

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

《安全、有序和正常移民全球契约》
亚太区域筹备会议

2017年11月6日至8日，曼谷
临时议程** 项目3(a)和(d)

**关于亚太区域促进安全、有序和正常移民的重大
议题的专题讨论：**

**促进合法和有序的劳工移民，以此作为对促进可
可持续发展的所有维度（包括体面工作、劳工流
动、承认技能和资格和其他相关措施）的贡献**

**推动区域合作，促进所有各种维度的移民管治，
包括在边境和在过境、入境、返回、重新接纳、
融合、重新融合期间**

亚太区域的劳工移民状况**秘书处的说明****摘要**

国际劳工移民是亚太区域许多国家实现发展的重要组成部分。虽然各国制定了管理劳务移民的政策框架，但移民的迅速扩展导致有时采取被动的移民政策、而不是融入总体发展战略。结果对确保安全、有序和正常移民构成重大挑战，特别是在劳务移民权利方面。国际社会已通过一项国际劳务移民综合规范框架，其中包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，国际劳工组织的众多公约和建议书，种种非约束性框架以及次区域政府间组织的宣言。然而仍然存在若干政策挑战，包括有效保护移民工人的权利，限制非正常移民，以及制定区域或次区域文书和方案以便于管理劳务移民。

鉴于这些政策挑战，国际社会正在就一项安全、有序和正常移民全球契约举行谈判，并将于2018年提交给国际会议。联合国内外的众多进程为努力制定全球契约提供指导。预计亚太区域将向缔结全球契约的谈判提交区域投入。

本文件旨在通过强调相关议题并提出建议供与会者审议，以期指导亚太区域政府间进程为谈判提供区域投入。

* 因技术原因于2017年10月13日重新印发。

** E/ESCAP/GCM/PREP/L.1。

一. 劳务移民的趋势、影响及挑战

(一) 趋势

1. 为就业移民是亚太区域移民的主要形式。本区域若干国家每年通过正常移民渠道正规办理超过 50 万移民工人。比较明显的是，菲律宾在 2011 年至 2015 年期间每年办理了 180 万移民工人。国际劳务移民的驱动力在于原籍国与目的地国之间的工资水平和就业机会的巨大差异。除非全球经济出现放缓，否则目前的劳务移民数量很可能会继续维持或有所增加。

2. 在亚太区域，从原籍国招工和部署移民工人以及他们在目的地国的安置和就业一般由私营部门机构管理。部分国家建立了政府机构(有时为部级单位)来处理 and 规范劳务移民。

3. 来自主要原籍国家的移民妇女的比例有所不同(见表 1)。印度尼西亚和斯里兰卡的女性移民人数和百分比近年来一直在下降，但来自孟加拉国和菲律宾的则持续增加。¹ 这些国家的趋势由许多因素导致，包括政策转变。例如，孟加拉国减少了对妇女移民的限制，而印度尼西亚和斯里兰卡则实施了限制。

表 1

选定国家安置的移民工人数量，2011-2015 年

| 国家 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| 孟加拉国 | | | | | |
| 总 | 568 062 | 607 798 | 409 253 | 425 684 | 555 881 |
| 男 | 537 483 | 570 494 | 352 853 | 349 677 | 452 163 |
| 女 | 30 579 | 37 304 | 56 400 | 76 007 | 103 718 |
| 印度 | | | | | |
| 总 | 626 565 | 747 041 | 816 655 | 804 878 | - |
| 印度尼西亚 | | | | | |
| 总 | 586 802 | 494 609 | 512 168 | 429 872 | - |
| 男 | 210 116 | 214 825 | 235 170 | 186 243 | - |
| 女 | 376 686 | 279 784 | 276 998 | 243 629 | - |
| 尼泊尔 | | | | | |
| 总 | 384 665 | 450 834 | 52 878 | - | - |
| 巴基斯坦 | | | | | |
| 总 | 456 893 | 638 587 | 622 714 | 752 466 | 773 869 ^a |
| 菲律宾 | | | | | |

¹ 菲律宾统计局，“海外女性工人总数估计为 220 万(2006 年度海外菲律宾人调查的结果)”，2017 年 4 月 27 日。可查询：www.psa.gov.ph/content/total-number-ofws-estimated-22-million-results-2016-survey-overseas-filipinos.

| 国家 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 总 | 2 057 000 | 2 220 000 | 2 209 000 | 2 320 000 | 2 377 000 |
| 男 | 1 080 000 | 1 148 000 | 1 116 000 | 1 149 000 | 1 168 000 |
| 女 | 978 000 | 1 072 000 | 1 092 000 | 1 170 000 | 1 209 000 |
| 斯里兰卡 | | | | | |
| 总 | 262 961 | 282 331 | 293 218 | 300 413 | 263 307 |
| 男 | 136 307 | 143 784 | 175 185 | 189 924 | 172 630 |
| 女 | 126 654 | 138 547 | 118 033 | 110 489 | 90 677 |
| 泰国 | | | | | |
| 总 | 147 623 | 134 101 | 130 511 | 119 529 | 117 291 |
| 男 | 121 391 | 108 892 | 107 184 | - | - |
| 女 | 26 232 | 25 209 | 23 327 | - | - |

