



亚洲及太平洋经济社会委员会

《安全、有序和正常移民全球契约》
亚太区域筹备会议

2017年11月6至8日，曼谷
临时议程** 项目3(b)和(d)

关于亚太区域促进安全、有序和正常移民的重大议题的专题讨论：

通过提供保护和援助，促进可持续发展，消除贫穷，预防和解决冲突，处理移民的驱动因素，包括气候变化的不利影响、自然灾害和人为灾害

推动区域合作，促进所有各种维度的移民管治，包括在边境和在过境、入境、返回、重新接纳、融合、重新融合期间

亚洲及太平洋的混合移民

秘书处的说明

摘要

大规模的难民流动以及处境脆弱并需要保护的其他移民群体，对亚太区域的移民管理制度和法律框架构成了挑战。这些挑战涉及到确保这些流动中移民的权利和需求以及有效管理这些大规模流动所需的工具和能力得到满足。

为了应对这些挑战，本文件列举了亚太区域此类大规模流动的范例；关于各国政府如何应对此类流动以及与混合流动有关的概念问题的讨论；关于如何根据国际最佳做法、国家主权和人权法应对混合流动的治理问题，来自国际和区域来源的指导。

本文件旨在指导亚洲及太平洋区域的政府间进程，通过强调这些相关问题并提出建议供与会者审议，为安全、有序和正常移民全球契约的谈判献计献策。

一. 引言

* 由于技术原因于2017年10月11日重新印发。

** E/ESCAP/GCM/PREP/L. 1。

1. 跨境手续通常基于非紧急情况下的人口流动管理。当大批人群在脆弱的处境下蜂拥而至，如何办理这些手续面临压力，往往造成不确定且临时的响应举措，行为体需要履行复杂的官僚程序，却缺乏足够的资源和协调机制来满足这一需要。这些情况的结果是，移民无法获得所需的支助和服务，其权利可能受到侵犯。

2. 2015 年，抵达欧洲边境的人数暴增——再加上殒命海上的悲惨境遇——凸显了这一问题，并促使于 2016 年 9 月 19 日召开了有史以来联合国第一次解决难民和移民大规模流动问题的高级别全体会议。在会议的成果《关于难民和移民的纽约宣言》中，193 位世界领导人就解决与难民和移民大规模流动有关的问题作出了大胆承诺。《宣言》援引了 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》，在宣言中，世界各国领导人注意到移民对包容性增长的积极贡献，但也指出了在大量被迫流离失所者和非正常移民构成的错综复杂的挑战。正如《宣言》所界定的，“大规模流动可被理解为反映了若干考虑因素，包括：涌来的人数；经济、社会和地理环境；接收国的应对能力；突如其来或旷日持久的流动的影响”。¹ 该词语并不包括诸如移民从一个国家到另一个国家的正常流动。“大规模流动”可涉及难民或移民的混合流动。他们流动的原因不同，但所走的路线可能相似。²

3. 这一结果来自对混合移民概念日益增长的讨论，混合移民概念的出现反映了世界各地出现的复杂、大规模而突然的移民情景，并对政策制定提出了挑战。今天大多数国家在不同程度上同时是国际移民的原籍国、过境国和目的地国。³ 虽然混合移民定义千差万别，但往往具有共同的特点，例如：承认不同类型的移民⁴ 及其不同需要；移民因获批进入另一国家的法律途径受到限制而采用非正规渠道；对这一流动对移民构成的风险的关切。部分范例如下：

(1) 联合国难民事务高级专员公署（难民署）强调了难民（被迫流离失所者和需要保护者）和移民（自愿流动者）之间的区别，同时认识到两者都可能借助蛇头（和人贩子）：“移民与难民从根本上不同，因而依据国际法受到了截然不同的区别对待。移民，特别是经济移民，选择背井离乡是为了改善生活。难民是为了逃生或维护自由而被迫逃离”。⁵ 然而，难民署进一步指出，虽然移民和难民的情况不同，但都“越来越多地利用同样的路线和交通方式奔赴海外目的地。如果构成这些混合流动的人群不能合法进入某一特

¹ 在 2016 年发表的秘书长题为“有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题”的报告中指出：“流动是否具有‘大规模’特性更多的是取决于其地域情况、接收国的应对能力和这种流动对接收国产生的突然或长期影响，而不是流动人口的绝对数字”（A/70/59）。

² 大会第 71/1 号决议。

³ 可查询：A/70/59。

⁴ 本文件中的移民一词是指国际移民，除非另有说明。经济和社会事务部将国际移民定义为生活在其出生国以外国家的人。在估算现有国际移民数量时，将难民列为国际移民的子集。

⁵ 难民署，《十点行动计划（2016 年更新版）》（2016 年，日内瓦）。可查询：www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html。

