



第六十九届会议

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·克雷波依照大会
第 68/179 号决议规定提交的报告。

* A/69/150。



移徙者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告依照大会第 68/179 号决议的规定提交,特别报告员首先介绍他在报告所述期间进行的活动。

主题部分致力于倡导将移徙者人权问题纳入 2015 年后发展议程,并对当前移徙趋势作出分析。特别报告员就如何将移徙者人权纳入可持续发展关键目标、具体目标和指标的主流提供指导原则、结论和建议,并就如何更好地监测和收集移徙者等边缘化群体的数据提出建议。

一. 引言

1. 移徙者人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波根据大会第 68/179 号决议的规定向大会提交本报告。

二. 活动

2. 在本报告所述期间，特别报告员参加了与其任务规定有关的一些会议和活动，包括 2013 年 10 月在纽约举行的国际移徙与发展高级别对话。

3. 2013 年 11 月，特别报告员出席了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在日内瓦举行的国际边界人权问题专家会议。

4. 2014 年 2 月，特别报告员参加了在纽约举行的第十二次国际移徙问题协调会。

5. 3 月，特别报告员担任人权理事会人权主流化问题年度高级别小组讨论会的主旨发言人，讨论会主题是保护和促进移徙者的人权。

6. 4 月，特别报告员出席了保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会举办的一般性讨论日，主题是工作场所剥削和保护。特别报告员还出席了人权高专办在日内瓦举行的移徙者人权指标问题会议。

7. 5 月，特别报告员出席了在斯德哥尔摩举行的全球移徙与发展论坛。他还访问了斯里兰卡；有关报告将在 2015 年提交人权理事会。

8. 2014 年 6 月，特别报告员向人权理事会提交了其第三次年度报告(A/HRC/26/35)，重点是对移徙者的劳动剥削。他还提交了 2013 年 11 月访问卡塔尔的报告(A/HRC/26/35/Add.1)。

三. 2015 年后发展议程中的移徙者人权

A. 千年发展目标的成绩和局限因素

9. 各国在 2000 年通过《联合国千年宣言》，从而承诺建立一个新的全球伙伴关系以减少极端贫穷，并为此制定了名为千年发展目标的一系列有时限的具体目标。千年发展目标为各国政府和国际行为体提供了集中努力共同解决具体发展问题的明确方向。千年发展目标框架支持各国发展统计能力，并改进了国家和国际一级统计系统的协调。¹ 这导致千年发展目标数据的有效生成和收集，进而影响和塑造了国家和国际人类发展政策。千年发展目标推动了全球和国家的发展努力，特别是在消除贫穷和进一步普及初级教育方面。

¹ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组，《实现我们共同憧憬的未来》(2012 年，纽约)。载于 www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf。

10. 各国在《联合国千年宣言》承诺努力保护和促进所有人权，但千年发展目标框架未能落实该项承诺。由此可见，未纳入国际商定议程的问题得不到有效的监测和报告，在制定优先次序、确定政策或分配预算拨款时很容易被忽视。一些人认为千年发展目标是一个经济增长议程，与人权没有明确关系。然而，人权是实现可持续发展的必要条件：为了提高效力和加强问责制，当前的发展政策必须反映各国政府在国际人权标准方面承担的法律义务。千年发展目标与人权脱钩的结果是，国家义务沦为政策选项，免费初级教育的问题就是一例。此外，由于千年发展目标的制定并非以国际人权标准为基础，因此设定的具体目标有时不够高远或有所不足。研究显示，千年发展目标也往往被看作是捐助者驱动的目标，因为北半球组织对发展目标的重视高于人权，而南半球组织则大多致力于人权，不大重视千年发展目标。²

11. 平等虽然是《联合国千年宣言》的核心价值之一，但千年发展目标并没有充分解决歧视、平等和公平的问题，结果造成国内和国家之间的不平等增加。³ 千年发展目标把重点放在总体进展，以之作为主要指标，以致忽视了进展较慢或越来越受到排斥的边缘化群体，包括在不稳定情况下生活和工作的移徙者的问题。

12. 千年发展目标鼓励采取技术性解决办法及集中努力于唾手可得的果实，而不是针对发展问题的根源。因此，千年发展目标以划一的尺度监测进展和成绩，着重容易衡量而非重要的进展，如边缘化群体赋权问题。缺乏适当的监测意味着难以在全球、国家和地方一级要求政府承担责任。

13. 此外，具体指标没有充分解决不平等的问题，以致可能有实现具体目标但没有妥善解决边缘化群体问题的情况。千年发展目标结果失去变革意义，成为一套技术专家处理的问题。⁴

14. 千年发展目标框架没有充分解决的其他严重挑战包括：应对气候变化、自然灾害和全球金融环境之类的外部冲击、社会排斥、解决人口动态问题、确保和平与安全及改善治理和法治。

B. 当前移徙趋势

15. 目前有超过 2.32 亿的移徙者。大部分移徙者来自发展中国家，其中 59% 在发达地区居留下来，约占这些地区人口的 11%。但南南迁移目前呈上升趋势，亚洲 41% 的增长最为突出。因此，亚洲大有超越欧洲之势，在不久的将来成为有最多移徙者的主要地区。⁵

² Paul Nelson, "Human rights, the Millennium Development Goals, and the future of development cooperation", *World Development*, vol. 35, No. 12 (December 2007), pp. 2041-2055.

³ 2013 年 6 月 6 日联合国人权事务高级专员的公开信，载于 www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/OpenLetterMS_Post2015.pdf。

⁴ 人权高专办，《人权与千年发展目标的实践：对国家战略和报告方式的评论》(HR/PUB/10/1)。

⁵ 联合国，《2013 年国际移徙报告》(ST/ESA/SER.A/346)。

16. 许多人仍然为寻找体面工作和更好或更安全的生活而迁移。一些移徙者自愿迁徙，在其劳动和人权得到尊重，或者家庭得以团聚的情况下生活和工作。然而，有些人却是因贫穷、歧视、暴力、冲突、政治动荡或管治不善而被迫迁移。在自然灾害情况下，移徙越来越被看作是一种适应措施，通过有计划的迁移建立复原力。在移徙过程中，许多人面对剥削、虐待和其他侵犯人权行为。

17. 全球化经济的增长和发展需要全球性的生产和一个全球性的劳动队伍，因此大规模移徙是必然和必要的。企业和雇主都热衷于降低成本，实现利润最大化。人们经常要为此付出代价，特别是处于非正常情况的移徙者，他们经常为势所逼，不惜付出一切经济、身体甚至精神上的代价去谋生(见 A/HRC/26/35)。国家本身也没有有效地监测和制裁剥削移徙者廉价劳动力的企业；移徙者往往在肮脏、困难、危险的环境中工作。在一些行业，如农业、建筑业、采掘业或接待业中，很多工人都是处于非正常情况的移徙者。国家经常讨论移徙者的治理问题，深知本国一些经济部门的运作有赖于对处于非正常情况的移徙者的剥削；这些移徙者由于没有居留身份、缺乏政治资本和/或无法获得司法救助而不敢吭声。

