

国际劳工大会，第 92 届会议 2004 年

报 告 六

在全球经济中为移民工人 谋求公平待遇

议程项目六

国际劳工组织 日内瓦

ISBN 92-2-513043-0

ISSN 0255-3449

2004 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。

Printed in Switzerland

ATA

目 录

	页 次
导 言	1
第一章 全球化世界中的劳务移民	3
1.1. 引 言	3
1.2. 劳务移民的增长	5
1.3. 推动力	7
1.4. 移民流的多样性	9
1.5. 非正常移民	10
1.6. 未来的移民潮流	11
(a) 体面劳动的欠缺	11
(b) 经济的差异	12
(c) 人口密度	13
(d) 人口因素的欠缺	13
1.7. 双边移民管理的衰落	13
1.8. 初步结论	15
第二章 移民及其后果	17
2.1 引 言	17
2.2 移民对输出国的影响	17
(a) 减少人口压力和失业	18
(b) 技能人员向外移民—人才流失	19
(c) 社会成本	22
(d) 汇款流入	22
(e) 跨国集团和原籍国发展	24
(f) 移民的返回	25
(g) 移民和贸易	25
(h) 移民和总体经济效益	26
2.3. 移民对目的地国的影响	28
(a) 就业和工资的影响	29
(b) 移民输入的财政影响	32
(c) 移民的社会后果	34
2.4.初步结论	37
第三章 移民工人的工作条件和待遇	39

3.1. 引 言.....	39
3.2. 工作条件的范围和标准.....	39
3.3. 影响工作条件的因素.....	40
(a) 差别的证据.....	40
(b) 工作条件差别的原因.....	41
3.4. 择定部门和职业的工作条件.....	45
(a) 农业.....	45
(b) 建筑业.....	49
(c) 制造业：血汗工厂和移民工人.....	50
(d) 服务业.....	52
3.5. 最脆弱的工人群体.....	54
(a) 女佣.....	54
(b) 处于非正常状态的移民工人.....	55
(c) 被贩运人员.....	57
3.6. 职业安全和卫生问题.....	58
3.7. 移民工人在东道国的融合.....	61
3.8. 初步结论.....	63
第四章 关于移民工人和移民活动的国际法规.....	65
4.1. 引 言.....	65
4.2. 现有国际法规.....	66
国际劳工组织制订的文书.....	66
关于移民工人的特殊标准.....	68
其它相关标准.....	71
联合国制定的文书.....	73
双边协议.....	76
4.3 国际法规的相关性及影响.....	77
现状.....	77
保护移民工人特殊群体的权利.....	78
国际法规的影响.....	83
4.4. 初步结论.....	85
第五章 国际劳工组织相关各国政府和社会伙伴的活动.....	87
5.1. 引 言.....	87
5.2. 一项核心议程.....	87
(a) 建立知识库.....	88
(b) 促进标准.....	88
(c) 社会对话.....	89
(d) 技术合作.....	89
(e) 能力建设.....	90
(f) 特别行动计划.....	91
(g) 建立国际合作.....	92

5.3. 国际劳工组织内部的一项综合计划.....	93
5.4. 初步结论	94
第六章 移民活动的管理	97
6.1. 引 言	97
6.2. 选择政策方向	98
6.3. 加强政策的和谐性.....	98
管理政策中的灵活性.....	99
6.4. 社会对话的价值	99
6.5. 协调外籍劳工准入与经济需求.....	100
设立配额	101
6.6. 移民政策中的行动路线依附性.....	102
6.7. 使临时移民计划发挥作用.....	105
6.8. 对非正常移民活动采取综合治理办法的必要性.....	106
6.9. 原籍国对劳务移民的监管.....	109
保护工人免受招聘欺骗和侵害.....	111
6.10. 国家之间合作的优势.....	112
援助和汇款	110
6.11. 多边程序	113
6.12. 双边移民协议	115
6.13. 地区性经济一体化和劳工自由流动.....	116
6.14. 实现服务贸易自由化.....	119
6.15. 初步结论：一种复杂的政策挑战.....	120
第七章 未来的出路	123
7.1 引 言	123
附 件	
附件一	125
附件二	147
附件三	151

导 言

1. 国际劳工局理事会在其 2002 年 3 月第 283 届会议上决定在“综合性处理方法”的基础上将有关移民工人的一般性讨论列入国际劳工大会第 92 届会议(2004 年)的议程。其议程包括：
 - 全球化时代的劳务移民；
 - 更有序的就业移民的政策和结构；和
 - 通过标准制订改善移民工人的保护。
2. 鉴于越来越多的跨国界劳工流动已成为国际社会的一个中心问题，这是一个非常及时的决定。最近的两份综合报告一致将移民问题列入其综合性政策议程的头等位置。一份是由全球化的社会方面影响世界委员会提出的，另外一份是由人类安全全球委员会提出的。这些情况反映了有关新的移民秩序的国际行动正在集聚力量。在 2003 年，两个独立的积极举措，国际发展协会(荷兰章节)的“关于移民和避难政策的海牙宣言”和瑞士政府的伯尔尼主动行动亦敦促将人道主义原则结合进管理移民的伙伴关系。经一些政府的提议，于 2004 年初成立了一个新的全球移民委员会。2006 年联合国大会的高层对话将致力于移民和发展的问題。
3. 在事实上的所有地区，人们为寻求体面劳动和人类安全而进行越来越多的流动始终主导着政策制定者的关注，并促进了为了保护人权、充分发挥移民对增长和发展的贡献以及防止非法流动和贩运行为而如何更好的管理流动的多边合作对话。本报告是在牢记这些方面的情况下起草的。它将国际劳工组织的关注与地区中最近出现的其它积极举措联系在一起、结合有新的研究和数据并综合处理了可从原籍国和东道国的经验中吸取的教训，以寻求通过管理移民而改善移民工人及其家庭成员的待遇和条件。希望本报告所提供的分析能够为今后的行动以及国际劳工组织的三方成员积极承诺并参与其实现提供一个制定良好建议的基础。
4. 关于报告中论述的许多问题，劳工组织的三方成员通过对国际劳工移民调查所作的答复已作出了明确说明，该调查是劳工局作为大会筹备工作的组成部分而开展的。通过这一调查，国际劳工组织从约 93 个成员国那里获得了有关移民趋势和移民工人

的条件、法律和惯例的状况、移民的影响以及管理移民和移民工人就业的结构和政策方面经验的最新情况。尽管由于某些答复的延误而不可能将所有调查结果充分结合进报告本身，但在相关的章节中引用了一些最重要的调查结果。报告的附录 1 还包含有一份答复的汇总。将以一份单独的报告对这些答复进行更详尽的介绍和分析¹。

5. 由于有关不同地区移民的公开资料的可得性不均，并不总是能够充分提供有关劳务移民的某些方面的全球情况，更不用说对它们进行充分复杂的讨论，特别是对那些治理能力特别有限的国家或地区来说。例如，关于移民工人的待遇和就业条件，本报告严重依赖于仅能够在少数工业化国家得到的研究和报告。有关处理广泛存在的非正规移民、歧视和不平等待遇以及使临时性劳务移民方案起作用等问题方面的最佳做法的讨论属于同样的情况。然而，为将那些大多数，即使不是所有处理移民问题的政策制定者共同关注的问题列入本报告而进行了一切可能的努力。希望通过将可能从政策的成功与失误经历中吸取的教训结合进本报告，使之将在决定整个国际劳工组织能够在全球经济中为移民工人建立一种公平待遇作出什么贡献方面促进大会的工作。
6. 在起草本报告过程中，国际劳工组织从来自许多机构和个人的建议和资料中获益匪浅。在此，特向日内瓦移民小组的其它成员(联合国难民事务高专署、联合国人权高专署、国际贸发大会、联合国毒品和犯罪办事处和国际移民组织)、联合国人口处、经济合作与发展组织、世界卫生组织、联合国教科文组织和欧洲委员会的贡献表示专门的感谢。

¹ 在由瑞士和瑞典主持的委员会后面是由澳大利亚、巴西、加拿大、埃及、印度、意大利、墨西哥、摩洛哥、菲律宾和联合王国政府组成的一个开放性的核心小组。

第一章

全球化世界中的劳务移民

1.1. 引言

7. 移民已成为我们时代的一个突出问题。每年都有数百万男人及妇女离开家园和跨越国界，为自己和家人寻求更多生活保障。大多数人的驱动力来自对较高的工资和较好机会的渴望，但也有一些人因饥荒和贫困、自然灾害和环境退化、暴力冲突或迫害而被迫离家。大多数移民活动发生在邻国之间，但全球信息传播和交通费用的降低，意味着目前地理问题对迁移的障碍变得更小。越来越多的国家正在卷入移民活动，或作为移出国和目的地国，或作为中转国，或者三者同时兼具。

8. 我们的世界有着为获得较好生活而移民的经验，过去时代激励移民的因素今天依然存在¹，而且可能比以前发挥出更大影响力，因为与之相伴随的是带来信息通信和交通成本极大降低的技术变化。民族国家之间不断增加的经济和人口差别，使人民跨越国界的迁移成为在全球化世界中的一种“自然反应”。

9. 国际移民对大多数人来说可能是一种谋生之道，但大量移民工人却遭受着恶劣的工作和生活条件。他们的就业条件可能好于在自己国家的时候，但通常他们面对的是比接收国国民要低得多的条件。尽管有保护移民的国际标准，但他们作为劳动者的权利几乎总是遭到践踏，特别是在移民行为属未被许可的情况下。

10. 国际社会面临的挑战是，对移民活动进行管理以便使其能够成为一种促进增长和发展的力量，而不是导致地下移民活动以及对既有体制和遵守劳工标准的威胁。自上个世纪 70 年代中期双边协议式移民安排终结以后不久，曾提出了多项倡议以求就管理移民活动的规则和原则达成一种全球共识，但迄今仍无任何成果。

11. 10 年前，在 1994 年开罗人口和发展国际大会上，就一种新的移民体制的必要性进行了讨论；在该届大会上通过的《**行动计划**》呼吁移民输出国和目的地国进行合作以保护移民权利，减少秘密的或非正规的移民活动，并与种族主义和排外行为作斗争²。它引起了一种期待，即在国家和多边层面采取必要的具体行动，以建立一种更为有序的移民体制，使移民成为互利性活动。但是，随后的发展却似乎削

¹ 全国经济研究局：J·哈顿·蒂莫西和 G·威廉森·杰弗里，NBER 工作报告 9159。《什么是造成国际移民的根本原因？》，2002 年 9 月，第 3 页。<http://www.nber.org/papers/w9159>。

² 联合国，《国际人口和发展大会报告》，A/CONF.171/13/Rev.1，1994 年，纽约。

弱了在移民输出国和目的地国之间达成合作协议以管理移民活动的可能性和决心。甚至在“9.11”之前，难民潮以及各种形式的非正规移民活动的高涨，避难与移民之间的关联造成的两难局面，以及在某些情况下现有法律制度不能有效保护移民的基本权利等，共同导致移民活动超出了许多移民输出国和目的地国政策制定者的“容许范围”。某些移民的社会融合困难以及移民融合在许多接收国引起的两难局面表明，需要对现代移民问题给予更多的理解，以便使国际社会制定出改进移民活动管理的工具和文书。

12. 在当今的国家和国际公共政策辩论中，移民问题占据着中心地位。在 1995 年哥本哈根社发首脑会议、北京第四届世界妇女大会(1995 年)、1996 年伊斯坦布尔联合国第二届人居大会上，以及在 2001 年德班反对种族主义、种族歧视、排外及相关排斥世界大会上，移民问题都受到突出重视。作为 ICPD 的一个后续行动，1998 年在海牙举办了关于移民和发展的技术性研讨会，稍后作为响应，联合国拉美、非洲和亚洲经社委员会又分别举办了类似的区域技术会议。在服务贸易总协议(GATS)框架下，制定了关于临时移民活动的新机制。

13. 在地区一级，关于难民和移民问题，关于贩卖的特殊问题——特别是巴塞罗那进程和普埃布拉进程——的国家间对话，作为各国在移民活动管理领域开展磋商和实现更广泛合作的手段发挥了作用。在欧盟，由主席国发起也举行了一系列会议，除讨论其他事项外，特别对协调移民和社会融合政策的经验以及将难民和移民活动分离开来的做法进行了审议。

14. 其他旨在开发国际移民管理框架理念的举措，包括由瑞士联邦难民事务局提出的“伯尔尼倡议”，以及 2003 年《关于难民前途和移民政策的海牙宣言》，这是国际发展协会荷兰分会的贡献。两个国际性委员会，即人类安全委员会和全球化的社会方面影响世界委员会主张更好地管理全球移民。在瑞典和瑞士的倡议下，于 2003 年 12 月成立了一个全球移民委员会，其授权是将国际移民列入全球议程并分析目前处理方法的差距。与移民有关的国际机构，如国际劳工组织，国际移民组织、联合国贸发大会、联合国人权事务高专署、联合国难民事务高专署和联合国毒品和犯罪委员会以及被称之为日内瓦移民小组之间在更正式的基础上进行了定期磋商。

15. 作为对国际劳工组织有关该主题现有标准批准率较低并不断下降状况的反应，理事会第 267 届会议(1996 年 11 月)要求公约与建议书实施专家委员会进行一次各国有关移民工人的法律与惯例的全面调查³。专家委员会清楚地看到，应该在未来的一届国际劳工大会上就移民工人这一主题开展一次全面讨论，以便审议及如可能修订相关文书。此事得到理事会成员的认可，他们也看到在一种“综合方式”的基础上对此问题进行讨论的必要性。

16. 基于以上原因，在国际劳工大会第 92 届会议(2004 年)期间，在一种综合方式的基础上就移民工人问题进行一般性讨论具有特殊意义。在更大范围内，即确定相

³ 国际劳工局：《移民工人》，报告三(第 IB 部分)，国际劳工大会，第 87 届会议，1999 年，日内瓦。

关原则以便建立更具可持续性的移民秩序方面，此次讨论的目的是，就可能对移民就业进行管理以使之有益于一个人人受益的世界的方法找到共识的领域。

1.2. 劳务移民的增长

17. 劳动者从发展中国家向工业化国家的移民过去几十年中一直在增加；然而，直到 1998 年，移民占发达国家劳动力总数的比例仍不到 4.2%。根据经济合作与发展组织(OECD)的统计资料，该组织成员国中来自发展中国家的移民工人人数增加了一倍多，从 1988 年的 840 万人增加到 1998 年的 1730 万人。不过，移民工人人数的增加主要集中在少数几个国家。美国吸收了增加人数的主要部分(占来自发展中国家新移民的 81%以上)，加拿大和澳大利亚占另外的 11%。在欧盟，移民也主要集中在法国、德国、意大利和联合王国这 4 个国家。在 20 世纪 90 年代的 10 年中，来自发展中国家的移民人数的增长远远超过了来自其他经合组织国家的增长幅度，因此到 1998 年，他们已成为较大群体，占到该组织成员国所有移民工人的大约 57.8%。

18. 近半数申报的移民是从一个发展中国家迁移到另一个发展中国家的。的确，大量的就业移民活动发生在那些工资差别不算太大的国家之间。例如，从海地到多米尼加共和国，从布基纳法索到科特迪瓦，从埃及到约旦，从印度尼西亚到马来西亚，或者从阿根廷的邻国到阿根廷，一直存在大量的工人流动。每年有大约两百万亚洲工人根据短期就业合同离开自己的国家，到本地区内外的其他国家工作⁴。

19. 这种人口流动的 global 数量难以确定，因为并非所有国家都对此进行监测，只有少数国家仍在做关于劳务移民流动情况的报告，但这种现象肯定是可观的并且还在增长⁵。据估计全世界有超过 8000 万经济活动移民，其中约 2800 万在发展中地区。甚至这一数字也可能是低估的，因为在几乎每个国家，特别是一些地区，获得移民人口数据都是相当困难的。

20. 当代的移民劳动力包括拥有各种技能的劳动者。处在顶端的是专业人员和管理人员，他们在扩展贸易或直接对外投资的过程中，是在跨国公司的内部劳动力市场上流动。这些所谓的“公司内流动人员”在世界上那些更具活力的地区已成为一种普遍存在，他们是新生产技术和知识的管理者。在此类流动人员中每 4 个就有 3 个是从一个富裕国家流向另一个富裕国家，尤其是横跨大西洋的流动，其余的主要是在东亚和南美的那些更为成功的新型工业国家之间流动。除这种内部市场流动外，还存在着诸如信息通信、医疗、教学、海运和空运、新闻和电信，以及娱乐业

⁴ 见 M·阿贝拉发表于《世界移民 2003 年》(IOM, 2003 年, 日内瓦)的文章：“亚洲劳务移民的推动力”。

⁵ 大多数国家实行适合其实际需要的不同的统计编制制度。这使得难以作国家间比较。在估计移民人数时，有的国家只收集外籍公民的统计数字，因而未计算已经入籍的移民；有的国家收集的是“外国出生者”的统计数字。在行政能力方面也存在差别。统计制度较完善的国家，移民统计数字的覆盖面可能更广。在世界很多地方，移民频繁出入境而未纳入任何移民记录。

的专业人员和高技术劳动力更大规模的流动。这种个人流动的一部分可被归类为服务贸易谈判中的所谓“第4类”。

表 1.1 2000 年^{*} 国际劳工组织按地区统计的移民工人估计数

地 区	移 民				移民工人	
	包括难民		不包括难民		包括难民	
	百 万	百分比	百 万	百分比	百 万	百分比
非洲	16.3	9	5.4	7	7.1	8
亚洲	49.9	29	22.1	27	25.0	29
欧洲	56.1	32	27.5	34	28.2	33
拉美和加勒比	5.9	3	2.5	3	2.5	3
北美	40.8	23	20.5	25	20.5	24
大洋洲	5.8	3	2.9	4	2.9	3
合计	174.9	100	80.9	100	86.3	100

* 由联合国统计处界定的地区；**联合国人口处估计的移民储备。联合国人口司，2002 年。2002 年的国际移民，联合国，纽约；

资料来源：国际劳工组织在联合国移民储备估计(联合国人口司，同前)和具有国家针对性的经济活动率(国际劳工组织统计局。1996 年经济活动人口，1996 年统计工作文件第 1、2、3、4 和 5 号。国际劳工组织，日内瓦)和可得到的有关从事经济活动的外国人和/或外国出生人员国家数据的基础上做出的临时估计。

21. 不过，现代移民潮的主流仍然是劳动者前去填补劳动力市场中那些非技能岗位空缺，这些岗位是因本国工人要寻找更好的工作岗位而空出来的。但是，此类移民劳动力的重要性在不同地区并不一样，特别是在经合组织国家，那里的劳动力流动正在日益技术化。劳工和移民政策影响到不同经济部门对移民劳动力的吸收，例如农业移民工人在美国比在西欧更重要。

22. 到 2000 年，大约有 1.75 亿人口居住在他们出生或享有公民身份的国家以外的地方 – 占世界总人口的百分之三⁶。在过去 10 年中每年增加大约 600 万人，其增长率高于世界人口增长率。但是，1990 年以来，世界贸易一直在以高于世界国内生产总值(GDP)增长率一倍的幅度增长，与此同时，流向发展中国家的私人净资本比 80 年代中期增加了 8 倍以上。不过，如果把国际移民作为一个整体衡量，他们应被列为世界上第五个“人口大国”。

23. 很多国家既是移民的来源国也是其目的国。例如加拿大是一个传统上的移民目的地国，但也向美国输送数量可观的人口，尤其是高技术人员。亚洲也有类似情况。例如，泰国接纳来自缅甸、柬埔寨和老挝人民民主共和国的很多非技术移民，但也向以色列、日本和台湾(中国)等其他国家和地区输出自己国家的劳动力。

⁶ 联合国，《国际移民 2002》，同前引书。

1.3. 推动力

24. 推动移民活动的力量不仅多且复杂,着眼于全球情况的解释可能不适用于每个具体情况。贫困、战争、饥荒和镇压肯定属于移民的重要原因,但也还有其他因素。人们列举的导致跨越国界的原因包括:缺乏自然资源造成的人口压力,穷国和富国之间的工资或收入差距,城市化的发展,交通和通讯成本的降低以及各国社会间互动的增加,社会冲突和缺乏人权,以及早期移民建立的移民活动网络等。当然,一般来说人们承认,国家间差距的加大,以及缺少有吸引力的就业机会和体面工作的机会、生活保障和个人自由等,可用于解释很多现代国际移民现象⁷。

25. 在世界很多地方,国内冲突使很多人离开自己的家园并迫使他们通常是到邻国寻求临时保护。过去 10 年中,全球寻求避难的人数据估计曾达到创纪录的 2000 万人,后下降到约 1200 万。然而,要求避难者人数的增加在 1951 年《日内瓦难民地位公约》和 1967 年《难民地位议定书》签约国中引起忧虑,担心自己是否具备接纳更多难民的能力,因为很多难民和避难者要在接受他们的国家中工作。其他因素 – 尤其是政治不稳定以及因全球气候变暖而造成的人口迁移 – 带来更多移民压力。尽管本报告的重点并非讨论难民问题,但那些实际上在目的地国就业的难民也被看成是移民工人(虽然通常属于非正规劳动者身份)。世界人口目前为 63 亿,正在以每年约 8400 万的幅度增长,其中 97%是在发展中国家。全世界每年新增劳动力约为 1 亿人,其中绝大部分来自发展中国家,从而使本已严重的失业问题更趋恶化,据估计全世界失业和就业不足人数不会少于 10 亿。

26. 由于人口的、政治的和其他方面的种种原因,从全球经济逐步一体化中获得经济成果,对很多穷国来说还是一种有待成为现实的东西。尽管中国和印度等人口众多的发展中国家过去 20 年中在增加收入方面取得了成果,但穷国与富国之间的人均收入差距仍然巨大,国际劳工组织最近的一项研究表明,按人均 GDP 衡量的国家间不平衡还扩大了⁸。用国际劳工局索马维亚局长的话说,即是“...如果你从人的角度来观察全球经济,其最大的结构性失败就是没有能力在人们生活的地方创造出足够的工作岗位”⁹。

27. 全球化或许能缩小国家间的收入差距。历史情况表明,是产品而不是人口的流动,才是一些发展中国家成功赶上更先进国家的关键因素。东亚经济的奇迹是建立在低成本劳动力的相对优势基础上,用于制造供应出口的产品,这种优势后来又转到中国,使那里的人均收入在不到 10 年中增加了一倍。当然,在那些建立制造业的能力较低,或者不具备成功管理发展进程的其他条件的别的发展中国家,关于此模式是否能普遍适用的问题一直存在争论。

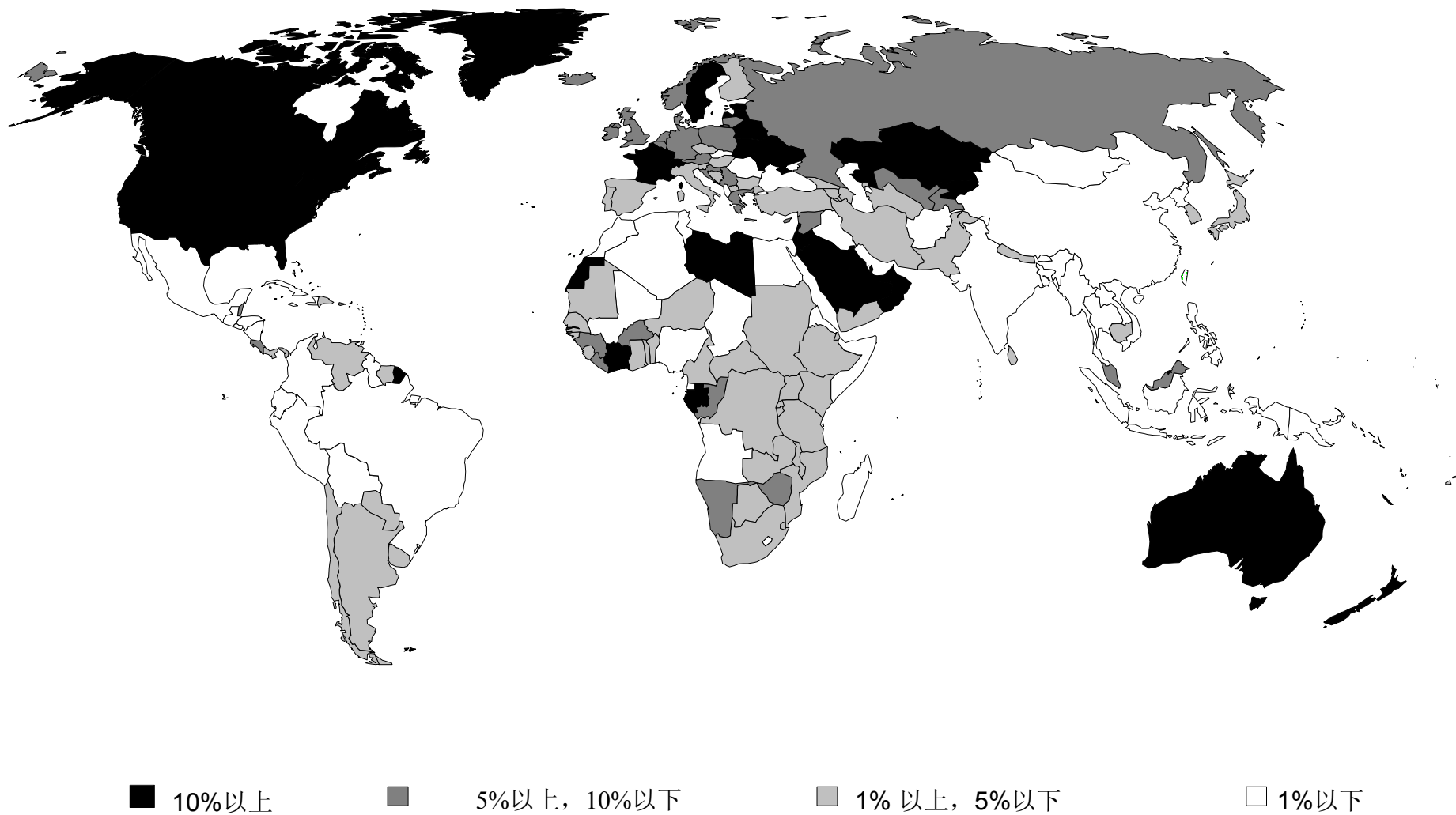
⁷P·马丁和J·维德根,《国际移民:面对挑战》,华盛顿D.C.,人口基准局,2002年《人口公报》第57卷,第1期。

⁸国际劳工局:阿吉特·K·戈斯:《贸易和国际劳工流动》,国际劳工局就业文件,2002/33,(2002年,日内瓦)。

⁹致国际合作社联盟大会(奥斯陆,2003年9月3日)的声明。

∞

2000 年按国家计算的移民占人口总数的百分比



28. 一些依赖棉花和玉米等少数农产品出口的低收入国家，由于更发达国家对同样产品的出口给予补贴而受到竞争增加的伤害。最近的一项关于诸如撒哈拉以南非洲等低收入国家贸易政策的综合平衡分析指出，低收入国家的贸易自由化带来的是向境外的更多移民，因为自由化导致实际汇率的大幅下跌¹⁰。

1.4. 移民流的多样性

29. 对移民劳动者可按动机、技能、年龄、职业或距离自己国家的远近等进行多种分类，最常用的分类是按预期的逗留时间，这反映出一个事实，即对移民的进入和停留进行控制是国家主权的一个核心问题。大多数移民工人通过以下 3 种途径之一进入别国：

- 永久移民，主要适用于高技术移民，家庭团聚和难民安置。
- 以各种形式的就业为目的的临时移民。这一通道允许通常被称作客居劳动者的移民进入以填补就业岗位空缺，例如护理人员岗位。
- 以有时限的就业为目的的临时移民：允许移民进入以填补季节性工作岗位，主要是那些项目完成后即结束的工作岗位，如一项建筑工程，以及提供服务的人员、受训人员和学生等。

30. 尽管来自发展中国家的移民从事几乎所有类型的工作，但他们倾向于集中在就业阶梯的底层和顶层。大多数移民位于阶梯底层，且通常从事肮脏、危险和困难的工作——所谓“3D 岗位”——这些岗位一旦变成“移民者的岗位”，就有可能固定成为移民者岗位。

31. 在阶梯另一端的是到它国寻找更高工资或更多机会的数百万专业人员。移民专业人员中的大多数——每 4 个人中有 3 个——是从一个富国流动到另一个富国，尤其是跨越大西洋的，其余的人当中，有很多是在东亚更为成功的新型工业化国家之间流动，在中东欧国家中流动，以及在南美国家间流动。还有相当一部分人移向更穷的国家，通常是与外国投资一起，从而帮助加快经济发展。

32. 大多数富国欢迎来自较贫穷国家的专业人员。例如，澳大利亚和加拿大实行打分制度，使来自发展中国家的专业人员容易作为移民入境。美国也让专业人员可以相对容易地作为移民入境，或者在有美国雇主邀请时使用临时签证进入。上个世纪 90 年代，很多发达国家聘用国外医务工作者；因此，联合王国近三分之一的医生和 13% 的护士是在外国出生的，国家卫生局在过去 10 年中聘用的额外工作人员中有超过半数的具有其他国家的专业资格¹¹。在经合组织国家，1995 年到 2000 年外籍劳动力数量以每年 3% 到 4% 的速度增加；然而，教育程度高的移民劳动力的增长要快得多——联合王国过去 5 年的年均增幅为 35%，美国为每年 14%。

¹⁰ 见，由 R·法依尼、J·德·梅洛和 K·F·季莫曼恩(eds)所著：《移民：辩论与证据》(1999 年剑桥大学出版社)中“全球化和来自发展中国家的移民压力：模拟分析”一文，作者：法依尼、雷卡多、格雷瑟和德·梅洛。

¹¹ D·沃克(2001 年)：“统计资料显示移民输入对经济有益”，《守护者》杂志(伦敦)，2001 年 1 月 29 日。

33. 妇女在国际移民中的比例不断上升，从 1960 年的 47% 增加到 2000 年的 49%，反映出家庭团聚的重要性正在提高，特别是在更为发达的国家。但是，有更多妇女作为家庭主要的收入来源独自外出，这是一系列经济和社会变革的结果。在较为发达的移民目的地国家，人口日益老龄化，从而增加了对女性医务工作者的需求。另一推动因素是日渐增长的富裕：在某些快速增长的发展中国家如马来西亚和智利，家庭因更为富有而雇用外国女佣。

34. 与此同时，劳动力总体上正在趋于女性化，尤其是在劳动密集型制造业和很多服务行业。例如，工业化国家的成衣制造商可能直接雇用女性移民替代当地工人，后者则更多地转向较好的职业。

35. 这一移民工人女性化现象在亚洲表现得最为明显，每年有成千上万女性为从事非技能和技能工作而移居国外—其中大部分从事家政服务 and 娱乐业活动，少数为护士和教师。移民的主要来源国有印度尼西亚、菲律宾、斯里兰卡和泰国，主要目的地国为香港(中国)、马来西亚、新加坡和中东地区。菲律宾的情况是，1998 年所有获得海外就业合同的新受雇者当中妇女占 61%；而在印度尼西亚，1996-1997 年官方报告的境外就业者中妇女所占比例大约为 78%。斯里兰卡在 2000 年的 85.8 万估计境外移民存量中，59.042 万为女性，其中大部分为女佣，她们当中的 90% 前往中东地区¹²。

1.5. 非正常移民

36. 未经依法批准而进入它国或在它国工作的人员被称为非法的、秘密的、无证件的或非正常的移民。“非法移民”一度是一个遗留的类别，但非法是有其标准含意的并导致犯罪活动。为此，1994 年国际人口和发展大会建议采用“无证件”一词；但这个词并不完全合适，因为未能包括那些凭旅游证件合法进入目的地国，随后又因为找到工作而违反了入境条件的移民。此外，被蛇头偷运入境的移民可能持有假证件；针对此问题，1999 年 4 月在曼谷举办了一次关于移民问题的国际研讨会，会议提出采用“非正常”一词。移民活动的非正常状态可能发生在多个环节—离境、中转、入境和返回，非正常状态可能针对移民而发生，也可能由移民自己造成。

37. 从各国实施的合法化计划和其他来源获得的信息表明，10% 到 15% 的移民属于非正常情况¹³。在美国，据估计 2000 年非正常移民人数为 700-800 万。同一时期在欧洲，非正常移民后又获得合法化的外国人在法国占到移民总数的 4%，这一数字在葡萄牙和西班牙为 14%，在希腊和意大利为 25%¹⁴。同年，总共有 2200 万外籍国民居住在西欧。假定非正常移民人数比如说占外籍人口的 15%，则具有非正常移民身份者应为 330 万人—这是通常被引用的数字。Europol 曾对移民流量作过估计，

¹² 迪阿斯·马尔斯里和 R·贾亚辛德利：《斯里兰卡：防止女性移民工人陷入剥削性劳动形式的有益做法》(国际劳工局，性别促进计划，工作文件 N0.9, 2000 年，日内瓦)。

¹³ NBER：提摩斯·J·哈顿、杰弗里·G·威廉逊，同前引书。

¹⁴ 当前欧洲国际移民形势(欧洲委员会，CDMG(2002 年)，2002 年 12 月 26 日)。

认为每年有大约 50 万无证件劳动者进入欧盟¹⁵。俄罗斯联邦内务部于 2003 年 9 月估计，有 500 万外籍人的法律地位不清，其中 150 万“肯定属未经准许”¹⁶。部分中欧国家如波兰、匈牙利和捷克共和国等目前面对着如何应对来自其他地区的大量移民的问题，这些移民正在寻找机会最终进入某个西欧国家。

38. 非正常移民问题不仅存在于发达国家。例如，在阿根廷据估计 2004 年有 80 万非正常移民，主要来自邻国。在亚洲、非洲和拉美很多地方存在漫长和防守不严的边界，人们通常可以不经入境口岸而跨越，例如非洲的刚果民主共和国以及缅甸和泰国之间的边界。的确，在很多这类地方，大多数移民流动应该被认为是非正规的，因为当局常常对之了解但却容忍，或者因为无力对边界进行恰当警戒，或者因为认可这种移民入境有利于某些利益群体和集团。

39. 一般认为亚洲有数百万非正常移民。人数最多的可能是生活在印度的尼泊尔人和孟加拉国人，在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的阿富汗人，在马来西亚的印度尼西亚人和菲律宾人，以及在泰国的缅甸人。2001 年韩国的外国留居者为 25.5 万，日本为 22.4 万。

40. 非正常移民工人流量的规模是一个有力迹象，表明正常移民工人的供应未能满足需求，移民成了政治需要与经济现实之间的缓冲器。如果需要长途旅行，非正常移民通常要向人口走私的组织者付费，后者可能将其藏在卡车或船上，或提供假证件，或贿赂移民官员¹⁷。组织者通过将移民带过陆地边界能得到 200 到 300 美元，如果从东亚运送到北美或欧洲可得到 3 万美元。

41. 依照联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书，“偷运移民”行为是指为直接或间接得到钱财或其他物质好处，使一个人实现非法进入另一个国家的目的，而此人并非该国国民或长期居民。偷运者向有需求的客户提供服务 – 以不合法旅行社的方式开展活动。另一方面，贩运行为包括使用暴力、强制和欺骗来剥削工人——根本是把人当成货物对待，并不需要跨越国际边界，尽管这些人或歹徒也常常参与走私或贩运活动。被贩运移民是受害者，不应受到刑事检控。

1.6. 未来的移民潮流

42. 移民跨越国界流动可归因于国家之间种种情况的差异 – 人口的或经济的 – 以及缺少就业机会、体面工作和人身保障。差异仍在加大，而条件往往在继续恶化，这就会导致更大规模的移民。

(a) 体面劳动的欠缺

43. 在一些国家，更加自由的贸易取代或部分取代了正在裁减工人的国内工农业产业，同时，结构调整计划(SAPs)又限制了政府在缓解失业方面的开支。一些国家在

¹⁵ 欧洲委员会：《委员会关于共同体移民输入政策向欧洲委员会和欧洲议会的通报》，(布鲁塞尔 COM7571, 2000 年)。

¹⁶ 《移民新闻》(戴维斯，加利福尼亚大学)，2003 年 10 月，第 10 卷(3)。

¹⁷ P·塔兰恩和 G·莫雷诺·查马丁：《深入了解：制止有组织的犯罪造成的对移民工人的剥削》，(国际劳工局，日内瓦，国际移民计划，文件 1E, 2002 年)。

SAPs 内的创造就业岗位活动跟不上失业人数的增长，这种贸易和结构变化导致工作岗位丧失的一个最终结果，是使大量人员无法在国内找到体面的工作。

(b) 经济的差异

44. 经济差别也在进一步扩大。从全球看，2003 年世界人均年国内生产总值(GDP) 约为 5000 美元，但从具体国家看，人均年 GDP 从埃塞俄比亚的 100 美元到瑞士的 38000 美元不等。而且这种差距仍在继续拉大(见表 1.2)。1975 年的时候，高收入国家的收入是低收入国家的 41 倍，是中等收入国家的 8 倍。自那时以来，很少有中低收入国家进入高收入行列¹⁸。

表 1.2 – 全球收入、人口和移民，1975 – 2000 年

年 份	移民数	世界人口	移民占世界 总人口的比例	移民人数年 均增加数量	按 GDP(美元)划分 的收入群体			差距比率		
	百万	10亿	百分比	百万	低	等	中 等	高	高-低	高-中
1975	85	4.1	2.1%	1	150		750	6,200	41	8
1985	105	4.8	2.2%	2	270		1,290	11,810	44	9
1990	154	5.3	2.9%	10	350		2,220	19,590	56	9
1995	164	5.7	2.9%	2	430		2,390	24,930	58	10
2000	175	6.1	2.9%	2	420		1,970	27,510	66	14

注释：移民的定义为离开自己的出生国或有公民身份的国家达 12 个月以上的人员。1990 年的估计数字从 1.2 亿上调到 1.54 亿,主要是考虑到苏联解体的情况,尽管很多额外产生的移民并未流动;例如俄罗斯人在爱沙尼亚被看成外国人。
资料来源：联合国人口处和世界银行发展指标；1975 年用的是 1976 年收入数字。

45. 另一个促使发展中国家向外移民的因素是农民的困境。2000 年全世界 43% 的劳动者受雇于农业部门，在比较穷的国家，他们的状况通常比城市居民更差——部分原因在于农业投入的高成本及其收成的低价格。这与较发达国家的情况相反，那里的农民通常得到高额补贴。这种差距促使从乡村到城市的迁移——1980 年到 1999 年，在中低收入国家，城市人口比重从 32% 提高到 41%¹⁹。20 世纪 50 年代和 60 年代，很多工业国经历了农民离开土地的“大迁移”，类似现象当今在很多重要的来源国如中国、墨西哥、土耳其等也是很明显的。

46. 这种趋势对国际劳工移民有着多方面的影响。首先，在任何地方，来自农村的劳动者都最有可能接受城市中那些肮脏(dirty)、危险(dangerous)和困难(difficult)的工作岗位。这种情况正在中国发生，从农村流入城市的移民填补了沿海城市中大量 3-D 类工作岗位。第二，很多到达城市后经历了从物质到文化转型的农村劳动者可能发现，如果得到招聘或移民机构的帮助，向海外移民也是容易的。一旦农村劳动者进入一个城市，通常更容易获得签证和合法移民所需的证件，或者更容易为实现非正常移民作出安排。离开墨西哥南部的墨西哥人或离开土耳其东部的土耳其人，

¹⁸ P·马丁和 M·I·阿贝拉：《全球化和客籍工人：21 世纪的就业移民》(即将出版)。

¹⁹ P·马丁和 M·I·阿贝拉，同上。

在面对融入一个大城市的前景时可能会发现，无论是要适应洛杉矶还是柏林，都是很容易的事情。

(c) 人口密度

47. 世界上较发达地区的人口以每年 0.25% 的速度增长，而欠发达地区的增长速度则差不多高出 6 倍，为年均 1.5%；这些差别将在很大程度上保持下去直到 2050 年²⁰。发展中国家的人口密度已经比发达国家高 – 中低收入国家为每平方公里 51 人，而在高收入国家为 29 人。因此从广义上讲，可以预期，正如 19 世纪发生的从人口密集的欧洲向人口稀少得多的美洲和大洋洲的移民活动一样，本世纪前半叶也将出现针对人口密度差别的类似反应。

(d) 人口因素的欠缺

48. 发达国家的人口老龄化与发展中国家更为年轻的人口结构之间存在着反差。虽然在任何地方都存在一定程度的人口老龄化现象，但日本和欧洲的老龄化进程要快得多，出生率极低以致出现死亡人数超过出生人数。例如，按目前趋势，从 2000 年到 2050 年，意大利的人口预计将减少 22%，爱沙尼亚减少 52%，拉脱维亚减少 44%²¹。低出生率和预期寿命的延长意味着，2000 年到 2050 年期间，整个欧洲 65 岁以上人口所占比例将从 15% 上升到 28%，而日本将从 17% 上升到 36%。

49. 联合国人口处在其报告中作出结论，即如果接纳移民是维持现有劳动力的唯一办法，那么接纳移民的数量还需要提高很多。欧盟的 4 个大国 – 法国、德国、意大利和联合王国 – 占欧盟人口的三分之二和接受移民人数的 88%。假定它们要保持 1995 年的人口水平不变率的话，考虑到当前的出生率，其接纳移民的数量需要是现在的 3 倍，从每年 23.7 万人增加到 67.7 万人。但是，如果目标不仅是维持 1995 年的人口水平，也要维持 1995 年的劳动力水平以及赡养比率的话，仅这 4 个大国每年就需要输入 110 万移民。这样大规模的接纳移民是不可能的，但将输入移民数量保持在一定水平肯定有重要作用。第二章将对此作进一步讨论。

1.7. 双边移民管理的衰落

50. 大多数移民活动反映的是个人或家庭的主动性，即人们离家赴海外寻找机会。这与较早时期的情况有很大不同，当时很多移民活动是在政府间双边协议的支持下实现的。

51. 最早期的双边雇佣计划之一是《墨西哥短工计划》，自 1942 年到 1966 年准许大约 500 万工人从墨西哥到美国工作。该计划最终被终止，因为工会、教会、墨西哥裔美国领导人以及其他人都认为，“短工计划”工人的存在延缓了墨西哥裔美国人向社会上层的发展²²。

²⁰ 联合国人口处：《世界人口前景：2002 年修订本》，2003 年，联合国，纽约。

²¹ 同上，第 II 卷：世界人口中的性别和年龄分布(中间变量)。

²² P·马丁：《管理劳工移民》，同前引书。

52. 在 20 世纪 50 年代和 60 年代，一批欧洲国家也建立了积极招收海外劳动者的计划，并批准了 1949 年就业移民公约(第 97 号)，该公约的目的是规范就业移民活动。例如，法国在 50 年代鼓励先是来自南欧、后来是来自北非的劳动者的长期定居。60 年代，西德政府仿效法国做法，在主要的来源国—意大利、希腊、土耳其和南斯拉夫——设立招聘办事处，开始是面向季节工人，然后是根据短期合同工作的客籍工人(Gastarbeiter)。比利时及荷兰等国也有类似制度。

53. 这类活动的显著特点是国家在组织和严密监督招募、就业和离境过程中所发挥的作用。需要外籍工人的雇主向地方公共就业机构提出申请，这些申请被提交给其他国家的公共就业部门，由其完成对工人的招募、测试和挑选工作。从 1960 年到 1966 年，德国的《客籍工人计划》招募了 360 万外籍工人到西德，其中 300 万按预定计划返回了原来的国家²³。

54. 到 70 年代中期这种双边制度崩溃了。1973 年石油冲击之后，全球性衰退缩减了对移民劳动力的需求，各国政府对外籍工人实行了更多限制以鼓励他们离开，虽然最后只有 10% 的人真的离开其所在国²⁴。70 年代后期，通过双边协议大规模有组织地向欧洲劳务移民的活动最后终止，经济增长恢复以后出现的劳务移民活动主要是移民通过家庭团聚的渠道或作为旅游者、寻求避难者或学生进入相关国家——或在走私组织和贩运集团的帮助下秘密移民。

55. 目前，多数劳务移民政策是单边性质的，方式是目的地国正式公布接纳移民的计划，而不与来源国签订双边协议。尽管人们日益认识到，合作性质的移民管理方式对输送国与接受国来说都更能达到目的，也出现过签署双边谅解备忘录和协议的高潮，但大多数接纳外籍劳动力的计划仍是单方面的。对来源国来说，单方面行动意味着试图对输出过程加强管理。包括印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡等亚洲主要移民来源国均对招聘本国国民到海外就业的活动进行严格规范和监控。

56. 多边行动在建立国际标准方面是最为成功的。国际劳工组织率先制定了两个公约：1949 年就业移民公约(修订本)(第 97 号)和 1975 年移徙工人(补充规定)公约(第 143 号)，1990 年联合国大会通过了一项保护所有移徙工人及其家庭成员权利的新公约，并于 2003 年生效。根据瑞典和瑞士的一项倡议，一个《全球移民委员会》于 2003 年 12 月宣告成立，关于人身保障和全球化社会层面问题的两个国际委员会也在就如何改进移民管理进行讨论。在某种较为非正式的基础上，与移民事务有关的国际机构，包括国际劳工组织、国际移民组织、国际移民组织、联合国难民署、联合国人权高专、联合国难民事务高级专员办事处和联合国毒品和犯罪问题等，进行定期磋商，此种磋商是在一个名为“日内瓦移民集团”的范围内举行。

²³ H·瓦尔纳：《从客人成为永久性访问者？德国经验的回顾》(国际移民文件 No.42，国际移民计划，国际劳工局，日内瓦)。

²⁴ J·P·加尔森和 A·路易茨伦：《变化和挑战：1950 年至今的欧洲与行色移民》，向欧洲委员会/经合组织关于移民的经济和社会问题大会提交的文件，布鲁塞尔，2003 年 1 月 21-22 日。

1.8. 初步结论

57. 经济、政治和人口因素表明我们正处在一个移民压力增加的时代。在发展中国家每年都有好几百万青年男女进入劳动力行列，而创造工作岗位的速度却不足以吸纳他们；与此同时，较发达地区的人口日益老龄化，很多部门出现劳动力不足。加剧移民压力的其他发展变化包括，促使或造成人们跨出国界的国家间差别日益加大，以及能够使更多的人获得信息的新技术迅速发展，这些信息是他们进入全球劳动力市场所必需的

58. 从历史上看，移民活动有利于绝大多数移民本身，也有利于移民的目的地国和原籍国。但是，为建立一种可接受的规范移民活动的多边框架，从而确保劳务移民产生互利效果而做的努力，迄今看来并无多少成功迹象。处于非正常状态的移民工人的数量正在急剧增加，移民过程的不断商业化，包括偷运和贩运人口，以及移民目的地国非正规就业方式的增加，都在一定程度上助长了这种情况。除非国际社会采取行动，否则这种局面将很可能进一步恶化，并且在能够通过更快的经济增长使移民压力得到缓解之前，对移民工人权利的保护问题产生令人不安的影响。

第二章

移民及其后果

2.1 引言

59. 自从几千年前人类首次出现在非洲大陆以来,世界各地都反复经历了移民的浪潮。移民活动因此成为人类历史的一项中心内容—塑造和重塑着各国社会、文化和经济。21 世纪也不例外。今天,数以万计的流动于亚洲或非洲的移民,或从发展中国家流向发达国家的移民,不过是这种古老传统的最新继承者。

60. 尽管如此,移民活动,特别是接受外来移民,常常成为一个颇有争议的问题;确实,以前历代移民的后裔即“本地人”,并不欢迎新移民的到来,认为他们是对其就业或文化的一种威胁。即使是几乎全部人口都是由外来移民组成的国家美国,也不时抬高接纳移民的门槛,提出的典型理由是当代移民多少有些不如那些 20 年前、50 年前或 100 年前到来的移民,美国曾在不同时期阻挠例如爱尔兰人或中国人或东欧人的到来。

61. 输出移民通常产生的问题较少。相对说来很少有政府反对其公民移出,如果有的话,一般都是基于政治原因而非经济和社会原因。更常见的是它们视输出移民为安全阀,允许、有时甚至鼓励不满意者或弱势者到其它地方寻找幸福。

62. 外来移民对国家发展有何影响?从某种角度看,这是一个错误的问题。移民活动,不管是国家内部还是国家之间,最好应看作是发展的一个部分或一个方面—在某些时间和某些国家表现得更显著,有时是事件的原因,有时是它们的结果,但总是发展过程的一个组成部分。然而,就象发展的许多方面一样,移民活动也有积极和消极两方面后果。表 2.1 列出了移民活动在三个不同层次上的部分潜在好处—对移民自己、对企业和对国家整体。

2.2 移民对输出国的影响

63. 尽管个人做出移民决定的背后可能有许多动机,显然在本国缺少令人满意的机会是当代移民压力增加的主要驱动力。在发展中国家,创造体面工作岗位的速度不够快,不足以吸纳每年新增劳动力的数量。国际劳工组织估计到 2003 年底,每日收入 1 美元或低于 1 美元的工作人口继续保持在 2002 年约 5.5 亿人的水平上。

64. 在全球经济制度为人们创造工作岗位失败的地方,便将调整的责任放在了家庭及其成员身上。在贫穷国家,家庭被迫作出让一个家庭成员出国的困难决定,作为应对威胁他们安全的战略的一部分。这些威胁产生于许多原因—自然灾害,外部经济冲击,农产品价格的急剧下降,私有化和国有企业规模缩小,货币贬值,以及

银行破产等。这可以解释为什么许多人常常明知移民涉及巨大的个人牺牲、在困难条件下工作以及个人消费很少以便将大部分积蓄寄给家里等情况，仍要移民国外。

65. 然而，大多数发展中国家的决策者似乎认为，至少在短期内移民活动对他们国家产生了有利的正效应。移民活动吸收了数量可观的进入劳动力市场的年轻人，同时创造大宗汇款。与此相对应的主要是担心这种“人才流失”的形式使之损失了一些最优秀的年轻人。但是，对于主要移民来源国来说，对外移民普遍被看作是一种有利于发展的正贡献。

表 2.1—对外移民和接受移民的潜在好处与弊端

	对外移民		接受移民	
	潜在好处	潜在弊端	潜在好处	潜在弊端
对移民本人或个人	就 业	(工作生活等)中断，资历丧失	有利于解放妇女以使其进入劳动力队伍	工作竞争加剧，低技能人员边缘化
	更高收入	恶劣的工作/生活条件	更便宜的商品和服务	降低本地工资
	获得培训或教育	工作地位降低；丧失技能		入校学生拥挤
	体验新的文化	种族主义或歧视	丰富文化生活	带来陌生的语言和习惯
	结识新朋友	与家庭分离；对儿童有不利影响	了解其它国家	
对企业	回归移民带回技术	熟练劳动力流失	更廉价、更灵活的劳动力	工作队伍不稳定
	有利于招聘产业的创收	劳动力短缺导致工资升高	劳动力多样化	导致某些工作依赖外籍劳动力
	通讯和旅游公司营业额增长		扩大市场和经济规模	
对整个国家	减少人口压力	年轻人流失	有利于人口年轻化	社会摩擦
	降低失业	需应对突然回归人员	扩大劳动力队伍，降低通货膨胀	延缓技术升级
	外汇汇款	减少可能的产出和税收收入	更高的 GDP，移民投资者带来资本	增加收入不平等
	归国人员带回知识和技能	人才流失和更好工人流失；减少研发能力	获得人才	(社会)融合计划的成本
	构筑跨国集团	社会中断和文化外移	人口多样化和更有活力	增加社会阶层的划分及移民贫民区
		增加不平等	来自年轻工人的税收增加	增加社会服务和福利津贴成本

(a) 减少人口压力和失业

66. 对外移民可能被视为能减轻人口压力，但是对大多数国家而言，这充其量仅能有微不足道的影响。即使对主要输出国，移出人口的比例也相对很小。目前最大的移民迁移是从墨西哥到美国。目前在 1.08 亿墨西哥出生的人口中，大约 8 百万现在

居住在美国——确实将墨西哥年人口增长率从 1.8% 减至 1.5%¹。但对大多数其它国家来说，比如中国和印度，外移比例就低多了。

67. 在大多数移民输出国家，对外移民对失业或不充分就业所产生的影响亦是如此。当然，如果所有对外移民突然回家，也将产生严重的问题——作为例证，1990 年第一次海湾战争后，有 2 百多万被迫离开科威特和伊拉克的外籍工人试图回到原籍国找工作。的确，一些对外净移民率高的国家同时也是失业问题严重的国家。

(b) 技能人员向外移民——人才流失

68. 自 90 年代初以来，随着全球化的进展和信息通信技术(ICT)的惊人增长对技能需求的全面提升，高技能工人的国际性流动日益增加²。“人才流失”对输出国的影响还不清楚；这随各输出国特点不同而明显不同(例如，国家大小和发展水平)，随所涉及的职业和行业特点、教育筹资的模式(例如，公共或私立)以及移民类型(例如，短期、永久、循环)不同而不同³。

69. 专业人员迁移有许多原因，包括追求更高工资、更好的设施以及更多的发展机会，但是也有明显的拉动因素，包括有利于他们进入目的地的招募和选择制度。这些选择制度能有效吸引发展中国家最优秀、最出色人才，以至于那些 1990 年从许多发展中国家去美国的移民的受教育水平是他们国内同胞的两倍。表 2.2 表明，2000 年在美国的牙买加人受高等教育的比例，是留在国内人员的 3.7 倍。同样，萨尔瓦多大学毕业生每 10 个在国内，就有 4 个在美国。国际移民组织估计，在 40% 的非洲国家中，至少有 1/3 的大学毕业生在国外。

70. 人才流失可能引起能延缓发展的恶性循环。例如，当艾滋病毒/艾滋病和近期采取改善免疫率的措施需要更多卫生护理时，非洲医生和护士向外移民导致了卫生状况的恶化。移民特别导致农村地区卫生护理人员减少，增加了留下人员的工作负担，并可导致卫生系统变革减缓。一些国家，例如牙买加和加纳，经国内培训而出国的医生比留在国内的要多。

71. 有一种估计认为，至少有 40 万来自发展中国家的科学家和工程师在工业化国家的研究和发展领域工作——与之相比大约有 140 万人仍在国内工作⁴。

72. 学生移民是人才流失的先驱。据经合组织报告，2000 年大约有 150 万外国学生在其成员国高校深造学习，其中多一半来自非成员国。在美国有 475,000 人；联合王国 223,000 人；德国 187,000 人；澳大利亚 105,000 人。大多数人的目标是短期停留以完成学业，但一个很大的比例最终成为永久移民。约 47% 的外国出生

¹ P·马丁 和太特鲍姆：《移民与发展：聚焦墨西哥中西部》。第八次移民对话研讨会报告，墨西哥，瓜达拉哈拉(2000 年)。

² L.B 洛厄尔，和 A.M 芬德利：《来自发展中国家的高技能人员移民：影响和政策反应——综合报告》。(日内瓦，国际劳工局，国际移民文件 44 号，2002 年)；经合组织：《高技能人员的国际流动》。(2002 年，巴黎)。

³ 国际劳工组织和经合组织：《促进高技能工人的国际流动的步骤：主要问题摘要》。国际劳工局/经合组织非正式集思广益会议，涉及“高技术移民。关于更公平分享获利的实际建议”和进一步研究，2003 年 5 月，日内瓦。

⁴ J.B·梅耶尔和 M·布朗：《科技人员散居国外：人才流失的一种新途径》，(讨论文件 41 号，为世界科学大会准备，UNESCO—ICSU，1999 年 6—7 月，布达佩斯)。

的博士毕业生仍然留在美国，尽管来自不同国家的比例不同：1990 至 1999 年间外籍科学和工程博士毕业生滞留率，来自中国(87%)、印度(82%)和联合王国(79%)的要比来自中国台湾(57%)或韩国(39%)的更高。⁵

表 2.2 按受教育水平划分，流往美国移民相对于留
在本国同等学历人员的比例，2000 年(百分比)

国 家	总 数	教 育 水 平		
		小学及以下	中 学	大 学
东亚				
中华人民共和国	0.1	0.1	0.2	2.2
印度尼西亚	0.1	0.1	0.1	0.7
菲律宾	3.6	0.6	2.2	11.7
东欧、中亚				
克罗地亚	1.2	0.4	1.2	4.7
土耳其	0.2	0.1	0.4	1.3
拉丁美洲和加勒比				
巴西	0.2	0.1	0.5	1.1
哥伦比亚	2.1	0.4	4	9.9
多米尼加共和国	12.9	5.3	42.4	24.8
萨尔瓦多	24.3	12.4	114.8	39.5
危地马拉	7.6	3.8	29.9	25.8
牙买加	33.3	4.7	40.9	367.4
墨西哥	13.3	10.8	17.2	16.5
秘鲁	1.8	0.3	2.5	4.2
中东、北非				
埃及	0.3	0.1	0.2	2.3
突尼斯	0.1	0.1	0.2	1.3
南亚				
孟加拉	0.1	0.1	0.3	2.3
印度	0.2	0.1	0.2	2.8
巴基斯坦	0.3	0.1	0.5	6.4
斯里兰卡	0.2	0.1	0.1	5.6
撒哈拉以南非洲				
苏丹	0.1	0.1	0.3	3.4

注释：移民定义为在美国的外国出生人员，年龄 25 岁以上。小学及以下教育水平相当于 0-8 年学校教育，中学为 9-12 年学校教育，大学为超过 12 年的学校教育。百分比代表居住在美国的人数占受过相同教育居住在本国人数的比例。

资料来源：复制于 Falde S.R.H. Adams: 国际移民汇款与人才流失：对 24 个劳动力输出国的研究，工作文件 No.3069, 2003 年 5 月 27 日。作者的计算是使用了根据美国人口调查局 2000 年美国人口普查数据和巴罗-李关于教育程度数据集(2000 年)。

⁵ 经合组织：《高技术人才的国际流动》，(经合组织政策概要，2002 年，巴黎)。

73. 人才流失造成何种损害？⁶这包括成本和收益两方面。一种损害是，那些离开原籍国的人常常是最优秀和最出色的一所以他们的离去削弱了国家长期经济发展的能力。对那些失去了其劳动力精华部分的国家，这可能导致降低投资回报。那些投资于人员培训的本地公司也将发现，如果接受过培训的员工不断离开，则公司难以收回其投资。训练有素的人员移民国外，特别是它所带来的积累效应，可能使创造一批关键生产技能知识变得十分困难，而这种知识对于产品开发和使进口生产技术适应本地条件是必需的。工业化的历史表明，在企业一级，知识的内在化和能力建设对于促进生产流程和产品的创新是非常重要的。当最优秀的工人和技术人员面对移民机会而率先离开时，这样的可能性就失去了。

74. 较高技能人员的移民也许会影响资本流动。一方面可能会对外国直接投资造成影响，因为公司将考虑当地可利用的技术和人员状况，会因一国流失了其素质最高的人员而慎重考虑对其投资。另一方面，移民不仅带着他们所受的教育离开，而且还带走数量可观的资本。而且移民接收国鼓励这样做。例如，美国移民投资者计划允许每年 10000 名投资者和他们的家属获得移民签证，条件是他们在美国投资至少 50 万美元以上并创造或维持至少 10 个就业岗位。新西兰向携带不少于 63 万美元的人发放签证。对于加拿大，相应的数额约 30 万美元。

75. 不过，受教育者外流并非必然是一种损害性流失⁷。国际劳工组织关于对外技术移民的研究显示，发展中国家对外技术移民的净效益是直接影响和间接影响之间的平衡。对外技术移民最直接的影响是人力资本存量的减少，这对生产率和经济增长是不利的，但它也可使一系列促进经济增长的因素通过重大反馈效应来发挥作用。特别是回归的移民从国外带回他们的技能和工作经验，从而能提高生产率。通过移民方式获得高收入的前景，这本身就鼓励公共部门和私人在教育方面进行更多投资，而且比其它方式更有效。留在海外的移民通过汇款贡献资金。他们也向原籍国转让能提高生产率和经济发展的知识、技术和投资。对发展中国家来说，一个主要挑战应是恰当参与在全球劳动力市场上进行的技能交流活动⁸。

76. 从亚洲特别是印度 IT 工人的大规模外移，已在技术转让、外包安排和投资流量等方面，对输出国产生了一系列有益的影响。与上文所述的卫生人员从南非等国家外移引发的恶性循环相反，这种情况被认为是一种良性循环。除了汇款外，卫生人员移民对输出国的益处极少⁹。在菲律宾，外国对护校毕业生给予的高工资甚至吸引部分医生离开他们的职业而申请护士工作。对外移民对人力资本供给的潜在负面影响还需要根据输出国整体就业环境去考察。在许多情况下，移居海外的专业人员在本国从事本专业工作的机会很小。许多发展中国家某些专业的毕业生多于实际需要。例如，保加利亚有 818,000 高校毕业生(占总人口的 19.3%)，这个比例比那些人均收入是其两倍半以上的国家如捷克共和国要高很多。¹⁰

⁶关于正面和负面影响的直观平衡表，参阅维克拉马塞克拉：《对技术移民的政策回应：滞留、返回和循环》，(日内瓦，国际劳工局，国际移民计划，文件 5E，2002 年)。

