



亚洲及太平洋经济社会委员会

新出现的社会问题委员会

第三届会议
2006年12月12-14日
曼谷

国际迁徙与发展高级别对话区域后续行动

(临时议程项目 4)

驾驭迁徙促进发展的区域挑战

秘书处的说明

内容提要

为寻求更好的经济机会和其它机会而进行的跨界人口流动是亚太区域一个历史悠久的特征。在当今世界估计约为 1.91 亿的迁徙者中，将近有三分之一，或约 5800 万人生活在本区域。

当今的发展议程把消除赤贫当作重中之重。在这方面，国际迁徙对于消除贫困和促进整体社会经济发展的贡献得到了应有的承认。为了使其对发展产生最大影响，减少与国际迁徙相关的成本和风险至关重要。

本区域迁徙政策的范围倾向于更加关注有序的迁徙，而不是迁徙者的社会保障、人权及体面的工作和生活条件。由于缺乏法律和社会保护，非常规的迁徙者，特别是迁徙妇女，易受暴力侵害和剥削。除非这些问题得到解决，迁徙带来的好处将会减损。

国际社会正加大努力处理迁徙问题。这方面最近的努力是 2006 年 9 月 14 和 15 日在纽约举行的国际迁徙与发展问题高级别对话。在这一次历史性会议上，与会者普遍认为，国际迁徙如得到一整套正确的政策支持，可对原籍国和目的地国的发展起积极作用。预计高级别对话的成果将加快有关管理国际迁徙及其对发展影响的区域多边会谈的步伐。请委员会就对话区域后续行动提出建议。

目 录

	页 次
导言.....	1
一、亚洲及太平洋国际迁徙的主要问题.....	1
A. 主要特征.....	1
B. 国际迁徙与发展.....	3
C. 未记录在案的迁徙，包括人口贩运.....	6
D. 迁徙者的社会保障和人权.....	7
E. 区域和次区域的移民管理举措.....	8
二、国际迁徙与发展高级别对话.....	10
A. 背景.....	10
B. 亚太经社会为迎接高级别对话开展的活动.....	11
C. 高级别对话的成果.....	12
三、供审议的问题.....	14

导 言

1. 为寻求更好经济机会和其他机会的跨界人口流动是亚太区域历史悠久的社会特征。但是，现在受到国际迁徙明显影响的国家比历史上以往任何时期都要多。亚洲当今迁徙制度于 1970 年代形成，当时来自南亚和东南亚的劳工大规模迁徙到西亚的产油国。另一个大规模的移民潮产生于 1980 年代，当时新兴工业国家以及东亚和东南亚地区的经济蓬勃发展，需要寻求移民劳工维持其经济增长。本区域的国际迁徙由各种推拉因素所推动，其中包括持续的发展差异、相互交织的区域经济和不同的人口动态。这些结构性现实启动了今后几十年相应的人口流动的动态。

2. 国际迁徙也是驾驭全球化政策辩论的前沿问题。国际社会通过联合国系统将重点放在寻找方法，解决原籍国和目的地国的迁徙压力和发展差异。在这方面所进行的最新努力是 2000 年 9 月 14 和 15 日在纽约举行了国际迁徙与发展问题高级别对话。高级别对话将国际迁徙放在执行国际商定的经济和社会发展目标 and 尊重所有人权的更广泛的背景下进行审议。在这一次历史性会议上，与会者普遍认为，国际迁徙如得到一整套正确政策的支持，可成为原籍国和目的地国发展的积极推动力。此外，关于设立一个全球迁徙与发展论坛以及向所有会员国开放的非正式常设协商机构的建议被会议接受。

3. 本报告首先探讨亚太经社会区域国际迁徙的重大问题，特别重视其对发展的影响。本报告接着审议在高级别对话之前亚太经社会最近开展的活动，并探讨了对话的成果。最后一章介绍亚太经社会在国际迁徙领域今后设想要开展的活动方向。请委员会就高级别对话的区域后续行动提出建议。

一、亚洲及太平洋国际迁徙的主要问题

A. 主要特征

4. 当今亚洲及太平洋国际迁徙模式和形态的规模和复杂性在不断增加。越来越多的国家正加入迁徙进程，不仅是派出国也是接受国。据估计，2005 年全世界国际迁徙人数超过了 1.91 亿。亚洲及太平洋的国际迁徙人数占其中将近三分之一，即 5800 万人：5300 万人来自亚洲，500 万人来自太平洋。这些迁徙中的大部分都在本区域内进行。

