联合国 A/75/292

大 会

Distr.: General
5 August 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 项目 21(a)

全球化与相互依存

国际移民与发展

秘书长的报告

摘要

本报告是依照大会第 73/241 号决议编写的。报告第二节介绍国际移民方面的全球最新水平和趋势。第三节讨论联合国系统各实体最近为支持各国将移民问题纳入国家发展计划而开展的活动。第四节概述衡量与移民有关的可持续发展目标和具体目标的进展情况。第五节阐述与国际移民有关的主要国际文书的批准现状。第六节简要概述国际社会为召开国际移民问题国际会议所作努力，最终，于 2018 年 12 月 10 日和 11 日在摩洛哥马拉喀什举行了通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议。报告还介绍了大会最近在国际移民与发展领域开展的其他活动。第七节介绍主要调查结果和建议。

自冠状病毒病(COVID-19)爆发以来，联合国各实体支持会员国防治这一大流行病并减轻其造成的经济和社会后果。报告视相关情况列入了此类干预措施实例。

* A/75/150。

20-10217 (C) 100920 081020

请回收

一. 导言

1. 过去三十年来，世界各地的国际移民人数稳步上升。1990 年至 2019 年间，居住在出生国或国籍国以外的人数增加了 78%。因此，国际移民人数占全球人口的比例从 1990 年的 2.9%增至 2019 年的 3.5%。全球移民分布非常不均衡：2019 年，全球 2.72 亿国际移民中，有一半只居住在 10 个国家。从欠发达地区向较发达地区流动的移民净流量从 1950 年代初的每年 26 000 人左右增至 2005-2010 年间每年 340 万人的高位；此后，2015 年至 2020 年间，这一数字降至每年 280 万人。由于与人口总数相比，国际移民中工作年龄人口所占比例往往较大，因此，移民的净流入推迟了人口老化长期趋势。

2. 自 2018 年以来，联合国各实体以多种方式支持各国政府制定政策，使国家以及移民及其家人能够获益于移民，同时应对与移民相关的挑战。2018 年 12 月通过的《安全、有序和正常移民全球契约》为各国将移民纳入国家发展规划提供了强大动力。联合国系统各实体继续制定指标，加强数据收集，以监测与移民者和移民有关的可持续发展目标和具体目标的实现情况。

3. 四分之三以上的会员国批准了旨在保护难民或打击偷运移民和贩运人口的国际文书，而批准保护移民工人权利文书的国家不到 30%。

4. 大会认识到汇款对移民及其家人有重要意义，宣布 6 月 16 日为家庭汇款国际日。

二. 移民水平和趋势

A. 国际移民存量

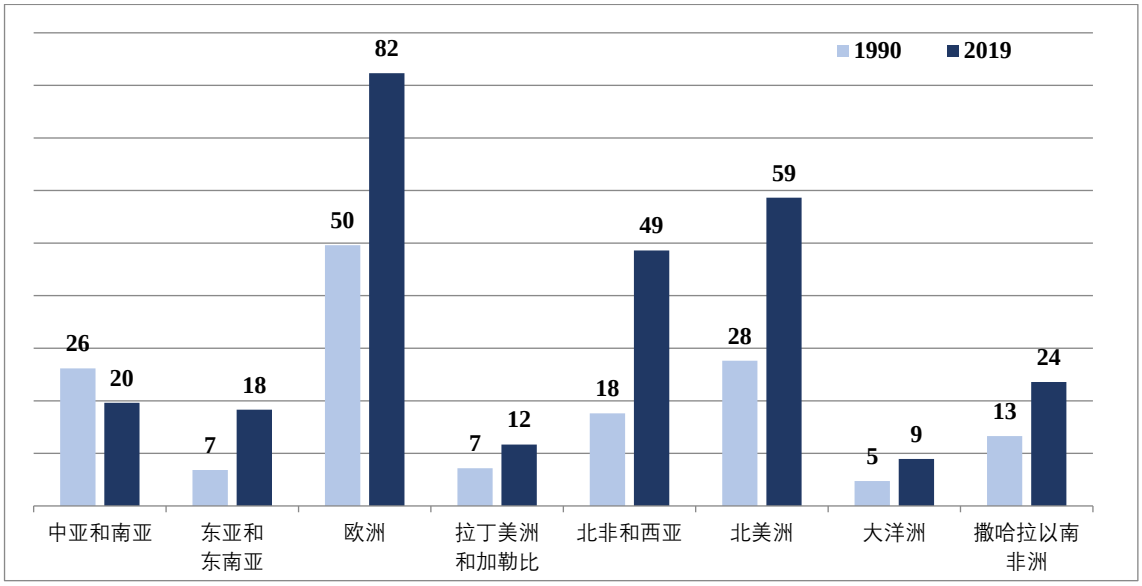
5. 2019 年，全球国际移民人数估计达到 2.72 亿人，自 1990 年以来增长了约 1.19 亿人(见图一)。[1] 1990 年至 2019 年，较发达地区的国家增加了 6 900 万国际移民，而较不发达地区的国家增加了 4 900 万人。到 2019 年，近 56%的国际移民，即 1.52 亿人，生活在较发达地区。

[1] 为估计国际移民存量，国际移民被界定为居住在出生国或国籍国以外的人员。外国出生或外籍人口涵盖所有居住在国外者，无论其抵达日期如何。这里给出的估算是 2019 年年中，也就是冠状病毒病(COVID-19)爆发前几个月。

图一

1990 年和 2019 年按目的地区域分列的国际移民人数

(百万)



资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司(2019 年)。2019 年国际移民存量。(联合国数据库，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019)。

6. 2019 年，国际移民占世界人口的 3.5%，高于 1990 年的 2.9%，这表明全球国际移民人数的增长速度快于全球人口的增长。2019 年，在较发达地区，国际移民平均占总人口的 12.0%，而在较不发达地区，移民仅占人口的 1.9%。

7. 2019 年，欧洲接纳的移民是世界移民中最多的(30%)，其次是北美洲(22%)以及北非和西亚(18%)。世界上其余 30%的移民生活在撒哈拉以南非洲、中亚和南亚、东亚和东南亚、拉丁美洲和加勒比或大洋洲。