⁷B.L 洛厄尔，和 A.M. 芬德利见前引书，P. 维克拉马塞克拉，出处同上。

⁸p. 洛厄尔和芬德利，同上。

⁹p. 马丁：《专业移民与发展》，(提交 GTZ 移民与发展会议文件，2003 年 10 月 20-21 日，柏林)。

¹⁰A·盖茨特：《对外移民的模糊之处：1988 年以来的保加利亚》(国际移民文件 39，2002 年，国际劳工局，日内瓦)。

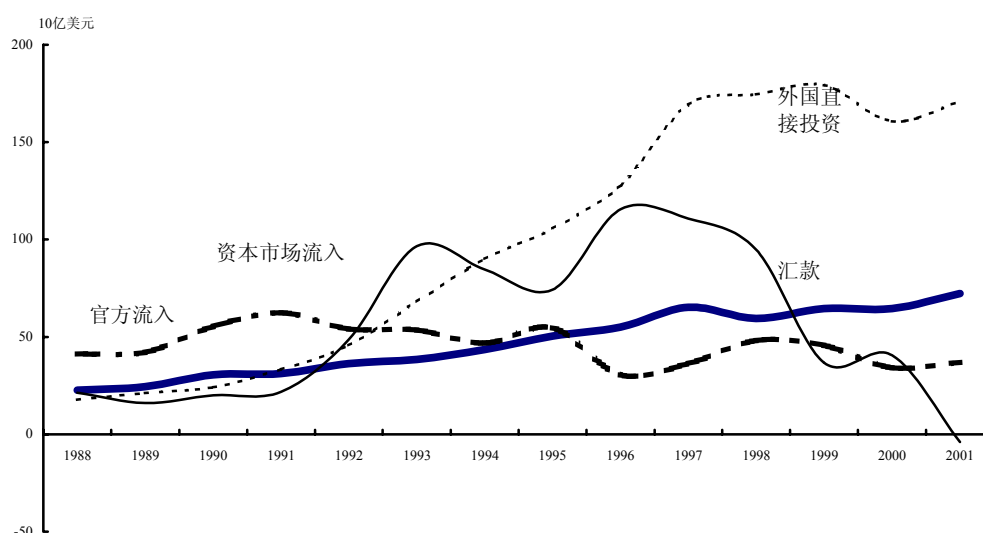
(c) 社会成本

77. 劳务移民在家庭和社区分离方面带来的社会成本倘若与更易衡量的经济成本相比，如果不是更大的话，也是非常可观的。在性别方面其影响几乎从来决不是中立的。在南非的一些地方，当男人离家去矿区和种植园工作，留在家中的妻子事实上变成了单亲家庭的家长。同样，在印度的喀拉拉邦，约有 100 万“海湾妻子”。另一方面，如果母亲是移民，则对家庭的后果会更严重。在斯里兰卡，超过 50 万妇女在海湾和别处工作。这对留在身后的家庭和社区意味着多方面影响——特别是对儿童。移民女工的孩子常常发生辍学或陷于无人照料和受伤害的境地，包括乱伦情况。当她们返回时，一些妇女也面对创伤性经历，如性骚扰、暴力或家庭混乱等。更普遍的是，那些将其人口很大比例送出国的国家，发现它们正在创造一种“移民文化”，在这种文化下，对年轻人来说，成为移民几乎是一种过渡的习俗。这就是在一些加勒比国家以及越来越多地在墨西哥和乌拉圭一些地区发生的情况。

(d) 汇款流入

78. 世界银行最近的研究报告《全球发展融资 2003 年》¹¹强调指出，对于发展中国家来说，汇款流入是排在外国直接投资(FDI)之后的第二大外部资金来源。2001 年，发展中国家收到的移民工人汇款为 723 亿美元，占它们综合 GDP 的 1.3%，比全部官方资金和私人非直接投资资金总和还高许多，占发展中国家外国直接投资总量的 42%。汇款总量虽然少于外国直接投资，但通常大于官方发展援助。汇款也是更可靠和更稳定的收入来源，而且往往较少随经济周期波动——例如，亚洲金融危机期间，即使在外国直接投资总量下降情况下，移民汇款仍然继续增长(图 2.1)。对一些国家来说，移民汇款现在是外汇的主要来源。

图 2.1 工人汇款和其它外汇流入，1998-2001 年



资料来源：世界银行：《全球发展融资 2003 年》(华盛顿特区，2003 年)第 158 页。

¹¹ 世界银行：D.拉瑟《工人的汇款：外部发展融资的重要和稳定的来源》，见《全球发展融资 2003 年》(华盛顿特区，2003 年)。

79. 不论是用于消费目的还是投资目的，移民汇款都显得比资本流动更为稳定。事实上，汇款在经济困难时期是趋于增加的，因为移民家庭依赖汇款作为主要收入来源，还因为在这样的时期，有更多的人希望移居国外工作。对本国投资的家境比较好的移民，也更不会像外国投资者那样被不利的经济环境吓退。世界银行指出，在一些新兴市场经济国家如巴西，汇款被作为从国际资本市场借款的抵押品使用，因而获得的优惠条件是其它方式不可比拟的。

80. 尽管没有根据移民工人技术状况分类的汇款信息，但是，人们认为低技能移民工人的贡献是巨大的。例如，一名没有证件的在美国的墨西哥工人估计每个月寄回500美元。尽管汇款的主要接受国是墨西哥(100亿美元)、印度(99亿美元)和菲律宾(64亿美元)，但是，在一些较小的国家，汇款占GDP的比例要高得多：汤加(37%)、莱索托(27%)、摩尔多瓦(25%)和约旦(23%)¹²。在佛得角，1994年汇款超过了本国出口创汇，比例达到16比1。在同一年，埃及、萨尔瓦多和约旦的汇款为产品出口创汇的75%以上，而在孟加拉国，汇款达到产品出口创汇的25%以上¹³。国际劳工组织的个案研究表明，在孟加拉，汇款占到接收汇款家庭收入的一半以上，在塞内加尔这一数字高达90%。国际劳工组织最近派往尼泊尔的调查小组发现，汇款对尼泊尔外汇储备的贡献率很可能要大于制成品出口、旅游、外援和其他来源的混合贡献率。研究指出，在宏观经济指标不利的背景下，该国经济的反弹应当归功于大量汇款的流入，估计每年达10亿卢比以上。

81. 而且，这些资金也只是指通过官方渠道实现的转移。在一些国家，人们认为仅有约一半的汇款是通过官方的金融渠道流入的，因为烦琐的程序、高额的收费以及很低的汇率而使移民不想使用官方的金融渠道。在南亚，有一种非常流行的名为HAWALA或HUNDI的非正式转移体制，因为这种方式对于不习惯去银行领取寄给他们金钱的人来说要方便得多。考虑到不通过正式金融渠道转移的资金，全球流向发展中国家的汇款总额很可能已超过1000亿美元。

82. 通过非正规货币经纪人而使移民汇款大量流入的一个意想不到的后果是在不稳定时期很容易地会发生资金逃逸。在很多发展中国家，现在大量外汇是由可轻而易举地逃避货币管理当局控制的货币经纪人来交易的。

83. 移民汇款的增长如何影响输出国的发展是难以归纳判断的。因为增长的移民汇款会促使一个国家货币的外在价值上升，或者说由于汇率升高而使国家出口竞争力减弱，也使对于进口替代行业的投资吸引力降低。这就是所谓“荷兰病”的一个变种。但是，大多数输出国当局似乎确信，这种影响从整体而言是很积极的，特别是由于需要外汇来冲抵巨额贸易赤字以及支付外债。

84. 由于汇款直接汇入了具有较高消费倾向的移民家庭，这种消费对一个国家国民收入的增殖效应是明显的。移民家庭对能力过剩行业生产的商品和服务方面的支出增加亦为其他人创造了工作岗位和收入，而这些“其他人”的附加消费又反过来有益于另一些其他人，如此等等。比如，孟加拉发展研究所的一份研究报告显示，孟

¹² 同前引文。

¹³ 冯·多恩：“移民、汇款和发展”，见《劳动教育》2002年第4期(2003年，日内瓦)，第129期，“移民工人的特殊问题”，第48-53页。

加拉国汇款对 GNP 的增殖效应为 3.3，对消费的增殖效应为 2.8，对投资的增殖效应为 0.4。¹⁴

85. 最近由联合王国国际发展署(DFID)和世界银行召开的“移民汇款国际会议”的结论指出，接收国良好的宏观经济政策、政治稳定和投资环境的改善是最佳利用汇款的前提。会议建议，让移民更好地获得正规金融部门的服务应是优先重点，因为汇款转移的正规化是提高汇款对长期发展影响作用的中心环节。¹⁵

(e) 跨国集团和原籍国发展

86. 在原籍国看来，移民活动是积极的，这不仅是因为它改善了移民家庭及其社区的经济状况，而且还由于移民输出及其返回已经成为带来新的工作、理念和方法的渠道，并充当了面向外部世界的一个窗口。在海外的移民集团除了寄送汇款外，对输出国而言，现在还被视为投资者、福利提供者、知识集团和对祖国的技术传播者。它们通过诸如传递信息、接触以及帮助实施合同协议的安排能起到这个作用。在诸如惠普这样的跨国公司中，做到高级经理的印度人鼓励其所在的公司印度开业。苏塞克斯移民中心对加纳和科特迪瓦的研究表明，移民输出及其返回都可以被看作是为企业发展提供资金的一种机制，特别是在较贫穷和技能较低的移民之中¹⁶。据估计，5500 万海外中国人已在中国投资了 600 亿美元。

87. 原籍国政府正越来越关注跨国集团作为发展引擎的潜在价值。比如，墨西哥已创立了特殊项目，把政府资金和汇款配套以投资于为移民来源地区创造工作岗位。在美国的墨西哥人建立了数千个“家乡协会”，它们支持家乡的各种社区活动，从修造新的道路、重新油漆教堂到为节日活动付费。同样，生活在洛杉矶、华盛顿和其它很多美国城市的萨尔瓦多移民也建立了多个家乡委员会以支持家乡的活动。具有这类联系的萨尔瓦多乡镇通常有平整的道路和用电。

88. 移民们自己也形成了在海外的协会和联络网，其中一些是散居在各国的知识分子或专业人员协会。迈耶和布朗¹⁷发现了 41 个正规知识联系网络把 30 个国家与它们在海外的技术国民联系起来。他们把联系网络分成 5 种：学生/学者联系网络、驻外技术人员的当地协会、通过联合国开发计划署(UNDP)的“通过海外侨民回国传授技术”(TOKTEN)项目的专家库援助，以及散居海外的知识分子/科学家联系网络。一些著名的联系网络有：哥伦比亚红色温情联系网、南非海外技术人员联系网(SANSA)、全球韩国人联系网、菲律宾人才增益联系网、波兰海外科学家协会、北美泰国专业人士协会、伊朗科技人员信息联系网、突尼斯科技人员合作协会、海外阿拉伯科技人员协会。因特网在这方面发挥了关键作用。据说，南非海外技术人员联系网(SANSA)是一个拥有 2000 多名会员的活跃联系网络。¹⁸

¹⁴ 同上。

¹⁵ 国际发展署/世界银行：报告和结论，移民汇款国际会议：对发展的影响、金融部门的机会和未来前景(2003 年 10 月 9 日-10 日，伦敦)。

¹⁶ 苏塞克斯研究移民中心：西非移民与贫困国际研讨会，苏塞克斯大学，布莱顿，2003 年。

¹⁷ J-B. 迈耶和 M. 布朗：“散居在国外的科技人员：对付人才外流的一种新方法”，联合国教科文组织，巴黎，联合国教科文组织—社会转型管理计划讨论文件第 41 号，1999 年。

¹⁸ H. 博拉特，J-B. 迈耶和 C. 弥阿舍尼：“来自发展中国家的技术劳务移民”：关于南非和南部非洲的研究报告(国际移民文件第 52 号，国际劳工局，日内瓦)。

(f) 移民的返回

89. 在输出国的境况改善到足够有吸引力之前,大规模的移民返回是极少发生的。这种情况曾发生过,如当意大利北部成为非常富裕的地区之后,早先移居到德国和美洲的意大利人被吸引回来了;早年被迫迁移到中亚和高加索地区的俄罗斯人在苏联解体后又回到了俄罗斯联邦;在巴西、秘鲁和拉美其它地方的第二代日本人也对鼓励他们到日本去工作作出了响应。

90. 然而,移民个人即使在本国境况无改变时也确实会回国,这或是因为他们在海外的合同期满,或者他们因其它原因不想继续待在国外。临时移民明显属于这种情况,正如去海湾国家的大多数合同工人在工作几年后通常会回国。但是,也有很多起初希望在海外长期定居的人在待了几年之后改变了想法。一份调查报告得出的结论是,到美国的移民约有 20%在到达后的 10 年内又离开了,就整个一生而言,则有 1/3 的移民会离开美国。¹⁹

91. 有些移民可能对他们的移民经历感到失望;其他一些人在积累了足够的资金后也可能决定回国。但是,通常的决定性因素应是原籍国的境况。如果经济前景改善了,那么回国会显得更有吸引力。当这些移民带着技能和存款回来时,便会对发展作出受人欢迎的贡献。比如,中国目前正在利用有时被称为“海龟”(海归)的人把回国的移民比作最终回到它们出生地海滩的海龟。在过去 25 年中离开中国的 60 万学生中,只有 16 万回国了。但是,回国的人数正在上升:2002 年达到了 1.8 万人,比两年前增加了一倍——在这些回国的人士中,很大比例有硕士或博士学位,其中很多人在为他们创办的企业园中建立了新的企业。²⁰

92. 除了永久性回国的移民之外,也有人是在两个国家之间定期来回流动。这种情况与其说是人才流失,不如说更是一种知识技能的交流或共享。事实上,在移民来源国和目的地国之间频繁来往和交流的程度正在淡化国籍的界限。移民、散居国外的人和流动工人一直在有效地建立新型的社会空间,组成“跨国集团”。现在,非洲联盟已邀请非洲在海外散居的人群积极参与本地区的发展,并同意修改非洲联盟的宪章以“鼓励非洲在海外散居的人群作为非洲大陆的一个重要部份而进行全面参与……”²¹

(g) 移民和贸易

93. 贸易象移民活动一样,也带来劳动的流动,因为加入贸易的商品包含着劳动投入。由于这一原因,经济学家视贸易为移民活动的替代物。因此,伴随着关税和其它贸易壁垒减少或消除的贸易增长会导致移民压力的减轻。在欧盟,区域内部贸易的增长已经带来了各国收入水平的接近。今天,即使劳动力在欧盟内部可以完全自由流动,打算移民的工人人数在欧盟劳动力中所占的比例还是不大,因为贸易和其

¹⁹ B.伯来斯博格与 D.特雷尔:“在海外的美国人生活在哪里?”发表在《国际移民评论》(纽约)1996 年,第 30 册,第三期。

²⁰ “在他们回返的途中”,见《经济学家》,(伦敦)2003 年,11 月 19 日。

²¹ G.穆图姆:“扭转非洲的‘人才外流’状况:开发在其他地区的非洲人技能的新举措”,见《非洲复兴》,(联合国,纽约),第 17 卷,第 2 期,2003 年 7 月。

它措施已经在很大程度上完成了降低成员国间经济差异的工作。²²但是，贸易和移民之间的关系要更为复杂。一些象“传呼中心”这样的工作可以被很容易地转移到低工资国家(工作岗位迁移，而不是劳动力迁移)，但其它工作则不能。在某些情况下，诸如金融服务和高技术产品，贸易和移民二者是互为补充的，就是说，前者可以促进后者的增加。

94. 其它因素也会影响结果。在北美洲，北美自由贸易协定事实上可能会更多而不是更少地导致美国和墨西哥之间移民活动。在美国和墨西哥边境附近定向装配企业的建立已经引发了来自墨西哥内陆地区的劳务移民，这反过来对于跨境寻找更高工资产生了更大的压力。

95. 如同前面指出的那样，移民和汇款可能反过来对于贸易有负面影响。当汇款提高了劳务输出国货币的汇率时，结果可能会减少出口并增加进口。正因为这个原因，人们把一些国家称为“以进口为基础的汇款依赖型经济体”。

96. 移民确实通过在移民来源国和目的地国之间建立更加紧密的联系而促进了贸易。印度信息技术产业提供了这种情况的最为引人注目的例子。起初，印度政府对发展信息技术并不抱有多大热情，担心会造成失业。但在印度的跨国企业对印度的IT人才给予了认同并把印度人派到其它国家去工作。同时，象塔塔集团这样的印度企业也把印度的IT专家派到海外，很快印度企业看到了把其中一些人带回印度工作的好处。随后，印度政府通过降低计算机进口壁垒的办法支持了萌芽期的IT产业，帮助确立了可靠的基础设施。到2002年，印度从计算机相关产品的出口，包括为在印度的外国企业提供服务中获得了约100亿美元的收入，已经慢慢地从劳务出口转变为服务出口。

97. 乌拉圭回合产生的服务贸易总协定(GATS)代表了第一个多边的和法律上强制执行的国际服务贸易协议。其中心目标是实现服务贸易的逐步自由化。服务贸易总协定模式4——自然人流动——意味着至少在理论上为两个世界之间促进技能人才的流动提供了最佳依据。一方面，发展中国家在服务领域有富余的技能人才，而服务贸易总协定为他们到发达国家去挣更高的工资提供了机会。另一方面，服务贸易总协定模式4中严格的临时流动规定又消减了发达国家对永久定居的担忧。但是，这一方案的潜力由于发达国家的承诺有限以及对自然人移入的严重移民壁垒而被大大遏制。由于短期性流动和永久性移民混杂不清，以及是在一种移民框架内而非贸易框架内处理这些问题，从而妨碍了这一领域的进展。²³

(h) 移民和总体经济效益

98. 很明显，移民对输出国可能产生许多正面和负面的影响。大多数发展中国家的政策制定者认为，任何人力资本的损失都要小于通过汇款和其它连锁效应带来的补

²²参见 A·维纳布尔斯登载于由 J·德梅罗、R·法尼、K·齐莫曼编辑，《移民：争论和事实》上的“贸易自由化和要素流动：概论”，(伦敦，剑桥大学出版社，1999年)。

²³ 经济合作与发展组织和贸易委员会工作组：《流动中的服务提供者：对劳动力流动和服务贸易总协定的密切观察》(巴黎，经济合作与发展组织，2002年)。

偿。情况是这样吗？目前，还没有大量正面的证据表明收到巨额汇款的国家有着更好的经济效益。在接受工人汇款前 20 位的发展中国家中，有 7 个国家在过去 25 年里使人均收入年增长率达到了至少 2% 以上(特别是中国、印度和泰国)；然而，另有 7 个国家则表现很差(特别是菲律宾、厄瓜多尔和也门)。

99. 当把经济效益和净移民率相比较时，也呈现出类似的混杂状况。表 2.3 根据经济效益和净移民率中反映出的参与移民程度而对发展中国家进行分类。该表不包括那些没有移民数据的国家；它亦未包括以及最不发达国家，因为结构因素在解释经济效益方面远比移民活动更为重要。

表 2.3 移民输出和发展效益

	高移民国家	中移民国家	低移民国家
高效益国家	几内亚(-11.0) 莱索托(-4.0)	佛得角(-2.2) 伯利兹(-1.2)	泰国(-0.1) 中国(-0.3)
人均收入快速 增长(2%以上)		埃及(-1.2) 乌干达(-1.6)	印度(-0.2) 毛里求斯(0)
中等效益国家	萨摩亚(-13.5) 圭亚那(-10.5)	危地马拉(-2.0) 菲律宾(-2.3)	罗马尼亚(-0.2) 孟加拉国(-0.4)
人均收入慢速增长	苏里南(-7.8) 斐济(-8.3) 牙买加(-5.6) 特立尼达和多巴哥(-2.9)	摩洛哥(-1.0) 秘鲁(-2.2) 厄瓜多尔(-2.3)	
低效益国家	阿尔巴尼亚(-19) 哈萨克斯坦(-10.3)	拉托维亚(-3.5) 乌克兰(-2.1)	津巴布韦(-0.2)
人均收入下降 收入	塔吉克斯坦(-9.8) 爱沙尼亚(-6.0) 格鲁吉亚(-9.7) 亚美尼亚(-6.5)	蒙古(-2.3)	

注释：括弧中的数字是净移民率(每千人中的移民人数)，是 2000 年到 2005 年间的平均值。负数表示移民输出。

资料来源：M.阿拜拉在 2003 年 9 月维也纳都市会议上提交的文件，净移民数据来自联合国人口处的《世界人口前景：2002 年修订版》(纽约，2003 年)。

100. 经济效益差的国家集中在净输出高的一系列中，而经济效益较好的国家集中在净输出率低的一系列中。然而，这种粗略的比较不能表明直接的因果关系。人们离开是因为经济形势不好，还是人们的离开引起了经济效益的恶化？看来前者更为可能。例如，在东欧，高移民输出率可能是由于该地区社会和经济方面的重大崩溃。另一方面，似乎又没有证据表明高移民输出促进了经济效益。至多可以说，移民输出能发挥一种安全阀的作用，使那些要失业或就业不足的工人得到更有效的利用，或者说是这些工人的离开为其他人开辟了就业机会。

101. 在中等收入国家，在人均收入和移民活动之间看不出有很强的关联。例如，菲律宾在过去 20 年中人均收入年增长仅为 1%，而墨西哥的经济效益要好得多，但两国移民比率一样。很明显，其它因素在这里起作用。墨西哥经历了来自北方美国的

强烈吸引，和菲律宾比，跨边境移民要容易得多。此外，脱离农村和摆脱高度不平等的愿望也促进了墨西哥的移民活动。²⁴

102. 最近一份关于移民和发展之间联系的评论报告认为，这种关系仍然是一个“不确定和未解决”的领域。²⁵移民输出是否有利于发展会随着许多因素而发生变化。这种联系似乎依赖于诸如移民发生的形式、去的地方以及国家如何能够实施政策以很好地应对负面后果或利用好重大的意外收获。后一点表明，移民能对那些已经为发展作好准备的国家的发展产生正面的影响；但是，移民本身并不能创造这样一种条件。

103. 一项最近的研究试图对 74 个中低收入发展中国家的贫困、移民和汇款之间的关系作出评估。²⁶研究的主要发现是，国际移民(一个国家在国外生活的人口比例)和国际汇款(汇款占国家 GDP 的份额)二者对于压低发展中国家的贫困率都具有一种强劲的、统计方面的影响。第一，“平均而言，国际移民占一国人口的比例上升 10 个百分点会导致贫困总人数降低 1.6 个百分点。”²⁷第二，国际汇款界定为汇款占国家 GDP 的份额对使用的各项贫困指标有负面的和统计上的重要影响。平均而言，对贫困总人数估计百分点的测量表明，汇款占国家 GDP 的份额增加 10 个百分点会导致人均日生活费不到 1 美元的人数比例下降 1.2 个百分点。其它贫困测量方法贫困差距和平方贫困差距方法表明，国际汇款对降低贫困的影响稍大一些，在研究的这些国家中，贫困程度和/或贫困严重性下降了 2 个百分点。这项研究发现，国际移民和汇款对贫困的影响在地区与地区之间会有所不同，这可能是由于很难将无证件的移民这一因素考虑进去。

2.3. 移民对目的地国的影响

104. 移民输入对接收国有着同样深刻的影响。当即的影响是使人口年轻化并刺激无通货膨胀的增长，但是，这些影响人们很少注意到。通常成为公众议论主题的是接收移民的社会必须对来自不同民族出身的移民所作的社会调整。这些移民的价值观可能与本国人有很大不同。很多国家已努力针对日益增加的移民涌入作出调整，一些国家，如加拿大，甚至赞赏这种日益增长的多样性。即使在 10 多年前还不把自己视作移民输入国家的国家中，今天也有了大得多的文化多样性。可是，对此也产生了一些不良反应，有时采取的是公开种族主义和排外主义的形式，特别是在那些正确或不正确地认为移民夺走了当地工人的工作岗位的国家中。在另一层面上，移民，特别是大规模的移民，可能对目的地国家的政治秩序产生重大影响。特别是在移民不能趋于融合的国家里，有时移民是导致民族关系紧张的根源。

105. 尽管移民活动可能对各接收国带来相同的压力，但是，其结果却因接收国历史、政策和政府管理社会变化能力的不同而不同。不考虑国家政策的调解作用就不可能说明后果。例如，少数民族聚居区的出现就是融合移民政策的失败，而并非移民输

²⁴ X·克拉克、J·哈顿和 G·威廉森：《如何解释拉丁美洲跨边境移民？》文件草案 2003 年，第 6 页，华盛顿特区，世界银行。

²⁵ D.埃勒曼：《移民和发展政策研究》(世界银行工作文件 3117，2003 年)。

²⁶ R. 亚当斯和 J.佩奇：《国际移民和汇款对贫困的影响》(为 DFID/世界银行移民汇款大会准备的文件，2003 年 10 月 9—10 日，伦敦)。

²⁷ 同前引文。

入的必然结果。在某种情况下，这甚至是为了给难民和贫困移民提供补助住房的善意政策所造成的。

106. 从经济层面上看，移民输入对目的地国也有好坏参半的影响，尽管这里有一点似乎是没有疑问的，那就是国家整体上是受益的，即使某些群体发现他们明显处于不利地位，比如那些技能较低的工人，包括一些先期到达的移民。在二战之后的欧洲，移民工人因对 30 多年的持续增长作出了贡献而获得了信任。在 70 年代之后的东亚和西亚，移民工人几乎在一夜之间把城市转变成了流光溢彩的大都市。同样在北美洲，到加拿大和美国的移民几代人以来更新了人口并使经济重新注入活力。

107. 对目的地国作一个类似于表 2.2 中内容的分析会发现，具有最大规模移民输入的那些国家属于经济上最成功的国家美国、加拿大、澳大利亚和南非。在欧洲，德国、瑞士和卢森堡属于输入移民工人比例最高的国家，同时也属于最富裕国家之列。对 1991-95 年间 15 个欧洲国家的统计分析发现，一个国家的人口通过移民输入每增长 1 个百分点，其 GDP 就增长 1.25—1.5 个百分点。²⁸当然，这并不意味着因果关系。利用模拟模型来评估移民对 GDP 的影响的研究表明，如果移民的技能可以与本国人口的技能互补，那么，移民对 GDP 的影响可以是巨大的。²⁹

(a) 就业和工资的影响

108. 通常人们认为，在经济增长时期，移民输入会带来净收益。比如通过满足一般劳动力的短缺和有助于防止通货膨胀，又比如通过提供迫切需要的特别技能，如同最近几年对信息技术专家的需求等，都可能带来净收益。在欧洲，流动人口比美国少，这类劳动力短缺不仅会发生在不同国家，也可能发生在同一国家的不同地区。移民总是趋于流向工资相对较高而失业较低的高速发展的地区。还必须指出，移民的影响并不局限于劳动力市场，它还可以刺激资本积累。³⁰

109. 移民对工资和就业的影响取决于劳动力市场的初始状况以及所接收移民工人的数量和技能水平。一般而言，移民输入会降低具有相似技能的本地工人的工资水平，其结果也会使收入分配恶化。但是，对西欧的研究表明，工资趋于毫不含糊地下降，对就业的影响则是模糊不清的。移民对低技能工人工资的增长有负面影响，但是，实际上可能会提高技能较高工人的实际工资，原因在于低工资部门产品供应的增加。

110. 人们普遍认为，移民工人的存在会压低当地工人的工资。但是，通过大量的研究，所得出的近乎一致的结论认为，输入移民对工资的消极影响是很低的。在欧洲，人们已开展了一系列的研究，得出了广泛的结论。在德国 1995 年根据家庭抽样调查资料进行的一项研究报告表明，如果外籍公民在德国人口中的比例提高 1%，会对国内工资产生很小的积极影响(上浮 0.6%)。³¹而国内高技能工人的工资甚至会提高 1.3%。其他的研究报告发现有负面影响，但这种影响微不足道，在-0.3%至-0.8%

²⁸ S.格洛弗、C.戈特及其他等等：《移民：一种经济和社会分析》(研究发展统计局(RDS)特殊文件第 67 号，伦敦总部)。

²⁹ 参见 H.勃鲁克、G.爱波斯坦及其他等等：《管理欧洲福利国家中的移民》，见 T.鲍埃里、G.汉森和 B.迈克考米克编辑的《移民输入政策和福利国家》(牛津，牛津大学出版社，2002 年，第 120 页)。

³⁰ 同前引文。

³¹ K. 齐默尔曼：“贸易和移民对工资与劳动力流动的影响”(CEPR 讨论文件，第 1318 号，伦敦，1995 年 1 月)。

之间,而有些研究报告则表明,国内工资,尤其是高技能工人的工资有轻微增长。³²在美国,大量研究报告得出的结论认为,影响微乎其微,典型的结论认为,即使一个地区的移民比例增长 10%,对当地工资的降低也不到 1%,常常接近于零。³³在联合王国对这方面文献资料进行的一项调查表明:“绝大多数实证调查一致认为,从统计角度来看,移民对劳动力市场结果的影响基本上并不明显。”³⁴

表 2.4 移民对就业的影响:对欧洲研究报告的一项调查,1992-2002 年

研 究	年份	国家	对就业的影响
甘和里韦拉-巴蒂	1996	欧盟 12 国	失业概率和外籍人口密度之间的关联是积极的,但却是微不足道的
甘和里韦拉-巴蒂	1999	欧盟 12 国	失业概率和外籍人口密度之间的关联是微弱的,但却具有重要的积极意义
亨特	1992	法国	外籍人口所占比例增长 1 个百分点会使国内失业率提高 0.2 个百分点
米莱森和齐默尔曼	1994	德国	外籍人口所占比例对失业概率没有什么重大影响
维洛西奥和文图里尼	2002	意大利	失业风险和入境概率两者的信号都比较模糊
温克尔曼和齐默尔曼	1993	德国	国内居民的失业频率没有明显增长
温特-埃布默尔和茨威米勒	1994	奥地利	外籍人口所占比例增长 1 个百分点会使个人失业风险提高负 1%-1.1%(经测算),0.1%-0.4%(未经测算)
霍弗和休伯	1999	奥地利	外籍人口所占比例增长 1 个百分点会使个人失业风险提高 0.8%
布吕克、施拉普勒和克赖恩费尔德	1999	德国	外籍人口所占比例增长 1 个百分点会使个人失业风险提高 0.2%
皮施克和费林	1997	德国	外籍人口所占比例和失业率之间的关联微弱,信号模糊
温特-埃布默尔和茨威米勒	2000	奥地利	外籍人口所占比例增长 1 个百分点会使总就
		德国	业率下降 0.002%(奥地利)和 0.025%(德国),使国内居民就业率下降 0.25%(奥地利)和 0.04%(德国)

注释:弹性系数是由作者根据抽样调查平均数计算出来的。

资料来源:联合国欧洲经济委员会惠允:对欧洲的经济调查(2002 年第 2 号)。

³² G. 汉森、F. 谢夫及其他等等“移民和美国经济:劳动力市场影响、非法进入和政策选择”,刊登在《移民政策和福利制度》,由 T. 鲍埃里, G. 汉森和 B. 迈克考米克编辑(牛津,牛津大学出版社,第 192 页)。

³³ H. 布吕克,同前引书,第 30 页。

³⁴ N. 加斯顿, D. 纳尔逊:“移民对就业和工资的影响”(全球化和劳动力市场研究中心,诺丁汉大学),2000 年 7 月,由格洛弗和其他人援引。援引出处同上。

111. 然而, 移民抵达某一地区, 有可能会造成其他工人的离去, 或劝其不要来, 因此, 这样一来就传播或掩盖了其影响。另一方面, 其他的研究报告表明, 就劳动力的流动而言, 当地居民和以前的移民群体不会以这种方式对新移民的流入做出反应。诚然, 如果有什么反应的话, 他们的到来也只能是补充了新移民的流入。

112. 然而, 移民工人的整体工资低于当地工人, 这看来似乎是不争的事实。在大多数欧盟国家, 移民, 特别是非欧盟国家的移民, 要比当地居民更容易陷入失业。尽管这种情况在各个国家有所不同, 但总体上看, 这种情况似乎是由于移民的受教育水平和技能水平较低造成的。在美国情况也是这样, 1998 年, 男性移民工人的小时工资低于当地男性工人 23%, 这在很大程度上是由于受教育程度较低的移民流入的人数增加造成的。还有一点不容否认的是, 对移民的歧视也是原因之一。有许多研究报告早已证实, 少数民族挣取的收入明显低于当地居民, 即便是他们拥有和后者相同的职业、行业、教育背景、经验和语言能力也罢。³⁵

113. 在移民是否会造成当地公民失业增加的问题上, 存在诸多争议。从微观和企业层次上看, 当企业进行结构调整和雇用外国工人来取代当地工人, 尤其是取代下岗的年龄较大和技能较低的工人时, 当地工人的被解雇无疑是会发生的。但是, 有一点是难以估计的, 那就是在全面考虑所有经济调整之后, 当地居民在移民进入之后的失业率是否的确比以前增加了。如果通过移民带来了经济发展, 那显然就不会再造成当地居民失业上升的问题了。经济合作与发展组织在 1984-1995 年期间对一些国家的经验进行了研究, 并得出结论发现, 尚没有产生负面影响的证据。有一份研究报告确认, 失业和移民人数增加之间没有任何联系, 其证据是: 在那些引入移民最多的国家里, 其失业状况常常一如既往或者是下降了。确实, 还有些研究报告甚至表明, 由于移民促进了生产发展, 从而带来就业机会的增加。譬如, 非技能劳动力的流入, 会引起劳动密集型产品生产的扩大和出口的扩大, 从而带动就业整体水平的提高。³⁶

114. 对移民是否会在经济萧条时期使失业增加的一种直接研究方法是, 对两个时段进行对比, 然后观察移民的增加同失业的增长是否相吻合。经济合作与发展组织在 1984-89 年和 1990-95 年期间对一些国家进行了这种研究。³⁷ 正如我们可在表 2.5 中看到的那样, 在每年的移民和失业状况之间, 似乎并没有什么关联。在这两个时段里, 即使是在后一个时段里, 尽管经济在低速徘徊, 移民都有快速增长。在移民大量增加的一些国家里(如美国、德国、日本、瑞士和法国), 失业率在其中的一个国家下降了, 在三个国家略有上升, 在第五个国家保持了原水平。

115. 即便是在经济紧缩时期, 移民依然继续从事当地工人不愿干的工作。在许多工业化国家, 受过较高程度教育的人一般都不愿从事体力工作, 即使是技能型体力工作。在大韩民国, 政府希望让更多的妇女和年龄偏大的人开始工作或重返工作, 但大多数企业却说, 在重体力工作岗位上, 这是不可能实现的。他们发现, 在任何情况下, 韩国人都拒绝在给出的工资水平上从事哪怕是较轻的体力工作。

³⁵例如, 参见 K. 彭达库尔和 R. 彭达库尔: 《货币的颜色——加拿大少数民族中的收入差异》。见《加拿大经济日报》第 31 册, 第 3 期, 1998 年 8 月。

³⁶ 维纳布尔斯: 同前引书。

³⁷ 经合组织: 《国际移民的发展趋势》: (SOPEMI, 1997 年, 巴黎, 1998 年)。

(b) 移民输入的财政影响

116. 在有些国家引起人们关注的一个主要问题是，移民已成为东道国社会的一种负担，因为他们所消耗的公共服务开支和福利开支超过了他们所缴纳的税款和社会保险费。³⁸在丹麦、荷兰、比利时、法国、奥地利和瑞士，移民对福利的依赖程度大大超过了当地居民。这种情况似乎同福利制度所规定的津贴水平有关。这种被用作“福利磁石”所带来的风险已使一些国家对新移民所能申请的福利津贴进行了限制。移民输入的财政影响显然取决于移民抵达东道国时的年龄。

117. 那些到来时处于工作年龄的移民对国家财政和社会保障的贡献显然要大于到来时身为儿童的移民。例如，德国的一项研究报告显示，年龄在 30 岁移民的人在他或她的一生中将会交纳 11 万欧元的税金，而一个年满一周岁的儿童移民，将会给财政带来 6 万欧元的负担。由于 78% 的德国移民都处于工作年龄阶段，一名有代表性的移民在他或她的一生中将会交纳大约 5 万欧元的纯税金。因此，移民有助于德国缩小预期税收收入与政府开销及偿还债务之间的差距。在美国，有些研究报告已得出结论，证明移民在使用公共救助和免费医疗照顾方面高于当地居民。这主要是因为移民所拥有的教育和财富平均水平低于当地居民。有些研究报告发现，申领福利金的低收入移民可能远不如申领福利金的低收入的当地人多。³⁹美国国家科学院进行的一项研究认为，从长远的观点来看待移民问题，尽管移民在头几年，尤其是求学阶段将会给财政带来一些费用负担，但很可能每个移民以及他们的纳税子女将最终会为国家预算提供 8 万美元的纯积极贡献。⁴⁰

表 2.5 择定经合组织国家的移民流入和失业总体状况

国 家	1984-89 年		1990-95 年		
	年均移民流入人数 (1000 人)	失业率 (%)	年均移民流入人数 (1000 人)	失业率 (%)	失业率增减 (%)
美国	675	6.4	1128	6.4	0.0
德国	520	7.6	920	8.1	+0.5
日本	183	2.6	284	2.5	0.1
瑞士	69	0.7	101	2.9	+2.2
法国	45	10.0	93	10.7	+0.7
联合王国	50	8.6	54	9.4	+0.8
挪威	18	3.0	18	5.5	+2.5
卢森堡	7	1.6	10	2.0	+0.4

注释：德国的数据在 1990 年以前是指西德的数据，1990 年之后则指全德国的数据。

资料来源：经合组织：《国际移民的趋势》：SOPEMI，1997 年。

³⁸ 在美国，移民人口消耗的福利金一直在增长；看起来，移民滞留的时间越长，他们就更有利用福利金。参见 G. 鲍加斯的文章：“天堂之门：移民政策和美国经济”（普林斯顿大学出版社，新泽西州，普林斯顿，1999 年）。

³⁹ M. 菲克斯和 J. 帕塞尔：“非本国居民和本国居民在福利改革之后使用公共津贴的趋势”，1994-97 年（城市研究所，华盛顿特区 1999 年）。

⁴⁰ J. 史密斯和 B. 埃德蒙顿：“新美国人：移民流入对经济、人口和财政方面的影响”（华盛顿特区，美国国家科学院出版社，1997 年）。

专栏 2.1

移民对俄国的社会和居民的人口统计结构的影响

俄国的许多地区目前面临着严重的人口统计危机。根据这些条件，移民在人口减少的过程中发挥了一种“减震器”的作用。例如，1992 年移民的增长补偿了人口自然损失的 85%；1994 年为 93%；1996 年和 1997 年为约 50%；1999 年和 2000 年为约 20%¹。在 1992 年至 2000 年之间，俄国的移民净增长高达约 360 万人，这使得有可能减缓影响到许多地区的人口减少率。

许多调查表明，作为一个规律，这些人员属于具有适当的教育水平并处于积极工作年龄段的移民。例如，1998 年积极工作年龄人员在外来移民当中所占的比率达到了 63.8%，在俄国长期居民中占 58%²。在这些移民当中，15% 以上的新加入者受过高等教育，31% 受过中等和中专教育，而长期居民中的相同指数分别为 13% 和 24%。事实上，来到俄罗斯的移民早已是受过良好培训的专业人员，他们可在不增加额外的预算支出的情况下被安排在国民经济的不同部门。

斯塔夫罗波尔地区的经历是相当重要的。根据我们的调查结果，移民流动主要包括高技术人员。在斯塔夫罗波尔地区，17% 的移民受过高等教育，约 30% 受过中专教育。此外，这里的移民对人口统计形势产生了一种稳定性影响，补偿了由于该地区出生率的急剧下降造成的人口损失。强迫移民的流入使得一些村庄小学免遭关闭。了解到这一点将是有意義的，即正是由于移民才导致了结婚数目的略微增加。

众所周知，各种来源的有关移民流动副作用的流行评估包括对劳动力市场的压力、社会经济形势的恶化以及犯罪率的增加。同时，从人口统计形势的观点来看，当前的移民对俄国的许多地区来说无疑是一种有利的现象，因为它对自然人口增长减少而对人口统计产生的不利影响起到了“减震器”的作用。

应当承认，俄国的移民尤其是阻止了人口的进一步老化进程，并稍微改善了居民的教育和职业构成。

资料来源：Ryazantsev, S.V. 俄国的外来劳务移民，国际劳工组织国际移民计划，日内瓦，即将发行。

118. 就无证件移民的情况而言，由于他们十分担忧自身的居留问题，以至于他们不可能去申领福利金。那些以假社会保障卡为依据把他们作为合法移民看待的雇主还将向政府缴纳社会保障费。而这种在“暂记档案”下积累起来的基金同法定登记的移民姓名并不相吻合，因此不会有人认领津贴。在美国，在 1990-98 年期间，这笔资金已高达 200 亿美元。有许多无证件移民通过自动扣款方式纳税，甚至还有些人自愿以现金方式纳税，以便为未来大赦时证明自己一直在该国居住。在有些国家，从法律上是不允许税务当局和社会保障部门同移民当局共享信息的。⁴¹

119. 其他接受移民的国家也表明，移民都在为自己的前途而支付费用。比如，在澳大利亚，2000 年开展的一项研究成果表明，移民、尤其是年轻移民群体，在接受福

⁴¹ 汉森和其他作者：援引出处同上，第 248 页。

利金方面，远不及在澳大利亚出生的人积极。⁴²从欧盟的整个情况来看，移民对财政方面的影响更为模糊不清。在一些国家，如德国、联合王国、希腊、西班牙和葡萄牙，移民对福利的依赖同欧盟公民相比，不相上下，有时还要低一些。⁴³又例如，在联合王国，一份研究报告显示，外国出生的居民对政府财政收入的贡献比他们所分享的津贴高出 10% 左右，因此结论是，要不是有这些移民人口流入，那么将不得不要么削减公共服务，要么收入所得税就需要提高。联合王国内政部对联合王国境内移民人口对财政的影响进行了更为深入的分析，并估计联合王国的移民人口在 1999/2000 年度纳税 312 亿英镑，而领取津贴和使用国家服务消费为 288 亿英镑，为财政做出的实际贡献四舍五入后大约为 25 亿英镑。这相当于收入所得税基础税率的大约 1%。⁴⁴

(c) 移民的社会后果

120. 移民活动会对东道国产生深远的影响，而这种影响远远超出可以计量的经济后果，因此，这也在很大程度上说明，围绕移民政策为何存在如此多的争论。移民改变着接受国的社会及其制度。由于移民的成分构成与接受国社会的成分构成并不一致，而其大多数人受教育程度又较低并在劳动力市场上处于较大的劣势，因此移民活动会导致接受国社会各阶层发生变化。⁴⁵新移民，尤其是那些来自不同民族血统的新移民的到来，通常会导致劳动者阶层的进一步分化和劳动力市场的分割。而处于非正常状况下的移民人数的增多，只会加剧这一趋势。然而，移民在不同国家所经历的社会流动率具有显著的差别，这就表明是融合政策以及社会和经济条件决定着移民带来的最终结果。

121. 移民会改变一个国家的民族特性认同感，有时，这种情况，比如在加拿大在很大程度上会受到欢迎，但在德国或法国则不会受到相同程度的欢迎。不管来自不同血统和拥有不同社会价值观念与标准的人们的态度有多么的不同，但他们共同生活与工作在一起，显然会不可避免地改变他们所在的社会。这一现象在纽约、伦敦、开罗、曼谷，甚至莫斯科和东京这样的国际大都市中心，表现得更为明显。幸运的是，日益增加的多样性并没有导致许多国家社会凝聚力的崩溃，而国际大都市中心看来都从具有新思想和不同观点的生机勃勃的移民涌入中获得了巨大好处。

⁴² B.比勒尔和 J. 贾普：“移民接受福利金的模式”（堪培拉，澳大利亚移民和多文化事务部 2000 年）。

⁴³ 布吕克和其他作者：援引出处同上，第 74 页。

⁴⁴ C. 戈特和卡尔·约翰斯顿(2002)：“联合王国得移民人口：对财政的影响”，（伦敦，研究、发展和统计局不定期文件，第 77 号，2002 年）。

⁴⁵ 参见卡斯特尔斯和米勒：“移民的时代”（纽约，palgrave Macmillan, 1998 年，2003 年平装版本）。

欧洲老龄化和移民问题案例研究

欧洲正在迅速老龄化。联合国人口处在 2000 年发表的一项报告表明⁴⁶，欧盟现在的 15 个国家若要在 2050 年以前保持目前的人口总体规模，将需要输入大约 4700 万移民；若要维持 15-64 岁年龄组的现行规模稳定不变，将需要输入 7900 万移民；若要维持现行的老年人赡养比稳定不变，将需要输入 6.74 亿移民。这一结论在欧洲引起了许多人的不安，并促使一些人开始预测，老龄化达到什么程度将会使欧洲人的生活与社会保障水平下降。

为了确定现有的欧盟国家对移民的潜在需求，国际劳工局开展了一项综合性人口与经济分析，根据不同的假设对老龄化降低生活标准(以人均 GDP 为测量标准)的程度进行了评估。如果劳动力参与率保持不变的话，人口中的常规增长部分就会因年老而成为非经济活动人口；日益减少的这部分人口则必须生产所需的商品和服务，而经济活动人口本身将会变得越来越老化。这种情况还将会对经济的长期增长率产生影响。

出于进行分析的需要，人均 GDP 和人均消费水平的增长目标现确定为每年人均实际增长 3%。劳动生产率的历史发展趋势(每年增长 2.5%)假设能够继续得以保持。妇女劳动力参与率在未来的 25 年里假定每年增长大约 1%，直到妇女劳动力参与率水平达到只比男性劳动力参与率低 5%的水平为止。再假定有效退休年龄没有普遍提高；而“不可避免的”摩擦失业率在整个时期保持在 2.5%。

这次分析所采用的一个仿真模型预测，如果作为一个整体的欧盟 15 国不采取任何纠正性措施(比如，不改变劳动力参与率或不增加移民工人)，假定劳动生产率每年增长 2.5%的话，它的劳动力到 2050 年将短缺 3800 万人。而如果劳动生产率每年仅增长 2%的话，那么，劳动力短缺量将上升到 8800 万人。这对“预定的生活标准和可能达到的生活标准之间的差距”所产生的影响将是巨大的。人均 GDP 到 2050 年只能达到预定目标的 78%。

如果欧洲打算采取纠正性措施，比如通过输入劳动力而不是改变劳动力参与行为的话，尤其是通过延长退休年龄、延长工作时间或转而从事更具生产性的工作方式，那将会出现什么情况呢？当然，移民工人不会只身而至，他们会带着他们的家属一起来。而这样一来，总人口水平将呈螺旋型上升。原因在于，在缩小就业差距的过程中，移民工人及其家属会抬高整体消费水平，而必要的 GDP 水平也会因此而被抬高，这样一来当地人口中的劳动力结构性差距将会进一步突出，而其后的差距和替换需要将会比原先条件下显得更加突出。

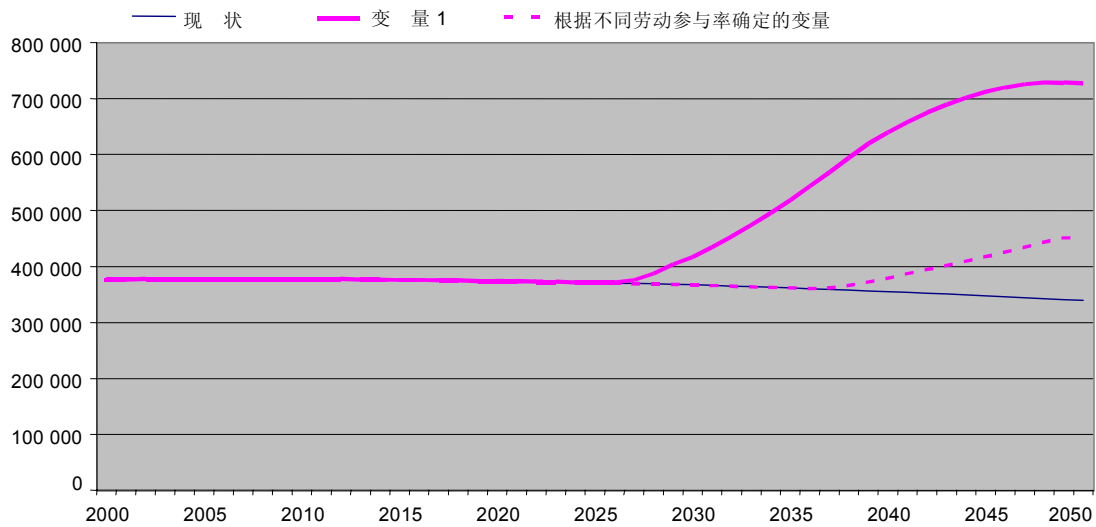
这种仿真预测的结果令人震惊。如果为填补劳动力的短缺差距而采取日益扩大的行动，欧盟 15 国的总人口在未来的 50 年里将会增长一倍，而人口净增长将会达到 3.88 亿人。这似乎是一种最不可能发生的局面。欧盟各国不可能吸收增长规模如此之大的移民人口。它们将会做出其他调整。

对欧盟国家来说，一种明显的选择是，把退休年龄从 60 岁(实际上)提高到 65 岁。这就意味着劳动力参与率将提高约 15%。若采取这一措施，将会大大改变各种结果。这将使其今后 50 年所需要增加的移民人数减少到 1.12 亿人(参见图 2.2)。

在一个日益老龄化的社会，人口结构的变化将对社会保护制度产生明显的影响。一般来说，养老金和医疗保险开支将会增长，而其他支出项目，如儿童和家庭补贴将会随着社会老化而下降。在欧盟，养老金和医疗保险支出占社会总支出的大约 75%，而养老金本身一项就占其大约 50%。因此，控制养老金的支出，就成了使社会总支出保持在可以维持的水平上的唯一出路。为了展示所预测的效果，我们假设(参见图 2.3)欧盟 15 国已把退休年龄提高到了 65 岁，并把社会保障的养老金替代率统一降低到了平均工资水平的 40%——这个水平只略高于许多国家的相对贫困线标准，并假设这一标准的养老金按现收现付(PAYG)的方式来筹措资金。

⁴⁶ 参见联合国人口处：“移民替代：这是解决日益下降和老龄化人口的一个办法吗？”doc ESA/WP.160(纽约，联合国 2000 年)。

图 22. 根据不同劳动力参与率的影响而假设的移民现状和移民标准
对欧盟 15 国总人口的预测，2000-2050 年，单位：1000 人



在不增加移民的情况下，现收现付制度的缴费率(即不含管理成本的成本率)和按占 GDP 比例来衡量的成本(GDP 成本率)将在所预测的期间内增长 50%。而在增加移民，并提高劳动力参与率和把退休年龄提高到 65 岁的情况下，成本开支在未来几十年内也会有同样增长，但是一旦移民替代率确定下来，成本开支将会再次回落到目前的水平。

图 2.3 对欧盟 15 国现收现付成本比率和现收现付年金制度的
的 GDP 成本比率的预测，2000-2050 年

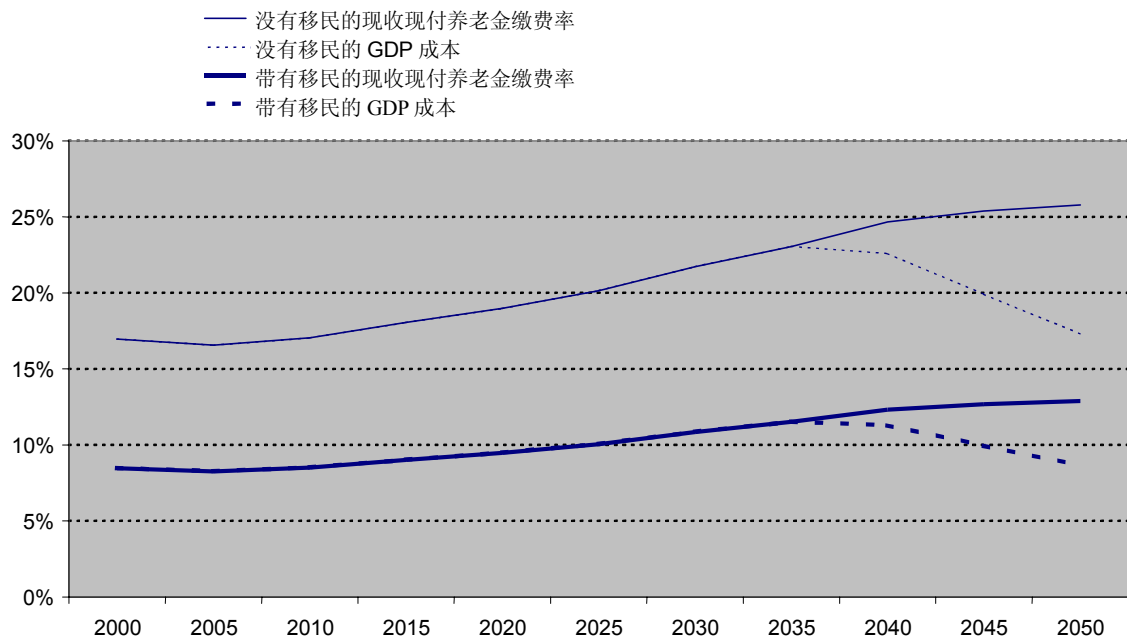


图 2 3 以图形方式展现了这种情况。上述结果表明了对未来的政策的宏观指导意义。它表明,通过实行一种谨慎的综合性政策,可以确保公民的生活水平和国家财政的稳定。这种综合性政策必须在以下几方面之间找出一种妥协方案,即接受低速的经济增长(生活水平也会因此保持低速增长),容许移民对当地人的替代和提高劳动力参与率,或在提高老年工人的生产率方面增加投入。有控制地进行移民显然会在政策架构设计中发挥重要作用。

2.4.初步结论

122. 我们生活在一个全球性移民时代,相对于过去,现在有更多的移民通过更多的途径,向更多的国家流动。如同过去一样,这种移民活动对移动的移民、欢迎他们的国家和他们所离开的国家都是有利的。目前面临的挑战是,加强对移民活动的管理,以使其发生的方式能使所有相关各方都获得最大的利益。

123. 移民输出国已开始认识到,它们在海外的移民工人可以成为国家发展所需要的一个重要资金来源,因为他们的汇款既提供了生活费用开支也提供了为创造就业岗位所需的投资。移民回国或在输出与输入国之间往返,还可以成为获取新技术和新思想的源泉。当移民招聘、汇款和返回都进入一种良性循环时,就象印度的 IT 部门那样,其结果就可能形成一个重要的新的出口产业,这也会给那些没有移民的人带来好处。

124. 那些促使人们移民的雄心和动力一般有助于移民在许多国家找到工作和使他们努力工作,这对移民本身和东道国的公民都是有利的。在大多数情况下,移民只对当地居民的工资产生轻微的负面影响,而他们所缴纳的税金通常要比他们所得到的由税收支持的服务要多。同时,也几乎没有什么证据表明,由于移民而导致当地居民大批失业的现象。

125. 最后,一些地区的人口发展趋势表明,输入移民还将是应对人口老龄化所带来的预期问题的长期性解决办法的一个重要的组成部分。各国在考虑提高劳动生产率和劳动力参与率、尤其是老年工人的劳动力参与率的同时,如果要避免发生福利水平下降的话,还需要考虑扩大移民规模。促使人们在这些长期性问题上达成一致意见,显然是负责任的政治领导人的任务,因为输入移民始终会带来一个社会适应性问题,而这一问题的解决必须由适当的公共政策加以支持。

第三章

移民工人的工作条件和待遇

3.1. 引言

126. 前几章的分析表明，国际就业移民在未来年代很可能进一步增加，这对原籍国和目的地国以及移民本身都具有潜在的好处。要获取这些潜在好处的一个重要前提条件是，努力确保移民工人拥有体面的工作条件。对许多人而言，为工作而移民是一段有益的积极的经历，但是，对于一个不可接受的很大比例的移民来说，工作条件表现为伤害性和剥削性，并可能具有以下特点：强迫劳动、低工资、恶劣的工作环境、毫无社会保护、没有结社自由和工会权利、歧视、仇外以及社会排斥。所有这一切剥夺了移民在另一个国家工作的潜在好处。¹保护移民工人的劳动制度的发展落后于移民活动的增长。

127. 本章讨论的是国际移民的工作条件以及决定这些条件的因素，其重点是需要更多保护的由中、低等技能男女移民工人构成的更加脆弱的群体。²信息资料是从不同途径收集的，包括通过国际劳工移民调查(ILM 调查)。³分析中涉及的特别脆弱群体，包括家庭佣工和处于非正常状态以及移民工人占主体的就业部门的移民工人。移民融入东道国社会以及移民健康问题将在结论部分之前予以讨论。⁴

128. 尽管本报告主要是反映国际劳务移民的积极效益方面，但是，本章讨论的却集中在问题方面，而且还要审议不同层次上为解决这些问题所采取的重大实际措施。这些令人关注的问题在国际标准中得到反映和处理的方式将在下一章中讨论。

3.2. 工作条件的范围和标准

129. 有关移民工人工作条件和待遇的问题已经在国际劳工组织制订的许多国际劳工标准以及联合国制订的国际文书中得以阐明。这些标准和文书覆盖的问题包括报酬、工时、带薪休假、最低就业年龄、职业安全卫生措施、社会保障措施、与就业相关联的福利设施和津贴以及就业保障等等。一个基本原则是待遇平等：1975 年移民工人(补充条款)公约(第 143 号)第 12 条敦促各国“保障从事相同工作的所有移民

¹ 国际劳工组织：“结论摘要”，国际劳工组织“关于亚洲劳务移民政策和管理挑战”区域三方会议的报告，2003 年 6 月 30 日-7 月 2 日，曼谷；国际劳工组织：“报告和结论摘要”，南部非洲劳务移民三方论坛，比勒陀利亚，南非，2002 年 11 月 26—29 日。

² 本报告并不讨论国内移民工人的工作条件和待遇，尽管国内移民的状况和国际移民工人非常类似，特别是在一些大国中，比如印度或中国。

³ 欲参考国际劳务移民调查结果的所有资料，请见附录 1。

⁴ 社会保障问题在第 4 章讨论。

工人在工作条件方面待遇平等，不论他们各自的就业条件如何”，《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》第 25 条第 1 款也要求给予平等待遇：“在报酬和其它工作条件以及就业条件方面，移民工人应享有的待遇不应低于适用于就业国国民的待遇。”

130. 应在国际劳工组织体面劳动框架内看待移民工人的问题，因为工作条件决定就业质量。体面工作应该具有良好和可以接受的工作条件。2001 年国际劳工大会的局长报告⁵确认，对于劳动者来说，体面劳动赤字包括四类：就业、工作中的权利、社会保护和社会对话。

3.3. 影响工作条件的因素

131. 目的地国家中，工作条件和待遇方面的差别存在于两个层次上：a)在移民工人本身之间；b)在移民工人和本国工人之间。尽管某些差别可以用移民地位、技术水平、工作性质和就业部门等的差别加以解释，但是，其它一些差别却应归咎于蓄意的区别对待。下面加以简短讨论。

(a) 差别的证据

132. 失业率的差别是一个反映移民在劳动力市场上处于不利地位的鲜明指数：在 2000-2001 年度，经合组织国家中男女移民的失业率平均几乎是非男女移民的两倍。在丹麦和瑞士，男性移民的失业率是相应非移民失业率的 3 倍以上，而在芬兰、法国和意大利，女性移民的失业率则比相应非移民失业率高出 20%。(见表 3.1)⁶

133. 在就业保障方面也有显著的差别。大多数东道国的本国工人在失业、裁员补贴款或者失业保险、以及可能在再培训的机会方面可以期待得到某些形式的保护。在最坏情况下，他们也可以寻找另一份工作。移民工人享有的保障普遍要少得多。永久性的移民最终可能享有类似于本国国民的劳动力市场好处，但是，临时性的工人一般不会享有。一些国家允许临时性的移民工人在许可居住的时期内寻找另一份工作，但是，在其它国家，工作许可证和居留许可证则是连在一起的，因此，失去工作就意味着失去在该国生活的权利。⁷

134. 第 2 章(2.2.(a)节)着重说明了移民和当地工人在工资上的差别。一般而言，移民作为一个群体的工资在整体上要低于当地工人，造成这种情况的部分原因在于移民的受教育程度和技术水平较低，但是，歧视行为也有一定作用。在中东，劳动力市场方面存在高度的隔离，本国和外国工人之间在工资方面差别巨大。移民工人相对较低的工资似乎是由输出国现行的劳动力市场状况决定的。⁸在亚洲也是如此，移民工人无论男女，通常其工资都要低于做同样工作的当地工人。⁹

⁵ 国际劳工组织：《减少体面劳动的赤字——一项全球性挑战》，局长报告 1(A)部分，第 89 届国际劳工大会，日内瓦，2001 年。

⁶ 经合组织：《国际移民趋势：移民持续报告制度：年度报告》，2002 年版(巴黎，2003 年)，表 1.13 和表 1.14。

⁷ 根据国际劳工移民调查，有 32 个成员国表明，并非由于自身过错而失去工作的移民工人不允许继续居留和寻找工作，而有 47 个成员国表明给予居留权。在临时移民工人的合同正常终止的情况下，有 21 个成员国允许继续居留和寻找其它工作，而有 53 个成员国不允许。参见附录 1。

⁸ 参见国际劳工组织：“在科威特的移民工人：在国际范围内考察招聘制度”，(非出版的报告，日内瓦，国际移民计划，2002 年；国际劳工组织关于在巴林、黎巴嫩、阿拉伯联合酋长国女性移民工人的研究报告，由 K.C. 查恰里阿、K.P. 坎南等编辑(2002 年)。“喀拉拉邦的海湾联系：发展研究中心关于印度喀拉拉邦国际劳务移民的研究报告”，Ulloor，喀拉拉邦，印度，发展研究中心。

⁹ P. 维克拉马斯卡拉和 M. 阿贝拉：“亚洲移民工人的保护：问题和政策”，刊载于《亚洲的国际劳务移民：趋势、挑战和原籍国的回应》(日内瓦，国际移民组织，2003 年)，第 53—75 页。

(b) 工作条件差别的原因

移民地位

135. 所有移民都是在出生国或国籍国以外的地方就业的工人,他们在国外的地位却大相径庭:他们可以是有权定居和入籍的合法移民、合同期满必须离开的临时客籍工人,或随时都有遭到逮捕和驱逐风险的未经批准的工人。由于实行不鼓励定居的政策,极少给予临时工人与长期工人同等的待遇。在非正常状况下移民的人员以及被贩卖的人员或偷渡客通常要面对最恶劣的工作条件,也常常没有什么办法去寻求改变。