5. 亚洲迁徙流的显著特征是劳动大军的迁徙。除了少数例外之外，亚洲境内的

国际迁徙主要是为填补劳动力的缺口。而在太平洋区域的国际迁徙的主要形式是定居迁徙。太平洋岛国和领土出现了大量人口迁移澳大利亚、新西兰和美利坚合众国的情形，通常导致了人口增长放慢或者人口下降。非正规的迁徙，包括贩运人口，在本区域比较普遍，引起了严重关切。

6. 亚太经社会区域移民工人的主要来源国是孟加拉国、中国、印度尼西亚、印度、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡。2005年，单是菲律宾一国就派出了98万多合同移民工，其中包括有陆基和海基工人组成的新雇和再雇工人¹。菲律宾工人不仅被大范围地吸引到西亚的产油国，也被吸引到东亚和东南亚的新兴工业化经济体，最远到达西亚。每年离开孟加拉国的移民工人几乎是原来的三倍，从1990年的10.3万人增加到2004年的27.3万人²。1995-2004年期间，每年平均有18.2万的移民工人离开斯里兰卡，其中多数人的目的地是西亚的产油国³。在2000-2004年这5年期间，巴基斯坦每年平均派遣了15.4万的工人⁴。亚洲的几个原籍国都积极推动劳务移民。

7. 在亚洲吸引移民工人的有两极。西亚的产油国，例如科威特、阿曼、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国，不仅吸引了来自邻国的大批工人，而且吸引了南亚和东南亚的大批工人。此外，东亚和东南亚的新兴工业化经济体已成为暂时迁徙的枢纽。这些国家和地区包括文莱达鲁萨兰国、中国香港、日本、马来西亚、大韩民国、新加坡、中国台湾省和泰国。

8. 亚洲国际迁徙的一个显著特征是妇女构成迁徙劳动力的很大一部分比例，并且妇女在劳工外流中所占的比例正在上升。确实，在印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡，外流劳工中女性的数量超过男性。许多女性迁徙工人在服务业的女性职业工作，作为家庭帮佣、保健工人和演艺者，她们还在生产部门工作。

9. 亚太经社会区域的迁徙劳工大多属于暂时性质。绝大多数的迁徙者都预计会回到他们的原籍国。几个进口劳工国家的官方政策都明确规定，外国工人，特别是低技能的工人，只能暂时逗留工作，并签定就业合同。大多数暂时迁徙工人不能带家属或者

¹ 菲律宾海外就业局，2005年年度报告(菲律宾MANDALUYONG市，2005年)。

² 孟加拉国政府，人力、就业和培训局，其网址是：<http://www.bmet.org.bd/report.html>，2006年9月11日查阅。

³ 斯里兰卡外国就业局，该局网址是<http://www.slbfelk>，2006年9月11日查阅。

⁴ 巴基斯坦政府移民和海外就业局，该局网址是<http://www.beoe.gov.pk>，2006年9月11日查阅。

与其家人团聚。

10. 亚洲的迁徙劳工大多是低技能的工人。对这些工人的需求不太可能减少，这是由相对富裕目的地国家或地区的人口和生活方式的可预测的变化造成的，在那里年轻人倾向于躲避所谓 3D (高要求的、危险和脏臭)的工作。事实上，在较发达的目的地国，某些工作已经被确定为移民的工作。在建筑、种植和家庭帮佣等部门的工作已大部分转移下放给移民来干。

11. 自从 1990 年以来，高技能职业，特别是在信息技术和卫生领域的迁徙已经增加，以满足目的地国更大的需求。除了传统的移民国家之外，拥有高技能的工人也被吸引到提供永久居留权的亚洲新兴工业化经济体。今后高技能的移民可能会增加，因为拥有技能的外国工人越来越被看作是维持目的地国家和地区经济活力必不可少的因素。

B. 国际迁徙与发展

12. 当代的发展议程已把消除赤贫作为重中之重。在这方面，人们日益注意到国际迁徙对消除贫困和实现《千年发展目标》的贡献。

13. 迁徙与减贫之间的最直接联系就是汇款。政策制订者越来越把迁徙者汇款作为实现迁徙促进发展的潜力的工具。几个原籍国的汇款的绝对规模以及与其它资金来源相比的数量是如此之高，有必要充分挖掘其潜力，推动长期和较大范围的社会经济发展。

14. 汇款已成为亚洲和太平洋经济体的一个结构性因素，在维持地方和国家经济中发挥不可缺少的作用。根据世界银行的估计，2004 年全球的汇款为 2280 亿美元⁵。其中，亚太经社会的成员国收到了约 850 亿美元。本区域拥有一些世界上接收汇款最多的国家。本区域接收汇款最多的国家是印度(217 亿美元)、中国(213 亿美元)、菲律宾(116 亿美元)、巴基斯坦(39 亿美元)、孟加拉国(36 亿美元)和越南(32 亿美元)。

