



Distr.
GENERAL

A/36/483
30 September 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国 大会



第三十六届会议
议程项目 69 (c)

发展和国际经济合作：贸易和发展

订立一个国际劳工补偿办法

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 10	2
二、 问题的各个方面	11 - 16	3
三、 关于补偿办法的各项建议	17 - 20	5
四、 向补偿办法提供捐助的理由	21 - 28	6
五、 捐助办法	29 - 31	8
六、 订立补偿办法的方针	32 - 40	8

一、 导言

1. 大会1979年12月19日第34/200号决议请秘书长同联合国贸易和发展会议、国际劳工组织和其他有关的联合国机构密切合作，就哈桑·宾·培拉尔王储殿下关于订立一项国际劳工补偿办法的提案，进行一项可行性研究¹，并向大会第三十五届会议提交一份进度报告，向大会第三十六届会议提交一份最后报告。

2. 大会同一决议第3段请秘书长对于联合国系统内处理技术反向转让问题的协调事宜，采取必要的措施。

3. 大会同一决议第4段请贸易和发展理事会按照联合国贸易和发展会议第102(V)号决议第6段的设想，着手审议适当的安排，包括有无必要召集一组专家，来研究计算人力资源流量的可行性。

4. 秘书长向第三十五届会议提交了一份进度报告(A/35/198)，简要地介绍了有关订立一个国际劳工补偿办法的各种看法。

5. 大会1980年12月5日第35/62号决议注意到这份进度报告将作为完成最后报告的基础。该决议进一步重申促请秘书长在同联合国贸易和发展会议、国际劳工组织以及其他有关的联合国组织的合作下，就此问题编写一份最后报告，提交大会第三十六届会议，并继续审查关于技术反向转让问题的工作的协调。

6. 行政协调委员会实质问题协商会(方案事宜)在响应大会第34/200号决议第3段时，作出了如下结论：在此阶段似乎没有必要对于联合国系统内处理技术反向转让问题的协调事宜采取任何进一步的措施；这些组织已对它们在这方面的活动作了分析，这些分析大体上说明各机构已自然地发挥了它的领导作用并形成了一个格局使各机构的活动相互补充而不是相互矛盾。委员会认为，如有关政府间机构认为有必要，可对这方面的工作的格局及其在各机构间的分配情况作一全面分析，如今后需进行更多的正式协调，还可采取进一步措施。

¹ 《会议记录，国际劳工大会，第六十三届会议，第十四次(特别)会议》，劳工组织，日内瓦，1977年，第281—283页。

7. 实质问题协商会(方案事宜)在响应第34/200号决议第4段时一致认为,就贸发会议建议的关于计算人力资源流量的各项活动和召集一个关于这个课题的专家小组来说,都不发生协调的问题。

8. 贸易和发展理事会1981年3月20日第227(XXII)号决议决定:授权贸发会议秘书长在关于计算人力资源流量的可行性的综合性研究报告已提交各会员国供它们评论后的三个月之后,召集一个政府间专家小组以审查计算人力资源流量的可行性。

9. 鉴于以上各种考虑,本报告仅限于研讨关于订立一个国际劳工补偿办法(以下简称“补偿办法”)的建议的可行性。

10. 为了研讨上的便利,本报告使用“移入国”一词以指接受工人的国家或就业所在国,使用“移出国”以指工人的“原籍国”,不一定说明这些工人的移居身份是临时性还是永久性的。

二、问题的各个方面

11. 十五年多来,在联合国系统内外对与工人,特别是高度合格和熟练的人大规模流动有关的问题作了相当仔细的研究。对于此类移民的原因及其后果写了不少调研材料和报告(A/35/198,附件二和三),提出了几种补救措施以减少其对许多发展中国家的发展目标和方案的不良影响。在贸发会议的调研材料^{2 3}中载有关于高度合格的科学家、工程师和有关工人外流的补偿措施的详细建议。

² 《技术反向转让(人材外流):对国际资源流量的计算、补偿,税收及有关政策的建议》, Jagdish Bhagwati 教授的研究报告, 1978年1月(TD/BC.6/AC.4/2)。

³ 《技术反向转让:对其主要特点,原因和政策含意的研究》(联合国出版物,出售品编号E.78.II.D.10)。

12. 随着近年来移民工人数量的显著增加，国际社会的注意力已不再局限于高度合格和受过训练的工人外移造成的问题，它也注意到经济上活跃的其他各类人。这些问题愈来愈普遍，不仅包含工人移民到发达国家的方面，也包含移民到其他发展中国家方面。

13. 工人移民到其他国家找工作的情形已成为当前全球经济制度的一个共同特色。有份报告⁴估计，全世界在原籍国之外居住的工人总数约为2,000万人。某些工人移出国损失的工人人数已达其本国工人人数的三分之一左右。在某些工人移入国，移民工人人数已占某些类就业劳动力的50%以上。