表 3.1.1995 年和 2000 年经济合作与发展组织选定国家的移民和非移民工人

国 家	外籍工人(千)		劳动力总数的 (百分比)		2000-01 年失业率(百分比)				失业比率	
	1995	2000	1995	2000	国民 (男性)	外籍人 (男性)	国民 (女性)	外籍人 (女性)	外籍人/ 国民 (男性)	外籍人/ 国民 (女性)
奥地利	366	377	9.7	9.8	3.9	8.4	3.9	8.6	2.2	2.2
比利时	327	266	7.9	8.4	4.6	14.2	7.0	16.5	3.1	2.4
丹麦	54	78	0.2	2.8	3.6	12.2	4.9	7.2	3.4	1.5
芬兰	18	34	0.8	1.3	10.0	24.2	11.2	29.9	2.4	2.7
法国	1 566	1 571	6.3	6.1	7.1	17.1	10.7	23.9	2.4	2.2
德国	3 505	3 429	9.1	8.8	7.2	13.4	7.8	11.7	1.9	1.5
希腊	71	163	1.7	3.8	7.2	7.6	16.2	17.6	1.1	1.1
爱尔兰	42	60	3.0	3.5	4.1	5.1	3.8	6.2	1.2	1.6
意大利	100	246	0.5	1.1	8.0	7.4	13.9	21.3	0.9	1.5
荷兰	281	298	3.9	3.7	1.9	4.7	2.9	7.0	2.5	2.4
挪威	59	75	2.7	3.2	3.7	5.3	3.4	4.5	1.4	1.3
葡萄牙	21	104	0.5	2.2	3.1	8.4	5.1	9.6	2.7	1.9
西班牙	121	227	0.8	1.4	9.3	12.9	19.8	17.2	1.4	0.9
瑞典	186	205	4.2	4.8	5.5	16.1	4.6	13.0	2.9	2.8
瑞士	729	717	18.6	18.3	1.3	4.3	2.6	6.4	3.3	2.5
联合王国	1 011	1 220	3.6	4.2	5.5	16.1	4.4	7.9	2.9	1.8
澳大利亚	2 139	2 365	23.9	24.5	6.7	6.6	5.8	6.9	1.0	1.2
加拿大	2 839		19.2		10.3	9.9	9.5	11.6	1.0	1.2
美国	14 83	17 384	10.8	12.4	4.9	4.4	4.1	5.6	0.9	1.4
平均数			6.7	6.7	5.7	10.4	7.5	12.2	2.0	1.8

注释: 外籍工人属于非国民(欧洲)或外国出生(澳大利亚、加拿大、美国)。

资料来源: 经济合作与发展组织: 国际移民趋势: 有关移民的持续报告制度: 2002 年版年度报告(2003 年, 巴黎), 根据表 I.13 和 I.14(第 59 页和第 60 页)汇编。

招聘条件

136. 国际劳工组织的文书曾建议采用双边协议来作为管理劳务移民的手段，这是 20 世纪 50 和 60 年代的标准做法，那时公共就业服务机构在招聘移民并确保他们拥有包括工资和工作条件的合同方面发挥了重要作用。今天，工人的国际流动越来越受到私营收费招聘机构的操控¹⁰，这些私营招聘机构在促进移民就业方面发挥着非常重要的作用。但它们也要对推动不正当移民并导致实际和潜在移民工人的巨大困苦的不道德行为负责。一些招聘机构没有工作岗位却把工人输送出去，另一些招聘机构提供关于工作岗位的虚假信息，许多招聘机构向移民收取过高的服务费。¹¹在海湾国家常见的担保制度或者叫“khfeel”制度也导致输入的劳工不符合雇主实际要求的情况，从而产生了非正常状态的移民。¹²某些中介机构从事贩卖和偷渡移民的活动，这些活动很难阻止。正如一份国际自由工联亚太地区组织的报告指出的那样：“人们发现，由于不良行为甚至是违法行为而被抓的就业机构常常逃避惩罚。即使受到一点惩罚，处罚也要比对有关移民犯下的罪行和造成的损害小得多。”¹³

137. 在很多部门中把提供临时工人和季节工人的事务转包给劳工掮客，是以牺牲工人的休假、集体谈判权和社会保护等方面的福利和权利为代价的。因此，招聘和安置的方式对移民工人的工作条件和待遇有着深远的影响。某些移民工人可能会陷于事实债役或近乎奴役的状况，以偿还欠下招聘机构和贩卖者的债务。

就业部门或职业

138. 移民工人集中在有时被称作全球化“谈判底层”的劳动力市场中。大多数移民工人受雇于低技能的服务业、农业和劳动密集型的制造业，这些行业的雇主基本上是属于“价格接受者”的小企业它们对于其产品或服务的价格没有影响。随着与来自世界其它地区供应商的竞争日趋激烈，这些部门的雇主们便通过压榨工人工资的办法以保持他们的微薄利润。例如，服装制造业就是这样的—一个行业，它是“买方驱动链”中被压榨的一端，也是高度依靠移民劳动力的一个行业。

139. 具有较高技能的工人大都通过正常渠道移民，进入工作条件较好的正规部门就业，尽管也有例外。但是，绝大多数移民工人进入的是低技能职业，通常是要求工作时长或非正常工作时间、或实行季节性裁员的岗位——这些岗位一般是本国工人不愿干的。这些问题会在第 3.4 节中讨论。

¹⁰ 在 90 份对国际劳工移民调查的答复中，仅有不到一半的国家答复说授予了私营招聘机构招收移民工人的权力。23 个国家答复说，允许私营招聘机构收费。这些答复还报告了在这一领域存在的不良行为，包括提供并不存在的工作岗位、截留信息或者提供关于工作性质和就业条件的虚假信息以及强制收取过高的费用。要了解进一步的细节，请参见对国际劳工移民调查答复摘要(附录 1)。

¹¹ 国际劳工组织亚洲区域会议报告，2003 年，曼谷前引书，指出：“招聘中的不良行为、欺骗和权力滥用”在很多亚洲国家非常普遍”。

¹² M.鲁斯：“临时外籍工人计划：政策、消极后果以及让他们工作的必要性”(日内瓦，国际劳工局，社会保护部门：《劳务移民前景》，No.6，2003 年)。

¹³ 国际自由工联---亚太地区组织(2003 年)：“移民问题涉及工会：背景资料、行动计划和结论”。建立合作机制、促进和保护移民工人权利地区磋商会，雅加达，2003 年 3 月 19 日-21 日，国际自由工联---亚太地区组织，新加坡。

发达经济体中非正规部门的发展¹⁴

140. 在许多工业化国家,变化的经济趋势和人口趋势共同作用导致对外国劳动力需求的实际增加。人口老龄化、劳动力老化和新进入劳动力市场人数的减少与二元劳动力市场的持续存在相结合,导致不稳定的工作岗位数量日益扩大,而这些岗位常常由移民加以填充。很多中小规模的公司和劳动密集型部门发现很难迁移到国外,就转而力图通过雇用移民来降低劳动成本,因此,这种对外国劳动力的需求反映了低技能和低工资岗位走向非正规化或地位降低的长期趋势。处于非正常地位的移民通常受到青睐,因为他们愿意从事工资较低的工作,在生产旺季做短期工作,也愿意接受体力繁重和有害的工作。¹⁵这种对移民工人的需求就为劳动力流入产生了重要的推动作用,并且促进了对无证件移民的使用,但代价是牺牲了对工作场所安全、卫生、最低工资的正规保护和其它标准。

缺乏结社自由和集体谈判的权利

141. 组织权利以及组成工会的权利在劳动世界中有着根本性重要意义,对于移民工人有着特殊的重要意义。工作中的代表权和发言权是移民工人借以确保其它劳工权利并改善工作条件的重要手段,可能也是处于非正常地位的临时工人和移民工人赢得权利的重要途径。尽管这些权利可能在世界很多国家得到承认并且自由行使,但是,移民工人的组织权和保护其利益的权利却常常遭到践踏。长期移民工人通常比临时移民工人、特别是处于非正常地位的移民工人更有可能行使这些权利,¹⁶但是,基于国籍的国家立法限制可能影响到移民工人充当工会官员或积极成为一个组织的成员的可能性,或者可能影响到他们组织自己的工会的权利。处于非正常状态下的工人由于自身岌岌可危的地位,通常不能要求任何权利。国际劳工组织工人组关于移民工人磋商会(2003年12月)重申,把移民工人组织起来是工会的一项极端重要的任务,阻止移民参加工会的立法应该废除,工会章程和规章中包含的限制移民成为会员的条款也应废除。¹⁷

工作场所的歧视和仇外

142. 可以理解的是,移民在初来乍到时由于语言和其它困难而处于某种形式的劳动力市场劣势,但是,某些劣势似乎是一贯性的,是政策(或者是缺乏政策)造成的结果,或者是由于歧视造成的。移民工人经常面对不公正的待遇和机会以及歧视行为,这是移民和少数民族工人比多数人遇到更多障碍的主要原因。¹⁸在当地基金会和研究机构的支持下,国际劳工组织利用实践考察法对就业中歧视发生率进行了对比分析,特别是针对某些高度发达国家中(比利时、丹麦、德国、意大利、荷兰、西班牙、瑞士和美国)对移民工人和少数民族的歧视现象。这些研究显示,在考察的半

¹⁴ P·A·塔兰:“全球化、移民和法治:国际组织的作用和挑战”,为关于“管理外国工人的就业:国际标准和机构的作用是什么?”研讨会提交的文件,维也纳第八届国际大都市会议,2003年9月15日-18日。

¹⁵ P.斯托克:《无国界工人:全球化对国际移民的影响》(日内瓦,国际劳工局,2002年)。

¹⁶ 根据国际劳工移民调查,在90个作出答复的国家中,有14个表示,组织权和保护自身利益的权利是面对本国人的。欲知详细情况,请参见附录1。

¹⁷ 关于移民工人的工人磋商会的报告,由国际劳工局理事会工人组秘书处和国际劳工局工人活动局组织,尼翁,瑞士,2003年12月15日-16日;也请参见国际自由工联——亚太地区组织,2003年,前引书。

¹⁸ 在国际劳工移民调查中,只有几个国家答复说存在基于国籍的特殊法律限制,参见附录1。

技能性岗位空缺中，有 1/3 以上不向移民或具有少数民族背景的年轻男性申请者开放。服务业比其它行业有更高的歧视发生率，中小企业中较之大企业有更高的歧视发生率。¹⁹

143. 由于对居留有严格的要求，临时移民(无证件移民更是如此)可能被排斥在工资保护和社会保障计划之外。此外，某些大部分由移民所做的工作可能不完全受到工资法律和津贴计划的保护，如在农业、自由贸易区和私人家庭中的工作。²⁰即使移民工人与非移民工人在同样基础上受到工资法律的保护并被福利津贴计划所覆盖，移民工人在实际上可能也不能享受这些权利。

144. 根据国际劳工移民调查，在调查的国家中仅有不到一半的国家具有保护所有工人在工作中免遭歧视的国家立法。在大约 1/3 的国家中，这一权利仅适用于国民和正常的移民工人。工资平等待遇和最低工资权利仅在约 40% 的国家中是对所有工人适用的，仅对国民和正常移民工人适用的是另外 40% 的国家。²¹在 5 个国家中，有关歧视的国家立法不包括移民工人。许多国家强调，把保护措施适用于非正常地位工人方面存在问题。尽管大多数的保护应覆盖非正常地位工人，但是，如果这些工人试图利用这些规定，某些国家还必须就此通知移民当局。在保护免受种族和民族骚扰方面，多数国家也包括非正常工人，特别是针对性别歧视和性骚扰，尽管上述国家中有 24% 表示说这类立法仅适用于国民和正常移民工人。

145. 基于工人一般健康状况的歧视，特别是基于他们艾滋病(HIV)状况的歧视是另一个变得日益重要的问题。²²在某些国家，HIV 检查呈阴性是入境的一个条件，而在另一些国家则是就业或者是确保延长工作许可证的一个条件。

146. 鉴于有大量非本国人和少数民族成员长期合法地生活在移民接收国，不制定或不能有效实施反歧视措施可能会导致社会的不融合。²³如果歧视问题得不到解决，反对不平等的暴力对抗就可能发生。已有很多反对歧视的经济方面论据和“企业案例”充分说明了这一点，包括的事实有：雇主可能由于国籍或种族这样不相干的理由而放弃为特定岗位物色最佳候选人；容忍歧视可能破坏工作团队并导致生产率下降；歧视的申诉可能损害雇主的名声并降低利润。

147. 2000 年 3 月在日内瓦召开的国际劳工组织关于“争取移民工人就业平等”三方高层会议研究分析了国际劳工组织开展的歧视研究的成果和影响，制定了一项反对歧视和促进机会平等的框架和一系列措施与机制，确定了一整套可普遍适用的最

¹⁹ 罗杰·泽格斯·德贝尔(主编)：“考证劳动力市场中针对移民工人的歧视——一份对 4 个欧洲国家的比较研究”，(日内瓦，国际劳工局，2000 年)(国别研究可以从以下网址下载：<http://www.ilo.org/migrant/publ/imp-list.htm>)；也可参见国际劳工局“移民工人一般调查，报告 III(第 1B 部分)，第 87 届国际劳工大会，日内瓦，1999 年，第 365—368 段；国际劳工局综合报告《工作中平等的时代，根据国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言的后续措施的综合报告》，报告 I-(B)，国际劳工大会，2003 年。

²⁰ J.M.拉米雷斯—马查多：《家庭工作、工作和就业条件：一种法律观》(日内瓦，国际劳工局，2003 年。

²¹ 欲了解详细情况，请参见附录 1。

²² 根据国际劳工移民调查，有 21 个成员国表示，HIV 病毒或艾滋病检查是入境的一个条件。(参见附录 1) 另一方面，有 15 个以上的国家在其立法中规定禁止任何基于健康状况(包括 HIV 呈阳性或感染上艾滋病的人)的歧视，这类国家包括哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、芬兰、法国、意大利、香港、新西兰、菲律宾、葡萄牙、南非、泰国和津巴布韦等。几个成员国特别规定残疾定义包括感染 HIV 病毒和艾滋病的人，比如澳大利亚、加拿大和英国(参见第 288 届理事会文件 288/2/2，第 33 段)。

²³ 同前引文。

佳行为措施，并为未来后续活动提出了一批建议。²⁴国际劳工组织的综合报告《工作平等的时代》提出了反对针对所有工人(包括移民)的歧视的各种措施。国际劳工局第 288 届理事会(2003 年 11 月)讨论了处理工作中歧视问题的关键政策措施，包括由劳工局提出的作为综合报告后续措施的一项行动计划。²⁵

148. 由国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权高专署和联合国难民高专署编撰的研究报告和经验总结产生了很多关于歧视和融合问题的建议，联合提交给 2001 年世界反对种族主义和排外主义大会。国际自由工联反对种族主义和排外主义的行动计划，提出了应由工会运动采纳的一系列良好行为建议。²⁶

3.4. 择定部门和职业的工作条件²⁷

149. 移民工人一般集中在不能吸引当地工人的某些经济部门，因为这些部门的特点是：生产具有季节性，拥有大批全球生产链中高度竞争的小型生产厂商，技术水平低以及企业变化快。为了应对保护移民工人的问题，就需要了解这些雇用移民部门的结构特点，并采用有利于改变它们的政策工具(见表 3.2)。

(a) 农业

150. 全世界 30 亿劳动力的约 43%，或者说 13 亿劳动者就业于农业部门，或是作为自营就业的农民，或是没有薪金的家庭劳动者，或是当雇用的工人。“工薪”人员或者说受雇工人的人数估计是 4.5 亿，为所有农业部门从业人员的 38%，相当于高收入国家的全部劳动力。²⁸女性占了全部农业劳动力的一半以上。²⁹

151. 农业是一个特殊产业：农业是世界上最大的雇主，其经济发展是与在食品和纤维生产中就业的劳动力比例下降联系在一起。农村青年流向城市中心的制造业和服务业增加了对于移民工人的需求。事实上，所有国家的政府都通过补贴和税收的办法对农业进行干预。最后，农产品贸易受到贸易优惠和限制的影响，也会受到移民政策的影响。在富裕国家里，很多得到补贴的特殊农作物产业，包括糖业、某些水果和蔬菜业，都雇用移民。

152. 在发达国家中，美国的雇佣农业工人最多在通常年份的某个时间，被雇用者可达 250 万人左右，其中大多数不到 6 个月。约 90%在生产水果、蔬菜和园艺商品(FVH)的农场里从事季节性工作的移民是在国外出生的。90 年代期间，在所有被雇用的农作物工人中，非正常或无证件工人的比例从不到 10%上升到 50%以上³⁰。每年，欧

²⁴ P.A.塔兰、I.·麦克卢和 R·泽格斯·德贝尔：《挑战就业歧视：研究摘要和措施集成》，(日内瓦，国际劳工局，2000 年)。

²⁵ 国际劳工组织：理事会文件，第 288 届理事会文件 288/TC/4，日内瓦，2003 年 11 月。

²⁶ 国际自由工联(2002 年)：《工会向种族主义和排外主义说“不”！》工会的行动计划，布鲁塞尔，国际自由工联。

²⁷ 欲知详细情况，请参见菲力普·马丁(2004 年)：《移民工资和工作条件：按部门和国别进行比较》，为国际劳工局 MIGRANT 项目准备的文件，2004 年 1 月 3 日。

²⁸ M.皮古特：《农业中的体面劳动》，关于农业中体面劳动国际工人研讨会的背景文件(日内瓦，工人活动局，国际劳工局，2003 年)。

²⁹ 国际劳工局：“农业中的事实”，宣传司事实清单，2003 年。网上可查，<http://mirror/public/english/bureau/inf/fact/index.htm> (2004 年 3 月 7 日可查)。

³⁰ 马丁，2004 年，同前引书。

盟国家农业部门雇用将近 450 万季节性工人，其中近 50 万来自欧盟 15 国以外的国家。³¹在德国，女工占全部季节性农业劳动力的 40%左右。³²

表 3.2 2001-02 年按部门分类的外籍工人的平均就业
全部外籍就业的百分比

	农业和 渔 业	矿业、制造 业和能源	建 筑	批发和 零售业	旅馆和 餐 馆	教 育	卫生和其它 社区服务	家 庭	管理和 EITO	其它 服务
奥地利	1.1	24.5	13.5	15.2	11.3	2.1	6.3	0.6	1.2	24.2
比利时	0.9	21.4	9.0	16.0	7.9	4.3	8.0	0.9	8.3	23.3
捷克共和国	3.5	31.5	11.0	19.5	7.2	3.1	4.9	..	—	18.2
芬兰	—	15.3	7.8	14.5	11.0	10.8	11.5	—	—	27.2
法国	3.2	17.2	17.5	11.3	7.3	3.2	5.1	6.7	2.7	25.8
德国	1.2	32.6	8.1	12.9	11.3	2.7	7.0	0.6	2.3	21.4
希腊	3.2	17.9	27.6	11.2	10.2	1.6	1.6	17.2	—	9.2
爱尔兰	3.2	17.2	6.9	10.2	13.8	5.4	10.3	—	—	30.1
日本 ¹	0.4	61.5	2.0	9.3	1.0	..	..	..	..	26.8
卢森堡	0.8	10.4	16.4	14.1	8.2	2.3	6.1	3.1	8.7	29.8
荷兰	3.7	21.4	4.7	15.4	8.0	4.1	11.7	..	3.5	27.6
挪威	—	16.1	6.1	12.5	7.3	9.5	21.3	—	—	23.1
西班牙	8.6	11.2	15.8	10.9	16.5	3.2	1.9	14.8	0.5	16.8
瑞典	—	19.3	3.3	10.7	5.9	8.2	19.2	—	2.8	29.6
瑞士	0.8	22.9	10.2	17.9	6.9	5.0	11.6	1.2	2.5	21.0
联合王国	—	12.0	4.4	12.0	11.0	7.7	14.0	1.3	4.1	33.1
澳大利亚 ²	2.0	17.5	7.3	17.0	5.5	6.2	10.3	3.2	3.5	27.3
加拿大(2001 年) ²	1.8	19.1	4.7	14.2	7.4	5.7	9.4	0.6	3.9	33.2
美国 ²	3.2	17.2	8.2	20.1	10.3	5.7	10.6	1.5	2.2	20.9

注释：黑体数字表明这些部门的外国人过多(即该部门外国人就业的比率大于全部就业中的外国人就业的比率)。“—”符号表明估计不具有统计意义。1. 2001 年 6 月的数据。“旅馆和餐馆”部门被包括在“批发和零售”部门中。2. 数据系指外国出生人口 15+.

资料来源：经济合作与发展组织(2004 年)。国际移民趋势：有关移民的持续报告制度：2003 年版年度报告，表 I.12，经济合作与发展组织，巴黎。

153. 农业是三个最危险的产业之一(其它两个是采矿业和建筑业)。根据国际劳工组织估计，在全世界每年 335,000 起工作场所的死亡事故中，大约 170000 起发生在农业工人中。世界上另有数百万的农业工人由于使用机器而遭受严重的工伤事故或者受到杀虫剂和农用化学品的毒害。例如，在美国，1990 年至 1995 年间农业工人占全国劳动力的 3%，但是，遭受工作相关死亡的比例却占 7.4%。³³他们忍受着超长的工作时间，而每天或每周的休息不足。移民工人，特别是非正常工人，由于可能没有足够的保险而特别容易受到伤害。

154. 农业部门的另一个特点是童工(包括移民童工)劳动的高发生率。2001 年《农业中的安全与卫生》公约(第 184 号)规定，农业部门从事有害工作的最低就业年龄为

³¹ 雷诺：“欧洲农业部门的移民：为剥削开放的季节。”《工会世界简介》(布鲁塞尔，国际自由工联)，No7，2003 年 12 月，网址：http://www.icftu.org/www/pdf/briefing_migrantsE.pdf

³² 同前引文。

³³ 瓦伦蒂娜·富拉斯提里：刊载于《国际劳工组织农业安全卫生计划：“对新世纪的挑战——为农业劳动者提供安全和卫生服务”，《劳动教育》(日内瓦，国际劳工局)第 118/119 期。

18岁，其它农业工作为16岁。然而，人们认为，在农业部门有大约8000万5—14岁的童工。在某些国家，移民儿童被雇用从事出口商品的生产，比如在科特迪瓦的来自马里和布基纳法索的儿童就是如此，科特迪瓦的可可产量占世界的约40%。

155. 在发展中国家，一系列的恶性循环一直在降低着雇用农业工人的工资和对他们的保护，导致农村和城市之间以及国际间的移民。造成这些恶性循环的原因很多，包括与农业高补贴国家的激烈竞争，农业出口市场由跨国购买集团所垄断，导致农业和农业相关产业工作岗位减少的私有化，以及发展中国家很多农产品投入成本上升而价格下跌，包括香蕉、可可、咖啡和糖等。这种成本—价格压榨对农业工资和收入造成了下降的压力，增加了农业部门向外移民的压力。

156. 生活在种植园的全年性劳作工人在过去通常享有较好的保护。但是，90年代转向由劳务承包商提供季节工的情况对所有农业工人的工作条件都产生了向下的压力，这也包括移民在雇佣劳动力中占较大比例的国家(比如，在哥斯达黎加、马来西亚和泰国)中的移民。每当试图加强对承包商的监管时，就会出现恶性循环：他们常常雇用那些最脆弱的工人，常常处于极大的竞争压力下不得不压低工资，并且一般不签订书面合同和在劳动监察员无力顾及的地方进行运作。在90年代，工会向国际劳工组织控诉违反国际劳工组织核心标准的案例约55%来自美洲，其中很多控诉是针对政府的，这些政府比如帮助香蕉种植园寻求将全年性劳作工人替换下来³⁴。一份最新的研究报告将这种情形作了如下总结：“贫困工资、恶劣的工作条件以及压低由工会谈妥的集体协议条件的压力构成移民工人的全部命运。这充分反映了农业部门体面工作的欠缺情况。”³⁵

157. 在德国，农业和建筑业工会IG Bau对长期性工作岗位被临时性合同取代的发展趋势表示了严重关切，特别是在树木护理和园艺学部门。农业移民工人经常是通过非常不正式的方式，通过一个中间人或包工头被招募来工作³⁶。英国职工大会提供的信息表明，很多季节性工人被迫签定那种收取很高的交通费、住房费及其他服务性费用的合同，因此，他们的工资收入经常是远低于所期望的水平。³⁷

158. 欧洲理事会的一份报告指出，对移民工人的依赖，已经成了地中海地区农业、特别是季节性强的生产活动的一个鲜明特点，而且很多移民工人的工作是不公开的。“……其结果是，他们无权享有最低工资或是缴纳社会保障费用，而且经常受虐待和剥削。”³⁸虐待移民工人的方式从招募过程中就工资水平和工作条件作出假许诺，到收取很高的或超出预料的交通费、住房费及伙食费，以及非法地克扣工资或不向政府有关部门交税。

³⁴ M. 皮古特，引文同上。

³⁵ M. 皮古特和L.德马雷特：“他们养活着世界，但他们的孩子陷于饥饿”，刊载于《聚焦贸易》，95期(2003年11月)，网上可查，网址：<http://www.focusweb.org/publications/Fot2003/Fot95.htm>。

³⁶ 国际自由工联(2003年)：《欧洲农业部门的移民工人》，出处同上。

³⁷ N. 克拉克：《这里的超时工作、低工资：英国的移民工人》，在英国职工大会，网址可查：<http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6878-f0.cfm>。

³⁸ 欧洲理事会、移民、难民及人口统计委员会：《南欧各国农业部门中非正常就业的移民》，2883号文件，2003年7月18日。

159. 包工头们通常是竞相压低成本,有些包工头同意以非常低的成本提供工人,最终结果是违反最低工资和税法。比如在美国,包工头通常收取至少 25-30%的代理成本费,当然也有一些包工头承诺以较低的代理费把工人带到农场,但这意味着他们可能实际上骗取了工人的工资或政府的工资税。³⁹据估计,工人工资的 1/3 大概就是由于这样的原因而失去了。⁴⁰

160. 最近的一份国际劳工组织关于“农业部门体面劳动”的研究报告对这种情况做了简洁的概括:“对工薪农业工人来说,社会保护的欠缺由于劳务承包做法而进一步恶化了,在这一领域中各种虐待性制度正在导致权利和保护丧失。目前,各种形式的劳务承包制度(包括国家的和跨国的)似乎成了世界各地劳动力市场体制中的中心环节,而且构成报告中认定的体面劳动多方面欠缺的基础。”⁴¹

161. 由于全世界只有不到 10%的被雇佣的农业工人加入了工会,加之工会组织发现,把被包工头带到农场的季节性劳动力中迅速扩大的女性工人组织起来是件很困难的事情,所以在农业工人中,工人组织一般都很弱,或者根本不存在。那些已存在的工人组织也经常处于防御状态,要为维护他们现有工资和津贴而斗争,因为外国人所拥有的种植园正在进行结构调整。在调整过程中,移民工人可能是最不受重视的。这些因素意味着农场工人通常没有集体谈判权;收入不足以维持基本生活需要,没有失业、医疗或工伤方面的社会保护,也没有发言权以维护自身利益。

162. 当然,在保护农业移民工人方面,工会也采取了一些很好的做法。国际自由工联为各国工会推荐了一系列成功的做法,包括同接收国的工会合作建立信息中心等。⁴²

163. 经验表明,要降低侵害移民工人事件的发生率及其严重程度,必须采取一系列步骤。首先,要查明移民工人的雇主,这一工作在大多数国家是通过登记或许可证制度。改进对主要雇用移民的包工头的监管,最好的办法可能是将责任侵权赔偿法结合起来,在这样的制度下,移民劳动力的受益人与包工头一起共同承担支付工资和遵守劳动法的责任。在大多数情况下,由包工头招募工人完成任务的受益人是这种商业关系中最稳定的实体,而实行连带责任的道理是,如果受益人也要为那些包工头的违法行为承担责任的话,他们就会更加认真地审查他们所使用的包工头。⁴³

164. 通过工会和消费者组织的压力,可以使零售商们也对移民工人的工作条件负起责任,因为正是零售商们,而不是农场生产厂商从零售食品的消费中获得了最大份额的利益。欧洲农业工人工会提出了实行“良性招聘模式”的倡议,类似于法国雇

³⁹ 很多农业组织对各类人员和包工头进行调查,以确定一般企业管理费或代理费的平均水平,所以,包工头几乎不太可能对农业工人进行“高收费”。

⁴⁰ P. 马丁, 2004 年, 出处同上。

⁴¹ 国际劳工组织:《农业领域体面劳动背景报告摘要》(IWSWA/2003), 为农业部门体面劳动国际工人研讨会准备, 日内瓦, 2003 年 9 月 15-18 日。

⁴² 雷诺: 出处同上。

⁴³ 在美国, 法院建立了一系列连带责任指标, 它包括雇用包工头的企业经营者是否对由包工头带到企业来的工人有控制权。

主集团的做法。⁴⁴欧洲理事会议员大会已经通过了关于“南欧国家农业部门非正常就业移民”⁴⁵的1618号建议书(2003年),呼吁其成员国为农业劳动建立一种有效的移民管理制度,这包括建立公正可信的渠道来招募季节性移民工人,实行可获得社会保障和其他权利的工作许可证,建立恰当法规框架以惩处农业生产中使用秘密工人的雇主及其招募人,并呼吁批准保护所有移民及其家庭权利的国际公约。

165. 最后,加强对移民工人的权利教育,会有助于减少雇主方面的侵权现象。对移民工人进行教育有多种方式,这包括出国前在自己国家接受教育和请其国家的代表到他们在国外工作的地方进行考察,就象墨西哥的代表访问在加拿大农场工作的墨西哥农业工人那样。工会在监督移民工人的条件、实施工人教育以及纠正发现侵权现象方面可以发挥一种独一无二的作用。但工会进入移民工作场所的权利并不总是得到尊重。与移民工人问题有关的非政府组织也可能会面临相似的障碍。

(b) 建筑业

166. 建筑业是一个很大的、劳动密集型行业。据估计,1999年全球建筑业就业人数大约为1.12亿,其中较发达国家占2900万,次发达国家占8200万。⁴⁶建筑业具有雇用来自低工资国家移民工人的长期传统。在人口很少、由石油收入支持庞大建筑计划的阿拉伯海湾国家,移民劳动具有举足轻重的作用。马来西亚和新加坡对外来建筑工人的依赖性也很强。以色列用来自菲律宾、泰国、中国、罗马尼亚等国的建筑工人取代了巴勒斯坦的建筑工人。莫斯科及其周边地区的很多建筑工人来自高加索和中亚各国。国际劳工组织1996年3月在日内瓦召开了一次三方会议,会议的结论认为,各国将会继续依赖外籍工人填补建筑部门的工作岗位。⁴⁷

167. 从多方面看,建筑业现在具有、将来还会具有独特的特点;建筑行业是以一个又一个项目为基础、生产场地不断变换的;对建筑业的需求是周期性的,或者说具有一种突然繁荣的特点;政府经常在经济衰退时期启动一些公共性建筑工程以增加工作岗位。建筑行业是高度分割化的,主要由只能在当地市场上运作的小企业构成,因为它们各自的建筑标准知识、工人和客户不尽相同。正如国际劳工组织所描述的那样:“可能最好不要把建筑行业视为一个整体产业,而是看作一个由经纪人和活动组成的松散联合体,可以用不同方式将之打开和组装起来。”⁴⁸

168. 建筑业的雇佣关系也具有自身特点。⁴⁹工人从一个项目转到另一个项目,并且在任何一个建筑工地上通常都有多家小的雇主,只有对他们的活动进行协调,才能保证建筑物以正确的方式进行建设,还要有质量监督。建筑队伍中既有高技能人员,

⁴⁴ 贝雷诺,出处同上。

⁴⁵ 欧洲理事会:议员代表大会,1618号关于“南欧国家农业部门非正常就业移民建议书”,常务委员会于2003年9月8日批准了该文件。网上可查,网址:
<http://assembly.coe.int/documents/adoptedText/TA03/EREC1618.htm>

⁴⁶ 国际劳工组织:《21世纪的建筑业:面貌、就业前景和技能要求》,21世纪建筑业三方会议的讨论报告。部门行动计划,日内瓦,2001年,表1、1。

⁴⁷ 国际劳工组织(1996年):记录说明,关于建筑业移民工人的社会和劳工问题三方会议,日内瓦,国际劳工局。

⁴⁸ 为建筑业定义, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/constr.htm>

⁴⁹ 国际劳工组织:《雇佣关系的范畴》,日内瓦,第91届国际劳工大会,2003年,报告5,方框3(“建筑业‘依附性工人和独立工人’”)。

如木工和电工，也有非技能劳动力，技能工人经常要对那些非技能工人提供在岗培训。很多建筑工地的分包商资金有限，承担的是劳动密集型的任务。

169. 建筑业一直是这样一种行业，它提供高于平均水平的工资作为对难、险工种的补偿，较大企业的雇主对其具有较高技能的工人肯于大量投资，并负责对替代人员进行培训。从历史上看，它还是一个工会化程度相对较高的行业，至少在发达国家是这样。但是，整个建筑业正在经历着一种深刻的变化。这是由工程转包制的兴起和高度私营化造成的。⁵⁰这种趋势已经严重到了这种程度，以致于某些“建筑公司”认为自己的工作只是管理那些为建设一项工程提供劳务和材料的分包商。今天，在人数少于 20 人的小公司短期和临时就业以及自营就业已经成为一种规律。有时，纵向一体化的建筑公司变成了仅仅是管理者，而让分包商通过相互竞争为项目提供工人。⁵¹

170. 这样一来，建筑业的工作已经越来越成为一种临时性的和没有保障的工作，对工人的保护(如果曾经有的话)也损失殆尽。工人组磋商会的报告指出：“放松管制还导致向低标准看齐，致使象建筑等部门的就业岗位变得对本国公民没有吸引力和工资过低，需要由外国劳动力来填补这些空缺，包括通过非正常移民渠道。”⁵²根据一项新近的国际劳工组织的报告，通过转承包扩大劳动力就业也给工作场所的安全卫生带来了深刻影响，⁵³还破坏了集体谈判和培训的提供。

171. 同一份报告还指出：“在世界上很多地方，建筑部门的工作不再被看作是“体面工作”。它是最危险的部门之一，其死亡事故的发生率是平均水平的 2-4 倍。由于高工伤率、频繁的失业、低标准住房条件，本国的青年人都躲避建筑业的工作岗位，这形成了一种恶性循环，致使缺乏适当保护和培训的外国工人在劳动力中的比例日渐增加。”⁵⁴

172. 当前建筑业的转承包和私营化趋势似乎是不可逆转的，因此，变得至关重要的是，要找到加强雇主、工会和政府共同合作的途径，以保证转分包商雇用的移民工人不致沦为一只地位低下的、孤立无援的劳动力，其脆弱性不被用作压低整个行业工资和工作条件的手段，并且防止向低标准看齐，从而把建筑业推向“最恶劣的职业工种”。⁵⁵

(c) 制造业：血汗工厂和移民工人

173. 全球化为国际资本的流动、生产活动的迁移和外包开了绿灯。这一进程在移民输出国为劳动者创造出大量的工作机会，因而降低了向外移民的压力。与此同时，对于一些地下工作场所的工作条件业出现了一片国际抗议呼声，这些地下工厂被称

⁵⁰ 政府举办建筑工程通常负有为工程支付主要的或联带工资的义务。

⁵¹ 国际劳工组织：记录说明，《21 世纪建筑业三方会议：面貌、就业前景和技能要求》。部门活动计划，日内瓦，2001 年 12 月 10 日-14 日，第 24 页。

⁵² 国际劳工组织(2003 年)：工人组关于移民工人磋商会，出处同上。

⁵³ 国际劳工组织(2001 年)：《21 世纪的建筑业》，报告，出处同上。

⁵⁴ 阿布杜拉—拉希德·阿布杜拉—阿其兹：《马来西亚建筑部门的孟加拉国移民工人》，刊载于《亚太人口杂志》，第 16 卷，1 号，2001 年 3 月。

⁵⁵ 国际劳工组织：《21 世纪的建筑业》，出处同上。国际劳工组织 1996 年三方会议建议采取措施，根据国际劳工组织和联合国公约为建筑工人提供合法准入和充分的保护。

之为“血汗工厂”，既不提供体面的工作条件，又违反基本劳工标准。⁵⁶在发展中国家发现了一大批雇用当地工人的血汗工厂。有些血汗工厂通过一种复杂的、从零售商到生产厂家的承包网络同多国公司相联系。制造国际品牌的服装、鞋、玩具和体育用品以及其他产品，已经成为使用童工、女工等处于强迫劳动条件下的血汗工厂的生产目标，但本部分只讨论与移民工人有关的“血汗工厂”的情况。

174. 血汗工厂在发达国家重新出现是以廉价的移民工人为基础的。贩运和走私人口成为向血汗工厂提供廉价的、受强制的劳动力的现成来源。国际劳工组织关于制鞋、皮革、纺织和服装业的报告指出，在工业化国家和那些沿着工业化道路迅速发展的发展中国家，移民工人是这些行业中劳动力的重要组成部分。⁵⁷

175. 在一些欧洲国家发现了地下工厂高度集中的地区。这些工厂雇用了人数众多的非法移民，其“劳动管理做法同尊重工作中人权的最起码原则背道而驰。”⁵⁸在南欧，国际劳工组织的一项研究发现，移民工人主要被雇用于制造业岗位，这些岗位在对工人体力、忍耐力、超时工作和夜班轮换方面的要求有着最严酷的条件，而且存在着最高事故风险。⁵⁹

176. 在美国，“血汗工厂”问题受到了大量媒体的关注。1995年8月，72名泰国青年女工被强迫在近似于奴隶的条件下为一家位于埃尔蒙特地区加利福尼亚市的服装厂工作的事件激起了公愤。最近，塞班岛(北马里亚纳群岛联合体成员，由美国管辖)引起了媒体极大的关注，因为在为美国大批批发商生产产品的“血汗工厂”中实行的是类似奴役制的做法。50000多名来自中国、菲律宾、孟加拉国和泰国的女性移民工人在工厂里象囚犯一样地工作，被迫每天工作15个小时，每周工作7天。工会、非政府组织和美国政府已经联手同这种血汗工厂的做法展开斗争。其结果是一大批美国服装批发商开始资助建立一种独立的监控系统，以保证它们在塞班岛的供货商今后尊重工人的基本权利。近年来，联邦政府还推出了一系列措施，目的是在纺织部门主要企业的支持下同“血汗工厂”做斗争。⁶⁰2002财政年度，美国劳工部从低工资行业，包括制衣厂，为263,593名工人争回了1.75亿美元的拖欠工资。⁶¹

177. 正是在地下工厂中所发生的侵犯工作中人权的现象最普遍和最严重。主要是在服装业发现的地下工厂现象的规模，已经对合法企业的生存构成了威胁，因为这些工厂代表着不公平竞争。自愿性质的民间行为倡议，包括行为准则，可以成为现行立法的补充，并推动工作场所基本原则和权利的实施。在欧洲，欧洲工会委员会：纺织、服装和皮革(ETUC:TCL)同欧洲纺织、服装业联合组织 EURATEX 于1997年

⁵⁶ 这个词源自制衣业，被用来指那些要求工人长时间工作以完成生产指标，而不管他们的健康和安全的工厂。见“血汗工厂的全球化”，刊载于《血汗工厂观察》，第6卷(2)，2000年夏。<http://www.sweatshopwatch.Org/swatch/newsletters/6-2.html>。

⁵⁷ 国际劳工组织：《制鞋、皮革、纺织和服装业劳动管理做法》，制鞋、皮革、纺织和服装业劳动管理做法三方会议的讨论报告，日内瓦，2000年10月16-20日。
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tm1fioo/tm1fir.htm>。

⁵⁸ 出处同上。

⁵⁹ 埃米里奥·雷纳里：《欧盟地中海国家中非正常就业的移民》，(日内瓦，国际劳工局，国际移民文件服务，2001年)。

⁶⁰ 出处同上。

⁶¹ <http://www.dol.gov/opa/media/press/sca/ESA2002694.htm>

9月22日签定了第一个“欧洲行为守则”，以遵守和促进以国际规范为基础的工作场所基本人权。⁶²

178. 国际劳工组织2001年制鞋、皮革、纺织和服装行业三方会议通过了一项决议，支持在整个制鞋、皮革、纺织和服装业中促进“国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言”和“国际劳工组织关于多国企业和社会政策三方原则宣言”以及所有相关的国际劳工组织公约及建议书。⁶³

(d) 服务业

179. 全世界经济是以占支配地位的服务业为基础的，根据世界银行的附加值评估，服务业占到2001年全球31万亿美元GDP的64%，而在较发达国家中，65-70%的工人就业于服务生产部门。⁶⁴服务业的构成随着经济发展和收入增长而变化，在个人服务如私人家庭服务所占比重下降的同时，教育、商业和医疗卫生服务在GDP中的比重不断提高。作为对这一趋势的反映，对移民工人的需求也出现了从高技能工人到非技能工人的变化。

180. 经合组织国家中外籍工人的行业分布状况也反映出这种结构性的变化。但在近几年里，第三产业或服务部门在使用外籍工人方面变得更加重要，外籍工人就业的比重在某些国家占到3/4以上(例如澳大利亚、卢森堡、荷兰、挪威和美国)。⁶⁵然而，移民工人的行业分布各国间差别很大，虽然批发零售、旅馆和旅游、卫生保健和社区服务以及家庭服务似乎都是最重要的部门。

家庭服务、护理和其他照顾性服务

181. 在经合组织国家，随着女性就业比例的增长、家庭结构的变化和导致抚养比日益上升的人口老龄化对外籍家庭服务和护理工人的需求也增加了。⁶⁶在这种背景下，对家庭服务的需求预计将进一步增加。根据SOPEMI 2003年的最新报告，在南欧，特别是在希腊、西班牙和意大利，从事家庭服务工作的外籍工人的比例超过了10%。在法国和美国，为家庭中的老人和儿童提供护理服务的外籍工人分别为5.1万和15万人。2002年，在意大利，雇用外籍工人照顾老人和孩子的家庭超过了95万个。各国多次实行移民地位正常化的事实表明，移民佣工的另一个重要问题是他们中的许多人可能处于不正常的地位。⁶⁷下面再就家庭佣工问题进行详细讨论。

182. 面对劳动力市场上加拿大公民或长期居民短缺的情况，2002年加拿大公民和移民局推出了“入户护理员计划”，允许外国雇主和护理员填补入户护理儿童、

⁶² 欧洲纺织和服装业社会伙伴宪章：行为守则，全文网上可查，网址：
<http://www.unicz.it/lavoro/UECODET.htm>

⁶³ 国际劳工组织：“关于制鞋、皮革、纺织和服装行业国际劳工组织未来行动的决议”。关于制鞋、皮革、纺织和服装业劳动管理做法的三方会议，日内瓦，2000年10月16-20日，网上可查，网址：
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmloffoo/resolute.htm>

⁶⁴ 世界银行：《2002年世界发展报告》(华盛顿特区，2002年)。

⁶⁵ 经合组织：《国际移民的趋势2003年》，年度报告，2003年版(巴黎，2003年)，表I.12。

⁶⁶ 经合组织，出处同上。

⁶⁷ 出处同上。

老人或残疾人工作的需要。⁶⁸在推出这个计划前，加拿大政府只向极少数外籍工人提供长期居民身份(如管家、佣人和个人服务员等)。入户护理计划提供了在从事两年这样的工作后申请成为加拿大永久居民的可能性。

183. 近年来，由于一些发达国家，如美国和英国存在大量需求，医务人员，特别是护士的移民人数增加了。国际劳工组织的一项研究指出了这些人员所面临的问题，这包括他们的技能和以前的经验得不到承认，从而导致系统化地丧失技能，逐步被归入不受欢迎专业的“非职业”等级，而且他们的“少数民族地位缺陷”导致他们获得培训和职业晋升受到很大限制。⁶⁹英国建立了国际护士咨询专线，这条专线向在英国工作的并遇到问题的护士提供咨询，无论是在指导性实习安排方面，还是与没有履行合同条款的机构的关系方面。⁷⁰

旅馆、餐饮和旅游(HCT)

184. 全世界范围内，旅游经济的就业人数估计在 1.922 亿，(在正规部门的每 12.4 个工作岗位中就有一个是旅游业的岗位)。到 2010 年，这个数字应该增加到 2.516 亿，(每 11 个正规部门岗位中就有一个是旅游业的岗位)。旅游业是个中小企业占统治地位的行业，比如在欧洲，有 270 万户中小企业在经营旅游业，几乎代表了旅馆、餐饮和旅游业中所有的企业。雇用人数在 10 人以下的微型企业占了这类企业总数的 90%左右。中小企业雇用的员工人数超过了这个行业中劳动力的一半。⁷¹

185. 60.在目的地国的旅游业劳动力市场上，移民工人包括当天往返的日工、季节工或长期移民。他们中绝大多数人属于服务业中低收入、非正规或临时就业人员。虽然很多移民工人滞留多年，但同当地工人相比，他们经常还属于低技能水平。国际劳工组织的一项研究报告把他们的社会地位类比于少数民族，少数民族工人是旅馆、餐饮、旅游业中另一个人数众多的群体。欧洲的一些国家，如奥地利、丹麦、德国和瑞士，雇用了大量移民工人。1996 年在瑞士和德国的旅馆和饭店里，外籍工人的比例分别为 51.2%和 30.9%。西班牙的海滨旅游胜地雇用了大量非法移民工人。

186. 旅馆、饭店和餐饮业迄今仍然是一个经常使用未申报劳工的行业。在有些国家，这可能包括非法外国人秘密就业的情况，这些非法移民愿意接受低于当地公民水平的就业条件。该部门还可能利用这样一种形式的雇员，他们被申报为只从事一个限定工作时数的工作，但实际工作时间更长，并接受以现金支付的补充报酬，这样雇主和雇员都可以逃避一部分社会保险缴费。非申报劳动力主要受雇于一些小企业，这些企业拥有正式帐户之外的可支配现金。

⁶⁸ 加拿大公民和移民局：“入户护理员计划”，事实部分，第 19 页，网上可查，网址：<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/fs-caregivers.html>。

⁶⁹ S. 巴赫：《医务人员的国际移民》：刊载于《劳动和社会问题》(日内瓦，国际劳工局，部门活动计划，工作文件，第 209 页。

⁷⁰ 国际劳工大会调查信息。

⁷¹ 国际劳工组织：《旅馆、餐饮和旅游部门的人力资源开发、就业与全球化》，关于旅馆、餐饮和旅游部门人力资源开发、就业与全球化三方会议的讨论报告，日内瓦，2001 年 4 月 2-6 日。

3.5.最脆弱的工人群体⁷²

(a) 女佣

187. 移民中的女佣属于世界上最脆弱的工人。大多数从较贫穷国家流入较富裕国家的妇女都是出于经济原因，而且很多人没带自己的孩子，通常是把孩子交给亲戚或雇当地的保姆照看，由此产生了一个全球化的照料链。外国女佣的出现，反过来使目的地国中有孩子的妇女得以外出工作赚取工资，这就使世界上许多年龄在 15-46 岁的女性能够走出家门从事有薪酬的工作。⁷³

188. 在欧洲一些国家，(如法国、希腊、意大利和西班牙)，家务劳动或管家是向女性移民工人开放的最普遍的职业。⁷⁴在 90 年代，有大量通过配额制持有家佣身份居住许可证的移民进入了意大利、希腊和西班牙，而那些获得地位正常化的移民中有很 大一个比例是家庭服务人员。亚洲的高中等收入国家，包括中国香港、新加坡、中国台湾、马来西亚和海湾国家也雇用了大量女性移民工人。在哥斯达黎加，家庭服务人员大部分来自其邻国尼加拉瓜。

189. 在亚洲，最重要的女性移民工人输出国是印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡。在这些国家，大多数移民是妇女，很多是在国外做服务业工作，包括做家务劳动、健康服务和娱乐业的工作。各国政府对到国外从事家务劳动的妇女的政策是有差别的，从完全放手到严格监管不等。有些国家，如孟加拉国和巴基斯坦，基本上禁止没有技能的女性工人移居国外。

190. 接纳外籍家务劳动工人入境通常是在本国劳动力由农村向城市的流动下降，而提高收入和就业的机会吸引当地妇女走出家务劳动的情况下发生的。但各国间的情况也有很大不同。虽然 80 年代新加坡试图通过向外籍家庭服务人员敞开大门的办法提高妇女劳动力参与率，但日本就没有采取这样的做法。⁷⁵在中东，接纳外籍家庭服务人员入境同本国妇女的工薪就业没有联系。⁷⁶

191. 家务劳动工人的工作条件差别很大。某些人被作为雇主家庭中的一员对待，而其他 人则处于被剥削、甚至有时陷入实际被奴役和强迫劳动的状况。家庭服务人员经常是必须长时间或超时工作(平均每天工作 15-16 小时)，没有休息日，也没有加班补贴；她们的工资通常很低，也缺乏医疗保险。⁷⁷家庭服务人员还面临着身体和性骚扰、暴力和虐待，在某些情况下，她们因受到威胁或实际上的暴力，被扣发工资或扣押身份证件等，从而在实际上或法律上陷于不能离开雇主家的境地。⁷⁸

⁷² 关于亚洲最脆弱的工人群体的详细讨论情况可参阅：皮亚西里·维克拉马斯卡拉著：《亚洲劳务移民：全球化时代的问题与挑战》，国际移民文件第 57 号(日内瓦，国际劳工局，2002 年)。

⁷³ 国际劳工组织：《防止对女性移民工人的歧视、剥削和虐待—信息指南》，小册子 1，引言：“为什么要关注女性国际移民工人？”性别促进计划，日内瓦，第 29 页。

⁷⁴ 埃米利奥·雷纳里：2001 年，出处同上，第 37 页。

⁷⁵ 为研修生和来自巴西和秘鲁的日本少数民族人开的“旁门”在很大程度上把移民工人限制在了制造业和建筑业。

⁷⁶ 在海湾国家，大多数工作女性是在政府部门工作，而在科威特，已婚妇女年满 40 岁和在工作 15 年后退休可以领取全额退休金，大约 90% 的科威特人是为政府工作。

⁷⁷ 国际劳工组织：《信息指南》，出处同上，小册子 4：《在海外工作和生活》。

⁷⁸ 国际劳工组织：《信息指南》，出处同上。

192. 大多数亚洲国家和中东国家对家庭服务人员存在着基于国籍的工资歧视现象。一般来说，在家庭服务人员中菲律宾人的工资水平是最高的，这部分地是由于她们懂英语，并且了解当地的法律和法规。大部分印度尼西亚和斯里兰卡女佣拿不到法定最低工资。⁷⁹对于女佣来说，中东的情况也基本一样，国际劳工组织关于巴林的研究报告发现，“……工资水平是根据女性家庭服务人员的国籍定的，而不是由她们的经验来确定。”⁸⁰

193. 在有些国家，家庭服务女佣被强行要求做定期怀孕检查，如果化验结果是阳性的话，她们就会被立即遣送回国。这种检查是为 2000 年生育保护公约(第 183 号)所禁止的。在意大利，2001 年 3 月 8 日新颁发的一种家庭就业适用的全国性合同列入了一个重要的新条款，禁止自怀孕时起解雇怀孕女工。(唯一的例外是出于法律原因的解雇)。

194. 家政服务工作的特殊性质带来了复杂的保护问题。⁸¹在许多国家，劳动、安全和其他方面的法律都没有覆盖到家庭服务人员，因此，不存在有关他们待遇的法律标准或执行这种法律标准的办公室或监察员。即便是家庭服务人员受到立法的保护，他们也很难了解立法所提供的保护或从这些保护中获得益处，因此，这就导致了广泛违反保护性劳动法规的现象。

(b) 处于非正常状态的移民工人

195. 正如在第 1 章中所解释的那样，非正常移民是一系列的原因所造成的。由于移民工人在东道国脆弱的法律地位，他们很容易受到敲诈勒索，并很容易遭到雇主、移民代理机构、腐化官僚和犯罪团伙的虐待和剥削。据联合国人权高专署说：“当移民工人在违背法律的情况下受到招募、输送和雇用，他们的人权和基本自由面临着最严重的危险”。⁸²处于非正常地位的妇女由于常常面临遭受性剥削的高风险，她们的地位更加脆弱。因此，尽管处于非正常地位的移民应该受到现已得到大多数国家批准的总的国际人权文书的保护，但是，他们的基本人权却常常受到侵犯。⁸³

196. 即便是合法入境的移民工人，也可能由于招募者提供的虚假信息或失去工作而陷入非法地位。⁸⁴由于害怕被发现和可能被遣返，使得移民工人不敢接受即便是主动提供给他们的那些有利于他们的服务。简而言之，他们“无法确保自己免受对他

⁷⁹ N. Oishi: 《移动中的妇女：全球化、国家政策和亚洲劳务移民》(斯坦福大学出版社，即将出版)。

⁸⁰ 萨比卡·阿尔·纳依查：《巴林的女性移民佣工》(日内瓦，国际劳工局，国际移民文件，No.,2002 年)。

⁸¹ 拉米雷斯·马查多：《家政服务工作》，出处同上。

⁸² 联合国人权高专(OHCHR): 《移民工人的权利》，人权情况说明书，第 24 号，日内瓦，联合国，1996 年。

⁸³ P. 威克拉马塞卡拉：《亚太地区移民工人：人权问题和非歧视原则》，为世界种族大会准备的亚太地区专家研讨会文件，联合国人权委员会组织，曼谷，2000 年 9 月 5-7 日。

⁸⁴ M. 埃尔曼和 S. 拉切：《以色列的移民工人——一种现代的奴隶形式》，对以色列移民工人状况的联合调查小组报告，欧洲-地中海人权网和国际人权联合会。

<http://www.fidh.org/magmoven/rapport/2003/ill806a.pdf>。此次调查小组令人惊讶地发现，在被带入到以色列的大约 30 万外籍工人中，超过 65%(20 多万人)的人是非法的，很多移民工人之所以到以色列来，是因为他们被许诺过有一份工作可做，而当他们一旦抵达以色列时便发现，这份工作并不存在。”

们的健康和安全构成的危害；无法参加工会或自己组织起来进行集体谈判；无法获得合理的工资；在一旦受伤或生病时无法提出赔偿要求；以及无任何就业保障。”⁸⁵

197. 无证件移民国际合作平台(PICUM)对欧洲的情况作出了如下总结：“居住在欧洲的无证件移民被排除在社会以外，并且在面对边缘化的情况时极度脆弱。欧洲需要并正在使用无证件移民，但同时又不愿对他们所做出的贡献给予任何奖励。无证件移民在许多方面受到打击，包括在接受基本的社会服务方面受到阻挠。值得警惕的是，现已出现了一种趋势，即将无证件移民本身视为罪犯并对公民和民间组织为他们提供社会和人道主义的援助进行惩处的趋势”。⁸⁶

198. 在第4章中已讨论了遏制非正常移民的国际文书条款。如果要从根本上解决这一问题，那么创造出更多的合法移民的机会将是至关重要的。国际劳工组织亚太地区三方会议(曼谷，2003年6月30日-7月2日)的结论指出，便利地和透明地获得合法移民的机会可能是有效解决这一问题的部分措施。在国际劳工组织工人组的磋商会议中，有一种强烈的观点，认为，合法移民应作为打击贩运和非正常移民流动的一种手段来加以促进。⁸⁷

199. 长期以来，官方对此的普遍回应是，加强边境控制和遣返程序——采取的是更多的“警务”，来代替更好的“政策”。然而，经验表明，这种做法的效果是有限的。正如联合国秘书长所明确指出的那样：“几乎没有哪些国家通过强制实行这种控制而成功地减少了移民人数。在这个问题上，供求法则的力量太强大了。移民反而被驱使以秘密的方式进入了这些国家，采取签证逾期后继续滞留，或求助于仍对他们开放的一个合法途径，即寻求避难制度”。⁸⁸他还指出，这种措施导致出现了“几乎不可避免”地对人权的侵犯最近对4个东南亚国家进行的一项关于非批准移民问题的研究也得出了类似的结论：“.....经验表明，这种办法(对边境严加防范)并没有成功地把所有不需要的人排除在国境以外，而是使许多没有得到批准的人员——已构成有些部门的主体劳动力——处于无保障和受虐待的地位。”⁸⁹

200. 联合国移民人权问题的特别报告员所强调指出的另一个令人不安的倾向是，采用以行政拘留来替代诉诸司法程序的做法。⁹⁰与国际准则相违背的是，最近在某些亚洲和非洲国家对大量无证件移民工人采取的驱逐行动在程序上造成了对人权的

⁸⁵ M. 阿贝拉：《保护临时移民工人：对亚洲正在实现现代化国家的挑战》，向“亚洲国际移民和劳动力市场研讨会”提供的报告，1999年6月28-29日，东京。

⁸⁶ 无证件移民国际合作平台：团结融合丛书/01：为比利时、德国、荷兰和英国的无证件移民提供援助。布鲁塞尔，2002年。

⁸⁷ 国际劳工组织：亚太地区三方会议：结论概要，出处同上。工人组磋商会议报告，出处同上。

⁸⁸ 科菲·安南：关于人员国际流动的埃马·拉扎鲁斯讲座，哥伦比亚大学，纽约，2003年11月1日。

⁸⁹ G. 巴蒂斯泰勒和 M. B. 阿西斯。马鲁查(编辑)：《东南亚未经批准的移民》(奎松市，菲律宾，斯卡拉布利尼移民中心，2003年)。

⁹⁰ 联合国人权委员会：《特殊群体和个人：移民工人》，特别报告员的报告(日内瓦，文件 E/CN.4/2003/85。日内瓦，2002年12月。

严重侵犯。许多移民收容中心人满为患，卫生条件极差，拘留条件没有遵守国际准则、标准和原则，而移民所遭受的非人道或恶劣的待遇也是司空见惯的。⁹¹

(c) 被贩运人员

201. 贩运人口的行为是对国际劳工组织《宣言》中所包含的基本权利和核心劳工标准的违反，这些标准关系到强迫劳动、歧视和结社自由以及屡见不鲜的童工劳动。⁹² 这种行径同体面工作的任何概念都格格不入。它带来的后果是：“人口贩运的受害者将处于人口贩子的摆布之下，不仅不可能找到工作着手建立美好的未来，还将被迫劳动，以偿还债务，因为他们害怕暴露、暴力和报复。从事这种劳动十有八九都没有合同、休假、保险，也得不到医疗或社会保障服务或工资，而且常常是在只供低技能移民工人从事的工作岗位上进行长时间的劳作：其工作领域通常是血汗工厂、农业、建筑业、家政服务、食品加工或劳动密集型的制造业；当然，对妇女和年龄较大的女孩子来说，则是从事商业性的性服务业。这种剥削就是人口贩运活动的核心内容”。⁹³

202. 据国际劳工局关于强迫劳动综合报告指出：“最近劳动力贩运活动猖獗的根本原因，也许应归咎于劳动力供给和在求职者有权合法居住的地方合法工作的可得性之间出现了不平衡。”⁹⁴ 偷渡活动的出现是因为边界已成了求职者和工作供给者之间的障碍。而贩运活动则不仅是在边界成为劳动力供给满足需求之间的障碍时，而且是在对正当的移民渠道没有提供任何信息时，就业本身是非法的和/或处于地下状态时，以及当低于最低法律标准的工作条件得到容忍或无视时发生的。⁹⁵

203. 那些招募即将被贩运人员的人经常为强迫劳动制造条件，其采用的手段是：同移民订立贷款协议，使他们落入负债的陷阱；为无证件(或持假证件的)移民提供便利条件，这便使他们在面临遣返的威胁时处于脆弱的地位；或者对移民提供有关他们未来工作的性质和地点的虚假信息。贩运活动的受害者可能会置身于难以发现的部门，诸如农业、家政服务业和性服务等行业。

204. 如同童工劳动一样，在打击贩运活动方面，已采取行动的许多国家在国际范围内采取了相当广泛的联合行动。国际劳工组织的《宣言》和联合国《反对跨国有组织犯罪公约》及相关的《巴勒莫议定书》加强了这方面的国际法律基础。⁹⁶ 包括国际移民组织在内的许多组织机构都一直在积极地帮助各国同人口贩运活动做斗争。⁹⁷ 美国颁布了“2000年贩运活动受害者保护法”。该法案授权，美国国务院每年

⁹¹ 同上，还可参见亚洲梅塔人口和可持续发展分析中心：“亚洲人口变化的卫生后果：存在那些问题？”研究报告系列，No.6，新加坡，2002年。

⁹² 国际劳工局：《制止强迫劳动》，局长报告，报告 I(B)，根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续行动而准备的综合报告，第 89 届国际劳工大会，日内瓦，2001 年。

⁹³ 国际劳工局：《人口贩运活动：对付该问题的新办法》。日内瓦，反付强迫劳动特别行动计划(日内瓦，2003 年)。

⁹⁴ 国际劳工局：《制止强迫劳动》，出处同上，第 53 页。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ P. 塔朗拉和 G. 默雷诺-方特斯：《连根铲除：制止通过有组织犯罪活动剥削移民工人》，为联合国《反对跨国有组织犯罪公约》举办的国际研讨会而准备的报告 2002 年 2 月 22—23 日，都灵(日内瓦，国际劳工局，2002 年)。

⁹⁷ 国际移民组织：《贩运移民：国际移民组织的政策与回应》(日内瓦，2001 年)。网上可查，网址：http://www.iom.int/en/who/main_policies_trafficking.shtml

提交一份报告，评估世界各国政府在达到打击贩运活动最低标准方面所做出的努力。对那些没有采取措施有效打击贩运活动的国家，可以实行经济制裁措施。在其他输出国和目的地国之间，也存在着广泛的国际合作。譬如，澳大利亚移民、多文化和土著人事务部就在其境内实施了一项广泛的守法与强制执行制度。澳大利亚还是 2002 年在巴厘举行的“关于人口偷渡、贩运和相关跨国犯罪问题地区性部长级会议”的联合组织者。日本政府同联合国国际儿童基金会和一些国际非政府组织合作，于 2001 年 12 月召开了“第二届世界打击对儿童商业性剥削大会”。

205. 在欧洲也展开了一系列反对人口贩运的活动。例如，冰岛加入了北欧波罗的海反对贩运妇女运动，开展了有关贩运活动的公共信息活动，还对申请到冰岛作“舞女”的妇女提供咨询，告诉她们应享有的合法权利。许多国家(如比利时、荷兰、西班牙和美国)还通过立法，允许贩运活动的受害者在该国临时居留，有的是以社会保护为理由(如意大利)，或者，更为普遍的是以受害者在对人口贩子起诉时主动配合为条件。在欧洲，2002 年提出了一项建议，要求颁布一项向与主管当局合作的偷渡或贩运受害人发放短期居住许可证的理事会指令。

206. 到目前为止，大多数打击贩运活动的措施主要集中在法律实施和控制措施方面。而长期需要的，则是在原籍国创造生产性的就业机会，关注合法移民渠道的利用，以满足目的地国家劳动力市场的需要。今后应建立的一种综合应对架构必须包括以下内容：把贩运活动视为一种明确的犯罪；解决供求的根源问题；促进以标准为基础的观念和保护全体工人的人权的措施，并已适当的法律框架和有效的强制执行为支撑；建立更加规范的、有序的和人道的劳务移民制度；并动员所有的社会行动者参与。⁹⁸

