



大会第五十四届会议

临时议程*项目 100(e)

国际移徙与发展,包括召开一个关于国际移徙
与发展联合国会议以处理移徙问题的议题

国际移徙与发展,包括召开一个关于国际移徙与发展联合国
会议以处理移徙问题的议题
秘书长的报告

摘要

大会 1997 年 12 月 18 日第 52/189 号决议请秘书长向大会第五十四届会议提出一份关于国际移徙与发展的报告,其中考虑到: (a) 各会员国、国际移徙组织(移徙组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国系统内外其他有关组织的看法,同时铭记各区域进程,并就如何处理与移徙与发展有关的问题提出建议,包括召开国际移徙与发展问题国际会议的可能性; (b) 1998 年召开的国际移徙与发展问题技术座谈会的报告; (c) 发展规划委员会(更名为发展政策委员会)审查移徙与发展问题的报告; 及 (d) 行政协调委员会从跨部门、区域间、区域和分区域的角度处理国际移徙与发展问题的工作情况。本报告还考虑到第二十一届大会特别会议的成果。

* A/54/150

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1 - 3	3
二. 各国政府对联合国国际移徙和发展会议的看法.....	4 - 19	3
三. 联合国系统内处理国际移徙与发展问题的机制.....	20 - 56	5
A. 人口发展委员会.....	20 - 24	5
B. 大会第二十一届特别会议.....	25 - 26	6
C. 人权委员会.....	27 - 29	6
D. 行政协调委员会.....	30 - 41	7
E. 发展政策委员会.....	42 - 44	8
F. 联合国难民事务高级专员办事处.....	45 - 48	8
G. 联合国教育、科学及文化组织.....	49 - 51	9
H. 国际劳工组织.....	52 - 56	9
四. 在联合国系统外处理国际移徙与发展问题的机制.....	57 - 68	10
A. 国际移徙组织.....	57 - 64	10
B. 经济合作和发展组织.....	65 - 68	11

一. 引言

1. 大会 1994 年 12 月 19 日第 49/127 号决议请秘书长同所有国家和有关的国际组织协商,就国际移徙与发展、包括与举行联合国国际移徙与发展会议的目标和方式有关的各方面问题编写一份报告。为征求各国政府关于召开这一会议的意见,1995 年 2 月写信给各国常驻联合国代表,希望他们在 1995 年 3 月 3 日之前作出答复。截至 1995 年 4 月 26 日,已收到下列 37 个政府的答复:阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、法国(代表欧洲联盟(欧盟)5 个成员国)、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、挪威、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士、泰国、多哥、美利坚合众国、委内瑞拉和南斯拉夫。秘书长关于国际移徙与发展问题的报告(E/1995/69)是依据上述政府的答复编写的。经济理事会 1995 年实质性会议讨论了该报告,大会第五十届会议审议了讨论结果。

2. 大会第五十届会议通过了 1995 年 12 月 20 日第 50/123 号决议,其中请秘书长编写一份报告,载列具体建议,说明如何从跨部门、区域间、区域和分区域的角度处理国际移徙与发展问题,包括与举行联合国国际移徙与发展会议的目标和方式有关的各方面问题。为进一步征求各国政府的意见,1997 年 4 月再次写信给各国常驻联合国代表。截止到 1997 年 7 月 30 日,下列政府就召开国际移徙与发展问题国际会议作出了答复:阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、玻利维亚、布基纳法索、加拿大、爱沙尼亚、加纳、罗马尼亚、牙买加、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、马拉维、马来西亚、荷兰(代表欧盟 15 个成员国)、挪威、阿曼、巴拿马、波兰、沙特阿拉伯、新加坡、南非、瑞士、塔吉克斯坦、乌克兰和阿拉伯联合酋长国。此外,下列国家 1995 年作出的答复收到时间太晚,来不及列入报告 E/1995/69 中:伊拉克、黎巴嫩、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和突尼斯。秘书长的报告(A/52/314)是根据答复 1995 年或 1997 年信的 65 个政府的观点编写的。大会第五十二届会议讨论了该报告。

3. 大会在该届会议上通过了 1997 年 12 月 18 日第 52/189 号决议,其中请秘书长向大会第五十四届会议提出一份关于国际移徙与发展的报告,除其他外,考虑到各会员国、国际移徙组织(移徙组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国系统内外其他有关组织的看法,同时铭记各区域进程,并就如何处理与移徙与发展有关的问题

提出建议,包括召开国际移徙与发展问题国际会议的可能性。为进一步征求各国政府的意见,1999 年 3 月第三次写信给各国常驻联合国代表,希望他们在 1999 年 4 月 15 日之前作出答复,同时请尚未答复 1995 年和 1997 年信的政府说明其关于召开这一会议的看法,并通知已作出答复的政府,如果其观点没有改变,就不必再作答复。在 5 月的第 1 个星期内,电话通知尚未作出答复的所有常驻联合国代表团,如果在 5 月底收到他们的答复,仍会予以考虑。截止到 1999 年 6 月 30 日,已收到下列 34 个政府的答复:巴西、文莱达鲁萨兰国、布基纳法索、哥斯达黎加、古巴、德国(代表欧盟 15 个成员国)、约旦、基里巴斯、黎巴嫩、列支敦士登、纽埃、挪威、俄罗斯联邦、新加坡、斯洛伐克、泰国、土耳其、土库曼斯坦、美利坚合众国和越南。另有 12 个国家告知收到了 1999 年来信。概括而言,自 1995 年以来,共有 76 个政府表达了其关于召开国际移徙与发展问题国际会议的看法。下一节概述了这些政府的看法。

