



## 第五十九届会议

临时议程\* 项目 91(b)

消除贫穷和其他发展问题：

妇女参与发展

## 关于妇女在发展中的作用的世界概览

### 秘书长的报告\*\*

#### 摘要

大会第 54/210 和 58/206 号决议请秘书长增订《关于妇女在发展中的作用的世界概览》，供大会第五十九届会议审议。本报告应上述要求编写，以妇女和国际移民问题为重点，介绍了劳动力迁移、成立家庭和家庭团聚、移民妇女的权利、难民和流离失所者以及贩运妇女和女孩等领域的重要议题。本报告汇总了《关于妇女在发展中的作用的世界概览》的要点。

\* A/59/150。

\*\* 本报告无法在排定的提交日期完成，因为需收入最新的数据。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-6	3
二. 从两性平等观点看待国际移民问题 .....	7-15	3
三. 移民、减少贫穷和可持续发展 .....	16-20	5
四. 保护移民妇女的权利 .....	21-34	5
五. 家庭组成和团聚 .....	35-38	7
六. 劳动力迁移 .....	39-43	8
七. 难民和流离失所者 .....	44-59	9
A. 难民妇女和流离失所妇女的法律保护 .....	47-50	9
B. 人身安全保障 .....	51-52	10
C. 获得难民援助和自我维持 .....	53-56	10
D. 和平、遣返和重建 .....	57-59	11
八. 人口贩运和偷渡 .....	60-73	11
九. 移民妇女融入社会 .....	74-81	13
十. 保健和艾滋病毒/艾滋病 .....	82-86	14
十一. 建议 .....	87-89	15

## 一. 引言

1. 大会第 54/210 和 58/206 号决议请秘书长增订《关于妇女在发展中的作用的世界概览》，供大会第五十九届会议审议。《世界概览》着重于国家、区域和国际各级影响妇女在经济中作用的某些新产生的发展问题。本报告对第四份《关于妇女在发展中的作用的世界概览》的内容进行了汇总。

2. 秘书长向大会第五十七届会议提出的关于加强联合国的报告 (A/57/387) 中强调必须更加全面重视移民问题，更好地了解国际人口流动的根源及其与发展之间复杂的相互关系。大会第五十八届会议通过的关于国际移徙与发展的第 58/208 号决议吁请联合国系统在实现商定的各项经济和社会发展目标及尊重所有人权的广阔范畴内继续处理移民问题，包括性别观点和文化多样性。

3. 联合国秘书处经济和社会事务部印发的《2004 年世界经济和社会概览》重点关注国际移民和发展问题。《关于妇女在发展中的作用的世界概览》处理有关妇女和国际移民的关键性问题。

4. 1995 年第四次妇女问题世界会议通过的《北京行动纲要》承认人口的流动对家庭结构和家庭幸福产生深刻影响，对男女的影响是不平等的。《纲要》强调移民和难民妇女和儿童容易遭受暴力和性剥削，其人权也容易受到侵犯。《纲要》提出了从经济和法律方面增强移民妇女能力的建议，其中包括被贩运妇女、难民和流离失所妇女。<sup>1</sup>

5. 1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议的《行动纲领》指出，各国的接纳政策不应是歧视性的，各国政府应当特别重视保护移民妇女和儿童。《行动计划》敦促各国政府在制订移民政策时承认家庭团聚的重要性，并鼓励努力使国际移民产生积极效果，包括汇款和技术转让。会议强调必须打击贩运移民的活动，并特别强调保护为了性剥削和胁迫性收养而贩运的妇女和儿童。<sup>2</sup>

6. 秘书长在提交大会第五十八届会议的关于对移民女工的暴力行为的报告<sup>3</sup>中，着重指出了各国和国际上在处理针对移民女工的暴力问题上取得的进展。在立法、提供社会服务、预防、提高认识和培训等领域仍有待努力。大会第 58/143 号决议敦促各国政府在国际和国内两级加强措施，以保护移民女工并增强她们的权力。

## 二. 从两性平等观点看待国际移民问题

7. 按照在非出生国生活的人口所定义的国际移民总人数到 2000 年估计已升至 1.75 亿，<sup>4</sup> 其中估计有 1.59 亿为自愿移民，难民有 1 600 万。国际移民的增长速度超过了世界人口，到 2000 年国际移民约占世界人口的 3%。

