



---

第六十一届会议

临时议程\* 项目 66(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

移徙者的人权

秘书长的说明\*\*

秘书长谨向大会会员国转递移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特根据人权理事会第 1/102 号决定提交的临时报告。在该决定中，人权理事会决定作为特例将人权委员会所有特别程序的任务和任务负责人的期限延长一年。

---

\* A/61/150。

\*\* 本报告在最后期限之后提交，以便载入最新资料。



## 移徙者人权问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告载列最新资料，说明移徙者人权问题特别报告员自向大会提出上一次报告（A/60/357）以及向人权委员会提出报告（E/CN.4/2006/73 及 Add.1 和 2）以来的工作情况。报告特别着重介绍特别报告员在大会国际移徙与发展问题高级别对话期间提出的问题。

### 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 任务 .....	3-4	3
三. 活动 .....	5-16	3
A. 活动概况 .....	5	3
B. 意见 .....	6-16	4
四. 移徙者人权：2005-2006 年期间的事态发展 .....	17-23	5
五. 关于国际移徙和发展问题高级别对话的意见 .....	24-54	6
A. 移徙者人权问题特别报告员负责处理的一些问题 .....	33-42	8
B. 未承认对移徙劳工的要求的后果 .....	43-54	10
六. 结论和建议 .....	55-59	12

## 一. 引言

1. 本报告是移徙者人权问题特别报告员根据任务规定提交大会的第五次报告，也是现任特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特提交的第二次报告。

2. 本报告涵盖 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 8 月 30 日期间开展的各项活动，详细叙述特别报告员向大会国际移徙与发展问题高级别对话提出的关切问题。本报告还介绍了本报告所述期间在保护移徙者人权方面出现的一些重大的事态发展。

## 二. 任务

3. 特别报告员依照人权委员会第 1999/44 号决议开展活动，委员会该项决议设立了这一机制并界定了该机制的职能。委员会第六十二届会议第 2005/47 号决议决定将特别报告员的任期再延长三年。人权理事会第 1/102 号决定把这一任期又延长一年。

4. 今年提交人权委员会的报告(E/CN.4/2006/73 及 Add.1 和 2)审查了特别报告员工作的国际法律框架和工作方法，其依据主要是前任特别报告员加芙列拉·罗德里格斯·皮萨罗所开展的工作(见 E/CN.4/2001/83 和 Add.1 以及 A/57/292)。

## 三. 活动

### A. 活动概况

5. 特别报告员提交人权委员会的报告概述了 2005 年 8 月至 12 月期间特别报告员参加的各次会议和活动。在该次报告所述期间之外，特别报告员参加了下列活动：

(a) 2006 年 6 月 1 日，他向在基多召开的美洲议员联合会大会（大会第七届会议）发表主旨演讲；

(b) 2006 年 6 月 27 日，他参加联合国训练研究所(训研所)、联合国人口基金（人口基金）和国际移徙组织(移徙组织)在纽约举办的“移徙和人权问题讲习班”；

(c) 2006 年 7 月 18 日和 19 日，他参加拉美经委会/拉美人口中心为筹备 2007 年蒙得维的亚伊比利亚-美洲国家元首会议而在马德里举办的题为“移徙与发展问题座谈会”的会议；

(d) 2006 年 7 月 23 日至 27 日，他参加亚太妇女、法律和发展论坛就从事家政服务的移徙妇女以及她们作为人权主体所具有的易受伤害问题在雅加达组织的一次会议。

## B. 意见

### 1. 访问

6. 特别报告员自 2005 年 7 月就任以来，已经要求下列国家发出访问邀请：澳大利亚、日本、印度尼西亚、马来西亚、大韩民国和南非。鉴于今年收到许多报告，述及大批人乘船流落他乡以及移徙者（一般是想抵达欧洲的撒哈拉以南非洲人）在海上死亡的问题，他还要求访问毛里塔尼亚并对西班牙特别是加那利群岛进行后续访问，并另外要求对加拿大、菲律宾和美利坚合众国进行后续访问。

