



大会

Distr.: General
14 September 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

议程项目 55(b)

全球化和相互依存：国际移徙与发展

2006 年 9 月 7 日刚果常驻联合国代表给大会主席的信

谨以非洲联盟当值主席代表的身份转递 2006 年 7 月 25 日至 29 日在冈比亚班珠尔举行的非洲联盟执行理事会第九届常会通过的以下文件：

1. 非洲移徙政策框架（见附件一）。
2. 非洲对移徙与发展问题的共同立场（见附件二）。

请将本函及其附件作为大会第六十一届会议的文件分发为荷。

非洲联盟当值主席代表
刚果共和国常驻联合国代表团
常驻代表
大使
巴西尔·伊奎贝（签名）



2006 年 9 月 7 日刚果常驻联合国代表给大会主席的信的附件一

非洲移徙政策框架

目录

	页次
导言	4
非洲移徙政策框架	4
非洲移徙管理战略	5
一. 非洲的移徙现状和趋势	5
二. 在非洲需要一个全面移徙政策战略	6
1. 劳动力迁移	9
1.1 国家劳动力迁移政策、结构和立法	9
1.2 区域合作与协调劳工移徙政策	12
1.3 劳工流动与区域经济一体化	12
1.4 边境管理	13
2. 非正常移徙	14
2.1 偷运移徙者问题	14
2.2 贩运人口	15
2.3 回返与再入境	17
2.4 国家和国际安全与稳定	17
3. 强迫流离失所	18
3.1 难民和寻求庇护者	18
3.2 境内流离失所者	20
3.3 旷日持久的流离失所局势	21
3.4 预防危机、处理危机和解决冲突	22
3.5 不歧视原则	24
3.6 融入和重新融入社会	25

3.7	无国籍人.....	25
3.8	收集和分析移徙数据.....	26
3.9	区域移徙数据交流.....	27
4.	移徙和发展.....	28
4.1	与非洲移民社群协作.....	28
4.2	人才外流.....	28
4.3	汇款.....	29
5.	国家间和区域间合作.....	30
6.	值得注意的其他社会问题.....	30
6.1	移徙、贫穷和冲突.....	30
6.2	移徙与健康.....	31
6.3	移徙与环境.....	63
6.4	移徙与贸易.....	33
6.5	移徙与性别.....	34
6.6	移徙、儿童、少年和青年.....	34
6.7	移徙和老年人.....	35
7.	移徙问题的优先事项.....	36
7.1	恪守人道主义移徙原则.....	36
7.2	边界管理和安全.....	36
7.3	促进正常移徙和劳工移徙.....	36
7.4	移徙者融入收容社区.....	37
7.5	移徙与发展.....	37
7.6	能力建设.....	37
7.7	促进与政策有关的移徙研究和能力.....	37
7.8	前进的道路.....	37

导言

非洲移徙政策框架

在当今这个全球化突飞猛进的时代，人类移徙已发展成为一个活跃的动态现象，诸多因素促使移民跨越广阔的地理轨道，人数之多，前所未有。非洲在历史上经历了重要的移徙活动，既有自愿性质的，也有被迫的，由此形成了非洲今天的人口分布。在非洲大陆许多地方可以发现族群散居在两三个民族国家，因为人口流动往往不受政治疆界限制。非洲的跨界移徙也是因应生态和经济下滑的一个重要的生计手段和对策，对于人们理解及预测人道主义灾难的发生和发展至关重要。过去几十年中，不断恶化的政治、社会经济和环境条件以及武装冲突、不安全局势、环境退化和贫穷，这些都是非洲人口大量移徙和被迫流离失所的重要根源。全球化这一进程本身也将便于人民（通过区域一体化途径）在非洲各个区域流动，便于他们移徙至非洲大陆之外的其他区域。鉴于移民人数继续增加，移徙无疑将成为 21 世纪的一个主要议题，也将在今后的管理移徙以造福于非洲社会这一工作领域给决策者带来某些社会、经济和政治挑战。

鉴于移徙及其影响所带来的挑战（社会经济、政治，等等），非洲统一组织部长理事会在 2001 年 7 月在赞比亚卢萨卡举行的第 74 届常会上通过 CM/Dec 614（LXXIV）号决定，制订了非洲移徙政策战略框架，供非洲国家元首审议。

移徙政策框架文件提出了 9 个关键的移徙主题及次主题，并附以政策建议，供非盟成员国和区域经济共同体审议。移徙政策框架就以下各个主题问题及其次主题提出了全面、综合的政策指导：(a) 劳工移徙；(b) 边境管理；(c) 非正常移徙；(d) 被迫流离失所；(e) 移民的人权；(f) 境内移徙；(g) 移徙数据；(h) 移徙与发展；(i) 国家间合作及伙伴关系。政策框架还强调了移徙的其他社会影响，包括移徙与健康、环境、两性、冲突等。

政策框架旨在提供必要的指导和原则，帮助成员国政府和区域经济共同体根据各自的优先事项和资源制订并执行国家和区域移徙政策。因此，政策框架是一份全面、综合的参考文件，在性质、范围和内容上都不具约束力。该文件就诸多移徙问题提出了广泛建议，供国家政府和区域经济共同体参考。成员国和区域经济共同体可根据本国或本区域面临的移徙挑战和情况从文件中借取适情、合适、可适用的要素。

国家和区域的移徙流向、模式、流量和动态各异，因此，本政策框架文件并未提供落实、监测和评价所建议行动的优先事项或资源调动机制，这将由国家或区域根据各自的移徙挑战、资源和能力决定。

不过，相关的联合国机构和国际组织、非政府组织、民间组织和专门机构及拥有移民专门知识和能力的机构可提供必要的技术援助和支助，协助政府和区域经济共同体努力调动资源，用于实施国家或区域移民政策。

非洲移民管理战略

一. 非洲的移民现状和趋势

全球而言，移民如今已达史无前例的水平。据联合国、国际移民组织（移民组织）和国际劳工组织（劳工组织）估计，生活在原籍国境外者人数已达 1.75 亿，比上一代增加了一倍多。¹ 移民的根源诸多，涉及各种相关联的复杂因素。政策框架从推力和拉力这两方面透彻分析了移民的各种动力。在非洲，有许多推动力促成了非洲大陆内部和向大陆外部的移民。不良的社会经济条件、低工资、高失业率、贫穷和缺乏机会，这些是导致向非洲大陆外移民的主要经济因素。这些因素通常是人口迅速增长与现有资源之间的失衡、原籍国创造就业和工作所需的技术和能力低下所致。除经济因素外，一些政治和社会因素也为移民创造了肥沃土壤，其中包括不良施政、政治分赃和腐败、政治不稳定、冲突和内乱，这些都是技术工人和非技术工人移民的主要原因。左右移民决定的是移民目的地实际存在或以为存在的良好生活、高收入、安全环境、更好的教育和保健等机会。其他若干问题强化了推、拉因素，使移民成为一个吸引人的选择。强化推、拉作用力的因素包括移民费用降低、通信改善、信息增加以及需与亲属、家人和朋友团聚等。

人员流动，无论是自愿或被迫、合法或无证移民、境内移民或移至境外，如今都是一个复杂过程，给政府提出了一些相互关系极为棘手的政策关切问题。移民人数不断增加，且这一趋势在可预见的将来可能持续下去，因此，移民管理自然成为各国在新千年面临的重大挑战之一。

非洲估计有 1 630 万移民² 以及近 1 350 万境内流离失所者。³ 劳工组织估计，非洲目前的劳务移民人数占全球劳务移民总人数的五分之一；到 2025 年，每 10 个非洲人中将有 1 人在原籍国境外生活和工作。⁴ 非洲在历史上经历了重要的移民活动，既有自愿的，也有被迫的，由此构成了今日的人口分布。在非洲

¹ 联合国人口司，《2002 年国际移民报告》，以及其他资料。

² 联合国人口司，《2002 年国际移民报告》。

³ 挪威难民理事会，《境内流离失所者：全球调查》（Internally Displaced People: A Global Survey），因特网最新版（网址 http://www.jdpproject.org/regions/Africa_idps.html）。据劳工组织估计，在非洲，仅劳务移民就有 2 000 万，《摘要报告和结论》，劳工组织关于南部非洲劳工移民问题的三方论坛会议，2002 年 11 月 26 日至 29 日，南非比勒陀利亚。

⁴ 《摘要报告和结论》，劳工组织关于南部非洲劳工移民问题的三方论坛会议，2002 年 11 月 26 日至 29 日，南非比勒陀利亚。

大陆许多地方可以发现族群散居在两三个民族国家，因为人口流动往往不受政治疆界限制。过去几十年中，不断恶化的社会经济和环境条件以及武装冲突（非洲 53 个国家中有四分之一受此影响）⁵ 导致难民和境内流离失所者大幅增加。农村流向城市等大量的境内移徙活动使问题更为复杂。

据联合国估计，非洲的年城市化速度为 3.5%，⁶ 是世界之最，导致整个非洲大陆的城市群迅速增长。到 2030 年，非洲的城市人口预期将占总人口的 54%，目前这一比例为 38%。⁷ 虽说城市化是发展的自然结果，但城市人口快速增长给现有城市基础设施带来压力，给非洲国家政府带来许多社会和经济挑战。

人们显然知道，管理有序的移徙有可能给原籍国和目的地国带来重大利益。比如，劳工移徙发挥了重要作用，填补了非洲许多目的地国的农业、建筑和其他部门的劳动力需要，从而促进了这些国家的经济发展。转向而言，在有些国家，诸如移民汇款、知识和技能转移及回归等有利的移徙反馈影响为原籍国经济作出了重大贡献。但是，如果管理不善或不加管理，移徙可能对国家和移民的福祉产生严重的消极影响，包括对国家和区域安全可能产生的不稳定影响及损害国家间关系。移徙管理不善也可能导致接受移民社区与移民之间关系紧张，引发仇外心理、歧视和其他社会病征。

非洲的移徙现状，包括其日益重要性及未发掘的潜力，突出表明非洲国家需要拟订全面的移徙政策。这样的工作需要在次区域、区域和整个非洲各级加强对话。

二. 在非洲需要一个全面移徙政策战略

1. 在非洲移徙引起人们密切注意和重视。虽然对移徙和相关问题更加重视的理由在各地区和各国可能有所不同，但有一个共同点，即移徙人数多年来持续增加。可考虑到三个期间：殖民时期前；殖民时期和殖民时期后的移徙。殖民化和独立后与前殖民国家的联系大大影响目前观察到和未来的移徙形态。^{8、9} 在非洲各区域移徙的推动力、动态和形态都有所不同。主要由内部因素形成。全球化过程也会影响移徙，它促进人们(通过区域一体化)在非洲各区域移动和到非洲大陆以外

⁵ 挪威难民理事会，《境内流离失所者：全球调查》(Internally Displaced People: A Global Survey)，因特网最新版（网址 http://www.jdpproject.org/regions/Africa_idps.html）。

⁶ 联合国人类住区委员会，《全球化世界中的城市：2001 年全球人类住区报告》。

⁷ 同上，注 18。

⁸ Appleyard, Reginald. 《在发展中国家的移徙动态》。第一卷：撒哈拉以南非洲。英国，1998 年：第 1-16 页。

⁹ Adepoju, Aderanti. 《在撒哈拉以南非洲》。载在《在发展中国家的移徙动态》。第一卷：撒哈拉以南非洲。英国，1998 年：第 17-34 页。

的其他区域。虽然国家(始发国和接受国)和移徙者可从移徙获益,但非法和不管制移徙造成问题,危害国家之间的关系以及移徙者在接受社会的融入。

2. 认识到人民自由移动的重要性,国家元首和政府首脑通过了《阿布贾条约》(1991年6月,阿布贾)。该条约建立了非洲经济共同体,促请会员国制定允许人员在共同体内自由移动的就业政策。这就需要加强和建立劳动力交换,目的在于促进一个会员国的熟练劳动力在缺乏熟练劳动力的其他会员国就业(第71条(e)),作为促进非洲区域合作和一体化的重要构成部分。

3. 进一步认识到移徙这个重要问题和其后果,因此在开罗举行了非洲内移徙讨论会(1995年)。国家元首和政府首脑就非洲移徙的法律、经济、政治、社会和行政方面问题提出几项建议。这些建议在1996年非统组织劳工委员会第19届常会通过,并由非统组织部长理事会及国家元首和政府首脑会议批准。¹⁰

4. 认识到非洲国家在非正常移徙流量、贩运、人才外流、移徙者权利、艾滋病毒/艾滋病和相关问题方面正在面临的挑战,非统组织部长理事会在第74届常会期间(2001年7月,赞比亚卢萨卡)通过了第CM/Dec 614(LXXIV)号决定。

- 制定可有助于应对移徙所构成的挑战的非洲移徙政策战略框架,并保证在国家和区域安全、稳定、发展和合作议程纳入移徙和相关问题(5);
- 力求人员自由流动和根据区域和次区域一级的既定移徙进程,就移徙问题加强区域内和区域间合作;(6)并
- 创造促进移徙者,特别是散居移徙者参加本国发展的有利环境(7)。

