



## 第五十九届会议

临时议程\* 项目 89(b)

全球化和相互依存:

国际移徙与发展

## 国际移徙与发展

### 秘书长的报告\*\*

#### 概要

2003年12月23日大会关于国际移徙与发展的第58/208号决议请秘书长就该决议的执行情况向大会第五十九届会议提交一个报告。根据该项要求,本报告提供了联合国系统内开展的相关活动的结果以及联合国同其他政府间组织在国际移徙和发展方面进行合作的结果的最新情况。报告还审查了各成员国为改善移徙管理在创建一个多边合作框架方面开展的重大举措。报告倒数第二节建议联合国选择着重行动的方案,以解决国际移徙与发展问题。

\* A/59/150。

\*\* 为获得必要的澄清,本报告的提交推迟。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 联合国系统内相关组织在国际移徙与发展领域最近开展的工作.....	3-41	3
A. 联合国秘书处.....	3-15	3
B. 联合国其他机构.....	16-31	6
C. 专门机构.....	32-40	10
D. 日内瓦移徙小组.....	41	12
三. 会员国创制多边合作框架的主要倡议.....	42-51	12
四. 联合国处理国际移徙与发展问题的着重行动备选办法.....	52-56	14
五. 结论.....	57-61	15

## 一. 引言

1. 国际移徙是发展过程固有的一部分。国际移徙既是对发展活力的回应，又促进了社会和经济变化。移徙与发展之间的紧密联系近年来重新得到重视，因为越来越多的移民汇款回家，而且通过先进的通讯技术，移民与母国之间的跨国联系更加密切。与此相伴的是，移徙问题的辩论重点开始转向如何尽量扩大移徙的好处，无论是对输出国、输入国、中转国还是对移民本人。从下文的审查中，可看出多个国际组织开展的越来越多的跟国际移徙和发展有关的活动也表明了这一问题在国际辩论中的高度优先地位。

2. 本报告载列了 2003 年 12 月 23 日题为“国际移徙与发展”的大会第 58/208 号决议的执行情况。大会该决议请秘书长向大会第五十九届会议提交一个报告，提供联合国系统内开展的相关活动的结果以及联合国同国际移徙组织（移徙组织）和其他相关的政府间组织在国际移徙与发展问题上合作结果的最新情况，包括管理有序移徙的最佳作法，及各国和其他利益相关方在国际移徙与发展领域加强了解，增进合作的政策。该决议还请审查成员国的主要举措，并建议大会考虑选择着重行动的方案。本报告是应这些请求编写的。报告在编写过程中与联合国系统内在国际移徙与发展领域从事活动的机关、机构、基金和规划署进行了磋商。

## 二. 联合国系统内相关组织在国际移徙与发展领域最近开展的工作

### A. 联合国秘书处

#### 1. 经济和社会事务部

3. 在联合国秘书处，经济和社会事务部旨在通过多层次的综合办法促进可持续发展，促进经济、社会、环境、人口和与性别相关的各个方面的发展。

4. 经济和社会事务部人口司负责监测国际移徙的层次、趋势以及国际移徙政策。该司还就国际移民与社会经济和政治变化的相互关系进行了研究。2003 年，编写了国际移民总量的最新估计。得出的数据库“全部移民总量趋势：2003 年修订”，<sup>1</sup> 是各国移民总量的汇编。其中使用了 1996 至 2000 年间人口普查统计出来的外国出生或外籍居民的人数及难民的人数。获得的估计数据显示，全世界的国际移民人数在 1960 年是 7 600 万，2000 年升至 1.75 亿。这些估计结果已被个人及从事国际移徙工作的机构广泛使用。人口司还出版了《2003 年世界人口政策》，<sup>2</sup> 这是对 194 个联合国成员国和非成员国关于人口和发展的政府意见和政策的汇编。该报告表明，20 世纪 70 年代末 80 年代初，政府对移徙的认识发生了重大转变。因此，在 1975 年至 2000 年期间，认为移民数量过多的国家比例从 7% 上升到了 21%。<sup>3</sup>

5. 大会第 58/208 号决议请秘书长同联合国系统各相关、机构、基金和规划署以及其他相关国际、区域和分区域组织合作，继续视需要举行会议，以便协调它们有关国际移徙的活动。为促使在国际移徙领域从事活动的相关机构间建立更紧密的伙伴关系，人口司组织国际移徙问题年度协调会。第一次会议于 2002 年 7 月举行。会议讨论了与收集和交换国际移徙信息有关的问题。第二次协调会于 2003 年 10 月举行，共有 20 多个组织派代表与会，包括国际劳工组织（劳工组织）、移徙组织、经济合作与发展组织（经合组织）、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）。与会代表获悉联合国秘书处最近就国际移徙问题进行的辩论。并且讨论了国际移徙当前的几个问题，即汇款、无证移徙和安全。代表还就各自在与国际移徙有关的最近活动交流了信息。各个不同组织报告了各种各样的活动，这证明国际移徙已成为国际社会关注的一个重要事项。代表证实相关组织定期召开这种会议非常有用，可以帮助找到不同机构间作用的互补之处，更好地计划他们在该领域今后工作的方向，同时减少不同机构间开展活动可能出现的重叠。