15. 在国家一级，通过正规渠道转帐的汇款是外汇的一个来源。汇款有助于消除国际收支压力，提高主权信用等级，这又有助于吸引后续的投资。流入许多发展中国家的汇款现在已超过官方发展援助，正迅速成为发展筹资的一个潜在形式。与其他形式的资本流动相比，汇款更加稳定。事实上，在亚洲经济危机期间以及最近在 2004 年的海

⁵ 工人的汇款和雇员获得的报酬包括移民工人的活期转帐和非常住工人所赚取的工资和薪水。

啸灾难之后，汇款都有所增加。汇款随着迁徙规模的增长而增长，与外国援助不同，汇款直接流入需要的人的手中，不用经过成本高昂的官僚机构。

16. 汇款在家庭一级带来的好处也显而易见。不管用于消费还是用于投资，汇款对接收汇款的家庭和社区都带来巨大好处。汇款改善了家庭的福利，提高了家庭的经济安全，为食物、住房、保健和教育以及存款和进行生产性资产的投资提供了资金。当汇款投资于社区项目或需要劳动力的小企业时，汇款也能使直接接收者以外的更大范围的人群受益。汇款的这些使用方式对地方和国家的经济有刺激性的倍增效应。从事发展活动的人们日益关注的一个问题是如何引导利用汇款，充分发挥其对发展的影响。

17. 国际迁徙也使东道国的经济发展获益，使其经济不受一些重要行业例如农业、建筑业、和制造业的劳工短缺的限制而得以继续发展。移民家佣使家庭成员有时间从事更加生产性的职业，使东道国的经济受益。从部门一级来看，移民对东道社会的实际影响有喜有忧。一些研究表明，在建筑业和制造业，移民工人增加了当地劳动力的失业率。低工资的移民工人的存在无意中造成了一种后果，刺激劳动密集型产业吸纳更多的外国工人⁶。必须通过研究进一步收集信息，以便弄清迁徙对东道国的各种影响，以便在此基础上制订更加切实可行的政策。

18. 亚洲和太平洋区域也有相当数量的技术人才在国外寻求较为永久的就业。因此，由于迁徙而流失人力资本，即所谓的“人才流失”，是原籍国越来越关注的一个问题，菲律宾护士以及印度信息和通信技术人才的流失的情况就是如此。在一些关键部门，如卫生、技术和工业，人力资本的短缺会降低生产力和经济增长，影响社会服务的提供。尤其是卫生专业人员移民所造成的社会后果，使其成为公共政策关切的一个问题。因此有必要在其经济效益和劳动力自由流动与保护公共卫生目标之间达成平衡。这就要求驾驭迁徙的对策作相应的调整，以使来源国和目的地国均能受益。

19. 是否和在多大程度上迁徙所带来的益处超过其负面影响仍然是一个见仁见智话题。一些研究表明，高技术人才的外流通过回流的迁徙会有补救作用。回归的迁徙者可促进将技术、技能、知识和资本转移到其原籍国。他们可成为传播包括小家庭规范到小型工商企业的各种思想的领导者。

⁶ MANOLO I. ABELLA 著，“亚洲及太平洋劳工迁徙管理中的社会问题”，亚太人口杂志，第 20 卷，No. 3，2005 年 12 月。

20. 同样，散居国外的人才也有助于建立商业网络，促进贸易、外国直接投资以及增加进入接收国市场的机会。散居国外的企业家和投资者可发挥重要作用，将经商的新思维和新方法带回其祖国。他们通过分享新知识并将这些新知识与当地的习惯融合起来，可以使人们更快地采取和接受积极的变革。印度软件业取得的惊人增长就是动员利用散居国外的人才的一个成功范例。2002年，这种做法为印度产生了40万个软件的新岗位，并创造了超过60亿美元的收入⁷。印度顶尖的20家软件企业中有19家是由来自印度海外侨民中的专业人士成立和管理的。生活在欧洲、北美和澳大利亚的阿富汗侨民也正在为阿富汗的重建和发展作出贡献。

21. 妇女迁徙可能改变妇女的地位和自主权。当妇女移民并成为其家庭主要创收者时，她们的地位得到提高；当其他家庭成员移民时，妇女的责任和决策权也提高了。除了经济权力之外，移民妇女由于获得了就业、教育和知识，她们更有自尊感。这可能影响到下一代，因为她们为孩子树立了妇女可发挥重要作用的榜样。然而，将妇女置于脆弱状况的迁徙程序和结构可能对实现性别平等构成挑战。