7. 澳大利亚、大韩民国、南非和美利坚合众国已经对特别报告员的要求做出积极回应。对大韩民国的访问定于 2006 年 12 月 4 日至 12 日进行。其它访问日期目前正在讨论之中。

8. 特别报告员谨此向对其访问要求做出积极回应的各国政府表示感谢，并敦促尚未这样做的政府对其要求给予答复。他谨此指出，这些访问使他有独特的机会直接评估有关国家的情况，并就与他的任务有关的问题会见不同的利益有关者。

### 2. 个案研究

9. 人权委员会第 2005/47 号决议请特别报告员在年度报告中“开辟一章，说明一些国家通过的限制移徙者人权和基本自由的立法和措施的影响”。特别报告员在 2006 年报告(E/CN.4/2006/73, 第 78 段)中指出，由于他最近才获得任命，还没有时间处理这一问题，但他将在下一年的报告中这样做。

10. 特别报告员在充分考虑委员会的要求以后，决定通过问卷搜集信息，重点是几个有关立法空白或不足的目标明确的问题。根据所收到的报告，这些立法空白或不足可能会对移徙者产生不利影响。他目前正在等候各国对问卷做出答复，并希望在提交人权理事会的下一次报告中提出有关这一问题的研究报告。

### 3. 侵犯移徙者人权的案件

11. 在本报告所述期间，特别报告员继续收到据称侵犯移徙者人权的申诉。他提交委员会的上一次报告增编一中载有 2005 年 1 月至 12 月送交政府的申诉文本以及收到的回复。特别报告员提交理事会的报告将摘录之后的来往函件。

12. 依照所采用的工作方法，收到的申诉已以紧急呼吁或指控书的形式转递有关政府。据称在报告所述期间发生的引起特别报告员干预的侵犯该群体人权的情况包括以下指控：(a) 任意拘留，包括拘留儿童；(b) 拘留条件不人道；(c) 在进行边境管制时实施虐待；(d) 警察和治安部队成员滥用武力造成死亡；(e) 集体递解出境、即决驱逐以及侵犯被递解出境者的人权；(f) 对移民的犯罪不受惩罚；以及(g) 性别暴力。

13. 在给政府的函件中，特别报告员还对若干侵犯移徙工人人权的情况表示关切，包括：(a) 雇主强迫工人接受虐待性工作条件，有时类似奴役或强迫劳动的条件；(b) 扣留护照；(c) 不付工资；(d) 限制行动自由、口头和身体虐待以及雇主按规定提供的住房条件危险；(e) 剥夺结社和集会权；以及(f) 部门管制不力导致招聘机构虐待移徙工人。

14. 通过指控书程序，特别报告员已要求某些国家政府提供资料，说明适用于移徙者的法律和措施以及直接从原籍国雇用移徙工人所适用的双边协定。和过去一样，这些函件的目的是核实是否遵守保护这个易受伤害群体的人权的最基本标准。

15. 在本报告所述期间，特别报告员和以下特别程序联合发出了函件：法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员；酷刑问题特别报告员；当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员；宗教或信仰自由问题特别报告员；暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员；买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员；贩卖人口尤其是妇女和儿童问题特别报告员；以及人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员。

16. 特别报告员目前正在编写给人权理事会的下一次报告。正如上文所指出的，在该报告中，他将审查影响移徙者的立法和其它措施这一问题。

#### **四. 移徙者人权：2005-2006 年期间的事态发展**

17. 特别报告员谨提请注意 2005-2006 年期间发生的一些事态发展。

18. 整个 2006 年，为筹备大会国际移徙和发展问题高级别对话举办了许多会议和活动，包括与非政府组织、民间社会和私营部门的成员举行了一些小组活动和非正式互动听证会。秘书长为筹备这次对话印发了一份全面的报告 (A/60/871)。这些活动和倡议在提高公众对可影响移徙者的许多问题的认识方面极为重要，而且无论对话后续行动的形式如何，都会对与任务有关的问题产生积极影响。