18. 此外，人口老龄化导致意大利和日本等国的人口结构发生变化，造成劳动力短缺。2010年，欧洲劳动力市场首次出现退休人员多于加入劳动市场人数的现象。到2030年，欧洲劳动力短缺很可能上升至830万人。到2020年，其他大经济体，如加拿大、中国、大韩民国和俄罗斯联邦等，也将面临类似的劳动力短缺。⁶ 为了克服这一挑战，雇主将不得不接受多样性，依靠从全球各地招募的劳动力。许多经济部门将需要各级技能水平的移徙者。

19. 经济和金融危机也增加了来自最受影响国家的移徙。从2007至2011年，希腊和西班牙国民移徙至经济合作与发展组织目的地国的人数增加了一倍多，爱尔兰国民离国人数则增加了80%。⁷

20. 移徙的增加导致反移徙情绪的高涨，结果是针对移徙者的歧视和暴力日益增加，因为在东道国内，有人认为他们抢走就业机会和耗费社会服务。然而，研究证明移徙对居民失业情况的影响甚微，但却在整体上对创造就业机会和投资产生积极影响。目前，74%的移徙者为工作年龄移徙者，男女人数几乎相当。有利于增加多样性和包容移徙者的政策是关键所在，这样的政策才可以使移徙者能够对发展作出贡献，并减少民粹主义者对移徙者的负面描绘。

⁶ Ernst and Young, "Tracking global trends: how six key developments are shaping the business world", 2011. 载于 [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Tracking_global_trends/\\$FILE/Tracking%20global%20trends.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Tracking_global_trends/$FILE/Tracking%20global%20trends.pdf)。

⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, International Migration Outlook 2013 (Paris, OECD Publishing, 2013)。

C. 为什么应当将移徙者人权纳入 2015 年后可持续发展议程

21. 人权并非公民所专有。在一国境内或管辖范围内的人，不论行政身份和情况为何，都应不受歧视地享有人权。

22. 各国政府在众多国际条约中承诺维护人权：在制定发展的优先次序时，各国政府必须履行这些承诺。移徙的管治方式，即迁移、生活、工作和寻求补救的权利是否获得促进、尊重和保护，将有助于确定可以取得的发展成果。

23. 人权标准和原则为拟订 2015 年后联合国发展议程的目标、具体目标和指标提供了明确的指导。自联合国可持续发展大会提议将人权列入可持续发展目标后，联合国系统 2015 年后议程任务小组、秘书长(见 A/68/292)、世界各地参与联合国赞助的全球专题协商的利益攸关方、2015 年后发展议程高级别知名人士小组，以及大会可持续发展目标开放工作组也重申支持纳入人权。本报告的内容，特别是目标、具体目标和指标，利用了上述来源以及人权高专办和全球移徙问题小组的资料。

24. 联合国人权事务高级专员要求在 2015 年后议程内纳入边缘化群体，包括移徙者，认为将他们纳入议程是“源于禁止歧视的规范性义务，也是有效发展战略的实际需要。在一个社会中，当法律、物质、社会或政治障碍使社会某些部分的人全部无法作出贡献时，那么这个社会根本无法实现其真正的潜力，这一点到现在应已不言而喻。发展——真正的发展——在于消除障碍和拓宽选择。”

25. 国际公认移徙者是驱动和推进发展的力量。⁸ 除其他外，移徙者提高了家庭收入，导致健康和入学率的改善，从而对实现千年发展目标作出了贡献。在国家一级，流向发展中国家的汇款是国内生产总值的一个重要部分和外汇收入的一个重要来源，既支持国民收入也使国家能够支付关键进口商品、进入资本市场及支付较低的主权债务利率。⁹ 在目的地国，移徙者增加国内对商品和服务的需求，这又反过来增加经济总产出量，从而创造就业机会。在区域和全球一级，移徙解决全球人才和劳动力短缺的问题。

26. 2013 年，移徙者的汇款额约为 4 040 亿美元。¹⁰ 从人类发展指数偏低国家迁移到人类发展指数偏高国家的移徙者的收入平均增加了 15 倍，入学率翻一番，儿童死亡率降低 16 倍。¹¹ 如果移徙者的人权在管理得当的移徙过程中得到有效的促进、尊重和保护，上述发展成果应更为显著。

⁸ 见 www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Dhaka-Declaration.pdf。

⁹ 联合国贸易和发展会议，《促进汇款对发展的影响》(UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8)。

¹⁰ World Bank, “Migration and remittances: recent developments and outlook”, Migration and Development Brief, No. 22, 11 April 2014. 载于 <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief22.pdf>。

¹¹ 联合国开发计划署，《2009 年人类发展报告：跨越障碍——人员流动与发展》(联合国出版物，出售品编号：C.09.III.B.1)。

27. 然而，特别报告员要着重强调，移徙首先是关于权利持有人行使个人的迁徙自由，其尊严可以体现于他们在多大程度上能够行使选择权，确定自己和家人的未来，而不仅仅因身份和情况而受到限制。因此，必须为人员流动提高便利并在管理得当的移徙过程中有效地促进和保护移徙者人权。发展不再仅仅是经济问题，因为可持续发展包括经济、环境和社会维度。发展的所有主体，包括移徙者，应平等享有人权。不幸的是，现实情况是许多移徙者继续在不稳定和不公平的条件下生活和工作。

28. 不注意哪些群体被抛在后面的发展具体目标，可以实现但不会有任何实际影响，不能确保一个更平等和公正的世界。重点不应仅仅放在降低汇款费用和提高汇款流量方面，而应放在移徙者为移徙付出的代价上。在许多国家，被边缘化和被剥削情况最严重的移徙者是处于非正常情况的移徙者；劳动合同不稳定的移徙者；低技能移徙者；儿童或青少年；妇女，特别是从事家政工作的妇女；或在建筑业、接待业、采掘业、渔业和农业部门工作的移徙者。这些移徙者因其国籍法律地位、工作部门、性别、年龄、族裔、语言或宗教身份而受到多重形式的歧视。

29. 国家发展计划必须承认移徙对发展的积极作用及推动不仅在于实施安全管制和遏制非正规移徙的移徙政策。国家计划必须认识到移徙在促进发展方面的潜力，并按劳动力市场对高技能和低技能工人的供求情况制定协调一致的劳工移徙和就业政策。这些计划尤应承认本国对低技能劳工的实际需求，向这类工人提供更多的临时和永久移徙机会，并对剥削移徙者的雇主实施制裁，不论移徙者的身份和情况为何。