22. 本区域在国外做临时工的大多数迁徙工人将其家人留在国内。因此，国际迁徙可能会给留在原籍国的家庭造成困难，影响移民家庭的福利。由于移民造成的家庭分离有害于家庭的凝聚力、婚姻稳定性和留在国内的孩子。据估计，仅在东南亚，就有400万至700万的儿童被在海外工作的父母留在国内。这些迁徙者的孩子面临的一些困难包括：无人照顾、在学校成绩差、青少年犯罪以及心理和人际关系方面出现问题。

23. 最近亚洲暴发的“非典”显示，人员流动或国际迁徙会对公共卫生造成影响。事实上，“非典”的影响超出了卫生关切的范围之外，造成了经济、国际关系和旅游业方面的后果。研究也表明，在流动中易脆弱性增加与艾滋病毒/艾滋病的传播之间有着密切的关联。迁徙和艾滋病毒/艾滋病之间的关系源自迁徙进程本身造成的状况，因为其中可能涉及剥削、与配偶和家人分居，以及阻碍他们获得卫生保健服务的语言和文化障碍。迁徙者也得不到对于减少其对艾滋病毒/艾滋病的脆弱性的非常重要的信息和预防服务。

⁷ 亚洲开发银行，“开发利用散居海外的人才”，在联合国第三次国际迁徙协调会议上提交的文件，纽约，2004年10月27-28日。

C. 未记录在案的迁徙，包括人口贩运

24. 未经批准的迁徙在整个亚太区域都存在。由于可靠的数据有限，对非正规状态的移民的估计数充其量也是这一现象真实程度的近似值。在许多情况下，正规化运动可揭示非正规迁徙的程度和规模。根据一种估计，在 2003-2005 年期间，在东亚和东南亚的主要接收国，未经批准的移民人数超过 120 万⁸。 这一问题在马来西亚和泰国等国家尤其普遍，因为他们与邻国有漫长和有许多空子可钻的共同边界。

25. 2004 年泰国进行了全国范围的移民登记。在这一进程中，约有 130 万的非经批准的移民进行了登记。其中有 80 多万人获得了工作许可证，使许可证的持有者能够工作为期 3 个月至 1 年的时间，并参加卫生保险计划⁹。 据估计，在日本有超过 20 万的非正规身份的移民，而马来西亚的人数则为 30 万至 50 万人¹⁰。 由于历史上的联系和开放的边界，有数十万的尼泊尔人通过未经批准的渠道迁徙到印度，在非正规部门工作。

26. 贩运人口是一种恶性的非正规迁徙，是涉及欺骗、胁迫、剥削、侵害和暴力情节的犯罪。贩运人口通常针对妇女和儿童，尽管并非全部如此。贩运的受害者在经济上本来已经很脆弱，他们通常由于要遭受身体和精神侵害、暴露到有生命危险的环境状况（包括性传染疾病和艾滋病毒/艾滋病），以及在当局的手中受到虐待等等，他们的处境更加雪上加霜。妇女通常是性剥削、强迫婚姻和家庭奴役等的对象。

27. 为了在来源地区解决贩运人口问题，必须加大力度促进发展，消除贫困。然而，研究倾向于表明，随着发展水平的提高，往外迁徙也相应增加；因此，在短期内这些努力不太可能减少迁徙的数量。因此，预防措施必须包括开展宣教运动。在目的地地区，制定的政策应针对需求：在对贩运迁徙者需求较大的地方，例如在一些国家的旅游部门，需要有力的政治意愿。

⁸ MARUJA M.B. ASIS 著，“亚洲和太平洋国际迁徙的最新趋势”，亚太人口期刊，第 20 卷，第 3 号，2005 年 12 月。

⁹ JERROLD W. HUGUET 和 SUREEPON PUNPUING 著，“泰国的国际迁徙”（国际迁徙组织，区域办事处，曼谷，2005 年）。

¹⁰ ASIS 著，见上述引文。

D. 迁徙者的社会保障和人权

28. 国际迁徙者的福利很大程度上取决于他们能在多大程度上获得体面的工作、安全合法的身份，以及社会服务和保障。一张暂住证或者工作合同通常足以给短期移民一种安全感。然而，随着没有合法证件的移民不断流入，对他们的保护的关切也可能会不断增加，因为一些东道国收紧了移民管制。由于没有合法证件的移民是通过非法渠道进入这些国家的，或者是其签证到期后继续滞留在这些国家的，因此他们缺乏诉诸法律保护的手段，以及改善其工资、工作条件、生活水平和获得社会服务的法律手段。这种情况使这些移民，尤其是妇女，容易受到剥削和侵害。