19. 此外，2006 年初，在联合国秘书长的鼓励下，日内瓦移徙小组增加了成员，包括秘书处的经济和社会事务部、联合国开发计划署、联合国人口基金和世界银行。小组的职权范围得到更新，小组更名为全球移徙小组（移徙小组）。日内瓦移徙小组是在 2003 年 4 月由国际劳工组织（劳工组织）、国际移徙组织、联合国难民事务高级专员办事处、联合国贸易和发展会议和联合国毒品和犯罪问题办事处的首长设立的。移徙小组正在制定一项工作方案，集中注意那些将得益于更活跃的机构间协商和协作的优先移徙问题。

20. 2006 年 3 月，劳工组织理事会授权总干事发布 2005 年 10 月至 11 月举行的三方专家会议通过的《劳工移徙多边框架》全文。这些对劳工移徙采取以权利为

本的做法的不具约束力的原则和准则，应当为各国政府、雇主组织和工人组织提供重要指导，并加强保护全世界的移徙者。<sup>1</sup>

21. 最后，2006年7月1日，海事公约<sup>2</sup>的一系列修正案已经生效，这应加强保护海上移徙者。长期以来，船舶有义务救助海上遇难者。不过，履行这项义务的人往往遇到困难，因为国家有时拒绝允许海上获救的移徙者和难民、特别是无证件者登陆。这常常使船主和公司处于十分棘手的境地，有时已被视为威胁到援助海上危难人员的人道主义传统。

22. 认识到问题的严重性，有关国际海事公约缔约国通过了若干修正案，确保船长提供援助的义务，得到国家在救助情势中应给予合作的相应义务的补充。这些修正案应使船长不必承担照顾幸存者的全部责任，使海上如此获救的人员能被迅速送到安全的地方。

23. 特别报告员严重关切的是，2006年期间收到的关于移徙者在海上、尤其是在地中海地区丧生的报告数目令人震惊。他热烈欢迎这些修正案生效，希望这些修正案将为孤注一掷地在海上冒生命危险的人提供更多保护。

## 五. 关于国际移徙和发展问题高级别对话的意见

24. 高级别对话是一次独特的重要机会，借以讨论国际移徙提出的多种问题，并认识到移徙对于个别移徙者及家人、原籍国和目的国的许多积极方面。

25. 在关于国际移徙与发展的第60/227号决议中，大会提出了在对话中要讨论的主要专题，其中包括：国际移徙对经济和社会发展的影响；国际移徙与发展问题的多层面问题，包括汇款；促进建立伙伴关系和能力建设，在所有级别，包括双边和区域级别交流最佳做法；以及确保尊重和所有移徙者人权的措施。

26. 大会选出保护移徙者人权作为讨论国际移徙与发展问题的主要专题之一，是该机构的一项重要决定。的确，过去几年，一些国际行动者日益认识到移徙者对发展的积极贡献。除其他外，注意力往往集中于与移徙有关的汇款和其他财务问题以及移徙者向本国转移知识和技术等。不过，虽然注意移徙的这些通常积极的方面受到欢迎，有潜力抵制与此现象有关的许多不利神话和观点，但这种讨论有时可以给人一种印象，即没有充分考虑到处于移徙经历核心的人的层面。

27. 大会认识到移徙者是一个特别易受伤害的群体。的确，在关于保护移徙者的第60/169号决议序言中，大会列出了这一易受伤害的许多根源：

---

<sup>1</sup> 可在以下网址获取：<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/tmmflm-en.pdf>。

<sup>2</sup> 《1974年国际海上人命安全公约》和《1979年国际海上搜寻救助公约》。见国际海事组织的新闻稿：<http://www.imo.org/home.asp>。

