



大会

Distr.: General  
12 July 2017  
Chinese  
Original: English

## 第七十一届会议

议程项目 13 和 117

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和  
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

## 落实和审查《纽约宣言》的承诺

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告根据题为“关于难民和移民的纽约宣言”的 2016 年 9 月 19 日大会第 71/1 号决议第 88 和第 90 段提交。本报告介绍了联合国在执行《宣言》承诺方面取得的进展，本报告对关于提出报告说明如何提高效率和业务效力并增强全系统一致性，如何加强联合国与国际金融机构和私营部门的互动以充分履行宣言概述的各项承诺的请求作出响应。在第 71/1 号决议规定的进程行至中期，在根据秘书长的要求，对关于安全、有序和正常移民的全球契约预稿提出意见之前，本报告必然是临时性的。



## 一. 引言

1. 2016 年 9 月 19 日，各国元首和政府首脑及高级代表为解决难民和移民大规模流动问题在大会举行会议(联合国难民和移民问题峰会)，并通过了《关于难民和移民的纽约宣言》。《宣言》包括三部分承诺：对难民的承诺、对移民的承诺，以及对难民和移民的承诺。《宣言》还包括附件一难民问题全面响应框架，以及题为“以促进安全、有序和正常移民全球契约为目标”的附件二。<sup>1</sup>
2. 《宣言》重申，1951 年《关于难民地位的公约》是国际难民保护制度的基础。《公约》认识到，必须更加公平和可预测地分担保护被迫逃离者和支助接收国的国际责任。
3. 通过《宣言》，会员国还认识到有必要促进安全、有序和正常移民，并同意制订一项全球契约，以全面解决移民问题和保护所有移民的安全、尊严和人权及基本自由，无论其移民身份如何。它们还承诺加强国际移民问题全球治理。
4. 在《宣言》中，会员国进一步确认了在国家境内有大批流离失所者。
5. 本报告的第二节和第三节分别述及《宣言》中关于难民和移民的部分。第四节述及加强联合国系统与国际金融机构和私营部门参与的方式。

## 二. 迈向难民问题全球契约

6. 通过适用难民问题全面响应框架和制订难民问题全球契约，《宣言》为国际社会巩固和加强国际难民制度奠定了基础。要求联合国难民事务高级专员公署(难民署)启动和促进框架的适用，并与会员国和相关利益攸关方协商以制订一项全球契约。全球契约将被列入难民署 2018 年年度报告，供大会与关于难民署工作的年度决议一并审议。<sup>2</sup>
7. 截至 2017 年 6 月，以下九个国家已承诺适用难民问题全面响应框架：哥斯达黎加、吉布提、埃塞俄比亚、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。其中包括紧急和长期行动以及区域响应。

### A. 在难民应对方面实现“效率、业务效力和全系统一致性”

#### 1. 难民问题全面响应框架的适用

8. 难民问题全面响应框架为国际社会在执行《宣言》关于难民的承诺时增强“效率、业务效力和全系统一致性”提供模式。该模式以三种方式运作。首先，纳入有效应对大规模难民流动的基本要素。其次，以广泛的利益攸关方，特别是东道国政府的领导经验为基础，确保做出最有效的应对。第三，纳入应对措施持续性所必需的人道主义和发展干预措施。

<sup>1</sup> 在本报告中，全球安全、有序和正常移民契约有时被称作移民问题全球契约或全球移民契约。

<sup>2</sup> 见附件一，第 18 段至第 19 段。

(a) 基本要素

9. 难民问题全面响应框架提出旨在实现以下目标的全面应对措施：确保快速和得到大力支持的接收和入境措施；支持迫切需求和长期需求(例如保护、保健、教育)；援助接收难民的国家或地方机构和社区；投资于难民和地方社区的复原能力(生计)，以及增加促进持久解决办法的机会。

10. 这些要素借鉴了从 65 年国际难民保护、人道主义援助和探寻解决办法方面所获经验中总结出的最佳做法。虽然本框架力求全面，但也可以适应特定背景，正如同适用此框架的国家正在做的。此外，《宣言》为进一步细化提供了空间，并专门要求难民署与会员国和其他有关利益攸关方协商，根据适用情况对框架做出评估，以便为难民问题全球契约提供建议。

(b) 广泛的利益攸关方

11. 难民问题全面响应框架的要素不仅只通过供资往往不足的人道主义视角应对难民流离失所问题，其目的是提供更具系统性和可持续性的对策，同时造福难民和收容他们的社区。通过以下更广泛利益攸关方的参与来推动此框架：政府主管当局、联合国及其国家合作伙伴、国际和区域金融机构，以及商业和民间社会行为体。框架在危机早期即将人道主义和发展努力相关联并加强包容性服务的交付，包括通过尽可能投资于国家和地方系统，借此力争确保更加可持续的应对。

12. 在正在适用本框架的所有国家，东道国政府提供领导和行使自主权，并与包括职能部委、地方主管当局、发展行为体、联合国和非政府组织合作伙伴、私营部门和金融机构在内的广泛利益攸关方参与。由为评估需求和制定优先战略而设立的政府主导的秘书处或指导小组完成此事项。通过驻地和人道主义协调员积极参与，以及鼓励机构任务之间进一步合作，利用现有的联合国协调机制。

13. 为帮助支持国家的执行工作，难民署成立了关于框架的工作组，成员包括联合国各实体(难民署、联合国开发计划署(开发署)和人道主义事务协调厅)、世界银行、红十字国际委员会和民间社会。国际移民组织(移民组织)任命了专门的联络人与工作组联系，并支持与本框架有关的业务。正在讨论从双边发展合作机构借调人员，以便在乌干达和坦桑尼亚联合共和国执行本框架。

