



## 第七十二届会议

议程项目 14 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

## 让移民活动对人人有益

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告根据大会第 71/280 号决议编写。大会在该决议中请秘书长编写一份报告，作为对安全、有序和正常移民全球契约的预稿和相关的政府间谈判的一项投入。收到了来自国家、政府间组织和非政府组织提交的书面材料——提供这些材料是对负责国际移民问题秘书长特别代表办公室 2017 年 7 月 21 日以秘书长名义发出的请求提供信息的普通照会的回应。

本报告的重点是让移民活动对人人有益，强调其与《2030 年可持续发展议程》的关联。报告着重介绍了 (a) 会员国帮助移民发挥其经济和社会潜力的可选办法；(b) 促进正常移民的步骤；(c) 能解决会员国对非正常移民的合理安全顾虑的政策。报告还探讨了大量移民和难民混合流动带来的特殊挑战。

报告提出若干建议，供会员国制定一项面向行动的全球契约，以在从地方到全球各级应对移民活动所涉的各方面问题，并制定一个应对移民大规模流动的具体战略。秘书长还定出了计划，将在联合国系统内进行深入协商，探讨本组织可如何做出调整，以更好地支持全球契约，并就会员国贯彻该契约提出建议。

\* 由于技术原因于 2018 年 2 月 14 日重发。



## 一. 导言

### A. 移民活动和国际合作的紧迫性

1. 移民管理是对当今时代国际合作的一个最紧迫而深刻的考验。移民活动是经济增长、创新和可持续发展的动力之一。每年的移民活动使数百万人得以寻求新的机会，建立和加强各国之间和各社会之间的纽带。但移民活动也引起国内和国家之间以及社会内部和社会之间的分歧，且使移民也往往容易受到虐待和剥削。近年来，处境绝望的人们、包括移民和难民的大规模流动给原本有广泛好处的移民活动蒙上了阴影。现在该扭转这种趋势了，应再次承诺保护所有移民的生命和权利，并使移民活动对所有人都有益。

2. 起草一项安全、有序和正常移民全球契约以在 2018 年通过，这对会员国来说是一个机会，可借以巩固移民活动带来的好处，并管理好移民活动带来的挑战。会员国已在广泛的国际法体系——包括核心人权文书和标准以及最近多项宣言和协定中——作出了许多相关承诺。<sup>1</sup> 但是，政策的执行常常落后于会员国的雄心。全球契约提供了弥合这一差距的机会。

3. 关于需要在这个领域进行合作的讨论已是过去的事情。移民现象是一个不断扩大的全球现实。国际移民估计已达 2.58 亿。<sup>2</sup> 大多数移民安全、有序和正常地在国家之间迁移。据联合国计算，自 2000 年以来，国际移民总数的增长为 49%，超过了全球人口 23% 的增长率。<sup>3</sup> 因此，移民已从占世界人口 2.8% 上升为 3.4%。3 很有可能的是，人口趋势，再加上诸如气候变化影响一类的势力，将推动未来更多的人口迁居。

4. 深入考虑了全球契约协商阶段的工作、会员国、联合国系统的机构和多方面的利益攸关方提交的资料，我认为，各会员国在准备通过全球契约的过程中应不忘以下四个基本考虑：

<sup>1</sup> 见联合国人权事务高级专员提交人权理事会的关于安全、有序和正常移民方面符合国际人权法的原则、良好做法和政策简编报告(A/HRC/36/42)；另见 2013 年国际移民与发展问题高级别对话；《联合国气候变化框架公约》；《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》；《新城市议程》；《2030 年可持续发展议程》；《关于难民和移民的纽约宣言》；可持续发展目标。

<sup>2</sup> 采用联合国秘书处经济和社会事务部的定义，其中包括 2 590 万难民和寻求庇护者(占所有国际移民的 10.1%)。见经济和社会事务部人口司《国际移民存量趋势：2017 年订正本》(POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017)关于国际移民尚无商定的定义。但在所有情况下，移民人数的数据是不完整的。联合国依靠经济和社会事务部提供的统计数据，本报告引用的是这些数据，除非另有说明。不同的定义的例子见联合国经济和社会事务部统计司《国际移民统计建议第一订正本》，统计丛书，M 系列，第 58/Rev.1 号(联合国出版物，出售品编号：E.98.XVII.14)，第 9 页；国际移民组织(移民组织)《移民领域的重要术语》(<https://www.iom.int/key-migration-terms>)；国际劳工组织(劳工组织)《公平移民议程》(<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>)。

<sup>3</sup> 联合国经济和社会事务部人口司《国际移民存量趋势：2017 年订正本》(POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017)。

(a) 摆在我们面前的基本挑战是要尽量扩大移民活动的好处，而不是只着眼于最大限度地减少风险：我们有大量明确的证据表明，尽管存在许多实际问题，但在经济和社会方面移民活动既有利于移民，也有利于东道社区——我们的首要任务是扩大移民活动给我们所有人带来的机会；

(b) 我们必须加强各级法治：移民应尊重走合法途径的需要，有序地在国家之间迁移，但要使之成为可能，各国政府还必须按劳动力需求和供应的现实情况，开放正常移民通路，而且我们必须始终保持对国际法和人权的承诺；

(c) 安全事项：国家和公众成员有正当理由要求保障边界安全，并有资格决定谁可以进入其领土并居留，但旨在限制移民活动的适得其反的政策损害各国实现这些优先事项的能力，并使移民更易受伤害。我感到关切的是，这些类政策近年来已非常普遍。我们必须从共同加强国家、公众和移民安全的角度来设想安全保障；

(d) 移民活动不应是出于绝望：如果迁移者作出知情和自愿选择并通过合法途径出国，则移民活动对所有人都有益，但最近几年我们看到太多移民由于其本国不可持续的压力而大量迁移。我们应该利用所有可供我们使用的发展、治理和政治工具来防止和减轻推动这种大规模人口流动的人为和自然势力，但我们也应认识到，我们有责任照应那些出于绝望而移民的人。

5. 鉴于这四种考虑，会员国必须共同行动，保护移民的人权，并扩大通道，促进安全、有序和正常的移民活动，同时保护其边界、法律和各社会的利益。国家当局有责任针对移民活动制定有效对策，但没有一个国家能够独自应对这一问题。各国政府可以在国际法律义务之下确定移民进入其领土的条件以及在其境内的待遇，但它们不能单方面超越现在和将来会以我们尚不能完全预测的方式左右人口迁移的经济、人口、环境和其他因素。如《关于难民和移民的纽约宣言》(见第 71/1 号决议)所指出，对移民问题需要有全球的办法和解决方案。

