

**第五十六届会议**

暂定项目表\* 项目 113

**国际移徙与发展，包括召开一次关于国际移徙与发展的  
联合国会议以处理移徙议题的问题****秘书长的报告****摘要**

本报告是应大会 1999 年 12 月 22 日第 54/212 号决议的要求编写的。它经过与联合国系统各有关机关、机构、基金和计划署以及移徙与发展领域其他有关政府间、区域和分区域组织进行协商后起草完成。本报告概述各国关于国际移徙问题的国家政策以及各国政府对召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议的看法；叙述有关组织近来在区域和国际一级开展的活动，同时考虑到它们通过自身活动所取得的移徙管理与政策方面经验教训；此外探讨是否有可能在联合国系统内部设立机制，以审查与国际移徙与发展有关的问题。

---

\* A/56/50。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 关于国际移徙问题的国家政策以及各国政府对召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议的看法 .....	3-17	3
三. 联合国系统有关机关、机构、基金和计划署以及其他国际组织最近在国际移徙与发展领域开展的工作 .....	18-55	5
A. 联合国秘书处 .....	19-22	5
1. 人口司 .....	19-21	5
2. 统计司 .....	22	5
B. 联合国各区域委员会 .....	23-25	5
C. 发展政策委员会 .....	26	6
D. 联合国系统内的其他组织 .....	27-41	6
1. 人权委员会 .....	27-29	6
2. 预防犯罪和刑事司法委员会 .....	30	7
3. 联合国训练研究所 .....	31-32	7
4. 联合国人口基金 .....	33	7
5. 联合国难民事务高级专员办事处 .....	34-36	7
6. 联合国粮食及农业组织 .....	37	8
7. 国际劳工组织 .....	38-41	8
E. 联合国系统外的各组织 .....	42-55	9
1. 国际移徙组织 .....	42-46	9
2. 经济合作与发展组织 .....	47-48	9
3. 欧洲委员会 .....	49-50	10
4. 欧洲联盟 .....	51-52	10
5. 国际移徙政策发展中心 .....	53	10
6. 大都会 .....	54-55	11
四. 审查国际移民和发展的可能机制 .....	56-63	11

## 一. 引言

1. 大会 1999 年 12 月 22 日第 54/212 号决议请秘书长向大会第五十六届会议提出报告, 其中将特别总结在区域和区域间两级进行的有关国际移徙与发展的各项活动所取得的经验教训以及移徙管理和政策方面的最佳做法。它还请秘书长“就国际一级可以采取的政策行动提出建议, 供大会审议”。这些行动特别应考虑到下列各因素: (a) 发展政策委员会审查移徙与发展问题的报告; (b) 联合国系统各有关机关、机构、基金和计划署以及其他国际组织在国际移徙与发展领域的工作; (c) 联合国系统内以全面和综合方式审查国际移徙与发展问题的各种可能机制; (d) 需要协同联合国各有关机构, 对有关各区域内部及其之间的移徙方面数据进行分析。

2. 本报告是根据这项要求, 并经与联合国系统各有关机关、机构、基金和计划署以及移徙与发展领域其他有关政府间、区域和分区域组织进行协商后编制完成。本报告概述各国关于国际移徙问题的国家政策和各国政府对召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议的看法; 叙述有关组织近来在区域和国际两级开展的活动, 同时考虑到它们通过自身活动所取得的移徙管理与政策方面经验教训; 此外探讨是否有可能在联合国系统内部设立机制, 以审查与国际移徙与发展有关的问题。

## 二. 关于国际移徙问题的国家政策以及各国政府对召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议的看法

3. 国际移徙问题作为牵涉越来越多国家的一种全球现象, 已在政策一级受到日益关注。根据联合国秘书处经济和社会事务部人口政策数据库提供的数据, 在 1970 年代中期, 许多国家政府把国际移徙课题当作一个次要的问题;<sup>1</sup> 它们的干预大多局限于国家边界的行政管制。在过去几十年, 采取措施控制这些流动的政府数目有了增多。制定政策以减少移民的国家比例到 1995 年已达 35%, 而

在 1976 年仅为 6%。在这段时期, 采取措施以保持移民数量或实行非干预政策的政府比例则从 87% 降至 61%。尤其是, 发达国家表现出了最强烈的限制移民倾向。

4. 关于迁出移民政策, 在 1976 年至 1995 年, 力求减少迁出移民数量的国家比例从 13% 增至 20%。在 1995 年, 有四分之三的国家寻求保持其现有迁出人数或不加干预, 与 1976 年的 83% 相比有所减少。发达国家和发展中国家在其看法的转变过程中显示出了相似的趋势。

5. 举行国际移徙与发展问题会议的可能性得到探讨, 这反映出各国日益关切国际人口流动以及它与发展之间关系未受充分理解。自 1995 年以来, 联合国秘书处人口司曾三次征求各国政府对举行会议以作为国际人口与发展会议(人发会议)的后续活动的可能性提出看法。

6. 根据大会 1994 年 12 月 19 日第 49/127 号决议, 第一封信于 1995 年 2 月发给了所有常驻联合国代表, 征求他们对举行这一会议的目标与方式的看法。截至 1995 年 4 月, 已收到来自 37 国政府的答复。这些答复构成了编写秘书长有关国际移徙与发展的报告(E/1995/69)的基础。然而, 由于许多政府未作答复, 因此无法评估能代表所有国家政府的意见。