14. 此外，其他联合国合作伙伴正在为执行本框架和其他难民业务的所有外地工作地点提供专门知识。例如，联合国人口基金(人口基金)为遭受性暴力和基于性别的暴力的人提供保护和援助。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在日内瓦和纽约组织一些利益攸关方讨论如何改进难民对策的性别方面，并着重强调良好做法。联合国儿童基金会(儿基会)支助政府为难民儿童提供教育机会并为孤身儿童提供保育和保护。其还为到达欧洲的约 95 000 名儿童提供心理援助。通过联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)协调的打击人口贩运

机构间协调小组，<sup>3</sup> 包括难民署在内的联合国各实体单独和共同积极参与防止和应对贩运难民和移民的努力。<sup>4</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在对世界各个区域的拘留中心和过境点进行监测考察，以审查难民、寻求庇护者和移民境遇，并就如何确保其人权提供指导。在执行本框架的国家和其他国家，开发署正在通过(紧急)生计干预和司法救助，建设难民和收容社区的自力更生能力。

15. 工作组在日内瓦、纽约和收容了大量难民的国家与会员国和利益攸关方开展了广泛协商。2017 年 3 月成立了关于框架的难民署-非政府组织-红十字会与红新月会国际联合会咨商小组，以确保难民署和民间社会之间定期对话。同时，多个非政府组织网络参与了框架在实地的实施。非政府组织还组织了关于应对难民妇女和儿童的特殊需求等具体问题的全球讨论，讨论的结论将为适用框架和制订难民问题全球契约提供依据。6 月 14 日至 16 日举行的难民署与非政府组织 2017 年度协商<sup>5</sup> 专门关注框架执行工作以及非政府组织和民间社会的贡献，提供了与广泛合作伙伴进行包容性讨论的论坛，后者的专门知识和业务经验是框架方法的关键。

16. 《宣言》认识到，难民本身、他们的声音和参与，应当为制定全面的难民对策提供依据和做出贡献。在国家与国际非政府组织的支助下，难民署在澳大利亚、埃塞俄比亚、德国和黎巴嫩启动了与难民协商的试点，探寻他们对于如何改进国际难民对策的意见。还将在适用此框架的国家与难民和收容社区开展这种协商，以便更好地为难民问题全球契约提供信息。

17. 各国在《宣言》中承诺致力于增加重新安置场所的数量，以满足难民署确认的年度需求。2016 年全年，一些有着现行重新安置方案的国家增加了提供的场所数量，其他一些国家制定了新的重新安置方案。2016 年 9 月举行的难民问题领导人峰会启动了紧急重新安置国家联合支助机制，由难民署和移民组织共同领导，为促进对新的重新安置国家的支助和能力建设提供了重要平台。各国民间社会和私营部门行为体继续分享关于补充途径的良好做法，包括通过寻求增加对难民的私人赞助的全球难民赞助倡议。

<sup>3</sup> 打击人口贩运机构间协调小组的成员包括维持和平行动部、国际劳工组织(劳工组织)、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、移民组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、难民署、儿基会、联合国区域间犯罪和司法研究所、毒品和犯罪问题办公室和妇女署。

<sup>4</sup> 安全理事会更加关注冲突局势中的贩运问题，以及大会计划在 2017 年 9 月批准《联合国打击贩运人口全球行动计划》，有望为这些努力提供进一步的政治支助。

<sup>5</sup> 来自 91 个国家的约 574 名参与者登记参与，代表 313 个组织：169 个国家非政府组织、125 个国际非政府组织、3 个政府间组织和 16 个其他机构。更多信息见 [www.unhcr.org/en-us/2017-annual-consultations-with-ngos.html](http://www.unhcr.org/en-us/2017-annual-consultations-with-ngos.html)。

### (c) 人道主义和发展对策

18. 人道主义和发展行为体之间需要尽早参与和协调是《宣言》的重要宗旨，其目的是加强难民收容地区的服务提供，促进收容社区复原和难民自力更生。适用此框架的所有国家均纳入了人道主义和发展方法。

19. 近年来，在巩固这种合作方面取得了进一步进展。世界银行集团设立了 20 亿美元国际开发协会次级窗口，以支持难民和收容社区。该窗口向接收大量难民的低收入国家提供优惠融资。世界银行-难民署联合代表团前往符合资格的国家确认机会并制定方案干预措施。

20. 将难民纳入国家发展计划也是一种积极做法。例如，作为国家发展计划的一部分，乌干达制定了安置转型议程，纳入难民并支持难民收容区的发展。索马里将针对流离失所的综合办法纳入国家发展计划，包括难民回返和关于境内流离失所者的解决办法。

21. 在重要方面，关于阿拉伯叙利亚共和国局势已制定的区域难民和复原规划框架是难民问题全面响应框架的先导。开发署和难民署将从该局势中汲取的经验教训应用到难民问题全面响应框架，同时继续支持关于阿拉伯叙利亚共和国的将受影响国家人道主义和发展行动联系起来的重要工作。将为回返和重返社会方面的经验教训提供反馈信息的其他相关工作包括人权高专办、建设和平支助办公室、开发署和难民署制定的各项方案，这些方案旨在冲突预防、社会融合、尊重人权、促进和加强善治，以及尊重法治。

22. 此外，还在努力增强难民和收容社区的生计和自力更生。例如，国际劳工组织(劳工组织)大会通过的关于难民和其他被迫流离失所者进入劳动力市场的权利的指导原则<sup>6</sup> 就国际社会如何支持东道国政府、雇主和工人建立可以吸收难民和流离失所者的劳动力市场提供了指导。联合国粮食及农业组织(粮农组织)支持难民和收容社区的生计机会，包括通过其在土耳其促进难民营内温室生产的方案。联合国资本发展基金和难民署制定了首个技术援助贷款机制，为难民、被迫流离失所者和收容社区提供利用金融服务机构的机会。<sup>7</sup>