5. 执行理事会2002年7月在南非德班举行的第一届常会授权非洲联盟与非洲散居者论坛合作,支持它们参加联盟的方案。2003年7月在马普托首脑会议期间,国家元首和政府首脑会议核准此决定并在《非统组织组织法》内列入一项新条款“邀请和鼓励非洲散居者论坛充分参加非洲联盟的建立”。

6. 2002年7月在德班举行的第一届关于非洲安全、稳定、发展与合作的泛非会议(泛非会议)的谅解备忘录突出协调和加强区域经济共同体在关键领域作为一体化进程的主要构成部分的重要性,并呼吁建立“区域经济共同体、非洲联盟和联合国之间促进安全的有力合作框架”。

¹⁰ 主要建议有:

- 在区域一级处理人员移动和移徙问题和各会员国尽力使用现有区域论坛讨论和解决这些问题;
- 非洲内移徙问题必须以真正三方方式解决和尽力与接受国和始发国的所有利益有关者磋商;
- 各会员国应有一个收集关于劳动力迁移的资料和统计数据有效和先进系统,以促进对移徙流量的监测;
- 非统组织与区域经济共同体进一步密切合作,以实现有效经济一体化。

7. 会员国进一步重申其承诺：处理威胁非洲和平与安全的边界问题；加强保护难民的机制和打击贩运、投资人力资源开发，减缓人才外流问题、促进国家和区域利益有关者参加的区域一体化和合作，并通过其基础设施的发展促进经济增长、一体化和贸易。¹¹

8. 随着非洲联盟/泛非会议进程迈向在新伙伴关系和非洲经济共同体范围内的区域一体化，¹² 移徙越来越被视为区域合作和一体化以及非洲大陆社会经济发展的动力。最重要的是，在阿尔法·奥马尔·科纳雷阁下的领导下和依照其对非洲的展望：要求统一、单一经济区、共同非洲公民身份和整个大陆的民主制度，移徙包括战略框架，这些将是非洲联盟议程上的一个重要项目。

9. 按照非洲大陆目前的规划，即在新伙伴关系(作为旨在促进非洲发展的战略)和非洲经济共同体范围内倡议区域一体化，以便最充分利用非洲专业人员的技能和在国家及区域一级促进可行的社会经济发展，各国必须采取一个积极办法，消除对移徙的障碍，代之以有效管理跨越主权国家边界的移徙劳动力移动的措施。移徙政策需要考虑到新的现实情况，以使移徙能够给接受国和始发国都带来良好成果。虽然新伙伴关系不认为移徙是“部门优先事项”，但由于其贯穿各领域的性质，通过促进社会经济及政治发展，可有助于解决移徙的许多根本原因。在人力资源开发方面的投资(包括扭转人才外流趋势)是优先注意领域之一，并是通过政府、民间社会及国际社会之间伙伴关系促进非洲发展的重要条件。¹³

10. 非洲联盟获授权与非洲散居论坛合作并支持它们参加联盟的方案。¹⁴ 促进和鼓励散居论坛专业人员参加本国/区域发展的政策将更好促进重返社会，并使国家能够从社会经济发展所需的技能转让获益。非洲联盟和区域经济共同体间的合作对区域一体化的进程和实现至关重要，始发国和接受国间在劳动力迁移方面的积极合作及对话也是如此。

11. 在全球化年代，非洲各国政府认识到熟练劳动力的移动作为区域合作的重要组成部分的重要性。不过，大多数国家通过一项限制性政策，控制人口流动和限

¹¹ 关于非洲安全、稳定、发展与合作的泛非会议(泛非会议)技术讲习班——监测和评估进程，2003年6月，尼日利亚阿布贾。

¹² 非洲经济委员会，阿布贾，1991年。

¹³ 新伙伴关系建议应致力于：

1. 在非洲创造政治、社会及经济条件，作为制止人才外流和吸引非常需要的投资的奖励办法；
2. 建立可靠的人才外流数据库，以确定问题的程度和范围，并促进本国及散居他国的专家交流和协作；
3. 确保住在发达国家的非洲人的专长用于执行非洲发展新伙伴关系所设想的一些项目。

¹⁴ 非洲联盟执行理事会第一届常会，2002年7月，南非。

制移民。2001 年，44%的发达国家和 39%的发展中国家有旨在降低移民人数的政策。¹⁵ 部分原因是人口流动的地缘和性质的变化，还加上主权问题。

12. 很重要的是，非洲国家制定和实行移民管理政策，处理此现象，以便防止与移民有关的负面影响，例如熟练劳动力外流。¹⁶ 制定有效的社会经济发展政策将需要所有利益有关者(民间社会、私人部门、移民社团等)的参与，并需要纳入各项政策，以在区域和整个大陆处理范围更为广泛的各种问题。

1. 这个非洲移民政策框架草案不意图具有法律约束力，规定或强加未经会员国批准的条约或公约所产生的任何义务。

1. 劳动力迁移

1.1 国家劳动力迁移政策、结构和立法

在非洲，劳动力迁移是个当前和历史性现实情况，对非洲各国的经济和社会有直接重大影响。在国家 and 区域一级制定经常、透明和全面劳动力迁移政策、立法和建立结构可给原始国和目的地国带来重大利益。对原始国来说，侨汇、技能和技术转让会有助于实现整体发展目标。对目的地国来说，劳动力迁移可满足重要的劳动力市场需要。纳入适当劳工标准的劳动力迁移政策和立法也使移民工人和其家庭获益，并对整个社会有积极影响。

建议的战略：

- 在国内法写入劳工组织第 97 和第 143 号公约及《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》的规定。
- 在明确的法律类别和协调移民政策与劳工法的基础上，建立透明(开放)和负责任的劳工征聘和接受系统。
- 建设劳动力迁移管理国家能力，办法是制定与总人口政策一致的国家劳动力迁移政策和法律，并建立政府管理劳动力迁移的结构。后者应包括在有关部建立联络点，处理劳动力迁移问题，建立体制来促进政府当局、工人组织和雇主协会间的合作。
- 促进社会伙伴和相关民间社会组织进一步参与制定和执行劳动力迁移政策，同时协调国内法及条例与国际劳工标准。

¹⁵ 2002 年国际移民报告。

¹⁶ 《开罗行动纲领》，第 98 页，非洲—欧洲首脑会议，2000 年 4 月 3 至 4 日，开罗。

- 促进机会平等，办法是在有关劳动力迁移的政策和活动中加强特别关注性别问题的方针，特别是，承认劳动力迁移中女性日益增多。
- 促进尊重和保护移徙工人的权利，包括取缔歧视和仇外现象，办法是除其他外，提倡公民教育和提高意识活动。
- 开展以移徙工人为对象，有社会伙伴参加的艾滋病毒/艾滋病提高意识和防治运动，以制止艾滋病毒/艾滋病在劳动力中蔓延。
- 在国际机构，包括劳工组织、移徙组织、卫生组织、艾滋病规划署及其他有关实体促进技术合作活动，以促进劳动力迁移对发展的影响。
- 促进国家和区域劳动力迁移数据收集、分析和交换，以除其他外，记录移徙工人和其家庭的条件和需要。
- 促进移徙者进入劳动力市场，包括教育和培训部门；以及参加工会和建立社区组织的权利。
- 建立机制，监测向移徙者提供有体面工作，并使他们能够通过法规得到社会保护。
- 建立国家和次区域社会对话机制，处理移徙劳工问题。
- 向在国外工作和（或）回国的移徙工人提供社会保护和社会保障福利，特别是失业保险、工伤赔偿和养老金。
- 在征聘外国移徙工人从事就业时写入东道国的法律法规；并且东道国和始发国的政府必须监督和保存就业合同。
- 在移徙管理中纳入“良好做法”战略，认识到在国民经济减少对劳动力的需要时移徙劳工的脆弱性。因此，促请做出关于征聘移徙劳工安排的国家保证面临失业的移徙工人得到适当照顾，或确保回返其原籍国重新定居的移徙工人获得财政援助。
- 保证可能会失业的贫困正常移徙者，除非订有相关国家间安排，否则不应回返其原籍国，不应撤销其居住和工作权利。这些人在就业安全、其他就业机会、救济工作和回返方面应得到平等待遇。
- 纳入机会平等措施，保证移徙工人和国民在就业、职业、工作条件、薪酬、社会保险、教育和地理流动方面享有同等机会。
- 确定邻国的非技术工人配额，作为陷入经济危机的国家的调控阀门。

建议的战略：

- 在国内法写入劳工组织第 97 和第 143 号公约及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的规定。
- 在明确的法律类别和协调移民政策与劳工法的基础上，建立透明(开放)和负责任的劳工征聘和接受系统。
- 建设劳动迁移管理国家能力，办法是制定与总人口政策一致的国家劳动力迁移政策和法律，并建立政府管理劳动力迁移的结构。后者应包括在有关部建立联络点，处理劳动迁移问题，建立体制来促进政府当局、工人组织和雇主协会间的合作。
- 促进社会伙伴和相关民间社会组织进一步参与制定和执行劳动力迁移政策，同时协调国内法及条例与国际劳工标准。
- 促进机会平等，办法是在有关劳动迁移的政策和活动中加强特别关注性别问题的方针，特别是，承认劳动力迁移中女性日益增多。
- 促进尊重和保护移徙工人的权利，包括取缔歧视和仇外现象，办法是除其他外，提倡公民教育和提高意识活动。
- 提倡以移徙工人为对象，有社会伙伴参加的艾滋病毒/艾滋病提高意识和防治运动，以制止艾滋病毒/艾滋病在劳动力中蔓延。
- 在国际机构，包括劳工组织、移徙组织、卫生组织、艾滋病规划署及其他有关实体促进技术合作活动，以促进劳动力迁移对发展的影响。
- 促进国家和区域劳动迁移数据收集、分析和交换，以除其他外，记录移徙工人和其家庭的条件和需要。
- 促进移徙者进入劳动力市场，包括教育和培训部门；以及参加工会和建立社区组织的权利。
- 建立机制，监测向移徙者提供有体面工作，并使他们能够通过法规得到社会保护。
- 建立国家和次区域社会对话机制，处理移徙劳工问题。
- 向在国外工作和（或）回国的移徙工人提供社会保护和社会保障福利，特别是失业保险、工伤赔偿和养老金。
- 在征聘外国移徙工人从事就业时写入东道国的法律法规；并且东道国和始发国的政府必须监督和保存就业合同。

- 在移徙管理中纳入“良好做法”战略，认识到在国民经济减少对劳动力的需要时移徙劳工的脆弱性。因此，促请做出关于征聘移徙劳工安排的国家保证面临失业的移徙工人得到适当照顾，或确保回返其原籍国重新定居的移徙工人获得财政援助。
- 保证可能会失业的贫困正常移徙者，除非订有相关国家间安排，否则不应回返其原籍国，不应撤销其居住和工作权利。这些人在就业安全、其他就业机会、救济工作和回返方面应得到平等待遇。
- 纳入机会平等措施，保证移徙工人和国民在就业、职业、工作条件、薪酬、社会保险、教育和地理流动方面享有同等机会。
- 确定邻国的非技术工人配额，作为陷入经济危机的国家的调控阀门。

1.2 区域合作与协调劳工移徙政策

在劳工移徙问题上加强多边和双边合作，帮助确保劳工实现系统和常规流动，对国内外劳工市场的供需做出回应，提高劳工标准，并减少诉诸于非正常流动的现象。

建议的战略

- 加强各国在次区域和区域的合作，促进双边、次区域以及区域层面的自由流动，在此基础上发展一个全非洲人员自由流动框架。
- 在原籍国和目的地国之间就诸如确保在国外工作的国民享有适当的工作条件等事宜随时保持不间断的接触与交流。
- 加强原籍国和目的地国之间劳工供需数据的收集、分析与交流，通过全面的区域方法使劳工技能与劳工需求相匹配。
- 需要实现次区域移徙政策的和谐，以促进移徙者的自由流动并获得居住权。
- 启动联合方案，实现《非统组织宪章》中有关在欧洲工作的非洲和阿拉伯移徙工人的基本社会权利和义务。

1.3 劳工流动与区域经济一体化

非洲当前的区域经济一体化进程（通过区域经济共同体）正越来越考虑到对跨边境的劳工流动进行有序管理，使得在更大的劳工市场中更好地进行劳工分

配。区域经济共同体在促进区域层面劳工流动领域的合作，促进经济发展方面发挥重要作用。

边境管理

建议的战略

- 呼吁区域经济共同体及其成员国考虑通过并实施适当的协议，以便逐渐实现人员的自由流动，保证移徙者享有居住权和创设权以及在东道国获得合法就业的途径（1991年7月《阿布贾条约》）。
- 建立区域劳工市场，便利一个成员国内可用的人力资源在其他成员国就业。

1.4 边境管理

有效的边境管理在任何一个国家移徙系统中都是一个重要组成部分。边境安全的战略目标是为了控制：（1）禁止类和限制类商品的流动，包括毒品、武器等；（2）合理使用进出口许可、配额、外汇管制等；（3）人员流动，以消除非法过境、贩运人口以及走私；（4）非法走私物品。

非洲，和世界其他地方一样，边境管理系统正在由于大量跨地区和（或）跨国界的人口流动（包括非正常的和“混合流动”）而面临越来越大的压力。边境管理机制和人员面临的具体挑战包括：培养辨别合法原因和非法原因入境和（或）停留人员的能力。