“**意识到**全世界移徙者的人数日增，并铭记移徙者及其家属往往因离开原籍国，因受歧视并因语言、习俗和文化不同遇到种种困难而处于易受伤害的境地，以及移徙者，特别是无证或身份不正常的移徙者碰到的各种经济和社会困难及返回原籍国时遇到的障碍”。

28. 关于任何移徙层面的讨论应始终考虑到移徙者的易受伤害的程度。清楚说明这一易受伤害的是，在许多国家，遭行政拘留或移民拘留的移徙者和其他非国民只有有限的权利。人权事务高级专员在为筹备高级对话而举行的高级别小组会上发言时指出了这一点。<sup>3</sup> 在许多国家，移徙者、通常包括孤身和街头儿童，可以被行政拘留，有时很长时间，而国家不必出示合理证据，证明此人可能会逃跑或不遵守驱逐令。移徙者挑战拘留合法性的权利是有限的，这种拘留有时适用并非由法院或司法机构执行的复查程序。这样限制移徙者的自由权被视为是正常和例行的，不是最后采取的措施，很少引起辩论。结果，在一些国家，被移民拘留的移徙者的权利可能比面对刑事指控者的权利更有限。

29. 高级对话的讨论可以提供场合，正视多种权利——经济、社会和文化、公民和政治以及发展权利——“赤字”，这种赤字往往是移徙本身的原因，可以在整个移徙过程中伴随移徙者。它可以从移徙者在原籍国权利受到侵犯开始，无论是经济、社会权利，还是公民和政治权利；在过境国遭到虐待和侵权，特别是身份不正常的移徙者可能是边界管制部门侵权、甚至是其虐待和敲诈的受害者；最后，在目的地国，移徙者常常面临剥削和虐待性的工作条件和歧视。

30. 在一定程度上，这种权利赤字可以在国际一级继续存在，一些国家企图限制基本保障对移徙者的适用、以及许多国家表示极不愿意批准《保护所有移徙工人及其家属国际公约》<sup>4</sup> 就是例证。批准率较低还反映于劳工组织直接有关移徙的公约，<sup>5</sup> 以及《欧洲移徙工人法律地位公约》。<sup>6</sup>

31. 在这方面，必须回顾，这些文书中的大多数原则也载于一些获得广泛批准的各种补充国际文书中。在后一类文书中，作为一项一般规则，在保障基本权利方面不得歧视。当然，一些习惯法原则也可适用于移徙者的境况。因此，各国有关义务保护其领土上所有移徙者免遭基本权利侵犯。

<sup>3</sup> 见 <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/A2E8520F882D1F16C12571A200351406?opendocument>。

<sup>4</sup> 截至 2006 年 7 月 17 日，该公约得到 34 个国家批准。

<sup>5</sup> 劳工组织《1949 年移民就业公约》(修订本)(第 97 号)和(或)《1975 年移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号)的批准率较低(第 97 号公约有 45 个国家批准，第 143 号公约只有 19 个国家批准)。1999 年，劳工组织开展了批准问题一般调查。见 [http://www.migrantsrights.org/ILO\\_report101199.htm](http://www.migrantsrights.org/ILO_report101199.htm)。

<sup>6</sup> 在 46 个欧洲委员会成员国中，有 9 个批准/加入了《欧洲移徙工人法律地位公约》。

32. 尽管移徙者有权利赤字，十分脆弱，他们在国际发展中开始发挥越来越大的重要作用。高级别对话以及很多国际机构对这一专题更有兴趣便是明证。但是，对移徙的经济和发展方面的兴趣增加，必须与更多地保护移徙者权利以及真正努力消除使他们容易遭受虐待和一长串的侵犯人权行为挂钩。在为筹备对话而提出的一些文件和文章中，有人争辩道，保护移徙者权利在经济上是合算的，真正的保护只能有助于发展最大化。<sup>7</sup> 特别报告员同意这一分析，但要强调，移徙问题的任何讨论都必须建立在保护移徙者的基础上，即使经济好处未经证实或不符合实际。移徙基本上是一种人的经历，虽然对这一问题的研究可极大地得益于从经济或更一般角度的分析，但不把注意力放在所涉个人身上，这个领域的行动永远无法开展。