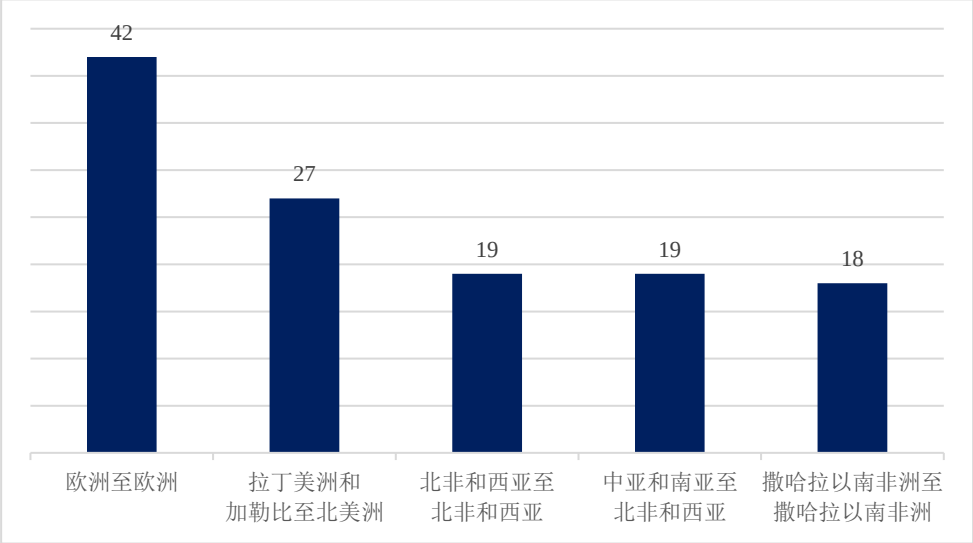
8. 1990 至 2019 年间，北非和西亚以及东亚和东南亚的国际移民人数增长了约 2.7 倍。在此期间，北美洲和大洋洲的国际移民存量约翻了一番，而在撒哈拉以南非洲、欧洲及拉丁美洲和加勒比，则分别增加了 77%、65%和 63%。只有在中亚和南亚，国际移民人数在 1990 年至 2019 年间减少了约 25%。

9. 2019 年，五个最大的区域移民走廊几乎占全球国际移民存量的一半，即 1.24 亿国际移民(图二)。欧洲至欧洲是世界上最大的区域走廊，约有 4 200 万国际移民居住在某个非出生国的欧洲国家。从拉丁美洲和加勒比至北美洲的走廊是第二大移民走廊，国际移民存量约为 2 700 万人。第三、第四和第五大区域移民走廊规模几乎相同，各约有 1 800 万至 1 900 万国际移民。

图二

2019 年五大区域移民走廊的国际移民人数

(百万)



资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司(2019 年)。*2019 年国际移民存量*。(联合国数据库，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017)。

10. 2019 年，仅 20 个国家就收容了全球三分之二的国际移民，其中约一半只生活在 10 个国家。世界上近五分之一的移民，即 5 070 万人，居住在一个单一的目的地国，即美利坚合众国。

11. 2019 年，妇女和女孩占全世界国际移民的 47.9%。在不太发达地区，女性在所有国际移民中的比例从 1990 年的 47.0%降至 2019 年的 43.4%，部分原因是海湾合作委员会国家对男性移民工人的需求增长很快。在北美洲、欧洲和大洋洲，女性移民占所有国际移民的一半以上，所占比例分别为 51.8%，51.4%和 50.4%。相比之下，在北非和西亚，男性移民的数量远远超过女性移民，在这两个地区，女性仅占所有国际移民的 35.5%。

12. 2019 年，住在较发达地区的国际移民的中位年龄为 42.9 岁，而较不发达地区为 34.5 岁，这反映了这些地区的总体人口组成情况。全世界所有国际移民中约四分之三(2.02 亿)年介 20 至 64 岁之间，处于通常被界定为工作年龄人口的范围。约 3 200 万国际移民，即约占全球总数的八分之一，年龄在 65 岁或 65 岁以上。

13. 18 岁以下儿童在世界国际移民中有 3 270 万(12%)，其中 2 160 万儿童(66%)居住在较不发达国家。[2] 在较不发达地区的所有移民中，儿童所占比例(18.1%)是较发达地区(7.3%)的两倍多。

[2] 联合国儿童基金会根据联合国经济和社会事务部人口司《2019 年国际移民存量》计算得出。(联合国数据库，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019)。更多信息见 https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/。

14. 2005 年至 2017 年，难民和寻求庇护者人数翻了一番多，2017 年估计达到 2 900 万人。[3] 2017 年，约 83%的难民和寻求庇护者生活在较不发达地区。在所有难民和寻求庇护者中，有略低于一半的人、即 1 310 万人居住在北非和西亚。撒哈拉以南非洲收容了 590 万难民和寻求庇护者，其次是中亚和南亚以及欧洲，各收容了 360 万人。

15. 全球范围，难民和寻求庇护者占 2019 年国际移民存量的 10.6%。较发达区域的难民和寻求庇护者在国际移民存量中所占比例(3.2%)大大低于较不发达区域(20.0%)。

16. 2017 年，移民工人约占全球劳动力总数的 4.7%，包括 1.64 亿工人，其中近一半是女性。大多数劳工移民受雇于高收入国家(67.9%)或中等偏上收入国家(18.6%)。[4] 移民工人，特别是移民女工往往受雇于非正规经济部门，这限制了她们获得社会保障的机会。

B. 移民对人口变化的贡献

17. 1950 年至 2020 年间，人口从较不发达区域国家净流向较发达区域国家，预计在可预见的未来，这一模式将持续下去。从较不发达区域向较发达区域的净移民[5] 从 1950 年代初的每年约 26 000 人增至 2005-2010 年间每年 340 万人的高位；此后，2015 年至 2020 年间，这一数字降至每年 280 万人。[6]

18. 北美洲和大洋洲在 1950 年至 2020 年这五年期间移民是净流入，欧洲自 1970 年以来所有期间净移民为正(图三)。拉丁美洲和加勒比以及撒哈拉以南非洲 1950 年至 2020 年间所有时期存在移民净外流情况，而中亚和南亚自 1970 年以来所有时期净移民为负。在北非和西亚，净移民在 2000 年以前大多为负，之后转为正，而东亚和东南亚区域总体上移民是净外流，偶尔净迁移为正。

