



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
23 May 2023  
Chinese  
Original: English

### 保护所有移民工人及其 家庭成员权利委员会

#### 关于菲律宾第三次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2023 年 3 月 30 日和 31 日举行的第 519 和 521 次会议<sup>1</sup> 上审议了菲律宾的第三次定期报告<sup>2</sup>，并在 2023 年 4 月 6 日举行的第 530 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国根据报告前问题清单<sup>3</sup> 编写并提交第三次定期报告，并欢迎由移民工人事务部部长率领的多部门代表团提供的补充资料，该代表团由移民工人事务部、总统人权委员会秘书处、社会福利和发展部、司法部、法院行政事务官办公室、外交部和菲律宾统计局的代表以及菲律宾常驻联合国日内瓦办事处代表和上述常驻代表团的官员组成。

3. 委员会赞赏与代表团进行的坦诚和建设性的对话、缔约国代表提供的信息以及对会议采取的建设性态度，这有助于共同分析和思考。委员会注意到，自上次报告以来，菲律宾取得了重大发展和进步。

4. 委员会知道菲律宾是移民工人的来源国、过境国和目的地国，并注意到大量人口在国外工作，2021 年据估计有 183 万人，其中许多是妇女，2021 年有 60.2% 或 110 万人，许多人从事非技术劳动，并属于非正常移民。<sup>4</sup> 委员会赞赏地注意到，缔约国表现出政治意愿，推动对劳工移民和移民治理采取基于权利的办法，包括设立一个专门部门，负责在这一领域实施全政府办法。缔约国在使移民成为其人口的真正选择方面面临挑战，特别是对面临多种形式歧视的群体而言。

\* 委员会第三十六届会议(2023 年 3 月 27 日至 4 月 6 日)通过。

<sup>1</sup> [CMW/C/SR.519](#) 和 [CMW/C/SR.521](#)。

<sup>2</sup> [CMW/C/PHL/3](#)。

<sup>3</sup> [CMW/C/PHL/QPR/3](#)。

<sup>4</sup> 菲律宾统计局，2021 年海外菲律宾工人。



## B. 积极方面

5. 委员会赞赏地注意到缔约国批准或加入了以下文书：
  - (a) 1961 年《减少无国籍状态公约》，2022 年 3 月 24 日；
  - (b) 东南亚国家联盟(东盟)《打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》，2017 年 2 月 6 日。
6. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施：
  - (a) 第 11862 号共和国法，即《扩大打击贩运人口法》，于 2022 年 6 月 23 日签署成为法律，也作为一项强制性方案向被贩运者提供康复和重返社会服务；
  - (b) 第 11641 号共和国法，即《移民工人法》，于 2021 年 12 月 30 日签署成为法律，将多个政府办公室合并为一个部门；
  - (c) 第 11223 号共和国法案，即《全民医疗保健法》，于 2019 年 2 月 20 日签署成为法律，将海外菲律宾工人列为该计划的直接参保者；
  - (d) 第 11199 号共和国法，即《社会保障法》，于 2019 年 2 月 7 日签署成为法律，规定所有海外菲律宾工人都必须参加社会保障制度；
  - (e) 第 10801 号共和国法，即《海外工人福利管理局法》，于 2016 年 5 月 10 日签署成为法律，旨在加强对海外菲律宾工人及其家属的支持服务。
7. 委员会还欢迎以下体制和政策措施：
  - (a) 在菲律宾发展计划(2017-2022 年)中增加关于国际移民与发展的新篇章；
  - (b) 通过《公平和合乎道德的招聘国家行动计划》(2021 年)；
  - (c) 通过面向海外菲律宾工人的促进性别平等的返回和重新融入国家行动计划(2021 年)；
  - (d) 通过消除无国籍状态国家行动计划(2017-2024 年)；
  - (e) 东盟领导人于 2017 年在菲律宾主办的东盟峰会上签署了《东盟保护和促进移民工人权利共识》。
8. 委员会注意到的一项积极举措是，缔约国投票赞成大会第 73/195 号决议核可的《安全、有序和正常移民全球契约》。委员会注意到另一项积极举措是，缔约国接受了联合国移民问题网络的邀请，成为《全球契约》倡导者，是全球 15 个将于 2020 年这样做的会员国之一。委员会建议缔约国在《公约》所载国际义务的框架内，继续努力执行《全球契约》，因为这两项国际文书都涉及保护移民工人及其家庭成员的权利。

