



大会

第七十一届会议

正式记录

Distr.: General
23 November 2016
Chinese
Original: English

第三委员会

第 28 次会议简要记录

2016 年 10 月 24 日星期一下午 3 时在纽约总部举行

主席： 文格任诺夫斯卡女士(副主席).....(波兰)

嗣后： 梅希亚·贝莱斯女士(主席).....(哥伦比亚)

目录

议程项目 68： 促进和保护人权(续)

(b) 人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径(续)

(c) 人权状况及特别报告员和代表的报告(续)

本记录可以更正。更正请在记录文本上作出，由代表团成员一人署名，尽快送交文件管理股股长(srcorrections@un.org)。

更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org/>)上重发。

16-18424 X (C)



请回收



因梅希亚·贝莱斯女士(哥伦比亚)缺席, 副主席文格任诺夫斯卡女士(波兰)主持会议。

下午 3 时开会。

议程项目 68: 促进和保护人权(续)(A/71/40 和 A/C.3/71/4 (待印发))

(b) 人权问题, 包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径(续)(A/71/48、A/71/56、A/71/254、A/71/255、A/71/269、A/71/271、A/71/273、A/71/278、A/71/279、A/71/280、A/71/281、A/71/282、A/71/284、A/71/285、A/71/286、A/71/287、A/71/291、A/71/299、A/71/302、A/71/303、A/71/304、A/71/305、A/71/310、A/71/314、A/71/317、A/71/319、A/71/332、A/71/344、A/71/344/Corr.1、A/71/348、A/71/358、A/71/367、A/71/368、A/71/369、A/71/372、A/71/373、A/71/384、A/71/385、A/71/405 和 A/C.3/71/5)

(c) 人权状况及特别报告员和代表的报告(续)(A/71/379-S/2016/788、A/71/540-S/2016/839、A/71/308、A/71/361、A/71/374、A/71/394、A/71/402、A/71/418、A/71/439、A/71/554 和 A/C.3/71/5)

1. **Brillantes** 先生(保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会主席)在介绍他的报告(A/71/48)时说, 移民是当代一个突出的人权问题, 必须连贯一致地予以解决。这个问题应该用心对待, 而不是置之不理。世界各地的移徙工人及其家庭成员在他们的希望之旅中、在学校和工作场所里, 都必须能享有其人权。在缺乏合理正常的移民渠道的情况下, 移民为了竭力达到其目的地, 不得不牺牲他们的尊严、安全和生命。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》是保障这些权利的健全法律框架。它订明了防止虐待和应对移徙工人所面临挑战的最佳战略。它还拟订促进以尊重人权和法治的国际合作为基础的国家移民政策提供了指导。《公约》作为有用的移民治理工具, 明

确地为移民(包括非正常移民)问题提供了一个基于人权的决策框架。但是, 它至今还没有得到任何一个主要目的地国批准。

2. 确认目的地国对移民劳动力的需求, 和建立更多正常的移民和家庭团聚渠道, 将大大有助于防止那么多追求有尊严生活的人所面临的剥削和其他危险。需要进一步了解导致人们拼命想要逃离其本国的根本原因。移民应该是一个选择问题。促使人们冒着生命危险去寻求安全和体面工作的那些因素必须得到解决, 必须找到长期、持久的解决办法。各国应当在其权力范围内尽其所能, 遵循必要的程序, 尽快批准《公约》。对于已成为《公约》缔约国但逾期未提交报告的国家, 可以采用简化的报告程序。

3. 该委员会继续与缔约国和签署国以及非缔约国进行接触。它发表了几份关于叙利亚移民状况、全球移民危机和地中海移民死亡事件的新闻稿。委员会成员通过参加联合国和其他论坛上的演讲活动, 积极宣传《公约》。这种机会对于提高对《公约》和与移徙工人有关的紧迫问题的认识极其重要。该委员会一直努力把促进和保护移徙工人权利摆在突出位置。尽管取得了进展, 但仍然存在巨大的挑战。

4. 《公约》带来变革的潜力尚未得到最充分利用, 主要是由于那些目的地国都没有予以批准。但尽管如此, 许多利益攸关方的承诺已导致法律、政策和方案上的重大变化, 改善了许多移徙工人及其家庭成员的生活。

5. 难以理解的是, 面对历史上一些最大规模的移民人口流动, 仍然缺乏政治意愿把保护移徙人权视为优先事项。该委员会最近提出的以适当方式参加关于移民问题的国际论坛的请求都没有得到回应。最后, 它获准参加解决难民和移民大规模流动问题高级别会议, 但只能作为观察员, 连显示其存在的名匾都没有。他希望, 该委员会今后将会在这种讨论之中找到其应有的核心位置。

