



大会

Distr.  
GENERAL

A/51/325  
16 September 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议  
临时议程\* 项目105

提高妇女地位

对移徙女工的暴力行为

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 4	2
二、 对移徙女工暴力行为问题专家组会议通过的结论和建议 ..	5 - 7	2
三、 联合国系统各组织就移徙女工情况所采取的行动 .....	8 - 15	3
A. 妇女地位委员会 .....	9	4
B. 人权委员会 .....	10 - 11	4
C. 预防犯罪和刑事司法委员会 .....	12 - 15	5
四、 各国政府提出的评论 .....	16 - 18	6
A. 接受国的国家立法: 预防性和保护性措施 .....	19 - 20	6
B. 原籍国的国家立法: 预防性和保护性措施 .....	21 - 22	7
C. 建议和意见 .....	23 - 27	7
<u>附件.</u> 关于对移徙女工的暴力行为的专家组会议通过的结论和建议 ...		9

\* A/51/150。

## 一、 导言

1. 大会在关于对移徙妇女的暴力行为的第50/168号决议里提出了若干行动建议,并请秘书长召开一次有人权委员会对妇女暴力行为问题特别报告员参加的专家组会议,在秘书处提高妇女地位司的经常方案下工作,提出建议以改善联合国各机构有关移徙女工问题各种努力的协调,并研拟具体指标,作为确定移徙女工状况的根据,通过正规渠道提交大会第五十一届会议。

2. 秘书长按照此项要求召开了一次关于对移徙女工的暴力行为的专家组会议。应菲律宾政府邀请,会议于1996年5月27日至31日在马尼拉举行,参加的有一些原籍国和接受国、政府间组织和联合国系统各组织及非政府组织的专家和观察员。特别报告员由于与其任务规定有关的先前的一项承诺,无法出席会议,但她发了一件信函,会议注意到该函。

3. 按照上述决议执行部分第8段的要求,专家组会议的结论建议提交了作为正式渠道的经济及社会理事会(E/1996/71,附件)。理事会注意到该报告。

4. 专家组会议通过的结论和建议载于本报告附件。为了帮助大会审议这些建议,秘书长希望提请大会注意他先前就这个问题向第四十九届会议(A/49/354)和第五十届会议(A/50/378)提交的报告。此外,为了提供更广泛的基础以便审议,本报告也包括1996年8月26日以前响应秘书长请求提供关于大会第50/168号决议执行情况的资料的普通照会的20个会员国所提供的资料。<sup>1</sup>以及若干联合国机构过去一年来所采取行动的审查。<sup>2</sup>也提请大会注意秘书长关于贩运妇女和女孩的报告(A/51/309)。

## 二、对移徙女工暴力行为问题专家组会议通过的结论和建议

5. 现将对移徙女工暴力行为问题专家组会议通过的结论和建议(见附件)提交大会通过。提出的保留意见载于本报告附件的脚注中。按照要求,会议集中注意大

会在其50/168号决议所指明的两个问题:(a)各项指标和(b)改善联合国系统各组织之间对这个问题的协调。

6. 专家组会议就可以采用的指标类型提出了许多建议。秘书长提请大会注意一项事实,即这些指标涉及对妇女的暴力行为和追查国际移徙情况这两个问题。目前,关于对妇女的暴力行为问题还没有国际商定的指标,专家组会议的工作可视为从事这种指标工作的起点。专家组会议建议,联合国应促进制订关于所建议的数据收集标准化程序,并鼓励所有原籍国和接受国收集和分享这种数据。鉴于目前关于对移徙女工的暴力行为情况的了解程度,专家组建议联合国有关机关/实体尽快在一些原籍国和接受国内进行一系列研究,以(a)收集关于对移徙女工的暴力行为的范围和性质的切实的基本数据;以及(b)关于暴力行为对移徙女工、其家属及其社区的影响获得深入的了解。

7. 专家组会议也就联合国系统一级的协调问题提出了若干建议。这些建议大体涉及如何把对移徙女工的暴力行为问题纳入现有的机制和方案。只要那些机制或方案能够处理这个问题,这一点就可以做到,但问题还需要进一步的审议。专家组会议建议,联合国行政协调委员会(行政协调会)应该作为联合国系统之内有效协调关于对移徙女工的暴力行为问题的行动的联络中心。行政协调会、其工作组和妇女问题机构间委员会都应该以这种名义来审查联合国各机构和机关的职责和政策,以确定如何加强它们在对移徙女工的暴力行为方面所进行的工作。此外,行政协调会还应当全面审查现行关于移民、妇女和对妇女的暴力行为的政策是否有效,以确定哪些领域还没有全力处理关于对移徙女工的暴力行为的问题。秘书长将提请行政协调会的有关机构注意这些建议。

### 三、联合国系统各组织就移徙女工情况所采取的行动

8. 自大会处理移徙女工问题以来的一年里,联合国系统若干政府间机构和组织就这个问题进行了进一步工作。

#### A. 妇女地位委员会

9. 妇女地位委员会第四十届会议通过了关于对移徙女工的暴力行为的第40/6号决议。除了重申大会第50/168号决议的执行部分各段之外,委员会请有关国家,特别是移徙女工的原籍国和接受国,为查明以下方面问题领域进行定期协商:促进和保护移徙女工的权利;确保向她们提供保健、法律和社会服务;采取具体措施处理这些问题;酌情设立没有语言和文化障碍的设施和机制,以执行这些措施;以及普遍创造条件促进移徙女工与其所居留社会的其他人之间更良好的和睦与容忍。委员会进一步鼓励联合国会员国,特别是移徙女工的原籍国和接受国,考虑到最近几次国际会议的成果,确保保护移徙女工按照国际公约和协定应享的权利和基本自由。委员会确认包括移徙女工在内的移徙妇女易受暴力和其他形式凌虐的伤害,而她们在东道国的法律地位又取决于可能利用其处境的雇主。最后,委员会呼吁各国探讨是否采取措施,防止移徙女工被人口贩子贩卖从事淫业,并惩治这类人口贩子,包括批准《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫公约》。<sup>3</sup>