6. 载于《2030 年可持续发展议程》(见第 70/1 号决议)的可持续发展目标承认移民对减少国家内部和国家之间不平等的重要性。除了应对经济和社会不平等问题，移民也与我们对性别平等的承诺有关联。人们常常认为，绝大多数移民是男性。然而，女性占有所有移民的 48%，她们自主地行使自己的权利。我敦促会员国确保全球契约承认移民妇女所作的贡献，并全面考虑到她们的作用、需求和易受伤害的处境。

## B. 报告的结构

7. 本报告分为五个主要章节：第二节中，我提出一些意见，说明面对许多关于移民活动后果的不准确的言论，必须确保对这一问题开展有尊重的现实的辩论；第三节阐述了使移民活动对人人有益所涉及的主要任务，包括帮助移民实现其经济和社会潜力，促进正常移民并回应会员国对非正常移民合理的安全考虑；第四节探讨大规模移民和难民混合流动所带来的具体的政策挑战。

8. 本报告第五节讨论全球契约的执行、会员国在全球契约中可作出的承诺的类型，以及探讨一项应对大规模移民流动的可能的战略，会员国可将此战略作为全球契约的一个组成部分，并补充也将于2018年通过的关于难民问题的全球契约。在第六节中，我提出在2018年期间启动密集协商的计划，旨在让联合国系统、包括国际移民组织(移民组织)做好准备，以就移民问题向会员国提供有效的支助，这涉及到改进对移民活动的政府间监督，我提出初步的机制建议，以协助会员国在全球契约通过加以贯彻落实。

## 二. 需要就移民问题开展有尊重的现实的辩论

9. 在进行讨论政策问题讨论之前，有必要就开展有尊重的现实的移民问题辩论作一些基本的评论。可悲的是，我们必须承认，当前关于移民的仇外政治言论很泛滥。我们绝不能让此扭曲我们的议程。我赞扬会员国通过的《纽约宣言》，特别是其以积极的方式对待这一问题。要在克服与移民有关的真正挑战方面取得进展，这部分地意味着要消除这种危言耸听言论的影响。政治领导人必须负起责任，给国内关于这一问题的讨论重新定调，并进行政策改革。

10. 在这方面，我们必须现实地看待移民现象的产生以及移民政策如何发生作用。例如，人们很容易作出正常和非正常移民这种二分法的区分。然而，正常移民的范围包括持短期工作或学生签证者直至永久外国居民和获得新国籍者。同样，非正常移民涵盖签证到期后逾期居留直至蓄意破坏边境管制行为。关于非正常移民的可能对策同样包括遣返直至临时签证办法和设法提供公民身份。不存在单一的答案，也不是只有一个问题要解决。会员国在处理所面临的具体情况时需要灵活运用一系列备选办法。

11. 我们应借助更好的移民数据来开展更切合实际的政策辩论。在关于全球契约的协商阶段，会员国经常指出，需要有更好的数据，包括关于移民及其对东道社区影响的信息，以帮助制定政策。全球契约应为收集这类数据创造动力，并且我认为联合国系统可在这方面发挥中心作用。

12. 但是，数据并不能充分反映目前关于移民问题辩论的实质所在。虽然移民是一种普遍现象，但不同国家和公众成员对其好处和代价有着不同的观点。对一些人而言，这主要是一个经济问题。对其他人来说，这是一个身份和安全问题。移民管理的一系列任务包括与成熟的外籍工人社区接触直至应对危难处境中的难民和移民的混合大规模流动。会员国必须尊重和回应彼此的具体优先事项和挑战。

13. 我们还必须尊重那些害怕因移民而“失利”的社区。尽管有强有力的证据表明，移民对其东道国和原籍国都具有重大裨益，但我们不能无视公民的看法和担忧。因不平等和经济匮乏而凋敝的社区往往将其问题归咎于移民。虽然有必要解释为什么这种观点是错误的，但也必须解决公民根本上的弱势处境和忧惧，从而使我们能够让所有人得益于移民活动。

14. 在这方面，我们还应该承认与会员国一起左右移民进程的广泛的利益攸关方。这其中包括地方当局，特别是收容了大批移民的大城市的政府，以及企业、工会和民间社会行为体。这些利益攸关方直接参与将移民融入我们的经济和社会，移民管理的最有创意和雄心的新想法和新举措往往出自于它们。

15. 在这一辩论中移民自己必须拥有发言权。移民中包括从金融到艺术到学术等领域的领导人物，包括妇女和男子，他们可以提出和推动创新的政策。我们也有义务尊重地听取甚至最贫穷和最弱势的移民表达其需要。鉴于其性质，本报告着重于会员国和联合国系统的备选办法，但关于移民问题的建设性对话必须包括所有相关行为者，当然也包括移民。

16. 更具体地说，我认识到，移民特别是可为妇女提供重要机会，尽管女移民面临重大和特别的挑战。在整个报告中，我将多次说明移民和性别平等之间的联系，但显然性别平等和增强妇女权能和保护妇女权利应是联合国所有政策的核心原则。我敦促会员国确保全球契约承认移民妇女的贡献和领导作用。

17. 移民儿童也应受到特别关注。许多移民儿童遭受暴力、虐待和剥削，被关押在拘留中心并被剥夺受教育机会。那些与家庭分离的儿童往往被薄弱的监护人制度所辜负，而且缺乏保护他们的其他办法。当局在确定其身份或评估其最佳利益方面可能行动迟缓，有时则会完全没有行动。我敦促各会员国解决给移民儿童造成危险的政策和做法这一问题，将此作为全球契约的一个优先事项。

18. 促进更有尊重的关于移民的讨论的一个最终办法是避免非人化的语言。轻蔑之辞“非法移民”阻碍就个人动机和需求问题展开理性的讨论。即使是客观的分析也依靠本意是中立的、但缺乏尊重的术语。例如，统计人员使用“存量”和“流动”来表述一个国家的移民人数和流动中的移民，虽然并不想使这些术语有消极的含义。然而，当我们在公众讨论中使用这些词，就有可能把人降格为单纯的数据点。我们的目标应该是以尊重移民的尊严和权利的言辞来进行关于他们的讨论，同样我们必须尊重受移民影响的社区的需要和看法。

### 三. 尽量扩大移民活动对所有人的好处

19. 与关于移民问题讨论所常见的负面言论和陈规定型观念相反，全球契约应制订一项积极的议程，强调移民对所有人的好处。响应上文所述的四个基本考虑(见第4段(a)-(d))的前三个，我认为，这一议程应侧重于帮助移民发挥其经济和社会潜力，促进正常移民并回应各国对非正常移民合乎情理的安全担忧。

#### A. 使移民实现其潜力

20. 全球契约将是实现可持续发展目标10所载呼吁的关键，即促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括借助“合理规划和管理完善的移民政策”，以