### (d) 难民问题全面响应框架在具体国家和具体情况下的适用

23. 到达乌干达的难民人数急剧增加，在不到七个月内人数翻倍，达到 125 万，这些难民主要来自南苏丹。难民问题全面响应框架利用乌干达政府的安置转型议程以及联合国和世界银行的难民和东道国居民赋权战略，以应对人口紧急涌入的情况。在难民署的支持下，乌干达总统和秘书长于 2017 年 6 月 22 日和 23 日举行了难民问题团结峰会，共筹集 4.12 亿美元，以加快执行该框架，确保难民模式的可持续性并支持在收容难民区的投资和创新。

<sup>6</sup> 见关于就业和体面劳动促进和平和复原的第 205 号建议(2017 年)，可查阅 [www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS\\_559685/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_559685/lang--en/index.htm)。

<sup>7</sup> 见 <http://www.uncdf.org/article/2179/uncdf-and-unhcr-launch-technical-assistance-fund-to-provide-access-to-financial-services-to-refugees-and-forcibly-displaced-populations>。

24. 在埃塞俄比亚，对难民问题全面响应框架进行了修改，以应对主要来自非洲多国的 50 多万名难民，以及逐渐增至约 37.8 万人的南苏丹难民人口长期流离失所的问题。该框架包括改进后的接收措施、增加难民自力更生的机会、支持收容社区的措施以及促进和平共处的措施。其还支持埃塞俄比亚在难民问题领导人峰会上做出的九项认捐的落实。<sup>8</sup>

25. 坦桑尼亚联合共和国政府启动了难民问题全面响应框架，强调解决办法，并且重点关注修订其难民政策，以促进除其他外可为难民提供更多自力更生机会以及加强将难民纳入国家服务系统的更加可持续的对策。在吉布提，框架将纳入支持近期立法改革的各种措施，这些措施促进难民的进一步融入以及为收容社区提供更多支持。教育是一个着重强调的领域，政府正在与儿基会、世界银行、难民署和捐助方共同制定措施，为所有难民儿童提供受教育机会。

26. 就区域局势而言，该框架正适用于索马里难民局势。针对索马里难民局势的框架以 2017 年 3 月政府间发展管理局通过的《关于索马里难民持久解决办法和索马里返回者重返社会问题的内罗毕宣言》为基础。在索马里，该框架符合得到政府领导的持久解决办法倡议支持的国家发展计划，旨在增强为境内流离失所者和回返者提供可持续解决办法的条件，并加强政府提供安全和基本服务的能力。在周边国家(吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达)，该框架支持有利于难民营替代办法的政策；改善对所有难民儿童的教育；进入劳动力市场；针对难民和收容社区的更强大的自力更生机制；以及将难民纳入国家发展计划。

27. 在美洲，哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥利用《关于中美洲北部三角地区保护需求的圣何塞行动声明》和《关于合作和区域团结框架的巴西宣言和行动计划》，加强对拉丁美洲和加勒比难民、流离失所者和无国籍人的国际保护，以制定区域综合对策。<sup>9</sup> 哥斯达黎加、危地马拉和洪都拉斯启动了政府主导的国家协商，并计划于 10 月举行高级别区域会议，以增强原籍国、过境国和目的地国之间在被迫流离失所问题所有方面的合作，包括根本原因、有效应对和持久解决办法。

28. 难民署推动启用难民问题全面响应框架全球数字门户，这是一个供所有利益攸关方参与、贡献和分享框架相关活动信息的交互工具。通过查明差距和需求以及弥补途径，该门户鼓励利益攸关方的参与。<sup>10</sup>

## 2. 推动其他相关承诺

29. 与《纽约宣言》中的承诺相关的其他工作涉及难民与移民的混合流动。2016 年 12 月，难民署发布了更新的 10 点行动计划，为确认和响应面临风险或有特殊

<sup>8</sup> 见 [www.unhcr.org/58526bb24](http://www.unhcr.org/58526bb24)。

<sup>9</sup> 可查阅 [www.refworld.org/docid/57a8a4854.html](http://www.refworld.org/docid/57a8a4854.html) 和 [www.refworld.org/docid/5487065b4.htm](http://www.refworld.org/docid/5487065b4.htm)。  
[www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/](http://www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/)。

<sup>10</sup> 东道国政府、联合国机构、非政府组织和其他合作伙伴可以注册用户账号并独立添加内容。可通过 <http://crrf.unhcr.org> 访问该门户。

需求的迁移者的需求提供工具和指导。正在与各国、移民组织和其他合作伙伴合作，在若干情境下应用这一指导。

30. 打击仇外心理、种族主义和歧视的努力包括联合国“团结起来——人人得享尊重、安全和尊严”运动，这是由致力于促进容忍和不歧视以及加强收容社区与难民和移民之间社会融合的会员国、私营部门、民间社会代表和个人组成的日益增强的联盟。人权高专办在 2017 年 5 月举行专家会议，汇集包括公司、社交媒体活动家、电影导演、信仰领袖和记者在内的多种利益攸关方团体，讨论促进融入的战略。人道主义事务协调厅帮助在各种社交媒体平台发布宣传故事，难民署 #WithRefugees 运动累积了 150 多万个签名，支持保障难民教育、住房、就业和技能培训的行动。

31. 鉴于无国籍是被迫流离失所的原因和后果，正在开展一些与预防和解决无国籍问题有关的倡议，这是《宣言》确认的一个优先事项。作为 #IBelong 运动的一部分，2016 年 12 月，难民署和儿基会发起了所有儿童享有国籍权联盟，汇集联合国各机构(难民署、儿基会、妇女署和开发署)和近 30 个民间社会组织开展集体行动以预防和解决儿童无国籍问题。难民署打算在 2019 年组织关于无国籍问题的高级别活动，将突出强调成果并做出认捐，以便为该运动增添动力。