[3] 在编制 2019 年国际移民存量估计数时可获得的关于难民和寻求庇护者的最新数据是 2017 年的数据。2019 年，全球难民和寻求庇护者人数估计达到 3 020 万人(见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《全球趋势：2019 年强迫流离失所》(2020 年，日内瓦))。

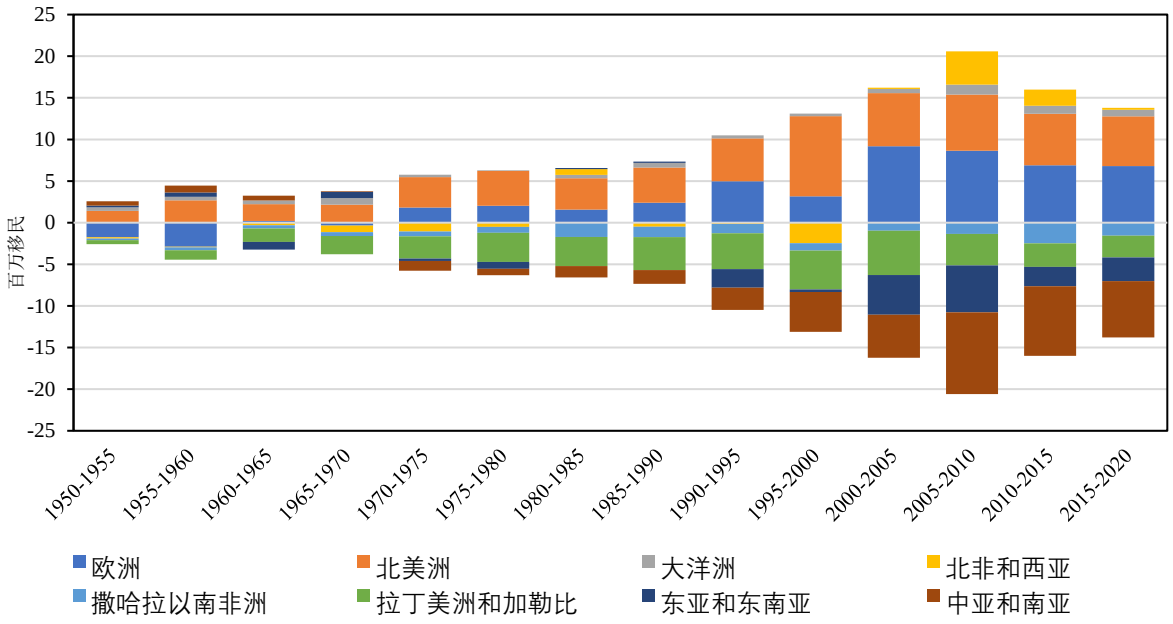
[4] 国际劳工组织(劳工组织)，《关于国际移民工人的全球估计数——结果和方法》，第二版。(国际劳工局-日内瓦，劳工组织，2018 年)。

[5] 净国际移民是指外来移民人数与迁出移民人数之间的差额。若外来移民人数超过迁出移民人数，则国家就会因净迁移或净移民为正而增加人口。当迁出移民人数多于外来移民人数时，国家就会因净迁移或净迁出为负而流失人口。

[6] 联合国，经济和社会事务部，人口司，《2019 年世界人口展望》。

图三

1950-1955 年至 2015-2020 年按目的地区域划分的年均净移民人数



资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，《2019 年世界人口展望》。

19. 2010 年至 2020 年间，81 个国家或地区的净移民为正，118 个国家或地区的净移民为负。

20. 国际移民对越来越多国家人口规模和年龄构成的影响日增。根据所有国际移民立即停止并在今后几十年保持为零的假设情景，若与继续保持当前移民水平和模式相比较，则到 2050 年北美洲和大洋洲的人口将分别减少 12%和 10%，而在欧洲，这一差异将约为 4%。相比之下，在净移民为零的情况下，到 2050 年，非洲、亚洲以及拉丁美洲和加勒比地区的人口将增长约 1%。

21. 若今后没有移民，到 2050 年，北美洲人口的中位年龄将高出预期 2.2 岁，而大洋洲和欧洲的相应差异分别为 1.4 岁和 0.9 岁。同样，若今后没有移民，这些区域的老年人口扶养比将会上升地更快。消除未来移民的假设对较不发达区域人口的中位年龄或老年人口扶养比的影响可以忽略不计。

22. 由于与总人口相比，国际移民在工作年龄人口中所占比例往往较高，因此，净移民为正可有助于减缓人口老化。若今后没有移民，到 2050 年，北美洲的工作年龄人口将比预期少 14%，大洋洲少 11%，欧洲少 6%。在净移民为负的非洲、亚洲以及拉丁美洲和加勒比地区，若今后没有移民，2050 年的工作年龄人口将增加约 1%。

三. 将移民纳入国家和国际层面的发展规划

23. 自《2030 年可持续发展议程》通过以来，国家发展规划越来越多地考虑移民问题。《全球契约》增进了对移民促进发展的共识，并协助会员国确定可有助于执行《2030 年议程》的移民相关政策和措施。

24. 在个人层面，移民是发展的有力推动者，他们有可能减少贫困，提高其家人和原籍社区获得保健和教育的机会。

25. 为了充分获得移民的惠益，将移民纳入国家执行《2030 年议程》的工作，移民政策需要采取整体政府办法，确保包括地方一级在内的政府所有部门的政策协调一致。

26. 在 2015 年至 2019 年间对 49 个国家进行的一项分析发现，很少有国家政府制定了针对移民治理的整体政府办法。[7] 虽然许多国家政府向移民提供了从就业方案到基本服务和社会保障等一系列服务，但在许多情况下，缺乏符合国家优先发展重点的全面移民战略。

27. 国际移民组织(移民组织)协助各国政府突出强调移民对保健和教育及劳动力市场和城市规划等不同经济部门的影响。国际移民组织编制移民概况和准则，协助各国将移民纳入国家规划的主流，利用移民者和移民对发展的贡献。

28. 自 2012 年以来，国际移民组织和联合国开发计划署(开发署)一直在执行一项共同支持在八个国家将移民问题纳入政策规划主流的方案。[8] 该方案现已进入第三阶段，制定了法律框架、政策、战略和行动计划，以协助这些国家管理移民促进发展。