6. 人口司也充当人口与发展委员会秘书处。2004 年委员会第三十四届会议决定 2006 年第三十九届会议的特别主题为“国际移徙与发展”，作为委员会就此事项<sup>4</sup> 上为大会高级别对话作出的贡献。此外，在委员会第三十七届会议上，国际移徙组织总干事以基调演讲人的身份就人员流动有序管理向委员会发表演说。

7. 联合国经济及社会事务部统计司努力把衡量国际移徙的概念和定义校准化，以便加强国际移徙统计数据在各国之间的可比性。统计司和联合国贸易和发展会议（贸发会议）合作于 2003 年 9 月在日内瓦举办如何改进国际移徙统计汇编研讨会，向世界各地 14 个国家的代表介绍了《关于国际移徙统计：第一次修订的建议》<sup>5</sup> 所陈述的利用可用的数据资源汇编国际移徙统计的框架。会议期间，与会代表特别指出提供与政策需求相关的统计非常重要，因此强调在政策制定者和统计人员之间需要多对话。在此基础上开展的对话将使统计数据的用户更能了解统计汇编人员面临的挑战，而统计人员也能更体会到用户的需要。2003 年统计委员会第三十四届会议请统计司在收集和汇编国际移徙统计方面编写一个手册，作为执行上述建议的实用指南。<sup>6</sup>

8. 经社部其他一些司也参与了在国际移徙与发展领域越来越多的活动。例如，为了从社会角度了解移民的情况，社会政策和发展司于 2003 年 10 月 7 日至 8 日召开了第三届社会发展国际论坛。国际移民与发展也是会议主题之一。其后，在 2004 年第四十二届会议上，社会发展委员会在题为“新出现问题、趋势和处理影响社会发展问题的新方法”<sup>7</sup> 的项目下召开了一个题为“从社会角度看待国际移徙与移民”的高级别小组讨论会。由该司编写的《2003 年世界社会状况报告》<sup>8</sup> 从就业、工作条件、移民的身体健康和社会脆弱性角度讨论了移民的福利问题。

9. 经济及社会事务部提高妇女地位司从性别角度探讨国际移徙与发展问题。该司于 2003 年 12 月在瑞典马尔默召开了一个题为“移徙、流动及这种移动如何影响妇女”的会议，作为大会第五十九届会议要讨论的《妇女在发展中的作用世界概览》(A/59/287) 这个报告筹备进程的一部分。筹备编写《世界概览》的工作还包括同联合国其他实体在妇女与两性平等机构间网络框架内进行紧密磋商，以及同经济及社会事务部其他一些司合作。2003 年，提高妇女地位司还编写了秘书长关于对移徙女工的暴力行为的报告 (A/58/161)，其中包括各会员国、联合国实体和其他国际机构在打击对移徙女工暴力行为方面采取的措施。该司也充当消除对妇女歧视委员会秘书处。在审议《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第 34/180 号决议，附件) 缔约国提出的报告时，消除对妇女歧视委员会经常讨论国际移徙与贩运妇女和女孩问题。

10. 2003 年，经济及社会事务部经社理事会支助和协调司编写了题为《在全球化背景下联合国在促进发展方面发挥的作用》的秘书长报告 (A/58/394)。该报告除其他外，审查国际移徙、资金流动 (包括工人汇款) 与贸易之间的关系。该报告在大会第三十七届会议上提交给了第二委员会。第二委员会在题为“全球化与独立”的议程项目下讨论了国际移徙问题。

11. 而且，经济及社会事务部将国际移徙选为《2004 年世界经济和社会概览》<sup>9</sup> 的特别主题。该报告对世界经济状况和新出现的政策问题进行年度分析。《2004 年概览》将提供国际移徙的几个选定方面的最新信息，所涵盖的主题诸如国际移徙的数量和趋势；难民与寻求庇护者；国际移民政策；国际移徙的原因和经济影响；国际流动的社会方面；国际合作。

## 2. 区域委员会

12. 各区域委员会在实证观察和不断与成员国打交道的基础上，从区域的角度考察国际移徙与发展问题。在过去几年，“国际移徙与发展”专题成为区域委员会工作方案中的一个重要组成部分，特别是欧洲经济委员会(欧洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)及亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)。

13. 在欧洲经委会，统计司长期以来一直致力于改进国际移徙统计和有关数据的汇编工作。因此，2003 年，欧洲经委会和欧洲联盟统计局(欧统局)在日内瓦合办移徙统计工作会议。欧洲经委会成员国及相关国际组织和政府间组织代表参加了会议。工作会议除其他外，审议了 2000 年人口普查所得的国际移徙统计数据，并寻求国际移徙统计数据和其他主题统计数据之间的协同作用。欧洲经委会帮助区域内各国在收集、处理、和传播国际移徙数据方面以及在进一步提高数据和概念的可比性方面交流经验。

14. 拉加经委会拉丁美洲和加勒比人口中心(拉加人口中心)在就国际移徙问题纳入国家发展规划和方案事宜提供技术合作。许多这些活动都是同该区域国家机

构和国际组织，诸如美洲开发银行、国际移民组织、联合国人口基金（人口基金）紧密协作开展的。拉加人口中心还参加了区域磋商进程，如普埃夫拉进程和南美移民对话。如此不断寻求区域内各利益相关方之间的协作使拉加人口中心能够组织南半球政府间会议。此外，拉加人口中心维持拉丁美洲国际移民调查的数据库。该数据库不断扩大，最近还增加了 2000 年人口普查数据。汇编的数据充作检视国际移民模式和趋势的基础，并有助于该区域就国际移民的特定方面制定分析框架。