二. 各国政府对联合国国际移徙和发展会议的看法

4. 在 1999 年 6 月 30 日以前收到的 76 个政府的答复中,45 个政府总体上支持召开国际移徙和发展会议; 26 个政府对召开这一会议持保留意见; 其余 5 个政府,包括 1 个取消其 1995 年保留意见的政府,只是部分支持召开该会议。虽然这些政府在一定程度上更愿意考虑召开该会议,但认为应首先考虑处理国际移徙和发展问题的其他选择。

5. 在赞成召开会议的 45 个政府中,大多数建议召开技术性和分析性的会议。一些政府还说,会议应旨在就国际移徙与发展的重大问题进行辩论。1 个国家表示,这种辩论将为政治谈判确定一个目标、责任和监督措施都很明确的议程。2 个政府强调,会议可以将就重大问题进行政治谈判作为目标。

6. 总体上赞成召开会议的政府对会议的可能目标和要处理的问题有不同看法。16 个政府设想召开技术性和分析性的国际会议,认为会议应成为 1 个论坛,探讨国际移徙与发展的关键问题,如国际移徙的原因和后果、国际移徙的规模和趋势以及国际移徙对原籍国、目的地国和过境国发展产生的积极和消极影响等。这些政府普遍认为,在进行分析的框架内交流信息和经验将会有助于拟订对有关国家有效的战略和政策。

7. 14 个国家对召开会议感兴趣,以便加强移徙者的权利,特别是移徙工人和难民在东道国的权利。有人建议,会议重申或基于现有国际文书,也可订正现有国际文书。此外,5 个政府认为,会议可促使或推动批准现有国际文书。提到的主要国际文书包括:《世界人权宣言》¹、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》²、劳工组织《移徙就业公约》(1949 年订正本)(第 97 号)³、1975 年劳工组织《关于恶劣条件下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等公约》(第 143 号)⁴以及《联合国关于难民地位的公约》⁵。此外,3 个政府建议,会议以公约或宪章的形式拟订或提出一个框架,以便起草新的国际移徙问题国际文书。

8. 一些国家还提出了其他会议目标。8 个国家建议,会议有助于改进对国际移徙的管理和控制,希望会议协助各国政府制订管理移徙潮的战略和政策,并就如何减少非自愿移徙的情况提出建议。另外 8 个国家认为,会议将鼓励原籍国和目的地国开展对话,加强双边或多边合作。事实上,2 个政府希望会议可以促成或达成双边协定。此外,4 个政府认为,会议有助于寻找解决发展中国家有技能人才外流问题的办法。1 个政府还建议,会议可以成为一个论坛,评价国际人口与发展会议通过的《国际人口与发展会议行动纲领》中关于国际移徙部分的执行情况。

9. 关于拟召开的会议应讨论哪种类型的移徙者,就此问题发表评论意见的 37 个政府在很大程度上意见一致。因此,30 个政府认为,需要采取全面的办法,而且应考虑到所有类型的移徙者。只有 2 个政府建议,会议根本不应处理与难民和其他类型被迫移徙者有关的问题,而另 1 个政府说,只有难民和非法移徙者才应是会议的重点。此外,一些政府指出,会议应以正常情况下的移徙者为重点;2 个政府说,会议应注重《处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题区域会议》(也称独联体会议)涉及的某些类型的移徙者。

10. 赞成召开会议的政府最常提到的会议主要成果是各国可以遵照执行的行动计划。19 个政府建议通过一项行动计划,其中约一半还支持通过一项与行动计划有关的宣言。一般认为,这些文件将会加强并且符合与国际移徙问题有关的现有国际文书。其他一些政府认为,会议应提出建议并通过决议或商定原则。3 个政府建议达成更具约束力的协议,如公约。

11. 关于拟召开会议的筹备工作,几乎所有对此问题表达意见的政府(31 个)都认为,区域会议将会就国际移徙与发展等复杂问题取得初步共识,因此应在召开全球会议之前召开区域、甚至分区域会议。他们还认为,这些会议对促进全球会议的顺利召开非常必要,但他们对区域或分区域会议的性质有不同看法。一些政府设想召开政治性区域或分区域会议,而其他政府则建议召开技术性区域会议,由负责起草反映国际移徙问题区域处理办法的文件的专家参加会议。虽然许多政府赞成每个区域召开一次或二次会议,但所建议的区域会议会期由 2 个到 8 个工作日不等。

12. 许多政府还支持召开全球会议筹备委员会会议。提到筹备委员会的政府对会议之间的相隔期间和会期的长短有不同建议。虽然许多政府认为,召开二次或三次筹备委员会会议比较合适,但一些政府说,委员会可能需要召开 10 次会议或每年定期召开二次会议。大多数政府建议,筹备委员会应召开为期一周的会议,另外一些政府则希望会期较短(少于三天)或较长(不超过三个月)。12 个政府强调,有关国际组织、政府间组织和非政府组织必须参加筹备会议和会议本身。

13. 一些政府提议,仿照国际人口与发展会议的筹备工作展开筹备进程,还有些政府认为独联体会议的筹备活动很值得借鉴。2 个政府指出,可将独联体会议本身视为可能召开的国际移徙与发展会议筹备活动的一部分。1 个政府说,也可将 1998 年在荷兰举行的国际移徙与发展问题技术座谈会视为拟召开的会议的筹备步骤。因为该讨论会的主要目的是协调各国观点、特别是捐助国和受援国关于移徙问题的观点,使之更加接近。

14. 关于拟召开的会议的秘书处组成,22 个国家就该问题表达的意见差异很大。一些政府承认,有些联合国机构的任务规定涉及国际移徙问题,其他国际组织也在该领域发挥了重要作用,因此建议会议秘书处可由不同的联合国机构和有关组织的工作人员组成。一些政府还提到该秘书处内包括联合国会员国的代表和专家的可能性。6 个政府说,该秘书处可由联合国秘书处人口司或经济和社会事务部(经社部)的工作人员组成,并与联合国系统内的不同机构密切合作。此外,还提到移徙组织和劳工组织,虽然次数不多。一些政府建议,秘书处应实行均衡的区域代表制,允许国际非政府组织参与国际移徙和发展领域的工作。

