

国际劳工局·日内瓦

国际劳务输入指南

——对中低收入国家的建议

W.R. 比宁 著
马永堂 张庚辰等 译

中国青年出版社

(京) 新登字 083 号

图书在版编目 (CIP) 数据

国际劳务输入指南: 对中低收入国家的建议/ (德) 比宁著; 马永堂, 张庚辰等译. —北京: 中国青年出版社, 2002

ISBN 7-5006-4736-0

I. 国… II. ①比… ②马… ③张… III. 劳务—移民—行政管理—指南 IV. D523.8-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 017241 号

Employing foreign workers. A manual on policies and procedures of special interest to middle-and low-income countries

Copyright © International Labour Organization 1996

First published 1996

北京市版权局著作权合同登记

图字: 01-2001-5041 号

*

中国青年出版社出版 发行

社址: 北京东四 12 条 21 号 邮政编码: 100708

网址: [www. cyp. com. cn](http://www.cyp.com.cn)

编辑部电话: (010) 84033352 发行部电话: (010) 64010813

北京铁建印刷厂印刷 新华书店经销

*

850 × 1168 1/32 4.25 印张 95 千字

2002 年 4 月北京第 1 版 2002 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1-3 000 定价: 7.00 元

本图书如有印装质量问题, 请与出版处联系调换

联系电话: (010) 64033570

译者的话

国际劳务输出和输入是许多国家用来促进经济与社会发展的一条重要途径。随着经济全球化的发展,劳动力跨国、跨地区流动的规模比以往任何时候都更为广泛,对劳动力输出国和输入国的影响也更加深远。

国际劳务输出或输入,不同于一般商品的进出口,它所涉及的是人这个生产关系中最活跃的生产要素。因此,它所涉及的问题也更为广泛和复杂。联合国负责劳工事务的权威机构国际劳工组织对这一领域的问题一向是十分重视的,制定并通过了多项有关国际移民工人的国际公约和建议书,深入持久地开展了这方面的专题研究,并于最近作为姊妹篇出版了《境外就业指南——对中低收入国家的建议》和《国际劳务输入指南——对中低收入国家的建议》两部力作。

这两本书的原名为《派工人去国外工作——针对中低收入国家的指南》和《雇用外国工人——针对中低收入国家特别感兴趣的政策与程序指南》。考虑到国内对这一领域工作的定义和汉语读者的习惯,我们在翻译时对书名做了些调整,对正文内容未做任何变动。这两本书是以教科书的形式写成的,结构缜密、文风质朴、内容详实,既有理论知识,也有实践经验,具有很强的实用性和指导性。

随着我国经济的持续快速发展和融入世界经济的步伐不断加快,加之我国已成为世界贸易组织的正式成员国,我国今后的境外就业和国际劳务输入工作也必将会有一个较快的发展。基于这一考虑,在国际劳工组织版权局的授权下,劳动和社会保障部国际劳工与信息研究所组织骨干力量翻译了这两本书。

我们相信,这两本书的出版对我国的境外就业和国际劳务输入工作,无论是在法规政策的制定、组织机构的建立、程序制度的完善,还是在开拓境外就业的渠道、提高输出和输入人员的技能和保护输出和输入人员的合法权益以及加强外国人在华就业的规范化管理等方面,都具有一定的参考和借鉴意义。对有关政府机关、群众团体,特别是企协、工会、妇联和共青团等组织,劳务输出、输入中介机构以及企业和个人,具有直接的指导意义;对有关研究人员和大专院校的学生,具有重要的参考价值。

在组织翻译和出版这两本书的过程中,国际劳工与信息研究所所长刘燕斌直接领导,该所国外劳动与就业研究室主任马永堂负责具体的组织联络与协调工作。马永堂、张庚辰、张峰、袁一枫、李冬梅、丁赛尔、李宗泽和王晓瑜参加了本书的翻译。张庚辰对全书译稿进行了审校。此外,国际劳工组织版权局的 Mr. Alison J. Irvine-Moget 和 Ms. Susan Peters,劳动和社会保障部国际合作司的刘旭、张亚力、韩其义和江漠辉先生和中国青年出版社的编辑们,对这两本书的出版给予了大力支持,在此一并表示衷心的感谢。

