



第七十二届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径

移民的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移民人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波依照人权理事会第 [34/21](#) 号决议提交的报告。

* [A/72/150](#)。



移民人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告概述了移民人权问题特别报告员自其最近一次向大会提交报告后在本报告所述期间开展的主要活动。

作为对讨论安全、有序和正常移民全球契约的贡献，特别报告员提议，与《2030 年可持续发展议程》平行，在联合国框架内制定一个议程，称为 2035 年促进人口流动议程。根据可持续发展目标的具体目标 10.7 和 8.8，该议程将包含八项人员流动目标以及具体目标和指标，旨在促进未来 15 年的人口流动，同时确保根据不歧视和平等原则尊重所有移的人权。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 活动	4
三. 2035 年促进人口流动议程.....	4
A. 导言.....	4
B. 移徙：感知与现实.....	5
C. 2035 年议程：一项长期战略.....	8
D. 人口流动目标.....	9
E. 评估进度和融资.....	23
四. 结论和建议	23

一. 引言

1. 本报告是移民人权问题特别报告员根据人权理事会第 34/21 号决议向大会提交的。

二. 活动

2. 特别报告员作为小组成员参加了 2016 年 9 月 19 日在纽约举行的解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议。

3. 特别报告员 2016 年 11 月 1 日至 18 日对澳大利亚进行了访问。特别报告员建议澳大利亚制定和执行一种基于人权的移徙和边境管理政策，确保包括无证移民在内的所有移民的权利始终作为首要考虑事项。

4. 特别报告员与塞内加尔和摩洛哥国家人权机构合作，分别于 2016 年 12 月 5 日和 6 日在塞内加尔以及 2016 年 12 月 8 日和 9 日在摩洛哥举办了移民获得司法救助问题讲习班。

5. 2017 年 3 月 31 日，特别报告员在日内瓦组织了一次与民间社会团体和联合国机构的磋商，以审查关于解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议的成果，并讨论如何参与为期两年的进程，这将促成在 2018 年通过一项安全、有序和正常移民全球契约。

6. 2017 年 5 月 8 日和 9 日，特别报告员作为专题专家，受邀参加了移徙问题全球契约首次非正式专题磋商，其主题为“所有移民的人权、社会包容、融合以及一切形式歧视，包括种族主义、仇外心理和不容忍”。2017 年 6 月 19 日和 20 日，他还参加了第三次磋商，主题为“国际合作和移民治理的所有层面，包括在边界、过境、入境、回返、重新接纳、就地安置和重返社会方面”。

7. 2017 年 6 月，特别报告员向人权理事会提交了他的最终专题报告(A/HRC/35/25)。本报告即以该专题报告为基础。

三. 2035 年促进人口流动议程

A. 引言

8. 2016 年 9 月 19 日，大会举行了一次解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议，并通过了《关于难民和移民的纽约宣言》(第 71/1 号决议)。《宣言》确定了一个为期两年的进程，促成在 2018 年举行一次国际会议，两项全球契约将提交会议通过，一项是关于难民，另一项是关于安全、有序和正常移徙。特别报告员认为，通过安全、有序和正常移民全球契约并非该进程的结束，而是开始。

作为全球契约的一部分，特别报告员呼吁各国在他们认为是当前问题的基础上超越《宣言》和冲动反应，制定一个基于人权和证据的国际移徙和流动治理框架。

9. 特别报告员注意到正在联合国框架内讨论的移徙和流动问题的积极进展，这促成了将与移徙有关的具体目标纳入可持续发展目标和《关于难民和移民的纽约宣言》，其中各国重申了他们对保护移民人权和制定一项安全、有序和正常移民全球契约的承诺。特别报告员强调必须确保维护各国对保护移民人权的承诺¹，并将其转化为通过全球契约。

10. 特别报告员认为，安全、有序和正常移民全球契约应包括关于在联合国框架内制定与《2030年可持续发展议程》(大会第70/1号决议)平行的2035年促进人口流动议程的条款。

11. 贯穿这种办法的明确思路主要是通过一项基于权利、年龄和对性别问题有敏感认识的计划来处理可持续发展目标的具体目标10.7和8.8。

12. 特别报告员设想的议程是，以具体目标10.7为基础，概述如何有效促进人口流动，并强调必须采取长期战略办法，制定更便利、正常、安全和负担得起的流动政策和做法，使各国能够更好地应对未来重大的人口、经济、社会、政治和文化挑战。

13. 鉴于安全、有序和正常移民全球契约将于2018年提交通过，该议程可在筹备两年之后于2020年启动。议程中将包括少量但可实现的普遍目标，旨在保护移民人权和促进未来15年的流动，并带有明确的具体目标和指标、切合实际的时间表和基准以及有效的问责机制。

B. 移徙：感知与现实

14. 特别报告员希望回顾《关于难民和移民的纽约宣言》，在该宣言中，各国承认根据国际法规定的国家义务，移民必须得到全面的政策支持、援助和保护，其人权必须得到充分尊重。

15. 根据国际法，各国在移徙过程的各个阶段保护移民，并为他们提供诉诸司法的机会，以补救他们遭受的任何歧视性待遇或侵犯人权行为。所有移民均应作为平等的权利拥有者得到承认，并得到尊重和有尊严的对待，不论其在所处的国家领土上的身份如何。

16. 特别报告员建议从根本上转变对移徙的理解和表达方式。移徙治理不是关闭边界和让人们离开的问题，而是通过开放正常、安全、便利和负担得起的移徙渠道以及促进和实现多样性来规范流动的问题。

17. 特别报告员强烈建议对流动进行规范，这将有助于移徙和相关控制，而不是通过使用推回、拦截和拘留来限制移徙流动。各国必须从零容忍态度转变为减少

¹ 本报告各处凡提及移民均应理解为“移民，无论其身份或情况如何”。

伤害的态度，从而削弱负责偷运移民的犯罪组织，解决各国的安全关切，并最终减少人的痛苦和挽救生命。如果各国想要恢复对其边界的控制，则应向移民提供正常、安全、负担得起和便利的流动渠道。

18. 为了有效地规范流动，各国必须对移徙采取整体政府办法，考虑到其所有方面，包括在经济增长、人口变化、文化多样性、社会融合、人权和尊重法治方面的所有利益和挑战。通过采取长期战略方针，各国将能更好地应对即将面临的重大人口、经济、社会、政治和文化挑战。

19. 关于移徙问题的政治言论通常并不反映现实，而事实和数字恰恰相反。这种言论影响了公众对移徙的看法。因此，任何制定移徙议程的尝试都应该为所有国家的人民及其政治家提出一种启发性的叙述，说明良好治理的流动如何有助于社会的繁荣和稳定。