7. 根据大会 1995 年 12 月 20 日第 50/123 号决议, 于 1997 年 4 月向所有常驻代表发出了第二封信, 征求各国政府对拟议的会议发表进一步意见。结果, 在 65 国政府回复 1995 年或 1997 年信函时所提出的意见基础上编写了秘书长的报告(A/52/314)。大会在其第五十二届会议上对报告进行了讨论。

8. 大会在其 1997 年 12 月 18 日第 52/189 号决议中要求进一步征求各方就召开国际移徙与发展问题会议的可能性提出看法。此后又于 1999 年 3 月向所有常驻代表发出了第三封信, 尤其邀请尚未对 1995 年和 1997 年发出的信函作出答复的政府表达它们的看法。截至 1999 年 6 月, 已收到了来自 34 个政府的答

复。秘书长的报告(A/54/207)是基于自1995年以来76国政府回信所表达的看法而编写的,并提交给了大会第五十四届会议。有两国政府的答复于1999年才收到,由于时间过晚,因而无法列入报告中。以下章节综合了后来的这些答复,概述了这些政府所表达的看法。

9. 总共有110个国家的政府从未对信函作出答复。在经过过去三次调查提出答复的78国政府中,有47国政府总体上赞成举行国际移徙与发展问题会议,有26个政府对举行这种会议表示保留;其余的5国政府只部分地表示支持举行会议。虽然这些政府对于举行会议的可能性抱有较开明的态度,但它们认为应首先争取以其他办法处理国际移徙与发展问题。

10. 在赞成举行会议的47国政府中,大多数提议,该会议应是技术和分析性质的。然而,对于会议可能的目标以及将处理的问题,存在着不同意见。许多政府认为该会议应是一个论坛,供探讨国际移徙与发展的重要方面问题,例如国际移徙的原因与后果、国际移徙的规模与趋势以及国际移徙对原籍国、目的地国和过境国发展的积极与消极影响。还有一些国家希望举行会议,以巩固移徙者,尤其是收容国移徙工人和难民的权利。一些政府所论述的若干其他会议目标包括制定战略或政策来更好地管理移民潮,以及促进有关国家之间的对话以加强双边和多边合作。

11. 关于拟议会议应处理哪些类别的移徙者,就这一问题作出评论的39国政府之间达成了相当程度的共识。其中多数认为需要采取全面的办法,而且应考虑到所有类别的移徙者。一些政府还赞成,拟议的会议应为期一周。最频繁提到的会议主要结果是各国应遵循的一项行动计划。还有一些政府认为,会议应产生一项宣言、各种建议、决议或商定原则。

12. 关于拟议会议的筹备过程,就这个问题表达意见的几乎所有政府都认为,区域会议将在国际移徙与发展等复杂问题上形成第一层次的共识。因此,根据这一意见,有必要在全球会议之前举行区域或者甚至分区域会议。各方还认为,必须举行这类会议以促成该

会议的有效运作。表达意见的多数政府也支持举行一次筹备委员会会议,进而举行一次全球会议,但会议间隔和会期则各有不同。

13. 关于拟议会议的秘书处的可能组成问题,各国政府之间存在相当的意见分歧。一些政府建议秘书处应由联合国不同机构和有关组织的人员组成。一些政府还提到在秘书处中安排来自联合国会员国的代表或专家的可能性,另有一些政府则建议秘书处应有平衡的区域代表性,并应让国际非政府组织参与工作。

14. 关于会议经费的筹措问题,多数政府建议由联合国为会议提供资金,不过它们并不总是明确地说,所供资金是否应来自联合国的经常预算。许多政府提到了联合国各机关、各专门机构和政府间组织,认为它们是资金的可能来源。来自捐助国的特别捐款,至少提供部分经费,也是各方共同提到的一个资金来源。一些国家特别表示,此类捐助国政府主要包括发达的工业化国家。

15. 在不赞成举行会议的26国政府中,一种普遍的看法是,国际移徙与发展方面的问题已是联合国一些会议讨论的议题,而且特别是在联合国预算紧张的情况下,理应把稀少的资源更好地用于确保落实在那些会议上所作的承诺,而不是举行又一次会议。一些政府进一步表示,国际移徙与发展问题应通过现有机制来处理。若干政府还认为,处理复杂的国际移徙问题的最有效渠道是通过区域谈判,以使区域的具体状况能够被结合到具体的政策因应行动中。

16. 仅表示部分支持举行会议的五国政府认为,需要做更多的工作来澄清和确定它的目标。它们与不赞成举行会议的一些政府一样,在总体上认为,区域或双边谈判更可能导致以有效的途径处理国际移徙问题。

17. 总之,自1995年以来,总共有78国政府就举行联合国国际移徙与发展会议表示了意见。政府的答复占联合国全体会员的41%。尽管作出答复的政府大多数似乎赞成举行会议,但是对于会议的目标、资金筹供和秘书处组成,没有形成共识。此外,鉴于联合国目前的财政限制,一些政府对举行这样一次会议表示

