这方面的进一步工作是有必要的，特别是标准实施委员会在审查 2016 年总调查时提出的进一步更新的指导意见。¹

202. 虽然符合国际劳工组织标准和良好做法的许多要素都包含在第 86 号建议书所附的示范协议中，但需要指导以考虑到劳务移民和治理方式不断变化的情况，包括私营部门招聘移民工更加重要的意义。双边劳务移民协议的体制方面对确保跨越走廊的有效执行，透明度和监测以及社会对话的作用提出了更大的挑战。关于改变移民女工流动模式，以及如何在没有专门的社会保障协议的情况下最好地纳入社会保障条款，也提出了其他一些重要关切。双边劳务移民协议在普遍加强人力资源开发和特别是移民工人技能开发方面的作用是一个额外的问题，将需要进一步的指导。²

203. 劳工局可以更多地参与发展公共就业服务的能力，为所有求职者提供综合和优质的服务，特别注意将移民和难民纳入劳动力市场。此外，它可以评估劳动监察机构在执行所有移民工人劳工立法方面的角色和活动，特别是那些处于不正常情况的工人，以及诉诸司法的途径，包括有效和易于使用的投诉和争端解决机制。鉴于《2030 年议程》的目标 8.8 要求保护包括移民工人在内的所有工人的劳工权利，劳工局还可以审查移民工人组织和参与集体谈判进程的程度。

204. 《加强社会伙伴的参与》：加强社会伙伴参与区域经济共同体和区域协商进程以及各地区之间的协商，以改善劳动力流动治理。这可以建立在社会伙伴在国家一级的参与之上。正如第四章所讨论的，他们在许多地区和区域间走廊上的参与薄弱，部分原因是雇主组织和工人组织缺乏能力。然而，在一些提供良好实践

¹ 标准实施委员会关于移民工人文书的总调查的讨论结果，国际劳工大会，第 16-1 号，第 105 届，《会议临时记录》，2016 年，第 12 段。

² 另见 Wickramasekara 的建议：《双边协议和低技能工人移民谅解备忘录》，日内瓦，2015 年 7 月，第 48 页。

模式的地区，加强参与正在出现。三方成员不妨考虑如何改善社会伙伴参与区域移民进程，以及劳工局在这方面的作用，包括建立三方成员有效参与的能力。

205. 最后，国际劳工组织可以在 2016 年《纽约难民和移民宣言》和《2030 年议程》的背景下支持更多的协调一致和有针对性的提高认识项目和不歧视教育计划以及促进移民工人发展的贡献，并且更加密切地参与秘书长得到《纽约宣言》认可的反仇外心理全球运动。³

2. 推动公平招聘移民走廊

206. 正如讨论所指出的那样，由于招聘是建立雇佣关系的第一步，在移民走廊内设立公平招聘程序对于保护男女移民工人至关重要。寻求公平的竞技场和提高劳动者的生产力对于企业的利益也很重要，而对于加强移民工人及其家庭的发展成果，以及对原籍国和目的地国同样如此。

207. 国际劳工组织通过的公平招聘的原则和准则是汇集了国际劳工组织标准的许多不同方面和正在实地兴起的良好实践后迈出的良好一步。准则正处于执行的早期阶段，但显然需要更多地传播和监测其影响。然而讨论表明，仍然有一些悬而未决的问题。这些问题包括招聘费用的范围和定义，以及工人组织在征聘领域的作用和责任。在三方专家会议期间，这些都被列为国际劳工组织未来的工作领域。因此，成员们希望研究这些问题，并确定在现阶段需要采取什么行动来解决这些问题。

208. 此外，如本报告所述，保护移民者需要在《可持续发展目标》目标 8.8 和 10.7 关于秩序、安全、正规和负责任的移民和人员流动内容下履行承诺。联合国确定的关键指标（10.7.1）要求衡量招聘费用。然而，招聘数据的缺乏表明，解决这个问题需要对数据收集和监测进行更加坚定的承诺和投资：国际劳工组织和世行正在研究适当的方法。这将是《全球移民契约》的重要考虑，也是三方成员可能希望审议的领域。