20. 根据联合国 2015 年的统计数字，全世界约有 2.44 亿人在其原籍国以外生活，其中包括近 2000 万难民。尽管与 15 年前相比增长了 41%，但这一人数在 2015 年仅占全球人口的 3.3%，而 2000 年为 2.8%。2010 年至 2015 年期间，移民增长速度与前五年相比实际上有所放缓。在 2000 年至 2015 年期间，亚洲是接收移民最多的地区，共接收移民 2600 万人。²

21. 一些地区的人口老龄化造成人口结构改变，导致劳动力短缺。从纯粹的经济角度来看，这种人口变化将加大压力和动力，使得有必要保持劳动力供求平衡，³这显然与常见的认为移民是“工作窃取者”的观点相反。

22. 经济环境欠佳、世界各地的民族民粹政党抬头、恐怖主义袭击惨烈，在这样的背景下，仇外心理和仇恨言论增加，造成对移民的负面看法呈显著上升趋势，并成为制定基于证据和人权的更有效政策的绊脚石。

23. 使用适当的语言和研究、提出有利于多样性的事实和政策、对移民包容，这是促进就地安置移民，使其为发展做出贡献并减轻移民的民粹主义负面形象的关键。因此，各国需要制定长期的以人权为基础的战略愿景，发展关于流动与多样性的叙述，这些举措将使当前和今后的行动具有意义、一致性和方向。

24. 基于人权的办法将对公众话语产生积极影响，通过转变普遍观念，不再认为移徙是一种负担和费用支出，而是将其视为一种共同责任和宝贵投资，促进移民融入社会。

25. 移民是发展的驱动因素和推动力，他们无论到何处都有助于经济增长。研究表明，移徙对东道国居民的失业影响极小，但能对创造就业和投资产生积极的整

² 见联合国，“国际移民趋势，2015 年修订版”。可查阅 www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml。

³ Sudhir Kapadia, “Tracking global trends: how six key developments are shaping the business world”, 为 2011 年印度税收研讨会准备的论文，2011 年 11 月。可查阅 [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ITW-2011-Tracking_global_trends/\\$FILE/Tracking_global_trends.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ITW-2011-Tracking_global_trends/$FILE/Tracking_global_trends.pdf)。

体影响。⁴越来越多的证据表明，移民作出的直接和间接税贡献超过他们从政府获得的惠益。⁵2015年，移民寄出汇款约6,010亿美元，其中发展中国家估计收到约4410亿美元，这几乎是官方发展援助数额的三倍。⁶

26. 经济研究还表明，移民与公民是补充而不是竞争关系，因此移民带来更大的总体生产力。⁷一项研究表明，这种积极影响虽然因全球衰退有所降低，但并没有完全消失，这也驳斥了那种关于经济下行就应对采取压制移民政策的观点。⁸尽管在小型和其他特定劳动力市场，一些国民可能被移民挤占就业，但最好是通过再培训政策而不是试图遏制移民来解决这种边际影响。

27. 移徙现象受多种经济因素的刺激，而且其中许多因素还非常强大，但潜在的移民会不断对这些因素进行评估和审查。移民会前往那些能为其提供正规或地下劳动力市场就业的目的地国。移民会对劳动力需求做出反应，在正常情况下，当某个特定领域的需求减少时，移徙现象也随之减少。

28. 移民进行移徙的原因、时机、目的地和方式受许多因素的影响。主要的推动因素是贫穷、暴力、歧视和治理不善。主要的拉动因素是正规或未得到承认的劳动力需求和家庭团聚。与这些因素有关的公开讨论总体上极为肤浅，通常只不过是声称移民是“利益索取者”和“窃取工作者”的危言耸听。

29. 对于人口流动增多的问题，各国的反应往往不是去解决移徙背后的原因，而是制造和逐步增加流动障碍，把重点放在安全化、镇压和威慑政策上。他们的核心目标是建立围墙，暴力阻止无证件人口跨越陆地和海上边界流动；实行长期拘留以进行威慑；以及集体驱逐回原籍国和过境国，用这些手段确保边界安全。此外，各国已将边界管理活动移至其领土之外，将其扩展到公海和第三国。

30. 压制政策以及对推动和拉动移徙的因素缺乏应对措施，只会为地下劳工市场和偷渡集团的肆意猖獗创造极好的条件。各国往往不去解决导致个人想要或需要离开原籍国的原因，也不去管目的地国的雇主为什么要雇用移民，但却制造并逐

⁴ 经济合作与发展组织，《2013年国际移民展望》（巴黎，2013年）。可查阅 www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en。

⁵ 《移民的经济、社会和文化权利处于不正常状态》（联合国出版物，出售品编号：E.14.XIV.4），第99页。

⁶ 世界银行集团，“2016年移民与汇款概况”。advance 3rd ed. 可查阅 www.worldbank.org/en/research/brief/migration-and-remittances。

⁷ David Card, “The impact of the Mariel boatlift on the Miami labour market”, *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 43, No. 2 (January 1990); Mette Foged and Giovanni Peri, “Immigrants’ effect on native workers: new analysis on longitudinal data”, Institute for the Study of Labour Discussion Paper No. 8961 (March 2015); AndriChassamboulli and Giovanni Peri, “The labour market effects of reducing the number of illegal immigrants”, *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, No. 4 (October 2015)。

⁸ Francesco D’Amuri 和 Giovanni Peri, “Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession”, Bank of Italy Working Paper No. 886 (October 2012)。

步增加障碍，阻止人员流动。所谓的“移民危机”是政策驱动的。对流动的限制是问题的一部分，而不是解决方案。

31. 边境管理持续无效并且自相矛盾，在移徙问题上缺乏统一的基于人权的框架，这些都使得移民的人权问题成为焦点，过境移民的不幸死亡生动而现实地暴露了这一点。人们在移徙的所有其他阶段都受到痛苦折磨。压迫无证移民和将边界外扩的做法只会增加移民的苦难，也助长了偷运团伙、意在实行剥削的招聘者和雇主的势力。移民现象不会停止。唯一的解决办法是采取管理良好的移徙政策促进移民流动，并向各国提供所需的边界管制。

C. 2035 年议程：一项长期战略

32. 为应对人口流动的复杂性，各国需要制定长期战略远景，说明从现在起的下一代的流动政策将是什么情况，并制定明确的时间表和问责基准。这一长期愿景类似于国家为确定实现各项目标所需的投资而在能源、环境、贸易、粮食安全、公共交通、基础设施和工业政策等方面制定的战略规划。