6. 他呼吁各国与该委员会合作，特别是通过批准《公约》和积极参与委员会的工作，适当地关注移民工人及其家庭成员的困境。

7. **Mortaji 女士**(摩洛哥)提问，现时在某些收容国，移民工人和难民沦为仇外心理和种族主义言论的对象，这只能加深他们的孤独感和提高他们的脆弱性；在这种情况下，将会建议采取什么措施来促进对《公约》的批准。摩洛哥对移民权利的坚持源于其对团结价值及人权和国际人道主义法原则的全心全意支持。事实上，摩洛哥是制定了符合相关国际公约、以旨在维护其境内移民尊严和保障他们权利的综合办法为基础的国家移民和庇护政策的第一批南方国家之一。此外，摩洛哥还采取了一系列措施，更新其关于移民、庇护和人口贩运的法律和体制框架，以便更好地管理移民流动，同时确保人权得到尊重，打击人口贩运网络，和帮助移民融入社会。

8. **Forax 先生**(欧洲联盟)说，国际移民是一个多层面的问题，目前的新模式是前所未有的现象，是影响世界上所有区域的一种挑战。联合国在通过《2030年可持续发展议程》时，再次确认了移民对包容性增长和可持续发展作出的积极贡献。《关于难民和移民的纽约宣言》也强调了移民对各地社会作出的积极贡献。国际合作，特别是原籍国、过境国和目的地国之间的合作，比以往任何时候都更重要。必须采取行动打击仇外心态和越来越多的有组织犯罪集团活动。偷运移民和贩运人口继续对为数众多的弱势群体，特别是对妇女和女童构成真正的挑战。他要求提供在国际和区域对话与合作方面的良好做法的实例，以便尽量提高移民带来的潜在惠益和尽量减少原籍国、过境国及目的地国付出的相关代价。他还欢迎提供关于将顾及性别平等的办法纳入移民政策的最佳做法的资料。

9. **Al-Hussaini 先生**(伊拉克)说，伊拉克劳动法禁止一切形式的强制劳动，包括奴役、契约佣工和对移民劳工的剥削。移民有权利获得与伊拉克公民相同质量的教育、保健和适足住房。他提问，怎样才能最好地保护那些为恐怖主义或经济状况所迫成为移民的人

的权利，确保他们及其家庭成员享有有尊严的生活，以及需要实行什么机制来确保各国在这方面进行合作。

10. **De la Mora Salcedo 先生**(墨西哥)说，保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会、特别报告员和儿童权利委员会之间的合作，是应予推广的一种最佳做法的实例。墨西哥特别关切的是为了确定儿童的移民身份而将其拘留的做法，并谨此强调，拘留在任何情况下都不符合儿童的最佳利益。墨西哥正在编写关于《移民工人公约》执行情况的第三次定期报告。他想听听目前正在与尚未批准《公约》的国家进行对话的情况，因为它们的国家法律所赋予的权利更为全面。最后，他请求就移民返回原籍国的问题提出建议。

11. **Mejia Velez 女士**(哥伦比亚)主持会议。

12. **Ruiz Blanco 先生**(哥伦比亚)说，哥伦比亚在 2013 年通过了一项基于人权的体制性移民政策，又创设了国家和区域论坛来查明各种移民问题，提高这些问题的能见度，以防止他们受到剥削和更快地采取应对措施。

13. **Haque 先生**(孟加拉国)说，孟加拉国有代表参加该委员会，力图在促进移民方面发挥主导作用。在《2030 年议程》谈判期间，孟加拉国大力主张将移民问题纳入可持续发展目标。解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议的最重要方面，是会员国作出了制定全球移民契约的承诺。

14. 孟加拉国在 2016 年担任全球移民与发展论坛主席，支持加强移民治理和促进及保护移民的权利，不论他们具有什么法律身份。孟加拉国还是日内瓦和纽约的“移民之友”小组的共同主席。

15. 鉴于大家对该委员会在移民问题上的工作得不到确认而表示的失望，他提问，委员会正在进行哪些其他活动来保护和促进移民的权利。

16. **Uğurluoğlu 先生**(土耳其)说，每一天，冲突和其他不稳定因素迫使数以千计的人逃离家园。《公约》确立的框架是为人类服务的伟大工具，所有国家都应

考虑签署。超过 600 万土耳其人过着移民工人或移民工人家庭成员的生活，主要是在欧洲。照顾他们的需要和在他们返回家园时给予帮助，是土耳其的最高优先事项之一。对于努力维护这些移民权利的土耳其政府来说，扩大《公约》的覆盖范围是一个极其重要的问题。但是在西欧和其他国家集团的国家之中，除了土耳其之外，没有一个是《公约》的缔约国。他想知道，《纽约宣言》是否能在促使其他国家加入《公约》方面发挥作用。

17. **Brillantes 先生**(保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会主席)说，已采取一切必要措施，确保向所有国家清楚说明和传播《公约》的各项目标。已经接触了所有国家的代表，甚至是那些反对《公约》的国家的代表。马达加斯加于 2015 年签署了《公约》，是迄今最后一个签署国。

18. 全球移民与发展论坛将移民工人的权利纳入主流，参加该论坛是好政策。不过，批准《公约》才是保护移民工人权利的最好办法。该委员会呼吁各国批准《公约》，尤其是欧洲联盟的成员国，因为它们在这种问题上通常是集体行动的。他高兴地注意到，顾及性别平等的办法已获得通过。

