联合国 A/C.2/61/7

大 会

Distr.: General
20 October 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

第二委员会

议程项目 55(b)

全球化和相互依存：国际移徙与发展

2006 年 10 月 12 日巴基斯坦常驻联合国代表团给联大主席的普通照会

巴基斯坦常驻联合国代表团谨此呈送巴基斯坦常驻联合国日内瓦办事处代表马苏德·汗大使阁下以国际移徙组织理事会主席身份写给联大主席的信，转递移徙组织第九十届会议举行的国际移徙对话的概要（见附件），以便作为联大第六十一届会议正式文件分发给会员国。

06-58180 (C) 021106 021106

2006 年 10 月 12 日巴基斯坦常驻联合国代表团给联大主席的普通照会的附件

我谨以国际移徙组织（移徙组织）现任主席的身份给你写信。

移徙组织及其成员欢迎联大于 2006 年 9 月 14 日和 15 日举行国际移徙与发展问题高级别对话。这次对话是一个机会，可以提请注意并促进移徙和发展方面的政策与做法之间的一致性，指明促进移徙增进发展的途径和方法，并减少其负面影响。

联大第 60/227 号决议请移徙组织为高级别对话作出贡献。

2005 年 11 月，移徙组织理事会第九十届会议，除其它外讨论了同即将举行的高级别对话有直接关联的专题。理事会会议结束时，我通知理事会成员，在高级别对话前，我将向联大主席转递我们在日内瓦举行的关于移徙与发展之间的政策一致性与联系的对话的概要（见附文）。

理事会届会在移徙组织国际移徙对话的框架内进行了讨论。对话是按照移徙组织章程关于为成员国和观察员提供论坛、就移徙和最佳做法交流经验的任务规定而于 2001 年组织的。对话旨在促进人们进一步认识现代移徙的发展、促进国家间关于移徙的合作，并促进移徙与有关政策领域的连贯一致性。

多年来，移徙组织的 118 个成员国和 87 个观察员（其中包括 20 个国家）在对话的各个讲习班上讨论移徙与发展专题。它们还要求理事会第九十届会议就此专题组建特别小组。特别小组的对话总主题是“移徙政策的一致性”，其基础上一份题为“处理移徙与发展的政策办法”的背景文件。这份文件概述了尽量减少移徙的潜在负面影响并使移徙促进发展的各种办法。

如移徙组织总干事与秘书长办公厅最近的通信所示，即将举行的高级别对话对于移徙组织理事会审议移徙组织战略、更广泛而言对于审议移徙组织同联合国的关系也十分重要。高级别对话的结果无疑将成为今年秋季稍后移徙组织理事会讨论这些重要专题时的内容。

我们所面临的集体挑战，是要使处理移徙与发展问题的若干相关组织加强国家和国际努力发挥协同作用。

如需了解进一步细节或背景，或想讨论内容，请随时与我联系。

巴基斯坦常驻联合国日内瓦办事处代表

移徙组织理事会主席

大使

马苏德·汗（签名）

国际移徙问题对话

国际移徙组织

理事会第九十届会议

2005 年 11 月 29 日-12 月 2 日

在移徙问题上实现政策一致性
移徙与发展：教训和政策方针

主席摘要

导言

1. 对移徙问题的关注程度处于历史最高水平。国际社会越来越认识到移徙为增长、发展和稳定带来的机遇。

2. 国际移徙组织（移徙组织）的成员迅速扩大，现在有 118 个成员国（1998 年有 67 个国家）和 89 个观察员（20 个国家加上许多政府间和非政府组织合作伙伴）。

3. 联合国秘书长已经将移徙问题作为国际社会的优先工作之一，并且 2006 年 9 月联合国大会第六十一届会议将举行首次移徙问题高级别活动，具体形式是国际移徙和发展问题高级别对话。

4. 六个国际组织——国际移徙组织（移徙组织）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）以及联合国贸易和发展会议（贸发会议）——的领导人认识到，各自组织在移徙问题方面的目标和工作领域互为补充，因而组建了日内瓦移徙小组这一机构间协商机制。自移徙组织理事会组建以来，日内瓦移徙小组更名为全球移徙集团，并扩大吸收了联合国经济和社会事务部（经社部）、联合国人口基金（人口基金）、联合国开发计划署（开发署）以及世界银行。集团的工作范围也相应扩大。

