



---

第七十一届会议

临时议程\* 项目 69(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

移徙者人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移徙者人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波先生根据  
大会第 70/147 号决议提交的报告。

---

\* A/71/150。



## 移徙者人权问题特别报告员的报告

### 概要

本报告概述了人权理事会移徙者人权问题特别报告员自最近向大会提交报告以来在报告所述期间从事的主要活动。

报告专题部分概述了拟订全球移徙契约的各种提案，为了特别确保人权切实载入契约中，成为契约的主流。报告强调，必须采取长远战略办法拟订全球契约，推行让各国能够更好地应对未来重大人口、经济、社会、政治及文化挑战的易行、正常、安全及费用不大的流动政策与做法。

## 一. 引言

1. 本报告由人权理事会移徙者人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波根据大会第 70/147 号决议，提交给大会。

## 二. 活动

2. 特别报告员承蒙秘书长大量难民和移民流动问题峰会特别顾问垂询，为她编写处理大量难民和移民流动问题的报告提供了口头和书面投入。

3. 特别报告员也参加并协助了诸多国际和区域对话与会议，包括经济和社会事务部关于国际移徙的协调会议和国际移民组织(移民组织)举办的危机国家移徙者倡议磋商。

4. 由于数量空前的非正常移徙者不断涌向欧洲联盟成员国的外部边境，特别报告员仍然重点处理这个问题(见 A/HRC/29/36)。特别报告员为欧洲联盟主要政策文件，如《欧洲移徙议程》及欧洲议会公民自由、司法和内政事务委员会关于“地中海局势和采取欧洲联盟全盘办法处理移徙问题的必要性”的报告，提供建议。他也向意大利部间人权委员会简要介绍了情况，并为欧洲议会人权小组委员会提供了简报。

5. 特别报告员本计划 2015 年 10 月访问澳大利亚，现推迟到 2016 年 11 月。他已经再次请求访问瑙鲁和巴布亚新几内亚，期望接到回复和确认 2016 年 11 月的访问日期。

6. 特别报告员 2016 年 5 月访问了安哥拉和希腊；将向人权理事会第三十五届会议提交有关报告。

7. 特别报告员将其关于双边和多边贸易协定对移徙者人权的影响的报告提交给了人权理事会第三十二届会议(A/HRC/32/40)。

## 三. 全球安全、正常、有序流动契约

### A. 背景

8. 如今世界各地有大约 2.44 亿移徙者，自 2000 年以来增加了 41%(7100 万)。多数移徙者来自中等收入国家，59%都定居在发达区域，占发达区域人口的 11%左右。2000 年至 2015 年期间，亚洲每年都接收 170 万移徙者，比世界其他任何地理区域接收的都多，<sup>1</sup> 并且正在超越欧洲，成为不久的将来接收移徙者数量最

<sup>1</sup> 经济和社会事务部人口司，《2015 年国际移民存量趋势》(见 [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml))。

多的地区。妇女占全部国际移徙者的 48%。在欧洲和北美移徙者多数是女性，在非洲和西亚，移徙者多数是男性。全部国际移徙者有大约 15% 年龄不到 19 岁。

9. 老龄化人口已经改变了人口状况，造成劳动力短缺。2010 年，退出欧洲劳动力市场的工人第一次多于加入欧洲劳动力市场的工人。到 2030 年，如若此种趋势继续下去，欧洲劳动力短缺可以上升到 830 万工人。与此同时，欧洲联盟许多成员国的生育率都低于更替率。同样，到 2020 年，加拿大、中国、大韩民国和俄罗斯联邦等大型经济体也将面临劳动力短缺。

10. 这些人口状况变化将增加必须平衡劳动力供求的压力和动力。目前，72% 的移徙者都处于工作年龄，这是一个可以协助填补“老化的经济体”中空白的因素。为了实现就业目标，各国可以利用这些移徙者的能力，采取复杂的移徙政策组合，重新考虑如何利用移徙者的技能(见 A/70/59)。雇主可以欣然接受多样性，依赖从全球劳动力中征聘，各种技能水平的移徙者都是许多经济部门需要的。

11. 许多移徙者都自愿采取安全、正常的方式移徙，工作、生活在其劳动权和人权受尊重的环境中。在某些情况下，家人重新团聚。其他人则被迫移徙，既因为推力因素，包括贫穷、歧视、暴力、冲突、政治动荡、治理不善，也因为拉力因素，包括上文解释的官方或未得到承认的劳动力需要，或者为了家庭团聚。儿童在被迫流离失所者当中所占比例超大。在自然灾害和气候变化的背景下，越来越把移徙当作一种适应措施，通过有计划流动确保应对能力。在移徙过程中，许多人都面临着剥削、歧视、虐待和其他侵犯人权行为。

12. 在推力因素和拉力因素之间设置障碍而不满足离开需要和对劳动者的需要，为地下劳动力市场的兴盛创造了条件。任何“封锁”边境的尝试，如不提供更易行、正常、安全和费用不大的移徙渠道，终归是大败。

13. 诡异的是，有些国家以确保边境安全为名，实际已经失去了对其边境的控制，因为灵活而投机取巧的偷渡团伙常常占得先机。禁止、遏制政策，若没有寻求庇护者和急需的低薪移徙者可行的正常移徙渠道，只是让偷渡行动和地下劳动力市场牢不可破，导致更多人死在海上，造成更多侵犯人权行为。

14. 边境管制军事化，包括从海陆上“推挡回去”，在边境造成了不必要的痛苦及侵犯人权和人道主义法的行为：绝大多数移徙者都是无害的。只要需要流动的人，别无选择，只能利用投机取巧的偷渡团伙提供的非正常流动解决方案，“打击偷渡者”就依然徒劳无功。目前遏制措施升级对移徙者而言不是好兆头：只会把移徙者推向更深的地下，推入不择手段的放款人、招募人、蛇头和业主的手中。

15. 有效减少偷渡的唯一办法是提供更易行、正常、安全和费用不大的流动解决方案，实施有效签证程序可以提供的身份和安全检查。

16. 各国处理移徙，还有最近处理现称为“移徙危机”的局势的对策，都是权宜之计，既短视又不充足，导致了国家之间的摩擦，造成了一种混乱无序的氛围，令目的地国公民心生恐惧，滋养了民族主义民粹运动非常成功地加以利用的定型观念、迷思、威胁和幻想。

17. 特别报告员要强调，移徙人数占世界人口的百分比仍然很低。移徙者 2015 年只占全球人口 3.3%，2000 年则为 2.8%。此外，同前一个五年期相比，移徙速度在 2010 年至 2015 年时期实际上放缓了。因此，尽管是普遍感觉，但把移徙称为“危机”则不确切。