15. 关于拟召开的会议会期,大多数政府赞成会期为一周,但收到的答复不尽相同,从最短二天到最多二周不

等。一些国家对筹备工作时间的长短表达了不同看法,从一年到三年不等。但有些国家说,在会前应给筹备委员会充裕的时间,筹备工作不应太仓促。关于会议日期,5 个政府希望在下个一千年伊始召开会议,另外 2 个政府希望尽快召开会议。但一些国家强调,应在确定主要议题及会议具体目标之后才召开会议。

16. 关于会议的经费问题,大多数政府建议由联合国提供会议经费,虽然它们一直未说明经费应来自本组织的经常预算。许多政府还提到联合国机构、专门机构和政府间组织作为经费来源的可能性。除其他外,特别提到联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和移民组织。此外,至少一部分捐助国的特别捐款也是常提到的经费来源。一些国家明确指出,这些捐助国政府主要包括工业化发达国家。3 个国家建议,所有与会国为会议经费捐款,一些国家把非政府组织、甚至私营企业也列为可能的经费来源。2 个政府建议,应按照先前会议、如国际人口与发展会议、第四次妇女问题世界会议和联合国环境与发展会议的模式筹措会议经费。此外,2 个政府建议采取特别财政措施,确保发展中国家的代表充分参加会议。

17. 不赞成召开会议的 26 个政府普遍认为,几次联合国会议已经讨论了国际移民和发展问题,而特别在联合国预算紧缩的情况下,应将不多的资源用于确保履行在这些会议上所作的承诺,而不是召开另一次会议。有些政府还认为,应通过现有机制处理国际移民与发展问题,如人口与发展委员会、经济及社会理事会、大会第二委员会、劳工组织和移民组织开展的活动。一些政府还认为,可以通过区域谈判最有效地处理国际移民问题,以便将区域特定情况纳入具体的对策中。此外,还特别提到独联体会议及其后续行动取得的成功、北美洲和中美洲移民问题区域会议以及将移民问题纳入美洲首脑会议的工作。

18. 5 个没有明确表示支持召开会议的政府认为,必须做更多的工作以澄清和确定会议的各项目标。1 个国家强调,会议取得成功的必要前提是合乎始发国、接收国和过境国的利益;如果很难在全球一级达成共识,则更现实的办法是进行区域协商,确保有关区域集团考虑移民现状,而且不必局限于区域委员会的构架。因此,部分支持拟召开会议的政府普遍认为,区域或双边谈判更有可能找到处理国际移民问题的有意义办法,一些不赞

成召开会议的政府也表达了同样的看法。此外,1 个政府说,召开技术层面的会议而不作出任何有约束力的承诺或许可以满足有关各方的需要。

19. 简言之,1999 年进一步征求各国政府关于召开联合国国际移民和发展会议的意见使作出答复的会员国增至 76 个。但增加后的数字仍比较低,占联合国所有会员国的 39 %。虽然大多数作出答复的政府似乎赞成召开会议,但在会议目标、经费和秘书处组成上未达成共识。此外,鉴于联合国目前财政紧张,一些政府对召开此类会议表达了严重保留意见。总体而言,这些政府更赞成采取区域或分区域的办法考虑国际移民与发展问题。因此,考虑到所有这些因素,召开国际移民与发展问题国际会议的前景仍不明朗。

三. 联合国系统内处理国际移民与发展问题的机制

A. 人口和发展委员会

20. 根据大会 1994 年 12 月 19 日第 49/128 号决议,人口和发展委员会负责监测、监督和评估《移民与发展问题国际会议行动纲领》²的执行情况,经由经济及社会理事会向大会提出报告。委员会通过此一功能,继续从事审议国际移民问题,并为政府间讨论此一问题提供了有用的论坛。

21. 人口与发展委员会于 1995 年其第二十八届会议上审查了移民与发展问题国际会议行动纲领执行情况机构间工作队的活动,并建议将这些活动扩大到包括移民问题。它并呼吁机构间工作队每年向委员会提交关于联合国系统的机关和组织进行各种活动以执行《行动纲领》中有关讨论到的特定主题部分的情况的报告。

22. 人口与发展委员会于 1997 年第三十届会议时根据已取代了行动纲领执行情况机构间工作队的行政协调委员会(行政协调会)普及基本社会服务工作队 1995 年 10 月编写的报告(E/CN.9/1997/4)审查了联合国系统有关国际移民问题的各项活动。该报告除其他外,指出,行政协调会普及基本社会服务工作队的国际移民问题工作组在工作队的领导下作业,已同意举行一次关于国际移民问题的技术讨论会(第 15 段)。委员会在其 1997/1 号决议³中有趣地注意到在国际移民问题工作组主持下举行一次关于国际移民问题的专家讨论会。关于国际移民和发展问题的技术讨论会已于 1998 年 6 月 29 日至 7 月 3 日在海牙举行。讨论会的筹备工作包括同

国际组织、机构和属于工作组成员的联合国各机关进行密切协作。工作队主席应委员会的要求,就会中的讨论情况向 1999 年 3 月举行的第三十二届会议提出了报告。(E/CN.9/1999/3)。

23. 联合国秘书处经济及社会事务部(经社事务部)的人口司在人口和发展委员会指导下进行了关于国际移民的水平及趋势、国际移民政策、和国际移民与发展的相互关系等问题的研究。委员会于 1997 年第三十届会议上选择国际移民问题作为其重点主题,特别强调移民与发展间的相互关系,其中包括性别问题和家庭问题在内。委员会在该届会议上,除其他外,审议了人口司编写的关于国际移民和发展问题的深入报告(E/CN.9/1997/2)。该报告提供了关于选定的国际移民的各方面问题的最新资料,其所包含的专题如:移民的动力;国际移民政策;有证件和无证件移民,难民和寻求庇护者;劳工移民;性别问题;移民和发展间的相互联系。该报告的扩充本已作为人口司世界人口监测报告汇编的一部分出版⁸。