#### B. 人权委员会

10. 按照大会第50/168号决议建议,人权委员会第五十二届会议讨论了对移徙女工的暴力行为问题,并通过第1996/17号决议。其中除了重申大会决议的执行部分各段之外,委员会欢迎举行关于对移徙女工的暴力行为问题专家组会议;请对妇女的暴力行为问题特别报告员继续将对移徙女工施加暴力行为问题纳入与其任务规定相关的紧迫问题中;并决定继续在其下一届(第五十三届)会议审议这个问题。

11. 委员会防止歧视及保护少数小组委员会当代的奴役形式问题工作组在1996年7月第二十一届会议上审议了这个问题并通过关于移徙工人的第21/9号建议,工作组在建议中指出外来移徙工人往往受制于有损人类尊严的歧视性规定和法规,包括强迫其与其配偶和幼龄子女分开居住,有时长期分开居住,而且经常是暴力、种族主

义和仇外排外心理的受害者。工作组也指出移徙家务工人没领工资、受各种虐待并被剥夺所有权利的案件。它促请各国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》<sup>4</sup>并采取必要措施制裁没收属于移徙工人特别是移徙家务工人的护照的雇主。工作组建议非政府组织注意影响移徙工人的严重问题并向其提供有关资料。最后工作组建议小组委员会在其第四十八届会议审议这个问题。

### C. 预防犯罪和刑事司法委员会

12. 秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第五届会议提出一份关于消除对妇女的暴力行为的行动计划草案的报告(E/CN.15/1996/11和Corr.1),其中载有各国政府对此的意见和评论;这一计划扩大适用包括了移徙女工。委员会在该届会议修订了该行动计划并改名为“预防犯罪和刑事司法领域消除对妇女的暴力行为的实际措施、战略和活动”(E/CN.15/1996/CRP.12)。

13. 委员会讨论时,强调在私人和公众生活的所有领域都存在对妇女的暴力行为,这种暴力行为已经到了令人震惊的程度。会议强调处于冲突状态中的妇女容易受到伤害。改变这种情况只有通过实现男女平等和在妇女地位方面取得其他进展;任何国家都不能说在这方面已竭尽全力。消除对妇女的暴力行为最重要的是打破暴力行为的循环,不能使对妇女施加暴力行为成为一种后天养成的习惯,要使受害者能够逃出充满暴力的环境。在消除对妇女的暴力行为措施方面,必须颁布立法,规定对妇女施加任何形式的暴力行为都属于刑事犯罪行为,对犯下这种暴力行为者予以惩处。在这方面的其他重要措施包括向从业人员提供专门培训;建立援助和咨询中心;通过帮助受害者伸张正义,消除使她们成为受害者的事件造成的影响;并与传播媒介共同努力避免性别成见观念的宣传。有必要采取措施,援助格外容易受害的妇女群体,包括移徙女工。

14. 上述的秘书长报告所概述的措施着眼于实现第四次世界妇女大会通过的《北京宣言》和《行动纲领》(A/CONF.177/20,第一章,第1号决议,附件一和二)的

目标。它们实施和充实《纲领》关于消除对妇女的暴力行为的D.1-D.3战略目标和关于歧视女孩的L.1-L.9战略目标,而这些完全属于预防犯罪和刑事司法委员会工作的范围(见E/1996/30,第50和51段)。

15. 委员会在其决议草案三里建议经济及社会理事会除其他事项外,促请会员国采取一些措施,消除对妇女的暴力行为,并请秘书长征询会员国及其他对上述实际措施和战略草案的意见,提交委员会第六届会议审议。理事会通过该决议为其第1996/12号决议。

#### 四、各国政府提出的评论

16. 有20个会员国响应秘书长关于提供资料的要求作出答复,以下就其对大会的政策决策的影响加以分析。分析着重突出答复国家处理对移徙女工的暴力行为问题的主要趋势。

17. 大部分答复认为工人的人权应该加以保护,不论其居住地位,并指出政府已确立了国家立法确保这一点。这种立法往往不区别男女,包括了预防性和保护性措施。此外,若干国家强调在有关人权方面并不区别合法和非法移徙工人。因此当某一工人被其雇主虐待时,无论是公民或某一国家的移民,其权利都受到现行立法的合法保护。

18. 不过,这些答复表示,大家普遍认为对移徙女工的暴力行为问题必须列入全球性议程。首先,大家认识到移徙工人大部分是妇女。第二,移徙工人一大部分是在劳动市场的脆弱部门,例如佣工和娱乐业。第三,佣工是移徙女工最流行的行业,它使妇女置身于家庭暴力的危险中。

##### A. 接受国的国家立法:预防性和保护性措施

19. 属于移徙工人的净接受国的大多数国家报导已经确立有效的国家立法,虐待其雇员的雇主将依法受惩处。这些法规可能成为宪法、民法、雇佣法、劳工法、

刑法、妇女规章和(或)刑事法的一部分。在许多国家,暴力行为事件会作为侵犯人权案处理。一些接受国也指出它们制定了控制人口流动的筛选机制以及对雇主的经常核查制度。有几个国家举办宣传活动,使大众认识到人权问题。在若干国家,政府举办警察和移民官员的特别培训以提高现行立法的效能。许多接受国报导这些措施有效地防止对移徙女工的暴力行为。

20. 不过,如果犯下暴力行为时,许多接受国已设立了一套反应机制,通过这种机制向受害者提供官方援助。一些政府进行了调查,以便拟定适当的受害者援助机制。可以向受害者提供的保护包括临时住房、辅导、有或无口译的免费法律顾问、以及遣返支助。

#### B. 原籍国的国家立法:预防性和保护性措施

21. 虽然它们表示关切其在国外工作的国民的福利,一些原籍国也指出监测一旦离开其原籍国的工人的流动方面所涉及的困难。一些国家报导它们筛选了前往他国的工人以及征聘工人的介绍所/中介人。若干国家举办了提高公众认识活动,向可能的移徙工人报导他(她)们可能遭遇的风险。一些国家同其驻国外的国家机构(例如,领馆和使馆)建立了协调网络,监测其国民的福利。这种网络也向暴力行为的受害者提供援助。