#### A. 移徙者人权问题特别报告员负责处理的一些问题

33. 移徙者人权问题特别报告员经常负责处理移徙所涉的经济、社会和发展问题。前任特别报告员一再指出，社会和经济因素是移徙的根源之一，<sup>8</sup> 并查明导致人民移居国外的五大因素：社会和经济排斥、战争蔓延的影响、接受国对移徙者的需求、这些国家的吸引力以及自然灾害。<sup>9</sup>

34. 某些类别的移徙者特别易受伤害，如身份不正常的移徙者、妇女和儿童等，其根源往往是社会、经济和文化因素。

35. 身份不正常的移徙者特别容易成为有组织犯罪网络的涉猎对象，这些网络往往利用原籍国缺少机会等社会和经济因素建立依赖关系，经常造成危险处境，如冒险越境，或遭受极端剥削，如强制劳动和（或）贩运等。<sup>10</sup> 身份不正常的移徙者的这种脆弱性还可导致他们在就业国遭受肆无忌惮的雇主和承包商的严重剥削。<sup>11</sup> 特别报告员认为，必须更宽容地看待身份不正常的移徙问题，包括制订战略，保护因社会经济和发展严重崩溃而移徙的人，包括在其原籍国实行保护。<sup>12</sup>

<sup>7</sup> 秘书长在其报告中强调，“不仅对移徙者本人，而且对接受国社会来说，国际移徙惠益都取决于保护移徙者权利的情况。”（A/60/871，第 66 段）；例如，还见保护所有移徙工人及其家属权利委员会 2005 年 12 月 15 日举办的关于“保护所有移徙工人权利作为一种促进发展的工具”的一般讨论日的一些发言。

<sup>8</sup> 见 E/CN.4/2000/82，第 14 段；E/CN.4/2001/83，第 43-47 段；E/CN.4/2002/94；E/CN.4/2005/85，第 74 段。

<sup>9</sup> 见 E/CN.4/2002/94，第 24 段。

<sup>10</sup> 见 E/CN.4/2001/83，第 53 段。

<sup>11</sup> 见同上，第 54 段。

<sup>12</sup> 见 E/CN.4/2004/76/Add.3，第 75 段。

36. 妇女在移徙者中所占比例日益增大，<sup>13</sup> 因此必须从性别角度理解国际移徙的原因和影响以及与这一专题有关的许多问题。人们日益认识到，歧视、男女极端不平等、侵犯社会经济和公民政治权利是决定移居国外的核心因素，在贩运和偷运人口方面尤其如此。当妇女认为其所处社会环境很难使她们找到有薪工作时，她们就容易成为有组织犯罪集团盯上，成为贩运人口的受害者。<sup>14</sup>

37. 在移徙中女性人数日增方面起作用的因素可包括：家庭团聚；妇女在原籍国中就业机会和收入水平方面的不公平；妇女进入侨居国劳动力市场，这意味着移徙妇女趋于进入家庭服务、照顾老人和其他无须技能的行业。

38. 移徙妇女在家中和工作场所容易遭受剥削、暴力和虐待，因为作为妇女和移徙者，她们被双重边缘化，这是经常强调的问题。<sup>15</sup> 移徙的家政服务人员大多数是妇女，她们最容易遭受各种形式的虐待，包括限制行动自由、工作时间过长、低薪、非法克扣薪金和各种形式的债役。特别报告员尤其关注她们的处境。<sup>16</sup> 这些工人往往得不到法律保护，有时她们的处境相当于被贩卖。