了严重的保留。一般而言，这些政府似乎更赞同采取区域或分区域办法来审议国际移徙与发展问题。

### 三. 联合国系统有关机关、机构、基金和计划署以及其他国际组织最近在国 际移徙与发展领域开展的工作

18. 如以下概述所显示的那样，在联合国系统内部，联合国不同部门与方案、专门机构和其他机构直接或间接地从国际移徙与发展之间关系的角度处理国际移徙的各方面问题。此外，联合国系统以外的一些政府间组织以及许多非政府组织也在处理移徙问题，并为不同类别的移徙者提供帮助。以下对不同机构和组织的相关活动所作的概述突出说明了它们具备专长的具体领域以及过去两年主要在区域和区域间范围所开展的活动。在有资料可供使用的情况下，也概括了从它们的活动中所汲取的移徙管理与政策方面的经验教训。

#### A. 联合国秘书处

##### 1. 人口司

19. 在人口与发展委员会的指导下，经济和社会事务部人口司对国际移徙的规模与趋势、国际移徙政策和国际移徙与发展之间相互关系作了研究。2000年3月，人口司发表了一份题为“替代移徙：这是对人口下降和老化的一个解决方法吗？”<sup>2</sup>的工作文件，其中论述了低生育率国家可能面临的人口规模和年龄结构变化所产生的各种影响。它审查了八个国家：法国、德国、意大利、日本、大韩民国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国；也审查了欧洲和欧洲联盟的情况，并在每一情况中突出说明了不同规模的移徙可能给人口规模和人口老化造成的影响。该项研究尤其得出结论认为，抵消人口老化所需要的移民规模大得很不合理，可能会引发规模比过去要大得多的移民，因此移民不可能是人口老化的现实解决办法。这项探索性研究广泛地引起了学者、决策者和记者的注意，促使人们对移徙作为一项政策选择展开讨论。

20. 作为该项研究的后续行动，人口司于2000年10月16日至18日在纽约召集举行了关于人口老化和人口下降的对策的专家组会议。影响移徙规模是专家所审查的应付此种空前人口挑战的各种政策选择之一。在2001年6月，人口司还公布了“1980—2000年来自经济转型国家的国际移徙”数据库。其中包含来自和前往东欧国家、前苏维埃社会主义共和国联盟所有继承国、阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的移民潮时序数据。这一数据库还包含这些国家的移民人数的数据。

21. 在其整个活动期间，人口司十分重视国际移徙问题，将它当作人口变化的一个重要组成部分。在全球一级，国际移徙者继续集中和来源于为数不多的几个国家，但他们的迁移会产生重大的社会经济和人口影响。尤其是，在低生育率往往导致劳动适龄群体劳工短缺的发达区域，国际移徙的影响可能会很大。

#### 2. 统计司

22. 经济和社会事务部统计司继续收集有关国际移徙的数据，供在《人口年鉴》中发表。该司定期收集有关国际移徙者流入和外流主要类别以及一国移民人数的数据。该司还继续散发《关于国际移徙统计资料的建议，第1修订版》。<sup>3</sup>在1998年发表的这些建议为确定不同类别国际移徙的特征提供了一个框架，并审查了产生国际移徙流动方面数据的数据来源的主要种类。

#### B. 联合国各区域委员会

23. 在过去几年里，联合国各区域委员会在国际移徙与发展领域开展了越来越多的活动。例如，欧洲经济委员会(欧洲经委会)与诸如欧洲联盟统计处(欧统处)和欧洲委员会等其他有关组织协作，定期收集欧洲经委会国家的国际移徙统计数据。它还组织了有关国际移徙统计的政府间会议和培训讲习班。最近的一次会议，即2001年5月举行的欧洲经委会—欧统处移民统计问题工作会议，使各国政府能够就这一统计领域的最佳做法交换经验，并评估各国在实施最近一套联合国《国际移徙统计方面建议》过程中所遇到的困难。

24. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)关于国际移徙与发展的大多数活动都是由拉丁美洲和加勒比人口中心实施的。收集该区域国际移徙统计数据并将其编入一个称作拉丁美洲国际移徙调查的数据库,是该中心的经常活动。此外,拉丁美洲和加勒比人口中心一直在积极组织和参与关于国际移徙问题的国家和区域技术会议。在2000年9月,它主办了一个美洲国家国际移徙问题讨论会。讨论会的结论被用来作为2001年4月举行的第三次美洲首脑会议《行动计划》的材料。该中心还于2000年6月主办了一个与移徙工人有关的最佳做法问题讲习班。由于国际移徙是该区域新出现的问题之一,该中心还就经济一体化协议中考虑国际移徙问题以及就技术人力资源的移动问题,进行了研究。

25. 1999年10月,西亚经济社会委员会(西亚经社会)通过社会发展问题和政策司人口科,举办了一次中东地区国际移徙问题专家组会议:对派出国和接收国而言的模式与影响。会议重点讨论了影响目前移徙进程的社会经济和政治力量,同时考虑到了1991年海湾战争所引起的变化,此外还提出了一个能够服务于派出国和接收国双方的政策框架。人口科收集移徙方面的数据,并且预计该区域国家的移徙率。然而,缺乏足够的信息以及国际移徙问题研究者数目过少,这是该区域各方长期表达的严重关切。西亚经社会强调指出,需要就移徙问题进行区域调查,以更好地制定政策,因为在过去十年里,该区域国际移徙者的人数与特征已发生了巨大的变化。