资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，《2015年亚太移民报告：移民对发展做出的贡献》(ST/ESCAP/2738)，第21页；2014-2015年孟加拉国人力、就业和培训局数据库(可查询<http://www.bmet.gov.bd/BMET/statisticalDataAction#>)；2015年巴基斯坦：海外巴基斯坦人和人力资源开发部，“2015年巴基斯坦劳工移民情况报告”(伊斯兰堡，2015年)；2016年海外菲律宾人：菲律宾统计局数据库。(可查询<https://psa.gov.ph/tags/overseas-filipinos>)；2015年斯里兰卡外国就业局数据库(可查询<http://www.slbfe.lk/file.php?FID=253>)；2014-2015泰国银行数据库(可查询<http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=111&language=eng>)。

^a 只到2015年10月。

4. 南亚和西南亚的主要原籍国的移民工人倾向于到海湾合作委员会国家找工作，即巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。2015年巴基斯坦97%的海外劳工²以及2014年孟加拉国四分之三的移民工人都去了西亚地区。³在东南亚，2015年有三分之二的陆上移民工人来自菲律宾。⁴来自次区域如缅甸、泰国和越南等国家的移民工人，则倾向于留在东亚和东南亚范围内。

5. 虽然高技能和专业工作者也参与国际劳工移民流动，而且东南亚国家联盟(东盟)已允许若干类别的专业人员自由流动，但移民流动仍以低收入、半熟练职业工人为主。最近来自孟加拉国、⁵巴基斯坦、⁶和斯里兰卡⁷的

² 巴基斯坦，巴基斯坦海外部和人力资源开发部，巴基斯坦劳工移民局：2015年状况报告，巴基斯坦政府，伊斯兰堡，2015年。可查询：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-kathmandu/documents/publication/wcms_514139.pdf。

³ 亚洲开发银行(ADB)和国际劳工组织(劳工组织)亚洲及太平洋区域办事处，孟加拉国工人的海外就业：趋势，前景和挑战。亚行简报，第63期，2016年。可查询：www.adb.org/sites/default/files/publication/190600/overseas-employment-ban-workers.pdf。

⁴ 菲律宾海外就业管理局，海外就业统计，2016年。可查询：www.poea.gov.ph。

⁵ 可查询：<http://www.bmet.org.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=35>。

⁶ 可查询：<http://www.beoe.gov.pk/files/statistics/2017/occupation.pdf>。

⁷ 斯里兰卡外国就业局，“2014年度外国就业年度统计报告”，SLBFE，科伦坡，2014年。

报告显示低技术和半熟练的移民工人占绝大多数。他们也是来自菲律宾的工人中最大的职业群体。⁸

6. 北亚和中亚逐渐产生了一种独特的劳工移民制度，集中在俄罗斯联邦，哈萨克斯坦也有一些。俄罗斯联邦允许亚美尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦国民免签证进入。此外，亚美尼亚、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦作为欧亚经济联盟的成员，其国民在俄罗斯联邦就业不需要工作许可。⁹ 2014 年，在俄罗斯登记工作的外国人有 369 万（其中包括来自北亚和中亚其他国家的 250 万人）。与此同时，还有 280 万至 300 万移民工人处于非正常状态（来自该次区域的人数在 180 万至 200 万之间）。¹⁰

7. 从 2014 年起，俄罗斯联邦因石油价格下滑等经济因素以及采取减少非正常移民的新政策措施（如非正常移民禁止再入境），导致该次区域劳工移民流动减少。例如，在俄罗斯联邦登记的乌兹别克斯坦移民工人数量从 2014 年的 2 343 000 人下降到 2016 年的 1 756 000 人，¹¹ 而塔吉克斯坦的人数从 1 034 000 万人下降到了 879 000 人。大量移民工人离开俄罗斯联邦，对原籍国以及对哈萨克斯坦的劳动力都有影响，其中有些人寻求替代目的地就业。东欧国家也越来越乐于从北亚和中亚国家（如格鲁吉亚）招收工人。

8. 太平洋地区存在另一种明显的移民制度。任何发展中太平洋岛国在最近的两次人口普查期间都没有出现显著的净移民入境率，而若干国家则出现很高的年平均净移民出境率。外出移民是为了长期居留或定居，或是通过具体计划前往澳大利亚和新西兰从事农业、园艺和葡萄栽培的季节性工作。¹²

（二）影响

9. 劳务移民对原籍国最直接的经济影响来自移民工人汇款。2016 年，本区域整体汇款总额达到近 2 690 亿美元，中国、印度、巴基斯坦和菲律宾是最大的接受汇款国家。在一些较小的经济体中，汇款在国内生产总值中占有相当大的百分比。例如，对尼泊尔、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦来说，2015 年汇款数额超过国内生产总值四分之一（见表 2）。由于汇款直接汇到家里，对食品、教育、医保和住房的支出产生了立竿见影的实质影响。

⁸ 可查询：<https://psa.gov.ph/content/total-number-ofws-estimated-22-million-results-2016-survey-overseas-filipinos-0>。

⁹ 联合国开发计划署欧洲和独立国家联合体区域局，“2015 年中亚劳工移民，汇款和人类发展”。

¹⁰ Sergey V. Ryazantsev, “劳工移民在俄罗斯联邦经济发展中的作用”，工作文件 No. 1（亚洲及太平洋经济社会委员会，曼谷，2016 年，第 42 页）。

¹¹ 国际移民组织，纳扎尔巴耶夫中心和美国国际开发署，中亚移民脆弱性和融合需求。回归移民的根本原因，社会和经济影响，2016 年。

¹² 《2015 年亚太移民报告：移民对发展的贡献》，（ST/ESCAP/2738）。

10. 虽然汇款可能对原籍国产生最直接的影响，但大量海外就业也影响到国家劳动力市场。海外就业占孟加拉国劳动力增长的五分之一以上，并且吸收了半数以上的新制造业就业。¹³