定国家，他们往往利用蛇头的服务，经历危险的海上或陆地行程，很多人在途中丧生”。⁶

(2) 国际移民组织（移民组织）的定义将混合移民置于非正常移民的背景之下：⁷ “混合移民流动的主要特点包括驱动此类流动的因素的非正常性质和多重性，以及所涉人员的需求和基本情况各不相同。混合流动被界定为‘包括难民、寻求庇护者、经济移民和其他移民在内的复杂的人口迁移现象’。除其他外，孤身未成年人、环境移民、被偷渡的人、人口贩运受害者和滞留移民也可能构成混合流动的一部分”。⁸ 此外，“人口流动的原因错综复杂，可分为一个或多个类别，分类方式也可能随着路线和时间的推移而变化。在大多数情况下，至少涉及到程度不一的强迫和脆弱性，无论是他们逃离时所处的状况造成的，还是由于在沿途遭受的恶劣条件或剥削和虐待”。⁹

(3) 北非区域混合移徙秘书处列举了可归入混合移民的移民类型：

- “非正常移民（因确实和/或认为无法兴旺发达（经济移民）或出于抱负的动机，希望与其他家庭成员团聚的愿望。其流动往往是由蛇头组织和促进的，不过有些人是自主流动的）
- 难民和寻求庇护者（被迫移民）
- 人口贩运受害者（非自愿移民）
- 无国籍人
- 孤身未成年人和失散儿童以及其他流动的弱势人口”¹⁰

4. 不同类别的流动人口需要予以专门关注，以确保其需求和权利得到满足；当混合移民流动中多种类别共存时，与提供这种支助相关的关切和挑战会更加严峻。此外，混合流动的典型特征体现在使用的过境形式或采用的路线，包括利用蛇头和人贩子，这些引起了重大的安全关切。正常移民中的各类流动人口信息明确并持有证件，而混合移民流动则不同，其旅途中的各类人口不够明显，不易甄别，包括国际法规定的需要保护的人群如难民和人口贩运受害者以及其他类别的移民。因此，难民和寻求庇护者可能无法获得理应享有的国际保护，有被拘留或驱逐的风险，这违反了与不驱回有关的法律规范。¹¹ 此外，那些可能无法达到国际保护要求的具体标准的人可能面临与其处境有关的人权和其他保护方面的问题。虽然这些群体之间可能在法律上

⁶ 可查询：www.mixedmigrationhub.org/member-agencies/what-mixed-migration-is/。

⁷ 在文件 MC/INF/297 中，移民组织认为，“实质上，混合流动涉及非正常流动，并经常涉及过境移民，人员在缺乏必要证件的情况下流动，跨越边界，擅自抵达目的地”。

⁸ 可查询：MC/INF/294。

⁹ 移民组织，《地中海和其他地方的移民组织应急计划》（2015 年，日内瓦），第 5 页。可查询：www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/IOM-Response-Plan-for-the-Mediterranean-and-Beyond-0ct2015.pdf。

¹⁰ 可查询：www.regionalmms.org/index.php/about-us/mixed-migration。

¹¹ 即难民或寻求庇护者若返回本国后可能遭受迫害，则不强迫他们回返的做法。

差异很明确，但都面临程度不一的脆弱境况，需要以人权为中心的方法予以处理，同时尊重国家主权的重要性。最后，当发生大规模密集流动时，这些群体对能力往往有限的国家在确保采取适当的、立足人权的方针方面构成了挑战。

5. 《纽约宣言》的目标是为应对这些流动指明前进的道路。这包括需要作出全面的国际响应，并就承诺达成协议，包括：保护所有难民和移民的安全和权利，不论其身份如何；支持各国拯救、接收和收容大量难民和移民；融合移民；打击针对移民的仇外心理和种族主义；通过国家主导的进程，制定关于弱势处境移民待遇的不具约束力的原则和自愿准则；加强全球移民治理。为了实现这些目标，世界领导人呼吁制定一份全球难民契约和一份安全、有序和正常移民全球契约。《全球难民契约》将由难民署在《纽约宣言》附件一提出的难民问题全面响应框架的基础上制定，包括“需要采取的具体行动，以减轻收容国的压力，提高难民的自力更生能力，让更多的人可选择第三国解决方案，并支持在来源国创造有利于安全和有尊严地回返的条件”。¹²《安全、有序和正常移民全球契约》的职能是处理国际移民的所有方面，包括人道主义、发展、与人权有关的和其他方面，并提出一个移民和人口流动的全面国际合作框架，将在联合国系统的支助下通过会员国之间的谈判制定。

6. 本报告包括一项关于混合移民流动的主要趋势的调查，作为起草《安全、有序和正常移民全球契约》进行区域协商的参考材料。它还包括了对本区域各国如何应对混合移民的挑战和机遇的讨论，以及向原籍国、过境国和目的地国以及主要利益攸关方针对移民和难民全球契约问题提出的建议。

二. 亚洲及太平洋的混合移民：案例分析

7. 自 1970 年代以来，亚太区域移民数量不断增长，移民类型日趋多元化，包括不同形式的区域内和区域间移民。这包括通过经常渠道的大量劳工移民和部分永久移民，但也包括不同形式的强迫和非自愿移民。这些类型的强迫和非自愿移民带来了以下方面的挑战：保护流动中各类人口的人权，提供服务以满足其具体需求，携手合作以根据国际现实状况和义务提供持久的解决方案。