18. 东道国内无管制的移徙已经导致反移徙情绪、歧视和暴力抬头，因为描述称移徙者“窃取”工作和耗尽社会服务。在经济不景气、民族主义民粹党崛起和世界各地恐怖主义悲剧式袭击不断的背景下，恐外心理和仇恨言论增加了，造成负面感知移徙者的趋势明显上升，也在拟订更加有效的、立足人权的循证政策方面制造了障碍。

19. 尽管存在着此类负面感知，但移徙者对东道国居民的失业影响小而又小，对创造就业机会和投资的总体影响则是积极的：移徙者不论去何处，都会为经济增长做出贡献。<sup>2</sup> 有越来越多的证据表明，移徙者，包括非正常移徙者，在直接和间接税方面的贡献都大于其在服务的所得。<sup>3</sup> 利用适当的语言和研究，介绍事实和支持多样性的政策及移徙者包容，是促进移徙者融合及协助发展的关键，也是减少民粹主义者负面描绘移徙者的关键。

20. 边境管理依旧乏力、悖谬，立足人权的一贯移徙框架付之阙如，最生动明显的表现就是移徙者在途中死亡，促使移徙者的人权问题成了大家关注的焦点。苦难虽然更是少有讨论，但毕竟在移徙其他各个阶段都是切身体验。

21. 特别报告员建议从根本上改变感知和表述移徙的方式。移徙本身是人类生存的天然组成部分；不是犯罪，不是问题，倒有可能是一种解决方案。根据这种构想，移徙治理不是要关闭边境不让人进来，而是要管制流动，即打开易行、正常、安全及费用不大的移徙渠道，促进和赞美多样性。我们通过治理移徙而不是利用“推挡回去”、拦截和拘留来限制移徙，变零容忍态度为减少损害的态度，从而削弱主谋偷运移民的犯罪组织，探讨处理各国的安全关切，并最终减少人类苦难，拯救生命。

22. 要有效管制流动，就要求各国对人员流动的成因和情况形成远为复杂的看法。各国必须对移徙采取全系统观点，考虑到移徙的各个方面，包括经济增长、

---

<sup>2</sup> 经济合作与发展组织，《2013 年国际移民展望》(巴黎，经合组织出版，2013 年)。

<sup>3</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《非正常移徙者的经济、社会和文化权利》，2014 年，第 99 页。查阅可登录：[www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf)。

人口变化、文化多样性、个人自由及尊重法治等方面的益处与挑战：整体政府办法最好。

23. 各国也必须拟订长期战略愿景，阐明它们想看到其流动政策和做法从现在起过 10 年至 30 年后的情形。拟订这样一种战略愿景，在包容、活跃的公开辩论中进行适当协商，全面承认其人权义务，尊重对所有人的法治，这样使各国不仅能够决定实现其目标所需采取的步骤，而且也能够确定切实时限及说服选民所需要开展的公开讨论类型。此类愿景只有放入立足人权的框架内，让所有相关人员——包括所有移徙者——能够检验流动政策与做法的合法性，才是正当的。

24. 采取此类长远战略办法制订易行、正常、安全和费用不大的流动政策和做法的全球契约，将让各国能更好地应对未来人口、经济、社会、政治和文化的重大挑战。

## B. 制订全球安全、正常和有序流动的契约

25. 上文讨论的所有人权问题，都是全球边境管理和移徙制度内部的压力信号。它们清楚地表明，现状根本不可持续。忽视这些信号，把更多资源注入无效而悖谬的封锁制度中，将导致人类苦难增加、资源浪费和机会错失，因为没有利用将从监管流动中获得的报偿。

26. 特别报告员宁可使用“流动”一词，而不用“移徙”一词。移徙开始体现出未知情舆论的全部恐惧。“流动”是一个较活泛的词，通常与高技能工人相关联：移居国外者都是“流动的”，建筑工人是“移徙者”。措辞很重要，改变措辞是改变感知的一部分。用“流动”这种表述更好地包涵了允许人们根据劳动机会和个人选择来去和重返的意思。它可能是指定居或融入，也可能不是。

27. 特别报告员支持秘书长的呼吁：“开展一个由国家主导的进程，以制订一项关于移民和人口流动的全面国际合作框架，可采用全球安全、正常和有序移徙契约的形式，并于 2018 年举行一次关于国际移徙问题的政府间会议以通过该全球契约” (A/70/59)。

28. 为响应上述报告提出的全球契约提案，特别报告员给出以下拟订全球契约的建议——根据秘书长的报告来安排结构，特别是为了确保人权被纳入秘书长的报告，且成为其主流。

### 1. 拟订一项立足人权的框架，确保全球安全、正常和有序移徙契约的基础是承认所有移民，无论其身份如何，其人权都必须得到保护、尊重和落实

29. 各国依国际法承担尊重、保护和落实人权的义务。这些义务也得到了国家人权标准和区域文书的广泛回应，后者不论国籍或行政地位适用于所有人。

30. 一项立足人权的移徙框架将确保对移徙者履行这些义务，保护移徙者免遭虐待。框架的基础是平等和非歧视原则，是国家尊重、保护和落实包括获取公道的权利在内的人权的义务。各国必须承认所有人的人权，移徙者应被视为同平等的权利持有人，不论他们相对于所处的主权领土的移徙地位如何。在移徙者被视为平等的权利持有人之时，在移徙过程的各个阶段保护他们的义务就油然而生。如若在任何时候发生侵犯这些权利之事，就必须还移徙者以公道以补救任何歧视性待遇。

31. 许多利益攸关方认为移徙者“非法”并贴上“非法”标签，有害无益，也得不到国际法的支持。尽管无证到达目的地国的移徙者可能处于“非正常”情况中，或者“无证”或者“未经授权”，但他们并没有实施犯罪行为。人不可能本质上就是非法的，称任何人本质上非法就是不把人当人看。把非正常移徙者概括定为“非法”无疑助长了移徙者罪行化，因此助长了移民拘留的做法。它也影响了一般民众对移徙者的认知感受，将不符合人权保障及助长仇外心理、歧视和暴力的政策合法化。

32. 移徙者是“窃取工作的人”，这种普遍观念也是一种有害的定型观念。经济研究表明了移徙者如何补充公民之不足而非与公民竞争的情形，增加了经济内的总体生产力。<sup>4</sup> 一项历时 14 年调查非欧洲联盟移徙对 15 个西欧国家影响的研究<sup>5</sup> 表明，移徙者从事体力劳动，推动欧盟国民从事技能更高、报酬更优厚的工作：注意到国民的更复杂的技能显著增加。劳动力市场调整适应没有给欧洲联盟国民的就业率造成重大影响。事实证明，全球经济衰退的影响是减弱而不是消除这种积极现象，从而驳斥了经济下行理当对移徙者采取遏制政策的论调。

33. 同样，认为移徙者是“负担”的概念也无事实根据，只是服务于政治目标。在面临金融和人口挑战、实施紧缩政策的背景下，讨论作为一种“负担”的外部移徙和着重不同会员国家分担这种“负担”的必要性，再次将进一步加强边境安全合法化，助长了公众的负面态度。经济研究表明，身为劳动者、消费者和纳税人，移徙者促进了社会的经济增长，不利方面非常有限(见 [A/HRC/29/36](#))。事实上，所感到的移徙“负担”主要来自落实国家以安全为重、效果适得其反的政策及处理其意外——但可预见的——的次要影响所需的财政、技术和人力资源。

---

<sup>4</sup> David Card, “The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 43, No. 2. (January 1990), pp. 245-257; 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,(2015; Andri Chassamboulli and Giovanni Peri, “The labor market effects of reducing the number of illegal immigrants” *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, No. 4(October 2015).