表 2

亚洲及太平洋发展中国家按 2016 年收到汇款额排名、以及按 2015 年汇款额占国内生产总值百分比排名(前 10 个国家)

| 收到汇款, 百万 (美元) | | 汇款占国内生产总值 百分比 | |
|------------------|--------|------------------|------|
| 印度 | 62 745 | 尼泊尔 | 32.2 |
| 中国 | 61 000 | 塔吉克斯坦 | 28.8 |
| 菲律宾 | 29 878 | 吉尔吉斯斯坦 | 25.7 |
| 巴基斯坦 | 19 847 | 萨摩亚 | 17.2 |
| 孟加拉国 | 13 680 | 亚美尼亚 | 14.1 |
| 越南 | 13 383 | 马绍尔群岛 | 13.7 |
| 印度尼西亚 | 9 234 | 基里巴斯 | 11 |
| 斯里兰卡 | 7 252 | 图瓦卢 | 10.6 |
| 大韩民国 | 6 395 | 格鲁吉亚 | 10.4 |
| 尼泊尔 | 6 276 | 菲律宾 | 9.8 |

资料来源：世界银行计算，基于国际货币基金组织国际收支统计数据库的数据、以及中央银行、国家统计局和世界银行国家办事处的数据。可查询：www.knomad.org/sites/default/files/2017-06/Updated%20remittancedatainflows%28Apr.2017%29.xls (2017 年 8 月 1 日读取)。

11. 大量移民离开某个国家到海外就业，可导致劳动力市场出现受过良好教育、有技术工人的短缺。但是，获得了新技能和投资储蓄的劳工回国后，也可为原籍国的经济做出积极贡献，印度和大韩民国的情况就是例子。回国移民还可增加社会资本，也即增加对本国有利的知识、经验和关系网。

12. 移民工人提高了资本生产率，填补劳动力需求短缺，促进贸易，对国内生产总值、公共财政做出贡献，并且参与创业活动，从而对东道国经济产生影响。移民工人，特别是高技能人员，协助促进外国直接投资及国际货物和服务贸易。当移民集中在特定经济部门时，其部门影响可能尤为显著。

13. 移民工人或许会与具有同一技能水平的当地工人产生竞争，并因此对就业和工资水平造成压力。但是，移民工人主要是补充了从事其他职业的当地工

¹³ 亚行和劳工组织，孟加拉国工人的海外就业，亚行简报 No. 63。可查询：www.adb.org/sites/default/files/publication/190600/overseas-employment-ban-workers.pdf。

人，那些工作是当地工人不乐于做的。因此，移民工从事农业，增加了当地工人在食品加工、交通运输和销售等相关行业的就业机会和薪资，就像在马来西亚和泰国一样。移民工人在当地花费大部分的收入，在有能力的时候做生意或是打通贸易链接，从而也促进了东道国的经济。

14. 移民工人使用服务和支付税收，对东道国公共财政产生影响。即使当移民没有获得足够收入以缴纳所得税，他们仍然由于自身以及通过雇主为其消费和生产缴纳增值税以及支付保险费，为公共财政做出贡献。由于大多数劳工移民相对较年轻，他们一般不会花费大量的医疗保健费用，当然这也要看生活和工作条件如何。

(三) 挑战

15. 政府和其他利益攸关方在制定管理劳务移民机制方面面临着重大挑战。它包括保护移民工人的人权和劳工权利；降低移民寻求海外就业的高昂费用；减少非正常移民；将移民政策与更广泛的发展战略联系起来；并制定关于劳务移民的区域、次区域和双边协定。

16. 要使移民工人最有效地为原籍国和目的地国的发展作出贡献，就要确保他们的人权以顺利融入社会，并且在其工作地点享有国家劳工标准的保护，包括同工同酬、安全工作条件及加入工人组织和社会保障。如果移民工人的基本权利得不到保障，劳工标准就会恶化，这不仅对移民造成伤害，而且对国家劳动力造成伤害。

17. 实际上，在整个迁移过程中移民的基本权利并未得到保护。招工过程，特别是通过私人机构进行招工，仍然广泛存在大量的虐待行为，如高收费和欺诈。这种做法让移民工背负沉重债务，容易受到黑心雇主的伤害，或是薪资和工作条件明显低于出国前被承诺的水平。这可能导致强迫劳动或偷渡情况发生，进而破坏政府和企业努力促进对社会负责的商业行为。

18. 在国外，移民工人会遭受种种行为，如文件被扣押，克扣薪资，超时劳动和不安全的工作条件。这些做法在目的地国通常是非法的；然而，由于许多国家劳工监查能力有限等等因素，移民工人往往无法使用投诉机制，而且很多国家的法律规定对此更是横加阻挠、致使雇主得以过分控制雇员，例如有些规定阻止未经雇主许可不得转换工作或是离开国家。这种脆弱处境在移民从事被认为是非正式职业时而更加恶化，这是指那些被排除在劳动法之外的部门就业，如家政、农渔业或在小公司或偏远地点工作。妇女移民工人尤其面临遭受这种虐待行为的危险，原因在于她们面对的招工手法以及她们从事的特别脆弱职业及其工作条件，特别是家政工作。禁止或限制妇女移民就业也常常导致她们通过非正常的渠道迁移。¹⁴

19. 当移民工人回到原籍国时，由于缺少可以随身带走的社会保护福利，使他们容易遭受贫困和社会排斥。原籍国和目的地国所实行的这种制度历史上都是为国内覆盖而制定的，尚未适应处理国际移民背景的情况。很少有任何