29. 尽管许多移民工人的经历是正面的，他们中有相当多的人面临着各种艰难困苦，减损了他们从迁徙中获得的好处。在亚洲和太平洋区域，迁徙劳工的招聘大多是由私营机构掌控。对移民工人的保护取决于工人及其雇主签订的合同。这一安排造成了不规范和侵权的情况，增加了移民及其家庭的成本。一些比较普遍的侵权行为包括：过高的安置费、违反合同、拖欠或不付工资。这些问题在从事家佣工作和娱乐业的女性移民中间尤其普遍。妇女集中在这些部门工作，而这些部门不受国家劳动法的保护，因而使移民妇女容易受到侵害和剥削。非正规身份的移民以及贩运的受害者都很容易受到侵害，因为他们无法求助法律保护。

30. 低技能的移民工人在其就业环境中通常面临着欺骗、歧视、剥削和虐待。仇外情绪泛滥以及对移民的负面看法从一定程度上解释了这些现象，但是这也是移民在东道国的劳动力市场中的地位以及劳工标准的运用和执行不到位造成的。越来越多地倾向于非正规工作安排给移民工人造成了许多不利的因素，包括低工资、工作条件恶劣以及缺乏社会保障和对工人权利的保护。

31. 要保护移民的权利，就必须确保他们能够得到接受国法律的平等对待。尊重移民的人权是决定移民的福利的最基本的因素之一，对于实现更大社会和经济的发展必不可少。必须使各种年龄的移民都能够获得廉价的社会和卫生基本服务，包括生殖卫生保健服务。在这方面，应该考虑与移民的卫生保健需求相关的综合因素。这些综合因素包括：由于流动造成的心理压力、日常生活中的安全感降低、被疏远和被歧视的经历以及社会经济地位下降。

32. 虽然制定有关外侨入境的法律法规和其逗留的条件是一个国家的主权权利，

有关国际人权文书呼吁各国在制定影响到移民福利的法规和政策时，遵守国际人权原则。各国批准各种有关保护移民权利的国际公约，将是朝实现这个目标迈出的一大步。与保护移民关系最密切的联合国公约和议定书是：1990年的《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》¹¹，该公约于2003年7月生效(7个会员国批准，3个会员国签署)；以及2000年通过的2个议定书，即《预防、制止和惩罚贩运人口，特别是贩运妇女和儿童行为的议定书》(有10个会员国批准，11个会员国签署)，以及《打击通过陆海空偷渡移民的议定书》(有11个会员国批准，10个会员国签署)；1951年联合国与难民地位有关的公约¹²。(亚太经社会有23个成员国批准)以及1967年的《与难民地位有关的议定书》(有23个个会员国批准)。在亚洲及太平洋区域，批准1990年的有关迁徙工人及其家属的公约的步伐相对较慢，对此表示支持的大多是迁徙工人的原籍国。

E. 区域和次区域的移民管理举措

33. 要应对国际迁徙的挑战，就必须在区域和国际两级进行高度的协调。为此目的，亚太区域的各个政府对处理国际迁徙问题的具体方面的区域协商进程越来越支持。这些进程在性质上来说是正式的、开放的和不具约束性的。它们不一定要产生立即、具体的成果，但是非常重视长期目标，例如加强合作、对话、信息交流和技术合作。这些互动对于各国之间发展联系，并为今后的双边和多边协定打下基础是至关重要的。区域协商进程的作用是加强了关于迁徙问题的区域合作，建立了信任，促进了有关迁徙问题的共识，并为全球迁徙管理论坛提供了另一种做法。

34. 过去十年，在亚太经社会区域出现了一些有关管理国际迁徙各个方面的区域协商进程。本区域大多数国家都参加了以下一个或多个区域协商进程。1996年启动的马尼拉进程主要重点是打击和减少本区域的非法迁徙和人口贩运。亚太难民、流离失所者和移民问题政府间协商(APC)也是1996年启动的，它作为本区域的各国政府的一个咨询机构发挥作用，同时也作为讨论有关难民和流离失所者问题的一个非正式论坛。目前正在作出一些努力，以便将马尼拉进程融入APC，并使它成为APC有关非法移民和人口贩运问题的一个分支机制。2002年在巴厘举行了偷渡人口、贩运人口和相关跨国犯罪问

¹¹ 1990年12月18日联大第45/158号决议，附件。

¹² 联合国，条约系列。第189卷，第2545号。

题部长级会议，俗称“巴厘进程”，这一进程作为有本区域 38 个来源国、过境国和目的地国组成的一个自愿、不具约束力的集团于 2002 年启动。这一进程开展的各种有针对性的讲习班促进了负责打击人口贩运和相关跨国犯罪的执法和其它重要机构的行动一级官员的能力建设。2003 年设立的“科伦坡进程”是亚洲原籍国有关劳工迁徙问题的部长级协商进程。最近，某些目的地国也加入了这一部长级协商进程。科伦坡进程重点保护脆弱的移民，并最大限度地扩大劳工迁徙带来的益处。