3.6. 职业安全和卫生问题

207. 对移民工人来说，存在两个方面的卫生问题：a)工作场所的职业安全和卫生问题(OSH)；b)移民工人及其家庭成员的一般卫生问题。然而，这两个问题之间存在着密切的联系。职业安全和卫生对移民工人来说，是一个至关重要的问题，这有几个方面的原因：⁹⁹首先，移民工人大都受雇于职业安全卫生风险高的部门¹⁰⁰；其次，语言和文化方面的障碍要求提供特殊的职业安全与卫生方面的交流、指导和培训措施；再次，移民工人中的许多人都超时工作和/或普遍健康较差，因此，特别易于遭受工伤和与工作相关疾病的侵害。

⁹⁸ 参见国际劳工组织：《预防对妇女移民工人的歧视、剥削和侵害：信息指南》，手册 6：《贩卖妇女和女童》；性别促进计划，日内瓦。反奴隶制国际：《移民-贩运关系：通过保护移民的人权来打击贩运活动》（伦敦，2003 年 11 月）。

⁹⁹ 有关这一问题的一般性参考资料，请参考：国际劳工局《移民工人的安全与卫生：国际研讨会》（职业安全与卫生系列丛书，1983 年）；国际劳工组织《职业卫生与安全百科全书》第 4 版（1998 年）中关于“移民工人和季节性农业工人”词条，第 3 卷。

¹⁰⁰ 国际劳工组织认为农业、矿业、建筑业和非正规部门的工作——这些移民集中的领域——是特别有危害性的部门。

208. 向外移民或国际移民常常会导致大大增加不良卫生后果的危害性和风险程度。

¹⁰¹ 在欧洲，移民工人的职业事故率要比当地的工人高一倍，而且没有理由不相信，这种情况在世界其他地区也是相类似的。¹⁰² 许多移民，特别是季节性移民都被安排在高风险、低收入且几乎无人进行监察的工作岗位上。语言障碍、不熟悉现代机械和对于安全问题的不同态度都是促使与工作相关的风险增高的因素。移民工人之所以常常接受这些危险的工作条件，是因为害怕自己成为被关注的焦点、丢掉工作或遭遣送回国。

209. 国际劳工组织亚洲移民三方会议的结论简要地总结了这种情况：¹⁰³ “移民工人的安全和卫生问题是一个令人担忧的主要问题，因为他们可能从事有害的和危险的工作。语言障碍、面对新技术、与家人分离、缺乏医疗保健以及紧张和暴力是移民工人面临的特殊问题，这使他们在面对工作场所的安全和卫生危险时显得更为脆弱”。

210. 国际劳工组织关于职业安全和卫生领域标准相关活动的报告¹⁰⁴突出强调了针对某些群体，诸如妇女、老年工人和移民工人日益增加的脆弱性制订某些战略的必要性。所进行的相关调查发现，为移民工人和老年工人采取的具体职业安全和卫生措施远不如为其他类别的工人所采取的措施那样普遍。

211. 一项关于美国的报告说，“虽然农业移民工人生活和工作在地球上最富饶的国家之一，但他们所享有的却是第三世界的卫生条件。”¹⁰⁵报告还指出：“贫穷、经常流动、受教育程度低，以及语言、文化和后勤方面的障碍阻碍了农业工人获得社会服务和具有成本效益的初级医疗保健。经济上面临的压力迫使农业工人一旦获得工作就不愿再失去。另外，他们也享受不到病假方面的保护，假如有一天不工作，就很有可能会丢掉饭碗。这种情况促使农业工人一再拖延寻求医疗保健，除非病情已经到了不能工作的严重程度”。关于对农业工人健康问题进行的一项调查得出的结论说，农业移民工人所面临的医疗问题同一般人口相比有所不同，而且更为复杂，他们也比一般的人更常患传染病。¹⁰⁶

¹⁰¹ 国际劳工局：在职业安全和卫生领域与国际劳工组织标准相关的活动：为讨论制订这类活动的行动计划而展开的一项深入研究结果，报告 6，第 91 届国际劳工大会，日内瓦，2003 年。

¹⁰² S.布朗施韦格和 M.卡巴洛：《移民的卫生和人权》，日内瓦，世界卫生组织和国际移民与卫生中心，2001 年。

¹⁰³ 国际劳工局：结论摘要。国际劳工组织关于亚洲劳务移民政策和管理挑战区域三方会议，2003 年 6 月 30 日-7 月 2 日，曼谷。

¹⁰⁴ 国际劳工局：国际劳工组织在职业安全和卫生领域的标准相关活动，出处同上。

¹⁰⁵ 全国农业工人医疗中心：有关农业工人的实际情况，布达，得克萨斯州。2004 年。
<http://www.ncfh.org/factsheets.shtml>

¹⁰⁶ 出处同上；还参见：移民医疗问题，专论 1-10，由全国农业工人医疗中心(有限公司)为全国移民卫生咨询委员会编写，布达，德克萨斯，2001 年。

212. 临时工人，而且尤其是处于非正常状态的移民工人，常常无法享受到诸如医疗保险和工伤保险这类社会保障津贴的覆盖。¹⁰⁷ 另外，由于医疗费用高昂、不能占用工作时间、缺少托幼设施和存在交通问题等，他们经常不愿去看病。他们中的许多人不熟悉当地的医疗保险制度，而且在表述他们的病情方面可能还存在语言和文化方面的障碍。这些都是困扰非正常移民和被贩运人员的问题。

213. 一些国家里，虽然没有可靠的证据，但有一种典型的陈腐说法，认为移民工人是对公共卫生的“威胁”和疾病的携带者。这导致了对移民工人的进一步歧视。

214. 正如在国际劳动力市场调查中所报告的那样，譬如，在加拿大，临时或客籍工人可能必须为看病支付一小笔费用，而非正常移民工人则通常得不到公共医疗设施的服务，虽然不会被拒绝给予急诊治疗。在新西兰，虽然这一制度仍处于审议之中，但那些预期只逗留2年以内的人享受不到免费医疗，而且还必须支付急诊治疗费。在墨西哥，非正常移民只有在患急病时，才获准接受治疗。在其他一些国家，如葡萄牙，是否为移民提供医疗便利条件，则取决于同输出国的互惠安排。在美国，据估计，在所有的农业移民工人中，获得合格医疗护理的不到20%¹⁰⁸。

215. 移民工人及其家庭成员所面临感染人体免疫缺损病毒/艾滋病(HIV/AIDS)的风险比当地常住人口要高得多，但他们在获得疾病预防、检查和治疗时却常常受到限制。¹⁰⁹ 那些受雇于采矿业、季节性农业、临时性工作岗位的人或不得不同配偶和伙伴分居而在缺医少药的偏远地区的移民行业工作的人所遭遇的风险尤其大。在移民面临歧视的地方，或缺乏对人权尊重的地方，这些问题则更加复杂化。¹¹⁰

216. 移民经常集中在住房条件不符合标准的贫穷地区。临时移民和季节移民在住房方面面临着严重的问题。他们通常群居在城镇的简陋居所或棚屋小镇里。这是一种恶性循环，它将恶劣的居住环境、有害的工作条件和社会瓦解，以及疾病在移民工人中的扩散连结到了一起。¹¹¹ 在南非进行的一项研究发现，移民工人及其配偶感染人体免疫缺损病毒(HIV)的可能性大约是非移民夫妻的两倍。¹¹² 据世界经济论坛报告，在中国和印度，将近有5%的国内流动(移民)工人感染了人体免疫缺损病毒(HIV)。¹¹³ 虽然菲

¹⁰⁷ 关于移民工人的社会保障覆盖范围问题，请参阅第4章。

¹⁰⁸ C.贝克：《在新政管理下的农业移民工人》刊载于《人权简报》，(华盛顿特区，人权和人道主义法律中心，美国大学)，5(1)卷，1997年。网上可查，网址：<http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v5i1/html/migrant.htm>。

¹⁰⁹ 国际劳工局：《会议报告：2002年3月18日在日内瓦召开的关于人口流动、移民和艾滋病毒/艾滋病问题的技术研讨会》。

¹¹⁰ 布朗施韦格和卡巴洛，出处同上。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

¹¹³ 世界经济论坛：《形势：全球人体免疫缺损病毒/艾滋病(HIV/AIDS)危机》。达沃斯年会，2003年。网上可查，<http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/GHL-2003-HIVAIDS-Scenario.pdf>。

律宾在国外工作和生活的人占其总人口的 10%，但是，在已报道的感染人体免疫缺损病毒/艾滋病(HIV/AIDS)的总人数中，28%是移民工人。¹¹⁴

217. 国际劳工组织《关于人体免疫缺损病毒/艾滋病(HIV/AIDS)和工作世界的业务守则》对制定工作场所政策和人体免疫缺损病毒/艾滋病计划提供了重要的指导原则。¹¹⁵虽然该《守则》承认工作场所是抗击人体免疫缺损病毒/艾滋病的一个主要切入点，而且工会和雇主也发挥了重要作用，但事实上移民工人经常不被允许加入工会和参加他们的活动。这种情况被认为是发起卫生和安全运动的一个障碍。一些大型多国公司为保证卫生保健对于移民工人及其家庭负担得起并能够获得，曾开展了积极举措。方框 3.1 突出了全球抗击人体免疫缺损病毒/艾滋病企业联盟的作用。

专栏 3.1

全球抗击人体免疫缺损病毒/艾滋病企业联盟

全球抗击人体免疫缺损病毒/艾滋病企业联盟(GBC)是一个拥有 130 多家国际公司——在 178 个国家雇有 400 万名雇员——的迅速发展的联盟。该联盟通过其商业部门的独特技能和专门知识致力于抗击艾滋病的流行。许多龙头全球公司目前已成为会员。活动包括：

- 为雇员和临近社区落实预防和保健计划及政策——在许多国家，公司计划将是雇员可获得有关艾滋病毒准确信息的唯一来源。
- 使企业在创造力和灵活性方面的核心力量得以改善艾滋病计划的影响和效力——企业在市场营销、通讯颁发和后勤方面的技能，已经在加强着全世界范围内许多艾滋病计划的影响。
- 企业领导人的领导风范和宣传倡导，为更大的行动和与政府及民间社团的伙伴关系进行游说。GBC 参加了出席有关艾滋病、疟疾和肺结核全球基金的企业部门代表团，以游说政府和联合国各机构利用该部门的专门知识和创造力找到与企业进行合作的创新性方法。

资料来源：<http://www.businessfightsaids.org/default.asp>.

3.7. 移民工人在东道国的融合

218. 有一些指标已突出表明了移民在东道国社会的融合情况是糟糕的。首先，在前面所引用的移民工人的高失业率就表明了劳动力市场方面的融合是很差的。移民所受雇的就业岗位比他们所拥有的职业资质要低得多。很多国家不承认他们的经验和技能。至于歧视和仇外情绪所产生的影响范围，已在第 3 章第 3 节里进行了讨论。

¹¹⁴ 世界经济论坛：《参加抗击菲律宾艾滋病的战斗》。

¹¹⁵ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于人体免疫缺损病毒/艾滋病(HIV/AIDS)和工作世界的业务守则》。日内瓦，2001 年。

第二代移民也面临着严重的就业问题。移民大多集居在一些飞地或“少数民族聚居区”，因受经济条件所迫而只得居住在肮脏的棚户区(例如被废弃的内城区)，和因需要互相支持而不得不蜂拥在一起居住。有一种流传甚广的陈腐观念认为，移民是罪犯，是“自由游民”，是对公共安全和卫生体系的威胁。

219. 融合是当今国际移民提出的最艰难的任务之一。在东道国社会尊重差异与移民参与之间找到有效的平衡点对大多数国家来说，仍是极为困难的。许多国家所面临的融合政策的困境在于，这一症结同有关东道国社会存在的歧视和种族关系的较为一般性的辩论是分不开的。成功的融合将取决于成功地抑制种族主义和仇外情绪。工人组的磋商会议结果指出：“工会由于其在工作场所的存在和其民主程序，在促进移民工人的融合方面具有特别重要的作用。不设法使移民融合，将会使他们变成极端主义分子，并对民主构成威胁。”¹¹⁶地下移民和非正常移民的增长为极端主义政党要求设立限制提供了弹药。强化边界控制也常常被认为是主流文化在种族、文化和道德方面接纳少数民族的必要手段。例如，难民或客籍工人的临时地位降低了对融合的诉求。在许多国家，要想获得国籍，都需要等待很长时间，有时几乎是不可能实现的。事实证明，这种程序和可能不必要的做法都不符合移民或东道国社会的最大利益。然而，融合是移民全面实现对自身基本人权合法保护的一个手段。

220. 在欧洲，虽然临时客籍工人计划的人数和范围再次日益扩大，但在亚洲，移民在过去 20 年的增长几乎全部是以短期合同劳工的方式进行的，而现实情况是，有些雇主已逐渐依赖于外籍移民。同样，一旦外籍工人在某一目的地国家工作了一段时间之后，其家庭和社会关系就会在这个新的国家建立起来并深入下去。虽然有些激励措施可能会鼓励有些工人返回他们自己的国家，但是来源国和东道国的条件都会迫使许多移民——包括那些被接纳从事临时项目工作的移民——希望延长逗留期限。这方面的挑战是要确保那些执意逗留的人结束其在目的国作为生产性参与者的角色。他们是否能够被融合，将取决于所采取的政策。另一个可供选择的，也是一些欧洲和其他国家今天已经采取的方法是，把整个社区的边缘化人员纳入到日益孤立的少数民族聚居区，并觉察那些对社会凝聚构成威胁的危机。欧盟已经采取了一系列的促进融合行动(见方框 3.2)。

221. 社会伙伴在融合问题上发挥着重要的作用。基于比利时、爱尔兰、联合王国、美国和其他国家中社会伙伴组织的经验，国际劳工组织推动了在工作场所促进融合办法的发展。该办法认识到，融合需要移民和东道国的组织及个人双方随着时间的推移采取深思熟虑的、多样性的和连续性的步骤。

¹¹⁶ 国际劳工局：《工人组磋商会议报告》，出处同上。

专栏 3.2

第三国的公民在欧盟的融合

在 1999 年 10 月在坦佩雷(芬兰)举行的欧洲理事会会议上,欧洲领导人呼吁采取一项共同的输入移民政策。该政策包括采取更为灵活的策略,以确保合法居住在欧盟的第三国公民的融合。在 2003 年 6 月在塞萨洛尼基(希腊)举行的会议上,欧洲理事会制定了一项战略,决定根据在坦佩雷达成的赋予合法移民与欧盟公民同等的权利和义务的原则为欧盟制订一项综合性和多方面的融合政策。

欧洲理事会制订了一项全面政策——该政策不仅考虑了经济和社会方面的融合问题,而且还考虑了与文化和宗教的多样性、公民权利、参与权和政治权利相关的问题——该政策是按照一个长期的和连贯一致的总体框架结构设计的。欧洲理事会强调,该政策必须对性别问题、对特殊群体的特殊需求和采取符合当地情况的措施做出回应,还强调该政策的实施效果将取决于在提供充裕资金的各有关当事方之间建立的伙伴关系。

根据 2003 年 6 月在关于输入移民、融合和就业问题上的交流,欧盟委员会提出了支持在欧盟和其成员国两个层次上实现融合的建议,关于这一综合政策的主要领域界定如下:

- 融入劳动力市场
- 获得教育和语言技能
- 积极介入和参与公民生活
- 国籍、公民权和尊重多样性
- 获得住房和综合性的城市与地区规划
- 获得医疗与社会服务

融入劳动力市场被认为是欧盟融合政策中的一个关键成分。因此,欧盟 2003 年的就业指南已经作了修改,要求成员国采取措施并确立目标,以确保移民工人融入劳动力市场,降低同本国公民之间的失业率差距,以及采取更为有效的措施,将未经申报的工作转变成合法的就业。融合措施,特别是在社会融合和反歧视领域,已经获得欧盟一系列政策和计划的支持,并得到了“结构基金会”的资助。在 2003 年,通过实施移民融合试点项目的一项具体计划已使财政方面的支持得到了加强。另外,在欧盟这一级别上,为促进成员国之间在融合政策方面的信息交流与最佳实践,也正在采取一些步骤,以便改善融合政策和从长期的角度确定共同的目标。欧盟委员会还正在审议公民权的概念,并把其作为在《基本权利宪章》的框架以内促进融合的一种手段,因为该宪章的大部分条款都适用于个人,而不管他们持有什么样的国籍。欧盟委员会承认,移民归化行动本身就能促进融合,因此,正在有关成员国的国籍法方面促进信息交流和开展最佳实践活动。

资料来源:欧盟委员会

3.8. 初步结论

222. 移民经常面对多重不利因素。作为临时工人,他们通常仅享有有限的合法权利。大多数移民只能在工资被压得很低的部门找到就业机会,因为生产厂家在全球产业链中面临着激烈的竞争。更为灵活的雇用关系、性别歧视、招募中的违法行为和非正常状态的趋势加剧了移民的不利处境,并导致大多数移民工人的脆弱性进一步恶化。各国政府有责任兑现它们在各自宪法和国际条约中所承诺实行的平等待遇的保

证。为确保实现移民工人的平等待遇，尤其是那些遭受虐待程度最严重的人，诸如家庭服务人员的平等待遇；为最大程度地降低他们所遭受的剥削、强迫劳动、偷渡和贩运，还需要做更多工作。

223. 已出现了一些可鼓励改善移民工作条件的好做法，其中包括安排职能机构对招募和移民活动进行监察，鼓励移民签订其条款已经国家主管当局批准的合同，包括鼓励那些执行与工作相关的卫生计划的移民工人签订这种合同，以及建立专门机构进行监督和减少歧视行为。工人组织为向移民工人提供更强大的保护进行了联网，并通过了一项反对种族主义和歧视行为的行动计划。在有些国家，私人企业为改善移民工人的住房条件、生活条件和医疗保健条件，采取了主动行动。

224. 这个问题的复杂性意味着应对措施必定是综合性的和多用途的，这一方面是基于对国际标准的考虑，另一方面是基于对决定不同部门的工作条件的正在起作用的经济力量的更好理解。要建立一个改善移民工人就业条件的良好构架，需要做出多方面的努力，包括进行多边合作或国家间的合作、搞好管理、规范劳动力市场、分包商和企业或雇主共同承担责任、制订适当的法律并予以实施、以及有效地动员社会伙伴和其他有关机构共同参与。下一章将讨论国际文书及其相关性的范围问题。

第四章

关于移民工人和移民活动的国际法规

4.1. 引言

225. 国际法规和指南是国家立法、制订政策和实践的重要基础，国内的立法、政策和实践应有效处理以前各章提出的问题。确实，一大批现有的国际标准正为规范国际移民活动提供着参考依据，比如有助于强化法律规定。一些补充性文书在人权、劳工、刑事法和难民等方面提供了相关标准。现有法律体系是多层性质的，反映了在多边、地区双边和国家层面上保护移民工人权益和处理相关移民问题的努力。正如下面将要讨论的那样，国际劳工组织拥有一整套全面的标准体系，这套体系是与一种独一无二的三方监督机制相配合的，包括由独立的法律专家实施的监督。

226. 在上面提到的标准中，有国际劳工组织通过的两个公约和两个建议书，涉及的是大多数移民关切的问题。在国际劳工组织审查修订国际劳工标准的必要性的框架内，通过对移民工人文书的审议，¹理事会认为，需要进一步收集信息，才能决定这些文书的地位以及是否需要修订。其结果是，在 1998 年²完成了对这四份文书进行的详尽审查，并交由 1999 年第 87 届国际劳工大会讨论。期间，在有关这些文书的未来方向上缺乏共识已然而明显。³所以，大会同意在未来某届大会上应该就此问题进行一次一般性辩论，包括在这一领域制订补充性标准的可能需要。

227. 基于这一背景，下面的审察将集中于 1999 年以来的发展，目的是提供关于包括但不仅限于四个综合的国际劳工组织文书的现有国际标准，是否充分反映了当前国际移民的政治环境中移民工人所面临问题的进一步信息。在这一审察中，不仅考虑四个特定的国际劳工组织文书，而且还考虑包括其它相关的国际劳工组织标准，以及其它国际法规体系，特别是那些在联合国系统内制订的法规。

¹ 由理事会于 1995-2002 年根据“法律问题和国际劳工标准委员会”“标准修订政策工作组”的工作为基础而开展的。

² 根据成员国按国际劳工组织章程第 19 条提交的报告，以综合调查形式撰写。见国际劳工组织关于移民工人的综合调查，报告 III(1B)，国际劳工大会，第 87 届，1999 年(以下简称 1999 年综合调查))。

³ 国际劳工组织：第 87 届大会(1999 年，标准实施委员会报告，134-175 段。

4.2. 现有国际法规

国际劳工组织制订的文书

228. 与移民工人相关的文书包括专门公约第 97 号和第 143 号及其相关的建议书，还有国际劳工组织关于基本原则和权利的文书以及从原则上讲所有其它国际劳工标准。

229. 按照 1998 年《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言及其后续行动》(简称“1998 年宣言”)，所有国际劳工组织成员国——仅从作为本组织成员国这一事实出发——都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现工作中四个类别的原则和权利，即使它们尚未批准以下这些公约：结社自由和有效承认集体谈判权利；消除一切形式的强迫或强制劳动；有效废除童工；以及消除就业和职业歧视。工作中基本原则和权利是普遍适用于所有国家的所有人民，不论其经济发展水平如何。因此，它们应不加区别地适用于所有移民工人，不论他们是临时还是长期移民工人，也不论他们是正常移民还是非正常状态的移民。此外，《1998 年宣言》还特别提及具有特殊需求的群体，其中特别是包括移民工人。

230. 对这些基本原则和权利的特殊地位的认识在过去 10-15 年中发生了明显变化，它们现在是国际劳工组织 8 个核心标准的基础，只是以更为详尽的方式和正式的法律结构将这些基本原则和权利的范围和内容表述出来。国际劳工组织争取全面批准这些法律文书的运动非常成功，过去 10 年对这些公约的批准水平有了急剧增加。因此，所有这些标准既覆盖了移民工人，也覆盖了所有其他工人，对于绝大多数国际劳工组织成员国都有约束力。

工作中基本原则和权利

结社自由和集体谈判

231. 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)⁴和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)⁵是关于结社自由的两个基本公约。第 87 号公约保障工人和雇主自由地、不加区别地行使组织权利，以促进和保护他们的利益。第 98 号公约保障工人和雇主行使组织的权利，禁止干预工人组织和雇主组织的活动，促进自愿的集体谈判。工作中的代表权和发言权是移民工人赖以保障其它劳动权益并改善其工作条件的重要手段。

232. 已批准这些公约的国家，如果否认工会权利以及对移民工人甚至包括处于非正常状态的移民工人采取反工会歧视，⁶将招致实施公约与建议书专家委员会和结社

⁴ 至 2004 年 2 月 12 日，142 个国家批准。

⁵ 至 2004 年 2 月 12 日，154 个国家批准。

⁶ 关于非正常状态的移民工人，结社自由委员会(CFA)认为 87 号公约第二条“承认所有工人毫无区别地有权不经事先批准建立和参加他们自己选择的组织。”87 号公约唯一允许的例外是第 9 条关于军队和警察的规定；[国际劳工组织：《结社自由委员会第 327 次会议报告》，理事会，第 283 届会议，日内瓦，2002 年 3 月，GB.283/8，第 561 段]。在霍夫曼案例中，与前述的案例不同，它没有质疑移民工人在非正常情况下应享有结社自由的基本权利。案件中考虑的是对非法解雇无证件工人的补救措施，针对反工会歧视活动保证为工人提供有效保护。(国际劳工组织：《结社自由委员会第 332 次会议报告》，理事会，288 届会议，日内瓦，2003 年 11 月，GB.288/7(第二部分)，2227 号案例)。

自由委员会的评论，他们曾反复重申工人、包括移民工人有组织和参加工会的基本权利，应当保护他们不受任何基于工会活动方面的歧视。

233. 专家委员会认为，关于国籍的条款过于严格，具有剥夺某些工人充分自由选举其代表的权利的风险，例如在移民工人占劳动力很大比例的部门，国家立法还应允许外籍工人担任工会领导职务，至少在东道国居留一段合理的时间后。⁷

废除强迫劳动

234. 国际劳工组织已经确认，将与移民工人相关的强迫劳动高发生率，特别是作为跨界贩运的一种结果，作为一个关注的主要领域。⁸实践表明，处于非正常状态的移民工人面临更大风险被引诱陷入强迫劳动，包括被贩运，而对强迫劳动的非法榨取常常意味着移民工人处于一种非正常地位，不管这是由于他/她非法或无证件入境或居留，还是由于非法就业所造成的。1930 年强迫劳动公约(第 29 号)⁹和 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)¹⁰都禁止强迫和强制所有人劳动，不论他们所从事的经济活动的类型或地点如何。国际劳工组织监督机构曾多次表达了对于非法榨取强迫劳动的强烈关切，包括农业和非农部门移民工人的债役劳动，以及贩运男女移民工人从事农业、性产业和家政服务。¹¹监督机构也表达了对涉及移民工人的强迫劳动做法缺失刑事处罚或缺乏足够司法保护的关注。例如，这类强迫劳动做法包括雇主对处于非正常状态的移民工人特别是家庭服务人员过度使用权力；扣发或不发工资；合同置换和扣留护照；长时间工作和体罚等。¹²针对贩运妇女和儿童并强迫她们卖淫或在外国从事农业部门的强迫劳动问题，应予采取措施的缺失或不足，包括立法措施在内，亦表明政府缺乏承诺或缺乏机构能力以认真解决这个问题。

消除童工劳动

235. 消除童工劳动问题为 1973 年最低年龄公约(第 138 号)¹³和 1999 年最恶劣形式童工劳动公约(第 182 号)¹⁴所覆盖。第 138 号公约规定了准许儿童工作的特殊年龄限制，包括禁止 18 岁以下的儿童从事危险性工作。第 182 号公约要求“作为紧急情况，应采取立即和有效的措施，以确保禁止和消除最恶劣形式的童工劳动”，同时还对最恶劣形式的童工劳动作了界定，这包括：(a) 奴役和强迫劳动，包括贩运儿童和为武装冲突而强制招募；(b) 儿童卖淫和从事色情活动；(c) 生产和贩运毒品；以

⁷ 国际劳工组织：《关于结社自由和集体谈判的调查》，报告三(4B 部分)，第 81 届国际劳工大会，日内瓦，1994 年，118 段。

⁸ 特别见国际劳工组织：《停止强迫劳动》：局长报告，第 89 届国际劳工大会，日内瓦，2001 年。

⁹ 至 2004 年 2 月 12 日，163 个国家批准。

¹⁰ 至 2002 年 2 月 12 日，161 个国家批准。

¹¹ 在家政服务、农业、工厂和性产业等部门，以强迫劳动为目的贩运男人、妇女和儿童现象的增加所引起的关注，专家委员会于 2001 年根据第 29 号公约通过了一项关于贩运劳动力的“总的意见”(国际劳工组织：《实施公约与建议书专家委员会报告》，报告三(1A 部分)，第 89 届国际劳工大会，日内瓦，2001 年，第 119 页)。

¹² 参见国际劳工组织：《标准实施委员会的报告》，国际劳工大会，第 88-91 届会议，日内瓦，2000-2003 年。

¹³ 截止到 2004 年 2 月 12 日，共有 131 个国家批准。

¹⁴ 截止到 2004 年 2 月 12 日，共有 147 个国家批准。第 182 号公约虽是新近制定的，但是该公约与第 138 号公约在过去几年中都收到了大量的新批准书。因此，国际劳工组织监督制度对于世界上很多国家对这些文书实施的监测仍处于早期阶段。

及(d) 可能损害儿童健康、安全和道德的工作。关于上述(d)类中禁止的危险性工作的具体工作形式,公约将此问题交由国家经商雇主组织和工人组织后做出决定,并应考虑到相关的国际标准。这些文书得到了《消除童工劳动国际计划》的支持。由移民工人儿童从事工作的相关问题正是在此框架下加以处理的。监督机构关于移民童工劳动的评论意见,主要是根据第 29 号公约做出的,关系到缺乏处理以下做法的刑事制裁措施:贩运儿童卖淫、从事家政服务、农业工作和街头叫卖、使用儿童作骆驼师,以及强迫移民儿童在种植园劳动。

机会和待遇平等

236. 1958 年歧视(就业和职业)公约(第 111 号),¹⁵要求批准国宣布和执行一项国家政策,以促进机会和待遇平等,并消除基于种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族渊源和社会出身的一切形式的就业和职业歧视。另外,1951 年平等报酬公约(第 100 号)¹⁶的批准国,也承诺实行一项对于男女工人的同等价值工作付给同等报酬的政策。

237. 上述公约应同样适用于国民和非国民,不以他们的地位加以区别。在第 111 号公约正式禁止的歧视理由中,并没有列出国籍一项。然而,监督机构曾多次重申¹⁷,只要移民工人属于基于上述禁止的任何歧视理由而成为就业和职业歧视的受害者,他们就应受到这一文书的保护。¹⁸关于第 100 号公约,各国的移民问题研究和统计数据表明,在男女移民工人中存在工资差异,无论他们的合法地位如何。¹⁹

关于移民工人的特殊标准

综合性标准

238. 国际劳工组织在两个不同的政治背景下,先后制定了专门针对移民工的标准:第一次是在第二次世界大战后的 1949 年,第二次是在 1973 年石油危机之后的 1975 年。

239. 1949 年文书制定的理由之一,是为了促进富余劳动力从欧洲流向世界的其它地区。1949 年就业移民公约(修订本)(第 97 号)²⁰及其 1949 年补充建议书(修订)(第 86 号)强调的是适用于招聘移民就业及其工作条件的标准。到 1975 年,各国政府对失业和非正规移民的增长变得越来越关切。因此,重点由促进富余劳动力移民转变为对移民活动进行控制。这种情况促使国际劳工组织制定了两项新标准:1975 年移

¹⁵ 截止到 2004 年 2 月 12 日,共有 159 个批准国。

¹⁶ 在 2004 年 2 月 12 日,共有 161 个批准国。

¹⁷ 此外,见《专家委员会报告》,第 89 届国际劳工大会,日内瓦,2001 年,《有关第 97 号和第 111 号公约的国别评论意见》,第 369-374 页和第 493-495 页。

¹⁸ 一项建议已提交给国际劳工局理事会,以便制定一项第 111 号公约的附加议定书,该议定书允许成员国正式接受附加的应予禁止的歧视理由,从而构成对国际劳工组织关于不受歧视的保护的补充。拟议的理由中包括国籍和身体健康状况。将禁止以健康为理由包括艾滋病进行歧视的条款纳入其中,会对近期采纳的国际劳工组织有关艾滋病和劳工世界的“业务守则”给予附加的动力。见理事会第 289 届会议,日内瓦,2004 年 3 月,GB289/2,第 8-15 段。

¹⁹ 见第 3 章,第 9 段(包括参考文献)。

²⁰ 截止到 2004 年 2 月 12 日,共有 42 个批准国。

民工人(补充条款)公约(第 143 号)²¹和 1975 年移民工人建议书(第 151 号)。这些文书是第一次采用多边方式来处理非正常移民问题,并要求对“贩运者”实行制裁。第 143 号公约重申,成员国有义务尊重所有移民工人的基本人权。公约还规定,移民工人不仅有权获得平等待遇(如同第 97 号公约所规定的),而且有权获得平等机会,例如,就业机会均等²²,拥有工会权、文化权以及个人与集体的自由。

240. 第 97 号公约和第 143 号公约都包含涉及整个移民程序的一系列问题,这包括移民输出、输入和过境,并适用于从一国移居另一国,以便被雇用而并非自立单干。除了第 97 号公约第 8 条和在某种程度上第 143 号公约第二部分所含例外情况以外,这些文书没有对长期和非永久移民加以区别。这些文书中的条款并不依赖互惠原则,并且覆盖难民和被迫流离失所人员,只要他们是在本国以外被雇用的工人。²³两个公约²⁴准许将海员、²⁵边境人员、艺术家和短期入境的自由职业成员从适用范围中排除。第 143 号公约还从第二部分一般规定提供的覆盖中排除了研修生和临时接纳入境从事特别职责或任务²⁶的雇员。

241. 国际劳工组织的文书提倡制定范本合同,以便规范移民工人的状况。在《关于临时和长期移民就业、包括难民和流离失所人员移民的范本协议》第 22 条中包含有这种解决办法,该协议为 1949 年移民就业建议书(修订)(第 86 号)的附录文件,该建议书还规定,双边协议应包括移民与国民同等待遇的条款,以及对社会保障方面已获得的权利做出适当的安排。

242. 根据实施公约与建议书专家委员会 1998 年对有关移民工人文书中的详尽审议,它得出的结论是,由于国际背景已发生变化,在这些标准中存在某些欠缺。做为背景变化的一个例证,它举出了在劳动世界中,国家领导作用的下降;²⁷移民就业的女性化;临时移民代替长期安居移民的增加;非法移民的增加;最后,还有某些交通手段的进步。在这种背景下,第 97 号公约的某些条款,包括那些监管在转船过程中保持移民工人健康的条款,就显得失去了其原有的意义。另外,专家委员会还认为,第 97 号和第 143 号公约并没有涉及在国家政策框架内经与雇主组织和工人组织协商,草拟和制定国家移民政策的问题。²⁸这些欠缺是否足够重要以致于需要补充性文书,仍是一个可以讨论的问题。

243. 关于实施方面的问题和/或被认为是妨碍文书批准的问题,政府方面²⁹最常提出的是:关于第 97 号公约:第 6 条(外国工人与本国工人的同等待遇)和第 8 条(长期移民工人丧失工作能力情况下,保留其居住权);关于第 143 号公约:第 8 条(对于

²¹ 截止到 2004 年 2 月 12 日,共有 18 个批准国。

²² 第 86 号建议书(补充第 97 号公约)已经提出,在准许就业方面,正常移民和国民享有平等待遇。

²³ 《综合调查 1999 年》,第 101 段。

²⁴ 根据第 143 号公约第 11 条,这些类别被排除在第二部分适用范围之外。

²⁵ 见以下第 27 段。

²⁶ 见以下第 59 段。

²⁷ 这特别是由私营招聘机构作用的增长加以证明。见下面第 27 段。

²⁸ 见第 151 号建议书,第 1 段。

²⁹ 在提交给《综合调查 1999 年》报告中。

合法接纳的移民工人在失去工作时的保护), 第 10 条(机会和待遇平等), 以及第 14 条(a)(移民工人的地理和职业流动权)。³⁰

244. 专家委员会还注意到, 在实施第 97 号和第 143 号公约方面的某些困难来自于对某些条款中规定义务的错误理解。

社会保障

245. 由于社会保障的权利通常与就业期限、缴费或居住期相联系, 所以移民工人在社会保障领域面临着特殊的困难。他们冒有由于不在本国居住而失去社会保障津贴权利的风险, 与此同时, 又可能遇到在东道国国家社会保障体系覆盖范围方面严格的限制条件。对移民工人来讲, 尤其重要的是: (1) 应同该国民一样, 享有同样的受保机会和应享津贴权利; (2) 离开该国时保持已获得的权利(包括津贴转移支付); 以及(3)从不同国家中获取的累积权利)。³¹

246. 所有现行的国际劳工组织社会保障标准都对人员的覆盖范围, 不论其国籍如何做出了界定,³²并且几乎所有的标准都包含有东道国国民和外国工人待遇平等的相似条款。然而, 1925 年平等待遇(事故赔偿)公约(第 19 号)³³在工人工伤事故赔偿方面, 特别规定了对于已批准该公约的其它任何国家的外籍工人平等待遇的权利。1962 年平等待遇(社会保障)公约(第 118 号)³⁴规定了有关社会保障 9 个分支领域的平等待遇权利。对于一个国家接受的 9 个分支中的每一个分支, 该批准国应承诺对其国土内的已批准该公约的任何其它国家的国民给予同本国国民一样的同等待遇。因此, 这两个公约中的条款依赖于互惠原则。

247. 其它社会保障文书还包含有特别的非歧视条款, 如, 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)³⁵。该公约的第十一部分全部处理的是非本国居民的平等待遇问题。第 102 号公约第 68 条, 适用于社会保障的所有分支, 规定本国国民和非本国国民应享有同样的社会保障权利。然而, 公约也规定了某种灵活性, 允许在津贴或部分津贴完全由公共基金支付的情况下排除非国民。

248. 第 118 号公约进一步规定了既得权利的保持和津贴的转移支付。实质上, 第 118 号公约的参加国必须确保提供某一特定分支的海外津贴, 无论是向本国国民还是向任何接受公约同一分支义务的其他国家国民, 而不论受益人居住地在何处。第 19 号公约还规定向受公约覆盖的外国工人转移支付津贴, 但只有当批准国向本国国民提供这类转移支付时才实施上述规定。

³⁰ 在 2003 年, 援引的障碍类型是不一样的, 但相对很少的回答涉及了这个问题。详细情况见附件一, 章节 3.1。

³¹ 社会保障津贴传统上分为 9 个分支: 医疗保健、疾病津贴、失业津贴、老年津贴、就业伤害津贴、家庭津贴、生育津贴、残疾津贴和遗属津贴。要详细查看国际劳工组织有关社会保障的文件, 见 M.亨布莱特和 R.席尔瓦的《二十一世纪社会保障标准》, 日内瓦, 国际劳工局, 2002 年, 第 41-45 页。

³² 对移民工人的适用性已被下列事实所证明, 即, 国际劳工组织监督机构在其正常监督的背景下, 已特别提及移民工人: 例如, 关于 1964 年就业伤害津贴公约(第 121 号)和 1969 年医疗和疾病津贴公约(第 130 号)的实施情况。

³³ 至 2004 年 2 月 12 日, 共有 120 个批准国。

³⁴ 至 2004 年 2 月 12 日, 共有 38 个批准国。

³⁵ 至 2004 年 2 月 12 日, 共有 41 个批准国。

249. 1982年保持社会保障权利公约(第157号)³⁶和1983年保持社会保障权利建议书(第167号),为从一国迁居另一国的工人保持既得权利和正在获得的权利建立了一种国际制度,并当移民工人回到原籍国后确保海外津贴的有效提供。根据此公约,保持既得权利也应给予其他公约参加国的国民,只要有关国家拥有关于任何社会保障分支的有效立法。在这一框架内,公约规定可以缔结双边或多边社会保障协议。另外,建议书还包含有缔结此类协议的规范条款。其它社会保障公约,如第128号公约,包含维护已获得权利的特别条款。

250. 对于正常的和长期的移民工人来说,就业国在现有社会保障津贴方面在国民与移民工人之间,实行平等待遇似乎已成为规律³⁷。关于向海外转移支付津贴,平等待遇似乎也成为规律。然而,根据有关国家和社会保障的分支不同³⁸,转移支付津贴的可能性则有很大的变化。对转移支付津贴的限制主要涉及失业津贴³⁹。在大多数情况下,移民工人在不同国家各工作一段时间,他们应有权积累并保持权利。

其它相关标准

251. 除了工作中基本原则和权利以及专门的移民工人标准之外,所有其他的国际劳工组织标准⁴⁰在原则上也都适用于移民工人。⁴¹它们中的某一些还包含有涉及移民工人的具体内容。某些文书的实际实施情况,已由国际劳工组织监督机构的评论特地加以说明。那些和移民工人有特殊关系的文书,包括新近制定的2001年农业安全与卫生公约(第184号)。⁴²1997年私人就业机构公约(第181号)⁴³包含有旨在防止私人就业机构在招聘和安置活动中侵害移民工人的重要规定。这项文书重申,对移民工人的招聘应该是免费的,但是允许对某些类别的工人和特殊类型的服务作例外处理。⁴⁴与第97号公约中相关规定相比,这种处理方法更好地适应了现实情况,因为第97号公约只规定就业机构的服务应该是免费的。根据1988年促进就业和防止失业公约(第168号)⁴⁵的规定,在促进充分的、生产性的和自由选择的就业方面,(合法居留的)移民工人应该享有平等待遇和非歧视原则,而无论其种族、肤色、性别、国籍或民族出身如何。

³⁶ 至2004年2月12日,共有3个批准国。

³⁷ 详见国际劳工移民调查,第2.10节。

³⁸ 例如,芬兰允许对国民和移民工人转移支付津贴,但只涉及长期津贴(老年津贴、就业伤害津贴、残疾津贴和遗属津贴)。另一方面,埃及则允许向国民和移民工人转移支付津贴,无论是什么险种。

³⁹ 有关此险种,临时移民工人则处于相对不利的地位。

⁴⁰ 国际劳工组织已经通过了大量的关于海员的文书。这些文书正处于调整合并过程当中,该领域一项新文书将会在第94届国际劳工大会(2005年海事会议)上得到讨论。因为关于该问题的讨论将在明年进行,所以这些标准没有包括在本报告范围内。

⁴¹ 泛美人权法庭在2003年9月17日发布了一种总的观点,该观点明确要求加强对非本国工人实施国际劳工标准,特别是那些处于非正常地位的工人。法庭认为非歧视和平等权利是“绝对法”,应该适用于所有居民,而不管其移民地位如何。

⁴² 到2004年2月12日已经有3个国家批准了该公约。因为是最近才被通过的文书,其实际实施情况目前还不得而知。关于该标准在此情况下的相关性,可以参见下文“农业部门移民工人”。

⁴³ 到2004年2月12日已经有14个国家和地区批准了该公约。

⁴⁴ 参见国际劳工移民调查第2.8小节。

⁴⁵ 到2004年2月12日已经有6个国家和地区批准了该公约。

252. 在上述背景下,1949年工资保护公约(第95号)⁴⁶同样与所有工人相关,并且适用于他们,而不论其身份如何。根据埃及工人因为海湾战争而被迫回国,并且没有支付其工资的情况,实施公约和建议书专家委员会审查了第95号公约对移民工人的实施情况。⁴⁷第95号公约还禁止克扣工资用以支付收费机构的费用以达到获得或保持就业的目的。⁴⁸这一问题是发生克扣种植园工人、常常是移民工人的工资情况下被提出来的。⁴⁹在1996年修订标准政策工作组的审议中,他们指出,第95号公约的现行条款未能恰当处理涉及到移民工人工资支付的某些方面问题,尤其是工资支付周期、支付方式、拖延支付外汇和工人投诉等问题,⁵⁰他们还认为,对因私人就业机构提供的服务而克扣工资的问题加以审议是可取的。⁵¹1991年(旅馆和餐馆)工作条件公约(第172号)⁵²对于该部门常常雇用的移民工人来说也是一项重要文书。因此,签约国应承担义务,执行一项确保相关工人不被排除在任何已通过的国家最低标准范围之外。然而,该文书目前仅得到几个国家的批准,因此,移民工人的问题还未在公约监督的范围内被提出来。

253. 实施公约和建议书专家委员会还认为其它的标准也与移民工人相关,这包括以下几个迄今适用的标准:1947年劳动监察公约(第81号)⁵³、1969年(农业)劳动监察公约(第129号)⁵⁴、1949年(公共合同)劳动条款公约(第94号)⁵⁵、1958年种植园公约(第110号)⁵⁶和1964年就业政策公约(第122号)。⁵⁷虽然,专家委员会还没有机会就以下公约适用于移民工人的情况做出具体评论,但是,就其内容来说,以下几个最近的文书似乎也是相关的,这些文书包括:1970最低工资确定办法公约(第131号)⁵⁸、1977年护理人员公约(第149号)⁵⁹、1981职业安全与卫生公约(第155号)⁶⁰、1985

⁴⁶ 到2004年2月12日已经有95个国家和地区批准了该公约。

⁴⁷ 专家委员会2001年报告,358页。

⁴⁸ 国际劳工组织2003年:《工资保护:关于劳动报酬支付的标准和保障》的报告,关于1949工资保护公约(第95号)和1949年工资保护建议书(第85号)的一般性调查,第91届国际劳工大会,报告III,第267段。

⁴⁹ 实施公约和建议书专家委员会1999年报告的第313页和2001年报告的第357页。一定形式的工资克扣被认为相当于债役,这构成了一定形式的强迫劳动。见上文,第10段,在“废除强迫劳动”小节的第一段。见停止强迫劳动部分第63段。

⁵⁰ 第95号公约仍然包括在迄今适用的71个公约当中。

⁵¹ 参见GB.267/LILS/WP/PRS/2,第III.4部分。

⁵² 到2004年2月12日已经有41个国家和地区批准了该公约。

⁵³ 到2004年2月12日已经有130个国家和地区批准了该公约。公约和建议书实施专家委员会已经要求该公约的批准国报告用于劳动监察机构的资源水平,这些资源是否足够用来处理对移民工人的监督,统计数据可信度有多大,特别是有关移民工人可能面临的潜伏周期长的职业病方面的数据。(专家委员会2002年报告,国际劳工大会,第90届会议,日内瓦,2002年第233页)。

⁵⁴ 到2004年2月12日已经有13个国家和地区批准了该公约。

⁵⁵ 到2004年2月12日已经有59个国家和地区批准了该公约。

⁵⁶ 到2004年2月12日已经有12个国家和地区批准了该公约。

⁵⁷ 到2004年2月12日已经有94个国家和地区批准了该公约。至于就业政策,同时也可参见1964年就业政策建议书(第122号)和1984年就业政策建议书(补充条款)(第169号)。

⁵⁸ 到2004年2月12日已经有45个国家和地区批准了该公约。

⁵⁹ 到2004年2月12日已经有37个国家和地区批准了该公约。

⁶⁰ 到2004年2月12日已经有41个国家和地区批准了该公约。

年职业卫生设施公约(第 161 号)⁶¹、1988 年建筑业安全与卫生公约(第 167 号)⁶²和 1966 年工人住房建议书(第 115 号)等。

254. 另一方面,一些文书中的灵活条款在某些情况下允许排除对某些行业活动或者某些类别工人的覆盖。这些行业活动可能是移民工人的传统受雇部门。在实践中,当成员国使用这种排除条款时,最经常排除的是家庭佣工⁶³和农业工人。⁶⁴不过,此类排除一般都不经常使用。虽然第 184 号公约允许排除某些类别的农业工人,但是它明确地覆盖了、常常为移民工人的临时性和季节性工人。针对家庭服务人员则还没有制定任何专门标准。

联合国制定的文书

关于移民工人的特殊文书

255. 1990 年联合国通过了一项规范国际移民诸多方面问题的综合文书:《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》(以下称“联合国公约”),该公约最近开始生效。⁶⁵从总的目标来看,国际劳工组织和联合国特别涉及移民工人的文书都是相似的,那就是要增进就业移民人员的权利和保护,阻止和最终消除非正常移民活动。联合国公约对“移民工人”的定义比国际劳工组织公约的定义更为宽泛(联合国公约的定义包括边境工人、海员和自营就业人员),其对“家庭”的定义也比国际劳工组织公约的定义更为宽泛。

256. 就实质覆盖范围来说,联合国公约的第三部分列举了适用于所有移民工人及其家庭成员的公民、政治、经济、社会和文化等权利,而不管他们是否持有证件。这些规定主要是在《世界人权宣言》和《国际公民与政治权利公约》文书中制定的普遍人权对移民的适用性的具体表述。与涉及妇女、儿童和种族主义受害者权利的联合国公约一样,该公约寻求通过提供明确的、适合于国家立法的标准化语言将对普遍权利的保护扩大至弱势群体。与专门的国际劳工组织文书相比,联合国公约对于移民工人与本国公民在法庭面前待遇平等原则似乎规定了更为广泛的表述,该原则涉及到报酬、其它工作条件、移民工人获取紧急医疗救助和移民工人子女教育等方面问题。与国际劳工组织文书相比,在移民工人转移他们的收入和存款方面,联合国公约也似乎规定了更为广泛的权利。不过,在返还社会保障缴费的权利方面,国际劳工组织文书(包括关于社会保障的专门公约)规定的移民工人权利则更为明确。在有证件移民及其家庭成员可以享受的附加权利方面(联合国公约的第四部分),联合国和国际劳工组织的文书是十分相似的,唯一例外的是,国际劳工组织公约为移民工人成立工会规定了更明确的权利,在获得教育、住房、职业和社会服务等方面

⁶¹ 到 2004 年 2 月 12 日已经有 22 个国家和地区批准了该公约。

⁶² 到 2004 年 2 月 12 日已经有 17 个国家和地区批准了该公约。

⁶³ 此类排除特别是涉及到以下文书:第 95 号公约(工资保护)、第 131 号公约(最低工资)、第 148 号公约(工作环境)、第 162 号公约(石棉)、第 171 号公约(夜间工作)和第 175 号公约(非全日制)。

⁶⁴ 此类排除特别是涉及到以下文书:第 14 号公约(每周休息);第 78 号公约(未成年人体检)、第 95 号公约(工资保护)、第 131 号公约(最低工资)、第 138 号公约(最低年龄)、第 148 号公约(工作环境)、第 171 号公约(夜间工作)、第 175 号公约(非全日制)和第 184 号公约(农业中职业安全与卫生)。

⁶⁵ 从 2003 年 7 月 1 日开始生效。到 2004 年 2 月 12 日已经有 25 个国家和地区批准了该公约。

规定了平等待遇权利。最后，根据联合国公约移民工人在被驱逐时可以获得更明确的保护。

257. 国际劳工组织文书(尤其是第 143 号公约)和联合国公约(第四部分)都强调要努力防止非正常移民活动，强调为此目的制定恰当移民政策的必要性；它们还强调要加强信息交换、向移民工人提供信息、协助提供领事服务，以及施加制裁以有效实施这一领域的法规的必要性。

专栏 4.1

人类安全委员会——有关国际移民框架的建议

人类安全委员会提议发展一个国际移民框架，除其它事务外，该框架将处理：

- ❑ 采取措施以实现人员的有序和安全流动，包括增加国家之间的迁移机会并分摊负担；
- ❑ 为国家之间的人员流动以及移民的权利和义务制定国际和地区标准；
- ❑ 在保护受害者权利的同时制定打击贩卖和偷渡的战略并实施相关的国际和地区公约；
- ❑ 反对种族主义和其它违反人权的行为；
- ❑ 发展一种制度框架。

资料来源：人类安全委员会，《目前的人类安全》，第 47 页，2003 年，纽约。

其它相关的联合国文书

258. 1948 年通过的联合国《世界人权宣言》规定，所有个人，不论其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它观点、国籍或社会出身、财产、出身或其它身份如何，均生而自由，尊严和权利一律平等。此外，还有多项其它联合国文书也是关于保护移民工人免受基于非国民身份的歧视和剥削的，其中包括 1965 年消除所有形式的种族歧视国际公约(ICERD)，该公约目前是联合国人权公约中得到批准最多的公约之一⁶⁶，虽然它要求批准国在其管辖范围内宣布针对所有个人的基于种族、肤色、出身、民族或种族血缘的歧视为非法，并且对基于此类歧视的行为实行制裁，但是，该公约不适用于基于国籍的歧视，而面对这种歧视，公约所界定的移民是极为脆弱的。

259. 1979 年消除对于妇女所有形式歧视公约(CEDAW)进一步强化了现有联合国文书中关于性别歧视的规定。该公约适用于公民和非公民，规定批准国应采取所有适当措施消除在就业领域对妇女的歧视，在男女平等的基础上确保妇女享有同等权利。该公约对于移民工人特别相关，它要求批准国采取包括立法在内的所有适当措施，以取缔一切形式的贩卖妇女和剥削妇女卖淫。其它与移民工人有关的人权文书包括《经济、社会和文化权利国际公约》(1966 年)、《公民和政治权利国际公约》(1966 年)、《禁止酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚国际公约》(1984 年)和《儿童权利国际公约》(1989 年)。就像国际劳工组织总的人权文书一样，所有这些文书适用于所有人员。

⁶⁶ 到 2004 年 2 月 1 日已经有 169 个国家和地区批准了该公约。

260. 跨国有组织犯罪，包括贩运和偷渡，在最近通过的《打击跨国有组织犯罪公约》的框架内作出了处理。劳动力贩运和偷运⁶⁷，是由该公约的两个附加议定书分别处理的，这两个议定书是在 2000 年通过并于最近生效的，它们是：《防止、取缔和惩处人员贩运特别是妇女和儿童贩运议定书》(贩运议定书)和《打击陆路、海空偷运移民议定书》(偷运议定书)。

世界贸易组织制定的文书

261. 正如第 2 章所提到的，世界贸易组织也制定了一系列重要的规范移民问题的国际规章，这些规章包含了个人为了移居国外就业所必需满足的条件。虽然目前它只占世界服务贸易的 1%，⁶⁸但自然人的存在，也就是指模式 4，是在服务贸易总协定(“GATS”)框架下提供服务的四种可能的形式之一。该“模式”下成员国所作的承诺是指临时接纳作为服务提供者的外国自然人进入本国领土(如会计、医生、护士和教师等)。模式 4 不包括永久移民。

区域协议

262. 区域和次区域机构也将对国际移民流动的管理作为一个主要问题纳入其议程，它们在不同层次上制定了广泛的措施处理有关非本国工人的准入条件、居留和待遇等问题。区域标准包括涉及移民工人保护的标准，同时也包括关于移民管理方面的标准。在欧洲，特别是欧盟内部，有一套详尽的劳务移民标准。在这方面，1999 年欧盟条约(经阿姆斯特丹条约修正)的生效象征着欧盟对输入移民承诺的一个转折点，并且把移民政策的制定从政府间这一层次推向了共同体这一层次。

263. 区域经济一体化进程也发生在所有其它大陆。1999 年有关移民工人的一般调查业已表明，劳动力流动领域的举措揭示出在逐步实现区域和次区域一级融合方面的一系列共同兴趣。⁶⁹譬如，在最近几年，有越来越多的区域性政府间经济一体化空间/进程制定了或者正加快执行关于劳动力流动的正式法律和行政协议。安第斯共同体在 2003 年通过了一项修订后的《安第斯劳务移民文书》。为了加强一体化进程，南方共同市场国家在 2002 年 11 月签署了关于共同市场内部公民的居留协议。标志着在非洲共同体正式成立的条约于 2003 年在三个成员国生效，条约中规定了成员国国民享有劳动力自由流动和居留的权利。中非经济货币共同体(CEMAC)在 2003 年同意采取新的措施以实施劳务自由流动协定，该协定于上世纪 80 年代就已通过，但是从来没有得到有效执行。南部非洲发展共同体于 2001 年起草了一份关于劳动力自由流动的议定书；虽然它还没有最后得到成员国通过，但处理 14 个成员国之间劳务移民的新措施已经在磋商之中。⁷⁰

⁶⁷ 偷运移民包括那些自己同意偷运的移民，而贩运的受害者从来没有赞同过、或者他们起先同意过，但是这是因为这是在强迫、欺骗或者人贩子的虐待行为下做出的，从而这样的同意被认为是无效的。其它的区别包括：偷运行为以移民到达他们的目的地为终结，而贩运人口涉及到现行的或者将来的剥削；偷运常常需要越过边境，而贩运可以在同一个国家内进行。

⁶⁸ 此数据来源于世界贸易组织秘书处最近一个报告中的估算(世界贸易组织-世界银行关于在服务贸易总协定下自然人(模式 4)流动问题联合研讨会)，日内瓦，世界贸易组织，2002 年 4 月 11-12 日)。

⁶⁹ 参见第 62-74 段。

⁷⁰ 关于这点的更详尽信息参见第 6 章《移民管理》。

264. 这些正式协议或建议中有几份吸收了有关国际标准的内容,特别是国际劳工组织第 97 号和第 143 号公约,这些区域性组织中的一些成员国已经批准了这两个公约。不过,也有多项协议或建议并没有参照国际标准所包含的经验,这就可能带来双重风险:一是重复这些国际标准曾刻意避免的错误;二是采取的法律措施可能损害现有标准。

双边协议

265. 第 97 号公约包含一项总的呼吁,要求成员国在必要或可取的情况下签署双边协议,用以规范与实施公约相关的移民问题,并建议采用伴随该公约的第 86 号建议书附件中提供的一份范本协议。这一范本协议覆盖了移民过程的主要问题,还包括范本就业合同的拟议内容。

266. 签订双边协议虽然不是解决所有相关问题的全面办法,但在为移民工人提供更好的保护方面,特别是在某些特定领域,譬如社会保障,或者对于更为脆弱类别的移民工人来说,缔结双边协议依然不失为一种有益的办法。

267. 在实践中,双边协议长期以来就是解决和管理两国之间移民流动的手段。直到上个世纪 70 年代全球经济陷入萎缩之前,一直是通行的做法。不过从那时起,大量的这种双边协议慢慢消失了,取代它们的是更加松散的框架协议、谅解备忘录以及限定和保护外籍工人的相互合作声明⁷¹。从上世纪 90 年代以来,虽然各地区做法不同,但双边协议的做法在全球范围内又重新风行起来。⁷²这些双边协议可能有一系列广泛的目标,包括专门防止非法移民活动上升,或寻求解决更广泛的经济和社会问题。⁷³其它目标则是专门处理与农业部门季节性工作相关的问题。⁷⁴

268. 与区域性协议的情况相类似的是,对双边协议来说,十分重要的是要在国际标准的多边环境内进行运作,并且双边和多边协议应是相互支持的。

⁷¹ M.I. 阿贝拉:《送工人出国》,国际劳工局,日内瓦,1997 年。

⁷² 在拉丁美洲,双边协议的数目在过去十年翻了一番,但亚洲国家(菲律宾除外)对这种协议的抵制似乎更明显(见国际移民组织:《2003 年世界移民》)。在经合组织国家,目前存在着与世界各地区的国家签订的 173 份双边协议,相当于自 1990 年以来增加了五倍。(经合组织:双边劳务协议:评估与前景,由经合组织和瑞士政府联合举办的关于双边劳务协议的研讨会,蒙特勒,2003 年 7 月)。国际劳工移民调查也指出,中东欧国家和独联体国家也相当多地采用了双边协议,这不仅是在本地区内的国家之间,或者和欧盟临国之间,还有的是和南欧(如西班牙和葡萄牙)国家之间,甚至是和其它大陆的国家之间。同时参见附录一,第 2.6 节。

⁷³ 譬如阿根廷与玻利维亚(1999 年)、秘鲁(1999 年)和巴拉圭(还未生效)签订的协议。

⁷⁴ 这包括加拿大的加勒比共同体和墨西哥农业季节工人计划的成功经验。这通常被认为是一个接纳和保护移民的规范计划(P. 马丁,《劳务移民管理:面向 21 世纪的临时工人计划》,日内瓦,2003 年,国际劳工组织劳工研究所)。计划基于一份备忘录,该备忘录呼吁墨西哥政府选择工人和监测他们在加拿大的状况,要求一个加拿大农场主协会把这些工人运送到他们要工作的农场。在季节结束时,农场主出具对每个工人的书面评估,并装好在加封的信封中由返乡工人提交给墨西哥的主管机关。有些工会对这种评估体制持批评态度,他们宣称提出抗议的工人没有被邀请返回:70%的墨西哥移民都是他们的雇主点名要求的。大多数墨西哥移民反映他们更倾向于加拿大的契约保障,而在美国非合法身份没有保障,但是也有一些加拿大工会和非政府组织认为移民是“不自由的”,因为他们可能被列在黑名单之中。不过,加拿大的安排似乎依然可以避免众多其它临时工计划所产生的一般性问题。

4.3 国际法规的相关性及影响

现状

269. 从上面的审议可以看出，国际劳工组织在原则上有一种关于国际移民和移民工人保护的职能性规章管理制度。虽然国际移民形势不断变化，并且存在实施公约和建议书实施专家委员会认定的缺陷——包括国际劳工组织移民工人公约没有专门规定各国应制定一项国家移民政策，⁷⁵——但由这些文书所昭示的原则依然为保护移民工人提供了合理的指南，为促进和监督移民流动提供了恰当措施。更具体地说，这些标准要求各国采取旨在规范移民就业发生的条件的措施，采取旨在打击非法移民活动的措施，这些标准还包含加强国家间合作的规定。这些文书为招聘条件和合同条件，为移民参加岗位培训和晋升，以及在一定程度上为家庭团聚和针对不公正的终止雇佣或驱逐提出上诉等，规定了参照标准。在国际劳工组织移民工人文书中，有相当数量的规定是为保证对移民工人的保护而提供一个框架。它们涉及到保护的最低标准；关于就业国状况的准确信息提供；帮助移民适应就业国的生活和工作条件的措施；关于移民收入转移机制的特别规定；就业机会；获得社会服务；医疗服务以及合理住房等。另外，第 143 号公约的有关条款还要求有关国家制定一项政策，以促进和保障正常地位移民与本国公民在就业和职业方面，在获得就业报酬、社会保障、工会权利、文化权利和人身自由、就业税和使用法律程序等领域享有平等待遇和机会。

270. 自从 1999 年的调查以来，以及在实施第 97 号和第 143 号公约的定期报告的背景下，实施公约和建议书专家委员会提出了一系列问题，这些问题关系到有关非正常移民的国家立法和实践的发展，外国人监督驱逐程序的程序保障，妇女在劳务移民中的地位以及对基本权利的尊重等。此外，根据一项关于第 97 号公约实施情况的申诉，针对家庭服务人员的工资歧视⁷⁶问题也已成为一个重要问题。

271. 在 2003 年国际劳工移民的调查中，也曾要求各成员国就现有标准存在的差距以及国际劳工组织在该领域未来行动的方向表明它们的意见。从收到答复来看，很少涉及到这些问题。⁷⁷对收到的回答进行解读是困难的。对有关差距⁷⁸提出的关注，包括非正常移民工人、临时移民工人和家庭移民佣工保护方面的缺乏以及移民工人社会保护的缺乏，不必非需要国际劳工组织采取行动制定一项建议书不可。在建议采取行动的 23 个国家之中，大多数建议修订现有标准，但也有国家建议制定一项新的公约和/或建议书。在少数答复中，有的国家建议同时采取若干或所有立法行动。也有国家建议制定业务守则和/或指导原则。关于国际劳工组织这方面行动应处理的具体问题，数量大致相同的国家确定了 11 个不同领域。但就这些具体问题中的任何一个，都没有两个以上成员国共同提出来。

⁷⁵ 不过，在实践中，90 个国家的答复中有 59 个国家宣称它们已经制定了这样的政策。详见《国际劳工移民调查》第 2.1 段。

⁷⁶ 若了解详细情况，请参考实施公约和建议书专家委员会，2004 年报告，第 92 届国际劳工大会，日内瓦，2004 年。

⁷⁷ 约占答复的 1/3。若了解详细情况，请参考附录一，第 3.1 节，问题 43 和 44。

⁷⁸ 在 29 个回答这一问题的国家中，一半认为存在差距，而另一半认为不存在。

保护移民工人特殊群体的权利

272. 然而，由本报告前面各章的论述可以看出，尽管已存在有关国际移民的法规和对移民工人的保护，但是某些特殊移民工人群体的境况仍然是引起人们严重关切的一个原因。现行标准对这些特殊移民工人群体所提供的保护在下面予以分别讨论。

