



# 理 事 会

第 346 届会议，2022 年 10 月至 11 月，日内瓦

## 政策制定部分

POL

### 就业和社会保护分项

日期：2022 年 10 月 13 日

原文：英文

### 第一项议程

## 临时劳务移民

### 文件目的

本文件述及临时劳务移民的特点、由因对其构成有不同定义和观点而带来的复杂性、制定临时劳务移民计划所追求的不同目标以及此类计划瞬息万变的特性。本文件还就如何最大限度地扩大临时劳务移民的机遇并尽可能减少与临时劳务移民相关的风险提出了建议，包括考虑到新冠肺炎疫情期间凸显的劳动世界的新变化。提请理事会参阅决定草案，第 49 段。

**相关战略目标：** 劳务移民。

**主要相关成果目标：** 产出 7.5：提高成员国创建公平有效的劳务移民框架、机构和服务以保护移民工人的能力。

**政策影响：** 有。

**法律影响：** 无。

**财政影响：** 无。

**需采取的后续行动：** 有，见第 49 段决定草案。

**作者单位：** 劳务移民处(MIGRANT)，工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

**相关文件：** [关于公平有效的劳务移民治理决议](#)；理事会文件 GB.331/INS/4/1(Rev.)。

## ▶ 引言

---

1. 在国际劳工大会第 106 届会议(2017 年)上进行的关于公平有效的劳务移民治理问题的一般性讨论中，三方代表强调了临时劳务移民对劳动世界未来的重要性。雇主强调，临时劳务移民可能是劳动力供应和运转良好的劳动力市场的重要组成部分。工人组织警告说，临时劳务移民计划不会提供适用于国民的同样的劳工权利，可能会触发整个经济部门中工资和工作条件的下行压力。
2. 各国政府对临时劳务移民采取的方法大相径庭。目的地国寻求满足迫切的劳动力需求，同时避免产生与移民和公众认知相关的潜在经济和政治问题。输出国寻求为其国民提供就业和收入的机会，同时避免人才外流，例如高素质国民的永久性流失，并促进技术转让和汇款收益，同时确保移民受到保护。在区域一体化规划下出现的临时劳务移民给各国政府的政策协调带来了更多挑战。
3. 鉴于这些挑战，劳工组织三方成员认为，需要对临时劳务移民计划进行审查并提出政策建议，以最大限度地扩大临时劳务移民计划方面的机会，且尽可能减少相关风险，并避免对当地劳动力和无法雇用外国工人的雇主造成不公平竞争。作为理事会于 2017 年 11 月核准的劳务移民行动计划的一部分，<sup>1</sup> 劳工局编写了一份综合报告，载有临时劳务移民计划的类型、比较分析和政策建议，并发布了两项投入研究报告，介绍了企业界和工人组织的意见和经验。
4. 根据综合报告中所载的全球研究结果<sup>2</sup> 以及关于工人<sup>3</sup> 和雇主经验的<sup>4</sup> 投入研究，本份理事会文件述及临时劳务移民的特点、不同的定义和目标及其瞬息万变的性质。鉴于新冠肺炎疫情期间凸显的劳动世界的新变化，文件还查明了其中的问题，并就如何使临时劳务移民更公平、更有效和更高效的可能途径提出了建议。

## ▶ 临时劳务移民

---

5. 当代临时劳务移民计划源自殖民契约劳工，可以追溯到十九世纪末，当时首次产生了“创造可以迫其离开的移民”的想法。<sup>5</sup> 随后，各国试行了多种形式的临时劳务移民，随着时间的推移和区域的不同，其形式也有所不同。

---

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.331/INS/4/1(Rev.)。

<sup>2</sup> 劳工组织，《临时劳务移民：揭示复杂性》，综合报告，2022 年。

<sup>3</sup> 尼古拉·耶茨和诺拉·温图尔，《临时劳务移民：关于工人观点和行动的两项研究》(劳工组织，2021 年)。

<sup>4</sup> 斯科特·李布，南希·莫罗维茨和桑德琳·克拉斯诺波尔斯基，《临时劳务移民：商界经验》(劳工组织，2021 年)。

<sup>5</sup> 辛迪·哈哈莫维奇，“创造完美移民：历史视角下的世界客座工人”，《劳工历史》，第 44 卷 1(Routledge, 2003 年)，第 69-94 页。

