



## 第七十一届会议

临时议程\* 项目 21(b)

全球化与相互依存

## 国际移居与发展

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告根据大会 2014 年 12 月 19 日第 69/229 号决议的要求编写。报告第二节概述最近的全球移居形态，指出移民对人口变化的作用，并介绍目前相关法律文书的批准情况。第三节分析移居问题如何已被纳入《2030 年可持续发展议程》(见大会第 70/1 号决议)和《亚的斯亚贝巴行动议程》(见大会第 69/313 号决议)。第四节陈述全球移居问题小组成员和其他利益攸关方为执行第 69/229 号决议所作的贡献。第五节载有关于举办第三次国际移居与发展高级别对话的建议，并说明未来高级别对话可如何促进关于可持续发展目标和具体目标的专题评核。第六节载有一系列建议。

\* A/71/150。



## 目录

章次	页次
一. 导言 .....	3
二. 国际移居：全球概览 .....	3
A. 国际移民总量：全球数量和趋势 .....	3
B. 净移民数对总人口变化的作用 .....	4
C. 国际文书的批准 .....	7
三. 联合国在国际移居与发展方面的工作.....	8
四. 执行《2030 年议程》全球移居问题小组和其他利益攸关方的活动.....	10
A. 保护移民权利和支持难民保护 .....	10
B. 设计管理良好的移民政策 .....	12
C. 借助移居促进发展 .....	13
D. 改进移居数据和研究 .....	14
E. 加强合作和伙伴关系.....	14
五. 第三次高级别对话及其后：关于对话方式以及与其他机构和进程的联系的建议.....	15
A. 未来对话的目的和周期 .....	15
B. 与 2018 年政府间会议的关系 .....	16
C. 全体会议的会期和形式 .....	16
D. 互动式圆桌会议的结构、形式和主题 .....	17
E. 民间社会的贡献.....	17
F. 成果 .....	18
六. 建议 .....	18

## 一. 导言

1. 当今世界迁移人数之多是史无前例的。国际移民(居住地国家非其出生地)人数在 2015 年达到 2.44 亿,比 2000 年增加 7 100 万,即增加 41%。经济、社会和环境因素,以及政治不稳定,这些将继续影响全球移民趋势。与此同时,目前世界上被迫迁移的人数达到几十年来的最高水平。今天,国内流离失所者人数超过 4 000 万,难民和寻求庇护者人数也已超过 2 400 万。<sup>1</sup>

2. 自 2006 年以来,联合国已加紧努力,改善移居与发展方面的国际合作。2006 年第一次国际移居与发展高级别对话是第一次专门讨论这一问题的大会高级别会议。2013 年第二次高级别对话通过的《宣言》为把移居问题纳入《2030 年可持续发展议程》(见大会第 70/1 号决议)铺平了道路。大会在 2014 年决定,定期举行关于国际移居与发展问题的高级别对话。

3. 2016 年 9 月 19 日,世界各国领导人将在联合国举行会议,其目的是维护难民和移民的安全和尊严,推动对难民问题采取全面的对策,并加强责任分担,确保安全、正常和有序的移居(见 A/70/59)。

## 二. 国际移居:全球概览

### A. 国际移民总量:全球数量和趋势

4. 2015 年,全球有 2.44 亿国际移民。<sup>2</sup> 近 58% 的国际移民居住在发达区域,发展中区域国际移民则占世界总数的 42%。<sup>3</sup> 在北方,国际移民总数中的 61% 来自发展中国家,而居住在南方国家的国际移民的 87% 来自发展中国家。1990 年至 2015 年期间,全世界国际移民人数增加了 9 100 万,即增加 60%。在 2015 年,所有国际移民中的近三分之二居住在欧洲(7 600 万)和亚洲(7 500 万)。北美洲的国际移民人数(5 400 万)居第三,其次依序是非洲(2 100 万)、拉丁美洲和加勒比(900 万)和大洋洲(800 万)。

<sup>1</sup> 联合国难民事务高级专员:《全球趋势——2015 年强迫流离失所状况》(日内瓦,2015 年)。可查阅 [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)。

<sup>2</sup> 联合国:《国际移民总量趋势:2015 年订正本》(联合国数据库,POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015)。可查阅 [www.unmigration.org](http://www.unmigration.org)。

<sup>3</sup> 根据惯例,“发达区域”也称“全球北方”,或简单的“北方”,其包括欧洲和北美洲,加上澳大利亚、新西兰和日本;而“发展中区域”,或“全球南方”,则包括世界上所有其他地区。这些用词源于富国和穷国之间明显的区别,或源于 1960 年时尚存在的国家或区域,但此后业已消失,因为许多南方国家经历了迅速的发展。继续使用这些用词是因为这样的分类就某些目的而言仍然有意义;本报告中使用时并不意味着对特定国家或区域当前的发展阶段作任何判断。

5. 2015年，国际移民(见方框1)约占世界人口的3.3%，在1990年则占2.9%。2015年，在北方，国际移民占总人口11.2%，在发展中区域则占1.7%。1990年至2015年，北部的国际移民占总人口的比例增长，但南方的比例保持稳定。同期，大洋洲国际移民占总人口的比例从18%增加到21%，北美洲从10%增至15%，欧洲从7%增至10%。据记录，2015年拉丁美洲和加勒比地区的国际移民人数占总人口比例最低(1.5%)，其次是非洲和亚洲(均为1.7%)。1990年至2015年期间，非洲及拉丁美洲和加勒比两区域的国际移民人数占总人口份额都有下降。难民遣返是一些非洲国家国际移民人数下降的原因之一。