24. 国际移民领域的另一重要发展是 1998 年出版了关于国际移民统计资料的建议:第 I 修订版⁹ 人口司同经济及社会事务部内的联合国统计司和欧洲共同体的统计办公室协调编写了这些建议。此外,该司又编印和修订了若干关于国际移民的数据库,包括标题为“总体移民群的趋势和由南向北的移民”。最后,人口司在举办 1998 年在荷兰、海牙的国际移民和发展问题技术讨论会方面发挥了积极作用。

B. 大会第二十一届特别会议

25. 大会在其 1997 年 12 月 18 日第 52/188 号决议中决定于 1999 年 6 月 30 日至 7 月 2 日举行一次为期三天的特别会议,审查和评估《人口和发展问题国际会议行动纲领》的执行情况。人口和发展委员会作为特别会议的筹备委员会,协商提出了一份包括各项建议在内的报告,以进一步执行大会第二十一届特别会议通过的《人口和发展问题国际会议行动纲领》¹⁰。特别会议中没有处理关于是否可能召开一次关于国际移民和发展问题会议的问题。

26. 大会特别会议为各国政府提供了一个论坛,以肯定其对《国际人口与发展会议行动纲领》的原则、目标及目的再度和持续的承诺,并把重点放在为完成其目标而在国际移民领域内将要采取的若干关键行动上。通过的关键行动特别促请各移民的发源国和移民的目的

国的政府加紧努力保护移民者的人权;为移民提供基本保健和社会服务;促进有证件移民者的家人团聚;确保有证件移民者的社会和经济融和。它并促请各国政府防止移民中的人口贩卖;支助和确保拟订国家政策和合作战略的双边和多边倡议的有效后续工作;进行关于移民的新闻宣传;审议批准/加入《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》;加紧努力改善数据收集与分析。同时还鼓励各国政府加入有关难民地位的 1951 年公约¹¹和 1967 年议定书¹²并采取有效的庇护程序。关键行动又吁请国际社会向收容大多数难民及流离失所者的发展中国家的方案提供援助和支助,并为有效的方案提供充分支助,以处理难民及流离失所者迁移的原因问题。

C. 人权委员会

27. 人权委员会负责审查《维也纳世界人权会议宣言和行动纲领》¹³的后续和实施,探讨与实现各项国际人权文书所确认的权利有关或与侵犯这些权利有关的所有问题。委员会还进行研究,提供建议和起草新的国际文书。因此,由于其任务规定及其专门知识,人权委员会是处理与国际移民问题有关的人权问题的最适当的机关。

28. 大会在 1990 年 12 月通过了《关于保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》。人权委员会已促请成员国审议是否可能把签署和批准或加入《公约》作为优先事项。委员会在其第五十四届会议通过的 1999/45 号决议中请求秘书长通过鼓吹人权的世界新闻宣传和人权领域内的咨询服务方案,为积极推动《公约》提供一切必要的设施和援助。委员会又请秘书长向委员会 2000 年第五十六届会议提出一项关于《公约》地位和秘书处为推动《公约》及保护移民工人权利所作努力的情况的报告。它并决定在其第五十六届会议议程中列入标题为“具体的群体及个人:移民工人”的议程项目。

29. 委员会 1997 年 4 月 3 日第 1997/15 号决议¹⁴呼吁设立一个由 5 名政府间专家组成的工作组,其任务是:(从各国政府、非政府组织和任何其他相关来源收集关于切实和充分保护移民人权的现有障碍的资料;并拟订建议以加强移民者人权保护的促进和实施。工作组的报告将提交给委员会第五十四届会议。委员会在其 1998 年 4 月 9 日第 1998/16 号决议¹⁵中决定在同一基础上重新召开政府间专家工作组会议。1999 年委员会在其第五十五届会议审查了政府间专家工作组关于移

徙者人权问题的报告(E/CN.4/1999/80)。它又在同一届会议的1999年4月27日第1999/44号决议中决定任命一名任期三年的移徙者人权问题特别报告员,负责审查克服现有障碍及有效保护这一脆弱群体的人权,包括无证件或非正规情况的移徙者回返的障碍及困难在内的各种方法及方式。委员会将在其第五十六届会议收到这位报告员的活动情况的报告。

D. 行政协调委员会

30. 行政协调委员会(行政协调会)1995年10月设立了三个工作队以激励联合国系统环绕最近全球会议出现的优先目标,加强系统的后续机制,以在国家和区域各级提供协调的援助。行政协调会在设立这些工作组时,扩大了国际人口与发展会议行动纲领执行情况机构间工作队的任务规定,将其改组成为普及基本社会服务工作队,由人口基金主持。工作队虽设了两个新的工作组,但仍保持了机构间工作队设立的三个工作组,其中包括国际移徙问题工作组。国际移徙问题工作组以劳工组织作为领导机构,1996年提议举行一次国际移徙问题技术讨论会。

31. 1998年6月29日至7月3日在荷兰、海牙举行了国际移徙与发展问题技术讨论会。这个讨论会是行政协调会普及基本社会服务工作队国际移徙问题工作组举办的,作为执行人口与发展问题国际会议(开罗,1994年)、社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根,1995年)和妇女问题第四次世界会议(北京,1995年)通过的与移徙问题有关的建议的后续活动的一部分。荷兰政府是讨论会的东道国。奥地利、挪威、和荷兰政府提供了财政支助。