6. 临时劳务移民没有普遍接受的定义。各国在制定签证计划和接纳外国国民的模式方面拥有主权，因此定义必然各不相同。2004 年劳工组织的报告《在全球经济中为移民工人谋求公平待遇》<sup>6</sup> 对所有就业类型的临时移民(移民填补持续存在的工作岗位空缺，如护士)和有就业时限的临时逗留(如季节性工作、建筑或服务提供者)作了区分。当下概念变得更加模糊了。临时劳务移民计划包含新的人员类别，如流动工人和国际学生。这种模糊性增加了辩论的难度，因为人们对临时移民现象有不同的理解。
7. 此外，由于大多数人口普查和劳动力调查的目的不是为了记录临时劳务移民，数据差距仍然普遍存在。行政记录只记录需要许可证或签证条件下的部分临时劳务移民工人，如通过正式计划雇用的工人。虽然最近更新的国际统计标准(包括劳工组织国际劳工统计学家大会关于国际劳务移民统计的准则)<sup>7</sup> 扩大了国际移民统计的范围，以涵盖这些临时劳务移民群体，但准则仍然没有提供具体指导，以支持识别不同类型的临时劳务移民，产生与政策相关的统计数据 and 指标，这使衡量这部分人口的工作具有挑战性。
8. 尽管需要进一步完善数据收集和分析临时劳务移民计划对不同移民工人和社会其他利益攸关方的影响，但有证据表明这些计划在不同国家和地区越来越普遍、越来越重要。因此，必须了解其复杂性以及可能存在的体面劳动赤字，了解如何改进临时劳务移民方法和提高政策一致性以解决体面劳动赤字问题。

## ► 临时劳务移民的复杂性

### 基本类型

9. 应区分以在特定时间段吸引特定移民人口为目的的计划(有时针对特定行业，如季节性农业)和一般性移民政策。双边协议往往是为了解决前一种类型的劳动力需求，可能是主要的入境计划，例如从亚洲或非洲到阿拉伯国家的移民计划。未与另一国政府达成协议而制定的国家计划被视为“单边”方案。基于一国为接纳另一国的工人而进行谈判所制定的国家计划被视为“双边”方案。双边劳务移民协议可以采取从国际条约到劳动行政管理部门间的谅解备忘录等各种形式。<sup>8</sup> 在区域经济一体化规划下，也根据多边协议开展临时劳务移民。<sup>9</sup> 根据自由流动协议，人们有权为工作或其他动机在本区域内流动，前提是他们自己的国家是协议的缔约方，并且他们可以自由决定是临时流动还是永久流动。<sup>10</sup> 这种区域协议通常是更广泛的政策的一部分，如自由贸易或投资。可以按制度设计将临时劳务移民计划分类；然而，许多国家在所有三种制度方

<sup>6</sup> 劳工组织，《在全球经济中为移民工人谋求公平待遇》，国际劳工大会，报告六，第 92 届会议，2004 年。

<sup>7</sup> 劳工组织，《关于国际劳务移民统计的准则》，第 20 届国际劳工统计学家大会文件 ICLS/20/2018/Guidelines，2018 年。

<sup>8</sup> 联合国移民问题网络，《关于双边劳务移民协议指南》，2022 年。

<sup>9</sup> 有关区域安排，见劳工组织，《应对不断变化的劳务移民形式的治理挑战》；劳工大会文件 ILC.106/IV，2017 年。

<sup>10</sup> 斯蒂芬·卡斯尔斯和德雅·奥兹库尔，“循环移民：三赢，还是临时移民的新标签？”，格拉齐亚诺·巴蒂斯特拉，编辑，《从全球和亚洲角度看国际移民》，《全球移徙问题》，第 4 卷 (Springer, Cham., 2014 年)，第 27-49 页。

针下都提供了临时移民的可能性。关于何为“临时性”的不同概念可以存在于同一个国家，包括存在于同一个经济部门，并且计划经常变化。下表包含了基本的、非详尽的分类。

► 临时劳务移民的表现形式：基本类型

制度设计		
单边	双边	多边/区域
移民法类别(签证类别)		
	双边劳务移民协议	
	循环移民规划	
	青年专业人员计划	
季节性工人计划		
		自由流动移民
		外派工人
	跨境工人	
打工度假者、公司内部调动人员、其他形式的临时劳务移民(配偶、学生等)		

