

• 域外借鉴

东南亚国家联盟对移民劳工权利的保护

吴 超

(福建警察学院, 福州 350007)

摘 要: 东南亚国家联盟(ASEAN)从一个以政治——安全为发展重心的经济性质组织, 发展成为一个注重移民劳工权利方面保护的组织。为了更好地促进ASEAN《促进和保护移民劳工权利宣言》的实施, 国际劳工组织创建了《ASEAN关于劳动力迁移论坛》。当然, 限于机制和能力, ASEAN在做这项工作的过程中还存在问题和缺陷, 需要进一步提出建议并作出相关完善。

关键词: 东南亚国家联盟(ASEAN); 移民劳工; 权利保护

中图分类号: DF988 文献标识码: A 文章编号: 1674-9502(2015)03-079-08

由于世界经济的不断发展, 各国的发展水平不均衡, 因此世界移民劳工的流动就日益频繁起来。事实上, 移民在接受国或者地区由于语言、文化习俗或者种族等不同, 往往处于弱势地位, 不仅常常受到劣于国民的不平等待遇, 而且受到雇主剥削的可能性也非常大。剥削的形式不仅包括不付工钱、随意扣欠薪资, 通常还包括人身伤害、拒绝提供食物或者强奸等。随着移民劳工权益纠纷的增加, 如何保护移民劳工的权益也就成为全世界一项艰难的任务。本文将重点放在ASEAN是如何参与、发展和完善关于移民劳工权益的保护问题, 并在此基础上分析在其所建立的保护机制背后是否还存在问题以及如何解决等。希望通过分析ASEAN在保护移民劳工问题方面的运作机制, 为我国政府或者相关部门提供些许借鉴。

一、ASEAN的发展与对移民劳工的保护

(一) ASEAN 早期的发展方向

在1976年2月签订的《东盟协调一致第一宣言》和《友好合作条约》两个协议中, ASEAN的

作者单位: 福建警察学院 收稿日期: 2015-04-21

郭秋梅:《亚太移民区域磋商机制与国家移民问题》,《南洋问题研究》,2013年第4期。

根据联合国《保护移民工人及其家庭成员权利的国际公约》第2条的规定, 移民工人是指“即将、正在或者已经在国籍国外从事有报酬的劳动的人”, 包括永久移民工人和临时移民工人。如果没有特殊说明, 这篇文章提到的移民劳工指临时移民工人。

ASEAN成立于1967年, ASEAN目前共有10个正式的成员国, 其中四个是创始国, 包括印尼、马来西亚、菲律宾、泰国, 其余六个成员国是文莱、柬埔寨、老挝、缅甸、新加坡和越南, 除此之外还有一个候选国为东帝汶, 一个观察国为巴布亚新几内亚。

从 1975 年开始，ASEAN 的劳动部长会议就存在了，但是移民劳工有关的权利问题一直到 1998 年都没有被重视。在 1994 到 1996 年期间，ASEAN（劳动部长会议）曾明确表态，劳工的权利、劳动标准以及劳动环境相关的问题更适合其他能够胜任的国际组织的参与解决，比如国际劳工组织（ILO）。可见，当时的 ASEAN 并没有打算向维护移民劳工权益保护迈开步伐。

1997年《东盟2020展望》中提到的ASEAN将更多的关注弱势群体、残疾人和边缘化的群体，让社会正义和法律真正成为这个社会的发言人。由此看出，移民劳工的弱势地位开始被关注。事实上，相较于本国公民，移民劳工属于弱势群体，他们在很多方面不仅无法获得普通公民所能享有的待遇，甚至常常面对困难却求助无门，尤其是非法移民劳工。同样作为社会经济发展的贡献者，移民劳工难道不应该被输出国、接受国以及国际社会所重视吗？社会不应该确保他们应该享有的权利吗？移民劳工的权利保护是一个亟待解决的问题，需要全世界的参与。