8. 针对 1970 年代源自越南、柬埔寨和老挝人民民主共和国的一系列大规模难民流动，在东南亚国家联盟（东盟）成员国的敦促下，联合国召开了通过《全面行动计划》的国际会议。这一解决方案涉及：到达的个人办理难民甄别程序的权利；为确认难民身份的人进行重新安置；在保证安全并不会对非正常移民予以报复的条件下予以遣返，并得到难民署的重返社会支助；精简正常移民手续；在原籍国提高对《计划》性质的认识。与《计划》有关的进程涉及原籍国和目的地国以及参与重新安置的第三国。

¹² 可查询：<http://refugeesmigrants.un.org/refugees-compact>。

9. 这段经历之后，人口流动与形形色色的驱动因素交织在一起，变得更为复杂，有时表现为大规模和/或超常流动，这对受这些流动影响的社区来说颇具挑战。难民署估计，本区域有近 1 310 万寻求庇护者、难民、国内流离失所者、无国籍人和其他令人关切的人口。¹³ 在持续、再度或新的流离失所期间，扩大国际保护依然非常必要，关于甄别“真正”难民和经济移民的问题引起了过境国和目的地国的关切。¹⁴ 此外，人们日益认识到混合移民流动的复杂性质，这可能会导致并非难民但却面临类似脆弱性的人口的流动，以及愿意以非正常方式促进移民的跨国网络的增长，随之而来的往往是对非正常移民的限制加大。

10. 最近，阿富汗公民从巴基斯坦回国的数量激增，为影响本区域混合移民的动力和移民面临的各种脆弱性提供了深刻见解。2016 年，由于各种因素，已登记的阿富汗难民和无证阿富汗公民从巴基斯坦返回的人数比上一年增加了 108%。¹⁵ 许多返回者已在阿富汗境外生活了几十年，在抵达之初，鉴于他们寻求在一个在战火蔓延、流离失所中挣扎的国家重新融入社会，因而需要得到支助。尽管有着类似的基本情况和保护需要，但已登记难民和无证回返者的待遇不同：虽然被承认的难民有资格获得重返社会的现金赠款，但无证回返者只能在边界获得基本的人道主义援助。这一差异凸显了应对大规模混合移民流动的国家在满足不同移民群体的需要方面所面临的挑战。

11. 在本区域其他地方，大规模移民流动是由冲突和经济因素交织在一起共同驱动的，也是由于迅速发展的邻国存在的就业机会造成的。例如，东南亚和其他区域的移民流动就包括了这种复合的驱动因素。

12. 在 2015 年 5 月和 6 月，来自缅甸和孟加拉国的大约 5 000 人遭到蛇头遗弃，滞留在船上，这一案例说明了解决此类状况何等困难。几个国家拒绝让他们上岸，至少有 70 名移民丧生。¹⁶ 事件发生后，已举办了几场会议。泰国政府于 2015 年 5 月 29 日召开了一次关于印度洋非正常移民问题的特别会议，讨论开展国际合作解决危机，为今后的前进方向提出了 17 项建议和推荐意见，包括：

- (1) 需要采取区域响应措施；
- (2) 加强搜寻和救援行动；
- (3) 探讨确定可预测的上岸选择以及对获救者的适当、统一的接收安排；

¹³ 可查询：www.unhcr.org/en-us/asia-and-the-pacific.html。

¹⁴ 虽然一个国家可以同时是原籍国、过境国和目的地国，但在这里使用这些术语来限定一个国家的主要移民地位。

¹⁵ 移民组织，《无证阿富汗人从巴基斯坦和伊朗回返：2016 年概览》（2016 年，日内瓦）。可查询：http://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_-_return_of_undocumented_afghans_from_pakistan_and_iran_-_2016_overview.pdf。

¹⁶ 可查询：<https://unhcr.atavist.com/mmm2015>。

- (4) 让难民署和移民组织接触移民；
- (5) 开展筛查以确定保护需要，特别侧重于弱势群体；
- (6) 加强信息和情报共享机制以支持救援行动；
- (7) 成立一个联合工作队以支持应对措施；
- (8) 来自捐助方的国际支助；
- (9) 通过协调中心、业务活动、调查工作队和数据共享等手段，加强执法，应对人口走私和贩运网络；
- (10) 为移民工人制定透明和高效的招聘程序；
- (11) 对于非正常移民问题的宣传运动；
- (12) 加强合法、负担得起的和安全的移民渠道；
- (13) 解决移民的驱动因素，包括关于经济发展和推动充分尊重人权，让人民充分享有基本权利和服务。¹⁷

13. 借着第一次特别会议产生的势头，于 2015 年 12 月 4 日举行了第二次会议。在会议上，移民组织、难民署和联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）提出了一项关于立即应对随之而来的危机的联合建议。这项建议纳入了 2017 年 1 月由巴厘进程创立的准备和规划工作队召集的仿真演练中。东盟还于 2015 年 7 月 2 日在吉隆坡举行了关于东南亚人口非正常流动的跨国犯罪问题紧急东盟部长级会议。部长级会议的成果包括设立一个信托基金，以支持人道主义和救济工作。因此，针对混合移民的区域响应举措初具雏形，以应对这一流动问题。