### C. 发展政策委员会

26. 经济及社会理事会于1998年改组了发展政策委员会(其前身是发展规划委员会),制定了一个新的工作方案。<sup>4</sup>委员会是理事会的一个独立的专家附属机构,它由经济发展、社会发展和环境保护等领域的24名独立专家组成,这些专家能够帮助处理新问题并推动多边进程。到目前为止,委员会尚未直接审查国际移徙与发展的问题。

## D. 联合国系统内的其他组织

### 1. 人权委员会

27. 人权委员会负责审查世界人权会议于1993年6月23日通过的《维也纳宣言和行动纲领》<sup>5</sup>的落实与执行,并探讨与实现各项国际人权文书所确认的权利有关或与侵犯这些权利有关的所有问题。因此,委员会是处理与移徙问题有关的人权问题的最适当机构。自大会于1990年12月18日在其第45/158号决议中通过《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以来,委员会已促请各会员国考虑是否可能签署和批准或批准加入该公约,并将此作为一个优先事项。在其第五十七届会议通过的第2001/53号决议中,委员会请秘书长为大力促进该公约提供一切必要的便利和协助。截至2001年5月18日,有10个国家已成为公约的签署国,有16个国家已批准公约,成为公约的缔约国。在20个国家接受该公约之后,该公约将告生效。

28. 根据其1999年4月27日第1999/44号决议,委员会任命了移徙者人权问题特别报告员,负责审查应采取何种办法和途径来排除目前阻碍充分和有效保护这一脆弱群体,包括那些没有证件或处境不正常者的人权的因素。报告员研究人们关切的各种问题,并在必要时告知各国政府它们的政策中可能造成侵犯移徙者人权的漏洞,并敦促各国批准有关移徙者的国际机制。委员会在其第五十六届会议(E/CN.4/2000/82和Add.1)及其第五十七届会议(E/CN.4/2001/83和Add.1)上欢迎移徙者人权问题报告员提出的报告。

29. 根据大会2000年12月4日第55/93号决议,12月8日已被宣布为国际移徙者日。决议请各会员国以及各政府间和非政府组织纪念这个国际日,为此除其他外,应宣传移徙者的人权和基本自由,分享经验,并制订确保保护移徙者的行动。

## 2. 预防犯罪和刑事司法委员会

30. 近年来,贩运人口及其与跨国有组织犯罪之间的联系已成为对移徙管理的新挑战。制定一项国际战略,以打击跨国犯罪活动,包括贩运人口活动,已成为委员会的主要议程之一。2000年11月15日,大会在其第55/25号决议中通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》,以及《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》,其目的在于预防和打击贩运人口,尤其重视妇女和儿童;保护和帮助此种贩运行为的受害者;推动缔约国之间开展合作以实现这些目标;此外也通过了《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》,其中提供了一个打击和防止偷渡人口的有效工具,它重申移徙本身不是犯罪,但移徙者可能会成为需要保护的受害者。

## 3. 联合国训练研究所

31. 联合国训练研究所(训研所)自1998年以来一直在实施国际移徙政策方案。该方案是由训研所、人口基金、劳工组织和移徙组织共同发起的一项机构间方案。它力求加强各国政府的移徙管理能力,增进开展区域和国际合作,以实现有秩序的移徙并保护移徙者。在2001年中期,国际移徙政策方案在中欧和东欧、南部非洲、亚洲和太平洋、中亚及加勒比地区组织了八次区域会议,讨论移徙能力建设、注重实践的培训与合作,参加会议的有来自70多个国家的大约400名高级到中级政府官员。其中每一项活动都是在具体的区域范围进行的。在这种区域办法下,国际移徙政策方案一直把其着重点放在发展中国家和转型期国家,因为这些国家的国家移徙管理、政府间对话与合作需要得到加强。国际移徙政策方案还与劳工组织的都灵国际训练中心合作,开展一项三年期全球项目,以便为发展中国家和转型期国家的低级政府官员提供关于移徙所有方面的培训。

32. 国际移徙政策方案的跨学科和机构间办法似乎已经为各国政府综合阐述了国际移徙的复杂性质以及处理移徙和人口流离失所问题的最佳办法。由于在移徙及其与国家安全的密切联系问题上,人们有着不

同的看法和利益,人口移徙仍被视为一个高度敏感的问题。国际移徙政策方案的经验是,为公开对话提供场所可以帮助政府在一定程度上了解情况并相信有必要开展移徙管理方面的合作。

## 4. 联合国人口基金

33. 联合国人口基金(人口基金)为发展中国家提供援助以帮助他们处理人口问题;促进人们认识到人口问题的影响;并在推动人口方案,尤其是涉及生殖保健的方案方面,发挥带头作用。人口基金与劳工组织、移徙组织和训研所协作,一直在支持国际移徙政策方案。人口基金还为收集移徙数据以及进行国际移徙方面以政策为重点的研究提供经费。在2000年11月,人口基金拉丁美洲和加勒比司通过它的区域方案,并与移徙组织和拉丁美洲社会科学学会合作,在多米尼加共和国举办了一次加勒比地区移徙问题区域讨论会,参加会议的有政府官员、专家以及区域和国际组织的代表。讨论会的具体目标是:促进更好地了解加勒比地区移徙以及移徙趋势与经济发展和区域一体化的关系;推动进行国际相互依存和区域一体化范畴内的移徙政策方面的认识交流;讨论诸如临时或定期劳动力迁移、非正常移徙、汇款使用和移徙者偷渡和贩运等问题,并探索处理问题的办法。