15. 亚太经社会于 2003 年 8 月召开了一个移民与发展问题特设专家组会议，作为执行第五届亚太人口会议<sup>10</sup> 人口与贫困行动计划的后继活动。会议讨论的主要专题包括：国内、国际移民与发展之间的联系；国际移民统计、移民与贫困。根据会上提出的研究结果及其后的讨论，会议通过了几个建议，为政策制定和方案执行提供了指南。继后于 2003 年 12 月，亚太经社会举办贩运妇孺问题专家组会议，指认区域和次区域合作的关键问题和战略领域，以预防和打击此类犯罪。亚太经社会在 2003 年还出版了一个报告，题为“对付亚洲人口贩运：国际法律文书和区域法律文书、政治承诺和建议作法资料指南”。<sup>11</sup>

## **B. 联合国其他机构**

### **1. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）**

16. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）通过支持宣传活动、政策对话、国别方案、研究和信息传播，积极参与人口流动与艾滋病病毒/艾滋病问题。近年来，艾滋病规划署与国际移民组织合作，通过出版诸如《人口流动与艾滋病》以及《移民的健康权利》等出版物提高大众对移民人口易感染艾滋病病毒/艾滋病问题的理解和认识。此外，艾滋病规划署和劳工组织合作，制定工作场所艾滋病病毒/艾滋病政策。艾滋病规划署与移民组织合作，扩大在国家一级的支持。采取的举措包括支助各国政府将艾滋病病毒/艾滋病和移民问题纳入人道主义和发展规划、预算分配和方案执行或将其主流化。因为移民和艾滋病病毒/艾滋病都是跨边界问题，所以艾滋病规划署也为政府间协调提供便利，以应付该问题。

17. 艾滋病规划署在世界各地展开很多干预活动。在非洲，艾滋病规划署参与了世界银行、美国国际开发署（美援署）和美国援外合作社（援外社）开展的多伙伴西非阿比让-拉多斯交通走廊项目。该项目为主要交通道路沿线的流动人口及流动人口与现有的社会网络混合在一起的地点提供预防教育、自愿咨询与检测、性病治疗服务。艾滋病规划署还在与移民有关的艾滋病病毒危险进行了基线评估，而且和移民组织一起就针对西非卡车司机和拉丁美洲、加勒比海和南部非洲的流动人口的方案进行了标识研究。在南亚和东南亚，艾滋病规划署与联合国开发计划署（开发计划署）区域举措合作，并就流动模式和战略规划工具进行了很多研究，以在这些区域解决流动人口的需要。

18. 在欧洲，欧洲艾滋病与流动项目是增强对此问题的理解，加强国家间合作的最佳作法的范例。该项目始于 1991 年，重点在于艾滋病毒/艾滋病预防，针对欧洲内的游客和移民。通过该项目，代表欧洲联盟（欧盟）各成员国的国家协调中心一起运作，加强各国在针对少数民族和移民社区开展的艾滋病活动方面的合作和信息交流。1999 年，每一个国家协调中心都根据本国在艾滋病毒/艾滋病及性病预防和流动人口方面的优先次序的专题召开了国家研讨会。该项目还传播必要的信息，定期出版相关书籍、文章和报告的最新书目，并为欧洲的其他组织提供参考服务。该项目承认，必须使国际移民能够获得更多的健康服务，原因是由于存在法律和行政障碍以及缺少在文化和语言上合适的信息和服务，他们迄今能够得到的服务往往非常有限。

## 2. 联合国人权事务高级专员办事处

19. 联合国人权事务高级专员办事处负责确保公认的人权和与国际移徙有关的重要人权文书得到执行。办事处的技术合作方案包括提供法律咨询意见、通过召开会议和发行出版物提高大众对移徙问题的了解，以及增强国家人权机构在保障国际移徙者权利方面的能力。办事处还负责协调由几个联合国组织、移徙组织和非政府组织组成的政府间组织关于贩卖和偷运移徙者问题联络小组的工作。

20. 联合国人权事务高级专员办事处向保护所有移徙工人及其家属权利委员会提供服务。该委员会由 10 个专家组成，监测 2003 年 7 月生效的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（大会第 45/158 号决议，附件）的执行情况。该委员会 2004 年 3 月在日内瓦举行第一届会议，<sup>12</sup> 通过暂行议事规则，<sup>13</sup> 并讨论工作方法。

21. 联合国人权事务高级专员办事处向移徙者人权问题特别报告员提供秘书处支助。特别报告员正寻找各种方法，以克服全面有效地保护国际移徙者人权的障碍在过去两年，特别报告员参加了几个移徙与发展问题区域和次区域会议，并到伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、西班牙，以及墨西哥和美利坚合众国之间的边境地区考察。特别报告员借重这些活动强调，在原籍国、过境国和目的地国涉及移徙管理的每一个阶段和每一个程序中，国际移徙者的人权都必须得到保护。

## 3. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）

22. 难民专员办事处的主要任务就是向难民和其他有关人士，包括寻求庇护的人、回返者和无国籍人，提供保护和持久的解决方法。由于难民专员办事处关心的人大多数在低收入国家，因此办事处对在发展、国际移徙和难民保护之间的关系发生强烈兴趣。难民专员办事处参与了各种讨论这种关系的活动。例如，办事处与东道国政府、从事发展的行为者和双边捐助者合作，促进难民在其庇护国实现自力更生。办事处确保回返者重新融入社会的短期方案与长期的重建