## C. 关注的主要问题和建议

### 1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

#### 当前背景

9. 委员会注意到缔约国采取积极措施，在 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情期间帮助海外菲律宾工人，包括通过接回和提供资金和社会支持。委员会注意到，

缺乏长期措施来解决疫情对移民工人及其家庭成员的持续影响，特别是在让移民工人重新参与当地经济方面。委员会还感到遗憾的是，没有详细资料说明为处理疫情对在菲律宾的外国移民工人及其家庭成员尤为严重的影响而采取的行动。

10. 参考委员会和移民人权特别报告员发布的关于 COVID-19 疫情对移民人权影响的指导说明，委员会建议缔约国评估所有因疫情而失去生计的移民工人的需要，并以此为依据提供再培训和可持续的就业机会。

#### 立法和适用

11. 委员会满意地注意到，缔约国在招聘监督、劳动和就业争端解决机制以及通过提供社会福利，包括获得医疗保健，提供重新融入支持等领域，加强了与移民工人相关的国家法律框架。然而，委员会感到关切的是，法律框架没有促进性别平等，没有全面处理非正常移民的状况，不为移民工人及其家庭成员所熟知，政府官员没有予以充分执行。委员会还注意到，1940 年《移民法》(第 613 号联邦法)既不符合当前背景，也不符合《公约》的规定。

12. 委员会建议缔约国：

(a) 在工人权利组织，特别是妇女权利和儿童权利组织的参与下，审查和修订所有与移民工人及其家庭成员有关的立法，以保证他们充分按照《公约》行使权利；

(b) 提高所有移民工人及其家庭成员对其在国家法律框架下的权利的认识，包括对侵权行为寻求补救的权利；

(c) 确保相关立法的准确适用，使权利在缔约国全国范围内统一一致，并涵盖其海外国民，包括通过公布明确的实施准则；

(d) 修订 1940 年《移民法》，使其条款与《公约》相一致。

#### 第 76 和第 77 条

13. 委员会回顾其先前的建议，<sup>5</sup> 鼓励缔约国考虑作出《公约》第 76 和第 77 条所规定的声明。

#### 批准相关文书

14. 委员会回顾其先前的建议，<sup>6</sup> 并建议缔约国尽快批准或加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》、《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》、《残疾人权利公约任择议定书》、国际劳工组织《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)、劳工组织《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)、劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

<sup>5</sup> CMW/C/PHL/CO/2, 第 15 段。

<sup>6</sup> 同上, 第 17 段。

## 协调

15. 委员会表示欢迎的是，移民工人事务部于 2022 年 2 月开始运作，并被指定为负责促进和保护所有移民工人权利和福利的主要机构。然而，委员会感到关切的是，其协调所有与移民工人权利有关的政策和以及执行《公约》有关的活动的任务和权力在缔约国的知晓程度不高。

16. 委员会建议缔约国澄清移民工人事务部的任务和权力，与公共就业服务办公室和移民资源中心协调其活动，并与民间社会组织系统合作，适当告知移民工人及其家庭成员该部的服务以及如何获得这些服务。

## 数据收集

17. 委员会感到关切的是，菲律宾没有一个收集和分析移民相关数据的系统，使得委员会无法充分评估《公约》规定的权利在缔约国的落实程度和方式。

18. 参照其先前的建议，<sup>7</sup> 委员会建议缔约国：

(a) 根据可持续发展目标的具体目标 17.18，完成并实施政府移民信息共享系统，以确保收集缔约国的移民数据，涵盖《公约》的所有方面，并提供关于正常和非正常移民工人、其家庭成员、过境期间居住在菲律宾的移民工人、在国外工作的国民及其就业条件、回返者、移民国外的儿童(包括无人陪伴儿童)以及留在菲律宾的移民工人配偶和子女的公开统计数据，切实推动基于人权的移民政策，并确保向移民工人及其家庭成员提供服务；