32. 《宣言》着重指出了气候对难民和移民流动的影响。会员国、联合国实体和其他机构继续合作，以确保有效和协调一致地响应气候变化和灾害流离失所，包括应对被迫越境逃离者的需求。《南森倡议关于在处理灾害和气候变化过程中保护跨界流离失所者的议程》(由灾害所致流离失所问题平台推进)提供了重要指导。包括粮农组织、移民组织、开发署、联合国环境规划署(环境署)、难民署和其他部门在内的联合国实体在诸如减少灾害风险方案拟订、自然资源管理、备灾、加强立法框架和有计划的异地安置等领域为政府提供专门支助。

33. 由来自国家当局、国际统计组织的参与者和专家组成，并由挪威统计局、欧盟统计局和难民署领导的难民和境内流离失所者统计问题国际专家组正致力于解决难民和境内流离失所者统计相关难题。根据统计委员会的任务规定，该专家组将制定关于难民统计的国际建议，以指导关于难民和寻求庇护者统计的国家和国际工作。专家组还将为难民统计数据汇编者编写一本手册，内容包括如何执行国际建议的业务指导，并提供一份概述在境内流离失所者统计方面实行类似工作办法的技术报告。

## B. 难民问题全球契约

34. 难民问题全球契约将由两个部分组成：

(a) 增补了序言和结论段落的难民问题全面响应框架；

(b) 会员国和其他利益攸关方行动方案，以支持该框架并确保其得到充分执行，并确保公平分担执行责任。

35. 难民署在题为“实现难民问题全球契约：路线图”的文件中阐述了实现全球契约的步骤。<sup>11</sup> 其中包括：

(a) 将框架适用于具体国家和局势，包括通过从当前或过去的难民局势中汲取教训；

(b) 将为制定行动方案提供建议的专题讨论；

(c) 梳理取得的进展和汲取的教训，确认在应对难民局势方面的良好做法；实现《宣言》设想的对策类型所需的行动；以及未来发展领域。

36. 正如上文概述，框架适用良好。此外，预计贯穿 2017 年全年的一系列专题讨论将涵盖框架所有四个方面，还将举行关于过去和现在负担与责任分担以及关于交叉问题的特别会议。

37. 虽然框架正在适用中，难民署将于 2017 年 12 月邀请会员国和其他利益攸关方共同对进展情况进行评估。

38. 根据梳理和专题讨论，难民署将于 2018 年 2 月前编制难民问题全球契约草案。该草案将与所有会员国和其他利益攸关方分享，以便在 2018 年 2 月至 6 月或 7 月进行正式协商。

39. 2018 年，联合国难民事务高级专员将在其提交大会的年度报告中列入拟议的难民问题全球契约，供大会第七十三届会议与难民署年度决议一并审议。

### 三. 实现安全、有序和正常移民全球契约

#### A. 执行移民承诺的最新信息

40. 继《宣言》通过之后，大会于 2017 年 4 月通过了关于安全、有序和正常移民全球契约政府间谈判的方式的第 71/280 号决议，概述了全球移民契约进程。2017 年 3 月任命了负责移民问题秘书长特别代表，其办公室随后设立。她与联合国系统紧密合作并协调其对全球移民契约的投入，包括在问题简报和每次专题会议的发言者方面。此外，她还为秘书长报告做出了贡献。2017 年 4 月，墨西哥和瑞士常驻代表被任命本进程的共同协调人。同样在 2017 年 4 月，特别代表被任命为将在 2018 年举行的政府间会议秘书长。

41. 谈判方式中呼吁的六项专题协商中的五项以及一项区域协商，将在大会第七十一届会议结束时完成。关于计划于 2017 年 12 月 4 日至 6 日在墨西哥举行的筹备会议的各项安排正在进行中。第 71/280 号决议要求的秘书长报告将在 2018 年 1 月发布，作为对全球契约预稿的投入。根据第 71/280 号决议，共同协调人负责编写预稿。

<sup>11</sup> 可查阅 [www.unhcr.org/58e625aa7.pdf](http://www.unhcr.org/58e625aa7.pdf)。



42. 联合国各实体在部分既有行动基础上开展了广泛活动，目的是执行《宣言》承诺。下列是非详尽活动列表根据四个大标题分组：保护和援助、能力建设、改进数据和证据收集，以及政策制定。

### 保护和援助移民

43. 2016 年，儿基会为约 33 000 名孤身和失散移民儿童提供看护，帮助近 22 000 名儿童与家人团聚。在 60 多个国家与难民和移民合作，为儿童提供教育机会以及促进出生登记。移民组织协助约 40 000 名返回者，为其提供财政支助，并在 69 个国家提供医疗服务。人口基金在过境国为曾遭受基于性别的暴力的移民提供性健康和生殖健康服务和紧急护理。粮农组织支助面临被迫移民危险的社区，在西岸、加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国提供抗旱种子和牲畜资产。

44. 开发署区域方案联合国打击人口贩运合作行动重点关注大湄公河区域及以外，通过非政府组织合作伙伴协助处境危险团体，为其提供生计机会，并支持政府在双边和多边合作中打击该区域人口贩运。移民组织办事处帮助各国和其他利益攸关方建设预防和应对人口贩运、剥削和虐待的能力。人权高专办监测位于北非和西非、美洲、亚洲太平洋和欧洲边境和其他地点拘留中心内的移民人权。

45. 联合国采取步骤，通过认识提高活动打击种族主义和仇外心理，包括通过“团结一致”运动和社交媒体宣传。

### 国家政府和利益攸关方能力建设

46. 国家政府和其他利益攸关方在移民方面的能力建设是许多联合国实体移民相关活动的核心。

47. 2016 年全年，移民组织支助 50 个国家政府制定、审查或执行关于移民融合政策。该组织协助 47 个国家起草执行与移民有关的可持续发展目标的国家战略。开发署和移民组织关于将移民纳入国家发展战略主流的联合方案为孟加拉国、厄瓜多尔、牙买加、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和土耳其政府提供支助，以便将移民纳入国家发展规划。