33. 特别报告员认为，各国也应为移徙政策制定这种愿景。移徙政策的时间表似乎总是基于“现在”，各国着眼于“现在停止移徙”、“现在遣返移民”或“现在引进技术人员或低技能移徙工人”。特别报告员建议更加深思熟虑，基于事实应对这些推动和拉动移徙的因素，包括制定关于如何有效管理流动问题的 15 年愿景，这将使各国能够采取精心策划的行动应对所述危机。

34. 改变集体思维方式的第一步是承认移民会根据推动和拉动因素进行流动，这些因素在总体上并未得到适当解决。为增加流动提供便利、使技能与劳动力需求相匹配(例如在便利、正常、安全和负担得起的劳动力市场上这样做)、实行适当的签证制度和安全管理，这些措施将确保大多数移民能去利用正常的流动渠道。

35. 这种便利的流动将具有明显优势，例如：

(a) 大幅减少偷运者和不道德招聘人员的市场；

(b) 使情报机构能够及时并主要在目的地国进行所有安全检查；

(c) 提供机会向目的地国的选民表明边界受到尊重，当局正在妥善管理移徙问题，雇主正在将移民纳入劳动力市场，已对就地安置方案进行投资，民族民粹主义者危言耸听的话语系基于可以用事实反驳的刻板印象、虚构和想像。

36. 将移民纳入可持续发展目标证明，所有国家毫无疑问地都认识到更好地管理流动的重要性。鉴于这一进程已经开始，特别报告员建议利用这一现有进程的能量，并制定关于如何进一步发展该进程以促进移徙的建议。

37. 考虑到这一点，特别报告员建议制定一项 2035 年促进人口流动议程，该议程将把《2030 年可持续发展议程》转化为“大小合适”并可实现的目标、具体目标和指标。《2030 年议程》已经在一些可持续发展目标中提到了移民的人权和劳动权，其中包括：

(a) 保护劳动权，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境(具体目标 8.8)；

(b) 到 2030 年，将移民汇款手续费减至 3% 以下，取消费用高于 5% 的侨汇渠道(具体目标 10.c)；

(c) 促进有序、安全、正常和负责任的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策(具体目标 10.7)；

(d) 推动和实施非歧视性法律和政策以促进可持续发展(具体目标 16.b)；

(e) 在国家和国际层面促进法治，确保包括移民在内的所有人都有平等诉诸司法的机会(具体目标 16.3)；

(f) 到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记(具体目标 16.9)；

(g) 到 2020 年，大幅增加除其他外按移徙状况分类的高质量、及时和可靠的数据(具体目标 17.18)。

38. 以具体目标 10.7 和 8.8 为主要依据，特别报告员拟建议各国和其他利益攸关方制定长期战略，履行对其所有移民，包括处境不稳定的移民的义务，一如可持续发展目标中规定的那样。

D. 人口流动目标

39. 根据自 2011 年开始执行任务以来取得的经验，特别报告员提出以下议程作为路线图，用这种方法展示未来的 2035 年议程的内容、规模、实用性和范围。该议程包括八个人口流动目标以及具体目标和指标，旨在促进人口流动，同时确保尊重所有移民的人权，不论其身份、技能、年龄、性别或性取向如何。

40. 特别报告员提出以下目标：

人口流动目标

目标 1. 为所有移民提供正常、安全、便利和负担得起的流动解决方案，不论其身份或技能水平如何

目标 2. 保护所有移民的劳动权和人权，不论其身份和情况如何

目标 3. 确保边界管制尊重人权，包括遣返、重新接纳和遣返后监测，并建立问责机制

目标 4. 停止将拘留作为对移民的边界管理和威慑手段

目标 5. 为所有移民提供有效诉诸司法的机会

目标 6. 确保所有移民容易获得基本服务，包括教育和保健

目标 7. 保护所有移民免受一切形式的歧视和暴力,包括种族主义、仇外心理、性暴力和基于性别的暴力以及仇恨言论

目标 8. 加强收集和分析关于移徙和流动的分类数据

目标 1. 为所有移民提供正常、安全、便利和负担得起的流动解决方案,不论其身份或技能水平如何

理由

41. 在《关于难民和移民的纽约宣言》中,各国致力于“考虑促进安全、有序和正常移民的机会,酌情包括创造就业以及所有技能水平的劳动力流动、循环移民、家庭团聚和教育方面的机会”。为了履行这一承诺,各国需要根据国际人权法规定的义务制定和执行国家长期移民政策,确保为所有移民提供正常、安全、负担得起和便利的途径。管理流动的总体目标是让大多数移民使用正常渠道进入和留在目的地国。各国必须承认并处理可能被称为移徙“拉动因素”的问题,如在当地未得到满足的未认识到的经济部门对低技能劳工的需求,并提供安全、正常、便利和负担得起的移民渠道,以满足对这种低技能工作的需求。当正常移民渠道未能适当反映劳动力市场的需求时,移民更有可能接受偷运团伙和不道德招聘者提供的无证移徙解决方案,成为剥削和虐待的受害者。

42. 各国必须从偷运者手中收回流动市场,并采取措施规范无证移民。移民并不想成为无证移民或通过偷运者偷渡,但由于缺乏正常、安全、便利和负担得起的流动选项,他们不得不这样做。他们更愿意向签证官支付合理的费用,而不是遭受偷运者的勒索。他们将配合各国关于在合理时间内获得正常流动解决方案并抵达边界站点、提供正式身份和旅行证件的要求,而不是与家人一起踏上痛苦的旅途。他们将在正规劳动市场上工作,即使只有最低工资,而不是在地下劳动市场上遭受剥削和虐待。引导这种良性循环需要精心设计的流动政策。

43. 为各种技能水平的移民开辟更多的正常移徙渠道将大大减少无证移徙,并限制偷运团伙的势力。允许人们在正规劳动力市场上寻找工作不仅能为雇主,也能为工人提供机会。废除基于赞助的临时移徙工人方案和提供开放的工作签证将大大减少劳动剥削。

44. 通过难民重新安置方案和提供人道主义签证及其他机会,各国完全能够制定为难民提供重新安置机会所需的机制。世界范围内提供难民重新安置方案和人道主义签证及其他机会的管理良好的控制枢纽将创建一个可靠的长期方案,并确保大量难民寻求重新安置而不是花费大量金钱,不顾自身和子女的生命危险进行偷渡。这将大幅度减少偷运者的市场,也会大大降低目的地国难民身份确定程序的成本。