## 5. 联合国难民事务高级专员办事处

34. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的职责是为难民提供国际保护和人道主义援助,并寻求解决难民问题。它努力确保每个人都能行使权利,寻求庇护并在另一国找到安全庇护所,以及自愿返回家园。直到最近,难民专员办事处一直在进行认真努力,明确区分难民和其他类别移徙者,以便突出强调其受益者的特殊法律地位和保护需要。然而,它日益意识到发展问题与难民保护和援助任务之间的相互关联。已经很清楚的是,难民流动和人口移徙并不总是可以严格区分开来的。难民的流动似乎是政治、宗教或种族迫害的后果,但它可能更深刻地植根于贫穷、不发达以及社会各群体之间对稀少资源的争夺。此外,在长期的武装冲突结束,难民最终返回祖

国之后，显然需要立即落实复兴活动，并填补人道主义机构所提供的短期援助与政府、双边捐助者和国际组织的长期发展方案之间的空缺。

35. 因此，难民专员办事处已开始更直接地参与处理国际移徙与发展问题。它在发展方面的活动包括：(a) 在接纳大量回返难民和境内流离失所者的国家和地区制订以社区为基础、多部门重返社会和复苏方案；(b) 在收容大批避难者，但缺乏受理庇护申请并满足其物质需要的国家开展法律和体制能力建设活动；(c) 提请注意难民流动、国际移徙与发展之间的联系，从而鼓励国际社会采取积极主动和预防性的办法来处理人类不安全和流离失所问题。

36. 在移徙管理方面，难民专员办事处近来的经验显示，力图以阻碍或遏止人们从一个国家和地区迁往另一个国家和地区的限制性做法必定会产生消极后果。一方面，它们可能违反国际公认的人权原则和难民保护准则。另一方面，它们可能迫使潜在的移徙者和避难者落入无耻的人贩子手中。一项有效的移徙管理战略应为定期与合法的移徙创造井然有序的机会，同时确认许多真正意义上的难民将继续以‘非正常’、‘非法’和‘自发性’的方式抵达各国。

#### 6. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)

37. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)于2000年设立了联合国非洲之角长期粮食安全、农业发展和有关问题机构间工作队秘书处。这项集体努力谋求缩小该区域的冲突规模和饥荒威胁，从而减轻引发国际移徙问题的“触动”因素。粮农组织还参与开展努力，处理巴尔干地区的危机移徙问题。有两个项目(即科索沃境内的农场紧急重建项目和恢复灌溉项目)的目的在于吸引人们从西欧回返，并通过农田再种植、修复机械以及恢复灌溉服务来恢复他们的生计。粮农组织从这些项目中意识到，根据当地的经济状况和生活状况来进行专门的技术或职业培训，有助于稳定人口并促进人们的回返。与此相对照，较笼统的培训方式常常刺激人们外迁到城市地区或国外。

#### 7. 国际劳工组织(劳工组织)

38. 通过制定关于移徙工人待遇的国际标准来保护在非本国就业的工人，始终是国际劳工组织(劳工组织)的一项重要活动。它通过了一些同等适用于外国工人和本国国民的劳工标准。此外，劳工组织通过了两项关于移徙工人权利的国际公约，即《移民就业公约》(订正)，1949(第97号)以及《关于恶劣条件下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等公约》，1975年(第143号)。这两项公约均在实施中。

39. 劳工组织还协助遵守这些标准，其办法是监测关于移徙工人待遇的法律与作法，就移徙政策和管理的许多方面向其三方成员提供咨询服务，为劳工原籍国和接收国双方举办培训讨论会及各种会议以讨论因劳动力迁移引起的保护和发展方面的诸多难题。劳工组织最近组织的国家间会议包括2001年在杜尚别举行的中亚国家劳动力迁移问题分区域会议；2000年在日内瓦举行的实现移民工人就业平等三方会议；以及2000年在匈牙利举行的欧洲移徙工人就业与保护问题分区域会议。

40. 劳工组织提供技术援助的目的在于满足成员国的各种不同需要，从加强国家行政到帮助原籍国特别是在危机情况下处理回返移民的遣返和接纳问题。劳工组织还协助各国政府评价其政策，特别是注重提高各项措施的效力，防止征聘方面的侵犯行为以及消除对外籍工人的歧视。它向那些正谋求谈判缔结劳动力迁移问题双边或多边协定的政府提供技术援助。劳工组织还就与国际劳动力迁移有关的一系列广泛议题开展研究，其中许多议题对于了解移徙与发展的关系而言很重要。有关国际劳动力迁移和移民工人的统计数据已经收集，并已于2000年开始通过一个因特网网站提供给广大公众。

41. 劳工组织从所开展的一系列广泛活动中汲取有关移徙管理的经验教训。例如，劳工组织注意到，许多政府虽未批准劳工组织的公约，但却把这些公约当作平等对待移民工人的国家政策的范本或参照点。因此，宣传这些公约所起的作用要大于批准公约的国家