(b) 确保包括国家驻外机构、菲律宾人权委员会和民间社会组织在内的收集和分析移民相关数据的不同实体之间的协调。

## 独立监测

19. 委员会注意到提交议会的法律草案，该法律草案旨在加强人权委员会的任务和权力，并使其遴选和解聘程序符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

20. 委员会回顾其先前的建议<sup>8</sup> 和缔约国在第四轮普遍定期审议期间作出的关于加强人权委员会的独立性和资源的承诺。<sup>9</sup> 为此，委员会建议缔约国：

(a) 最终确定该委员会的法律基础，保证其完全符合《巴黎原则》，并通过填补所有委员职位确保其有效运作；

(b) 促进委员会监测《公约》执行情况的任务，包括与目的地国的国家人权机构协调，为移民权利观察站及其关于海外菲律宾工人的案件转介系统提供充足资源。

<sup>7</sup> 同上，第 19 段。

<sup>8</sup> 同上，第 27 段。

<sup>9</sup> [A/HRC/52/13](#), 第 145.7 和第 145.9 段。

## 有关《公约》的培训和宣传

21. 委员会注意到缔约国采取措施向负责保护移民工人权利的利益攸关方传播信息和提供培训。委员会感到关切的是，向包括移民工人本身在内的所有相关利益攸关方提供《公约》培训的努力仍然不够。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 评价、改进和扩大关于《公约》和相关国内立法所载权利的教育和培训方案，以期将这些方案确立为采用性别平等视角的持续方案；此类方案应着眼于提高所有公共机构的认识，并应成为包括执法和边境主管机构、法官、检察官和地方当局在内的负责移民相关事务的机构工作人员的必修方案；

(b) 加强与大学、民间社会组织和媒体的合作，传播关于《公约》的信息，并鼓励移民工人及其家庭成员，特别是居住在棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区等偏远地区的移民工人及其家庭成员(许多移民家庭佣工来自该地区)，就其《公约》权利遭到侵犯的情况寻求补救。

## 腐败

23. 委员会关切地注意到，有人指称政府官员在招聘过程中存在违规行为，以规避某些签证类别的年龄标准，包括通过签发假出生证和护照。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 使移民工人行政申诉委员会投入运作，赋予该委员会调查和处罚侵犯移民工人权利的官员的任务，确保该委员会拥有有效和彻底调查国内和驻外机构所有腐败案件的任务和资源，并确保责任人受到适当处罚；

(b) 鼓励举报腐败指控的移民工人及其家庭成员利用保护措施以免遭报复；

(c) 在下次定期报告中提供统计资料，说明对在履行《公约》相关职责时被控腐败的官员进行的调查和实施的处罚。

## 2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

### 不歧视

25. 委员会感到遗憾的是，没有对面临多种形式歧视的群体之间的交集和为工作而移民(包括正常和非正常移民以及有技能和无技能劳动力的移民)的个人概况趋势进行任何调查。

26. 委员会回顾其先前的建议，<sup>10</sup> 并建议缔约国对移民趋势进行分析，以确定正常和非正常移民工人以及有技能和无技能劳工的个人和情况特点，并建议缔约国根据《公约》第 7 条，利用分析结果修订其立法和政策措施，以确保在其领土内或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员，无论其地位如何，不受歧视地享有《公约》承认的权利。

