



大会

Distr.: General  
30 July 2014  
Chinese  
Original: English

## 第六十九届会议

临时议程\* 项目 21(a)

全球化与相互依存

## 国际移徙与发展

### 秘书长的报告

#### 摘要

大会在 2012 年 12 月 21 日通过的第 67/219 号决议中请秘书长向大会第六十九届会议提交一份关于该决议执行情况的报告。本报告是根据这项请求编写的。报告概述了 2013 年 10 月 3 日和 4 日在纽约举行的国际移徙与发展高级别对话，其中包括对话的筹备活动和审议意见。报告还概述了全球移徙问题小组为执行秘书长在其为高级别对话编写的报告中提出的八点行动议程所采取的主要举措。报告最后就高级别对话的后续行动提出建议。



# 导言

1. 2013 年举行的国际移徙与发展高级别对话是一个具有里程碑意义的事件。2013年 10 月 3 日通过的《国际移徙与发展高级别对话宣言》(大会第 68/4 号决议)为大会审议国际移徙与发展问题开创了新局面。高级别对话也反映了会员国、联合国系统、其它相关国际组织和民间社会的意见明显趋于一致。秘书长的八点行动议程(A/68/190, 第五部分)与高级别对话《宣言》及民间社会确定的优先事项保持一致,表达了联合国系统和国际移徙组织的共同愿景。
2. 正当大会考虑将移徙问题纳入拟定 2015 年后发展议程可持续发展目标和具体目标的工作时,世界正面临前所未有的挑战。每天,移徙的危险是显而易见的,无论在出发地、旅途中还是目的地,都有移徙者死亡。
3. 只有通过合作、建立伙伴关系和分担责任,才能保护移徙者的基本人权,确保移徙是出于选择,并使移徙有助于发展。只有共同努力,2013 年高级别对话的愿景才能实现。

## 一. 国际移徙：全球性的影响，区域性的特征

4. 2013 年全球共有 2.32 亿国际移徙者(表 1),其中居住在欧洲(7 200 万)和亚洲(7 100 万)的移徙者最多。
5. 虽然各大洲之间的国际移徙备受关注,但是大多数国际移徙者迁移的距离较短。尽管北美洲和大洋洲的移徙者大部分来自其它区域,但大多数居住在非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和加勒比地区的移徙者来自与出生地相同的区域。

表 1  
2013 年按原籍区域和目的地区域分列的全球移徙者人口统计

目的地区域	原籍区域							区域内 百分比
	拉丁美洲 和加勒比							
	非洲	亚洲	欧洲	北美洲	大洋洲	共计		
	百万							
非洲	15.3	1.1	0.8	0.0	0.1	0.0	18.6	82
亚洲	4.6	53.8	7.6	0.7	0.6	0.1	70.8	76
欧洲	8.9	18.6	37.8	4.5	0.9	0.3	72.4	52
拉丁美洲和加勒比	0.0	0.3	1.2	5.4	1.3	0.0	8.5	64
北美洲	2.0	15.7	7.9	25.9	1.2	0.3	53.1	2
大洋洲	0.5	2.9	3.1	0.1	0.2	1.1	7.9	14
共计	31.3	92.5	58.4	36.7	4.3	1.9	231.5	
区域内(百分比)	49	58	65	15	28	58		

注：按原籍区域加总的数字与共计数字不等，因为有 640 万国际移徙者的原籍国资料无法获得。

6. 尽管过去 20 年来国际移徙者占世界总人口的比例相对稳定，约为 3%，但他们的人数不断增加，从 2010 年至 2013 年增加了 1 080 万人。亚洲和欧洲增加的人数最多，每个区域在这一时期都增加了 300 多万国际移徙者。

7. 自 2010 年以来，区域移徙者人口的变化反映了上述全球移徙者人口的组成。在亚洲，76% 的新增移徙者人口是在该区域内部流动的，其中有很大一部分是来自南亚和东南亚受雇于西亚石油生产国的移徙工人。另外，2010 年至 2013 年期间，西亚增加的国际移徙者人口有很大一部分是伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内冲突造成的流离失所者。

8. 在欧洲，2010 年至 2013 年期间，大部分新增国际移徙者人口是从东欧迁往南欧和北欧以及从南欧迁往西欧的移徙者，移徙的部分原因是应对经济危机。在非洲，2010 年至 2013 年期间，从北非迁往东非和出生于西非而迁往该区域其它国家的移徙者约为新增移徙者总数的一半。这两条移徙路线上增加的移徙者人口很大一部分是难民。

9. 在北美洲，2010 年至 2013 年增加的国际移徙者人口主要来自中美洲、东亚和东南亚以及加勒比地区。在南美洲，出生于该区域其它国家的移徙者导致了区域国际移徙者总数的增长。在大洋洲，2010 年至 2013 年移徙者人口的增长主要是由来自北欧、东亚和东南亚的移徙者推动的。

## 二. 2013 年高级别对话及其筹备工作

10. 作为 2006 年 9 月举行的第一次国际移徙与发展高级别对话后续行动的一部分，大会在 2008 年 12 月 19 日通过的第 63/225 号决议中决定，在 2013 年大会第六十八届会议期间举行第二次高级别对话。大会在 2012 年 12 月 21 日通过的第 67/219 号决议中请大会主席组织一个小组讨论，作为高级别对话筹备工作的一部分，商讨总的主题以及与非政府组织、民间社会组织和私营部门举行的非正式互动听证会。

### A. 小组讨论(2013 年 6 月 25 日，纽约)<sup>1</sup>

11. 小组讨论使会员国有机会了解关于移徙与发展之间联系的最新证据，以及应对包括保护移徙者人权在内的主要移徙挑战的措施。代表们还与联合国、国际移徙组织和民间社会的代表们交换了意见。

12. 小组成员指出，国际移徙与发展问题的讨论已大大超出了狭隘的经济影响范畴，还包括社会、文化和环境等方面的影响。移徙和移徙者对原籍国和目的地国

<sup>1</sup> 见 <http://www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/panel2013.html>。