此作为更广泛地推动减少国家内部和国家之间不平等的的一个方面。<sup>4</sup> 移民对东道国和原籍国都作出积极的贡献。在经济上，移民、包括非正常途径移民所作的贡献是缴纳税款和其收入的约 85% 纳入东道国社会的经济。<sup>5</sup> 其余的 15% 以汇款形式寄回原籍社区。2017 年，估计全球有 5 960 亿美元的汇款，其中 4 500 亿美元流向发展中国家。<sup>6</sup> 总计汇款是官方发展援助总额的三倍。实证研究确认，移民常常从事当地劳动力人口不愿意做的工作，以此促进经济活动，创造更多的就业机会。<sup>7</sup> 移民较之总体人口往往更多处于工作年龄，<sup>8</sup> 因此通常他们对税收作出的贡献大于作为回报从东道国获得的的服务的费用。<sup>9</sup>

21. 移民带来有益于东道国社会的专门知识和创业精神，移民活动与原籍国的技能和教育方面的改进有关联。移民和回返者提出想法并激励其他人在经济领域奋发向上。<sup>10</sup> 移民社群可以通过在原籍国开展慈善、投资和创新事业而成为国与国之间的桥梁。

22. 移民活动带来的好处并不一定始终如一。与许多断言相反，移民的存在对东道国其他工人的工资不具有长期的负面影响。但是，如果大量移民迅速进入一个劳动力市场，他们可能会对就业和工资产生短期的破坏稳定的影响。<sup>11</sup> 国家移民政策应考虑本地社区和劳动者的需求。

23. 妨害移民尽力为经济和社会做出最大贡献的主要障碍是限制性或无效的劳动政策、法律和就业习俗。在劳务移民管理不善的情况下，移民可能难以找到像

<sup>4</sup> 《2030 年可持续发展议程》目标 10 要求减少国家内部和国家之间的不平等，包括通过“促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策”来实现这一目标。

<sup>5</sup> 国际农业发展基金(农发基金): “Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time” (2017 年 6 月)。

<sup>6</sup> 世界银行移民与发展全球知识伙伴关系: “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”, Migration and Development Brief, 2017 年 10 月 28 日”, 华盛顿特区世界银行 (<http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%2012-14-17%20web.pdf>)。

<sup>7</sup> Constant, A. F., “Do migrants take the jobs of native workers?”, IZA World of Labor, 2014 年 5 月。

<sup>8</sup> 联合国经济和社会事务部人口司: “Trends in international migration”, 2015 年 12 月, 第 2015/4 号 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>)。

<sup>9</sup> 经济合作与发展组织: “International Migration Outlook 2013” (2013 年)([http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013\\_migr\\_outlook-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en))。

<sup>10</sup> Zovanga L.Kone, Çağlar Özden, “Brain Drain, Gain, and Circulation”, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 19, March 2017 ([https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19\\_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf](https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf))。

<sup>11</sup> McKinsey Global Institute, “People on the move: Global migration’s impact and opportunity”, 2016 年 12 月。

样的工作。低工资移民常常面对危险的工作条件、剥削性质的劳动合同及其劳工权利和其他权利受到侵犯。

24. 在某些情况下，移民被困于担保就业陷阱，依赖某一雇主，或不得不承担高昂的招聘费用，包括支付给招募人员或代理人的费用、旅费和签证护照费，其结果可能是债务劳役和类似于现代奴隶制的处境。

25. 如果移民和劳工法律限制移民获得像样、正常工作的可选办法，他们选择以非正常方式居住和工作、进入非正规经济的危险就会有很大。这增加了他们遭受剥削和权利受侵犯的危险，他们在这方面很少或没有机会获得补救。最近的估计表明，全世界 2 490 万从事强迫劳动的人中 23% 是国际移民，虽然后者估计只占世界上人口的 3.4%。<sup>12</sup>

26. 移民工往往被排除在所有类型的甚至基本的社会保护措施和计划覆盖范围之外。许多移民向社会保障方案作缴纳，但由于国家限制而得不到任何相应的福利，有时他们一旦回国就无法获得自己的福利。财务和实际障碍也使汇款回家的费用高得过分，特别是对较贫穷的移民来说。移民工因而失去了本可给其家人和社区的大量资金。

27. 同时，有大量熟练工人移民国外的国家或许要艰难地弥补其本国劳动市场由此产生的空缺；不过，也有一些学术研究得出的结论是，“人才外流”的总体损害低于通常的推断。<sup>10</sup> 汇款、技能和想法的传输、网络的建立和出口市场的开放，这些作用往往大于暂时的工人流失。尽管如此，会员国应探讨如何最大限度地利用这一“人才收获”。一个有前途的想法是建立技能伙伴关系，即由一国政府或雇主为另一国的人员培训提供资金以填补前者劳动力市场的特定短缺(例如在护理行业)。<sup>13</sup> 这不仅可帮助移民取得成功，而且还在资金和技能方面有益于原籍国。以此还可建立一个“人才循环”框架——接受过培训的人最终回国分享其专门知识。

28. 移民妇女对原籍国和目的地国均作出重大贡献。女性移民的劳动参与率为 67%(远高于 51% 的全球妇女平均水平)，尽管移民妇女往往面对比男子更有限的就业选择。<sup>14</sup> 较之男性，女性移民给家人的汇款与其收入的比例更高。<sup>15</sup> 然而，

<sup>12</sup> 国际劳工组织(劳工组织): “Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage”, 国际劳工局, 日内瓦, 2017 年。

<sup>13</sup> Michael A. Clemens, “Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world”, IZA Journal of Labor Policy, January 2015(<https://link.springer.com/article/10.1186%2F40173-014-0028-z>)。

<sup>14</sup> 劳工组织: “Global estimates on migrant workers: results and methodology”, 国际劳工局, 日内瓦, 2015 年。

<sup>15</sup> 见 Anjali Fleury, “Understanding Women and Migration: A Literature Review”, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 8 (<http://atina.org.rs/sites/default/files/KNOMAD%20Understaning%20Women%20and%20Migration.pdf>)。

有些社会对到国外寻找机会的妇女设置很大障碍，而且女性移民到国外后往往受到歧视。这包括法规上的障碍，例如工作签证制度不允许休产假，直至性暴力和性别暴力。

29. 移民活动往往与快速城市化相关联，因为成长中的城市需要更多的工人。同世界上大多数人生活在城市一样，目前大多数移民也是在城市地区。<sup>16</sup> 许多城市当局和社区一直是使移民融入社会的先驱。然而，不加控制的城市化过度加重提供服务的负担，助长社会紧张，在这种情况下，移民同其他处境无保障的人口一起遭忽略。