35. 亚太区域现有的大多数区域协商进程都重点处理具体的人口流动问题例如非法的迁徙和人口贩运问题。目前没有处理所有形式的人口流动问题的区域协商进程。更大范围的迁徙问题，特别是国际迁徙与发展之间联系的问题，仍然在很大程度上没有得到处理。本区域管理和规范迁徙问题的大多数努力的范围仅限于原籍国和目的地国用来使人口流动，特别是劳工移民，正规化的双边协定。现有的大多数协定是以谅解备忘录的形式存在，尚未发展为行动计划和执行进程。

36. 《非正规迁徙问题曼谷宣言》由 18 个亚太国家于 1999 年 4 月在曼谷举行的迁徙问题国际专题讨论会上通过，是为非正规迁徙的区域管理铺平道路迈出的重要一步。宣言强调必须超越迁徙管制，并呼吁深入分析非法移民的根源，以便采取有效的国内立法，将贩运者定罪并协助受害者。

37. 在次区域一级，为了处理非法移民，特别是人口贩运问题，作出了强有力的承诺。两个次区域举措代表亚太区域协商进程所取得的初步进展。在南亚，南亚区域合作联盟于 2002 年通过了《预防和打击贩运妇女和儿童从事卖淫活动公约》，这一公约有 7 个成员国¹³。另一个专门打击贩运人口的次区域举措是大湄公河次区域六国参加的打击贩运人口湄公部长级协调举措¹⁴。2004 年，六国政府签署了一项以包括相关公约和原则的国际标准为基础的谅解备忘录。这一次区域协定奠定了一个框架，有利于系统地应对人口贩运问题，并制定一个合作努力的次区域三年行动计划，以保护人口贩运的受害者，推动各方开展合作以便调查和起诉贩运者，并采取保护性措施处理面对贩运的脆弱性问题。

¹³ 孟加拉国、不丹、印度、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。

¹⁴ 柬埔寨、中国、老挝人民共和国、缅甸、泰国和越南。

二、国际迁徙与发展高级别对话

A. 背景

38. 国际迁徙与发展之间的复杂联系很早以前就引起了人们的注意，这一问题在 1994 年 9 月在开罗举行的人口与发展问题国际会议明确确认了迁徙与发展之间的关系后变得突出起来。作为这次会议的后续行动，根据联大关于国际迁徙与发展的 1994 年 12 月 19 日的第 49/127 号决议对召开一次关于国际迁徙与发展问题的国际会议的可能性进行了研究。

39. 从那时起，联合国秘书处就召开一次联合国国际迁徙与发展问题会议的可能性曾 4 次向会员国征求意见，秘书处就召开这样一次会议的目的和形式致函会员国征求意见。然而，每次都由于答复的数量很少，不可能评估哪些意见能代表所有会员国的意见。

40. 认识到国际迁徙问题日益重要，以及人们对其与发展的关系了解不多，联大关于国际迁徙与发展的 2003 年 12 月 23 日第 58/208 号决议决定于 2006 年举行一次关于国际迁徙与发展问题高级别对话。决议同时决定，高级别对话将讨论国际迁徙与发展的多层面问题，以便查明合适的方法和途径以最大限度地发挥发展的益处，并使其负面影响降至最低。

41. 联大在 2005 年 12 月 23 日第 60/227 号决议中，邀请各区域委员会为筹备高级别对话推动并协调区域一级的对话，还请有关国际迁徙问题领域的适当区域协商进程和其它由成员国采取的主要举措为高级别对话作出贡献。决议还请相关的联合国机构、基金和方案以及国际迁徙组织为对话筹备工作作出贡献。

42. 在为高级别对话进行筹备的过程中，组织了两次专题小组讨论会，第一次于 2006 年 6 月 8 日在纽约举行，第二次于 2006 年 7 月 4 日在日内瓦举行。这两次小组讨论会为会员国与联合国系统的代表之间开展富有成果的互动提供了极好的机会，使他们能够就联合国在协助会员国最大限度充分利用迁徙可能带来的机遇方面的作用展开辩论。认识到民间社会贡献的重要性，于 2006 年 7 月 12 日在纽约与非政府组织、民间社会组织和私营部门的代表举行了为期一天的非正式互动听证会。

43. 针对关于国际迁徙与发展问题的联大 2004 年 12 月 22 日的第 59/241 号决议中

提出、并由联大 2005 年 12 月 23 日第 60/227 号决议重申的要求，秘书长向联大提交了一份关于国际迁徙与发展问题的报告¹⁵，其中全面审议了国际迁徙的最新趋势，特别是对目的地国和原籍国的影响。报告吸取了许多以前所作研究的成果，包括 2005 年向秘书长提交的国际迁徙问题全球委员会的报告¹⁶。秘书长在报告中指出，为寻找各种途径，使联合国更好地为会员国服务，一个全球协商论坛可提供一个场所，开展关于国际迁徙与发展相关问题的讨论，并推动各国政府间开展合作。¹⁷