19. 对于伊拉克劳工法律中的规定，应当表示祝贺，特别是那些不仅对本国公民，而且对该国境内的移民工人，都禁止奴役，并确保其受教育、获得保健和体面住房的权利的规定。保护这一机制的最佳办法，就是批准《公约》。其本国法律据说超越了《公约》规定的那些国家，有更充分理由批准《公约》，即使只是作为世界上其他国家的榜样，也应该这样做。

20. 墨西哥一直是保护移民工人的光辉领先者。它应当受到赞扬的是，它一直引导着与《公约》有关的讨论，坚持不懈地作出努力，尽管有一些主要发达国家对《公约》的措辞长期争论不休，而且这些国家自己也承认，它们并没有签署《公约》的意图。

21. 在最近的难民危机期间，他认为土耳其错过了一个促进《公约》获得批准的机会。在与欧洲联盟的谈

判中，土耳其本可以坚持以批准《公约》作为同意收容跨越其边界大规模流动的绝大部分人口的条件之一，从而使批准《公约》的国家显著增加。至于哥伦比亚，它鼓励采取人权观点，做出了更好地善待移民工人的榜样。

22. 关于《纽约宣言》，国际社会已经到了一个关键时刻，它需要以国际人权和标准为基础，表明它对维护所有流动中人民人权的决心。要有坚定的、有原则的政治领导。《公约》是人权条约框架的一部分，规定了应对移民所面临挑战的规范性依据，重点是尊重人权和法治。在移民问题上，公然仇外的公开言论往往是基于误解、偏见和恐惧。该委员会需要强有力的领导，努力推行循证的、以移民为中心的言论，以促进宽容，尽力反击仇外心态。必须强调移民为世界各地带来多样性和丰富社会的积极贡献。

23. 他对《纽约宣言》在拘留儿童问题上的软弱措词感到关切；墨西哥一直努力确保禁止拘留儿童的条款不会被淡化处理。拘留在任何情况下都不符合儿童的利益。各国应从儿童的最佳利益和家庭生活权利着眼，在审查儿童的移民身份时，采取替代办法，允许儿童在非拘禁情况下，留在家庭成员或监护人身边。

24. **Crépeau 先生**(移民人权问题特别报告员)说，他的报告为将在未来两年中拟订的各项全球契约提出了把人权切实纳入主流的提议。该报告是对秘书长的报告(A/70/59)的书面回应。秘书长的报告是向 2016 年 9 月举行的大规模难民和移民流动问题高级别全体会议提供的投入。

25. 不受监管的移民会在民众中引起反应，但通常是针对监管的缺失，而不是针对移民本身。移民治理的问题在于，要扩增正常、安全、人人可采用和负担得起的移民渠道；要消除不道德的劳工招聘做法；要提供获得永久居民和公民身份的途径；要增强移民保护自己免受剥削的权能；要促进他们融入收容社会；要欣然接受大多数社会都将无可避免地走向更大多样性的事实。如果没有这种渠道，各国实际上等于是向偷运团伙提供补贴。

26. 各国在环境、运输、工业等政策领域都进行战略规划，但在流动性和移民方面却往往没有这样做。

《2030年议程》获得通过，是向前迈进了一步，因为目标10.7的重点是促进移民和流动。这并不意味着完全打开边界，而是降低各种障碍，包括实行签证便利化计划，和制定人权框架增强移民捍卫其权利的权能。

27. 各国、联合国的机构、民间社会组织和私营部门必须确保各项全球契约代表着一个进程的开始。至少就关于移民的全球契约而言，各国应商定一项与《2030年议程》并行的15年议程，其中包括时间表、基准和问责机制。这个议程可以称为《2033年可持续人类流动议程》，因为它将于2018年启动。它可以包含关于学生流动性、农业工人、家庭团聚、无人陪伴的未成年人监护权等问题的章节。议程的执行情况将由全球移民与发展论坛年度会议和大会高级别对话进行监测。

28. 千年发展目标虽然存在缺陷，但在2000至2015年期间，对减轻贫穷和排斥现象起了重大作用，为通过一项有远大目标的议程铺平了道路。就关于移民的全球契约进行的谈判也是一个类似的机会。在他的任务期间，情况发生了很大变化。虽然各国仍然在边境管制上花费太多，在融入政策方面花费不足，但关于流动和移民问题的多边讨论现在已经很普遍，而在10年前根本没有人谈这些问题。2010年全球移民与发展论坛开放给民间社会参加和讨论人权问题，以及2013年高级别对话、2016年各次首脑会议和将要谈判制定的各项全球契约，都是改善移民治理、实行更负责任的人口流动政策道路上的里程碑。

29. **Rabi先生**(摩洛哥)说，摩洛哥代表团要赞扬特别报告员以主动积极的态度，为拟定关于移民的全球契约的筹备会议提供了实质性投入。该契约将是在保护移民及其权利方面的一项重大进展，并将成为第一份全面处理移民问题的联合国文件。