30. 此外，2015年后议程必须确认，除了在工作场所，移徙还在多个重要领域与发展互动，包括在移徙者离开或加入的社区，在医疗卫生、教育和文化生活方面。因此，联合国可持续发展大会与会者承认可持续发展需要所有受影响的人，包括移徙者的切实投入和积极参与。正如成果文件(大会第 66/288 号决议，附件)所指出，必须有效地促进、尊重和他们的权利，尤其是妇女和儿童的权利，不论其移徙身份为何。国家必须通过国际、区域或双边合作与对话处理国际移徙问题。各国应力求采取全面及平衡的办法，认识到原籍国、过境国和目的地国在促进和保护所有移徙者的人权和避免采取可能加剧他们的脆弱性的做法方面的作用和责任。与会者在《国际移徙与发展高级别对话宣言》(大会第 68/4 号决议)中承认移徙者对实现可持续发展所作出的重要贡献，并支持要求充分审议在可持续发展目标中纳入移徙者的问题。

31. 大会可持续发展目标开放工作组讨论了应当将移徙者作为一个交叉问题纳入发展目标及提供移徙者分列数据的问题。特别报告员支持在“不让一人掉队”的概念下继续对移徙者问题进行的讨论。

D. 将移徙问题纳入可持续发展目标的主流

32. 特别报告员建议在 2015 年后议程下审议下列要点。

1. 概述

33. 应当以敏感认识和包容移徙问题的措辞拟订具体目标，不单是着眼于公民，而是给予移徙者同样的重视，从而承认他们的人权、对发展的贡献及必须明确承认他们具有法律人格而且是发展的驱动力，同时应特别注重被边缘化的移徙者和群体。

34. 特别报告员支持制定普遍适用于所有国家和包容移徙者等边缘化群体的目标。要将移徙问题主流化就必须在每个目标下纳入关于移徙者人权的具体目标和指标。

2. 说明

35. 说明应承认数以百万计的移徙者作为发展推动力和主体所发挥的重大作用；他们的人权应得到尊重、保护和落实。说明应认识到移徙在国家、区域和全球各级如何影响多项发展目标的实现，以及移徙者如何受到这些发展目标的影响，因此在制定各级发展战略时必须考虑到移徙问题。

36. 特别报告员在以下部分说明将移徙问题纳入下列每个目标的主流的重要性。

3. 关于平等的目标

37. 千年发展目标没有解决不平等问题和社会中处境最不利的成员的困境，导致一些国家政府将其干预行动集中于最容易接触到的群体，而不是最边缘化的群体。¹²

38. 不平等现象在许多发达国家和发展中国家日趋严重，损害社会凝聚力和经济增长。重点讨论不平等问题的 2015 年后发展议程全球专题协商的综合报告指出：

有大量证据显示，一个结构领域中的不平等现象会增加其他领域不平等的可能性。就一个领域的改善机会而言，其他领域同时存在的交叉性不利情况往往会损害进步的机会，或使之流于空想。……这些彼此交叉、相互强化的不平等现象常常是植根于历史关系，并通过社会、经济、环境和政治领域的歧视而不断重现。¹³

39. 以人权为基础的目标设定方式必须在制定发展的优先事项时解决不平等问题。《世界人权宣言》第 1 条申明，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”人人有权平等地享有各项权利，不受基于任何理由的歧视，包括基于种族、族裔、性别、社会性别、残疾、社会经济地位、年龄或国籍的歧视。此外，根据国际人权条约的规定，各国承诺尽量利用现有资源采取措施，确保落实公民、政治、经济、社会和文化权利。经济、社会及文化权利委员会在其第 20 号一般性意见指

¹² 联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组，“解决不平等：2015 年后议程的核心问题及我们共同憧憬的未来”（2012 年，纽约）。载于 www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/10_inequalities.pdf。

¹³ 见 www.worldwewant2015.org/node/299198。

出，不得以缺乏可用资源作为实施差别待遇的客观、合理理由，“除非缔约国为作为一个优先事项解决和消除歧视已经用尽了一切可用的资源”。国际人权法包括若干关于实现平等的普遍商定承诺和一套用以实现平等的工具和机制，包括要求义务承担方解决不平等和歧视的根源。

40. 现在各国日益认识到 2015 年后议程必须包括解决减少不平等的问题。新的发展框架必须阐明不仅是不接受或不容许不平等和悬殊差别，而且应积极设法解决这些问题。但是，平等并不意味着以同样的方式处理所有情况，因为这样做将使平等沦为形式上的平等。实质平等意味着以不同的方式对待处境不同的人。平等是指为所有人创造公平的竞争环境，并逐步努力提高通常被抛在后面的移徙者等边缘化群体可获得的服务的质量和水平。

41. 平等本身就是一项基本人权原则，特别报告员强烈建议 2015 年后议程将这项原则列为一个独立和贯穿各领域的目标，目的是逐步消除移徙者等边缘化群体内部的差距和边缘化群体与一般民众之间的差距以及国家之间的差距，以实现更具包容性的发展形式。

42. 纳入平等原则将为终止歧视创造条件，并在长期存在障碍的情况下，采取平等权利行动措施或者暂行特别措施。此外，各国应将目光放得更远，不止于实现平均水平，并且应采用更有效的方法收集影响边缘化群体的不平等情况的分列数据，以确定各种不同的影响。必须以具体的衡量办法评估移徙者从 2015 年后框架获得的惠益。

43. 平等应该是一个广泛的目标，不仅注重收入差距，而且应确定经济和社会不平等的关键维度，包括参与以及获得卫生保健、教育和社会保障等基本服务的机会。应根据人人享有的公民、政治、经济、社会和文化权利制定目标。此外，这个目标必须包括关于就业、财政或再分配政策的具体目标和指标，并应当解决造成不平等的结构性因素。

44. 平等应贯穿各领域。所有新的具体目标必须将平等问题纳入主流并明确规定将重点放在减少不平等现象上，以衡量和解决在享受各个不同领域的机会和所得进展的好处方面的不平等情况。具体目标和指标必须以最边缘化群体的处境为重点，并应考虑到其权利和需要及确定这些权利和需要的优先次序。因此，应当以所有人，包括移徙者等最边缘化群体所取得的进展，而不是仅仅以整体进展来衡量成绩。

具体目标和指标

45. 平等的具体目标应着重于赋权和包容移徙者等经常被边缘化的群体，并应承诺致力于实现一个更具包容性、尊重和促进社会和文化多样性的社会。这些具体目标应着眼于：

(a) 监测和终止对移徙者的不平等待遇和歧视，不论其在法律、政策和实践上的身份为何；

(b) 确保保护移徙者免受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，并可利用申诉和补救手段；

(c) 确保按照国际人权和劳工标准有效保护移徙者的人权和劳工权利，包括就业机会和待遇平等。

46. 为了确保所有人，包括移徙工人等边缘化群体的经济机会平等，应就下列具体问题制定具体目标：

(a) 采取措施减少移徙者的不稳定处境，特别是避免将移徙政策问题安保化和将边境管制外推化；

(b) 执行政策有效制裁剥削移徙者的雇主，并使更多移徙者可以受益于技能和资格的跨界承认及社会保障福利的可携性；

(c) 确保人人享有发展机会，包括拥有土地、财产和其他生产资源及获得金融服务等有保障的权利。

47. 在此目标下的指标可包括：

(a) 5 岁以下移徙儿童和移徙者子女向主管民政当局登记出生的人数比例；

(b) 制定执行具体政策的时间框架，消除在法律、政策和实践上对所有移徙者的歧视；

(c) 通过独立和主管司法机构和准司法机构，如法院系统、行政法庭、国家人权机构和所作决定可能影响移徙者权利的其他机构，获得负担得起和有效的司法救助的移徙者人数比例；