<sup>5</sup> Francesco D’Amuri and Giovanni Peri, “Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession”, Bank of Italy working paper, No. 886 (University of California, Davis,2012).

34. 承认移徙者是人，拥有权利，各国就应当谈论分担“责任”而不是“负担”，把欢迎难民和移徙者的费用当作一种投资而不是一种支出。所有研究都表明，这种投资的回报非常丰厚。

35. 以国家和区域法律核心原则和规定为基础的全球契约，可以阻碍移徙者在途中、边境和目的地国遭受的广泛苦难。对基于事实而非虚构的政策适用联合国的核心价值观念，会导致制订方便流动和促进多样性的政策。拟订一项全球框架，有长远愿景，支持立足人权的框架，对各国内外的利益都会越来越重要，因为它们都面临着人口、社会和劳动力市场挑战。致力一项承认流动益处的全球契约，将会为移徙者的人权提供更好的保护，也将使各国更好地支撑恢复，促进增长和进一步提升全球竞争力。

36. 因此，全面实施一项依赖立足人权的正常移徙框架的全球契约，涉及若干政策导向，包括：

- (a) 增强搜索和救援能力；
- (b) 制订基于权利的、取代拘留的方案，迅速、彻底终结儿童和家属的移民拘留；
- (c) 未来十年大幅度减少地下劳动力市场，减少工作单位的剥削，因为它们应是剥削性雇主之求而吸引非正常移徙的根源；
- (d) 方便所有移徙工人加入工会，不论其地位如何，方便所有移徙者有效获取公道，促进遵守对包括移徙者的所有人实施法治；
- (e) 在移民执法与所有移民(不论其地位)的警务、保健和教育等公共服务之间设立“防火墙”；
- (f) 增强劳动监察机制，以强制落实所有劳动者包括移徙工人的权利，不论其地位如何；
- (g) 创造多种劳动移徙机会，包括为低技能移徙者创造此类机会，激励移徙者使用正常移徙渠道，遵守签证和工作许可证制度。

37. 蛇头和剥削性雇主目前正在促进许多劳动力市场为了活跃而需要的劳动力流动。通过各种技能水平的独创的签证工作机会，包括为低薪移徙者提供的此类机会，各国可以显著地减少通过非正常手段而到来或者签证、许可证过期而不走的移民的数量。多年和多次入境签证，再加上出入境管制和其他支助举措，可以激励移民来目的地国工作和返回原籍国都遵守签证条件。鼓励流动，包括为就业、家庭团聚和受教育而流动，会减少旁门左道。

38. 要顺利实施此类政策组合，就必须挑战许多已经渗透公共辩论、政策和政治的对移民和移徙的交错负面感知。过度依赖安全化，根本就是假定封锁边境是可



能的，尽管不可持续的现状证明不可能。制订全球契约就要求连续的政治承诺和独创的政策发展。

## 2. 依赖现有双边、区域和全球合作机制

39. 移徙治理越来越不正式，没有规划，没有约束力，由国家主导，基于超出联合国框架，归入了全球移徙与发展论坛之类的论坛和区域协商进程。结果导致缺乏问责、监测与监督，也与联合国内部所设正式规范性监测机制没有关系。

40. 虽然此类非正式论坛服务于启动和维持国家之间移徙问题对话的目的，但也需要充实全球移徙治理的人权内容，包括充实问责制方面的内容，并把它带进联合国框架，包括制订以联合国为基地的移徙体制框架。

41. 过去十年间，对移徙问题的认识已相当深，兴趣也相当浓。两次国际移徙与发展高级别对话和到 2019 年要举行的第三次高级别对话，活跃的移徙与发展论坛，全球移徙小组的协调工作，移民组织成员的增加，通过区域组织和区域协商进程开展的区域举措拟订工作以及 2016 年 9 月召开关于大量难民和移民流动问题的高级别全体会议的決定，全都证明了上述兴趣。

42. 改善全球移徙治理对各国都有好处，因为各国无法只是单边、双边、甚至是在区域基础之上处理全球现象。治理增强了，移徙所涉国家就可以更好地分担责任。增进移徙治理合作并不意味着要削弱领土主权。

43. 全球移徙与发展论坛为各国之间开展非正式讨论提供了一个有用的平台，但不应当认为它可以取代联合国的移徙问题讨论。更频繁地举行高级别对话，可以密切联合国内外讨论之间的联系，增强其协同作用。

44. 全球移徙与发展论坛的工作已经改善，以便更加着重人权，更多利用全球移徙小组和联合国人权机制的专门知识，容许民间社会更多参与。它可以进一步得益于更多的具体成果，比如每次会议都通过一份正式成果文件，建立一个跟踪和监测其建议落实情况的机制。要进一步增加民间社会组织的参与，可以增加它们的参与时间，在会议过程中用一整天让它们进行评议，并在政府参与的专门会议日确保民间社会组织参与所有圆桌会议。

45. 国际移徙和发展高级别对话是反思把人权纳入移徙辩论各个方面主流的重要时机。各国应当考虑举行更频繁的高级别对话，例如每三年举行一次；对话应当是互动式的，面向行动，每次都通过一项立足人权的谈判商定成果文件，在其中载明行动计划及后续行动和执行工作监测机制。

46. 人权必须是一个贯穿高级别对话所有讨论的交叉问题，并且正如特别报告员 2013 年的报告(见 [A/68/283](#))所述，各国应当考虑提出问题，诸如：

- (a) 不把非正常入境和逗留定罪；

- (b) 拟订和实行取代拘留而立人权的办法，特别是对儿童和家属；
- (c) 提高对移徙者人权的认识；
- (d) 打击针对移徙者的仇外、歧视与暴力言行；
- (e) 不管移徙者的移徙地位如何，都不要说他们是“非法的”；
- (f) 有效保护孤身儿童、有子女的家庭、残疾人和老年移徙者等脆弱群体的人权；
- (g) 让所有移徙者，包括非正常移徙者，都享受全部的经济、社会、文化权利，包括受教育、保健、社会保障及适足住房权，还有劳动权利；
- (h) 保护移徙者在边境<sup>6</sup>入境和驱逐程序中的人权；
- (i) 所有移徙者，不论地位如何，都有效获取公道。