由于时间仓促和翻译水平所限,译文中难免有疏错之处,敬请读者批评指正。

译者

2002年3月1日

序 言

近年来,国际劳工局经常收到发展中国家和处于市场经济转型国家政府的来信或来电要求,希望帮助它们设计与实施广义上的劳务移民政策。随着世界经济全球化日益加深,导致越来越多的国家进入更加密切的商品、服务和人员的交流活动,因而这类请求帮助的事情肯定还会增加。这种形势促使国际劳工局将其这方面的专门知识和经验汇编成一本内容全面而又简明的小册子,供国际劳工局自己的职员、顾问以及特别是发展中国家或处于经济转型国家的决策部门使用,以处理他们遇到的下列问题:是否应当建议某个国家允许地方雇主雇用外籍工人?如果对移民劳动力确有需求,应制定什么样的程序?如果对第一个问题的回答是肯定的,那么国家应发挥什么作用以及私人招聘机构又能够承担什么作用?应制定什么样的程序以检验雇主是否真正需要移民劳动力?应当给予外籍工人什么权利?一个国家应当如何处理非法移民活动与就业?

这些问题都包括在本书所阐明的关键性问题之中。这本小册子并不是要给每个问题提供一种最终的答案,而是尽可能地说明与一系列应对措施或选择方案相关联的前因后果,决策部门在做出抉择之前要对这些措施或方案进行仔细筛选。

在本书的附录部分,有兴趣的读者会发现对国际劳工局移民工人立法信息系统的简明解释,可以根据个人需要利用这一信息系统。

针对劳务输出国的公民海外就业的政策和程序一书构成了本书的姊妹篇。该书的风格和表述方式与本书基本相同。这两本书都是国际劳工局在 1994~1995 年间所开展的跨司级的关于移民工人项目的成果。

就业司司长 K.J. 朗罗特

目 录

序言	1
一、引言	1
(一) 要点	2
(二) 什么是临时性的劳动力输入?	3
(三) 什么是有利于使用者?	5
(四) 经济移民类型概述	6
二、为什么要制定一项经济主导型劳务移民政策?	13
(一) 劳动力的绝对短缺	15
(二) 劳动力的相对短缺	16
(三) 一个国家何时输入劳动力有利?	17
三、制定政策需要采取的首要步骤	20
(一) 国内政策协调机制	20
(二) 公共就业服务局或移民服务局对私人招聘 机构	26
(三) 同外籍劳动力的供给建立联系	30
(四) 私人招聘机构的介入	32
1. 私人机构与客户之间的法律关系	34
2. 私人机构与公共当局之间的法律关系	35
3. 对私人机构的管理与控制	36

四、双边移民协议内容	40
五、不同类型的接纳政策的操作实施	45
(一) 配额制度和类似的限制	45
(二) 建立空岗鉴定制度	54
(三) 构建季节性移民劳务制度	58
(四) 设想为普通工作岗位输入季节性劳动力是合理的吗?	59
1. 经济方面的疑虑	60
2. 人权问题	60
(五) 普通工作岗位雇用移民工人的基本程序	61
(六) 一条龙批准程序	63
(七) 签证、许可证、批准	63
(八) 收费	71
1. 行政管理费	71
2. 经济性收费	72
(九) 监测与统计	76
六、关于合法滞留移民工人的接纳后政策	78
(一) 实现就业、职业培训及相关方面条件的平等	79
(二) 移民工人获取被招聘以外的就业机会	81
1. 移民工人所期望的工作岗位变换	81
2. 非自愿性工作工作岗位变换	84
3. 有关建筑业的其他考虑	85
4. 家庭仆人应受到不同的对待吗?	86
(三) 居住、驱逐或正常回国	87
1. 居住许可证	89
2. 驱逐	89
3. 回国	91

(四) 工作领域的结社自由	92
(五) 医疗照顾和职业安全	92
(六) 社会保障问题	94
(七) 住房	97
(八) 一项有利于使用者政策的配套服务	99
1. 表格	99
2. 计划与监测	99
3. 培训管理人员	99
4. 关于机会平等的培训	99
5. 对移民的语言培训	100
6. 加强当地学校建设	100
7. 接受抱怨陈情和负责纠正的机制	100
8. 其他相关帮助	100
七、全家移民或家庭团聚问题	102
(一) 范围和条件	103
(二) 谁是受益者?	104
八、对非法移民和就业的处理	106
(一) 预防	107
(二) 驱逐	109
(三) 合法化问题	110
(四) 合法化的基本原则	112
1. 合格标准	112
2. 宣传活动	114
3. 合法化外籍工人的权利	114
(五) 非正规部门	116
九、结论	117