48. 劳工组织支助欧洲和中东国家政府改善劳工移民管理，并且正在最终确定关于促进向体面工作过渡的指导。该指导针对的是公共就业机构、私营招聘机构和处理移民工人支助服务要求的其他当局。

49. 2016 年，移民组织在 100 个国家为 33 000 名政府官员、非政府组织工作人员和其他人提供了关于人口贩运及相关剥削和虐待形式的培训。2016 年 9 月至 2017 年 6 月，毒品和犯罪问题办公室在 50 多个国家为刑事司法从业者和政府官员提供培训。它们启动了关于偷运移民的公共门户，促进《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》执行信息的传播。

50. 2016 年，移民组织在 41 个国家为政府和非政府组织机构提供关于国家立法对移民权利规定的培训，并在 70 个国家为来自 92 个国家的 71 000 多名移民提供

离开前或到达后情况介绍。儿基会继续与阿富汗、德国、希腊和肯尼亚国家当局合作，以增强针对移民儿童的儿童保护制度。

51. 世界卫生组织(世卫组织)提供指导、培训和支助工具，以使卫生系统和公共卫生工作人员、机构和规划者能够理解和执行对移民敏感的恰当公共卫生干预措施。例如，世卫组织正致力于扩大跨境信息共享，以确保艾滋病毒服务的延续性，并确保干预措施适合当地背景、能力和资源。

52. 联合国工业发展组织在 11 个国家开展针对移民的职业培训，创造了约 18 000 个直接岗位和 27 000 个间接岗位，并与意大利、黎巴嫩、摩洛哥和土耳其的地方行业合作，开发移民融合模块。

### 加强数据和证据收集

53. 2016 年，86 个移民组织办事处重点关注加强利益攸关方数据收集和分析能力。该组织在 48 个国家改进现有数据来源和基础设施，并在 44 个国家推出流离失所追踪库。其还编写了移民数据培训指南。人口基金提倡将移民纳入其关于人口和住房普查的工作中。全球移民小组是旨在鼓励通过更加一致、全面和更加协调的国际移民办法的联合国机构间小组，将出版关于改进移民数据编制和使用以促进发展的手册。

54. 环境署《2016 年前沿报告》<sup>12</sup> 着重指出，流离失所是气候变化和灾害的结果，这也是其《小岛屿发展中国家全球环境展望报告》<sup>13</sup> 中贯穿各领域的问题。世界银行正在编写一份关于气候变化、人口流动和确保复原的报告。移民组织在 2016 年发布了关于非洲、亚洲和加勒比 12 个国家气候变化和灾害导致流离失所的最新研究，重点强调移民如何被当做替代战略并被认为具有积极影响。粮农组织《2018 年粮食和农业状况报告》将关注移徙动因，2017 年世界粮食日的主题将是“改变未来的移徙，投资粮食安全和农村发展”。

55. 经济和社会事务部组织了两次讲习班，旨在建设收集和利用移徙相关数据促进发展并监测可持续发展目标中移徙相关指标的国家能力，<sup>14</sup> 2017 年 6 月 20 日至 22 日在联合国总部举行了一次会议，来自 15 个国家的专家与会，讨论通过创新方法克服移徙数据缺口的战略，以改进可持续发展目标背景下的移徙测量。

56. 欧洲经济委员会正在设计测量和监测移徙流动的方法，制定共同指标，并探索将行政数据与非传统数据资源用于移徙统计。由世界银行主办的全球移徙与发展知识伙伴关系编制了一系列材料，包括关于移民权利指标的材料，以及关于移民问题政策和机制一致性的看板。其还与劳工组织合作制定用以测量招聘成本和

<sup>12</sup> 环境署，“新出现的环境关切问题”，可查阅 [www.unep.org/frontiers/content/unep-frontiers](http://www.unep.org/frontiers/content/unep-frontiers)。

<sup>13</sup> 环境署，《小岛屿发展中国家全球环境展望》(2014 年)，可查阅 [www.unep.org/media/docs/region/59/GEO\\_SIDS\\_final.pdf](http://www.unep.org/media/docs/region/59/GEO_SIDS_final.pdf)。

<sup>14</sup> 见 [www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/other/workshop/2016/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/other/workshop/2016/index.shtml) 和 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/bangkok--international-migration-data/>。

汇款费用的办法，以便能够分别跟踪可持续发展目标 10 的指标 10.7.1 和目标 10 的指标 10.c.1 的进展情况。

## 政策制定

57. 联合国贸易和发展会议以及世界贸易组织协助一些最不发达国家探索优惠的市场进入，以解决服务部门流动性方面的一系列阻碍，包括社会保障福利的可转移性；资格和经历评估制度；获得关于移徙的信息；签证和入境许可安排；以及服务供应商许可和认证制度。

58. 区域经济委员会正在帮助促进区域经济一体化讨论。拉丁美洲和加勒比经济委员会协助各国执行《人口与发展问题蒙得维的亚共识》，制订立法和公共政策以解决移民保护方面的不足。非洲经济委员会(非洲经委会)移徙方案确认了相关做法，以协助其成员国执行和测量与移徙有关的可持续发展目标和非洲联盟移徙政策框架。由非洲联盟委员会、劳工组织和移民组织合作的非洲经委会联合劳工移徙方案，通过执行统一的自由迁移制度和国家劳工移徙政策，来解决劳工移徙和流动的挑战。

59. 劳工组织关于公平招聘的一般原则和业务准则协助成员国、劳工招募机构、雇主以及工人和雇主组织制定公平有效的劳工招聘政策和做法。2017 年 6 月，国际劳工大会通过了关于公平和有效治理劳工移徙的决议和结论。