数目。此外，促进移徙者融入社会的工作十分复杂，需要从国家一级的立法到公司所实施的自愿行为守则等许多层次开展行动。必须制定出衡量各项主动行动效力的目标和指标。

## E. 联合国系统外的各组织

### 1. 国际移徙组织(移徙组织)

42. 2001 年是国际移徙组织(移徙组织)成立 50 周年，它是一个由 86 个成员国和 41 个观察员组成的政府间组织。移徙组织的活动大体上可归类为六大服务领域，即：迁移；协助回返；技术援助和能力建设；宣传运动；打击贩运；以及医疗服务。

43. 移徙者的交通运输以及他们安全旅行的准备工作是该组织活动的核心。移徙组织继续发挥重要作用，在紧急情况中应要求为疏散工作以及在情况允许时为自愿回返提供移徙帮助。它的任务规定还允许它应要求安排境内流离失所者的迁移。该组织从广泛的发展和人道主义角度来处理人们的回返迁移。因此，移徙组织正在实施方案，尤其是在非洲实施方案，以帮助合乎条件的国民返回发展中国家，努力减轻人才外流的某些影响。移徙组织还开展一些方案，支助其他移徙者，包括特别是巴尔干地区被拒绝的避难者和身份不正常的移民。

44. 移徙组织通过它的技术合作方案，向各国政府提供移徙方面的咨询服务和培训，以协助制订和实施移徙政策、移徙立法和移徙管理。日益重要的是，该组织为一些区域政府间移徙管理进程提供支助，例如北美洲和中美洲村镇进程、南部非洲移徙对话以及西非达喀尔宣言进程。在许多情况中，这些对话具体触及移徙与发展之间的联系等问题。

45. 移徙组织在开展大众媒体运动，将其作为努力管理移徙状况的一个必要组成部分方面，积累了宝贵的经验。例如，它在中欧和东欧以及东南亚地区开展的打击贩运项目包含开展多媒体宣传，提醒原籍国的潜在受害者注意，他们与贩运者打交道会有危险，此外也促使过境国和接收国的当地居民了解这个问题。移

徙组织还继续开展有关贩运，尤其是贩运妇女问题的研究，并发表研究报告，此外也增加了贩运受害者援助方案的数目并扩大了范围。另外，移徙组织探讨了受移徙问题影响的移徙者和社会的保健需求。尤其是，它日益重视艾滋病毒/艾滋病与移徙之间的联系以及提高认识活动的开展。在 2001 年 5 月，移徙组织和艾滋病方案联合发表了一份题为“移徙者的保健权力”的文件，<sup>6</sup> 其中概述了移徙者保健权利方面的最佳做法，文中特别注重艾滋病毒/艾滋病/性病以及生殖健康问题。

46. 从移徙组织所开展的一系列广泛活动中可以汲取一些宝贵的经验教训。首先，在这个全球化世界中，日益需要制定明确的国家移徙政策，包括建立某种合法移民或劳动力迁移的机制。许多工业化国家最近的经验显示，仅仅实施控制措施是不能规范移徙的。有秩序的、得到管理的移徙可提供一个能替代非正常移徙的可行办法，并能够消除移徙的某些不良后果。第二，需要建立更好的机制，以便让面临类似情况的国家和/或在不同阶段处理某一移民潮问题的国家集团之间进行政策方面的协商。正如各种区域协商进程所显示的那样，政策措施方面的共识能鼓励各方落实政策的时候开展合作。第三，打击贩运方面的援助方案和研究表明，宣传运动应该定期和更广泛地开展。与此同时，贩运问题立法中确认被贩运者为受害者的条款规定为他们提供援助，此外，在条款中规定给予证人以保护，作为作证控诉贩运者的交换，这将有助于使受害者站出来，使贩运者能够被定罪。最后，如果能够通过收容国与原籍国之间的合作，将更多的资源用于可持续地重新融入原籍国社会，那么自愿遣返方案将会更加成功。

### 2. 经济合作与发展组织(经合组织)

47. 国际移徙长期以来一直是经济合作与发展组织(经合组织)成员国关注的一个问题。此种关注反映在该组织的各项活动中。例如，在 1998 年 11 月，经合组织在里斯本主办了全球化、移徙与发展国际会议。它是 1996 年至 1998 年期间所举办的中欧和东欧、地中海盆地和北美洲地区移徙、自由贸易和区域一体化

主题区域讨论会的一项后续活动。经合组织还公布了《发展援助委员会减轻贫穷指导方针》，其中鼓励实施发展合作政策以促进增加发展中国家的就业机会，从而防止技术劳工从穷国外流。关于数据的收集，该组织建立了一个国际移徙情况连续报告制度，它使得能够交流并向经合组织国家散发有关国际移徙问题的统计信息。所收集到的数据被用于分析国际移徙的经济和社会方面，并一年一度登载于《国际移徙趋势》上。

48. 基于这些活动，该组织重申立场，即：有必要加快经济融合，以更好地管理移徙流动。重要的是，必须促进和改进发展中国家公共和财政机构的效率，同时帮助它们实现可持续发展和创造就业。此外该组织还认为，移徙政策可以通过双边和多边协议，鼓励交换技术工人并促进各类人员，尤其是企业主管和雇员的自由迁移，从而在加速经济融合方面发挥重要作用。