¹⁴ Rebecca Napier-Moore, “保护还是伤害——对东盟各国对妇女劳工移民的禁令和限制”，(曼谷，劳工组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署，2017年)。

制度允许移民在从一个国家转移到另一个国家时还能保留累计养恤金权利的精算价值。因此，由于临时劳工移民很少能够在目的地国家退休，所以往往到老年时得不到抚恤金。¹⁵

20. 目的地国家需要移民工人，而劳工移民缺乏正常渠道、或者认定这些渠道限制很大费用很高或效率低下，就会导致出现非正常移民。劳工移民的正常渠道办事效率不高，也促使私人招工机构得以主宰大部分进程，有时不利于潜在的移民，非正常移民现象除了影响国家主权之外，还构成重大的人权关切，因为非正常移民工人在目的地国家处境很不稳定，因此面临着遭受虐待和剥削的很大风险。

21. 各国政府试图采取多种办法限制非正常移民：扩大正常移民渠道并提高其效率；为无证件移民提供大赦或将其纳入正常渠道；或严格执行移民和就业条例。

22. 有时，国际移民政策的制定没有与其他发展战略建立充分联系。这些政策应旨在促进实现可持续发展目标。在原籍国和目的地国，劳工规划，包括职业培训、技能培养和其他教育战略，都应考虑到国际劳工移民，包括移民海外就业方面的影响及其返回家园重新融入社会。

23. 除了下文列举的例子外，亚洲及太平洋国家都是通过单方面或双边、而不是通过次区域协定处理劳工移民问题。因此，这些做法往往有限且各行其事，而不是采取全面的、基于相互利益和互补性的方法。

二. 涉及劳工移民的国际协议

24. 移民工人享有平等的人权和劳动权利。这些权利包括、但不限于非歧视；自由离开并再进入原籍国；生命权；禁止酷刑、残忍待遇、奴役、奴役和强迫劳动。移民的子女有权获得姓名、出生登记和国籍，以及有权在享有与有关国家的国民平等待遇的基础上接受教育。

25. 为了实施这些原则，各国已经就国际劳工移民谈判达成了多边协定，主要是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。该公约序言指出，它已考虑到联合国关于人权的基本文书所体现的原则以及劳工组织的有关文书，特别是具体涉及国际移民工人的文书。通过重申这些人权，《公约》强调它们适用于包括移民工人在内的所有人。

26. 《公约》第二十五条重申了移民工人在工作报酬、工作条件和雇佣条件方面，应享有不低于适用于就业国国民待遇的一贯原则，并规定了私人合同中不得克减平等的原则。

27. 除了这些基本权利外，《公约》还阐述了“有证件或身份正常的移徙工人及其家庭成员的其他权利”。这些包括获得充分信息，临时缺勤，行动和

¹⁵ Robert Holzmann 和 Johannes Koettl, “抚恤金、医保和其他社会福利的跟随：事实、概念、问题”，IZA 讨论文件，No. 5715(波恩，IZA，2011 年)。可查询：www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1849470。

居住自由，参与公共事务以及与国民在教育、培训、获得住房、医保和就业方面享受平等待遇的权利。

28. 国际劳工组织公约可分为涉及所有工人(包括移民工人)的公约和专门针对移民工人的公约。国际劳工组织的八项基本公约是针对所有工人，而《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)以及《2011年家庭工人体面劳动公约》(第189号)也是如此。虽然这两项公约涉及所有工人，但尤其针对国际劳工移民。《私营职业介绍所公约》第七条规定，“私营职业介绍所不得直接或间接地、全部或部分地向工人收取任何酬金或是让其承担费用”，这意味着雇主按规定应承担招收工人的费用。

方框

与国际劳工移民有关的国际框架

- 《1990年保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》
- 《1949年移民就业公约(修订本)》(第97号)
- 《1975年移民工人(补充规定)公约》(第143号)
- 《1925年(事故赔偿)同等待遇公约》(第19号)
- 《1962年(社会保障)同等待遇公约》(第118号)
- 《2011年家政工人公约》(第189号)
- 劳工组织劳工移民多边框架
- 《公平招工的一般原则和业务准则》(国际劳工组织)
- 移民治理框架(国际移徙组织)
- 《关于难民和移民的纽约宣言》(第A/RES/71/1号决议)
- 《保护和促进移徙工人权利宣言》(东盟, 2007年)
- 《2008年关于移徙工人及其家庭成员《独立国家(独联体)公约》
- 2015年欧亚经济联盟条约
- 《东盟防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》
- 《加德满都宣言》(南盟, 2014年)

29. 由于批准国际公约要求一国将其法律与公约保持一致并在监督机制下实行问责制，国家可能不愿予以批准。即使是国家劳工移民管理基本上遵循公约原则，也可能出现这种情况。因此，2006年，国际劳工组织制定了《劳工移民多边框架》。这个不具约束力的框架承认所有国家享有决定其自身移民政策的主权，并谈及关于人人获得体面劳动、移民治理、保护移民工人、促进移民与发展的联系以及扩大国际合作的各个专题。

30. 框架第9(a)分段所述的一个关键原则是：“除另有规定外，所有的国际劳动标准都适用于移民工人。国家关于劳务移民和移民工人保护的法律法规

都应接受有关国际劳动标准和其他国际与地区标准的指导。”¹⁶ 框架还要求采取措施，防止虐待行为、偷渡移民和贩运人口；建立有序和公平的劳务移民流程；对招工和安置机构颁发许可证并进行监督；以及承认劳务移民对就业、经济增长、发展和减轻贫困做出的贡献。此外，框架还提议，应与工人和雇主组织作为劳务移民流程的关键利益攸关方进行磋商，以便制定和执行这些措施。