B. 亚太经社会为迎接高级别对话开展的活动

44. 作为对国际辩论的补充，亚太经社会开展了几次处理国际迁徙问题的活动，同时考虑到迁徙问题的区域特点。这些活动是作为新出现的社会问题领域的工作方案的一部分而开展的，是为了迎接高级别对话，以便为区域筹备工作作出贡献。

45. 2005 年 8 月，亚太经社会与联合国人口基金、国际迁徙组织和人口与发展问题亚洲议员论坛合作，共同举办了国际迁徙的社会影响问题区域研讨会。与会者一致认为，迁徙问题应被看作是发展和实现《千年发展目标》的一个重要的、积极的促进因素。这次区域研讨会通过的呼吁，除其他外，设立有关劳工迁徙与发展问题的区域协商进程，协调国家迁徙政策，使之符合更大范围的发展目标，并开展系统的区域研究，探讨国际迁徙与发展问题。

46. 2005 年 9 月，认识到区域合作对驾驭国际迁徙日益重要，亚太经社会与为亚太区域工作的 14 个其他联合国机构和政府间组织合作，共同设立了关于国际迁徙问题(包括贩运人口问题)区域专题工作组，其目的是推动人们加深对本区域迁徙现象的理解，并制订共同的对策，加强协调机制，以及有关机构间的信息交流。该小组目前由亚太经社会和迁徙组织曼谷区域办事处共同担任主席。

47. 2005 年 10 月，亚太经社会组织了推动和执行《消除一切形式歧视妇女公约》，特别是拐卖妇女和对妇女的暴力问题专家组会议。这次活动是对秘书长关于对妇女的各种形式暴力的深入研究的一个投入。¹⁸

¹⁵ A/60/871。

¹⁶ 国际迁徙问题全球委员会，“在一个相互联成一体的世界中的迁徙问题：行动新方向”（2005 年）。

¹⁷ A/60/871，第 39-41 段。

¹⁸ A/61/122/Add.1。

48. 2005年11月在曼谷举行的亚太经社会新出现的社会问题委员会第二届会议在关于社会弱势群体的议程项目下阐明了国际迁徙问题。秘书处就国际迁徙问题编写并提交了一份报告(E/ESCAP/CESI(2)/2)，其中探讨了国际迁徙与发展之间的关系以及迁徙对本区域的社会影响问题。

49. 亚太经社会在2006年4月在雅加达举行经社会第六十二届会议期间，与印度尼西亚的提高妇女地位部合作，共同组织了一次关于国际迁徙的性别方面问题以及为国际迁徙与发展问题高级别对话进行区域筹备的附带活动。这次活动为讨论迁徙的各个方面提供了机会，并重申了关于驾驭迁徙以促进其对发展的影响的区域做法。这次活动把妇女在迁徙进程的正反经验，以及减少基于性别的侵权的战略干预措施放在了十分突出的地位。原籍国和目的地国的观点和关切，以及国际迁徙组织、联合国妇女发展基金和国际劳工组织的观点和关切也得到关注。

50. 2006年6月，亚太经社会参加了在意大利都灵举行的国际迁徙与发展问题国际专题讨论会。这次专题讨论会是在联合国秘书处为高级别对话开展筹备工作的框架内举行的。这次专题讨论会就各国政府、国际组织和民间社会在处理由国际迁徙带来的挑战和机遇方面面临的主要问题进行了实质性辩论。在专题讨论会期间，亚太经社会主持了一次关于亚洲及太平洋国际迁徙问题的会议，重点讨论本区域的重大迁徙问题和面临的挑战、汇款对于促进发展的作用，以及区域政策制订问题。

C. 高级别对话的成果

51. 国际迁徙与发展问题高级别对话于2006年9月14和15日在纽约举行。作为联大直接重点讨论国际迁徙问题的第一次会议，这次对话吸引了130多个国家的代表团参加，其中40多个代表团派出了部长级或副部长级的代表。相关国际组织和政府间组织的代表，以及各区域委员会的代表，也出席会议。这次为期两天的高级别对话由四次全体会议和四场圆桌会议组成。圆桌会议重点讨论了以下专题：(a) 国际迁徙对经济和社会发展的影响；(b) 确保尊重和保护所有移民的人权，以及预防和打击偷渡和贩运人口的措施；(c) 国际迁徙与发展的多层面问题，包括汇款问题；(d) 推动建立伙伴关系和能力建设，以及在各级交流最佳做法。