二、ASEAN 保护和促进移民劳工权益的行动

《保护和促进移民劳工权利宣言》不仅承认了移民劳工为 ASEAN 劳工的输出国以及接受国的社会 and 经济发展做出了很大贡献,而且强调了保护移民劳工的基本原则。该宣言与一些相关的国际公约不同,更多的关注成员国家的责任。

需要注意的是，该宣言所关注的对象有些模糊，因为整篇宣言没有出现一个关于移民劳工的定义，但是宣言的第2条似乎有意区别了两类非法劳工，第一类是入境的时候就是非法的，第二类是入境的时候尚属合法，之后并非因自身的错误而变成非法劳工，比如签证到期，宣言的第2条特意强调，出于人道主义原因，输出国和接受国应当紧密合作来帮助移民劳工解决问题，这里特指的是第二类非法劳工。由此推断出宣言中的劳工并不包括非法入境的非法劳工。

（2）输出国和接受国的责任

Kneebone.S., ASEAN Norms and Setting the Agenda for the Rights of Migrant Workers, in Nasu.H and Saul.Beds.(eds) Human Rights in the Asia Pacific Region. Routledge. Chapter8(2011). p.145 154[M].

该宣言的第二和第三部分说明了关于劳工输出国和接受国责任分配的问题。

第一,接受国的责任包括:第1条,加大保护移民劳工的基本人权、促进福利和提升劳工人格尊严的工作力度;第2条,接受国要努力达到接纳移民劳工并且使劳工能够在和谐环境下生活的状态;第3条,促进移民劳工能够接收到各种信息以及资源,获得培训和教育,以及司法公正和社会福利服务(根据接受国的法律);第4条,促进公平和合适的就业保护,发放工资,使移民劳工充分获得体面生活和工作的条件;第5条,为可能遭受歧视、虐待、剥削、暴力的移民劳工,充分提供在接受国获得进入法律和司法系统的途径;第6条,促进和发挥领事对输出国的领事以及外交当局的作用,当移民劳工被逮捕、入监、拘留或者是以其他方式被扣留,要根据接受国的法律法规规定,还要按照《维也纳领事关系的公约》的规定。

宣言的第5条,也就是以上列举的第一个责任,在实际操作中是难以实现的。因为当外国劳工是非法入境或者说是当劳工变成非法状态的时候,接受国可以以非法入境或者停留的罪名将他们驱逐出境,在这种情况下又何谈权利和保护。

第二,输出国的责任。第1条,加强关于促进和保护移民劳工权利的措施;第2条,确保其公民就业以及民生问题,使移民劳工返回输出国后能够可持续发展;第3条,建立健全的政策和程序去促进和规范劳工的移民,包括招聘、准备迁移海外和为身在国外的移民劳工提供保护,以及遣返和重返输出国;第4条,建立和促进法律实践去规范移民劳工的招聘过程,采用合法有效的合同规范来消除招聘过程的不法行为,认证人才招聘机构和雇主,同时也将不合法、不符合标准的机构列入黑名单。

宣言中输出国责任的第12条,也就是以上列举的第2条,在实践过程中较难实现,通常情况下,劳工一旦离开了输出国,其社会保障所带来的福利也跟着消失,即使之后劳工重新回到输出国,其社会保障方面的权利也很难得到恢复,比如养老金、医疗保险等。国家方面的理由无非是,该劳工已经停止对本国纳税,为国家建设履行其义务,又如何享受权利。除此之外,上文的第3条责任,关于劳工遣返和重返输出国的责任问题,该宣言忽略了从移民劳工离开接受国至到达输出国之前的这个过程,对移民劳工实施保护的责任主体归属问题,成了法律上的空白。

2.对《宣言》的评价

通过以上列举的接受国和输出国的责任,可以发现对于两国的责任分配是有轻重之分的,用来形容输出国责任的是强烈、严肃的命令式语言,而对接受国责任的描述是一种建议式,并且允许其自由裁量的语言。由此可见,该宣言认为在保护暂时移民劳工的权利方面,输出国应该负主要责任。这与《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR)中的标准有很大的不同,后者强调的是接受国的责任,公约第2条第1款规定要尊重和确保所有在其领土上的个人受到保护,享有该公约规定的权利。该公约认可暂时入境的移民劳工有权利在接受国的法庭上提出诉讼并且被他们的法律保护。