60. 2017 年 5 月 31 日，世界卫生大会通过了一项促进难民和移民健康的决议，以便为两个全球契约提供依据。<sup>15</sup>

61. 人权高专办支持人权理事会 2017 年 3 月 10 日举行的关于大规模流动情境下移徙者人权的强化互动对话、<sup>16</sup> 其在第三十五届会议期间关于孤身移民儿童和青年的小组讨论，以及经济、社会和文化权利委员会(E/C.12/2017/1)、移徙工人委员会、儿童权利委员会、<sup>17</sup> 禁止酷刑委员会<sup>18</sup> 采取的移徙关注点。将向人权理事会第三十七届会议提交全球移民小组关于保护脆弱环境下移民人权的原则和准则。<sup>19</sup> 妇女署发布了关于解决全球契约中妇女人权问题的专家建议，并成立了解决全球契约中妇女人权问题多方利益攸关方专家工作组。<sup>20</sup>

<sup>15</sup> 可查阅 [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA70/A70\\_R15-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_R15-en.pdf)。

<sup>16</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HRMigrantsofLargeMovements.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HRMigrantsofLargeMovements.aspx)。

<sup>17</sup> 见关于国际移徙背景下儿童权利的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 21 号联合一般性意见草案，可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CMWCRContextofInternationalMigration.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CMWCRContextofInternationalMigration.aspx)。

<sup>18</sup> 见关于参照《公约》第 22 条执行第 3 条问题的一般性意见修订草案，可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/GCArticle3.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/GCArticle3.aspx)。

<sup>19</sup> 见 A/HRC/34/31 和 A/HRC/34/CRP.1。另见人权理事会关于大规模流动情境下移徙者人权的强化互动对话。

<sup>20</sup> 妇女署，“在全球安全、有序和正常移民契约中解决妇女人权的建议”(2017 年)。

62. 联合国大学在联合国总部举办了一系列专题小组讨论会，帮助政府参与到移徙政策方面最新的学术研究。其将在 2018 年初发布关于解决仇外心理和移民在媒体中的代表性的报告。人权高专办组织了一场专家会议，讨论旨在对抗反移民叙事的战略和伙伴关系，以期为秘书长反仇外心理运动做出贡献。联合国教育、科学及文化组织与民间社会合作伙伴推出题为“城市欢迎难民和移民：在移民时代增强有效城市治理”的出版物，<sup>21</sup> 为欧洲移民问题提供分析、趋势和办法。它们正在试点关于城市行政管理的业务手册。

63. 劳工组织与 20 多个国家政府合作，利用移徙治理框架提供的信息，制定移徙政策并增强整个政府的做法。

## **B. 在执行安全、有序和正常移民承诺方面的效率、业务效力和全系统一致性**

64. 会员国呼吁提高关于移徙问题的效率、效力和一致性。大会在第 68/4 号决议中通过《国际移民与发展高级别对话宣言》，呼吁联合国与其他机构加强合作，更好地全面解决国际移徙和发展问题，以便采取一致、全面和协调的办法。

65. 在这方面得到了 2016 年 12 月大会关于国际移民与发展的第 71/237 号决议的进一步鼓励，大会在决议中还呼吁联合国和其他相关组织加强协调与合作，以便通过一致、全面和协调的办法。

66. 随着联合国系统对上文强调的问题日渐关注，联合国迫切并且有机会进一步澄清其关于移徙的治理安排，同时考虑到《纽约宣言》、《2030 年可持续发展议程》、《联合国气候变化框架公约》、《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《二十一世纪新城市议程》、关于国际移民与发展的定期高级别对话、大会第二和第三委员会关于移徙的辩论、人权理事会，以及劳工组织监督机制。

67. 近期努力提升一致性的实例包括开发署和移民组织汇编的联合指南，为联合国国家工作队联合国发展援助框架内解决移民问题提供建议。更广泛地说，为加强联合国内外移徙相关活动的一致性做出了各种努力。对这些努力的审查如下文所述。

68. 全球移民小组是秘书长于 2006 年批准的非正式倡议，以便设立一个由参与移徙相关活动的联合国机构组成的高级别小组。该小组在全部 22 个成员达成共识并拥有共同所有权的基础上运作。该小组的集体工作侧重于鼓励就国际移民问题采取更加协调一致的办法，包括通过发表联合声明、报告和指南。

69. 2006 年 1 月确定了负责移民问题特别代表的任务并任命彼得·萨瑟兰担任特别代表。特别代表推动了 2006 年联合国移徙工作议程和 2013 年国际移民与发展高级别对话。作为联合国和全球移民与发展论坛之间的主要联系，他为秘书长提供在国际移民与发展方面的建议，并促进在诸如保护受危机影响的移民和将移民纳入《2030 年可持续发展议程》等问题上的国际合作。在通常被称为“萨瑟兰报

<sup>21</sup> 见 <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf>。

告”的负责移民问题秘书长特别代表的报告中(A/71/728)，特别代表针对加强移民管理方面的国际合作提出建议。

70. 2017年3月，秘书长任命路易斯·艾伯担任新的负责移民问题特别代表。她的职位结合了解决难民和移民大规模流动问题峰会特别顾问、峰会后续工作临时特别顾问的主要职能，以及前任移民问题特别代表的任务。她的扩展职能包括就国际移民问题提出宣传和政策建议；协调联合国在国际移徙方面的工作以执行《纽约宣言》，并担任旨在促成全球移民契约的2018年政府间会议秘书长，她领导联合国全系统为此进程所做的准备和支助。

71. 全球移民与发展论坛是大会在2006年国际移民与发展问题高级别论坛上批准的非正式、无约束力、自发和由政府领导的进程，以期用务实的方法处理移民与发展之间的相互联系。自2007年起，论坛几乎每年举办一次，目前已吸引了150多个国家以及来自国际组织的观察员，促进了与民间社会和私营部门的互动。根据大会第62/270号决议要求，与联合国分享论坛摘要和建议。