39. 儿童移徙者是特别受社会、经济和发展因素影响的另一类移徙者。在原籍国的许多家庭被迫把子女送往国外学习或工作，因为原籍国机会少，而且有时代理人向户主提供许多好处。此外，对家庭团聚的种种限制可导致父母采取孤注一掷的办法，如求助于偷运者，以便与子女团聚。在许多情况下，在家人支付大笔金额之后，代理人将这些未成年人遗弃在过境国或侨居国。他们有时在接受国和过境国被长期关押、驱逐或递解出境，许多接受国和过境国未制定适当的保护程序，将未成年人易受伤害的特殊处境考虑在内。这些未成年人可能遭受严重虐待，包括性虐待、有辱人格的待遇和奴役，处于被贩卖的境地。<sup>17</sup>

40. 另一个重要的社会经济问题是移徙对原籍国的影响，尤其是留下的家庭成员的状况，特别是老年人、年轻人和儿童。这个问题与妇女和儿童移徙者的处境密切相关。产生这种情况往往是因为没有使移徙者的身份正常化，或侨居国没有提供家庭团聚的机会。<sup>18</sup> 在某些国家，这一现象已特别严重。<sup>19</sup>

<sup>13</sup> 见国际移徙问题全球委员会题为“相互关联世界中的移徙问题：新行动方针”的报告，2005年国际移徙问题全球委员会第19段和第20段。网址：<http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>。

<sup>14</sup> E/CN.4/2005/85，第37段。

<sup>15</sup> 见E/CN.4/2000/82，第56段。

<sup>16</sup> 见E/CN.4/2004/76和E/CN.4/2006/73/Add.1。

<sup>17</sup> 见E/CN.4/2006/73，第71段。另见E/CN.4/2001/83，第62段。

<sup>18</sup> 见E/CN.4/2001/83，第65段。

<sup>19</sup> 例如，见关于访问以下国家的报告中的建议：厄瓜多尔（E/CN.4/2002/94/Add.1，第77和78段）；菲律宾（E/CN.4/2003/85/Add.4，第80段）。

41. 特别报告员有时建议目的地国政府开展宣传运动，让人们了解移徙者的状况，以及他们对经济、文化和发展的贡献。<sup>20</sup> 更一般性的建议包括进行跨部门对话，设法制订具体政策，处理移徙问题及其对发展、两性公平、被遣返移徙者回返和融合的影响。<sup>21</sup>

42. 总之，社会和经济因素既是移徙的原因，也是助长虐待移徙者并侵犯其人权的因素。<sup>22</sup> 但除了更易遭受虐待之外，社会和经济因素既可确定移徙的条件，也可确定移徙给移徙者个人和整个社会最终带来的好处。

## B. 未承认对移徙劳工的要求的后果

43. 特别报告员的上一份报告概述了若干与任务规定特别相关的问题。在高级别对话的范畴内，他想着重指出许多国家不承认存在着对移徙劳工的需求，它们助长出现非正常移徙以及所有有关的侵犯人权现象，或在局部居民中间助长反移民情绪，认为移徙者是负担而非积极和必要的社会成员，从而对移徙者产生了消极影响。

44. 最近一系列关于国际移徙的报告和论文指出，接受国存在着对劳工的需求，却不承认这一需求。劳工组织 2004 年的一份报告就发达经济体内非正规部门的增长指出，“变化中的经济和人口趋势合起来，增加了许多工业化国家对外国劳工的有效需求。”“对移徙工人的需求大力推动了劳工流动，助长了人们使用无证移徙者，损害了对工作场所安全、保健、最低工资和其它标准的正式保护。”<sup>23</sup>

45. 移徙组织在其高级别对话重要文件中指出，“需要有较好的机制来在全球范围调节供求”。<sup>24</sup>

46. 国际移徙问题全球委员会报告所探讨的一大问题是非正常移徙的挑战。委员会在分析该专题时，强调对身份不正常的移徙劳工的需求问题，指出“在世界一些地方，经济体的某些部门……已渐渐地在很大程度上依赖着身份不正常的移徙者，这些移徙者愿意做困难、危险和肮脏的工作，没有多少安全保障，

