



第五十八届会议

暂定项目表\* 项目 95(c)

可持续发展和国际经济合作

国际移徙与发展

秘书长的报告

摘要

根据大会 2002 年 2 月 21 日第 56/203 号决议, 本报告概述联合国系统内外各相关组织所开展的涉及国际移徙与发展的活动, 同时考虑到移徙管理与政策方面所吸取的经验教训及最佳做法。报告还讨论联合国系统内解决有关国际移徙与发展的问题的实际和潜在机制, 包括召开一次国际移徙与发展问题联合国会议的可能性。

\* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	3
二. 联合国系统内外有关国际组织最近在国际移徙与发展领域开展的工作 .....	4-39	3
A. 联合国秘书处 .....	4-12	3
B. 联合国系统其他机构 .....	13-31	6
C. 联合国系统以外的组织 .....	32-39	9
三. 在联合国系统内处理国际移民和发展议题的可能机制 .....	40-53	11
A. 各国政府关于召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议的意见 .....	40-47	11
B. 联合国处理关于国际移徙与发展议题的其他途径 .....	48-53	13
四. 结论 .....	54-55	14

## 一. 引言

1. 联合国估计，世界上国际移民的总数在 1990 年为 1.54 亿，在 2000 年增至 1.75 亿。尽管国际移民仅占世界人口的 3%，但关于人口跨国界流动的辩论方兴未艾。世界一些地区继续存在政治不稳定和侵犯人权行为，导致人员被迫流动，且经常是大规模的流动。各国收入和机遇方面的差距不断扩大，增加对人们流动的压力。特别是技术改造和经济全球化使世界上许多地区产生了对技能和劳动力的新需求，这些需求通常由移徙工人加以满足。结果，越来越多的国家卷入国际移徙之中，无论是移民的原籍国、过境国或目的地国。今天人们的跨界流动所带来的挑战需要国际合作和协调回应。

2. 人员流动与许多社会经济、人口和政治层面问题密切相关。决策者和研究人员均需更好地了解国际移徙与发展之间日益增长的复杂联系。最近关于移徙问题的辩论集中在国际移徙对自由贸易和国际资金流动方面的作用。很明显，现代通讯模式为建立和维持跨国界人员网络提供了便利，后者促进了跨国界知识和技术转让。交通费用的降低不仅有助于推动国际移徙，而且使得移民可更频繁地前往原籍国，从而加强了移民与其原籍国社区的联系，为移民参与这些社区的发展提供了激励因素。此外，移民汇款继续给留在原籍国的家人和家庭提供了额外收入。在宏观一级，移民汇款一直增加，经常超过官方发展援助的数额。这些情况发展突出了重新审查国际移徙与发展之间的联系的重要性，以便设计方法，确保国际移徙促进所涉国家的经济和社会发展。

3. 大会 2002 年 2 月 21 日第 56/203 号决议请秘书长就国际移徙与发展问题向大会第五十八届会议提出报告，其中将增订从在区域和区域间两级进行的有关国际移徙与发展的各种活动中汲取的教训以及移徙管理和政策方面的最佳做法，并向大会提出侧重行动的建议，供其审议。同一决议还请秘书长再一次就召开国际移徙与发展的联合国会议的可能性征求会员国的意见。本报告是应这些要求编写的，在编写过程中与联合国系统各有关机关、机构、基金和计划署以及在国际移徙与发展领域活跃的其他有关政府间、区域和分区域组织进行了协商。

## 二. 联合国系统内外有关国际组织最近在国际移徙与发展领域开展的工作

### A. 联合国秘书处

#### 1. 经济和社会事务部

4. 经济和社会事务部(经社部)的几个司开展了有关国际移徙与发展方面的活动。人口司负责监测国际移徙规模与趋势以及国际移徙政策。它还进行研究，调查特定区域国际移徙与社会经济和政治变化之间的相互关系。自 2001 年以来，该司发表了集中在特定区域的两个出版物：《1980–1999 年来自经济转型国家的国

际移徙》<sup>1</sup>和《流向亚洲特定国家的国际移徙的规模与趋势》。<sup>2</sup>此外，2003年人口司出版了2002年《国际移徙报告》，<sup>3</sup>介绍了对国家一级国际移民总数新估计数、净移民估计数以及各国政府对进出移民人数的意见。本报告所编撰的资料为比较评估世界范围内国际移民趋势和政策提供了一个客观基础。