30. **Idris先生**(厄立特里亚)说，正常、安全、负担得起的移民，确实是解决移民被偷运者和贩运者剥削的最有效办法。每个国家都必须负起责任，结束与移民

有关的苦难，保护和促进移民的权利，和欢迎人口流动，将其视为全球化世界一个可取的整体构成方面。厄立特里亚在解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议的筹备工作中发挥了积极作用，并期待着为拟定全球契约作出贡献。

31. **Moreira Costa Pittella女士**(巴西)说，极其重要的是，要认识到移民对目的地国的社会经济发展、文化和教育作出的贡献。移民政策应促进移民融入社会，不应限制他们获得保健等基本服务，因为这种做法往往会鼓励仇外和种族歧视态度。儿童在被迫流离失所者之中占了偏高的比例，全球契约应包括基于人权的替代拘留办法，因为拘留在任何情况下都不符合儿童的最佳利益。

32. **De la Mora Salcedo先生**(墨西哥)重申，墨西哥坚决维护所有移民的权利，无论他们的移民身份为何。他说，墨西哥极力强调移民的人的方面问题，努力促进对移民与可持续发展之间的积极联系的认识。作为这种努力的一部分，墨西哥在全球领事论坛上发挥了重要作用，该论坛的第三次会议定于翌日在大韩民国开始。墨西哥特别感到关切的，是仇外和不容忍异己的政治话语；他提问，对于秘书长发起的打击仇外心理和促进对移民包容的“团结一致”运动，特别报告员会提出什么建议。

33. **Kastanas先生**(希腊)说，由于自第二次世界大战结束以来欧洲最大规模的难民和移民流动，尤其是120万移民在一年半时间内涌入，希腊正面临前所未有的局面。在边界被单方面关闭之后，有6万多名移民滞留在希腊。正如特别报告员在访问希腊期间亲眼目睹的，当前的危机超过任何一个国家的管理能力。

34. 移民是全球性的挑战，任何解决办法所造成的负担和责任都必须共同分担。需要优先处理的问题包括：消除问题的根本原因，拯救生命，依照国际法保护难民和移民，特别强调弱势群体。2016年3月的欧洲联盟和土耳其联合声明已经产生了令人满意的结果，希腊期待着它的持续执行。然而，令人失望的是，重新安置机制至今尚未得到成功实施。希腊一直在努力改

善其接待设施，同时也重视难民儿童和移民儿童的教育。它期待着特别报告员访问希腊的最后报告，并相信，对于希腊和欧洲联盟为当前危机建立持久解决办法的努力，该报告将会作出重要和有益的贡献。

35. **Anichina 女士**(俄罗斯联邦)说，世界上许多地区复杂的移民状况，是由于一些主权国家的内政受到不负责任的干涉，其目的是强行换掉失宠的政府。这种做法导致国家崩溃、人道主义灾难、内战和恐怖主义，危害人民的安全和行使其权利和自由的自由，并最终迫使他们大规模离开自己国家。

36. 对于特别报告员起草移民问题全球协定的提议，她说，《关于难民地位的公约》、《关于难民地位的议定书》以及联合国难民事务高级专员、国际移民组织等国际机制都已经证明，它们做了有价值的工作。它们为解决移民问题提供了足够坚实的国际法基础；应该努力使其潜力得到实现。

37. **Pritchard 女士**(加拿大)说，加拿大代表团也认为，移民并非一个有待解决的危机或问题，而是一个既提供机遇、也提出挑战的复杂现实情况。对于特别报告员提出的为移民问题制订一个具有包容性、连贯一致和综合全面的长期愿景的呼吁，她说，加拿大根据自己的经验，认为在移民和流离失所的问题上，“整体政府”和“整体社会”的做法有很大价值。多样性，特别是通过接受移民形成的多样性，对加拿大的长期经济增长和繁荣起了关键作用。她想了解在拟订关于移民的全球契约方面，将会遇到哪些主要障碍，以及如何能把改善全球移民治理的行动摆在优先位置。

38. **Johnston 女士**(美利坚合众国)说，新的关于移民的全球契约应把重点放在移民的劳动力和人权，解决弱势移民的需求，突出移民对原籍国和收容国产生的积极影响，同时还要解决偷运和贩运问题。它应该是一个非约束性文书，以得到广泛支持的现有国际法体系和最佳做法为基础，并以《2030 年议程》作为总体背景。可以用各种现有框架作为创新的基础。

39. 特别报告员曾呼吁建立一个新的联合国体制框架来处理移民问题。然而，国际移民组织(移民组织)最近作为一个相关组织加入联合国系统，已足以回应了该建议。对于将移民组织纳入联合国的提议，美国代表团期待着它与联合国的关系协定得到充分执行。现在提出任何与移民组织的任务和财务结构有关的建议都为时过早，这是移民组织成员国的特权。她想听听更多关于促进实现可持续发展目标 10 的具体目标 7 和移民劳动权利的最佳途径的意见。

40. **Thomas 女士**(古巴)说，古巴代表团同意，合作是非常重要的，而所有国家都认知到，它们在移民问题上的共同责任也同样重要。她很想知道，对于导致无序和不安全移民的政策与移民的受害事件增多并且容易受到贩运者伤害这两者之间的联系，以及对于联合国为了提高对这方面问题的认识可能采取的行动，特别报告员持有什么看法。