47. 区域机制正在成为全球移徙治理结构的一个重要特点。

48. 人的自由迁移协定已经创立了开放的流动制度，例如在欧洲联盟和南方共同市场(南共市)。但是，由最近举行的英国脱欧表决可以清楚，此类制度下的移徙可能引起不满和恐惧，政治言论会助长此类不满和恐惧。经过适当知情公开辩论，扩大此类自由迁移区并把它们连接起来应当成为优先事项。

49. 自由迁移区与外部国家之间的流动协定，在欧洲联盟最近关于其移徙和边境管理政策的对话中显得很突出，涉及一系列广泛的问题，从发到援助到临时入境签证便利措施、循环移徙方案及预防非正常移徙，包括重新接纳方面的合作。透明而有效的监测与问责机制会增加其合法性。

50. 为数越来越多的区域协商进程是重要的建立信任活动，但也可能引发矛盾，导致缺乏监督和问责，在此类进程触发政策和做法发生影响移徙者权利的变化之时更是如此。区域协商进程发展应当涵盖边境管制、封锁和送还以外的问题，包括移徙者权利保护方面的合作和扩大签证自由化与便利方面的合作，以便为各个技能层次的移徙者制订易行、正常、安全和费用不大的流动解决方案。

51. 区域组织、区域协商进程和双边协定都有用，促进全球移徙治理，充当政策举措的实验室。不过，根据立足人权的框架，考虑到其决定对移徙者的生活与权利的影响，各国义务确保双边和区域安排透明，确保它们尊重、保护和促进人权，确保问责制，特别是有利于移徙者的问责制。

<sup>6</sup> 见人权高专办 2014 年的国际边界人权问题建议原则和准则。查阅可登录：[www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/InternationalBorders.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/InternationalBorders.aspx)。

52. 不少贸易协定都载有涉及人员流动的条款，不过它们通常只提到执行官和高技能侨民。此类条款需要扩大以包括各类技能水平的移徙者，应当插入人权框架，这会增进其一致性。此类条款应当包含严格的尽责、监测和监督机制。

53. 贸易协定应当反映国家的人权义务，有损现有社会保护的协定不应当予以批准。贸易引入基于人权的办法为移徙者代表提供了在贸易谈判过程中发言的真正机会，也会承认移徙者是贸易问题的主要利益攸关方，并赋予他们权能。人权事务高级专员办事处(人权高专办)最近支持非洲大陆自由贸易区项目人权影响评估的工作，展示了此类评估在确定和减轻侵犯人权方面的价值，同时也指出了提升技能的机会。

54. 贸易协定也可以规定监测和执行协定条款的整体政府办法。同样，在贸易协定中载入有管制的征聘制度与共享移徙数据库，如越南和马来西亚所做的那样，可以帮助协调流动，确保让低薪工人从事更好匹配其技能与资历和更充分满足雇主劳动力需求的工作。

55. 国家不仅应当制裁从事不道德行为的雇主和其他人，而且也必须引入改善工作条件的激励制度，如在美国利坚合众国与柬埔寨之间的贸易协定所载入的制度。南共市和伊比利亚美洲协定也通过增强社会保障和其他获得福利随人而转，加强了移徙者的经济、社会和文化整合。

56. 一旦真正的法律框架到位，移徙者遇到危机或脆弱之时，就有更大的能力保护自己，如果他们能够直接在国内法院和法庭上投诉贸易方面的侵权行为就更是如此。与民间社会、工会和私营部门合作对改善移徙者的人权和劳动权利保护至关重要。

3. **根据可持续发展目标具体目标 10.7 发展更多安全、有序和正常移徙的机会，包括满足劳动力市场需求的所有技能层面的劳工流动，以及与家庭团聚和教育相关的移徙机会**

57. 大规模流动在所难免，也是要求全球生产和全球劳动力的全球化经济增长和发展不可或缺的。企业和雇主热切地要减少成本，实现利益最大化。这通常要人付出代价，特别是要非正常移徙者付出代价，因为他们常常受环境限制，为了执行任务要付出巨大的经济、身体、甚至是心理代价(见 [A/HRC/26/35](#))。迄今为止，在监测和制裁剥削移徙者的廉价劳动，常常是在肮脏、艰难和危险的工作条件下进行剥削的企业时，国家都一直行动不力。

58. 从全球来看，在监管不足的部门，如家务工作、护理、建筑、农业、服装业、食品加工和包装、渔业、开采和招待等，无法获得工作许可证的移徙者都来路不正，容易遭受经济剥削、虐待和暴力。各国也很清楚这一事实，但不能做什么来降低剥削水平，并且雇主就利用了移徙者因为没有地位、缺乏政治资本及无法求取公道而很少投诉、流动或争讼的事实。

59. 虽然有些移徙，如孩子、老人、独自出行的妇女和残疾移徙者，很脆弱，但多数从本质上讲并不脆弱。相反，他们常常有难以置信的适应能力和勇气，经常做出改变人生的决定。然而，各国通过导致无法有效获取公道的政策和做法决定可能创造法律地位的不稳定状况或监管框架，使许多人可以虐待、剥削移徙者而不受惩罚。例如，在某些情况下，临时移徙工人计划没有规定适当的监督机制；国家很少执行征聘费禁令，导致出现债务奴役情况，也很少整改其劳工招聘行业以确保其有效保护移徙者的权利；劳动监察机制与移民执法合作驱逐没有证件的移徙者，而不是努力对剥削此类移徙者的雇主执行劳动标准。

60. 因此，在泛泛谈论移徙者时，特别报告员开始使用“危险”一词，如通常理解的那样，更多地是指他们所处的情况；而不使用“脆弱”，因为脆弱更多地暗示他们的固有特点。

61. 重要的是，所有国家都应当制订以人权为基础、连贯全面的国家移徙政策。这些政策应当处理非正常移徙的“拉力”因素，即目的地国未能确认的移民劳工需求，包括对低技术工人的需求，以及开放更多正常移徙渠道的相应需求。

62. 目的地国的劳动力市场动态变化影响是吸引非正常移徙的拉力因素，很少受到注意。各会员国在特定经济部门应当不再依赖廉价劳动力，应当确保维护所有人，包括有证和无证移徙者的劳动权利，全面实施对雇主的制裁和严格的劳动监察。若长期投资，强制落实劳动标准和所有工人(不论其地位如何)的人权，各国就能够以有效的管控方式应对劳动力短缺问题，从而增加全球竞争力，减少劳动剥削，减少非正常移徙，减少移徙者偷渡，减少生命损失。