附录

国际劳工局关于移民工人立法的信息系统·····	119
-------------------------	-----

一、引言

本书探讨的是决策者和管理部门在评估工作中面临的一些关键问题。这些问题包括：他们是否应当出于就业目的制定一项接纳外籍人员的政策，什么样的政策可能适用于不同的情况，为了达到政策目标能够建立何种最有效的程序等。

在这一引言中，将研究在经济利益与管理便利之间可能发生的一些基本矛盾。引言参照的是指导本书编写的国际标准。请注意，决策者需要面对处理的移民形式十分广泛，因此可能需要制定多项不同政策。

本书针对的，用世界银行的话来说，是中低收入的国家，如阿根廷或肯尼亚。高收入范围内长期以来接收移民的国家，如瑞士或美国，不是针对目标，因为它们几十年来已经有了健全的政策。^①然而，这些国家的经验却被总结出来用以说明可构成启迪性模式的政策、程序和机构建制，以供其他国家根据本国国情和传统加以采纳。

不论国际经济移民活动的增长率如何，它都是一种日益发展的现象，明天势将卷入比今天更多的国家，涉及比过去更为广泛的技能，甚至扩大到低收入国家。正确处理所提出的问题，是

① 日本是个例外。在H. 搦田所著的《日本的“客籍工人”：问题和政策》（东京，东京大学出版社，1994年）一书中，读者将看到根据日本的情况对许多这类问题的分析。在本书中这些问题是依据中等收入或低收入国家的情况加以研究的。

编写本书的目的。

本书的编写是以多个不同国家的经验和国际法律标准为基础的。关于具体国家经验的纵向描述,解释中的流量图表和图表的说明,都放在了方框之内,以便读者在不需要这些资料时可以跳过去,或者详细阅读其中包含的信息。

对名词术语做一些说明是必要的。最经常使用的术语是“移民”。按照国际惯例,一个移民即是离开他或她作为国民的国家的某个人,或是已经离开了这个国家的某个人(称为“移出人员”)。这个人可以被称为“移入人员”、“非本国国民”、“外国护照持有者”,或简单地称为“侨民”、“外国人”,这当然是指在可获得有收入就业的国家。在本书中,“移民”、“移入人员”、“外国人”等术语相互交替使用。

(一)要点

考察出于就业目的的移民活动,意味着应将重点放在经济导向政策上。这里,既不涉及从人口因素看正当的移民活动,也不考虑对难民的人道主义接纳。虽然以人口为基础的政策或者对于寻求避难人们的人道主义接纳必然导致重要的经济影响或经济程序^①,但它们并不因此而建立在经济标准的基础上——对生产、分配或成本的影响,而这些标准则是本书中用以判断评估的尺度。尽管在移居原因和驱使动机方面对经济移民和难民加以正确区分可能是十分困难的,但是,决策机构和管理部

^① 典型的经济程序是在基本人口导向型政策下启动运作的,如澳大利亚、加拿大和美国的例子。对高收入国家移民方面政策问题的最新评估,请参见 W. A. 科尼利厄斯等人所著:《移民控制:全球概览》(斯坦福,加利福尼亚,斯坦福大学出版社,1994年)。

门在面对如何引导外国人流入问题时或者在制定目标界限或上限时,则必须规定区分标准。由1951年难民地位公约和多项地区文书所界定的寻求避难人员和政治难民,被排除在这本以劳动力进口为导向的书所讲的范围以外。

这里所采取的角度是只考虑需求导向型的劳动力输入,也就是说,这种需求是由移民接收国的私营或公共部门雇主所表达的对移民劳动力的需求。尽管可能存在即使没有对他们的明确需求也在叩打这些国家大门的非本国劳动者(这属于供给导向型移民活动),但不属于本书所关注的对象。非法移民活动与就业,包括非正规部门就业,将在第八章中研究。

(二)什么是临时性的劳动力输入?