8. 妇女移民一直是国际移民的一个重要组成部分。到 2000 年，妇女和女孩在全部国际移民中所占比例从 1960 年的 46.6%（秘书处人口司，2003 年）增加到 49%，<sup>5</sup> 在较发达地区，妇女在国际移民中的比例达到 51%。欧洲的女性移民比例最高，西亚和南部非洲最低。妇女经常作为其他移民的受扶养家庭成员或者为了与另一个国家的人结婚而正式移民。也有的妇女靠自己移民，成为家庭的主要工资劳动者。大多数妇女都是自愿移民的，有些妇女和女孩是为了逃离冲突、迫害、环境退化、自然灾害以及影响其生境、生计和安全的其他情况的被迫移民。根据联合国难民专员办事处收到的数据，2003 年底，在 970 万难民中，妇女和女孩占 49%。

9. 采取社会性别观点对于理解国际移民的原因和结果是至关重要的。如果妇女在本国的机会不能够满足她们的经济、政治和社会期望，两性不平等就可能成为造成移民突增的强有力因素。以通信、贸易和投资为重点的全球化增加了人们对于本国内外各种选择机会的了解，并为妇女开辟了一系列新的机遇。然而，在全球化只是增加了贫穷并留给妇女有限的经济、社会或政治权利的国家中，国际移民也许是改善这些妇女的社会和经济状况的最佳或者是唯一的方式。

10. 如果妇女是作为其近亲属的受扶养家眷而被目的地国所接纳的，那么她们能否一直留在该国就取决于其家族关系。今天，当更多的妇女作为主要的工资劳动者靠自己移民时，她们往往从事传统的女性职业，包括家务工作、制衣业、护理和教书。一般来说，移民妇女的平均收入往往低于男性移民。

11. 移民可以成为增强妇女能力的一种经历。在国际移民过程中，妇女会从受传统、宗法权威统治的环境中迁移到另外一种环境中，使她们有能力对自己的生活行使更大的自主权。

12. 国际移民深刻地影响着两性关系，特别是妇女在家庭和社区中的作用。移民可以增强妇女的自主权和能力。当传统社会中的妇女移民到先进的工业社会中时，她们开始熟悉有关妇女权利和机会的新规范。如果她们从事有工资的工作，就可以获得财源。即使她们的报酬与家庭其他成员的收入放到一起，这种赚取工资的能力也会给予妇女更大的影响家庭决策的能力。

13. 丈夫移民后留在家中的妇女在不得不承担更多责任的同时也经历角色的转变。她们经常要扮演新的角色，承担做出影响家庭社会和经济生活的决定的责任。尽管在经济上她们可能依赖于海外亲属的汇款，但这些妇女在决定如何使用这些资金时具有极大的自主权。

14. 妇女移民必然带来家庭关系的深刻变化。虽然有些男子成为全职保姆，但他们并不一定要承担新的家庭职责，来照顾留在家中的子女和其他家庭成员。通常，男子会继续从事家庭以外的工作。经常是（外）祖母、家中的长女或其他家庭成员承担起照顾小孩和其他家务活动的责任。

15. 由于缺少有关妇女和移民的数据，因此很难评估国际移民对妇女的全面影响。有关国际移民的统计数字，不管是合法的还是未经批准的，都远未达到普遍的覆盖率，在公布时也经常没有按性别或年龄分类。要更好地了解妇女和移民问题，需要改进数据的收集、传播和分析工作。

### 三. 移民、减少贫穷和可持续发展

16. 移民妇女可以通过汇款方面的资金贡献、自身技能的提高或者为下一代改善教育和提高技能发挥作用来为原籍国和目的地的经济发展作出贡献。

17. 个人汇款转账仍然是发展中国家许多家庭的一个重要收入来源。2003 年，根据国际货币基金组织的保守估计，流入发展中国家的国际汇款超过 900 亿美元。<sup>6</sup> 2003 年的年度官方发展援助达到了 685 亿美元，因此国际移民对原籍国的资金贡献超过了发达国家。<sup>7</sup>