### 3. 欧洲委员会

49. 欧洲委员会是一个由 43 个成员国组成的政府间组织，其宗旨是促进人权、发展政府间合作以及帮助巩固欧洲的民主稳定。它在移徙领域的活动由欧洲移民委员会发起和监督。在欧洲移民委员会这个论坛中，政府专家以及非政府组织的代表在泛欧一级讨论移徙问题。欧洲委员会在这一领域的活动所围绕的中心问题是融入社会和社区关系、移徙管理及移民地位等问题。例如，欧洲委员会在 2000 年发表了题为“多样性与和谐：对移民和少数族裔融合的新挑战”以及“融合政策框架”的报告。在过去几年里，欧洲委员会还扩展了它有关非法移徙的活动，并将于 2001 年 10 月在希腊主办一次关于非正常移徙和移民尊严的会议。此外，欧洲委员会还通过采纳各项建议、指导方针和原则或推动批准公约，促进保护长期移徙者、获许入境与家庭团圆的人以及移民工人。

50. 欧洲委员会认为，目前各国政府所面临的许多移徙问题都是由于对诸如避难、不法行为或回返等具体问题采取零敲碎打的办法所导致，因此它建议采取一

项全面并且可长期实施的战略。此外，移徙政策应该是开放和透明的，而且必须以连贯一致的方式加以实施。政策制定者应清楚了解情况，以便能制订明确的规则和条例。任何战略在资源上，包括在财政、信息和时间上，应是可以掌握的。

### 4. 欧洲联盟

51. 在过去两年中，移徙和避难在欧洲联盟及其成员国的政治议程上占据着日益显著的位置。继《阿姆斯特丹条约》于 1999 年生效之后，欧洲联盟委员会一直努力制定庇护和移民领域的共同政策。该条约订立了这一领域的五年期方案，其中包括采纳决定由哪个成员国负责审查某一庇护申请的标准和机制，采纳接纳避难者的最低标准，采纳准予或取消难民地位的程序，以及采纳向来自第三国的流离失所者提供临时保护的标准。它还寻求界定第三国国民进入成员国境内并在那里居住的权利和条件。根据这一议程，欧洲联盟委员会发表了一些建议和文书草案，其中包括《确定成员国接受庇护申请的起码标准的欧洲委员会指示建议》<sup>7</sup> 和《欧洲联盟委员会给欧洲委员会和欧洲议会的关于共同体移民政策的信函》。<sup>8</sup> 欧洲共同体统计处(欧统处)在与欧洲经委会、欧洲委员会和联合国统计司联合编制的一份调查表基础上，收集了关于国际移徙流动的年度数据。自 1998 年以来，它还收集了有关非法移徙和避难的数据。

52. 因此，欧盟的立法方案和项目是区域一级处理移徙问题的一个独特模范。欧盟认为，一项综合而全面的办法对于更好地管理移徙问题来说，是十分必要的。各国应明确确定其他国家国民入境和停留的条件，规定他们的权利和义务，并确保有关的人能够获得此种资料，而且有机制确保它得到公平实施。关于获得有关资料的一般政策将大大增强透明度。

### 5. 国际移徙政策发展中心

53. 设立于 1993 年的国际移徙政策发展中心是一个政府间组织，其总部设在日内瓦。该中心的一项主要任务是促进全面和可持续的移民政策并作为各国政府和各组织在主要是欧洲移民问题方面的服务交流

机制开展工作。该中心作为布达佩斯进程的一个秘书处，协助开展了一个区域协商进程，以协调广大欧洲区域的入境管制，所涉国家有 40 多个。在这方面，该中心自 1995 年以来已主办 70 多次政府间会议。该中心还维持着一个有关中欧和东欧移民、庇护和边境管制的非常广泛的数据收集系统，定期进行监督和分析。1997 年到 2001 年期间，它还实施了移民回返方案，为波斯尼亚和黑塞哥维那以及科索沃境内的小企业家提供微型信贷。

## 6. 大都会

54. 1996 年由加拿大公民和移民组织发起的国际大都会项目是一系列协调活动，它们由共同希望通过应用学术研究手段来加强移民政策的研究、政策和非政府组织成员实施。“大都会”的成员目前来自 20 多个国家和一些国际研究、政策和政府间组织，代表着广泛的政策和学术利益。其基本思想是，各成员将协调努力，处理移民和融入的问题，始终着眼于加强政策，从而使各个社会能够更好地应付移民所带来的挑战和机会。为此，“大都会”鼓励并资助了关于重大政策问题的经验性研究，其中的一些内容是国际性和比较性的；主办了有关移民问题的国际、国家和区域会议，参加会议的有政策、研究和民间社会的代表；举办重点高度明确的讨论会、圆桌会议和讲习班；以及在“大都会”出版物《国际移民和融入杂志》及其他印刷品和电子媒介中散发研究结果和政策讨论情况。

55. 大都会项目多年来已积累了与所有各级政府移民政策有关的大量知识。它们的政策研究讨论显示必须承认，移民是现代社会的长期特征。成功的移民管理必须包括所有各级政府和其他民间社团，包括非政府组织的参与。成功的管理也要求统筹规划许多政府政策与活动；它不能只集中在一个单位或一个部。正常移民方案的管理应着眼于尽可能扩大经济和社会收益，而不仅仅只是减少非正常入境。这些方案可以使用能符合东道国或东道地区经济和社会需要的甄选制度。高技术移民的迁入往往会使公众对移民产生良好的反应，并增强社会容忍。然而，非法移民不大可能因增加正常入境而减少。