(d) 被排除在适足、负担得起和可利用的公共服务之外的移徙者人数比例；¹⁴

(e) 能够获得金融服务，包括开立银行帐户和获得抵押贷款的移徙者人数比例。

48. 必须更好和更准确地收集数据才能够适当解决不平等的问题，因为这是确定和监测不平等所必不可少的。

4. 消除各地一切形式的贫穷

49. 移徙者对减少贫穷作出重大贡献。如上所述，从人类发展指数偏低国家迁移到一个人类发展指数偏高国家的移徙者的收入平均增加 15 倍。为了彻底消除贫穷，国家减贫战略必须纳入所有边缘化群体，包括移徙者。

¹⁴ 见第 68/179 号决议，第 3(a)段；第 66/288 号决议，附件，第 43 段；以及第 68/4 号决议，第 1 段。另见全球移徙问题小组有关将移徙者纳入 2015 年后联合国发展议程的立场文件，可查阅 www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/GMG-Working-Groups-and-Task-Forces/Working-Group-on-Human-Rights-Gender-and-Migration/GMG-WG-HR-position-document.pdf。

具体目标和指标

50. 这个目标应包括消除极端贫穷的具体目标，将每日生活费低于 1.25 美元的人减至零，其中包括移徙者等边缘化群体；并在国家和国际一级解决不平等问题。指标将包括减少被归类为生活贫穷的移徙者人数比例。

51. 必须制定一个提供社会保护以减少贫穷人口，包括移徙者等边缘化群体的脆弱性的具体目标。指标可包括能够获得和可以跨界携带工作所得社会福利(如养恤金)的移徙者人数比例。《经济、社会及文化权利国际公约》第 9 条规定，各国应承认人人有权享受社会保障。经济、社会及文化权利委员会在其第 19 号一般性意见中界定的社会保障权利包括“在没有歧视的情况下获得和保留现金或实物福利的权利，以便，除其他外，保护人们免受(a)因为疾病、残疾、孕产、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入；(b)无钱求医；(c)无力养家，尤其是赡养儿童与成年家属”。委员会还指出，“社会保障的权利包括现有的社会保障覆盖范围(无论是公有的还是私营的)不受任意和无理限制的权利以及在遭受社会风险和突发情况时平等享有充分保护的权利”。

52. 着重人权的社会保障模式需要全面、普遍和可持续的系统，包括缴费和非缴费的元素。由于移徙者的特定人口结构，他们缴纳的税款和社会缴款通常多于他们获得的个人福利。¹⁵ 虽然移徙者因工资低而比公民交纳较少的税款，但他们要求的福利通常也较少。没有直接参加社会缴款计划的移徙者还通过支付间接税资助社会保障计划和方案(见 [CMW/C/GC/2](#))。获得社会保障是绝对的权利，不取决于就业状况。各国应在关键领域推行公共资助和提供的社会保护政策，保障整个社区，包括移徙者的福祉，不论其身份为何。

53. 指标应着眼于提高平等享有社会保障的移徙者人数比例及是否可跨界携带工作所得社会保障福利，如养恤金。

5. 确保不分老幼人人享有健康生活及促进所有人的幸福生活

54. 由于歧视、语言、文化隔阂或法律地位等因素，移徙者往往不能够充分享受其健康权。处于非正常情况的移徙者、临时移徙工人、移徙家政工人和被拘留移徙者是最边缘化的一些群体。

55. 许多移徙者藏身或乘坐拥挤不堪的船只或卡车，在前往目的地途中历尽艰辛，还可能在途中遭受性暴力和人身暴力。抵达过境国或目的地国后，移徙者得到很少或者根本没有任何医疗保健服务。此外，移徙者往往被视为疾病的根源，必须接受一些疾病如艾滋病毒的强制性检测；这种情况侵犯了他们的知情同意

¹⁵ International Labour Organization, Fair Migration: Setting an ILO Agenda, report I (B) prepared for the 103rd session of the International Labour Conference, 2014 (ILC.103/DG/IB) (Geneva, 2014).

权，是一种歧视性做法，不但无济于改善公共健康而且适得其反，因为这种做法鼓励隐瞒情况。¹⁶

56. 人们普遍认为，健康生活是可持续发展的关键。联合国可持续发展大会《成果文件》指出，健康是实现可持续发展三个维度的先决条件、成果和指标。与会者呼吁充分落实人人享有能达到的最高标准身心健康权利及向所有工人提供必要的社会保护和健康保护。研究显示，移徙者能够改善其家庭成员的健康水平，临时移徙者能够与家庭成员和当地社区分享改善健康的做法。¹⁷

57. 大会在第 67/81 号决议中敦促政府、民间社会组织 and 国际组织推动将全民医保作为重要内容纳入国际发展议程和执行千年发展目标等国际商定发展目标的工作，借此促进持续、包容、公平的增长，促进社会凝聚力和民众的安康，并实现教育、工作收入和家庭财政保障等社会发展的其他里程碑。应落实这个概念，以确保移徙者等边缘化群体能够利用全民医保。

58. 这个目标应全面覆盖整个健康权，因为健康权是一个总括性权利，其范围不仅仅限于及时和适当的保健服务，也包括健康的基本决定因素，包括获得健康的职业和环境条件，以及获得与健康有关的教育和信息，包括关于性健康和生殖健康的教育和信息。¹⁸ 应当将这项权利纳入所有其他相互关联的目标，包括与获得安全饮用水和适足卫生条件以及适足供应安全营养有关的目标。

59. 这个目标必须确保所有移徙者及其家庭成员，不论其身份为何，平等获得适足、负担得起、便捷和优质的医疗服务，包括精神健康服务。¹⁹

具体目标和指标

60. 这个目标应包括一个具体目标：减少妨碍普遍获得健康服务的障碍，并确保均衡分配护理的人力和财力成本。指标可着重于：

(a) 有多少国家制定了全国卫生立法、政策、计划和方案，以促进向所有人，包括移徙者，提供全民医保，不论其身份和情况为何；

(b) 在比例上有多少移徙者可持续地平等获得适足、负担得起、便捷和优质的医疗服务，包括必需药品，不论其身份和情况为何；²⁰

¹⁶ 见 A/HRC/23/41 和国际劳工组织 2010 年关于艾滋病毒和艾滋病的建议(第 200 号)第 25、27 和 28 段。

¹⁷ Dilip Ratha, “The impact of remittances on economic growth and poverty reduction”, MPI Policy Brief, No. 8 (Washington, D.C., Migration Policy Institute, September 2013)。

¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 11 段。

¹⁹ 见大会第 68/4 号决议。

²⁰ 见人权理事会第 23/20 号决议第 4(e)段和世界卫生大会决议 WHA61.17。

(c) 有多少国家已消除歧视性做法和障碍，包括基于移徙者的健康状况而将其拘留或驱逐出境。

61. 在扫除艾滋病、结核病、疟疾和被忽视的热带病的具体目标下，应设定卫生指标衡量为移徙者实施的预防、治疗和支持措施的效力。

6. 确保为所有人提供包容性和公平的优质教育及促进终身学习机会

62. 《经济、社会及文化权利国际公约》第 13 条规定，受教育的权利是一项普遍权利。经济、社会及文化权利委员会在其第 13 号一般性意见确认，教育是“一个基本工具，在经济上和在社会上处于边缘地位的成人和儿童受了教育以后，就能够脱离贫困，取得充分参与社区生活的手段”。消除种族歧视委员会在其第 30 号一般性建议强调，各国必须确保所有移徙者子女，不论其身份为何，均有机会进入公立教育机构。儿童权利委员会在其第 9 号一般性意见赞同包容性教育的概念，认为包容性教育是“一套价值观、原则和做法，设法为所有学生提供有意义、有成效和高质量教育，并公平地对待无论是残疾儿童还是所有学生学习条件和要求的多样性”。

63. 应拟订教育目标以确保所有人，包括移徙者等边缘化群体，有平等受各级教育的机会，并着重于：

(a) 确保提供包容性教育，表明决心创造适合于不歧视地包容每一个孩子的学习环境；

(b) 要求学校因材施教，考虑到所有儿童，包括移徙儿童的不同需要和能力；

(c) 建立承认和重视多样性的体制、政策和做法。

具体目标和指标

64. 具体目标应包括：

(a) 所有儿童，包括移徙儿童，不论其身份和情况为何，均有平等机会获得和完成免费、包容性的优质初等和中等教育；

(b) 所有儿童，包括移徙儿童，不论其身份和情况为何，取得获承认和可衡量的学习成果，特别是在识字、算术和基本生活和工作技能方面；

(c) 所有儿童，包括移徙儿童，不论其身份和情况为何，接受文化上适当的教育；

(d) 考虑到边缘化群体，包括移徙儿童的特殊需要，如语文培训需要的教育政策；

(e) 促进所有人，包括移徙者的终身职业培训机会；

(f) 实施促进移徙者融入社会和经济的教育政策，包括采取跨界承认技能和资格等措施。

65. 指标应包括下列人数比例：

(a) 获得并完成普及、免费的义务初等教育，最终取得相关和可衡量的学习成果的移徙儿童；

(b) 获得并完成逐步免费的中等教育，毕业时证明已取得相关学习成果的移徙儿童；

(c) 入读并完成高等教育，毕业时获颁发证书、文凭和/或学位，并有终身学习机会的移徙学生。²¹

7. 实现性别平等及赋权所有妇女和女童

66. 移徙可以促进性别平等和赋权妇女，因为移徙妇女通过就业获得收入、地位、自主权、自由和自尊。研究显示，临时移徙与移徙者原籍国的女童入学率较高有一定关系。

67. 这个目标应着重于终止性别歧视和不平等，特别是在移徙者等边缘化群体内。
具体目标和指标

68. 具体目标应着重于：

(a) 消除初等和中等教育所有群体，包括移徙者的性别差距；

(b) 确保妇女就业机会平等，所有人包括移徙者同工同酬；

(c) 终止侵害妇女和女童，包括移徙者(不论其身份和情况为何)的一切暴力行为，包括工作场所暴力行为；

(d) 消除对妇女和女童，包括移徙者(不论其身份和情况为何)的一切形式歧视；

(e) 促进提供按性别分列的数据，以改善性别平等政策，包括编制对性别问题具有敏感认识的预算，特别是考虑到移徙者等边缘化群体。

69. 指标应包括下列人数比例：

(a) 在非正规经济中就业，包括工作不稳定，如从事短期、兼职、季节性和临时性工作的移徙妇女；

(b) 在过去一年间或一生中曾遭受心理、人身和/或性暴力的移徙妇女，按暴力行为的严重程度、与行为人的关系、移徙身份和频率分列；

(c) 获得并完成初等和中等教育，证明取得相关学习成果的移徙女童，按移徙身份分列。²²

²¹ 见大会第 68/179 号决议第 5(h)段和第 68/4 号决议第 13 段，及人权理事会第 20/3 号决议第 3 段。

²² 见大会第 68/179 号决议第 5(e)段和第 68/4 号决议第 11 段。

8. 促进持续、包容和可持续的经济增长及所有人实现充分的生产性就业并享有体面工作

70. 移徙者在全球经济中也发挥着重要的作用。他们填补短缺的劳动力，贡献自己的技能、经验和专门知识，汇款回家并在目的地国打开新的市场。移徙的部分原因是目的地国需要移徙者的劳动力。在许多国家，农业、建筑业、接待业、看护业、渔业和采掘业等一些经济部门的竞争力全靠使用所谓的“廉价劳动力”。但由于合法移徙渠道不多，特别是对低技能工人来说，因此许多移徙者处于非正常情况，在危险的条件下工作，受到招募人、雇主、走私者和人贩子剥削(见 [A/HRC/26/35](#))。国际劳工组织估计，强迫劳动每年赚取 1 500 亿美元。²³ 许多强迫劳动受害人是根据目的地国劳动力市场没有被确认的需求而离开原籍国的移徙者，因为移徙者往往愿意以无良雇主提供的剥削性工资和劳动条件接受国民不会愿意干的肮脏、困难和危险工作。

71. 此一目标将使 2015 年后议程有机会承认并突显移徙者的人权和劳动权，这将反过来增加移徙者对全球经济的贡献。各国必须要求雇主承担责任以确保移徙者不受剥削，并废除助长移徙者恶劣工作条件的政策，如担保制度。国家法律应保障所有人实现生产性就业并享有体面工作，包括移徙者在内，不论其在原籍国和目的地国的身份和情况为何。

具体目标和指标

72. 具体目标应包括促使财经领域容纳移徙者和采取措施鼓励移徙者在原籍国和目的地国之间进行贸易和投资，并推行扶助、引导和赋权移徙者社群创业的战略。

73. 鉴于移徙的推拉因素，应制定具体目标以确保移徙的适当治理，及促使技能与工作互相匹配和国家间劳动力供求情况的平衡；为此采取的措施包括建立公平、安全、正规的移徙渠道，包括低技能劳动力的移徙渠道。此外，具体目标应着眼于纠正低技能化现象，包括使更多的移徙者能够以最符合其教育、培训和工作经验的技能水平工作，以便他们融入当地劳动队伍和重新加入原籍国劳动力市场。