41. **Ruiz Blanco 先生**(哥伦比亚)说，原籍国、过境国和目的地国必须密切合作，因为移民问题不可能只由单方面加以管理。哥伦比亚的人权政策明确指出，鉴于移民的脆弱性，他们是责任和保护的對象。哥伦比亚决心作为一个战略盟友，共同拟定目标远大的政策，为移民提供一个安全、繁荣的未来。

42. **Nour 先生**(国际移民组织(移民组织)观察员)说，在拟定全球契约的进程中，必须把移民放在核心位置。所有会员国都应尽力把移民从偷运者和贩运者手中夺回来，并且建立合乎道德的招聘制度。对于易受伤害的移民，《关于难民和移民的纽约宣言》附件二清楚表明，需要根据由国家主导提出的倡议，拟定以最佳做法作为基础的自愿准则。移民组织将帮助会员国利用最近获得的经验，建立一个协商进程和确定最佳的做法。移民组织加入联合国系统并不令人感到意外，该组织的直接贡献就是它建立的移民治理框架。

43. **Hasan 女士**(印度尼西亚)说，作为一个移民输出国，印度尼西亚将保护移民工人的权利视为优先事项。有必要建立双边、区域和国际框架，为此目的，印度尼西亚采取了若干措施。它是《保护所有移徙工人及

其家庭成员权利国际公约》的签署国，并已予以批准，同时还通过制定一项具有法律约束力的文书，在创建一个保护移民工人权利的区域法律框架的过程中发挥了作用。在双边一级，印度尼西亚签订了多项确保移民工人受到保护的谅解备忘录，并向海外的印度尼西亚人提供领事支持。在国家一级，印度尼西亚通过了一项保护海外移民工人的法律，其中包含《公约》的要素。

44. **Von Haff 先生**(安哥拉)说，特别报告员于 2016 年 5 月访问安哥拉时，帮助安哥拉修改了政策和做法，使其符合人权标准和法律，并加强了安哥拉与人权理事会特别程序制度的合作。他提问，鉴于各国在国际论坛上处理大规模人口流动问题时面对的种种困难，包括联合国在内的国际社会在加强促进和保护移民人权方面可以发挥什么作用。

45. **Forax 先生**(欧洲联盟观察员)说，特别报告员的报告强调了移民如何能对收容国的经济增长和发展作出贡献。可是，在基于民众恐惧的仇恨言论和民粹政治话语的助长下，移民常常受害于各种形式的暴力和虐待。报告还主张改变看待移民问题的方式。他提问，在国家一级，可以采取哪些可能的措施来促进以积极的言辞谈论移民问题，和加强团结、相互尊重、宽容文化及有助于以包容性政策对待移民的对话。他还问，可以采取什么实际措施来加强合作，消除移民在人权和经济发展等一些领域带来的挑战。

46. **Hafliker 女士**(瑞士)说，在报告所提到的问题中，有两个应突出强调。其一，瑞士同意，应当改变关于移民和难民的政治和公共讨论的内容，应予强调的不是国家安全，而是国际合作和伙伴关系。她请求提出能改变现有政策及消除移民被污名化和边缘化现象的具体建议。其二，特别报告员讨论了改善全球移民治理的必要性。在联合国内外有各种论坛处理这个问题，例如关于国际移民问题的高级别讨论、解决难民和移民大规模流动问题大会高级别会议和全球移民与发展论坛。她提问，鉴于在拟订关于移民的全球契

约的过程中将会出现的事态发展，特别报告员认为未来的全球移民治理会是什么样子。

47. **Rohland 先生**(德国)说，移民不是一个新现象，而正如报告所指出，愿意移民的往往是年轻、有技能、有雄心壮志的人，这就解释了为什么移民管理得好，能对收容国的经济发展作出很大贡献。移民很容易受到政府和贩运者侵犯人权的行为所害，因此应当强调，所有移民都必须得到保护。最近已提出一些积极的倡议，包括 2016 年 9 月通过的《关于难民和移民的纽约宣言》。他欢迎提供一些各国采取移民管理措施，使移民迅速融入当地社会和保护他们人权的最佳做法实例。

48. **Crépeau 先生**(移民人权问题特别报告员)说，俄罗斯联邦指出了为保护移民所需要的现有国际公约和文书，但是遗漏了整个人权框架。所有国际文书都适用于所有移民，移民与公民一样享有所有权利，只有两种例外，就是进入国境的权利和投票权。问题是，人权框架实行得很差。各国的人权机构直到最近才开始把移民的权利视为人权，虽然两者之间实际上并没有区别。但是，这种观点只能通过司法机关和民间社会等独立机构来落实。

49. 现时的移民，与十九世纪的产业工人处于完全相同的社会地位，那时的集体应对形式是组织工会、集体谈判和与剥削作斗争。但是，目前在许多国家，这些应对形式是被禁止或阻止的，而移民则是煞费苦心保持低调。因此，有必要改善他们这种极不稳定的处境，使他们能够组织工会和与雇主谈判。任何人只要在一个地方居住了一段长时间、尊重法律并且纳了税，都应该有投票权。虽然移民现在没有这种权利，但从长期来说，这是应要考虑的一个问题。