5. 各种区域、次区域和全球经济、政治和安全机构与组织都将移徙问题列入其议程。

6. 移徙组织、世界银行和国际移徙问题全球委员会最近的报告，都指出了目前和今后移徙在促进发展和减少贫穷方面所能发挥的作用。这些报告认为，移徙的影响取决于移徙进程所处的政治、社会、法律和经济环境以及是否执行了恰当的移徙管理政策战略。

移徙组织国际移徙问题对话

7. 移徙组织国际移徙问题对话为移徙组织成员国和观察员提供了一个论坛，以与其他各种利益相关者和行为者交流意见和经验，并促进移徙问题和相关政策领域的一致性。

8. 设计和执行有利的移徙政策是移徙管理的关键挑战，因此移徙组织成员国在若干场合在国际移徙问题对话框架内提出了移徙与发展的话题。这些成员国要求，2005 年移徙组织理事会第九十届会议在国际移徙问题对话框架内召集一个政治级别的移徙问题专门讨论小组。讨论基本以“移徙政策的一致性”主题为指导，讨论认为没有各级政策的一致性，便无法全部实现移徙承诺。

9. 本主席摘要以下各节介绍了理事会第九十届会议上的对话情况，并特别强调了与高级别对话最有关系的话题。

在移徙问题上实现政策一致性

10. 与会者在讨论中认识到，移徙问题是一个跨国和多方面的现象，既影响许多相关政策领域/问题（贸易、卫生、环境、安全等），也受这些领域/问题的影响。

政府内部政策一致性

11. 若干发言者和代表指出，政策一致性必须在国家一级从政府内部开始。为使多边合作有效，各国必须首先制定协调一致的移徙政策，满足部间协作的需求，并培养基本的移徙管理能力。

12. 各国应努力促进关于移徙问题各方面政策的一致性。例如，推动有利移徙的政策和减少不利移徙的政策如果制订得当，不但不会相互矛盾，反而能够相辅相成。

13. 另外，相关部委之间的协商和协调至关重要，这样一个领域的行动才不会无意间对另一个领域的优先事项造成损害，并且才能够确定和实现不同领域的合力。

14. 发言者和代表强调，管理移徙的能力对于实现政策一致性的努力至关重要。各国应有能力分析移徙和其他政策的影响，查明矛盾所在，并制定实现政策一致性的战略。国际移徙问题全球委员会发现，在有效综合管理移徙问题方面，几乎所有国家都在不同程度上缺乏的必要经验、资源和基础设施。

15. 此外，发言者和代表注意到，必须提供关于全球移徙类型、国家移徙趋势和政策、汇款和相关现象的有效数据和分析，为政策制定和进一步实现政策一致性的努力提供信息。关于移徙政策的讨论强调了区分各类移徙的重要意义。

各国政策一致性

16. 会议认识到，各国双边和多边合作对于加强政策一致性和改善互利移徙前景至关重要。

17. 会议特别注意到，移民始发国和接受国之间的常规合作对于制定有利于所有当事方的一致政策非常关键。例如，2005 年 9 月在印度尼西亚巴厘，亚洲和海湾的几个目的地国代表参加了亚洲始发国海外就业和合同劳工部级协商。协商表明，来源国和目的地国在全球劳工市场上有共同的关切和利益。

18. 发言者和代表强调了来源国和目的地国之间双边协定在推动劳工移徙方面的益处。有人建议，始发国应考虑联合起来与目的地国打交道，因为联合更能确保其移徙者的人权得到保护。有人还认为，区域经济、政治和安全机构在协助和协调国家移徙政策方面经常起到关键作用。

19. 有些代表建议，一个有效实现移徙政策一致性的办法是制定关于人员移动的国际法律文书。其他代表指出，他们认为制定一个新的标准框架并不理想，也不会有成效，而是倾向于通过移徙组织等组织的协助发展国际一级的移徙管理能力以及设立移徙问题区域非正式协商机制。有人指出，尽管零散的进展不太协调一致，但这可能是近期就分散问题取得共识的最现实的办法。