5. 人口司特别重视加强与联合国系统内外参与国际移徙活动的国际和政府间机构的伙伴关系。为回应大会第56/203号决议中所作的希望所有相关组织继续处理国际移徙与发展问题的呼吁，该司于2002年7月组织了关于国际移徙问题的第一次协调会。该会将来自20多个组织的代表聚集在一起，讨论有关收集和交换国际移徙资料方面的问题。所得出的一个重要结论是必须要协调进行各项活动，以避免工作重叠。该会还强调需要加强努力，使国际移徙资料和统计标准化，以便提高资料的跨国界可比性。但是，承认只在拥有适当的国家能力的情况下才能提供有关国际移徙问题方面的所需资料，所以，需要增加能力建设方面的技术和经济援助。

6. 统计司继续从各国统计局收集有关国际移徙的统计数据，供在《人口年鉴》中发表。1998年，该司发表了《关于国际移徙统计资料的建议，修订第1版》<sup>4</sup>，这为编撰国际移徙统计提供了准则。这些建议在那些负责国际移徙统计的人员中广为传播，也通过相关的讲习班和会议传播这些建议。最近，在2003年4月在日内瓦召开的欧洲经委会——欧统局移徙统计工作会议期间，统计司组织了一个关于国际移徙统计建议的附带会议。该司正计划于2003年下半年就同一主题举行一个区域间讲习班。需要指出，国际移徙所涉及的一些概念和定义也与其他统计领域有关，诸如涉及自然人的国际贸易服务以及国际收支和旅游统计。

7. 提高妇女地位司开展了有关预防对移徙女工的暴力行为和贩运妇女和女童等方面的活动。2002年11月，提高妇女地位司组织了贩运妇女和女童问题专家小组会议，该会讨论了人权、刑事司法和以基于性别的方法打击此类贩运等问题。过去两年中，该司编写了秘书长关于对移徙女工的暴力行为的报告(A/56/329)和关于贩卖妇女和女孩的报告(A/57/170)。该司还充当消除对妇女歧视委员会的秘书处。该委员会在审议缔约国报告时，定期处理国际移徙及贩运妇女和女童问题。该司宣传，有必要在拟订国际移徙政策中采取性别观点，特别因为女移民由于移民和妇女的身份经常遭到多种形式的歧视和暴力。认识到全球化通过不断增加对廉价劳动力需求，有助于增加对移徙女工的需求，而限制性的移民法和条例可能促进了贩运，以作为满足这一需求的一种手段。

8. 2002年7月，在举行经济及社会理事会高级别部分会议的同时，经济和社会事务部的另一个部门——经社理事会支助和协调司——组织了一个关于更好地管理移徙促进可持续发展的小组讨论会，从而为审议这一议题提供了一个论坛。此外，社会政策和发展司正在组织即将于2003年10月召开的社会发展国际论坛：

国际移民与发展，而该司 2003 年《世界社会状况报告》将包括有关移民在社会上易受伤害问题的一章。

## 2. 联合国各区域委员会

9. 区域合作能有效地解决国际移徙所带来的挑战并增加其对发展的影响，这一认识促进了区域一级的各种活动。所以，欧洲经济委员会(欧洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)以及亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)均扩大了其关于国际移徙问题的的工作。

10. 在欧洲经济委员会一级，其统计司继续收集和散发欧洲国家国际移徙统计数据。该司通过利用在秘书处间人口和移徙统计工作组协调下进行的联合移徙问卷来编撰关于国际移民流动的统计。这一编撰官方统计的合作战略尽量减少了各国当局提供国际移徙统计的负担，并有助于提高所编撰数据的国际可比性。此外，欧洲经济委员会统计司组织了欧洲经委会——欧统处国际移徙统计问题政府间联合会议，这些会议为各国和国际专家提供了一个讲坛，以讨论国际移徙数据的收集、编撰和使用等各个方面的问题。最近的一次会议是 2000 年 4 月在日内瓦举行的，除其他事项外，它审议了由 2000 年这一轮人口普查推论出的国际移徙统计数据、无证移徙估计数以及其他主要类别移民的估计数等。