事实上,《保护和促进移民劳工权益的宣言》存在很多弊病。首先是该宣言否定了非法劳工的地位,很大一部分的非法劳工是由于输出国或者接受国的招聘、移民机构的不合法操作而产生的,没有规范和引导,没有惩罚制度,这无疑促进了移民的非法入境和就业,而在他们成为非法劳工后接受国又无法为其提供有效保护;其次是关于人才招聘机构,宣言中在输出国的责任方面只提到将不法机构列入黑名单,却没有提到相应的惩罚措施,如此一来惩罚措施就很难得到落实;再次,该宣言将责任的重心放在了输出国身上,而不是强调两个国家来共同承担保护移民劳工的责任,在移民劳工保护的过程中,很多环节都是需要双方相互协作才能为劳工提供全面的保护;不仅如此,该宣言所列举的内

Hugo.G, Global Commission on International Migration, Migration in the Asia-Pacific Region (A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration), 2005, p.46-7[R]. (2005-09) [2015-02-28].

容没有实质性的操作细节,几乎都是纸上谈兵,该如何操作,缺少一个程序规范;最后,该宣言关注的是接受国和输出国的责任,而不是具体的劳工权利,在实施保护的过程中,更需要法律上的引导是指移民劳工具体有哪些权利受到保护。这些存在的漏洞无疑给宣言的履行增添了很多阻碍。

3. 宣言签订后的两个重要发展

(1) 建立了特别任务组。在2007年2月, ASEAN 移民劳工特别任务组建立了, 它的建立是为了更好的履行和实现《保护和促进移民劳工权利宣言》。特别任务组的成员包括工会、人权方面的非政府组织、移民权利和移民组织。特别任务组标志着民间团体组织开始参与到实现该宣言的活动中来。

(2) 建立 ASEAN 委员会。委员会成立于2007年8月, 其成立的目的是为了针对移民劳工的保护发展而建立一个有效保护机制。它的建立意味着东南亚国家劳工的权利保护问题已经被广泛意识并且关注。

(二) ILO 和 ASEAN 的移民劳工权利的保护

1. ILO 和 ASEAN 的合作

1996年, ILO的工作组做了一个关于ILO公约的“低认可率”研究, 其研究表明, 最主要的原因是成员国家极不情愿参与有关外国人政策的多边承诺制度, 通常以涉及“国家内政”为理由而拒绝。由此得出一个结论, 政府干预并不是解决移民劳工保护问题的最好方法。鉴于此结论, 在与 ASEAN 合作来共同解决东南亚地区的劳工问题时, ILO 提倡输出国和接受国采用签订双边和多边条约、三方协议(政府代表、工人组织代表和雇主组织代表)以及工人组织之间条约的方式。在ILO参与的过程中, ILO 不仅努力使 ASEAN 成员国树立起对移民劳工保护的一般性意识, 同时也促进了工会和非政府组织的参与。ILO并没有强制性要求成员国家保护移民劳工权利的做法, 而是试图通过建议和示范的方式使得成员国真正意识到保护移民劳工权利的重要性和必要性, 当然在实际操作过程中并不容易实现。

2. ILO 建立 ASEAN 论坛

为了能够建立有效对话, 进一步发展和完善区域内移民劳工保护方面的事宜, ILO 建立了《ASEAN 关于劳动力迁移论坛》。其目的是为了促进参与者在相关事宜上建立对话, 促进实现《保护和促进移民劳工权利宣言》的核心条款, 要求 ASEAN 颁布有关保护劳工权利的法律性文件。该论坛每年1次, 是在劳动部长会议的赞助之下举行的, 参加者包括劳动部门, 其他关注移民劳工的政

12th ASEAN Summit in Cebu, Philippines, ASEAN Declaration on Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers[DB/OL].(2007-01-13)[2015-02-26]. <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-3>.