14. 过境土耳其前往欧洲的混合移民是本区域各国面临的挑战的又一实例。沿途穿过土耳其的混合移民状况对有关国家造成了巨大的压力。监测结果表明，2015 年，来自难民产生国经土耳其非正常进入欧洲的人数显著增长，从 2014 年¹⁸ 的 43 500 人增长到 2015 年的 856 732 人，其中阿富汗、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的国民占主导地位；虽然 2016 年过境土耳其的人数有所减少，但数量依然很高，超过 171 785 人。¹⁹ 除人数外，流动人口的鱼龙混杂也使情况更加复杂。移民流动包括大量有儿童的家庭、孤身和失散的儿童、单身妇女或孕妇、老年人以及患病和受伤的移民。这些弱势群体，特别是流动人口中的弱势群体，在危机期间往往被忽视，无法获得援助。在整个移民过程中，从原籍国到过境（可能会旷日持久）直到最终目的地，脆弱状况持续存在。这些漫长的进程延了解决方案，给在收入和获得必要服务方面被遗忘的移民带来了进一步挑战。为解决这些人的状况而进行的合作让土

¹⁷ 可查询：www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/56880-Summary-Special-Meeting-on-Irregular-Migration-in.html。

¹⁸ 难民署，《通往欧洲的海路：难民时代的地中海通道》（2015 年，日内瓦）。可查询：www.unhcr.org/5592bd059.html。

¹⁹ 难民署，《海上丧生和失踪情况》（2016 年，日内瓦）。可查询：<http://data2.unhcr.org/en/documents/download/56288>。

耳其开始为难民提供重新安置，不过其交换条件是庇护申请未获希腊批准的移民在非正常情况下返回本国。

15. 这种复杂的流动很可能还会增长。气候变化这一新问题可能使移民流动问题更加复杂，并加剧移民的压力，因为移民不仅是对自然灾害的反应，而且也是建设复原力的手段。对于诸如太平洋小岛屿和环礁等来说，这一问题尤其令人关切。

16. 在遭受冲突或灾害的国家等目的地国陷入危机的移民值得进一步关切，目前这一领域得到了越来越多的重视。例如，2011 年利比亚内战期间，需要努力从该国撤离和遣返来自亚太的移民工人。2011 年日本地震还强调了在自然灾害背景下向移民社区提供援助的重要性。

老问题还是新问题？

17. 虽然与移民有关的机构、法律和政策在本区域许多地方已经落实到位，或在其他地方正在落实，但某些挑战还是卷土重来。许多国家向处境脆弱的移民提供了大量支助，包括在许多情况下数十年来收容大量难民，以及各国在应对混合移民情况方面的合作水平有所提高。然而尽管如此，依然缺乏法律框架，使各国能够有效应对这些人口流动并符合国际最佳做法——包括满足难民和人口贩运受害者等特定群体的保护需要，并确保对所有移民，无论其身份如何，一律采取以权利为基础和以权利为中心的做法。寻求可能适合具体情况的特别解决方案，但不一定有助于建立一个连贯的实际工作机构。

18. 这部分反映了亚洲及太平洋的国家法律中尚未承认《关于难民地位的公约》和《议定书》。这些文书确定了难民地位，并将不驱回难民的关键原则定为法律。虽然本区域有 25 个国家批准了这些文件，但应对混合流动的主要国家如孟加拉国、印度尼西亚、马来西亚、巴基斯坦和泰国尚未批准。在实践中，这些国家往往极为团结一致，收容了大量难民和其他群体，为他们提供安全，并使他们有望在第三国长期重新安置。然而，这些国家并未将难民地位纳入其国家法律，因而被认可的难民的法律地位仍然岌岌可危。同样，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》呼吁保护人口贩运受害者，在亚太经社会 53 个成员国中，只有 32 个批准了该议定书，这限制了这些措施的适用性。

19. 鉴于国际法认可的有具体保护需要的各类人群缺乏法律保护，混合移民流动带来的移民往往面临拘留和递解出境。递解出境的威慑价值有限，况且这一做法还产生了一些问题，即这些行动与不驱回义务的一致性以及使被递解出境的移民重返本国社会的挑战。

20. 然而，虽然现有框架对难民和人口贩运受害者的国际保护适用程度有限，这对应对混合流动构成了挑战，但越来越多的人认识到需要作出更大的努力来保护所有弱势移民，包括无法归入上述类别的移民，作为这些框架的补充。许多容易遭受暴力、剥削和虐待的移民不归入现有的难民和被贩运者的定义。目前尚不明确“弱势移民”的含义以及可能向这些移民提供何种保护和援助，因此，认可的移民类别受到的保护和遭受暴力、剥削、虐待和/或侵犯权利行为但不在受保护类别之列的人受到的保护之间仍然存在差距。