社会的贡献比以往任何时候都得到了更多的承认。专家指出，尽管移徙不是解决发展问题的办法，但应将其更充分地纳入国家发展战略。各国政府应优先减少贫困和实施善治，以确保移徙是出于自愿。小组成员认为，在全球化的世界中，商品、服务和资本自由流动的障碍正在消失，因此劳工也需要更多移徙的自由。

13. 小组成员鼓励各国认识到其公民在国外获得的技能，从而利用移徙对发展的益处以及侨民群体的潜在贡献。各国可以通过给予移徙者双重国籍和增加他们所得福利的跨国可携性，使他们更容易循环移徙和回移。小组成员认为，移徙对目的地国就业和工资能产生些微积极的影响，而且总体上对目的地国的财政没有影响。移徙者弥补了劳动力市场各层次技能的差距，这些差距部分是因人口老龄化造成的，此外，他们作为企业家和就业机会的创造者也发挥了重要作用。小组成员敦促东道国承认移徙者作出的积极贡献，并加紧努力，保护弱势群体的人权，特别是移徙妇女和儿童的人权。

14. 小组成员还提请注意在促进有关移徙问题的对话与合作方面取得的进展。特别是，移徙与发展问题全球论坛为交流思想和良好做法提供了一个有益的平台。小组成员肯定了联合国在改善全球移徙治理方面的作用，并表示支持将移徙问题纳入 2015 年后发展议程。

## B. 与民间社会的非正式互动听证会 (2013 年 7 月 15 日，纽约)<sup>2</sup>

15. 非正式互动听证会使民间社会能对 2013 年高级别对话发表意见和提出期望，并能与会员国互动。300 多名具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织、工人组织、其它民间社会组织和私营部门的代表参加了听证会。来自 100 多个会员国和国际组织的代表也出席了会议。自 2006 年第一次高级别对话以来，会员国和民间社会进行了建设性辩论，从而增进了信任和理解。在这一进展的基础上，民间社会提出了一项侧重具体行动的八点五年议程，并呼吁采取一项问责制框架，继而通过适当的政府间进程采取后续行动。<sup>3</sup>

16. 与会者强调，需要建立一个全面的、以权利为本、对性别和年龄有敏感认识 and 以移徙者为中心的方法来处理国际移徙与发展问题。为充分实现移徙的益处，必须尊重所有移徙者的人权和基本自由，而不论其移徙身份如何。在制定移徙政策时，各国政府应确保考虑到移徙者的弱势地位，特别是儿童、少年、青年、妇女和残疾人的弱势地位。对移徙采取以权利为本的方法意味着所有移徙者都能平等享有教育、保健、住房、社会保障和正义，以及同工同酬和加入工会的权利。民间社会表示愿与会员国接触，根据非歧视及平等待遇、不驱回和家庭团聚原则，制订一个框架以解决移徙者及其家庭陷入严峻人道主义困境的问题。

<sup>2</sup> 见 <http://www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/hld2013.html>。

<sup>3</sup> 见 <http://hldcivilsociety.org/five-year-action-agenda/>。

17. 与会者注意到解决劳工招聘监管框架不足的问题对减少移徙的经济成本和人力成本非常重要，因此他们呼吁执行现有的招聘标准，对招聘机构发放许可证、进行监督并在必要时进行处罚，以及要求雇主根据国际劳工标准承担招聘劳工的费用。与会者还敦促各原籍国政府创造更多体面工作的机会，以确保移徙是出于选择而非必要。由于移徙者和侨民社区向原籍国汇款、传递知识、促进创新和建立企业，应将他们视为发展伙伴予以接纳。应将移徙者和移徙问题纳入 2015 年后发展议程，从而使移徙问题成为联合国工作密不可分的一部分，这是一项广泛的共识。

### C. 高级别对话(2013 年 10 月 3 日和 4 日，纽约)<sup>4</sup>

18. 2013 年高级别对话旨在确定具体的措施，用于增强各级协调与合作，加强国际移徙对发展的益处和与发展的重要联系，并减少国际移徙的负面影响。有 100 多个会员国在高级别对话全体会议上发言。大会主席、经济及社会理事会主席和秘书长作了开幕发言，随后，全球移徙与发展问题论坛主席国瑞典的代表也作了发言，瑞典代表是一位国际移徙与发展领域的知名人士，也是移徙者的代表。此外，发言者名单还包括三名民间社会代表。在第二天高级别对话临近结束时，全体会议听取了四次圆桌会议的总结。圆桌会议的参与者包括由各会员国、国际组织和民间社会的代表组成的多利益攸关方小组。

#### 1. 全体会议辩论摘要<sup>5</sup>

19. 会员国强调，在移徙进程的每一阶段，必须保护移徙者、特别是妇女、儿童和其他弱势群体的人权。事实上，移徙的益处只有在移徙者免受歧视、虐待和剥削时才可以充分实现。会员国重申应有效促进所有移徙者及其家属的人权和基本自由，不论其移民地位如何。在执行移徙政策时，原籍国、过境国和目的地国应避免采取可能加剧移民脆弱性的方式。另外，发言者还敦促会员国确保移徙者能够获得公平的工作条件。移徙劳工不应仅被视为“生产要素”或“商品”，而应作为拥有不可剥夺人权的人来看待。会员国在发言中强调了有关移徙和移徙者的国际规范和标准，并呼吁批准相关的国际法律文书。

20. 会员国还强调，应就移徙问题在双边、区域和多边各级发展伙伴关系和加强合作，特别是在移徙者的原籍国、过境国和目的地国之间。双边和多边协定对于管理技能的发展、技能的认证和认可、社会保障和其他既得权利的可携带性、体面的工作条件以及移徙流动的正常化等问题至关重要。许多国家承认与国际组织的合作伙伴关系，并欢迎负责国际移徙和发展问题的秘书长特别代表采取的各种举措。发言者还强调全球移徙与发展论坛在促进移徙问题非正式对话和合作中的