全球边境管理的方法已经并将越来越受到安全问题的强烈影响。世界上一些地区已经成为与国际恐怖主义网络相连的袭击目标，而且也不能排除它们成为今后袭击目标或今后其他地方进一步袭击的中转或组织点的可能性。因此，在技术、基础设施、对旅客检查的业务流程以及工作人员培训方面加强边境管理系统已经成为一个关切的首要领域。

边境管理的一个重要组成部分就是通过结构完备的注册和发放系统提供国际标准的旅行文件。这些旅行文件包括护照、签证以及临时的旅行文件，如紧急护照和通行证以及在一些情况下根据具体双边协定在跨越边境时使用的身份证。提供和使用真实的旅行文件对相关努力是一个支持，使得大多数旅行者的跨境流动更加容易。

此外，“混合流动”还时常包括大量寻求庇护人员，但是他们却因非保护性原因进行流动，这样造成一种印象，使人们或正确或错误地认为庇护系统遭到了滥用，而且增加了将移徙者与犯罪联系起来的趋势，这又相应地滋生对外国人的

仇视心理与不容忍。因此，一个重要的挑战就是创建一种平衡，一方面使各国能够履行它们对难民及其他符合保护条件人员的人道主义义务，另一方面解决有效管理边境的问题。

建议的战略

- 加强管理移徙方面的国家法律，包括通过制定清楚、透明的允许入境/驱逐出境的类别以及明确的符合保护条件的标准。
- 通过优化新的边境管理技术（提高旅行文件的安全性、计算机化、符合国际标准、更新检查、数据收集以及通讯系统），为那些参与边境管理和制定移徙政策的人员提供技术培训，从而提高边境管理机制及人员的能力。
- 向普通大众，特别是那些潜在的移徙劳工在他们跨越边境之前提供有关移徙要求、挑战和机会的充足信息。
- 加强国家层面执法官员、移民和海关部门间的合作与协作，确保在管理商品和人员跨边界流动时采取更高效能、更高效率的方法。
- 加强各国与次区域/区域机构以及国际社会的合作，特别是在执法领域，分享与移徙相关的数据和信息，开展培训和持续对话。
- 提高非洲联盟以及其他次区域/区域机构的作用，帮助筹措资金/技术资源，协调政策与行动方案，以及协调各成员国在有关管理边境方面的活动。
- 加强国家间对话、区域磋商与合作，实现有效移徙与国家边境的管理。

2. 非正常移徙

2.1 偷运移徙者问题

由于日益严重的经济差异，国外的就业机会更多，正常移徙的障碍增加，在信息和通讯领域的技术进步等很多原因，越来越多的移徙者为了获得国外的就业途径进行非正常流动，并因此给各国的边境管理活动带来了挑战。偷运移徙者问题与其他形式的国际有组织犯罪（包括贩运人口）有着紧密联系，因此给国家和国际的稳定与安全造成了负面影响。自 2000 年以来，对“被偷运者”和“被贩运者”两个概念在法律上进行了区分，将“被贩运者”视为犯罪活动的受害者，因此应该有权得到某些保护与援助（见下文）。与此形成对比的是，一个“被偷运者”仅仅被认为是要求偷运人帮助他（她）进入他（她）没有居住权的另一个民族国家的人，而且偷运人的参与仅限于跨越边境。

尽管有了这样的区分，但是应该注意的是，诉诸于偷运的移徙者往往处于极端脆弱的地步，支付一大笔钱，通过危险的旅程，就是为了寻找工作。因此，政府对偷运的回应与政策应该在所有各阶段都考虑到移徙者的人权，而且在尽可能的程度上，努力找到这一非正常移徙形式背后的动机，并做出回应。

建议的战略

- 加强国家政策、结构和法律，在国家层面建立协调与综合方法，主要办法为结合《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和其两个补充议定书（2000），《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》并将有关条款融入国家立法。
- 制定共同的区域应对措施，其中应更多体现鼓励合法渠道和有序移徙，捣毁国际有组织犯罪集团，惩处偷运者及其他参与此类活动的人，同时善待移徙者。
- 鼓励在非正常移徙问题上进行区域磋商与对话，以促进国家、次区域和区域层面的政策更加一致。
- 加强并鼓励邻国间开展跨边界联合巡逻。
- 制定有关偷运的综合信息核对系统，以便更好地跟踪和传播有关趋势、模式以及偷运路线变化特性的信息，并建立有关被判有罪的偷运者数据库。

2.2 贩运人口

贩运人口的核心要素是受害者的意愿被剥夺，被迫沦落类似奴隶的境地或非自愿奴役状态。因此，有必要提高贩运受害者的身份识别，将他们视为犯罪活动的受害者而不是罪犯，向他们提供保护与援助（包括：隐私、诉讼信息、身心康复、安全保障、避免被立即驱逐出境的措施、以及安全遣返）。在非洲，贩运儿童问题尤其是一个挑战，被贩运儿童的特殊要求应该予以考虑，保证向他们提供保护和援助。减少人口贩运方面的有效的3点战略包括：（1）通过修订和加强立法进行预防；（2）重视对脆弱群体的培训、能力建设和开展宣传活动；（3）为贩运人口的受害者提供物质和法律上的保护，包括帮助他们回返和重新融入社会以及惩处人口贩子及其帮凶。各项研究和报告证实，进行毒品走私的有组织犯罪团体也参与贩运人口，因此，解决贩运人口的根源通常是必须执行提高原籍国经济和社会状况的国家政策。

建议的战略

- 加强国家政策、结构和法律，在国家层面建立协调与综合的方法，主要办法为结合《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和其贩运人口方面的议定书（2000）：《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》、《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》、《劳工组织关于消除最恶劣形式的童工劳动的第 182 号公约》，并将有关条款融入国家立法。
- 鼓励各会员国通过那些制裁贩运 (1) 1961 年《联合国麻醉品单一公约》；(2) 1971 年《联合国精神药物公约》；(3) 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》所列麻醉药品和精神药物的各项文书。
- 本着各国团结的精神，制定共同的区域应对措施，关注贩运受害者的人权，包括移民法的统一；边境管理的加强与现代化；有关部委，尤其是国家安全部门间的合作与协调；加大努力捣毁国际有组织犯罪集团；签署双边和多边协议；惩处贩运者和参与此类活动的其他人。
- 加强贩运方面的信息收集系统，以促进贩运路线不断变换特性方面的信息传播，以及建立被定罪的贩运者、失踪人员以及推定为贩运受害者方面的数据库。
- 提高意识，使人们了解从原籍国到接收国非正常移徙固有的危险，从而使人们在了解情况的前提下做出选择。
- 在原籍国和接收国，通过强大的宣传活动以及其他的教育和提供信息活动，开展并不断强化预防性行动。
- 敦促各会员国强烈谴责接收国的性旅游和卖淫活动，以阻止原籍国贩运妇女和儿童以及恋童癖行为。
- 向贩运受害者提供足够的保护与援助，包括建立接待中心，回返与重新融入社会援助，如发放安家费、组织技能培训、就业指导以及提供卫生保健和心理-社会咨询，包括艾滋病毒/艾滋病和其他性传染疾病的自愿检测与咨询。
- 加强执法措施，限制贩运者的活动，并考虑对犯罪者施以更严格的惩罚。
- 探讨惩处贩运者和参与类似活动的其他人的办法，并加强保护愿意作证指证贩运者的贩运受害者。

2.3 回返与再入境

国家主权的一个基本要素就是各国有权决定谁以及在何种条件下可进入其领土。个人的自由流动权并不意味着进入权或者停留权。并不是所有的回返案例都涉及非正常移徙者，但是那些处于非正常状态的（包括没有文件）人经常是回返国和再入境国争论的焦点。实现非正常移徙者的有效和可持续回返与再入境需要原籍国和目的地国之间的合作与相互理解。加强国家间的对话，尤其是南北关系方面的对话，对执行回返和再入境方面的有效、安全以及仁慈的政策和机制至关重要。

建议的战略

- 根据法律与政策，依照相关国际法律文书，为本可拒绝其入境的移徙者的回返、再入境和重新融入社会制定标准与程序。(1) 对于非法停留在一个非洲国家领土的欧洲联盟的各成员国的任一国民，在非洲国家的要求下，欧洲联盟的各成员国应在没有任何其他手续的情况下接受这一国民的回返和再入境。(2) 对于非法停留在欧洲联盟一成员国土地的任一非洲国家国民，在欧盟成员国的要求下，非洲的每一个国家都应在没有任何其他手续的情况下接受这一国民的回返和再入境。各成员国将为此目的为其国民提供适当的身份文件。
- 各国应承认有义务有责任通过建立国家间和区域内程序预防本国国民非正常移徙到其他国家，并根据法律和政策帮助本可拒绝其入境的移徙者回返、再入境和重新融入社会。
- 保证在强制遣返时，非正常移徙者的权利和利益不会遭到侵犯。
- 尽最大可能，制定措施鼓励并促进自愿离开与回返。
- 在回返和再入境方面加强国际合作及区域合作，包括通过签署回返及再入境协定保证以仁慈和有序的方式进行回返。
- 通过加强能力建设措施，如和移徙组织、劳工组织以及负责边境难民事务的难民专员开展培训以及技术合作，从而加强国家边境管理能力。
- 成立再入境委员会帮助回返者，使他们重新融入社会。

2.4 国家和国际安全与稳定

大规模自发的，未受到管理的人员流动会对国家和国际的安全与稳定造成重大影响，包括限制国家行使有效控制边境的能力，造成原籍国和目的地国之间以及东道国当地社区内的紧张局势。最近的国际恐怖主义活动也使人们的注意力转

到了个人移徙者以及那些意图破坏国家和社会安全与稳定的个人对公共秩序可能造成的损害。打击非正常移徙，建立全面移徙管理系统可以为加强国家和国际的安全与稳定做出贡献。

建议的战略

- 加强国家和国家间的努力，预防个人为非法目的跨越国境。
- 呼吁非洲联盟在区域和全非洲层面加强冲突预防、管理和解决机制的能力，以促进全非洲的和平、安全与稳定以及实施《卢萨卡宣言》。
- 加强主动的外交行动，在不稳定局势造成冲突和流离失所之前将问题化解；加强区域内和国际合作，以进一步加强非洲国家及时、高效应对大规模、自发的移徙和难民潮的能力，包括建立早期预警机制。

3. 强迫流离失所

3.1 难民和寻求庇护者

保护难民是国际、区域和国家旨在保护逃离迫害者的核心工作内容。非洲国家具有接纳难民的长期传统，并针对非洲难民保护问题制订了规范性法律框架。但因冲突和其他原因而流离失所的大批难民还是给非洲国家提出了严峻的挑战。加强难民危机的应对措施，需要开展如下工作：在国家层面上进一步努力，制订旨在落实国际保护义务的立法框架、政策和机制；同难民署和其他国家及国际伙伴合作，进一步努力为难民问题寻找持久解决方案；以及消除造成难民流动的根源，其中包括冲突和政局不稳。

建议的战略：

- 鼓励各国采纳关于保护难民问题的国际文书，并将其纳入国家政策，这其中包括 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》以及《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》。
- 将相关条约纳入国家立法和政策，有效地落实各国根据相关条约所承担的保护义务和不逐回原则，登记并颁发身份证件，让难民有机会从事工作和接受教育，让难民能够享有起码的人道主义待遇。
- 建立有效和公正的个人化难民地位确定程序，让难民能切实利用这些程序。

- 国家资格评审委员会不应以法庭审判形式进行确定身份的约谈。委员会在拒绝难民申请之前必须首先尽可能奉行接纳原则，在没有不利证据的情况下首先认定难民地位申请人说的是实话。
- 对于直接接触到难民的相关执法人员（移民官员、海关官员、警方以及其他人员）进行培训，让其了解相关国际文书规定的义务，以便其能够在边境对于寻求庇护者进行适当的人道主义筛查，并转送至相关主管部门。
- 在相关部委内部设立协调中心，制订国家应急计划，以提高能力，及时、有效和适当地应对大规模流离失所问题和大规模遣返问题。
- 保障难民的人身安全需要（身体、物质、法律和卫生），在难民营特别应这样做，并重点关注弱势群体（妇女、儿童、残疾人和老人）的需求，同时要确保难民了解国家的法律法规及其遵守这些法规的义务。
- 通过民间社会的参与来提高地方保护能力，例如请非政府组织参与为难民提供法律和社会咨询，为国家资格评审委员会进行先期约谈并编写档案，以及开展反对仇外心理的公众宣传运动。
- 参与公众宣传及提高认识的运动，广泛宣传难民的困境和权利，其中包括难民能够为容留国发展做出的贡献，反对日益抬头的仇外趋势，营造宽容和理解的氛围。
- 制订机制，确保能够及时、顺畅地进入难民接纳地区，方法之一是（事先）确定难民居住区，并在难民离开之后呼吁国际社会援助受影响地区的善后工作。
- 确保难民和寻求庇护者登记在册并为其颁发适当的身份证件，以便难民在同需要查验身份的公共机关以及银行、雇主组织、房地产机构等私营机构进行接触时，其身份易于辨别。
- 加强区域内部合作，及时、有效地应对“大批难民涌入”的局势，方法之一是同难民署和其他国际及区域伙伴合作制订区域应急计划。
- 通过以下两种方式支持国际社会旨在为大规模流离失所问题寻求持久解决方案的努力：推动实现难民署《保护纲领》和《非洲保护行动综合执行计划》的各项目标，重点方法是开展当地能力建设，以更加公平的方式分担国际责任，包括根据难民署提出的公约补充倡议考虑制订双边及多边合作框架；以及提倡为接收难民的主要容留国提供有针对性的发展援助和债务减免。
- 在难民待遇和难民地位问题上加强各国之间的双边合作。