<sup>10</sup> CMW/C/PHL/CO/2, 第 11 和第 23 段。

## 移民女工

27. 委员会感到关切的是，尽管缔约国在实现性别平等方面取得了进展，但性别角色成见的持续存在表现在劳动力市场参与方面的性别差异，以及由于妇女主要从事低级和低收入工作而导致的巨大性别工资差距，这也是妇女为工作目的移民的一个驱动因素。报告还强调，移民女工，包括入境和出境的移民女工，特别是面临多种形式歧视的移民女工，如贫困妇女、残疾妇女、土著妇女、穆斯林妇女、居住在地理位置偏远地区的妇女以及女同性恋、双性恋和跨性别妇女，在诉诸司法和获得有效补救方面面临障碍。

28. 委员会回顾消除对妇女歧视委员会的建议<sup>11</sup> 和经济、社会及文化权利委员会的建议，<sup>12</sup> 并进一步建议缔约国：

(a) 在妇女组织的参与下，对以下交叉问题进行研究：(一) 女工的移民趋势；(二) 她们的个人特征，查明贫困妇女、残疾妇女、土著妇女、穆斯林妇女、居住在地理位置偏远地区的妇女以及女同性恋、双性恋和跨性别妇女；(三) 移民女工提出的与劳动和就业有关的申诉的性质和结果；

(b) 利用研究结果修订国家移民政策，确保该政策更好地满足移民女工的需要，同时考虑到她们面临的歧视性性别成见、污名化和缺乏适当支持系统的问题；

(c) 审查并废除所有在法律或实践中构成对移民的限制或排斥的性别歧视规定，这些规定限制了妇女和女童的机会，包括基于年龄、婚姻状况、移民状况、怀孕和/或生育状况等因素限制移民妇女流动的针对性别的禁令和其他限制，并提供促进增强妇女权能和保护其权利的移民途径。特别是，修订 2022 年第 11862 号共和国法《扩大打击贩运人口法》第 4 (m) 节、和菲律宾海外就业管理局第 43-2022 号咨询意见，取消对妇女在寻求在国外从事家政工作的年龄限制，并根据国际标准将工人的最低年龄定为 18 岁。

## 有效补救权

29. 委员会注意到为帮助国内的贫困移民工人及该国在国外工作的国民而建立的机制，包括提出申诉和寻求法律及其他援助的联络点和热线。然而，委员会感到遗憾的是，没有任何措施来监测和评价各种机制对各类移民工人的反应的有效性。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 监测、评价和调整现有的申诉机制和法律援助，以满足所有移民的需要，确保这些机制协调一致、资源充足、有效和便于利用，包括对非正常移民工人而言；

(b) 加强关于劳工权利和申诉机制的提高认识、宣传和教育活动，包括关于移民工人在哪里和如何获得必要的支持和服务，特别关注在海湾国家的海外菲律宾工人及其家人；

<sup>11</sup> CEDAW/C/PHL/CO/7-8, 第 38 段。

<sup>12</sup> E/C.12/PHL/CO/5-6, 第 24 段。

(c) 考虑修订《移民工人和海外菲律宾人法》，以便对海外移民工人或其近亲的来电作出更迅速的回应；

(d) 审查和评估强制性的和解——调解机制(一次性解决办法)的执行情况，使海外菲律宾工人能够获得补救，特别注意这一机制无法促进工人和雇主之间合理和公正解决的情况；

(e) 收集所有涉嫌违反《公约》情况的分类数据。

### 3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

#### 劳动剥削和其他形式的虐待

31. 委员会感到关切的是，海外菲律宾工人，尤其是在海湾国家从事家政工作的移民女工提出的申诉数量居高不下，包括关于不支付工资或非法克扣工资、食物和休息时间不足、身心虐待和辱骂(包括性虐待)以及甚至导致死亡的极端暴力的指控。委员会还对侵犯海外菲律宾工人《公约》权利的行为人受到调查和起诉的程度感到关切。