资料来源：自己的阐述。

10. 部分临时劳务移民计划方式如下所示。综合报告利用国家说明对它们进行了更详细的描述。

- 季节性工人计划。根据《国际劳务移民统计准则》，季节性工人不是就业国的常住居民，他们在一年的部分时间里从事取决于季节条件的工作。大多数季节性工作发生在农业，但也会在旅游业、建筑业和娱乐业。许多计划将移民在目的地国家的停留时间限制在很短的时间内，尽管在新冠肺炎疫情期间，一些国家延长了移民可以停留的时间。
- 循环移民计划。自 2000 年代中期以来，开始盛行出台所谓的“循环移民计划”。欧洲委员会将该计划作为一种政策工具推出。循环移民计划现在经常与其他形式的临时劳务移民计划，特别是季节性工人计划重叠。循环移民计划预见到个体移民工人反复临时逗留的现象。这些计划需要大量的财政和后勤资源，例如挑选、培训和遣返移民的机制和机构。工会认为循环移民计划有问题，因为这些计划往往限制移民加入和/或组建工会的权利，循环移民的工资往

往低于支付给当地工人的工资，他们获得社会保障的机会有限，而且这些计划将工人与特定雇主捆绑在一起。<sup>11</sup>

- 青年专业人员计划。青年专业人员计划侧重于通过在职培训提高技能的年轻工人，通常针对中低级职业(如手工艺和贸易、酒店和餐饮服务)，受双边协议或谅解备忘录管辖，有关协议或备忘录规定了年度配额，并规定受训者必须在 18 至 35 或 40 岁之间。移民居住一年，但通常可以将培训再延长 6 个月。一些协议规定社会伙伴参与计划的实施。工资、工作条件和社会保护符合根据当地集体协议或东道国立法谈判达成的条款。这类计划旨在刺激输出国创造就业机会，因为回国的移民会把新获得的职业技能带回国。
- 其他形式。其他类型的临时工人包括外派工人(雇主派遣到另一个欧盟成员国临时提供服务的雇员)、公司内部调动人员、跨境通勤<sup>12</sup>的跨境工人和打工度假者，这部分人在一些国家的工人中占很大比例。例如，据经济合作与发展组织(经合组织)估计，在澳大利亚和新西兰发放的许可证中，度假者占到了 30%。<sup>13</sup>此外，配偶或家属等移民无需特定的工作签证也可工作。对这些移民贡献进行量化会有助于了解劳动力市场动态和劳工权利，因为它们与其他签证类别和临时移民计划相互关联。

## 关键设计元素及其相互关系

11. 就所涵盖的移民工人群体和对其所设置的规范性政策而言，临时劳务移民计划种类繁多，不同的签证类别和治理结构并存。由于移民工人的技能水平不同，临时劳务移民计划在入境、居留时间及待遇方面的法律和做法也不同。例如，与高技能工人相比，低技能工人可能面临更严格的规制，享有更少权利，从事非正规工作，从正常移民身份转为非正常移民身份的风险更高。
12. 致使临时劳务移民计划错综复杂的还有性别关系和性别规范。“移民女性化”是指女性移民工人的人数增加，由于对外来家政和照护工作的需求增加，而从事这些工作的主要是妇女，女性移民工人离开伴侣和家人独自参与移民的行列。
13. 不同的临时劳务移民计划各种设计因素的相互作用、移民法和劳动法的相互关系、雇主组织和工人组织(或代表)参与社会对话，都决定着加入计划的移民、目的地国家和输出国的结果。以下重点介绍这些主要因素，并在综合报告中有更深入的研讨。
14. **目标和机构。**临时劳务移民计划为目的地国家制定的总体预定目标包括缓解劳动力短缺、解决无证移民问题、促进文化联系和提供培训。输出国往往考虑发展目标，如减轻贫困、通过汇款

<sup>11</sup> 见国际工会联合会（国际工联）进一步分析，“移民：体面劳动问题”，第六项议程(b)(i)：国际工联劳务移民政策，总理事会，总理事会文件 9GC/E/6(b)(i)，2011 年。

<sup>12</sup> 见劳工组织关于跨境工人的行业规定，《促进运输行业体面劳动和道路安全准则》，2020 年，和劳工组织，关于促进外来渔业工人体面劳动的结论，TMIMF/2017/7，2017 年。