从一开始就应当弄清楚,在接纳出于就业目的的外国人的经济概念中,并不存在什么固有的短期性或临时性。各国的管理控制机构之所以专门规定管理期限,如6个月、12个月或两年,是为了确定外国人的合同期限。但是,作为其基础的经济需求则可能是长期性的、固定性的、永久性的、临时性的、沿着可预计的方向稳定发展的或者是间断性的。只有就业本身在时间上为固有限定性质的情况下,这两者之间才是相互区别的和相互重叠的。重叠的情况是特殊的,仅在下面两种情况下发生:

(1) 季节性工作。根据《保护全体移民工人及其家属的权利国际公约》(联合国公约),季节性工作被界定为“其性质依赖于季节条件并在一年中部分时间内进行的”工作(第2条(b));

(2) 项目限定型工作。如在运河上建筑桥梁或堤坝,也就是说,在一个预定计划的时间内完成一个项目,这种工作不会在同一起点重复进行。至于由雇主、经理或工人实际从事的活动则可能在不同的地点重复发生,这是另一个问题。当牵涉到外国经理

或工人的时候,这些人员在这个国家国内的流动则为项目限定型移民(请参见一、(二)节)。^①

既然属于季节性工作和项目限定型工作情况下的特殊问题,因此不构成持久性的经济理由来把接纳外国人进入劳动力市场限制在预先规定的6个月、12个月或某种类似的管理方便的期限内。处理雇用外国人从事普通工作的申请,可以给予他们(或其雇主)三种类型的工作许可证:(a)在时间上是限定的和短期的,因此需要设立续订程序;(b)在时间上是限定的和长期的,但绝不意味着永久定居,同样应设立续订程序;(c)一种进入该国并永久逗留的许可证。

是选择(a)还是(b)的决策可能受非经济标准以及成本评估的影响。但是,先验地假设成本考虑在一切情况下都会有利于轮换制是没有经济意义的,因为在采纳考虑给予不定期逗留或迅速定居的政策之前,总要反复研究实行储备性或临时性接纳的政策的可能性。事实上,相反的情况可能是,如果频繁重复招聘,那么培训费用和语言费用等开支应考虑在内。

尽管如此,为了分析方便,本书将设想中低收入国家喜欢选

① 这一类型的移民活动可以用下述语言加以界定:项目限定型移民活动涵盖的是这样一些工人,他们为接收国所接纳限于一个特殊的、限定的时期内,是以个人或与一位雇主的雇佣关系为基础被接纳的,而该雇主正在这个国家进行性质上有时间限制的规定项目。

联合国公约在第2条(f)中对这一现象的界定更加宽泛:项目限定工人一词是指为某一就业国在一个限定的工作期间内接纳的移民工人,所谓工作,仅仅是以他们的雇主在这个国家正在进行的某个专门项目为基础。

一种更为严格的项目限定型移民的概念可见于国际劳工组织1975年移民工人公约(补充规定)(第143号)第11条(e)款:在某一国家领土内进行施工的组织或企业的雇员,是应其雇主要求被临时接纳进入这个国家以便在一个有限的和确定的时期内完成专门的职责或任务,在完成他们的职责或任务后将被要求离开这个国家。

择一种接纳短期的、时间限定的移民工作的政策。作为一种政策选择,这种情况的结果要比定居导向政策的情况对于研究探讨更有启迪价值,因为在定居导向政策下,移民工人一旦获得了进入目的地国家的保障,他们通常就成了自由的经济主体。

(三)什么是有利于使用者?

在本书中强调的有利于使用者的政策有三重涵义。第一,政策对于移民必须是“有利的”,即政策必须尊重他们作为人的需要、感情和权利。劳动力不是商品。第二,政策对于雇主必须是“有利的”,即机构和程序必须向雇主提供高效率的有价值的服务,这样鼓励他们去利用这些政策而不是去防范它们。第三,政策对于国家的管理部门必须是“有利的”,也就是说,政策的概念是清晰的,实施是容易的,目的是减少摩擦,减少拖拉的办事程序,等等。

至于针对移民的“有利于使用者”政策,本书是依据现有国际最低标准特别是下述国际劳工组织的公约和建议书提出来的:

——1949 年移民就业公约(修订)(第 97 号)。以下简称 ILO C. 97 号;

——辅助性的 1949 年移民就业建议书(修订)(第 86 号)。该建议书如同所有建议书一样,较之公约做了更为详细的规定,但并不是一份有约束力的文书。以下简称 ILO R. 86 号;

——1962 年平等待遇(社会保障)公约(第 118 号)。以下简称 ILO C. 118 号;