21. 业界已经认识到这一差距，正尽力争取更全面地了解脆弱状况：更全面地了解促成移民个体或群体脆弱状况的各种因素以及他们自身可以调动的用于抵御脆弱状况或从中恢复的资源和能力，以弥补侧重于受保护类别的移民和特定群体中的移民成员身份的不足，这将适用于移民过程的任何阶段和任何状况。有鉴于此，建议的定义包括“在移民过程中（离境、过境和抵达时）易受暴力、剥削、虐待和侵犯权利的脆弱状况，不一定是既定状况，”而是由于各种因素的相互作用造成的，例如个人能力、原籍国或过境国的广泛社会、经济、政治背景、破坏移民生活的外部因素和发现移民的环境等因素。这种广义的理解可有助于制定适当的对策。²⁰

22. 混合、大规模流动中的移民和抵达者的脆弱状况意味着他们可能经常需要大量人道主义支助，特别是在危险的行程中。除了在海上和陆路过境的死亡风险之外，移民往往生活艰苦，不仅遭受风吹日晒雨淋，而且连基本生存需求都严重受限；经常被拘留在恶劣的状况下；可能会遭受仇外心理的影响；可能遭受蛇头或人贩子的暴力、剥削、虐待甚至酷刑。妇女和儿童遭受性别暴力、性虐待和性剥削的风险尤其突出。

23. 这些弱势移民往往需要各种服务，例如孤身移民儿童寻找亲人和栖身之处、为病患提供保健服务和转诊、社会心理支助和其他形式的专门援助。对于的确有确定难民身份措施的国家来说，汹涌而至的抵达者可能会进一步构成挑战，因而需要额外支助，以查明有保护需要的人并指引其接受相关服务。最后，需要支助以确保没有保护需要的人的任何回返都以人道而有序的方式进行，包括为重返社会和其他解决方案提供支助。

24. 被确定为有保护需要的人可能在东道国面临更长期的挑战，包括在自力更生方面。获得保健、社会保障和就业是促进自力更生的必要条件，使有关人员能够发挥才智和技能，为东道国作出贡献，但若他们不能合法打工，这一切都是泡影。

三. 移民治理：应对混合移民流动

25. 在这一关头，亚太区域大多数国家都有着漫长的国际移民历史。在此进程中，许多国家政府制定了管理国际移民各个方面工作的体制和政策。从国家主导的移民治理框架来看，自 1990 年代以来，各国为加大多边接触付出了显著的努力。

26. 在制定响应措施时，各国政府应参考移民问题的相关国际文书，既包括具有约束力的国际公约，也包括不具约束力的指导。

27. 人权公约是解决混合移民和弱势移民处境的关键案文。这是因为人权公约中提及的所有形式的保护都包括移民，不论其身份如何。因此，各国必须

²⁰ 国际移民组织紧急事务处副处长 Vincent Houver，“做好准备”，在“2017 年移民问题国际对话：了解移徙者脆弱性：采用基于解决方案的方法，制定降低脆弱状况并增强移民能力的全球契约”上的发言，2017 年 7 月 18 日，日内瓦。可查询：www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2017_IDM/setting%20the%20scene%20IDMOE%20-%20final.pdf。

确保其响应措施以促进、保护和实现这些公约中列举的上述流动中所有移民的权利为基础。对这一成果的指导包括联合国人权事务高级专员办事处制定的《国际边界人权问题建议原则和准则》；以及人权事务高级专员关于促进和保护大规模流动情境中移民的人权的报告。²¹

28. 为了应对混合移民，难民署制定了难民保护和混合移民十点计划，作为各国政府和其他利益攸关方如何将保护纳入移民政策以及改进其应急行动的指导方针。在《难民保护和混合移民十点行动计划》中介绍了各国政府和组织如何适用这些方针的良好做法和案例。《十点计划》为建设以下方面提供了建议：²²

- (1) 与关键伙伴的合作；
- (2) 准确而及时收集并分析数据；
- (3) “对保护问题有敏感认识的”入境制度；
- (4) 东道国确保基本需要得到满足的接待安排；
- (5) 筛查和移交机制，以确定寻求庇护者和其他有特殊需要的人；
- (6) 对于混合流动中不同类别的抵达者有区别的进程和程序；
- (7) 难民问题解决方案，包括传统的持久解决方案；以及获得保护和解决方案的更多路径；
- (8) 通过加强第一庇护国的保护能力，协调庇护程序和保护并改善合作，以解决再度流亡问题；
- (9) 非移民的回返安排和替代性移民备选方案，重点放在尊重不驱回原则，安全和有尊严地回返；促进和协助自愿和可持续回返；提供重返社会援助；有特殊需要的非难民（如人口贩运受害者、儿童）的回返；
- (10) 教育和提高对混合流动的认识的信息战略。

29. 移民组织于 2015 年制定的《移民治理框架》为各国政府提供了类似的蓝图，以便应对复杂的混合移民流动，为移民治理提供全面、简明和切实的方法。《框架》中简要介绍了移民治理的一种理想方式，允许国家自主确定可能需要哪些因素，以便按照适合国情的方式管好移民问题。它包括三项原则和三个目标，重点是移民善治、建立伙伴关系、实现移民权利以及促进移民和整个社会的社会经济福祉。