移民佣工

273. 移民女性化的表现之一是，以正常移民工人身份从事家庭服务工作的妇女数量有了明显增加，但她们也常常处于不正常的状态。家庭服务工作是一个以规章制度特别不健全为特征的领域。从国际上看，国际标准现有的灵活性规定可被用来将这类工作排除在标准覆盖范围之外。⁷⁹从国家一级看，家庭服务工作常常被排除在国家劳动法和/或其他法律适用范围之外。因此，可能存在这种情况，移民佣工仅仅得到普遍适用的基本原则和权利以及基本人权的保护。但是，对于处于非正常状态的移民工人来说，在这种情况下的关键问题是，家庭佣工能否有效利用上诉程序和/或其他机构，如独立的人权委员会或类似机构，以便能够要求自己的权利受到保护。⁸⁰

274. 国际劳工组织对于这些问题的做法是加强预防，一是对招聘程序进行监管，二是采用包含工资、工时和周休息等基本内容的规范劳动合同。在此方面已看到了一些先进做法。例如，某个国家⁸¹制定了一种家庭佣工的规范合同，并且设立了一条接待家庭佣工控诉的“热线”。另一个国家⁸²已将人寿保险、医疗照顾、休息日和合同终止后的遣返等作为权利纳入到一种规范合同中，并且重申了移民妇女所享有的权利应符合国际人权标准。⁸³其他国家对特别脆弱的职业，如家庭服务工作、体力劳动和农业工作等，也采用了规范合同。⁸⁴

275. 此外，正如以上所述，双边协议的订立可能是保护这类移民工人一个特别有用的工具。关于移民佣工方面的差距，是否应当在国际范围内通过鼓励更广泛传播某些国家在国家劳动立法中提供对家庭佣工保护的做法来加以弥补，仍然是一个有争议的问题。

农业部门移民工人

276. 在许多国家，从事农业的大量工人是移民工人。保护农业部门的工人长期以来一直是国际劳工组织关注的问题之一，并且制定了多项适合总体农业工人的标准。

⁷⁹ 参见第 30 段。

⁸⁰ 许多国家正在建立或已建立了专门咨询机构或准司法机构，授权它们处理歧视问题并促进平等。在国家一级，在此方面也采取了多项措施，包括拥有准司法权力的机构对多个领域的侵犯人权或歧视行为的控诉进行审查，这些国家如奥地利、巴西、中国香港、特立尼达和多巴哥以及美国。巴林已建立了人权委员会，也正在调查家庭佣工问题。最后，值得提出的是，一些国家如匈牙利、挪威和瑞典已建立了接受控诉和向法庭提出诉讼的调查机构或这一类型的机构。

⁸¹ 中国香港。

⁸² 约旦。

⁸³ 联合国妇女发展基金(UNIFEM)发布新闻稿，阿拉伯国家地区办事处，阿曼 2003 年 1 月 21 日。

⁸⁴ 斯里兰卡和坦桑尼亚-桑给巴尔岛。

⁸⁵在这些文书中，有两份文书特别与移民工人密切相关：第 110 号公约，包括其 1982 年附加议定书，还有第 184 号公约。尽管第 110 号公约只有少数国家批准，但它不失为一项覆盖了一系列相关问题的综合文书。然而，该公约为批约国提供了很大的灵活性，因为公约中好几部分都可以被排除，包括有关移民工人的雇用和招聘部分。

277. 第 184 号公约专门针对的是职业安全与卫生——正如有关职业事故的统计所表明的——这是农业部门的重大隐患之一。第 184 号公约特别规定，“应采取措施以保证临时工人和季节工人享有与其可比的农业长期工人同等的安全与卫生保护”，和“向农业工人提供安全与卫生方面的足够而恰当的培训和易于理解的教育，以及任何必要的指导或监督……要考虑到他们的受教育水平和语言差异。”正如以上所指出的，第 184 号公约还更广泛地规定，各国有关福利和住宿设施、工时制度以及职业伤害和职业病覆盖范围的法律法规应适用于农业工人。

278. 另外，与对待家庭佣工的做法相似，国际劳工组织的标准制订方法也是为了倡导签订规范合同和双边协议。实际上，已有不少这类双边协议的例子。⁸⁶

建筑移民工人

279. 转承包浪潮以及高度私营化对于总的劳动力市场产生了深刻的影响，而建筑业是受到这一趋势影响特别明显的一个部门。在这方面，国际劳工组织目前正处于解决雇佣关系中更具普遍性问题的进程中。最近，国际劳工组织就这一问题开展了一次一般性讨论，做出了国际劳工组织应考虑制定一项该领域建议书的决定。⁸⁷

280. 在特殊问题方面，建筑业是职业事故发生率最高的部门之一，国际劳工组织已通过了多项与该领域广泛相关的文书，特别是专门处理建筑业职业安全与卫生的一个公约和一个建议书，即第 167 号公约和第 175 号建议书。该公约规定，“雇主”一词包括在建筑工地雇佣一名或多名工人的任何自然人或法人；也包括视具体情况而定的主承包商、承包商或转包商。这一标准显得特别适合于移民工人，因此可以适用于他们，但是，实施公约和建议书专家委员会还没有机会顾及这一标准范围内的移民工人状况问题。

281. 尽管建筑业的问题尤其影响到移民工人，这是由于大量移民工人从事该行业，但是他们所面临困难的主要原因看来又与全球关注的更为普遍的问题密切相关。再者，该部门的移民工人还可能与以下讨论的有关临时移民工人的问题高度相关。

⁸⁵ 参见《农业部门体面工作》，关于农业部门体面工作国际工人研讨会背景文件，日内瓦，2003 年 9 月 15-18 日，附录：“有关农业的国际劳工组织公约和建议书”。

⁸⁶ 签订这种双边协议的国家有：加拿大与墨西哥、牙买加、特立尼达和多巴哥、巴巴多斯和东加勒比国家组织之间；法国与波兰、摩洛哥和突尼斯之间；德国与几个东欧国家之间；希腊与阿尔巴尼亚之间；意大利与突尼斯和阿尔巴尼亚之间；以及西班牙与波兰之间。另外，最近哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦也签署了双边协议。

⁸⁷ 第 91 届国际劳工大会(2003 年)：“关于雇佣关系的报告”，结论部分第 25 段。将此列入未来一届大会议程的相应提议已提交理事会，参见 GB. 289/2 号文件。

临时移民工人

282. 现行的国际劳工标准并非考虑到要保护临时移民工人才起草的,而适用于其他合法接纳的移民工人的规定并不总是完全适合临时移民工人的状况。⁸⁸像其他合法接纳的移民工人一样,临时移民工人也享有基本原则和权利的保护,并且有权从第 97 号公约中有关平等待遇的规定中受益。

283. 尽管第 143 号公约的第 II 部分规定应为所有合法接纳的居民提供平等的机会和待遇,但第 11 条却将某些特殊类别的临时移民工人排除在本部分适用范围之外。⁸⁹第 11(2)(c)条排除了下列人员:“在某国领土上运营的组织和企业所雇用的人员,这些人员应其雇主要求被该国临时接纳,以便执行专门的使命和任务,期限短暂并已确定,在完成这些使命或任务后必须离开该国。”在制定第 143 号公约之前的预备性工作中曾经强调指出,这一规定主要适用于那些有特殊技能的、到某国执行特定短期技术任务的工人。尽管专家委员会强调,该条款并不意味着所有固定期限工人可以被排除在第 143 号公约第 II 部分条款的适用范围之外,⁹⁰但是,考虑到临时移民不断增加的情况以及实施服务贸易总协定的模式 4,这一问题可能需要进一步研究。

284. 第 143 号公约第 11 条所规定的另一种排除情况关系到“短期进入该国的艺术家和从事自由职业人员”。在 1990 年,实施公约和建议书专家委员会指出,这项排除呈现出比过去大得多的重要性,特别是面对招募赴海外就业的女性移民工人数量不断增加,并且向她们签发作为夜总会舞女或酒吧女招待工作许可证的情况,而她们实际上被迫沦为“性产业工人”。⁹¹多方面迹象表明,这一情况一直在继续发展,并且比例还在扩大。这一类别工人主要是通过新制定的有关贩运的国际标准来加以处理。

285. 且,第 97 号公约第 8 条仅规定长期接纳的移民在其生病或受伤的情况下享有不被强迫遣返的特定权利。

286. 根据第 143 号公约内容,该公约平等地适用于合法接纳的临时工人或其他移民工人,尽管临时移民工人的待遇平等权利在失去就业的情况下受到其居留的期限或工作许可证期限的限制。换句话说,这意味着临时移民工人在丢失工作后有权寻找新的就业机会,只要他们仍然是合法居留,即持有工作或居留许可证。⁹²虽然各国在这方面的做法各不相同,但不少国家似乎允许临时移民工人在其居留许可证有效期内寻求替代性就业。⁹³

⁸⁸ 这一情况在一个关于国际劳工组织在移民领域未来活动的三方专家会议上讨论过(1997 年 4 月 21-25 日),其结果是通过了“关于从事有时限活动的移民工人的特殊保护措施的指导原则,”(MEIM/1997/D.4)附录 I。这一原则包括如下问题:住宿条件、依附就业、工资和其他就业条件、家庭移民和团聚、结社自由、社会保障和遣返。国际劳工局还不掌握有关这些指导原则效应的信息。

⁸⁹ 然而,第 151 号建议书并没有包括任何类似的排除。

⁹⁰ 一般性调查,第 115 段(包括参考文献)。

⁹¹ 一般性调查,第 113 段。

⁹² 在实施公约和建议书专家委员会在 1999 年一般性调查中做出澄清之前,对这些规定存在的一个共同的误解是,第 143 号公约应防止各成员国要求遣返合同期满的临时移民工人。专家委员会的相关作法澄清说明情况并非如此。

⁹³ 欲了解详细信息,请查阅附录一,第 2.12 节。

287. 在社会保障方面,相关的文书并没有对临时移民工人和其他正常移民工人加以区别。然而,居留方面的要求可能妨碍临时移民工人获得社会保障津贴的机会。关于在离开就业国时保留既得权利(包括津贴的汇出)以及从不同国家中积累的既得权利中获得津贴的权利问题,现行标准规定了这类权利,但这些权利受到双边互惠原则的制约。⁹⁴在某些情况下,以及在没有双边或多边协议的情况下,离开就业国的移民工人应被准许得到他们为长期性津贴所缴纳费用的偿还款。

288. 现行的国际劳工组织公约并没有规范移民工人获得公共医疗保健的问题,但根据第 151 号建议书,在一国合法居留的移民工人在获得社会服务、教育和健康服务的福利方面也应享有与本国国民同等的机会和待遇。

289. 最后,正如以上所指出的,第 143 号公约以及第 86 号、第 151 号建议书和联合国公约都包含有关于移民工人及其家庭团聚权利的颇为相似的条件规定,不过联合国公约界定的“家庭”概念比国际劳工公约更为宽泛。⁹⁵大多数临时劳务计划不允许移民工人由其家庭成员陪伴入境。国际劳工组织监督机构指出,对于某些临时性的、季节性的或与项目关联的工作来说,家庭团聚可能因实际原因不太适合,但应考虑每种情况的个人具体情形。

非正常状态移民工人

290. 尽管第 97 号公约、第 86 号建议书和第 143 号公约第 II 部分仅规定对以就业为目的而正常接纳的移民工人提供保护,但第 143 号公约第 I 部分和第 151 号建议书的多项规定都明确要求取缔秘密移民流动和保护非正常地位的移民。在此需要忆及的是,批准该公约的任何成员国可在接受公约时将第 I 部分或者第 II 部分排除在外。

291. 根据第 143 号公约第 1 条,批准国应承担保护“所有移民工人”的基本人权。在这方面,第 143 号公约的结构类似于联合国公约,也就是说,后者在第 III 部分指的是“所有移民工人及其家庭成员的人权”,而在第 IV 部分所列举的其他权利涉及的是“持有证件或处于正常状态的移民工人及其家庭成员”。

292. 关于社会保障津贴,有关的国际劳工组织社会保障文书没有提及对处于非正常状态移民工人的保护问题。处理非正常状态移民工人及社会保障问题的其他国际文书也属于这种情况。然而,在第 143 号公约中可以发现一个例外,公约规定处于非正常状态移民工人应如同正常移民工人一样,在过去就业所获得的社会保障权利方面享有同样的权利。对这一规定的理解,应特别针对获得长期津贴权利的目标。在这一背景下,从有关移民工人的一般性调查中可以看出,“过去的就业”一词指的是在过去期间的合法就业以及非法就业。第 143 号公约的补充建议书第 151 号⁹⁶建

⁹⁴ 关于社会保障双边协议的更多信息,见网址:
<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/publ/index.htm>。

⁹⁵ 然而,应强调指出的是,所有这些文书都仅仅规定应“便于”家庭团聚。

⁹⁶ 参看第 151 号移民工人建议书第 34 段落(1)(b)。

议书第 34(1)(b)款，离开就业国的移民工人，不论其法律地位如何，都应有权享有因可能遭受的任何工伤而应获得的津贴。⁹⁷

293. 有关驱逐问题，监督机构特别强调了应遵守第 143 号公约的规定，即该公约规定遣返费用不应由工人本人承担。在实际中，甚至有一个更加重要的问题：在实施驱逐的情况下，是否有尊重移民工人基本人权的保障，以及他们是否有实际能力提出反对这类决定的申诉。

294. 尽管对于基本权利的内容以及从可操作的角度考虑，这些权利能在多大程度上以具体形式适用于非正规移民仍存在争论，然而促进劳工标准更好地适用于所有移民工人显然是必要的。需要明确指出的是，所有国家都有责任保护居住在其领土内的所有人的基本人权，而不论其身份是否合法，这一点不容置疑。而且，有一点怎么强调也不会过分，即如果移民工人难以利用上诉程序的话，处于非正规情况下的移民工人的权利保护则是虚幻的。当移民法律和实践与国家劳动法相抵触时，这一点尤其是如此。

295. 服务于不同目的的国家法律之间的冲突，提出了同移民工人管理相关的重大问题，并要求制订和通过国家政策来管理移民。这就突出了各国通过一项国家政策来管理移民和移民工人状况的必要性，尽管在目前公约⁹⁸中尚未明确要求做到这一点。

296. 在国际移民的管理方面，对希望就业的移民工人的保护，对非正规移民活动的打击以及对人权的捍卫三者之间的界线并不总是明确的。尽管对非正规移民进行遏制的努力是合法并且是必要的，但同时确保对基本人权的尊重也是重要的。需要根据必要并且适当的原则，并且尊重所有男性和女性移民工人权利的前提下制订并修改关于移民工人的国家法律条款。⁹⁹

297. 在处理非正规移民问题方面，良好的做法应从根据国际文书¹⁰⁰尊重所有移民权利的“移民管理”开始。非正规移民不仅应被视为一个安全和法律问题，还应被视为一个劳工问题，因为其原因往往是由于劳动力市场的失衡造成的。社会对话有助于政府达成一个可接受的解决方案，因为政府、雇主和工会都与状况改善有利益关系。

⁹⁷ 实际上，许多国家都规定，获得社会保障津贴是有条件的，条件是在该国合法就业或居留（例如，法国）或持有有效的工作许可证（如黎巴嫩和英国是这类情况），但是其他一些国家（例如卢森堡和挪威，参看专家委员会 1980 年有关移民工人一般性调查）却认为，移民工人的合法地位与获得社会保障津贴无关。一些国家似乎十分倾向于让非正常移民工人仅仅从针对职业事故和职业病的保护措施中受益。在一个具体的事例中（比利时），规范工伤赔偿的立法属于公共政策的事务，因此具有强制性：不得援引与非正常状况工人订立的合同无效性来逃避支付赔偿。如果雇主没有参加保险，就由工伤赔偿基金支付并且之后向雇主索赔。如果受赔偿的工人没有参加工伤计划，雇主有支付拖欠缴费之责任。鉴于这种情况，专家委员会已经在 1980 年有关移民工人一般性调查中表明，这类规定应考虑作为未来调整的建议。有关处于非正常状况的移民工人加入公共医疗保险的问题，目前的趋势是，绝大多数成员国不允许他们享有这一保护的福利。然而，在一些紧急治疗的情况下，也存在少数例外情况。

⁹⁸ 见第 151 号建议书，第 1 段。

⁹⁹ 见一般调查，1999 年，出处同上，第 301 段。

¹⁰⁰ 联合国人权委员会：移民的人权特别报告员报告，向联合国人权委员会提交，日内瓦，2003 年 4 月 10 日，文件 E/CN.4/2003/85。

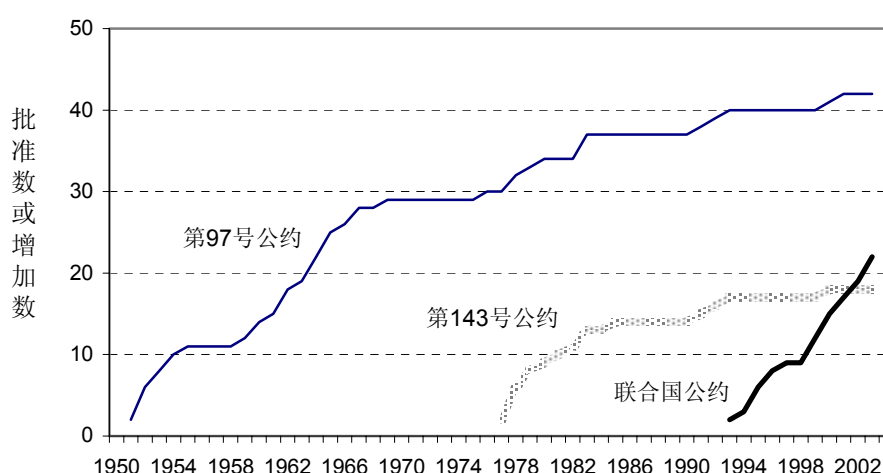
国际法规的影响

当前影响

批准程度、批准的意向和批准的障碍

298. 从 1999 年起，在批准宣传活动的推动下，第 97 号公约收到了 2 项新的批准；第 143 号公约收到了 1 项新的批准；1990 年联合国公约收到了 16 项新的批准。这些文书的批准程度的演进见下图：

图 4.1——国际劳工组织和联合国关于移民文书的累积批准情况



299. 如图 4.1 所示，对以前极少引起注意的 1990 年联合国公约的批准，在经过展开 10 年广泛的批准宣传活动后，取得了一定程度的上升趋势。迄今，批准联合国公约的成员主要是移民净输出国家，尽管加纳、墨西哥和塞内加尔等国家也是成千上万名移民的目的地国家(比如墨西哥大约有 200 万)。在一些工业化国家启动了促进批准公约的全国宣传活动。

300. 共有 42 个国家批准了第 97 号公约，其中一半以上是移民净输出国家。根据国际劳动力市场调查，有 12 个成员国正在考虑批准该公约，而 34 个成员国声称他们尚无批准公约的打算。他们最常指出的障碍是他们国家的立法与公约不一致。第 143 号公约得到了 18 个成员国的批准，包括净输入和净输出国家。10 个成员国已考虑批准该公约，但 40 个国家表示不打算批准。同样最常提到的障碍是国家立法与公约不一致。¹⁰¹

301. 虽然关于移民工人的专门文书未得到大量批准，但国际劳工组织的其他有关公约的批准程度却差别很大，有些公约已得到了广泛的批准。¹⁰²当然，基本公约也已得到了广泛的批准。

¹⁰¹ 见附录一，第 3.1. 节。

¹⁰² 第 95 号公约(保护工资)得到了 95 个国家的批准，而第 157 号公约(维护社会保障福利)只得到 3 个国家的批准。

范本标准

302. 标准，包括公约和建议书的影响，并不局限于批准国。不论是否批准，成员国也把它作为范本加以应用。¹⁰³一般而言，成员国倾向于在宽泛的条件下遵循这些文书的规定，而当规定要求采取更加具体的行动来保护移民工人时，则不大愿意那么做。¹⁰⁴

扩大影响

促进

303. 不论是国际劳工局还是国际劳工组织的三方成员，在促进国际劳工标准方面，并非总是一成不变的。一旦向主管当局提交这一步已完成，就没有定期重新审议批准的具体义务了，除非集中开展促进活动，不然批准将被搁置。然而促进标准可能有助于政府理解批准中的可察觉的障碍，并在许多情况下克服这些障碍。基本公约批准程度的增加，就是开展有目标的、持续的和系统的促进活动获得实效的一个明显例子。第 97 号和第 143 号公约还尚未成为任何有目标的批准活动的对象。这可能是它们批准程度略低的一个原因。与此形成对照的是，对批准联合国移民工人公约的全球促进活动——国际劳工组织参加了——尽管几乎没有可供支配的资金，但却取得了成功。这个文书在 1999 年仅获得了 9 个国家的批准，但在做出这些促进努力后，目前总共已有 25 个国家批准。

304. 另外，其他国际劳工标准在国际劳工组织开展相关行动的背景下也得到推广。所有相关标准的一致表述，包括工资保护、劳动监察、建筑业的安全和卫生以及其他标准，将是旨在解决移民工人问题的促进活动的基础并有助于这一活动的进行。

305. 在如何鼓励国家将立法范围扩大到通常由移民工人承担的工作类型——特别是农业和家政工作方面，显然需要采取进一步的促进措施。

监督和监察

306. 关于标准的监督和监察，国际劳工组织的体系由几个独立部分组成，包括基于常规报告的监督机制。收到的报告由实施公约和建议书专家委员会——由 20 名独立法律专家组成的组织——审查。实施公约和建议书专家委员会基于审查而准备的报告随后由大会标准实施委员会在国际劳工大会上三方讨论。这个体系提供国际劳工标准实际应用方面的信息，并允许监督其在实践中的影响。监察是为批准公约设计的。通过一般调查，如 1999 年开展的关于移民工人的两个公约及其两个补充建议书的投资，对未被批准的公约和建议书的影响也进行监督，尽管这种监督缺少系统性。¹⁰⁵从 1955 年起，国际劳工组织每年就某一具体主题的一个或几个文书开展一项这样的一般调查。

307. 对联合国文书的监督，既不包括构成国际劳工组织监督机制的三方因素，也不包括独立法律专家的详细审查。

¹⁰³ 见附录一，第 3.1 节。

¹⁰⁴ 见一般调查，1999 年，出处同上，第 647 段。

¹⁰⁵ 基于国际劳工组织章程第 19 条，第 5(e)，第 6(d)和第 7(b)款。

监察的影响

308. 实施公约和建议书专家委员会在该领域对相关公约适用方面的评论证明, 移民工人问题不仅通过第 97 号公约和第 143 号公约, 而且也通过其他文书¹⁰⁶的定期监督得到了关注, 并且这种监督在大部分国家都涉及到了移民工人的状况。因此, 国际劳工组织对移民工人状况的监察并不局限于已经批准第 97 号和第 143 号公约的国家的移民工人。国际劳工组织的研究同时还证明这种监督已经产生正面影响, 特别是在这两个公约的实施方面, 更是如此。¹⁰⁷办法是把对所有相关公约的评论作为开展国家行动和国际劳工组织技术援助的基础, 通过更为连贯性的方法来改善移民工人的状况, 将具有建设性的作用。

系统审查国家的需要的工具

309. 从 ILM 调查¹⁰⁸看, 众多的成员国认为需要扩大国际劳工组织在移民工人领域的知识基础。针对此需求, 需要更有系统地收集国家法律和实践信息并对国家状况进行分析。同时需要创建一个重要工具以促进国际劳工文书及其后续实施, 并使技术援助符合国家需要。国际劳工组织章程第 10 和第 19 条为开发这些额外工具提供了大量的可能性。¹⁰⁹

4.4. 初步结论

310. 需要回顾的是, 目前讨论的目的是在多种整合方法的基础上, 允许各成员检验不同的方式, 通过更好地利用不同的行动方式来提高移民工人领域国际劳工标准相关活动的连贯性、相关性和影响力。

311. 国际劳工标准体系是丰富和多样的。如前面的审查所示, 有若干个国际劳工标准都同移民工人非常相关。其中首先包括第 97 号和第 143 号公约及其建议书。从这次评论可以看出, 尽管这些公约可能存在某种缺陷, 但其包含了为保护移民工人所需要促进的原则。移民工人也从其他相关国际劳工标准所提供的保护中受益, 如关于工作中的基本权利的标准, 其他领域如就业、劳动监察、社会保障、工资、职业安全和卫生, 私营招聘机构以及农业、建筑业和旅馆餐饮业等传统上雇用大量移民工人的部门方面的标准。

312. 然而, 由于各种原因, 某些移民工人并未从某种恰当水平的保护中获益。他们是处于非正常状态下的移民工人和诸如家政工人(其中多为妇女)和某种程度上的临时移民工人等其他一些特别脆弱的工人团体。

313. 需要考虑的是, 联合国关于保护所有移民工人及其家庭成员公约最近已生效实施。这是比国际劳工组织第 97 号和第 143 号公约更新的文书, 因此, 在一些方面

¹⁰⁶ 见第 27-30 段。

¹⁰⁷ 特别在结社自由领域以及与适用第 118 号公约(社会保障待遇平等)相关的部分。

¹⁰⁸ 详见附录一, 第 3.3 节。

¹⁰⁹ 同时参见国际劳工组织: 第 91 届国际劳工大会(2001 年)报告六, 在职业安全和卫生领域与国际劳工组织标准相关的活动, 第 187 段。

也更加符合此领域的现代发展要求。它将由即将实施的联合国自身监察程序来监察，但它将得不到由国际劳工组织三方结构和监督机制提供的支持。

314. 因此，根据以上所述，什么是可考虑的各种不同的选择方案呢？

315. 第一个选择或许是需要针对第 97 号和第 143 号公约的批准及其建议书的适用开展一项宣传活动，并同时进行结构性技术援助。这个行动应与正在进行的联合国公约促进行动相结合，由此得益于两大组织的力量。虽然这些文书的制度背景不同，但它们包含了对移民工人进行保护的一套基本原则，并构成了在该领域立即采取行动的一个宽泛而有效的基础。然而，仅仅依靠这三个文书，还不能完全解决所有的相关问题，尤其是非正规移民和临时移民的问题。

316. 可以在该领域通过补充性文书，如以议定书或指南的形式来解决关于处理现有标准中发现的缺陷问题，在此背景下，可考虑采取 1997 年关于对从事有时限活动中的移民工人的特别保护性措施的指导原则¹¹⁰，并关注其他弱势移民工人群体，如非正规身份的移民工人，他们可能需要更新或补充指导原则。同时还应考虑制定适合当前国际移民需要的管理和较好地治理国际移民的指导原则。

317. 另一个选择是需要对此章所评论的所有相关标准——包括第 97 号和第 143 号公约开展促进行动。通过在国家法律和实践更加有效地实施这些标准，这样一个促进行动将有助于对移民工人更全面的保护。

318. 提高这样一个促进行动效率的一个可行办法是，精心制订一个新文书作为促进行动的“发动机”，并伴随后续机制和技术援助。该文书——可以是一个建议书——应当与相关标准所包含的移民工人保护原则以及在当前全球化背景下更好地治理国际移民的观点保持一致。该文书及其后续行动的目的应是鼓励执行这些原则。为使技术援助适应国家需要，应该在对国家法律和实践信息进行系统收集并分析国家状况的基础上建立后续机制。国际劳工组织章程第 10 条和第 19 条¹¹¹为在此背景下进行相关信息的定期收集提供了充裕的可能性。

319. 最后，还应忆及，在 1999 年大会标准实施委员会对一般调查进行讨论的背景下，还就全面修订第 97 号和第 143 号公约，并将这两个文书合并成一个考虑到当前现实的单独公约提出一项的建议。¹¹²

¹¹⁰ 见脚注 88。

¹¹¹ 第 5(e)、第 6(d)和第 7(b)款。

¹¹² 国际劳工组织：《标准实施委员会的报告》，第 87 届国际劳工大会，日内瓦，1999 年，第 174 段。

第五章

国际劳工组织相关各国政府和社会伙伴的活动

5.1. 引言

320. 本章描绘了国际劳工组织在国际劳务移民活动领域的主要内容。劳务移民引起的经济和社会政策方面的问题实际上贯穿国际劳工组织标准和技术合作活动的所有领域。寻求就业和社会-经济保障是劳动者移民的主要动机，这给来源国和目的地国都带来一些重大的就业政策问题。所有工人包括移民工人的社会保护，是国际劳工组织工作的核心内容，无论是保护工人免遭强迫劳动和歧视，为他们提供社会保障，减轻贫困和创造体面的工作机会，为妇女提供更多更好的工作，与贩运人口作斗争，或是制止 HIV/艾滋病的传播等国际劳工组织活动计划，都是如此。正如上一章指出的那样，国际劳工组织的大多数标准都适用于移民工人。当前，国际劳工组织的很多标准和技术合作活动都直接影响到移民及移民工人的条件，并因此而受其影响。

5.2. 一项核心议程

321. 劳务移民政策的核心议程由 7 个基本部分组成：(1)实施国际标准以保护所有移民的基本权利；(2)监督移民工人的迁移和工作条件；(3)与社会伙伴和其他利害关系者磋商；(4)以国际劳工组织原则为基础，制定有关劳务移民的连贯的国家政策和措施；(5)加强管理移民的行政能力；(6)防止歧视和促进移民的社会和经济一体化；和(7)开展地区和国际对话与合作。

322. 国际劳工局开展的活动始终与这一核心议程相一致，并归纳为下列主题：

- 通过调研及借助现有的《国际劳务移民(ILM)》信息库，建立一个全球性的关于劳务移民的知识库；
- 促进和监督相关的国际劳工标准；
- 促进和加强关于移民及其融合问题的社会对话；
- 通过技术合作帮助各国政府和社会伙伴改善其制定政策和行政管理的能力；
- 通过特别行动计划同贩运人口以及对儿童和成年人的强迫劳动作斗争，保护 HIV/艾滋病高危群体，促进融合与非歧视；
- 建立一个国际移民问题合作框架。

(a) 建立知识库

323. 国际劳工组织关于移民和移民政策的研究成果，长期以来是各国专家和决策者的标准参照。这些研究大致分为 3 类：关于移民活动的趋势、原因和后果的研究；关于收集和评估移民输出国政策的研究；以及关于收集和评估移民就业国政策的研究。一些对西欧客籍工人计划的最早评估即来自国际劳工组织；关于海湾地区出现劳务移民制度的早期报告也是如此。对亚洲移民输出国在监管劳务移民的招聘和签订合同方面的经验所作的研究，对其它地区探索移民输出管理模式的国家仍有重要的参考作用。对面临非正常移民问题的国家，国际劳工组织关于雇主制裁及监管措施如何发挥作用的研究尤其有指导意义。所有这些研究成果因而被综合收入各种手册，用于支持国际劳工局的咨询工作。

324. 成员国对政策咨询日益增长的需求使进一步扩大国际劳工组织知识库的必要性更为突出，尤其是对那些新的和发展中的移民地区，以及对某些问题而言更是这样，这些问题源于全球化时代劳动者跨国界流动的日益复杂化和多样化。

325. 几年前国际劳工组织建立了一个“国际劳务移民数据库”，在网上提供超过 80 个国家劳务移民流量、存量和就业状况的数据。其设计及当前运行都保持了与联合国、经合组织及欧洲统计局的协调，以避免重复和加强互补性。资源有限以及缺少国家移民统计资料阻碍了数据库的发展以及一些地区发展中国家的更广泛参与。

326. 有两个主要出版物系列供发布关于政策问题的研究成果和专家意见。始于 20 世纪 70 年代中期的国际劳工组织《国际移民报告》系列，一直在刊登关于很多方面问题的实证研究成果，从北非的移民出境压力到欧洲第二代移民的融合；从南非矿工的条件到 CARICOM 对加勒比工人实际流动的影响。2003 年面世的一个《劳务移民观察》新系列提供了一个载体，用于就重要的移民政策问题交流专家意见。这些研究成果和国际劳务移民数据库通过国际劳工组织网站可供世界范围内广大公众使用。登载移民研究报告、文章、统计数据和相关活动报告的网址是：
www.ilo.org/migrant.

327. NATLEX 作为国际劳工组织的国家劳工立法数据库，也包含关于移民法律连同各国有关情况的资料。该数据库内容将通过各国答复国际劳工移民调查所获得的资料得到充实。很多国家在答复中提请注意此项移民法律收集工作对制定政策和管理活动的益处和价值。

328. 国际劳工组织在移民领域的工作还得益于一个更大的信息库，其信息是通过地区和总部大量技术合作计划所积累的。这些计划包括下面各领域：国际劳工局促进就业和体面劳动国家计划、关于全球化社会层面问题的研究、改进劳动力市场主要指标、童工劳动、为妇女提供更多更好的工作岗位、贩运人口和强迫劳动、社会融资、工作条件、应对危机、社会保障、HIV/艾滋病、一些重要经济部门包括农业、建筑、海事、通信、旅游和卫生部门在内的的工作条件。

(b) 促进标准

329. 使国际劳工组织的标准和原则得到更广泛的接受并融入国家移民政策以及国际条约，仍然是国际劳工组织本领域活动的基本目标。这项工作在地区和总部的不

同层次上展开，通过派遣咨询小组，执行培训计划和召开国家和地区会议，也通过与人权高专办公室、联合国难民署、国际移民组织和欧洲理事会等其他国际和地区组织的协调行动。¹

330. 鉴于国际劳工组织公约和 1990 年《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》有着共同目标，国际劳工组织自 1998 年开始参加旨在批准国际公约的“全球运动跨机构指导委员会”的工作，这一多边性机构的共同努力已促成多个国家批准了这一公约。

(c) 社会对话

331. 劳务移民政策如果是在最为直接受其影响的两方，即雇主和工人充分参与下制定的，这种政策就有可能获得广泛支持。但是，允许社会伙伴组织积极参与劳务移民政策制定和行政管理的正式国家机制还很少见。国际劳工组织目前在设计研讨会和相关活动中，已把促进三方伙伴在移民政策中发挥此种作用作为重点目标。国际劳工局还为地区及国家雇主和工会组织参与其他国际组织发起的活动提供便利。² 雇主活动局和工人活动局已分别任命了一名劳务移民事务联络员，并于 2002 年出版了 1 期关于移民工人的《工人教育》特刊，比较深入地讨论了移民工人状况以及工人组织在改善移民工人地位方面可能发挥的作用等问题。——雇主活动局和工人活动局各自指定了一个牵头单位……

(d) 技术合作

332. 当前，技术合作是实现国际劳工组织使命和目标的一种主要行动手段。通过外部资助的项目，国际劳工组织能在劳务移民政策和行政管理方面，向成员国提供较本组织自身资源所允许的数量更多的技术援助。例如，在亚洲、北非和中东欧执行的技术合作项目使劳工局能以一种具有成本效益的方式满足各国对劳务移民管理信息和培训的共同需要。这些项目所支持建立的各国劳工部之间的联系网络在外部资助项目完成后应能长期存在。通过技术合作，劳工局帮助各国政府为国家劳务移民政策建立起坚实的基础，具体做法包括使相关政策立足于本国及国际劳动力市场的具体条件，协调国家和国际规范标准，以及通过社会对话扩大对政策的支持度。

333. 一个名为“非洲劳务移民政策建议”的项目得到了欧盟的财政支持并应于 2004 年 3 月启动。该项目将向 5 个马格里布国家、3 个东非共同体国家和西非经济和货币联盟会员国提供政策开发支持。这 3 个同时进行的次地区计划的要点是：加强数据收集和分析；促进区域一体化过程中的劳动力流动；处理人才流失问题；防止剥削和歧视；总的目标是促进发展。目前正在与国际移民组织一起为《南部非洲发展共同体》设计一个类似计划。还为中亚、高加索和部分东欧国家制定了一个综合性地区计划。

¹ 最近的例证是多次非洲次地区三方研讨会(比勒陀利亚、杜阿拉、达喀尔和阿鲁沙)，非洲和中亚的 IMP 会议，亚洲三方地区会议，以及国际劳工组织对中美洲和拉丁美洲地区会议(圣何塞、利马、圣地亚哥和蒙特维的亚)的贡献。

² 在东非和中亚召开的国际移民政策规划(IMP)会议，(见第 19 段)。

专栏 5.1

国际劳工组织关于劳务移民的咨询活动

国际劳工组织的技术合作活动有两个主要特点。一是包括应成员国政府的要求针对某些特殊需要和情况派遣咨询小组、举办研讨会和/或执行短期专家项目。在过去几年中，这方面的活动包括就改进国家移民政策的一般性问题派遣咨询小组(巴林、保加利亚、哥斯达黎加、伊朗伊斯兰共和国、科威特、韩国和泰国);制定立法(阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其);以及/或者建立保护海外国民的政策措施框架(阿尔巴尼亚、孟加拉国、中国、印度尼西亚、蒙古、尼泊尔)。也从亚美尼亚、厄瓜多尔、蒂汶-列斯特、毛里求斯、波兰,及塞尔维亚和黑山收到了类似的要求。

二是解决多边性移民问题。例如,劳工局曾被要求就签订一项移民工人社会保障地区协议的可行性向东南亚国家联盟国家提供咨询。几年前为此准备了一项草案,但迄今还未达成协议。最近,对 CARICOM 地区跨国界移民活动的趋势进行了评估,目的是找到在继续推动劳动力市场一体化过程中有共同兴趣的领域。“海湾合作委员会”一直在寻求关于其他地区劳动力市场一体化经验的咨询和信息。关于开放跨国界流动和允许劳动力更自由流动的政策影响的基础研究,在国际劳工局将来的咨询工作中应是非常重要的内容。

334. 另外两个规模较小的项目已开始执行。其中一个项目的目的是帮助阿尔巴尼亚、摩尔多瓦和罗马尼亚政府设计关于劳务移民和打击人口贩运国家计划,该项目于 2003 年底启动,得到爱尔兰的资助。另一项目的目的是加强柬埔寨、老挝人民民主共和国、蒙古和泰国有效控制和管理劳务移民流量的国家能力。该项目将于 2004 年初启动,由韩国-国际劳工组织战略伙伴计划赞助。

335. 国家级技术合作的一个例证是由意大利劳工和社会福利部支持的项目,目的是对意大利的外国移民工人因歧视而面临的就业困难进行评估。以早些时候国际劳工局在比利时、德国、荷兰及西班牙的研究中所使用的方法为基础,2003 年在意大利 3 个城市进行了调查,以衡量移民和少数民族工人在求职过程中受到歧视的情况。调查结果将有助于意大利政府和社会伙伴更好地与就业歧视作斗争以及执行欧盟关于种族歧视的指令(理事会指令 2000/43/EC)。

336. 一项关于在欧洲促进融合和与歧视移民工人现象作斗争的过程中加强三方合作的技术合作项目,将由欧盟 INTI 基金支持于 2004 年年中启动。这一项目将以国际劳工局早些时候完成的另一项工作为基础,即制定关于欧洲大多数国家雇主、工会、政府和非政府组织采取的反歧视“良好做法”措施的汇编,该汇编将于 2004 年 3 月在互联网公布。将出版一本实用手册及其他资料以支持有关各方开展有效的反歧视工作。

(e) 能力建设

337. 国际劳工局与国际劳工组织都灵国际培训中心合作,开发了一种关于劳务移民的三方培训模块,将学员与专家的互动式讨论,开发利用参加培训者自身的经验,以及共同为后续行动制定计划和义务等内容融合为一体。采用这种方法的次地区三方能力建设研讨会于 2002-03 两年期内分别在南部、中部和西部非洲国家举办。2004

年在非洲和拉美举办地区性和专题性研讨会的计划已经确定。都灵中心也参与了促进国际劳工组织有关就业移民标准的工作，方式是举办专为移民政策管理人员，以及不少次专为劳工参赞设计的培训课程。

338. 通过参加跨机构“国际移民政策计划”召开的会议，国际劳工组织有机会强调劳工问题在移民事务中的中心地位，以及采用适当的标准、政策和实用管理措施，将其作为健全的移民政策的核心组成部分的必要性。迄今为止，这些活动(2001 年在达卡、2002 年在内罗毕、2003 年在伊斯坦布尔和亚的斯亚贝巴、2004 年在比什凯克)已吸引了来自西非、中亚-高加索及临近国家、东非和非洲之角等 65 个国家的政府外交、内政和其他部委高级官员的参加。

(f) 特别行动计划

339. 国际劳工组织的一些全球性倡议和行动计划，对于应对移民领域那些涉及保护问题的特别严峻的挑战尤其重要。这些计划有助于促进共同理解、合作及跨国界的有效行动，并吸引了国家和地区行动不曾获得的资源和关注。

专栏 5.2

国际劳工组织与强迫劳动作斗争的特别行动计划(SAP-FL)

这一全球计划针对的是贩运移民工人的问题，重点在强迫劳动的后果。正在亚洲和欧洲一些国家开展关于贩运移民工人活动的特点和后果的国别研究。国际劳工组织于 2003 年 5 月首次公布了题为“人口贩运：与之作斗争的新方法”的专题报告。SAP-FL 计划从移民输出国和目的地国更广泛的劳动力市场的角度对贩运人口现象进行研究，目的是使有关各方参与打击贩运行为的协调行动。该项目从需求和供给两方面进行研究，查明部分经济部门中非正常移民面临强制性招募和就业条件风险的程度。很多合作方对这一主题表示欢迎，因为它引起对劳动力市场措施的更多关注，这是全球反对贩运人口行动的一个重要内容。2004 年初在布加勒斯特和都灵举办了中欧和东欧国家劳工官员培训研讨班。一系列项目计划已开始在欧洲、中亚、西非和东南亚国家执行，同时在输出国和目的地国开展各种活动。正在向劳工组织成员国提供技术援助，以便在新的反贩运立法和法律实施过程中认定强迫劳动案例。

340. 在国际劳工局《国际消除童工劳动计划》支持下，覆盖 45 个国家以上的、7 个重要的地区性反对贩卖儿童项目正在南亚、西部和中部非洲、中美洲、多米尼加共和国、南美、东欧和巴尔干半岛，以及大湄公河次地区执行。这些项目体现了预防儿童陷入剥削性工作及对之进行解救的综合性做法，即致力于解决导致贩卖发生的根本原因：贫穷、教育机会不足、成年人缺少体面的工作。

341. 在 2001-02 两年期，由 GENPROM 资助并主持在玻利维亚、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、意大利、日本、尼加拉瓜、尼日利亚、菲律宾、罗马尼亚、斯里兰卡和阿拉伯联合酋长国开展了有关歧视女性移民工人情况的研究活动。这些研究提供了关于女性移民工人状况以及在移民过程的不同阶段应如何向她们提供帮助等有价值的情况，并可作为都灵中心培训研讨会的基础资料，用于反贩运战略的设计及政策的制定。通过对 11 个国家进行研究总结出的先进做法，被用于制定《国际劳工

组织女性移民工人信息指南》，该指南于 2003 年出版，目的是使所有国家的政府机构、工会和雇主组织以及非政府组织作出更大努力以加强保护措施，减少剥削和侵权现象，并预防发生贩卖女性移民的现象。

342. 最后，国际劳工组织-艾滋病计划(ILO-AIDS)特别关注如何发现在降低流动人口和移民人口 HIV/艾滋病风险方面存在的问题，以及针对这些问题的解决办法；劳工局已经与联合国艾滋病规划署、世界卫生组织和国际移民组织进行合作，对此开展研究和联合宣传。

(g) 建立国际合作

343. 由于世界上的绝大多数移民是经济活动人口，因此国际劳工组织在构筑对移民活动进行管理的国际合作中应发挥主要作用。当今大量移民活动是由于经济差距的拉大、本国缺少就业机会、以及劳动力市场条件的差异引起的。在国际社会所面临的与移民有关的主要问题当中，必须解决的一个问题是保护移民免受剥削性待遇。当前国际政策讨论中越来越将移民活动作为一个劳工和经济问题而不是安全问题，这与国际劳工组织加强这方面活动的做法显然是一致的。

344. 联合国本身即为建立国际合作提供了最重要的途径。国际劳工组织曾多次将移民和工人权利问题提请人权委员会和联合国大会相关会议审议。它通过提供信息和咨询支持联合国移民人权和非本国公民权利特别报告员的工作。劳工局同样与联合国其他机构以及国际移民组织在双边活动中和诸如“政府间组织(IGO)关于人口贩卖和移民偷渡问题联络组”等多边讲坛中开展政策和技术层面的积极合作。更为重要的是，国际劳工局长是“日内瓦移民小组”的创始人之一，这是一个新成立的包括驻日内瓦的联合国及其他国际机构执行首脑参加的非正式协会，负责处理移民和难民问题。

345. 某些国家政府和国际组织最近提出了一些重要倡议，准备建立改进移民管理的多边合作框架。国际劳工组织是“伯尔尼倡议”指导委员会的一名活跃成员，该倡议是由瑞士政府发起并得到其他国家支持的一个项目，其目标是通过多边行动改进全球移民管理状况。国际劳工组织还是跨机构“国际移民政策计划”的发起者之一，其他机构包括国际移民组织、联合国人口活动基金(UNFPA)和联合国培训研究所(UNITAR)。最近的一个主动行动是部分国家政府，尤其引人注目的是包括瑞典和瑞士政府，共同建立“移民问题全球委员会”。

346. 国际劳工组织还设法加强与地区性组织的协调。2003 年末，移民问题被列为新建立的欧盟——国际劳工组织战略伙伴关系 5 个主要实施领域之一。国际劳工组织为非洲联盟制定“非洲移民政策战略框架”草案作出了贡献。在欧洲理事会移民委员会(CDMG)，国际劳工组织被恳请发表意见。此外，国际劳工局高级官员还多次参加有关会议并发表讲话，包括 2003 年在摩洛哥首都拉巴特召开的关于移民问题的 5+5 对话大会，2002 年在赫尔辛基召开的第七届欧洲移民事务部长会议，在智利圣地亚哥召开的移民、人权和人员贩运问题西半球大会，分别在柏林和马尼拉召开的欧洲和亚太地区红十字会/红新月会代表大会。

5.3. 国际劳工组织内部的一项综合计划

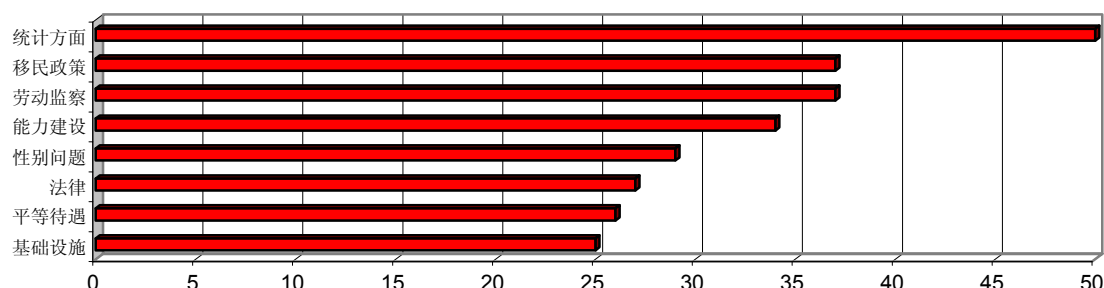
347. 移民活动带来的挑战要求有应对措施,这种应对措施可以依赖和利用国际劳工组织内部的能力以及计划和活动。这包括各部门范围广泛的能力,无论在总部还是地区机构。国际劳工组织在许多地区开展的就业政策领域的活动,处理的是移民压力背后的根本性因素以及移民工人面临的就业条件问题。国际劳工组织关于标准以及工作中基本原则和权利的计划,显然是促进采纳一种以权利为基础的移民管理方式的核心。国际劳工组织旨在促进更安全和更好的就业条件及扩大社会保障覆盖人口的活动,既关系到本国工人,也关系到移民,即使不是更多关系到移民的话。而建立和加强社会对话,对于制定健全的移民政策并使政策得到广泛支持具有关键性意义。

348. 在如此广泛的技术能力和活动的基础上制定一项综合计划,是 MIGRANT——即国际劳工局专门负责移民事务的业务部门的中心任务。该部门查明那些需要劳工组织加以解决的问题,通过调动本组织内部和外部的专业知识、能力和财政力量找到解决这些问题的方法。由于资源有限以及移民领域越来越多的问题需要国际劳工组织的参与,这已被证明是一项艰巨任务。例如,在 2003 年,这导致承担了参与在泰国进行的移民工人身份合法化工作,协调支持西非国家劳动力自由流动的政策,查明和总结西欧国家减少移民歧视的最佳做法,在尼泊尔和坦桑尼亚等多个不同地区改进移民工人招聘工作的管理,在墨西哥传播有关如何吸引移民向原籍社区投资的信息,在中美洲进行移民家庭佣工工作和生活条件评估,以及制定战略以打击从部分独联体国家贩运女青年,等等。

349. 从国际劳工移民调查得到的答复表明,成员国非常强烈地要求国际劳工组织提供更多的支持性活动(见图 5.1)。共有 47 个国家答复说需要劳工组织提供改善移民统计方面的技术合作,32 个国家需要开发劳务移民政策方面的技术合作,22 个国家需要评估/改进立法,22 个国家需要发展国家行政管理基础设施,29 个国家需要加强雇主组织和工人组织能力建设,33 个国家需要加强劳动监察,22 个国家需要促进待遇平等,24 个国家需要解决移民政策或实践中与性别有关的特殊问题。一些国家说明了需要获得技术合作的一两个专门领域。大约 20 个国家说明需要所有相关领域的支持。部分国家工会联盟直接提交了答复,其中大多数也表示需要部分或全部相关领域的援助。雇主代表呼吁国际劳工组织解决公司在劳动力市场中的需要。

350. 越来越多的国际劳工组织移民领域的活动是通过地区分局和地方办事处开展的。移民问题是亚洲和中东地区活动计划的主要重点,对非洲、欧洲和拉丁美洲来说也明确列入了 2003 年 11 月的国际劳工组织规划编制工作联合计划。

5.1 要求国际劳工组织提供的技术合作(答复者人数)



资料来源：2003 年国际劳工移民调查。

351. 不少这类活动已经取得具体成果，这将有助于世界上很多地方移民实际状况的改善。可以举出一些例证说明这一点。国际劳工组织的移民管理技术援助项目已导致签署了泰国、缅甸、老挝人民民主共和国和柬埔寨政府之间的谅解备忘录，根据这个备忘录，移民工人将按照非歧视原则以及有关性别、种族和宗教信仰的平等原则，得到与本国工人同样标准的工资和津贴。在韩国，一项准许外籍工人临时入境和就业的新法律获得了通过，这项立法部分吸纳了国际劳工组织的咨询意见。国际劳工局在发现了以前研修生制度的缺陷后促成了这一政策改革，并就准备立法建议的最佳做法向劳工部提供出了咨询意见。

352. 在比利时，国际劳工组织《劳动世界》期刊中关于与歧视移民和少数民族工人现象作斗争的研究，对比利时议会 2003 年通过的，使欧盟关于种族歧视的指令(理事会指令 2000/43/EC)得以生效的国家立法内容的形成产生了一定影响。在 3 个全国性工会联合会及全国雇主联合会的参与下，在地区和联邦一级开展了反歧视运动。在爱尔兰，国际劳工组织于 2003 年帮助政府及社会伙伴组织起草了工会和企业反歧视/融合“行动计划”。

353. 国际劳工组织针对贩运儿童问题所采取行动的效果包括：全球范围内对劳工组织的作用、方法和成果的认可(横滨会议、联合国大会)，各地区更加需要国际劳工组织的技术合作与咨询服务，以及激发了捐助者为反对贩运儿童大型项目出资的意愿。

354. 在毛里求斯，劳工和产业部信任国际劳工组织的原则、标准和培训活动，决定设立“移民问题特别工作队”统一管理外籍工人就业的所有相关问题。在蒙古，劳动部启动了 2002 年国际劳工组织海外就业研讨会通过的行动计划，其中包括更严密地监督招聘机构的活动。

5.4. 初步结论

355. 正在进行的关于国际劳工组织活动情况的讨论表明，国际劳工组织的标准和技术合作活动对于解决内容广泛的各种移民问题具有相关性。这些活动突出表明了劳务移民问题在劳工组织使命中占有重要地位，表明劳工组织通过更加广泛的努力，可以在解决国际社会面临的劳务移民的诸多难题方面发挥关键作用。国际劳工组织

的三方成员扩大参与各地区和全球范围内的各种举措以讨论和发展关于移民管理的合作，应具有根本的意义。

356. 本次调查表明，各成员国希望进一步扩大移民领域的技术合作活动。为支持和维持这些活动，以及国际劳工组织今后、尤其是本次大会一般性讨论之后可能希望采取的其他全球性和地区性主动行动，将需要对供国际劳工组织“国际移民计划”使用的资源是否足够的问题进行一次审议。

第六章

移民活动的管理

6.1 引言

357. 移民活动构成对政府的一种最复杂的政策挑战。它们发现自己正在平衡一系列不同的问题和利益，有些是经济的，有些是社会的，有些是政治的。就其本质来说，这些问题和利益都是与差别和平等的观念相关的：移民活动是由国家间的差别所驱动的，然而要保护移民就需要对所有工人实行平等待遇，而不论他们的国籍如何。

358. 与全球化的其他方面如贸易或投资的增长不同，劳务移民，即使是短期的，都会引发显著的社会和政治调整，这种调整常常是充满压力的，并对一系列经济和社会政策产生影响——从教育、卫生和社会福利，直到国际发展。因此，政府关注移民活动必须超越仅限于“把门”，而是将移民政策融入主流计划之中。¹

359. 这一章将根据许多国家的经验和对国际劳工移民调查的答复，研究改善移民活动管理的可资利用的机会。移民政策的决策是难以轻易改变的，因此这种决策必须建立在对有关长期利益达成共识的基础上；并且，由于移民活动有可能导致个人、输出国和目的地国的损失和收益，因此必须找到更平等地分配收益的办法。

360. 因此，可持续性政策必须基于最重要的利害关系者间的公开讨论和社会对话，必须与其它管理方面的管理政策相一致，特别是与经济管理以及促进政治稳定的政策相一致。对现行政策方向以及如何对之加以管理问题存在强烈的不同意见，这是自由民主制度的特性。政治领导人有责任将移民活动的影响及后果通告和教育公众。政策是需要保持透明和连贯一致的，而且要有足够灵活性，以便政策制订者从经验中学习。

361. 本章进一步论证，尽管移民政策的许多要素将继续属于各个国家政策的范畴，但在管理移民方面显然需要更多的双边处理方法。旨在建立秩序的现有的单边处理方法在对付出于旅游、工作、做生意、学习或避难原因的越来越多的跨国人员流动方面被证明不够充分。处于一种不正当地位的人口规模的日益增加是这一失败的佐证。为了保护移民工人，国际劳工组织将需要与其它国际组织结成伙伴关系，以便超越其标准工作而积极地促进管理移民的合作方案。

¹ 见 S.斯潘塞(编辑)2003 年：《移民的政策：机会、冲突和变革的管理》。《政治季刊》专号，牛津，布莱克威尔出版公司，2003 年。

6.2. 选择政策方向

362. 历史塑造和限制着移民政策的选择。例如，战争经常导致政治性边界的建立和撤消，以致于即使没有进行迁移，一些人也发现他们正生活在并非他们出生的那个国家的土地上。过去的殖民安排也起了一定作用，因为这种安排一般允许帝国和殖民地之间人员的自由流动，从而形成了改变输出国和目的地国种族特性的移民流。最后，政府还通过接受共同的边界，做出了影响移民活动的蓄意选择。这种情况发生在欧盟，它现在保障所有欧盟成员国的劳动力在成员国间自由流动。

363. 移民政策是通过平衡不同的、有时是相互冲突的利益和目标而制订出来的。对大多数国家作为接受移民的优先考虑来说，家庭团聚始终是重要的价值标准，而且也必须与雇主关切的制定满足劳动力短缺的政策保持平衡。临时外籍工人计划是为了满足周期性劳动力短缺而制订的，但保持这种政策的方式，可能带来难以接受的对工人权利的限制。对某些产业而言，接纳高技能外籍工人可能被认为是保持全球竞争力的一种必要条件，或者是刺激增长的一种手段，但是，这也可能会遭到本地工人的反对，因为他们的工资可能会被压低。

364. 因为政策具有超越其意图效果的重要长期影响，所以，政策发展方向的选择就显得至关重要。例如，在 20 世纪 50 年代，作为经济迅速恢复的一个结果，德国和日本都面临着劳动力日渐短缺的问题，但它们选择了非常不同的解决办法。日本决定不向外籍劳动力敞开大门，而是利用各种政策手段促使日本公司采取劳动力节省型的生产工序，而且在可能情况下利用直接对外投资将生产转移到低工资国家。当时的西德经济增长也很迅速，并且实现了充分就业，同时它的劳动力逐渐萎缩。西德的计划人员与日本不同，不愿将他们的信念放在实现机械化和合理化上面，认为这可能会损害这次被视为脆弱的经济复苏。德国领导人认为临时性输入外籍劳工风险较小，因此启动了至今著名的客籍工人计划。

6.3. 加强政策的和谐性

365. 对于劳务移民管理来说，一个主要挑战是政策的连贯性，政策的连贯性至少应体现在保障移民政策被导向满足可预测的经济和社会的长期要求方面，且不随政府的变更而改变。然而，从更广泛的意义上说，政策连贯意味着保证在移民方面和其他领域的政策和计划不互相干扰，无论是直接还是通过非刻意追求的后果。相反，政府应该采取支持合法移民的措施，保证外籍工人得到不低于当地工人的工资，并且采取制裁措施和其它手段以限制非正常工人就业。

366. 一些已被发现的与客籍工人计划相关联的政策失误，产生于不现实的期望，即认为对移民活动可以非常周密地加以调整以适应经济周期的变化。事实上，通常不可能像开关自来水一样控制移民活动。政策制订者可能也会错误地认为临时工人计划不会影响相对工资水平，或影响对资本或对其它生产性资产所有者的回报。事实上，公司是根据它们对劳动力成本以及供给的预期，来调整它们的生产战略，并安排它们创造的工作岗位的；一旦它们是根据可持续不断地使用移民这一假设而做出投资决策的，他们将理所当然地抵制不让它们使用这种劳工的任何政策变化。

367. 如果认为移民在需要时就可以获得，而在不需要时就可以送回家，基于这种假设上的政策是注定要失败的。这种政策的前提是把移民变成一种抑制劳动力市场不稳定性的反周期措施，在所有被试行的地区都是不成功的。瑞士作家马克斯·弗里施(Max Frisch)用一句话总结了失败的原因，他说：“我们请来的是客籍工人，而我们最终面对的是人”。作为社会的人，无论男人和女人都有超出维持生计以外的需要。而且，东道国的社会和经济，为适应移民的存在而不断调整，并变得依赖于他们的服务。

368. 政策缺少连贯性，通常反映了那些惧怕失去关键社会成员支持的政治领导人面临相互冲突的压力。其后果之一是政治宣言和实际情况之间产生矛盾。例如，一个政府可能宣称它反对使用非技能外籍劳动力并决心制止非正常移民活动，但在实践中它可能对吸收非技能外籍劳工的部门比如农业给予实际补贴和保护。它还可能不对工资和工作条件进行监管，从而纵容一些雇主雇用非正规工人以降低人工成本，或允许公司合法向实际上是工人的外籍“进修生”支付低于最低标准的工资。那些疏于制定明确的移民政策的政治家在冒表现言行不一和失去公众支持的风险，将政策交给极端主义势力的压力集团支配。在许多国家，实行一种更自由化的移民纲领是否能赢得选票仍然是一个悬而未决的问题。

管理政策中的灵活性

369. 然而，保持政策的连贯性并不意味着对移民政策的管理应当是僵硬的。许多国家的当局从实践中得知，由于很难预测劳动力市场中主要行为方的反应，所以一些最佳设计的移民管理程序也可能走偏。例如，美国的 H1B 签证类别是在国内劳动力市场找不到高技能工人的情况下为满足私营企业对他们的需求而建立的。然而，招聘外籍技能工人并为他们在美国安置工作的“充数者供应处”，发现无论需求如何，尽可能多地获取这类签证是有利可图的，所以，它们当中的一些即便在没有工作岗位可提供的情况下也将外籍劳工引入。²

370. 政策总是需要根据变化的环境以及变化的目标加以调整。经验表明，有计划的移民是很难做到的。德国客籍工人计划的实践是如此，早期澳大利亚保持澳大利亚白种化和英国化政策的经历也是如此。环境总是不断变化的，而移民的结果可能只与政策背后的最初目标有很少的联系，但这并不必然意味着政策的失败。

6.4. 社会对话的价值

371. 移民活动具有或被认为具有对某些群体造成损害的后果，尤其是对于低技能工人或老年工人，或导致他们下岗或工资降低。移民还被指责对各种社会和经济问题负责，从劳动力市场上本国国民的失业和下岗，到违法贩毒、街头犯罪、恐怖主义以及艾滋病的传播等等。由于移民群体很少有自我辩白的机会，他们变成了极端主义集团乘机提出自己的政治议程的轻而易举的攻击目标。很少有政策制订者愿意在这个造成分歧的问题上冒险，在经济危机时期，他们可能干脆选择遣返外籍劳工并关闭移民的大门。例如，1997年亚洲金融危机后，在东南亚就发生了这种情况，而

² P. 马丁和 M.I. 阿贝拉：《全球化和客籍工人：21 世纪就业移民》(即将出版)。

且这种情况也发生在世界其它地方。甚至最负责任的政党也懂得打“移民牌”以赢得更多选票。

372. 要将移民政策从街头政治的要求下拯救出来,就要进行能够达到广泛共识的公开辩论—在那些可能获利和可能受损人群的代表中达成一致。这包括雇主、工人以及代表社会大多数的政府。社会对话能帮助形成博得广泛支持的正确办法。从对国际移民调查的答复可以看出,大多数国家每当修订或制定规范国家移民政策的法律时,都与雇主组织或工人组织的代表进行正常的协商。然而,只有在少数国家,劳务移民政策、法律和条例的制订,是通过正式建立的三方机构进行的。

373. 这种类型的对话在输出国也是需要的—特别是在政府对招聘本国国民和缔结劳务合同负有监管责任的国家。这里也存在可能获益和受损的问题。移民工人和他们的家庭将获益,而他们离开的社会可能受损,特别是因技术人才外流而受损。例如,当牙买加三分之二的护士移向其它国家后,医院不再能提供同样质量的治疗服务。同样,当70年代和80年代巴基斯坦最优秀的泥瓦匠和木匠移往海湾国家时,它也失去了能将技术传给年轻学徒的高级工人,这就损害了非正规的培训体系。毫不奇怪,失去了技术人才的输出国的国内工业,很难再有动力去投资开发公司专门技能以外的其它技能。