22. 受害者一回到其本国可通过政府和非政府组织网络获得康复援助。此外,若干国家报导关于与其他国家建立协调安排以防止对移徙女工的暴力行为或提供保护的各种努力。

#### C. 建议和意见

23. 一些政府在其答复中提出了建议,认为在处理对移徙女工的暴力行为问题时,应该一并考虑对移徙女工的暴力行为问题专家组提出的建议,这些政府的建议概述如下。

24. 一些国家进行了一项调查,审查移徙工人的情况以确定保护其权利的更适当措施。还没有这样作的许多国家也正计划进行这种调查以改善移徙工人的生活和工作条件。然而,若干国家认识到记录在案的对女工施暴和虐待的案件往往没有充分报导她们实际经历的暴力和虐待的形式和程度。而且,许多女工往往不报告这种案件,因此政府难于获得实际数据。

25. 许多国家表示愿意在联合国协调下处理这种问题。提出答复的大多数政府签署了不只一项关于移民、暴力行为和(或)妇女权利的国际公约并在其宪法中执行这些公约。而且,有些国家指出一个政府可起的影响有限,因此强调需要国际协调。

26. 一些国家也欢迎采用接受国和原籍国之间的协调措施。不过,它们指出,这是不容易作出决定的问题,例如,一国政府是否应该对外来的卖淫者拥有刑事裁判权。

27. 有些国家强烈认为,移徙工人的福利问题最好在接受国的法律和行政架构内加以处理。这种观点来自一项假定,认为由于自己国家贫穷,人们才迁移。另一方面,有人强调,原籍国有责任在离国之前教育其国民。

#### 注

<sup>1</sup> 澳大利亚、巴林、比利时、古巴、塞浦路斯、芬兰、德国、希腊、印度尼西亚、日本、肯尼亚、科威特、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、新加坡、西班牙、土耳其、乌干达和美利坚合众国。

<sup>2</sup> 包括联合国秘书处的人权事务中心、西亚经济社会委员会、国际提高妇女地位研究训练所、联合国人口基金和国际劳工组织。

<sup>3</sup> 大会第317(IV)号决议。

<sup>4</sup> 大会第45/158号决议,附件。



## 附 件

### 关于对移徙女工的暴力行为的专家组会议通过的结论和建议

#### 目 录

	段 次	页 次
一、序言 .....	1 - 4	10
二、关键问题 .....	5 - 42	10
A. 移徙模式和趋势 .....	5 - 6	10
B. 特别报告员关于对妇女的暴力行为问题的报告 ...	7	11
C. 对移徙女工的暴力行为的动态 .....	8 - 12	11
D. 移徙对就业的影响 .....	13	12
E. 移徙女工面临的虐待 .....	14 - 22	12
F. 关于应付对移徙女工的暴力行为的政策和 机制 .....	23 - 31	14
G. 协作 .....	32 - 35	15
H. 指标和统计数据的收集 .....	36 - 37	15
I. 使之具备能力的策略 .....	38 - 39	16
J. 非政府组织的作用 .....	40	16
K. 观察员的发言 .....	41 - 42	16
三、建议 .....	43 - 77	17
A. 暴力指标 .....	44	17
B. 易受伤害性指标 .....	45	19
C. 关于移徙女工的一般特征的数据 .....	46	20
D. 收集数据的方法 .....	47	22
E. 其他建议 .....	48 - 49	23
F. 改善联合国系统有关对移徙女工的暴力行为的 协调工作的措施 .....	50 - 77	23

## 一、序言

1. 对移徙女工的暴力行为乃是一个严重、复杂而且敏感的议题。因为移徙女工的苦难起源于她们受到其雇主、中间人或警察所施加的身体和精神上的迫害以及性骚扰和性虐待,而且由于同时受到经济上的剥削,其处境更为恶化,所以,国际、国家和区域各级均应采取协调一致的行动以解决其苦难。

2. 专家组会议上的讨论反映出原籍国和接受国在经验和看法上的分歧。这种分歧正显示出不同国家境内的不同情况以及为了处理本问题而已采行的种种不同的方法。

3. 在过去几年内已越来越认识到,遭受剥削的移徙女工人数正在增加之中。尽管移徙工人越来越受到注意而且设置了特殊规范、程序和机构来保护他们,可是,目前仍然存在着严重的差距。

4. 在处理本问题上的一项主要的限制因素乃是缺乏有关该暴力行为的普遍存在情况及其程度和幅度的充分资料。因此,在处理对移徙女工的暴力行为问题时,往往都仅专注于某一类数目有限的已报告的案件。

## 二、关键问题

### A. 移徙模式和趋势

5. 会议指出,过去十年来,随着劳动力流动的高速加快,女性工人数也增多了。为了就业而移徙的人数渐增的女性都集中在下列两个国际劳工市场上未受保护的部门:家务女佣和娱乐业。全世界各地对这些两性隔离的工作的需求正反映出大多数国家都存在着性别分工的现象。同时,通过非法的、无证件的、秘密的渠道进行移徙的女性人数也不断增加。

6. 因为接受劳工的国家其国内的结构改变和人口统计的改变,显然可以预计对被称作“弱势群组”的外来工人的需求量将会增加。其成因包括全球改组、服务

部门的扩大、妇女参与劳动力的比率增高和接受国人口的老龄化。另外一方面,供应来自原籍国的工人通常都是无限的;其原因包括失业问题、各国间工资差距巨大和存在着助长和便利安排工作的社会关系网络。

## B. 特别报告员关于对妇女的暴力行为问题的报告

7. 专家组会议欢迎并收悉人权委员会关于对妇女的暴力问题特别报告员 Radhika Coomaraswamy 女士的电函。会议完全赞同特别报告员在其函中明确表示对妇女的暴力行为乃是妇女人权上的一个基本问题。此外,会议同意特别报告员所述为了使各国对保护移徙女工的人权负责,就必须分析她们的人权。