6. 2015年，世界各地所有国际移民中妇女占48%。在北方，妇女占国际移民总数的比例从1990年的51%增至2015年的52%。在南方，女性移民比例从47%减至43%，因为生产石油的西亚国家对男性建筑工人的需求旺盛。妇女在欧洲(51%)和北美洲(52%)国际移民中所占比例很高，其原因是定居移民的老龄化以及妇女、包括移民的预期寿命较高。与此相反，在2015年，亚洲(58%)和非洲(54%)的男性移民人数多于女性移民。

7. 2015年，在所有国际移民中，年龄在20岁到64岁之间者有72%，反映出移居和劳动力市场活动之间的密切联系。在这一年龄组1.77亿国际移民中，大多数(59%)居住在发达区域。在全球范围内，占总数15%的国际移民的年龄小于20岁。发展中区域的这一比例(22%)大大高于发达区域(约10%)。2015年，全球65岁或65岁以上的国际移民有3000万。

## B. 净移民数对总人口变化的作用

8. 从1950年到2015年，发达区域的净移民数为正数，即移居结果是人口净迁入，因而人口增加；而发展中区域则是人口失减，其原因是净移民数为负数，即人口净迁出(见图)。<sup>4</sup> 1950年至2010年，发达区域的净移民正数继续增加，在2000年至2010年十年间，每年达到320万人；而在1950年至1970年期间，则每年不到30万人。2010年之后，发达区域的人口净流入规模五十年来首次出现下降，2010年至2015年期间，平均每年为230万。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 净移民数是指迁入和迁出人数之差，如果一国的迁入人数多于迁出人数，则该国因净移民正数而人口增长；如果迁出者多于迁入者，则该国因净移民负数而失减人口。此处所列净移民数据不包括关于原籍国或地区或目的国或地区的信息。

<sup>5</sup> 联合国《世界人口前景：2015年订正版》。

## 方框 1

## 谁是国际移民？

虽然对这个词没有普遍商定的定义，但为统计目的，“国际移民”被界定为改变其常住国的人。<sup>a</sup> 长期移民是指在他国居住至少一年者，短期移民是指离开其常住国到他国居住至少三个月、但不到一年者。为娱乐、度假、访友探亲、商务出差、医疗旅行或宗教朝圣目的而短期出行不在此列：为上述原因变更其居住国且为期不到一年者，不被视为移民。

但是，为期一年或一年以上，住所变更的动机变就与国际移民的定义不再相干。联合国统计委员会 1997 年通过的《国际移居统计工作建议》所提供的用于描述国际移民抵达情况的框架对这一点作了说明了。该框架提供了以下七个类别来描述外国公民入境的所有种类的法律许可：(a) 教育或培训；(b) 就业；(c) 家庭团聚或组成；(d) 自由创业或出行权利；(e) 长期或永久定居；(f) 人道主义理由；(g) 法律地位的正常化。

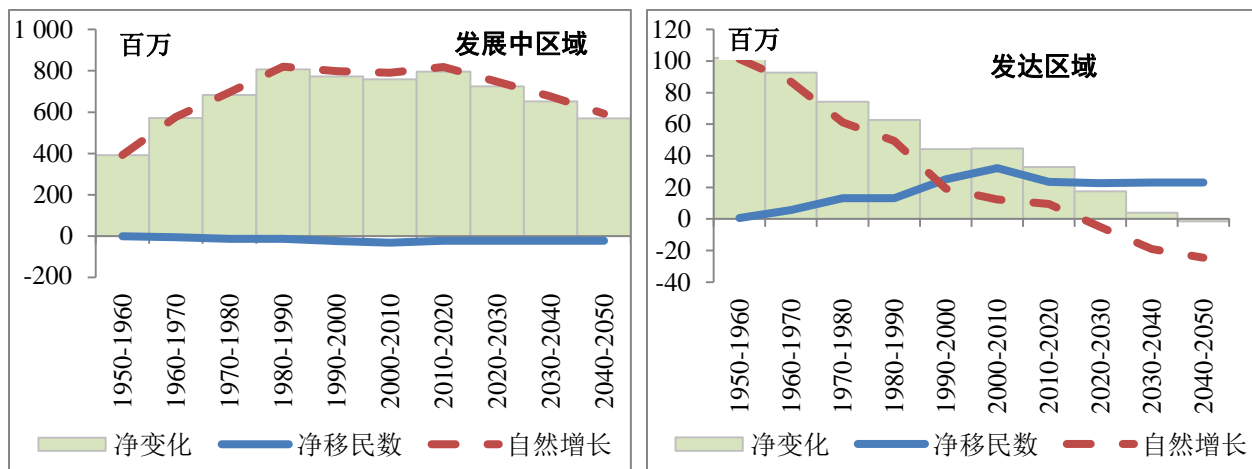
为统计在某个时间点上的国际移民人口，即移民总量，《建议》提供了另外两种定义。国际移民总量的定义是，在某个国家和特定日期，居住在该国的他国公民(“外国”人口)或在他国出生的人(“外国出生”人口)。这个定义的两不同情况所依据的核心概念是常住地的改变：除极少数情况外，所涉人员须在他国至少生活了一年，方可确立其在目前所住国家的居住地位。根据这些定义，“移民总量”提供关于在世移民的概况计量。

人口普查是一个国家关于外国出生人口信息的最常见来源，而外国人口的统计数则有人口普查和人口登记册两个来源。鉴于有关国际移民流动的数据极少，因此主要是根据移民总量的规模和特点来分析全球移民趋势。

<sup>a</sup> 见联合国《国际移居统计工作建议》，统计文件，M 辑，第 58 号，Rev.1(1998 年)。

9. 虽然生活在欧洲的国际移民总数继续增加，但在过去十年中，净流入发达地区的人口减少，其原因是移居欧洲的净总数减少。欧洲的年度净流入减少一半以上，从 2000 年至 2010 年期间的约 170 万减至 2010 年至 2015 年的 80 万。同时，北美洲(约 120 万)和大洋洲(20 万)年度净移民数保持稳定。在亚洲，净流出人口估计数从 2000 年至 2010 年期间的 190 万下降到 2010 年至 2015 年的 130 万；拉丁美洲和加勒比在这两个时期的净移民负数下降了一半，从每年负 80 万降至负 40 万。与此相反的是，非洲的年度净流出人口从 2000 年和 2010 年期间的 30 万增至 2010 年和 2015 年的 70 万。