31. 《框架》还建议，考虑到劳动力市场需求和人口趋势，并考虑到设立系统和构架定期进行客观的劳务市场分析并兼顾性别问题的价值，应扩大正常劳务移民的渠道；根据明确的标准、包括劳动力市场需求，制定有关移民工人的接纳、就业和居留的透明政策；并酌情制定政策和程序，以便通过双边、区域或多边协定促进移民工人的流动。

32. 国际移民组织通过了《移民治理框架》。该框架提议设立一个结构，供各国和国际移民组织在其中共同努力解决移民问题，并提出了各国可以期待的移民治理理想版本，移民组织可以向其提供支持和援助。还提供了理想的方法协助国家确定良好治理移民的种种需求、同时兼顾国情。

33. 该《框架》基于三项原则和三个目标。三项原则是：

- (1) 良好的移民治理需要遵守国际劳工标准和履行移民权利；
- (2) 运用循证和“政府一盘棋”办法可以最好地制定移民和相关政策；
- (3) 良好的移民治理依赖强有力的伙伴关系。

34. 三个目标是：

- (1) 良好的移民治理和相关政策应力求提高移民和社会的社会经济福祉；
- (2) 良好的移民治理的基础在于有效应对危机的流动维度；
- (3) 应以安全、有秩序和有尊严的方式进行移民。¹⁷

35. 移民治理指数载有一整套治理移民政策指标，这是经济学人智库和移民组织开发的，旨在指导成员国在移民管理方面遵守广泛的政策目标并且评估其进展情况。

36. 除了上述国际公约和准则外，若干次区域政府间组织也通过了有关国际移民的公约和声明，如方框所示。其中包括：

- (1) 《欧亚经济联盟条约》在亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯联邦等成员国之间创造了劳工自由流动空间；

¹⁶ 劳工组织，《国际劳工组织劳务移民多边框架：以劳务移民权为基础的非约束性原则和准则》（日内瓦，2006年）。

¹⁷ 劳工组织。文件 C/106/40。可查询：www.governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf。

(2) 独立国家联合体的各项协定涉及苏联解体后的北亚和中亚国家(格鲁吉亚和土库曼斯坦除外)关于劳工移民和移民的社会保护(1994年),防止非正常移民(1998年)以及移民工人的法律地位(2008年);

(3) 东盟相互承认安排,它允许工程、护理、建筑、牙科、医药、会计、旅游和数量调查领域的熟练专业人员更大自由的流动,还有《东盟保护和促进移徙工人权利宣言》。

37. 由于次区域国家的利益往往具有互补性,移民流动往往具有重要的次区域意义。次区域组织有可能提供论坛开展讨论、合作,并且在互利互惠基础上达成具有强大政治合法性的关于原则、作用 and 责任的协定,从而加强移民管理和保护移民工人的权利。

38. 例如,《欧亚经济联盟条约》为移民劳工提供了一个全面的框架,负责处理移民工人的自由流动,同时对移民获得社会保护、相互承认资格及移民权利等问题做出澄清。

39. 随着《2030年可持续发展议程》的通过,国际社会将国际移民的特点纳入全球可持续发展战略,特别侧重于推动有序、安全、正常和负责任的移民,并且保护劳工权利,推动为所有工作者包括移民工人、特别是女性移民提供安全和有保障的工作环境。^{18, 19}

40. 长期以来,各国承认和正式商定了安全、有序和正常劳工移民的必须要素,并将其纳入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。大会的各项成果,劳工组织的公约、建议书和准则;移民组织的框架;次区域公约和宣言;可持续发展目标,都进一步增加了国际劳工移民规范框架的分量。

41. 展望未来,亚太区域面临的挑战仍然是通过安全、有序和正常移民全球契约实施这些法律和实践。

三. 政府间进程

42. 在过去十年中,处理国际移民特别是劳务移民的政府间机制已经取得了相当大的进步,吸收了联合国种种举措,特别是大会2006年9月举行的国际移民与发展问题高级别对话(这是第一次以国际移民为重点举行这样的会议),以及由国家牵头的全球移民和发展论坛。

43. 在2006年举行第一次国际移民与发展问题高级别对话之后,若干政府成立了由国家主导的全球移民与发展论坛,为各国之间就移民与发展问题举行非正式对话提供了年度论坛,以交流良好做法,找出差距并在关键利益攸关方之间建立伙伴关系。论坛一直帮助成员国就国际移民问题达成共识,以务实、注重解决的态度处理有争议的问题。论坛第十次首脑会议于2017年6月28日至30日在柏林举行,主题为“迈向全球移民与发展社会契约”。

¹⁸ 大会第70/1号决议。

¹⁹ 详情请参阅E/ESCAP/GCM/PREP/2。

44. 2013 年大会举行第二次国际移民与发展问题高级别对话，通过的宣言中就移民对发展做出的贡献达成国际共识；宣言重申“无论移徙者身份为何，必须有效地促进和保护所有移徙者尤其是妇女和儿童的人权和基本自由，并且通过国际、区域或双边合作和对话，采取全面和平衡做法，处理国际移徙问题，同时认识到原籍国、过境国和目的地国应该发挥作用并承担责任，促进和保护所有移徙者的人权，避免采取可能增加其脆弱性的做法”。宣言还呼吁将人员移动纳入《2030 年议程》。²⁰ 第三次高级别对话将不迟于 2019 年举行。