<sup>13</sup> 经合组织，“捕捉短命者：临时移民在经合组织国家贡献了多少劳动力？”，载于《2019 年国际移民展望》，经合组织出版社，巴黎，2019 年。

获得收入、为国民增加就业机会和收入机会，以及在因气候变化等原因被迫流离失所的情况下作为一种适应战略。

15. **外交政策和安全问题**以及对劳动力市场的担忧对临时劳务移民计划的影响越来越大。因此，参与移民进程的国家机构有内政部、移民部、外交部和劳工部。这些机构的利益和能力各不相同，增加了政策执行的复杂性，有时还加剧了政策执行的紧张程度。
16. 移民产业也吸引了**私营和公共机构**，尤其在招聘过程中，尽管往往缺乏有效监管，特别是执法。2014年，劳工组织启动了“公平招聘倡议”，以解决这些严重的体面劳动赤字问题，并根据包括《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)在内的劳工组织标准，通过了《公平招聘的一般性原则和实施指南》(2016年)及招聘费用和相关费用的定义(2018年)，<sup>14</sup>以指导劳工组织三方成员消除可能导致强迫劳动和人口贩运的招聘弊端。
17. **担保制度**与一个国家所选择的移民模式类型有着密切的联系。在雇主主导的体系中，依靠雇主选择移民以满足更广泛的劳动力市场优先事项。在基于供应的体系中，选择通常通过积分体系进行，根据某些标准(如技能、教育水平、语言能力、专业经验和年龄)给予积分。许多政府进行劳动力市场测试并提供短缺职业清单，这样雇主就可以为移民提供担保。企业认为，这些测试以及入境移民和出境移民程序往往太繁琐，以至于所需人员不能及时抵达，而且制定短缺职业名单时没有充分征求他们的意见。企业赞成“可信赖的雇主方案”或“安全港方案”，由雇主牵头确保合规。<sup>15</sup>
18. **流动**。政府常常限制移民流动，例如限制移民更换雇主的能力。
19. **技能**。资历、教育和工作经验通常是关键的决定因素，将移民限定在特定的就业行业或职业。在全球人才的竞争中，高技能工人受到追捧，他们在获得体面劳动和权利保护方面通常面临较少的挑战，往往得到雇主更多的支持，在目的地国比低技能的移民感到更受欢迎。
20. **就业行业**。各个行业制定各自方针的现象很普遍，有可能导致劳动力市场(进一步)分割，以移民为主导的行业工资较低，且发生以性别为界的职业分割，例如女性主导照护工作，男性主导建筑工作。
21. **居住许可类型**。根据居住证类型，在限制移民进入劳动力市场、最长逗留时间、许可证可续期以及随行家庭成员在东道国居住和工作的权利等方面都会有所不同。
22. **代表权**。临时安排下的移民工人是否可以参加或组织工会，取决于国家立法和临时劳务移民计划。包括以社会对话为目的在内的代表权问题仍然是许多移民工人面临的挑战，也是工会的重要关切，包括可能会发生社会倾销。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> 《1997年私营职业介绍所公约》，(第181号)。

<sup>15</sup> 李布、莫罗维茨和克拉斯诺波尔斯基。

<sup>16</sup> 耶茨和温图尔。

23. **获得公民身份的途径。**各国对获得永久居留权或公民身份的途径的管理方式大相径庭，设有不同的时间尺度和资格要求，在某些情况下可能完全不考虑这些途径。
24. **执行。**政府劳动监察机构如何执行劳动标准对移民工人的待遇产生重大影响，例如在劳动法和移民执法之间设置防火墙，以便劳动监察员能够更好地保护工人。<sup>17</sup> 由于缺少此类机制或者离开目的地国家就无法提出申诉，临时移民工人在获得司法救助方面面临挑战。