45. 为了促进流动,各国必须逐步扩大签证自由化、电子旅行核准机制和易于获得的签证便利化制度,例如难民安置、临时保护、游客、家庭团聚、工作、居民、

退休和学生签证，并利用有效的签证制度可提供的身份和安全检查，通过这些措施增加移徙的正常渠道和流动税收。

46. 为了在双边和多边贸易协定谈判中对人力资源流动采用基于人权的办法，各国应与所涉工商界合作，在贸易谈判中极大地扩大人口流动和劳务移民要素，应向移民代表提供有意义的机会，以便其作为主要利益攸关方就贸易协定草案发表评论。

47. 移民遭受的许多劳动剥削都与招聘机构有关。根据国际人权标准，私人行为者至少必须尊重其工人的人权和劳工权。私营部门，包括招聘机构和雇主，在对移民的劳动剥削中有重要作用，因此必须成为解决方案的一部分。

具体目标

- 1.1 根据国际人权标准，保护所有移民的人权
- 1.2 采取和执行以人权为本的、协调一致又全面的国家移民政策，确保所有移民的正常、安全、负担得起和便利的移徙选项
- 1.3 大幅增加难民重新安置和人道主义签证选项的数量
- 1.4 通过建立共同和便利的签证及工作许可证制度，创造多种劳工(包括低技能移民)移徙机会，激励他们使用正常移徙渠道
- 1.5 废除所有临时移民计划，例如基于单一雇主资助机制或卡法拉(kafala)系统的移民计划，支持公开的工作签证
- 1.6 通过区域组织、区域协商进程、双边和区域人员自由流动协定、双边和区域贸易协定促进各种技能水平的移民劳动力流动
- 1.7 确保适当的移徙治理促进国家间的工作技能与工作和劳动力供应与劳动力需求的最佳匹配
- 1.8 消除不利用已有技能的现象，增加在与其教育、培训和工作经验最相关的技能水平上工作的移民的比例，以便促进他们融入当地劳动力并重新融入来源国的劳动力市场
- 1.9 将移民汇款手续费减至 3% 以下，取消费用高于 5% 的侨汇渠道
- 1.10 考虑在任何临时移民制度下的有效居住合理期限后向所有移民提供永久居留权(或长期居留证)和公民资格
- 1.11 促进对移民的金融普惠，例如通过降低汇款费用和推动数字金融服务，并鼓励移民从事原籍国与目的地国之间的贸易

指标

(a) 增加已批准有关国际人权和劳工法文书的国家数量，规定所有移徙工人在就业方面待遇平等

(b) 关于加强国际合作的国家政策时限和范围，根据人权标准，包括通过各种技能水平的劳动力流动，促进正常、安全、负担得起和便利的移徙

(c) 确定关于结束移民管制中刑事化和外部化办法的国家政策的时限和范围，这些办法加剧移民的不稳定状况

(d) 增加双边和多边签证便利和自由化协定，包括为访问、工作、求职、家庭团聚、难民重新安置、人道主义活动、学习、实习、退休和其他目的

(e) 增加区域、双边和多边移徙协定的数量，规定保障人权和劳动权并遵守国际人权和劳工标准，包括有效申诉和补救机制

(f) 增加区域和双边流动协定的数量

(g) 增加在贸易谈判期间为确定和减轻风险而进行事先人权影响评估的数量

(h) 增加为各种技能水平提供便利签证和工作许可证的数量

目标 2. 保护所有移民的劳动权和人权，不论其身份和情况如何

理由

48. 移民，特别是居住状况不稳定的移民，容易受到虐待和劳动剥削。某些类别的移民，如移徙妇女和儿童、临时移徙工人和无证移民，在本质上更容易遭受虐待、暴力和剥削。女性移徙家庭佣工似乎很普遍遭受身体、性和心理虐待，而且经常面临健康和安全隐患，得不到足够的信息和支持。对大多数移民而言，很难或不可能获得有意义的对侵犯权利的有效补救办法。

49. 按照剥削型雇主的要求，地下劳动力市场成为吸引无证移民的磁石，构成对剥削移徙工人的主要拉动因素，也是偷渡市场的主要触发因素。但这些市场很难显著减少，原因在于：劳动力成本下降对某些经济部门，特别是建筑、农业、照料、接待、渔业和开采行业有利；消费者默认；政客冷漠；移民因害怕被发现、拘留和驱逐出境而不敢投诉。尽管如此，仍需要采取行动，在不扭曲劳动力市场的情况下实现流动，这需要极大地加强劳动监察机制，大力打击剥削型雇主并增强移民捍卫自身权利的能力。

50. 应随时采取积极的规范化程序，帮助已有工作和融入社会的移民留在具有合法身份的国家，并与任何其他工人一样打击剥削和捍卫自身权利。

51. 需要制定并有效实施全面、详细的国家移民政策，以打击对移民的劳动剥削。国际劳工组织的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《劳工移民多边框架》在这方面提供了有益的指导。

具体目标

2.1 按照国际劳工标准有效保护移民的劳动权，包括确保平等就业机会和待遇

2.2 实施有效惩处剥削移民的雇主的政策，增加受益于跨境认可技能和资格的移民比例和社会保障福利的可携带性

- 2.3 促进建筑、开采、渔业、接待和照料等经常剥削移民的非正规行业部门逐步正规化
- 2.4 通过为劳工招聘行业建立有效的政府监管框架和机构监督机制，以及通过使用所有现有国际合作渠道，确保移徙过程两端符合道德的招聘中介机构
- 2.5 促进移民成立工会和集体谈判，特别是在移民占多数的经济部门以及他们经常被剥削的行业
- 2.6 加强有效劳动监察制度，为其配备足够数量的劳动监察员，这些劳动监察员应接受有关国际人权和劳工标准的良好培训
- 2.7 加强对私人家庭的劳动监察，保护移徙家政工人
- 2.8 确保所有移民容易利用劳动争议解决机构，不用担心被发现、拘留和驱逐出境
- 2.9 在保障整个社会，包括移民福祉的关键领域，推行公共资助的社会保障政策
- 2.10 促进有工作和已融入社会的移民合法化

指标

- (a) 增加其国家立法和政策规定所有移民在就业方面待遇平等的国家数量，包括通过保护移民的劳动权及其平等获得社会保障福利和补救机制
- (b) 减少移徙的前期费用，特别是招聘费用
- (c) 加强对招聘行业的监管和有效监督
- (d) 增加移民的出发前和到达后培训
- (e) 增加促进体面劳动和保护所有移民人权和劳动权的宣传运动数量
- (f) 相互承认外国学历，包括通过缔结双边和多边协定
- (g) 从非正规经济部门转向正规经济部门的移民人数
- (h) 已正规化的无证移民人数
- (i) 提出劳动剥削投诉并获得赔偿的低技能工人，特别是移徙妇女和儿童人数
- (j) 在其传统上受剥削的经济部门参与集体谈判的已加入工会的移民人数