29. 自 2018 年以来，国际劳工组织(劳工组织)支持 48 个成员国和 5 个区域机构通过或实施劳工移民政策、条例、体制机制或服务，加强劳工保护，促进移民工人和难民获得体面工作，培育包容性劳动力市场。该组织支持 24 个成员国的成员制定、更新或执行关于重返社会、劳工合同和采用工人支付零招聘费原则等问题的劳工移民政策和条例。劳工组织协助制定了 6 项双边劳工协定，支持 14 个工人组织向移民工人提供新服务，包括法律咨询、培训和语言班。在区域层面，劳工组织还促进政府、雇主和工人代表之间的三方对话。劳工组织开发了新的培训课程，内容涉及公平招聘、社会保障、双边和多边协议谈判、劳工移民的技能层面以及难民获取体面工作。

[7] Susanne Melde and others, *Migration Governance Indicators: A Global Perspective* (国际移民组织(移民组织)，日内瓦，2019 年)。

[8] 可查阅 www.iom.int/mainstreaming-migration-national-development-strategies。

30. 世界银行在移民问题上的参与侧重于：(a) 支持安全和正常的劳工流动；(b) 监测可持续发展目标中与移民有关的指标；(c) 生成促进决策的知识；(d) 支持全球伙伴关系。[9] 世界银行发布关于移民的政策报告，汇编关于汇款流动、双边移民和高技能移民的统计数据，并进行移民调查。移民与发展全球知识伙伴关系是由世界银行主办的一个知识伙伴关系，旨在根据经同行审查的证据生成政策选项，向发展中国家提供技术援助。

31. 联合国儿童基金会(儿基会)沿主要移民路线在人道主义和发展领域开展工作，以应对流动儿童和青年的具体需要。儿基会支持各国政府加强社会服务，使之纳入所有儿童，不论其移民身份如何。儿基会主张家庭团聚，终止拘留儿童移民，应对歧视、仇外心理和社会排斥问题。

32. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)与移民组织和联合国难民事务高级专员公署(难民署)共同编制了移民和难民创业指南，这是联合国训练研究所(训研所)编写的电子学习课程的基础。[10] 到 2020 年年中，来自 90 个国家的 400 多名决策者和从业人员参加了培训。

33. 国际农业发展基金(农发基金)通过其侨汇系统筹资机制，将低成本、易用的汇款服务与金融产品挂钩，以此促进农村地区的经济发展和金融普惠。农发基金鼓励收取汇款的家庭提高储蓄和投资能力，将汇款用于当地投资，从而刺激农村发展。2019 年，农发基金在非洲启动了汇款、投资和移民创业平台。该平台通过创新、伙伴关系以及开发可扩展产品和服务，寻求促进更便宜、更快和更安全的转汇，帮助移民家庭利用发展机会。

34. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)寻求为潜在移民、特别是青年扩大农村地区的经济活动和就业机会，并为回返移民提供生计。粮农组织应对被迫移民和流离失所的原因和影响，为此建设农村社区面对威胁和危机的复原力，改善移民及其家人的粮食安全和营养，减轻气候变化和环境退化的影响。该组织鼓励用汇款进行生产性投资，并鼓励散居国外者参与到原籍国中。

35. 2018 年，《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)缔约方会议核可了由联合国各机构、民间社会和缔约国代表组成的流离失所问题工作队编写的一组建议，其重点是在气候变化背景下促进有序、安全、正常和负责任的移民和人员流动。

36. 世界卫生组织(世卫组织)与移民组织、难民署和其他利益攸关方合作，制定和实施一项全球行动计划，促进难民和移民享有全民健康覆盖并获得优质保健服务。该计划于 2019 年 5 月在第七十二届世界卫生大会上获得通过。世卫组织帮助确保将难民、境内流离失所者和移民纳入国家、区域和全球对冠状病毒病(COVID-19)的应对中，包括作为《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》的一部分。

[9] 世界银行，利用经济移民促进发展：针对世界银行董事会的简报(世界银行集团，华盛顿特区，2019 年 9 月)。

[10] 联合国贸易和发展会议(贸发会议)和移民组织，《移民和难民创业政策指南》(2018 年)。

37. 联合国人口基金(人口基金)支持各国更有效地生成新的移民数据和利用现有人口信息。人口基金分析人口状况，将移民问题，包括移民与性别平等、性健康和生殖健康以及艾滋病毒/艾滋病的联系纳入发展规划。人口基金按照联合国的建议，协助各国将国际移民问题纳入 2020 年全国普查。[11] 受益于这种援助的国家包括阿塞拜疆、白俄罗斯、布基纳法索、柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、马达加斯加、马拉维、肯尼亚、所罗门群岛和越南。

38. 由联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)2019 年 3 月举办的第六届亚太可持续发展论坛在其中一次圆桌会议上讨论了可持续发展目标 10，特别侧重于移民问题。已转交可持续发展高级别政治论坛的会议纪要(E/HLPF/2019/3/Add.2)建议解决驱动移民的不平等问题，考虑弱势移民的需求。与会者建议，移民应是一种选择，应以安全、有序和正常的方式进行，而且，移民的人权应受到保护。与会者一致认为，应制定机制，编制和分享准确和分类的移民数据，为政策提供指导。

39. 2018 年 12 月，萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥政府要求拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)编制一项全面计划，应对中美洲北部人口流动的驱动因素。与联合国系统 19 个实体协作制定的这项应对计划以四个支柱为基础：经济发展；社会福利；环境可持续性、气候变化和减少灾害风险；整个移民周期中管理完善的移民政策。

40. 2019 年，共计 47 个国家在高级别政治论坛上介绍了自愿国别评估情况，其中至少 43 个国家，主要是来自非洲及亚洲和太平洋的国家，探讨了移民问题。虽然人口贩运是各国政府最关切的问题，但经常讨论的其他议题有汇款、难民、劳工流动、移民女工和国家移民政策。然而，论坛在其成果文件中对提及《全球契约》(见第 73/195 号决议，附件)、移民获取基本服务、移民的人权以及弱势移民问题仍有争议。

41. 对《全球契约》的后续行动和审查使会员国有机会在自愿国别评估中加强对移民和相关问题的讨论。联合国移民问题网络正在编写指导材料，以便将移民问题纳入可持续发展合作框架的主流。