## C. 对移徙女工的暴力行为的动态

8. 会议重申,正如同许多联合国人权文书和文件所反映和肯定的,妇女权利就是人权。《维也纳宣言》、<sup>a</sup> 《北京行动纲要》、<sup>b</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>c</sup> 和《消除对妇女的暴力行为的宣言》<sup>d</sup> 这些关键性文件都是为了促使国际社会能够重新界定及扩大对普遍确认的权利的概念分析以及能够揭发已发生的侵害妇女包括移徙女工的情事。

9. 专家组重申关于对移徙女工的暴力行为问题的大会第50/168号决议,并且确认原籍国和接受国都有义务应保护并促进移徙女工的利益和人权。会议还注意到《消除对妇女的暴力行为宣言》<sup>d</sup> 和消除对妇女歧视委员会有关对妇女的暴力行为的第19号总决议同了解分析本问题之间的关联。它已采用该《宣言》内所界定的对妇女的暴力行为一词的下列定义:即“对妇女造成或可能造成身心方面或性方面的伤害或痛苦的任何基于性别的暴力行为,包括威胁进行这类行为、强迫或任意剥夺自由,而不论其发生在公共生活还是私人生活中。”<sup>d</sup> 专家组同意,经济上的剥削也可能构成一种暴力行为。

10. 还应该从基于性别差异的暴力行为更大的意义上来探讨对移徙女工的暴力行为。对移徙女工的暴力行为是对全体女性的暴力行为问题的一个组成部分。这个问题同时涉及原籍国和接受国。

11. 有必要参照关于全球化和输入劳力国和输出劳力国之间不平等的经济和政治关系的观点和关于各个输出劳力国家之间相互竞争的观点来研究移徙女工弱势问题。

12. 有人指出,在征聘、安排工作和资助就业移徙方面有所牵涉的广泛商业利益团体鼓动着移徙的进程。这导致了个别移徙女工及其家人的持续债务负担。在某些情况下,犯罪分子伙同商业利益团体一起参与非法买卖妇女和强迫她们卖淫。

#### D. 移徙对就业的影响

13. 专家组会议同意,对原籍国和接受国而言,为就业而移徙涉及个人、家庭和社区各级别的惠益和社会成本。既然原籍国和接受国政府都设想到可从移徙女工的流动获得实益因而给予方便,而且也都承认这类的流动同时也附着个人与社会成本,所以,应迫切地向这些妇女提供最高度的保护。

#### E. 移徙女工面临的虐待

14. 专家组同意,移徙女工面临的虐待的性质包括身体的和非身体的。从移徙女工的被征聘、准备、出国工作至回国,她们在移徙进程各个不同的阶段都经历过社会、心理、身体和性的虐待。

15. 经常报告的情况包括工时过长、合同安排有诈骗、更改合同与假合同、某些中间人的剥削作用和缺少补救冤情的管道。缺乏社会关系及支持系统以及缺少家庭生活已严重地在心理上造成移徙女工的伤害。身体上的虐待和性虐待包括口头上的侮辱、暴力虐待、殴打、强奸和强迫人工流产。经济剥削已导致移徙女工更易于受到虐待。

16. 专家组还查明了一些移徙女工曾在其目的地国发生武装冲突和(或)政治和社会动乱局势时实地受到伤害的痛苦经验。被雇主抛弃的许多女工都因被强奸、虐待以及她们设法确保自身安全而遭受痛苦。她们如果提前返回其本国也会面临困难,因为她们会面对巨额债务负担而且有些人还怀了不想要的胎儿。

17. 移徙女工地位脆弱原本就涉及其法律地位。无证件移徙者的地位特别脆弱。一般而言,造成弱势处境的原因是雇主地位和受雇人地位的不对等;这也引起受雇人对雇主和中间人的依赖关系。

18. 家务女佣的弱势地位不单单出于其移徙者地位,而且也是因为事实上她们从事的职业通常都无东道国劳工法或社会保障规定加以保护。

19. 由于诸如家务女佣和娱乐业等相关部门具有的性质,实在难以执行法律,尤其是适用于移徙女工的法律。卖淫已使女性移徙者遭受到骚扰、拘捕和驱逐出境。

20. 文化差别和语言隔阂已妨碍到相互了解而且往往造成雇主和移徙女工之间的误解。这些误解可能导致身体上的虐待和辱骂。

21. 专家组表示关切非正常的和无证件的女工的处境。这类工人的大批流动正表示在国家内和国家间都存在着巨大的非法运送人口的网络。非法交易使这些女性移徙者处于极不稳定的就业处境之中,使她们完全必须依赖其雇主和(或)征聘者。这引起不合标准的工资和受到剥削的工作条件。虽然原籍国和接受国都可能制定了法律来处理这个问题,可是其中许多已证明是无实效的。专家组还注意到,限制性移民和移徙政策具有的讽刺意义之一就是这些政策驱使妇女利用移徙和就业的非法的、无人监管的渠道。

22. 移徙女工受到暴力行为之害对她个人、其家人和她的社会都会产生短期的和长期的影响。它不单单对受害人引起身心的伤害,而且还会造成长期的精神后遗症。它还会减损一个国家的形象和尊严以及破坏其人民对其政府提供良好生活并且保护其公民的能力的信心。

#### F. 关于应付对移徙女工的暴力行为的政策和机制

23. 会议认为对复杂问题采取单一总括办法不一定会使所有当事方受惠。有必要对处理这个微妙问题采取不相同的办法。

24. 移徙女工的原籍国需要制定一个全面架构,使移徙者个人和接受移徙者的国家都得到移徙的最大发展利益,同时将移徙的不利后果减至最低。

25. 关于扩大国家生产能力将潜在和返国的移徙女工吸收到国内经济的政策也同样重要。这些政策倡议将减少使移徙女工迁移外国的压力,从而向他们提供更好的长期保护。

26. 尽管几个移徙女工原籍国在管制私人征聘代理人的工作方面有包罗广泛的规则,但仍有许多漏洞和违规情事。关于禁止家庭佣人移徙外国的规定以及最低年龄限制均成效不彰。