72. 2001年以来，劳工组织每年两次的国际移民问题对话是该组织成员国和观察国和其他利益攸方就移民政策进行对话的主要论坛。

73. 移民问题区域协商进程汇集了来自各国、国际组织，有时还有来自非政府组织的代表，就移民相关问题进行非正式和不具约束力的讨论。目前有14个区域协商进程，代表了几乎所有区域。<sup>22</sup>

74. 即将出台的全球移民契约为使促进安全有序和正常移民方面的多边努力更具一致性提供了机会，同时考虑到截至2016年9月国际移民组织，作为“一个在移民领域发挥全球领导作用的组织”(见大会第70/296号决议，附件，第二条第1款)，与联合国之间更加紧密的法律和工作关系。关于《纽约宣言》所做的承诺，实现提高效率、业务效力和全组织一致性需要超越现有安排，并且在秘书长加大管理改革力度的背景下开展。根据《宣言》提出的方向，联合国正在考虑精简进程和工作流、加强透明度和问责制的办法，确保在改善全球移民治理方面最大限度地为会员国提供业务和标准支助。

75. 全球移民契约筹备进程还在进行中，更为全面地阐述实现这种更具效率、业务效力和全系统一致性的办法为时过早。根据第71/280号决议的规定，秘书长即将发布的报告将载有关于此问题的进一步计划。

#### 四. 加强联合国系统与国际金融机构和私营部门参与的方式

76. 国际金融机构、<sup>23</sup> 私营部门和联合国之间的有效伙伴关系能够协助实现《纽约宣言》关于两个契约的承诺。国际金融机构拥有范围广泛的供资、知识和咨询

<sup>22</sup> 见 [www.iom.int/about-rcps](http://www.iom.int/about-rcps)。

<sup>23</sup> 本章虽然使用国际金融机构的一般描述，但事实上，国际货币基金组织(基金组织)、世界银行、国际农业发展基金(农发基金)是联合国的专门机构，而多边开发银行不是。多边开发银行是指非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行和伊斯兰开发银行。



服务，并且有能力调动和利用公共和私人供资。私营部门促进了参与的创新性和灵活性，不论是在类型还是范围方面。联合国制定规范和政策的作用、召集能力，以及在脆弱环境下参与的高风险门槛。所有这三个部门都必须确保其开展的任何战略或参与，包括各种行动的影响，都符合国际人权规范和标准。私营部门参与不能代替国家保护免遭人权虐待的责任。

#### 被迫流离失所背景下联合国与国际金融机构的参与

77. 过去两年里，联合国和国际金融机构显著加强了其在被迫流离失所和更广泛人道主义-发展联系方面的伙伴关系。从更为宽泛的角度看，国际金融机构在移民问题上的参与不太特定，益处主要来自减贫和经济增长活动。

78. 在执行《2030 年可持续发展议程》和“人道议程”(见 A/70/709，附件)的框架内，一些多边开发银行致力于共同应对全球被迫流离失所危机，为持续的人道主义、外交、安保和维护和平努力提供补充，并利用它们的发展经验。<sup>24</sup>

79. 秘书长和世界银行集团主席确认了各自组织在脆弱、冲突、暴力和灾害背景下的互补性，并于 2017 年 4 月更新了针对受危机影响局势的伙伴关系框架。<sup>25</sup>

80. 世界银行提供了解决难民流动影响的更长远愿景，其与难民署合作，在联合国解决难民和移民大规模流动问题峰会期间发布了关于被迫流离失所的旗舰报告。<sup>26</sup> 作为 2017 年至 2020 年国际开发协会拨款为低收入国家提供优惠融资以加强其发展进程的一部分，世界银行拨付了 20 亿美元用于支助难民东道国(见上文第 19 段)。为应对受大规模难民流动影响的中等收入国家的挑战，世界银行借鉴针对中东和北非的优惠融资机制的经验，启动了全球优惠融资机制，旨在为发展项目供资以支助收容社区和难民，弥补人道主义援助的差距。<sup>27</sup>

81. 国际货币基金组织为中东和北非地区受危机影响的国家 and 邻国提供资金援助。2016 年批准了该地区的五个供资安排，包括针对伊拉克的备用安排以及针对摩洛哥的预防性和流动性额度，批准了针对埃及、约旦和突尼斯的中期贷款机制。在该区域以外，批准了针对索马里的工作人员监测方案和针对阿富汗的中期贷款。

<sup>24</sup> 多边开发银行联合文件，“被迫流离失所危机”(2016 年)，可查阅 <http://pubdocs.worldbank.org/en/870431464026133311/Joint-MDB-paper-displacement-final.pdf>；和世界银行，“多边开发银行在响应被迫流离失所危机的世界人道主义峰会上的联合声明”，2016 年 5 月 23 日，可查阅 [www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/05/23/joint-statement-by-the-multilateral-development-banks-at-the-world-humanitarian-summit](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/05/23/joint-statement-by-the-multilateral-development-banks-at-the-world-humanitarian-summit)。

<sup>25</sup> 该框架基于秘书长和世界银行行长在 2008 年签署的联合国世界银行危机和危机后局势伙伴关系框架，是根据联合国和世界银行 1947 年关系协定所做的补充安排。

<sup>26</sup> 世界银行，《被迫流离失所：迈向支持难民、国内流离失所者及其收容者的发展方法》(华盛顿哥伦比亚特区，2017 年)。

<sup>27</sup> 在世界银行集团-基金组织 2016 年春季会议期间，通过世界银行集团、联合国和伊斯兰开发银行集团之间的伙伴关系发布的优惠融资机制为约旦和黎巴嫩提供支助，以解决叙利亚难民的影响，其目标是在今后五年内筹集 10 亿美元捐款。全球优惠融资机制今后五年的融资目标是 60 亿美元优惠融资和 15 亿美元捐款。