50. 对全球契约的实施，最大的挑战是在两个方面。其一是主权的概念，被理解为对流动的严格限制。各国将主权视为能够随其意志在其边界阻止任何人进入，但现在已经是时候对这个想法进行重新审视了。其二是身份的概念，许多国家正在就此进行辩论。只要身份被视为一种不能延伸授予他人的东西，就无法

取得进展。通过向记者提供更好的培训，加上记者们越来越愿意前往兰佩杜萨岛等地方进行采访和制作关于难民的报道，情况正在向宽容的方向转变。此外，许多国家的年轻人对多样性和流动性持开放态度，教堂、宗教组织、律师和非政府组织也大力动员起来。他的本国加拿大允许私人赞助难民，对于反对移民的民族主义和民粹主义政客来说，这个倡议是一个很好的回答。

51. 关于促进所有利益攸关方在移民问题上进行合作的切实措施，他指出，移民是一个复杂的现象，也是一个代际的问题，需要时间来解决。国际社会应利用谈判全球契约的机会，制定一个有助于设定和实现可量化目标(例如放宽签证政策)的议程，并为此设定时间表。

52. **Beyani 先生**(境内流离失所者人权问题特别报告员)在介绍他的报告(A/71/279)时说，虽然世界人道主义峰会采取了重要步骤，重申不应让任何人掉队，但在峰会 9 月 19 日的讨论中，境内流离失所者的问题遭到忽视。为了不辜负不让任何人掉队的承诺，向境内流离失所者提供保护和支持，还有许多工作需要做。

53. 2016 年 8 月，他访问了尼日利亚。这次访问的重点是该国东北部的状况，那里受到叛乱之害，部分领土被博科哈拉姆占据。政府安全部队最近发动的攻势夺回了一些领土，但在这场冲突中受害最深的是平民百姓，丧生者数以千计，几百万人被迫逃离家园。那些境内流离失所者绝大多数是妇女和儿童，境况十分严重。许多人继续面临人身安全威胁，有的已经受到创伤。国际社会必须立即采取行动，确保他们能够获得粮食、住房、医疗、供水、卫生和其他基本服务。

54. 2016 年 9 月，他对乌克兰进行了后续访问。虽然乌克兰政府在应对境内流离失所者情况方面取得了进展，包括制定了关于境内流离失所问题的法律，和设立了“暂时被占领土和境内流离失所者事务部”，但为了使该法得到有效实施，和在各级政府之间建立起有效的协调机制，还需要做很多工作。影响到乌克兰

境内流离失所者福利的主要挑战之一，是境内流离失所者办理登记与领取养老金和社会福利之间的挂钩关系，而这个制度的基础是对住处的核实。由于境内流离失所者的住处很难核实，所以应该把领取福利与提供住处证明的挂钩切断。由于无法核实住处，已造成大约 50 万境内流离失所者的福利被暂停发放。此外还应采取步骤，确保行动自由，并为孕妇、儿童和老年人通过检查站提供便利。

55. 2016 年 10 月，他访问了阿富汗，在那里，随着冲突加剧，流离失所的情况正在发生变化。在 2016 年头 10 个月里，有几十万阿富汗人流离失所；人道主义合作伙伴警告说，在 2016 年年底前，可能还会有多得更多的人流离失所。可是，他们受到的关注和分配给他们的资源看来都在减少。成千上万人住在城市中心的边缘，生活条件恶劣，处于赤贫状态，其优先需求是能够获得土地、较好的住房、教育、保健、供水和卫生设施。许多人没有国家身份证，因此少了获得政府服务的机会。阿富汗政府已表明它有解决这种状况的政治意愿，但由于安全状况日益恶化，必须加大努力满足境内流离失所者的需求。他还敦促国际社会保持与阿富汗的人道主义伙伴关系。

56. **Kupradze 女士**(格鲁吉亚)说，特别报告员 2016 年 9 月对格鲁吉亚的访问是一个重要的里程碑，但令人遗憾的是，他再次被阻止进入被占领的阿布哈兹和茨欣瓦利地区。特别报告员访问这些地区是极其重要的，因为那里没有监测不断发生的侵犯人权行为的国际机制。

57. 格鲁吉亚的几十万境内流离失所者安全、有尊严地返回原籍地的权利仍然被剥夺。在联合国难民事务高级专员 2015 年的调查中，88.3%的人表示愿意自愿返回家园。沿着俄罗斯联邦占领线布设的有刺铁丝网及其他人工障碍物，也对当地居民的生计和基本自由产生了不利影响，引发了又一波流离失所潮。格鲁吉亚坚决努力促使难民和境内流离失所者的问题得到持久解决，将他们返回原籍地的权利视为压倒一切的优先事项。