63. 一项井然有序的移徙政策，若以流动和人权为基础，也可以帮助各国扩大其发展影响。2015年，移徙者汇寄了大约4320亿美元汇款。<sup>7</sup> 从人类发展指数低的国家迁移到发展指数高的国家的移徙者，平均而言，收入增加到15倍，教育入学率增加一倍，儿童死亡率降到十六分之一。<sup>8</sup> 如果移徙者的人权在监管良好的移徙过程中有效得到尊重、保护和促进，此类发展成果可能大大提升。

64. 特别报告员建议各国发展和激励在各种技能层次开辟易行、正常、安全和费用不大的移徙渠道，考虑正常移徙的各种备选方案，如人道主义签证、临时保护、家庭团聚、各种技能层次的工作许可证，也考虑求职移徙、学生流动及医疗后送备选方案。各国也可以增加根据现行正常移徙计划接纳的移徙者人数，包括季节工人和学生签证数量。

<sup>7</sup> Dilip Ratha, Supriyo De, Sonia Plaza, Kirsten Schuettler, William Shaw, Hanspeter Wyssand Soonhwa Yi, “Migration and Remittances: recent developments and outlook”, Migration and Development Brief 26, (Washington, DC., World Bank, 2016).

<sup>8</sup> 联合国开发计划署，《2009年人类发展报告：克服障碍——人口流动与发展》。查阅可登录：[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr\\_2009\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf)。

65. 特别报告员强调，各国必须确保开展包容进程，以便开展热烈的公开辩论，包括通过全国协商而开展，加深理解移徙者的人权和劳动权利保护需要。果真如此，各国就能够制订目标更明确的方案和更适当的流动备选方式，也测量移徙者，特别是在社会上边缘化、经济上遭排斥和政治上无声无息的移徙者的切实进步。此类进程和数据收集将成为对《2030年可持续发展议程》的重要贡献。

4. **确保移徙机会规定要以道德方式招聘移民；减少移徙费用；促进侨汇流，提高侨汇的生产性使用；加强技能和知识转让；如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，相互承认技能和所得福利随人而转；会员国应按照国家人权和劳工标准，打击剥削做法和对剥削他人所得服务的需求**

66. 践踏移徙工人的权利不是发生在真空中的孤立事件。第一，不道德的招聘做法在商品与服务价格取决于廉价劳动力供应的环境中很盛行。讲究操守的招聘者为了在已经适应了全盘剥削和系统苦难恶性循环的制度中为竞争而挣扎。

67. 第二，系统地利用剥削性劳动成了原籍国和目的地国经济发展概念的一部分。既然国家以廉价劳动力为基础加速增长和建设基础设施，低薪工人国际移徙就被欣然接受，成了一种发展工具，而不用适当注意移徙者本身的人权。

68. 这一点不难看出，例如，尽管有无数例子表明临时移徙计划本来就结构不稳妥，也造成了负面人权影响，但全球移徙与发展论坛之类的国际论坛却频频讨论临时移徙计划，把它们当作迅速满足经济需要的劳动力灵活供应的正面例子。

69. 目的地国接受并默认剥削移徙工人在经济中是正常现象，因为都想保持全球竞争力。原籍国也无法为其国民谈判争取适当保护，因为国家之间实力不均衡。报告给出种种例子，说明请求改善其国民待遇的原籍国却只看到其获得移徙工人签证的公民人数下降了。

70. 因此，移徙者对其拥有的选择做出实际评估，并把招聘制度考虑进了其移徙计划，从而接受了消极后果，令剥削和苦难正常化更加牢不可破。他们的选择有限，因为他们的直接目的就是寄钱回家偿还所欠债务，把面包放到家人餐桌上。

71. 在这点上，各国必须确保剥削性雇主受到制裁，移徙者，包括处境不正常的移徙者都增强能力，在工会、口译和法律援助的协助下，通过在国家法院、法庭和争端解决机构有效诉讼司法，维护自己的权利。

72. 各国必须过渡到一种以《工商企业与人权指导原则》、众多人权文书、劳动标准和软法律规范为基础的、符合道德的移民劳工招聘制度。这就必须考虑移徙工人的权利与需要以及促进流动的利益，必须激励易行、正常、安全和费用不大的劳动力流动。各国也必须决定雇主招聘和使用移民劳工的监管环境。这种过渡的关键因素包括：

- (a) 禁止收取招聘费；

(b) 有效监管、批准和监测招聘者；

(c) 统一有关招聘的法律与政策框架。

73. 自愿遵守不足以保护移徙者的权利，要确保各国政府利用立法、决策、调查和司法权力，不分国籍或身份，保护个人的权利，就需要长久的政治意愿。

74. 国际和区域合作是向符合道德的制度过渡不可或缺的，就像为取得进展必须平整场地一样。没有一个国家能够独自终结剥削性和虐待性招聘。各会员国必须为所有招聘机构开发一个平整场地，利用各种倡议举措，如国际劳工组织(劳工组织)的公平招聘举措和移民组织的国际招聘廉正制度。

75. 各国政府应当与私营部门接触。拥有一个向符合道德的招聘制度过渡的企划案有诸多理由，包括嗣后降低声誉和法律风险，在业务活动和加长的供应链中提升效率、扩大生产率。政府、国际组织和企业协会必须利用这一企划案外加主要国际法律与政策标准，与私营部门接触，提高私营部门对有关问题的认识，并决定向符合道德的招聘制度全面过渡所需采取的步骤。

76. 反过来讲，对移徙工人，私营部门必须全面遵守有关国际人权和劳动标准，充分落实《工商企业与人权指导原则》中关于移徙工人的保护、尊重和补救框架，特别制订关于工人支付招聘费的零容忍政策，审计供应链，确保所有承包商和分包商人权尽职。

77. 通过信息和支持增强移徙者的权能，就可以利用他们的聪明才智驱动走向一种公平而符合道德的招聘制度。移徙者必须了解其权利，并获准根据有关市场上不同行为体的可靠情报就招聘者做出决定。确认移徙者是权利持有人、承认他们给目的地国带来的利益、促进他们融入社会，是为国际劳工移徙创立一种公平招聘制度的关键。不承认移徙工人的巨大价值，不支持他们的融合，就是认定虐待与剥削合法。

78. 移徙者的聪明才智、企业界对公平机会的欲求和政府的政治意愿，三者合发，应当导致极其恶劣的招聘做法基本成为过去。

5. 确保将移徙者及其具体脆弱性和需求纳入全球契约、协调的人道主义对策和各级发展框架，确保维护移徙者的权利，调动支持这类努力所需的财政和人力资源并扩大发展供资以采取措施支持移徙者对所居社会作出积极贡献

79. 有不少人权公约，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，都承认人人都有权因为侵犯其被赋予的基本权利的行为而从主管国家法庭获得有效救济。尽管有这些国际保护，许多移徙者在人权遭到侵犯时，要获得救济，仍然面临着严重障碍。