## 正常和非正常移民背景下联合国与国际金融机构的参与

82. 国际金融机构的减贫和发展工作有助于解决非正常移民的驱动因素。其提供了表明正常移民积极经济影响的重要证据。

83. 国际金融机构重点关注侨民投资潜力，并且正在帮助各国说明和利用移民汇款。2017 年 6 月，国际农业发展基金、经济和社会事务部和世界银行组织了第五次汇款、投资与发展问题全球论坛，为利用汇款的发展影响以及审查目前阻碍更高效汇款转移的监管障碍和其他障碍铺平道路。

## 联合国和私营部门在财政支助以外的活动

84. 近年来，关于移民问题的私营部门行动已经发生了变化，超越了财政支助和企业社会责任倡议，而转向为难民和收容社区创造经济机会，以及利用技术专门知识和创新来解决业务挑战。难民问题全面响应框架体现了这种演变，私营部门正在成为框架适用方面的关键合作伙伴。在这方面，难民署和国际商会签署了意向书，探索全球和国家一级的合作途径，重点关注基础设施、培训和就业、宣传和资源以及重新安置支助。

85. 2016 年 9 月举行的康科迪亚峰会汇集了 2 000 多名意见领袖，以确认私营部门可以利用哪些方式为针对难民的可持续解决办法作出贡献。企业与人权论坛定期关注移民，包括在供应链和反对仇外心理的道德广告方面。

86. 企业支持难民的例子存在于各个部门和地理区域。宜家基金会与难民署合作，设计了临时、轻量、模块化的紧急庇护所。韩国电信公司与移民组织合作，为隔离区的居民提供社会服务。在约旦，约旦哈希姆王国人才发展基金、Zain 电信公司和脸书为难民社区中心提供免费的互联网连接。

87. 联合国与私营部门的伙伴关系有可能对移民的生活产生积极影响。为纪念家庭汇款国际日，占汇款部门 80% 以上份额的 90 多家汇款组织、全球移动网络和个体移动公司，以及储蓄和零售银行采取具体行动降低汇款费用。例如，一些参与的汇款组织在纪念活动前后几日免收转账费。

88. 企业不应在业务和关系中造成或促成伤害，即使是无心之举。联合国全球契约通过尊重普遍权利以及寻找机会促进联合国目标，包括通过使难民和移民融入并增强他们的权能，来为企业提供负责任行事的框架。

## 加强参与的方式

89. 难以确定移民方面现有合作的实际范围，因为许多相关活动是更广泛项目的一部分，或没有明确体现与移民有关的特征。

90. 此外，国际金融机构正在联合国范围以外，制定自己的参与移民和协调机制的工具，例如在分析工作以及旨在加强保健和教育系统、基础设施项目和支助小额信贷的投资项目等领域。

91. 为加强联合国、国际金融机构和私营部门之间的伙伴关系，并最大限度地发挥移民相关供资的影响，应在与移民有关的供资方面探索增进协调、联合规划和确定优先次序以及更好的数据管理。

92. 通过为联合国机构提供许多所需财政和实物支助，一些企业已采取行动解决人口大规模流动。从医疗到连通性和教育，再到就业方面的挑战，除慈善努力外，私营部门的技术专门知识和经验可以提供创新解决办法。此外，除其他外，鼓励在移民和难民原籍国、过境国或接收国有业务或供应链的企业执行包容性政策和做法，以确保不落下任何一个人。为实现一致性，萨瑟兰报告提出“建立一个移民融资机制，目的是从各国、国际金融机构、多边开发银行和私营部门行为体获得资金和技术援助，以确保所有国家都有能力履行他们在《2030 年议程》中所作的与移民有关的承诺”（见 [A/71/728](#)，第 72 段）。根据设想，这一融资机制将促进捐助方与联合国之间的协调，确保将资源分配给受移民影响最大的国家。

93. 此外，针对国际金融机构提供的业务机会的协调平台，特别是在汇款和移民投资方面，有助于发挥中低收入国家年度汇款市场的发展影响，其估计值约为 4450 亿美元。<sup>28</sup> 这类平台可促进国际金融机构在响应可持续发展目标和融资促发展的关键倡议和业务方面开展交叉学习和协作，其中汇款发挥着关键作用。

## 五. 结论

94. 难民问题全球契约、安全、有序和正常移民全球契约，以及实现《纽约宣言》所载联合承诺的进展是在至关重要的问题上加强国际合作与伙伴关系的重大机会。有着业务交付成果的成功的全局契约将增强安全、发展和人权这三个联合国创立支柱。它们将维护所有移民的人权并体现《联合国宪章》序言所阐述的团结精神。

95. 在这方面，为遵守《纽约宣言》的诺言，两个全球契约应受《2030 年可持续发展议程》的指导，通过加强旨在及早预防危机局势的努力，解决人口大规模流动的根本原因，并得到预防性外交的支助。契约将以国际法律框架为基础。在政策和做法中，必须尊重和保护包括难民和移民在内的所有人的人权。

96. 根据大会第 [71/280](#) 号决议的要求，秘书长即将发布的报告将依据到目前为止联合国内外在移民领域取得的专门知识和经验提供具体想法，作为全球安全、有序和正常移民契约预稿的资料。这些想法将确定国际移民问题的一些核心挑战，并建议联合国可以采取哪些方式为会员国贯彻全球移民契约提供最佳支持。

97. 难民问题全球契约的制定将以移民问题全面响应框架、在其执行过程中取得的经验教训，以及作为专题讨论的一部分分享的丰富知识和良好做法为基础。自

<sup>28</sup> 2015 年，农发基金就类似主题举行会议，所有与会组织均表示愿意支助非正式进程。但是，由于包括可持续发展目标、亚的斯亚贝巴行动议程和联合国解决难民和移民大规模流动问题峰会在内的一些相关进程业已启动，该平台被搁置。



2018 年 2 月起，会员国和其他利益攸关方将以拟议草案为主题开展协商。协商工作将为拟议的难民问题全球契约提供依据，该契约将被列入难民署提交大会的 2018 年年度报告，与难民署年度决议一并供第七十三届会议审查。

---