和发展工作相关联。为此目的，难民专员办事处推动实现《千年发展目标》，从而增强难民接纳国的保护能力，有利于难民和其他流离失所者获得持久的解决方法。

23. 为了更公平地分担业务和责任，精心制订以发展为基础并能有效促进对难民保护的对策，难民专员办事处一直努力加强与联合国一些主要伙伴的合作，如开发计划署和劳工组织。此外，难民专员办事处和移徙组织还参加了一些论坛，促请注意国际移徙与发展问题。

24. 基于难民专员办事处所从事的难民保护工作，可指认一些主要的经验教训和最佳作法。如前文所述，难民专员办事处认识到，难民接纳国和原籍国内的短期人道主义方案和长期发展倡议之间历来存在差距，很有必要弥合起来，并呼吁人道主义组织和发展组织联合制订方案。因此，难民专员办事处拟定了《关于难民及有关人士持久解决方法的框架》。该框架由三个要素组成：(a) 促进向难民提供发展援助；(b) 建立所谓的“4R 方案”，旨在确保冲突之后的遣返、重新融入社会、复原和重建工作；(c) 靠就地安置，推动发展战略。此框架通过一些具体项目在阿富汗、厄立特里亚、塞拉利昂、斯里兰卡和赞比亚得到实施。难民专员办事处还强调，在确保难民的自愿回返和可持续重新融入社会过程中，法治和司法问题是其工作的一部分。过去经验显示，难民在冲突之后是否能重新融入社会与国家保护机制的重新建立和正常运作是紧密相关的。

#### 4. 联合国贸易和发展会议

25. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)的主要作用，除其他外，是要促进国际贸易，尤其是促进处于不同发展阶段国家之间的贸易，并就国际贸易及有关的经济发展问题制定和实施原则和政策。贸发会议认识到劳工的流动是国际服务贸易的组成部分，因此也认识到在一国暂住的工人的流动具有经济重要性，这些人暂住的目的就是以某种《服务贸易总协定形式 4》<sup>14</sup> 所确定的类型提供服务。2003 年 7 月，贸发会议同移徙组织和劳工组织合作在日内瓦举行形式 4 下的市场准入问题(自然人的流动以提供服务)以及关于发展中国家增加参与的第四条有效实施问题专家会议(参见 2003 年 11 月 27 日 TD/B/COM.1/64-TD/B/COM.1/EM.22/3 号文件所载相关报告)。会议的期间为三天。贸发会议还通过与联合国统计司、欧洲委员会、国际货币基金组织(货币基金组织)、经合组织和世界贸易组织之间的机构间合作为编制《国际服务贸易统计手册》<sup>15</sup> (涵盖了形式 4)作出了贡献。

#### 5. 联合国训练研究所

26. 自 1998 年起，国际移徙政策方案(移徙方案)由联合国训练研究所(训研所)执行。移徙方案是劳工组织、移徙组织、人口基金和训研所的一项机构间活动，在其他有关的多边组织(如欧盟、红十字国际委员会(红十字委员会)、国际移徙政策发展中心、人权事务高级专员办事处、艾滋病规划署、难民专员办事处和儿

童基金会)的合作下得到实施。该方案的目的是要加强各国政府和管理国际移徙方面的能力,以及在有秩序的移徙和保护国际移徙者方面促进区域和国际合作。

27. 2002 到 2004 年期间,移徙方案在多米尼加共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦和土耳其举办了五次有关移徙政策的区域会议。此外,在 2003 年移徙方案同世界银行和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部合办移徙者汇款问题国际会议。移徙方案活动嘉惠约 57 个发展中国家 340 多位中、高级政府官员。移徙方案是东南欧稳定公约贩运人口问题工作队工作的组成部分。因此,自 2001 年以来,移徙方案同国际移徙政策发展中心、移徙组织和东南欧合作倡议一起为警察、司法机构、非政府组织、国际专家和负责制定反贩卖战略的政府官员举办训练研讨会。移徙方案也是设在日内瓦的政府间组织贩卖和偷运移徙者问题联络小组的成员。

## 6. 联合国毒品和犯罪问题办事处

28. 联合国毒品和犯罪问题办事处在支持国际社会打击贩卖人口和偷运移徙者方面发挥了积极作用,尤其是在提供法律咨询服务、技术合作和提高大众的认识方面。办事处与许多国际和区域组织紧密合作,如欧盟、欧洲刑警组织、国际移徙政策发展中心、劳工组织、刑警组织、移徙组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、艾滋病规划署、联合国秘书处提高妇女地位司、儿童基金会和联合国妇女发展基金(妇发基金)。在外地活动,联合国毒品和犯罪问题办事处同开发计划署和联合国项目事务厅(项目厅)进行了合作。

29. 近年来联合国毒品和犯罪问题办事处最令人瞩目的一项活动就是建立全球贩卖人口和偷运移徙者数据库。办事处利用收集到的数据评估贩卖和偷运的趋势,如偷运路线、剥削形式、有组织犯罪集团采用的方法、执法机构的合作,以及政府的对应,包括立法改革。办事处与移徙组织一向共用该数据库。办事处目前在亚洲、中东欧、拉丁美洲和西非 10 多个国家进行技术合作项目。这些项目的目的是要审查国家立法,协助批准和实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《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》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(大会第 55/25 号决议,附件一至三),并且加强刑事司法系统在调查、起诉和将人口贩卖者定罪方面的国家能力。