11. 拉丁美洲和加勒比经济委员会的拉丁美洲和加勒比人口中心（拉加人口中心）继续与该区域各国政府合作，更新拉丁美洲国际移徙调查的数据库。该中心还对全球化背景下的国际移徙的特定方面问题进行了研究。已经在多个区域会议上介绍这些工作所产生的文件，其中包括 2002 年该委员会的第二十九届会议以及 2002 年在智利举行的国际移徙问题半球会议：美洲人权与贩运人口。拉丁美洲和加勒比经济委员会还在有关国际移徙问题的各个不同方面向该区域政府机构、民间组织和学术机构提供了技术援助。尽管该委员会知道民间社会和国际机构方面越来越多地参与合作机制，但它认为需要进行更多的努力，协调政策和国家法律，促进批准关于国际移徙问题的国际文书。

12. 2001 年，亚洲及太平洋经济社会委员会组织了一次有关移徙和发展的专家组会议：亚洲和太平洋区域减少贫穷的机会和挑战，以作为 2002 年召开的第五次亚洲太平洋人口会议的筹备活动。亚洲太平洋人口会议注意到，亚洲和太平洋区域内国际移徙流存在相当的多样性。该区域人数增加的移民类别中包括难民和寻求庇护者，以及未经许可的劳动力移民和成为贩运受害人的妇女和儿童，他们构成特别挑战。该会通过《行动计划》敦促各国政府与民间社会组织和国际社会合作，解决国际移徙问题，在减少其不利影响的同时尽量扩大其益处。2002 年 10 月，亚洲及太平洋经济社会委员会组织了一个促进两性平等以打击贩运妇女和儿童的研讨会。2003 年早些时候，它将举行国际移徙与发展问题特设专家组会议，其主要目标是了解国内和国际移徙与发展之间的联系，其特别重点是性别、贫穷和健康。

## **B. 联合国系统其他机构**

### **1. 联合国儿童基金会**

13. 联合国儿童基金会（儿童基金会）主要是向沦为难民或被贩卖的未成年人和妇女提供援助。儿童基金会与其政府合作伙伴、议员和民间社会合作，协助制订立法，包括双边和区域协议，以保护被贩卖的儿童。最近，基金会与稳定公约工作队建立了伙伴关系，共同制订了为东南欧被贩卖儿童提供服务的指导准则。基金会在社区一级执行的外联方案提供了有关那些想到国外打工的青少年可能面临被贩卖风险的资料。例如，在西部和中部非洲的社区和学校开展了提高认识的宣传运动，在东南欧则设立了热线，供人们举报可疑的职业介绍所或报告失踪的家庭成员。在东亚执行的能力建设方案使得非政府组织伙伴、执法部门和保健工作人员能够确保建立满足受害儿童需求的制度。

### **2. 联合国妇女发展基金**

14. 联合国妇女发展基金（妇发基金）组织了几次由重要利益有关者参加的国际移民问题圆桌会议，强调性别和以权利为基础的观点。妇发基金还建立了研究有关女工移民问题的机构的网络。2001-2003 年期间，基金在亚洲执行了其有关赋予移民女工权力的区域方案，着手制订政策，并建立扶持性的机构和社会经济环境，以确保妇女在国际移民进程所有阶段都具有平等机会并公平获得各种资源和福利。在拉丁美洲，基金支助建立有关妇女移民、及其前因后果的信息数据库。

15. 联合国妇女发展基金成功地推动改进了移民妇女就业标准。例如，由于基金开展的宣传活动，约旦劳工部在 2003 年核可了非约旦籍家政工人的特别工作合同，为她们提供了一系列的社会权利。在菲律宾，基金与一个帮助移民工人的非政府组织合作，为包括回返者在内的移民妇女制订了一个试验性的储蓄和投资计划。这一举措不仅力求把移民者的生产性贡献输入其家庭，而且输入其原籍社区。

### **3. 联合国开发计划署**

16. 联合国开发计划署（开发计划署）是从两个不同的角度接触移民问题的。首先，开发计划署进行了重点在于人才外流和能力建设之间关系的研究。第二，开发计划署执行了通过侨居国民传授知识计划（侨民传知计划）的项目，协助具备资格的侨民返回原籍国从事具体项目。该方案的目的是通过侨民传授专业知识促进发展中国家的社会和经济进步。

17. 侨民传知计划证明，技术娴熟的侨民是原籍国的财富，由侨民传授知识费用较低，而且速度快。如果得到跨国公司的积极支持，这种方案更容易成功。通过移民网络利用移民的专业知识应成为技术合作的新的层面。