(k) 平等获得社会保障和包括通过缔结双边及多边协定受益于跨境携带已获得的社会保障福利(例如养恤金)的移民人数⁹

(l) 显示在各种非正规经济部门和地下劳动力市场上移徙工人比例的分类数据

(m) 显示已报告侵犯人权和劳动权, 包括强迫劳动、歧视、暴力和非法终止就业的移民比例以及得到赔偿的受害者比例的分类数据

目标 3. 确保边界管制尊重人权, 包括返回、重新接纳和返回后监测, 并建立问责机制

理由

52. 人权并非仅限公民享有; 人权惠及每一个人, 无论其身何处。各国必须在其领土或管辖范围内促进和保护所有人的权利, 一视同仁, 无论身份和情况如何。虽然国家有权接纳、拒绝接纳或遣返移民, 但他们在这一过程中同样有义务尊重移民的人权。

53. 各国必须增强其在海陆边界的搜救能力, 并避免驱回。军事化的边界管制造成了不必要的痛苦, 导致在边境侵犯人权和违反人道主义法。各国需要制定程序、准则或系统, 确保将搜救作为一个最重要的目标予以实施, 同时考虑到应如何对待被救援者。

54. 在抵达过境国或目的地国时, 所有无证移民均属于非正常移民类别。需要及时和适当的个人筛选和评估程序, 以便有效认定这些人的具体脆弱性, 并确定满足其需求的法律保护框架。在缺乏个别评估并且移民不可能提出申诉, 说明其返回原籍国可能面临的风险的情况下, 就有可能违反不驱回的国际原则。特别报告员强调, 不驱回原则写入《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》要比在难民法中更加有力, 因为该《公约》认为不驱回原则是绝对和毫无例外的, 这意味着即使根据《关于难民地位的公约》或国家法律可能认为这些人没有资格作为难民, 即使在涉及国家安全的情况下, 也不得驱回这些人。因此, 必须独立于难民或被庇护人的地位确定程序来评估《禁止酷刑公约》规定的的不驱回原则, 以确保即使是在限制适用难民法规定的的不驱回原则的情况下, 免受酷刑或其他虐待的基本权利也能得到尊重。

55. 如果没有运作良好的庇护制度, 或者足够和适当基础设施来管理大量移民流动情形, 就不可能有效确保适当保护移民的人权。尽管法律禁止推回和驱回的做法, 但是在双边协定的广泛保护下, 一直在向法治薄弱和庇护系统不力的原籍国和第三国不正当地实行这些做法。在没有遣返后人权监测机制进行有效监督以审

⁹ 国际劳工局, 《公平移徙: 制定国际劳工组织议程》, (日内瓦, 2014 年)。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_242879.pdf。

核返回者的人权是否实际受到尊重的情况下，各国不得根据重新接纳协定遣返任何人。

56. 在遣返不符合留在东道国所需国际或国家法律标准的移民时，必须基于以下方面在安全、尊重尊严和尊重人权的情况下进行：(a) 将自愿返回放在首位；(b) 原籍国和接待国之间合作；和(c) 加强对返回者的接待和重返社会援助。对于儿童，无论是无人陪伴、孤身一人还是有父母或其他照料者陪同，只有在能够适当代理儿童的主管机构通过适当的程序确定为符合儿童最佳利益的情况下，才可以送回或遣返。一家人绝不应分开，除非必须分开才能确保儿童的最大利益。

具体目标

- 3.1 通过制定并有效执行程序 and 准则，依照关于保护处境脆弱的移民的人权问题的原则和实用指南，保护移民的生命和安全，并确保向面临生命和安全风险的所有移民提供救援和即时援助(见 [A/HRC/34/31](#))
- 3.2 对移徙和边界管理采取基于人权的办法，确保所有移民的权利始终是首要考虑因素
- 3.3 尊重和所有在边境入境和返回的移民的人权，特别注意弱势群体，例如无人陪伴的儿童、有子女的家庭、孕妇、残疾人、寻求庇护者、难民、贩运的潜在受害者和老年移民
- 3.4 对所有移民进行全面的个人评估，以便有效查明其脆弱性和满足其需求及保护其权利的法律框架
- 3.5 不再将无证件入境和逗留定为刑事犯罪
- 3.6 审查国家和区域边境政策，确保在国际边界的所有移民的人权得到维护
- 3.7 制定并实施注重性别和年龄差异的准则，以保护处于不稳定状态的移民
- 3.8 采取办法减少移民不稳定状况，特别是避免移徙政策安全化和边境控制外部化
- 3.9 遣返应在充分尊重国际人权法、在安全和有尊严的情况下进行，并有适当的程序保障
- 3.10 有系统地实施遣返后的人权监测，并确保这种监测是每个重新接纳协定的一部分

指标

- (a) 增加因搜索和救援行动而受到保护的移民人数和比例
- (b) 大幅减少在试图跨越海上、陆地和空中边界时遇害、受伤或成为犯罪或暴力受害者的无证移民人数

(c) 制止后推行动和集体驱逐

(d) 定期修订双边和区域重新接纳协定，以确保其符合国际人权标准，从而保护移民的需求和权利

(e) 实施旨在检测漏洞和评估抵达国际边界的移民保护需求的政策及做法，随后采取适当的保护措施

(f) 废除将无证移民定为刑事犯罪的法律、政策和做法，并用将无证件入境定为行政而非刑事犯罪的法律和条例取代

(g) 减少有关外部化移民政策的国际合作，根据该政策，移民被禁止流动，并被迫留在过境国，其权利得不到尊重，有关移民政策的所有国际合作都包括加强原籍国和过境国的国家人权系统和机构

(h) 在遵循严格程序后对遣返作出决定，在该程序中移民有适当的代表，获得适当的法律援助和口译服务，并有切实的机会解释为何遣返是不尊重其权利

(i) 为返回其原籍国的移民提供重新融入社会方案

(j) 收集和分析关于边界管理的所有方面，包括移民返回的分类数据

目标 4. 停止将拘留作为对移民的边界管理和威慑手段

理由

57. 一个令人担忧的趋势是，拘留移民被广泛用作对移民进行边境管理和威慑的工具，而且经常作为阻止移民诉诸司法的手段。根据国际人权法，自由必须是缺省立场，而拘留只是特例，只能作为最后的措施。拘留必须是合理、必要、相称、逐案决定的，并且拘留时间要尽可能短。只有在某人有可能危及公众，或有可能在必须出庭进一步的诉讼程序时冒险潜逃的情况下，对其实行行政拘留才是合理的，拘留决定必须是单独作出的，并且有证据支持。此外，当拘留成为边界执法的惯常手段时，其本身也许是任意的，因为它既不是万不得已才实行的特别措施，也没有有意义的个性化风险评估作为依据。