图  
按发达/发展中区域分列的自然增长和净移民数对总人口变化的作用，  
从 1950-1960 十年至 2040-2050 十年(每十年百万人)



资料来源：数据来自《世界人口前景：2015 年订正版》。

10. 1950 年至 1990 年，发达和发展中区域的人口增长主要都是由于自然增长，即出生人口一直多于死亡人口(见图)。但自 1990 年以来，发达区域作为一个整体，其移民净增是人口增长的主要来源。自 1990 年以来，发展中区域的人口继续增长，因为出生人口多于死亡人口，尽管其比率低于前几个十年，而净移民数对总数变化的影响一直不大。

11. 在发达区域，预计净迁入移民将是 2000 年至 2020 年期间人口增长的主要驱动因素，而在以后的若干十年中，这将会是人口增长的唯一驱动力。在发展中区域，预计 2000 年至 2030 年期间人口增长将放缓，原因是出生率下降，导致自然增长减少，而净移民数对总人口变化的作用仍然不大。

12. 预计在 2040 年至 2050 年的十年，发达地区的人口将为负增长，净移民正数不再能补偿死亡人数超过出生人数。预计发展中地区的人口增长将会因自然增长而继续，但速度将下降，净移民负数的影响仍然相对较小。

13. 由于国际移民往往主要是工作年龄段人口，净移民正数有助于降低老年人口抚养比，即 65 或 65 岁以上人口数除以 15 至 64 岁人口数(见方框 2)。根据联合国的中位变差人口预测，<sup>6</sup> 发达地区的老年人口抚养比预计将从 2015 年的 100 名工作年龄成人抚养 27 名老年人增至 2050 年的 100 人抚养 46 人。如果发达区域 2015 年至 2050 年期间的净移民数为零，则老年人口抚养比到 2050 年时会略高，为 100 人抚养 50 人。以中位变量预测作比较，假定净移民数为零，预测在

<sup>6</sup> 同上。

2050 年欧洲的老年人口抚养比将从 48 增至 51，北美洲从 38 至 43，大洋洲从 30 至 34。

### C. 国际文书的批准

14. 关于国际移居问题的国际规范框架包括促进和保护每个人的人权的文书。此外还有关于促进和保护移民工人及其家庭成员权利、保护难民和打击偷运移民和贩卖人口的各项专门文书。截至 2016 年 7 月 1 日，旨在保护难民和打击偷运移民和贩卖人口的各项文书已得到四分之三以上会员国的批准。

15. 国际劳工组织(劳工组织)通过了三项与保护移民工人直接相关的文书，即：《移民就业公约》(第 97 号公约)(1949 年修订)；1975 年《移民工人公约(补充规定)》(第 143 号)；2011 年《家政工人公约》(第 189 号)。1990 年<sup>7</sup> 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(见大会第 45/158 号决议)确立了国际“移徙工人”和移徙工人类别的各项定义，并正式规定了各国维护移徙工人及其家庭成员的责任。截至 2016 年 7 月 1 日，总共有 92 个国家至少批准了有关移徙工人的四项文书中的一项。2015 年，在这些国家总共住有 8 300 万国际移民，即全球总数的 34%。

16. 《1951 年公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》是保护难民的主要文书。《1951 年公约》界定了“难民”的法律定义，列出难民的各项权利，规定了“不驱回”做法，并确立了各国保护难民的法律义务。2015 年，在 148 个已批准 1951 年《公约》或 1967 年《议定书》的国家总共住有 960 万难民，约为世界总数的一半。

17. 截至 2016 年 7 月 1 日，168 个会员国批准了 2000 年《关于预防、禁止和惩治贩卖人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，<sup>8</sup> 142 个国家批准了 2000 年《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》。<sup>9</sup> 批准关于贩卖人口和偷运移民议定书的国家迅速增加，可能反映了会员国对有组织犯罪参与非正常移民活动日益关注。

#### 方框 2

#### 欧洲的移民对人口老龄化的影响：不同的预测假设

人口老龄化由长期的生育率下降和寿命延长所造成，其现象是人口年龄分布从年轻到年老的转变，即老年人年龄组的比例扩大。虽然人口老龄化几乎是普遍现象，但各国处于这一转变的不同阶段。在世界各主要区域中，欧洲的人

<sup>7</sup> 许多家政工人是国际移民，特别是妇女移民；见国际劳工组织：国际劳工组织关于全球移民工人的估计：结果和方法(日内瓦，2015)。

<sup>8</sup> 联合国《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号。

<sup>9</sup> 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

口年龄最老；目前该区域的一些国家人口自然增长是负数，因为死亡人数超过出生人数。

净移民率的定义是：一个国家在某个时期，其年度迁入移民数减去迁出移民数、再除以人口总数。第一种预测假定 2015 年至 2050 年期间的年度净移民率保持在每 1 000 人中净移民数为 4 人；第二种假定是每 1 000 人中 2 人；第三种假定是零。

2015 年欧洲人口的中位年龄<sup>a</sup> 估计为 41.8 岁。假设欧洲的净移民率保持在 4%，到 2050 年其人口的中位年龄将为 43.8 岁。如采用 2% 常数，到 2050 年其中位年龄将为 45.1 岁。如按净移民数为零的假定，到 2050 年中位年龄是 47.3 岁。就中位变量预测而言，其假设和结果是在后两种假定情况之间。