国际劳工组织(International Labour Organization, 简称ILO)是一个国际劳工标准处理有关劳工问题的联合国专门机构。

Kneebone.S., ASEAN Norms and Setting the Agenda for the Rights of Migrant Workers, in Nasu. H and Saul.Beds.(eds) Human Rights in the Asia Pacific Region. Routledge, Chapter8(2011), p.145, 154[M].

Hugo.G, Global Commission on International Migration, Migration in the Asia-Pacific Region (A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration), 2005, p.46-7[R].(2005-09)[2015-02-28].

2007年3月21日, ILO和ASEAN签订了《东南亚国家联盟秘书处和国际劳工办公室的合作协议》。

12th ASEAN Summit in Cebu, Philippines, ASEAN Declaration on Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers[DB/OL].(2007-01-13)[2015-02-26].<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-3>.

府部门、工会、非政府组织和民间团体，论坛给参加者提供了一个分享和交流的平台，目的是使《保护和促进移民劳工权益的宣言》能够真正在成员国的法律和政策中得到落实。参加者多元化的“跨国对话”前所未有，这也是该论坛的最大亮点之一。

第四届 ASEAN 移民劳工论坛的参与代表有来自于政府、雇主和劳工的组织、成员国的民间团体组织、ASEAN 秘书处、ILO、国际移民组织、联合国妇女组织和 ASEAN 移民劳工特别任务组。此次论坛的主题是“促进对移民劳工在接受国权利的保护和理解维护他们尊严的重要性”，加强对他们返回输出国的支持，以及他们回到输出国后的生活、经济保障的发展。移民劳工被很多国家当作是影响社会长治久安的消极因素，该论坛首次宣传移民劳工的正面形象，以及强调保护他们的权利和尊严。笔者认为只有让接受国的政府、国民从法律上和事实上都接纳移民劳工，通过媒体或者其他方式让民众知道移民劳工对社会和经济的发展都作出了巨大贡献，消除移民劳工给社会成员带来的消极印象。在此基础上，才能有效发展和完善对移民劳工权利的具体保护措施。

第五届 ASEAN 移民劳工论坛的主题是“保护和促进移民劳工的权利：针对有效的招聘实践和法规”。笔者认为该届论坛最为有意义的是促进监督和投诉机制的建立，对于移民劳工来说，受到剥削、虐待或者是不公正待遇之后，最为直接有效的方法就是寻找有关机关进行投诉，但在大多数情况下，身为“外来人口”的移民劳工向来是无人问津，他们通常不知道如何向政府相关部门，或者是向相关团体组织表达诉求，或者因相关部门互相推诿责任而吃了“闭门羹”，因此建立有效的监督投诉和诉求处理机制是一项至关重要的措施，但是此次论坛并未提到诉求处理机制。

第六届 ASEAN 论坛的主题是“加强政策力度和通过信息共享，以及在就业方面充分提供寻求法律和司法系统救济的途径，包括有效的投诉机制”。这个主题包括两个重要内容，第一，促进信息的收集、分析和共享，其中提到 ILO 于 2013 年 11 月在曼谷召开的 ASEAN 国际劳工移民数据库技术会议，此次论坛支持在会议上提出的成立一个国际移民劳工数据库工作小组的提议；第二，促进有效的投诉和诉求处理机制的建立。笔者认为此次关于投诉机制建立的方案比上一届的更加完善了，除了投诉机制，诉求处理机制也被列入要求范围，否则就会出现“有地投诉，无人处理”的局面。除此之外，建议中强调“雇主主要负责确保移民劳工在返回和遣返的情况下得到充分的安排”，这弥补了《保护和促进移民劳工权利宣言》中的法律空白，忽略劳工离开接受国至回到输出国之前保护劳工权利的责任归属问题。