<sup>20</sup> 见 E/CN.4/2004/76/Add.2, 第 86 段(g)分段。

<sup>21</sup> 见 E/CN.4/2000/82, 第 91 段(g)和(h)分段。

<sup>22</sup> 例如，见关于访问以下国家的报告：厄瓜多尔(E/CN.4/2002/94/Add.1, 第 74 段)；墨西哥(E/CN.4/2003/85/Add.2, 第 49 段)；西班牙(E/CN.4/2004/76/Add.2, 第 78 段)；意大利(E/CN.4/2005/85/Add.3, 第 80 段)；秘鲁(E/CN.4/2005/85/Add.4, 第 70 段)。

<sup>23</sup> 劳工组织, Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, 国际劳工大会, 第 92 届会议, 2004 年, 第 140 段。

<sup>24</sup> 移徙组织, 国际移徙与发展问题高级别对话; 移徙组织重要文件见 <http://www.un.int/iom/Key%20IOM%20Messages.pdf>。

工资很低。”<sup>25</sup> 委员会接着要求各国处理此问题，并建议“各国处理助长非正常移徙的条件，增加正常移徙的机会，并对雇用身份不正常的移徙者的雇主采取行动。”<sup>26</sup>

47. 聚会研讨伯尔尼倡议的各国政府代表也着重指出，该问题是“劳工移徙方面有效的做法”之一，并认为，有管理的劳工移徙可能有助于“为移徙者提供安全保障，并使得移徙工人汇款流入正常化”，此外，可以“有助于防止非正常移徙。”<sup>27</sup>

48. 最后，秘书长在其关于国际移徙与发展的报告中指出，“最后，不符合供需力量的法律和条例在控制劳工市场方面可能没有效力。如果对工人有正当需求，那么为他们的就业提供合法途径，确保他们的劳工权利得到保护，对各方都会产生最佳结果。”(A/60/871, 第 262 段)

49. 事实上，对于移徙劳工的现有需求，各国政府未能充分承认这一需求，及因此未能为移徙提供合法途径，这些都是非正常移徙的一部分根源，而非正常移徙常常是助长侵犯移徙者人权和移徙者受虐待的因素。在非正常移徙方面所报告的极端情形有：

(a) 偷运和贩运人口的情形，许多情形下涉及妇女儿童等尤其易受伤害的人；

(b) 在危险条件下越界（往往同偷运有关），有时导致死亡；

(c) 公职人员实施虐待，包括敲诈、侵犯人格完整权及侵犯生命权；

(d) 侵犯或限制行动自由权和安全权，尤其是将移徙者行政拘留，而拘留条件不良，包括缺少对易受伤害的人（包括孤身儿童、难民和贩运受害者）的保护；

(e) 不适当的驱逐出境程序和过程，包括在驱逐出境前不给予公平听讯或获得应得工资或财产的机会，以及在驱逐出境过程中滥用暴力；

(f) 个人或私营公司实施各种侵犯经济、社会和文化权利的行为，如工作时间太长、所付薪水远低于法定最低工资额、不付工资或非法扣减工资以及艰苦危险的工作条件等等。有些情形下，此种处境就等同于贩卖或强迫劳动；

<sup>25</sup> 国际移徙问题全球委员会的报告，Migration in an Interconnected world: New directions for action, 国际移徙问题全球委员会，2005 年，第 36 页，见：<http://www.gcim.org/hattachements/gcim-complete-report-2005.pdf>。

<sup>26</sup> 同上，见第 80 页，建议 14。

<sup>27</sup> 国际移徙管理纲领，伯尔尼倡议，国际移徙组织（移徙组织）和瑞士联邦移民局，2005 年，第 41 页，见 [http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM\\_E.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf)。