总之，尽管较大的净移民正数可以缓解年龄分布的上移，但根据较现实的假定，其影响可能不大，故不能指望移民来停止或扭转长期的人口老龄化趋势。尽管如此，就移民人口净流入保持稳定的国家和地区而言，其人口的中位年龄和老年人口抚养比会略低于假如不能保持稳定的情况。

<sup>a</sup> 中位年龄是将人口分成两个相等的年龄组，年龄大于中位数的人数等于年龄小于中位数的人数。

### 三. 联合国在国际移居与发展方面的工作

18. 由于看到移居对实现千年发展目标的重要贡献，并认识到人的流动有助于可持续发展，第二次国际移居与发展高级别对话(见大会第 68/4 号决议)为把移居纳入《2030 年可持续发展议程》铺平了道路(见大会第 70/1 号决议)。《2030 年议程》在 2015 年得到通过后，国际移居及其与发展的多层面关系成为联合国发展议程的一个组成部分。各会员国承诺，将加强开展国际合作，确保安全、有序和正常的移居，充分尊重人权，不论移民状况如何都人道地对待移民，并人道地对待难民和流离失所者。《议程》看到移居、移民和流动对包容性增长和可持续发展的积极贡献，并为解决流离失所的根本原因——包括不安全、冲突、迫害和缺乏机会——提供了一个框架。

#### 方框 3

#### 移居和《2030 年议程》

##### (a) 可持续发展目标(具体目标)

- 加强和保有发展中国家的卫生人力(3.c)
- 增加国外学习奖学金名额(4.b)



- 根除贩卖人口行为(5.2、8.7 和 16.2)
  - 保护移民工人、特别是移民妇女的劳动权利(8.8)
  - 促进有序、安全、正常和负责任的移居(10.7)
  - 降低汇款手续费(10.c)
  - 确保提供法律身份，包括出生登记(16.9)
  - 取得关于移居情况的分列数据(17.18)
- (b) 《亚的斯亚贝巴行动议程》(段号)
- 减轻打击洗钱和资助恐怖主义措施对获得金融服务的负面影响(24)
  - 帮助移民及其家庭成员获得负担得起的金融服务(40)
  - 促进更加价廉、快捷和安全的汇款转账(40)
  - 为移民儿童和难民儿童提供高质量教育(78)
  - 确保安全、有序、正常的并充分尊重人权的移居(111)
  - 增进所得福利跟人走的可能性和资格文凭的相互承认(111)
  - 与仇外心理作斗争，促进移民融入社会(111)
  - 制止贩卖人口，特别是妇女和儿童(112)

19. 可持续发展目标包括若干与移民、移居和人口流动直接相关的具体目标(见方框 3)。唯一专门关于移民问题的具体目标 10.7 要求各国促进有序、安全、正常和负责的移居和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策。其他与移居有关的具体目标旨在留住发展中国家的卫生工作者的(3.c)、提供国外学习奖学金(4.b)、制止贩卖人口(5.2、8.7、16.2)、尊重移民工人——特别是移民妇女的劳动权利(8.8)、减少汇款手续费(10.c)和给所有人提供法律身份(16.9)。按移居情况的分列数据(17.18)将有助于查明移民的特殊困难处境并确保包容性发展——这一明确表示的“不让一个人掉队”的承诺是《2030 年议程》的一个关键特征。在这方面，对国内、国外出生的人口，或对公民和外国居民人口的福祉情况进行比较分析十分重要。

20. 《亚的斯亚贝巴行动议程》(见大会第 69/313 号决议，附件)旨在落实各项可持续发展目标和具体目标。亚的斯协定是《2030 年议程》的一个组成部分，该协定要求各国向包括移民儿童和难民儿童在内的所有女童和男童提供优质教育，与击仇外心理作斗争，并促进移民融入社会(见方框 3)。该协定还推动

实现更廉价、快捷和安全的汇款，为此目的促进市场竞争和透明，并努力通过增强金融普惠和扫盲，促进将汇款用于生产。此外，该协定还敦促会员国为移民工人降低聘用费，并促进所得福利跟人走和承认外国得到的资格文凭、教育和技能。

21. 最近难民和移民大规模流动带来的危机已成为联合国的一项首要工作。2015年11月20日，大会审议了全球对发生在地中海盆地的非正常移民悲剧的关注。在该次会议上，秘书长提出了一份路线图，旨在应对最近难民和移民大规模流动带来的挑战。为此，会员国于2015年12月22日决定，在2016年9月19日召开一次难民和移民大规模流动问题高级别大会(见大会第70/539号决议)。该高级别会议现在又称联合国难民和移民问题峰会。

#### 四. 执行《2030年议程》全球移居问题小组和其他利益攸关方的活动

22. 本节介绍全球移居问题小组成员<sup>10</sup>在落实第二次高级别对话成果和《2030年议程》方面的一些活动。此外还概述了全球移居与发展论坛和负责国际移居和发展问题的秘书长特别代表最近开展的活动。

##### A. 保护移民权利和支持难民保护

23. 自从2011年通过《家政工人公约》以来，约有70个国家已经采取行动，推进家政工人的体面工作。劳工组织及其合作伙伴实施了《移民家政工人全球行动方案》。该方案已经促进制定面向政策的研究和提高认识的工具，支持移民家政工人组织，并协助政策对话。

24. 妇女略少于世界上国际移民的一半。<sup>11</sup> 女性移民的特殊脆弱性突显需要对性别问题有敏感认识的移民政策和方案，包括确保在人道主义环境中获得保健服务，并防止性别暴力以及人口贩卖和偷运。对一些妇女来说，移居可以是一种削弱能力的经历，特别是当她们在无管制经济部门就业的时候。(见 A/70/205)。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)正在与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作，实施一个为期三年的项目，以加强工人组织促进女性移民工人的人权和劳工标准的能力。