<sup>4</sup> 见：<http://www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/mainhld2013.html>。

<sup>5</sup> 本摘要反映了秘书长八点行动议程的内容。

作用。一些代表建议，全球论坛应加强关注发展问题、发展中国家的参与和区域视角的纳入。

21. 发言者强调了区域一体化机制在推动劳动力流动、促进实现移徙者人权和解决非正规移徙问题方面的作用。在世界许多地方，区域协商进程已成功地促进了关于移徙和流动的非正式对话和合作。一些发言者要求就国际移徙问题制定一项全面的国际文书，另一些代表则提醒注意不要在移徙问题上建立平行或重复的机构。

22. 会员国称赞了联合国最近在促进全球移徙合作方面取得的进展。2013 年高级别对话以协商一致方式通过一项国际移徙与发展政治宣言，联合国认为这是审议移徙问题的一个里程碑。

23. 会员国强调必须消除对移徙者的剥削，包括贩运人口等。各国突出强调了在打击贩运人口这一令人发指的罪行中，双边、区域和多边合作的关键作用。他们呼吁起诉跨国犯罪网络和雇用无证移徙者的雇主，并保护人口贩运的受害者，特别是受到性剥削或商业剥削的妇女和女童。代表们强调，增加合法移徙渠道可以减少偷运移徙者的市场需求并打击雇主的虐待行为。

24. 许多发言者强调，需要将移徙问题纳入国家发展战略以及 2015 年后联合国发展议程。几个会员国回顾了国际人口与发展会议通过的《行动纲领》第十章中有关国际移徙的目标和行动。<sup>6</sup> 发言者提议就移徙问题设立明确的目标和指标作为未来可持续发展目标的一部分，并重视移民社群尚未发掘的潜力以促进原籍国的发展。

25. 会员国发言者强调，需要通过改进数据收集和分析来加强移徙实例资料库，其中包括移徙对发展的影响，并在制定政策时使用这些资料。发言者呼吁在国际社会的援助下增强各国收集和利用移徙数据的能力。

26. 发言者呼吁减少移徙劳工的费用，其中许多代表强调必须通过促进市场竞争和提升市场透明度来降低汇款费用。一些发言者在强调汇款私人性质的同时，呼吁加强汇款的生产品用途。会员国着重指出需要降低招募劳工、特别是低技能移徙者的费用，并在面临严重劳动力短缺的国家为保健工作者和教师实施合乎道德的征聘办法。发言者还强调必须改进劳动力供需与技能的匹配。

27. 有几个会员国强调需要通过消除东道国社会对移民和移徙现象的负面看法来改善公众对移徙者的观念。一些发言者欢迎使用可靠证据打击刻板偏见并消除误解，其他发言者则强调媒体、民间社会行为体和其他利益攸关方在促进知情公开辩论中的作用。

<sup>6</sup> 《国际人口与发展会议的报告，1994 年 9 月 5 日至 13 日，开罗》(联合国出版物，出售品编号：C.95.XIII.18)，第一章，决议 1，附件。

28. 一些会员国主张增进国际社会对因与冲突或自然灾害相关的严峻人道主义形势而受困于目的地国或过境国的移徙者的援助。与会者欢迎由负责国际移徙和发展问题的秘书长特别代表就受困移徙者问题发起的倡议，同时也欢迎力图加强对环境灾害和危机受害者进行保护的“南森倡议”。

## 2. 圆桌会议内容摘要

29. 第一次圆桌会议审查了在可持续发展方面国际移徙的影响。发言者介绍了实施有关移徙与发展方案中的国家经验，重点在于青年和就业、劳动力发展、相互承认资格、移民社群参与发展合作，以及回国移民的创业等问题。尽管移徙对发展的贡献得到广泛承认，发言者提醒注意最终对减少贫穷、促进经济增长和创造体面工作负责的是政府，而不是移民。

30. 几乎所有发言都承认必须在 2015 年后发展议程中反映移徙和人口流动对全球发展的贡献。移徙可以作为全球发展伙伴关系新目标的一部分纳入今后的发展框架。部分国家要求在其他发展目标下纳入移徙有关的目标。发言者还提出一些具体的移徙目标，包括减少征聘和汇款费用、促进承认外国学历和技能，以及打击人口贩运等。

31. 第二次圆桌会议确定了保证尊重并保护所有移徙者人权的措施。发言者强调会员国在制定移徙政策时有义务促进、尊重并保护所有移徙者的人权，不论其移民地位如何。与会者指出，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象增加了移徙者的脆弱性。尽管移徙妇女为原籍国和目的地国的经济和社会发展做出重大贡献，但她们在移民过程中和移民之后仍面临受剥削和虐待的危险。代表们呼吁采用基于不歧视原则的移徙政策，确保移徙妇女能够平等获得工资和医疗卫生服务，并保护移徙妇女免受家庭暴力和其他虐待。

32. 第二次圆桌会议还提请注意儿童、青少年和青年面临的与移徙有关的困境，特别是孤身和失散的未成年人、非正规移徙儿童，以及那些留在原籍国的儿童。发言者强调，按照《儿童权利公约》规定的义务，<sup>7</sup> 必须向所有儿童提供平等获得医疗卫生、教育、住房、保护、司法和出生登记的机会，不论其移民身份为何，并呼吁停止拘留移徙儿童。与会者指出，在制定影响移徙儿童的所有政策和决定时，应该优先考虑儿童的最佳利益，包含让儿童与其父母居住。

33. 发言者提请注意来自非正规移徙的挑战，特别是与贩卖人口和偷运移徙者有关的挑战，强调政府和公民社会在打击贩运人口和援助其受害者方面的作用。发言者提醒注意不要对贩运受害者定罪，并建议需特别重视易受伤害的移民，包括寻求庇护者、难民和无国籍人士。移徙政策应确保安全、有序和人道的流动途径。然而，既要满足移徙者需求和权利，又要适当考虑会员国的合法利益，这在许多国家依然是一个挑战。