吸引关键的利益相关者，包括私营部门和国际组织

20. 会议认为，国际组织、私营商业部门、工会和非政府组织等利益相关者能够为移徙政策对话做出有益的贡献。各国应努力发现并积极吸引这些利益相关者。

21. 移徙组织认识到吸引关键的利益相关者的重要意义，组建并在理事会第九十届会议上启动了业务顾问委员会。[1] 代表们普遍表示，有兴趣了解有关业务顾问委员会会议结果及其今后工作计划的情况。

22. 会议还讨论了机构间合作，特别是在国际移徙问题全球委员会关于组建机构间全球移徙基金的建议范围内机构间合作的必要性。据称，国际移徙问题全球委员会报告所要求组建的全球移徙基金不一定是一个新的机构，完全可以设立在扩大后的日内瓦移徙集团之下，其工作重点将是能力建设、政策形成以及数据收集。国际移徙问题全球委员的报告并没有提议改变移徙组织在现有机构间结构内的地位，国际移徙问题全球委员会的代表认为，移徙组织仍应成为移徙领域的关键组织，并为讨论移徙问题提供最重要的论坛。

23. 有些代表表示支持扩大后的日内瓦移徙集团。其中有些人表示，移徙组织应在扩大后的日内瓦移徙集团中发挥牵头作用。许多代表强调，应在扩大后的日内瓦移徙集团和成员国之间建立联络渠道。

[1] 业务顾问委员会的五名成员和移徙组织总干事就前一天举行的顾问委员会第一次会议做了报告。

移徙者的人权

24. 许多发言人和代表强调了保护移徙者人权的重要意义。会议提请注意《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》（保护移徙工人公约）在加强移徙者人权保护一致性方面的作用。有人表示，《公约》在许多方面只是编纂了现有国际人权保护标准，包括现有人权条约中并不具体针对移民的条款。会议强调，需要更多的国家，特别是目的地国批准《公约》。

25. 会议建议，如果来源国联合起来与目的地国就劳工移民协定谈判，而不是单独进行双边谈判，这些来源国将更有能力在谈判中为本国外迁的劳工移民争取更好的条件并保护劳工的人权。

26. 一名代表指出，有些国家经常积极要求其他国家尊重该国海外国民的人权，但是未能履行尊重在其领土上移民人权的自身义务。另一名代表认为，通过确定匹配劳动力供需的合法移徙通道的可用情况，国家可以为接纳和安置移民提供最佳条件。但另一名代表指出，家人团聚是移徙者人权的一个重要组成部分，对生产力和有效安置至关重要。

移民与发展

27. 发言者和代表普遍注意到，国际移徙可以为所有利益相关者创造实质性福利。会议还认为，在某些情况下，移徙会对发展产生负面影响，如人才外流以及相关的关键社会服务损失。

28. 移徙对发展的影响取决于发达国家和发展中国家是否具有有效的政策，来探讨和加强其积极贡献并尽量减少负面影响。会议认为，移徙与发展的关系影响到汇款、外国散居、人才外流和人才流动、人力资源开发、返回和重新安置以及劳工移徙等领域的关键政策和管理问题。

29. 会议强调，为确定有效的政策，必须找到能够评估移徙对发展以及发展对移徙影响的办法。各国应该交流有关移徙及其影响的现有数据，并收集更具体可比的数据。

移徙与发展政策议程的政策一致性

30. 有些发言者和代表对许多国家未能将移徙纳入发展政策和计划主流表示遗憾。这样无法充分实现移徙的积极益处，也无法充分处理移徙所带来的挑战。

3I. 一名代表指出，尽管移徙能够对发展产生积极的影响，但是千年发展目标并未充分认识到移徙问题。而千年发展目标已经成为国际发展议程的主要战略参考框架。同样，有代表认为，发达国家应将移徙纳入其发展战略并考虑其移徙政策对发展的影响。一名代表提到设立具体的“移徙与发展”预算项目，这种做法将有助于实现将移徙纳入发展战略主流的目标。

32. 有些发言者和代表指出，移徙界比发展界在探索移徙与发展的关联方面更为积极。发展界在移徙问题方面所做的工作并未对这种关联进行探索。同样，发展界并不一定认识到发展工作对发展中国家移徙压力的影响。

33. 为在移徙与发展问题上实现政策一致性，负责发展工作的部委和负责移徙工作的部委以及其他相关部委——最好采取“政府全部门”做法——必须开展对话和协商。会议提到了有关实现部委间一致战略的例子，如在各相关部委任命移徙与发展联络人、树立对政府内部在政治一级上一致性的认识，以及举行包含移徙与发展问题的区域对话和协商。