374. 凡在输出国建立了管理移民活动的适当政策和体制的地方,工人通常都选择通过正式的合法渠道进行移民,从而能得到更好的保护。菲律宾就是一个很好的例子。菲律宾有两个关键机构负责劳务移民政策和管理—菲律宾海外就业管理局(POEA)和海外工人福利管理局(OWWA)。对这两个机构,政府都建立了三方咨询委员会。海外就业管理局因实行多项创新措施而享有声誉,包括制订使私营招聘机构与外国雇主对违反合同共同承担责任的政策,同时又对表现优良的提供刺激和奖励,而且还建立了网上“无纸化”合同审批系统。其结果,菲律宾工人在国外是最受欢迎的,而且比来自其他国家的同行得到更高的工资而著称。

6.5. 协调外籍劳工准入与经济需求

375. 并不是所有的移民政策都是由劳动力短缺所驱动的。美国、加拿大和澳大利亚有着鼓励长期移民的传统,它们移民政策的一个关键基础是鼓励家庭团聚。甚至在欧洲,在70年代初不再实行客籍工人计划后,各国政府仍继续允许实现家庭团聚—这实际上变成了从非欧盟国家移民的唯一的合法渠道。然而,到90年代,由于在信息技术领域的巨额投资,大多数国家的政府开始寻求利用移民来解决技能人员短缺问题—这再次激活了关于国家在何种程度上有把握能够协调移民政策与其经济的短期和长期需求问题的辩论。

376. 用以支持通过移民方式扩大工人供给的主要理由通常表述如下:

- 满足一种对工人的临时需求—认为劳动力需求—供给差距仅是暂时性的,因而将随后被本地工人包括正在接受培训的学生所弥补。
- 支持战略性产业发展—一些劳动力短缺的产业具有战略价值,如果这样的产业移往国外,或由于缺少劳动力而发展迟缓,这种价值将会丧失。

- 建设一支全球性劳动力队伍—这需要作为一支全球性劳动力队伍的一部分为各行业部门，或国外子公司培训外籍工人。
- 避免通货膨胀—期望遏制某一行业、某一职业或某一地区发生的工资大幅上调，因为这可能对其它劳动力市场产生间接影响效果或导致消费物价的上涨。

377. 这些因素告诉我们许多国家为什么有可能选择开放边境大门，但是，并没有告诉它们它们要接纳多少移民。为满足劳动力市场需求而制订输入移民计划可以遵循不同的方式。传统的移民输入国家，如加拿大和澳大利亚，一般不仅仅为具体的工作岗位或劳动力市场的眼前短缺而招募移民，而且也依据它们融入劳动力市场的长期能力来选择移民，以便使那些通过移民入境测试分数的移民根据自身的愿望自由选择 and 更换工作岗位。

378. 其他国家为使外籍工人能够满足劳动力市场的紧急需求做出了更大努力。这是一项复杂的任务。要把每个职业在特定时刻的劳动力短缺情况和一个国家每个地区的劳动力短缺情况都搞准确是困难的。因此，政府就必然会采取简便的劳动力市场测试方式，并在管理以劳动力市场为基准的移民政策方面给予有关机构相当大的自由度。在有些国家，政府采取了一种自由放任的态度。还有些国家把责任推给了公司，让它们就国内工人无法从事的工作岗位——公司已为这些岗位刊登国内招聘广告但没能找到合格的申请者——提供证明。这种做法可能是既费钱又费时的。在象美国这样的其他一些国家，雇主只需要简单证明这些工人符合需要并愿支付时下流行的工资，一般来说，不存在强制执行，除非工人提出申诉。

专栏 6.1

确定短缺所需的最短等待期

各国雇主必须主动为本国工人提供工作岗位的期限各不相同。比如，在毛里求斯和突尼斯，雇主必须证明在刊登岗位空缺招聘广告 2 周后招不到合格申请者；在黎巴嫩，为本国工人提供工作岗位的期限是 3 周；在爱尔兰、韩国、波兰和英国，该期限是 4 周；在葡萄牙是 5 周；而在荷兰则是 5-12 周。然而，在有些国家，如比利时，则由主管当局承担提供证据的责任，它必须证明不存在劳动力短缺的情况。

资料来源：2003 年国际劳工移民调查。

379. 其他一些国家以各种方式反对雇用外籍工人。譬如，新加坡要求雇主支付移民工人税³。其他国家则要求向移民工人支付同本国工人一样的工资外奖金，如同在巴林、捷克共和国、哈萨克斯坦、波兰、塞内加尔和斯洛伐克所做的那样。但是，为确保雇主不使用廉价移民劳动力的最常见的方法之一是，要求他们支付给移民工人至少等同于本国工人的工资。

设立配额

380. 有些国家设立了招聘外籍工人的配额。这种配额可适用于一个国家的具体区域，或更为常见的是适用于某些象农业、工业或旅馆旅游业等特定部门的某些职业。比如，奥地利为招聘旅游和农业领域的季节工人设定了配额。法国、希腊、韩国、

³ 参见 M. 鲁斯(2003)：“临时外籍工人计划项目：政策、不利后果和使其发挥作用的必要性”。(日内瓦，国际劳工局，社会保护部门，《劳务移民展望》第 6 期，2003 年)。

毛里求斯、荷兰、葡萄牙和塞内加尔对农业、采矿业、商业和运输业设立了配额。塞舌尔为自由贸易区的制造业部门确立了配额。瑞典对农业部门设立了配额。其他国家有的对一些具体职业实行了配额(如同白俄罗斯、墨西哥、新西兰和西班牙所做的那样),或混合采用这些标准的方法。只有少数国家对移民工人来源国实行限额的做法,这主要是双边协议条款所规定的一个后果——如同阿尔及利亚、捷克共和国、危地马拉、韩国、新加坡、斯洛伐克、西班牙和瑞士所做的那样。通常不对移民来源国实行配额。在这次国际移民调查中,只有 12 个国家答复说,它们对移民来源国实行了配额。

专栏 6.2

调查：配额表述的不同方式

配额可以绝对人数加以表述,也可以占总人口、总劳动力或某一特定部门或企业劳动力的百分比来表述。在奥地利,这种配额占劳动力的 8%(有些职业可达 9%),而在洪都拉斯,最高配额达 10%。在美国, H1B 和 H2B 签证是受联邦法律规定的年度配额约束的。

有些国家设立了企业一级的配额。例如,毛里求斯规定,最高配额为每雇用 3 名当地工人可雇用 1 名外籍工人;厄瓜多尔规定,每雇用 5 名当地工人可雇用 1 名外籍工人。玻利维亚规定,移民工人可占企业雇用劳动力总数的 15%,而埃及和萨尔瓦多则规定,移民工人可占企业雇用劳动力总数的 10%。突尼斯规定了人数上限,每个企业最多只能雇用 4 名外籍工人,而这些企业还必须完全是出口型的企业。

381. 瑞士在制订配额方面采用过多种方式。它在 20 世纪 40 年代和 50 年代,曾使用过轮换原则;在 60 年代实行过企业配额制度;在 70 年代采用过企业和每个部门双平台配额法;在 80 年代和 90 年代又制订了一种总体的上限。1999 年,瑞士在同欧盟签订人员自由流动的双边协议后,又实行了一种双轨制:欧盟/经济自由贸易区的公民在配额被取消后的过渡期间将被赋予优惠配额,而其他国家的公民在申请居住和进入劳动力市场方面将面临更为严格的限制条件⁴。

382. 配额制度不具备某种灵活性。在经济紧缩期,人们总是选择不使用全部配额,但在经济扩张期,配额又不能快速向上调整。不过,配额制也具有强大优势:它为有关移民政策的辩论提供了一个明确的框架,并可为政府管理人员和雇主提供一个明确的基本标准和一种透明的指南。

383. 最后,为确保移民工人在就业结束之后能够真正离开所工作的国家,有些国家还要求雇主投放一笔储金作为担保——巴林、塞浦路斯、冰岛、哈萨克斯坦、韩国、黎巴嫩、马来西亚、毛里求斯和阿拉伯联合酋长国就是这么做的。譬如,毛里求斯就用这些存款购买从毛里求斯到派出国的回程经济仓机票。哥伦比亚不要求雇主缴纳储金,但要求他们在雇用合同中列入有关移民工人必须无条件返回本国的条款。

6.6. 移民政策中的行动路线依附性

384. 移民政策是一个未来决策受制于过去决策的领域——具有强烈的“行动路线依附性”。这是因为同商品流动不同的是,人的流动是难以出现逆转的,事实上常常

⁴ 参见 W.R.伯宁(1996):“雇用外国工人”,一份对于中低收入国家特别有益的政策和程序问题的教材,(国际劳动局,日内瓦)1966 年。

是不可能的。即便是经济环境出现变化，对移民流量的影响也微乎其微，因为移民活动可能以一种不对称的方式对经济周期做出回应，即经济增长时可以随之上升，但经济衰退时却并不一定跟着下降。譬如，在东亚，很多国家基于使用移民在经济活动高峰时期保持工资稳定的想法建立了临时或客籍工人计划，而该计划的本意是，在经济增长下降时那些工作许可证已经到期的移民工人应当离去。然而，移民工人的返回很少以这种方式发生，尤其是那些处于非正常状态的移民工人。这是因为一方面他们本身不愿离开，而另一方面雇主也希望他们继续留下来。雇主会发现，即便是在失业增长时，有些工作岗位也难于雇到本国工人，而且他们可能不愿为取悦本国工人而抬高工资。

385. 然而，更为普遍的是，尽管移民可能是对移民来源国和目的国之间的基本经济差别做出的反应，但对经济波动则不一定及时做出反应。例如，直到 20 世纪 70 年代末以前涌入德国、荷兰、瑞典和英国的移民流量，以及在较低程度上涌入澳大利亚的移民流量，都表现出与经济周期并行运动的特点(图 6.1)。但是，这些联系在加拿大和美国并不明显，而自 20 世纪 80 年代以来，再没有任何国家表明，在移民活动和经济增长之间存在这种联系⁵。

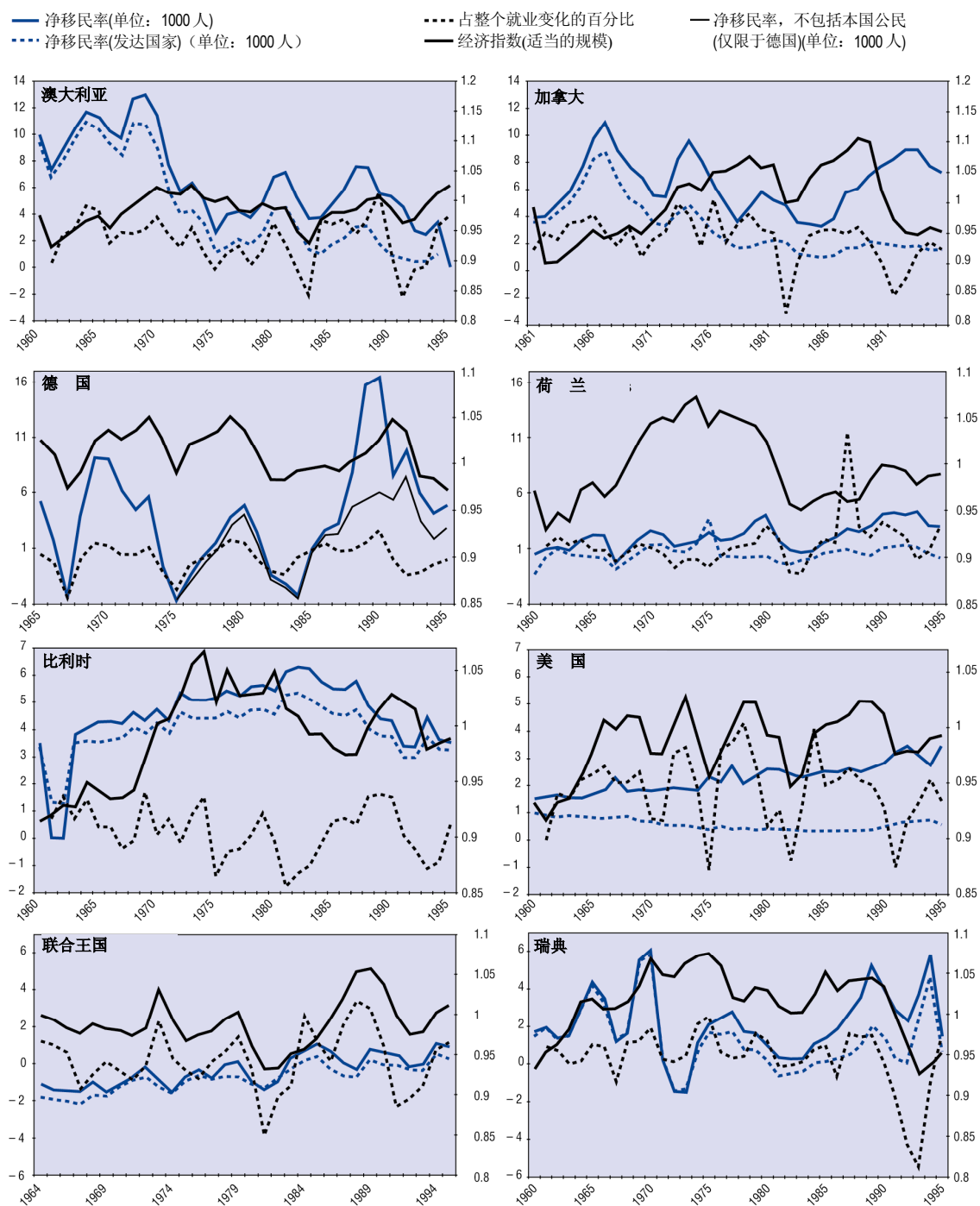
386. 许多国家，包括发达国家和欠发达国家都实施了临时接纳移民的政策。它们的规定都同当地的需求和环境相关联，如同在农业、林业和旅游业，限制移民工人滞留 3 到 9 个月那样。比如，美国对持有 H2A 季节农业工人签证的牧羊人限定，申请续延滞留期限最长不超过 3 年。

387. 在其他国家，在劳动力需求和滞留期限之间的联系也不那么清楚，因为接纳移民的期限可能需要根据工人技能、雇主需求和移民的来源国家等不同的因素来确定。比如，巴西对技术人员给予 90 天的签证，而对那些作为技术交流活动一部分而被接纳的技术人员却给予 2 年的临时签证。加拿大则根据雇主的需要来确定对临时工人的时限，但在申请签证续延之前可能需要重新评估对外国人的需求。澳大利亚对临时技能性移民提供用于就业和商务目的的可长达 4 年的多次入境签证，但是若要申请延期更长的滞留时间，还须遵守其他规定标准。塞内加尔提供 24 个月的签证，并可根据雇用合同进行续延。欧盟成员国对其所属成员国的公民实行优先进入其劳动力市场的待遇，但个别国家也可单独同非欧盟成员国缔结劳务合作协议。比如，希腊在 2003 年就向在渔业部门受雇的埃及人发放了 6 至 9 个月的工作许可证，并对来自阿尔巴尼亚和保加利亚的季节工人发放最长达 6 个月的工作许可证。

388. 在决策方面的行动路线依附性不仅表现在目的地国，而且表现在来源国，这些国家的政府在派遣工人赴海外工作方面发挥了一种更为积极的作用。巴基斯坦、韩国和菲律宾，后来又为大多数其他亚洲国家所仿效，都建立了政府资助的计划来招募赴海外工作的人员，特别是到海湾国家。因而，这导致了一种新型的“移民活动基础设施”的发展，包括劳工招募公司、劳务和建筑承包商、旅行社、学校和培训中心、出具健康证明的医疗保健机构以及办理汇款机构和将资金转移回国的外汇经纪人等。这些公司可以构成一个高达数十亿美元的产业，该产业对于促进劳务移民的持续发展有着巨大的既得利益。

⁵ 参见经济合作与发展组织：《2001 年就业展望》第五章(2001 年 6 月，巴黎)。

图 6.1 部分经合组织国家的净移民率和经济周期(1960-1995 年)



资料来源: 劳动力统计(经合组织), 由经济合作与发展组织秘书处和(联合国)人口处统计计算。

6.7. 使临时移民计划发挥作用

389. 发展临时劳务移民，原籍国和目的地国有着共同的利益，但传统的客籍工人计划受到了严重质疑。许多国家的体会是，“只有越来越多的长期工人，而不是什么临时工人”。由于各国政府看到自己的政策因此受挫，故而不再愿意放宽对临时外籍工人就业的限制——无论是通过通常的客籍工人计划还是通过服务贸易总协定中‘模式 4’所倡导的措施。

390. 从临时移民转向长期移民反映了雇主和移民工人的双方愿望。雇主们越来越依赖于这样的工人，他们不仅满足于工资低于本国工人，而且也不会轻易离开而另谋高就。移民工人们非常渴望滞留更长的时间，以便收回他们在移民过程中花费的资金或者达到他们期望的储蓄目标——特别是在回国就业的选择仍无吸引力的情况下。如果他们看到强制执行措施缺乏力度，并且有一个二级市场能为他们提供工作，他们就会冒险无限期地拖延滞留期并消失在非正常劳工的行列中，在这种情况下，他们还更不容易被发现，并可能更利于超期滞留。

391. 另一方面，临时工人计划的延长也可能是容许劳动力市场分割化政策的一种可预计的后果。例如，在海湾国家，公共部门的工资高于私营部门，这是因为自由的接纳政策造成了私营部门的工资下降。其结果是本国劳动者宁愿失业而不愿接受私营部门的工作。这一问题由于实行一种包括地方“经办机构”或 khafeels 的招聘制度而变得更加复杂化，这些机构为了捞取丰厚利润而尽力招聘更多的工人却不管他们的就业前景。随着移民工人的到来，劳动力市场不断膨胀，工资也随之降低，这可能使消费者受益，并减少公共补贴的开支，但是其长远后果却是增加依赖性，从而更难为本国劳动者提供就业岗位。

392. 临时工作计划要想获得成功，就必须承认，一些人应从临时就业状态转变为较长期的就业状态，而政府必须为此提供机会。同时，临时工作计划必须发挥作用，并且应保证发挥作用，否则这些计划将被视为政策的失败。经验表明存在着一些可能的选择方案。一个战略是在来源国和目的地国之间建立一种更为开放的对话和更密切的合作——通过双边协议，使政府更多地介入移民程序，并且能够保证更加有序地接纳和遣返工人。另一个做法是，利用合同工移民，由通过仔细甄选的私营承包商来进行组织，尽管这往往局限于某些特定行业，如建筑业。例如，在 1973 年石油价格上升以后的建筑业迅猛发展的二十年期间，通过与项目相关的合同工移民，就有数百万工人往返于海湾国家从事短期就业。

393. 为了使临时移民政策发挥作用，各国还利用了一些补充措施。措施之一是实行一种‘强制储蓄’制度，以替代社会保障税。这些储蓄资金由东道国或原籍国的社会保障机构保管，并在工人回国时返还。如果移民工人在完成其劳务合同之后没有回国，他们就有失去这些储蓄的危险。反对强制储蓄的人经常持有的一种观点是，强制储蓄使得临时移民工人更愿意及早地转成非法就业，因为他们合法就业的时间越长，可能损失的储蓄资金就越多。

394. 一些国家的政府将责任推给雇主以保证让外籍工人回国。例如，希腊和以色列要求雇主认购一种公债，如果外籍工人不能在其合同期满后离境，该公债将丧失⁶。这将鼓励雇主提供更好的条件和工资，以使工人不愿再试图转成非法就业。就以色列的情况而言，这一政策附有一条补充规定，即一名外籍工人在完成合法就业满5年后必须离开该国至少一年才能返回⁷。将雇主认购公债与就业一段时期后强制遣返的措施结合起来使用，似乎取得了一定程度的成功。

395. 最普遍的做法是对雇佣非正常工人的雇主采取制裁措施。从原则上讲，这类制裁会导致非法就业收入的降低，因为冒着受这类惩罚风险的雇主支付给非正常工人的工资将会低于正常工人。然而，这一政策能否产生期望的效果，将取决于有被起诉威胁的可信程度。这方面的经验是好坏参半的⁸。例如，在英国，《避难和移民法》(1996年)规定，雇主有意或无意间雇佣没有工作许可证的人员均为非法。每雇佣一名非法雇员最高可罚款5000英镑。但是，起诉案例却很少——1998年仅一起，1999年九起，2000年二十三起。

6.8. 对非正常移民活动采取综合治理办法的必要性

“公众一直被灌输着这样的形象，不受欢迎的入境者如洪水般涌来，构成对他们社会和特性的威胁。在这一过程中，移民不时受到侮辱、诽谤、甚至是非人的待遇。在这一过程中，一种基本的真象被掩盖了。绝大多数移民是勤劳、勇敢和坚定的。他们不想免费搭车。他们要的是一种公平的机会。他们不是罪犯或恐怖分子。他们遵守法律。他们不想被区别对待。他们希望融合，同时保留其特性。”

联合国秘书长科菲·安南在欧洲议会上的讲话，2004年1月29日。

396. 非正常地位是移民劳工遭受的大多数剥削情况的主要原因，而且问题还在扩大。现在的非正常移民数量比二十世纪八十年代高出很多，据估计占到经合组织国家年接纳移民总量的5-20%——这是包括非正规就业的增加、工资差距的扩大、边境管制的漏洞、避难制度的缺陷以及走私活动的蔓延等多种因素造成的。非正常移民在发展中地区甚至更为普遍。例如，在二十世纪九十年代末，南非有大约50万的非正常工人⁹。在1997年，据泰国当局估计，泰国境内有来自周边国家(特别是缅甸)约近百万的非正常移民。

397. 移民可能陷入非正常地位的方式多种多样。他们可能或是通过完全避开边境检查，或是使用伪造文件而非法进入他国。即使他们合法入境，他们可能由于逾期居留而成为非法居民。或者他们持有非工作签证入境，随后开始工作；在一些国家，可将这种做法追溯为非法入境，因为寻找或接受工作的行为被视为在入境时欺骗主

⁶ G.S.爱波斯坦、A.L.希尔曼和A.威斯(1999年)：《造成非法移民》，刊载于《人口经济学研究》(欧洲人口经济学和斯普林格出版社公司)，12(1)，第3-21页。

⁷ 为了全面分析政策对合同临时移民的影响，参见蒂托·贝里、戈登·汉森和巴里·麦克考米克编《移民政策和福利制度》一书第六章(牛津，牛津大学出版社)。

⁸ P.马丁和M.米勒：《对雇主的制裁：法国、德国和美国的经验》，国际移民文件第36号(日内瓦国际劳工局，国际移民处)。

⁹ 乔纳森·克鲁斯和V.威廉(编)：《犯罪趋势：南非移民与非法行为》，移民政策摘要第10号，南部非洲移民项目。

管当局——冒充旅游者或学生入境后打工。在允许一些人根据家庭团聚计划而入境时也会发生非正常地位问题，因为在某些情况下他们是不应工作的。再者，即使允许这些移民工作，如果他们不遵守税收法规或社会保障法规，他们也可能损及其居留的权利，尽管遵守这些法规常常主要是或按惯例是雇主的责任。临时外籍工人如果停留超过了规定的时间，也可能陷入非正常地位。寻求避难未成功而又未被驱逐的人也可能作为非正常工人留住下来。

398. 遣返非正常移民经常是很困难的事情，不是因为立法标准问题就是因为缺乏行动管理资源。凡承诺保障人权，包括家庭生活权的政府，将发现很难将那些在该国有着密切社会和家庭联系的移民驱逐出境。如果移民们不能找到愿意接受他们返回的另一个国家的话，或者如果他们不能被运送到原籍国(或者原籍国安全的地方)，各国政府也不能驱逐这些移民。例如，在 1997 年，巴黎警察平均每天就传讯 100 名无证件移民，但在一小时内不得不释放其中的 80 人，原因是拘留中心没有足够的地方，或者是因为他们无法被遣返。¹⁰实际上，被遣返的仅仅是申请没有获得批准的避难申请者和移民中的少数人。在许多情况下，当局虽发布了移民离境的命令，但从来没有强制执行过这种决定，从而使得这些移民处于非正常状态达 5-10 年之久，甚至更长的时间。

399. 对于无法遣送回国的移民工人，各国应做出更大努力使其地位正常化。这不仅有利于移民工人，而且有利于整个国家。与此相关，有一项原则在许多国家的正常化政策中似乎有着广泛的默契，这就是**赚来的调整**的原则。处于不正常地位的移民工人可以被认为赚得拥有合法地位的权利，假如他们满足了某些最低条件：他们应是有薪就业，除了非法或秘密入境外没有违反其他法律，并且已经做出努力与当地融合，如学习当地语言等。。

400. 人数众多的非正常移民，不仅会对移民本身而且对东道国造成严重的问题。处于非正常地位的移民，由于不能要求自己的权利，经常面对剥削性的劳动条件，并且无法获得社会保障。对于正常工人来说，他们还意味着不公平竞争，引发怨恨，从而危及社会团结。在最糟糕的情况下，他们甚至最终沦为地下经济活动中的一员并从此染指，从而陷入犯罪活动中。

401. 面对人数众多的非正常移民，各国政府经常选择大赦的方式以使移民的身份正常化¹¹。正常化计划是很复杂的事情。当局必须说服移民相信正常化以后对他们有好处，但是当局又不能过早地泄露其计划，因为这可能立即鼓励更多的移民涌入。当局必须仔细地做好准备工作，保证将所有应将受到影响的群体代表都完全吸纳进来。当局也必须允许移民自己通过他们信任的渠道来开展宣传和信息计划。一些国家的政府发现，达到这一目的并能全面消除怀疑、不安全因素和抵触情绪的一个好方法是设法利用许多民间组织和宗教组织的帮助。

¹⁰ P.韦尔：《走向共同发展的连贯一致的政策》，国际移民第 40 卷(3)，特刊 I，2002 年。

¹¹ P.德布鲁克(主编)：“欧盟非法移民的正常化”(布鲁塞尔；布鲁兰特出版社，2000 年)。

专栏 6.3

反对非正常移民和外国人非法就业

(由经合组织提供, 巴黎)

同外国人非法入境、非正常居留和就业作斗争, 是经合组织国家移民政策的优先目标的核心。这一方向为欧洲所有经合组织国家所支持, 包括新的移民接受国(意大利、希腊、葡萄牙), 为亚洲成员国所支持, 在这些国家中外国侨民仍超期延长居留, 也为澳大利亚、美国和加拿大所赞同。2001年9月恐怖分子对美国的袭击大大增加了经合组织大多数国家对此的关注。

只有在限制与某种宽容同时存在的情况下, 才会存在非法移民问题。非法移民是将成为输出移民的人数与接受国接纳新入境人数的限量之间失衡的表现。非正常的移民活动与外国人非法就业是相联系的。一般来说, 无证件移民的目标是在东道国获得就业, 这特别是为了使他们得以偿还贩运者所要求的费用。

对于移民来说, 从事秘密就业可能有好处, 但是, 非法地位并不是心甘情愿选择的结果。在办理正常化过程中, 大多数符合条件的人都急于提出申请, 这表明非法移民对于合法地位是向往的。因此, 对于非法劳动者(对于潜在收入要比对于工作条件更感兴趣)愿意接受更长工作时间的说法, 应该加以分析(邓恩-1990年)。

非法移民的好处实际上更应当从某些雇主方面去寻找, 他们可以从移民居留的非法地位中受益, 这种地位将他们置于一种高度依附状况。此外, 由这些移民所从事的工作不申报这种状况可使雇主得以逃避营业税。当然, 外国人非法就业的规模一般反映的是非申报就业的规模, 而非申报就业问题本身则是由雇主面临的税收压力以及受到检查的次数和处罚的性质所引起的。不过, 在严格限制移民流入的时期, 允许临时劳动者的合法入境可以成为遏制使用非正常状况外国人就业的一种手段(经合组织-1999年)。

反对外国人非法就业

经合组织国家采取了一系列措施来同秘密移民活动和外国人非法就业作斗争。这些措施可以分为五大类:

- 通过边境和内部检查和签证政策来控制移民流量;
- 开展反对人口贩运和剥削网络的斗争, 实行严厉的刑事惩处, 或者向敢于作不利于贩运者的证明的人提供特殊签证;
- 通过驱逐措施和正常化计划对非正常状况的人员数量进行控制;
- 加强对劳动力市场的监督, 对雇主、订约人和非正常地位的移民实行行政、刑事和民事制裁;
- 在警务方面加强东道国之间或者与原籍国的国际合作。

虽然控制移民入境是重要的, 但其本身一般并不足以遏制外国人非法就业, 也不足以减少非正常状况移民人数。正如70年代末在欧洲某些国家所表明的那样, 加强外部控制事实上可能减缓移民工人的返回率, 巩固家庭团聚, 因此延长居留期和增加正常状况及非正常状况的外国人数量。

对经合组织国家实行的预防和反对外国人非法就业政策的对比分析(经合组织-2000年), 强调有必要普遍开展反对非申报工作, 以及考虑将制裁措施——并非总是有效、且难以实施并带来超出一定界限不良后果(希尔和皮尔斯-1990年; 弗雷泽-2000年)——与非镇压性预防措施综合使用。使用非法劳动力所面临的风险和制裁应当向广泛使用这种作法的部门的雇主和劳动者讲清楚, 还应当向偶尔雇用非申报劳动力的雇主以及原籍国讲清楚。包括在雇用前应予进行申报的制度、对雇用合法劳动者的财政激励、或者简化雇用手续等, 这些被一些国家所采纳的专门措施, 可以在更多的国家中加以推行。

实行的政策还应当考虑到处于非正常状况的外国人的特别脆弱的地位, 由于他们地位的脆弱性, 他们既没有工作的权利, 也在大多数情况下没有在接受国居留的权利。最后, 应予指出的是, 在这一领域加强国际合作变得越来越迫切。今天, 没有哪一个国家可以说, 它单独能够有效地反对非正常移民问题, 反对越来越活跃和越来越专业化的走私集团网络。

资料来源: D.德洛内和G.塔比诺斯: “欧洲秘密移民的规模”, 卷1和卷2, 国家综合和研究报告, 欧洲统计文件No.7, 1998年。

L.F.邓恩: “在工作时间限制条件下对劳动力市场平衡的实证研究”, 刊载于《经济与统计评论》(HA MIT出版社), Vol.72, 1990年5月第2期, 139-157页。

经合组织: “国际移民趋势”(SOPENI出版社, 1999年), 特别参看专章《非正常移民的经济和政治影响》。

经合组织: “反对外国工人非法就业”(巴黎, 2000年)。

J.K.希尔和J.E.皮尔斯: “对非法侨民雇主的制裁的影响”, 刊载于《政治经济杂志》(芝加哥大学, 芝加哥新闻), Vol.198 No.1, 1990年, 第28-44页。

J.弗雷泽: “美国预防和反对非正常状况外国人就业”, 见《反对外国工人非法就业》(经合组织, 2000年), 出处同上。

402. 正常化工作的程序如果简单明了的话,也有助于取得最好的效果。正常化计划如果要求过分苛刻,而且费时或费用过高的话,将使许多符合条件的移民望而却步。正常化工作相反应当采取一种最低行政级别上的简单法律形式,要求提供很少的证件,不需要请律师支持,也不必求助于法庭。在一些国家,并不是要求工人而是他们的雇主必须前来登记。因为一些雇主可能从支付给工人低于法定最低工资中受益,因此可能不愿意来为他们的工人进行登记。

403. 许多国家的正常化工作都采取了一站式服务——简便的“机会窗口”为大批移民提供了机会以使其身份的一个或多个方面实现正常化。如果办理手续反来复去的话,人们将对政府的决心产生怀疑。另一种替代的办法是设立一个常设性全国机构,授权负责使提交申请并满足既定标准的非正常移民的地位实现正常化。

404. 显然,一项解决非正常移民问题的综合性办法要求将多项措施结合起来使用。这些措施应包括法律强制执行,建立一个有利的法律和管理环境,以及制定激励措施。但是,任何一项措施孤立实施都将是不够的。例如,在英国,最近发表的一份白皮书¹²,阐明了一项更加一致和更加一体化的政策,包括移民、融合和成为公民三个阶段。

6.9.原籍国对劳务移民的监管

405. 所有的民主国家都保证其公民有权接受国外提供的就业。只有少数国家的法律或法规授权当局可以干预个体移民的合同。然而,本国工人在国外受到侵害的严重性已使某些国家的政府处于巨大公众压力之下,要求对劳务移民进行监管,以保护自己的移民。

406. 国际劳工移民调查表明,大多数国家的政府都承担了一项或多项与劳务移民有关的监督职能,这包括:

- 通过国家宪法、法律和条例制定标准并对之进行监督和强制执行;
- 提供公共就业服务并/或对私营职介机构进行规范和监督;
- 制定和采用规范的就业合同;
- 采取特别措施打击贩运和走私;
- 对移民工人与其外国雇主之间的劳动争议进行仲裁;
- 建立国家或地区的人权保护机构;
- 调整移民工人的就业,签订多边协议对国家间的移民流动进行管理。¹³

407. 劳务输出国对其国民在它国的就业条款和条件无法控制。但是,它们至少应设法保证其移民享受知情权——不致因不了解存在的风险而接受不利的就业条件,而且它们可以告知准备移民者其可能面临的条件,尤其是关于生活标准和费用。

408. 那些被授权监督招聘本国国民到国外就业的政府,可在其国民出国前采取更多的专门措施。例如,它们可以制定关于最低就业标准的法规——包括工资、工时、休息日、加班工资、探亲假、工伤保险以及终止就业方面的安排。它们还可以监督就业合同事务。办法之一是,可以制定标准合同,从而可将争议和问题减至最低限

¹² 内务局:《保障边境、安全避难:现代英国的融合及多样性》(伦敦,HMSO,2001年)。

¹³ 为就关于原籍国监管移民程序的最佳做法进行充分讨论,请参见 M.阿贝拉:《送工人出国:针对中低收入国家的教材》(日内瓦,国家劳工局,1997年)。

度，特别是如果合同订得切合实际并得到移民接受国当局认可的话。当局也可以做到利用此种合同使移民在签合同之前已完全明了自己的权利与义务。原籍国政府还可以要求所有合同必须经过接受国主管部门、通常是劳工部的批准。

表 6.1 海外就业政策示意图

主要目标	政策手段和措施
促进就业	开发海外市场 □ 建立外交关系 □ 加强公共和私营就业服务 □ 宣传促进和市场开发 □ 市场信息和研究 □ 双边协议 劳动力供给管理 □ 劳动力登记 □ 公司出口服务 □ “人才外流”的限制/政策
移民福利的保护与促进	标准制订和强制执行 □ 就业合同最低标准 □ 出境控制措施 □ 包括社会保障规定在内的双边协议 □ 限制择定类别劳动者，特别是未成年人和年轻女性出境 对私营招聘机构的监督 □ 实行招聘机构许可证制度 □ 经营行为担保和处罚 □ 招聘收费限制 □ 打击非法招聘和秘密移民 支助服务 □ 离境前的信息和咨询服务 □ 劳工专员的现场服务 □ 社会保险 □ 境外人员的社区设施和中心 □ 对移民国内家庭的支助服务 □ 回归人员的培训和就业援助 □ 紧急撤离或遣返
发挥劳务移民促进发展的最大效应	汇款问题 □ 外汇市场政策 □ 汇款政策和服务 移民储蓄和投资 □ 特殊融资手段 □ 面向小额投资人的信息和支助服务 □ 移民住房计划 人才和技能人员的回归 □ 特殊安置服务和激励措施 □ 双边培训协议 □ 调动移民跨国集团的积极性

资料来源：M·阿贝拉：《送工人出国：针对中低收入国家的教材》（日内瓦，国际劳工局，1997年）。

409. 然而，为使这些措施更为有效，输出国当局还必须不允许本国国民在那些不尊重这些标准的国家就业。这可能是一个困难的问题，特别是在这样做有可能严重影响海外就业机会数量的情况下。表 6.1 说明了各国采取的各项政策措施，以便在保护其工人的同时扩大海外就业机会，这些政策措施按三大目标进行排列：

- 促进就业
- 保护和促进移民福利
- 发挥劳务移民促进发展的最大效应

410. 只有少数国家规定国外就业岗位的招聘应通过公共就业机构进行，原因可能是这些机构不具备承担这种职责的条件。但大多数国家都设有国家主管机构负责审核和批准工作合同，起诉违反招聘法规的机构，或对移民工人与国外雇主或代理人之间的争议进行仲裁。阿尔巴尼亚、巴西、中国、埃塞俄比亚、马达加斯加、赛内加尔等就属于这种情况。这些主管机构中的大多数还有权与外国雇主签订协议或招聘国民到海外就业。35 个对《国际劳工移民调查》作出答复的国家指出，该国有规范离境移民工人就业合同条款的专门规定。很多拉美国家政府无权向私营中介机构发放许可证，但可以对违法招聘行为进行起诉。

保护工人免受招聘欺骗和侵害

411. 大多数原籍国规定，希望从事收费招聘活动的企业必须取得主管机关发放的许可证。这是保证这一行业秩序的最重要的政策手段。通过规定严格的许可证资格条件，主管机关可以确保只让那些有能力和资源发现好的境外就业机会的公司从事招聘活动。还可以因严重违反招聘法规的情况而吊销或暂时中止许可证。有的国家政府还实行过用心良苦的政策，如将许可证有效期限限制在一年以内这样很短的时期内。但这可能产生不希望发生的后果，即让合法经营机构望而生畏，使急功近利者趋之若鹜。

412. 但是，只有在主管机关能有效防止招聘公司无证经营的情况下，许可证制度才会发挥作用。这需要各级政府都参与其事，从中央部门到边远村镇的领导。政府还应该得到从警察机关到教会团体等其他机构的支持。此外，公众还需要了解最新信息，包括哪些代理机构获得了经营授权或许可证，以及公众可以从它们那里获得哪些服务等。

413. 成功的管理需要适当的立法加以支持。菲律宾的一项新法律是这方面的一个重要创新，其中规定招聘者和外国雇主对违反就业合同问题共同负责。招聘者还被要求投放大笔绩效保证金。这些措施使招聘者承担了一种责任，在挑选外国雇主时必须小心从事，也使菲律宾海外就业管理局更容易处理工人的财务索赔要求。

414. 监督招聘行为中最困难的任务之一是对招聘收费的控制，因为不想长时间等待的工人愿意额外付费。在移民输出国和目的地国工资差距很大的情况下，受市场影响的收费标准将趋于上升：就同一国家的同一岗位而言，来自工资较低国家的移民工人要比来自工资较高国家的移民工人付出更高费用。对低技能工人来说招聘费也趋于更高；对于其技能有很高需求的人员，像护士和 IT 人员，可能不需要承担任何费用，即使在两国间工资差别很大的情况下。为对付普遍存在的乱收费现象，大多数亚洲移民输出国都规定了收费上限。

415. 根据国际劳工移民调查,有 40 个国家允许私营招聘机构从事招聘移民工人的活动,约 23 个国家允许向工人收取招聘费。这些国家包括一些发达国家,如加拿大、瑞士、美国和新西兰(有保留)。允许收取招聘费的其它国家包括阿尔及利亚、巴林、布隆迪、中国、哈萨克斯坦、马来西亚、毛里求斯、塞舌尔、斯洛伐克、苏里南和塔吉克斯坦。但是,在多数国家,政府都限定收费额。例如,在马来西亚,收费不能超过第一个月工资的 25%,而在日本,收费不能超过月支付工资的 10.5%。在毛里求斯,最高收费是第一个月工资的 10%,而在瑞士,最高收费要高得多,为工人年工资的 5%。

416. 然而,强制执行上述规定可能是困难的,当失业情况严重而出现巨大工资差距时,遵守规定的情况就会走下坡路。遵守规定的情况还取决于工人的受教育程度以及公众的警惕性。

6.10. 国家之间合作的优势

417. 目的地国家越来越认识到,它们没有什么能够单方面地影响“不需要的”移民的办法。这种认识虽然常常不被公开承认,现在却导致了在移民管理方面一系列合作活动,大多数是双边性质的,也有许多是地区性的,也有一些具有全球性质。这种合作由于具有巨大潜力而注定会得到进一步加强。

418. 国际合作可以包括多种多样的措施;有些是预防性的,其他的是补救性的。作为地区经济一体化的一部分,随着自由贸易壁垒的减少,国家间可以签定劳动力自由流动的协议。目的地国和来源国也可以签订招聘和就业方面的协议,并在返回计划的管理方面进行合作。

419. 为各国的政策和国际合作建立一个规范性框架仍然是一项基本任务。这需要建立一种依据法制的国际制度,该制度应为所有各方制定出共同的参照标准,规定出明确的责任以及建立起报告和监督机制。国际劳工组织移民工人公约(第 97 号和第 143 号)的制定者曾预见到这种合作,并为各国在国家政策、法律法规、就业移民、就业移民的工作和生活条件以及误导宣传方面相互交换信息做出了规定。第 143 号公约还为各国之间的合作作出了规定,其特别目的是:取缔移民为就业而秘密活动,打击非法移民流动的组织者和雇用非法入境工人的雇主,保证使劳动力贩运集团受到惩处,不论他们从哪个国家实施这种活动。

援助和汇款

420. 社会伙伴对于国际合作也应具有重要作用。他们不仅是推动国内社会、经济和政治变化的主体力量,而且还拥有国际论坛,通过这种论坛可以倡导或协调各国之间的国际合作。与此同时,也必须承认,无论是通过国家或者是借助社会伙伴对移民活动进行管理,成效都是不大的。政府发现,要让人们的行为完全符合任何一套目标都是很困难的不管是在移民方面还是在其它政策领域。与其单纯地加强对人的管理,不如采取一种更好的方法,这就是把人们纳入到制定影响他们的政策的过程中。

421. 目的地国家的政府,也可以考虑通过提供旨在增加就业机会并提升人力资本的发展援助来帮助移民输出国减轻移民压力。1993 年,国际劳工组织和联合国难民专员办事处召开了一次关于“发展援助和移民”的国际会议。会议的结论认为,在某些情况下,援助确实会促进经济增长,从而可消减移民压力。特别是法国,通过其

“共同发展”政策接受了这一原则。例如，自 2000 年之后，一年一度的马里—法国移民磋商会议已经着手处理希望在法国居留的马里人的融合问题、移民流入的共管理问题以及马里移民输出地区的合作开发问题。¹⁴

422. 移民活动本身也可能成为一种援助的形式，尤其是通过汇款这种形式，汇款通常是来自国外的最大宗和最有效的财政援助，因为汇款直接寄到家庭从而满足了其最为紧迫的需求。但是，好处不仅局限于单个家庭，因为一些移民团体还组成俱乐部，目的在于共同投资于家乡社区例如投资于学校、卫生、健康设施或电力供应等便民设施。

423. 但是，要做到这一切，关键取决于资金能否以可靠而迅捷的方式和在没有任何不正当干扰或不正当收费的情况下汇寄回国。如果移民的祖国足够开放和灵活，具有运行良好的商品、服务和外汇市场，具有保护财产和其它权利的法律体系，那么汇款会起到更加良好的作用。

6.11. 多边程序

424. 国家可以通过对于规范贸易及移民的国际法作出有约束力的承诺而自愿限制本国的主权，比如：

- 条约和协议。包括已经在第 4 章中讨论过的国际劳工组织和联合国的公约，这是具有特殊监督机制的国际条约，包括由独立专家和国际劳工组织三方成员进行的监督。
- 服务贸易总协定(GATS)。服务贸易总协定的模式 4—关于提供服务的自然人—涉及就临时居留某国提供服务的自然人的权利进行谈判的问题，无论该自然人是否称职。最惠国待遇的原则是适用的，但对于试图得到永久性工作的人是不适用的，也不适用于获得国籍、居留权或永久性就业的情况。¹⁵和地区一体化协议不同，服务贸易总协定针对的是世贸组织(WTO)的成员国。
- 地区一体化协议。欧盟、拉美南部共同市场、安第斯共同体和北美自由贸易区的框架为来自成员国的国民自由流动、定居和进入劳动力市场制定了规则。在此类多边协议中，移民活动仅仅被看作是一体化进程的另一个形式。例如，欧盟理事会在 2002 年召开的塞维利亚会议的结论指出，欧盟做出的每项合作和合作协议都必须包含重新接纳处于非正常状态移民工人的条款。
- 双边移民协议。原籍国和目的地国间的这些协议通常旨在规范移民流量、居留和就业条件。国际劳工移民调查发现，许多国家已经签订此类协议，包括社会保障方面的协议。

¹⁴ 参见 S.马丁、P.马丁和 P.威尔：《加强移民输出国和目的地国之间的合作》(移民政策研究所，2002 年 10 月)；网上可获得，网址：www.migrationinformation.org

¹⁵ 正如“关于模式 4 的市场准入专家会议”(联合国贸发大会，日内瓦，2003 年 7 月)指出的那样，大多数国家用处理移民(临时性的)办法来处理模式 4，仅几个国家根据模式 4 为人员的临时流动建立了特殊机制或方法(会议报告中的主席总结，日内瓦，文件.TD/B/COM.1/64 和 TD/B/COM.1/EM. 22/3，2003 年 11 月 27 日)。根据国际劳工组织 2003 年《国际劳工移民调查》，仅有几个国家提到它们根据模式 4 作出了承诺(例如，奥地利、新西兰和美国)。

专栏 6.4:

全球化的社会方面影响世界委员会关于移民的特别建议

“因此，对多边活动来说有一个大型和富有成效的议程。与人员的跨国界流动联系在一起的事项和问题无法通过单一国家的孤立行动或在单方面的基础上加以解决。为推进这一议程，我们建议三个级别的行动。第一项行动涉及国际公约和具有约束力的义务。以现行文书为基础，我们认为可在几个领域就恢复并扩展多边义务的需要达成国际一致，包括诸如基本权利和保护移民工人及其家庭、贩卖、歧视和剥削一类的事项。需要在有关的多边机构范围内采取有关此类问题的行动，特别是国际劳工组织和与人权和犯罪预防有关的联合国机构。

第二项涉及移民的原籍国和目的地国之间有关共同感兴趣的重要政策问题的对话。此类对话可旨在制定可补充已批准公约的正式义务的程序、建议和不具有约束力的行为准则，并就其达成一致。可在双边或多边的基础上开始这一工作，但应将其扩展到地区一级，此类对话应致力于：

- 交流有关劳动力剩余和短缺的信息；
- 发展劳动力输出国之间的政策协调；
- 在劳动力输入国当中创造某种程度的政策协调；
- 朝着对中间人施加一种纪律措施而努力；
- 建议一种更有效的防止人口贩运的制度；
- 处理非法移民的问题。

这些对话还有助于就重要的政策问题达成共同的处理方法，如临时移民的规定、人才流失和移民对发展的贡献、社会保障和劳动力市场政策的一致；以及就此类事项发展一种信息制度。

第三个级别将是朝着人员跨国界流动的更普遍的制度框架发起一个筹备过程。这意味着在规则而不是在斟酌决定权的基础上为那些希望跨边界流动的人员制定一个透明和统一的制度。其最终目标将是通过政府之间的谈判为移民法和领馆惯例创立一个将能够管理人员的跨国界流动的多边框架。这一框架将类似于早已存在，或目前正处于讨论过程中的有关货物、服务、技术、投资和信息的跨国界流动的多边框架。

有必要为所有国家和相关利益集团就这一问题进行定期的信息和观点交流组织一次全球论坛。该论坛将有助于确定问题和机会，并指出确保人员在有序的基础上进行流动的方法。它不仅应包括政府，而且亦应包括劳动世界中的两方。我们在第四部分中建议就制定有关这一问题的政策进行对话，以便审议如何才能最好的发展这一议程。

推动这一议程向前发展将意味着加强处理人员流动的现有多边组织——特别是国际劳工组织、国际移民组织(IOM)、联合国人权机制和联合国难民事务高级专员署(UNHCR)——并改善它们之间的协调。我们欢迎正在开展的积极举措，例如日内瓦移民小组和由联合国秘书长成立的拟议的移民问题全球委员会，该委员会计划于 2004 年初开始工作。我们呼吁国际劳工组织在这些事项方面起到带头作用，并期待着 2004 年于日内瓦举行的国际劳工大会上有关劳务移民的一般性讨论的成果。”

资料来源：全球化的社会方面影响世界委员会。“公正的全球化。为所有人创造机会”，第 440-446 段，国际劳工组织，2004 年。日内瓦。

6.12. 双边移民协议

425. 在 20 世纪 60 年代,许多面临严重劳动力短缺的欧洲国家为了招募劳工而签订了双边协议。这些协议多数在 20 世纪 70 年代由于经济危机而终止了—被关于外国工人的签约和保护方面的更加宽松的框架协议、备忘录和相互合作声明所代替。¹⁶但是,在 90 年代双边协议又增加了。例如,在 20 世纪下半叶拉丁美洲签定的 168 个双边协议中,有一半是在过去 10 年中签定的¹⁷。

426. 在经合组织国家中,目前有 173 份双边协议,涉及的国家遍布世界各地。由于中东欧开放边界,到 90 年代初,双边协议的数量增加了 5 倍¹⁸。2003 年国际劳工组织的劳工移民调查也表明,中东欧国家和独联体国家都大量采用了双边协议,这些协议不仅是本地区的国家间或者是和欧盟的邻国之间签定的,而且还有和南欧国家(如西班牙和葡萄牙)甚至是和其它大洲的国家签定的。

专栏 6.5

西班牙的双边协议

作为移民政策的一部分,2001 年西班牙制定了一项“全面计划”以规范和协调外国居民的事务及移民输入问题(GRECO 计划)。该计划包括 5 项措施:(a)批准接纳移民的标准;(b)计算对临时性或永久性工人的需求;(c)确定要与之谈判协议的国家;(d)全面管理移民问题;以及(e)建立遴选机制,如有必要,借助社会机构和非政府组织在移民输出国培训外国工人。

西班牙随后签定了 8 份双边协议—分别是与摩洛哥(1999 年)、哥伦比亚和多米尼加共和国以及厄瓜多尔(2001 年)、波兰和罗马尼亚(2002 年)、几内亚比绍和保加利亚(2003 年)。此外,还有 40 多个其它国家要求和西班牙签定双边移民协议。某些上述国家,如阿根廷和墨西哥,在其国土上有人数众多的西班牙人。

举例来说,和厄瓜多尔签定的协议期望覆盖整个移民过程:工人的预选、提供岗位情况的通报制度、输出国对工人的选择和招聘、关于临时工人的特殊规定、旅行的组织工作、在目的地劳动条件和权利的保证、家庭团聚的可能性以及返回的规定。为了协调希望到西班牙工作的国民的要求,厄瓜多尔政府与国际移民组织合作,建立了移民工人遴选技术处。

427. 仿效国际劳工组织标准和其它国际模式而制定的双边协议业已证明是管理移民流入的有效办法。事实上,第 86 号建议书在其附件中包括了一个关于临时和永久移民工人的协议样本,其条款包括移民流量调节、工作条件和生活条件以及人人享受社会保障方面的规定。国际劳工组织国际移民调查发现,第 86 号建议书已经

¹⁶ M.I.阿贝拉:《送工人出国》,同上。

¹⁷ 在 1991 年到 2000 年间,拉丁美洲国家间签定了 35 个双边协议(5 个是关于规范化的,5 个是劳工公约,13 个是关于自由流动的,12 个是关于返回的)。在同一时期,在拉丁美洲国家和其它国家间签定了 47 份双边协议(9 份是关于重新接纳的,1 份是关于规范化的,5 份劳工协议,18 份是关于自由流动的,11 份是关于返回,3 份是关于移民保护的)。关于返回的协议包括引渡条约。参见国际移民组织《世界移民 2003 年》,第 178 页。

¹⁸ 由经合组织和瑞士政府联合召开的双边劳务协议研讨会,蒙特勒,2003 年 6 月 19 日-20 日。

被各国广泛用作范例¹⁹—或者是将被使用²⁰—甚至还没有批准国际劳工组织公约的国家亦然。

6.13. 地区性经济一体化和劳工自由流动

专栏 6.6

“欧洲联盟共同移民政策的发展”

随着阿姆斯特丹条约于 1999 年生效，确立了共同体在移民和避难领域的权限。在 1999 年 10 月欧洲理事会坦佩雷会议决定之后，欧洲联盟承诺在一些原则基础上制定一项有关移民和避难的共同政策。它们是：

- 一项综合性处理方法，该方法承认有必要在人道主义接纳和经济接纳之间找到一种平衡并承认移民和避难的不同方面之间的政策联系，并因此承认处理这些问题的现行措施之间的相互作用；
- 第三国国民的公正待遇，以使它们享有可与它们所居住成员国的国民相比较的权利和义务；
- 与原籍国和过境国发展伙伴关系，包括共同发展的政策，以作为移民管理战略的一个重要组成部分；
- 有关避难的一个单独共同政策，它应充分尊重日内瓦公约的条款以及成员国根据国际条约具有的义务，从长期来看，它应被发展成一个共同的避难程序和一种统一的身份，在整个联盟中对那些被准予避难的人员生效。

自 1999 年以来，根据在坦佩雷提出以及随后由理事会在委员会提出的一系列政策文件的基础上详尽阐述的方法逐步发展了这些政策。根据早已通过的有关家庭团圆和关于长期居民身份的欧洲指令，在有关第三国国民的准入和逗留条件国家立法的协调方面取得了进展。有关为就业和自营就业以及出于学习的目的或从事自愿性工作而准入的欧洲联盟立法仍在讨论过程中。

同时，为改善成员国之间的合作进行了相当大的努力，以加强欧洲联盟外部边界的控制以及更有效地与非法移民、贩卖和走私行为作斗争。在一些领域开展了活动：签证政策；成员国边界当局之间的信息交流、改善合作和协调（已导致就成立一个欧洲外部边界机构达成了协议）；警务合作；以及遵守移民法和刑事法。还开展了与偷渡和贩卖行为作斗争以及摧毁有关的网络的措施。加强了遣返政策并将制定一份欧洲联盟的遣返计划。

考虑到今后几十年预计的人口统计下降和人口的老化，移民的融合现已成为欧盟所面临的主要挑战之一。在欧洲就业战略的范围内，为满足无法满足的劳动力市场的需求而进行移民被视为是欧盟为满足其经济发展的里斯本目标所需的措施之一。委员会于 2003 年 6 月发布了有关移民、融合和就业的一份通讯，提出了有关加强政策协调、合作和信息交流以及有关融合的良好作法的建议。

欧洲移民管理方法的一个整体组成部分是与第三国建立更密切的关系，并已就将同移民有关的问题结合进欧盟的对外和发展政策做出了重要的努力。与移民管理有关的事项现已被系统地结合进欧盟与移民的原籍国和中转国以及其它地区团体（例如地中海国家和亚欧会议或亚欧国家首脑峰会）之间的对话并将成为更广泛的欧洲框架范围内的一个重要事项。自 2001 年以来已经能够利用欧洲资金来支持第三国的移民管理项目。作为一个更长期目标，为处理移民流动的根源，对实施 2003 年 5 月通过的有关移民和发展的理事会结论给予了特殊的重视。”

资料来源：欧洲委员会

¹⁹ 例如，阿根廷、奥地利、巴巴多斯、哥伦比亚、塞浦路斯、厄瓜多尔、发过、危地马拉、肯尼亚、韩国、黎巴嫩、毛里求斯、缅甸、葡萄牙、卢旺达、塔吉克斯坦、阿拉伯联合酋长国、乌拉圭。

²⁰ 阿尔巴尼亚、厄立特里亚、洪都拉斯、哈萨克斯坦、马达加斯加、波兰、斯洛伐克和多哥。

428. 虽然国际移民流动日益呈现出一种跨洲际流动的特点,但最大的流量可能还是在同一地区的国家之间。美国移民工人中的很大比例还是来自墨西哥和中美洲;在欧洲,来自欧盟国家以外的移民主要来自东欧、土耳其、巴尔干和马格里布;在亚洲,一些最大的移民流量是从阿富汗到巴基斯坦和伊朗,从缅甸到泰国,从印度尼西亚到马来西亚;在非洲,最活跃的移民浪潮是在南非同其临国之间,中部非洲国家之间以及西非国家之间,在此大约有 300 万移民工人。

429. 欧盟是劳动力自由流动的最开放的区域,但在其他许多地区也签有协议:在北欧共同体国家间有关于熟练工和非熟练工的协议;在澳大利亚和新西兰之间有 ANZ、CERTA 协议;在北美自由贸易区的加拿大、美国(墨西哥从 2004 年开始)间有关于技能劳动力的协议;在安第斯共同体成员国之间有协议;同中部非洲 CEMAC 各国之间,在西非 UMEOA 国家之间有协议,以及在 CARICOM 的加勒比海国家之间也有关于熟练工和非熟练工的协议。这些协议都规定要逐步实现劳动力政策的协调统一,目的是尽可能给予彼此国家的国民以完全平等的待遇。2002 年 12 月 MERCOSUR 地区通过了一项关于各成员国国民居住权的协议。为进一步促进一体化进程,阿根廷单方面做出自 2004 年 2 月起,中止驱逐来自其临国的非正常移民的决定。这个决定涉及到来自巴西、乌拉圭、巴拉圭、玻利维亚和智利的约 70 万非正常外国人。

430. 这些协议在反映出对实现劳动力市场一体化所带来经济和社会利益的认可。这些协议在为移民工人的待遇提供某种规范性框架的同时也为保障移民工人的权利提供了基础,在同意建立互相报告和监督机制的国家更是这样。正是由于这个原因,同国际性条约或公约相比,地区性移民协议对于有多少移民工人流动,以及在什么条件下流动具有更直接的影响。因此,改进对移民工作的管理和改善移民条件,应当包括保证移民工人在临国之间更有序流动的措施。

431. 各国政府如果要使这些协议产生效果,就必须协调其政策和标准。而且还要保证现场的“看门人”和管理官员不利用其手中的权利妨碍政策目标的实现。根据权西非国家经济共同体(ECOWAS)执行秘书处 2000 年的一份报告,几乎所有成员国都设有大量检查内容,使公民面对各种行政性麻烦。有时,还发生少数国家违反协议驱逐移民的现象。一个共同的问题是缺少一个承认专业资格的共同制度。有些国家保留了针对进入某些专业所设的障碍,要求那些没有在就业国接受过教育的申请人必须通过考试以获取所需要的专业证书。

432. 通过贸易自由化实现地区经济一体化应最终能够导致各国工资、物价及其它生产要素逐步趋同化,这种趋同化本身将会降低对移民活动的刺激。这种情况在欧盟内部已明显地表现出来,欧盟今天可以保障劳动力的自由流动和平等待遇,保障社会福利津贴的可转移性。²¹尽管如此,外籍工人在欧盟各国的全国劳动力市场上也仅占工人总数的 2%。因此,地区经济一体化最终所带来的是一种表面上看来相互矛盾的现象,即一方面,它可能为劳动力自由流动开辟了更大的可能性,同时,它又会促进经济的趋同性,而这则会降低这种流动的必要性。

²¹ 见 W. 莫勒:《欧洲一体化的经济方面:理论、实践和政策》第 9 章(奥尔德肖特,达特茅斯出版有限公司,1994 年)。

专栏 6.7

地区程序对移民管理的贡献

国际移民组织(IOM)

为了应对国际移民活动日益复杂化和多样化的问题,地区性协商机制在世界范围内发展起来,并已变成移民管理的一个有机组成部分。目前,有 13 个地区性协商机构负责处理从边界检查和入境到移民的返回和再融合等事务。作为机构,它们的作用是把国家的、国际组织的、以及在可能的情况下非政府组织的代表集合在一起,以一种合作的方式来讨论地区移民问题。虽然这些机构具有非正式和非约束的性质,但是这种程序可以起到为制定共同的地区移民管理办法奠定基础的作用。

在开始阶段,地区性程序一般侧重于找到移民原籍国、中转国和接收国可以共同工作的方式,以加强对非正常移民流动的管理。基于这一理由,通常是内务部和外交部,而不是劳工部参与这一工作。但由于进一步认识到移民活动对促进发展所具有的好处,所以,地区协商程序的议程逐渐超出对非正常移民问题的关注,涉及到更加广泛的问题,包括劳务移民问题在内。自 1996 年开始设立地区协商机构以来,其数量也有了很大的增加。下面是一些地区协商程序实例及其开展的有关劳务移民方面的工作。

“区域移民大会”,或称“普埃布拉程序”,把中、北美洲国家和多米尼加共和国聚集在一起。目前该程序已建立 8 年,它于 1996 年 3 月在普埃布拉举行了第一次会议,在这次会议上,各国代表一致同意共同工作以实现 17 个目标。从那时开始,这些国家就一项共同行动计划达成了一致。现在,普埃布拉程序正朝着在许多问题上进行技术合作和信息共享的方向发展,这包括对该地区内外移民的遣返采取共同的政策和做法,联合培训及反对非正常移民活动的法律强制执行问题。随着领事保护联络官网络的建立,可以为移民提供更好的领事保护和援助。

作为非洲大陆第一个这种性质的机构,“南部非洲移民对话”(MIDSA)成立于 2000 年,附属于“南部非洲发展共同体”(SADC),目的是为各国政府就移民政策和做法,特别是在地区内部人员流动问题上交流信息、经验和观点提供一个讲坛。到目前为止,“南部非洲移民对话”机制已就一些共同的主题进行了有益探讨,如边界控制和劳务移民等问题。

在西非,作为 2000 年 10 月《达喀尔宣言》的一项后续行动,建立了“西非移民对话”机制(MIDWA)。在该机构的主持下,西非各国政府在制定、实施和加强移民立法和政策方面得到了实际的帮助。

“西地中海 5+5 移民对话”机制是于 2002 年 10 月在突尼斯启动的,其目标是在西地中海 5 个移民工人输出国和 5 个目的地国之间就共同的移民问题及与地区合作和发展的联系问题进行定期的非正式讨论。该讨论导致发表了《突尼斯宣言》,呼吁各国改善对合法的移民的管理和加强移民的融合工作。此后,又于 2003 年在摩洛哥召开了第二次会议,第三次会议将于 2004 年在阿尔及利亚举行。

在亚洲,国际移民组织于 2003 年 4 月在科伦坡举办了“亚洲劳务移民输出国部长级协商会。其目的是为了进行一系列的部长级协商活动,将其作为亚洲相关国家分享如何管理劳务移民经验的一个论坛,并就合作行动达成一致意见。第一次协商导致形成了就有效加强劳务移民管理的 22 条建议。2004 年将在马尼拉举行一个后续会议。