30. 联合国毒品和犯罪问题办事处在移徙管理方面的最佳作法是提高认识活动。有些需求促成各种形式的剥削,最终导致贩卖人口,为阻挠这些需求,防止受人口贩子之骗,展开宣传是有效的措施。办事处于 2001 年展开“全球反贩卖人口电视宣传运动”。第一个录像节目集中在贩卖妇女以进行性剥削,就这个复杂而日益严重的问题传递了一个强烈的信息。办事处在 2002 年录制了第二个录像节目,集中在贩卖男女成人和儿童作奴工和从事强迫性劳动的问题。在世界各地广播电视台的合作下,40 多个国家的国家电视网和全球及区域电视网都播放这些录

像节目。2003 年发表的两个新的录像节目呼吁受害者和大众采取行动，对付贩卖人口。

## **7. 联合国人口基金**

31. 除了向移徙方案提供支助外，人口基金还于 2002 年在斯洛伐克国布拉迪斯拉发市举办国际讲习班，讨论贩卖妇女和女童问题。出席讲习班的包括来自 25 个国家的议员、政府官员和非政府组织代表，一共 60 多人。2003 年，人口基金同移徙组织合作，支助阿拉伯国家联盟组织召开了全球化世界中阿拉伯移徙问题会议。除其他外，会议讨论了劳工和商业市场的开放、个人的流动自由，以及使西亚人力资源流动合理化的机制等问题。参加会议的包括政策制定者、政府官员、移民官员和专家，以及与国际移徙有关的政府间组织的代表，一共 200 多人。

## **C. 专门机构**

### **1. 联合国粮食及农业组织**

32. 尽管联合国粮食及农业组织(粮农组织)的活动并不专门集中在国际移徙，但是该组织推动的那些发展干预的模式与移徙问题却是密切相关的。例如，粮农组织在粮食安全、减少贫穷和可持续农业发展方面工作的一个重要组成部分就是促进制定有助于改善农村生活、鼓励向农村地区投资的政策和方案。这类干预会提高农村地区的生活条件，最终降低向外移徙的程度，并改善人口移徙的条件。能够稳定农村人口或促使人口回流的农业政策实例包括：能增加农业生产、加强农村基础设施和使农村经济多样化的各种干预。降低农业系统和农村家庭的脆弱性或提高其恢复能力也是至关重要的。

### **2. 国际劳工组织**

33. 国际劳工组织（劳工组织）的工作是促进社会正义和国际公认的劳工权利。在国际移徙领域，劳工组织帮助形成这样的国际共识：在允许工人有秩序流动的情况下保护移徙工人免遭歧视和剥削。劳工组织为实现这个目标所采取的战略包括：监督标准的实施、提供立法和政策咨询服务，以及在政府官员和工人及雇主组织代表中进行技术训练和提高认识。例如，劳工组织专门就移徙和移徙工人通过了一些公约和建议，包括《1949 年移徙就业公约》(订正本)(第 97 号和《1975 年移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号)。劳工组织推动批准这些公约，并监测与移徙工人待遇有关的法律、条例和作法从而确保这些标准得到遵守。

34. 监测和评估移徙领域新出现的问题和移徙者的状况也是劳工组织的一项重要活动。劳工组织最近的研究包括：评价与外国临时工方案有关的比较经验、招聘方式及其对劳动力市场的影响、移民指标的使用、防止非法雇用无证件移徙者的措施的有效性、贸易增长与技术工人和无技术工人移徙之间的关系，以及高技

术工人移民对一组抽样发展中国家的影响。劳工组织于 1997 年建立的国际劳工迁徙在线数据库目前为 80 多个国家提供综合和比较统计信息。

35. 为了达成自己的任务和目标，劳工组织向成员国提供了实质性技术援助。近年来，劳工组织向越来越多的成员国派遣咨询特派团，就劳工迁徙各个方面的问题提供技术性咨询意见，包括改善国家移民政策、制定法律和建立保护在国外工作的国民的框架。此外，劳工组织还应请求向区域经济集团，如东南亚国家联盟（东盟）和加勒比共同体（加共体）提供咨询服务。鉴于区域一级的劳动力市场进一步整合，就劳工自由流通造成的影响提供咨询服务会是劳工组织今后的重要工作领域。

36. 劳工组织认识到在国际迁徙与发展领域还有其他许多行为者，因此促进展开与联合国其他办事处和政府间机构合办的活动。因此，在国际迁徙政策方案（迁徙方案）中，劳工组织是训研所、人口基金和迁徙组织的积极伙伴。劳工组织还与欧洲委员会合作将防止歧视和仇外心理的最佳作法编成文件，与联合国人权事务高级专员办事处合作支助迁徙者人权问题特别报告员的工作。

37. 劳工组织的国际劳工大会是部长级全球会议，与会者包括劳工组织所有成员国的劳工部长和各国主要雇主、企业协会及最有代表性的工会联合会的领导人。2004 年国际劳工大会选择“迁徙工人”作为一般性讨论的主要议题。作为会议准备工作的一部分，国际劳工局进行了国际劳工迁徙调查，从 93 个成员国得到以下方面的最新资料：国际迁徙的趋势和迁徙工人状况、法律和惯例现状、迁徙的影响，以及管理迁徙和迁徙工人就业的结构和政策的经验等向会议提交的题为《在全球经济中为迁徙工人争取合理待遇》<sup>16</sup> 的报告反映了这次调查的成果。