14. 据估计，从1975年到2000年，全球劳动力将增加约9亿人。新近寻找工作的人，每九个人当中有八个人居住在具有年轻人口、高出生率和人浮于事的就业市场的低收入国家内。与某些国家较高的工资水平和更现成的就业市场相较，许多发展中国家工资较低，谋求满意的工作遭遇种种困难，会创造更多工人外移的条件。贫穷或较低的生活水平会引起某些人外移。发展过程本身也会促成其他的人外移，使高于经济匮乏层次而具有技能、资源和知悉有机会存在的那一阶层的人往外移动。

15. 随着工人的大规模经济性移动会产生可能的冲突和社会紧张关系。移入国国内经济层次较低的那些人担心移民工人同他们竞争工作和福利。在某些国家，有迹象显示人们很担心太大比例的外国工人的文化和其他方面的影响。面对着经济力量所造成的日益增加的移民压力，许多移出国和移入国政府如能了解这类移动所造成的后果，会有好处。

16. 要解决大规模移民所造成的这类社会和经济问题，必须在国家和双边一级上采取适当的措施，还要采取国际一级上的协调一致行动。

⁴ 凯恩琳·纽兰，“国际移民：工作的要求”，世界动向论文33，世界动向研究所，华盛顿，1979年11月。

三. 关于补偿办法的各项建议

17. 各方面的人曾根据对经济性移动问题的性质和大小程度所作的评价建议了大量措施，目的在直接地或间接地减少这些问题对发展中国家的发展过程产生的不利影响。这些措施大部分同移出国和移入国的国家政策有关，强调经济上、体制上和行政上的解决办法。但是，除非国际上集体努力加强国家政策，单靠国家政策本身似不足以应付这些问题的复杂性。贸发会议第102(V)号决议和《科学和技术促进发展维也纳行动纲领》⁹均规定发展中国家和发达国家以及国际社会应采取的若干措施。

18. 执行其中许多措施，必须采取一系列经过仔细设计的步骤，也必须有相当的财政和技术资源。

19. 在提出的各项国际行动建议当中，约旦 储哈桑·宾·塔拉勒于1977年向国际劳工大会所作的演讲中提出的关于订立国际劳工补偿办法的建议，近年来很受注意。补偿办法“主要从劳工输入国家取得资源，但本着团结友好的精神，劳工组织其他成员也可以捐助。累积的资源应比照劳工损失引起的费用估计数分拨给输出劳工的发展中国家……”。他也建议“将执行拟议的国际劳工补偿办法获得的部分款项用作优惠贷款，贷与各参与发展中国家，目的是促进和资助各种社会项目”。

20. 联合国第三个发展十年国际发展战略(第35/56号决议)第123段建议，国际社会在十年的早期，参照联合国的各项有关决定，考虑各项安排，使大量人材外流导致经济失调的发展中国家可以获得帮助，以处理因此而引起的调整问题。它要求国际社会同心协力，按照贸发会议第102(V)号决议的建议，采取全面的有

⁹ 《联合国科学和技术促进发展会议的报告，维也纳，1979年8月20日至31日》(联合国出版物，出售品编号：E.79.I.21和更正，第七章。)

效行动，以期减少技术人材外流的不良影响。另有一些个别的人或国家集团提出了其他一般性建议，支持同补偿办法相类似的各种补偿制度（A/35/198, 第 39 段至 40 段）。

四、向补偿办法提供捐助的理由

21. 首先必须承认移入国的经济需要是当前国际经济移民的重要的但不是唯一的原因。移入国只在证明有此需要，并谨慎地断定他们的存在合乎本国经济需要时才允许外国工人入境。许多国家在允许外国工人进入之前，雇主必须向移入国主管当局证明本地劳动力无法满足他们的需要。移入国拥有主权权利管制外国人的进入，只在本国需要的范围内允许经济上起作用的工人进入。即使一个国家总的说来面临失业问题，然而某些工艺、职业、工业或区域不可避免地还是会缺乏劳工，而造成对移民劳工的需求。

22. 按需求决定的劳工移入，有利于更充分地利用移入国的其他生产因素诸如当地劳工、资本、土地和能源。结果就实际货物的供应和收入的产生而言都使国民生产提高。利润和投资以及工资往往随着增加。生产的实际货物和提供的劳务将使移入国的人民受益。

23. 外国工人不需移入国承担任何养育和教育费用就成为一种现成的生产因素。如果移入国要等待人口增长、教育和训练来形成本地的劳动力，那么就得在国民具有生产力以前的 15 至 20 年内付出大量的开支。不错，移入国要承担向新移民及其家属提供诸如住房、学校、医院和其他基本设施等社会必需品的费用。不过，许多研究已证明从移民劳工所得收益净值远超过上述费用。^{6 7 8}

⁶ 琼斯和史密斯，《英联邦移民的经济影响》，剑桥大学出版社，伦敦（1970年）。

⁷ 博恩林，“外国工人的经济影响，特别着重西欧工业化后社会的劳工市场”，经合发组织，巴黎（1974年）。

⁸ 朱利安·西蒙，“移民从公共资产拿走什么和给予公共资产什么”，向美国移民和难民政策专门委员会提交的最后报告，华盛顿特区（1980年9月）。

24. 这些考虑——不仅道义上的而且经济上的考虑——证明有必要向国际劳工补偿办法提供捐助。移入国通常掌握移民劳工的“买方市场”，这项事实并不减损提供捐助的理由。

25. 有人争论说劳工移民缓和了移出国的失业压力。移民并非都是本国需要过剩的人。在许多情况下，必需的熟练工人的移民使本国必需品的生产和必要劳务的提供都减少了，因而引起失调和新的费用。当较有价值或较稀少的工作类别的人离开本国时，这些影响就更加严重。