45. 这些国际进程都得到关于移民问题的区域协商进程的补充，汇集国家和国际组织的代表、有时还有非政府组织代表参加不具约束力的非正式对话，就共同关心和关切的移民相关问题交流信息。在难以通过谈判达成正式协议的背景下，可以在这些进程中进行公开讨论，并且已经成为有效合作管理劳务移民的基础。

46. 例如，亚洲海外就业与合同工问题部长级协商(或称科伦坡进程)侧重于劳务移民。它有来自亚洲的 12 个参与国，还有 11 个伙伴和观察国，都是劳务移民的目的地。该进程处理对移民工人的保护和提供服务，优化有组织劳工移民的效益，增加汇款流量，能力建设，数据采集，以及国家间合作。科伦坡进程的原籍国在阿布扎比对话中与关键目的地国家会晤，即巴林、科威特、马来西亚、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。最近的一次会议是 2017 年 1 月 23 日至 24 日在科伦坡举行高级官员会议和第四次部长级磋商。这些讨论已经取得了实际成果，其中包括研究招工流程及试点合作项目，以解决原籍国和目的地国共同关切的技能开发、认证升级和认可问题。

47. 东盟移徙劳动力论坛是东盟委员会提出的倡议，旨在推动落实《东盟保护和促进移徙工人权利宣言》。其成员包括东盟十个成员国及雇主组织和工人组织以及民间社会组织。论坛非正式地审查了《东盟宣言》的执行情况，就确定的主题分享了良好做法，并就推进落实《宣言》提出建议。

四. 国家劳工移民管理框架

48. 原籍国和目的地国可以通过国家框架处理劳务移民问题。一个全面的政策框架应包括明确的政策文件、必要的立法、具体的行政结构以及与整体发展战略的联系。制定政策和立法的过程中应该与主要利益攸关方包括雇主、工会和移民组织展开磋商。

(一) 政策文件

49. 综合移民政策文件包括由孟加拉国、柬埔寨、基里巴斯、俄罗斯联邦、斯里兰卡和图瓦卢通过的文件。孟加拉国 2016 年 1 月通过了侨民、福利和海外就业政策的更新版。新政策载有关于促进和确保安全移民、外籍工人及其家属的保障和福利、将移民纳入国家发展、妥善管理劳工移民及女工移民的各个条款。

²⁰ 大会第 68/4 号决议。

50. 基里巴斯和图瓦卢的国家劳工移民政策，是在为所有公民创造生产性和体面就业机会的大背景下，提供连贯一致的战略以促进海外就业和保护海外国民福利。基里巴斯的政策认识到劳工移民将成为永久移民和限制人口增长的一个日益重要的战略。该政策还强调向公民提供专业培训的重要性，以便针对气候变化对生计的威胁，抓住熟练劳工的移民机会。图瓦卢的政策认识到，该国要实现更好的劳工移民成果，其根本要求就是采取协调的“政府一盘棋”办法，以增加海外工作机会并且将劳务移民纳入国家发展政策主流。

51. 2012 年俄罗斯联邦批准了关于国家移民政策的新概念文件。文件认识到国家未来可持续发展需要外劳；查明了现有程序中的不足之处；并提出采取步骤进行立法、行政和方案改革以解决这些问题。

52. 斯里兰卡于 2008 年通过了“国家劳工移民政策”。国家通过该政策处理劳务移民治理；保护移民工人及其家属并赋予其权能；并将移民与发展联系起来。这项政策要求采取措施防止招工过程中出现剥削现象，并要求斯里兰卡驻东道国使团建立制度积极主动确保保护移民工人及其福利。该政策的其他内容包括鼓励国内人力资源开发，以促进部署更多的高技能工人，并且建立一种利用返乡移民的技能促进当地就业的机制。

(二) 劳工移民立法

53. 所有国家都通过了劳工移民立法。通常情况下，劳工移民立法将移民管理的权力和责任移交给具体的政府机构负责。立法中包含保护移民工人的条款，包括申明其权利；关于劳动合同、体检和医疗保险等规定；以及管理私人招工机构的措施。立法范围通常很广泛，但执行机构有权在立法范围内制定和执行具体条例。制定这种立法时还应咨询私营部门，特别是就雇佣合同等问题而言。

54. 《2013 年孟加拉国海外就业和移民法》包含有关招工机构的章节，移民工人登记和移民清关，雇佣合同，移民双边协定的规定，移民工人的权利，以及犯罪和处罚。

55. 大韩民国在其《2004 年外国人就业法》下设立了就业许可证制度，据此招工来自其他亚洲国家的低技能移民工人。该法案的立足原则包括：确保外国工人补充了国内劳动力市场而不是替代韩国工人，不歧视外国工人，保持移民的临时性质，外工招工过程透明化，确保招收移民工不会成为产业结构重组的替代出路。法案规定了聘请外籍工人的程序及合同规定，确保移民工人返回的措施，以及明确了雇主负责健康保险及移民转换工作的种种规定。

(三) 劳工移民的行政管理构架

56. 本区域一些国家设有专门的部门负责管理国际劳工移民。例如孟加拉国外侨福利和海外就业部，以及斯里兰卡外国就业促进和福利部。

57. 大多数国家指定劳工部内的一个机构或部门负责海外劳工部署或接受外劳。柬埔寨、缅甸、菲律宾、大韩民国、新加坡、泰国和越南均采用这种行政结构。马来西亚则由内政部及人力资源部共同负责。

58. 负责原籍国劳务移民的机构可能需要在努力促进海外就业与努力保护移民权利之间做出权衡。在《1995 年移民工人和海外菲律宾人法》下，对这一难题的处理办法是授权菲律宾海外就业管理局负责移民工人的招工和部署工作，而海外工人福利局则负责工人福利的具体情况。