## ► 探讨处理复杂性的途径：在考虑到在临时劳务移民问题上多种观点的前提下提出的可能解决之道

---

25. 企业界赞赏临时劳务移民计划，但认为此类计划极具挑战性，因为“没有解决与发展可持续的本地劳动力以及提高工资和改善工作条件有关的系统性问题”，从而助长移民劳动力比本国劳动力更受青睐的看法。<sup>18</sup> 工会也持类似观点，并进一步指出，临时工人可能工作了几十年也没有享有获得更有保障的签证身份的权利，致使他们始终依赖于雇主，而临时劳务移民计划鼓励雇主“以临时合同雇用移民工人从事实际上是永久性的工作”。因此，“输出国和目的地国都需要改善国内劳动力规划和投资，精心设计所有的移民计划，并提供获得永久身份的途径”。<sup>19</sup>
26. 同样，公司追求更大的可预测性，建议基于就业的现代移民制度应简化劳务移民程序，以提高政策一致性，也是减少移民工人非正规性和不规范性手段之一。雇主组织建议措施可以包括“适应雇员生命周期的工作授权方案，并提供从学生/文化交流身份到永久居留的明确路径”。“长期/永久居留签证有助于长期保留为经济发展和提高竞争力有所贡献的宝贵移民。应根据外国国民在临时移民类别中停留的时间长短或劳动力市场测试来确定获得永久居留的途径”。<sup>20</sup>
27. 临时劳务移民计划越来越多地被纳入国际和优惠贸易协定的生产结构中，因此需要更加重视解决这些问题。应进一步探讨这些协定中的流动计划的驱动因素和影响，以评估对保护、就业和增长的影响。
28. 有证据表明，在设计临时劳务移民计划时，有一些因素可以提高其公平性、有效性和效率。这些因素包括：集中精力确保此类计划采用基于权利和以人为本的方法，将风险降至最低，并使所有相关人员的利益最大化，这就需要：支持劳动世界的劳动力市场体制；通过有效的防火墙加强执法作用，保护移民工人；加强劳动保护，包括在双边劳务移民协议和谅解备忘录中的有关内容；在适当情况下，纳入通往永久居留或公民身份的途径的垫脚石；以及让社会伙伴参与临时劳务移民计划的设计、监督和实施。以下是改进临时劳务移民计划的关键因素。

<sup>17</sup> 劳工组织，《劳动监察：普遍调查》，实施公约与建议书专家委员会报告，劳工大会报告 ILC.95/III(1B), 2006 年，第 78 段。

<sup>18</sup> 李布、莫罗维茨和克拉斯诺波尔斯基，5。

<sup>19</sup> 耶茨和温图尔，63-64。

<sup>20</sup> 李布、莫罗维茨和克拉斯诺波尔斯基，7 和 22。

## 政府设计临时劳务移民计划中要考虑的问题

### 更换雇主的自由

29. 根据人权标准和劳工组织指南，例如《公平招聘的一般性原则和实施指南》，<sup>21</sup> “劳动者应当能够自由终止其就业，移民工人还应能够自由返回其祖国。移民工人在更换雇主时不应被要求获得雇主或招聘机构的同意。”
30. 值得注意的是，雇主可能以很高的成本招聘工人，因此可能支持对工人就业流动性实施限制。然而，在某些情况下，这种限制相当于对特定雇主、职业或行业发放补贴。与雇主挂钩意味着，移民工人是否能获得安全和体面工作条件取决于雇主的善意。此外，剥削风险很高，在许多此类计划下，移民工人受到侵害的情况时有发生。在新冠肺炎疫情期间，遵守卫生安全法规的雇主面临与不遵守法规者之间的不公平竞争。在部分执法案例中，雇主被禁止雇用移民工人，而工人则被允许更换雇主。为防范剥削和不公平竞争的风险(包括防止侵犯劳工权益的可能性)，临时劳务移民计划应确保在明确设定的范围内有更换雇主的自由。
31. 实现这一自由的辅助措施包括不将工作许可与居留许可挂钩，为工人寻找替代就业提供宽限期，以及通过就业门户和国家就业服务促进事实上的流动性。

### 职业安全与卫生以及适当住房

32. 将职业安全与卫生作为第五类工作中的基本原则和权利，<sup>22</sup> 反映了职业安全与卫生制度和规定在预防和消除工作场所安全和卫生风险方面起着关键作用。即使在新冠肺炎疫情之前，临时移民工人比本国工人面临更高的职业安全和卫生风险。新冠疫情进一步暴露了移民的特殊脆弱性，包括在所谓的“基本职业”中的脆弱性，并突显了执法在预防侵害行为方面所起的作用，例如工作场所中基于性别的暴力和骚扰。
33. 如果要求雇主提供住房，住房应满足“在体面、卫生和舒适方面达到合理的水平”的条件，<sup>23</sup> 移民工人应拥有选择替代住所的自由。各国应根据国际规范，通过包括移民工人在内的国家住房标准。劳工组织题为《家庭实情：东盟地区移民工人获得适当住房的情况》的报告根据人权标准和《国际劳工组织 1961 年工人住房建议书》(第 115 号)，提出了适用于全世界的详细建议。