侨民对发展的贡献

34. 发言和讨论清楚地表明，侨民可以为本国发展做出巨大贡献。发言者和代表确定了多种措施，各国可以借此动员侨民，并通过有具体针对性的政策进一步提高他们的贡献。

35. 一名代表指出，全球融合和技术进步等发展造成侨民数量增加。尽管如此，由于没有一家国际机构对于侨民问题和动员侨民承担单一的主导权和责任，从而造成了体制空缺；而且由于没有明确的资金来源用于支付动员侨民的相关开支，从而造成了财政空缺，比如，开展政府能力建设以确定侨民并与之展开互动的开支，以及改革银行业和其他管理规范以最大限度地吸纳汇款并充分发挥汇款促进发展作用的开支。

36. 一个代表团提出，有一个国家多年来到海外寻求经济机会、逃离武装冲突、暴力和自然灾害以及以实现家庭团聚为目的的移徙现象，已使海外侨民占到国家人口总数的 25%。侨民社区根据原籍、行业活动或利益等多种不同标准组织起来。

37. 与会者讨论了国家同本国侨民保持联系的各种方法。各地领馆是同侨民保持联系和就其处境收集相关信息的方法，以便制订具体实用的侨民政策。一个代表团根据其本国经验指出，有些方案为社会项目制订了共同集资和投资机制，吸引侨民和当地及国家相关行为者的参与。此外还提及了海外侨民论坛，各界侨民代表和政府通过论坛汇聚一堂，了解侨民的需要、希望、观点和关切，在政府和侨民社区之间开展建设性对话。

38. 一个代表团曾在 2001 年资助召开返乡峰会，表彰海外国民的贡献，从而努力接触众多侨民。国家还修订了公民法，允许那些因为获得另一国公民身份而丧失本国公民身份的海外侨民保有双重国籍。此外，有报告指出，有关方面正在就立法问题进行辩论，未来将允许海外国民参与选举投票。

39. 有建议提出，发达国家和发展中国家政府以及国际组织应该共同承担起制订政策的责任，尽可能增强移徙对于促进发展和消除贫困的正面影响。发达国家和

国际组织可以支持发展中国家建立数据库，侨民可以自愿登记并通过数据库同本国保持联系。

40. 讨论的主要重点是汇款问题，这是侨民为消除贫困和促进发展做出贡献的重要方式。发展中国家在 2005 年收到的有正式记录的国际汇款估计约为 1 670 亿美元，经由各种正规及非正规渠道的无记录汇款估计至少能够达到记录汇款金额的一半。某些国家收到的汇款数额大于出口、外国直接投资、官方发展援助和旅游业等其他收入来源。为了让决策者了解相关情况，有关方面呼吁改善汇款数据和分析工作。

41. 一些发言者和与会者强调指出，汇款并不总能对发展产生直接影响。例如，汇款往往被用于消费，而不是用于能够对发展产生持久影响的其他用途。此外，有部分资金用于支付转账费用。在这个问题上，与会者指出务必要放开汇款转账业务，鼓励汇款转账行业竞争。

42. 关于政府应在何种程度上介入汇款管理工作，与会者表达了不同观点。一些人提倡政府积极管理汇款，以尽量提高汇款对于发展的促进作用。有建议指出，政府应该营造有利环境，吸引侨民和汇款接收者进行投资。与会者强调，政府的作用是制订政策以改善基础设施、提高施政水平、消除腐败、放宽贷款限制和鼓励创业精神。

43. 其他人强调指出，汇款属于私人资金，政府不应过分依赖移徙者的汇款和其他贡献，不应满足于现有的发展政策。移徙者的汇款等贡献固然可以产生重要的发展效应，但不应被视为国际发展援助、国家发展预算和经济改革战略的潜在替代品。

44. 移徙现象的惠益不仅限于侨民的财政贡献，这一点已经得到广泛承认。例如，移徙能够带动东道国和本国之间的知识、技能和技术的转移及传播。高技能专业人员能够为本国发展做出重要贡献。某些方案提供机会，帮助高技能专业人员短期返回原籍地区。