### **4. 联合国训练研究所**

18. 执行国际移民政策方案是联合国训练研究所（训研所）在国际移民和发展方面的重要活动。该方案是由训研所、国际移民组织（移民组织）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国人口基金（人口基金）合作执行的机构间方案。其目的是



加强各国政府的国际移徙管理能力，增进区域和国际合作，以促进有秩序的国际移徙并保护国际移徙者。该方案特别注重加强发展中国家政府高级官员的能力，以解决国际移徙和被迫流离失所造成的问题，促进国家间进行建设性对话。自2001年以来，国际移徙政策方案组织了7次区域间大型会议，并共同组织了关于东南欧贩卖人口问题的研讨会。这些活动使来自约56个国家的400多名政府中高级官员获益。

19. 该方案的活动证明了促进那些参与国际移徙管理问题的政府高级官员之间的对话十分重要，这样可使他们查明共同利益和优先事项。取得最佳效果的条件是，活动的目的是建立信任、其过程公开而透明、政府代表团有处理国际移徙和被迫流离失所问题部委的代表、代表团成员性别均衡、规划了后续方案并通过该方案国家报告制度衡量具体进展。

## 5. 联合国人口基金

20. 联合国人口基金（人口基金）参加了国际移徙政策方案，以努力加强各国管理国际移徙问题能力。人口基金通过其区域方案为以国际移徙政策为重点的研究提供资金。以此，人口基金支助了2002年11月由拉丁美洲和加勒比经济委员会和国际移徙组织在智利召开的西半球会议。该会议的目的是加强各国政府的合作，以查明保护和促进移徙者人权的机制并打击和防范贩卖人口。基金的活动表明，在处理国际移徙问题时应考虑到性健康和生殖健康的问题；以政策为重点的研究和宣传活动必须解决移徙与艾滋病病毒/艾滋病之间的联系问题；仍有必要更好地理解移民汇款在家庭组成、生育率水平和趋势、几代人之间的转账和国内移民方面的作用。

## 6. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署

21. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）通过在全球范围支持宣传、政策指导和确定最佳做法的方式，积极参与了人口流动和艾滋病病毒/艾滋病问题的研究。该方案对于移徙有关的感染艾滋病病毒风险问题进行了基线评估，协调了在艾滋病病毒/艾滋病与移徙问题领域的研究。该方案与国际移徙组织合作，通过出版题为《人口流动与艾滋病》以及《移民的健康权利》等出版物推动提高人们对移徙人口易感染艾滋病病毒/艾滋病问题的理解和认识。该方案还采取若干主动行动，协助各国政府和区域机构在防治艾滋病病毒/艾滋病的战略计划和方案中涉及移徙问题。

22. 由于错误的信息、误解和轻蔑指责行为，使人们认不清移徙与艾滋病病毒/艾滋病之间的联系。许多人认为移民是感染艾滋病毒的来源，但事实表明，移民更容易被当地民众感染。流动性和艾滋病病毒/艾滋病之间的联系与移民进程的条件和结构相关。为了避免对移民进行指责，有必要采取实事求是和以权利为基础的办法。和制订协助其他易受伤害人口的方案一样，在方案规划、执行和评价过程

中必须让移民参加。必须创造有助于防治艾滋病毒/艾滋病的环境，即解决歧视和仇外心理的问题，让国际移民和当地民众一样获得保健服务。特别重要的是，培训艾滋病毒/艾滋病以及国际移徙领域的专家核心组成员，在区域一级设置专家中心，以提供技术和方案制订支助、培训、研究与政策指导。

## 7. 人权事务高级专员办事处

23. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》<sup>5</sup> 已于 2003 年 7 月 1 日生效，联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）为监测该《公约》执行情况的委员会提供服务。办事处还为移民人权问题特别报告员提供秘书处服务。在过去两年，该特别报告员为了寻求克服在全面和有效保护国际移民人权方面障碍的办法，走访了厄瓜多尔、菲律宾、墨西哥和墨西哥与美利坚合众国之间的边境地区。在这些访问的基础上，该特别报告员得出的结论是，在原籍国创造就业机会可防止非正常移徙，条件是，还必须加强对工人权利的尊重。为发展提供经济援助本身不可能解决与未经核准移民到更富有国家相关的问题。极其重要的是，原籍国必须承诺促进其所有国民的人权。