30. 《移民治理框架》与 2012 年制定的将人道主义活动和移民管理活动相结合的《移民危机行动框架》互为补充。该框架以国际人道主义法、人权法和人道主义原则为基础，旨在支持现有的国际制度，并符合机构间常设委员会和国际难民保护制度的分组做法。《框架》中还确定了移民与备灾和复原力

²¹ 可查询：A/HRC/33/67。

²² 《计划》中介绍了亚太的良好做法（联合国难民事务高级专员公署，《十点行动计划（2016 年更新版）》（2016 年，日内瓦）。可查询：www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html。

建设、建设和平、安全部门改革以及从危机后恢复到长期发展的过渡有关的机遇和挑战。

31. 旷日持久的流离失所挑战了传统的持久解决方案的通用性，针对这一问题，移民组织各成员国通过了关于逐步解决流离失所状况的框架，其目的是构建并应对被迫移民动态的复杂性，并支持逐步解决流离失所状况的努力。

《框架》中倡导包容的、基于复原力的方法和流动战略，在促进解决流离失所问题的同时，确保安全网就位，以避免可能有害的流动战略。具体而言，《框架》的主要职能是：查明和加强因流离失所而削弱的应对能力；通过解决流离失所的长期后果，促进自力更生；通过解决危机和流离失所的根本原因，促进创造有利的环境。

32. 在提供保护方面，移民组织和难民署制定了联合标准作业程序，以促进对被贩运者的保护并提供援助。这些程序还用于作为两大机构间就寻求庇护者移交工作开展合作的基础。

33. 此外，2007 年，红十字会与红新月会国际联合会开展了一项向移民提供人道主义援助和保护的战略倡议，不论其法律地位如何，以期其国家社会通过一项全球移民政策。

34. 危机局势死灰复燃，更有效的对策再次出现——更重要的是，为冲突或自然灾害造成的类似危机做好准备——使菲律宾和美利坚合众国率先提出了《共同危机国家移民倡议》。在 2014 年开始的磋商基础上，于 2016 年缔结了《倡议》，包含自愿的、非约束性原则、方针和做法，其中确定了不同利益攸关方（国家、私营部门雇主、民间社会组织 and 国际组织）对危机国家移民的作用和责任，并就防备工作提出了具体指导。

（一） 区域协商进程

35. 区域协商进程被界定为“专供有兴趣促进移民领域合作的国家开展信息共享和讨论的论坛”，²³ 自 1990 年代以来，在共同利益和解决国家应对措施不足的挑战的推动下，亚太区域的区域协商进程数量激增。除了使各国政府和国际组织聚集一堂之外，还邀请了民间社会组织和其他利益攸关方参加这些论坛。

36. 作为面向移民问题的平台，这些进程是非正式、非约束性讨论，有助于在国家之间建立联系，树立信任和信心，避免他们在移民问题上立场不一，并开展能力建设，在国家和区域两级改变法律和政策。鉴于混合移民带来的挑战席卷许多国家，进程为讨论相关专题以及促进采取行动应对混合流动提供了一个特别有用的平台。

37. 例如，关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程是一个政策对话、信息共享和实际合作的论坛，以帮助本区域有效应对涉及 48 个成

²³ 移民组织，“区域内国家间移民问题协商机制：做法、近期的活动及对全球移民治理的影响”，移民组织移民研究系列，第 45 期，（2013 年，日内瓦）。可查询：http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs45_en_10may2013.pdf。

员国的偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的挑战（除来自北亚和中亚的亚太经社会成员外，几乎所有亚太经社会成员）、观察员国家和移民组织、难民署和毒品和犯罪问题办公室。在 2016 年，巴厘进程的成员通过了一项部长级宣言，其中认识到非正常移民的重要性；需要“基于责任分担和集体责任的原则”的全面应对，重申他们对各自国际法律义务的承诺，并鼓励成员查明移民、人口贩运受害者、被偷渡者、寻求庇护者和难民并提供安全和保护，同时满足包括妇女和儿童在内的弱势群体的需要，并考虑到现行的国家法律和情况，包括通过“根据相关国际法律文书，对有资格的人提供保护，并在所有情况下，应严格遵守不驱回原则”。他们还呼吁甄别有保护需要的移民；让国际机构可以接触到移民；采用替代方式处理弱势群体移民的拘留问题；处理混合移民的驱动因素；采取执法措施打击人贩子和蛇头；探求混合移民流动的全面和长期解决方案；采用集体方法解决与混合移民流动有关的挑战；“让确认不符合享受国际保护标准的人及时、安全、堂堂正正地回归”；并确定“劳工移民的法律途径”。²⁴ 此外，借助巴厘进程，通过政策指南和培训讲习班，向各国提供关于人口贩运受害者的甄别和保护等问题的能力建设支助。

38. 由七国成员构成的关于难民保护和国际移民问题的阿拉木图进程是 2013 年设立的一个区域协商进程，旨在“以合作和协调一致的方式应对中亚和更广泛区域复杂的移民动态和混合移民流动带来的多重挑战”。²⁵ 阿拉木图进程促进就非正常移民、人口贩运、移民脆弱状况、移民融合、人口流动和移民人权等移民问题和难民保护工作的挑战开展持续对话和信息交流。成员国为：阿富汗、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其和土库曼斯坦。还邀请本区域其他国家和国际组织及民间社会组织临时参加阿拉木图进程的会议。