32. 讨论会是一次技术专家的会议。来自33国的四十九名专家以及组织讨论会的各组织和各机构的代表们应邀出席了会议,它们是:联合国经济及社会事务部人口司、欧洲经济委员会(欧洲经委会)和拉丁美洲和加勒比经济(拉加经委会);联合国教育、科学和文化组织(教科文组织);难民专员办事处;人口基金;劳工组织;移徙组织;其他政府间组织代表;东道国代表;非政府组织代表;荷兰及其他国家的大学和研究所的学者。专家们是来自世界所有主要区域的代表。

33. 讨论会为国际移徙问题各个关键方面的实质性探索提供了论坛。讨论会从科学和技术角度审查了这个问题,增进了对移徙问题牵涉到的经济、社会、文化、性别和人权各个层面的了解。同时,讨论会经由国际合

作,以有利于移出国和移入国的方式为更好地管理有秩序移徙而增进了知识。

34. 讨论会的参与者审议了各种实质文件,包括特别为讨论会编写的国家案例研究。其专题除其他事项外包括,国际移徙和发展;就业移徙,包括非常规的就业移徙;各国为保护其出国的移徙工人所采取的有效措施;移徙者的社会与文化融合;防止移徙者边缘化的措施。讨论会认识到移徙回返的重要性,审查其对移出国发展的影响以及大量或意外地回返流动引起的问题。它并特别重视强制移徙以及不同区域内对此一强制移徙的变动中的回应。在包含如此广泛的各种问题,并强调对移徙政策的评估的情况下,讨论会为审查和评价《国际人口与发展会议行动纲领》执行情况作了重大贡献,它成为1999年6月30日至7月2日联合国大会第二十一届特别会议的一个高峰。

35. 讨论会中的各种讨论产生了许多可供移徙的移出国和移入国政策行动借鉴的重要教训¹⁶。讨论会从各个方面审查了国际移徙与发展间的相互关系的问题。诸如贫穷和环境恶化等因素与人口迁移有重要联系,但它们较复杂而难以数量化。此外,资本移动和贸易的全球化以及出现区域经济合作机制,已对移徙产生了影响。讨论会了解,移徙本身不应视为一个问题。问题应该是如何使移徙对所有有关者带来最大利益。应以综合方式处理国际移徙与发展问题,并将移徙同发展问题联系起来,包括与劳工结构和资本市场之间的联系。

36. 讨论会显示,国际移徙已成为国内与外交政策的一项主要关切问题。但许多国家,发达和发展中国家都在其内,缺乏足够数据了解移徙的驱动力。因此,在讨论会上强调了必须更好地收集和分析关于国际移徙各个方面的数据。缺乏可靠的资料常造成对移徙问题的长期误解,而这是拟订政策的脆弱基础。对问题界定不一,加上可靠数据的欠缺又进一步造成对国际移徙问题的共同误解。

37. 有人认为许多国际移徙问题可经由移出国和移入国间的建设性协作的方式获得圆满解决。同时也强调了,在适当平衡各方关切的基础上的国际合作十分重要。关于强迫移徙的问题,移徙国际的协调和庇护政策被认为是解决问题的适当的长远目标。然而,有人认为这一目标似乎只能分阶段达成,从次区域和区域各级做起。

38. 讨论会又提请注意国际移徙者的法定权利与他们受到的实际待遇间的鸿沟。尽管在全球化的情况下,各国政府仍然对控制国际移徙握有相当的权力。但构想拙劣的控制机制和过度倚重控制会造成非常规的移徙。讨论会又讨论了保护移徙者的人权问题。显然迫切需要创造条件,便利移徙者充分加入社会。会中强调了多边主义在保护移徙者人权方面的价值。

39. 尽管讨论会认识到移出国和移入国在建立有秩序的移徙并在公平与效率间取得平衡方面所面对的困难,但仍然肯定表示,必须建立和巩固合法移徙的制度。这套制度要根据法治确立各项原则,因为非法移徙破坏了国家主权的原則。移徙的国际协调化和难民政策是一项重要目标,虽然很难达成。可能较符合现实的方法是,加强区域一级已进行中的协调化努力。

40. 讨论会中进行的各项讨论显示,必须进行全球合作并合作并适当平衡各区域的关切。然而,尚无足够证据显示,移出国与移入国之间的利益已经吻合到一个大规模的国际会议能够为处理所有这些困难取得成果的程度。今后的作法在于,对可以达成国际共识的情况应大胆进行,而对其余的情况则采取较小的步伐。区域和双边协商在此范围内发挥重要作用。尽管有全球化趋势存在,但各个国家仍然在保护它们自己利益与主权的事务上发挥重大作用。它们可以在认为自己的移徙公民将受到良好保障的情况下才进行加入新的盟约,或者这些协定要能有助于有秩序和可管理的移徙活动。

41. 最后,国际移徙与发展问题技术讨论会的筹备工作还涉及与各国际组织、机构和属于行政协调会普及基本社会服务工作队国际移徙问题工作组成员的联合国机关间的密切协作。讨论会的成功说明行政协调会通过其有关的附属机关,能在处理移徙和发展问题,特别是集合存在于联合国系统内和有关政府间组织内的各种专门知识方面发挥关键作用。

E. 发展政策委员会

42. 经济及社会理事会 1998 年 7 月 31 日第 1998/46 号决议附件一 B 节决定发展规划委员会应改称为发展政策委员会,继续是经济及社会理事会的一个附属机构,并给予新的工作方案。在该决议中理事会具体规定,该委员会由 24 名独立专家组成,成员来自经济发展、社会发展和环境保护领域,以期能够协助处理新出现的问题

并且参与多边进程。该项决议也制订了该委员会工作方案新安排的决定办法,它将继续是经济及社会理事会的一个独立专家附属机构。

43. 发展规划委员会在 1997 年 5 月第三十一届会议上决定于 1998 年审议移徙与发展问题,并就此设立移徙与就业工作组,其中包括 7 名独立专家,以及有关专门机构和联合国办事处的代表。该工作组于 1997 年 10 月 29 日至 31 日在纽约举行会议,会上审议了有关移徙与就业问题,重点探讨国际劳动力迁移趋势及原因;其与全球化的相互关系;劳动力迁移对原籍国和目的地国的影响,以及这些国家的备选政策。