26. 有人认为移民收入的一部分汇回原籍国也是一种补偿。有人说移出国可利用这些汇款支付进口品或把它们投资于其他生产活动。不过，另外有些人争论说移民的收入大部分留在移入国（或其他外国）而只有一小部分汇回原籍国。这种汇款作为一种国家收入来源是零星的、不可靠的而且其波动是无法预期的。认识到汇款额波动所造成的困难，国际货币基金组织补偿性资金供应办法于1979年8月放宽条件，把工人汇款短缺当作出口收入短缺一样看待。⁹

27. 有必要指出，汇款通常用来满足移出国的消费需要。把国外汇款大肆用于消费是许多发展中国家常见的现象，只有很小一部分汇款被用作生产投资。在有些情况下，增加的需求使国内供应陷入瓶颈，引起通货膨胀压力或促使进口增加。移出国的消费方式受到影响而趋于增加消费品进口，因此有相当大部分的外汇未用于增加国家的生产能力。国外汇款不可避免地会刺激国内通货膨胀。

28. 总的说来，显然，有用的和生产性的人力资源转让使移入国受益极大而移出国得益极小，这强有力地证明有必要向补偿办法提供捐助。

⁹ 戈鲁，《补偿性资金供应办法》，小册系列第34号，货币基金组织，华盛顿特区（1980年）。

五、捐助办法

29. 有人已经提出一些办法，其中概述向补偿办法提供捐助的理由和程序（A/35/198，第24—38段和附件三）。有一些已经拟订和修改到相当细致的地步，而另外一些则只是作为广泛的建议而提出的。

30. 有人提议由移入国征收特别税及指定某些现行税收益的一部分，作为因移民而获得利益的补偿。另有人提议移入国的捐助应该是一个并入该国正常预算程序的较简易而直接的步骤。补偿数额应按照获准进入该国有经济活动力工作人员的实际人数以及根据不同类别工作人员的工资、薪金或收入水平计算的固定数额。

31. 这些办法的可行性已由其提议者给予证明。就订立补偿办法而言，倘若在政府间一级上能够对订立补偿办法的方针取得协议，则可能采取一个这些建议的综合办法，并在国际法律和行政制度和程序范畴内作出适当的调整。下面提出关于这些方针的若干考虑。

六、订立补偿办法的方针

32. 订立国际劳工补偿办法应受由政府间讨论商谈所达成某些广泛原则的指导。这些原则务须为了团结和友好的利益越过个别国家的种种特殊情况，处理错综复杂的国际劳工移居问题。在这些原则中，不言自明的是普遍承认各国有主权权利控制移民进入它们本国的领土和它们领土内的经济活动以及采取一切实际步骤，确保移民经由正当途径出入它们的国家。

33. 必须确定具有经济活动力移民的类别，因为他们造成对补偿办法捐款的义务。例如，这个类别将包括所有获准入境的移民需要由劳工部证明该类职业当地工人没有人愿意、有能力和具备资格担任而且他们的就业对该业的现行工资和工作条件没有不利的影晌。学生、受训人员、朝圣香客、难民、受抚养人、游牧民、传教士、官员外交官和那些因人道主义理由获准入境的人等不在此列。

34. 对那些国民生产总值或按人口计算的国民平均收入低于某些协议水平的发展中国家，可以不必履行向补偿办法付款的义务。

35. 对补偿办法的捐款应以可预计的持续的和有保证的资源为基础。筹措捐款的国家机构应在法律和行政手续范围之内并且不应以特别罚款或税捐方式对移民或社会任一特定部分人民施加歧视性负担。

36. 移入国提供补偿办法捐款的数额可考虑以下因素来决定：按全部劳动力中的比例和特定类别的劳动力以及他们对经济的总价值。

37. 补偿办法捐款的一部分应以补助金、研究金、设备和可偿还贷款方式提供给移出国，作为对它们的发展方案的援助。这种援助应按照移民对移出国造成的不利影响以及培养、教育和训练移民的费用而定。出国的期间也应为此种考虑的一个因素。

38. 对补偿办法做出捐款和接受其援助的指导原则将是逐步防止有经济活动力的人大规模移居对发达国家和发展中国家所造成的不利的经济和社会影响，并确保一个有条理地管制移民劳工的程序。因此，这些原则应指导由补偿办法调拨资源进行的方案和项目。

39. 补偿办法所需的筹资水平和作业程序以及体制安排必须根据通过政府间讨论而形成的方针来决定。

40. 大会也许愿考虑把上述的方针作为拟订关于订立和操作国际劳工补偿办法的体制与行政安排的进一步提议的可能基础。