<sup>7</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

34. 第三次圆桌会议讨论了国际移徙问题的伙伴关系和合作，审查了将移徙问题纳入发展政策的机制，并强调了各级协调一致的必要性。与会者指出，自 2006 年高级别对话之后，开展移徙问题伙伴关系与合作的国家数量大幅上升。若干国家在协调各政府实体处理移徙问题的工作方面取得进展。发言者承认区域一体化进程和合作机制、全球论坛进程和全球移徙小组在促进合作方面的作用。有几个代表团敦促联合国系统加强与国际移民组织的合作。公民社会和移徙者被视为关键伙伴并应被纳入政策制定过程，雇主和工人组织则是在制定劳动力流动方案时的重要伙伴。

35. 与会者强调，移徙伙伴关系与合作应侧重于已存在重要共识的领域，包括降低汇款转账费用和征聘费用、促进移民参与和改进实例资料库。发言者指出，为了推动全球移徙问题辩论和利用移徙促进发展，联合国系统内外均需采取后续行动。

36. 第四次圆桌会议讨论了劳工流动及其对发展的影响。与会者一致认为，通过确保获得法律保护、解决劳动力市场供需不匹配、告知潜在移民有关劳动力市场机会和移徙过程的信息，以及抑制对贩卖人口和偷运移徙者的需求，双边和区域流动计划可以在使移徙安全、有序和正常方面发挥关键作用。

37. 劳动力流动计划也有助于保护移徙工人的权利，特别是那些属于弱势类别的移徙工人，如低技能工人、通过临时移徙计划入境的工人、移徙家庭雇工、移徙妇女和青年等。一些与会者呼吁同心协力以确保包括工资和住房等与工作条件相关的待遇平等。与会者为降低移民的移徙费用提出了一些具体措施，如强制雇主履行支付移徙费用的义务、消除无良中介、加强市场竞争以及核证招聘机构等。将就业机会和移徙者技能进行匹配并促进对外国学历和证书的认可，可以减少“人才浪费”并增进移徙的积极后果。

38. 与会者呼吁加强各国处理移徙问题的政府机构和部门的合作与协调一致，包括移民和劳工部门以及负责发展、教育和社会服务的各部门。

### 三. 执行八点议程：评估进展，发现不足

39. 秘书长向 2013 年高级别对话提出报告介绍了执行秘书长八点行动议程取得的进展，本节对这些进展情况进行审查。

#### A. 保护所有移徙者的人权

40. 2013 年以来，另有 11 个会员国批准《国际劳工组织(劳工组织)关于家政工人人体面工作的第 189 号公约》(2011)，使该《公约》缔约国总数增至 14 个。截至 2014 年 7 月，共计 47 个缔约国批准 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》<sup>8</sup> 55 个会员国批准了劳工组织《关于移徙就业的第 97 号公约》(1949

<sup>8</sup> 同上，第 2220 卷，第 39481 号。



年修订)或 1975 年《劳工组织移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号),或批准了这两项《公约》。总计 87 个国家批准上述四项移徙相关文书中至少一项。

41. 自 A/68/190 号报告发表以来,各方特别关注减低移徙妇女和儿童的脆弱性。联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)针对如何制定符合孤身移徙儿童最大利益的持久解决办法发表了指导方针。在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的支助下,儿童基金会整合了全球移徙问题小组题为“移徙与青年:挑战和机遇”的联合报告,由全球移徙问题小组各实体和其他利益攸关方提供投入。2014 年 6 月举行的人权理事会第二十六届会议上,若干会员国签署了一项停止拘留移徙儿童的承诺。

42. 劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)启动了一项促进移徙家政工人及其家属人权和劳工权利的全球方案。人权高专办与劳工组织合作协助黎巴嫩国家当局制定行为准则,指导招聘机构促进和保护该国移徙家政工人的权利。人权高专办和妇女署在墨西哥、菲律宾及摩尔多瓦共和国推行强化女性移徙工人组织的方案。

43. 难民署发起了一项海上保护全球倡议,提高人们对参与混合移徙行动的难民可能面临的危险的认识。难民署将于 2014 年 12 月就海上保护问题组织一次对话,解决逃离冲突和迫害过程中的人员伤亡问题,并促进分担负担和责任方面的区域合作。人权高专办指导会员国制定基于人权的边境控制措施,包括国际移徙者的接待、筛查、援助、拘留及送返等方面的措施。

44. 尽管做出了上述努力,仍存在一些重大挑战。大部分有关国际移徙者和移徙问题的国际文书只有少量的新增批准。此外,采用行政拘留的做法继续上升,每年有包括儿童在内的数千计移徙者被拘留;他们往往被关在缺乏足够设施的地方,并无法获得法律咨询。在世界各地,移徙儿童和移徙者子女仍无法平等地享有教育或必要的保健服务,且往往与父母分离,尤其在非正常情况下。

## B. 减少劳工移徙费用

45. 为 2013 年高级别对话编写的秘书长报告指出了减少移徙有关费用的四类干预措施,即(a) 降低汇款的转账费用,(b) 减少支付给招募人员的费用,(c) 加强社会保障和其他既得权利的可携带性,以及(d) 促进文凭、资格和技能相互承认。2013 年 10 月以来,已采取了多项措施减少这些干预措施针对的费用和其他移徙费用。

46. 国际农业发展基金(农发基金)和欧洲委员会与世界银行和万国邮政联盟(万国邮联)合作,发起了非洲邮政金融服务倡议,其目的是在一些费用最高的汇款走廊加强竞争。此外,非洲联盟与欧洲联盟委员会、世界银行、非洲开发银行和国际移徙组织合作,启动了非洲汇款研究所,致力于减少转汇费用,开发面向汇款受益人的金融产品,并完善金融扫盲方案。通过网站和金融扫盲课程,移徙组织