——1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)。以下简称 ILO C. 143 号;

——辅助性的 1975 年移民工人建议书(第 151 号)。以下简称 ILO R. 151 号;

——1982 年保持社会保障权利公约(第 157 号)。以下简称

ILOC. 157 号;

——1983 年保持社会保障权利建议书(第 167 号)。以下简称 ILO R. 167 号。同时,依据了上面已经提到过的联合国公约。

在本书中,广泛引用上述文书,用以为在我们审议的问题上达成的国际共识提供佐证,用以帮助行政部门或议会的起草人员界定类别、权利、程序等,以找到恰当的表述方法。

(四)经济移民类型概述^①

为了给探讨如何制定专门的劳动力输入政策打下基础,首先对现代国际移民活动的基本类型加以说明将是有益的。暂且不考虑移民接收国所要表现的形象或移民个人可能具有的意图,收集在方框 1(见第 8 页)中的下述类型突出说明的是各类迁移和离开经济内涵。它反映的是一个“全球化”日益加强和迁移活动变得日益多质性的世界,而不再是直至前不久仍盛行于世的少数几种类型。^②这一类别范围没有考虑某些缺乏世界性意义的类型,具体来说,就是:

游牧民。至今人们还可以看到他们(主要在非洲)来往于边界地区,无论是移民迁出国还是迁入国都不实行太多控制。

过境移民。处于前往某个最终目的地国家的途中并可能只

^① 下述类型的国际经济移民涵盖的正规移民活动包括移居中或已经移居的个人。他们被允许进入或停留于移民接收国,并且在他们成为经济活动人口时,依照该国的法律法规被允许在该国从事一种有报酬的活动。有不少其他人迁往外国没有必需的许可证,或者他们作为旅游观光者迁居后,他们并没有获得居住的许可。这构成非正规移民,包括通过非法入境而作为非国民身份定居或从事经济活动的人,这种情况在第八章加以讨论。

^② 要深入了解现代世界上的国际劳务移民问题,请参见 P. 斯托克著:《外来人的工作:一项关于国际劳务移民的调查》(日内瓦,国际劳工局,1994 年)。

停留几小时或几天的人员。他们的入境、逗留和离境很少需要制定复杂的法律和条例,除非这种现象变成了长期持续性的和令人困扰的问题。

小商人。他们可以被概括为“在短时期内离开家乡旅行到接收国家从事非正规的量小质次的商品买卖的人员”。^①

虽持有外国护照,但由于血统关系或政治决定已被某国接纳的人员。在西欧,这些人被称为“受到优待的少数民族”。^②

海员,由于他们的职业性质和招聘程序的特殊性,在这里不予以考虑。

这一国际移民类别范围不考虑世界上普遍免除就业关联移民管制的几类人员,如外交人员和领事人员、外国政府或国际机构雇用的公务人员、执行短期任务的体育人员、艺术家、教练员、传教士、记者和电视台采访人员。

那么,什么是决策机构可能欢迎的基本移民类型呢?

首先是人数有限、但颇具经济吸引力的移民类型。这就是接纳以培训为目的的人员。通过这种方式,某个国家的公民被邀请

① C. 阿克塔和 N. 奥格曼:《东-西方移民活动的新发展:土耳其和小商人》,刊载于《国际移民》丛刊(日内瓦),第 32 卷,第 2 期(1994),第 346 页。这两位作者举例说明了一种与土耳其相关的移民类型。正如他们所观察到的那样,这种移民类型自 20 世纪 80 年代末特别是自苏联解体以来在中东欧已变得很普遍。他们认为,小商人“旅行纯粹出于企业经济目的……通过自己的主动行为,小商人们出卖他们运到土耳其来的商品,换回货物或金钱,然后回家。无论是土耳其或其他别国的企业,还是政府或法规机关,都不对这些小商人的工资或社会保障负责。他们自己承担经济负担和社会风险。因此,他们的居住期是特殊的短暂”。(第 346 页)在这类人员的定义中,有一点不必要的、先验主义的疑问因素,这就是买进或出售商品的所谓“质次”。尽管许多货物确实便宜,生产技术落后,但有些小商人也出售优质商品,而且便宜。

② W. R. 比宁:《西欧的一体化和移民压力》,《国际劳工评论》(日内瓦),第 130 卷,第 4 期(1991),第 448 页。