80. 获取公道的制度障碍可能令践踏移徙者权力的行为更加复杂，它们包括因为：缺乏当地语言技能；有关救济权利与手段的信息有限；没有加入工会或缺乏代表；地理限制因素；对移徙者行动自由的限制；移徙者若投诉施虐招聘者、雇主或房东就会担心报复或经济损失；投诉处理时间漫长；招聘者或雇主故意不为移徙者提供可以证明剥削的文件的普遍做法；不同权利的强制执行权分散在各种司法和非司法机制中；非司法救济增多；缺乏聘请精干律师的途径；缺乏法律援助。

81. 巨大的资源限制令各国更不愿意优先处理和投资促进移徙者获取公道，比如提供法律援助及笔译和口译服务。移徙者如若主张其获取公道的权利，会担心被发现、拘留和递解出境，也是一个主要障碍。此外，获取公道方面仍然存在着矛盾现象，具体须看所涉权利、移徙者的类型和国籍以及法域。最后，关于法院对侵犯移徙者人权和劳动权利的行为适用制裁和/或补偿的义务缺乏具体规则，也是一个重要障碍。

82. 特别报告员注意到获取公道方面出现一个大有希望的趋势，因为国家和区域管辖机构在移徙者能够排除途中所设全部障碍，将案件带上法院的情况下，似乎愿意支持他们为其权利而战。因此，各国必须清除获取公道的重重障碍，确保移徙者能够有效——不只是在纸上——因其权利被侵犯而获得法律救济。促进获取公道，不用担心被发现、拘留或递解出境，一方面将大大有助于证明新的移徙政策合法，表明领土主权与人权并非水火不相容；另一方面，也很有助于通过打击定型观念来改变对待移徙的心态。当移徙者实际上法院打官司时，法院通常会听；当法院说移徙者有权时，公民通常会听。相反，各国必须确保劳动监察把目标对准剥削性雇主而不是被剥削的移徙工人。

83. 各国还应当如欧洲委员会最近建议的那样，在移民执法与公共服务之间设立“防火墙”，从而允许所有移徙者，不论地位如何，都获取公道，获得住房、保健、教育、社会及劳动服务，不用担心被发现、拘留和递解出境。<sup>9</sup>

84. 各国还必须确保，所有移徙工人，不论其技能水平、工作部门和行政地位，都得到劳动标准的保护；各国还应当促进所有移徙工人，不论地位，都加入工会，以便确保有效增强其维护自己权利的能力。

85. 各国必须进一步改善侵犯移徙者权利行为的问责制，包括增强国家人权机构和监察员的能力。

86. 改善所有涉及移徙的领域的分类数据收集与指标，同时确保数据保护，将使各国能够做出更稳健的知情政策决定。

<sup>9</sup> European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation No. 16, On Safeguarding Irregularly Present Migrants from Discrimination, adopted 16 March 2016. Available from: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N16/REC-16-2016-016-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N16/REC-16-2016-016-ENG.pdf).



87. 特别报告员关切广泛使用拘留作为防范移徙者的边境管理与威慑工具，因为拘留也常常用来阻碍移徙者求取公道。

88. 特别报告员强调，在到达之时，所有非正常移徙者都应当使其所有人权保护需要都得到真正个体评估；不只是为明显的难民和贩运受害者做此评估：儿童、有孩子的家庭、孕妇、残疾人或病人及老年移徙者也有保护需要。迅速筛选程序不应当增加需要保护的被驱回的风险。

89. 在经历了通常极其漫长、危险和艰难跋涉之后，许多非正常移徙者和寻求庇护者都徒然遭受移民拘留。移民拘留可能违反国际人权法。自由应当是默认情况，拘留必须合理、必要、相称，且具体情况具体决定。非正常移徙不是一种犯罪行为，只以缺乏行政地位为据实施的拘留是非法的。<sup>10</sup> 只有个人对公众构成危险或者在需要参与进一步程序时冒险潜逃，才可以理所当然地实行行政拘留。此类决定必须逐个做出，必须基于某种证据。凡不尊重此类限制的拘留都是非法的。再者，如果拘留成了边境执法的惯常措施，拘留本身可能就是武断的，因为它既不是一种最后诉诸的特殊措施，也不以对风险的真正个体化评估为基础。

90. 此外，还有涉及拘留影响的人权关切。事实证明，没有法律依据的长久拘留对移徙者和寻求庇护者的身心健康造成了摧毁性影响，比如加重了创伤后应激障碍、焦虑和抑郁。常常令此情况更加复杂的是令人无法接受的拘留条件，诸如过度拥挤、厕所卫生和沐浴设施不卫生、厨房不卫生，也鲜有机会获得保健，接触家人、律师、国际或民间组织或者从事体力或娱乐活动。

91. 长期移民拘留也可能造成移徙者即使在获释后主张其经济和社会权利也大大推迟。人权事务高级专员办事处(人权高专办)的研究表明，因为长久远离劳动力市场和拘留造成的情感与心理损害，拘留剥夺了常常渴望工作的移徙者的能力。

92. 特别令人关切的是常有儿童被拘留。儿童通常受到国家的格外保护，并且根据许多国家政策规定，不应当被拘留。不过，特别报告员在所访问的所有国家里都亲眼看到了被拘留的儿童，其中有些国家很荒唐，认为拘留理所当然，称为拘留为保护性监护。

93. 儿童若年龄不明(这是儿童没有证件或来自出生登记不健全的国家司空见惯的事)，常常被拘留，直到其年龄得到核实，而核实可能需时数星期或数月。在某些情况下，拘留期间，孤身儿童与成人一起生活、睡眠，没有因为他们年幼而特别通融，也没有受教育的机会。在其他情况下，根据年龄和性别，家人分别关在拘留设施的不同地方。

---

<sup>10</sup> CMW/C/GC/2, para. 2; Inter-American Court of Human Rights, *Vélez Loor v. Panama*, para. 171; Inter-American Court of Human Rights, *Pacheco Tineo v. Bolivia*, para. 131; and Court of Justice of the European Union, *Séina Affum v. Prêfet du Pas-de-Calais*.