到目前为止,还很少有对各地区协商程序的活动和成果进行评估的详实的研究。但一致的意见认为,这些程序可以对移民活动的管理做出宝贵贡献,特别是通过信息与经验的分享。普埃布拉程序在加强合作打击走私、贩私及为境外公民提供更为有效的领事保护方面都取得了成功。很显然,在其他领域,包括劳务移民领域加强合作是完全可能的,并且在当前的地区对话中,发展问题正在成为优先的目标。将区域性程序作为一种有效手段以实现各国间未来劳务移民管理方面的更密切合作是大有希望的。

资料来源:国际移民组织。

6.14. 实现服务贸易自由化

433. 如果说服务活动必须纳入国际贸易的话，那么，部分工人就需要临时性流向消费国。1994 年乌拉圭回合产生的“服务贸易总协定”已经为促进这种贸易提供了方便，具体作法是通过有关临时接纳提供某种专业服务，如金融管理和法律服务的人入境的协议。

434. 这对促进国际服务贸易发展是一个突破，并且预示着服务业将是后工业社会中一个发展最快、最具有活力的部门。服务业也是一些发展中国家具有相对优势的一个部门，因为它们虽然资金短缺，但具有丰富的人力资源。然而，关于自然人(相对于法人而言)流动或所谓服务贸易总协定的模式 4 的谈判一直是进展缓慢而困难的，这反映出较发达国家担心临时接纳的那些人员随后可能会长期居留。

435. 当前，谈判主要围绕下列问题进行：

- 专业资格加快相互承认对方的专业资格；
- 转承包制度为的是把较低技能的服务人员包括进来；
- 服务人员类别确定这些类别的统一定义和覆盖范围，并加以扩展，以便把较低技能工人和专业人员也包括进来；
- 社会保障把短期性社会保障缴费从长期性社会保障缴费中分离出来。

436. 还需要建立一种全球性相互承认专业资格的制度，这样，一名建筑师、一名医生或一名护士的证书在所有的国家都会被认可。虽然有些国家允许雇主对专业资格进行评估，但仍有很多职业对那些没有通过本国家资格认证的人员是关闭的。有些发展中国家处理这一问题的做法是将毕业生前往工作国家的要求纳入本国的教学大纲，这样，比如菲律宾的护士就受到了通过加拿大、英国或者美国护士考试的培训。2003 年国际劳工组织在曼谷举行的一次关于亚太地区旅游业三方区域会议上，向国际劳工组织提出了一项建议，要求它为在这个行业进行接受过专门培训的熟练工人制定出一种资格证书。

437. 然而，服务贸易的发展还需要就超出承认专业资格及简化获取签证和工作许可证的程序这样简单的事情以外的重要问题达成协议。目前的承诺义务在很大程度上是以这样的假定为前提的即接收国实施有关提供服务人员的就业的劳动法和劳动标准；但是，当服务涉及短促雇用期时，在实践中保证对上述法规和标准的遵守会遇到许多问题。这是个对三方来说都有利害关系的领域，也是社会对话可以发挥重要作用的领域。

专栏 6.8

“健全的移民政策和行政管理的要素”

政策

- 将相关国际标准中包含的原则结合进国家立法和惯例，以确保所有移民工人的基本人权和劳动权利得到法律承认和保护。
- 制定移民政策，对全面劳动力市场形势、体面劳动的标准和将移民作为发展和减贫的一个工具加以促进给予适当考虑。
- 确保为支持移民政策目标而采取的措施是透明的，而且不违背或不与其它领域的政策相矛盾。
- 处理由非法移民和贩卖行为引起的问题，确保有关工人的基本人权的保护，确定国家间合作的选择、标准和程序以及使处于非正常情况下的工人身份的合法化。
- 签定双边或多边协议以便为移民工人提供社会保障保护和津贴以及更好的移民管理。遵守相关的国际标准和惯例。

对话

- 通过与最直接受到影响的各方，特别是社会伙伴以及有关的民间团体社会组织和移民本身的磋商和对话确保国家政策得到广泛支持。
- 建立就劳务移民政策和行政管理与工人组织和雇主组织进行磋商的正式框架。
- 就国际移民政策和合作开展地区性和全球性磋商进程。

行政管理

- 建立或加强劳动部内部的能力，以制定有关劳务移民的连贯和有效的政策和行政管理。
- 通过支持数据收集努力、研究和出版物改善国家移民政策的信息基础。
- 在改善女性移民面临的条件并减少她们的特殊脆弱性措施中反映出男女移民所面临的条件的差别。
- 通过包括保护、预防和起诉在内的打击贩运移民的综合战略。

社会福利

- 促进移民享有卫生医疗，包括促进艾滋病毒/艾滋病预防。
- 处理针对移民工人的歧视和仇视问题，包括通过诸如国家行动计划一类的手段。
- 促进正规移民工人及其家庭成员与东道国社会在经济、社会和文化方面的融合。

6.15. 初步结论：一种复杂的政策挑战

438. 本章的讨论说明，健全的移民政策建立在这样的基础上，即要明确认定长远利益，要使政策立足于尊重基本人权，要有一种达到广泛社会共识的有效机制。各国政府必须明确自己的选择或向某个国家开放的选择，还必须明确这些选择对经济和社会发展可能产生的长期影响。有难以做出的权衡，且某种程度的冲突是不可避免的，甚至是民主社会所希望的。政府不仅要为移民活动提供合理的经济条件，而且必须保证移民过程不会导致对移民工人的剥削，不致造成劳动力市场上弱势群体的边缘化，如大龄工人、低技能工人，其中也包括早期移民。移民活动不仅应当是，而且必须是被看做对所有各方都有利的一种双赢的事业。

439. 虽然国际关系经常会对移民模式产生影响，但对移民政策的选择，从其本质上说，则反映了各国内部及相互之间的价值取向和优先目标。在确定移民政策多样化

方向时，一个重要的挑战是形成一种为输出国和目的地国广泛认同的关于价值取向和优先目标的共识，这种共识将支持制定一个共同行动框架。

440. 由于移民直接影响到工人和雇主的利益，所以，建立三方性机构以帮助政府制定和实施劳务移民政策将有助于形成广泛的社会共识。确定劳动力市场的需求和弥补差距的最佳办法，反对歧视和促进移民的融合，以及将劳务移民的影响和后果告知广大公众等等任务，都只有在雇主组织和工人组织的参与下才能顺利执行。

441. 从根本上说，管理移民活动是个多边性问题。当前，移民流动的规模及移民网络的全球影响进一步迫使各国通过双边或多边协议和条约来加强同海外伙伴的合作。同时，大部分跨国界流动仍然发生在地区范围内，因此，这就进一步提高了地区移民协议和程序对于移民管理和保护的重要性。

第七章

未来的出路

7.1 引言

442. 正如全球化社会层面问题世界委员会强调指出的那样，未来几十年工人为寻求就业和保障而进行的跨国界流动可能会进一步增加，特别是在全球化不能为大多数地区创造出就业和经济机会的情况下。推动移民的经济、人口、社会和政治因素的差别在过去几十年中更加扩大了，而且这一扩大的趋势很可能继续下去，除非全球经济发生能够促进增长、更加公平的收入分配以及减少世界落后地区经济不稳定的根本变化。

443. 移民是增长和发展进程不可分割的一部分——在某些时候、某些国家显得更加重要。然而，移民如同发展问题的许多方面一样，无论对移民本身或者对原籍国和目的地国都既有正面的影响，也有负面的影响。人们日益认识到，移民在弥补较发达国家人口赤字和劳动力短缺方面、在技术和知识诀窍的全球交流方面、特别是通过来自散居海外的移民团体汇款和投资而刺激发展方面，发挥着重要作用。面临的挑战是，如何管理移民活动以使正面效应最大化，并使所有人都受益。

444. 尽管总的来说移民及其家庭能从移民活动中受益，但是，在伤害性和剥削性就业条件下辛勤劳动、并无法有效获得法律保护的人数仍然是众多的。尤其是移民妇女，她们常常遭受多种形式的歧视。因此，现在急需在国家和国际层面上作出努力，以确保移民的权利按照所有适用的国际标准得到尊重。

445. 如果想要让国家和国际标准对大多数移民的状况产生实质性的影响，那么，移民过程必须得到更好的管理。不加规范的移民活动把许多移民特别是妇女置于脆弱的境地，他们的地位常常实际上令他们得不到社会保护。有效保护移民权利的关键在于对移民活动进行有效的管理。

446. 以权利为基础的管理移民的国际制度必须依靠一种由国际社会设计和实施的良好治理的原则框架，这些原则应为所有各方可以接受，并适于作为合作性多边行动的基础。现有界定移民工人权利的国际公约提供了许多必要的原则，但是，一种良好的框架必须包括这样的原则，即如何组织能使所有各方受益的更加有序的移民形式。

447. 为了做到有效，这种管理移民的制度必须辅以适当的后续机制，来支持政府及其社会伙伴在实施这些原则过程中采取的行动。

448. 2004 年通过国际劳工大会的一般性辩论，也可以确定如何让国际劳工组织的各种行动手段用于进一步加强和扩大对各国政府、雇主组织和工人组织的援助，以便将这些原则转变为在多个领域国家层面的政策和实践，这些领域包括：

- 在原籍国创造有收益就业的其它机会；
- 建立劳务移民的有序化程序；
- 努力使移民活动对发展的贡献最大化；
- 建立在国际标准基础上的移民待遇；
- 移民工人及其家庭成员的社会保护；
- 打击仇外和歧视；
- 移民工人的社会经济融合；
- 处理处于非正常地位的移民工人的问题

449. 为达此目的，2004 年国际劳工大会一般性讨论可以建议制定一项使国际劳工组织所有成员政府和工人组织和雇主组织都有约束力的精心设计的行动计划。这个行动计划也可以包括由国际劳工组织建立一个有关工作移民的国际论坛，以便把所有的有关行动方召集一起，在定期的、经常的和三方基础上讨论如何应对由于移民增加所带来的问题，包括建立管理移民活动的全面性国际制度。

制定一项行动计划需要讨论的问题

本报告提请大会考虑通过一项行动计划，以促使国际劳工组织及其所有三方成员致力于制定一个管理国际移民的和谐的多边框架。为此目的，大会可能希望讨论以下问题：

- (a) 本报告突出这样一个事实，即移民就业是一种日益增长的全球性现象。您是否同意？如果是这样，那么对国际劳工组织及其三方成员来说，什么方面应当是需要特别关注的？
- (b) 在一定条件下，工人的跨国界流动可能对就业国和原籍国都是互利的，对移民自己来说也是有利的。然而，根据本报告人数众多的男、女移民是在剥削性条件下从事工作的，被剥夺了基本权利，而且常常被实际排除在社会保护之外。需要制定什么样的政策来改善他们的条件？为了弥补保护方面的这一差距，国际劳工组织应该在国际法规方面做些什么？应怎样开发和利用其各种行动手段以增强它们的互补性和影响力？
- (c) 有效保护移民权利的关键是切实的、基于权利的移民管理。为了达到这一目的，不仅需要获得广大公众支持的、连贯一致的、透明和全面的国家政策，同时需要原籍国和东道国之间的更大合作。除了标准行动之外，为了促进这种政策和全面管理劳务移民中的最佳作法，国际劳工组织能做些什么？
- (d) 为了促进有关国际移民信息与观点的定期国际交流，并有助于国际移民的良好治理，国际劳工组织应考虑采取其它什么行动？

附件一

2003 年国际劳工移民调查答复概要

1. 序言

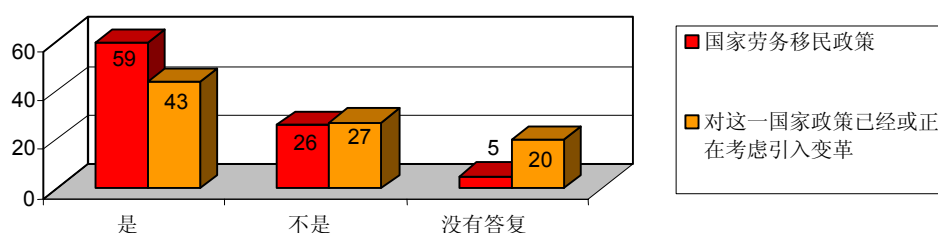
本分析是以对国际劳工移民调查的答复为基础，该项调查是为 2004 年国际劳工大会以综合性方法为基础开展一般性讨论所做的准备工作。调查的目的是为了获取以下方面的最新信息：通过法律、政策和行政措施对移民和移民工人的待遇加以管理的方式；双边和多边协议所发挥的作用；三方合作伙伴参与该过程的方式以及国际劳工组织文书在该领域的影响。该调查共收到 90 个成员国的答复¹。“是”或者“不是”的答复数目反映了成员国的答复。雇主和工人组织的评论在适当的地方被插入进来。

2. 政策、法律和结构

2.1 国家劳务移民政策

- ☐ 问题 1A. 贵国政府是否已制定有关国际劳务移民的国家政策？
- ☐ 问题 1B 指出贵国最近是否对这一国家政策引入了任何变革或正在考虑在不久的将来引入变革？

调查答复



国家政策

¹ 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴林、白俄罗斯、比利时、玻利维亚、巴西、保加利亚、布隆迪、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、德国、希腊、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度尼西亚、爱尔兰、日本、哈萨克斯坦、肯尼亚、韩国、科威特、黎巴嫩、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马耳他、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、缅甸、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、卢旺达、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、南非、西班牙、斯里兰卡、苏丹、苏里南、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、泰国、多哥、突尼斯、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国、乌拉圭和津巴布韦。

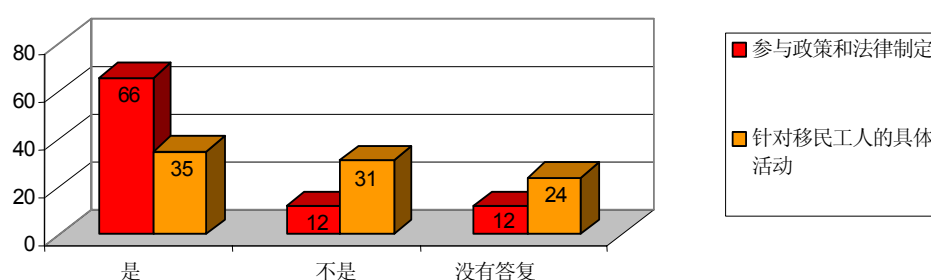
评注

在对调查做出答复的成员国之中，约有 70% 的成员国宣称，已经实行了一项有关劳务移民的国家政策。我们就此可以推断出有关国家移民工人政策目标出现的一些趋势。例如，像澳大利亚、加拿大、德国、新西兰、联合王国或者美国，这样一些国家在本国技能人才短缺(长期或临时)的领域促进了对高技能劳工的移入，有时采取计分测试的方式予以引入的，而对于不在此列引入人数受限的移民(例如家庭成员或寻求庇护者)，移民入境的大门仍是敞开的。为了振兴社会并使它更加国际化，日本最近转变了它的政策，在某些技术和专业领域促进了移民工人的输入。为弥补劳动力短缺的状况，一些发展中国家和转型国家(如中国、捷克共和国、斐济、韩国、毛里求斯、波兰、泰国和突尼斯)也促进了对高技能劳工的输入。在奥地利、比利时、塞浦路斯、法国、黎巴嫩、马来西亚、荷兰、挪威、瑞典或者乌克兰，首要的重点是保证本国居民和正规移民能够充分就业。招聘移民工人被严格限制在特定的范围，例如，本国没有适当技能的工人能够填补的岗位。对一些既是移民接收国又是移民输出国的国家(例如，阿尔巴尼亚、捷克共和国、德国、印度尼西亚、荷兰、葡萄牙、南非、瑞士、塔吉克斯坦、泰国和联合王国)来说，与非法移民、贩卖人口和人口偷渡等行为做斗争则是它们的一项共同目标。奥地利、捷克共和国、葡萄牙、塔吉克斯坦、南非和瑞士等国关注的重心是使移民工人如何融入当地社会，而阿根廷和智利则集中关注如何使非正规移民工人合法化。最后，一些国家(例如，埃及、埃塞俄比亚、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、波兰、葡萄牙、塔吉克斯坦和突尼斯)的政策旨在帮助本国在境外就业的公民，确保他们在接收国得到平等待遇，并鼓励移民工人回国。

2.2 三方协商

- ❑ 问题 2. 有代表性的雇主组织或工人组织是否参与了劳务移民政策、法律和法规的制定?
- ❑ 问题 3 有代表性的雇主或工人组织是否开展了专门针对移民工人的具体活动或服务?

调查答复



雇主组织和工人组织的参与情况

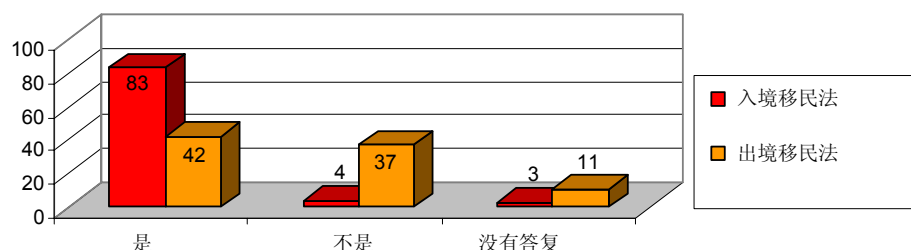
评注

大多数答复表明雇主组织和工人组织参与了劳务移民政策、法律和法规的制定。当然，几乎半数答复显示，在正式建立的三方机构框架下进行过磋商。不过，没有进行过磋商，或者没有对该问题作出答复的情况约占 25%。雇主组织和工人组织开展的具体活动包括咨询和使移民工人融入本地的服务，以及专为移居到本国的移民工人设计的培训项目。有一些雇主和工人组织还为本国将要出国的公民提供咨询和工作安置服务。

2.3 就业移民的法律和法规

- ☐ 问题 4A. 贵国是否有关于就业移民(入境移民)的法律和法规?
- ☐ 问题 4B. 贵国是否有关于源自贵国的就业移民(出境移民)的法律和法规?

调查答复



法律和法规

- ☐ 问题 39. 在源于贵国的就业移民方面, 是否有管理以下内容的具体规定:

表 1. 移民出境的具体法律规定

问题 39		是	不是	未作答复
A	移民工人的合同和契约条件	35	31	24
B	通过公共就业办公室的法定招聘	15	50	25
C	由雇主直接招聘	28	37	25
D	通过私营招聘机构招聘	32	35	23
E	为私营招聘机构颁发执照	32	35	23
F	起诉招聘中的不法行为	36	25	29

- ☐ 问题 5. 与劳务移民有关的问题是否已在贵国的下列任何法律或协议中明确或通过实践作出了规定?

表 2. 管理劳务移民的法律和协议是否明确或通过实践做出规定

问题 5		是	不是	未作答复
A	宪法	44	28	18
B	劳动法	68	12	10
C	就业法	63	12	15
D	人权法	43	20	27
E	社会保障法	60	13	17
F	平等或非歧视法	46	17	27
G	移民法	68	8	14
H	反贩卖法	38	25	27
I	反人口偷渡法	37	25	28
J	刑法	50	18	22
K	集体协议	26	36	28

评注

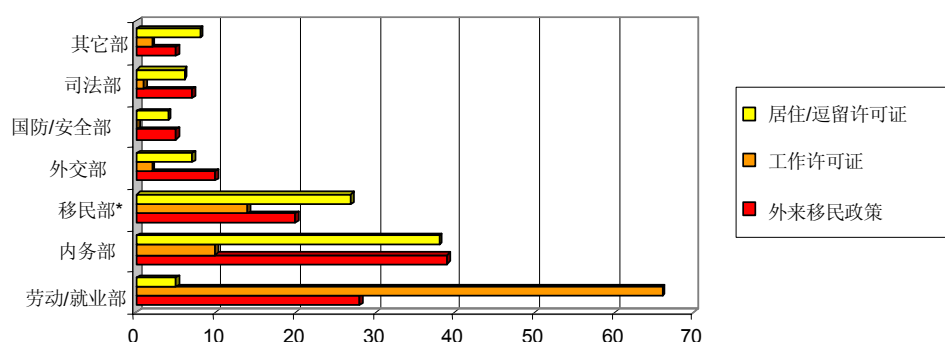
调查所提供的信息表明，处理与移民有关的问题涉及到一系列的法律和法规，特别是劳动法、就业法、社会保障法和移民法。

2.4 主管机构

□ 问题 8. 请指明参与实施与下列内容相关事项的国家主管机构的名称：

- A. 外来移民政策
- B. 工作许可
- C. 居住/逗留许可证

调查答复



负责移民事务的主管机构/部委

* 答复本身就表明它是一个部，或没有表明它是负责移民司/局的部。

□ 问题 38. 贵国是否设有专门负责劳务移民事务的主管机构？假如是，请详细说明它是否行使下列职能和权力：

表 3. 出境主管机构

问题 38		是	不是	未作答复
38	专门设有负责劳务出境移民的主管机构	46	28	16
职能和权力：				
A	制定有关本国公民在外国就业的政策	38	8	44
B	与外国雇主签定协议	30	17	43
C	为自然人或法人从事招聘工作而给予授权或发放许可证	34	14	42
D	招聘本国公民去境外就业	29	15	46
E	为就业合同规定最低标准	37	8	45
F	批准那些其条款符合有关标准和法规的就业合同	34	10	46
G	起诉招聘条例的违反者	36	8	46
H	收取费用	15	25	50
I	仲裁移民工人与外国雇主或代理机构之间的争议	25	17	48
J	与贩运和偷渡行为作斗争	36	7	47
K	为决定赴目的国的移民工人提供有关权利、生活和工作条件方面的行前信息	38	5	47
L	收集有关东道国违反移民工人权利和其它不法行为的信息	34	9	47
M	向在东道国和在返乡的移民工人提供援助	35	11	44

2.5. 行政和法律援助

□ 问题 6. 为了帮助移民工人维护自己的权利，贵国是否曾经做过以下工作？

调查答复

表 4. 行政和法律援助

问题 6		是	不是	未作答复
A	为此目的建立计划或提供服务	53	28	9
B	就国家劳工标准和制度制定和分发信息	62	21	7
C	以不同语言提供相关信息的译文	51	31	8

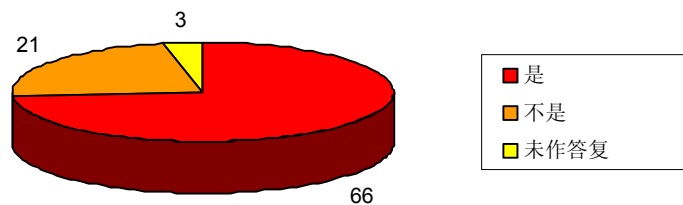
评注

大多数国家表明，它们已经在国家的法律法规框架下，为移民工人建立了计划或者提供了服务，并且/或者提供了有关移民工人的权利和义务的信息。有过半的答复表明，对有关的法律法规已经翻译成了移民在该国最常使用的语言。其它形式的援助包括政府咨询服务、移民工人安置津贴和通过不同媒体传播信息。

2.6. 双边协议

□ 问题 7. 贵国是否与其它国家就包括移民工人的招聘、准入、就业和社会保护问题签署了任何双边或多边的劳务或其他协议？

调查答复



双边协议

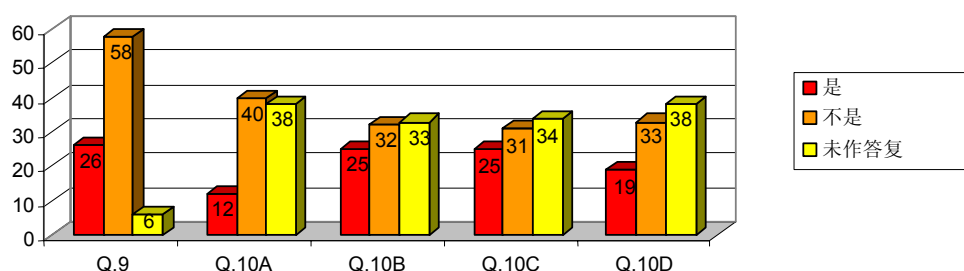
评注

大多数国家都签订了双边协议，主要是劳务移民和社会保障协议。调查结果证实双边协议有再度复兴的趋势，正如在上世纪 90 年代和本世纪头几年签订的协议那样。大量的协议是中、东欧国家，或者是前苏联国家签订的，有一些协议集中规范了欧盟国家的招聘问题。最后，少数国家已经开始签署工作度假者协议(WHM)，以允许青年人在接收国旅行时从事临时性的就业，当然，这样的协议是基于互惠互利条件的。还应注意的是，有 33 个国家，其中包括 23 个还未批准第 97 号公约的国家，答复说它们已经使用，或者有意使用第 86 号建议书，该建议书为就业移民提供了一个协议范本。

2.7. 准入

- ☐ 问题 9. 对在某个特定时期(例如, 一个日历年)可准入的移民工人总数是否规定了配额或限制?
- ☐ 问题 10. 对在某个特定时期可能准入的以下类别的移民工人总数是否规定了配额或限制:
- A. 选定的原籍国?
 - B. 某些经济活动部门?
 - C. 具体职业?
 - D. 有特定技能水平的移民工人?

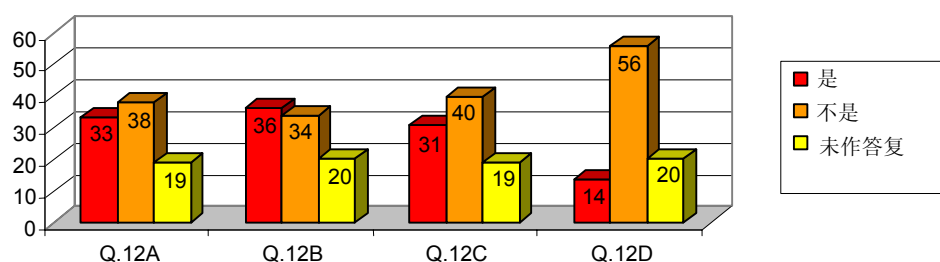
调查答复



配额和限制

- ☐ 问题 12. 贵国是否允许在准入以下种类移民方面提供优惠待遇:
- A. 来自特定国家的移民工人?
 - B. 来自贵国已同其达成有关移民工人的双边、多边或其它协议的国家的移民工人?
 - C. 来自贵国已同其建立经济同盟或政治联盟的国家的移民工人?
 - D. 符合诸如特定的种族起源或血统等其他标准的移民工人?

调查答复



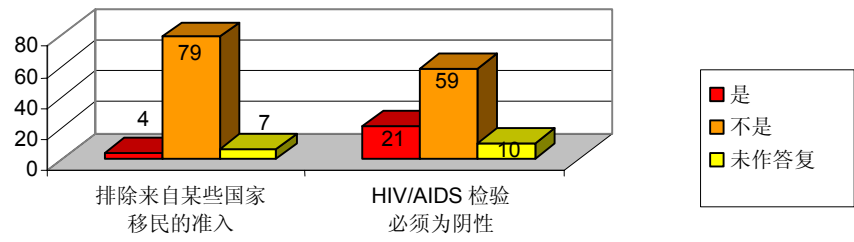
优惠待遇

评注

三分之一的国家答复说, 它们对以某种理由而获准入境的移民工人有具体的配额, 最常见的雇用理由是某些特定活动或就业领域, 或者至少在一定程度上需要吸收特殊技能的工人。大多数答复说它们实行了优惠待遇, 这些优惠待遇大多给予了特定的国家, 即通过双边协议或是凭借现有的政治或经济联系。

- ☐ 问题 13. 是否排除源自任何特定国家的移民工人的准入?
- ☐ 问题 14. 是否要求移民工人在艾滋病毒/艾滋病的测试中呈阴性以便获准进入贵国?

调查答复



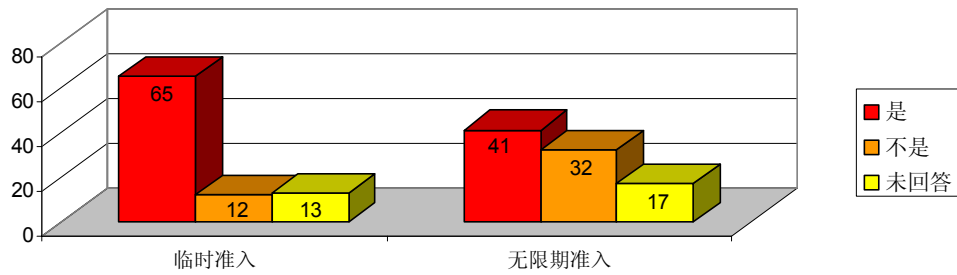
排除范围

评注

只有很少几个国家排除来自特定国家移民的准入。不过，排除某些国家公民的准入的做法并不总是消极的。例如，一国排除了雇佣缺乏护士的国家的护士。

□ 问题 15. 贵国是否为了就业的目的规定了不同的准入范围

调查答复



准入范围

评注

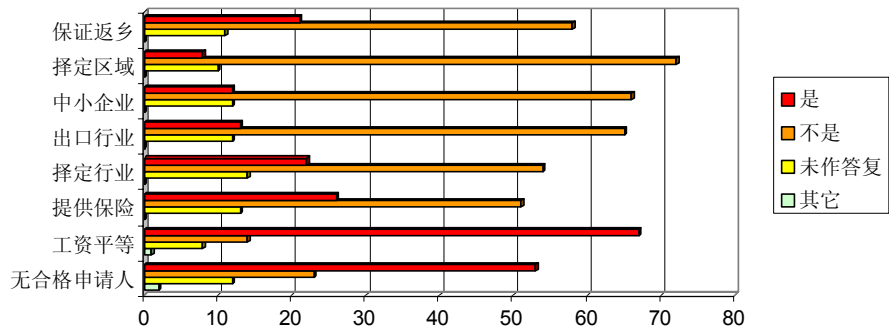
65 个国家为移民工人提供临时准入，其中不到 1/3 的国家要求申请人提供押金以确保移民工人(到期)将会离开接收国(Q.16.I)。

2.8 招聘

□ 问题 16. 请指明为了被允许雇佣移民工人贵国雇主必须具备的条件？

- A. 必须表明在宣布职务空缺后____周缺乏合格的申请人；
- B. 必须向移民工人提供不少于向国民所提供的工资；
- C. 必须向移民工人提供高于向本国公民提供的工资的一份保险金；
- D. 必须愿意为移民工人支付征税或税款；
- E. 必须是在择定或优先工业/经济活动部门；
- F. 必须具有作为出口工业/经济活动部门的资格；
- G. 必须被限定为小型或中型企业；
- H. 必须处在重点的地理地域或地区；
- I. 必须另存一份保证金以便保证移民工人返乡。

调查答复



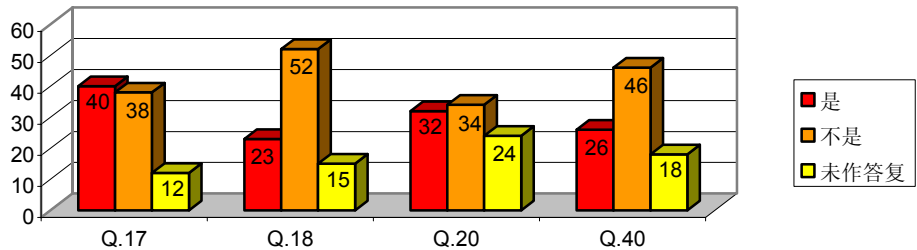
经济需要测试

评注

在雇佣一个移民工人之前，雇主必须满足的一个最基本的前提条件是：提供证据表明没有合格的本国申请者；给予移民工人不少于提供给本国工人的保险或者工资；或者使其在选定的工业/经济活动部门工作。

- ☐ 问题 17. 能够授权私营招聘机构将移民工人带入境吗？
- ☐ 问题 18. 是否允许私营招聘机构收取移民工人招聘费用以平衡服务开支？
- ☐ 问题 20. 除了法律制裁和惩罚外，贵国政府是否制定了其他任何特殊措施，例如与原籍国合作打击招聘中的不法行为？
- ☐ 问题 40. 私人招聘机构是否被允许收取移民工人安置费？

调查答复



私人招聘机构

评注

近一半的答复指出，私营招聘机构可被授权将移民工人带入国内。大多数此类情况表明，授予它们这种权利是以他们必须代表雇主将移民工人带入境内为前提的。23 份答复表示允许私营招聘机构收取移民工人招聘费用，以用于平衡服务开支；26 份答复表示，可以对本国居民境外就业服务收取费用。在有些情况下，可以对某些特定职业(如演艺人员、模特等等)收取费用。有些国家支付招聘费的是雇主而不是移民工人。收取费用的数目各国有所不同，但是一般都是一个固定数额的费用，或者是工人薪水的一定百分比。有例子表明，这个百分比一般是最初几个月薪水的 10%到年薪的 14%之间。在有些国家，该领域没有规定，而由相关各方自行确定。31 份答复表示，它们已经制定了特殊措施以打击招聘中的不法行为。这些措施包括政府间的协作、举行提高潜在的贩卖行为受害者的认知活动，为雇主和移民工人提供咨询服务，以及举行地区和国际会议。

2.9 权利和福利

□ 问题 21. 请指明贵国的国民以及移民工人(正规和非正规)是否有权享有以下列出的各项权利和福利?

调查答复

表 5. 权利和福利

享受下列权利和福利的工人的类别	所有工人*	国民和正规移民工人**	国民和永久居民	临时移民工人	国民	对所有类别工人答复“不”	未作答复或其他
成立或参加工人组织	27	26	9	—	14	0	14
集体谈判	25	31	8	—	12	1	13
免遭强迫劳动	45	23	4	—	5	1	12
免遭工作中的歧视	42	28	3	—	5	1	12
就业的最低年龄	41	28	4	1	5	1	11
在工资方面享有与所在国工人同等待遇	35	32	4	—	4	1	14
在最低工资方面享有与所在国工人同等待遇	37	32	2	2	4	0	14
参加社会保护计划	24	35	7	—	9	1	14
免遭性骚扰	46	20	5	1	4	0	14
免遭民族和种族骚扰	44	22	4	—	5	1	14
获得培训机会	18	40	10	—	7	1	14
获得免费公共医疗/卫生服务	22	24	8	5	11	1	19
免费获得住房(例如为农业工人)	9	15	2	3	9	20	32
由家庭成员陪伴	14	41	9	2	6	1	17
其子女可在公立学校受教育	28	26	11	—	11	1	13
在地方/全国选举中参加投票	2	4	15	—	49	0	20
可以用其理解的语言利用法律诉讼程序	42	19	3	—	7	1	18
适当预防职业事故或疾病	42	27	4	—	4	1	12
* 包括非正规移民工人							
** 永久和临时移民工人							

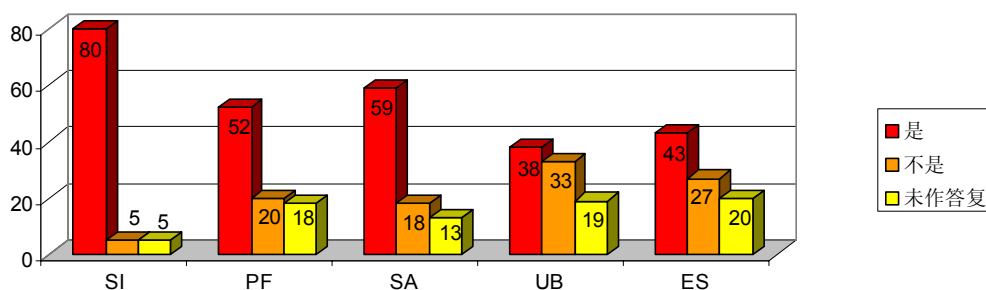
评注

向“所有工人”赋予建立或者加入工人组织和集体谈判的权利通常低于向他们赋予的其它基本权利,而提供保护程度较高的国家则答复,这种的权利“仅限于国民”。涉及到其它基本权利(免受强迫劳动与工作中的歧视、确保最低就业年龄以及在工资方面的平等待遇等等)以及免受性骚扰、免受民族和种族骚扰方面,非正规移民工人似乎受到了相对较好的保护。另外,在参加社会保护计划和获得免费公共医疗/卫生服务的权利等方面,答复的数量表明,“国民和正规移民工人”通常受到的覆盖面较大,而不是“所有工人”。这可能反映,非正规移民工人在这些领域缺乏保护。关于“只有国民”享有的权利方面,答复的数量在表 5 中所提到的所有类别中是最“低”的。

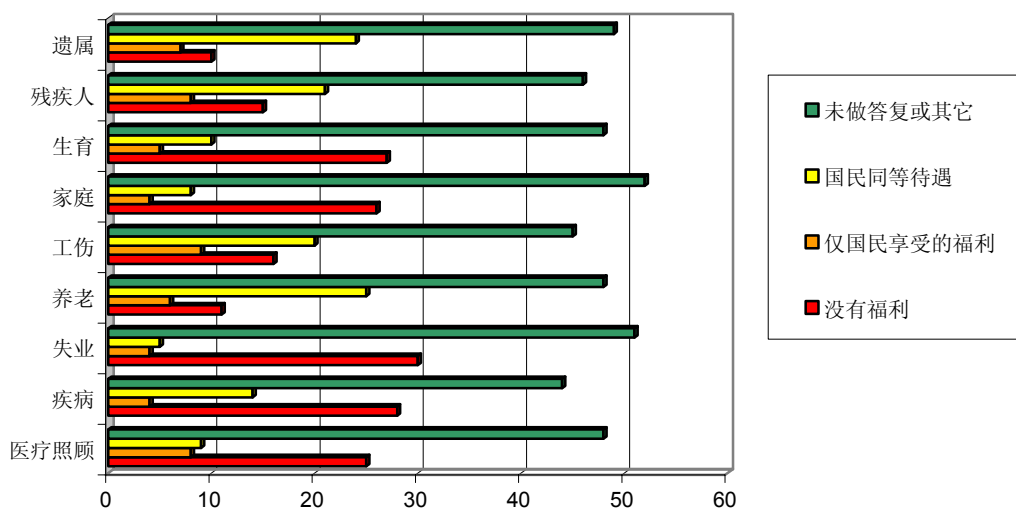
2.10 社会保护

- 问题 22. 贵国是否具有以下任何社会保护制度？
- A. 社会保险 (SI)，即缴纳保险费计划；
 - B. 福利备用基金或法定储蓄计划(PF)；
 - C. 社会援助(SA)，通过征税为低收入者或穷人提供；
 - D. 一般福利 (UB)，由财政出资并通常以住户为基础；
 - E. 只由雇主出资的计划 (ES)；
- 问题 23. 移民工人是否有权享有：
- A. 在长期津贴 (老年津贴、残疾津贴、遗属津贴) 方面维持其已经取得的权利？(a)只有当他们呆在贵国；或(b) 不管他们是否呆在贵国；
 - B. 在一段时间内在不同国家工作的情况下累积起来的权利。

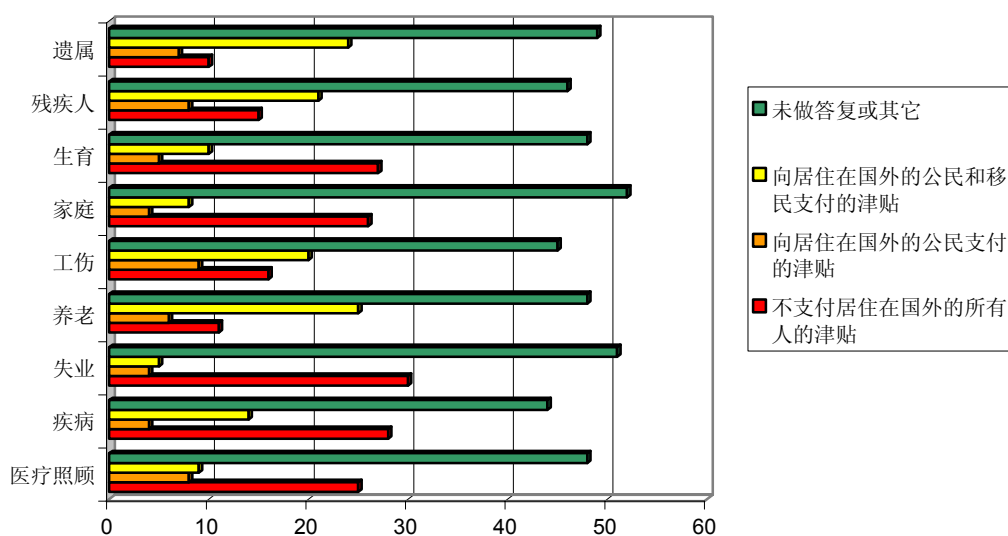
调查答复



社会保护系统



国家社会保障福利的范围和覆盖面(问题 23)

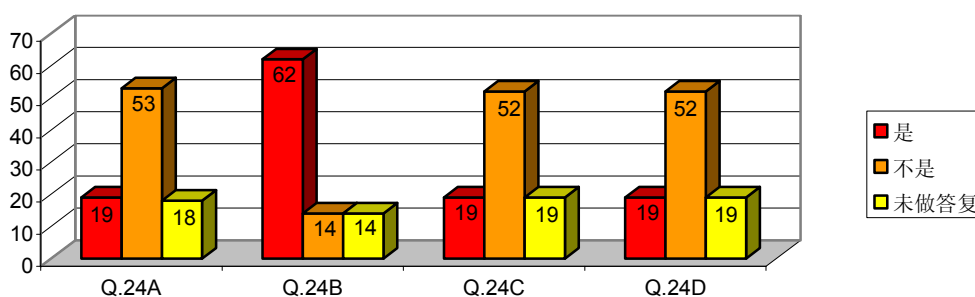


向居住在国外受益人支付的福利津贴(问题 23)

2.11. 职业流动

- 问题 24: 是否存在有关移民工人职业流动的任何限制(即除了那些帮助移民工人安排进入贵国的机构之外, 移民工人是否有权接受其他个人或实体所提供的工作)?
- A. 在任何情况下都不允许更换雇主;
 - B. 只有获得主管机关的事先批准才能更换雇主;
 - C. 如果是在同一个经济活动部门, 在任何时间都可以更换雇主
 - D. 只有在从事合法就业一定年头之后才允许更换雇主。

调查答复



职业流动

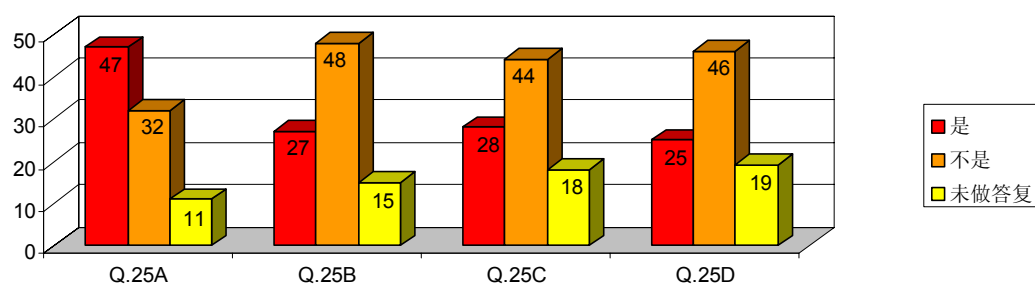
评注

即使有 20% 以上做出答复的国家完全限制临时移民工人的职业流动, 但仍有近 70% 的国家允许在获得主管机关的事先批准后进行职业流动。

2.12. 就业终结

- 问题 25: 并非由于其自身的过错而丧失就业岗位的移民工人, 在结束其合同之前是否会:
- A. 被允许逗留并寻找其他就业岗位;
 - B. 在寻找其他就业岗位过程中获得帮助;
 - C. 被要求立即返回原籍国;
 - D. 发给遣散费并送回家。

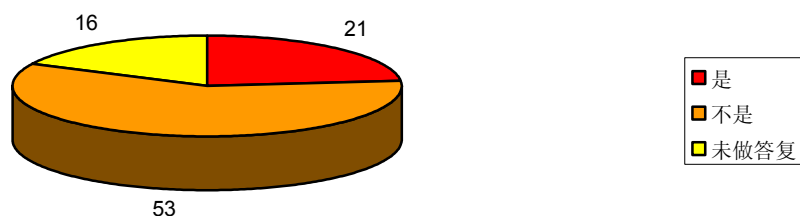
调查答复



丧失就业

- 问题 26: 在其合同正式结束后, 临时或客居移民工人是否被允许继续逗留在贵国以寻求其他就业机会?

调查答复



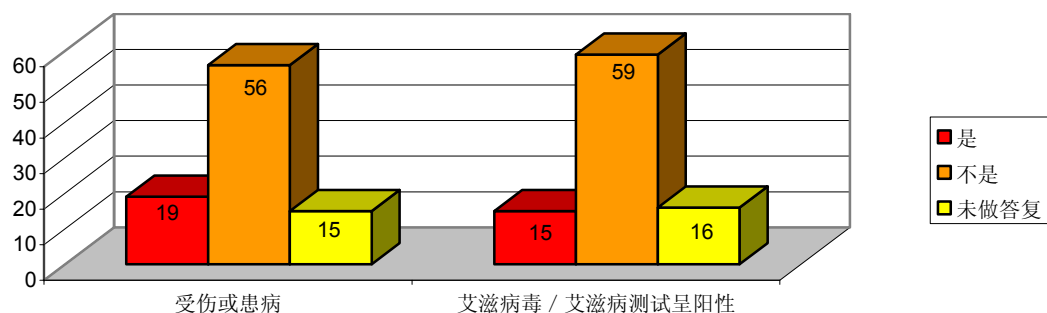
在合同正式结束后, 移民工人被允许留在国内以寻找其他就业机会

评注

在对该项调查做出答复的国家中, 只有超过半数以上的国家答复, 它们允许非因自身过错而丧失就业岗位的移民工人逗留并寻找其他就业机会。然而 23% 的国家声称, 它们允许临时移民工人在其合同正式结束后继续逗留本国并寻找其他就业机会。

- 问题 27: 下列内容是否被认为是终止移民工人就业的正当理由?
- A. 受伤或患病;
 - B. 艾滋病毒/艾滋病测试阳性。

调查答复

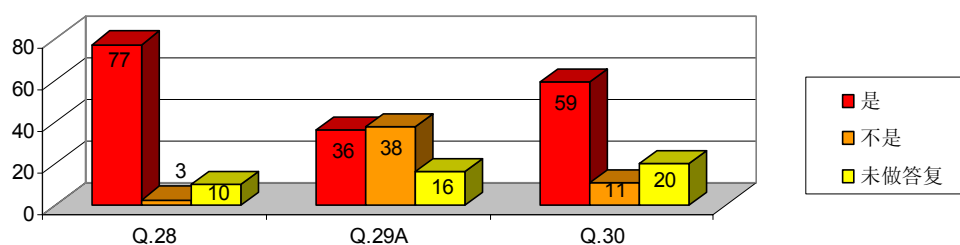


由终止就业的正当理由

2.13. 监督和监察

- ☐ 问题 28：贵国政府是否监督移民工人的就业条件？假如是，通过哪些途径？[表 6]
- ☐ 问题 29A：贵国的正规劳动监察系统是否包括用以监督移民工人及其工作条件的特别程序？
- ☐ 问题 29B：请指明这些程序的意图是确定移民工人的状况是否符合下列任何或全部国家劳工标准[表 7]
- ☐ 问题 30：在移民工人，诸如贩卖行径的受害者或外国家庭帮工等提出控诉的情况下，是否进行特别监察？

调查答复



监督移民工人的就业条件

表 6：成员国监督移民工人就业条件的途径

Q. 28		是	不是	未做答复
A	一般劳动监察	77	2	11
B	负责移民工人问题的主管机构的报告	57	9	24
C	从工人本人那里收到的控诉	69	6	15
D	来自当地行政机构的报告	56	13	21
E	来自工会或其他工人组织的报告	59	13	18
F	来自雇主或雇主组织的报告	57	13	20
G	新闻媒体	55	15	20
H	来自非政府组织的报告	51	16	23

表 7：监督移民工人的特别程序意图在以下方面确定移民工人的状况

Q.29B		是	不是	未做答复
A	非歧视	58	5	27
B	最低就业年龄	60	4	26
C	禁止身体/性虐待/骚扰	56	7	27
D	按照最低工资要求的报酬	62	3	25
E	按照其合同支付薪金	58	4	28
F	禁止在超过法律允许的范围之外削减工资	57	5	28
G	享受假期/假日	61	2	27
H	享有适当住房条件	42	18	30
I	享有安全 and 健康的工作条件	62	2	26
J	男女移民工人之间的歧视	55	7	28

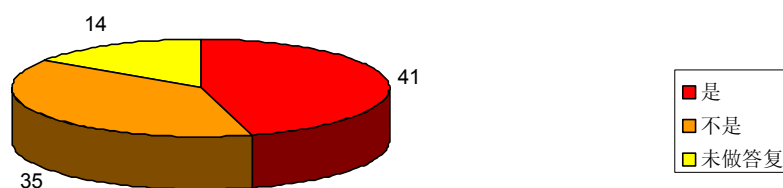
评注

尽管大多数答复表明，它们是通过一般劳动监察监督移民工人的工作条件的，但只有 40% 的答复表示，它们拥有监督移民工人的特别系统。在存在特别监督系统的国家，监督措施包括通过专家小组或正规劳动监察员对移民工人进行监督。其他方法包括由主管当局对工作条件进行行政核查。总体上看，执行特别劳动监察的国家，其目标是保证移民工人享有与本国工人同等的工作条件，并对工作许可制度的有效性进行监督。60% 的答复答复它们没有特别的程序，一些成员国说，这是因为它们未把移民工人和本国工人区别对待。然而，做出答复的 66% 以上成员国为对移民工人的控诉做出反应而执行了特别监督程序，

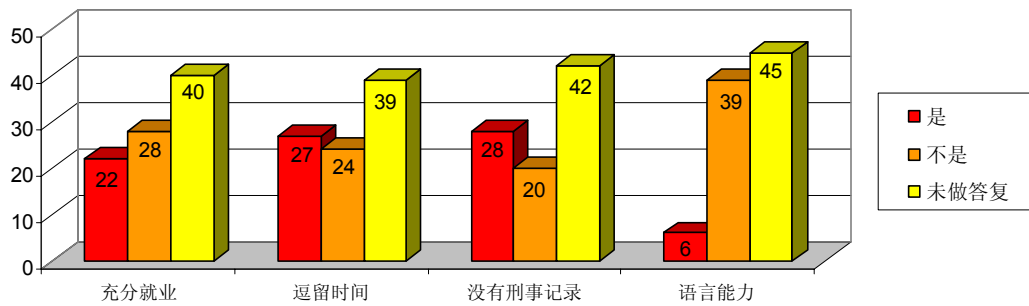
2.14. 合法化

- ☐ 问题 33：是否存在一个既定程序以使非正规移民工人可以通过该程序使其身份合法化？
- ☐ 问题 34：根据什么理由非正规的移民工人被认为是具备了合法化的资格？
 - A. 已受雇足够长的时间；
 - B. 在这个国家逗留的时间；
 - C 无刑事犯罪记录；
 - D 理解和讲该国语言的能力。

调查答复



建立使非正规移民工人获得合法地位的程序



认为使非正规移民工人取得合法化资格的理由

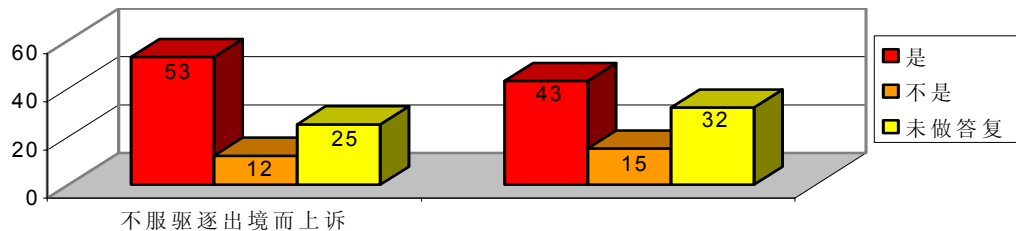
评注

为使移民工人资格合法化所需要的最常见的理由似乎是就业、居住和没有犯罪记录。许多国家对此采用了综合性要求，此外还采用其他一些标准，如是否与本国公民或常住居民拥有亲戚关系，移民工人与当地社会的融合程度，或是在要求合法化的家庭中存在孩子。

2.15. 驱逐出境

- ☐ 问题 35: 贵国是否具有对不服驱逐出境而上诉举行听证会的既定程序?
- ☐ 问题 36: 贵国政府在执法机构对贩卖人口者提起诉讼和定罪期间是否允许人口贩卖行径的受害者留在贵国?

调查答复



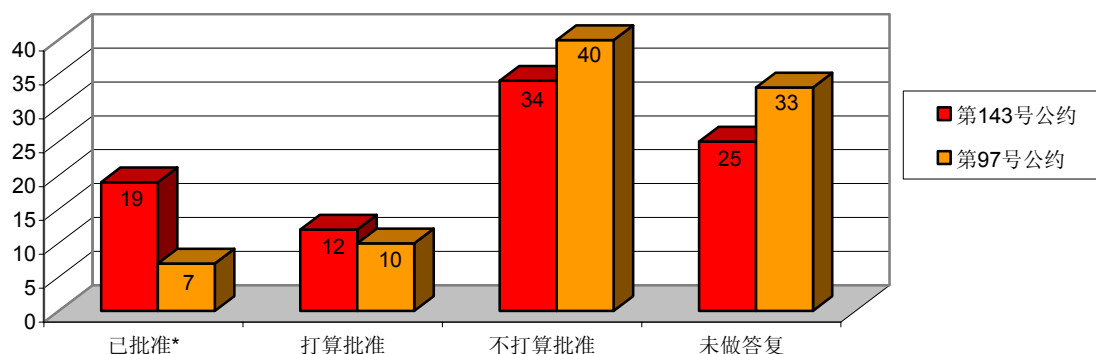
驱逐出境

3. 国际劳工组织的行动

3.1. 国际劳工标准

- ☐ 问题 41: 如果贵国尚未这样做, 贵国是否已启动或是否打算启动下列国际劳工组织移民工人公约的批准程序: (a)1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号): 和/或(b)1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)。
- ☐ 假如不是, 请详细说明在这些文书的任何一个中是否存在构成了批准障碍的一个或多个具体条款。

调查答复



* 仅指在调查中做出答复的国家数

第 97 号公约中对批准造成障碍的条款

- 第 2 条款——为帮助移民就业提供免费服务(爱沙尼亚、斯里兰卡);
- 第 6 条款——国民平等待遇(墨西哥、斯洛伐克、阿拉伯酋长联合国);
- 第 7 条款——成员国之间和免费公共就业服务机构之间的合作(爱沙尼亚);
- 第 8 条款——移民工人因生病或受伤而结束就业合同后允许逗留本国(斯洛伐克);
- 附录 I、II、III(马达加斯加、斯洛伐克)。

第 143 号公约中对批准造成障碍的条款

- 第 2 条款——确定非正规移民工人的条件(墨西哥);
- 第 3 条款——打击非法的移民及其组织者或非法的地下移民活动(墨西哥);
- 第 6 条款——侦察并惩罚非法移民(墨西哥);
- 第 8 条款——丧失工作对移民状况的影响和有关就业保障的平等待遇(毛里求斯和荷兰);
- 第 9 条款——移民工人在因过去就业引起的有关权利, 如报酬、社会保障和其他福利方面享有平等待遇(墨西哥);
- 第 10 条款——机会和待遇平等(爱沙尼亚、德国、毛里求斯和墨西哥);
- 第 12 条款——与雇主和工人组织合作, 制定法律和鼓励开展教育项目(德国、墨西哥和斯洛伐克);
- 第 13 条款——促进家庭团聚(墨西哥和斯洛伐克);
- 第 14 条款——地区流动(比利时、德国、毛里求斯和斯洛伐克)。

一般障碍

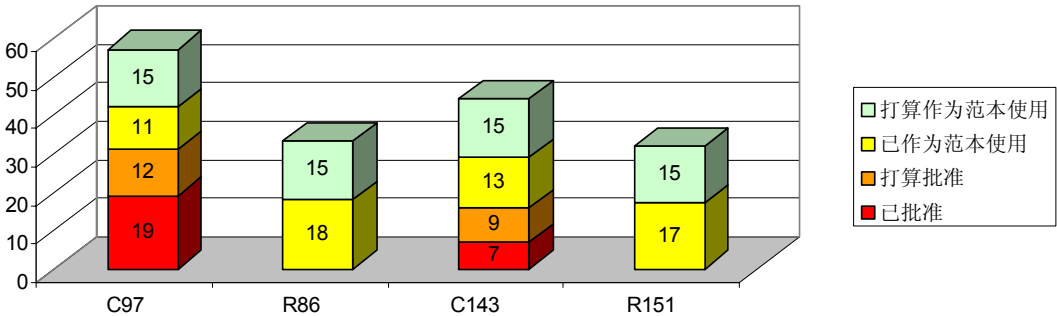
- 公约与当前的国家法律和实践不相吻合(捷克共和国、芬兰、日本、科威特、斯洛伐克、瑞士和联合王国)。
- 在批准之后需要的后续程序及报告的陈述(阿拉伯联合酋长国)。
- 公约同成员国的制度和程序不具有灵活性,例如,社会保障制度(特别是赋予移民及其家庭成员享有同等国民待遇的规定,给予非正规移民同样的权利和尊重家庭团聚)(丹麦)。

评注

相对少数答复表明,它们打算批准其中的一个公约。然而,只有少数成员国指明了阻止它们批准公约的障碍,所提出的主要原因是公约与其国家该领域的法律和规章不相吻合。

- 问题 42: 关于下列国际劳工组织公约和建议书,请指明贵国是否将之用于或打算用于贵国在此领域的国家法律和实践的范本。

调查答复



国际劳工组织文书对答复国家的影响

评注

根据调查结果,第 97 号公约和第 143 号公约都直接(批准)或间接(作为范本使用或打算作为范本使用)地对国家法律和法规产生了影响,例如,第 97 号公约在 63% 的被调查国家产生了影响,第 143 号公约在 49% 的被调查国家产生了影响。已有 42 个成员国和 18 个成员国分别批准了第 97 号公约和第 143 号公约。

- 问题 43: 请解释国际劳工组织目前在这个领域的文书(包括但不限于第 97 号和第 143 号公约)中是否包含任何贵方认为应由国际劳工组织加以解决的差距或缺陷。

调查答复

差距

- 第 97 号和第 143 号公约还不够具体;
- 自营就业人员未包括在第 97 号公约范围内;

- ❑ 在第 97 号公约中未对“家庭”作出明确界定；
- ❑ 使非正规移民合法化；
- ❑ 为临时移民工人起草文件(第 97 号公约)；
- ❑ 贩卖行径；
- ❑ 移民工人缺乏社会保护，尤其在福利方面；
- ❑ 需要发展新战略以对全球化带来的移民变化作出反应；
- ❑ 国际劳工组织文书需要与服务业贸易总协定(GATS)文本 4 或 1990 年关于所有移民工人及其家庭成员的权利保护国际公约等其他国际文书相一致。

评注

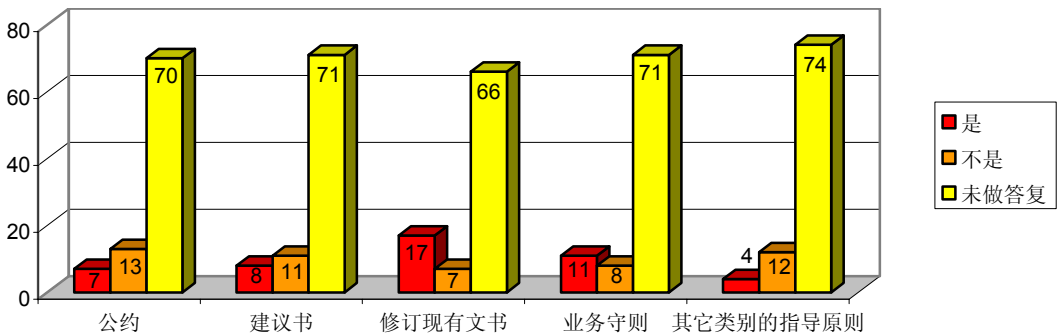
只有 19 个被调查国对此问题做出了评论，其中 14 个国家认为公约已经足够全面，不存在差距或缺陷。

- ❑ 问题 44：是否存在有贵方认为应当成为国际劳工组织在目前主题领域的行动目标的具体问题？

A. 假如是，请详细说明。

B. 指明是否应当在制定以下文书的背景下解决这些问题。

调查答复



如何解决这些问题

应当成为国际劳工组织行动目标的具体问题

- ❑ 保护非正规移民工人及其家庭成员；
- ❑ 保护临时移民工人；
- ❑ 保护家政移民工人；
- ❑ 移民工人的社会保护；
- ❑ 家庭团聚；

- 审查国家和地区劳务移民的利弊，并指明移民对接收国的影响；
- 打击人口贩卖行为，例如，通过信息传播的方式与其斗争；
- 精心制订双边协议指南；
- 避免社会倾销，制订政策阻止发展中国家人才外流；
- 修改第 97 号公约第 8 条款；
- 实施并宣传现有文书。

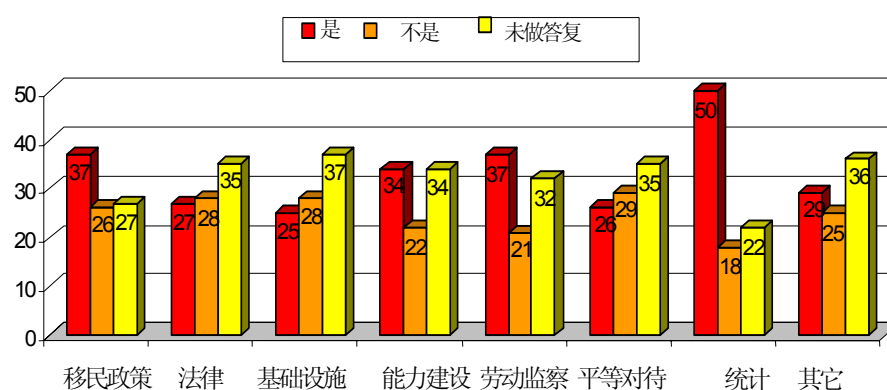
评注

只有 27 个国家对上述问题做出了答复。在这些答复中都时常提到了对诸如非正规移民工人、临时移民工人或者家政工人等某些群体的保护。

3.2. 需要从国际劳工组织获得的技术合作

- 问题 45：请指明在有关就业移民方面的下列任何领域贵方是否需要国际劳工组织的技术合作？
- A. 制定劳务移民政策；
 - B. 审议和/或改革适用的立法；
 - C. 发展国家行政基础设施；
 - D. 工人组织和雇主组织的能力建设；
 - E. 加强劳动监察；
 - F. 促进移民工人的待遇平等；
 - G. 改善有关移民问题的统计；
 - H. 移民政策或实践中所涉及的具体的性别问题。

调查答复



技术合作

3.3. 有益于政策制定和行政管理的信息

- 问题 46: 请在下方详细说明有关劳务移民的何种信息将对贵国的政策制定和行政管理有益处。

调查答复

答复此问题的 37 个国家指出, 提供更多的有关下列主题的信息将对它们的政策制定和行政管理有益处:

- 有关政策、法律、规章和成员国成功实践方面的具体国家信息, 如通过国家间比较分析以及/或者数据库等(阿尔巴尼亚、奥地利、加拿大、哥斯达黎加、塞浦路斯、埃及、埃塞俄比亚、日本、肯尼亚、黎巴嫩、墨西哥、巴基斯坦、巴拿马、卢旺达、塔吉克斯坦、多哥、乌克兰和阿拉伯联合酋长国)。
- 统计(阿尔巴尼亚、阿根廷、巴林、比利时、厄瓜多尔、法国、洪都拉斯、匈牙利、肯尼亚、荷兰、尼加拉瓜、巴基斯坦、斯洛伐克和苏丹以及巴巴多斯工人联盟)。另外, 下列国家指出它们需要技术合作以改善此领域的劳工统计: 阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、巴林、白俄罗斯、玻利维亚、巴西、保加利亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、法国、危地马拉、洪都拉斯、哈萨克斯坦、肯尼亚、韩国、黎巴嫩、马达加斯加、毛里求斯、摩洛哥、尼加拉瓜、阿曼、巴基斯坦、罗马尼亚、卢旺达、塞内加尔、塞舌尔、斯洛伐克、南非、斯里兰卡、苏丹、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、泰国、多哥、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、津巴布韦。
- 地区和地区间的移民流动(阿根廷、日本和津巴布韦)。
- 解决“人才外流”问题(亚美尼亚)。
- 境外就业、外国劳动力市场需求等(亚美尼亚、埃及和埃塞俄比亚)。

评注

对此问题的答复呈现出两大主要趋势。首先, 成员国需要有关移民的不同方面的具体信息, 包括法律、政策和就业机会等。其次是需要这一领域的可靠而又详细的统计资料。

4. 调查的完成

- 问题 51. 关于本调查的完成:
- A. 在其准备过程中是否与最有代表性的雇主组织进行了磋商?
 - B. 在其准备过程中是否与最有代表性的工人组织进行了磋商?
 - C. 是否与负责劳动的部委以外的任何政府当局进行了磋商?
- 问题 52. 关于收到的有关这次调查的评论:
- A. 雇主组织是否就本调查发表了任何评论?
 - B. 工人组织是否就本调查发表了任何评论?