为移徙者及其家属提供有关汇款价格及生产性使用汇款的信息。此类倡议已经取得了一些成果。2009 年至 2013 年期间，转汇费用的减少为移徙者及其家属节省约 400 多亿美元。<sup>9</sup>

47. 目前正采取若干新措施以降低过高的招聘费用。在移徙与发展全球知识伙伴关系的支助下，劳工组织和世界银行开展了四项试点调查，评估招聘和其他移徙相关费用。劳工组织与全球移徙问题小组的若干成员合作发起了“公平征聘”的倡议，旨在收集国际征聘做法的信息，协助各国法律、政策和执行机制达到国际劳工标准。国际移徙组织和由 143 个国家 150 个企业雇主联合会组成的私营部门网络国际雇主组织，为实现公平合理地征聘和对待外国劳工建立了一个公私联盟。联盟内正在建立一个称为“国际征聘诚信体系”的自愿和合理招聘框架，以减少移徙工人招聘费用。

48. 世界卫生组织(世卫组织)倡导将保健福利纳入原籍国和目的地国之间的社会保护协议。这些协议也涵盖回归移徙者社会保障和其他既得权利的可携带性。教科文组织在资格承认问题的六个区域条约框架内继续倡导互相承认资格和专业水平。难民署倡导为难民提供移徙工人计划。

49. 尽管在上述各方面取得了进展，仍有许多尚待去做的工作。例如，2013 年第四季度平均转汇费用高于 5% 的走廊达 173 个，转汇费用低于 5% 的走廊仅有 47 个。<sup>10</sup> 最贫穷国家的汇款走廊费用最高。根据海外发展研究所最近一份报告，如果汇款费用达到八国集团(G8)建议的水平，非洲每年将得到约 18 亿美元的收入。<sup>11</sup> 该款项可支付当地约 1 400 万儿童一年的小学教育费用，这将使撒哈拉以南非洲未入学的小学学龄儿童人数减半。<sup>12</sup>

50. 移徙工人招聘费用仍然很高，至少需花费数月的工资偿付文件、交通和征聘服务费用。在国家与地区间实现教育和专业资格承认方面进展平平，继续导致技术退化和人才浪费。同时，世界各地的雇主都面临合格本地工人的短缺。总而言之，国际移徙的费用过高，加之资格与劳动力不匹配导致的人力资本浪费，仍旧阻碍着移徙对发展产生积极影响。

<sup>9</sup> 世界银行，“Savings of \$44 billion: Impacts of the global target of a reduction of remittances cost through effective interventions at the global, country and municipality levels”（2014 年 4 月 4 日）。可查阅：<http://www.worldbank.org/en/results/2014/04/04/savings-of-44-billion>。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> Kevin Witkins 和 Maria Quattri，“Lost in intermediation: How excessive charges undermine the benefits of remittances for Africa” 海外发展研究所报告(海外发展研究所，伦敦，2014 年 4 月)。

<sup>12</sup> 同上。

## C. 消除包括贩运人口在内的移徙剥削

51. 自第 A/68/190 号文件发表以来，应对贩卖人口和偷运移徙者的措施得到加强。联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)协助所有地区的各个国家打击贩运人口和偷运移徙者，包括进行立法援助和能力建设。此外，禁毒办制定了一项东南亚偷运移徙者及有关行为的报告机制。一些私营公司已采取措施消除其全球供应链上的强迫劳动。另一积极的动态是，劳工组织大会通过了《强迫劳动公约》(1930 年)2014 年《议定书》，保护移徙工人免受欺骗征聘，并向受害者提供有效补救，以解决防止强迫劳动方面的差距。

52. 一些实体已采取具体措施来解决贩运妇女和儿童问题。比如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国的支助下，劳工组织发起了一项五年合作方案，以预防孟加拉国、印度、约旦、黎巴嫩、尼泊尔、阿拉伯联合酋长国等亚洲国家的贩卖妇女和女童问题。移徙组织与儿童基金会以及其他国际组织合作，对来自加勒比、东非和南美各部委和民间社会的代表进行了人口贩运、性别暴力和儿童保护方面的培训。

53. 打击贩运人口机构间协调小组继续倡导解决该问题的全面途径，包括通过支助人口贩运受害者。此外，难民署和移徙组织正在各工作队开展合作，向参与非洲北部和东北部混合移徙流动的人口推行基于人权的办法。

54. 截至 2014 年 6 月，分别有 159 个缔约国批准了 2000 年《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，<sup>13</sup> 138 个缔约国批准了 2000 年《打击陆海空偷运移民议定书》。然而，在国家一级有效执行这两项文书依然是一个挑战。此外，安全和正常的移徙机会并不能反映当今移徙问题的真实情况。不采取行动将导致难以想象的后果，每年有数千移徙者在海上或穿越国际边界的过程中死亡。<sup>14</sup>

## D. 解决受困移徙者的困境

55. 在负责国际移徙与发展问题的秘书长特别代表的倡导下，受困移徙者的困境受到越来越多的关注。过去几年，严重的危机突出表明需要建立一个框架，明确会员国和非国家行为体对处于危机局势中的移徙者负有的责任。为解决这一问题，在难民署和移徙组织的支助下，澳大利亚、孟加拉国、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、菲律宾和美利坚合众国与欧洲联盟委员会一道，正率先努力保护困在经历严重危机国家的移徙者的尊严和权利。这一举措旨在为所有利益攸关方制定一套自愿准则，涉及应急准备、机构能力、人道主义援助、保护措施和危机后支助等。

<sup>13</sup> 联合国，《条约系列》，第 2237 卷，第 39574 号。

<sup>14</sup> 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

56. “南森倡议”是解决现有国际移徙者保护体制中的差距的另一重要举措。在难民署和移徙组织的支助下，挪威和瑞士发起了这一协商进程，旨在解决自然灾害和气候变化引起的跨境流离失所。