44. 该工作组编制了报告草稿(CDP98/PLEN/9),其中摘述了 1997 年 10 月会议的主要调查结果和结论,并在 1998 年 5 月提交发展规划委员会第三十二届会议。该届会议建议今后将继续进行关于移徙与就业问题的的工作。经过重组的发展政策委员会尚未处理国际移徙与发展问题。

F. 联合国难民事务高级专员办事处

45. 难民专员办事处获联合国授权负责领导和协调全世界保护难民的行动,并寻求难民问题的解决办法。难民专员办事处尽力确保,任何人皆可行使在另一国家寻求庇护和找寻安全避难所,以及自愿返回家园的权利。难民专员办事处的责任包括监测回返者、即自己愿遣返的前难民的福利,特别是在遣返前为难民获得各种保障。因此,难民专员办事处虽然本身不是一个发展机构,但与其他机构合作促进和实施为回返者开办的恢复正常生活方案。在特定情况下,秘书长或联合国的主要机关还请难民专员办事处援助处境与难民相似的国内流离失所者。

46. 难民专员办事处越来越多地设法将救济或遣返努力与重新融入社会、恢复正常生活和发展活动联系起来。难民专员办事处对冲突后情况有各种各样的参与,从为回返者及其社区开展初步的重新融入社会和恢复正常生活活动,到开展有限的法律、司法和行政能力建设活动。难民专员办事处与诸如世界粮食计划署(粮食计划署)和移徙组织等国际组织、也与非政府组织共同开展许多保护和援助活动。

47. 高级专员方案执行委员会、经社理事会和大会是高级专员办事处报告工作的主要政府间机构,也是定期讨论有关难民及其他形式非自愿移民问题的主要论

坛。由于各区域难民的处境迥异,难民专员办事处在寻求解决办法时一般采用区域方法途径。因此,必要时难民专员办事处在区域或分区域等级上举办政府间特别会议,讨论难民问题,参与者包括该区域所有受影响的国家、非政府组织、联合国各机构、捐助者和其他方面。最近在这方面采取的行动是于 1996 年召开了处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题区域会议(独联体会议)。该次会议是与移民组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)合作举办的。

48. 难民专员办事处认为,现已有数个论坛,得以就各国间特别关注事务进行战备方面的辩论,并告知和指导难民专员办事处的工作。因此,该组织认为,在提议的国际移民与发展会议上不必把难民移民及其他形式非自愿移民问题作为一项明确的移民类别来讨论。虽然难民专员办事处承认难民问题不见得能完全独立于那些与移民有关的问题之外,但强调必须在难民与移民之间作一区分。

G. 联合国教育、科学及文化组织

49. 教科文组织在教育促进可持续未来项目的人口组成部分下提供教育和信息,协助人们了解国际移民的原因和影响,从而促进制订处理这个主题的积极办法。教科文组织通过其姐妹学校项目/教科文组织教席方案促进来自发达国家与发展中国家大学的姐妹项目、南南大学间合作、以及在发展中国家创设大学教席以增进工作机会,支持当地培训和研究,从而防止人才外流。教科文组织也在其人道主义、文化和国际教育方案下,着手促进文化间对话和尊重少数民族。教科文组织在其教育紧急援助计划框架内,对难民、流离失所者和受战争之害儿童提供援助,以期稳定被迁离的人口、减少敌意、以及加速和平进程。

50. 自 1990 年代初以来,教科文组织一直重点注意全球和区域移民的社会、文化和经济影响。该组织通过其社会转变管理方案,正在进行区域移民联网活动。这些网络将构成专门知识中心,为国家和国际级别上决策者和其他用户提供关于移民和种族文化多样性所发挥作用的信息研究和咨询服务。1995 年设立了亚太移民研究网,以制作与公共政策有关的社会研究,及推动对移民与种族问题的教育。1998 年 6 月推出了非洲移民研究网,正在集中注意根本原因,尤其是那些有关贫穷和多样移民形式的后果、难民潮和关于撒哈拉以南非洲境内流离失所者。鉴于中欧和东欧社会广义后转变期间

新的多样迁徙形式的重要性,以及需要提供应急政策,1998 年 9 月在莫斯科举行的一次分区域专家会议上推出了中欧和东欧移民研究网。1998 年 10 月的一次区域会议上分析了全球化对移民趋势的影响和 21 世纪前景,以及全球化进程、区域一体化和移民之间的联系,为拉丁美洲和加勒比区域移民研究网奠定了基础。

51. 关于召开国际移民与发展会议,教科文组织表示,国际移民是国际人口与发展会议和联合国其他会议的一个关注领域。因此,现在朝向执行《行动纲领》和这一领域内的其他建议做去将更有用。然而,如果要举行该会议,便应先就主要问题进行辩论,同时考虑到在这一领域内业已通过的建议。该会议应具有政治性质,为决策者间谈判铺平道路。该会议编制的文件应是实质性和明日面向行动的。该会议应讨论政策问题和概述后续行动渠道,以及动员联合国机构间的努力,使活动面向国际移民与发展问题。

H. 国际劳工组织

52. 劳工组织于 1919 年创建,是联合国寻求促进社会公正和国际间承认的人权和劳工权利的专门机构。劳工组织的一项重要活动一直通过制订移民工人待遇国际标准,以保护在非本国就业的工人是劳工组织通过了一系列对外国工人和本国国民一律适用的劳工标准,并通过了两项关于移民工人权利的国际公约,即(经订正的)《1949 年劳工组织移民就业公约》(第 97 号)和《1975 年劳工组织关于恶劣条件下的移民和促进移民工人机会和待遇平等公约》(第 143 号)。