30. 如果说移民活动的经济和社会惠益是明显的，那么实现这些惠益的重重挑战也是明显的。重要的是要承认，国家和地方各级当局有权力通过其政策选择解决或缓解这些挑战。如果会员国采取“整体政府”办法，包括明确界定劳动力市场对移民工的具体需求，降低招聘费以及制定使移民工融入社会的法律和行政政策，就会对东道社区和移民都有益。需要与私营部门、工会和其他社会合作伙伴协商采取这类办法，以最大限度地扩大其经济影响和公众支持。如果各国政府更有效地开展合作，以满足劳动力需求并降低汇款费用，就可以跨国共享好处。全球契约是一个机会，让会员国能够提出实际可行的办法，最大限度地发挥移民活动的积极潜力，并在需要时要求和提供落实这些办法所需的技术援助、资源和伙伴合作。

31. 在肯定移民活动与发展之间联系的同时，有必要质疑这样一种想法，即高收入国家只要增加发展援助就可减少来自低收入国家的移民。这种想法是假定，随着国家富裕程度的增加，感到需要到国外寻找机会的公民人数会减少。最近的研究表明，援助流量与移民活动之间的关系并非简单明了或直接成正比。<sup>17</sup> 国际发展本身是好事，移民活动是全球可持续发展的一个组成部分。

## B. 促进正常移民

32. 目前世界上有数千万移民或是未经允许进入他国，或是合法进入、但未经必须的法律准许或不具备移民或劳工条例规定的证件而逗留或工作。<sup>18</sup> 其中有些是相对轻微的违规行为(如签证过期后短期居留)。但是，其他非正常途径移民对国家法律和当局构成挑战，例如，使用伪造文件或以其他方式规避合法入境要求。

<sup>16</sup> 例如见国际移民组织(移民组织): World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility([http://publications.iom.int/system/files/wmr2015\\_en.pdf](http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf)) and the report of the International Dialogue on Migration: Conference on Migrants and Cities, Geneva, October 2015([http://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report\\_web-final.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report_web-final.pdf))。

<sup>17</sup> 例如见 Michael A. Clemens, “Does Development Reduce Migration?”, IZA Discussion Paper No.8592(<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>)。

<sup>18</sup> Joseph Chamie, “Understanding Unauthorized Migration”, Inter Press Service, New York, 2016年11月15日。



这既损害国家，也损害移民。各国负有责任控制在其领土上的入境。身份不正常的移民由于其身份而面临以其自身能力难以处理的困难。

33. 这些问题引起了国际紧张，因为一些身份不正常的移民原籍国拒绝与目的地国合作遣返这些移民。这些遣返争议可使一些移民面临成为无国籍者的危险，而且会员国之间信任的失去阻碍就移民挑战找出全球解决办法。

34. 如果不对非正常移民采取一种建设性的办法，就难以实现移民好处的最大化。在本国工人不能够满足劳动力需求的国家，非正常移民的发生率增加，但却没有足够的合法途径来满足这一对外国工人的需求。国内的贫穷或缺少工作机会也会使人们冒险非正常移民，即使他们不得不在非正规经济中在不合格的条件下工作——这个问题我已经提到。

35. 近年来，非正常移民已成为更加严重的问题，原因是世界不同地区大规模的人口流动。我在下文第四节还会谈到这一现象，因为它带来了独特的政策挑战。尽管如此，会员国还需要应对非正常移民的更广泛的挑战。

36. 在战略和长期层面，会员国应作出集体努力，扩大和加强正常移民途径，以满足劳动力市场需求的现实，包括预测未来人口趋势和未来劳动力需求。更紧迫的并且在当地，会员国和国家以下各级当局应采取务实的行动，包括正常化举措，以处理本国社会中存在身份不正常移民的问题。

37. 促进正常移民的大局道理很简单。如果会员国为所有技能水平的正常移民开设更多样可行的途径，使妥善管理的劳动力市场的需求得到满足，加上国家间进行合作，使外国工人供求相匹配，这样非正常过境就会减少，移民不合法打工就会减少，对非正常途径移民的虐待也会减少。这一进程将使移民能够发挥其潜力，帮助会员国管控涉及移民的非正规经济活动，并使各国政府能够确保公众对其边境管理能力的信任。在国家之间，加强合作的条件是：(a) 移民目的地国调整合法入境规定；(b) 原籍国互惠地协助遣返。

38. 除了将正常移民与劳动力市场需求相结合，会员国还应评估是否需要组成家庭和家庭团聚的合法渠道。在许多国家，家庭团聚在正常移民中占很大比例，这是维护家庭生活权利和促进社会融合的一种积极手段。对此加以限制导致更多的非正常移民，并对所有家庭成员造成有害后果。

39. 我认为，各会员国应努力扩大合法的途径，既将此作为一项健全的政策，同时也作为一项原则，国家和国家以下各级当局需要考虑采取务实和以权利为基础的办法来管理其境内身份不正常的移民。虽然自愿回返或甚至强迫遣返仍不失为选择办法，但这种办法往往是不可取的，甚至是不可行的。我感到关切的是，许多国家正在实施越来越严格的边境管理措施并可能将遣返视为慑止非正常移民的办法，在这种时候，当局有可能会违反其基本人权义务。实行遣返费用很高，且难以有效实施，要按照人权法进行大规模遣返是很困难的。遣返是否有设想的慑止效果，这并不清楚。关于遣返方案效力的有限数据表明，如果不同时施行强

有力的融入社会方案，并且非正常移民的根源问题依然存在，移民、包括先前返回的移民仍会踏上危险的旅程。<sup>19</sup>

40. 特别是如果身份不正常的移民在一个国家时间已久，并除其身份之外遵纪守法，这种情况下以其他途径取代遣返是远远更可取的办法。并不存在适用于全体的办法。正如我已指出的那样，有解决身份不正常的移民问题的一系列备选办法，会员国必须决定哪些最适合其国情。这些办法包括但不限于：(a) 促进获得保健、教育、住房和其他服务，立足点是不歧视，不论国籍；(b) 签发工作、学习或人道主义目的临时居留许可；(c) 提供永久居住权；或(d) 创造途径以提供公民身份。

41. 这些政策有时是有争议的，但其依据是关于公共卫生和教育等问题的健全的公共政策，并最终促进社会包容，推进法治。会员国必须根据国家法律传统、劳动力市场问题和当地因素调整其政策选择。然而，一定程度的正常化几乎总是比非正常移民被边缘化和当局不能对其负责任的情况更可取。

### C. 合作的安全安排促进管理良好的移民活动

42. 在强调移民活动好处的同时，我们还必须认识到，这与各国下述合理关切有不可分割地的联系：(a) 对进入其领土的管制；(b) 在其边界内的行为规范。各种类型的旅客必须接受对其身份和旅行的目的边境检查和签证制度。其中大部分是例行行政手续，但有一部分更直接地涉及国家安全机制。对安全的正确理解涉及三个相互关联的层面：国家安全、公共安全和人的安全。就移民活动而言，所有三个层面都相关。