74. 关于汇款问题，世界银行估计，2014 年汇款将达到约 4 360 亿美元。²⁴ 私人汇款有助于增加家庭收入，最终可改善原籍国的健康和教育成果。²⁵ 因此，按照可持续发展目标开放工作组的建议将移徙者汇款手续费减至少于汇款额 3% 的具体指标会大大改善家庭的经济状况。但不应以减少汇款费用代替国家减贫政策，考虑到汇款毕竟是私人拥有的钱财。

²³ International Labour Office, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (Geneva, 2014)。

²⁴ 见 www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/11/remittances-developing-countries-deportations-migrant-workers-wb。

²⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries* (Paris, OECD Publishing, 2007)。

75. 推动将非正规部门活动和就业正规化的具体目标应设定具体指标，衡量建筑业、渔业、接待业，看护业、采掘业和农业等雇用移徙者工作的特定经济部门的正规化程度，其中包括在报告所述期间从非正规部门转移到正规部门工作的移徙者人数比例。

76. 制定关于招募的具体目标将有助于各国降低移徙的整体人力和财政成本。具体目标可以着重于建立有效的政府监管监测框架和使用一切可用的国际合作渠道，以确保移徙过程两端的中介合乎道德、透明和负责任地行事。

77. 所有人实现充分的生产性就业并享有体面工作的具体指标应包括按照国际人权和劳工标准保护移徙者的人权和劳工权利，包括就业机会和待遇平等。指标应着重于：

- (a) 已批准规定就业待遇人人平等的相关国际人权和劳工法律文书的国家数；
- (b) 国家立法和政策规定就业待遇人人平等，包括保障移徙者的劳工权利及其平等获得社会福利与利用补救机制实现平等待遇的国家数；
- (c) 减低移徙者前期费用，特别是招工介绍费；
- (d) 增加对招募业的监管和监测；
- (e) 通过缔结双边和多边协定等途径相互承认外国学历及社会保障福利的可携性；
- (f) 分列数据，显示曾投诉工作权利受到侵犯，包括被强迫劳动、歧视和非法终止雇佣关系的移徙者人数比例，及获得补偿的移徙者人数比例。

78. 有关终止最恶劣形式的童工及保护所有工人包括移徙者的权利和确保其安全 and 有保障的工作环境的具体目标应包括下列指标：

- (a) 已批准相关国际标准而且本国立法规定保护移徙者权利及保障其平等就业待遇的国家数；
- (b) 宣传体面工作及保护移徙者人权的活动数；
- (c) 强迫劳动、人贩活动和最恶劣形式的童工，包括在家政工作中发生的事件数；
- (d) 起诉人贩活动和强迫劳动的检控数；
- (e) 移徙者获得特殊签证保护或给予人贩活动和强迫劳动受害人的其他保护措施的案例数；
- (f) 检查全球供应链以消除强迫劳动和最恶劣形式的童工的企业数目；
- (g) 低技能工人，尤其是移徙妇女和儿童就劳动剥削作出投诉而获得补偿的人数比例。²⁶

²⁶ 见大会可持续发展目标开放工作组编写的预稿。

9. 为可持续发展促进和平与包容性社会、向所有人提供司法救助及在各级建立有效、负责任和包容性的机构

79. 国家承担了确保在其境内人人可平等获得司法救助的义务，承诺尊重、保护和实现一些权利，包括获得有效补救、在法庭和裁判所前人人平等、获得公正公平审判、获得法律援助、平等和获得法律平等保护、无歧视地获得司法救助、在法律前的人格被承认、寻求和接受信息。

80. 移徙政策很少以人权作为基础，而且劳工法要不是不适用于移徙者的工作就是没有以保护移徙者的方式实施，因此，许多移徙者的处境岌岌可危，以致移徙者和国家都无法将移徙的惠益最大化。移徙者在工作场所面临歧视和剥削，有时甚至被强迫劳动。由于招工介绍费极高，他们往往身陷债役。

81. 然而，不论其法律地位和情况为何，移徙者在受到侵犯人权和违反劳工标准的行为时大多不寻求补救措施，因为他们深恐被发现、拘留和驱逐出境。最边缘化的移徙者，包括在非正常情况下的移徙者和入户移徙家政工人(绝大多数是妇女)的处境尤其如此。

82. 移徙者不论是否有正常身份，通常无法在与目的地国公民平等的基础上获得司法救助。不能主张自己的权利和投诉侵犯或违法行为的移徙者陷入一个有罪不罚、剥削和边缘化的恶性循环。有效和可利用的司法系统应有助于克服排斥，可采取的行动包括在经济和社会权利方面建立进步的判例，落实执行移徙者的人权和劳工权，并对他们被私人或公共行为体剥削采取补救措施。

83. 特别报告员认为这一目标应着重有效实施法治：特别是确保移徙者等边缘化群体可有效地获得司法救助。尊重法治、提供有效司法救助和政府机构实行无歧视待遇的社会是蓬勃和持续发展的沃土。

84. 特别报告员提议，目标应包括加强各级的法治。各国应制定和实施法律、政策和体制措施，保证人人可获得平等和有效的司法救助，从而确保移徙者等边缘化群体能够充分享有其权利。

具体目标和指标

85. 相关具体目标应着重于：

(a) 向所有人，包括没有法定身份证明的移徙者，提供法定身份证件，因为缺乏民事法定身份证明与边缘化密切相关；

(b) 终止在有关司法救助的法律、政策和实践方面对任何人，包括移徙者的歧视和不平等待遇；

(c) 向所有人，包括移徙者，提供平等利用独立、有管辖权、反应积极的司法和准司法机构的机会，包括利用法院、法庭、行政法庭、劳工法庭、移民法庭、国家人权机构及监察员的机会；

- (d) 确保所有人，包括移徙者，平等获得法律援助的机会；
- (e) 提供平等获得称职和负担得起的法律代理的机会；²⁷
- (f) 确保为残疾人、农村人口及其他人提供无实物障碍的司法系统；
- (g) 提供平等和负担得起的可靠法律信息渠道。

86. 指标应包括：

- (a) 缺乏基本法定身份证明的人数；
- (b) 移徙者就侵犯人权和劳工权利、歧视或虐待行为向任何司法或准司法机构提出的投诉数目；
- (c) 移徙者有效获得辩护所需的适当法律代理和法律援助的人数比例；
- (d) 豁免无力负担费用的人，包括移徙者，缴付法庭费用的案例数；
- (e) 减少因移徙被拘留的移徙者人数；
- (f) 以非羁留替代措施取代拘留，释放被拘留移徙者的案例比例；
- (g) 废止将非正规移徙按刑事罪论处的法律、政策和方案。