27. 移徙女工原籍国政府在为其移民工人要求权利方面需要更加积极主动。在原籍国和接受国之间更广泛的社会政治和经济关系面前,对移徙女工的暴力问题往往会被搁置一旁。

28. 原籍国应提供一些情况介绍,使有可能成为移徙女工的妇女对将来在接受国的逗留有所准备。设想中的准备可包括关于接受国的法律、移徙工人权利、文化以及工作和生活条件。为了防止人身凌虐和性凌虐,必须详细告知可能的移徙工人关于当家庭佣人所包含的危险,并应当给予训练使她们能有效地应付凌虐并从中脱身。这种资料可包括支助服务,例如住房、调解的机制和非政府组织。

29. 专家组认为,一个重要事项是接受国一些不利于移徙女工的移民法,例如在无可申诉的情况下被递解出境。目前有许多国家默许非法移徙以补充国内工人数目的不足,它们必须确保通过合法渠道满足对输入劳工的实际需求,合法渠道可给移徙者提供保障,并且确认她们的真正权利。

30. 接受国如果仍未有确保对移徙女工的保护的法律,则应立法规定。

31. 接受国应承认移徙女工对该国的贡献为她们提供基本服务以保障她们的福利。

### G. 协作

32. 如大会第50/168号决议所述的,移徙女工的原籍国和接受国有义务对查明的问题谋求共同解决办法。原籍国和接受国政府应考虑缔结适当的双边和其他协定,就应付对移徙女工的暴力问题的最好方法提供指导方针。

33. 若干与会者就国际和多边协定和公约的重要性,提出一些意见——例如,有必要批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、<sup>6</sup>《国际劳工组织公约》以及其他对保护移徙女工有关的国际和区域公约,这些公约对诸如贩卖妇女和卖淫、消除对妇女的歧视、奴隶制、强迫劳役和童工等事项有重大关系。而重要的是在会员国内重新发动支持批准和加入与促进移徙女工福利有关的国际公约和文书。

34. 曾一再强调必须就暴力行为问题和政策协调采取全球性途径,以便为移徙女工的权利提供更大的保障。

35. 专家组注意到下列许多联合国组织介入与移徙问题和对移徙女工的暴力行为问题有关的工作:妇女地位委员会、人权委员会、人口与发展问题委员会、国际劳工组织、联合国妇女发展基金以及其他联合国人权情况监测机关。

### H. 指标和统计数据的收集

36. 专家组指出良好的公共政策需要建立在作为该政策的服务对象的民众的实际处境之上。关于移徙工人数目的各个报告彼此间有出入,因为它们所根据的资料来源不同,包括原籍国和接受国的资料,以及运用不同的方法,包括机场调查以及合同登记。各个报告之间的差异使得难于就不同国家的数据进行比较。移徙女工法律身份不明确也引起了关于了解移徙女工情况的困难。

37. 就暴力行为的明显证据一事来说,没有举报的情况非常之多,其理由有四:害怕遭受报复;害怕被递解出境;负债的压力和感到羞耻和困窘。即使举报,也是零碎片段的,资料均未合并。家庭佣人工作的孤立和依赖性质是关于举报不足以及大量凌虐情况被隐瞒程度的一项指标。

38. 专家组认为联合国应促进制定关于所建议的数据收集标准化程序,并且鼓励原籍国和接受国收集和分享这种数据。此外,它还认为关于对移徙女工的暴力行为的指标应包括所有剥削行为以及一些关于视妇女低劣者并使她们易受其他形式暴力行为的伤害的权利滥用行为。

#### I. 使之具备能力的策略

39. 专家组认识到移徙女工自己曾采取了几项具有原创性和重要的主动行动。她们就诸如辅导、技术培训、法律援助和辅助法律支援包括关于权利、社会和康乐项目的资料等事项,组织了自助和支助团体在一些同情团体的支助下,她们还游说有关政府放宽限制性政策,并且给移徙女工提供社会服务和福利以及增加她们获得这些服务和福利的机会。

#### J. 非政府组织的作用

40. 专家组认为非政府组织的工作很重要而且十分关键性,因为它们提醒国际社会注意妇女人权被侵犯情事,并且提供研究、文件以及谋求适当补救的政治意愿。重要的是,鼓励非政府组织和其他拥护团体更深地介入不单单是查明问题,并且通过当地、区域和国际方案寻求解决之道。在这方面,应使非政府组织有能力做它们的工作,并且给予它们支持和鼓励。

#### K. 观察员的发言

41. 来自比利时、德国、印度尼西亚、日本、尼日利亚、菲律宾和新加坡的政



府的官方观察员以及消除对妇女歧视委员会官方观察员均曾发言,来自下列联合国机构和机关的代表也发了言:国际劳工组织(劳工组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国人口基金(人口基金)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国开发计划署(开发计划署)。国际移徙问题组织(移徙组织)这个政府间组织的代表也发了言。下列非政府组织也发了言:第三世界反对剥削妇女运动,不容对妇女施加暴力组织、菲律宾海外工人协会、菲律宾移徙工人权利观察组织、横滨教区移徙工人团结中心以及亚洲及太平洋发展中心。

42. 来自新加坡的观察员在发言中提到下列四点:希望将之列入正式记录。第一,应在较大的范围内理解对妇女的暴力行为问题;第二,如专家组文件所述的,原籍国和接受国在这个问题上均应负起责任;第三,总的来说,许多移徙女工获得正面的惠益似乎较大;第四,由于各国的国情不同,必须承认对这个问题可有不一样的处理方针。

### 三、 建议

43. 大会第50/168号决议要求该会议“拟订具体指标,作为确定移徙女工状况的根据”。专家组注意到这项决议,就下列各项提出了建议:暴力指标,易受伤害性指标,以及关于移徙女工的一般特征及其状况的数据,他们认为这些对于了解对移徙女工的暴力行为现象极为重要。