58. 越来越多的移民拘留做法没有自动伴随对被拘留者的法律保障和对保护基本人权的保证。由于不能保证弱势个人享有适当的拘留保障，不能保证其获得适当的法律代理、法律援助、领事服务、口译和笔译服务以及有效的补救办法，移民诉诸司法的机会将受到严重阻碍。

59. 长期拘留的影响加上往往不人道的拘留条件(即过度拥挤、个人卫生设施和厨房不卫生以及获得保健、接触家庭成员、律师、国际或民间社会组织以及体育和娱乐活动的机会不足)，对移民的身心健康造成了破坏性影响。长时间拘留移民还会持久地妨碍移民主张经济和社会权利的能力，甚至在他们获释后也是如此。

60. 决不能以不具备行政上的移民身份为由拘留无人陪伴的移徙儿童和有子女的家庭。儿童即使是遭到短期拘押，其心理发育也会受到严重的负面影响。儿童权利委员会和其他人权机制已明确表示，移民拘留绝对不符合儿童的最大利益，无论是儿童无人陪伴还是与家人一起，对儿童进行移民拘留一律构成对其权利的侵犯。因此，应始终向无人陪伴的移徙儿童和有子女的家庭提供拘留替代办法。

61. 有许多以权利为基础的拘留替代办法，包括登记要求、保存文件、支付保证金或保释金或提供担保或担保人、报告要求、案件管理或假释、指定居住地、电子监测和家庭宵禁或软禁。一些国家已经转向实行开放的接待机制，特别是对无人陪伴的未成年人和家庭等弱势移民。然而，在许多国家，长期移民拘留及其对人权的相关负面影响仍然继续存在。

具体目标

- 4.1 根据国际人权法，在立法中明确界定和详尽列举移民拘留的理由
- 4.2 确保移民拘留始终是最后的措施，只有在合理、必要、相称、逐案决定并执行时间尽可能短时方可采取
- 4.3 迅速全面结束对儿童及其家属的移民拘留，在任何情况下都保护移徙儿童的权利、尊严、福利和最大利益
- 4.4 确保所有被拘留的移民及时有效地诉诸司法，不论其身份和情况如何，包括接触合格律师、合格口译和笔译员、法律援助和司法协助方案、非政府组织、领事机构和庇护程序，并对所有移民拘留设施进行有效和独立的外部监测
- 4.5 促进、开发和利用可行的、以权利为基础的拘留替代办法

指标

- (a) 自动执行对所有拘留令的司法上诉
- (b) 废除对移民的强制性拘留
- (c) 大幅减少移民拘留的移民人数
- (d) 创建和扩大拘留的替代办法
- (e) 大幅增加被释放后采取非拘留替代办法的移民比例
- (f) 废除对移徙儿童及其家属根据其移民身份进行的一切形式的拘留
- (g) 增加批准《禁止酷刑公约任择议定书》和采纳被授权查访其管辖范围内所有剥夺自由场所，包括拘留移民场所的国家预防机制的国家数量

目标 5. 为所有移民提供有效诉诸司法的机会

理由

62. 移民在工作场所面临歧视和剥削，有时被强迫劳动。由于招聘费用过高，导致他们经常债务缠身。然而，由于移民掌握的当地语言有限，对法律和制度了解不足，面临文化障碍和担心被发现、拘留和驱逐出境，往往导致他们不会就侵犯人权和违反劳动标准的行为寻求补救。情况最不稳定的移民尤其如此，其中包括无证移民、赞助方案中的临时移徙工人和留宿的移徙家庭佣工(往往是妇女)。

63. 移民法律和法规往往严格限制移民有效追索和获得补救的机会，从而限制了他们诉诸司法的机会。对移民实施虐待、剥削、侵犯其权利和实施暴力的肇事者往往受益于实际的有罪不罚做法。通过发展有关经济和社会权利的渐进判例法、落实移民的人权和劳动权以及系统地执行禁止私人或公共行为者剥削移民的法律，有效和可及的司法制度可以成为克服排斥、歧视和边缘化的手段。

64. 促进有效诉诸司法将有很长的路要走，一方面要说明领土主权与人权并非势不两立，从而使移徙政策合法化，另一方面要改变对移徙的观念，打击各种陈规定型观念。当移民实际走上法庭，法院宣称移民享有权利时，公民和政府一定会听到。此外，各国必须确保把剥削型雇主而不是被剥削的移徙工人作为劳动监察的目标。要确保移民能有效诉诸司法，这是停止在实践中对虐待和剥削处境不稳定移民的人有罪不罚的关键所在。需要提供各种工具，克服在获得有效补救权方面出现的系统性障碍，例如没有工会或代表、缺乏当地语言技能、关于权利和补救手段的意识和信息有限以及缺乏法律援助和口笔译服务等形式的重大资源限制。

具体目标

- 5.1 确保并促进劳动权或人权受到侵害的所有移民平等有效地进入现有保护权利、控制滥用权力和解决冲突的独立、合格、公平、有效、负责任和反应灵敏的司法和准司法机构，特别是国家法院、行政法院、国家人权机构、监察员、劳动仲裁和其他争端解决机制
- 5.2 授权移民通过司法系统寻求和获得补救，并加强他们对法律制定和执法过程及机构寻求和施加影响的能力
- 5.3 在规范诉诸司法的立法、政策和做法中终止对所有移民的歧视和不平等现象
- 5.4 加强法院、法庭、国家人权机构、监察员和其他争议解决机制的能力，确保对侵犯移民权利的行为问责
- 5.5 确保所有移民平等获得可靠法律信息、有效法律援助、合格和负担得起的法律代理以及合格口译和笔译服务的机会

5.6 在移民迁徙期间以及在目的地国减少对移民的犯罪和暴力行为，并确保对剥削和虐待的受害者给予有效保护和援助

指标

(a) 增加移民向任何司法或准司法机构提交关于侵犯人权和劳动权、歧视或虐待的投诉数量

(b) 提高向移民有效提供合格法律代理、充足法律援助和适当笔译和口译服务的案件比例

(c) 增加对所有负担不起的人，包括移民的法院费用减免数量

(d) 增加针对移民的贩运人口、剥削劳工和强迫劳动的起诉数量

(e) 增加向贩运和强迫劳动的受害者提供特别签证保护或其他保护措施的案件数量

目标 6. 确保所有移民容易获得基本服务，包括教育和保健

理由

65. 由于掌握的当地语言有限，缺乏对所在国法律和制度的了解，新抵达的移民在获得公共服务方面可能面临种种挑战，例如在卫生保健、教育或住房方面。在缺乏相关支持，例如语言培训或免费的法律法规相关信息的情况下，会切实阻碍移民享有这些权利。一个相关的关切是，缺乏有关所有移民的经济、社会和文化权利的分类指标，这些指标对于作出适当决策非常有用，包括在加强这种服务可及性方面。