94. 拘留儿童，即使时期很短，也可能造成严重的心理后果。儿童权利委员会已经清楚表明——其他人权机制也重申——移民拘留从来都绝不可能对儿童最好，移民拘留不管是孤身还是与家人同在的儿童，都是侵犯儿童权利行为。因此，孤身儿童和有孩子的家庭总是应当受益于拘留替代措施。

95. 有许多立足于权利的拘留替代措施。<sup>11</sup> 有不少国家已经走向建立开放接待设施，特别是接待孤身未成年人和家属等脆弱移徙者的设施。但长久移民拘留及其相关负面人权后果在许多国家依然存在。

6. 各国有责任保护和援助其在国外的公民，包括确保按照《维也纳领事关系公约》的规定为这类公民的保护和重新入境权提供适当文件，以及视需要作出双边和区域领事合作安排

96. 领事馆可以增加其国民面临的困难，因为它们可以表示不愿支持其国民努力寻求司法救济，以免影响他们在国际劳工招聘市场上的竞争力。在目的地国应当始终为移徙者提供领事支持，<sup>12</sup> 使移徙者能够在改换剥削状况的办法及获取公道和社会保护服务方面获取信息和援助(见 A/70/310)。

97. 原籍国应当为可能移徙的人提供信息，介绍正常移徙渠道，介绍非正常移徙所涉风险，介绍遇到虐待和剥削时可以利用的救援。出发前和到达后培训应当视为原籍国和目的地国合作开展的全部教育课程的一部分。特别报告员知道菲律宾等国就为其国民提供了这种支持。

98. 驻目的地的使团应当加强领事人员配置，以便：使团能够扩大其工作范围，更多关注打击无道德底线的招聘者的做法，必要时做出更有效的应对以保护和增进移徙者及其家人的权利，特别要为任何被剥夺了自由或被命令驱逐的移徙者提供必要的援助。

7. 在全球契约中强调，遣回不符合留在东道国境内必要的国际或国内法律标准的移徙者，必须按照下列原则在安全、体面和尊重人权的情况下实施：(a) 自愿回返至上；(b) 原籍国和接收国进行合作；(c) 加强对回返者的接收和重返社会援助

99. 特别报告员注意到，最近的国际交谈更加关注未得益于难民保护的移徙者的回返。当然，根据《1951年关于难民地位的公约》规定，难民需要保护。但根据国际人权法和国际劳动法，所有移徙者权利也需要保护，遇到拘留、身心虐待、劳动剥削、强迫劳动、遣回遭受酷刑、性暴力和性别暴力、家庭失散、隐私及儿童保护，更是如此。

<sup>11</sup> R.Sampson, V. Chew, G. Mitchell and L. Bowring, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, revised ed. (Melbourne, International Detention Coalition, 2015).

<sup>12</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2220 卷，第 39481 号；CMW/C/GC/2。

100. 国际人权和劳动法制度保护每一个人，包括难民。在某些情况下，难民根据人权制度得到的保护好于根据难民制度得到的保护。《儿童权利公约》规定的受教育权和也包括不驱回原则的《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》规定的绝对禁止遣回去遭受酷刑，都是最好的例子。不管有关外国人是难民，还是另类移民，保护上述所有权利所需的工具都是类似的，包括获取公道；适当的国家人权机制和监察员；接触律师和法律援助机制；拘留监测机制；空港、港口、拘留中心或警察拘留等行政压制行动案件的监督机制。

101. 所有移徙者和难民无证到达过境国或目的地国时，都归入非正常移民类，也常常被当非正常移民。必须对所有人进行真正个体评估，以便切实确定其脆弱之处和管辖其保护需要的法律框架。

102. 重新接纳协定是一个特别令人关切的领域。尽管立法中有禁止此类做法的保护措施，但在双边协定的广泛支持下已经开展后推和驱回到原籍国和法治不力、庇护制度不完善的第三国家，有失允当。

103. 特别报告员强调，没有确保回返者的人权实际受到尊重的回返后人权监测机制的有效监督，不得根据重新接纳协定遣回任何人。

104. 必须为孤身或失散儿童的回返制订特别程序和保障措施。各国只应当在对儿童最有利的情况下，走完法律正当程序之后，遣回或遣返儿童，作为一种保护措施，比如，为了确保家庭团聚。遣回孤身儿童的决定应当由儿童保护官员做出；只有无此可能时，才由了解儿童权利与需要的训练有素的移徙官员做出。

8. 启动一个由国家主导的磋商进程，以在专家和民间社会的参与下、根据全球移徙小组目前正在制订的关于保护大规模流动中的移民的原则和实务导则，改善对弱势移徙者的保护和援助

105. 如在其整个授权期间所示，特别报告员认为，国家主导的协商进程很重要，提议让有关联合国机构、联合国和区域人权机制、民间社会组织及移民群体都加入这一进程。

106. 特别报告员还注意到，关于保护大规模和/或混杂流动中处境危殆移民的原则和实务导则，由全球移徙小组人权与两性平等工作组主导，与联合国系统的机构、民间社会、学术界及国家合伙拟订，目的是填补移徙者人权保护空白。这项导则可以成为全球契约的一个重要部分，因为它源自国际法规定的现行义务，试图协助各国和其他利益攸关方拟订、加强、执行和监测保护脆弱而大规模或混杂流动的移徙者的措施。如此处所示，特别报告员为这种努力做出了贡献，认为这种协助各国和有关利益攸关方履行其人权义务的协商进程导则在拟订大规模、非正常、危殆流动的立足人权的对策方面很重要。

9. 同意将国家主导的危机国家移民倡议为保护和援助正经历冲突或自然灾害的国家里的移徙者而提出的意见和南森倡议在其议程中为保护因自然灾害和气候变化的原因而跨越国际边境的人员而提出的意见纳入国家政策和实践，并继续拟订此类倡议

107. 特别报告员支持这类倡议，并指出，一项基于所有移徙者人权的更广泛框架必须包含这些倡议，以保障采取更全面的办法。

10. 促进加强联合国与国际移民组织之间的关系，包括通过加强法律关系

108. 最近寻求安全和安保的非正常移徙者人数空前得多，有助于突出表明，尽管存在着移徙问题的法律框架，但仍然缺乏一个移徙治理综合框架。鉴于移徙是一种自然发生的人类现象，不可能在可预见的未来终止，正如特别报告员 2013 年提交大会的全球移徙治理报告所言(见 [A/68/283](#))，联合国必须更大程度地参与全球移徙治理辩论，确保适当注意移徙者的人权。

109. 由于缺乏一个综合框架，全球移徙治理支离破碎，对移徙的特定方面，诸如移徙者的人权，移徙者、难民和寻求庇护者偷运及劳工移徙，都采用了不同体制办法，制订了不同规范框架。

110. 特别报告员称，各国不愿加强移徙治理似乎是基于加强移徙治理将限制其主权的误解。各国有权力决定何人进入其领土并逗留。增加治理并不意味着放弃这种主权。相反，如果增加移徙治理，各国会有更多的控制权。增加治理只是意味着增进国家之间的协调与合作，最终改善移徙管理，更好地尊重人权，从而进一步保护各国免受践踏移徙者人权的指控。

111. 由于移徙范围不断扩大，复杂性不断加剧，替代较稳健的全球移徙治理的办法是一种高度不受管制的制度，有各种各样缺乏协调的行为体，包括来自私营部门的行为体参与。实际上，国家主权因全球移徙治理不足而面临着更大挑战，全球移徙治理不足则便利剥削性蛇头和雇主之类的其他行为者发挥作用，剥削性蛇头和雇主目前不顾国家政策正在为移徙者提供流动解决办法。