- 开展宣传方案，让难民了解他们必须尊重并遵守庇护国家的法律。
- 最重要的是，必须监测国家元首和政府首脑的最高层会议遵守业经批准的文书，并在明显未能履约的情况下承担责任。
- 鼓励各国优先查访家人下落并帮助举目无亲的难民儿童同离散的家人重新团聚。假如查访无果，应制订机制，在可行的情况下允许收养难民儿童。假如难民儿童被容留国公民收养，应允许这些儿童在成年之后根据国家法律选择自己的国籍。
- 国际标准适用于世界各地的难民，根据此项标准，非洲难民应同世界其他地区的难民享有同等待遇。

3.2 境内流离失所者

境内流离失所问题往往是冲突或自然灾害造成的后果。非洲的境内流离失所者人数目前已经远远超过了难民人数，因此需要采取协调的综合行动，解决境内流离失所问题。近年来，有关方面设法制订系统性更强的方法，以满足流离失所者的保护需求，特别是在 1992 年任命了负责国内流离失所者问题的秘书长代表并制订了联合国关于境内流离失所问题的指导原则。此外，联合国还在人道主义事务协调厅（人道协调厅）内部设立了境内流离失所股，通过促进机构内部合作来增强针对境内流离失所局势的机构应对能力。

红十字国际委员会（红十字委员会）具体负责为武装冲突、国内动荡及紧张局势的受害者提供保护和援助，其中就包括境内流离失所者。在通常情况下，红十字委员会在执行任务的过程中同国家红十字会和红新月会开展密切合作。

建议的战略：

- 鼓励各国将 1949 年日内瓦四公约及其 1977 年两份附加议定书中有关在武装冲突中保护平民的措施的规定；以及联合国关于境内流离失所问题指导原则中的相关规定纳入国家立法和政策框架。
- 确保救济工作本着人道主义和公正原则，为陷入困境的平民提供援助，保证援助机构人员的安全。
- 推动联合国人道主义事务协调厅的境内流离失所股同负责国内流离失所者问题的秘书长代表开展合作。

- 呼吁国际社会增加人道主义机构的援助，使得各国政府能够履行其针对境内流离失所者的义务，并且确保有关方面能够进入人道主义援助受阻的高度危险地区，例如开辟人道主义通道。
- 敦促非盟全体成员国参与制订有效的战略政策，用于管理境内流离失所者。

3.3 旷日持久的流离失所局势

非洲国家接纳了长时间无法返回祖国的批量难民和其他流离失所者，旷日持久的流离失所局势给这些国家造成的挑战尤为严重。假如不能解决或是消除引发流离失所问题的根源，流离失所局势就会一直延续下去，例如在冲突局势下，持续不断的不安全形势妨碍难民返回家园。旷日持久的流离失所局势给难民和境内流离失所者的生活造成不利影响，这些人长期滞留在难民营中，可能会陷入物质、社会和文化贫困。这种情况下出现的一个长期问题是难民极易受到骚扰和/或被武装分子征召入伍。此外，大量流离失所者长期滞留，可能导致他们同当地收容社区之间出现矛盾、竞争稀缺资源、环境退化、仇外心理，最终酿成冲突的导火索。难民署《保护纲领》和其他文书所体现出的旨在解决长期流离失所问题的近期工作强调这样一种概念，要实现这一问题的持久解决，各国之间必须以更加公平的方式分担责任，例如将难民问题同国家、区域和多边发展援助行动挂钩。

建议的战略：

- 制订措施，帮助难民营中的难民和境内流离失所者实现自给自足，特别是在可行的情况下给与就业权、土地使用权、行动自由以及其他社会-经济权利。
- 确保难民和境内流离失所者能够接受教育和技能培训，目的是协助他们最终融入或重新融入收容社区和/或家乡社区。
- 制订措施，保障难民和境内流离失所者的人身安全以及难民营的安全，其中包括在必要情况下组建难民营民警部队，以及设法将战斗人员和其他武装分子同难民分开，从而维护难民营的平民性质和人道主义性质。
- 酌情采用自愿遣返（通过遣返、重新融入、康复和重建机制）、就地安置（通过制订就地安置机制）和重新安置的办法，在国际团结和分担责任的基础上综合统筹解决旷日持久的流离失所问题。

- 执行有针对性的环境保护方案，呼吁难民署和第一庇护国在适当考虑环境因素的基础上确定重新安置地区，从而消除因流离失所者长期滞留造成的环境退化。

3.4 预防危机、处理危机和解决冲突

冲突是造成强迫流离失所问题的根源。冲突导致的流离失所问题将损害国家及区域安全，同时给收容国保护难民以及确保本国国民安全的能力造成不利影响。强迫流离失所问题同冲突密切相关，既是冲突的后果，同时也是引发进一步冲突的潜在原因，因此必须在国家、区域和非洲大陆层面上采取更为广泛的政治及机构行动，目的是加强政治对话和机构能力以及预防和管理冲突，从而解决难民和境内流离失所者流动造成的问题。

建议的战略：

- 加强外交行动，在引发冲突之前缓解紧张局势，加强区域内部合作及国际合作，以便进一步增强非洲国家及时、有效地应对大规模自发移徙和难民流的能力。
- 呼吁非盟、区域和次区域经济共同体成员国的国家安全机制加强预防、管理和解决冲突的能力，以促进非洲大陆的和平、安全及稳定，并执行关于移徙问题综合政策的非盟卢萨卡决定（2001）。
- 在改善经济状况、重建基础设施和修复冲突造成的环境影响方面制订冲突后恢复措施。
- 制订冲突预警机制，以便更好地管理移徙流动并确保国家和区域安全。
- 重点通过建立信息系统、咨询和查询服务，加强前战斗人员的退伍、转业和重返社会的工作。

2. 移徙者的人权

2.1 立法和政策

确保难民人权得到有效保护，是综合性均衡移徙管理系统的重要内容。历史上，移徙者往往被剥夺权利，面临歧视以及种族主义行动和政策，其中包括剥削、大规模驱逐、迫害以及其他形式的虐待。保护移徙者的人权，意味着有效执行具有普遍适用性的人权文书所制订的各项规范，以及批准并执行移徙者待遇问题相关文书。

“行动自由和居住权利”一词仅与获得普遍认可的人权概念有关。根据这一概念，“……一国国民通常有权离开该国，前往任一接收国家，且持有适当证件者可随时回国；此外（具有同等重要意义以及更为重要的是），国民有权根据自己的意愿在国内任一地区旅行、居住和/或工作，不受国家的干涉……”。这一概念得到众多发达国家及发展中国家的宪法以及阿布贾条约议定书（1991年7月）的认可（第六章第43条，人员的自由行动、居住权和定居权；第八章第71条，人力资源）。

建议的战略：

- 加强国家政策和法律框架，将主张保护移徙者基本人权的重要文书纳入其中，包括《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑公约》、《国际劳工组织第79号公约》、《国际劳工组织第143号公约》、以及包括《非洲人权和人民权利宪章》在内的相关区域人权文书。
- 根据国际公约调整国家法律，确保移徙者的权利得到保护。
- 根据国际法准则，确保被公共机关扣押的移徙者能够得到人道和公平的待遇，无论其移徙地位如何，并为其提供所有适用的法律保护，其中包括：酌情提供咨询和相关翻译服务；允许被拘押者同领馆联系；免受任意拘留。
- 确保移徙者能够救助于法院、律师、司法系统和相关政府机构，特别是有机会依据国际标准就遣返/驱逐程序提出异议。
- 促进移徙者融入容留国社会，促进主客双方相互接纳对方的文化，并以此来确保移徙者的权利得到尊重和保护。
- 通过公共宣传和教育运动以及其他方式，宣传关于移徙者的信息，促进对于移徙者的尊重、宽容和理解，反对敌视移徙者和仇外心理。
- 营造有利于尊重移徙者权利的社会环境，其中包括允许移徙者组建移徙协会来保护自己的权利。
- 加强人权培训工作的性别层面，特别是要教导负责接收移徙者或难民的工作人员学会积极的区别对待。
- 协助建立非政府组织，负责帮助境内的移徙者，监测其境况，同时支持落实或执行国家法律和国际公约。

- 使用移徙者能够理解的语言，为他们免费提供充足的行政支持和其他服务，协助他们就业。
- 在移徙者入境之后为其提供住房、充足的食物和衣物，无论他们在国内滞留时间的长短。应为移徙者开办职业技能培训，协助他们在容留国掌握新的资格和技术。
- 敦促致力于吸纳有效策略的各国考虑将人道主义政策同样适用于因在入境后出现持续伤病的移徙者或其家人返回其原籍国的非强迫遣返。
- 应为移徙者、特别是身份不正常的移徙者提供基本医疗保健，其中包括生殖保健、治疗艾滋病毒/艾滋病的抗逆转录病毒药物以及其他服务。

3.5 不歧视原则

建议的战略：

- 通过国家立法及政策框架，其中包括相关措施，确保移徙者能够得到公正、不受歧视的待遇，无论其地位如何，并特别重视防止针对妇女、儿童、老人和少数群体成员的歧视，从而落实 2001 年在德班召开的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议《行动纲领》的相关内容。
- 鼓励各国为公职人员开办/促进反对种族主义和对性别问题有敏感认识的人权培训，这其中包括司法人员，特别是执法、教化和保安人员，并在医疗保健机构、学校和移徙管理机构当中开办相关培训。
- 确保移徙者能够遵守当地相关法律，以不歧视的方式尊重和对待收容社区的成员。
- 鼓励处理移徙和人权问题的国际机构交流信息，协调行动，消除针对移徙工人、妇女、儿童和老人的种族主义、种族歧视、仇外心理以及相关不宽容行为。
- 欢迎移徙者返回原籍国的成员国应成立接收委员会，其成员包括心理学家、劳工部和教育部官员以及其他人员，保证开展充足的接收行动、后续行动以及指导。

歧视移徙者和仇外心理的抬头引发各国日益关注。针对移徙者的歧视在原籍国和目的地国都造成社会矛盾，妨碍移徙者顺利融入容留国社会，阻碍移徙者行

使其基本权利。因此，消除种族主义和仇外心理是综合性国家移民政策的重要内容。

3.6 融入和重新融入社会

移民者成功地融入收容国社区以及重新融入本国社区，有助于社会稳定与凝聚、相互尊重和文化接受。要融入社会，正常移民者就必须能够获得基本社会服务，如教育、保健和就业。返回国民重新融入社会可能还需要特别措施，以确保他们成功地重返本国社区。

建议的战略：

- 根据上文有关劳工移民的规定，确保移民者和国民享有平等待遇。
- 鼓励长期移民者的子女融入社会，为此向他们提供与国民平等的教育、培训和经济机会，并根据《儿童权利公约》第 10 条以及其他普遍公认的相关国际人权文书的建议，协助他们入籍并提倡推行家庭团聚政策。
- 采取措施促进移民工人融入和重新融入社会，以便鼓励在文化和社会方面相互接受，并确保移民者及其家人的权利得到尊重和保护；为此，由原籍国和目的地国签订双边协定，建立适当的方案和结构保障移民者人权。
- 移民政策必须对性别问题有敏感认识，应照顾返回的移民妇女及其子女和配偶的需要。当地妇女在本国与移民者结婚，应当能够与其配偶团聚，而不受到过分限制。

3.7 无国籍人

国籍权是国际法承认的一项基本权利。尽管如此，被迫流离失所者，特别是妇女和儿童，受到无国籍问题影响很大。国家间冲突以及随后重划政治边界，或者在国外长期居住以及在国外时公民身份发生变化，都可能使人变成无国籍。无国籍人无法得到公民身份的保护，因而容易被剥夺权利。

建议的战略：

- 采纳 1954 年和 1961 年无国籍问题公约中建议的主要准则。
- 制定国家立法和政策框架以应对无国籍问题，特别是长期居民的情况，为此改革公民资格立法和（或）给予类似于在国内居住的外国人所享有的权利。

4. 国内移徙

国内移徙正在对非洲人口分布产生重大影响。国内移徙最重要的特点是城市化进程。与世界其他地区相比，非洲各国的城市化速度特别快。城市化是由一系列复杂和相互关联的“推”和“拉”因素引起的：内乱、环境退化、自然灾害和农业歉收，是造成农业人口向城市迁移的一些推动因素。拉动因素包括城市环境提供更多的就业和教育机会以及更好的保健服务。城市化是发达国家和发展中国家都经历的经济和社会发展的一个组成部分，但如果速度快且无管制，会给移徙人口和城市人口带来不良后果，使现有的城市基础设施和服务受到压力，导致城市贫穷率上升，无法获取适当的住房、保健、教育和其他服务以及环境问题。因此，促进可持续城市化是非洲各国政府今后多年的一个优先事项。