24. 贩卖人口是一种违反人权的罪行。在此基础上，人权专员办事处在 2002 年主张制订两项议定书以补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》：即《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》以及《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》。<sup>6</sup> 2002 年 7 月，人权事务高级专员向经济及社会理事会转发了人权和贩运人口问题的建议原则和准则，以便利把人权问题纳入国家、区域和国际有关贩运人口的法律和政策。

## 8. 联合国难民事务高级专员办事处

25. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）与庇护国政府、发展行动者与双边捐助国合作为难民提供必不可少的服务，并促进庇护国难民人口的自力更生。办事处推动难民和国内流离失所者返回并可持续重新纳入其原籍社区，并把短期重返社会方案与长期的重建和发展努力结合起来。难民专员办事处还协助难民开展减贫活动，以加强庇护国的保护能力，并推动持久解决难民和其他流离失所人口的问题。

26. 在这些活动基础上，难民专员办事处强调庇护国和原籍国都仍有必要弥合短期人道主义方案和长期发展举措之间的差距。必须努力确保难民、回返者和其他国际移民能有效发挥其生产力，从而使他们为居住国和社区的发展作出贡献。难民专员办事处一方面承认必须减少非正常移民和偷运人口行为的重要性，同时警告说这些目标必须符合保护难民的原则，绝不能阻止人民寻求庇护。

## 9. 联合国粮食及农业组织

27. 尽管联合国粮食及农业组织（粮农组织）的活动并不是把重点特别放在国际移徙问题上，但该组织促进采取的发展举措与移徙问题非常有关。粮农组织强调饥饿和粮食不安全可成为强有力的推波助澜因素，造成不良的国际移徙格局。因



此，应推动将粮食安全关切纳入国际移徙的管理。移徙问题也对环境和自然资源的管理、农业和非农业劳力的供求、原籍国和目的国的粮食生产具有重大影响。例如，有一些农业政策可稳定农业人口并促进人口回流，其中包括采取措施改善农村生计并使农业经济多样化。至关重要的是，减少耕作系统和农业家庭的脆弱性，增加其复原的活力。

## 10. 国际劳工组织

28. 通过制订关于移徙工人待遇的国际标准来保护移徙工人不受歧视和剥削一直是国际劳工组织（劳工组织）的一项重要活动。该组织关于国际移民的两项公约已经生效，即《移民就业公约》（订正案），1949年（第97号）以及《关于恶劣条件下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等公约》，1975年（第143号）。此外，劳工组织还通过了一些同样适用于外籍和本国工人的劳工标准。

29. 自2001年以来，劳工组织在区域和区域间两级进行了若干关于国际移徙问题的研究。这些研究包括关于高技术人员国际移徙及其对原籍国和目的国影响的比较研究；移民在欧洲联盟地中海国家非正常就业的状况；自撒南非洲前往或跨越摩洛哥的国际移徙状况；中美洲和安第斯山脉地区各国移民工人的境况。此外，劳工组织在非洲和亚洲举办了区域研讨会，以提高其成员制定和执行劳工移徙政策的能力。

30. 劳工组织开展的研究发现，与那些促使技术移民永久返回其原籍国的方案相比，方便其自发返回或来去自由的方案更具可持续性和成本效益。因此，劳工组织强调制订有助于国际移民来去自由和重新接纳的移徙政策是十分重要的。目的国通过监督征聘、制订双边劳务协定、鼓励在原籍国投资、成为服务贸易总协定缔约国、将其援助和技术援助用于支助原籍国社区的教育和培训的方式，可协助减少原籍国高技术工人流失的问题。原籍国必须促进经济增长和经济多样化，从而在国内创造报酬丰厚的工作机会。原籍国还必须消除机构障碍，使劳务市场变得灵活，以满足技能需求并与侨居国外的国民建立联系。

31. 通过信息和培训提高移民本身的能力，就可以最好和最有效地保护移徙工人。原籍国应开发监督征聘其工人的系统，并为此任务培训专门的国家公务员。各国还必须为国际移民提供社会保险，使移民能够获得社会和保健服务并监测他们在国外的生活条件。最后，原籍国必须制订和采行制止贩运人口行为的政策和条例，同时确保尊重受害者的权利。

## C. 联合国系统以外的组织

### 1. 国际移徙组织

32. 随着越来越多的发展中国家加入国际移徙组织（移徙组织），国际移徙与发展的问題在议程上占显要地位。移徙组织认为，国际移徙如果得到有效处理，可以有助于原籍国和目的地国的增长和繁荣。移民被认为是发展的潜在推手，和加强母国和东道国之间合作的一种手段。