52. 正如人们所期待的那样，这次历史性的会议肯定国际迁徙可成为原籍国和目

的地国发展的积极推动力。会议也肯定必须在双边、区域和全球各级加强有关国际迁徙问题的合作。会议达成的一个广泛共识是迁徙不能取代发展。为了消除迁徙的压力，在原籍国必须处理导致迁徙的因素、贫困、冲突和缺乏人权等问题。在目的地国和原籍国，提供体面的工作条件以及尊重移民的尊严和权利都很有必要。与会者也广泛支持将国际迁徙问题纳入更广泛的发展议程，包括减贫战略。高级别对话强调指出，要确保从迁徙中获得积极的成果，也需要处理人才外流、贩运和偷渡问题，以及保护脆弱的迁徙者免受剥削和侵害方面的挑战。

53. 秘书长建议设立一个关于迁徙与发展问题的全球论坛，即一个对所有会员国开放的常设非正式协商机构，这一建议得到许多代表团的支持。全球论坛将不制订政策，但是将使各国能够就国际迁徙问题展开全球对话，并协助建立信任关系，同时就迁徙问题讨论和交流观点和最佳做法。比利时提出于 2007 年主办全球论坛第一次会议。

54. 联大第 58/208 号决议规定，高级别对话的成果将采取主席的总结这一形式。纳入四场圆桌讨论小结的这一总结将作为联大的文件分发¹⁹。这一文件也将向会员国、观察员、联合国机构和其他适当组织广泛分发。

55. 在高级别对话举办的同时，也举行了一些平行的附带活动，重点审议国际迁徙与发展的不同方面的问题。其中有两次是关于国际迁徙与发展的区域观点的会议，即：(a) 圆桌会议，题为“国际迁徙与发展的区域层面”，由区域委员会纽约办事处和国际迁徙组织共同主持，(b) 一次专题小组讨论会，题为“抓住国际迁徙带来的机遇：区域的视角”，由联合国经济和社会事务部以及区域委员会纽约办事处组织。在这两次活动中，亚太经社会的执行秘书介绍了亚洲及太平洋的观点。

56. 这些附带活动有助于阐明迁徙的区域特点及其对发展的不同影响。因此，虽然国际迁徙具有其全球性的特征，迁徙问题的区域层面也需要关注。例如，区域内的迁徙规律，其中一些规律由来已久，而另一些则是新近出现的，而这些规律因区域不同而不同。专题小组成员不断强调妥善管理国际迁徙问题的必要性，而这也要求提高与各国和各区域以及在各国和各区域之间加强协作方面的能力。为此目的，区域协商进程的重要性一再得到重申。

¹⁹ A/61/515。

三、供审议的问题

57. 国际迁徙问题将继续成为亚太区域关注的一个问题。亚太经社会认识到国际迁徙问题是一个将在今后几十年对本区域构成经济、社会和文化挑战的重大新出现问题之一。因此，亚太经社会在规划其今后活动和方案时，将高度优先重视国际迁徙与发展问题。

58. 本区域的迁徙问题的有效管理仍然由于在区域一级缺乏全面的政策而受到阻碍。本区域许多政府采取的管理迁徙问题的做法大多是单边或双边的。现有的为数不多的区域协定没有超越谅解备忘录的范畴。亚太经社会将根据其在本区域领导经济和社会政策制订的几十年的经验，继续加强着眼于政策的分析，寻找各种途径加强迁徙对发展的积极影响，同时降低其负面影响。

59. 亚太经社会有很强召集能力，其成员比任何其他联合国区域机构或政府间机构都要多。因此，它很适宜于提供一个场所，推动本区域的成员和准成员就迁徙问题展开定期对话，以交流信息、经验、最佳做法和政策。人们也强烈呼吁设立一个关于国际迁徙与发展问题的区域协商进程；亚太经社会非常愿意参与设立一个这样的进程(如果合适的话)。

60. 亚太经社会也将主要通过现有的关于国际迁徙问题(包括贩运人口问题)区域专题工作组这一机制，加强有关机构间的协作机制，并在区域一级协调其活动。这一工作组已经计划发布一份关于亚洲迁徙问题的状况报告，以提供全面的参考资料，加深人们对迁徙问题的理解，查明知识差距，并产生政策建议。

61. 国际迁徙与发展问题高级别对话有助于亚太经社会成员和准成员提高对这一问题重要性的认识。请委员会就日益增多的国际迁徙现象开展讨论，以便就迁徙问题的区域管理加强对话和合作，并处理迁徙与发展之间多层面的联系。还请委员会向秘书处提供指导，以便提高效率，更好协助成员和准成员处理国际迁徙的多重挑战和其带来的机会。请委员会进一步就高级别对话成果的区域后续行动提出建议。