59. 有几个国家建立了政府掌管的招工机构。韩国人力资源发展机构是雇佣劳动部下属负责执行就业许可证制度的机构。大韩民国只从那些业已建立准政府性质招工机构的国家招收移民工人，以避免私人招工机构剥削移民工。

60. 本区域许多国家都订立了为劳务移民管理提供框架的双边协议，通常采取谅解备忘录的形式。国际劳工组织关于就业移民的第 86 号建议为这些协定提供了一个模式。这些备忘录通常包括具体实施及监测和评估程序，尽管大多数措辞是一般性的，但也要求制定更详细的执行程序 and 条例。然而，如果这些程序过于官僚、耗时且代价高昂，许多移民会选择通走非正常渠道。谅解备忘录的主要好处是，它们通常规定至少每年举行相关政府劳工事务官员会议以处理查明的问题。

61. 劳工组织在全球审查谅解备忘录的时候，注意到其中大多数缺乏基于国际文书的规范基础，不尊重人权。大多数也没有具体提到平等对待移民工人，工资保护措施，关于合同和工作场所保护的强制性规定，禁止没收旅行和身份证件，提供健康保障，提供与当地工人同等的抚恤金，以及具体的投诉机制。²¹ 大多数备忘录也是在没有任何与雇主组织和工人组织协商的情况下制定的。

62. 许多原籍国在工人大量集中的地区设立了行政机关向国外工人提供援助。往往投诉机制也落实到位，并可为受难工人提供住所。《2013 年孟加拉国海外就业和移民法》规定，在孟加拉国海外使团设立劳工福利机构以保护移民工人并研究劳动力市场。劳工福利机构的授权人员将视察孟加拉国工人的就业地点，与雇主会面，并向政府发送年度情况报告。

63. 菲律宾在菲律宾外交使团内设立菲律宾海外劳工办事处，以保护菲律宾工人，向他们提供现场援助，并通过劳动力需求市场研究寻找新的就业机会。海外工人福利局的其他职能在于处理紧急情况下的工人遣返，开办贷款担保基金，并确保工人参加人身、事故和健康保险计划。

(四) 与整体发展战略的联系

64. 国际劳工移民与总体发展战略相联系、并以《2030 年议程》为指导，便可对经济和社会发展做出最大贡献。因此，劳务移民政策应符合人力资源开发、教育培训和产业政策，反之亦然。例如，一个国家向国外派出更多的高技能工人是有好处的，因为这些工人将赚钱更多、汇款也更多，而遭受剥削和劳动标准低下的问题更少。然而要做到这一点，需要普通教育制度及职业和技术教育都要考虑到外来劳工的劳动力市场。

²¹ P. Wickramasekara, “*Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*”。(日内瓦: 国际劳工组织, 2015 年。) 可查询 <http://ssrn.com/abstract=2636289>。

65. 同样，目的地国也应避免过度依赖低技能移民，这将对地方工资造成下行压力，并有助于对包括自动化在内的产业结构进行调整。根据对这些部门经济增长情况的分析，大韩民国和新加坡都设定了工业部门的年度低技能移民配额，而新加坡则进一步采取配额和征税等措施，以确保低技能移民不至于替代国民就业或投资于提升生产率。

66. 孟加拉国和吉尔吉斯斯坦提供了移民与发展政策相整合的良好做法，国家政府与开发计划署和移民组织合作，将移民问题纳入其国家发展战略以确保有关政策保持一致，并不断监测和调整其对待移民和发展的做法。

(五) 私营部门的作用

67. 在目的地国家，大多数移民工人在私营部门工作，他们往往领取较低的薪资，填补劳工缺口并保持了竞争力。在原籍国，协助招收移民工人已成为一个行业。在遵守劳工标准方面，私营部门是一个关键因素。

五. 结论和建议

68. 国际劳工移民是亚太区域许多原籍国和目的地国实现发展的重要组成部分。各国为管理移民问题制定了全面的立法、条例和政府机制。然而，在遵守国际标准以及与主要社会伙伴开展磋商进程方面，仍然存在政策和立法方面的差距。

69. 尽管各国政府已经注意到要制定更有效的劳务移民管理制度，但要确保以安全、有序和正常方式进行劳务移民是一项持续的挑战。这包括保护移民工人的权利，减少移民支付的高昂应聘费用，使移民政策与其他发展战略保持一致，并建立国际劳工移民的区域协定和机制。

70. 种种政府间公约、条约、声明和框架旨在保护移民权利并确保劳务移民流动得到良好管理。它们各有不同，从具有法律约束力的公约，到更为一般性的国际规范，到不具有监测或实施机制的原则声明。

71. 尽管有了这些文书，而且政府做出了种种努力，劳工移民管理方面依然存在差距。包括：

- (1) 由于存在漏洞和能力差距致使招工机构剥削移民；
- (2) 对雇主和供应链在移民工人待遇方面的作用缺乏关注；
- (3) 种种做法阻碍了转换工作并降低移民在工作场所的讨价还价能力，比如具体规定移民工人的工作许可只适用于一个雇主；
- (4) 劳动法对家政和农业工作等关键行业的覆盖不够，致使移民在这些行业被排斥在法律规定保护之外；
- (5) 社会保障福利如职业事故保险或抚恤金不容易异地办理，即使移民工人对东道国的这些制度作出了贡献；
- (6) 在承认资格、社会保护福利的异地办理及和劳动力流动等问题上缺乏次区域标准或机制。