32. 根据其第 2 号一般性意见(2013 年)，委员会建议缔约国采取具体措施处理海外菲律宾工人遭到虐待和剥削的问题，特别关注海湾国家的家政工人，包括：

(a) 制定快速反应协议，向身处困境的海外菲律宾工人提供充分的援助、保护和康复，包括社会心理康复，并向受害者及其家庭成员提供赔偿；

(b) 建立一个专门的工作队，收回未向海外菲律宾工人的支付工资和其他福利，并制订快速解决案件的途径；

(c) 审查符合 1995 年《移民工人和海外菲律宾人法》(经第 10022 号共和国法修订)的目的地国认证制度，并考虑拒绝对维持“担保”制度(*kafalah*)的目的地国进行认证，根据“担保”制度，移民工人依赖其雇主获得居留签证和工作许可，因此更容易受到剥削；

(d) 加强驻外机构工作人员的能力，对海外菲律宾工人提出的申诉做出对性别问题有敏感认识的回应，包括实施对性别问题有敏感认识的预警回应系统；

(e) 公开谴责虐待移民工人的行为，包括公布因违反招聘规定和/或犯有或参与严重剥削和虐待海外菲律宾工人而被列入黑名单的外国雇主和招聘机构的身份，包括外国和当地的雇主和机构；

(f) 审查与雇用海外菲律宾工人的目的地国缔结的所有双边协定，确保这些协定包含调查和起诉所有违反《公约》行为的协议。

#### 领事协助

33. 委员会注意到缔约国在加强其驻外机构以应对处于困境中的移民工人方面取得的进展。然而，委员会感到关切的是，领事人员的能力仍然不足，并强调对面临死刑的 65 名海外菲律宾工人的案件关注不够，其中许多是妇女，她们可能在没有适当法律辩护和翻译服务的情况下经历了法律程序。

## 34. 委员会建议缔约国：

(a) 将积极保护移民工人，特别是移民家庭佣工作为其在目的地国驻外机构的优先关注事项；

(b) 加强向目的地国移民工人提供的福利服务和领事援助，包括心理咨询、法律咨询、翻译服务和为处于困境的移民提供适当的庇护所，并确保此类服务和援助对性别问题有敏感认识，并向所有移民工人，包括无证移民工人提供；

(c) 确保驻外机构配备充足的工作人员，向他们提供基于人权的方法的适当培训，以处理移民工人面临的所有问题，包括贩运和其他形式的剥削、暴力和虐待；

(d) 确保常驻就业国驻外人员的行为符合 1963 年《维也纳领事关系公约》，并制定具体政策，防止和应对任意拘留以及性暴力和性别暴力。

### 社会保障

35. 委员会注意到，《社会保障法》，即 2018 年第 11199 号共和国法，要求所有海外菲律宾工人加入缔约国的社会保障体系。委员会感到关切的是，移民工人不愿加入，因为他们对长期福利认识不足，而且需要连续缴费，这对于从事低收入职业的各类海外菲律宾工人来说可能是一项繁重的负担。

## 36. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑为从事低收入职业的海外菲律宾工人设定较宽松的社会保障缴款要求；

(b) 与驻外机构协调，告知海外菲律宾工人及其家庭成员做出长期缴费的价值。

### 出生登记和国籍

37. 委员会注意到在沙巴设立了现场特别领事使团，对无证菲律宾人的出生进行登记。然而，委员会感到关切的是，在确保海外菲律宾工人能够在海外，特别是在海湾地区登记其子女出生方面仍然存在挑战，从而使这些人面临无国籍的风险，并使他们无法享有权利。

38. 依照关于具国际移民背景儿童的人权问题的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和第 4 号(2017 年)及儿童权利委员会第 22 号和第 23 号联合一般性意见(2017 年)，并根据可持续发展目标具体目标 16.9，委员会建议缔约国：

(a) 考虑采取创新措施，实现海外菲律宾工人在国外所生子女的普遍出生登记，特别关注居住在海湾地区的儿童，包括采用数字化和移动出生登记，并加强对移民工人及其家庭成员的宣传；

(b) 加快向沙巴的移民工人发放个人身份证件。

### 逗留结束时汇出收入和储蓄

39. 委员会回顾其先前的建议，<sup>13</sup> 并建议缔约国：

<sup>13</sup> CMW/C/PHL/CO/2, 第 29 段。

(a) 审查并最终确定修正《劳动法》的第 1311 号参议院法案，以期以便利各类海外菲律宾工人(海上或陆地工人)根据自己的意愿汇款的规定取代关于强制性汇出收入的规定；