调查答复

表 8：磋商与评论

Q51		是	不是	未做答复
A*	在调查准备过程中与大多数有代表性的雇主组织进行了磋商	50	13	26
B*	在调查准备过程中与大多数有代表性的工人组织进行了磋商	49	14	26
C	在调查过程中与政府当局进行了磋商	51	13	25
Q52				
A**	雇主组织就本调查发表了评论	25	41	24
B***	工人组织就本调查发表了评论	19	41	30

* 阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴林、白俄罗斯、比利时、保加利亚、布隆迪、加拿大、中国、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、日本、肯尼亚、韩国、科威特、黎巴嫩、毛里求斯、墨西哥、缅甸、荷兰、新西兰、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、卢旺达、斯洛伐克、斯里兰卡、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、多哥、乌干达、联合王国、美国、乌拉圭。阿曼答复，它们只同最有代表性的雇主组织进行了磋商。此外，还收到一份巴巴多斯一个工人组织的调查答复。

** 阿尔及利亚、比利时、巴西、塞浦路斯、捷克共和国、厄瓜多尔、芬兰、法国、德国、冰岛、日本、韩国、科威特、墨西哥、缅甸、新西兰、挪威、波兰、卢旺达、瑞典、瑞士、乌干达、联合王国、美国、乌拉圭。

*** 阿尔及利亚、奥地利、比利时、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、冰岛、日本、马来西亚、缅甸、挪威、卢旺达、西班牙、瑞典、瑞士、美国、乌拉圭。

附件二

公约批准情况清单(截至到 2004 年 3 月)

第 97 号公约：1949 年移民就业公约(修订)(第 97 号)

生效日期：1952 年 1 月 22 日

42 个国家和地区批准了该公约¹

第 143 号公约：1975 年移民工人(补充条款)公约(第 143 号)

生效日期：1978 年 12 月 9 日

18 个国家和地区批准了该公约

1990 年联合国公约：保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约

生效日期：2003 年 7 月 1 日

25 个国家和地区批准了该公约

国 家	第 97 号公约	第 143 号公约	联合国公约
阿尔及利亚	1962.10.19		
阿塞拜疆			1999.1.11
巴哈马群岛	1976.5.25		
巴巴多斯	1967.5.8		
比利时	1953.7.27		
伯利兹	1983.12.15		2001.11.14
贝宁		1980.6.11	
玻利维亚			2000.10.12
波黑共和国	1993.6.2	1993.6.2	1996.12.13
巴西	1965.6.18		
布基纳法索	1961.6.9	1977.12.9	2003.11.26
喀麦隆	1962.9.3	1978.7.4	
佛得角			1997.9.16
哥伦比亚			1995.5.24
古巴	1952.4.29		

¹ 根据中国一项实施通知，第 97 号公约也适用于中国香港特别行政区，还有安圭拉岛(经过某些修改)、泽西、根西岛、英属维尔京群岛(经过某些修改)、蒙特塞拉特岛(经过某些修改)和缅恩岛(经过某些修改)(根据英国的实施声明)。

国 家	第 97 号公约	第 143 号公约	联合国公约
塞浦路斯	1960.9.23	1977.6.28	
多米尼加	1983.2.28		
厄瓜多尔	1978.4.5		2002.2.6
萨尔瓦多			2003.3.14
埃及			1993.2.19
法国	1953.3.29		
德国	1959.3.22		
加纳			2000.9.8
格林纳达	1952.7.9		
危地马拉	1952.2.13		2003.3.14
几内亚		1978.6.5	2000.9.8
圭亚那	1966.6.8		
以色列	1953.3.30		
意大利	1952.10.22	1981.6.23	
牙买加	1962.6.22		
肯尼亚	1965.11.30	1979.4.9	
吉尔吉斯斯坦			2003.9.29
马达加斯加	2001.6.14		
马拉维	1965.3.22		
马来西亚沙巴州	1964.3.3		
马里			2003.6.6
毛里求斯	1969.12.12		
墨西哥			1999.3.8
摩洛哥			1993.6.21
荷兰	1952.5.20		
新西兰	1950.11.10		
尼日利亚	1955.2.17		
挪威	1955.2.17	1979.1.24	
菲律宾			1995.7.5
葡萄牙	1978.12.12	1978.12.12	
圣卢西亚	1980.5.14		
圣马力诺		1985.5.23	
塞内加尔			1999.6.9
塞舌尔			1994.12.15
塞尔维亚和黑山共和国	2000.11.24	2000.11.24	
斯洛文尼亚	1992.5.29	1992.5.29	

国 家	第 97 号公约	第 143 号公约	联合国公约
西班牙	1967.3.21		
斯里兰卡			1996.3.11
瑞典		1982.12.28	
塔吉克斯坦			2002.1.8
坦桑尼亚桑给巴尔	1966.6.22		
前南斯拉夫马其顿共和国	1991.11.17	1991.11.17	
特立尼达和多巴哥	1963.5.24		
东帝汶			2004.1.3
多哥		1983.11.8	
乌干达		1978.3.31	1995.11.14
英国	1951.1.22		
乌拉圭	1953.3.18		2001.2.15
委内瑞拉	1963.6.9	1963.6.9	
赞比亚	1964.12.2		

附件三

国际劳工组织有关移民工人的文书案文

1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四九年六月八日在日内瓦举行其第三十二届会议，并
经决定采纳本届会议议程第十一项关于修订第二十五届会议通过的一九三九年移民就
业公约的某些提议，并

经确定这些提议应采用国际公约的形式，

于一九四九年七月一日通过以下公约，引用时得称之为 一九四九年(修订)移民就业公约。

第 1 条

凡本公约业已生效的国际劳工组织成员国，承诺应国际劳工局和任何其他成员国的要求，提供：

- (a) 有关居民移出和移入的本国政策及立法的情况；
- (b) 关于移民工人流动的特殊规定和移民工人劳动条件与生活条件的情况；
- (c) 该成员国签订的这方面一般协议和特殊安排的情况。

第 2 条

凡本公约业已生效的成员国，承诺建立一个免费的恰当机构，或者保证其存在，负责帮助移民工人特别是向他们提供确切的情况。

第 3 条

1. 凡本公约业已生效的成员国，承诺在本国法律允许范围内，采取一切恰当的措施以制止有关居民移出和移入的欺骗性宣传。

2. 为此目的，在必要时它应与其它有关成员国进行合作。

第 4 条

在一切合适的情况下，每个成员国均应在自己权限范围内采取措施，为移民工人的离境、旅行和接待工作提供方便条件。

第 5 条

凡本公约业已生效的成员国，承诺在自己权限范围内建立恰当的医疗机构，负责：

- (a) 在必要时, 确保移民工人及其准予随同或团聚的家属在离境和抵达时健康状况正常;
- (b) 保障移民工人及其家属在离境、旅途和抵达目的地时, 享有充分医疗保护和良好卫生条件。

第 6 条

1. 凡本公约业已生效的成员, 承诺对本国领土境内的合法移民, 不分民族、种族、宗教和性别, 在下列各方面实行不比本国公民更为不利的待遇:

- (a) 这些方面的问题应由法律作出规定, 或取决于行政当局的政令, 包括:
 - (i) 报酬, 包括家庭补助在内(在家庭补助属于报酬一部分的情况下)、工作时间、加班工时、带薪假期、关于家中工作的限制、准予就业年龄、学徒和职业培训、妇女及未成年人参加工作;
 - (ii) 参加工会组织并享受集体协议的成果;
 - (iii) 住房;
- (b) 社会保障(即有关工伤、职业病、生育、疾病、养老及死亡、失业和家庭负担、以及其他风险的法律规定, 这些内容按照本国立法均属社会保障系统), 但下列情况除外:
 - (i) 为保持既得权利和正在获得的权利而作出恰当的安排;
 - (ii) 移民移入国作出的特殊立法规定, 涉及内容是完全由国家基金支付的补贴或其一部分, 以及向为获得正常养老金而不具备交纳保险费条件的人员发放的津贴;
- (c) 向劳动者个人征收的有关工作的赋、税和捐款;
- (d) 在本公约所列问题上采取的司法方面的行动。

2. 在当事国为一联邦国家的情况下, 本条规定实施的范围是应由联邦法律所规定或由联邦行政当局政令所决定的问题, 应由各成员国自行确定本条规定的实施程度和实施条件。成员国应在公约实施情况的年度报告中, 说明本条所列问题在何种程度上由联邦法律或联邦行政当局作出了规定; 关于应由联邦各邦、省或州的法律或其行政当局政令所规定的问题, 成员国应按照国家劳工组织章程第十九条第 7 款(b)项的规定行事。

第 7 条

1. 凡本公约业已生效的成员, 承诺其就业机构和其他负责移民的机构应与其他成员国的相应机构进行合作。

2. 凡本公约业已生效的成员, 承诺其公共就业机构采取的行动将不造成增加移民工人费用的后果。

第 8 条

1. 凡被长期接受的移民工人及其准予随同或团聚的家属, 在其抵达以后, 由于疾病或工伤事故的原因, 移民工人无法继续从事其职业者, 不得被遣送回原籍国土或所移出的国土, 其条件是疾病或工伤事故是在抵达后发生的, 除非他们自己提出这种要求, 或者对该成员国有约束力的国际协议另有规定。

2. 当移民工人抵达移入国并被长期接受之时, 该国主管当局得以决定本条第 1 款的规定在经过一个合理的期限后方可生效, 但这一期限从该移民被接受之日起无论如何不得超过 5 年。

第 9 条

凡本公约业已生效的成员国，承诺根据本国法律规定的外汇进出口管理规定，允许移民工人将其希望汇出的收入和积蓄的任何部分汇出。

第 10 条

当从某一成员国领土流向另一成员国领土的移民达到相当数量时，有关领土的主管当局应在必要时，或双方希望的情况下，签订协议，以解决因实施本公约的规定产生的关心的问题。

第 11 条

1. 在本公约范围内，“移民工人”一词，系指为自己谋取一项职业为目的，从一国移入另一国的人员；这包括作为移民工人被正常接受的任何人员。

2. 本公约不适用于：

- (a) 边界地区工人；
- (b) 入境短期从事一种自由职业和艺术职业的人员；
- (c) 海员。

* * *

第 12 和第 13 条：批准和生效：按标准最后条款。

第 14 条

1. 凡批准本公约的成员，均可通过附属于其批准书的一项声明，将本公约的全部附录或其中之一排除在公约之外。

2. 除非如此送交一项声明，否则各个附录的规定应与公约的规定具有同等效力。

3. 凡作出此种声明的成员，均可在以后通过一项新的声明，通知局长它接受原声明中所排除的全部附录或其中之一，自这样一份通知经局长登记之日起，有关附录的规定应适用于该成员。

4. 按照本条第 1 款的规定所作出关于排除某一附录的声明，在其有效期间，成员得宣布，它愿以一项建议书的价值接受该项附录。

* * *

第 15 条和第 16 条：对于非本土领地的适用声明。

第 17 条：第 1 和第 2 款：关于解约的标准最后条款。

3. 当本公约根据上款规定可对其宣布解约时，凡批准本公约而并不对其宣布解约的成员，可以随时向局长发出通知书，声明只对该公约的一项附录宣布解约。

4. 对本公约、对其各项附录或其中一项附录的解约通知，不应对其移民工人及其家属的权利造成损害，如果该移民工人是在确保其权利的公约或附录原来生效期间移入该国领土的话。

* * *

第 18 至 21 条：公约修订的通知、登记和审议：按标准最后条款。

第 22 条

1. 国际劳工大会可在任何一届将该问题列入议程的会议上，以三分之二的多数，通过修订本公约一个或几个附录的文本。

2. 凡本公约业已生效的成员国，应自该届大会闭幕之日起一年期限内，或在特殊情况下十八月期限内，将修订文本提交此问题的主管当局，以便将其变成立法或采取其他方面的措施。

3. 对于本公约业已生效的每个成员国，当其将一项表示接受该修订文本的声明书送交国际劳工局长之时，即为该修订文本开始生效之时。

4. 自大会通过修订的附录文本之日起，唯此修订文本可供成员国接受。

* * *

第 23 条：作准文本：按标准最后条款。

第 86 号建议书

1949 年移民就业建议书(修订本)(第 86 号)

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四九年六月八日在日内瓦举行其第三十二届会议，并

经决定采纳关于修订第二十五届会议通过的一九三九年移民工人建议书和一九三九年移民工人建议书(国家之间合作)的各项提议，即列入本届会议第十一项议程的问题，并经确定这些提议应采取建议书的形式，于一九四九年七月一日通过以下建议书，引用时得称之为一九四九年移民就业建议书(修订)。

大会通过一九四九年公约(修订)，并希望用建议书的形式补充移民就业公约，建议如下：

—

1. 就本建议书而言：

(a) “移民工人”一词系指并非为本人创业而从一国到另一国就业的人员；该名词适用于任何经正规手续作为移民工人被接纳者；

(b) “招募”一词系指：

- (i) 雇用居住一地区而为居住另一地区雇主工作的人；
- (ii) 承担义务的居住一地区的人在另一地区找到工作，

以及议定与(i)和(ii)两点涉及的事宜有关的安排，包括寻找与选拔移民并组织他们上路；

(c) “引进”一词系指为保证或促成上列(b)款提到的条件下招募的人员抵达另一地区而进行的各项活动；

(d) “安置”一词系指旨在保证或促成在上列(c)款提到的条件下引进的人员得以就业的各项活动。

2. 本建议书在任何情况下提及迁出地区的政府或主管当局时，如涉及的移民工人系难民或流亡者，该政府或主管当局应被理解为按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的任何机构。

3. 本建议书不适用于：

- (a) 边境劳工；
- (b) 为短期居留而入境的自由职业者和艺术家；
- (c) 海员。

二

4. (1)一般说，成员国应以发展并利用一切就业可能性为其政策，并为此目的促成劳动力的国际调配，特别是从劳动力过剩的国家流向劳动力缺乏的国家。

(2)各成员国应充分考虑本国劳动力的情况，其政府应就有关劳工输出的所有一般性问题与适当的雇主组织和劳工组织磋商。

三

5. (1)各国负责帮助移民工人及其家属，尤其向他们提供准确情报的无偿服务应由如下部门承担：

- (a) 政府当局；
- (b) 一个或几个不以赢利为目的而从事活动的志愿者组织，它们必须为此经政府当局批准并接受其监督；
- (c) 部分由政府当局，部分由一个或多个符合上列(b)款所示条件的志愿者组织承担

(2)应使用移民工人及其家属的语言或方言，至少使用一种为他们能懂的语言，就有关出境和入境包括卫生条件在内的工作条件、和生活条件前往地点、返回原籍等问题，一般说就任何可能使移民工人感兴趣的问题，向他们提供参考意见。

(3)应在移民工人及其家庭可能返回原籍或移居国外而必须办理行政手续或其它手续时提供方便。

(4)为帮助移民工人适应环境，如被认为必要，应为他们开设补习班，以便他们了解迁入国的一般情况和工作方法，并向他们讲授该国语言。迁出国和迁入国应为开设这些课程达成协议。

6. 各成员国得应国际劳工局和任何其它成员国要求，向其提供有关本国出境法规，包括任何有关限制出境与给予出境移民方便的行政规定的咨询，以及关于希望出境的各类人员的有用材料。

7. 各成员国得应国际劳工局和任何其他成员国要求，向其提供有关本国入境法规，包括当必须持有入境许可证时有关许可证的行政规定的咨询，以及有关本国希望迁入的人员的数量与职业特长，有关接纳移民工人并给予它们任何特殊便利的法规，以及有关旨在使它们适应迁入国的经济和社会组织的任何措施的咨询。

8. 对为取得入境许可而必须具备的条件或接纳移民工人就业的条件作任何修改时，在任何修改的条款发布之日与其生效之日之间应尽可能安排一合理期限，以便使准备迁出的人员及时了解这些条件。

9. 应采取措施在适当时机广为宣传为上条提及的最重要的规定，该宣传并应使用为移民工人普遍通晓的语言。

10. 应采取如下适宜措施方便移民：

- (a) 必要时，在移民工人抵达所往国家时，保证为他们提供满意的住房、食物和衣服；
- (b) 如有必要，保证为移民工人提供职业培训，以便他们掌握迁入国要求的技能；
- (c) 在尊重本国关于外汇汇入和汇出法规规定的额度的前提下，允许移民工人汇出本人所得与积蓄中为其希望汇出的任何份额；
- (d) 凡属永久性移民，若本人有此愿望，得在尊重本国关于外汇汇入和汇出法规规定的额度的前提下，为移民工人将其资金转入移入国提供方便；
- (e) 保证移民工人及其家属就学。

11. 须帮助移民工人及其家属，使其得益于有关闲暇的措施和福利措施，此外必要时，应作出安排，以便保证移民工人在迁入国定居的初期享受特别的便利条件。

12. 如属根据在政府监督下进行集体移民的安排而招募的移民工人，则他们得享受为所在国工人提供的医疗救济。

四

13. (1)事关移民工人利益时，各成员国应要求为一雇主执行招募、引进和安置移民工人事宜的任何中间人必须持有该雇主开具的委托书或能证明他为该雇主工作的其他文件。

(2)该文件应用迁出国的官方语言写成或译成该国官方语言，并说明关于该雇主，关于该中间人负责的招募、引进和安置事宜的性质及其规模，以及关于提供的工作并包括报酬条件在内的一应详情。

14. (1)对移民工人作技术性选择应有利于在核实他们是否具备为被要求从事的工作所须的资格的同时尽量少限制移民。

(2)受委托进行该项选拔的应为：

- (a) 官方机构；
- (b) 或者，在适当情况下，迁入地区经充分授权的私人机构；为维护移民工人的利益，在必要情况下该私人机构并应接受迁出地区的主管当局的监督。

(3)必须事先获得进行选拔的地区的主管当局的许可，才有权进行选拔事宜，选拔工作并须遵照该地区现行法规，或为迁出地区政府与迁入地区政府之间的协议所规定的条件与情况。

(4)为进行职业与健康选拔，希望移居的工人尽可能在出国前接受迁入地区主管当局的代表的审查。

(5)如招募工作的规模相当巨大，有关事宜应根据协议进行，该协议应规定相关的迁入地区和迁出地区主管当局之间密切磋商并合作。

(6)本节上列各段提及的事宜应在尽可能接近移民工人被招募之处的地点进行。

15. (1)应通过协商途径采取措施，以允许任何作为永久性移民入境的移民工人带家属同行或与其团聚。

(2)获准与此类移民工人同行或与其团聚的工人家属在旅行方面应受到迁出国和迁入国的特别照顾。

(3)就本节而言，移民工人的家属包括其妻及其未成年子女；对移民工人提出将该项待遇扩大到由其负担的其他家庭成员的要求，应从宽考虑。

五

16. (1)获准在一地区居住的移民工人以及获准与其同行或与其团聚的家属应尽可能在与当地人同等的条件下，被接纳在该地区就业。

(2)在移民工人就业受到限制的国家里，这些限制性规定应尽可能：

- (a) 停止适用于已在迁入国居留一段时间的移民工人，该时期原则上不高于五年；
- (b) 在停止适用于移民工人本人的同时，也停止适用于获准与其同行或与其团聚的妻子和达到工作年龄的子女。

17. 在移民工人数量相当大的国家里，他们的就业条件应受到特别监督，该项监督可视情况专门的监察部门，或由劳动监察员或其他或由专门从事该项工作的官员承担。

六

18. (1)当一名移民工人经正式手续被一成员国接纳入境后，该成员国应尽可能不以该工人收入不足或劳动力市场的形势为由使其离境，并且，万一发生此类情况，也不以同样理由使其家属离境，除非相关的迁出地区和迁入地区主管当局之间已就此问题达成协议。

(2)此类协议应规定：

- (a) 移民工人在迁入地区居留的时间将予考虑，原则上不得迫使任何居留时间已逾五年的移民工人离境；
- (b) 该移民已领取他有权领取的全部失业救济金；
- (c) 该移民应接到预先通知，通知中规定合理期限，使其尤其有可能变卖财产；
- (d) 将采取有效措施以遣送移民劳工及其家属；

- (e) 将作出必要安排，使移民工人及其家属享受人道待遇；
- (f) 移民工人及其家属的返程旅费以及运送其家庭财物直到最后目的地的费用不由其本人承担。

19. 相关地区的主管当局应采取适当措施，以便就招募、引进和安置移民工人事宜与雇主组织和劳工组织磋商。

七

20. 保留原籍国侨民身份的移民工人及其家属在返回本国时，该国应允许他们享受有关贫困和失业救济以及帮助失业者重新就业的各项措施，不得以他们须曾在本国或本地区居留或工作为先决条件。

八

21. (1) 成员国在适当情况下得以双边协定补充一九四九年移民就业公约(修订)以及本建议书上列各节，该双边协定应规定该公约与本建议书包含的原则的贯彻方法。

(2) 成员国缔结此类双边协定时，应参照本建议书附录的标准协定的条款来起草有关组织工人移居和规定包括难民和流亡者在内的移民工人的迁移和就业条件的适当条款。

附 件

包括难民和流亡者在内的劳工

临时性与永久性移居的标准协定

第 1 条 交换情报

1. 迁入地区的主管当局应定期向迁出地区的主管当局〔或事关难民和流亡者时，向按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构〕提供有关下列内容的适当情报：

- (a) 关于移民及其家属入境、就业、居留和定居的法律和行政规定；
- (b) 受欢迎的移民的数量、类别与职业技能；
- (c) 移民的工作与生活条件，特别是物价和不同职业与不同就业地区的最低工资，可能有的额外补贴，空缺的职位的性质，可能有的雇佣奖金、社会保障与医疗救济体制，有关运送移民及其工具和财产的规定，有关住房和衣食供应的规定，有关转移移民的储蓄以及按本协定有权转移的其他款项的措施；
- (d) 可能给予移民的其他特殊方便；
- (e) 向移民提供的一般教育与职业培训方便；
- (f) 旨在帮助移民迅速适应环境的措施；
- (g) 入籍的程序和必要的手续。

2. 迁出地区的主管当局〔或事关难民和流亡者时，按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构〕应使有关人员和机构得知这些情况。

3. 迁出地区的主管当局〔或事关难民和流亡者时，按某国机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构〕应定期向迁入地区的主管当局提供有关下列内容的适当情报：

- (a) 关于移居国外的法律和行政规定；

- (b) 希望移居国外的人员的数量、职业技能及其家庭组成情况;
- (c) 社会保障体制;
- (d) 可能给予移民的特殊方便;
- (e) 移民习惯的生活环境和生活条件;
- (f) 关于资金输出的现行规定。

4. 迁入地区的主管当局应使有关人员和机构得知这些情况。

5. 有关各方也应向国际劳工局提供上文 1 至 4 款提及的情况。

第 2 条 反欺骗性宣传的措施

1. 双方议定在各自管辖境内, 在本国法律和条例允许的范围内采取一切可能的措施打击关于移民出境和入境的欺骗性宣传。

2. 为此目的, 如有必要双方应与其他有关国家的主管当局合作。

第 3 条 行政手续

双方议定采取措施, 以加快履行和简化有关移民本人出发、旅行、入境、居留和定居的行政手续, 并尽可能加快和简化办理有关移民家属的同样手续; 如有必要, 此类措施应包括组织翻译服务。

第 4 条 证件的有效性

1. 为确认证件在迁入地区的有效性, 双方应规定由迁出地区的主管当局〔或事关难民和流亡者时, 由按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构〕颁发的有关移民及其家属的证件应包括以下项目:

- (a) 本人身份;
- (b) 法律地位;
- (c) 职业技能;
- (d) 所受的一般教育和职业培训;
- (e) 参加社会保障体制的情况。

2. 双方也应约定此类确认的范围。

3. 事关难民和流亡者时, 迁入地区的主管当局应确认由迁出地区主管当局颁发用以代替本国护照的任何旅行证件的有效性, 尤应确认根据一项国际协定的条文颁发的旅行证件(如由一九四六年十月十五日协定确定的旅行证件和南森护照)的有效性〕。

第 5 条 移民的条件和标准

1. 双方一致同意确定:

- (a) 移民及其家属在年龄、体能、健康以及为经济活动各部门和各种类别的职业所要求的职业技能方面须具备的条件;
- (b) 被准许与移民同行或与其团聚的家属的类别。

2. 双方并根据本协定第 28 条的规定确定:

- (a) 在一定时期内须招募的移民的数量及其职业类别;

- (b) 招募区域与安置和定居区域〔除非当事关难民和流亡者时，将由按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构来确定招募区域〕。

3. 为招募符合迁入地区的技术需并不难适应该地区现有条件的移民，双方应确定将作为对移民进行技术上选拔的依据的标准。

4. 在确定此类标准时，双方应考虑：

- (a) 关于按当事人的健康状况进行选拔：
 - (i) 移民应接受的体格检查的性质(一般性体格检查、放射科检查、化验等)；
 - (ii) 确定足以明确构成不能在某些职业部门就业的理由的疾病和身体缺陷的清单；
 - (iii) 由国际卫生公约规定的有关人口从一国向另一国流动的最低限度的卫生条件；
- (b) 关于按照职业需要进行选拔：
 - (i) 每种职业或职业类别要求移民具备的技能；
 - (ii) 要求劳动者具备某些技能或类似能力的其他职业，以便满足难以招募到足够数量的技术工人的特殊行业的需要；
 - (iii) 推广心理技术学测试。
- (c) 按移民的年龄进行选拔时：掌握有关标准的灵活性，以便一方面考虑到不同工种的要求，另一方面顾及一定年龄的人在能力上的差异。

第 6 条 招募、引进和安置工作的组织

1. 从事移民及其家属的招募、引进和安置工作的人员和机构应由双方有关地区主管当局〔或事关难民和流亡者时，由根据某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者为一方，迁入地区的主管当局为另一方〕具体确定，并由双方同意。

2. 除下段规定的情况外，只有以下机构被允许进行招募、引进和安置工作：

- (a) 进行上述事宜的地区的职业介绍所或其它官方机构；
- (b) 根据双方协定，属于进行上述事宜的地区以外的，但获准在该地区从事此类活动的官方机构；
- (c) 任何按某国际机构的规定而建立的机构。

3. 此外，在每一方本国法规允许的范围内并在得到双方主管当局的同意和接受其监督的前提下进行招募、引进、安置工作的可为：

- (a) 雇主或为其服务并以其名义活动的个人；
- (b) 私人机构。

4. 招募、引进和安置移民工人的行政费用不得由移民本人承担。

第 7 条 选拔性考查

1. 任何申请移民者应在迁出国接受适当的检查，此项检查应尽可能不使他感到不便。

2. 关于选拔移民的组织工作，双方应在下列方面达成一致：

- (a) 获迁入地区主管当局允许在迁出地区进行选拔事宜的官方机构和私人机构的确认和组成；
- (b) 选拔性考查的组织工作，进行各项考查的场所以及考查费用的分担；
- (c) 双方主管当局，特别是其劳动部门在组织选拔时的合作。

第 8 条 向移民提供的咨询和帮助

1. 移民经体格检查和职业考查后被接纳进入集结或选拔中心者，应获得用他理解的语言提供的并为他仍然需要的一应咨询，这些咨询涉及他受雇从事的工作性质、就业的地区、雇用他的企业，为他的旅程作出的安排以及他前往的国家或地区现有的生活和工作条件，包括卫生条件和其他相关的条件。

2. 移民及其家属抵达迁入国后，在接待中心(如存在此类场所)，或在其居住地点应获得为他们在该国工作、居留和定居所必需的全部文件，以及有关生活和工作条件的咨询和意见，并应向他们提供为他们适应迁入国现有条件所必需的任何其他帮助。

第 9 条 教育和职业培训

双方应协调其有关为移民组织教育课程的活动，这些课程应以迁入国家的一般情况为内容并包括教授该国语言和职业培训。

第 10 条 交流实习人员

双方商定促进实习人员的交流并另订协定规定此项交流应遵循的条件。

第 11 条 运送条件

1. 移民及其家属在从其居住地点直至集结或选拔中心途中并在该中心居留期间，得从移出国主管当局〔或事关难民和流亡者时，从按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构〕得到他们可能需要的一切帮助。

2. 在移民及其家属从集结或选拔中心直至其就业地点和旅途中，以及如设有接待中心，当他们在该中心居留期间，移出地区和移入地区主管当局应在各自职权范围内保证他们的卫生条件和福利并向他们提供他们可能需要的一切帮助。

3. 移民及其家属的运送应按现行法规，在适当的并宜于人员运输的条件下进行。

4. 双方应一致确定本条各项规定的实施条件及方式。

第 12 条 旅行和养护费用

双方应确定移民及其家属及其居住地点直至目的地的旅费、旅途养护费、医疗费或住院费以及私人财物运输费的支付方法。

第 13 条 资金转移

1. 迁出地区主管当局应尽可能在本国关于外汇出入境的法规的范围内准许移民及其家属从本土提取他们为在国外初次定居而可能需要的款项，并为此提供方便。

2. 迁入地区主管当局应尽可能在本国关于外汇出境的法规的范围内，准予向迁出地区定期转移储蓄款项和按本协定有权转移的任何其他款项，并为此提供方便。

3. 上文第 1、2 段准许转移的资金应用官方汇率结算。

4. 双方应采取一切必要措施简化和加速办理有关资金转移的行政手续，使这些资金在最短期内交付收款人。

5. 双方确定移民能否并在何种条件下被强制转移部分工资，以赡养其留在本国或其离开地区的家属。

第 14 条 适应和入籍

迁入地区主管当局应采取措施方便移民及家属适应民族、气候、经济和社会环境并简化他们的入籍程序。

第 15 条 生活和工作条件的监督

1. 应采取措施，由迁入地区的主管当局或经充分授权的机构对移民的生活和工作条件，包括卫生条件进行监督。

2. 事关临时性移民时，如双方认为需要，应采取必要措施，以便在执行此项监督时迁出地区的授权代表〔或事关难民和流亡者时，按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构的代表〕能与迁入地区的主管当局或经充分授权的机构合作。

3. 在由双方确定其期限的时期内，移民在有关其就业条件的问题上应得到专门帮助。

4. 关于就业和生活条件的帮助或可由迁入国家平时的劳动监察部门，或可由专门为移民设置的部门提供；如有必要，采取这些措施时，将与经认可的、在自愿基础上组织起来的机构进行合作。

5. 如有必要，将采取措施，以便迁出地区的代表〔或事关难民和流亡者时，按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构的代表〕能与此类部门合作。

第 16 条 争端的解决

1. 在移民与其雇主间发生争端时，移民应能向有审理权的司法当局求助或按迁入地区的法规以任何其他方式起诉。

2. 主管当局得规定任何其他必要程序，以解决在执行协定时发生的争端。

第 17 条 待遇平等

1. 关于移民及其家属可能得到的工作，迁入地区的主管当局应给予他们不低于本国入按法律或行政规定或按劳资协议所得到的待遇。

2. 涉及下列项目时，这一平等待遇应适用于以合法身份在迁入地区境内居住的所有移民，不论其国籍、种族、宗教信仰和性别：

(a) 在这些项目由法律规定或由行政当局管理的范围内：

(i) 报酬(包括家庭补贴，当此项补贴成为报酬的组成部分时)，劳动时间，每周休息，加班时间，带薪休假，在家工作的限制，允许就业的年龄、学徒学艺和职业培训，妇女和少年的劳动；

(ii) 加入工会组织和享受集体协议带来和好处；

(iii) 接纳入正规学校，进学徒培训班、职业和技术培训班或职业和技术学校，但以不损害迁入国国民的利益为条件；

(iv) 娱乐和福利措施；

(b) 与劳动有关并向劳动者本人征收的各项赋税；

(c) 卫生、安全与医疗救济；

(d) 与本协议涉及的问题有关的诉讼。

第 18 条 进入各种行业与购置不动产的权利

平等待遇同样适用于：

- (a) 在国家法规规定的界限内进入各种行业工作；
- (b) 购置、占有和转让在城市或乡村的产业。

第 19 条 食品供给

移民及其家属在食品供给方面享受与所在国同行业劳动者同等待遇。

第 20 条 住房条件

迁入地区的主管当局应留意务使移民及其家属能使用一套配有各种必要设施的卫生与合适的住房。

第 21 条 社会保障

1. 双方应另行协议，以确定适用于移民及由其负担的人员的社会保障体制的实施办法。
2. 该协议应规定迁入地区的主管当局将作出安排，以保证移民及由其负担的人员能得到不低于该主管当局给予本国人的待遇，除非对本国人在居住条件方面有特殊规定。
3. 该协议应包括适当的措施，以便维护移民已取得或正在取得的权利，这些权利已由一九三五年维护移民享有补助金权利，公约或该公约的修订文本作原则限定。
4. 事关临时性移民时，该协议应规定，迁入地区主管当局将作出安排，以保证移民及由其负担的人员得到不低于该主管当局给予本国人的待遇，显然在实行强制性补助金、保险制度的情况下将采取适当措置，以维护移民已经取得或正在取得的权利。

第 22 条 劳动合同

1. 在已建立标准合同体制的国家里，移民的个人劳动合同应以双方为经济活动的各主要部门拟订的标准合同为依据。
2. 在签订个人劳动合同时，该合同应列举为相应的标准合同所规定的一般性雇用和工作条件并译成为移民所懂的语言。该合同的一本应于移民由迁出国启程前，或者，如双方一致同意，在他抵达迁入国后在接待中心交给本人。在此种情况下，移民应从一份涉及他个人或他参加的集体的书面文件中获悉他将从事的职业类别和其他劳动条件，特别是保证向他支付的最低工资。
3. 个人劳动合同应包含一应必需的咨询，如：
 - (a) 劳动者的姓名、出生地点和日期、家庭状况、居住地点与招募地点；
 - (b) 将从事的工作性质和工作地点；
 - (c) 移民所属的职业类别；
 - (d) 正常工时，加班加点、夜班和节假日上工的报酬及零支付方式；
 - (e) 可能有的奖金、补偿金和津贴；
 - (f) 雇主有权扣除当事人所得报酬的条件以及扣除的金额
 - (g) 当食物由雇主供给时，有关食物的情况；

- (h) 受雇的期限以及续签或解除合同的条件;
- (i) 获准进入迁入地区和在该地区居留的条件;
- (j) 移民及其家属的旅费的支付办法;
- (k) 事关临时性移民时, 他返回原籍国或如有需要返回迁出地区的旅费的支付办法;
- (l) 合同可被解除的情况。

第 23 条 改换工种

1. 当移民被招募从事某一工种而迁入地区主管当局认为该工种与移民的体能或职业特长不相符时, 该主管当局应设法使该移民被安置到与其能力相符并根据本国法规准许他从事的另一工种。

2. 双方另行商定在失业期间保证移民及获准与其同行或与其团聚的家属维持生活的手段。

第 24 条 就业的稳定性

1. 如在其合同到期前, 移民工人在他被雇佣的企业或经济活动部门里成为多余人员, 则迁入地区的主管当局应在尊重合同条款的前提下设法使其获得与其能力相符并按本国法规准许他从事的另一工作。

2. 在移民无权享受由救济或失业救济制度规定的补助时, 在他失业的全部时间, 他本人以及由他负担的家属的生活费用将在与该合同的条款不相悖的情况下, 由另行达成的协议所规定的安排予以保证。

3. 本条的规定不影响移民在雇主中止雇佣的情况下, 享受他的劳动合同可能规定的其他利益。

第 25 条 关于遣返的规定

1. 如移民因疾病或事故不再能从事他的职业, 迁入地区的主管当局承诺不违背他本人的意愿遣返移民及获准与其同行或团聚的家属。

2. 迁入国的政府承诺不遣返难民或流亡者, 以及当原籍国并非招募移民的地区时, 因政治原因不愿返回原籍的移民, 除非他们用书面申请明确表示该一愿望, 该申请并应同时提交迁入国主管当局和按某国际机构的安排而建立并负责保护不受任何政府保护的难民和流亡者的机构的代表。

第 26 条 返程旅行

1. 在迁入地区政府的赞助下按计划引进该地区的移民, 如因不取决于自己意愿的原因而被迫离开其工作, 而国家法规准许他从事的另一工作又无法取代时, 他的返程旅费应由如下方式支付:

- (a) 移民本人及由他负担的人员的返程费用在任何情况下均不归移民承担;
- (b) 应有补充性双边协定来确定支付返程费用的方式;
- (c) 无论如何, 即便在双边协定中未载入与此有关的安排, 在招募时向移民提供的情况中应提及在本条规定的条件下有责任支付返程费用的人或机构。

2. 遵照为执行本协定第 28 条而商定的合作和咨询方法，双方得确定为组织移民返回并在旅途中保证他们得到在去程中享有的卫生、福利条件和帮助而应采取的措施。

3. 迁出国主管当局在移民返回时对以下财物免收关税：

- (a) 个人日常用品；
- (b) 通常为劳动者从事其职业而拥有、在相当长时期内已为他们所拥有与使用并将为他们从事职业而继续使用的手携工具和轻便装备。

第 27 条 双重征税

双方应另行商定为避免对移民工人所得双重征税而采取的措施。

第 28 条 咨询和合作方法

- 1. 双方应就为保证协定条文的执行所必需的咨询和合作方法达成一致。
- 2. 如双方代表请求，国际劳工局得参与该类咨询与合作。

第 29 条 最后条款

- 1. 双方应确定本协定的有效期及其废除的期限。
- 2. 双方并应确定在本协定到期后其中仍将有效的规定。

第 143 号公约

非法条件下的移民和促进移民工人

机会及待遇平等公约¹

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九七五年六月四日在日内瓦举行其第六十届会议；

考虑到国际劳工组织章程的“序言”曾赋予本组织保护“工人在外国受雇时的利益”的任务；

考虑到费城宣言曾重申国际劳工组织赖以建立的原则之一是“劳动不是商品”，“任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害”，并承认本组织负有庄严义务，特别是通过“便于工人转移包括劳动力移民方式”，帮助实施旨在重点实现充分就业的计划；

考虑到世界就业计划以及一九六四年就业政策公约和建议书，并强调必须防止无控制、无帮助的移民活动过度增加，因为它对社会和人道方面会产生消极后果；

此外，考虑到为克服不发达状态和结构性、长期性失业，许多国家政府越来越强调根据这些国家的需要和要求以及工人原籍国和雇用国的双方利益，鼓励资金和技术转移的可行性而较少鼓励工人转移；

又考虑到任何个人拥有世界人权宣言和国际公民及政治权利公约所规定的离开任何国家包括自己祖国和进入自己国家的权利；

¹ 生效日期：一九七八年十二月九日

忆及一九四九年移民工人公约及建议书(修订)规定的条款；一九五五年保护移民工人建议书(不发达国家)规定的条款；一九六四年就业政

策公约及建议书规定的条款；一九四八年就业服务公约及建议书规定的条款；一九四九年交费职业介绍所公约(修订)规定的条款，该公

约论述了下列问题：移民工人的招募、介绍和安置的规定，向他们提供关于移民情况、移民在旅途中及抵达后应享有的最低条件的确切信息，制定积极的就业政策，以及这些领域内的国际合作；

考虑到因就业市场条件而产生的工人流动应当由官方就业机构按照有关多边、双边协议，特别是允许工人自由流动的协议来负责组织；

考虑到鉴于存在非法或地下移民现象，制定专门针对这种非法行为的新标准是可取的；

忆及一九四九年移民工人公约(修订)要求任何批准该公约的成员国，对公约的列举的各个问题对合法处于本国领土范围内的移民实行不低于本国公民的待遇，其条件是这些问题应由立法所规定或取决于行政当局的决定；

忆及一九五八年关于歧视公约(就业和职业)中“歧视”一词的定义未把以国籍为基础的区别强制包括进来；

考虑到制定包括社会保障问题在内的新标准，对于促进移民工人的机会和待遇平等，并在问题由立法作出规定或取决于行政当局决定的情况下保证实行至少与本国公民同等的待遇，将是可取的；

注意到有关移民工人的各项问题的活动，只有在与联合国及其专门机构的密切合作下才能充分达到其目标；

注意到本标准制定时已考虑到联合国及其专门机构的工作，为了避免重复劳动和保证恰当配合，将继续进行持续的合作以推动和保障本标准的实施；

经决定采纳本届会议议程第五项关于移民工人的若干提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，作为对一九四九年移民工人公约(修订)和一九五八年关于歧视公约(就业和职业)的补充，

于一九七五年六月二十四日通过以下公约，引用时得称之为一九七五年移民工人公约(补充修订)。

第一部分 非法条件下的移民

第 1 条

凡本公约业已生效的成员国，承诺尊重所有移民工人的基本人权。

第 2 条

1. 凡本公约业已生效的成员国，应坚持全面查清在本国领土上是否存在非法雇用的移民，是否存在出自本国领土、抵达本国领土或从本国过境的以就业为目的的移民而这些移民在其旅途中、抵达以后或在其居住和就业期间，处于违反国际的、多边的或双边的有关文书或协议，或者违反本国立法的条件之下。

2. 应同有代表性的雇主组织和工人组织进行充分的协商，这些组织应有机会提供自己在这方面的信息。

第 3 条

凡成员国均应在自己的权限范围内或者同其他成员国合作下，采取一切必要的恰当措施：

- (a) 以取缔地下移民活动和移民非法就业行为；
- (b) 打击一切以就业为目的的非法或地下移民活动的组织者，不论这种活动是出自本国领土或以本国领土为目的，还是从本国领土过境，并打击一切雇用非法条件下移入的工人的人员；

以便防止和消除本公约第 2 条所指的非法现象。

第 4 条

所有成员国尤应在与有代表性的雇主组织和工人组织协商的基础上，在国内和国际范围内采取必要措施，以便同其他成员国就此问题进行接触和系统地交换信息。

第 5 条

第 3、4 条规定的措施尤应确保不论劳动力走私活动的组织者在哪个国家从事这种活动都能受到追究。

第 6 条

1. 应根据本国立法制订有关规定，以便有效地侦察移民工人的非法就业现象，并对移民工人的非法就业行为，对涉嫌本公约第 2 条所指以就业为目的的非法移民活动以及对为赢利或非赢利目的蓄意帮助此种移民活动的行为，规定并实行行政的、民事的和刑事的制裁措施，直至判处徒刑。

2. 当一名雇主根据本条的规定成为被追究对象时，应有权提供自己属善意的证据。

第 7 条

为防止和消除上述非法现象而制定立法和采取本公约规定的其他措施时，应同有代表性的雇主组织和工人组织进行协商，并应承认它们有能力为此目的采取主动行动。

第 8 条

1. 在移民工人为了就业目的合法居留于某国的条件下，不得因其失去工作本身而被视为处于非法或不正常地位，不得因丧失工作而撤销其居住证或者趁机撤销其工作许可证。

2. 因此，该移民工人应享有与本国公民同等的待遇，特别是在就业保障、重新安置就业、救济行动和职业调整方面。

第 9 条

1. 在不损及旨在控制就业移民活动的措施并保障移民工人依照本国有关立法得以入境和被雇用前提下，如果发生该立法未被遵守和移民工人无法获得正常地位的情况，该移民工人及其家属应享有原来的就业曾赋予他的在报酬、社会保障和其他福利方面的平等待遇权。

2. 在上款所指权利发生争议的情况下，工人应有机会或个人或通过其代表向一主管机构就自己的权利提出申诉。

3. 在移民工人或其家属被驱逐出境的情况下，遣返费用不应由工人或其家属承担。

4. 本公约并不阻止各成员国给予在本国非法居住或工作的人员以居留和合法就业的权利。

第二部分 机会和待遇平等

第 10 条

凡本公约业已生效的成员国，承诺对作为移民工人或其家属合法处于该国领土的人员制定并实施一项国家政策，以便通过符合国情和习惯的方式，促进和保障其就业、职业、社会保障、工会和文化权利、个人和集体自由方面的机会和待遇平等。

第 11 条

1. 在本公约本部分范围内，“移民工人”一词系指仅为个人目的从一国移往另一国以便获得一个就业机会的人员；该定义包括一切作为移民工人被正常接受的人员。

2. 本部分不适用于下列人员：

- (a) 边界地区工人；
- (b) 短期进入该国的艺术家和从事自由职业的人员；
- (c) 海员；
- (d) 单纯为培训和教育目的而入境的人员；
- (e) 在某国领土上开展活动的组织或企业所雇用的人员，这些人员被该国应其雇主的要求所临时接纳，以便执行专门的使命或任务，期限短暂并已确定，在完成这些使命或任务后必须离开该国。

第 12 条

凡成员国均应以符合国情和习惯的方式：

- (a) 尽力取得雇主组织、工人组织及其他恰当组织的合作，以便于接受并实行本公约第 10 条规定的政策；
- (b) 颁布法律，并鼓励旨在保证接受并实行这一政策的教育计划；
- (c) 采取措施，鼓励教育计划，并开展其他有关活动，以使移民工人尽可能全面了解制定的政策，了解他们的权利和义务，以及旨在帮助他们得到有效保护并有效行使自己权利的活动；
- (d) 简化一切法律规定，改变一切与这一政策相违背的行政规定或作法；
- (e) 在与有代表性的雇主组织和工人组织协商的基础上，制定并实行符合本国条件和作法的社会政策，以使移民工人及其家属得以享受给予本国公民的待遇，同时，在不损及机会和待遇平等原则的前提下，考虑到移民工人在其适应雇用国社会之前可能具有的特殊需要；
- (f) 尽一切可能帮助和鼓励移民工人及其家属保持自己民族和种族特点以及与原籍国文化联系的努力，包括其子女接受母语教育的可能性；
- (g) 保证从事相同工作的所有移民工人在工作条件方面待遇平等，不论他们各自的就业条件如何。

第 13 条

1. 任何成员国均可在自己的权限范围内采取一切必要措施，以便于合法居住在该国领土上的所有移民工人实现家庭团聚。

2. 本条系指移民工人配偶以及受其供养的子女和父母。

第 14 条

任何成员国得以：

- (a) 在确保区域流动权的前提下，将选择就业的自由隶属于下列条件，即移民工人为就业目的合法居留该国的法定期限不得超过两年，或者在法律要求劳动合同的法定期限低于两年情况下，使第一份劳动合同得以期满；
- (b) 在与有代表性的雇主组织和工人组织适当协商的基础上，对包括在国外获得的证明和毕业证书在内的职业技能素质的承认条件作出规定；
- (c) 在国家利益有此需要时，对取得某些少数就业部门和职能部门的工作机会加以限制。

第三部分 最后条款

第 15 条

本公约不限制各成员国签订多边或双边协议以解决因实施本公约所产生的问题。

第 16 条

1. 凡批准本公约的成员国，得以通过一项附属于批准书的声明，将公约的第一部分或第二部分排除在接受之外。

2. 凡作出这样一项声明的成员国，得以通过一项新的声明书随时取消第一项声明书。

3. 凡本条第 1 款所指声明书业已生效的成员国，应在其关于本公约实施情况的历次报告中，说明本国立法和作法对于它在接受时所排除部分条款的状况，并具体说明在何种程度上对这些条款采取了或拟议采取后续行动，以及出于什么原因它还未能把这些条款纳入对公约的接受范围。

* * *

第 17-24 条：按标准最后条款²。

第 151 号建议书

移民工人建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九七五年六月四日在日内瓦举行其第六十届会议；

考虑到国际劳工组织章程的“序言”曾赋予本组织保护“工人在外国受雇时的利益”的任务；

² 见附件 I

忆及一九四九年移民工人公约及建议书(修订)规定的条款和一九五五年保护移民工人建议书(不发达国家)规定的条款,上述条款主要论述了移民活动的准备和组织,移民工人及其家属应享有的特别是在出发前和旅途中的社会服务,条款列举的各个方面的待遇平等,以及移民工人及其家属的居住期限和返归方面的规定;

鉴于已通过了一九七五年移民工人公约(补充规定);

考虑到制定关于机会和待遇平等、有利于移民的社会政策、就业及居住方面的新标准是可取的;

经决定采纳本届会议议程第五项关于移民工人的若干提议,并

经确定这些提议应采取建议书的形式,

于一九七五年六月二十四日通过以下建议书,引用时得称之为“一九七五年移民工人建议书”。

1. 各成员国应将本建议书的条款纳入一项关于国际就业移民的总体政策中加以实施,此项移民政策应当在原籍国和雇用国经济社会需要的基础上加以制定;不仅应考虑到短期内劳动力资源状况及其需要,还应考虑到移民工作对移民和有关社团的长期经济社会影响。

一、机会和待遇平等

2. 合法处于某成员国领土上的移民工人及其家属,应在下列方面享有与该国公民真正平等的待遇:

- (a) 获得职业指导和安置指导服务方面;
- (b) 获得职业培训和自由选择就业方面,这当然要以移民工人接受某种培训或就业的个人能力为基础,并考虑到他们在外国和雇用国获得的技能素质;
- (c) 根据他们的个人素质、经验、能力及工作中表现给予晋升方面;
- (d) 就业保障、重新安置、救济行动及职业适应方面;
- (e) 同工同酬方面;
- (f) 工作条件方面,包括劳动时间、休息时间、带薪休假、职业安全卫生措施,以及与就业有关的社会保障措施、社会服务和社会救济等;
- (g) 参加工会组织、工会权利的行使和在工会组织内以及包括企业工人代表机构在内的产业关系机构内被选举权方面;
- (h) 成为各种合作社正式成员的权利方面;
- (i) 生活条件方面,包括住房、享受社会服务、教育及卫生机构服务在内。

3. 凡成员国均应保障在一切由公共当局监控的活动中贯彻实施本建议书第 2 条陈述的原则,并在其他活动中以符合本国国情和习惯的方式鼓励实施这些原则。

4. 应在与雇主组织、工人组织及其他有关机构的协商基础上,采取恰当措施,以便:

- (a) 使公众理解并接受上述原则;
- (b) 对关于不遵守这些原则的申诉进行审理,并通过调解或其他恰当手段修改一切被视为与这些原则相违背的作法。

5. 凡成员国均应保障在其领土上居住条件的本国立法以下列方式实施,即符合上述原则的有保障权利的合法行使,不得成为拒绝延长居住许可证或加以驱逐的理由,也不得以这类措施相威胁以阻挠其行使。

6. 任何成员国得以：

- (a) 在确保区域流动权的前提下，将选择就业的自由隶属于下列条件，即移民工人为就业目的合法居住该国的法定期限不得超过两年，或者在法律要求劳动合同的法定期限低于两年情况下，使第一份劳动合同得以期满；
- (b) 在与有代表性的雇主组织和工人组织妥善协商的基础上，规定对包括在国外获得的证明和毕业证书在内的职业技能素质的承认条件；
- (c) 在国家利益需要时，对取得某些少数就业岗位和职务的工作机会加以限制。

7. (1)为使移民工人及其家属充分运用他们在就业和职业选择方面的权利和机会，应在与有代表性的雇主组织和工人组织协商的基础上，采取一切必要的措施：

- (a) 以便尽可能利用他们的母语或他们熟知的语言，使他们了解根据本国立法和作法他们应当享有的第 2 条规定的权利；
- (b) 以便增进他们在有报酬的工作期间对雇用国一种或多种语言的尽可能的熟悉程度；
- (c) 以便普遍提高他们对于雇用国社会的适应能力，并帮助和鼓励移民工人及其家属旨在保持自己民族和种族特点以及与原籍国文化联系的努力，包括其子女接受母语教育的可能性。

(2)当一些成员国相互之间订有集体招募工人的协议时，它们应在移民离开原籍国之前共同采取必要措施，以便对他们进行有关雇用国语言以及社会、经济、文化环境方面的培训。

8. (1)在不损及旨在保障移民工人及其家属按照可行立法被介绍到本国领土并获得就业的措施的前提下，如果有关法律未能得到遵守，应尽快作出决定，以使移民工人了解自己的地位是否有可能合法化。

(2)凡其地位已属合法化的移民工人，均应享有按照本建议书第 2 条给予为该成员国正常接受的移民工人的一切权利。

(3)凡其地位不合法或未能合法化的移民工人，应当享有目前就业或过去就业赋予他们及其家属在报酬、社会保障和其他利益以及参加工会组织、行使工会权利方面的平等待遇权。

(4)在对上述各项权利发生争议的情况下，工人应能自己或通过其代表向主管机构对自己的权利提出申辩。

(5)在工人或其家属被驱逐的情况下，其遣返费用不应由他们承担。

二、社会政策

9. 凡成员国均应在与有代表性的雇主组织和工人组织协商的基础上，制定并实行符合本国条件和作法的社会政策，以使移民工人及其家属得以享受给予本国公民的有利条件，在不损及机会和待遇平等原则的前提下，同时考虑到移民工人在其适应雇用国社会之前可能具有的特殊需要。

10. 为使这一社会政策尽量满足移民工人及其家属的实际需要，在其制定时应不仅考虑该成员国本土的条件，还应考虑移民原籍国的条件。

11. 这一社会政策应考虑下列必要性，即保证移民工作的社会代价应以尽可能广泛和公平的方式由雇用国整个集体分担，特别是由从移民活动中获益最多的人们分担。

12. 这一社会政策应定期予以审查、评估、并在需要时进行修订。

A. 家庭团聚

13. (1)雇用国和原籍国政府应采取一切可能的措施，以便于移民工人尽快实现家庭团聚。这些措施应当包括立法和必要的多边、双边安排。

(2)在家庭团聚前，让移民工人为其家庭拥有一套符合雇用国本国工人正常标准的合适住房是必要的。

14. 在应采取何种措施以利于家庭团聚问题上，应与各界代表特别是雇主和工人代表协商，应争取他们的合作以保障措施的贯彻。

15. 在本建议书规定范围内，移民工人的家庭应包括本人配偶以及由他供养的子女和父母亲。

16. 为便于尽快实现家庭团聚，根据第 13 条的要求，任何成员国均应主要在本国的家庭住宅建设、帮助获得住宅及发展恰当接待服务的政策中，充分考虑移民工人及其家属的需要。

17. 当一名移民工人被某国雇用后一年内不能在该国实现家庭团聚时，他应有权：

- (a) 或者根据雇用国国内立法和作法，在他所享有的带薪年假休假期间，前往家庭所在国探亲，在其离开该国期间不得导致损及既得权利或正在取得中的权利的后果，特别不得在此期间终止其合同，或终止其居住权；
- (b) 或者接待家属前来探亲，探亲期限不应低于他本人有权享有的带薪年假休假时间。

18. 关于第 17 条规定之旅行的费用，应考虑给予移民工人一笔财政帮助的可能性，或者通过例如组织旅游团的方式降低其正常旅费。

19. 得以利用国际自由旅行安排的人员，在不排除享有对他们更为有利规定的前提下，应享有上述第 13 条至第 18 条规定的措施。

B. 保护移民工人健康

20. 应采取一切恰当措施，以预防移民工人可能面临的一切风险。

21. (1)在对移民工人进行职业培训或其他实际职业训练时，应尽一切努力使其接受职业安全卫生方面的培训和指示，并尽可能将其纳入职业培训或实际职业训练之中。

(2)此外，移民工人一旦被雇用，在其有偿工作时间内，应能以母语或至少以一种他所熟悉的语言得到下列充分情况：该国立法及集体协议关于工人保护和事故预防方面的基本内容，以及工作性质所需的安全规定和操作规程。

22. (1)雇主应在自己权限内采取一切措施，保证移民工人完全了解工作中安全卫生风险方面的指示、警告、符号和其他信号。

(2)在因移民工人不熟悉生产程序，或出于语言困难及其他原因，供其他工人用的培训或指示显得不合适的环境下，应采取专门措施以确保这些工人全面予以理解。

(3)各成员国为实施本条所述原则应制定立法，并在雇主、其他人员或组织负有这方面责任而不遵守该立法的情况下，可采取行政的、民事的和刑事的制裁措施。

C. 社会服务

23. 按照本建议书第 2 条的规定, 移民工人及其家属应享有社会服务方面的安排, 并在与雇用国本国公民同等条件下得到这些服务。

24. 移民工人及其家属也应得到社会服务, 尤其为了确保下列职能:

- (a) 为使移民工人及其家属适应雇用国的经济、社会和文化环境, 提供任何形式的帮助;
- (b) 帮助移民工人及其家属: 从有关机构得到信息和咨询, 如向他们提供口笔语翻译帮助方面; 履行行政的或其他性质的手续; 充分利用在教育、职业培训、学习语言、卫生服务、社会保障、住房、交通和娱乐等方面提供的服务和便利, 同时移民工人及其家属当然还应享有使用母语或他们熟悉的语言同雇用国公共当局进行联系的尽可能广泛的权利, 特别是在司法帮助和法律程序范围内;
- (c) 帮助负责移民工人及其家属生活条件和工作条件的当局和部门确定他们的需要并适应其工作;
- (d) 向主管当局提供信息并在必要时提出意见, 以便制定、实施和评估有关移民工人的社会政策;
- (e) 向移民工人的工作同事、领班和干部提供有关移民工人的状况和问题。

25. (1) 本建议书第 24 条所列社会服务内容可根据本国条件和惯例, 由公共当局、公认非赢利性的组织或机构、或二者结合起来的机构来保障实施。公共当局对上述所列服务内容供移民工人及其家属利用的保证问题应负有全面责任。

(2) 凡由当局、组织或机构包括雇主组织和工人组织在内向雇用国本国公民提供的或可能提供的服务内容, 均应在可资充分利用之列。

26. 凡成员国均应采取一切必要措施, 以便为本建议书第 24 条所列社会服务配备足够资金和经过恰当培训的人员。

27. 凡成员国均应促进本国领土上各社会服务部门间的合作与协调, 并在必要时促进与他国社会服务部门的合作与协调, 但这种合作与协调不得解脱各国在这方面的责任。

28. 凡成员国均应定期组织全国范围的、地区的或当地局部范围的信息及经验交流会, 或在必要时组织雇用相当数量的移民工人的经济部门间的这种会议, 并应鼓励他们召开此类会议; 此外, 还应考虑同其他雇用国以及移民工人原籍国组织信息和经验交流的可能性。

29. 在组织上述各方面社会服务的问题上, 应同有关各方面的代表特别是雇主和工人的代表协商, 应争取他们的合作以实现预定目标。

三、就业与居留

30. 一九四九年移民工人建议书(修订)第 18 条规定, 当一名移民工人为某一成员国正常接受以后, 该成员国应尽力避免因资金不足或就业市场状况的原因将该工人遣离本国领土; 为落实这一规定, 该移民工人失去就业岗位本身不应导致撤销给予他的居住许可证。

31. 移民工人在丧失工作的情况下, 为了获得新工作, 应享有一定期限至少是有权享受失业救济金的期限; 居住许可证应相应延长。

32. (1) 在移民工人对解雇程序提出上诉的情况下, 他应享有足够的期限以得到最后决定。

(2)如果经认定解雇不能成立，移民工人应享有与本国工人相同的再安置、工资损失补偿或其他非合理解雇赔偿金的条件，或者得到一项新的工作另加补偿权。如果移民工人未能恢复原先的工作，他应享有足够期限以找到新的工作。

33. 任何遭受驱逐措施的移民工人应有权按照国家立法所规定的方式，向行政法院或司法法院提出上诉。除非出于国家安全或公共秩序方面正当要求的要求，否则驱逐措施在上诉期间应暂停执行。移民工人应享有与本国工人同样的司法帮助并应有可能得到一名译员的协助。

34. (1)任何离开雇用国的移民工人，不论其在该国的居留是否合法，均应有权得到：

- (a) 他所从事工作的报酬结余部分，包括终结合同应正常得到的补偿费；
- (b) 在工伤事故和职业病方面他应享有的津贴；
- (c) 按照本国的作法：
 - (i) 对于他们所获得但未利用的年年假的补偿费；
 - (ii) 关于社会保障金的偿还费，因为根据本国立法或国际协议，缴纳的保险金未能或不能创造有利于他的津贴权——当然，在保险金不能带来津贴权的情况下，应努力签订某些多、双边协议以保护移民的权利。

(2)在对上述各项债权发生争议的情况下，工人应能向主管机构就自己的权利提出申辩，并享有司法帮助方面的平等待遇。