87. 应制定一个具体目标，专注于减少移徙者在移徙途中受到的犯罪和暴力行为，并确保向这些剥削和虐待行为受害人提供有效保护和援助。指标应着重于：

- (a) 检控人贩活动、偷运人口和强迫劳动的案例数；
- (b) 移徙者获得特殊签证保护或为人贩活动和强迫劳动受害人提供的其他保护措施的案例数。

88. 为了打击继续存在的歧视和仇外行为，应制定具体目标以消除针对移徙者的暴力行为及各种表现形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和其他相关不容忍言行。

89. 指标应包括：

- (a) 旨在提供非暴力文化、多样性和多文化主义信息和教育的机制的时间框架和覆盖范围，重点在于使公众认识到移徙者的文化、社会和经济贡献；
- (b) 旨在支持移徙者及其家庭成员重新融入原籍国社会的机制的时间框架和覆盖范围；
- (c) 旨在消除歧视性法律、政策和做法的政策的时间框架和覆盖范围，特别注重移徙者等边缘化群体，并在社会、政治和经济领域增强这些群体的权能；

²⁷ 见大会第 68/179 号决议第 4(a)和 5(f)段；《德班宣言和行动纲领》第 16 和 48 段；人权理事会第 23/20 号决议第 4(b)段。

(d) 旨在保护所有移徙者及其家庭成员，使其免受一切形式的歧视、劳动剥削、虐待、仇外心理、暴力和有关不容忍行为的法律的时间框架和覆盖范围，重点是边缘化群体，包括儿童和妇女；

(e) 受犯罪行为，包括偏见暴力行为侵害的移徙者人数比例；

(f) 感到不安全，例如天黑后独自行走或晚上独自一人在家的移徙者人数比例。

10. 建立具包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区

90. 处于非正常或不稳定情况下的移徙者往往不得不住在难于获得基本服务和设施的地区，主要是在城市地区。适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员着重指出，处于非正常情况下的移徙者的住房状况令人严重关切，并指出由于他们在获得私人市场住房或公共住房方面受到的限制，这些移徙者往往无家可归或在拥挤不堪、不安全和不卫生的条件下生活。她重申各国义务确保移徙者不受歧视和平等地享受经济、社会和文化权利，包括适足住房权，而不论其身份和情况为何。此外，特别报告员指出，移徙者仅仅因为身份问题而处于岌岌可危的境况，所以应采取特别措施，以消除体制性边缘化和歧视的累积负面影响(见 [A/65/261](#))。

具体目标和指标

91. 必须制定具体目标，针对住在城市贫民窟和市郊地区的移徙者等边缘化群体的特定需求。这个旨在改善贫民窟居民生活的具体目标应牢牢扎根于人权和确保使用权得到保障，否则有被迫迁之虞。指标应包括制定方案以促进移徙者在目的地国的社会、文化和经济融合。

11. 加强可持续发展的实施手段及重振可持续发展的全球伙伴关系

92. 国家现在往往同时是原籍国、过境国和目的地国。所有国家都面对移徙带来的类似惠益和挑战，必须合作保护和促进移徙者人权，这样会有助于推动发展。应当促使所有利益攸关方参与实施可持续发展目标，包括与各国政府合作建立高效、创新和负责任的伙伴关系，以调动财政资源、研发和传播技术，及提供技术专门知识。招募机构等私营企业和雇主、侨民社区、国际组织、民间社会组织、工会、雇主团体、各政府部会及其他相关利益攸关方必须共同努力，充分利用移徙对发展产生的影响，并确保对移徙者人权的保护。应当以技术、财政和政治合作等形式提供国际支持以强化国家的努力。

93. 直接雇用或在其供应链中雇用移徙工人的行业应发挥重要作用，在其所有业务活动中采取谨慎调查措施，以确保充分促进、尊重和保护移徙者的劳工权利和人权。各国义务监测私营部门的活动，促进良好做法和酌情适用适当的制裁措施。

94. 各国必须承认和解决所谓移徙“拉动因素”，如建筑业、农业、接待业或看护业等经济部门对低技能劳动力的需求本地无法满足但不获承认；各国必须为这

种低技能工作提供公平、安全和正规的移徙渠道。在正规移徙渠道没有真实地反映劳动力市场需求的情况下，移徙者更加可能进行非正规移徙，因而担冒着被剥削、虐待和拘留的风险。

95. 应制定具体目标，改善以人权为基础的移徙政策，确保公平、安全和正规的移徙，以停止对移徙者的剥削、虐待和暴力行为，不论其身份或情况为何。应按目的地对各种技能水平的劳动力需求开发足够的正规移徙渠道。这种政策措施可减少移徙者使用非正规移徙渠道，防止他们沦为偷运人口和人贩团伙的受害人。政策应考虑到文化因素，并促进所有移徙者及其代表，如工会和民间社会组织参与有关移徙者的决策进程。

96. 此一具体目标的指标应包括：

- (a) 加强国际合作的政策的时间框架和覆盖范围，目的是促进符合人权标准的公平、安全和正规移徙，包括通过各级技能水平的劳工流动计划；
- (b) 扩大正规移徙渠道，包括家庭团聚的措施的时间框架和覆盖范围；
- (c) 避免以犯罪化和外推化做法加剧移徙者脆弱情况的政策的时间框架和覆盖范围；
- (d) 在尝试越过海、陆、空边界时被杀、受伤或成为犯罪受害人的移徙者人数；
- (e) 可有效利用国家保护机制，包括寻求庇护或就侵犯人权或违反劳工标准的行为寻求补救措施的移徙者人数比例；
- (f) 废除根据儿童移民身份或其父母移民身份以任何形式拘留儿童的做法的政策的时间范围和覆盖范围；
- (g) 确保所有移徙者的社会保障福利可携性的社会保障协定数；
- (h) 规定人权保障措施和遵守国际人权和劳工标准，包括规定有效申诉和补救机制的双边和多边移徙协定的数目比例；
- (i) 建立能力以收集、传播和利用有关移徙者状况的分列数据；²⁸
- (j) 将移徙问题纳入国家和国家以下各级发展和减贫战略和计划及国家适应行动纲领和减少灾害风险战略；
- (k) 通过和实施区域自由流动协定和/或劳工流动计划；
- (l) 减少移徙者为移徙付出的代价，包括生命的丧失和人权受到的侵犯；
- (m) 减低移徙者前期费用，特别是招工介绍费；

²⁸ 大会第 66/288 号决议，附件，第 157 段。

(n) 增加对招募业的监管和监测；

(o) 通过缔结双边和多边协定等途径相互承认外国学历及社会保障福利的可携性。

12. 分列数据的重要性

97. 现有的移徙数据着重于数量和流量，未能让人清楚了解移徙者及其家庭成员和社群在原籍国、过境国和目的地国的人权状况。可得到的移徙者定性和定量数据往往并不完整，特别是缺少关于最边缘化的移徙者，包括处于非正常情况的移徙者的数据，因为他们经常没有在任何地方登记。