(二) 区域组织

39. 东盟在其《2025 年愿景》的所有支柱中有几个重要的移民问题相关项目，包括非正常移民、偷渡移民、贩运人口、劳工移民、支助弱势移民和解决自然灾害状况下的流离失所问题。《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》由东盟领导人于 2015 年 11 月在吉隆坡举行的第二十七次东盟首脑会议上签署，于 2017 年 3 月 8 日生效。该公约以 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》以蓝本，除其他外，旨在加强合作，以防范和打击人口贩运，处理人口贩运的驱动因素并保护人口贩运受害者。东盟《保护和促进移民工人权利宣言》也意义非凡，其主要目的是为促进移民权利提供行动框架，不过该宣言主要侧重于劳工移民。《宣言》中写道：“接收国和派遣国应在不损害接收国的法律、法规 and 政策的适用性条件下，顾及移民工人及其已与他们共

²⁴ 巴厘进程，《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘宣言》。可查询：www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Bali%20Declaration%20on%20People%20Smuggling%20Trafficking%20in%20Persons%20and%20Related%20Transnational%20Crime%202016%20281%29.pdf。

²⁵ 可查询：www.iom.int/almaty-process。

同居住的家庭成员的基本权利和尊严”。²⁶ 《宣言》还呼吁制定一份关于保护和促进移民工人权利的东盟文书，目前该文书正在谈判中。

40. 2016 年，东盟成员国在《东亚峰会加强应对危机移民及人口贩卖宣言》中进一步强调需要保护和支助人口贩运受害者和其他危机移民。《宣言》中指出的以下情形令人严重关切：“冲突和危机造成全球范围内大批人口流离失所，包括流离失所的妇女和儿童人数众多，移民殒命海上的悲惨境遇，以及人贩子、人口贩运施害者和从犯对人特别是处境脆弱的人的虐待和剥削”。²⁷ 此外，《宣言》中还呼吁在援助人口贩运受害者以及陷入冲突或自然灾害的国家的移民方面加强合作，提高防备和应对。

41. 南亚区域合作联盟（南盟）成员国于 2002 年通过了《南盟防止和打击贩运妇女儿童从事卖淫公约》（2006 年生效）。虽然这一打击人口贩运的区域公约当时很重要，但其定义上的限制（将人口贩运限于卖淫的目的，并缺乏基于权利的方法和执行机制）使之不符合更广泛的应对人口贩运问题的努力。最近，南盟成员国通过了《加德满都宣言》，旨在加强劳工移民方面的合作，以保护移民工人。

(三) 亚太区域的混合移民：前进道路

42. 本区域现有的移民经验和移民治理形势助长了促进因素和挑战，为应对混合移民流动的挑战指明了方向。在许多情况下，各国在处理混合移民流动时与移民坚定地站在一起：伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、泰国和土耳其等国长期以来收容了大批具有重大保护需要的移民和难民，在许多情况下超出了国际法规定的义务。

43. 此外，移民治理的视角不断扩大，超出了国家框架，并将非国家行为体的声音也纳入进来，这些进展令人鼓舞。各国在移民组织和难民署等国际组织的支持下，共同制定了对混合移民情形的全面对策。民间社会组织一直在各论坛上倡导移民权利保护，发挥了重要作用。多年来，民间社会组织的区域性网络也在不断发展，包括亚洲移民论坛和亚洲—太平洋难民权利网络，为移民提供方案和服务。国际组织在支持区域协商进程方面协助防范原籍国和目的地国之间可能出现的对立立场方面发挥了宝贵作用。

44. 不过，还有很多挑战未获解决。特别是，对国家主权和国家安全关切原则的尊重与对国家和人权义务的尊重不相匹配。如前所述，本区域在批准与难民、移民和劳工有关的国际文书方面的记录并不令人鼓舞，许多国家仍然不愿意在法律上承认这一点，即所有移民，不论其地位如何，都有权得到人权保护。

45. 本区域各国在建立区域框架以处理移民、难民和寻求庇护者的大规模流动方面也不积极。1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公

²⁶ 东盟，《保护和促进移民工人权利宣言》。可查询：www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/117/Declaration.pdf。

²⁷ 可查询：www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/EU-ASEAN-Programme/ASEAN-Convention-Against-Trafficking-in-Persons-2015。

约》是发展中国家关于难民问题的第一份具有约束力的区域法律文书。拉丁美洲国家有 1984 年通过的关于难民问题的非约束性《卡特赫纳难民宣言》。然而，亚洲和太平洋次区域组织尚未通过类似的协定。例如，虽然东盟能够让国际社会参与制定《印度支那难民问题综合行动计划》，但这一经验并没有使更多国家批准 1951 年的《关于难民地位的公约》，也没有导致制定更广泛的合作框架以应对未来的危机。因此，混合流动中的移民和难民局势不稳定，面临过度拘留和驱回的风险。