(g) 缺少获得十分基本的社会服务（如保健）的机会，即使在紧急情况下也难以得到，以及缺少身份不正常的移徙者的子女获得教育的机会。

50. 这些工人所往往遭遇的极度剥削减少了其对家庭、从而对其原籍国的发展的贡献。另外，这些移徙者参加非正规经济，常常意味着它们处于法律及其保护和义务之外，这样，他们不交、也不能交税和社会保障缴款，受到虐待也无从投诉。

51. 侨居国或接受国某些人口群体认为移徙者不对他们所在的社会作贡献，只是受惠于社会服务和其它现有基础设施，往往有损“本土”人口的利益。这种观点助长了种族主义和反移民情绪。这常常是由于严重误解移徙者对所在国经济的参与和贡献而造成的。

52. 如同与移徙有关的其它问题一样，关于存在对移徙劳工的需求或移徙劳工参与接受国经济体的详细信息要么没有，要么没有得到适当传播。就无证移徙者或身份不正常的移徙者参与接受国经济而言，资料的匮乏尤其严重。

53. 人们常常注意到，移徙领域缺乏全面数据，数据收集方面缺乏统一定义。<sup>28</sup> 最近有些分析移徙问题的文件，如秘书长的报告或全球委员会的报告，承认收集、分析、分享和交流信息方面的问题，并就如何更好地处理此问题提出建议。有人提议设立新机构或结构或改进现有安排，这些除其它外应有助于改进信息的收集、交流和传播。

54. 特别报告员认为，进一步理解和承认对移徙劳工的需求及移徙者对所在社会所作的许多积极贡献，对于减少他们所受的许多侵犯人权行为而言，是至关重要的。这一信息在制定符合有关国家现实和需求的移徙政策方面，也发挥关键作用。

## 六. 结论和建议

55. 缺少关于移徙实际状况的信息，社会许多部门对此状况也认识不够，此乃移民易受虐待的重要因素。特别重要的是接受国劳务市场对移徙劳工的需求和移徙者参与该市场的问题，这既是推动国际移徙的因素，也是这一易受伤害的成因。

56. 要承认存在此项需求，首先就要由政府收集和（或）发布关于最近五年来、本国存在移徙劳工的数据（按经济部门分列）。接着，应制定符合接受国对移徙劳工真切需求的移民政策；这一步骤，加上开通正常移徙渠道，当能导致非正常移徙的减少。最后，各国政府应当提高公众对移徙劳工的需求以及移徙者对其经济的贡献的认识，以更好地同其人口中的部分群体的种族主义情绪和反移民论点作斗争。

<sup>28</sup> 例如，见：Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1，经济和社会事务部统计司，统计丛书M辑，第58号，第一修订本，1998年，pp。

57. 因此，特别报告员认为，务必要设立更好的机制，收集、交流和传播关于移徙者的一般资料。如上所述，收集关于存在对移徙劳工需求以及身份不正常的移徙者参与经济的资料，尤其应能保持各项政策的连贯性和统一性，并帮助公众认识对移徙劳工的需求以及移徙者对其所处的社会的经济的贡献。这项任务可以通过好几项措施完成。

58. 由于为迎接高级别对话而采取的若干倡议，以及关于此次对话应产生什么结果的讨论，人们提出了若干提议，包括设立政府间论坛。在 2006 年早些时候，通过增加日内瓦移徙小组成员数目、把联合国一些处理发展方面问题的机构包括进来，设立了全球移徙小组。大会如决定设立此类论坛，则这两个小组均可成为更好地收集和交换信息方面的行动者。最好能把信息集中处理，并入一个数据库供人查阅，其中包括按性别、年龄、区域等分类的信息。

59. 最后，特别报告员建议大会认真审议这一问题，制定必要措施，以确保各接受国内存在对移徙劳工的需求方面具有透明度，并特别注重非正常移徙。这一措施当能导致在收集和披露资料方面形成新标准，会有助于减少侵犯移徙者权利并促使遵守国际人权标准。