建议的行动：

- 加大力度处理包括贫穷、环境退化、自然灾害和冲突在内的国内移徙起因，特别是与城市化进程有关的起因。
- 采取措施，确保国内移徙者充分获得教育、保健和就业等基本服务，在农村移徙人口迅速增长的城市中心特别需要这样做。
- 加强对国内移徙及人口地理分布的因素、趋势和特点的数据收集和研究，并就人口分布和移徙制定更有效的政策。
- 促进在非洲各国建立并巩固以透明、定期和参与式进程、尊重人权和法治为基础的民主制。
- 与捐助机构和其他伙伴联合实施全面的宏观经济和部门政策，以便在非洲减少贫穷、创造就业及投资机会。
- 向未来移徙者提供适当信息，介绍不同地点的机会和前景，使他们可以作出知情决定。

4. 移徙数据

3.8 收集和分析移徙数据

缺乏可靠的移徙数据，是有效的移徙管理、政策与合作的一个主要障碍。和世界许多地区一样，非洲各国内部和各国之间的一个重大挑战仍然是不断需要对移徙各方面进行有系统和全面的移徙数据收集、分析和交流。有效移徙信息系统的一些组成部分如下：投资开发技术和相关能力，准确、及时地检索、分析和传播数据；制定统一的移徙类别定义；确立政治意愿，交流有关移徙的信息。

建议的战略：

- 颁布关于收集和传播移徙数据的法律。
- 收集移徙数据的部门和研究所加强协调，包括设立一个国家移徙统计单位，负责协调移徙统计数据的收集工作。
- 在大使馆或领事馆设立一个系统化的登记机制，记录在国外生活的国民人数，以便向他们提供必要的援助。
- 利用来自联合国各机构、国际组织的技术、物资和财政援助。
- 鼓励国际社会设立非洲提议的有效的数字基金，以利非洲参加信息社会。
- 特别是在信息和通信技术协助收集和交换数据方面，支持执行新伙伴关系倡议。

3.9 区域移徙数据交流

除了在国家一级努力有系统地收集和发展数据外，区域收集、分析和交流移徙数据有助于增进对于区域内移徙趋势和现实的了解，还有助于作为制定有效的区域移徙管理政策以及推动移徙问题区域协作的依据。

建议的战略：

- 制定并执行一项共同区域数据标准和其他倡议，以加强区域收集、分析和分享关于各国移徙特点的准确的基本信息和数据的工作，以期改善安全，促进移徙和区域一体化。
- 构建一个区域论坛，由各国政府进一步交流信息、经验和观点，还可以通过该论坛对现有机制和数据进行评估，突出“最佳做法”，确定共同定义（如联合国国际移徙统计建议中的定义），以及考虑从双边和多边角度统一数据的可能性。
- 协助负责管理合法移徙流动以及打击非法移徙和贩卖人口的主管当局交流信息。

4. 移徙和发展

4.1 与非洲移民社群协作

移徙者无论有无技术，都促进国家经济发展。移徙者通常保持与本国的关系网，这产生有益的反馈效应，如汇款、知识、技能和技术转让以及短期和长期回移。促进与非洲移民社群协作，从而加强这些反馈效应，是推动移徙-发展关系的一个关键方面，被新伙伴关系确定为其《人力资源发展倡议》的一个部门优先事项。

建议的战略：

- 鼓励欧盟/欧共体、非盟、劳工组织、移徙组织等实体以及其他组织和各自的项目，协助加强非洲国家和非洲移民社群之间的关系，以便为移徙者参加本国发展创造有利条件。
- 创造必要的政治、社会和经济条件，如创造有利的政策环境、实行民主和善政，以此吸引移民回国。
- 建立一个可靠的移民社群问题数据库，以便不仅确定该问题的范围和程度，还促进原籍国专家与在移民社群的专家之间联网和协作。
- 通过适当的归国奖励，便利在发达国家居住的合格国民返回。在相关部委内设立适当的体制机制，以管理与海外国民的关系，协助转让科学知识，并鼓励贸易和投资。
- 扩大南南、南北对话和伙伴关系，以帮助非洲分享人力资源、技能、技术和知识。
- 鼓励非盟成员国将移徙和发展政策，特别是减贫战略文件等纳入国家发展计划。
- 制定旨在对移徙和发展采取全面办法的国家行动计划，以便促进实现千年发展目标。

4.2 人才外流

“人才外流”在大批高技术国民离开原籍国到海外谋生时发生。这种现象妨碍需要高技术国民的工业和服务部门的增长和发展，从而会给原籍国经济造成有害影响。新伙伴关系特别确认扭转“人才外流”是一个部门优先事项。因此，遏制“人才外流”并减轻其对国民经济的影响，是非洲各国的重要政策目标。

建议的战略：

- 防止保健专业人员等有技能的国民大批外流，为此促进新伙伴关系关于保留非洲人力资本的战略，使各经济发展方案能在本国向合格国民提供有酬就业、职业发展和教育机会。
- 消除“人才外流”的影响，为此鼓励在国外的国民通过金融和人力资本转让促进原籍国的发展，例如短期和长期回移，技能、知识和技术转让，包括在移徙组织移徙促进非洲发展方案等方案以及劳工组织、卫生组织和其他相关机构的活动范围内这样做。
- 扩大私营部门机会，以提供替代低薪公共部门的就业，减少人才外流。
- 鼓励成员国制定替补政策，以接替已经离开原籍国的合格人员的工作，并执行留用人才的政策和相关战略。
- 在非洲大陆和区域框架内协助专业人员的流动和部署，从而使技术专业人员能在非洲大陆作出尽可能大的贡献。

4.3 汇款

发展中国家收到的全球汇款总量远远超过官方发展援助，并具有重要的宏观经济效应，提高接收经济体的总购买力。相对国内生产总值的规模而言，非洲各国收到的汇款量很大。移徙者的家人用汇款满足日常生计、保健和教育的需要，但也对改善土地、住房、创业活动等进行投资。因此，确定如何最大限度地发挥侨汇的发展作用，以及改进汇款机制，是对非洲越来越重要的议题。

建议的战略：

- 鼓励汇款，办法是采取有利于投资与增长的健全的宏观经济政策，以及适当的金融部门政策鼓励金融机构及其外展单位（即邮局网络）支持信用社和农村金融服务提供者。
- 加强与民间社会利益攸关者、捐助界和金融部门协作制定鼓励性战略，在商业、创业、储蓄和其他生产性活动中，为汇款人创造投资机会。
- 提高汇款数据和移徙统计的质量，为未来汇款政策行动奠定坚实的基础。
- 推动有效地调动和利用散居者资金，用于公共和私营部门的投资与发展，这在长期将改善宏观经济环境，并减少非洲专业人员大批外流或移民外国。

5. 国家间和区域间合作

区域内和区域间移徙人数不断增加，移徙流动日趋复杂，这着重说明必须在国家间和区域间形成一个管理非洲移徙的合作性办法。这方面的合作可以通过制定明确的目标得到促进，提供交流经验、意见和最佳做法的机会，力求协调实施各项政策和方案。在解决移徙和被迫流离失所问题时，必须用一种‘共同语言’发言，这是一个关键步骤，这一步骤不断持续和发展。民间社会和国际社会的其他行动者在这方面作出重大贡献。这方面的合作和合作性伙伴关系扩展到整个非洲大陆，延伸到其他国家和欧洲联盟等区域实体。

建议的战略：

- 由非洲各国制定一项共同的移徙政策，以便统一法律、标准、程序、信息、传播、交流、统计和文件，以及有效利用资源。
- 除了发展与合作以外，还将移徙和流离失所问题纳入国家和区域的安全与稳定议程。
- 制定模式或行动计划，其中纳入 2000 年 4 月 3 日至 4 日开罗非洲-欧洲首脑会议通过的《开罗行动计划》相关规定、《欧洲联盟关于非洲与欧洲联盟未来关系纲领》有关移徙的第 13 条（开罗首脑会议后续行动，2002 年 11 月 28 日，瓦加杜古）、1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》条款、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其两项附加议定书（2000 年），即《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》。
- 促进欧洲联盟委员会加强对话和分析，侧重于讨论在非洲-欧洲首脑会议背景下非洲移徙与发展之间的关系以及《开罗行动计划》下的关系，比如，可以与非盟、各区域经济共同体、开发署、世界银行、基金组织、非洲开发银行（非行）、世界海关组织、世卫组织、劳工组织、移徙组织和其他相关机构等发展领域更广泛行动者主办各种论坛，与欧洲联盟委员会和其他有关实体协调组织这类论坛。

6. 值得注意的其他社会问题

6.1 移徙、贫穷和冲突

当前国际、区域和各国有关移徙管理问题的对话表明各方已达成一种共识，即全面的移徙管理政策必须处理移徙根源问题。冲突、不安全、环境退化和贫穷是造成非洲大规模移徙和强迫流离失所的重大根源。因此，开展各项活动，防止

和管理冲突，促进善政和法治，消除贫穷和解决环境问题，对于确保今后国家、区域和泛非移民管理政策的成功至关重要。

建议的战略：

- 实施可有助于消除移民根源的各项减少贫穷、改善生活和工作条件、创造就业机会和发展技能的战略。
- 在发展战略及国家和区域方案规划（千年发展目标、减贫战略文件和非洲发展问题东京国际会议）框架内纳入移民问题，目的是支持移民者来源地区（农村与城市）的经济和社会发展，以便消除移民根源和减少贫穷。
- 拟订可靠的环境保护政策，以便避免自然灾害、沙漠扩侵和土壤退化，这些都是使人们丧失自然资源、被迫流离失所的主要根源。
- 在透明、正常和参与性进程基础上，促进建立和巩固非洲国家的民主；尊重人权和法治；支持反映这些目标的泛非机构和倡议，包括促进新伙伴关系非洲同行审议机制（审议机制）的各项活动。
- 通过促进非盟和平与安全理事会及其他泛非和区域加强安全机制和预警系统等，加强泛非和区域防止、管理和解决冲突的各个机制。
- 支持解除前战斗员和复员战斗员的武装、复员、戒毒和重返社会方案，其中特别关注儿童兵的困境。
- 支持妇女参与预防冲突和建设和平，将性别观点纳入这些活动，促进妇女积极参与和平对话和其他外交行动。

6.2 移民与健康

移民与健康之间的关系在最近有关移民问题的国际话题上占有显著地位，在谈论艾滋病毒/艾滋病等传染疾病的传播时尤其如此。移民者由于其明显的脆弱状况，包括在流动中和流动后期间在获得医疗服务方面受到的限制，更容易遇到健康问题。由于移民与健康之间关系的复杂性，在拟订有关健康问题的全面战略时，有必要进一步研究移民人口潜在的健康问题和脆弱性以及获得基本医疗服务和享有这项权利的各种考虑。

建议的战略：

- 确保移徙者适当获得保健服务，使他们能利用国家保健系统和各个方案，确保文化和/或语言障碍不会妨碍移徙者寻求和/或获得照顾，特别是获得双重保护，防止意外怀孕、性传播感染、结核病和艾滋病毒/艾滋病感染。
- 确保难民和流离失所者即使在难民营环境下也能够适当得到医疗服务，特别是要满足弱势群体的需要，为此目的除其他外应加强与难民署、移徙组织、世卫组织、红十字委员会、人口基金、艾滋病规划署和其他相关机构的合作。
- 加强关于健康与移徙之间关系的研究和数据收集活动；为此目的，增进各国与，世卫组织、艾滋病规划署、移徙组织、人口基金和劳工组织等相关机构的合作。
- 支持实施各项区域政策，特别是关于防治艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾和其他有关传染病的《阿布贾宣言和行动计划》和 CM/Dec. 673 (LXXIV) 号决定，该项决定承认人力资源在促进健康方面的关键作用，呼吁各国拟订开发人力资源促进健康的切实计划。
- 着重说明一些合格人才和技术熟练人员离开原籍国和卫生、教育等社会部门的危机程度。所造成的损失的后果和影响以及数量和质量非常重要和关键。
- 倡导更好地利用卫生部门的人力资源，进一步支持 CM/Decision 673 (LXXIV) 号决定确定的留住卫生部门专业人员的留用战略，该项决定宣布 2004 年为非洲发展人力资源年。
- 倡导将移徙者和流动人口健康问题纳入国家和区域卫生方案和战略。
- 支持在区域经济共同体一级设立卫生和社会事务股，以便统一移徙和卫生政策，在各自成员国之间处理与卫生有关的跨界问题。

6.3 移徙与环境

环境是造成人口流动的一个因素，反过来移徙也对环境产生影响。举例说，都市化进程有时与环境退化和环境灾害密不可分，迫使农民和其他农村人口离开他们的土地。难民营内和境内流离失所者收容地区存在的大批流离失所者会对当