66. 由于移民往往社会经济地位低下、迁徙过程有时痛苦悲惨、在新国家作为非国民十分脆弱，这些因素导致移民可能更容易健康不佳。移民的精神健康是一个令人关切的问题，迁徙之前或迁徙期间的侵犯人权、与家庭和社会网络分离造成的社交孤立、工作无保障、生活条件困难、拘留和剥削性待遇等因素有可能造成不利影响。东道国人口相比，迁徙妇女和女童在怀孕和妇科健康方面往往问题更大。从事家政服务的人面临广泛的身体、性和心理虐待，需要紧急医疗保健和保护。然而，按照国家政策和移民的身份不同，移民获得保健的机会和享受的保健水平千差万别。

67. 获得公共服务，例如保健、教育、地方警察、社会服务、公共住房、劳动监察以及健康与安全检查部门的服务，这是确保这些部门在得到包括移民在内的所有受益者的信任的情况下履行使命，确保移民不怕被发现、拘留和驱逐出境的关键所在。移民执法部门过于频繁地谋求其他公共服务部门协助发现无证移民或者利用其数据库。除非在公共服务部门与移民执法之间建立防火墙，否则弱势移民将永远不会报告侵犯人权行为，肇事者将实际上逍遥法外。

68. 鉴于迁徙往往是一种城市现象，城市最能确保移民融入。一些市镇当局熟悉整个社区的需要和利益，已经制定良好政策和做法，并通过其政策显示了不担任

何区别地使移民融入其人口的领导能力。⁴⁰ 多个国家的地方当局允许移民以某种形式参与地方选举，以增加政府对即使有工作、纳税和承担其他公民责任也不能投票的移民的责任。¹⁰ 这些举措有助于使移民融入新的社区，并确保其通过参与影响其生活的决策过程而获得市镇一级的基本服务。

具体目标

- 6.1 在移民执法与公共服务之间建立防火墙，从而使所有移民能够获得司法、住房、保健、教育、警察、社会和劳动服务，不用担心被发现、拘留和驱逐出境
- 6.2 为所有移民及其家庭成员提供平等和公平获得适当、负担得起、便利和优质保健服务的机会，其中包括精神、性与生殖保健以及信息和教育，包括关于计划生育方面
- 6.3 确保所有移民平等获得目的地国和过境国的各级优质教育机会，包括正规学校(小学、中学和高等教育)、成人教育、在职和职业培训、语言培训和终身学习机会
- 6.4 确保所有移民获得适当、安全和负担得起的住房和其他基本服务
- 6.5 为城市提供移民融入所需的权力和资源，不论其地位和情况如何

指标

- (a) 增加已制定关于所有移民平等获得服务的国家和市镇法律、政策、计划和方案、已分配移民融入所需的权力和资源以及已在移民执法与公共服务之间建立防火墙的国家数量
- (b) 增加平等获得适当、负担得起、便利和优质保健、教育及住房的移民比例
- (c) 获得普遍医疗保险、正规教育、语言培训、职业培训和终身教育的机会，以及跨境承认技能和资格，从而促进所有移民的社会和经济融合

目标 7. 保护所有移民免受一切形式的歧视和暴力，包括种族主义、仇外心理、性暴力和基于性别的暴力以及仇恨言论

理由

69. 流动和多样性已经并将日益成为当代社会的标志，特别是欢迎世界上大部分移徙的充满活力的城市地区。通常在社会频谱的两端，艺术界和工商界都认识到多样性和流动有助于传播创意、创新、思想和技能，有助于产生财富。

¹⁰ 国际移民组织，“国际移民组织的作用：移徙与平等参与政治和公共事务”，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/EqualParticipation/contributions/IOM.pdf。

70. 将移民视为非法只能起到反作用，也得不到国际法的支持。虽然抵达目的地的无证移民可能被认为处于无证或未经许可的非正常状态，但他们没有犯罪。一个人不可能在本质上是非法的，对任何人的这种指称都是在否认其作为人的特征。将无证移民视为非法无疑使定罪和长期拘留等与人权保障相抵触的政策合法化。这种做法也影响公众对移民的看法，并助长仇外心理、歧视和暴力。

71. 因此，需要在行动和言辞上根本转变对移民形成原因的看法。许多相互交叉的对移民和移徙问题的负面观点已经渗透到公共辩论、政策和政治，必须对这些观点提出质疑。促进尊重和接受文化多样性的适当语言、准确的数据和政策将有利于对移民包容，促进他们融入社会，增加他们对发展的贡献。

72. 流动和多样性造成复杂问题，需要精准的政策、长期的愿景、有针对性的投资和细致入微的话语。到目前为止，除少数例外情况外，这些要求并未得到满足，因此迫切需要强有力的融合政策、有效的平等和反歧视机制、有力打击仇恨言论、人人均可诉诸司法并在各级促进多样性，以确保移民成为活跃公民。

具体目标

- 7.1 监测对移民的不平等和歧视，在法律、政策和实践中为减少这种行为确定和执行一个特定政策时限
- 7.2 通过法律禁止对移民的暴力行为和种族主义、歧视、仇外心理及相关不容忍的表现和表达方式，以确保对移民的保护，并保障他们获得救助、补救和补偿手段
- 7.3 在包括市镇当局在内的各级政府建立包容性机构、政策和做法，承认和重视所有形式的多样性
- 7.4 将多样性，无论是来源、过境多样性还是目的地多样性，纳入所有国家的国家叙述
- 7.5 在国家和全球各级开展和采取各种行动，打击针对所有移民的仇外心理、歧视、种族主义和暴力行为

指标

- (a) 减少成为仇外犯罪受害者的移民人数和比例，其中包括偏见驱动的暴力受害者
- (b) 在包括市镇一级在内的政府各级落实包容性机构、政策和做法，以促进多样性、多元化和多元文化作为当代社会的基本特征
- (c) 增加在因歧视、仇恨言论或暴力而进行的补偿中获得补救的移民人数
- (d) 对提供多样性文化信息和教育的机制进行大量投资，重点是提高对移民文化、社会和经济贡献的认识，支持移民及其家属重新融入其原籍国，在社会、