42. 从 2020 年末开始，我将根据该网络提供的投入，每两年向大会报告《全球契约》执行情况、联合国系统在这方面的活动以及体制安排的运作情况。

[11] 《关于人口和住房普查的原则和建议》(第三次修订版)(联合国出版物，出售品编号：E.15.XVII.10)。

四. 对可持续发展目标中与移民有关的具体目标的评估

43. 第四节概述联合国系统为支持实现与移民最密切相关的具体目标而开展的活动(见 A/73/286，第四节)，还纳入了关于制定相关指标的最新资料。

A. 具体目标 3.c：保健队伍

44. 报告世卫组织《全球卫生人员国际招聘行为守则》执行情况的成员国确认，其严重依赖外国出生和接受外国培训的卫生工作者。来自 80 多个成员国的数据表明，平均而言，四分之一以上的医生和三分之一的牙医和药剂师是在外国受训或在外国出生。全世界大约每八名护士中就有一名在其出生国以外的地方执业。《守则》在应对卫生紧急情况、提供全民健康覆盖和执行可持续发展目标方面越来越有重要意义。

45. 移民组织与各国政府和利益攸关方合作，管理卫生工作者的移民，在发展中国家建立医疗提供系统，促进转让居住在国外的卫生工作者的技能和知识。

B. 具体目标 4.b：奖学金和培训

46. 移民组织向包括青年在内的移民提供出国前培训，为他们成功融入目的地国铺平道路。这些培训课程已在非洲和亚洲 70 多个国家开办实施，为移民提供基本信息和所需技能。移民组织与相关利益攸关方合作，开展金融知识培训，从而帮助移民家庭利用从移民中获得的金融收益，并获取更多金融产品。

47. 贸发会议于 2019 年在厄瓜多尔举办了促进移民和难民创业的培训讲习班。

C. 具体目标 5.2、8.7 和 16.2：贩运人口和偷运移民

48. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)正在推进打击偷运移民和贩运人口的努力，这也包括在国际移民背景下。在这方面，2019 年，毒品和犯罪问题办公室向 72 个国家提供了技术援助，培训了 3 000 多名刑事司法从业人员、政府官员和民间社会代表，促成了 1 200 多起刑事调查。为支持实现具体目标 5.2 和 16.2，毒品和犯罪问题办公室正在努力解决让妇女和女孩更有可能成为人口贩运受害者的因素。为应对 COVID-19 大流行，毒品和犯罪问题办公室分析了因大流行病而限制混合移民路线上的旅行和移民对偷运移民和跨界人口贩运可能产生的影响。[12]

[12] 联合国毒品和犯罪问题办公室 COVID-19 政策文件可查阅 www.unodc.org/unodc/en/covid-19-policy-documents.html。

D. 具体目标 8.8：劳工权利

49. 在许多国家，移民工人发生致命工伤的比率高于非移民工人，这表明移民工人在工作场所比本地工人更容易面临风险和危险。移民工人发生致命工伤事故较集中的就业部门包括制造业、建筑业、运输业和仓储业。COVID-19 大流行突显了职业安全和健康的重要性，从事风险可能较高的所谓基本工作的移民工人比例往往过高。由于歧视和仇外心理加剧、粮食不安全、失业、生活状况拥挤不堪、行动受限和面临被迫返回的威胁，这一大流行病也影响了移民工人。[13]

E. 具体目标 10.7：管理完善的移民政策

50. 管理完善的移民政策的一个关键方面是减少移民工人在国外寻找工作产生的招聘费用。劳工组织和世界银行与各国统计局协作，制定了计算由雇员承担的招聘费用占其在目的地国月收入比例的准则(指标 10.7.1)。一些国家提供的初步数据证实，移民工人的招聘成本很高，这对他们的收入产生了负面影响。亚太经社会的研究发现，移民支付的招聘费用占其月薪净额的 55%至 425%不等。指标 10.7.2(见方框)也探讨了移民政策管理问题。

51. 2020 年 3 月，可持续发展目标各项指标机构间专家组批准了两项新指标，用以衡量管理完善的移民政策。指标 10.7.3(向国际目的地迁移过程中死亡或失踪的人数)参考了移民组织失踪移民项目数据库，而指标 10.7.4(按来源国分列的难民人口比例)依赖难民署收集的数据。

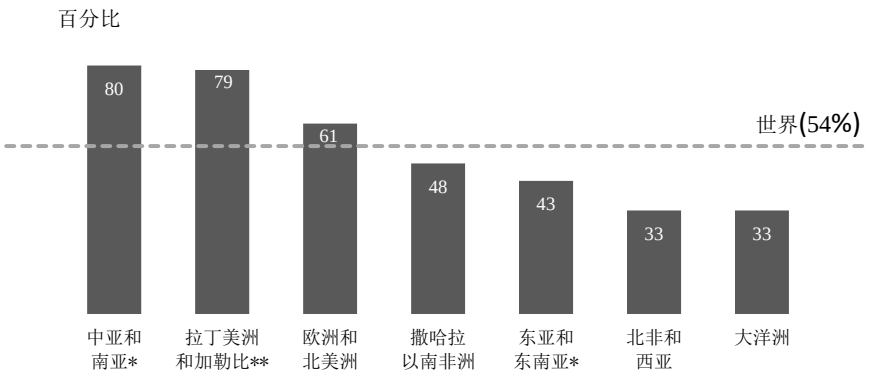
衡量移民政策便利有序、安全、正常和负责任移民和人口流动的国家数目

可持续发展目标指标 10.7.2 旨在说明国家移民政策的状况以及这些政策如何随着时间的推移而变化。移民组织和经济和社会事务部根据移民组织移民治理框架，为该指标制定了一个概念框架。[a] 为指标 10.7.2 六个政策领域中的每一个提供参考的是，针对五个亚类相关政策单个问题的答复。这 30 份资料反映了国家一级重大方面的移民政策，综合形成了现有政策框架完整性的综合指标。[b]

计算指标 10.7.2 所需数据是通过联合国人口与发展问题政府间第十二次调查收集的。[c] 在收到的 111 份答复中，54%的国家符合或完全符合指标 10.7.2 的标准，对该指标的界定是，就该指标六个领域 80%或以上的 30 个亚类，实行便利有序、安全、正常和负责任移民和人员流动的政策措施。中亚和南亚(80%)以及拉丁美洲和加勒比(79%)符合或完全符合该指标标准的政府比例最高(见图)。[d] 大洋洲及北非和西亚是符合或完全符合该标准的国家比例最低的区域(各占 33%)，其次是东亚和东南亚(43%)以及撒哈拉以南非洲(48%)。