地环境产生不利影响。因此，环境因素在拟订移徙和强迫流离失所政策时发挥日益重要的作用。

建议的战略：

- 在拟订国家和区域移徙管理政策时纳入环境因素，以更彻底消除移徙流动中与环境有关的根源，以及移徙流动对环境产生的影响；为此目的增进与相关国际机构的合作，包括加强关于移徙与环境之间关系的研究、数据收集和交流。
- 扭转由于大批流离失所者长期存在而造成的环境退化现象，比如可以实施有关的和具有针对性的环境保护方案，包括对生态系统的影响进行定期审查和采取补救措施，以减轻这方面的影响；如果难民情况旷日持久，则呼吁难民署和第一庇护国根据可能造成环境退化的程度以及保护某些地区生态系统的必要性，确定重新定居的优先地区。

6.4 移徙与贸易

通过经济发展消除贫穷有助于减轻重大的移徙压力，使本国国人不再非得到海外寻找经济机会。经济发展、贸易与移徙之间的关系很重要。此外，由于在世界贸易组织（世贸组织）框架内开展了多边谈判，从事服务贸易的人员流动问题在国际贸易协定中已成为一个日益相关的主题。

建议的战略：

- 意识到生产性投资可有助于消除某些移徙根源，承认需要通过增进贸易、生产性投资和就业以及实施减轻移徙压力的经济和社会政策来促进经济增长。
- 承认服务贸易领域内的短期移徙和人员流动的相关性日增，强调有必要获得更多资料，按照来源国和接受国的损益情况，并为了评估它们对今后贸易协定的影响，而了解技术熟练工人的流动情况和这方面流动的“贸易价值”。
- 鼓励非洲和非洲以外国家之间在双边和多边基础上，加强各区域经济共同体在移徙和贸易领域的合作。
- 落实专门处理在《服务贸易总协定》背景下人员临时流动的模式或机制。

- 不仅将方式 4 作为一个贸易问题，也将其作为一个移徙问题，培训政府在这方面的有关移民/贸易官员。
- 在负责处理移徙、贸易和劳工问题的各政府机构之间建立对话，以便确定手段，处理提供服务的人员的临时流动问题，从而避免延误签发签证和工作许可证及避免出现不必要的问题。
- 创建一个有可能吸引外国直接投资的安全、可靠和具有吸引力的环境，通过经济增长、创造就业和建立一个产生增值效应的社会经济架构，减少移徙。

6.5 移徙与性别

移徙中女性人数日增是当今移徙状况中一个重要的新趋势。如今很多妇女与配偶或伴侣分开，独自移动。据估计，妇女几乎占有所有国际移徙者中的一半。移徙中女性人数日增反映了对某种特定技能不断变化的需求，包括服务业，特别是帮佣、护士、教师和其他典型的以女性为主的行业，需求不断增加。移徙妇女易受剥削明显反映在她们在工作时经常受虐待，特别是从事家政服务和性产业的移徙妇女，这两个行业涉及严重的贩运移徙者问题。因此在进行移徙管理时，必须特别注意维护移徙妇女的权利（除其他外，劳工权利和人权）。

建议的战略：

- 加强应对移徙妇女的特殊需要，特别是确保她们的卫生需求、劳工权利和人权得到尊重。应当在国家和区域移徙管理政策和战略中纳入性别观点。
- 采取有效步骤，打击贩卖和偷运移徙者现象和其他特别针对和伤害移徙妇女的非法行为。
- 确保在适用的人权文书框架内，适当对待受害于贩运和性奴役的妇女和儿童。
- 推动宣传/教育运动，提高决策者和参与管理移徙问题的人员对移徙中的性别问题的认识。

6.6 移徙、儿童、少年和青年

移民潮年龄构成不断变化反映在越来越多的儿童、少年和青年离开父母独自移徙。无论是强迫移徙（反映在难民营中的儿童比例很高）还是自愿移徙，儿童、

少年和青年在获得适当医疗、教育、住所、防止其权利受侵犯和不卷入武装冲突方面的特殊需要，都对各国构成特殊挑战。在世界很多地区，包括非洲某些地区，贩运儿童问题是一重大挑战，必须从不同的角度来应对，包括开展有针对性的预防运动、保护和援助贩运受害者、训练有关当局人员，使其了解如何应付贩运难题，起诉贩运者及其共犯。

建议的战略：

- 确保根据国家法律，有效保护移徙儿童、少年和青年的权利，采纳相关国际文书，特别是联合国《儿童权利公约》、联合国《打击跨国有组织犯罪公约》及其两项议定书、《巴勒莫打击贩运议定书》和劳工组织《关于最恶劣童工形式的第 182 号公约》。
- 通过立法政策，确保移徙儿童、少年和青年适当获得医疗、教育和住所。
- 采纳和实施各项附加议定书，特别是关于防止儿童和青年卷入武装冲突的议定书。
- 确保国家移徙政策同与家庭有关的政策挂钩，在政策框架之间能相互参照。
- 制定鼓励和促进移徙和体育运动的政策。
- 促进非洲和移民社群的青年和学生之间的交流，以便进一步加强非洲一体化。
- 建立一个泛非方案，支持非洲体育健将寻求移居海外和返回原籍国追求体育生涯。

6.7 移徙和老年人

老年人不愿动的定型观念已不再适用。老年人移徙有着各种不同的原因。尽管老年人移徙大多不是经济因素造成的，但是经济因素也可促使老年人像非老年人移徙者一样进行移徙。需要适当了解老年人移徙的决定因素和后果，才能满足他们的需要和愿望。一般来说，老年人离开他们的环境对他们产生不利影响，使他们的身体、健康和经济福利受到损害。

建议的战略：

- 确保老龄移徙者的权利得到保护。
- 确保老龄移徙者在移徙和重新定居时的需要得到满足。
- 确保老龄移徙者得到保质保量的医疗服务和其他社会服务。
- 保护老龄移徙者的应享权利，包括养恤金和其他供应品。
- 确保与培训和重新定居有关的方案考虑到老年人与家庭团聚的需要。

7. 移徙问题的优先事项

移徙问题纷繁而复杂。考虑到大多数国家的资源和技术能力，如果不能有效地加以处理，要想同时解决这些问题是一项心有余而力不足的任务。因此，执行移徙政策应视为一个渐进的过程，一方面积极执行战略指导方针的某些方面，同时也建立能力以便充分解决问题的所有方面。在这方面，应提请非盟成员国注意下列重要优先事项。

7.1 恪守人道主义移徙原则

在这方面的优先政策应是承认移徙者在东道国以及在东道国过渡的困境。这些困境包括受到种族主义对待、大规模驱逐、迫害、找不到工作、无法得到保健和教育等必需的基本服务。这些困境均违背了列入《世界人权宣言》、《公民及政治权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《禁止酷刑公约》的标准人权法律和移徙者权利。因此，所有成员国应确保移徙者权利得到保障，不实施大规模驱逐以及其他违背国际原则和法律的活动。

7.2 边界管理和安全

从“移民战略文件”中可明显看出，移徙、边界管理以及国内外安全三者之间相互关联。各国均关切可能因移徙造成的国内外安全问题。因此，各国亟需将边界管理视为优先政策。有效的边界管理可便利合法移徙，同时减少非法移徙、贩运和走私人口问题。这种政策的内容包括提高边境官员的能力、改进有形基础设施并加强原籍国、过境国和目的地国之间的交流与合作。

7.3 促进正常移徙和劳工移徙

对于东道国、目的地国和移徙者本人而言，正常的劳工移徙的好处很多。从这一观点看，移徙不仅提高了劳工市场的效率，而且对技术和知识转让、文化多

样性和加强全球化进程方面均大有裨益。因此，移徙必须得到所有原籍国和目的地国的支持，建立一切必要机制，创造促进移徙的有利环境。这些措施包括交流信息、提供适当文件、尤其满足移徙者在目的地国的各种需要以及在收容社区开展教育等等。

7.4 移徙者融入收容社区

成功管理移徙的战略注重使移民融入收容社区，因为这样做可以给东道国带来种种好处，包括减少不稳定、不安全的因素并减轻财务负担。成功融入东道国社会的移徙者更有可能产生归属感，从而使他们过上生产性的社会经济生活，对原籍国和东道国都有好处。因此，决策人应高度优先重视有关安置和融入社会措施的政策。应鼓励各成员国选择支持移民融入社会进程的方案和项目（文化概况介绍、获得公共服务、语言培训等等）。

7.5 移徙与发展

移徙者对发展产生影响的一个明显而生动的实例是移民社群对其原籍国作出的贡献。这一贡献的形式各有不同：汇款、促进贸易和投资、技能和技术转让、在东道国进行宣传等。然而，只有当原籍国实施适当政策以创造有利环境时，才能产生这些好处。各成员国应有意识地与移民社群联络，开辟与他们交流的渠道。这包括建立适当体制机制，便利此种交流并研究其需要和所需鼓励措施。

7.6 能力建设

执行成功管理移徙的政策，就必须具有理解和管理有关移徙的各种法律和规章的能力，具有监测移徙问题的能力。这特别是指数据收集和分析、移徙资料管理以及主权国之间进行交流。还有必要建立满足移徙者各种需要的能力，管控边界并维持国内安全等。因此，各成员国应加强体制和工作人员能力，以便适当处理移徙问题和其他与移徙有关的问题。

7.7 促进与政策有关的移徙研究和能力

决策者必须根据对情况的透彻了解以及对问题的深刻分析作出决定。应深入分析和确定一个国家内各种移徙和移民的原因、决定因素、后果、有利和不利之处。同样重要的是，还要研究某项特定政策对移徙的不同方面（安全、保健、融入社会、贩运、劳工移徙、人权等）的影响。作为优先政策领域，各成员国应确定其移徙研究的需要，建立机制以提高政策研究能力。

7.8 前进的道路

移徙是一项贯穿各领域的问题，其表现形式必定各有不同，后果也十分复杂。强烈敦促各国采取如下广泛决定，以适当管理移徙，最大限度地扩大其有利之处并尽量减少其负面影响。

1. 根据国际和区域总括原则制定的国家法律和政策是
 - 正确管理移徙的适当文书。因此，应
 - 鼓励各成员国制定开放和透明的移徙政策和法律。
2. 应采取综合管理移徙办法，解决移徙产生的各种问题。各成员国应采纳上文分别在劳工移徙、边界管理/融入社会、非正常移徙、国家/区域安全、人权等方面提出的建议。
3. 移徙是一个多方参加的进程，不同的利益攸关者在这一进程中具有自己的利益。各成员国应便利诸如非政府组织、社区组织、移民、政府机构等不同利益攸关者参与拟定政策以及制定和执行方案和项目。
4. 由于移徙涉及原籍国、过境国和目的地国，对于管理移徙而言，国家间，区域间和区域内的合作至关重要。因此，各国政府应通过有利于移徙所有方面（原籍国、目的地国和移徙者）的方式达成双边、多边和区域协定并开展对话，寻求对移徙问题采取集体解决办法。
5. 移徙往往造成国家安全/领土完整与移徙者权利之间的矛盾。各成员国应使国内法和政策与国际标准和规范协调统一，两者兼顾地解决这一矛盾。
6. 国际组织是管理各国间移徙问题的合作伙伴。因此，与国际移徙组织密切合作在有效移徙和扩大管理方面促进国家间对话以及区域协商与合作，是符合各成员国的最佳利益的。
7. 移徙管理需要取得信息并系统地加以利用。各成员国应鼓励开展研究，收集信息，查明问题并制订适当的回应措施和战略。
8. 移徙管理必须具备能力并建立适当的基础设施。各成员国应鼓励执行能力建设方案，投资于培训和提高认识活动，并落实健全的基础设施和技术，来有效管理移徙。

附件 1.