33. 移徙组织处理这个问题的方法途径遵循下列三大导向：(1) 特定对象研究和政策对话；(2) 便利劳工移民；和(3) 使跨国社会的潜在好处成为事实。为了提高国际移徙对发展的关切性的认识，移徙组织举办会议和讲习班，并就发展中国家内的国际移徙动态进行研究。为了利用海外移民对减轻原籍国的贫穷和发展可作重大贡献，移徙组织自 1999 年以来，执行了 40 个项目，其中一些项目促进移民技能的转移，另有一些则对回归者创办的微型企业和小企业提供直接援助。

34. 移徙组织认为，审慎选择对象的研究对指认有效的介入方式至关重要。此外，需要促进和加强从事国际移徙活动的国际组织和非政府组织之间的有效协调和伙伴关系。原籍国和目的地国之间的对话，已经证明是探讨关于管理国际移徙以嘉惠所有当事方的创新办法的一种有效手段。国际移徙的项目再次证明，劳工移徙对许多家庭的生计至关重要。离开前辅导方案大大有助于改善移民在目的地的福祉。至于利用跨国社会的问题，关于国际移民参与发展原籍国社会的战略已证明是可行的，应予扩大。移民非常有兴趣参加这些项目，但所提供的机会必须是可信的，确保原籍国政府积极参与，以及移民在目的地国的工作必须得到保障。

## 2. 欧洲联盟

35. 继 1977 年的《阿姆斯特丹条约》首次确立了欧洲共同体关于移民和庇护权限之后，欧洲联盟（欧盟）于 1999 年 10 月在在坦佩雷举行的会议呼吁制定关于移民和庇护的共同政策，并制定将之付诸实施的框架。该框架涉及同原籍国的伙伴关系；共同的欧洲庇护制度；对第三国国民的公正待遇；管理国际移民流动。按照这些原则，委员会主动采取各种措施，旨在促成政策目标逐步趋于一致，而欧盟的立法方案也体现了一种对国际移徙的区域方法途径。

36. 在坦佩雷制定的主要构成部分，特别是确保具有一种全面和均衡的方法途径，并寻求同第三国建立伙伴关系，被视为移民管理成功的基石。因此，欧洲理事会在 2002 年 6 月的会议强调需要将移民政策进一步纳入欧盟同第三国的关系，同时利用欧盟对外关系的所有适当文书。2002 年 12 月，欧洲委员会通过一项《关于将移徙问题纳入欧盟同第三国关系的通知》。其中第一部分明确叙述国际移徙同发展的关系，并评估国际移徙对发展中国家的影响。委员会还认为，除非国际移徙政策同时具有一项关于成员国接纳的国际移民的全面整合战略，否则就不会成功。

## 3. 大都会

37. 国际大都会项目是一种同代表国家政策利益集团的成员、学术和其他研究组织，以及非政府组织和国际组织的多国伙伴关系，其国际是促进决策过程和同国际移徙有关的其他决策过程。为此目的，大都会项目召开许多国际会议、研讨会、非公开的政策讨论和专家圆桌会议，讨论具体的移徙问题。该项目大部分集中讨论如何使移民融入其东道国社会。然而，这些年来该项目大大扩充其范围，包括

人口趋势、国际移民流动、走私和贩运移民、国际合作管理国际移徙、滥用国际庇护系统，以及人才外流程度及其对原籍国的影响。最近，大都会项目集中处理国际移徙和发展问题，特别是对国际移徙的处理能否在社会、经济和政治方面嘉惠发展中世界的原籍国。

#### 4. 欧洲安全与合作组织

38. 欧洲安全与合作组织（欧安组织）共有 55 个来自欧洲、中亚和北美洲的参与国，进行同预警、防止冲突、危机管理和冲突后重建有关的活动。在国际移徙领域的活动集中于三大专题领域，主要对象是东欧和中亚的新独立国家。第一、欧安组织提供边境服务，以及培训边境服务官员。第二、举办交换关于国际移徙信息的讲习班，讨论参与管理国际移徙的各种政府机构的责任及其活动的协调。第三、协助建立根据自由移动和自由选择住所的原则运作的人口登记制度，欧安组织认为这是过渡到民主的必要条件。