#### A. 暴力指标

44. 研究和经验表明,下列暴力指标清单虽非包揽无遗,但包括了最为重要的对移徙女工的暴力行为类别,建议对所列每一项指标收集有关数据。大家认为经济剥削在某些情况下可视为一种暴力形式。

### 1. 经济剥削

在原籍国：

(a) 经纪人对文件准备和处理收费超过政府规定的数额，并收取未经核可的费用；

(b) 用作旅费和其他费用的贷款利息过高；

在接受国：

(a) 不支付或迟延支付合同规定的应付工资；

(b) 违反合同商定的工资。

### 2. 社会/心理暴力

(a) 与国际和/或国家商定标准相去甚远的生活和工作条件；

(b) 被剥夺利用社会网络以及社会和宗教设施的机会，并被迫处于孤立状态；

(c) 受到经诊断与违反公约规定的生活和工作条件有关的疾病的侵袭；

(d) 被剥夺享受医疗和保健设施的服务的机会；

(e) 受到骚扰、威胁、惩罚、恐吓、辱骂和嘲弄。

### 3. 肉体/性暴力

受到以下各种人的肉体凌虐以及性骚扰和凌虐，包括强奸：

(a) 经纪人或政府官员；

(b) 雇主和家庭其他成员。

### 4. 法律制度运作中引起的暴力

(a) 不合理的监禁、关押或驱逐出境；

(b) 非法的或被强迫的替代合同；

(c) 非法扣留护照和其他文件；

(d) 无合同和/或违反合同。

## B. 易受伤害性指标<sup>f, g</sup>

45. 下列清单虽非包揽无遗,但包括经研究和经验表明移徙女工比一般工人易受伤害的情况,建议集中注意这些情况和其他已证明易受伤害的情况。虽然这些情况很难以确切和可衡量的指标来表示,但专家组认为,就对移徙女工的暴力行为指标而言,质量指标和数量指标均很重要,并认为在适当时候可对下列各项制定具体指标:

### 1. 无效文件

妇女在无适当有效文件情况下受聘然后被送出国。

### 2. 雇用未达法定年龄的妇女/女童

招聘按原籍国的法律定义未达法定年龄的妇女/女童。

### 3. 未经授权的经纪人

原籍国内进行招聘工作的经纪人在执照和资格鉴定、监督和批准方面不依政府条例和准则受政府管制。

### 4. 准备不足

妇女出国时没有按政府和/或国际关于准备工作的条例和准则(仍有待制定)作好准备。

### 5. 支助来源不足

国外的移徙女工没有足够的支助/援助来源和/或没有能力和/或权利接触到下

列形式的这类来源:

- (a) 本国代表;
- (b) 调查官或类似的地方当局;
- (c) 受承认的非政府组织或其他这类支助团体;
- (d) 任何其他适当安排。

#### 6. 重新融入社会的服务不足

返国移徙女工得不到旨在协助她们重新融入社会的服务,或如果她们曾是暴力受害者在必要时得不到协助她们康复的服务。

#### 7. 原籍国内的暴力

妇女出国的原因是她们在原籍国曾是暴力受害者。

#### 8. 条例不足

对于一般的妇女或特别是移徙女工,接受国在下列方面没有明确的政府或国际条例或准则:

- (a) 凌虐和暴力形式;
- (b) 一般工作条件。

### C. 关于移徙女工的一般特征的数据

46. 建议收集下列关于移徙女工及其处境的一般特征的数据,并用来查明、分析和了解对移徙女工的暴力行为:

#### 1. 离国妇女的一般特征

- (a) 基本社会--经济数据;

- (b) 人口数据；
- (c) 离国前的职业和收入；
- (d) 原籍地；
- (e) 目的国；
- (f) 在外国打算寻求的职业；
- (g) 招聘来源；
- (h) 出国工作的动机；
- (i) 原家庭的一般情况；
- (j) 中间人在招聘工作中的作用。

## 2. 在接受国的移徙女工的一般特征

- (a) 按原籍国和职业类别计算的人数；
- (b) 人口数据。

## 3. 原籍国现况的一般特征

- (a) 失业率和其他有关劳动力市场数据；
- (b) 性别偏见(如开发计划署所衡量的)；<sup>h</sup>
- (c) 家庭暴力事件；
- (d) 适用于工人权利的立法、条例和其他保护性安排。

## 4. 接受国现况的一般特征

- (a) 适用于当地就业妇女和移徙女工的立法、条例和其他保护性安排；
- (b) 性别偏见(如开发计划署所衡量的)；<sup>h</sup>
- (c) 家庭暴力事件。

## D. 收集数据的方法

47. 专家组注意到收集质量数据和收集数量数据两者的重要性,建议采用下列数据收集形式,以便特别用于所示的一系列指标:

### 1. 原籍国内的数据收集

(a) 例常地收集国家一级关于移徙女工流动的程度和基本性质的数据(以提供关于上文C.1(a)-C.1(g)节的数据);

(b) 调查离国妇女以获取更详细的资料(以提供关于上文C.1(h)-C.1(j)的数据);

(c) 调查回国工人以了解海外经验,包括任何暴力事件(以提供关于上文A和B节的数据)

(d) 系统地向回国移徙女工最有可能去寻求援助的组织收集数据(以提供关于上文A和B节的数据)。

### 2. 接受国内的数据收集

(a) 经常监测为接收移徙女工的投诉而设立的组织所提供的数据(以提供关于上文A节的数据);

(b) 系统地向有关非政府组织收集有关侵犯移徙女工的权利事件的数据(以提供关于上文A节的数据);

(c) 经常监测移徙入境数据--工作证申请,大使馆登记和家庭调查,应反映国内移徙女工的人数和可能的其他数据(以提供关于上文C.2节的数据);

(d) 系统地向移徙女工在国外就业期间被接受或求助的机构,例如医院和法庭收集数据(以提供有关上文A节的数据);