209. 此外，通过更广泛的合作伙伴参与和干预措施，例如通过与国际移民组织和世界银行进行更密切的合作，可以加深和加强公平招聘倡议，以无费用的方式试点设计和实施公平招聘移民走廊。可以利用发展伙伴对这一领域的浓厚兴趣促进这一目标。

3. 改进用于基于证据的政策制定的统计和数据

210. 本报告强调统一数据对于实现成功的劳务移民和流动至关重要，这对改善区域治理关系密切。区域经济共同体一级对于统计和数据而言非常有针对性，并且

³ 联合国：《纽约难民和移民宣言》，大会第七十一届会议，A/RES/71/1，2016 年 10 月 3 日，第 14 段，另见“一起”运动：<http://refugeesmigrants.un.org/together>。

对之加以统一协调的规模亦合理，因为成员国往往会在统计收集方式上分享相似之处，并对具体指标感兴趣。在国际劳工组织的援助下，有几个新的数据库正在开发。然而，不愿意分享边境管制数据，资源差距，调查频率和统计协调机制仍然是更好地统一数据和区域一体化的主要障碍。

211. 国际劳工组织可以通过更加一致和定期地更新关于移民工人的 2015 年全球和区域估计数，并深化所收集的信息，特别是在既雇佣高技能也雇佣低技能的部门。可以特别注意在移民工人面临具体挑战的部门（如农业、建筑业、制造业和采矿业）收集有关工作条件和工资以及社会保护覆盖面的数据。国际劳工组织关于制定劳务移民统计国际标准的工作，将能够系统地收集数据并确保区域内和跨地区的数据可比性，这一点尤为重要。关于衡量劳务移民成本的调查，包括目的地在报酬、工作条件和获得移民工人社会保护的方面，也应该继续进行，工人和雇主组织应当参与其中，并与世行和全球移民小组的其他成员机构建立伙伴关系。

6.2. 讨论要点建议

212. 这次一般性讨论的目的是为了国际劳工组织的三方成员和劳工局审查劳务移民趋势和相关治理方面的挑战，并讨论其对国际劳工组织有关劳务移民的未来工作的影响，参考本报告的具体主题和当前关于移民治理的全球讨论。讨论结果应导致本组织相应确认或调整优先事项。鉴于移民工人之间存在广泛的差异，妇女和青年占很大比例，在讨论以下问题时，三方成员不妨考虑到这一点：

1. 全球、区域、双边、国家和地方各级的劳务移民治理在实现公平全球化的社会正义方面所提出的主要机遇和挑战是什么？
2. 如何在国家、跨移民走廊和地区以及全球层面加强劳动部门与处理移民问题的其他有关政府实体（例如内政部、外交部和发展规划部）之间的协调与合作？如何深化与其他国际机构的合作，包括与全球移民小组的合作并使之更加有效？
3. 如何在地方、国家、双边、区域、区域间和全球层面加强关于劳务移民的社会对话？
4. 也考虑到当前的全球讨论，国际劳工组织现有的关于双边协议和公平招聘的规范和政策框架是否足以应对当前和今后的与劳务移民和流动性治理有关的挑战？需要采取什么进一步的行动来克服这些挑战并补充这些框架？
5. 在正在进行的全球移民问题辩论中，特别是在有关安全、有序和正规移民的全球契约和相关可持续发展目标的辩论中，国际劳工组织三方成员和劳工局

应采取什么行动来反映国际劳工组织在这次讨论中所关注的问题和回应，包括关于劳务移民数据的问题？

ISBN 978-92-2-530565-7



9 789225 305657



Bureau international du Travail - Genève
International Labour Office - Geneva
Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra
CH - 1211 Genève 22

P.P.

CH - 1211 GENÈVE 22

Poste CH SA