18. 尽管人们对移民男子和妇女之间汇款习惯的差别所知不多，但有证据表明移民妇女比男子拿出更高比例的收入作为汇款。由于移民妇女的收入经常低于男子，她们能够汇寄的总收入可能比男子的要少。汇款为贫困家庭提供了额外收入，从而有助于减少贫穷；妇女收到汇款后决定如何使用，因此汇款也会增强她们的能力。

19. 移居国外者协会筹集和汇寄资金，支持原籍社区的基础设施发展和创收活动。移民妇女协会通过宣传关于妇女权利和机会的新的价值观，可以影响原籍社会。在国外的移民社区，又称“国外散居者团体”，能够成为原籍国工商业的一个直接投资来源，并使这些工商业与国外的技术、金融、市场或其他投入相联系。

20. 一些移民的职业妇女可能会临时或长期返回原籍国并带回在国外掌握的新技能。但是，这种积极影响可能受到目的地国为移民自由移动设置困难的移民政策的阻碍。移民如果离开很长时间，往往会失去居留证。确定哪些移民妇女具有原籍国所需的特殊技能并为其回国和重新融入原籍国社会提供便利的方案能够促进经济发展。

### 四. 保护移民妇女的权利

21. 各项国际文书具体或一般性地列举了移民的权利。国际人权公约，包括《公民及政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》为移民妇女和女孩提供了重要保护。

22. 《消除对妇女一切形式歧视公约》中有一些适用于移民妇女的重要条款，如消除男女角色定型（第 5 条），禁止一切形式贩运妇女和意图赢利使妇女卖淫活动（第 6 条）以及停止在就业和公民身份领域的歧视（第 3、9 和 11 条）。第 14

条要求缔约各国采取行动，消除对农村妇女的歧视，这对于协助保证农村妇女不需通过移民来获得权利和就业机会是非常重要的。

23. 十年来通过了一些移民问题的国际、区域和国家性文书，其中包括适用于移民妇女的条款。这些文书有：《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》和《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。

24. 为有助于移民待遇方面的国际义务得到承认和执行，人权委员会于 1999 年设立了移民人权问题特别报告员。特别报告员提交大会第五十八届会议的关于移徙者人权的报告中审查了偷渡和贩运之间的联系，并建议进一步研究其成因。<sup>8</sup> 特别报告员建议，在打击移民官员腐败、提供充足文件以及加强对国外侨民的领事保护方面加大力度。特别报告员关于移徙工人的报告（E/CN.4/2004/76）特别关注从事家庭服务的移民的状况。

25. 人权委员会认识到必须保护贩运活动受害者的人权，因此在第六十届会议上设立了贩卖人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员。特别报告员将向人权委员会提交年度报告。

26. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以两个部分详细说明了移民工人的权利：“所有移徙工人及其家庭成员的人权”（第三部分）重申所有移徙工人不论是何法律地位均享有的人权；“有证件或身份正常的移徙工人及其家庭成员的其他权利”（第四部分）规定了只适用于身分正常的移徙工人的其他权利。公约承认移徙工人及其家庭成员经常处于易受伤害和得不到保护的状况，特别是在秘密迁徙和被贩运的情况下。公约的实施能够有效地鼓励对所有移民工人实行人道待遇。但是，批准该公约的国家仍然有限。

27. 《公约》还试图防止和消灭“对移徙工人的秘密移动和运输”（序言），第 68 条建议各国协作制止传播错误资料，并建议采取措施，以禁止非法运输移徙工人或雇用无证移徙者，处罚相关责任人。公约第 1 条和第 2.1 条保护移徙妇女不受歧视。

28. 区域性公约为移民工人提供了有限的权利，各公约对妇女和儿童的明确关注有很大差别。《欧洲移徙工人法律地位公约》主要着重于移民的法律状况。《非正常移徙问题曼谷宣言》<sup>9</sup> 和“马尼拉进程”旨在调查、监测和制止非正常移徙和贩运人口特别是妇女和儿童活动。美洲人权委员会通过本身所设移徙工人及其家庭成员特别报告员监测移民的人权状况。南部非洲移徙问题对话推动南部非洲发展共同体区域的移民政策区域性对话与合作。阿拉伯经济统一理事会协定规定了迁移、就业和居住自由并消除了对于迁移的具体限制。