### 3. 原籍国和接受国内的研究

进行研究以覆盖经常性和进行中的数据收集过程所没有覆盖的领域。

#### E. 其他建议

48. 专家组建议联合国有关机构要求会员国政府收集和/或提供方便以收集有关上述所列指标的数据。

49. 鉴于目前对移徙女工的暴力情况的认识范围,专家组还建议联合国有关机构/实体尽快在一些原籍国和接受国内进行一系列研究,以收集有关下列的数据:

- (a) 对移徙女工的暴力行为的范围和性质;
- (b) 暴力行为对移徙女工、其家庭及其社区的影响。

#### F. 改善联合国系统有关对移徙女工的暴力行为的 协调工作的措施<sup>313</sup>

50. 专家组讨论了联合国机构改善对移徙女工的暴力行为问题的协调工作的措施。各国政府、区域政府间机构和联合国应采取的这些行动。

##### 1. 各国政府应采取的行动

51. 移徙工人全球化问题以及干扰移徙女工的问题都是当今全球经济越来越显著的现实情况。否认或对事实上存在的移民问题采取模棱两可政策的各国政府应当同政府间组织采取必要措施,以全力保护这些实际存在的移民,并承认他们真正的权利和向他们提供适当的辅助和社会福利。各国政府应当同非政府组织合作制订扩大服务的方案和住房计划并向移徙女工提供法律、社会和教育援助。

52. 接受国和原籍国政府应当同非政府组织合作向移徙工人在离境之前提供有关接受国的法律、文化及工作条件和生活条件的资料。这方面的资料应当包括例如

住房、调解、非政府组织等辅助机制。还应当向劳力输出国的民众提供类似信息。

53. 造成对移徙女工的凌辱和暴力行为的另一个因素,就是政府不采取行动或冷漠旁观。如果有关国家对移徙女工的暴力行为问题不采取行动,则应当按照“克尽职责的原则”对此负起责任。

54. 各国有关移徙女工的劳动标准应当按照国际劳工组织制订的国际标准和提出的建议加以修订和执行。各国政府还应当鼓励工人组织把保护移徙女工列入他们的活动。

55. 为了保护工人特别是移徙女工的人权,接受国家应当设法承认那些没有证件或情况不合规定的女工的身分,因为有许多女工是被拐骗或被强迫的。此外,在这段时间内应当提供辅助。

56. 没有证件或身分不合规定的移民,特别是移徙女工更容易遭到暴力行为。原籍国和接受国都应当采取主动积极措施,以减少没有身分的移徙工人往外流动。

57. 原籍国和接受国都应当采取有效措施,对故意鼓励偷渡工人和剥削移徙女工的中间人进行制裁。各国政府应当更有效地管制私人招聘公司和商人,尽量减少没有证件的移徙工人。

58. 接受国家也应当采取措施为保护移徙女工公平执法。此外,在没有保护移徙女工的法律的国家,也应当颁布这方面的法律。

59. 执法人员、程序和做法往往会加剧移徙女工遭受暴力行为和受到欺负。各国政府应当培训执法人员协助遭受暴力行为的移徙女工,鼓励她们报导这类暴力行为并向施暴者起诉。

60. 各政府还应当向驻外使馆和领事人员及其他有关政府官员提供足够的资源和注重性别问题的培训,以响应移徙女工的需要,特别是那些遭受暴力行为和受欺负的女工。

61. 各国政府应当提供适当的服务,让那些因暴力受害的女工能够回国并/或支持非政府组织举办重新融入社会的方案。



62. 移徙就业的双边协定或其他安排都应当包括诸如最低合同条件、为受害女工制订申诉措施/机制。需要制订共同措施来处理申诉问题,建立联合委员会、研究委员会和分享数据。

63. 原籍国应当采取合作措施,减少移徙工人之间的竞争,因为这类竞争可能危害到海外的移徙女工的福利。

64. 各国政府应当广泛采取措施来消除最广义的人口贩卖问题(即娼妓或其他卖淫形式、强迫婚姻和强制劳动)并保证执行这类措施。各国政府应当采取行动来击破各国、区域和国际人口贩卖网。还应当鼓励各国政府向那些在其本国管辖范围以外活动的个别或有组织的人口贩子起诉,即使活动所在国没有提出申诉或正式通知。

65. 应当采取适当的刑事、民事和财政制裁措施来控告从事人口贩卖工作的任何人或组织。此外,应当协助人口贩卖组织的受害者和支助组织,对人口贩子采取法律行动,在这方面,专家组会议认为,不应当因为非法居住而检举人口贩子的受害者,应当向他们提供安全的住所和支持(即咨询、职业培训、法律援助和保密保健),其中包括在原籍国、过境国和目的地国保护他们不会遭到报复。

## 2. 区域政府间机构应采取的行动

66. 政府间和区域经济政治机构应当承认和颁布一些政策来纠正移徙劳动力的全球化问题,作为经济全球化的一个重要结构。而这类政策应当重视移徙女工问题。

67. 区域人权委员会和/或机制应当同非政府组织密切合作,定期审查移徙女工的情况并就暴力行为的案子采取行动。

68. 区域一级的多边措施应当响应没有证件和情况不合规定的移徙女工的处境。

69. 应当促请区域委员会就移徙与发展问题举行会议,并特别着重移徙女工问题。

### 3. 联合国应采取的行动

70. 行政协调委员会(行政协调会)应当是联合国系统内负责有效协调对移徙女工的暴力行为的措施的联络点。行政协调会、其工作队和提高妇女地位机构间委员会都应当以这个名义来审查联合国各机构和机关的职责和政策,以确定如何加强他们在对移徙女工的暴力行为方面所进行的工作。此外,行政协调会还应当全面审查现行关于移民、妇女和对妇女的暴力行为的政策是否有效,以确定那些领域还没有全力处理有关对移徙女工的暴力行为的问题。行政协调会的机制还应当协调执行本报告各项建议的措施。

71. 妇女地位委员会和/或一个适当的联合国机构应当监测本报告各项建议的执行情况。

72. 联合国的研究和统计机构应当参考专家组会议的建议,就移徙女工的指数和研究制定一个方案。

73. 1997年1月将举行的消除对妇女一切形式歧视委员会第十六届会议也许可以参照其关于对妇女暴力行为的第19号一般建议,审议和讨论对移徙女工的暴力行为的问题并采取行动。