57. 作为一种人道主义和发展行为伙伴关系，新成立的解决方案联盟旨在通过促进难民和流离失所者的复原力、自立能力和发展，来寻求途径解决旷日持久的流离失所局势。通过会员国、民间社会和私营部门的努力，该倡议提出流离失所问题不仅是一个人道主义问题和保护问题，同时也是一个应在 2015 年后发展议程中有所体现的发展挑战。

## E. 改善公众对移徙者的看法

58. 2013 年 10 月以来，已努力使公众更好地了解移徙者为原籍国和目的地国作出的贡献，打击对移徙者及其家属的歧视、仇外心理和不容忍行为。人权高专办和劳工组织创作了一套漫画作为宣传活动的一部分，以挑战关于移徙者的常见误解。人权高专办还就处于非正常情况下的移徙家政工人的人权问题编写了出版物和视听材料。移徙组织开展了一场题为“移徙者的惊人贡献”的宣传活动，突出强调移徙者对原籍国和目的地国社会的贡献。

59. 各项倡议力图涵盖广泛的利益攸关方，包括私营部门、工会、媒体、教育机构、地方政府和移徙者。2013 年底，儿童基金会与若干伙伴协作，发起关于青年移徙、不平等及 2015 年后发展议程的在线协商，让年轻人、移徙者和学者各抒己见，探讨如何让移徙成为积极的经历。同样也努力与市政府和地区政府合作，改变公众对于移徙者和移徙的态度。在这方面，联合国训练研究所(训研所)与移徙组织、联合国大学、移徙与发展联合倡议以及移徙与发展全球知识伙伴关系开展合作，支持巴塞罗纳市于 2014 年 6 月主办第一次关于流动、移徙与发展问题市长论坛。第二次市长论坛预计将于 2015 年在基多举办。

60. 然而，对于移徙者和移徙的负面误解仍然存在。最近在欧洲和北美的调查表明，大部分受访者认为国际移徙是一项挑战。关于移徙者对经济和公共财政的贡献，对社会保护系统的使用，以及对劳动力市场和工资水平的影响的误解，继续导致东道国居民对移徙者和劳工流动持消极态度。

## F. 将移徙问题纳入发展议程

61. 越来越多的证据表明移徙、流动和移徙者对可持续发展作出多重贡献，国际社会已开始倡导将与移徙有关的目标和指标纳入 2015 年后发展议程。在会员国与其他利益攸关方最近的讨论中，确定了若干优先领域来最大限度地发挥移徙对发展的惠益，同时尽量减少移徙在人力、社会和财政方面的成本(见表 2)。

表 2  
与移徙有关的目标领域指示性清单

目标地区	移徙问题全球专家会议 <sup>a</sup>	移发论坛 2014 年 <sup>b</sup>	开放工作组 <sup>c</sup>
促进国际合作和伙伴关系	X	X	
便利安全、有序和正规的移徙	X	X	X
加强劳工流动性	X	X	X
减少汇款费用	X	X	X
降低招聘费用	X	X	
改善既得权利的可携带性	X	X	
承认在国外获得的技能和学历	X	X	
禁止歧视和打击仇外心理	X	X	
打击贩运人口	X	X	X
寻找难民和流离失所者问题的解决办法		X	
捍卫移徙工人的权利	X	X	X
保护移徙者的人权	X	X	
减轻人才外流的影响	X		X
加强移徙实例资料库	X	X	
将移徙者包括在脆弱群体中	X	X	
促进合法身份和出生登记			X

<sup>a</sup> 由孟加拉国和瑞士政府组织的(2014 年 4 月 28 日和 29 日, 达卡)。

<sup>b</sup> 全球移徙和发展论坛第七次会议, 由瑞典政府组织(2014 年 5 月 14 日至 16 日, 斯德哥尔摩)。

<sup>c</sup> 可持续发展目标开放工作组的成果文件(草案, 2014 年 6 月 30 日)。

62. 可采取各种相辅相成的行动来将移徙纳入 2015 年后发展议程。第一, 作为促进全球发展的“因素”, 移徙有助于实现若干发展目标, 包括消除贫穷, 实现健康生活, 以及促进体面工作。第二, 旨在利用移徙带来的好处和减少移徙成本的目标可被视为执行 2015 年后发展议程的一种手段。第三, 有关指标可以按移徙者、难民和其他弱势群体分列。

63. 将上述主题作为具体、可衡量、可实现、相关和有时限的具体目标和指标加以实现, 对于达到监测和问责制的标准是至关重要的。全球移徙问题小组确定了几个很可能监测长期进展情况的主题, 包括汇款费用、征聘费用、社会保障和其他既得权利的可携带性、承认技能、贩运人口、无国籍状态和难民问题的持久解决。全球移徙问题小组若干实体正在开发一套关于移徙者及其家属的人权指标, 特别注重健康权、教育权和体面工作。需要进一步努力制订依靠创新的数据来源的数据和指标。

64. 全球移徙小组还支持国家行动。移徙与发展联合倡议是全球移徙问题小组六个成员建立的伙伴关系，该倡议努力促进移徙能产生对发展中国家地方一级的益处。此外，国际移徙组织和开发署正在八个试点国家将移徙问题纳入国家发展战略。全球移徙小组还在根据联合国发展援助框架和“一体行动”倡议制定关于移徙问题的指南。

## G. 加强移徙实例资料库

65. 提供及时、可靠和准确的数据是开展以证据为基础的辩论以及制定和监测政策的前提。许多国家没有足够能力来编制关于移徙总量和移徙流量的基本数据政策，也无法对个人、社区和社会获得移徙好处的方法和手段进行分析。最近对 10 个发展中国家现有移徙数据进行的一项评估发现，许多相关数据来源存在于各种国家机构，但这些数据往往不被认为是国家政策和计划的一种资源，并且没有得到系统地利用、分析和传播。基本上没有国内和国际移徙之间的关系证据。<sup>15</sup>