25. 由妇女署主持的全球移居问题小组在2016年3月举行妇女地位委员会第六十届会议的间隙组织了一次活动，重点是在《2030年议程》的范围内增强移民妇女和女童权能。该委员会在其商定结论中确认移民女工对包容性增长和可持续发展

<sup>10</sup> 见 [www.globalmigrationgroup.org/](http://www.globalmigrationgroup.org/)。

<sup>11</sup> 《国际移民总量趋势》见上文注脚2。

展的积极贡献，并认识到妇女的平等经济权利、经济赋权和独立对于实现《2030年议程》至关重要。(见 E/2016/27-E/CN.6/2016/22)。

26. 老年移民往往受到恶劣的社会经济和健康状况以及社会孤立和排斥的影响。联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)编写了一份政策简报，说明退休移民工人和老年移民的照顾者所面临的挑战，重点是社会孤立和获得养老金和福利的机会。<sup>12</sup>

27. 身份不正常的移民常常面临歧视、排斥、剥削和虐待。人权高专办进行了一项关于身份不正常移民经济、社会和文化权利的研究，并确定了一些通常阻止这些移民享有这些权利的障碍，并着重指出了一些良好做法。<sup>13</sup>

28. 在抵达第一庇护国后，难民和寻求庇护者往往被迫迁移，以寻找保护和持久解决办法。2016 年头四个月，约有 18 万名难民和其他移民渡过地中海和爱琴海抵达欧洲。针对叙利亚难民继续大批流动，联合国难民事务高级专员公署(难民署)促进扩大第三国难民和寻求庇护者收容方案，包括采用重新安置、人道主义签证、家庭团聚、私人赞助及学生和工作签证的做法。在混合迁移中，人们往往使用类似的走私网络和危险的旅行方式。为确保辨认这些混合流动中的寻求庇护者和难民，难民署促进国际边界上注重保护的程序，以及避免不必要地限制行动自由的接收安排。<sup>14</sup>

29. 人权事务高级专员办事处正在制定关于保护所有处境脆弱和混合迁移中移民的原则和准则。这一倡议解决无法获得难民保护的处境脆弱移民所面临的保护缺口。人权高专办发布了《人权与贩卖人口问题准则》，以便在国际边界上保护人权。<sup>15</sup> 认识到各国有保护本国边界的正当利益，各国必须在其边界上尊重、保护和实现所有移民的人权，无论其法律地位、抵达手段或原籍地如何。

30. 联合国开发计划署(开发署)力求加强受大批难民和寻求庇护者涌入影响的收容社区的应对能力，并提高难民的自力更生。2016-2017 年区域难民和应对能力计划促进约旦和黎巴嫩国家领导人规划和实施对叙利亚难民危机的反应。

31. 联合国儿童基金会(儿基会)报告说，2015 年，欧洲每四个寻求庇护者中就有一个是儿童，其中许多儿童无人陪伴或与家人失散。<sup>16</sup> 儿基会通过设立儿童友好中心和提供儿童保护和其他服务来支持移民和难民。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)促进在阿拉伯叙利亚共和国和叙利亚难民收容国获得高质量教育。<sup>17</sup>

<sup>12</sup> 欧洲经济委员会，“移居和老年”，《老龄问题政策简报》；第 17 号(2016 年 7 月)。

<sup>13</sup> 可查询 [www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf)。

<sup>14</sup> 难民署，《关于难民保护和混合迁移的 10 点行动计划》(日内瓦，2006 年；订正版，2007 年 1 月)。

<sup>15</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf)。

<sup>16</sup> 联合国儿童基金会，“欧洲的难民和移民危机”(2015 年 9 月)。

<sup>17</sup> 联合国教育、科学及文化组织，《缩小青年的学习差距》(巴黎，2015 年)。

## B. 设计管理良好的移民政策

32. 秘书处经济和社会事务部(经社部)和国际移民组织(移民组织)正在制定指标,以衡量要求会员国协助进行有序、安全、正常和负责任的移民和流动的具体目标 10.7 的执行情况。这些指标是根据 2015 年移民组织理事会欢迎的一个移居治理框架选择的。移民组织和《经济学家》资料处已经在 15 个国家试行一个移居治理指数。

33. 非洲经济委员会(非洲经委会)、非洲联盟委员会、劳工组织和移民组织实施一个关于劳工移民的联合方案,促进非洲制定、通过和执行协调一致的劳工移民政策。该伙伴关系力求协助社会保障可携性,促进资格承认,并解决技能短缺问题。

34. 为防止和打击贩卖人口和偷运移民,联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)通过立法支助和技术援助,支持会员国跨界合作和协调行动的努力。2015 年年初以来,毒品和犯罪问题办公室协助了超过 65 个国家,并向 1 300 多名刑事司法从业人员和政府官员提供了专门培训。

35. 为确保移民的健康权,世界卫生组织(世卫组织)支持会员国发展全民医疗保险,向包括移民在内的所有人公平提供优质保健服务。2015 年 11 月在意大利举行的一次关于难民和移民健康的会议上,欧洲国家同意拟订一个共同框架,以改善该区域移民和难民的健康。

36. 地方政府在执行移民政策方面发挥关键作用。联合国训练和研究所(训研所)及其合作伙伴支持的第二次关于流动、移居与发展的年度市长论坛通过了一项城市议程,协助实现可持续发展目标有关移居的具体目标。<sup>18</sup>

37. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)正在开展一个项目,在北亚和中亚促进管理良好的移民政策。该项目旨在增进知识,并促进原籍国和目的地国之间的合作与伙伴关系。