43. 但是，如果将移民活动本身看作是一种威胁，则是极大的谬误。我感到关切的是，我们看到针对移民活动的短期和反应性的安全办法增加，如建立在过境国拘留移民的制度，这样做(a) 是不明智和不可持续的；(b) 危及移民的安全；(c) 本身可能会产生反效果。

44. 这一令人不安的趋势的另一种表现是，更多地对移民诉诸行政拘留，意图将此作为慑止措施。<sup>20</sup> 这往往是没有足够保障的情况下进行的，而且以较少胁迫性的措施为代价，导致包括儿童在内的移民遭受任意和惩罚性措施。被拘留的移民可能遭受过度拥挤、糟糕的卫生设施和暴力行为。他们常常得不到医疗保健、信息或法律援助。我当然对《关于难民和移民的纽约宣言》所表达的对儿童受拘留问题的关注有同感。<sup>21</sup> 即使只是短期的拘留，都会对儿童的心理健康发展

<sup>19</sup> 世界银行集团：Global Partnership on Migration and Development, “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook: Special Topic: Return Migration”, Migration and Development Brief 28, 2017年10月, chap.3, p.15(<http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-28>)。

<sup>20</sup> 见 A/HRC/35/25: 人权理事会移民人权问题特别报告员关于 2035 年促进人口流动议程的报告。

<sup>21</sup> 第 71/1 号决议第 33 段，其中会员国“认识到，为确定移民身份而予以拘留很少符合儿童的最佳利益”，表示将“只在万不得已的情况下才使用这种措施，而且安排在限制最少的场所，尽

造成严重和长期的影响，而且总是违反以儿童最大利益为重的原则。<sup>22</sup> 对成人而言，因移民管制程序而受短暂拘留有时是合理的，但应只在必要时这样做，并根据个人的不同情况酌情进行。

45. 事实上，国家和公共安全方面的考虑没有在全球契约筹备阶段的广泛协商进程中占据重要地位。所强调的是必须帮助“处境脆弱的移民”，例如，那些在移民过程中面对性暴力和基于性别的暴力、虐待和剥削、饥饿和缺乏人身安全的人。<sup>23</sup> 每年有数千名移民在途中消失。关于人口贩运和偷渡问题的协商恰当地特别强调人的安全方面的问题，鼓励各国把重点放在受害者的困境，并增强各国合作执法的安排。

46. 全球契约应加强移民活动的安全方面国际合作，如一致的边境管制机制，包括身份证件标准化，共享情报和相关政策。第二，通过促进包容、尊重人权和法治的政策来加强安全。诉诸压迫人的政策，如种族、宗教或族裔特征类型分析，会使无根据地怀疑外国人合法化，无助于促进安全、有序移民的目标。相反，这种政策增加所有移民的脆弱性，并毒化公众舆论，否定移民活动的有益方面，给移民管理造成不必要的困难。

#### 四. 大规模人口流动的挑战

47. 虽然大多数移民的旅行以安全、有秩序的方式进行，但在世界不同地区有一系列涉及处境脆弱的难民和移民的大规模人口流动，给我们的集体应对能力带来严重的考验。我们看到处于绝望境地的移民，他们没有资格享受国际难民保护，但却尤其面临风险。截止 2017 年 12 月 4 日，该年度有 5 136 名移民失去生命。自 2014 年以来，全世界有 22 432 名移民失去生命。<sup>24</sup> 在这些情况下，女性移民面临很高的受剥削和基于性别的暴力的风险。儿童，特别是单独旅行的儿童，尤其面临风险。目前有许多移民被困在没有能力照顾他们的过境国，他们被迫在拘留中心和拘留营勉强度日或寻求以非法手段前往其他地方。在过境期间，包括在被拘留期间，移民面对一系列侵犯和践踏人权行为，包括人身暴力和性暴力、剥削、绑架和勒索。这种情况是不能容忍的，并可助长他们被困的所在地区的不稳定。

48. 这些大规模、不安全和无序的移民流动给会员国和联合国系统提出了一系列政策问题，这些问题不同于大多数正常和非正常移民方面的问题。就大规模移民

---

量缩短时间，给予能尊重他们人权的条件，并在方式方法上首先考虑儿童的最佳利益”，并且它们将“努力结束这种做法”。

<sup>22</sup> 儿童权利委员会 2012 年一般性讨论日的报告：“The rights of all children in the context of international migration” (<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>)，第 78 段。

<sup>23</sup> 见人权理事会第 35/17 号决议——保护移民的人权：安全、有序和正常移民全球契约。

<sup>24</sup> 见 Missing Migrants Project(<http://missingmigrants.iom.int/>)。

流动作出的随即业务应对的许多要素类似于应对难民流动的办法：恰恰是因为最近的大规模人口流动中包括难民和移民，这已是实地的现实。然而，虽然我们已就对难民的义务达成了共识，但对这些处于绝望境地的移民不存在相应的框架。

49. 我赞扬《关于难民和移民的纽约宣言》呼吁制定符合国际法的关于处境脆弱的移民待遇的无约束性指导原则和自愿准则，并认可其赞扬给予不符合难民地位的移民临时保护且鉴于其原籍国条件不予遣返的那些国家。<sup>25</sup> 我还欢迎作出的有关努力，例如关于灾害引发的跨境流离失所问题和制定关于协助被迫逃离自然灾害者的指导方针的《南森倡议》，和旨在制定自愿和非约束性原则、指导方针和做法以帮助遭受持久冲突或自然灾害国家的移民的《危机国家移民倡议》。<sup>26</sup> 联合国全球移民小组还应人权理事会的要求就这些问题做了宝贵工作，<sup>27</sup> 但我们必须做更多的工作，以解决这一问题。

50. 我们并不寻求建立新的法律类别或扩大难民框架所提供的独特形式的国际保护，但我们必须制订办法以对大规模移民流动作出充分反应——这不仅涉及原则和准则，而且还涉及对他们的具体支助行动。

51. 这一点由于气候变化可能对人口流动产生的影响而更加势在必行。一种关于移民的前瞻性契约以及一项关于难民的契约必须应对这样的现实，即在今后几十年里气候变化可能会加剧促使移民的经济、环境和社会压力。还可预见，在今后几年里，其他因素可能会增加处境脆弱的移民人数。个人或整个群体可能会突然面对极端贫困、粮食短缺、流行病爆发或不稳定的现实或威胁，迫使他们迁移，并且往往不具备足够的资源、知识或未来的计划。