112. 移徙是多维的，且常与全球化的其他方面放在一起思考。不过，受移徙影响最深的是移徙者本身，他们是拥有不可剥夺的人权的人，各国在《世界人权宣言》和所加入的人权条约与国际劳动公约中承诺尊重这些人权。因此，移徙离开人权是无法想象的，任何移徙治理框架都必须适当考虑移徙者的人权。

113. 任何全球移徙治理未来模型都应当包含几种功能，包括：标准制订和规范监督；能力建设和技术援助；对话、合作及政治便利平台；通过数据、指标和传播开发知识库或能力。这些功能目前正在由联合国框架内外的众多不同行为体实施。

## 把国际移民组织纳入联合国，授权加以修订

114. 移民组织已经与联合国合作非常密切，包括成为全球移徙小组的成员；在许多国家里，移民组织都是联合国国家工作队的一部分。因此，把移民组织纳入联合国，会让联合国从移民组织的广泛经验和专门知识中受益。

115. 然而，移民组织的《章程》并没有载入一项保护任务。为了把移民组织彻底纳入联合国，移民组织的《章程》应当加以修订。移民组织应被赋予一项正式人权保护职能，其《章程》也应当提到联合国人权框架。这样就使移民组织能够根据一项明确而具有约束力的规范框架衡量其政策与做法，确保由各国资助和移民组织实施的所有项目都联系该框架谈判拟订。

116. 由于人权是移徙者社会、经济和法律状况的核心所在，移民组织无法成为移徙方面的主要国际组织，除非它拥有一项界定明确的法律人权保护框架，可以衡量其政策与做法的合法性。许多人认为在联合国则处理移徙者的人权事宜之时移民组织可以与各国合作制订移徙政策，这种论点从人权角度来看没有太大意义；把人权纳入移徙政策主流是取得理想结果，即确保移徙者的人权实际上得到所有人的尊重、保护和促进的唯一途径。

117. 在其 2013 年的报告中，特别报告员建议，移民组织融入联合国时，宜做这种章程修改。他注意到，各国之间似乎已经达成了一项不做这种特定的章程修改而让移民组织融入的协定，因此他现在提议，把更新移民组织的《章程》列入 2018 年后续联合国移徙问题会议议程中。

118. 此外，如果有了可预测的核心供资，移民组织的人权框架和独立性就会得到加强。目前，移民组织 98% 以上的资金都是用于专款项目的自愿捐款。因此，捐助国在决定移民组织的工作和优先事项方面发挥着重要作用。若有了核心供资，移民组织就可以根据自己的优先事项启动项目，而不是主要执行捐助者驱动的任务。

119. 再者，把移民组织纳入联合国系统还必须深化移民组织与所有其他从事移徙工作的联合国实体和机构，特别是人权高专办、难民署、劳工组织、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界卫生组织(世卫组织)及联合国儿童基金会(儿基会)等有明确保护任务规定的联合国实体与机构之间的合作。移民组织也必须拟订与民间社会合作与协调的十分明确的机制。

120. 请移民组织支持批准和落实《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的想法也应当加以讨论。《公约》只得到不多的批准，它会从能够激励奉行其原则的机构捍卫中受益。这样一种责任会有助于加强移民组织内部的人权文化，为移民组织提供一个衡量其行动并与各国谈判制订项目的适当规范工具。因此，

移民组织会补充移徙工人问题委员会的重要工作，就像儿基会和儿童权利委员会在执行《儿童权利公约》的工作方面互相补充一样。

#### 四. 结论和建议

121. 安达曼海、亚洲太平洋区域、中美洲、地中海和中东发生的事件及过去三年里此种苦难在移徙过程各个阶段的反映，都清楚地表明，如果目的是减少苦难和死亡，有关国家处理边境管制、庇护与移徙的现状就是不可持续的。

122. 各国对区域和国际人权制度及其他规范标准的承诺清楚地表明，各国有潜力在移徙政策和做法问题上集体开启和发挥一种全球领导作用，一种目前仍然空缺的作用。

123. 全球契约应当：

(a) 认识到在联合国加强以人权为基础的移徙规范体制框架的必要性；这种规范体制框架反过来会给联合国之外的非正式移徙治理带来积极影响；

(b) 根据《2030 年可持续发展议程》的请求，概述明确的短期、中期和长期目标，阐明全球契约如何便利移徙与流动的共同愿景。制订此类目的必须彻底确认非正常移徙的推力和拉力因素及各国管理和减弱此类因素的责任；

(c) 协助各国拟订不论地位，保护所有工人，包括移徙工人权利的强大而有效的劳动法框架(包括关于劳动监察、加入工会和集体谈判的框架)，确保劳动权利或人权遭受侵犯的移徙者有效获取公道；

(d) 确保各国采取措施在各个技能层次促进开辟易行、正常、安全和费用不大的移徙和流动渠道，促进家庭团聚和无证移徙者正常化；

(e) 通过实事求是的分析和长远战略思想支持各国采取战略打击支撑极其有害的公开辩论与适得其反的无效安全政策及毫无必要地导致移徙者蒙羞、边缘化和罪行化的移徙观念，在开发支持移徙、流动与多样性的大众传播手段与教育课程要素时吸收这种分析；

(f) 把移民组织纳入联合国系统，启动一个促成更新其《章程》的进程，以便在《章程》中载入一项支持移徙者的强大人权保护任务，包括提供适当水平的核心供资，使移民组织能够在移徙政策和做法方面采取重大的前瞻性举措，而不只是受项目驱动；

(g) 确保已经着手解决移徙问题的联合国主要机构，如人权高专办、劳工组织、难民署、妇女署、毒品和犯罪问题办公室、儿基会和世卫组织，还有联合国人权机制、专家和民间社会组织，都参加所有涉及移徙政策与做法的讨论；

(h) 确保各国根据数据空白收集分类数据，以便制订真正的循证政策，同时确保通过设立防火墙保护数据，支持加强移徙数据来源、收集与分析的统一和协调，以便形成系统描述；

(i) 确保从两性平等角度深入分析政策对男女影响的不同，特别注意限制妇女流动的规定如何作为一种保护措施侵犯妇女的权利并为偷运网络猖獗创造有利条件，包括在双边协定、拘留和递解出境及重新接纳/遣返背景下把贯穿讨论各个阶段和各个方面的两性平等眼光当作是两性平等的具体考虑，也至为关键；

(j) 确保拘留移徙者始终是一种万不得已的措施，只在合理、必要和相称之时方才允许，要逐案决定，而且强制执行时间要短而又短；为多数案件拟订基于权利的拘留替代措施；确保移徙儿童和有女孩的家庭始终绝不因为涉及其行政移徙地位的缘故而被拘留。

---