第七届 ASEAN 论坛参加代表相比之前增加了 ASEAN 工会委员会、ASEAN 雇员服务工会委员会。论坛的主题是“在 2015 年前针对 ASEAN 共同体，加强保护和促进移民劳工权利的措施”。该次论坛第 7 和第 8 条提到要为移民劳工建立一个有效的转介系统，这个系统能够将移民劳工转介到他们需要的机构，使劳工获得相应的帮助。同时，接受国和输出国之间应该建立一个转介机构，在大使馆的帮助下能够确保给予劳工的赔偿和福利及时的支付，即使他们回到输出国以后，除了赔偿和福利，也包括卫生保健和长期治疗的工伤和职业病的补助。通常移民劳工对于接受国的职能部门并不熟悉，因此当他们需要帮助的时候可能会处于不知如何求助的尴尬境地。转介系统能够给予移民劳工指引或者将他们介绍到该部门，并为其提供服务。但问题是，转介机构应该由输出国还是接受国来建立，由哪一方负责，还是双方都应该建立相应的转介机构分工负责移民劳工达到接受国后以及返回或

Kneebone.S., Monash University, Introduction Migrant Workers Between States: In Search of Exit and Integration Strategies, Asian Journal of Social Science 40(2002) 378[J].

第四届 ASEAN 移民劳工论坛于 2011 年 10 月印度尼西亚的巴厘岛举行；第五届 ASEAN 移民劳工论坛于 2012 年 10 月在柬埔寨召开；第六届 ASEAN 论坛于 2013 年 11 月在文莱召开；第七届 ASEAN 论坛于 2014 年 11 月在缅甸召开。

ASEAN, The 4th ASEAN Forum on Migrant Labour, Indonesia[R/OL].(2011-10-26)[2015-02-28].
<http://www.workersconnection.org/articles.php?more=145>.

者遣返输出国后的事宜,这些都是需要商榷并且明确的问题,否则又是“纸上谈兵”没有后续规制来保障实施。除此之外,第12条提到,劳工对雇主的投诉在处理的过程中,应该给劳工在接受国的居留提供支持,劳工和劳工的代表应该获得适当和及时的帮助,接受国相关部门也应该帮助劳工免于报复。该条规定不仅支持和鼓励劳工对雇主进行监督,而且还为其提供保护,由此可见投诉机制的建立正在逐渐完善。

三、ASEAN 在保护移民劳工问题上的缺陷

尽管 ASEAN 在保护移民劳工的权利方面,做出了很多努力,从《保护和促进移民劳工权利宣言》的颁布,一直到 ASEAN 关于劳动力迁移的论坛,每一阶段都有新的改进,一步步完善对移民劳工权利的保护,但即使如此,仍然存在棘手的难题。

(一) 不具有法律约束力

无论是《保护和促进移民劳工权利宣言》,还是 ASEAN 关于劳动力迁移论坛上的“跨国对话”,还是之后发表的建议,都是不具有法律约束力的。因此 ASEAN 仅能够对成员国给予示范和引导,而无法强制要求成员国去执行某一个行为。因此在很大程度上,ASEAN 保护移民劳工权利的工作是否成功取决于成员国的态度。一个评论家曾说:“ASEAN 只能合理的期待,通过不断的相互作用,在共同的原则、目的、标准以及较强的区域流程之下,发挥组织的作用,使得成员国遵守他们的承诺和履行义务。”

(二) 缺乏保护劳工权利的法律

上文已经提到过《保护和促进移民劳工权利宣言》并不是一部具有约束力的公约或者协议,不仅如此,该宣言是强调国家间的责任,并不是以劳工权利为基础的权利性法律文书。因此 ASEAN 的确需要一部具有法律约束力的、以强调劳工权利为主的法律。

这是一个听而容易,但是实际操作起来却很复杂的条款。在 2010 年 4 月,一部有关保护和促进移民劳工权利的法律文书草稿被提出,但是最终却以失败告终,因为马来西亚拒绝接受几个关键点,比如文书将具有法律约束力,以及非法劳工将被确认于保护范围中。亚洲论坛关于人权和发展的一位官员 Yap Swee Seng 说,所有的 ASEAN 国家,包括马来西亚,必须认可这个关于保护移民劳工的草稿,就像对待保护儿童的公约以及消除妇女歧视公约一样。由此可见,这位官员认为对移民劳工的权利保护问题就犹如保护儿童和妇女一般,必须要得到国际组织以及各个国家的认可和重视,才可能形成一部系统、完整的法律性文件。在 ASEAN 委员会起草组的第八次会议上,这部法律文书依然在商榷和修订之中,其中内容包括一般原则,移民劳工的定义(合法以及非法劳工,或者说合格和不合格劳工),劳工及其家属的基本权利,合法移民劳工的特殊权利。倘若成员国能够在国家利