(b) 加强降低汇款和交易成本的措施，鼓励海外菲律宾工人通过安全、正规和有效的渠道汇款，包括菲律宾海外银行的电子银行业务。

#### 4. 有证件或身份正常的移民工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

##### 离境前和知情权

40. 委员会感到关切的是，为海外菲律宾工人举办的就业前和离境前情况介绍会没有充分说明以下问题：

- (a) 目的地国法律和惯例规定的入境和就业条件以及工人的权利和义务；
- (b) 移民工人有权享受的政府方案和服务，包括强制性福利；
- (c) 菲律宾和目的地国现有的补救机制，包括如何利用这些机制。

##### 41. 委员会建议缔约国：

(a) 除其他外，与相关民间社会组织、移民工人及其家庭以及公认和可靠的招聘机构协商，制定有针对性的离境前和提高认识方案，以提高对《公约》规定的权利、他们的入境和就业条件以及目的地国法律和实践规定的他们的权利和义务的认识；

(b) 采取特别措施，包括通过使用社交媒体，接触最容易遭受性别暴力、贩运和非法招聘风险的群体和个人，特别是移民家政工人，以提高对虐待和暴力迹象的认识，以及对处于困境的海外菲律宾工人可利用的方案和服务，包括申诉机制的认识。

##### 组建工会的权利

42. 委员会回顾其先前的建议，<sup>14</sup> 促请缔约国审查并最终确定修正《劳动法》的第 1311 号参议院法案，以确保其拟议条款根据《公约》第 40 条和缔约国已批准的劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，保障移民工人有权组建协会和工会并成为其执行机构成员，以促进和保护他们的经济、社会、文化利益和其他利益。

##### 在原籍国的选举权和被选举权

43. 委员会欢迎成功实施试点措施，提高缔约国 2022 年总统选举的海外投票率。然而，委员会感到关切的是，选举委员会海外投票办公室缺乏授权和资源，无法持续增加海外菲律宾工人参与缔约国选举进程的机会。

44. 委员会建议缔约国为选举委员会海外投票办公室提供法律授权和充足的资源，以实施在线选举系统，并为海外菲律宾工人使用该系统提供便利。

<sup>14</sup> 同上，第 37 段。

### 工作许可和居留许可

45. 委员会回顾其先前的建议，<sup>15</sup> 并建议缔约国在法律中规定保障失业的移民工人有足够的时间就终止就业寻求法律补救措施和/或寻求替代就业，并且在此期间不会被驱逐。

### 5. 适用于特殊类别移民工人及其家庭成员的规定(第 57 至第 63 条)

#### 边境工人和季节性工人

46. 委员会感到关切的是，移民工人事务部没有保留对缔约国地方政府与目的地国地方政府订立的季节性工人协议的监督。

47. 委员会建议缔约国确保移民工人事务部审查和监测所有国际劳工协议，以确保符合《公约》，包括菲律宾地方政府与大韩民国地方政府根据季节性工人方案直接缔结的将菲律宾工人派往大韩民国从事农业或渔业的谅解备忘录。

### 6. 促进工人及其家庭成员国际移民的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

#### 与过境国和目的地国的国际合作

48. 委员会赞赏地注意到，缔约国与雇用海外菲律宾工人的目的地国缔结了许多双边协议，以保护他们享有《公约》规定的权利。委员会感到遗憾的是，对于此类协议在保护所有移民工人权利方面的有效性，缺乏系统的监测、评价和报告机制。