### 3. 联合国教育、科学及文化组织

38. 在国际迁徙和多元文化政策的新方案中，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）将其活动的重点放在：(a) 加强迁徙工人及其家属的权利；(b) 改善在管理迁徙对社会影响方面的区域、国家和国际政策；(c) 促进在多元文化社会中文化多样性的价值及对文化多样性的尊重；(d) 在全球反对剥削迁徙工人和贩卖人口的斗争中作出贡献。因此，教科文组织积极参与批准《关于所有迁徙工人及其家庭成员的权利的国际公约》全球运动指导委员会的工作，并就《公约》的内容和含义出版了一整套资料。教科文组织在东欧、亚太、撒哈拉以南非洲和马格里布的区域研究网就批准《公约》过程中的各种障碍进行了比较研究，并以国别报告的形式发表研究结果，迄今已发表 30 多个国别报告。

39. 为了指导政策制定工作并加强研究与政策之间的关联，教科文组织收集国际迁徙各方面的最佳作法，并计划建立一个可通过因特网查阅的数据库。第一批收集的最佳作法集中于打击剥削性迁徙和贩卖人口的措施。为此项目教科文

组织与研究网络和其他国际组织紧密合作，如劳工组织、移徙组织和儿童基金会。教科文组织在西非和南部非洲进行了研究、宣传和训练活动，以加强打击贩卖人口。

#### 4. 世界卫生组织

40. 世界卫生组织(卫生组织)日益认识到必须更好地理解全球化背景下移徙对健康的挑战，因为该组织集中全力谋求实现《千年发展目标》确立的健康目标。作为指导委员会的一个成员，卫生组织参与了难民专员办事处在 39 个国家率领进行的一项对难民和境内流离失所者生殖健康的全球评价。这项评价的成果之一是卫生组织进行机构间技术磋商，修订生殖健康套装资料的内容。此外，卫生组织同人口基金合作，于 2003 年 10 月在布鲁塞尔召开了难民生殖健康问题机构间工作组第九次年度会议。为了指认移徙所引起的主要健康和人权挑战，卫生组织同一些主要伙伴组织，如劳工组织、移徙组织、国际移徙与健康中心和人权高专办等一起于 2003 年出版题为《国际移徙、健康与人权》的报告。<sup>17</sup> 该报告在讨论移徙、健康与人权之间的关连时，审议了各样类别从人口贩卖的受害者到无证件移徙者以及政策制定者面对的主要挑战。

#### D. 日内瓦移徙小组

41. 2003 年 4 月，以欧洲为基地并在国际移徙领域从事活动的六个国际组织和联合国实体，即劳工组织、移徙组织、联合国人权事务高级专员办事处、难民专员办事处、贸发会议和联合国毒品和犯罪问题办事处的领导人成立了日内瓦移徙小组。该小组是一个非正式的机制，让许多目标和工作领域相同的组织交换信息。该小组定期开会，通常每季度一次，主席轮流担任。通过这些会议，该小组希望增进相互了解，讨论机构间合作与配合的可能性，以及促进协同作用、避免活动重复。移徙与发展之间的连系是这个论坛的常见议题。

### 三. 会员国创制多边合作框架的主要倡议

42. 近几年，数个国家集团发起一些重要倡议。以创制在改善移徙管理方面的多边合作框架。这些倡议在区域一级上最为显明。

43. 无疑的，欧洲联盟(欧盟)成员国在日增的经济和区域一体化范围内，寻求管理国际移徙措施协调化方面进展极大。欧盟旨在确保人民和工人的自由行动，连同一些对外边境管制、移民、庇护和预防犯罪的适当措施。1997 年，《阿姆斯特丹条约》<sup>18</sup> 首次确立了欧盟在移民和庇护上的权限。随后，欧洲理事会 1999 年 10 月 15 日和 16 日在芬兰坦佩雷举行会议，吁请制定移民和庇护的共同政策，并拟订落实此一政策的框架。在此一框架内，认为与原籍国的伙伴关系是使移徙管理成功的必不可少的要素。2004 年 5 月，另有 10 个国家加入原有 15 个成员国的欧盟。尽管目前新成员国公民进入旧成员国劳工市场的机会受到过渡性安排的限制，预计来自新成员国工人在 2011 年年底前会充分实现自由行动。

44. 在欧盟以外，全世界几乎所有区域皆已确立区域协商进程。这些进程往往是由专门讨论区域关注的具体移徙议题的区域会议或讨论会引起的。有些情况是，一个关注的国家政府邀集区域内各国代表举行首次会议。随后，由于对影响整个区域的具体移徙议题产生的关注，产生区域协商进程。协商通常涉及从事国际移徙事务的区域和国际组织，而在某些情况下，也涉及非政府组织。如国际移徙政策发展中心、移徙组织、训研所和难民专员办事处等组织对维持这类协商进程提供了实质性和后勤支助。

45. 例如，成为布达佩斯进程的第一次会议是 1991 年由德国召开的。26 名欧洲国家部长主要关注在柏林围墙倒下之后，从东欧和中欧至西欧的非正常移徙，集会寻求建立有序的移徙的可持续制度。经过一些时日，该进程的成员数目增多，其重点也有所扩展。现在该进程已成为 40 多国政府的协商论坛，并与欧盟发展了密切联系。1997 年布达佩斯进程的部长会议在布拉格通过一套建议，其中许多建议针对新出现的贩运问题。