#### 5. 国际发展协会

39. 国际发展协会（开发协会）荷兰分会于 1999 年开始执行一项称为“庇护和移徙的前途”的为期三年的多学科项目。该项目包括一系列专题讨论会，每次约有 50 人参与，以及于 2001 年举办一次由 190 名专家出席的特别听证会。2002 年 11 月，该项目编制《海牙宣言》，提交联合国秘书长。《宣言》中指出，该项目重申，各国之间和各国国内的经济差异，是造成国际移徙的主要原因之一。因此，必须将移徙政策视为促进发展、防治疾病和消除贫穷和文盲的政策的一个整体构成部分。需要下更大的决心，拟订可持续、以人为中心并包括强调教育、保健和政治参与以及减轻人才外流消极影响的全面发展战略。

### 三. 在联合国系统内处理国际移民和发展议题的可能机制

#### A. 各国政府关于召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议的意见

40. 关于国际移徙与发展的联合国会议被认为讨论有关尽量利用国际移徙能有的益惠来促进发展所涉种种复杂问题的可能论坛。联合国秘书处人口司曾致函联合国各会员国，征求各国政府就召开这一会议的可能性提出意见。根据大会 1994 年 12 月 19 日第 49/127 号决议，第一封信于 1995 年 2 月发给了各国政府，征求他们对举行这一会议的目标与方式的意见。根据大会 1995 年 12 月 20 日第 50/123 号决议，于 1997 年 4 月发出了第二封信，征求各国政府对拟议的会议发表进一步意见。应大会 1997 年 12 月 18 日第 52/189 号决议的请求，于 1999 年 3 月向各国政府发出了第三封信，尤其邀请尚未对 1995 年和 1997 年发出的信函作出答复的政府表达它们的意见。关于前三次所征求意见的最近摘要载于秘书长关于国际移徙与发展的报告（A/56/167）。在 1995 至 1997 年期间收到的答复反映了所有会员国中 41% 的意见，其中意见分歧。因此，无法就是否召开一次关于国际移徙与发展的联合国会议作出结论。

41. 2002年，大会2002年2月21日第56/203号决议请秘书长再一次征求各会员国的意见。因此，于2003年3月初致函所有常驻联合国代表，请他们在2003年4月15日前就拟议的会议表达他们政府的最新意见。4月下旬，又联系了尚未答复的常驻代表，通知他们尽快答复，以确保经由调查结果得出全面评估各会员国的意见。

42. 在2003年7月初，已收到下列46个会员国的答复：亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、保加利亚、布基纳法索、加拿大、刚果、哥斯达黎加、捷克共和国、萨尔瓦多、爱沙尼亚、冈比亚、希腊（代表欧盟15个成员国）、圭亚那、印度尼西亚、日本、科威特、黎巴嫩、立陶宛、马耳他、墨西哥、摩洛哥、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、菲律宾、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、苏丹、瑞士和突尼斯。非会员国罗马教廷也作了答复。因此，向最新调查提出答复的政府数目占联合国全体会员国的24%。由于多数政府未作答复，仍无法就是否应召开联合国国际移徙与发展会议作出结论。此外，已作答复的47国政府表达的意见也不一致，其中25个会员国赞成召开会议，22个政府对此提议表示保留。

43. 25国政府赞成举行联合国会议，其中大多数认为，该会议应是技术和分析性质的。一般设想，拟议会议将探讨有关国际移徙与发展方面的重要问题并经由讨论国际移徙的趋势、原因与后果同发展的关系来深化理论和经验知识。一些国家认为该会议可是一个论坛，供有关政府进行对话，加强原籍国与目的地国间的合作，最终建立协作系统，协助尽量扩大国际移徙的益惠。有些政府建议该会议应就特定问题进行谈判。

44. 国际移徙有各种各样的形式。因此，大多数政府建议应在拟议会议中审议各种类型的国际移民。有些政府指出应特别注意处于非正常情况下的移徙工人和移民。

45. 最常提及的会议结果就是通过各项建议或原则，特别是涉及原籍国和目的地国移徙政策或有关建立一个机构框架以促进合作的建议或原则。

46. 赞成召开会议的若干政府提及，在区域和分区域各级的筹备过程后，可于2004或2005年召开会议，拟议的会议期间为2至10天。至于会议的其他后勤工作，诸如安排会议的资金来源或会议秘书处的组成等，各国政府的意见迥异。