58. **Mahidi 先生**(奥地利)说,奥地利代表团也认为,为了消除移民的根本原因,重点应是在境内流离失所发生之前,加以预防和减低其规模。他提问,为了实现到 2030 年使境内流离失所人数减少一半的目标,人道主义伙伴和发展伙伴进行的合作需要作出哪些改变。格鲁吉亚政府作为“人权先行”倡议的拥护者,还想知道,由于新的强调重点是以预测性行动取代反应性行动,特别报告员的任务会受到什么影响。

59. **Mendelson 女士**(美利坚合众国)说,美国代表团赞同重新设立负责境内流离失所者问题秘书长特别代表一职的提议,这是会员国和联合国再次承诺要解决流离失所问题的信号。她想知道,对于联合国各主要组织的领导人应如何合作应对境内流离失所者眼前的需求和促成持久的解决办法,任务期限即将届满的特别报告员会提出什么意见。

60. **Tsutsumi 先生**(日本)说,国际社会的关注主要集中在难民和移民的跨国界流动,有时候忽视了全世界 4 000 万境内流离失所者的困境。鉴于流离失所者的人数已达到第二次世界大战以来的最高水平,并且还在继续上升,他提问,实现到 2030 年使境内流离失所人数减少一半的目标的主要障碍是什么。在太多情况下,对预防和解决流离失所危机负首要责任的会员国没有行使保护境内流离失所者的主权。他想知道,能不能更有效地利用国际人权或者人道主义法来鼓励会员国履行其义务。

61. **Oertle 女士**(列支敦士登)回顾说,境内流离失所问题基本上被排除在《关于难民和移民的纽约宣言》之外,虽然全球各地的境内流离失所者远远多于难民和寻求庇护者。她想知道,对于如何落实减少境内流离失所者人数的承诺,特别报告员持什么看法,以及他认为在政府间一级应该由哪个机构负责处理他们的问题。

62. **Uğurluoğlu 先生**(土耳其)说,土耳其主办了 2016 年 5 月的世界人道主义峰会,会上一些会员国和利益攸关方宣布,他们承诺致力于减少境内流离失所者人数,并且更好地满足流离失所者的需求。峰会上还提

出了人道主义行为体与发展行为体共同合作的新方式。土耳其承诺继续支持峰会成果的执行,和支持“解决方案联盟”所做的工作。

63. **Mortaji 女士**(摩洛哥)表示欢迎《关于难民和移民的纽约宣言》对登记难民和记录其人数的强调,并说,特别报告员的报告有一大部分重点叙述收集用于需求评估的分类数据以及改善数据的收集、分析和剖析工作,摩洛哥代表团对此表示赞赏。鉴于可靠的信息对境内流离失所者政策的制定极其重要,她请求就如何能够获得更多此类数据提出建议。

64. **Al-Hussaini 先生**(伊拉克)说,恐怖团体伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)占据了一些伊拉克城市和乡镇后,许多人被迫逃到比较安全的地区寻求庇护所。事实上,自 2014 年 6 月以来,超过 350 万人在剥夺伊拉克人最基本权利的恐怖团体的胁迫下离开了家园。伊黎伊斯兰国以宗教和族裔少数群体为目标,绑架、监禁、折磨或杀害了数以千计的男女老幼,还没收了他们的财产和所有物。

65. 伊拉克政府已迅速采取行动应对这一巨大挑战,缓解境内流离失所者的处境。为此目的,伊拉克设立了一个高级别委员会,为他们提供庇护所和救济援助,确保他们能够获得相关服务,并加紧努力改善他们的生活条件。伊拉克还在安全地区为境内流离失所者建立营地,并向他们提供财政和其他形式的支助。伊拉克还帮助境内流离失所学生进入中小学和大学就读,并且简化了向他们颁发身份证件的程序。伊拉克继续按月向境内流离失所职工和退休人员支付薪金和养老金。包括武装部队和安全机构在内的一些伊拉克当局也向国内的境内流离失所者提供援助。

66. 伊拉克政府与特别报告员一样,对伊拉克的巨大资金缺口感到关切,这已严重阻碍了联合国提供援助的努力。伊拉克政府也认为,加强联合国应对境内流离失所者需求的能力至关重要,这样联合国才能开展各项工作,如加快向有需要的人提供援助,以及支助以境内流离失所者为对象的心理治疗方案,特别是帮助曾经遭受性暴力的流离失所妇女和女孩。

67. **Wheeldon 先生**(联合王国)说,世界人道主义峰会上宣布的“大交换”对于确保人道主义系统能够应对受危机影响的人的需求至关重要。联合王国本身已同意增加向长期流离失所状况提供的多年人道主义资金。他询问,为了确保对境内流离失所产生最大影响,捐助方应优先作出哪些改变。

68. **Lyngroth 先生**(挪威)说,保护境内流离失所者的问题,应在国家、区域和全球各级受到更多关注。因此,挪威支持任命负责境内流离失所者问题秘书长特别代表的提议,并认为应为该特别代表分派适当的工作人员和资源。