46. 独立国家联合体（独联体）进程始于在难民专员办事处、移徙组织和欧安组织共同主持下于 1996 年 5 月 30 日和 31 日在日内瓦举行的讨论独立国家联合体国家和有关邻国境内难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题的区域会议。该会议应俄罗斯联邦的要求召开，有 87 个国家与会，包括独联体的 12 个成员国和关注该区域内无管理移徙潮所涉后果的许多欧洲国家。该会议通过了一项行动纲领（A/51/341 和 Corr. 1，附录），导致制订一项技术合作方案，目的是制定、改善和调和独联体内的国家移徙法律、政策和行政结构。

47. 在中美和北美，该区域各国政府一向定期举行区域协商，后来称此为普埃布拉进程。首次会议于 1996 年在墨西哥普埃布拉举行，该区域内 10 个国家政府派代表出席。该进程最初的目的是减少非正常移徙，尤其是从该区域以外经由中美洲和墨西哥非正常身份移徙者过境至美利坚合众国和加拿大。1997 年，拟订了移徙问题区域会议行动计划，以处理在国际移徙和发展领域内的主要关注议题。此后，普埃布拉进程的范围大幅度扩展，其中纳入了技术合作活动。

48. 在亚洲，马尼亚进程是从 1996 年由菲律宾和移徙组织安排的一次关于非正常移徙和贩运人口的区域讨论会发展出来的。该讨论会原拟作为一次性研讨会，但是截至 2000 年年底，已举行了四次会议，与会国涵盖东亚和东南亚 14 个国家或行政区域。该进程重点是交流资料，主要关于非正常移徙和贩运。与会国定期交换国别报告，以便得到对该区域此一现象的整体意见。

49. 伯尔尼倡议明白地是作为政府间协商进程开始的，其目标是通过国与国间合作改善区域和全球等级的国际移徙管理。该倡议是瑞士政府于 2001 年 6 月在伯尔尼举行的移徙问题国际专题讨论会上提出的。该倡议一直扩充，现已不仅包括欧洲境内国家，也包括其他区域内的国家。伯尔尼倡议作为一项进程使全世界所有区域各国政府得以交流它们的政策优先事项，指认在国际移徙领域内的长期利

益，并且提供机会，制订关于管理国际移徙的共同方针。伯尔尼倡议的目标之一是制订广泛的政策框架，以促进各国政府间合作，以人道和有序方式管理人民的流动。

50. 最近的倡议是设立国际移徙问题全球委员会。瑞典和瑞士政府连同巴西、摩洛哥和菲律宾政府，在联合国秘书长的鼓励下，于2003年12月设立了该委员会。此后，另有16个国家政府加上欧盟皆表示愿对此一机构提供支助。该委员会是独立机关，总部设日内瓦，由来自全世界所有区域18名著名人士组成。该委员会的目标是：(a) 将国际移徙问题列入全球议程；(b) 分析当前对国际移徙问题的政策方针的缺失，并探讨国际移徙与其他议题之间的联系；(c) 向秘书长和其他利益有关者建议国际一级处理国际移徙问题的最佳方法。委员会确定“发展”是对当代移徙问题的复杂挑战进行全面分析的主要议题。

51. 全球委员会于2004年2月26日至27日在瑞典斯德哥尔摩举行第一次会议。该委员会正在安排一系列区域听证会。第一次听证会涉及亚洲及太平洋区域，于2004年5月在菲律宾马尼拉举行。约160人与会，包括该区域高、中级政府官员，移徙问题专家及国际组织、工会、雇主协会、非政府组织和媒体代表。预定为非洲、美洲、欧洲和地中海区域举办类似的听证会，以确保考虑到所有区域的观点和经验。该委员会将于2005年中向秘书长提出最后报告。

#### 四. 联合国处理国际移徙与发展问题的着重行动备选办法

52. 国际移徙问题在国际议程显然位于前端。自1995年以来，国际移徙与发展问题六次列入大会的议程。于是过去10年来，大会给会员国就此一问题交流意见和经验提供了论坛。预定于2006年举行的国际移徙和发展问题高级别对话将提供进一步的机会，以审议关于处理国际移徙许多方面的战略和机制。

53. 联合国在制定与国际移徙有关的法律规范和标准方面发挥了至关重要的作用。1990年通过的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》于2003年7月1日生效，已有26国批准该公约。该公约连同两项劳工组织公约是制定保护移徙工人的福利和权利及待遇标准的主要文书。劳工组织的两项公约就是已有42个国家批准的《1949年移徙就业公约》(修订本)(第97号)和已有18个国家批准的《1975年移徙工人/(补充规定)公约》(第143号)。联合国除了监测缔约国执行1990年公约的情况以外，将继续促进对该公约的批准，使大众认识到保障移徙者权利对促进国际移徙的利益的重要性。

54. 联合国在推动防止和打击贩卖和偷运人口的法律框架方面也有长足的进步。2000年11月通过了《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》和《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，已有100多国签署这两个公约。联合国可扩展其技术合作项目，以协助各国批准和执行这些议定书。