[13] 劳工组织，“政策简报：在 COVID-19 大流行中保护移民工人——对政策制定者和参与者的建议”(2020 年 4 月)。

2019 年按区域分列的报告政策符合或完全符合可持续发展目标指标 10.7.2 标准的政府百分比



资料来源：联合国经济和社会事务部人口司和国际移民组织(2019 年)。可持续发展目标指标 10.7.2。移民政策便利有序、安全、正常和负责任的移民和人员流动的国家数目，全球和区域总计，可查阅：www.un.org/en/development/desa/population/theme/sdg/index_10_7_2.asp。

注：基于有可用数据的 111 个国家(截至 2019 年 9 月 1 日)。符合或完全符合指标 10.7.2 标准的国家是那些报告对 80%或以上的 30 个亚类制定了移民政策措施的国家。

* 不到 50%的国家和不到 50%的人口有可用数据。

** 不到 50%的国家有可用数据。

[a] 见 http://128.199.179.223/iom/sites/default/files/2019-01/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf。

[b] 更详细的讨论见：联合国经济和社会事务部人口司和国际移民组织，“制定、验证和测试关于移民政策的可持续发展目标指标 10.7.2 的方法”，第 2019/03 号技术文件(2019 年)。

[c] 另见：联合国，经济和社会事务部，人口司，“2019 年世界人口政策：国际移民政策和方案”，2019 年。

[d] 在这两个区域，不到 50%的国家对国际移民单元做出了回应，而在中亚和南亚，不到 50%的人口有可用数据。

52. 移民组织的国际征聘廉正制度为执行专业、透明、高效和合乎道德的劳工征聘政策和方案提供了实用工具。2020 年，移民组织发表建议，为决策者和监管者提供实用指导，以改进对国际征聘的监管和监督并加强对移民工人的保护。[14]

53. 2019 年 5 月，贸发会议与非洲、加勒比和太平洋国家组织秘书处协作，举办了一次研讨会，讨论资格互认如何通过自然人的流动促进服务贸易，从而为原籍国和目的地国的正常移民、转汇和其他惠益提供便利。2018 年，贸发会议发布了一份报告，其中有证据表明非洲内部移民如何能够改善潜在移民、特别是妇女的生计。[15] 报告突出强调了散居国外者网络在利用贸易与移民之间的联系及审查非

[14] 见 Katherine Jones and others, *The Montreal Recommendations on Recruitment: A Road Map towards Better Regulation* (国际移民组织，日内瓦，2020 年)。

[15] *2018 年非洲经济发展报告：移民促进结构转型*(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.D.2)。

洲大陆自由贸易区在促进劳工流动方面的作用。贸发会议还发表了一份服务贸易壁垒分析报告，主张在特定情况下免除资格要求。[16]

54. 自 2018 年以来，儿基会与国际拘留联盟合作，制定拘留儿童移民的替代办法。该倡议为各国政府和利益攸关方提供了一个讨论挑战、分享进展、交流良好做法和建设能力的空间。2019 年，儿基会举办了一次对儿童问题敏感的回返和重返社会技术讲习班，侧重于良好做法和从业人员面临的困境，并就中美洲北部、墨西哥和美国儿童回返和重返社会问题召集了专家会议。儿基会与移民组织、人权高专办和民间社会合作，编写了从欧洲联盟回返时如何尊重儿童权利的指南。[17]

55. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)与移民组织和阿拉伯国家联盟合作，于 2019 年 12 月组织了一次关于《全球契约》的区域会议，以期明确促进管理完善的移民的政策选项，并促进交流经验教训。

F. 具体目标 10.c：汇款交易费用

56. 2020 年第一季度，全球汇款平均费用为 6.79%，与前一季度(6.82%)相比略有下降，但仍比可持续发展目标中汇款费用到 2030 年为 3%的具体目标高出一倍多。[18]

57. 有些走廊转账费用高，这涉及遵守反洗钱和打击资助恐怖主义条例的费用，在有些国家，还与失去代理行关系有关。汇款市场的结构也可能使汇款费用居高不下，例如，当排他性协议抑制竞争并成为阻碍进入市场的障碍时。[19]

58. 为帮助降低汇款费用，农发基金、移民组织和世界银行正在与各国政府合作，解决透明度和消费者保护、支付系统基础设施、法律框架、竞争和治理等问题。移民组织开发的应用程序 MigAPP 提供实时信息，说明在特定走廊汇款费用最低的可用选项。

G. 具体目标 17.3：额外财政资源

59. 世界银行监测全球汇款流量，向各国提供技术援助，以改进有关汇款流量的数据收集工作(指标 17.3.2)。

60. 亚太地区有一些经济最依赖汇款的国家。2019 年，在亚美尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、密克罗尼西亚联邦、尼泊尔、萨摩亚、塔吉克斯坦和汤加，汇款占国内生产总值的 10%以上。这些国家可能因 COVID-19 造成经济下滑而受到很大影响。

---

[16] 最不发达国家服务出口的有效市场准入：世界贸易组织最不发达国家服务产品豁免分析(联合国出版物，出售品编号：E.20.II D.4)。

[17] 见 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Guidance%20in%20children%27s%20rights%20%282019%29.pdf。

[18] 世界银行，“全球汇款价格：提高市场透明度”，可查阅 https://remittanceprices.worldbank.org/en。

[19] 发展筹资问题机构间工作队，2020 年可持续发展筹资报告(联合国出版物，出售品编号：E.20.I.4)。

H. 具体目标 17.8：数据分类

61. 在统计委员会主持下召集的联合国移民统计专家组促进收集、分析和传播关于国际移民的高质量数据和指标，协调按移民状况分列数据的努力。[20] 专家组正在更新与国际移民统计有关的概念、定义和方法，并在修订联合国关于国际移民统计的建议。

62. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发表了一份说明，提供了关于基于人权的数据处理办法的指导意见和共识要素，重点是根据《2030 年议程》收集分类数据。[21]