**关于非洲移徙政策框架草案的决定
第 EX. CL/276 (IX) 号文件****执行理事会：**

1. **回顾**先前曾决定请各成员国就最后确定框架草案向非盟委员会提交评论，并授权非盟委员会向执行理事会下届会议提交草案定稿；
2. **注意到**非洲移徙政策框架草案；
3. **又注意到**纳入框架草案定稿的各成员国的评论；
4. **意识到**移徙对发展的挑战及其给成员国带来的益处；
5. **采纳**非洲移徙政策框架，作为协助各成员国和区域经济共同体制定本国和区域移徙政策的基本指南和参考文件；
6. **敦促**各成员国和区域经济共同体在制定移徙政策时使用移徙框架；
7. **请**委员会与国际移徙组织和其他有关合作伙伴协商，协助各成员国制订和执行健全的移徙政策；
8. **授权**非洲联盟委员会与合作伙伴协作，制定后续机制；
9. **又请**非洲联盟委员会主席定期报告框架的执行情况。

2006 年 9 月 7 日刚果常驻联合国代表给大会主席的信的附件二

关于移徙与发展的非洲共同立场

介绍性说明

2006 年 1 月喀土穆首脑会议期间通过的执行理事会决定(关于移徙与发展问题的第 EX. CL/Dec. 264 号决定)授权非洲联盟委员会：应阿尔及利亚政府的邀请，在阿尔及利亚阿尔及尔召开关于移徙与发展问题的专家会议。2006 年 4 月 3 日至 5 日如期举行了这一会议。

42 个国家出席了这一会议，讨论生动有趣。一些区域、国际和非政府组织及机构也派代表与会。这些组织包括：劳工组织、移徙组织、阿拉伯劳工组织、艾滋病规划署、开发署、儿童基金会、ICMPO、哈拉雷劳管中心、非洲工统、梵蒂冈、红十字委员会、泛非青年组织以及粮农组织。此外，从事移民社群移徙领域工作的下列组织出席了该会：非洲女企业家联合会、非洲民主基金会和非洲发展基金会。

会议结束时，代表们通过了关于移徙与发展的非洲共同立场草案，其中涵盖的领域包括：移徙与发展、人力资源与人才外流、汇款、贸易、移徙与和平、安全与稳定、移徙与人权、两性平等、区域倡议以及获得社会服务等等。

关于移徙与发展的非洲共同立场草案还载有一套在国家、非洲大陆和国际各级如何解决移徙与发展问题的建议。代表们还通过了一份专家会议报告，除其他外，该报告授权非洲三主席国家 2006 年 5 月 8 日同欧洲三主席国在奥地利维也纳开会时探讨移徙与发展问题。此后，执行理事会在 2006 年 7 月班珠尔首脑会议通过的执行理事会决定 (EX. CL. 305 (IX)) 中表示，认可关于移徙与发展的非洲共同立场。

1. 引言

非洲正在经历移徙流动方面的重要发展。这些流动基本上是在本大陆内部发生的。这些移徙也在流向欧洲、北美和一些中东国家，它们可能是自愿性的（由于目的地国的吸引力因素）或非自愿性的/强迫性的（由于原籍国的推动因素）。这些流动可能是合法的，也可能是没有证件的，包含所有社会阶层，包括难民、境内流离失所者、为寻找牧场而移徙的游牧部落、离开农村到城市寻找就业机会的青年人和妇女、寻求就业者，而且，其中越来越多的是合格的人员、妇女以及 18 岁以下儿童。

然而，发生移徙流动的非洲背景是，一些非洲国家的机构能力不足，无法单独和集体解决这些问题。

估计世界上 1.5 亿名移徙者中超过 5 000 万名是非洲人。鉴于移徙者人数不断上升，且这一趋势在可预见的将来会持续下去，对移徙的管理不可避免地成了非洲国家在新千年面临的关键性挑战之一。

最近这些年来，移徙一直稳步成为本大陆和国际事务议程中的优先事项，现在需要各国政府紧急关注，而不论其对移徙进程的管理的参与性质或兴趣如何。需要对移徙采取全面和均衡的办法，同时要考虑到移徙的现实和趋势以及移徙与其他关键的经济、社会、政治和人道主义问题之间的联系。

非洲移徙的另一个当代特点是越来越多的妇女也开始为寻求更好的就业/经济机遇而移徙。

移徙的根源多而复杂。本推动-吸引框架提供了对发挥作用的各种不同力量的深入了解，以期解释移徙问题。在非洲，社会经济条件恶劣，如低工资、高失业率、农村发展不足、贫穷和缺少机会促使人向外移徙。产生这些因素的原因通常包括：原籍国人口迅速增长同现有的资源之间的不对称，开发现有自然资源所需技术的水平低，以及创造就业和工作的能力不足。

此外，多种政治和社会因素诱发了移徙。这些因素包括：施政管理差，裙带关系和腐败，侵犯人权行为，政治不稳定，环境因素，冲突和内乱，目的地实际的或想象的更好的生活、高收入、更大的安全、更高质量的教育和保健的机会等，都影响了移徙的决定。移徙的低成本、更好的通讯、获得更多资料的可能性以及投奔亲戚、家人和朋友是扩大推动-吸引因素的诸多原因。

尽管管理良好的移徙可能会对原籍国的发展产生重大积极影响，并给目的地国带来重大利益，但管理不善或不加管理的移徙可能会对有关国家和移徙者的利益带来严重的负面影响，包括可能对国家和区域安全造成不稳定影响。

为了应对移徙带来的挑战，2006 年 1 月 16 日至 21 日在喀土穆举行的非洲联盟执行理事会第八届常会通过了第 EX. CL/DEC. 264 (VIII) 号决定。在此背景下，理事会决定应阿尔及利亚政府的邀请，在阿尔及利亚阿尔及尔召开关于移徙与发展的专家会议，以便制定非洲共同立场。

2. 序言

非洲联盟成员国负责移徙问题的部长们

认识到全球化对国际移徙以及非洲在移徙管理和发展中的作用造成的不均衡影响；

承认移徙流动基本上是在本大陆内部发生的，同时也流向发达国家，每个国家都成了原籍国、过境国或目的地国，或集三种角色于一身；

意识到冲突、贫穷、施政管理不善、发展不足、缺乏机会和环境因素是移徙的一些背后根源，要有效管理移徙问题，必须解决移徙的根源；

承认目前正在发生的非法或非正常移徙的严重性质和庞大规模危及和平、稳定与安全，必须通过全面办法加以充分解决，要在严格遵守人权和人的尊严的情况下进行边境的有效管理；

关切在解决非法或非正常移徙方面一直仅强调安全考虑，而不是强调更广泛的发展框架和将移徙纳入发展战略的主流；

认识到发达国家、包括以非洲专门人才为对象的发达国家所采取的选择性的移徙办法增加了对非洲经济的威胁；

关切非洲政府在优先部门的培训和人力资源开发方面进行的大量投资流失，人才外流对这些部门有着消极影响；

铭记通过生产性投资、贸易、就业和有效的社会经济政策来实现有利穷人的经济增长能有助于减少移徙；

回顾本大陆需要保留技术工人，以便促进实现千年发展目标；

意识到本大陆有着巨大的经济发展潜力，特别是农业、工业和服务业部门；

强调诸多非洲发展蓝图（例如促进解决移徙的许多根源的非洲联盟的新伙伴关系方案）在促进社会经济和政治发展（人力资源发展，包括逆转人才外流）方面的重要性，以及《瓦加杜古特别首脑会议就业和减缓贫穷宣言》和《行动计划》的重要性；

回顾发展伙伴对非洲的总体发展、特别是对非洲更好地管理促进发展的移徙的能力所作的承诺；

强调非洲国家间的合作和对话能够加强各国管理移徙的能力，包括拟定共同办法，统一关于移徙方面的政策、法律和战略；

回顾 2002 年 7 月在南非德班举行的非洲联盟执行理事会第一届常会曾呼吁让非洲移民社群参与非洲联盟的各个方案，还回顾 2003 年 7 月马普托首脑会议决定修订非洲联盟组织法，让非洲移民社群参与建设非洲联盟；

回顾 2006 年 1 月 23 日和 24 日在苏丹喀土穆举行的非洲联盟国家元首和政府首脑会议表示：对移徙的规模及其对发展的影响以及对非洲内部和以外地区越来越多的移徙者和人才外流、特别是流向发达国家感到担忧；并要求制定关于移徙与发展的非洲共同立场；

期望通过关于移徙与发展的这一非洲共同立场能够确保非洲在非洲/欧洲对话和其他国际论坛上恰当反映其关切；

欢迎阿拉伯利比亚民众国提议在的黎波里举办非洲-欧盟移徙问题部长级会议；

认为移徙是一体化和发展过程中的一个因素，并注意到 2005 年 12 月 3 日和 4 日在巴马科举行的非洲与法国第二十三届国家元首和政府首脑会议建议，邀请成员国缔结关于边境管理、居留条件和发放工作许可证问题的协定或公约；

还回顾联合国大会决定在其 2006 年常会期间举行一个关于移徙与发展的高级别对话；

兹商定如下：

3. 优先政策问题

3.1 移徙与发展

通过在移徙人口中改善收入分配状况、促进有利于非洲的增长的生产性工作、增强妇女能力和两性平等、防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核以及加强发达国家和非洲国家及其他利益攸关方的伙伴关系，移徙就能成为促进发展的一个有效工具。但是，贫穷是移徙的主要原因之一。在原籍国创造发展机遇将会减少年轻人参与移徙的主要原因，从而也有助于解决人才外流问题。

3.2 人力资源与人才外流

这一问题是在非洲国家极为关切的问题，因为该区域一直流失发展所需的必要技能，让原本就不能满足发展挑战需要的能力更加退化。非洲大陆的许多地区目前受到合格人力资源短缺的影响，造成这种状况的部分原因是专业人士和大学毕业生大规模外流。每年数以千计的非洲专业人士，包括医生、护士、会计师、工程师、管理人员和教师离开母国，前往其他国家，包括本大陆和本大陆以外的国家，追求更好的前途。尽管这一流动在某些地方有一些有限的益处，但在发展中国家，这种人才外流是可持续发展的障碍。

3.3 劳工移徙

劳工移徙是非洲目前和历史的现实，对非洲国家的经济和社会产生重要而直接的影响。在国家和区域各级建立正常、透明和全面的劳工移徙政策、立法和结构，能够为原籍国和目的地国带来重大益处。对原籍国来说，例如，汇款以及技能和技术转让有助于总体发展目标。对目的地国来说，劳工移徙可满足重要的劳工市场需要。纳入适当劳动标准的劳工移徙政策和立法也会使移徙劳工以及其家庭成员受益，能够对整个社会产生积极影响。

正在通过区域经济共同体进行的非洲区域经济一体化进程正越来越多地考虑到对跨境劳工流动进行管理，以便能够在扩大的劳工市场中更好地分配劳工。

区域经济共同体成了促进区域一级劳工流动领域的合作以及促进经济发展的关键因素。

3.4 汇款

汇款是移徙的发展效应之一；此种效应最明显的受益者是个人和家庭，但社区或国家也能感受到这种效应。但是，汇款是私人收入的转移，不应同官方发展援助混为一谈。

今天，广泛承认汇款在发展中国家发挥着重要的金融作用，因为它们成为服务业收入的一部分，有助于该国的国际收支。来自发达国家和发展中国家的正式资金流动加起来每年近 1 000 亿美元，实际数字(也就是包括那些不通过正式金融系统流动的资金)可能会高达这一数额的两倍。因此，汇款的总额超过外国援助。

但是，遇到许多困难，特别是汇款的费用很高。

3.5 非洲移民社群

加强和改善非洲移民社群参与发展进程的情况是形成移徙-发展关系的一个关键方面，这已经被新伙伴关系确定为人力资源开发倡议中的一个部门优先事项。对优先部门的人力资源开发采取措施是大多数非洲国家的长期挑战。

而且，执行理事会第四届常会通过的非洲联盟 2004-2007 年行动计划将移民社群问题摆在非洲联盟优先事项的中心位置，并规定设立一个题为“非洲公民”的特别方案，其目标如下：

- 建立一个移民社群专家数据库；
- 系统地将移民社群专门知识纳入非洲联盟各方案之中；
- 让移民社群充分参与非洲联盟经济及社会理事会。

3.6 移徙与和平、安全与稳定

大批自发和无管制的移徙流动会对国家和国际稳定与安全产生重大影响，包括损害各国对其边境进行有效控制的能力，并造成原籍国、过境国和目的地国之间的紧张关系以及当地收容社区内的紧张关系。最近的国际恐怖主义活动和小武器和轻武器的非法流通以及其他因素，使得人们重点关注移徙者个人以及公共秩序可能遭到那些有意破坏国家和社会的安全与稳定的个人的破坏等问题。打击非正常移徙和建立全面的移徙管理制度能够有助于加强国家和国际安全与稳定。

冲突是强迫流离失所的一个根源。由冲突造成的流离失所对国家和区域安全有不稳定影响，对东道国向难民提供保护以及向本国国民提供安全的能力有不利影响。因为被强迫流离失所与冲突密切相关——它既是冲突的后果，也是造成进一步冲突的潜在原因——因此，必须在国家、区域和整个大陆一级采取政策和体

制措施，加强政治对话和机构，预防和管理冲突，从而解决难民和境内流离失所者流动所带来的挑战。

预防和解决冲突以及善政有助于解决移徙的根源。

3.7 移徙与人权

确保有效保护移徙者的经济、社会和文化权利，包括发展权，是全面和均衡的移徙管理系统的一个重要组成部分。从历史上来说，在过境国和目的地国，移徙者经常被剥夺权利，遭受到歧视和种族主义行为及政策，包括剥削、大规模驱逐出境、迫害以及其他虐待。

保护移徙者人权意味着有效适用人权文书所载的规范以及批准和执行关于移徙者待遇问题的文书。

对非法或不正常移徙的管理不应该损害难民的人权，应该坚持非歧视原则。必须在严格遵守人权和人的尊严、开展区域和国际合作以及原籍国、过境国和目的地国共同承担责任的背景下，开展打击非法或不正常移徙的斗争。可通过共同合作，确保不再有权停留或进入其他方领土的本国善意国民(难民)以及那些已经用尽所在国的法律上诉权的国民体面回返以及采用其他手段，来实现上述目的。

3.8 移徙与性别

移徙妇女的数目越来越多，这是当今移徙情况中正在出现的一个重要趋势。许多妇女现在不依靠配偶或伙伴独立移徙。估计妇女约占所有国际移徙者的半数。妇女移徙日益增加反映了对特定类型的技能的不断变化的需求，包括服务业不断增长的需求，特别是对帮佣工人、护士、教师以及其他通常以女性为主的职业的需求。特别是在佣工和与贩运移徙者密切相关的性产业，她们经常在受虐待的条件下工作，这突出显示了移徙妇女容易受到剥削的特性。因此，必须在移徙管理中特别关注保障移徙妇女的权利（特别是劳工权、人权）。