49. 委员会建议缔约国：

(a) 审查所有双边协议，确保它们促进性别平等和不歧视，并根据《公约》保护移民工人的人权；

(b) 建立机制，系统地监测、评价和报告双边协议的执行情况，以确保《公约》规定的移民工人的权利得到维护。

#### 招聘机构

50. 委员会注意到缔约国提供的关于在缔约国经营的私营就业机构的监管框架和许可证制度的资料，包括菲律宾海外就业管理局规则和条例(2016 年)，该条例将合同违规的赔偿责任归于这些机构，并规定尊重菲律宾和目的地国的劳动和社会立法。然而，委员会感到关切的是，私营招聘机构继续收取过高的安置费，要求工人支付隐性费用，并串通伪造出生证明，特别是在家政和建筑部门，以规避年龄限制。

51. 委员会建议缔约国加强对私营招聘机构的监管制度，并加强现有的招聘机构许可证制度，以根据《公约》确保移民工人的权利，并在下次定期报告中提供资料，说明因违反菲律宾海外就业管理局规则和条例(2016 年)而被列入黑名单并受到起诉的招聘机构的情况。

<sup>15</sup> 同上，第 29 段。

## 归国和重新融入

52. 委员会注意到缔约国提供的关于为便利海外菲律宾工人自愿返回和重新融入而采取的立法、政策和方案措施的信息。然而，委员会感到关切的是：

(a) 重新融入社会和劳动力市场的举措和恢复举措仅提供临时救济，没有满足海外菲律宾工人及其家庭的长期需要；

(b) 没有提供资料说明保护海外菲律宾工人及其家人免遭非自愿回返的情况，以及确保正当程序的现有机制；

(c) 由于棉兰老岛的冲突而在境内流离失所的移民工人的状况。

53. 委员会回顾其先前的建议，<sup>16</sup> 并进一步建议缔约国为所有有需要的移民工人及其家人的回返和重新融入提供便利，包括：

(a) 为促进生计援助、获得体面和稳定的就业、社会心理支持和回返工人及其家人的能力建设，以及利用基本保健、儿童保育设施和收入保障的机会提供充足的资金，特别关注残疾回返者的需要；

(b) 提供明确信息，说明如何获得海外工人福利管理局提供的应享福利，包括如何登记利用回返支助方案；

(c) 在与所有目的地国的双边协议中说明社会保障缴款，包括养老金缴款的可携性问题；

(d) 与地方和国家政府以及民间社会组织协调，建立监测和评价机制，以确定并系统报告所采取举措的影响；

(e) 根据人权事务委员会的建议，<sup>17</sup> 加快努力，为境内流离失所的移民工人及其家人提供持久解决办法。

## 国际移民背景下的儿童和青少年状况

54. 委员会对于大量海外菲律宾工人与家人分离的情况以及留在缔约国的儿童的状况，特别是他们的心理发展状况表示关切。委员会感到遗憾的是，没有对移民工人家庭长期处于分离状态的情况进行深入研究，也没有专门针对满足这些儿童长期需要的综合战略。

55. 委员会促请缔约国采取一切必要步骤，保障移民儿童的权利。委员会回顾儿童权利委员会的建议，<sup>18</sup> 并进一步建议缔约国：

(a) 对全面的国家重返融入方案进行影响评估，以确保该方案也能顾及当地的移民工人子女和留在菲律宾的移民工人子女的状况；

(b) 制定一项全面和系统的基于权利的政策，收集受移民影响的各类儿童的定性和定量数据，作为旨在保护其权利的全面政策的基础；

<sup>16</sup> 同上，第 45 段。

<sup>17</sup> CCPR/C/PHL/CO/5，第 40 段。

<sup>18</sup> CRC/C/PHL/CO/5-6，第 24 段。

(c) 与目的地国合作，投资制定措施，允许海外菲律宾工人的家庭一起搬迁，特别关注从事低工资职业的工人。

### 引发移民的根源问题

56. 委员会承认缔约国努力处理引发移民的根源问题，即实施经济发展方案，其中包括当地创造就业战略。委员会感到遗憾的是，缺乏旨在处理根源问题的全面政策，关于移民事务的区域议程中涉及移民工人及其家庭成员的内容有限。