98. 此外，移徙政策大多是在反移徙者言论的鼓动下拟订的；这些言论植根于流行的不经之谈，认为移徙者抢走当地人的工作、耗费国家资源、构成健康或安全风险。

99. 为了确保收集处于非正常情况的移徙者的可靠数据，从而改进政策制定和执行工作，必须在公共服务提供者如教师、医生、社工、劳工督察和当地警察与执行移民法规的人员之间建立防火墙，以确保前者不会变成后者的辅助工具，能够不受干扰地履行各自的职责和任务，包括收集有关处于非正常情况的移徙者的数据。如果没有这样的防火墙，许多处于不正常情况或困境的移徙者将千方百计避免被上述公共服务识别出其身份。

100. 为了制定和实施有意义的国家计划、政策和方案，各国必须着重于收集和评估关于移徙者人权状况的数据。各国可以从不同来源收集数据，例如从人口普查、人口调查、劳动力和住户调查、行政记录、公共服务机构、司法系统、国家人权机构、工会和民间社会组织。难以点计的移徙人口，如短期、循环、非正常和儿童移徙者、人贩受害人、难民和寻求庇护者，如能参与设计调查和其他数据收集工具及参与传播和分析数据，应有助于提高数据的相关性和质量。移徙治理机构也应能确保数据，包括参与编制数据的人的身份，得到保护和保密。

101. 数据收集应着重于移徙的人权问题，最好能够按所有被禁止的歧视理由分列，包括按收入、城乡地区、性别、年龄、残疾、国籍、工作行业和法律地位分列。不过，分列数据本身不会自动导致不平等的减少。政策制定者必须根据分列数据显示的资料采取行动才能实现必要的变革，然后再将其反映于制定的具体目标和指标。

102. 为了确保不让一人掉队，2015年后议程各个目标均应特别注意有关移徙者等边缘化群体的成果。因此，议程应确保在相关目标领域下按国籍和移徙者身份系统地分列指标，以衡量边缘化移徙者群体所得进展，包括确定存在的结构性歧视。如上所述，这也应该包括在相关目标领域下制定对移徙者具有敏感认识的特定具体目标。

103. 根据收集更好的定性和定量人权数据的需要,人权高专办为制定人权指标、收集和分列全球和国家一级的数据制定了一套方法,可确保移徙者不因其非国民身份和其他原因而被排除在分列数据之外,也不会被“留后处理”。人权高专办建议制定结构、进程和成果指标。此一指标组合应有助于评估各国为履行其义务而采取的步骤——从承诺和接受国际人权标准及制定法律法规(结构指标),到如何通过政策、方案、预算拨款落实(进程指标),以至从移徙者及其家庭成员的视角评估取得的成果(成果指标)。²⁹ 人权高专办正在与移徙与发展全球知识伙伴关系、联合国儿童基金会和国际劳工组合作制定有关移徙者人权的指标;应利用这些指标作为拟订 2015 年后议程的依据。

13. 进度评估

104. 千年发展目标将重点放在整体进展,以此为成功实现目标的一个指标,结果造成极大的不平等,因为数据没有反映社会某些人口取得的进展缓慢或根本没有任何进展这一事实。这种情况导致移徙者等边缘化群体受到的排斥日增。这些群体大多缺乏政治资本,在制定定向政策和方案时往往被政府忽视。因此,可持续发展目标必须能够提供全面信息,反映所得进展在社会各部分人口之间的分布情况,并向“被抛在后面”的人提供激励。

105. 边缘化群体,包括移徙者在社会、经济和政治上受到排斥,或长期受到种种不为国家所承认的侵犯权利行为,难以为他们制定定向方案并衡量所得进展。相关数据往往没有被系统地收集,从而导致进一步的排斥。由于缺乏这类数据,各国在确定优先次序、制定政策和分配预算拨款时无法充分考虑边缘化群体的需要。应发掘数据来源,以编制分列数据并测量和监测所有移徙者的发展进度,不论其身份为何。³⁰

106. 2015 年后议程的报告制度应规定,报称取得进展必须以差距有所减少为佐证,或以证明全国各地最底层的五分之一人口取得进展为条件。³¹

107. 为了评估在实现目标和具体目标方面的进展,应明确衡量根据各人口组群,包括移徙者的具体目标所定进度及不平等现象的减少。

四. 结论和建议

108. 2015 年后议程必须针对免于恐惧的自由和免于匮乏的自由。被公认为成功实现千年发展目标的国家也曾经历过大规模的社会动荡和政治动乱。单是经济增

²⁹ 人权高专办,《人权指标:测量与执行手册》(HR/PUB/12/5)。

³⁰ 全球移徙问题小组关于将移徙问题纳入联合国 2015 年后发展议程的立场文件(见上文脚注 14)。

³¹ 见 www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/pres_notes_ohchr.pdf。

长并不足以衡量发展。2015年后议程必须针对经济、社会和文化权利以及公民和政治权利，以实现和平社会，司法救助和政治参与。

109. 为了保证包容性的可持续发展，2015年后议程应着重于促进和保护所有边缘化群体，包括移徙者的人权，不论其身份或情况为何，及着重于获得更全面的有关进展分布情况的信息。³² 因此，议程应：

(a) 确认在移徙者生活的社区，移徙与发展在经济、社会发展、卫生、教育和文化生活等众多领域互动；

(b) 在千年发展目标所取得的成绩的基础上再接再厉，特别针对移徙者，不论其身份和情况为何，规定清晰、明确、有时限、可衡量和以人权为基础的目标、具体目标和指标；

(c) 提倡以平等和不歧视为一个单独的目标，特别注重最边缘化群体，包括移徙者；

(d) 适用不歧视、参与、问责和获得补救的原则于所有目标、具体目标和指标；

(e) 为每一个相关目标制定敏感认识移徙者需求的特定具体目标和指标；

(f) 确保在所有相关目标下有系统地分列指标，除了按所有被禁止的歧视理由，包括按年龄、性别、收入、残疾、城乡地区、国籍、残疾分列以外，还按移徙者身份(例如按国籍以及移徙身份和居留身份)分列；

(g) 确保所有目标、具体目标和指标符合国际人权和劳工标准，目的是将实现所有人的人权纳入2015年后议程，以增加政策连贯性和加强问责制；

(h) 制定明确针对边缘化群体的具体目标和指标，目的是缩小主流人口与边缘化群体之间的差距；

(i) 制定包容性进程，以利于进行全国协商，促进深入了解并根据国情调适每一个目标、具体目标和指标，特别考虑到并传达移徙者等边缘化群体的心声。³³

³² 全球移徙问题小组关于将移徙问题纳入联合国2015年后发展议程的立场文件(见上文脚注14)。

³³ Jan Vandemoortele, “The MDGs: ‘M’ for misunderstood?”, WIDER Angle, No. 1 (June), pp. 6-7.