### 技能与终身学习

34. 《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》强调了所有技能水平的工人获得终身学习机会的重要性(II A. (iii))，并且不排除临时移民工人。可以在青年专业人员等计划下构思带有嵌入式学习机会的计划。

<sup>21</sup> 原则 12。

<sup>22</sup> 劳工组织，“国际劳工大会将安全与卫生加入工作中的基本原则和权利”，2022 年 6 月 10 日。

<sup>23</sup> 《1961 年工人住房建议书》，(第 115 号)。



35. 承认移民工人的不同技能组合、资格和技能的可转移性以及进行技能再培训的机会，对于促进移民获得体面工作至关重要，并且可以促进非正规工作的正规化，特别是在移民人数过多的行业。劳工组织正在与各国政府、区域经济共同体和雇主组织合作，在技能护照等其他方案中支持资格框架。旨在促进工人权利的全球技能伙伴关系可以帮助雇主获得更多的工人资源。然而，工会担心，这种伙伴关系往往不能解决可持续性、公平和体面劳动问题。<sup>24</sup> 劳工组织、国际移民组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际雇主组织和国际工会联合会(国际工联)已经建立了全球技能伙伴关系，试行可以弥补这些差距的方法。

## 工资与其他就业条款

36. 国籍和临时就业都不构成《国际劳工组织章程》中规定并在劳工组织标准中进一步发展的同工同酬原则的有效例外理由。移民工人和本国国民从事同等价值的工作应获得同等报酬，包括惯常的工资补助、加班费和奖金。移民工人也应获得非歧视性的适足最低工资，并在每日和每周最长工作时间方面享有平等待遇。
37. 《1949年保护工资公约》(第95号)和《1949年保护工资建议书》(第85号)要求向包括临时移民工人在内的工人支付工资，<sup>25</sup> 然而侵害行为却在增加。<sup>26</sup> 建议雇主将相当于第一个月工资的资金存入一个账户，根据三方或两方机构的决定，可以从该账户中支付赔偿金。
38. 重新考虑工作时间政策也是关键。充足和公平的工资以及按时全额支付的工资，也将有助于实现体面的工作时间，并最大限度地减少因经常长时间工作而造成的潜在职业伤害。

## 结社自由

39. 临时移民工人应与所有工人一样，不加区别地有权建立并在不违反有关组织规则的情况下加入他们自己选择的组织，而不必事先获得批准。<sup>27</sup> 某些国家继续禁止或限制这些权利，有些国家要求具有公民身份或居住权，或要求一定比例的成员是国民。
40. 应保护临时移民工人不受反工会歧视行为的影响，特别是那些以移民工人不加入工会或退出工会为就业条件，或威胁因加入工会而解雇或骚扰移民工人的行为。<sup>28</sup>

## 社会保护与劳动保护

41. 移民在获得社会保护方面往往面临法律 and 实际障碍，对临时移民工人而言，这些障碍更加严重。各国应考虑单方面向移民工人提供福利待遇(如生育保护)，批准和实施相关的劳工组织公约，缔

<sup>24</sup> 耶茨和温图尔，24-25，49。

<sup>25</sup> 《1955年保护(不发达国家)移民工人建议书》(第100号)第27段规定：“要求雇主对每一位工人的工资支付和扣发情况做好记录”。

<sup>26</sup> 萨努什卡·穆达里亚尔，凯瑟琳·琼斯和尼古拉·派珀，《被锁定和陷入困境：新冠肺炎疫情对移民工人权利和招聘的全球影响》(劳工组织，2021年)。

<sup>27</sup> 见《1948年结社自由和保护组织权利公约》(第87号)第2条，适用于移民工人。

<sup>28</sup> 见《1949年组织权利和集体谈判权利公约》(第98号)，第1(1)和(2)条，适用于移民工人，以及于1998年通过并经2022年修正的《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》。

结双边和多边社会保障协议，并使移民能够在不同国家和就业地点累计享受社会保障权益。<sup>29</sup> 劳工组织已经制定了此类实用指南。<sup>30</sup>