66. 虽然人口普查仍然是关于国际移民数量和特点的国际可比性资料的主要来源，处理和传播人口普查表格方面的延误导致人口普查的使用仍然是个问题。2010 年这一轮人口普查于 2005 年开始，并将于 2014 年结束，截至 2014 年 1 月 1 日，已知共有 130 个国家和地区已查询有关外国出生人口的问题。但是，其中只有 61 个(47%)国家和地区报告关于截至该日期所有外国出生人口的数据，而且只有 42 个(32%)国家已报告按出生国分列的外国出生人口的数据。最近几年，只有少数发展中国家向联合国统计司报告了使用行政来源数据衡量的移徙流量统计数据。

67. 因为越来越多在全球发展议程框架和在国家规划战略内审议移徙、移徙者和流动问题，预计关于及时和准确提供与本国相关和国际可比的移徙数据和指标的要求将增加。秘书长提交给 2014 年 3 月举行的统计委员会第四十五届会议关于国际移徙统计的报告(E/CN.3/2014/20)，强调需要作出更多的努力，鼓励编制和传播人口普查关于国际移徙的数据，利用行政来源产生的移徙数据，加强发展中国家收集和使用移徙数据的能力，并在各国之间交流统计资料。该报告建议，国际统计界制定一项专门能力开发方案，以改善收集、处理和分析移徙数据，供政策规划之用。同样，2013 年 10 月在日内瓦举行的第十九次国际劳工统计学家会议呼吁进一步推动有关劳工移徙的统计数据，供制定劳工移徙政策之用。

68. 为了加强国际移徙的实例资料库，全球移徙问题小组各机构已投资于数据收集活动、制定指标的工作方法、能力发展、知识共享，以及调查和研究。经济和社会事务部人口司维持的全球移徙数据库继续得到更新，并将用于今后修订按年龄、性别和出生国编制的全球移徙者总数估计数。与儿童基金会协作，人口司编

<sup>15</sup> 关于移徙问题的非加太国家观察站。南方内部的移徙与发展：来自非洲，加勒比和太平洋国家新的证据。国际移徙组织移徙问题研究系列第 46 号(日内瓦，国际移徙组织，2013 年)。



制了 2014 年版的一套共同指标，包括 232 个国家和地区，以补充全球移徙与发展论坛维持的移徙概况储存库。全球移徙问题小组其他实体也继续推动全球移徙的证据基础。例如，毒品和犯罪问题办公室为《2014 年全球人口贩运问题报告》<sup>16</sup> 收集了数据，并扩大了其关于人口贩运问题的判例法数据库，同时，国际移徙组织已开始跟踪在边境地区移徙者死亡人数，并启动了一项相关研究。联合国教育、科学及文化组织于 2014 年初发表的《2013/14 年全民教育全球监测报告：实现平等》，<sup>17</sup> 发现发达国家中学的移徙儿童在阅读基准方面落后于本地出生的学生。

69. 全球移徙问题小组继续倡导使用勘查来衡量移徙的规模 and 影响。例如，儿童基金会、联合国人口基金(人口基金)以及国际移徙组织正在使用定性和定量勘查方法编写一份报告，说明移徙对留守家庭和对那些从国外返回者的影响。根据盖洛普对在 150 多个国家 25 000 名移徙者的面谈开展的世界民意调查，国际移徙组织在其《2013 年世界移徙报告：移徙者的福祉与发展》中制定了一套关于世界各地移徙者福祉的指标。<sup>18</sup> 在与盖洛普合作下，国际移徙组织发起了一项多年世界移徙勘查方案，首先在 2014 年启动了一个关于国际移徙的测量表。

70. 在能力发展领域，欧洲经济委员会(欧洲经委会)、欧洲经济自由贸易联盟(欧贸联)以及国际移徙组织为东欧、高加索和中亚的国家举办了一次关于收集和使用移徙统计数据的讲习班。2014 年欧洲经委会的移徙统计工作会议将讨论衡量就地安置、回返和循环移徙以及移徙的影响等问题。在关于移徙与发展的全球知识伙伴关系的支持下，全球移徙问题小组正在编写一份实用指南，以衡量国际移徙及其对发展的影响。经社部与关键利益攸关方协作，将举办三次讲习班，以改善在 2014-2015 两年期移徙数据的收集和使用。

71. 2014 年 4 月，在关于移徙与发展的全球知识伙伴关系的支助下，人口基金和经社部人口司举办了一次研讨会，讨论移徙在制作人口模型方面的作用。专家提出了改进关于国际移徙者总量和流量估计数和预测未来移徙趋势的方法。讨论会与会者认为，缺乏一致和完整的移徙数据，以及预测移徙所固有的挑战，继续阻碍了标准化方法的制定和可靠的移徙预测。

## H. 加强移徙伙伴关系及合作

72. 2014 年，全球移徙问题小组组织了几次情况通报会和会外活动，以便更好地协调与移发论坛的联系。在 2014 年 5 月举行的第七次移发论坛会议上，负责国际移徙与发展问题秘书长特别代表邀请移发论坛和全球移徙问题小组的代表，讨

<sup>16</sup> 维也纳，2014 年。

<sup>17</sup> 巴黎，2014 年。

<sup>18</sup> 日内瓦，2013 年。

论如何履行 2013 年高级别对话上所作的承诺，特别是将移徙问题纳入 2015 年后发展议程。会议确定了关于今后合作的其他一些主题，包括减少劳工移徙的费用，改善移徙家政工人的保护，以及协助在面临危机的国家中的移徙者。

73. 按照大会 2001 年 12 月 21 日第 56/203 号和 2003 年 12 月 23 日第 58/208 号决议，经社部人口司继续召开关于国际移徙的年度协调会议。2014 年 2 月举行的第十二次协调会议将重点放在实施秘书长的八点行动议程和将国际移徙问题纳入 2015 年后发展议程的框架。自第一次国际移徙与发展问题的高级别对话以来，参与协调会议的人数大量增加，从 2006 年约 80 名参与者增加到 2014 年近 150 名。与会者也扩大了范围，除了联合国系统各机构、基金和方案及其他有关政府间组织的代表之外，还包括现任和下任移发论坛轮值主席，以及会员国和非政府组织的代表，包括雇主和工人组织。