3.9 儿童和青年

移徙人口的年龄结构不断变化，越来越多的儿童和青少年独立于父母移徙，反映了这种情况。无论移徙是被迫的（如难民营中儿童的比例非常高）还是自愿性的，如何为卷入武装冲突中的儿童和青少年提供足够的保健、教育、住所以及权利不受侵犯的保护，满足他们的特别需要，给各国带来了特别的挑战。在世界上的许多地区，包括非洲的某些区域，贩运儿童是一个特别的挑战，必须从不同的角度加以解决，包括采取有针对性的预防运动，保护和援助贩运受害人、就如何应对贩运挑战对有关当局进行培训，以及起诉贩运者及其共犯。生来就是移徙者的儿童应该受到特别关注。

3.10 老年人

老年人不流动的定型观念不再那么合乎实际情况。年老的人因为各种不同原因而迁徙。尽管非经济因素主导了老年人的迁徙，经济因素也会象推动他们非老年同伙一样推动老年人迁徙。需要适当了解老年人迁徙的决定因素和后果，以便满足他们的需要和期望。一般来说，迁离原有的环境会对年纪较大的人产生消极影响。结果，他们的身心健康和经济利益受到损害。

3.11 区域倡议

需要确保，在拟定区域经济共同体内管理迁徙的共同区域政策过程中进行协调，同时要考虑到国家和区域的特殊性，要通过在国家、区域和整个大陆各级推动能力建设倡议来促使非洲各国认识到迁徙进程是本国的问题。应该开展协调努力，维持能够让过境国/目的地国解决迁徙管理问题的各种区域方案和援助。

进行加强劳工迁徙合作的双边和多边努力有助于确保劳工系统性的正常流动；满足本国和外国劳工市场的供求需要；促进劳工标准；减少诉诸非法和不正当流动的情况。还强调，要确保共同立场中达成的新谅解取得成功，所有各方必须齐心协力。

4. 其它贯穿各领域的问题

4.1 保健

在关于迁徙问题的国际讨论中，尤其是在艾滋病毒/艾滋病等传染病扩散的范畴内，迁徙和保健问题间的联系最近被摆到重要位置。迁徙者在迁移期间和之后，获得保健服务的机会都不多；由于他们明显面临各种不利条件，在保健方面的风险尤其大。鉴于迁徙与保健之间的复杂关系，因此，制定综合战略处理保健事项，就必然要求就迁徙人口根本性的保健问题和弱点开展进一步研究，并审议获得基本保健服务的机会及权利。

4.2 环境

环境因素是导致人口移动的一个因素，而迁徙也对环境产生影响。例如，国内迁徙，如城市化进程，有时与环境退化和环境灾难有关，因为农民和农村其他人口因环境退化和环境灾难而离开土地。另外，大批流离失所者住在难民营和境内流离失所者收容地区，可能会对当地环境产生消极影响。因此，在制定有关迁徙和强迫流离失所问题的政策时，环境方面的考虑发挥日益重要的作用。

4.3 贸易

通过经济发展来减少贫穷，有助于消除促成迁徙的一大压力，因为国民不再被迫出国寻求经济发展机会。经济发展、贸易与迁徙间的关系很重要。另外，由

于在世界贸易组织(世贸组织)框架内进行多边谈判的关系,人员流动进行服务业贸易的问题正在成为国际贸易协定范畴内越来越重要的主题。

应当优先重视服务业的增长,把它作为一大战略领域纳入国家和区域消除贫穷方案及一般的社会经济发展方案之中。为确保服务业的可持续增长,需要在重要部门进行能力建设,提供市场信息和市场准入机会。

非洲的服务业提供者发现发达国家的市场准入是一大障碍。应当促进和便利进入发达国家的市场。

要采取措施,处理某些发达国家扭曲贸易的农业补贴以及发展中国家产品的市场准入问题;这应当成为处理移徙的推动因素的战略的一部分。

援助是时下关注的一个问题,在发达国家和发展中国家之间并未得到适当处理或解决。发达国家并未兑现其关于把对发展中国家的援助额增加到国民生产总值 0.7% 的承诺。已支付的援助远低于实现千年发展目标所需的最低数额。

如果过去三十年间所有国家都达到此目标,就会有 25 000 亿美元的额外援助流入发展中国家,用于发展方案。

4.4 获得社会服务的机会

移民比其它社会群体在获得服务方面,从而在行使其权利方面,面临更大的困难。原因很多,如:“障碍两侧”的文化问题以及东道国的歧视性政策和做法。移民往往并不知道他的权利,或害怕争取权利;他们不懂当地语言,或不熟悉社会服务的细节。尤其是在最近出现移民潮的国家,社会服务往往不能、有时是不愿提供给移民,移民通常不被认为是具有充分权利的公民。因此,必须改进关于可以享用的服务以及如何才能享用的信息。

5. 采取行动的建议

为确保移徙问题对非洲国家和发达国家所构成的挑战得到有效解决,必须制定管理移徙问题的共同战略,把原籍国、过境国和目的地国联系起来,以便找到顾及有关各国利益的均衡解决办法。

事实上,只通过安全措施来试图解决移徙问题是徒劳的;因此,必须找到全面、综合、协调和均衡的解决办法,其目标、政策和措施将会是持久性的。

此办法应包括处理人员流动(合法、非法和非正常移徙)的问题、保护合法形成的社区的权利以及移徙与发展之间的联系。

它还应当以国家、非洲大陆和国际三级所采取的行动为基础。

5.1 国家一级：

- (a) 请尚未这样做的非洲国家加入非洲同行审议机制，以表明其愿意大力促进善政，尤其是让社会所有部门积极参与管理公共事务；
- (b) 制定移徙问题政策；
- (c) 开展预防性的提高认识和敏感度宣传，讨论移徙的所有方面；
- (d) 就移徙问题的程度搜集一切相关资料；
- (e) 加强打击走私和贩运人口的机制，包括制订法律文书；
- (f) 改进边界管理和控制；
- (g) 有效执行《关于就业和减少贫穷的瓦加杜古行动计划》和《千年发展目标》，并把移徙问题纳入发展计划的主流；
- (h) 改进青年就业的条件，并更多地重视文化和体育活动以及社团组织；
- (i) 加强国家教育体制，并加以调整，以适应各个非洲国家的需求；
- (j) 创造有利环境，便利和鼓励非洲移徙者回返或至少大力参与发展，包括参与本国的一些战略性部门；
- (k) 设立机制加强原籍国与非洲移民社群之间的联系；
- (l) 改进部门间和政府各部间在移徙问题上的协调和对话，设立管理移徙问题的中央机构；
- (m) 设立关于非法移徙的性质、规模和技巧的数据基；
- (n) 开发各种机制、服务和有效的金融产品，便利出国移民汇款，并降低汇款费用；
- (o) 设立关于人才外流现象的规模和合格人力资源的数据基；
- (p) 争取拟定和执行便利移民社群参与非洲国家发展的政策。

5.2 非洲大陆一级：

- (a) 继续集中力量，尤其是通过非盟和平与安全理事会，开展防止和管理冲突以及找出非洲大陆武装冲突的持久解决办法，调动国际社会有效支助这些努力；
- (b) 确定《移徙政策战略框架》定稿，就有效管理移徙问题提供指导方针；
- (c) 采用正当法律程序措施，包括打击非法移徙的法律框架，并惩治那些从事走私和贩运者；

(d) 鼓励非洲国家缔结合作协定，制定双边及区域法律文书，管理移徙问题；

(e) 改进移徙流动的管理，在合法移民的切实安全、人员的合法行动自由及针对需要保护者的人道主义义务之间找到平衡；

(f) 设立适当机制，让负责移徙问题的国家协调中心聚会，定期交流信息，这将在伙伴关系、团结和友谊的基础上制定共同的前景；

(g) 推动各国加入保护移徙者的区域及国际文书，鼓励安全部门之间进行合作，尤其是为了更有效地进行边界管制；

(h) 鼓励移民社群通过贸易和投资活动、转移资金、才能和技术的形式，并通过长期或暂时参与发展项目，为其原籍国的发展提供投入；

(i) 敦促非盟成员国确保派适当代表参与 2006 年 9 月联大关于移徙问题的特别会议；

(j) 探讨能否对现有机构关于移徙和发展的各项研究调查加以协调，以期把关于移徙问题的当前可靠的信息提供给各国、次区域组织和其他用户参考；

C. 国际一级

(a) 欧洲联盟执行 2000 年 4 月 3 日和 4 日在开罗举行的非欧首脑会议所通过的行动计划中宣布的承诺，即：

- 在必要时支持非洲国家本着《阿布贾条约》的精神确保人力及移徙人流在非洲内的行动自由；
- 在原籍国、过境国和目的地国，合作处理移徙及寻求庇护的根源；
- 在相互吸收移徙者及保护其权利方面深化合作；
- 承认采取措施打击种族主义和仇外心理是有益的，必须确保尊重人格并保护移徙者按照适用的国际法应有的权利，尤其是基于反对歧视原则的平等待遇权；

(b) 作出集体努力来处理这一现象的根本原因，即：发展不平等、冲突和政治不稳；

(c) 加强非洲联盟在维持和平行动及和平解决冲突方面的努力，尤其是冲突后稳定及重建方案；

(d) 采取一切必要措施，执行非洲发展方案，如非洲发展新伙伴关系所提议的方案；

(e) 加强教育系统，并针对非洲各国的需求加以调整；改进研究人员(和其他教师)的工作条件，鼓励在不同的开发项目中使用当地顾问；

(f) 使得非洲移民社群，尤其是高技术领域的人员和抢手的人员，能在其母国以及在全非洲开展一些专业活动，不一定要辞去其在海外的的工作；

(g) 实行更灵活的签证程序，方便人员的流动，以便减少非法和不正常移徙，从而减少操纵人口贩运活动的团伙的作用；

(h) 批准并执行（1990 年）联合国《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》等国际文书以及其它一切相关文书；

(i) 发达国家减少移徙者汇款的费用；

(j) 提供支助，在非洲设立英才中心，鼓励有技能的非裔劳工往返于东道国和原籍国；

(k) 划拨须通过政府调动的就业配额；

(l) 形成有利于流通移徙（人才流通）的环境；

(m) 应当注重(a) 放宽对提供服务者的入境条件，确保在服务条款和条件方面的待遇不具歧视性质，并取消征聘方面的经济需求测试，(b) 承认在非洲培训机构获得和授予的学业及专业资格证书。在此方面，需要在双边一级并在非盟-欧盟关系框架内，设立适当的具有法律约束力的制度；

(n) 制定由东道国提供经济和社会抵减措施的框架，以减少关键部门的高技能非洲专业人员大规模离开的影响；

(o) 鼓励和促进外国直接投资，以便形成就业机会并减少移徙者外流；

(p) 在移徙者在东道国设立和登记社团方面，促进平等待遇并提供协助；

(q) 执行发达国家关于把国民生产总值的 0.7%用于官方发展援助的承诺；

(r) 执行发达国家、尤其是欧洲联盟所作的支持原籍国和过境国发展努力、并促进实现千年发展目标的承诺；

(s) 支持就移徙和发展开展共同研究；

(t) 支持非洲国家在管理移徙问题方面的机构能力建设；

(u) 非洲联盟-欧洲联盟三主席指派一个机制来开展这些行动，并探讨如何同其他伙伴协力进行此事。

关于移徙与发展的非洲共同立场的决定

DOC. EX. CL/277 (IX)

执行理事会：

1. **回顾** 国家和政府首脑会议第八届常会所作决定，其中授权非洲联盟委员会在阿尔及利亚阿尔及尔召开专家会议，以拟定《关于移徙与发展的非洲共同立场》，并赞扬阿尔及利亚政府担任专家会议的东道国；
2. **注意到** 2006 年 4 月在阿尔及利亚阿尔及尔举行的专家会议的报告；
3. **通过** 《关于移徙与发展的非洲共同立场》；
4. **敦促** 成员国把移徙纳入发展战略的主流，尤其是把人力资源开发领域的执行工作纳入主流；
5. **还敦促** 成员国划拨适当资源用于执行《关于移徙与发展的非洲共同立场》所载的各项建议；
6. **呼吁** 国际社会继续在执行《关于移徙与发展的非洲共同立场》所载目标方面提供协作，并支助实现上述目标；
7. **请** 委员会主席协同国际移徙组织和其他伙伴，对《关于移徙与发展的非洲共同立场》的执行加以协调和推动；
8. **欢迎** 大阿拉伯利比亚民众国提出担任关于移徙和发展的部长级会议的东道国；
9. **授权** 非洲联盟委员会主席：
 - (一) 继续同欧洲联盟接触，就 2006 年底在利比亚的黎波里举行非欧部长级会议之事，同利比亚当局磋商；
 - (二) 在提议举行的非欧移徙和发展问题部长级会议上，提出《关于移徙与发展的非洲共同立场》；
 - (三) 把《共同立场》作为非洲在移徙和发展问题上的广泛共识加以发展，并将其提交非洲驻联合国大使集团，作为非洲对定于 2006 年 9 月举行的联合国国际移徙与发展问题高级别对话的投入。
10. **又请** 该委员会主席向首脑会议下一届常会报告关于移徙和发展的非欧部长级会议的成果及联合国国际移徙与发展问题高级别对话的成果。