63. 2020 年 3 月，移民组织、经合组织、难民署和儿基会发起了流动儿童国际数据联盟，以期改进关于移民儿童、包括被迫流离失所儿童的数据和统计，为循证决策提供支持。[22]

64. 西亚经社会与移民组织和联合国系统其他实体合作编写的 2019 年版阿拉伯区域国际移民情况报告利用按年龄和性别分列的可用数据，分析了移民趋势。[23] 拉加经委会还一直支持成员国努力加强分类移民数据的收集工作。

五. 与移民有关的文书批准情况

65. 国际移民的规范性框架包括涉及所有移民的人权、移民工人及其家庭成员的权利和保护难民的法律文书，以及旨在打击偷运移民和贩运人口的文书。过去几十年，联合国会员国在不同程度上批准了与国际移民有关的法律文书(见表)。

[20] 见 https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/。

[21] 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf。

[22] 见 www.unicef.org/press-releases/lack-quality-data-compounds-risks-facing-millions-refugee-and-migrant-children。

[23] 《2019 年国际移民形势报告：阿拉伯区域落实安全、有序和正常移民全球契约的情况》(联合国，2020 年)。

2020 年与国际移民有关的法律文书的批准情况

文书	生效年份	法律文书缔约国	
		数目	百分比[a]
难民			
1951 年《关于难民地位的公约》	1954	146	75
1967 年《关于难民地位的议定书》	1967	147	75
移民工人			
《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)	1952	50	27
《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)	1978	25	13
1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》	2003	55	28
《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)	2013	29	16
偷运和贩运			
2000 年《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》[b]	2003	177	91
2000 年《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》[b]	2004	148	76

资料来源：联合国《条约汇编》(http://treaties.un.org，2020 年 6 月 30 日查阅)；NORMLEX 国际劳工标准信息系统，http://www.ilo.org/Normlex，2020 年 6 月 30 日查阅。

[a] 在联合国 193 个会员国和 2 个非会员观察员国或国际劳工组织 187 个成员国中。

[b] 不包括欧洲联盟的批准情况。

66. 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》是国际层面确保保护难民权利的重要法律文书。1951 年《公约》列举了难民的权利，确立了会员国保护难民的法律义务。1967 年《议定书》将 1951 年《公约》的适用范围扩大到 1951 年 1 月 1 日之后成为难民者，没有任何地域限制。

67. 截至 2020 年 6 月，1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》分别得到联合国 146 个和 147 个会员国的批准，其中有 144 个缔约国批准了这两项文书。

68. 2003 年生效的 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》是关于所有移民工人权利的最全面的国际条约。截至 2020 年 6 月，55 个会员国批准了 1990 年《公约》，共接纳了约 10%的全球移民。

69. 在国际劳工组织的框架内，有三项文书与保护移民工人直接相关。劳工组织《1949 年移民就业公约》(修订本)(第 97 号)涵盖招聘问题，促进针对移民工人的就业条件标准、结社自由和社会保障。劳工组织《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)涉及非正常移民问题，呼吁尊重重要人权以及机会平等和待遇平等。劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)制定了家政工人全球劳工标准，保障他们享有与其他工人相同的基本权利。

70. 截至 2020 年 6 月，劳工组织《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)得到 50 个缔约国的批准。只有 25 个成员国批准了劳工组织《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)，接纳了约 7%的全球移民，而 29 个成员国批准了劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)，接纳了约 20%的全球移民。

71. 2000 年《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》旨在预防和打击贩运人口行为，保护和协助这类贩运活动的受害者，特别是妇女和儿童，起诉实施这类犯罪者，促进缔约国之间的合作。2000 年《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》旨在预防和打击这种犯罪，同时保护移民权利并促进缔约国之间的合作。

72. 截至 2020 年 6 月，177 个会员国批准了《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》；148 个会员国批准了《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。这些议定书的高批准率表明，会员国关切跨国有组织犯罪与非正常移民之间的联系。

六. 国际移民与发展及联合国

A. 从开罗到摩洛哥马拉喀什：国际移民会议

73. 四分之一多世纪以来，1994 年在开罗通过的《国际人口与发展会议行动纲领》指导着国际移民方面的全球行动。《行动纲领》第十章审查了国际移民促进发展的机遇和挑战，强调了持证移民的权利，提出了应对无证移民挑战的具体行动。呼吁各国政府应对被迫流离失所的根源，加强对难民和寻求庇护者的保护和援助，加倍努力寻求持久解决他们的困境。随后举行的社会和经济领域的联合国各次会议和首脑会议的与会者响应在开罗所作承诺，重申必须维护国际移民的人权，尊重移民工人的劳动标准，加强国际移民对发展的贡献，应对与非正常移民有关的挑战，加强移民问题国际合作。[24]

74. 前几次人口会议，包括在布加勒斯特(1974 年)和墨西哥城(1984 年)举行的会议与会者审查了人口动态背景下各方面国际移民情况，呼吁各国政府尊重移民的人权和防止歧视。这些会议还敦促各国政府减轻“人才外流”的影响，保护移民工人，通过双边和多边协定管理移民流动，为难民问题找到持久解决办法。尽管如此，《千年发展目标》和《联合国千年宣言》(第 55/2 号决议)未突出国际移民对发展的影响。

75. 自 1995 年以来，大会多次请秘书处就是否召开国际移民问题国际会议向会员国进行调查(见第 50/123、54/212 和 56/203 号决议)。由于各国在该问题上仍然存在分歧，大会于 2006 年召开了一次国际移民与发展问题高级别对话(见第 58/208 号决议)，由此设立了国家主导的全球移民与发展论坛(第 62/270 号决议)。2013 年举行的第二次国际移民与发展问题高级别对话通过的《宣言》(第 68/4 号决议)为将国际移民问题纳入《2030 年可持续发展议程》(第 70/1 号决议)铺平了道路。

[24] 见联合国，《关于国际移民与发展的建议汇编：联合国发展议程与国际移民全球委员会的比较》，由经济和社会事务部人口司印发(2006 年)。

76. 2016 年，为应对大量移民和难民流动问题，大会召开了一次关于处理难民和移民大规模流动问题的高级别会议。借助《关于难民和移民的纽约宣言》(第 71/1 号决议)，启动了一个政府间谈判进程，以便在政府间会议上通过一项关于移民问题的全球契约。[25]