57. 委员会回顾经济、社会及文化权利委员会的建议，<sup>19</sup> 并进一步建议缔约国制定一项全面、机构间和基于权利的政策，以处理移民的所有结构性根源问题，除其他外，包括：

(a) 制定注重权利的行动计划，着眼于全面处理移民的结构性根源问题，保障所有移民及其家人的权利，无论其移民身份如何，并以短期和长期目标和进展指标进行衡量；

(b) 鼓励民间社会和国际专门机构参与处理移民根源问题的政策的规划和执行；

(c) 鉴于缔约国面临气候变化引发的自然灾害的风险，将移民模式纳入其关于减少灾害风险和备灾以及应对自然灾害的风险分析，以及应对气候变化不利影响的适应和减缓措施。

### 贩运人口

58. 委员会赞赏地注意到缔约国为打击人口贩运建立了强有力的立法和体制结构，并为调查和起诉贩运行为进行了能力建设。然而，委员会感到关切的是，没有提供以下方面的资料：

(a) 为识别、援助和保护贩运受害者而采取的措施的有效性；

(b) 是否存在关于及时识别、转介、保护和援助贩运受害者的明确准则，特别针对儿童、寻求庇护者和面临无国籍风险的人的情况；

(c) 系统收集关于贩运人口的数据，努力提高公众对这一罪行的认识，特别是在移民工人中，包括在国内和国际上求职的移民工人。

59. 根据人权高专办《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》，委员会建议缔约国按照可持续发展目标的具体目标 5.2：

(a) 监测、评价和报告为早期识别贩运受害者而采取的措施的有效性，以及为贩运受害者提供支持、转介、康复和融入社会服务的机制，包括提供庇护所以及法律、医疗和社会心理援助；

(b) 考虑采用及时识别、转介、保护和援助人口贩运受害者的标准作业程序，这些程序应顾及年龄特点，并为人口贩运受害者提供及时和平等利用公平有效的庇护和无国籍状态确定程序的机会；

<sup>19</sup> E/C.12/PHL/CO/5-6, 第 26 段。

(c) 在下次定期报告中提供关于在菲律宾境内和跨境被贩运的移民工人的数据。

#### 对待非正常移民工人的措施

60. 委员会注意到，缔约国采取措施促进向缔约国的正常移民，发布了第 001 s. 2019 号联合备忘录通告，协调关于向打算在菲律宾工作的外国国民提供文件的条例和政策指南。然而，委员会感到关切的是，该通告未涉及菲律宾境内的无证移民身份正常化的途径。

61. 委员会建议缔约国：

(a) 在其正在进行的移民制度改革中，考虑制定程序，使非正常移民工人的身份正常化，以确保身份不正常的情况不再持续，并确保这些工人知晓这种程序；

(b) 根据人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》，确保所有旨在处理非正常移民或偷运移民的措施不对移民工人及其家庭成员的人权产生不利影响，并向他们提供必要的援助和正当程序保障。

## 7. 传播和后续落实

### 传播

62. 委员会请缔约国确保以本国官方语言向各级相关国家机构(包括政府部委、立法部门、司法部门和相关地方当局)以及非政府组织和民间社会其他成员及时传播本结论性意见。

### 技术援助

63. 委员会建议缔约国进一步寻求国际和政府间援助，依照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。它还建议缔约国继续与联合国各专门机构和方案合作。

### 后续落实结论性意见

64. 委员会请缔约国在两年内(即 2025 年 5 月 1 日前)提供书面资料，说明第 18 (a)和(b)段所载关于数据收集、第 26 段所载关于不歧视、第 28 (a)和(b)段所载关于移民女工以及以及第 57 (a)和(b)段所载关于引发移民的根源问题的各项建议的落实情况。

### 下次定期报告

65. 缔约国的第四次定期报告应于 2028 年 5 月 1 日前提交。委员会将在这一日期之前的一届会议上根据简化报告程序通过一份报告前问题清单，除非缔约国明确选择对其第四次定期报告采用传统报告程序。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。<sup>20</sup>

<sup>20</sup> [HRI/GEN/2/Rev.6](#).