29. 许多国家有关自愿移民迁入和向外移民的国家性法律中包含歧视性条款，影响对移民妇女的保护。歧视性法律的例子包括下列规定：禁止移民妇女的丈夫和子女与其团聚或为此设置障碍，要求移民妇女进行妊娠检验，禁止妇女在没有监护人许可的情况下迁入本国，以及对妇女和女孩向外国移民或移民来本国设置年龄限制。

30. 其他一些看似中立的法律规定对妇女的负面影响可能比男性要大得多，因为妇女往往更经常成为某些固定类别的移民，如帮佣或农业工人，这些行业可能没有制定或不执行当地的劳动法。不仅如此，许多国家向临时工人的配偶提供居留证，但不颁发就业许可。在大多数移民工人为男性的国家中，这类就业限制对移民妇女影响最大。

31. 从表面上看是为保护妇女而通过的法律经常会有负作用，限制了妇女的调动和就业机会。例如，有些国家在发生虐待帮佣事件后对妇女寻找帮佣工作做出限制。这类禁令不仅剥夺了妇女需要的收入，而且经常鼓励妇女偷偷离开，使她们处于更大的受虐待的危险中。

32. 领事保护能够为确保移民妇女不受虐待发挥重要作用。在确定存在虐待情况后，领事官员不是禁止本国人向外移民，而是可以监测处于潜在的易受伤害环境中移民妇女的安全状况，利用其外交地位来使接纳国进行有利于移民妇女的调解。

33. 一系列的其他活动将帮助移民妇女更好地保护自己的权利，包括“了解你的权利”移民妇女培训方案。妇女在移民前了解的情况越多，就越能够维护自己的权利。对招工机构和雇主进行监测对保护移民妇女至关重要，特别是在移民妇女从事家政劳动或其他使她们脱离公众视线的活动的情况下。当发生虐待事件时，为移民妇女提供法律代理能够帮助她们纠正受歧视、性骚扰、低工资和劳动权利受侵犯的其他情况。

34. 为受到虐待的移民妇女提供收容所和社会服务的方案对保护她们的权利是至关重要的。逃离虐待环境后决定回国的移民妇女也可能需要遣返和重新融入原籍国社会方面的帮助。在一些国家中，领事馆、非政府组织、宗教机构和工会提供这类协助。2002年难民事务高级专员《关于国际保护第1项：性别迫害问题的指导原则》以及《关于1951年公约第1A(2)条及关于难民地位的1967年议定书中所述国际保护第2项：属于某一社会团体的指导原则》为确保解释《公约》时认识到性别差异以及制订不将针对性别的迫害边缘化或排除在外的评估和处理程序提供了指导。

## 五. 家庭组成和团聚

35. 家庭组成和家庭团聚是国际人口迁移的主要官方原因，因为许多国家有为支持家庭团聚而接纳移民的移民政策。由于传统上男子比其妻子更有可能被视为一

家之主，因此在家庭移民中妇女经常被列为男性移民的受扶养人。一些特别依赖短期性质移民劳工的国家不允许家庭团聚。家庭团聚移民中妇女和女孩所占比例略微超过其在移民总人群中的比例。实行关于家庭团聚的法规可能造成男女之间的不平等或差别待遇。

36. 国际人权法律支持各国自愿批准家庭团聚。<sup>10</sup> 但是，符合家庭团聚的资格并不是普遍性的。许多合同制工作安排拒绝接纳家庭成员，这种情况影响了希望与在国外的丈夫、父亲、妻子或母亲团聚的妇女、女孩、男子或孩子。有关接纳的规定也不大可能允许在发达国家中的寻求庇护者以及获得临时保护的人员进行家庭团聚。

37. 除非进行正确的管理，否则家庭团聚和成家方案可能被滥用。如果与其公民或永久居民结婚是被该国接纳的唯一或主要途径，就可能产生婚姻欺诈行为。邮购新娘征聘公司往往在经济落后和妇女几乎没有经济机会的国家极为成功。虽然有些公司真正关心婚姻介绍工作，但有的公司是利用向外移民的诱惑来贩运妇女，并使之陷入受虐待、卖淫或其他剥削性工作。

38. 为改善移民妇女的权利，有些国家通过了立法，允许在受虐待家庭环境中的移民妇女与丈夫分居，但不丧失其移民身份。这种可能性使得本国公民及合法移民的受虐待的外籍妻子和子女能够靠自己作为永久居民被所在国接纳，而无须依赖于施虐者的同意。