77. 2018 年 12 月，在开罗会议召开 24 年后，会员国在摩洛哥马拉喀什通过了《安全、有序和正常移民全球契约》。各国国家元首和政府首脑及高级代表在《全球契约》中申明，移民对原籍国、过境国和目的地国的可持续发展有重大意义，确认移民有助于实现可持续发展目标(见第 73/195 号决议，附件)。

78. 国际移民问题审查论坛是会员国讨论和分享在地方、国家、区域和全球各级执行《全球契约》进展情况、包括与《2030 年议程》有关的进展情况的主要政府间全球平台。首届审查论坛将于 2022 年上半年在纽约举行。

79. 联合国移民问题网络力求确保对执行、跟进和审查《全球契约》提供有效和连贯的全系统支持。

B. 国际移民与发展问题高级别辩论会

80. 2019 年 2 月，大会召开了国际移民与发展问题高级别辩论，以期为可持续发展问题高级别政治论坛提供信息。[26]

81. 大会第七十三届会议主席在辩论开始时指出，移民应可公平获取教育、保健、住房、水和卫生设施以及其他基本服务，实现可持续发展目标将是减少迫使人们背井离乡的不利驱动因素的最有效手段。主席强调了移民在促进原籍社区和目的地社区发展方面的作用，指出移民带来的惠益大于挑战。例如，移民汇款有助于减轻贫困，消除饥饿，促进在原籍社区获取保健和教育。大多数移民迁往城市地区，在那里他们的人力资本有最大回报。主席要求消除针对移民的仇外心理、偏见、消极的陈规定型观念和歧视性做法。

82. 会员国指出，移民既是一项发展战略，也是对原籍国、过境国和目的地国意义重大的发展成果。应努力将移民问题纳入全球政策议程以及国家一级的发展规划。鼓励各国在为即将举行的高级别政治论坛准备的自愿国别评估中适当反映移民情况。会员国强调指出，亟需建设国家能力，促进安全、有序和正常移民，包括为此开展南北、南南和三方合作。有必要进行基线评估，监测今后在执行《全球契约》方面的进展情况。在许多国家，有关移民的论述变得非常政治化，往往很消极，这侵蚀了公众信任。需要努力确保国家移民政策基于事实和有根据的分析，有效应对移民挑战，充分实现移民的惠益。在这方面，发言者强调了地方当局的作用。

[25] 在宣言中，联合国难民事务高级专员受邀将拟议难民问题全球契约纳入其 2018 年提交大会的年度报告。

[26] 见国际移民与发展问题高级别辩论摘要，可查阅 https://www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/03/20-March-Summary-HLD-on-Intl-Migration-and-Development.pdf。

83. 主席在结束辩论时强调了《全球契约》在促进国际合作和伙伴关系、指导国家能力发展和促进细致入微的移民论述方面的作用。她还强调了在制定移民政策时将性别平等主流化以及将青年纳入移民政策讨论的重要性。她认为，若不考虑移民的作用，就无法实现可持续发展目标。

C. 家庭汇款国际日

84. 2018 年 6 月 12 日，大会宣布 6 月 16 日为家庭汇款国际日，以确认汇款对移民及其家人的生活和实现可持续发展目标的变革性影响(第 72/281 号决议)。汇款有助于减贫，便利家庭层面获取基本服务。当用汇款进行富有成效的投资时，可促进当地创业和金融普惠。2020 年，农发基金为纪念这一新的国际日，发起了“在危机时期建设复原力”的宣传运动，呼吁各国政府、私营部门实体和民间社会建设受到 COVID-19 大流行重创、收取汇款的移民家庭的复原力。[27]

85. 2020 年 3 月，农发基金成立了一个工作队，应对 COVID-19 大流行对移民及其家人可能造成的破坏性社会经济影响。迄今为止，工作队包括 38 个国际组织、私营部门实体、散居国外者组织以及为收取汇款的家庭发声并帮助建立危机时期复原力的汇款问题专家。[28] 4 月，世界银行预测，由于 COVID-19 大流行，2020 年汇款将下降 20%。[29] 5 月，瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国两国政府在移民与发展全球知识伙伴关系、移民组织、联合国资本发展基金和开发署的支持下，与私营部门和民间社会结成伙伴关系，发起了“跨境汇款危机：如何保持跨境汇款不间断”的行动呼吁。

七. 结论和建议

86. 在本报告背景下，向会员国提出以下建议：

(a) 采取进一步步骤，在移民领域采取整体政府和全社会办法，以期将移民问题纳入所有相关政策领域的主流，并将移民问题纳入国家各级发展规划；

(b) 尚未批准或加入有关国际移民的国际文书的国家考虑批准或加入这些文书；

(c) 采取步骤，将非公民移民纳入国家民事登记和生命统计系统，确保他们可获取社会保障并确立法律身份；

(d) 利用《2030 年议程》，特别是其不让任何人掉队的承诺，以此确保将移民和难民纳入各方面的国家发展规划；

(e) 利用《安全、有序和正常移民全球契约》，将其作为路线图，指导如何将移民纳入国家发展政策和规划；

[27] 见 https://familyremittances.org/。

[28] 见 https://familyremittances.org/idfr-2020/the-remittance-community-task-force/。

[29] 世界银行，“世界银行预测汇款近期将出现最大降幅”，2020 年 4 月 22 日。

(f) 在国家、区域和全球层面协调统一《全球契约》和《2030 年议程》的后续行动和审查进程，包括为此确保对《全球契约》执行情况的区域审查有助于为可持续发展问题高级别政治论坛、特别是其区域一级的筹备工作提供信息；

(g) 将移民和难民，不论其法律地位如何，纳入保健方案和国家应对 COVID-19 大流行的措施，同时认识到移民和难民的健康不能与普通民众的健康分开；

(h) 采取步骤，确保移民和难民，包括处境危险的移民和难民，充分参与国家和全球应对这一大流行病的社会经济对策和恢复工作；

(i) 确认移民和难民对 COVID-19 危机应对工作和广大可持续发展努力的贡献，包括为此确保人员流动要保持安全、包容和尊重国际人权法和难民法；探索非正规移民走上正规化途径的各种模式。保持汇款不间断，使交易费用尽可能接近零；

(j) 加倍支持发展中国家作出规划和开展普查及传播普查结果，以应对 COVID-19 大流行对世界各地普查工作的严重不利影响。