ASEAN, The 6th ASEAN Forum on Migrant Labour, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam[R/OL]. (2013-11-27)[2015-02-28]. file:///C:/Users/Wu%20Chao/Downloads/The%206th%20ASEAN%20Forum%20on%20Migrant%20Labour.pdf

Kneebone.S., ASEAN Norms and Setting the Agenda for the Rights of Migrant Workers, in Nasu.H and Saul.Beds.(eds) Human Rights in the Asia Pacific Region. Routledge, Chapter8(2011), p.145[M].

ASEAN, TFAMW Presses for Stronger Protection of Migrant Workers in ASEAN[R/OL].(2010-04-29)[2015-03-01].http://www.workersconnection.org/pdf/TFAMW_presses_for_stronger_protection_of_migrant_workers_in_ASEAN-29-Apr-2010.pdf

Adarah.M., Draft Deadlocked over Key Issues, Jakarta[DB/OL].(2009-03-30)[2015-02-28].http://www.dpiap.org/resources/article.php?genreid=15&id=0000400&genre=ASEAN

ASEAN Human Rights, 8th Meeting of ACMW Drafting Team, Indonesia[C].(2013-04-30)[2015-03-01].

益和移民劳工的人权保护问题之间形成一个平衡点,那建立一部系统的保护移民劳工权利的、具有强制力的法律性文件将指日可待。

(三) 缺少后续跟踪机制

《ASEAN 关于劳动力迁移论坛》为成员国家以及相关的民间团体、组织等提供了一个分享和交流经验的平台,在“跨国对话”中发现问题,讨论如何解决问题,最后将内容报告给 ASEAN 工党高级官员会议,由工党高级官员会议最终决定如何实施方案,这无疑对完善和发展保护移民劳工的工作起到了极大的作用。

但问题是,来自论坛的内容都不具备法律约束力,无法强制成员国实施。尽管该次论坛的内容以及提出的建议是否被采纳或者实施进度,将会在下一次论坛上讨论或者报告工作进度,但是具体如何实施,由哪些主体来实施,是否有奖励惩罚机制,是否有监督机制,倘若与国内法的要求冲突的情况下该如何处理等规定,这些细节都由成员国自主决定。因此是否建立后续跟踪机制和保证后续工作的进程就取决于成员国的态度。

四、对 ASEAN 保护移民劳工权利的建议

ASEAN 对移民劳工的保护问题并不是短期内就能够有效解决的,因此它除了需要适当和高效的措施之外,还需要一个长期的计划保证实施,由此才可能达到预想的结果。

(一) 区域内指南

如今,ASEAN 依然在为建立一部区域内的具有强制约束力的法律而努力,因此就目前的情况而言,“软法”似乎更适合当前形势,就是通过颁布不具有强制约束力的纲领来指导成员国的行为。

ILO 于 2006 年颁布了一部不具有约束力的原则和指导方针,《国际劳工组织劳动力迁移的多边框架》。该框架主要是为了给各成员国的政府和相关代表(雇主和劳工组织,民间团体)提供指导,以促进和完善移民劳工的政策制定和实施,这部纲领对移民输出国、接受国或者是中转国在针对移民劳工问题的实际操作过程中起到指导、促进和完善的作用。ILO 的多边框架中包括九项重要内容:第一,体面工作,创造一个自由、公平、安全和尊重人格尊严的工作环境;第二,增强在移民劳工方面的国际合作,包括交流信息,政府间对话合作,双边和多边协议,以及发展援助;第三,全球资源数据库,指导建立这样一个移民劳工信息方面的数据库,包括改善数据收集和分析,国际数据和研究的交流;第四,有效的管理劳动力迁移,包括非法移民劳工;第五,保护移民劳工,强调尊重移民劳工的人权,与国际劳工标准接轨并执行国内法律;第六,保护移民劳工使其免遭虐待,指导方针强调了严厉惩罚对剥削和虐待移民劳工的雇主;第七,在移民过程的保护,该指南提供了具体建议给处于移民过程中的劳工以及对招聘中介机构的监督;第八,社会的整合和包容,强调采取反歧视措施和帮助移民劳工和他们家人融入社会的方法;第九,最佳的实践例子,罗列了很多国家的优秀实践案例和相关政策,为实际操作提供指导;后续工作强调了主管部门应该承担监督工作,确保移民劳工权利保护的实施。