74. 在区域一级，西亚经济社会委员会(西亚经社会)、阿拉伯国家联盟和国际移徙组织合作采取了若干举措，包括一份关于阿拉伯区域的国际移徙报告。拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)继续通过其在国际移徙问题区域协商进程(如南美洲移徙问题会议和移徙问题区域会议)和在区域组织(如拉丁美洲和加勒比国家共同体及南美洲国家联盟)中的作用促进伙伴关系。在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和国际移徙组织的共同主持下，亚太区域国际移徙和贩运人口问题专题工作组正在编写一份报告，其中将提出关于利用移徙工人的贡献的政策建议。国际移徙组织通过研究、政策咨询和能力建设活动继续支持移徙问题区域协商进程。全球移徙问题小组一直与非洲联盟合作，确保劳工移徙问题将适当地反映在非洲就业与减贫问题首脑会议的筹备进程中，该首脑会议将于 2014 年 9 月在瓦加杜古举行。在关于移徙与发展的全球知识伙伴关系的支持下，劳工组织正在编写一份对工人和雇主以及对移民劳工的原籍国和目的地国产生积极成果的双边协定中的良好做法清单。

75. 全球移徙问题小组已设法在 2014 年第七次移发论坛会议关于国际移徙问题第十二次协调会议“民间社会日”活动和在其他活动中进一步加强其与民间社会接触，包括工会。民间社会还参加了全球移徙问题小组工作组和工作队开展的各种活动。2014 年 6 月举行的难民署与非政府组织的年度磋商提供了一次与民间社会进行协商和协调的机会，讨论在混合移徙过程中如何保护女性寻求庇护者和女性难民，特别是在海上等问题。移徙组织 2014 年与民间社会合作伙伴的年度协商重点放在 2013 年高级别对话的后续行动。国际移徙组织认识到移徙者对发展的潜在贡献，正在促进原籍国和目的地国侨民社区与政府之间的伙伴关系。

## I. 2013 年高级别对话的后续行动：民间社会的作用

76. 民间社会将从其为期五年的八点议程中集中在那些它认为与会员国合作最有效的要素方面。民间社会的第一个优先事项是将移徙有关的目标纳入 2015 年



后发展议程的可持续发展目标中。民间社会侧重于可持续发展、体面工作、公平增长和普遍获得社会保护，以期解决不平等现象，并确保未来移民是自愿的。

77. 民间社会的第二个优先事项是向在危机局势中和过境的移民者提供保护和援助。民间社会强调需要确保保护易受伤害的过境移民者，无论其地位如何，特别是遭受贩运的妇女和儿童，并处理与跨越国界有关的暴力和性虐待。为了缓解这些挑战所产生的负担，民间社会呼吁扩大正常、安全和有序的移民渠道。

78. 第三，民间社会支持移民工人招聘行业的改革。为了解决招募的不当行为，一些国家已修改了本国的法律，同时，企业已开始审查其全球供应链。然而，需要做更多的工作来促进移民工人的国际人权和劳工标准，便利移民工人获得的技能和权利的可携带性，减少移民者汇款的费用，并允许移民者能转换雇主。

79. 最后，民间社会致力于同会员国合作，促进建立国际移民与发展的有效机构和善政。特别是，民间社会促进移民者能平等获得非移民者的社会保护、司法和正当程序的机会，力求终止对在非正常状况中的移民者实行刑事定罪和拘留。民间社会认识到移发论坛的贡献，并呼吁该全球论坛加强其问责制、透明度和包容性。

#### 四. 2013 年的高级别对话：后续行动和今后的步骤

80. 请各会员国采取行动，执行 2013 年高级别对话通过的《宣言》。秘书长的八点行动计划是一个有益的框架，可以指导执行各项措施，以利用移民促进发展，应对移民挑战，便利流动，并保护移民者的人权。鼓励国际社会支持会员国制订和执行有关移民与发展的政策和方案。

81. 请大会考虑定期举行关于移民问题的高级别对话，以审查 2013 年高级别对话所作承诺的执行情况。这些活动可以每隔三至五年举行。

82. 请大会考虑将国际移民者、移民和流动问题纳入 2015 年后可持续发展目标。各会员国已提议各项目标下的具体目标，包括那些涉及执行手段以及全球伙伴关系、贫穷和体面工作等。在监测与移民相关的发展目标时，应明确提到移民者、难民、无国籍者和其他弱势群体。

83. 请经济及社会理事会举行关于国际移民与发展问题年度高级别辩论，以使负责国际移民与发展问题秘书长特别代表、移发论坛主席、全球移民问题小组主席和其他相关利益攸关方能与会员国讨论移民和人口流动促进发展的机会和挑战。

84. 经社部将继续每年举行国际移民问题协调会议，以便与全球移民问题小组、联合国系统相关机构、基金和方案以及民间社会密切合作，评估在执行秘书长八点议程方面取得的进展。

85. 请移发论坛继续努力，促进会员国之间以及与民间社会的非正式对话和合作。因此，全球论坛能够加强其发展重点，并确保充分反映区域观点。

86. 负责国际移徙和发展问题秘书长特别代表应继续便利联合国与全球论坛进程之间的联系。他还将继续倡导在 2013 年高级别对话作出的承诺，包括(a) 处理陷入危机局势移徙者的困难状况，(b) 将移徙者、移徙和流动问题纳入 2015 年后可持续发展目标进程，以及(c) 促进全球论坛进程与全球移徙问题小组之间的合作。

87. 全球移徙小组 18 个成员应继续采取步骤，加强合作，加强其与会员国和民间社会的互动，并在国家一级共同合作，为在原籍国、过境国和目的地的移徙者及其家属提供服务。

---