42. 双边劳务移民协议会成为确保劳动保护的重要工具。通过劳工组织和国际移民组织共同牵头组织的多方利益攸关方对话(包括雇主组织和工人组织)，制定了“联合国移民问题网络双边劳务移民协议指南”，该指南可以协助各国制定基于权利和促进性别平等的双边劳务移民协议。<sup>31</sup> 这些都可以支持各国在《全球契约国际移民问题审查论坛 2022 年进展宣言》下做出的承诺，并有助于减少源自按工人不同国籍为其提供不同保护的双边劳务移民协议的歧视。
43. 基于权利的双边劳务移民协议还为输出国和目的地国家之间就改善移民回国和重新融入社会问题进行对话提供了更有力的机会，<sup>32</sup> 同时加强了公平招聘做法的落实工作。

## 执法

44. 利用有效的劳动监察机构改进监督和执法的国家战略将有助于提高透明度和实现劳动权利。这包括在劳工标准执行机构和移民执法机构之间采用明确的防火墙，同时对劳动监察员进行公平招聘和文化习俗方面的培训。在需要依赖工人投诉进行执法的情况下，必须覆盖难以触及的地点，如农场和出口加工区。此外，雇主驱动的临时劳务移民体系可以将接纳工人与遵守规定联系起来，提高透明度并减少不公平竞争。

## 通往永久居留权或公民身份的垫脚石

45. 根据上文第 4 段提到的投入研究，工人和雇主一致认为，临时劳务移民计划应酌情考虑纳入一些措施，使临时劳务移民计划成为实现具有永久性质的劳务移民形式的“垫脚石”，让移民工人及其雇主受益，同时认识到使本国工人具备满足未来劳动力需求的能力的必要性。
46. 此外，在某些情况下，根据《1964 年就业政策建议书》(第 122 号)，可以在同一行业内对季节性移民工人进行培训和再培训，以建立一个稳定的劳动力资源库，从而向更大的包容性过渡，而非依赖于临时劳务移民计划。

## 信息充足

47. 尽管在为向移民提供出发前信息和有关权利的信息方面作出了相当大的努力，但许多人仍没有得到帮助，而且各国缺乏领事服务，无法支持移民工人在目的地国诉诸司法。针对移民工人的跨国咨询服务网络大有希望。让社会伙伴和移民组织参与进来，利用集中信息服务，如针对移民的服务应用程序，都会极大地改进这方面的工作。

<sup>29</sup> 理事会文件 GB.344/POL/1。

<sup>30</sup> 劳工组织，《向移民工人、难民及其家人提供社会保护：决策者和实践者指南》，2021 年。将社会保护扩大到移民家庭佣工、季节性农业工人、非正常情况下的移民、难民和寻求庇护者的干预模式。

<sup>31</sup> 联合国移民问题网络，《双边劳务移民协议指南》。

<sup>32</sup> 联合国移民问题网络，“确保安全和有尊严的回归和可持续的重返社会”，立场文件，2021 年 3 月；以及《双边劳务移民协议指南》。

## 社会伙伴参与计划设计和实施，保证政策一致性和有效性

48. 目前，政府在设计 and 实施临时劳务移民计划时没有充分征求雇主和工人的意见，后者一致认为，他们的参与是根据国际劳工标准提高临时劳务移民的有效性和公平性的必要前提。雇主可以为提高移民处理系统的效率作出贡献。他们主张建立监测由雇主和劳工专家报告的未填补或新出现的职位空缺的机制；还主张加强移民和劳动力市场缺乏的长期战略方针。<sup>33</sup> 工人们认为，通过在国家内部和国家之间就劳务移民问题，包括就双边劳务移民协议、区域和全球框架进行社会对话，可以减少临时劳务移民计划带来的社会危害；<sup>34</sup> 他们还主张劳工部应在设计、实施和机构间协调工作中发挥核心作用。<sup>35</sup>

## ► 决定草案

---

49. 理事会要求总干事考虑其有关今后如何最大限度地扩大临时劳务移民相关机遇并尽可能减少与之相伴风险的拟议前行方向的指导意见，其中包括进一步探索良好做法及其实施手段，并加强社会伙伴参与所有类型的临时劳务移民计划的设计、监测和实施。

---

<sup>33</sup> 李布、莫罗维茨和克拉斯诺波尔斯基，5-7，18-19。

<sup>34</sup> 耶茨和温图尔，15-21。

<sup>35</sup> 耶茨和温图尔，64。