ASEAN 可以在 ILO 多边框架的基础上,根据自身实际情况来制定适合本区域内使用的纲领,其中 ILO 多边框架中的“最佳实践例子”这一部分,应该作为一个不可缺少的部分,ASEAN 及其成员国通过对最佳实践例子的学习研究以获取指导和借鉴。事实上 ILO 框架中的很多内容,ASEAN 都已

International Labor Organization, ILO Multilateral Framework on Labor Migration, Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labor Migration, International Labor Office Geneva, 2006. 55p[DB/OL].(2006)[2015-03-01].http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/28/multilat_fw_en.pdf.

经在着手实施或者已经在论坛中被讨论过,建立移民劳工数据库,为移民的迁移过程提供保护包括规范中介机构以及对处于弱势地位的移民劳工的关注等。除此之外,论坛上还提出要建立投诉机制和申诉处理系统和转介系统,这是 ILO 多边框架中没有提到过的。倘若能够以 ILO 多边框架为模板,综合 ASEAN 的实际情况以及相关公约、条约,将这些内容汇编成册,作为 ASEAN 移民劳工保护的行动指南,这无疑会给移民劳工权益保护工作带来积极的促进作用。

(二) 移民劳工的最低权利标准

笔者认为 ASEAN 应该建立一部移民劳工的最低权利标准,以保证移民劳工享有最基本的权利,非法移民劳工也应该在保护的范围内。

该标准应该包括四个过程的内容,从招聘,移民到国外,工作以及遣返回国。比如招聘机构的行为准则以及惩罚机制,在移民劳工达到接受国之后由招聘机构或者是当地移民或者劳工组织为其提供基本生活帮助,最低工资标准、最低社会保障以及最低卫生健康和医疗保障,确保一个安全、公平、无歧视以及尊重人格尊严的工作环境。除此之外建立投诉机制以及享有司法救济的权利也是必不可少的。移民劳工的最低权利标准应该参照《世界人权宣言》、ILO 核心公约以及《保护所有移民劳工和他们的家属的权利国际公约》等国际公约。事实上,欧洲委员会颁布的《指令 2009/52》就属于最低标准性质的法律文书,其所针对的是非法移民劳工,指令中规定了非法移民劳工的工资最低标准。

(三) 双边或者多边协议

笔者认为在具有最低权利标准的基础上,应该根据不同国家的情况而利用双边磋商或者多边会谈的方式来签订协议,以此来保护移民劳工的权利。

事实上,ASEAN 在制定一部统一的有关劳工权利保护的律上进展得如此缓慢,很大一部分原因是受到 ASEAN 模式的影响。ASEAN 模式就是在谈判协商时(The ASEAN Way,或称亚洲方式)对成员国内政、领土和主权采取不干涉的原则,而许多具争议性的议题,往往因 ASEAN 模式而无法取得共识而被搁置。因此,成员国家的态度往往会成为保护移民劳工工作顺利进行的阻碍。倘若积极的促进采取双边或者多边协议的方式,根据各自的特点,相互协商,寻找平衡点,情况可能会有所改善。

(责任编辑:王建民)

European Commission, Brussels, COM(2014)286 Final, the Application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 Providing for Minimum Standards on Sanctions and Measures Against Employers of Illegally Staying Third Country Nationals[DB/OL]. (2014-05-22) [2015-03-01]. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290286_/com_com%282014%290286_en.pdf.