47. 在不赞成举行会议的22国政府中，多数政府也强调国际移徙与发展的重要性。不过，其中许多政府认为，现有的机制，诸如人口与发展委员会或大会特别会议可为讨论该议题提供适当论坛。鉴于本组织的财政拮据，有些政府反对另行召开国际会议的意见，有一个国家强调为处理各国目前的需求，更宜于采取区域性方法途径。

## B. 联合国处理关于国际移徙与发展议题的其他途径

48. 如前所述，联合国系统内若干机构已在处理与发展的相关程度不一的国际移徙的不同议题方面起主要作用。虽然还没有处理国际移徙与发展间复杂联系的全面性国际机制，但是愈来愈多人认识到国际移徙对全球议程的重大意义，导致国际社会重新研究联合国将如何支持和促进各种努力来应付目前种种全球性移徙挑战。本节概述各会员国和有关组织对于联合国在国际移徙与发展领域内的可能作用的意见。

49. 会员国一般认为联合国在收集、分析和传播关于国际移徙资料方面极为重要，以便破除关于国际移徙的神话并为拟订适当政策提供指导。联合国在促进收集和编纂有关国际移徙与发展的兼容的统计和其他数据方面具有相对优势。联合国也最适于就国际移徙动态及其与发展过程的相互关系进行全面和客观的分析。联合国的研究可侧重于国际移徙的原因、模式和趋势、移民汇款的影响、海外移民与原籍社会的互动关系、跨国人口的产生和维持以及国际移徙对原籍国和目的地国贸易与发展的影响。

50. 联合国的领导为在这一领域建立和维持伙伴关系创造条件至为重要，从而得以处理一些超越狭窄的国家利益的各种议题。也可望加强联合国各机构、基金与在国际移徙领域内活跃的其他国际组织之间的合作与协调。应积极推动和促进所有有关机构行动者之间的经验和最佳做法的交流。

51. 也期望联合国将通过提供咨询服务和技术援助，进一步协助处理国际移徙和发展问题。联合国可协助各国政府拟订政策、确保根据权利观点作出决策、草拟关于国际移徙和移民的法律以及拟订各种战略使国际移徙的考虑成为发展规划的一个构成部分。同时也将技术援助扩及需要加强国家能力以监测、评价和管理国际移徙流动的国家。

52. 目前进行的许多活动显示为有关各方提供对话场所有助于产生互信和促进合作，这是管理国际移徙所不可或缺的。联合国最适于通过各种协商论坛来促进这种对话，讨论有关国际移徙与发展的不同但相互关联各方面的问题。这种对话不仅涉及各国，也包括相关的区域和国际组织、发展和金融机构以及各非政府组织。

53. 最后，联合国必须更加努力加强对国际移民权利以及将国际移民有效融入东道国社会的重要性的认识。为此，联合国应推动更广泛地批准有关国际移徙的现有国际文书。这些文书包括两项劳工组织关于移徙工人待遇的公约、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的两项议定书以及关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书。

## 四. 结论

54. 过去几年来，联合国系统各相关机构、基金和方案以及国际一级的其他组织进行了各种各样的有关国际移徙和发展方面的活动。在国际移徙管理方面所总结的经验和最佳做法及从中获得的政策指导均有助于处理国际移徙对发展产生的某些后果，并澄清移徙与发展联系方面的问题，而这种联系对尽量扩大国际移徙的发展益惠提供了深入见解。

55. 本报告审查了联合国系统内处理有关国际移徙与发展问题的现有和潜在机制。显然是否能就该专题召开一次联合国会议，目前仍不确定，对于联合国应全面地应付这一全球性挑战的指望则与日俱增。联合国可望发挥关键作用的领域包括：数据收集、研究、协调有关组织间的活动、提供咨询服务和技术援助、宣传以及推动批准关于国际移徙的现有国际文书。

### 注

<sup>1</sup> ESA/P/WP. 176。

<sup>2</sup> ST/ESA/SER. A/218。

<sup>3</sup> ST/ESA/SER. A/220。联合国出版物编号 03. XIII. 4。

<sup>4</sup> 联合国出版物编号 E. 98. XVII. 14。

<sup>5</sup> 1990 年 12 月 18 日大会第 45/158 号决议通过。

<sup>6</sup> 2000 年 11 月 15 日大会第 55/25 号决议通过。