74. 联合国人权监测机构和机制以及劳工组织公约和建议执行问题专家委员会应当定期要求缔约国就移徙女工的情况和条件以及关于移徙女工的方案和各项服务提供信息。

75. 联合国人权教育十年的秘书处应当将对妇女的暴力行为问题列入其活动方案,其中包括对移徙女工的暴力行为。

76. 应当要求联合国会员国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和劳工组织有关促进移徙女工福利和权利的各项公约。

77. 联合国系统应当促使公民社会要求会员国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和劳工组织有关促进移徙女工福利的各项公约。

注

<sup>a</sup> “世界人权会议的报告,1993年6月14至25日,维也纳”(A/CONF.157/24 (Part 1)),第三章。

<sup>b</sup> “第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4至15日,北京”(A/CONF.177/20,第一章,第1号决议,附件二)。

<sup>c</sup> 大会第34/180号决议。

<sup>d</sup> 大会第48/104号决议。

<sup>e</sup> 大会第45/158号决议。

<sup>f</sup> 一名专家,Then Yee Thong 先生认为第三章B节的标题应为“查明弱势的状况。”他澄清第一工作组决定编入该节的理由,即提请各国政府注意B节所列的状况可导致对移徙女工的暴力行为。此外,这种状况属于质量性质,因此不象预期的指标那样,可在数量上加以衡量。

<sup>g</sup> 新加坡政府观察员还就第三章B节作出评论,会议同意该项评论应当反映在报告内。她建议标题应当是“弱势的指标”或“查明弱势的状况”,并且所列的指标有一般衡量性和主观性问题。例如,B.5小节内“没有适当来源”一词就有种种解释。在一种情况下“适当”可能不具有在另一情况下“适当”的相同意义,而指标应假定具有可资比较的标准。在没有标准的情况下,指标可有种种解释,导致可比较和衡量性问题。

虽然最后报告会将由专家以个人和私人身分通过,但新加坡代表提到大会第50/168号决议第8段,其中要求专家组研拟具体指标,作为确定移徙女工状况的根据。她指出这意味着有一套关于移徙女工状况基础广泛的指标,除关于对移徙女工的暴力行为的指标外还包括其它指标。毫无疑问,确实存在移徙女工受害的事件,但为了提供较平衡的方法、较好地确定整体移徙女工的状况,积极的指标还应当包括诸如延长或重订移徙女工的就业;她们停留的动机;移徙女工所认识到的净利益;原籍国所

收到的侨汇等事项。

她建议大会应设立一个不限成员名额的工作组,进一步研究专家组会议提供的指标问题。由于工作组向大会所有的会员开放,因此,在讨论指标问题时可能达成会员国相对广泛的普遍接受。

<sup>h</sup> 《1995年人力开发报告》(纽约,牛津大学出版社,1995年),第72至86段。

<sup>k</sup> 应新加坡观察员的要求,专家组同意将下列的评论列入其报告中:“大会第50/168号决议执行部分第8段要求专家组提出‘改进联合国各机构有关对移徙女工的暴力行为问题所进行的各项努力的协调工作的建议并制定具体的指标作为确定移徙女工处境的基础’。但是,专家组会议超出大会规定的职权范围而提出‘各国政府应采取的行动’和‘区域政府间机构应采取的行动’的各项建设,大会并没有要求它这样做。”

<sup>j</sup> 应一名专家,Then Yee Thong 先生的要求,专家组会议同意在报告这个部分的一些段落反映他关切的问题如下:

#### 第51、55和56段

国际人口与发展会议的《行动纲领》提到无证件的移徙工人。工人移徙的主要理由之一就是摆脱本国的贫穷和失业情况。如果将没有证件的移徙工人合法化,这势将进一步鼓励和加速无移徙工人的外流。这可能对开放接受的小国造成严重的经济和社会问题。再者,在这种情况下,将难以控制妇女人口的贩卖。

#### 第52段

这尤其使接受国无法为可能移徙的工人提供广泛的离国前的资料。这项工作应由原籍国负责。

#### 第53段

这将难以执行和实施。例如,存在着实际的问题:政府应对谁负责?国家应对

什么负责？在什么条件下国家应负责？

#### 第54、65和66段

这些案文意味着各国政府要颁布符合劳工组织的标准的法律，即使这些政府本身并未批准有关的劳工组织文书。这为某些国家在各机构开辟新的途径，游说对未能按照劳工组织文书修订法律的国家实施制裁，特别是贸易制裁。这同重新引进或重新讨论“社会条款”问题——即强加某种一致的社会保护基础作为参加多边贸易体制的条件——没有任何分别，这是很危险的。（参看国际劳工局理事会、国际贸易的社会问题工作组“世界贸易自由化的社会问题”（GB.261/WP/SLD/1）（1994年11月，日内瓦））。

#### 第58段

1. 法律平等地适用于在所有接受国被裁决犯有凌虐和暴力行为罪行的当地国民和外国人。

2. 各国有正当理由不将某些的工人列入其劳工法内，这是普遍的现象。在新加坡，例如就业法就不包括专业人员、管理和行政雇员以及家庭佣人，无论他（她）们是当地人或外国人。扩大法律范围以适用于外国的家庭佣人将被认为给予移徙工人比当地工人享有的更多的保护。

3. 接受国应可以灵活决定保护移徙女工的最佳办法。许多情况表明，行政措施可能比法律措施更为有效。

#### 第62和第63段

专家认为双边协定是两个有关国家的特权。不是由专家组去指示各国政府。他还要求澄清第62段的意图。

#### 第64段

专家提到秘书长关于对妇女的暴力行为的报告（A/50/378）。其中指出贩卖问题

是另一个报告的专题。

第76和77段

由于目前只有少数国家批准或加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》而该《公约》又尚未生效,因此实际上保护移徙女工的主要还得依赖接受国的国内法律。再者,接受国各有不同的国情,国际体制至多也只能补充接受国的国内法律。

-----