72. 鉴于上述劳动力流动管理的差距，安全、有秩序和正常移民全球契约应为私营部门和工人组织提供办法，以便更为直接地参与制定和实施国际劳务移民协定。全球契约也可强调区域和次区域劳工移民文书的重要性。

73. 亚洲及太平洋国家将为谈判达成安全、有秩序和正常移民全球契约准备区域性投入。该契约预计将在 2018 年举行的政府间会议上获得通过，它将以《关于难民和移民的纽约宣言》²² 为指导并收入其中所载 24 建议要素。

74. 在准备区域投入时，各国应考虑到《2030 年可持续发展议程》《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和第二次国际移民与发展高级别对话的成果；还可考虑到《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》《劳工组织劳工移民多边框架》、劳工组织标准及移民组织《移民治理框架》。

75. 前负责国际移民问题秘书长特别代表在一份报告(简称“萨瑟兰报告”)中提出了一项行动议程，并就提供劳动和技能流动机会、包括解决招工费用和虐待移民工人的问题，提出建议如下：

- (1) 帮助潜在移民以非剥削性利率获得资金；
- (2) 国家法律政策和条例、双边和多边协定及自愿行为守则应与国际劳工组织原则和准则保持一致；
- (3) 监督和执行招工条例合规行为；
- (4) 促进招工行业的整合和专业化。

76. 特别代表还建议采取以下措施加强管理劳工流动的架构：

- (1) 确保涉及国家劳动力市场政策和其他相关政策领域的双边和区域协定在国家一级保持一致；
- (2) 建立全球劳工输出国联盟以推进共同的优先事项；
- (3) 构建管理劳工移民的全球框架；
- (4) 创建一个多机构支助架构以便在 2018 年到来之前促进劳工交流和推动建立共识；
- (5) 建立一个关于就业技能和流动性的全球多方利益攸关方平台。²³

77. 特别代表的报告和建议可用作进一步指导制定安全、有序和正常移民全球契约。

78. 还有一项总体建议是各国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。已经批准该《公约》的国家应将其纳入国家法律架构。

79. 为了保护移民工人的人权和劳工权益，各国可承诺对移民工人的工作场所进行更严格的检查，执行劳工标准和就业合同。应该扩大涉及雇主及其社会和供应链买主的相关举措。应为雇主遵守体面劳动的原则建立奖励制度。

²² A/RES/71/1。

²³ A/71/728。

政府应与包括雇主、工人组织和其他民间社会团体在内的其他利益攸关方合作，改善在东道国工作的移民工人的社会融入。

80. 每个移民工人不论身份如何都应该属于合法的劳工标准范围内。如果劳工标准目前不涵盖家政、农渔业部门和小公司就业或自我雇佣，则应根据《劳工组织劳动移民多边框架》进行改革。应采取措施确保移民握有书面劳动合同，其中概述工作责任并包括人权和劳动保护条款，而且该合同应以工人可理解的语言书写。

81. 各国也可以考虑创建新的或加强现有的机制，在移民工人的权利受到侵犯时为其提供救助而不论其移民状况如何。由于家政工人在劳工监察范围之外的私人住所做工，应考虑采取替代的监督方式，为这类工人提供更多的救助机会。这可包括对家政工人的雇主进行特别培训。

82. 目的地国家不妨考虑采取措施，使工人特别是低技术工人合法更改雇主，以减少移民由于使用单一雇主工作许可证而易受剥削的情况。各国也不妨考虑制定部门工作许可证，将工人与某个部门而不是与单一雇主相挂钩。

83. 政府的政策、条例和方案应更为注意性别问题，并且制定过程中应包括所有利益攸关方。亚洲和太平洋很大比例的移民女工是家政工人，使她们更容易遭受虐待和剥削。原籍国驻外使团和办事处可以加强机制，更密切地监测家政工人的状况。与主要利益攸关方如雇主和工人磋商制定法律并取得进展，可有助于确保有效地考虑到他们的利益。

84. 各国政府可以探索替代招工机制以便建立对移民工人更为有利的机制。在目前不允许的一些情况下，政府还可考虑允许雇主在适当的政府监督下直接招工。各国政府也可以设立办公室直接招工到海外就业。这可以是完全由政府管理，也可以是政府机构的子公司负责，如大韩民国的情况。

85. 为确保公平的招工过程，各国应确保根据现有国际文书对招工人员进行管理，特别是根据劳工组织《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)，劳工组织2016年颁发的《公平招聘的一般原则和业务准则》作了进一步阐述。

86. 为了控制非正常移民，各国可以更加注意非正常移民者的雇主以及为他们招工和找工作的网络。各国政府可以简化正式的招工和安置程序，以进一步激励通过正常渠道流动。政府还可以提供更多关于招工和安置程序的信息。各国政府可以根据马来西亚和泰国这些国家富有成效的经验，考虑采取举措将非正常移民工人正常化。

87. 移民政策可纳入国家发展战略主流以确保其符合更广泛的目标。在部门规划中可以考虑到劳工移民问题，特别是在教育、职业和技能培训及人力规划方面。可以加强劳动力市场信息系统，特别侧重于移民。

88. 各国政府可通过双边协定和次区域协会创建机制，使移民工人可以随身带走已获得的社会保障福利，特别是事故保险和养老金。次区域协会可以考虑利用途径扩大和深化关于相互认证证书的协定。这些政府间组织有可能制定规则解决上述一些差距，特别是复杂的招工程序，高昂的招工费用，非正规部门的工人缺乏劳工保护以及可异地办理的福利等问题。