45. 若干发言者和代表重点强调了人力资源开发的必要性。与会者指出，全球化必须面对人员流动，而不仅仅是货物和资本的流动。在全球化程度日益加深的劳动力市场中，人力资源开发成本应由受益者负担，这其中包括目的地国及其各种行业。

46. 与会者指出，来源国有必要改善人力资源开发政策和方案，以便培养潜在的移徙者，满足全球劳动力市场的需求。应该调查当前的人力资源（劳动力供应）情况以及国家、区域和国际需求（劳动力需求）。此类调查工作尤其需要开展能力建设活动。原籍国和目的地国都希望看到移徙者能够在东道国实现就业，例如，来源国能够得益于日益增加的汇款，而目的地国也不会因失业的移徙者而增加社

会保障系统的负担。开展语言培训和消除歧视活动等活动，能够增加移徙者在东道国实现就业的机会。

47. 与会者在讨论中提出，是否可以将《服务贸易总协定》第 4 条作为协助短期劳工移徙的机制，尽管各方承认第 4 条下的承诺只针对高技能工人。

管理人口流动和高技能人力资源

48. 移徙是一种自然现象。但是，造成未经许可或非法人口流动的根本原因是贫困、冲突和缺乏善政。代表指出，消除这些根源的政策能够减少移徙压力。有建议提出，要消除贫困，发达国家只有两种选择：要么在发展中国家投资，并进口发展中国家的产品；要么接收发展中国家的移徙者进入发达国家。一名代表指出，这种“产品或人口”二选一的方案或许具有长期效应，但在短期内，各国不应借助贸易来缓解移徙压力，人口下降的国家也不应借助移徙来缓解养老金负担。

49. 与会者指出，如何留住技术人员是一个重要问题，合格人员的流失造成某些发展中国家重要社会服务不足，应该采取措施，避免出现这种循环。一名代表还呼吁有关方面注意，发达国家有责任协助避免人才流失。与会者建议在招聘产生严重不良影响的情况下采取措施限制在职招聘，并鼓励有关各方探索是否能够找到符合伦理标准的全球招聘办法。

移徙组织的作用

50. 移徙问题涉及到世界各国，全世界 191 个国家在某些情况下都可能是来源国、过境国或是目的地国，而且往往同时成为以上三者。移徙流动形式日益复杂多样，人员的国际流动性已经成为当代经济、社会和政治生活的固定特点。

51. 日益加深的全球和区域经济一体化、通信和运输系统的进步以及发达国家和发展中国家的人口结构差异都在决定和推动着移徙模式。

52. 移徙组织拥有 118 个成员国和 20 个观察国，作为观察员的众多政府间组织和非政府组织，设有 290 家区域办事机构，其影响日益遍及世界各地。

53. 当今各国比以往更加深切地认识到在移徙问题上采取合作管理办法的重要意义。推动国家间对话与合作的各种论坛已经开办，对当今流动世界的移徙性质及其作用的共识也正在形成。

54. 移徙组织在为开展移徙政策对话和制订政策提供论坛方面发挥了重要作用。移徙组织开展的国际移徙问题对话为政府和其他利益相关者搭建了重要论坛，便于交流意见和经验，从而推动各方深入理解国际移徙问题，并促进相关合作。此外，移徙组织还积极支持移徙问题区域磋商进程，从而协助各国启动并保持这种国家间的全球磋商机制。

55. 移徙推动世界经济发展。如果管理得当，移徙能够为世界各地的发展、经济稳定和社会做出贡献。国际社会应加强对于移徙问题的重视，使各国有机会探索如何最有效地管理这个复杂的跨国现象，以便让所有各方受益，其中包括改善国家间和机构间就移徙问题开展协调与合作的基础设施。

56. 移徙组织成员国同该组织行政管理部门合作，积极履行各自的责任，审查并反思组织的作用和未来发展。成员国也正在结合以下原因进行审查和反思：移徙和组织的性质发生变化，国际社会给与更多关注，这些变化带来的挑战，国际移徙问题全球委员会报告提出的建议，联大将于 2006 年 9 月举行的国际移徙和发展问题高级别对话期间的讨论，以及当前的联合国改革工作。

57. 移徙组织理事会希望联合国高级别对话能够取得成功和具体结论。成员国在今后的会议上将讨论这些结论的内容和政策方向，以制订战略加强移徙和发展之间的相互关联，强化移徙组织、联合国以及所有相关组织之间的合作。