38. 各国议会联盟与劳工组织和人权高专办协作出版了一本手册,协助议员设计和促进法律和政策,以促进移民人权,并加强移居治理。<sup>19</sup>

39. 2014 年,菲律宾政府和美利坚合众国政府发起了“危机国家中移民倡议”,协助因冲突或自然灾害被困在收容国的国际移民。作为这一国家主导的倡议的组成部分,编制了协助国家、私营部门、国际组织和民间社会应对这种情况的准则。<sup>20</sup>其他国家政府加入了该倡议。该倡议还得到移民组织、难民署、秘书长特别代表和乔治敦大学的支持。

<sup>18</sup> 见 [www.unitar.org/dcp/sites/unitar.org/dcp/files/uploads/quito\\_outcome\\_document\\_en.pdf](http://www.unitar.org/dcp/sites/unitar.org/dcp/files/uploads/quito_outcome_document_en.pdf)。

<sup>19</sup> 各国议会联盟、劳工组织和人权高专办,《移居、人权和治理:议员手册》(第 24 期),2015 年。

<sup>20</sup> 国际移民组织,《在遭受冲突和自然灾害国家中保护移民的准则》(日内瓦,2016 年 6 月)。

### C. 借助移居促进发展

40. 联合国开发计划署和移民组织正在实施一项联合方案，将移居纳入国家发展计划和战略的主流，包括作为联合国发展援助框架的一部分。该方案力求确定一项协调一致的联合国对策，应对孟加拉国、厄瓜多尔、牙买加、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、摩洛哥、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和突尼斯境内的移居与发展。

41. 开发署与各种伙伴合作，执行欧洲联盟委员会和联合国的《移居与发展联合倡议》，其目的是加强地方政府、移民和其他行为体在作为地方发展规划的一部分制定移居与发展政策方面的作用。

42. 2015 年官方记录的发展中国家收到的汇款总额为 4316 亿美元。<sup>21</sup> 2015 年年末和 2016 年年初，全球平均汇款费用约为 7.5%。<sup>22</sup> 撒哈拉以南非洲的平均费用为 9.7%，是汇款手续费最高的地区。

43. 通过将汇款与储蓄、贷款和保险等金融服务联系起来、金融普惠可成为最大限度地扩大汇款对发展的影响的重要工具。联合国贸易和发展会议(贸发会议)举办关于金融普惠的专家会议，并支持更多利用数字金融服务。国际农业发展基金(农发基金)同世界银行和欧洲联盟一道组织了关于汇款与发展的全球论坛，汇集私营和公共部门及民间社会的代表。该论坛突出强调金融普惠的重要性、利用创新和技术减少交易成本、散居国外者投资在创造就业机会方面的作用。<sup>23</sup>

44. 2015 年，农发基金理事会的 176 个成员国一致宣布 6 月 16 日为国际家庭汇款日。这一日子的目的是认可移民工人的收入对其家庭和家乡及原籍国可持续发展的根本性贡献。

45. 2015 年 5 月，全球移居问题小组组织了一次会议，讨论如何利用移民汇款和广大散居国外者对可持续发展的贡献。与会者介绍了关于降低聘用费和汇款手续费的社会和经济价值的数据和研究。

46. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)同其亚太区域国际移居包括贩卖人口专题工作组的伙伴一道编写了一份报告，说明移民对原籍国和目的地国的发展的贡献。<sup>24</sup>

47. 2015 年，联合国粮食及农业组织(粮农组织)发起了一个关于埃塞俄比亚和突尼斯移居、粮食安全和农村减贫的项目。该项目力求解决非自愿移居的根源，并

<sup>21</sup> 世界银行集团，《第 26 期移居与发展简报》(华盛顿特区，2016 年，4 月)。

<sup>22</sup> 世界银行集团，《第 17 期世界各地汇款价格》(华盛顿特区，2016 年，3 月)。

<sup>23</sup> 汇款与发展问题全球论坛，2015 年 6 月 16 日至 19 日，意大利米兰。

<sup>24</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会，《2015 年亚太移居报告：移民对发展的贡献》(2016 年，曼谷)。

促进农村地区青年就业。粮农组织正在加强与各种行为体的伙伴关系，将移居问题纳入农业和农村发展政策和方案，并促进汇款在农村地区的生产性投资。

#### D. 改进移居数据和研究

48. 经济和社会事务部和移民组织于 2015 年 10 月在伊斯坦布全球移居与发展论坛年会上介绍了全球移居问题小组移居与发展数据手册草稿。在移居与发展问题全球知识伙伴关系(KNOMAD)的支持下，该手册定于 2016 年年底出版。

49. 经济和社会事务部人口司和统计司于 2015 年 9 月在塞内加尔达喀尔举办了一次关于制作和使用国际移居数据促进发展的区域讲习班。讲习班的目的是加强国家官员的技术能力，以编制和分析移居数据，更好地利用移居数据制定政策，并提高对《2030 年议程》的移居相关具体目标的认识。作为讲习班的后续行动，该部和移民组织同意合作改进西非移居数据，为此举办讲习班、针对具体国家的培训，并促进数据收集和传播的国际标准。

50. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)促进了移居概念和定义的统一以及移居数据交流，为衡量新出现的移居模式制定了新方法，并改进了对移居在该区域影响的衡量。欧洲经委会还开始制定循环移居的共同统计定义、衡量劳动力流动的准则、整合多个来源移居数据的指南。

51. 联合国人口基金(人口基金)对收集、分析、利用和分享移居数据，包括按年龄和性别分类的数据进行了投资，并促进更好地了解人口变化、移居和社会经济发展之间的关系。在移居与发展问题全球知识伙伴关系的赞助下，人口基金协调了对人口预测所使用的移居假设的审核。<sup>25</sup>

52. 2015 年，西亚经济社会委员会(西亚经社会)编写了一份国际移居报告，全面概述当代移居趋势及其在西亚的经济和社会后果。报告侧重于移居、流离失所和发展之间的关系，并包括应对移民和难民面临的挑战并尽量扩大移居惠益的建议。