## 四. 审查国际移民和发展的可能机制

56. 在过去十年里，人们的跨界流动的规模和复杂性都有所加大。人们现在认为国际移民是一种全球现象，它涉及越来越多的原籍国、接收国和过境国。它已成为国际社会日益关心的一个问题。故此，联合国系统内外的各种不同组织增大了处理这一问题活动的数量与规模，其与发展的相关程度各有不同。

57. 国际移民与发展之间的相互联系是极为复杂的。目前仍在继续开展努力，探索国际移民在何种程度上符合发展的动态以及移民本身能在多大程度上影响发展进程。然而，从有关组织最近开展的活动中可以看出，人们正日益认识到，寻求长期解决移民问题的政策和方案必须考虑到有关国家或地区的社会、经济和文化状况。尤其是，应该从广泛的人道主义和发展角度来看待回返迁移。与此同时，人们越来越认识到，移民派出国和地区的发展方案可以进行调整，以便尽可能扩大国际移民所能带来的好处。这种新的工作方针要求改进和加强联合国系统不同办事处、其他有关国际和政府间组织以及非政府组织之间的合作与协调工作。

58. 目前已经从联合国内外各组织开展的一系列广泛活动中汲取了一些重要的经验教训。所取得的宝贵经验共同表明，联合国系统可以在今后若干年里采用一些机制来更好地处理和审查国际移民与发展的问题。

59. 首先，国际移民与发展可以成为联合国系统工作中的一个中心问题。尤其是，移民问题需要以更加协调一致的方式融入更广泛的经济和社会发展框架，尤其是在制定发展战略和方案的时候。这个问题可以纳入有关办事处，尤其是每个区域委员会的日常工作方案。

60. 第二，联合国可与其他有关组织和机构协作，加强努力，支持各国政府、国际组织和民间社会直接参与处理国际移民与发展问题的多边论坛。国际移民仍然是一个政治上敏感的议题，目前尚未在国际一级就处理这个问题达成共识。然而，最近的证据表明，提

供对话的渠道能够有效地导致产生移徙管理所必需信任与合作。经验表明，在区域一级召开此种协商论坛会可能会导致以有效的方式处理这个问题。

61. 第三，从对上述活动的审查中可以看出，收集和汇编有关国际移徙问题的数据已成为联合国系统内外各组织日常活动一部分。能说明确切移徙流动并可对变化情况进行长期监测的统计数据仍然远未完善。在数据的性质上以及所使用的定义上也存在着相当程度的相互差异。统计数据常常成为制定和实施国际移徙政策与方案的一个牢固基础。没有移徙方面的统计数据作为指导，就不可能充分理解国际移徙的态势。联合国正在继续开展并扩大努力，收集有关国际移徙的可靠数据并以彼此互补的方式汇编各类统计数据。为了帮助这些努力，联合国可进一步推动落实《关于国际移徙统计资料的建议》。

62. 就国际移徙与发展之间的相互关系而言，仍然有许多内容需要探索。关于数据的收集，经常提到的另一项要求是，扩大对移徙原因与模式及其社会、经济和人口影响的经验性研究，以更好地理解这一机制。此外，鉴于非正常移徙和贩运活动正成为一种日益世界性的现象，研究工作可以超越通常的移徙分析，去探讨移徙者的困境。在过去的研究中，这一点基本上遭到忽略。在最近经验基础上记载和散发的关于成功移徙管理方案的资料也可能有助于更好地理解移徙与发展之间的相互联系。

63. 最后，联合国可继续在推动批准目前各项有关国际移徙的国际文书方面发挥领导作用。1999年7月2日，大会在其第二十一届特别会议上通过了第S-21/2号决议，其中敦促各国政府考虑批准或加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》并成为关于

难民地位的1951年公约<sup>9</sup>和1967年议定书<sup>10</sup>的缔约国。如上所述，最近大会通过了《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》以及《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，并将其开放供签署。其他的联合国文书尽管间接相关，但对于国际移徙与发展而言有着潜在的重要意义，其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、<sup>11</sup>《消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>12</sup>和《儿童权利公约》。<sup>13</sup>联合国可在鼓励各国遵守这些文书以确保保护移徙者人权与尊严方面发挥更积极的作用。

#### 注

<sup>1</sup> 见《1997年世界人口监测：国际移徙与发展的问题》，联合国出版物，出售品编号：E.98.XIII.4。

<sup>2</sup> ESA/P/WP/160。

<sup>3</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.98.XIII.4。

<sup>4</sup> 经济及社会理事会1998年7月31日第1998/46号决议，附件一B节。

<sup>5</sup> A/CONF.157/24(Part I)，第三章。

<sup>6</sup> UNAIDS/01.16E。

<sup>7</sup> COM(2001)181，2001年4月3日最后定稿。

<sup>8</sup> COM(2000)757，2000年11月22日最后定稿。

<sup>9</sup> 《联合国条约汇编》第189卷，第2545号。

<sup>10</sup> 同上，第606卷，第8791号。

<sup>11</sup> 第2016 A (XX)号决议附件。

<sup>12</sup> 第34/180号决议附件。

<sup>13</sup> 第44/25号决议附件。