53. 劳工组织以下述方法协助遵守这些标准:监测移民工人待遇法和作法;就劳动力移民政策和管理许多方面向其三方成员提供咨询服务,为劳工原籍国和目的地国双方举办关于由劳动力迁移引起的保护和发展问题所涉诸多困难的讨论会、大小会议。劳工组织还就有关国际劳动力移民的各种问题进行研究,其中许多问题有助于了解移民问题与发展的相互关系,如汇款的影响。

54. 劳工组织提供的技术援助是为了满足成员国的各种需要,从加强国家处理移民问题的行政,以帮助原籍国应付移民者的遣返和重新融入社会,特别是在危机条件下。劳工组织还协助各国政府评价其政策,特别是注重为预防在征聘方面侵犯权利以及反对歧视外国工人而采取的各项措施是否有效。此外,还向那些就劳动力迁移问题展开谈判谋求缔结双边或多边协定的各国政府提供技术援助。

55. 劳工组织按照目前的工作方案正在从事关于国际移民就业的广泛活动,其中包括研究关于国家政策对移民的影响和移民融入劳动力市场,设立一个关于国际移民的数据基,关于防止对移民工人歧视具体政策和措施的国家研究,促进转型期国家间信息联网,以及协助一些成员国改革劳动力的移民政策。1999年国际劳工会议第八十七届会议审议了专家委员会关于实施公约和建议的报告;这些公约和建议中值得注意的是(经订正的)《1949年劳工组织移民就业公约》(第97号及所附建议第86号)以及《1975年移民工人(补充条例)公约》(第143号)和1975年移民工人建议(第151号)。可以预见,在下一两年期劳工组织将更密切参与协助各国将其移民政策与长期发展目标联系起来,包括回返移民的重新融入社会。劳工组织也是联合国行政协调会普及基本社会服务工作队国际移民问题工作组的一个领导机构。

56. 关于可能召开的一个联合国国际移民与发展会议,劳工组织认为,如果召开,其目的应是就移民工人的就业与保护达成广泛共识。会上将辩论的主要论题包括:在一项国际移民工人制度中应包含的原则,符合原籍国和目的地国两者利益的管理移民方式,以及应遵守哪些标准,以避免或尽量减少由于移民的女性人数增加可能对家庭和社会结构产生的任何负面影响。该会议应建立在现有的关于移民的国际文书中所载述的原则,并协助增进对这些文书的了解,以使其激发制订国家法律和标准,而获得更多国家批准。劳工组织认为,将难民和其他形式的非自愿移民列为该会议处理的议题无甚益处,因为大多数国家在经济移民与逃避处刑和暴力的移民之间作了区别,许多国家也已签署关于寻求庇护者和难民的日内瓦公约。

四. 在联合国系统外处理国际移民与发展问题的机制

A. 国际移民组织

57. 移民组织是一个政府间组织,建立于1951年,目的是协助在欧洲重新安置流离失所者和难民。截至1999年6月,该组织有69个成员国和49个观察员国家。它的《章程》于1989年修编,是建立在一些基本原则上的,其中包括明确承认国际移民与经济、社会和文化发展之间的联系。移民组织的任务是协助确保国际移民者的有序流动;促进移民问题上的国际合作;通过提供论坛等方式寻求在移民问题方面的实际解决办法;向处于

困境中的移民者提供人道主义援助。无论他们是难民、在国内或国外流离失所者或其他背景离乡者,从而促使国际团结。

58. 在从事它的活动时,移民组织同各国政府、政府间和非政府组织进行密切合作。虽然移民组织并不属于联合国系统,可是自1992年以来它在大会一直保留观察员地位,并积极参与联合国内设立的协调机制,特别是作为机构间常设委员会的积极成员。此外,1996年6月25日,联合国与移民组织签署了一项《合作协定》,从那时起移民组织又同联合国系统的不同机构签署了其它正式协定。1996年12月11日同人口基金签署了一项《合作协定》;1996年12月13日同开发计划署签署了一项《执行机构协定》,并且在1997年5月15日同难民专员办事处签署了一项《谅解备忘录》,以及1998年6月17日同开发计划署签署了《业务合作框架》。

59. 移民组织的活动可分为六个主要与移民有关的领域,包括移民、医疗服务、技术合作、宣传、协助移民者回归和处理贩卖者的问题。移民组织向下列各种人提供人道主义援助:逃离战火的人,逃亡到第三国的难民或者回归的难民,流离失所的个人和寻求庇护失败而返回本国的人、内部和外部的流离失所者、其他被迫离开他们的家园的人,设法同他们的家人团聚的人以及正常人口迁移活动中的移民者。移民组织的服务事项包括:个人辅导、文件处理、医疗检查、运输、语言训练和文化介绍与融入社会的协助。在最近发生的科索沃危机期间,它发挥了越来越重要的作用,在紧急状况下需要撤离人口时提供移民援助,并且在环境允许时协助他们回归。

60. 移民组织在考虑到发展中国家的发展优先次序以及接受援助的社区的需要与关切等因素后,向他们提供技术人员。具体而言,移民组织通过筛选候选人的工作,确定就业机会和提供重新融入社会援助等方案,协助居住在外国的合格专业人员返回他们在非洲、拉丁美洲和亚洲的原籍国。

61. 移民组织通过其技术合作方案向提出要求的政府就移民问题提供咨询服务,目的是协助政府拟制和执行移民政策,移民立法和移民行政管理。移民组织的技术合作还着重于能力建设项目,如为政府官员提供培训课程,并且为新出现的移民问题提供分析和解决的建议。1998年,移民组织同联合国训练研究所(训研所)和人口基金合作,发起了一个国际移民政策和法律的课程。课程的主要目的是为政府的中级和高级官员提供实际工