#### E. 加强合作和伙伴关系

53. 2015 年之前和期间，全球移居问题小组与全球移居与发展论坛和负责国际移居和发展问题秘书长特别代表协作，继续倡导将移居纳入《2030 年可持续发展议程》，包括《亚的斯亚贝巴行动议程》。2015 年 6 月，小组、论坛和 20 国集团组织了第一次联合活动，探讨移居、汇款和散居国外者在发展筹资方面的作用。小组还举办了一系列互动、多利益攸关方会议，以筹备联合国难民和移民问题峰会。

54. 2015 年 2 月，经济和社会事务部人口司每年召开的国际移居问题协调会议审议了将移居纳入《2030 年议程》的进展，以及如何在新发展筹资框架内利用移居。

<sup>25</sup> Thomas Buettner and Rainer Muenz, Comparative Analysis of International Migration in Population Projections, KNOMAD Working Paper 10 (March, 2016)。

会议还重点审议了第二次国际移居与发展高级别对话的后续行动。2016年2月，协调会议讨论了在衡量和执行《2030年议程》的移居相关承诺方面的进展，并审查了即将在2016年9月举行的峰会的筹备工作。

55. 负责国际移居和发展问题秘书长特别代表正计划在2016年年底发布一份报告，讨论如何改善移居领域的国际合作——特别是如何保护最易受伤害的移民。报告还将探讨执行《2030年议程》可如何有益于原籍国和目的地国以及移民其家人。

56. 2015年10月由土耳其主持召开的全球移居与发展论坛第八届年会重点讨论了人类流动促进可持续发展问题。论坛讨论了国际合作和责任分担对于应对被迫流离失所人口的必要性。论坛强调缩小人道主义和发展合作之间的差距需要紧急关注。论坛设立了一个工作组，研究论坛对执行、评核和后续落实可持续发展目标的贡献。

57. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)参加了几个区域和移居问题国际论坛，包括关于移居问题的阿布扎比对话和阿拉伯区域协商进程。由西亚经社会、阿拉伯国家联盟(阿盟)和移民组织共同主持的阿拉伯区域国际移居工作组促进了移居问题协作与联合研究。在移民组织和阿拉伯联盟的支持下，阿拉伯区域协商进程作为一个平台，加强22个阿拉伯国家对移居问题的理解与合作。

## 五. 第三次高级别对话及其后：关于对话方式以及与其他机构和进程的联系的建议

58. 大会在第69/229号决议中决定：(a) 至迟于2019年举行第三次国际移居和发展高级别对话，(b) 定期举行未来对话，(c) 确定第三次高级别对话的日期和方式，在其第七十一届会议上确定未来对话的间隔，同时考虑到与联合国所有相关发展评核工作协调一致。

### A. 未来对话的目的和周期

59. 未来对话可以在《2030年议程》专题评核中发挥关键作用，作为一个中央平台评估实现移居相关目标和具体目标以及执行其他相关承诺，包括《亚的斯亚贝巴行动议程》的进展(见方框3)。这种评核将以有力的实证为基础，包括目前在联合国统计委员会主持下制定的全球指标。鉴于会员国呼吁大会、经济及社会理事会以及其他政府间机构和论坛与高级别政治论坛关于后续落实和评核《2030年议程》执行情况的工作保持一致(见大会第70/229号决议第15段)，可为今后对话作出贡献的是经济及社会理事会各职司委员会(包括人口与发展委员会)和其他政府间机构和论坛(见大会第70/1号决议，第85段)(如全球移居与发展论坛)的评核工作。



60. 鉴于高级别政治论坛第一个四年周期将在 2019 年完成，届时论坛将在大会的主持下举办，可取的做法是在 2018 年或 2019 年初举行第三次高级别对话，以便 2019 年论坛筹备工作可以考虑到对话成果，该论坛将在评核“增强人民的权能，并确保包容性和平等”主题时评核具体目标 10.7。(同上，第 3(c)段)。如果选择 2018 年，未来对话可以每四年举行一次，在论坛四年周期的第三年举行。这一时间安排可能对促进评估《2030 年议程》最合适。未来对话还可以成为 2016 年难民和移民问题峰会后续行动的中央平台。

## B. 与 2018 年政府间会议的关系

61. 在为将于 2016 年 9 月 19 日举行的峰会编写的报告中(见 A/70/59)，秘书长呼吁会员国制定一项全球安全、正常和有序移居全球契约，于 2018 年举行的关于国际移居的政府间会议上通过。会员国在 2016 年 8 月 2 日同意这样做。除了评核《2030 年议程》以及后续落实先前的高级别对话和 2016 年峰会以外，如果政府间会议通过这一协议，未来对话可以评核该全球契约执行情况。

62. 一项重要决定涉及第三次高级别对话相对政府间会议的时间安排，以及对话在促进会议筹备工作方面可能发挥的作用。值得考虑三个可能的设想。在第一个设想中，对话将在会议之前举行，可能在 2017 年年底或 2018 年年初，可以促进可能于 2018 年下半年举行的会议的筹备工作。在第二个设想中，对话将在会议之后举行，可能在 2019 年，可以启动会议后续进程。在第三个设想中，对话和会议将合并成一次活动或两次连续和协调的活动。

63. 虽然每个设想都有自己的好处，但第二个设想或许最难自圆其说，因为会员国可能不会支持在同一年的一次关于国际移居的重大会议之后召开另一次关于这一议题的高级别会议。第三个设想的一个好处是，这可能减少两次活动的总费用。第一个设想的好处是，它将提供一次机会，更快和更有重点地确定高级别对话进程在《2030 年议程》后续行动中的作用，同时还提供一个促进会议筹备工作的途径。在第一个设想下，可以设想经济及社会理事会的作用，例如，通过同人口与发展委员会第五十一届会议并行举行对话。鉴于召开一次高级别会议来筹备政府间会议可能不够，第三次高级别对话对筹备会议的任何贡献都是不完整的。