政治和经济领域赋予边缘化群体包括移民以权力，并增强移民打击一切形式的歧视、劳动剥削、虐待、仇外心理、暴力和相关不容忍现象的能力

目标 8. 加强收集和分析关于移徙和流动的分类数据

理由

73. 各国必须使移徙数据来源的收集和分析工作更加统一和协调，以便形成系统的全面了解。各国必须规定包容性进程，开展强有力的公开辩论，包括进行全国协商，并促进更好地了解移民在保护人权和劳动权方面的需求。这将使各国能够制定更具针对性的方案和更为合适的流动备选方案，并衡量移民，特别是社会上被边缘化、经济上被排斥和不参与政治的移民取得的有效进展。这些进程和数据收集将是对《2030 年可持续发展议程》的重要贡献。

74. 为了制定和执行有意义的国家计划、政策和方案，各国必须侧重于从人口普查、人口、劳动力和家庭调查、行政记录、公共服务、司法系统、国家人权机构、工会和民间社会组织等来源收集和评估移民人权状况相关数据。在设计调查与其他数据收集手段以及传播和分析数据方面，如果有了短期移民、循环移民、无证移民、儿童移民以及被贩运者等无数移民的参与，数据的相关性和质量将得到提高。

75. 数据收集应侧重于移徙的人权方面，最好按所有被禁止的歧视理由分类，包括按收入、城市或农村地区、性别、年龄、残疾、国籍、就业部门和法律地位分类。然而，分类本身并不会自动导致减少不平等现象。政策制定者按照分类显示的信息采取行动可能导致发生所需的变化，这种变化在随后设定目标和指标时必须得到反映。

76. 移徙治理机构应能够确保保护数据并对其保密，例如与参与产生数据的人身份有关的数据。移民的隐私权需要与公民权一样得到保护。

具体目标

8.1 在与移徙相关的所有领域收集分类数据和指标，同时确保数据得到保护并尊重移民的隐私权，特别是通过建立防火墙，使社会能够进行更为知情的公共辩论，国家作出基于证据的政策决定

指标

(a) 收集、传播和使用移民状况分类数据的能力建设

(b) 促进提供按性别分列的数据，以改善性别平等政策，包括对性别问题敏感的预算编制，尤其是针对包括移民在内的边缘化群体

E. 评估进度和融资

77. 要实施 2035 年促进人口流动议程，必须具备以下方面：各国采取明确的全政府方法、包括市镇当局在内的各级政府之间的合作、所有国家之间为履行其职责和责任开展全球合作，以及各国与工商业界、工会、民间社会和移民协会等其他主要利益攸关方之间的全球伙伴关系。各国应定期在国家、区域和全球各级监测和报告该议程的实施进展。

78. 在关于国际移民与发展问题的高级别对话期间，将举行全球层面的有系统的后续和审查，以确保按计划执行业程。鉴于在千年发展目标之后是目标更为宏大的可持续发展目标，2035 年议程也有望为一个更加雄心勃勃的议程铺平道路，以便对后代的生活产生有意义和渐进的影响。

79. 为促进各国执行该议程，特别报告员还支持秘书长移徙问题特别代表的报告中提出的关于通过集体资金融资的建议(见 [A/71/728](#))。正如本报告第 32 段所述，环境、贸易和能源方面有类似的长期战略。同样，一如特别代表的报告所述，将需要一个专门的融资机制来支持能力建设，以落实与移徙有关的国际承诺。特别报告员欢迎可持续发展目标融资实验室开始运作，该实验室旨在调动必要的资源，支持实现世界长期可持续发展目标，包括与移徙有关的目标。¹¹

四. 结论和建议

80. 过去几年，数量空前的无证跨境流动导致在边境和移徙过程的每个阶段发生的死亡、暴力和痛苦有所增多。这些事件清楚地表明，如果目标是减少痛苦和死亡，那么各国对边界管制和移徙的处理方式的现状就不可持续。这些事件也强调了移徙问题日益重要。

81. 移徙已成为一种常见现象。将移徙纳入可持续发展目标表明了移徙问题在今天的重要性，体现了各国对处理该问题的承诺。

82. 在处理大规模难民和移民流动问题高级别全体会议及其成果文件《关于难民和移民的纽约宣言》中，将移徙问题牢固地确定为联合国系统内的一个优先问题，承认各国有必要致力于保护移民的人权，改善全球移徙治理。

83. 安全、有序和正常移民全球契约为改善移徙治理提供了机会，使各国能够制定明确、长期和基于证据的移徙政策，确保充分保护所有移民的人权。

84. 特别报告员认为，将于 2018 年提交以获得通过的关于移民的全球契约是一项为期 15 年的长期议程的开始，是对《2030 年可持续发展议程》的补充，并主要针对可持续发展目标的具体目标 10.7 和 8.8。该契约旨在根据《2030 年议程》的要求，为各国提供短期、中期和长期可实现的目标和具体目标，目的是促进移徙和流动并保护移民的人权和劳动权。

¹¹ 见 www.un.org/pga/71/2017/04/18/opening-of-sdg-financing-lab。

85. 这项长期战略将于 2020 年开始，可将 2020 年指定为“人人安全、有序和正常移徙国际年”。该战略可被称为“2035 年促进人口流动议程”。特别报告员建议通过附带适当具体目标和指标的八项切实可行的目标，作为对 2035 年议程的贡献。他承认，这些目标和具体目标可以进一步完善，而且制定这些目标必须充分认识到各国在建立一个基于权利的全球移徙治理框架的努力中面临的挑战。

86. 特别报告员建议联合国牵头开展一个协商进程，以进一步制定目标和具体目标。这一进程中将包括专家、工商界和民间社会组织代表以及移民自身的参与。它将借鉴全球移徙问题小组制定的在大规模和(或)混合流动情境下保护处境脆弱移民的人权问题实用指南支持的原则和准则。该指南可以成为制定目标和具体目标的重要出发点，因为它源于国际法规定的现有义务，旨在协助各国和其他利益攸关方完善、加强、执行和监测各种措施，以保护处境脆弱的移民。

87. 各国需要制定包容性进程，以便进行全国磋商，根据国情促进更好地理解 and 适应每一个目标、具体目标和指标，特别是考虑到移民的声音并予以传播。

88. 长期战略将需要长期投资，以确保有效落实和监测所有八项目标。在联合国框架内执行这样一个议程将需要加强现有的双边、区域和全球合作机制。这将确保问责制、监测和监督，同时与联合国内设立的正式规范监测机制建立明确联系。