69. **Ruiz Blanco 先生**(哥伦比亚)说,哥伦比亚政府不再用短期援助来解决被迫流离失所的问题,而是采用可持续的解决方案来增强人民的安全和尊严,并使它们能够更好地积极参与制定公共政策。在过去6年里,哥伦比亚为各种人道主义援助方案提供了超过14亿美元的投资,其中包括促进境内流离失所受害者经济福祉的方案。他希望哥伦比亚目前的和平进程能够激发其他会员国为受到流离失所影响的人提供有效的解决方案,针对流离失所的结构原因设计出创新的办法。

70. **Forax 先生**(欧洲联盟观察员)对特别报告员提出的对流离失所的预防取决于对人权的充分尊重的看法表示欢迎,并请求提供以基于权利的办法对待境内流离失所者的例子。他还希望知道,负责境内流离失所者问题的秘书长特别代表怎样能使联合国更有效地处理境内流离失所问题。

71. **Laissue 女士**(瑞士)对于在冲突频发的国家境内流离失所者人数越来越多的情况表示关切。如果知道为了实现到2030年使境内流离失所人数减少一半的目标,有关的会员国和国际社会应该设定哪些优先事项,将会很有用。遗憾的是,2016年9月举行的联合国难民和移民问题峰会并没有讨论境内流离失所者的主题。她希望知道,会员国能做些什么来把这个主题重新列入国际社会的议程。最后,什么是很可能会出现的重大境内流离失所挑战?应该如何应对?

72. **Mikayilli 先生**(阿塞拜疆)说,阿塞拜疆已经受到大规模境内流离失所的影响,原因是它的部分领土仍然被外国占领。他欢迎境内流离失所者问题所受到的高度重视,其中包括《2030年议程》和《关于难民和移民的纽约宣言》第20段,该段要求进一步思考以有效的战略帮助境内流离失所者及预防流离失所的发生。他恳请特别报告员就该段如何能对进一步开展国际合作作出贡献提供意见。阿塞拜疆代表团支持任命一位负责境内流离失所者问题的秘书长特别代表。

73. **Umar 先生**(尼日利亚)说,尼日利亚政府坚决努力支持其负责执行国际人道主义法的国家委员会;确保跨越其边境的救济援助的安全通行;提供受过人道主义义务培训的军事和保安人员;以及将人道主义原则纳入国家政策。

74. **Beyani 先生**(境内流离失所者人权问题特别报告员)说,格鲁吉亚、伊拉克、土耳其和哥伦比亚各国政府为改善境内流离失所状况而采取的举措值得赞扬。具体地说,格鲁吉亚根据需求评估提供耐用的住房令人赞叹;对于哥伦比亚,他希望和平协议会解决受害者的问题;至于伊拉克,他同意有必要在实地开展更多接触交流,并且要进一步做好应付境内流离失所者外流的准备。

75. 联合国应该重新设立负责境内流离失所者问题秘书长特别代表一职,因为鉴于当前各种内部发展问题的规模,有必要对多机构架构进行重新设计。特别报告员是在这个系统之外,而特别代表则是系统内的,但在需要时有在外部采取行动的自由。重要的是有一个身在实地的高级官员,作为为境内流离失所者发出呼声的另一个声音。

76. 他呼吁以新的方法收集数据、进行剖析和评估境内流离失所者的需求,同时,在他们有意返回原籍国的情况下,确保有各种持久解决方案可供他们选择。“人权先行”倡议作为一种预测方法,侧重于把各国工作队集中起来,使信息能从国家一级传送到联合国总部。这反过来又能使预警系统在危机发展到失控

之前就启动起来，冲突、不稳定和暴力情况的发生也更容易预测。在境内流离失所问题上，联合国的多机构系统需要跨越各个机构的任务范围，更好地进行协调，而不是依赖垂直和筒仓式的做法。

77. 捐助者应该支持的主要优先事项，是从采取短期做法转为中期或长期做法，加强应变能力和参与，和投资建立一个能促进为境内流离失所者提供持久解决方案的系统。随着基于发展的办法日益重要，还应努力将境内流离失所者纳入以社区为对象的发展政策，而不是只考虑受到境内流离失所影响的社区的需求和利益。人道主义伙伴和发展伙伴可以通过实实在在的、基于具体问题的政策，改善它们之间的合作；否则，很难知道它们应该以怎样的确切方式参与其事。格鲁吉亚采取的应对境内流离失所问题的战略，就是一个基于权利的好方法的例子，因为它有一个建立在

加权基础上，完全透明，并且得到民间社会和境内流离失所者共同参与的福利制度。

78. 世界人道主义峰会设定的到 2030 年使境内流离失所人数减少一半的目标，不只是一个统计数字，其意图是作为促进制订持久解决方案和筹措更多资源的催化剂。峰会为会员国提供了一个框架来建设应变能力和促进参与，以及将人道主义方法和发展方法结合起来。他感谢联合王国额外捐出资源，但是各国和联合国机构设定的筹款目标得到满足的少之又少。虽然《关于难民和移民的纽约宣言》中只有一个关于境内流离失所者的段落，但是它提出了一个重要的想法，就是重新设立境内流离失所者问题特别代表一职。《2030 年议程》是把境内流离失所问题重新列入国际社会议程的一个好机会。

下午 5 时 55 分散会。