## C. 全体会议的会期和形式

64. 先前 2006 年和 2013 年高级别对话是为期两天的活动，有四次全体会议。在这两次对话中，在全体会议的同时举行了四次圆桌会议，进行互动式讨论和多利益攸关方小组讨论。

65. 就上述第一或第二个设想而言，大会不妨为第三次高级别对话采取类似的结构，连续两天举行全体会议，从上午 10 时至下午 1 时，从下午 3 时至下午 6 时。圆桌会议次数可根据期望的对话专题内容调整。例如，在第一个设想中，《2030 年议程》评核以及第二次高级别对话和 2016 年峰会的后续行动可能是三次圆桌会议的议题，另一次圆桌会议专门用于筹备 2018 年会议。



66. 开幕式可包括大会主席、秘书长、经济及社会理事会主席和国际移居组织总干事的发言。会议还可以请一名在移居与发展领域工作的知名人士、一名民间社会代表和一名移民介绍情况。

67. 除了会员国和观察员以外，大会可以邀请联合国相关机构、基金和方案主管以及有关的特别顾问、代表和报告员参加。如果时间允许的话，主要利益攸关方群体如移民、具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织、其他民间社会组织 and 私营部门的代表也可以列入全体会议发言名单。

68. 根据第三个设想，第三次高级别对话的性质将完全不同，应在关于会议形式的讨论中讨论此问题。

#### D. 互动式圆桌会议的结构、形式和主题

69. 就第一或第二个设想而言，第三次高级别对话的第一次圆桌会议可以根据大会第 69/229 号决议第 32 段总结《第二次高级别对话宣言》的执行情况。第二次圆桌会议可专门评核实现《2030 年议程》与移居有关的目标和具体目标以及执行其他相关承诺包括亚的斯亚贝巴协定的进展；而第三次圆桌会议可审议 2016 年峰会所作承诺的执行情况。在第一个设想中，第四次圆桌会议可以把重点放在 2018 年关于国际移居问题的政府间会议筹备工作上，在第二个设想中，其重点是政府间会议的后续行动。

70. 圆桌会议主席可应由大会主席与各区域集团和其他利益攸关方磋商后，从承诺出席对话的部长中指定，适当顾及地域代表性和性别均衡。圆桌会议的审议摘要可由圆桌会议主席在在闭幕全体会议上口头提出。

71. 圆桌会议的参加可向联合国系统各有关实体和其他机构利益攸关方，包括民间社会和私营部门的代表开放。大会不妨作出具体的规定，安排联合国系统各实体主管以及民间社会和私营部门的选定代表在首脑圆桌会议上发言。

#### E. 民间社会的贡献

72. 大会不妨在第三次高级别对话之前举行与民间社会代表的非正式互动听询会。听证会可能占用一整天时间。大会主席将主持听证会。听证会可以向经核证的非政府组织、其他民间社会组织、私营部门、会员国和大会观察员的代表开放。大会不妨委托主席与会员国和其他相关利益攸关方协商，确定受邀与会者名单以及听证会的形式和安排。

73. 大会主席可负责在第三次高级别对话之前编写和散发听证会摘要。为了便利来自发展中国家的民间社会组织参加听证会，大会不妨敦促会员国和其他方面提供自愿捐款支持这项活动。大会不妨建议，在感兴趣的会员国、联合国系统各相关实体或其他机构利益攸关方的支持下，举办其他筹备活动，如小组讨论或专家会议。

## F. 成果

74. 秘书长向大会第七十三届会议提交的关于国际移居与发展的报告可包括第三次高级别对话，包括其筹备活动和审议工作的摘要。(见 A/69/207)。此外，大会不妨要求提出一项注重行动的成果文件，并委托主席根据会员国提供的投入编制一份案文草案，在适当日期举行非正式磋商，使会员国能够在对话之前进行充分审议并协助达成协议。

## 六. 建议

75. 关于移居与发展方面的国际合作：

(a) 鉴于可持续发展目标包括移居和相关议题，联合国系统各有关实体应继续支持发展中国家将移居纳入国家发展规划；

(b) 高度优先考虑收集和分析有关移居和相关议题的数据，并使用这些数据支持制定以实证为基础的政策。应通过技术援助和财政援助来支持发展中国家的国家努力；

(c) 全球移居问题小组应进一步协调和加强其支持会员国执行《2030 年可持续发展议程》和 2013 年第二次高级别对话成果的活动。特别是，小组应支持各国收集和使用与移居有关的指标，以评估其在实现相关目标和具体目标方面的进展。

76. 关于未来国际移居与发展问题高级别对话：

(a) 未来对话应作为联合国的一个中央平台，评核《2030 年可持续发展议程》与移居有关的承诺的进展并评估其执行情况。未来对话也可以在评核 2016 年难民和移民峰会所作承诺方面发挥作用；

(b) 大会应考虑未来每四年举行一次高级别对话，可能在可持续发展高级别政治论坛四年周期的第三年，从 2018 年开始。

77. 关于未来高级别对话与 2018 年国际移居问题政府间会议之间的关系：

(a) 大会应就第三次高级别对话的时间安排和范围如何与上述政府间会议关联的不同设想权衡利弊，包括先进行对话，促进会议筹备工作，或后进行对话，启动后续进程，或会议和对话合并成一次活动或两次连续和协调的活动；

(b) 除了发挥后续落实和评核《2030 年议程》、2016 年峰会和先前的高级别对话的作用外，未来高级别对话应对 2018 年会议成果执行情况进行综合、四年期评估。