46. 除了与人口贩运有关的东盟和南盟公约外，亚太区域各国之间的合作为自愿和非约束性的。本区域各国之间签署了双边协定。在大多数情况下，移民权利尚未纳入此类协定中；相反，它们主要涉及原籍国进入劳动力市场或由目的地国获得劳动力供应的问题。

47. 《纽约宣言》附件一和附件二载有关于今后如何处理混合移民流动的挑战以及因明显不同却相互重叠和交叉的各类流动人口带来的复杂性问题的建议。在就《安全、有序和正常移民全球契约》进行谈判时，以下关于混合移民的建议可供审议：

(1) 对于混合移民的应对措施必须以立足人权的方针为核心。在基于权利的方法这一条件下，必须首先将需求放在第一位，向移民路线沿途的弱势移民一律提供援助和保护，不论其地位如何。国家和区域合作以及寻求和救援（陆上和海上）的多边方法是查明和协助迷路、失踪和受伤移民的必要条件。此后，必须向有需要的人提供生存援助，包括基本生存援助，为重病和重伤人员提供复杂的保健援助，以及加快处理因寻找可行办法而滞留的人员的事宜；

(2) 与此同时，必须制定必要的程序和立法、基础设施能力、人力资源和设备，以充分应对混合移民的突然流动。这包括登记/信息/身份管理的紧急程序；文件核查；以及在边境点建立和管理临时营地。还必须做好准备，为基础设施（道路、临时营地/适当住房、建筑物、办公空间和家具、电力和通信）建设打好基础。最后，必须为安全、公共卫生和移民卫生、人口贩运/走私、人权法、搜索和救援以及护照/登记/乘客检查程序方面的专家配置人力资源和人员培训；

(3) 进一步推广安全、正常移民和流动备选方案，对于安全、有序和有尊严的人口流动也必不可少。各国政府应根据目的地的劳动力市场和人口需求，努力为所有技能水平的正常移民开辟适当途径；促进在国外的家庭团聚和教育方面的选择；促进开展危险移民流动的替代方案；加快办理；并在非正常移民的风险方面提供明晰而准确的信息；

(4) 各国应批准所有相关公约，特别是《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》《联合国关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，并将这些公约纳入国家法律；

(5) 在亚太区域尚无难民问题框架的情况下，《关于难民和移民的纽约宣言》附件一中的难民问题全面响应框架可以成为审议本区域难民响应框架

的重要参考。为实现这一集体反思，有必要查明实践与本文件准则之间的共同之处，如何向前迈进，以及争议问题，这将需要对产生分歧的因素进行审查；

(6) 鉴于本区域非正常移民的现实状况，《关于难民和移民的纽约宣言》附件二中关于减少非正常移民的发生率和影响的建议以及对使非正常移民身份正常化的政策的考虑，重申了本区域早先和现有的倡议中提出的各项建议，例如区域实体或区域协商进程，因此可以视为采取进一步行动的基础；

(7) 各国政府应开展合作以解决混合移民的驱动因素，包括加强法治和人权，解决环境退化问题，促进平衡的可持续发展，确保移民是一种选择而非迫不得已；

(8) 本区域各国政府应致力于改进与移民有关的数据和统计，以提高其在决策中的效用，并更好地监测实现可持续发展目标的进展情况。特别是，作为处理非正常和被迫移民的驱动因素的政策基础，进一步的研究和倡议对于收集关于弱势流动人口的需求、基本情况、期望、脆弱状况和意图的定量和定性数据至关重要。此外，遏制非正常和被迫移民的驱动因素，需要参与原籍国和移民路线沿线的稳定和发展方案。这可以包括旨在预防冲突、过渡、恢复、治理、复原力建设、社会凝聚力和预防灾害风险的种种努力；

(9) 本区域各国政府应在区域协商进程促进的对话、交流与合作的基础上再接再厉。对区域协商进程开展定期评估以跟踪成就，找出差距，并查明这些论坛在解决目前和新出现的问题方面的相关性，将颇具价值。区域协商进程可考虑通过一项长期倡议方案，以解决悬而未决的艰难挑战，如混合移民、滞留难民和非正常移民；

(10) 此外，各国政府和其他相关行为体应努力建立一种包容性的综合方法，促进原籍国、过境国和目的地国内部以及国家间的合作。公平和均衡的合作，包括在现有区域内或区域间协商进程内的合作，对于建立或加强政策和业务平台至关重要。原籍国、过境国和目的地国的利益攸关方必须共同采取一系列全面的具体政策和行动来改善移民治理；

(11) 对移民治理采取多层面和多利益攸关方方法的趋势表明，国际组织可发挥关键作用，召集从地方到全球各级的不同部门和行为体。国际组织支持促进非政府行为体和机构包括各类移民协会参与移民问题的讨论依然至关重要；

(12) 为了打击歧视、仇外心理和种族主义，所有利益攸关方——各国政府、民间社会组织、国际组织、学术界、媒体——应共同努力制定一项公众教育行动计划，以促进更好地了解移民问题、移民权利以及移民对原籍国和目的地国社会的贡献。