52. 加强对气候风险的抗御力和对妨碍人的安全与健康、生计和食物保障的突发事件的承受能力，这是确保实现移民作为一种选择、而非不得已而为的一个重要步骤。我们还必须加强我们的共同承诺，即采取预防行动，解决和避免未来可能导致被迫移民的各种因素。但在建设我们的预防能力的同时，我们还必须商定一项强有力的合作框架，以保护和协助目前处境脆弱的移民。

53. 在一定的時候，或可针对被迫移民的许多方面的问题扩大法律保护。但在短期和中期，我认为，各会员国可通过一个多层次战略来履行其对处境脆弱的移民

<sup>25</sup> 见第 71/1 号决议第 52 段，其中会员国承诺“考虑针对处境脆弱(尤其是孤身和失散儿童)但没有资格作为难民获得国际保护的移民和可能需要援助的移民待遇问题制定符合国际法的无约束性指导原则和自愿准则”，和第 53 段，其中会员国欢迎“一些国家愿意对不符合难民资格但因自己国家的条件而无法回返的移民提供暂时保护”。

<sup>26</sup> 见《南森倡议》：“Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change”，vol. I (<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>)；另见《危机国家移民倡议》(<https://micicinitiative.iom.int>)。

<sup>27</sup> 见人权理事会关于保护移民的人权的第 35/17 号决议：安全、有序和正常移民全球契约；另见全球移民小组人权和性别平等问题工作组：“Principles and guidelines on human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements” (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Draftsforcomments.aspx>)。

的关怀义务，这一战略涉及予以收留的人道主义工具和备选方案，或是到其他国家的替代办法。我在本报告下一节还将论述的是，上述战略可以是安全、有序和正常移民全球契约的一个核心，精心设计地使之补充完善关于难民问题的全球契约。

## 五. 执行的时代

54. 对全球契约评判将取决于其是否能成功地推动了会员国、地方当局、非国家行为体和联合国系统采取具体行动。为加强安全、有序和正常移民作出迅速、实质性和协调一致的努力，这将使所有会员国的公众成员相信，我们并非只是应对事情，而是能够掌控这个问题。采取实际步骤，让移民活动对人人有益，这将重新确认我们致力于人权和尊严、反对仇外倾向，同时还致力于加强国家、公共和人身安全。会员国就具体挑战采取协调一致的行动，这样将建立信任，促进就移民管理展开进一步的合作。

55. 因此，以明确界定的路线图早日执行各项具体承诺，这对显示坚守《关于难民和移民的纽约宣言》的精神至关重要。在全球契约谈判的前夕，我想就如何给全球契约划定框架向会员国提出一套总体建议，并就制定一项应对大规模人口流动的战略提出更具体的建议。

### A. 划定全球契约的框架

56. 联合国先前关于移民问题的宣言和协定往往围绕着一般性和专题性的承诺。<sup>28</sup> 我认为，全球契约可以最好地补充这一方法的途径是将其围绕于地方、国家、区域和全球的行动，以执行现有承诺和原则。

57. 以下各段非详尽地举例说明这类行动。除了这类行动，会员国应根据可持续发展目标 5 专门作出促进性别平等和增强妇女及女童的权能的承诺，以此作为全球契约的核心要素之一。至关重要的是，在所有各级处理移民问题的政策制定者应始终将以促进性别平等的方式开展工作的需要作为优先事项，并拨出足够的资源来处理性别平等问题。

58. 全球契约应强调地方性移民问题政策的重要性。地方当局负有为移民及其收容社区提供日常服务的责任。企业和工会创设让移民工贡献自己的劳动的经济条件。城市、社区和非政府行为者正在学校、工作场所和他们的日常生活中同移民一起并为他们做着出色的工作。社区参与是防止仇外心理和关于移民所造成影响的最佳方法。全球契约应鼓励和支持地方的这类努力，同时也考虑到正在经历快速城市化的城市和社区为支持移民及其社区而可能需要的战略和资源。

<sup>28</sup> 2013 年国际移民与发展问题高级别对话；《联合国气候变化框架公约》；《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》；《新城市议程》；《2030 年可持续发展议程》；《关于难民和移民的纽约宣言》；特别是可持续发展目标。

59. 在国家一级，我呼吁会员国制定详细的国家行动计划，以促进一种整个政府一盘棋的办法，设法解决移民的发展、安全和人权方面的各种问题。会员国还应考虑将移民纳入现有的国家和地方关于发展、卫生、教育、住房、就业、社会包容和社会保护的各项战略，并作为其对可持续发展目标获得通过的回应。各项计划应酌情说明能力建设和技术援助的需求。会员国还应重点考虑拘留移民的替代办法，尤其是终止拘留移民儿童。鉴于全球契约是会员国之间达成的共识，它的信誉将取决于明确的国家承诺。

60. 我还敦促各会员国考虑制定政策，规范跨国招募办法，以确保移民在寻找工作时不承担难以为继的费用。国际劳工组织(劳工组织)已经指出，私人就业机构不应向工人、包括移民收取招聘费用。<sup>29</sup> 规范招聘工作的国家政策应与双边移民协定和协调统一监管框架的努力相结合，以确保移民不承受灾难性的债务。

61. 在区域/次区域一级，各国应继续通过管理移民问题的区域框架来建立合作。联合国各区域委员会、区域协商进程和区域经济组织或集团可能无意中会重复对方的活动，应制定协调一致的计划，按轻重缓急处理移民问题，并进行定期审查，以衡量取得的进展。优先事项可包括制定关于合法移民途径的多国协定，包括自由流动协定、特定情况下公平和有尊严的回返和重新接纳协定、社会保障待遇和福利的可携性、技能和资格有效性承认和改善技能匹配。

62. 在现有区域框架不足、或移民问题跨越不同区域的情况下，我鼓励各国以规模较小的小组形式并围绕具体举措，一起就共同关心的各种问题推动取得即刻的进展，并为今后制定更加雄心勃勃的目标留下空间。若干区域间机构已经存在，可作为其他国家学习的楷模。我鼓励会员国如有需要可向所有联合国实体提出要求，为其合作努力提供援助。<sup>30</sup> 我还将确保本组织在区域一级移民活动上的作用被充分纳入联合国发展系统的重新定位。

63. 在全球一级，全球契约应该提供一个框架，以便会员国致力于一项总体政策，提高各种技能水平的移民获得公平诉诸法律的机会，以满足各地劳动力市场的需要，同时承认其他理由的移民，如家庭团聚和教育。还应支持保证移民工获得像样工作的具体做法，并鼓励让身份不正常的移民得到正常身份的举措。还应加强回返和融入社会方面的合作，并呼吁联合国协助开展这方面的工作。全球契约还可以考虑大规模的举措，如身份证件普遍标准化和生物鉴别数据共享机制。我呼吁会员国审议创造技能伙伴关系的各种备选方案(如上文第 27 段所述)，以此作为一种分享移民好处的创新机制。必须以关于实现可持续发展目标、维护人权和国际法并防止危机的全球讨论来指导我们采取更具体的办法。