55. 联合国通过联合国秘书处经济和社会事务部及各区域委员会，最适宜阐明国际移徙与发展之间相互关系的不同方面及其对发达国家和发展中国家所涉问题。联合国收集和散播有关国际移徙与发展的资料，集合和分析可获得的国际移徙统计数字，努力改善国际移徙统计数字的可获得情形和可比较性，监测关于国际移徙的国家政策和政府意见以及客观评估对国际移徙因果的了解情况，从而在支持关于该课题的政策辩论方面发挥了非常重要的作用。联合国可继续加强其关于国际移徙的实质性和技术性工作。

56. 联合国与各机构、基金和其他有关组织的协作，可进一步协助各国政府更好地了解移徙具体趋势的程度和所涉问题以及处理这些移徙趋势的战略。此外，联合国将如大会第 58/208 号决议所要求的定期召开协调会议，继续提供一个论坛，供联合国系统和其他有关国际组织内不同行为者间就国际移徙问题交流信息和协调活动。

## 五. 结论

57. 在 1990 年代期间，即使许多发达国家限制国际移徙者入境，但往这些国家的国际移徙仍然大幅度增加。经济转型期国家已解除对行动自由的限制，国际流动因而增加。在发展中世界内，新兴工业国的发展加速，造成某些部门劳工短缺，结果由移徙者填补。长期冲突一旦解决，以百万计的难民开始返国。不过，出现了新的不稳定中心，特别在欧洲，导致需要保护的流离失所者人数增多。同时，移徙者汇款额达到了前所未有的水平，超越了官方发展援助数额，成为越来越多发展中国家的一大收入来源。这些发展情形将国际移徙问题推至国际议程的前端，并促使注意到必须进行国际协作，以应付挑战，并取得与国际移徙有关的利益。

58. 在编制本报告时，国际社会已作出快速回应。联合国与包括移徙组织在内的有关机构和组织协作，讨论了一广泛系列的有关议题，如保护移徙者权利；草拟打击贩卖和偷运人口的国际文书；在劳工移徙、拟订移徙法律、发展国家机构和专门知识以管理移徙方面提供技术援助；提供关于移徙问题的资料和技术专门知识；移徙对健康的影响；向需要保护的难民和其他人提供援助等。为便利协作和确保协调执行此一广泛系列的活动，使用了如日内瓦移徙小组和由联合国召开的协调会议等机制。

59. 此外，若干政府倡议，包括一些与国际组织合力推动的倡议，促成了数项区域协商进程，为各国政府代表交流资料和讨论立场提供了有用的论坛。有些区域的协商进程进入新阶段，有关国家集团就具体提案采取行动。联合国如能与区域协商进程加强联系，有助于确定全球一级的审议可釐清哪些国际移徙问题。这对联合国关于国际移徙的工作是很有好处的。区域协商进程的投入会是订于 2006 年举行的高级别对话的筹备活动的有用部分。

60. 此外，联合国审议国际移徙问题将借重国际移徙全球委员会的调查结果，该委员会的报告预定在 2005 年中完成。除其他外，预计该报告会把委员会主持的区域听证会中表达的意见存精去芜。

61. 如秘书长强调的，国际移徙是联合国的一项优先事项。本报告载述联合国继续讨论国际移徙的许多方面引起的具体问题。大会继续其重视国际移徙与发展的相互关系，从而确保联合国将在推动关于该至关重要全球问题的辩论方面发挥关键作用。

## 注

<sup>1</sup> POP/DB/MIG/2003/1。

<sup>2</sup> 联合国出版物，出售品编号 E.04.XIII.3。

<sup>3</sup> 同上，表 16。

<sup>4</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 5 号》(E/2004/25)，第一章，B 部分，第 2004/1 号决定，第(c)段。

<sup>5</sup> 统计文集，第 58 号，Rev.1 (联合国出版物，出售品编号 E.98.XVII.14)。

<sup>6</sup> 见《经社理事会正式记录，2003 年，补编第 4 号》(E/2003/24)，第二章，第 2 段(d)。

<sup>7</sup> 同上，2004 年，《补编第 6 号》(E/2004/26)，附件三。

<sup>8</sup> 联合国出版物，出售品编号 E.03.IV.10。

<sup>9</sup> 联合国出版物，出售品编号 E.04.II.C.1 (即将出版)。

<sup>10</sup> 《第五届亚太人口会议：人口与贫困行动计划和报告》(亚洲人口研究丛刊，第 159 期 (ST/ESCAP/2264)) (2003 年纽约)。

<sup>11</sup> 联合国出版物，出售品编号 E.04.II.F.5。

<sup>12</sup> 见《大会第五十九届会议正式记录，补编第 48 号》(A/59/48)，第一届会议的报告。

<sup>13</sup> 同上，附件四。

<sup>14</sup> 《协定》全文可查阅 [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gatsintr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm)。

<sup>15</sup> 《统计文集》第 86 卷(联合国出版物，出售品编号 E.02.XVII.II)。

<sup>16</sup> 日内瓦，2004 年。可查阅下列网址：<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/iic/ilc92/pdf/rep-vi.pdf> (2004 年 9 月 22 日连通)。

<sup>17</sup> 《健康与人权》，出版物系列，第 4 卷(卫生组织，2003 年 12 月，日内瓦)。

<sup>18</sup> 条约案文可查阅 <http://www.unizar.es/evroconstitucion/treatres/treaty-Amst.htm> (2004 年 9 月 22 日连通)。