作方面的培训,前二门课程已经在匈牙利和南非完成。目前的计划是在东南亚、中亚、东非和地中海地区开课。

62. 为了增加大家对移徙组织的了解和为移徙问题寻求实际可行的解决办法,移徙组织举办了区域性和国际性的讨论会,并且也促进政府间的对话。在这方面,在遭遇到类似移徙情况并且保持密切经济联系的各国政府之间进行区域性协商特别重要。在移徙组织提供实质性和后勤方面的支助之下,这种就移徙问题进行的区域性协商已经在中美和北美、独联体地区、中欧和东欧、亚太地区南美进行。最近,在移徙组织同泰国政府联合担任秘书之下于1999年4月在曼谷举行了一次国际讨论会,题目是就非正规的和没有身份证明文件的移民问题进行区域合作,结果通过了一项《关于非正规移民的曼谷宣言》。同样的,1999年7月,移徙组织为秘鲁政府担任东道国的会议提供了技术性的秘书处工作,10个南美国家在该会议上通过了《利马宣言》,重点是促进移民问题的区域性协商。

63. 移徙组织还就广泛的移民问题进行了研究工作,包括妇女移民、贩卖人口、移徙与发展、区域移民趋势、移徙的动力和移徙与保健。关于移徙问题的研究不但同移徙的进程有关,并且也与具体情况、和移民作为人的动机和需要有关。在这方面,移徙组织正在增加针对移民来源地的宣传工作,向可能的移民者提供信实可靠的事实,使他们决定是否移民时能够作出合理的决定。

64. 关于拟议举行关于国际移徙和发展问题的联合国会议,移徙组织认为,如果各国决定召开,则其目的应当包括在出席会议的国家间达成一项关于促进移民原籍国、过境国和接收国以及国际组织之间合作的现实措施。这些措施应当有助于合法移民的有效融入社会,减少非法移民以及保护移民的人权。考虑到人口流动的原因的多种多样,互相关联以及时有重复,任何这样的会议都应当讨论到在国际移徙活动中的各色人等。

B. 经济合作和发展组织

65. 国际移徙历来是经济合作和发展组织(经合发组织)各成员国所关切的事项,这种关切反映在该组织各项活动之中。在移徙问题工作队的指导下,经合发组织的教育、就业、劳工和社会事务理事会进行了一系列的研究项目,以处理国际移徙所涉各种经济问题。它通过举行各种大小会议,促进政府间的对话,并且建立了移徙问

题连续汇报系统,及时向经合发组织各国交换并散发关于国际移徙的统计资料。

66. 1988年11月,经合发组织同葡萄牙政府合作下在里斯本举行了关于全球化、移徙发展的国际会议。这次会议总结了下列关于移徙、自由贸易和区域整合的一系列区域讨论会:第一个讨论会是于1996年在维也纳举行,对象是中欧和东欧;第二次讨论会是于1996年在雅典举行,重点是地中海盆地国家;第三次讨论会是于1998年在墨西哥举行,重点放在北美洲。这次会议也归纳了经合发组织与日本当局同劳工组织合作下从1996年开始就亚洲的移徙和劳工市场问题进行的研究的结果。这些区域讨论会和这次会议突出了一些可能在管理移民流动发挥根本作用的因素,特别是在区域经济整合的情况下。

67. 此外,经合发组织的发展援助委员会要求从各捐助国政府的角度来研究若干与国际移徙有关的问题,这种研究采取了横切面的角度和区域的角度。研究内容包括在贸易、就业和商业政策、投资和其他资金流动,环境与移徙之间的联系的问题。

68. 关于国际移徙和发展的国际会议,经合发组织指出,在国家与国家之间,移徙、人口和经济状况非常不同,因此,不应当追求适用于所有国家的精确技术衡量标准或结论。考虑到移徙问题在政治上的敏感性,会议应当限制它的目标。经合发组织希望这次会议能够提供一个在遣送移民和接受移民的国家间的对话,并且针对区域性的解决办法。

注

¹ 大会第217A(III)号决议。

² 大会1990年12月18日第45/158号决议,附件。

³ 见劳工组织,《国际劳工组织公约和建议,1919-1951》(日内瓦,国际劳工办事处,1996),第一部分。

⁴ 见劳工组织,《国际劳工组织公约和建议,1952-1976》(日内瓦,国际劳工办事处,1996),第一部分。

⁵ 联合国,《条约汇编》,第189卷,第2545号。

⁶ 《人口与发展国际会议报告,开罗1994年9月5日至13日》(联合国出版物,销售品编号E.95.XIII.18),第一章,决议一,附件。

⁷ 《经济及社会理事会正式记录,1997 年,补编第 5 号》(E/1997/25),第一章,C 节,第 1997/1 号决议。

⁸ 《世界人口监测报告,1997:国际移徙与发展》(联合国出版物,销售品编号 E.98.XIII.4)。

⁹ 《统计研究汇编 M 系列》,第 58 号,Rev.1(联合国出版物,销售品编号 E.98.XVII.14)。

¹⁰ 见 A/S-21/5 和 Add.1。

¹¹ 联合国,《条约汇编》,第 189 卷,第 2545 号。

¹² 同上,第 606 卷,第 8791 号。

¹³ A/CONF.157/24(第一部分),第三章。

¹⁴ 《经济及社会理事会正式记录,1997 年,补编第 23 号》(E/1997/23),第二章,A 节,第 1997/15 号决议。

¹⁵ 同上,《1998,补编第 23 号》(E/1998/23),第二章,A 节,第 1998/16 号决议。

¹⁶ 行政协调委员会(行政协调会)关于国际移徙和发展问题技术讨论会《关于向所有人提供基本社会服务工作报告》:秘书长的报告(E/CN.9/1999/3);人口基金人口移徙与发展技术讨论会,荷兰海牙,1998 年 6 月 29 日至 7 月 3 日。