<sup>29</sup> 劳工组织《公平招聘的一般原则和业务准则》，国际劳工局，日内瓦，2016年。

<sup>30</sup> 其中包括国际移民组织移民问题区域协商进程、国际移民组织关于移民问题的区域间论坛和国际劳工大会。

64. 会员国显然希望尽早采取行动的一个领域是在数量和质量上改进移民数据。大会经常吁请得到可靠并按性别、年龄和移民身份分类的数据和具有国际可比性的指标，以支持循证决策，并在《2030年可持续发展议程》中再次作出这样的呼吁。<sup>31</sup> 这就需要会员国根据现有关于移民统计的全球准则，投资于收集和分析这类数据，这方面联合国能够提供支助。各国应与移民有关的问题纳入人口普查，不仅包括出生国或国籍国，还包括抵达日期或年份以及迁移动机。这将得以作出关于最近移民流动和驱动因素的估计。

65. 执行全球契约将对会员国的财政产生影响。可用于处理移民方面问题的资金有时是有限的，捐助者应积极地对待其他会员国和相关利益攸关方关于为履行全球契约提供具体支助的要求。我随时准备在这方面支持会员国。<sup>32</sup>

66. 在所有层面，必须汇聚不同的利益攸关方，包括民间社会、私营部门、学术界、媒体和其他人士，一起找出创新办法，回应全球契约并就其执行开展协作。

## B. 大规模移民流动战略

67. 除了上文概述的一系列承诺，我认为还迫切需要会员国制定应对大规模移民流动的战略。这一挑战与难民问题全球契约之间存在明显的重叠，我们必须谨慎处理这一问题。我认为，各会员国应制定一项关于处境脆弱移民的战略，并就此作出具体的支持承诺，这一战略包括三个要素：

(a) 基于人道主义和人权为的办法来协助大规模移民流动，借鉴并加强现有的人道主义机制，以减少处境危难者眼前的痛苦，简言之，拯救生命在任何时候都是不容谈判的优先事项；

(b) 具备机制和资源，以确保人道主义应急回应后能够立即逐个、公平和可靠地就处境脆弱的移民作出判断，而不侵害适当程序，并遵守国际人权法和难民法律框架，包括不驱回原则；

(c) 给予没有资格获得国际难民保护、但面临无法克服的返回障碍的移民更可信的途径。对不能只是任其无限期滞留在过境国的人，这是唯一的办法。会员国应共同努力，向这些人提供临时或长期入境居留的备选办法。我认为，这必须是一种全球的努力，因为愿意收容处境脆弱的移民的会员国往往是在不同的区域。

68. 这个三部分战略将：(a) 减少眼下的苦难和死亡；(b) 减少处境脆弱的移民身份的不确定性；(c) 让会员国公众相信其政府对这些情况有果断的应对办法；(d) 防止这些移民永久滞留。但这不应被视为对身份不正常的移民的一种鼓励，让其走上危险的旅程，期望最终取得了成功。大规模移民流动是由使人们采取极端措施的环境、社会和其他方面的压力所引发，而不是由全球对策的性质所引发。

<sup>31</sup> 例如见《国际移民与发展高级别对话宣言》(第 68/4 号决议)；《2030 年可持续发展议程》(第 70/1 号决议)；最近关于国际移民与发展的决议(第 71/237 号决议)。

<sup>32</sup> 见 A/71/728 号文件：负责国际移民问题秘书长特别代表的报告。

## 六. 全球契约与联合国

69. 全球契约不仅对会员国、且对联合国系统都是一个机会，借以采取更有宏图的办法来管理移民活动。在本节中，我打算集中商讨联合国系统在 2018 年期间关于移民问题的办法，并讨论会员国对本组织这方面活动的监督。我还就全球契约的后续机制提出建议，以确保其得到实施。

### A. 为联合国对移民问题采取新方法做好准备

70. 与难民问题形成对照的是，联合国仍然没有集中处理移民问题的能力。本组织对这个问题采取的办法是分散而不连贯的，不同于其对难民问题的处理。我的几位前任在负责国际移民问题特别代表彼得·萨瑟兰所做的开拓性工作的支持下，为改善这种情况做了协调一致的努力。应刻不容缓地汇集联合国系统的所有方面、包括国际移民组织来支持会员国应对移民问题的努力。与我在其他领域的现有改革建议一样，我希望看到联合国成为一个思想和政策指导的源地，并作为一个召集者，以落实《关于难民和移民的纽约宣言》和将于 2018 年通过的全球契约。

71. 在过去 11 年里，全球移民小组已有发展，现包括 22 个联合国实体，其对移民问题有不同程度的参与，但所有这些实体都致力于推进本组织的支持工作，以应对这一现象所带来的挑战。我在关于落实和审查《纽约宣言》的承诺的报告 (A/71/978) 中概述了联合国系统开展的与移民有关的活动的种类和范围。这是一部令人钦仰的文献，但人们有理由提出疑问，即全球移民小组以其目前的建构是否已具备最佳配置来制定我认为会员国所要的那种连贯一致、自下而上的方法，以支持其履行全球契约的努力。

72. 2016 年 9 月举行的大会关于解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议通过了《纽约宣言》，其中会员国表示欢迎将国际移民组织作为一个“相关组织”纳入联合国系统，并承认其在移民领域作为全球牵头机构。<sup>33</sup> 现在有一个进一步发展这种关系的机会，将国际移民组织的权限更好地纳入更广泛的联合国系统，以支持会员国在移民相关问题方面的努力。

73. 在会员国制定全球契约同时，我将努力加强我们关于移民问题的工作方法。这可以包括指定国际移民组织为负责协调和领导本组织整体参与关于这一问题的工作的机构。我认为，实现这一目的之最好办法是到时将国际移民组织更全面地纳入联合国系统，将其作为一个专门机构，并为其发挥这一作用配备适当的能力。这一变化需要会员国作出决定，但我认为这值得会员国加以认真考虑。

74. 在关于国际移民组织未来地位的讨论之外，更紧迫的是，我将就如何最好地调配联合国系统、包括国际移民组织来协调本组织关于移民问题的行动开始进行内部协商。我决心确保全球契约一旦通过这一系统就完全有能力迅速和有效地支持执行工作。在系统内部进行这些磋商时，我将特别重视利用现有的专门知识，

<sup>33</sup> 见第 71/1 号决议，第 49 段。



确保业务成果回应会员国的需要并确保效率。我还将考虑最近任务得到延长的联合国发展集团将如何应对移民问题。这些协商的成果必须完全符合我的发展和管理改革举措，并与我们在可持续发展目标方面的工作保持一致。

75. 与我关于联合国发展系统改革的建议一样，我认定我们必须将促进实地交付作为我们工作的试金石。<sup>34</sup> 在发展框架内，移民问题已被充分纳入可持续发展目标。我和我的联合国同事们需要探讨联合国大家庭的成员们可如何一起就移民问题向所有会员国提供有针对性的协助，包括通过联合国国家工作队提供协助。

76. 我们还应评估联合国参与区域移民政策的情况，目的是最大限度地减少区域委员会和其他实体之间的工作重复。我们应当鼓励联合国与区域和次区域组织或国家集团的合作，并探索如何加强这些关系。

## B. 会员国的监督

77. 任何重新思考联合国如何在实地交付成果的努力也将提出可能改革政府间机制以监督我们在移民方面的集体努力的问题。目前讨论移民问题的政府间架构是分散而不连贯的；全球契约为会员国提供了一个解决全球治理问题的机会。

78. 会员国已在联合国内外的有一些论坛讨论移民问题。其中主要有：国际移民与发展问题高级别对话；大会第二和第三委员会；经济及社会理事会及其属下的人口与发展委员会和其他有关委员会；可持续发展问题高级别政治论坛；人权理事会。此外，还有许多联合国机构、基金和方案的理事机构、包括国际移民组织的理事机构举行的与移民相关讨论。

79. 最后，还有得到普遍承认的全球移民与发展论坛，该论坛汇聚各国和其他利益攸关方，它独立于联合国，但又与其密切配合。全球论坛在 2006 年国际移民与发展问题高级别对话期间启动，旨在为建设性对话建立一个政府间平台。论坛已就我们辩论的核心、即有关移民的争议问题达成了更好的共同理解，在参加论坛的会员国之间建立了信任并形成了想法，建立了数据，现在可供全球契约借鉴。

80. 然而，不存在一个可供使会员国借以指导联合国在移民领域的工作并监督落实全球契约中所作承诺的论坛。我呼吁会员国考虑如何能够最好地组织起来，支持全球契约的推出并在联合国系统的支持下确保其得到有效执行。具体而言，我敦促考虑探讨现有的一些监督机制是否可以合理化，以便使有关这一问题的管理和政策指导尽可能更加明确。

## C. 全球契约的后续落实

81. 我赞同《纽约宣言》的要求，即对会员国关于移民问题的承诺作系统的后续落实和评审。正如本报告所强调，随着时间的推移，全球移民的格局可能会有很

<sup>34</sup> 见秘书长关于联合国发展系统进行重新定位以实现《2030 年议程》——确保人人都有更美好的未来的报告(A/72/124-E/2018/3)。

大变化。我们不能断定我们在 2018 年建立的机制在 5 年、10 年或 20 年之后仍然会是最佳的。

82. 应将移民和其他利益攸关方同全球契约的执行、后续落实和评审联系起来，鼓励他们作出承诺，即采取行动与各国合作或彼此合作以实施全球契约。为鼓励采取这类行动，这一后续落实和评审机制应容许移民和其他利益攸关方参与制定政策、准则和惯例并为此作出贡献。

83. 在这方面，我建议会员国通过两个方面的活动来评审全球契约取得的进展：

(a) 在 2018 年 12 月于摩洛哥举行的通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议之后定期召开高级别评审会议，将重点放在新的战略需求和方向，以管理不断变化的移民动态，并就尽可能使移民活动对人人有益的机遇和障碍举行专题讨论。或可将国际移民与发展问题高级别对话在五年期中重新定向于这一目的，并扩大其范围，从而超越发展主题，以审议全球契约和《纽约宣言》所阐明的移民问题的所有要素；

(b) 会员国还应考虑其他现有的年度论坛，在这些论坛上会员国可以交流关于移民政策的最佳做法，并应包括关于其在全球契约方面所作承诺执行情况的定期自愿报告。在可能的情况下，会员国应寻求将这些进程与《2030 年议程》的落实机制联系起来，以强调发展与移民活动之间的良性关联。我随时准备协助会员国提出更多这方面的具体建议。

## 七. 结论

84. 我要感谢为全球契约进程协商阶段作出贡献的所有会员国、联合国系统各实体和其他利益攸关方。<sup>35</sup> 我要特别感谢国际移民组织对这些努力的密切支持，并赞扬被指定领导全球契约进程的共同协调人所作的工作。我还要感谢负责国际移民问题秘书长特别代表，感谢她的领导和迄今对这一进程作出的有力贡献。我欢迎大会的决定，即通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议定于 2018 年 12 月在摩洛哥举行。

85. 关于全球契约的谈判无疑将涉及许多技术讨论和艰难辩论，但我们一定不能忽视这样的现实，即移民是一种积极的动态，它始终是我们生活的一个现实，今后会继续存在。我们的责任是确保人们对移民活动的看法更加符合这种积极的现实。要做到这一点，我们必须重新致力于我们的共同承诺，即让移民活动对人人有益。这是政治的需要，也是经济的必须，而且是一项普遍人权。

86. 在政治层面，正如本报告所强调，会员国需要重新有一种关于移民管理的相互信任感，并让公众相信，各国政府能够负责而有效地处理这一问题，而且移民活动给所有人带来的机会超过挑战。另一种情景是更多的不信任和对移民的歧视，

<sup>35</sup> 所收到材料的大多数案文均可见于 <http://refugeesmigrants.un.org/SGReport>。

更多的仇外心理和更多不应对移民和难民混合流动的情况。这种情景是不可接受的，我们必须努力加以防止。

87. 在经济和社会层面，我们必须不断地重温可持续发展目标，并提醒我们自己注意移民活动与克服不平等这一更广泛的斗争之间的联系。管理良好的移民活动可以帮助我们借助刺激整体经济增长来扭转国家内部的不平等现象，并通过汇款和推广技能和想法来缩小国家之间的不平等。如果我们不解决长期存在的会员国之间经济差距问题，就无法实现我们的不让任何一个人掉队的总体承诺。只要我们执行尽量扩大移民惠益的政策，移民活动就可为实现这一承诺提供一个积极、互惠的途径。

88. 但这不仅是国家的事情，这也人民的事情。《世界人权宣言》提醒我们，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”。今天，一个人能否实现其全部潜力和权利的一个最基本决定因素是其出生地。有些人的机会与生俱来，还有人则生于匮乏。得到妥善管理的移民活动是给个人的一个通道，可借以使自己的人生得到最大程度的发挥，并实现我们的先辈庄严写入《世界人权宣言》的尊严。人们对平等的追求是合法的。全球契约应确保他们能够安全、有序和正常地寻求平等。

---