## 六. 劳动力迁移

39. 妇女日益靠自己来移民国外工作。她们在农业、制衣业、食品加工业、轻工制造业中找到非技术工人的工作，或者是服务业中的非技术工作，如疗养院的工作、清洁工、帮佣工人、销售人员等。在许多国家，佣工是移民妇女的一个普遍职业。妇女和男子一样，或者通过为雇主介绍劳工的正式方案移民，或者经常在非正式网络的协助下为找工作而移民。受教育程度较高的移民妇女填补需要专业技能的工作，如商业、制造业、学术部门、教育或卫生部门。许多移民妇女在卫生部门工作，特别是当护士或理疗员。

40. 移民女工比移民男子或其他女工面临更大的受歧视、剥削和虐待的风险。作为妇女和外国人，她们受到双重歧视。<sup>11</sup> 国外移民女工，不在本国的法律保护之下，可能不符合获得接纳国对本国公民提供的全面保护的全面保护的条件。鉴于移民女工集中于处在社会边缘地位的职业中，如家务工作或非正规经济部门的工作，因此确保她们的权利受到保护常常很困难。

41. 移民妇女遭受的虐待经常要归罪于私营招聘机构。这些机构招聘妇女从事条件危险的工作，或者可能参与贩运妇女活动。招聘者或雇主甚至在移民妇女抵达目的地后拿走她们的证件。<sup>12</sup>



42. 目的地国逐渐演变的性别角色影响了为雇用目的接纳移民妇女的移民政策。目的地国越来越多的妇女加入劳动力队伍以及这种情况对家庭生活的影响使得一些方案被建立起来，以接纳外国工人，使之承担托儿、看护老人、家庭杂务及其他服务这些以前属于本地妇女的责任。

43. 对于未来的政策制订极为重要的一个领域是生育率非常低的富国与保持适中或高生育率的较穷国家之间逐渐出现的人口鸿沟。这种趋势造成的结果是，富国人口老龄化的速度超过较穷国家。预计这种人口老龄化将使富国增加对于保健服务和照顾者的需求。由于妇女从事护理和看护服务的比例非常高，专家们认为对女工的需求可能会增加，特别是更有可能接受低工资从事此类工作的外国女工。未经批准的移民已经成为移民妇女进入看护行业的一个稳定渠道，在没有其他替代方式的情况下，这种移民模式可能会继续并很可能扩大。

## 七. 难民和流离失所者

44. 难民在国际法中具有特殊地位。1951 年联合国《关于难民地位的公约》第 1 条第 2 款将难民定义为“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护”的人。难民专员办事处关注的人口总数从 2002 年底的 2 080 万降到 2003 年底的 1 710 万。其中难民所占比例从 2002 年的 51% 增加到 2003 年的 57%。<sup>13</sup>

45. 妇女和女孩在难民中所占比例因原籍国和庇护国不同而有很大差别。例如，在安哥拉、几内亚、巴基斯坦和卢旺达，年龄在 18 至 59 岁之间的难民中妇女超过 56%。最近对 42 个欧洲国家的研究表明，44% 的国家有按性别分列的庇护申请统计数字，19% 的国家有按性别分列的批准庇护的统计数字。根据难民专员办事处的资料，欧洲的庇护申请者中女性所占比例从 16% 到 46% 不等。

46. 难民妇女参与决策和实施方案是确保她们受到有效保护、与男子平等地获得援助并有机会参与生产和过上安全、有尊严生活的必要步骤。

### A. 难民妇女和流离失所妇女的法律保护

47. 为了被承认为难民，庇护申请者必须表明他们受到的伤害达到迫害的程度；其本国政府不能或不会保护他们免受伤害；这种迫害是基于难民定义中所包含的一项保护理由。根据难民专员办事处 2002 年《关于性别迫害问题的指导原则》，尽管在难民定义中没有专门提及性别，但是人们普遍认为性别能够影响或决定所遭受的迫害或伤害种类以及受到这种待遇的原因。因此对难民定义的正确解释涵盖与性别有关的申诉。

48. 即使在迫害的理由明确属于所定义的一个领域时，妇女在向当局报案时仍面临特殊困难，特别是当她们的经历叙述起来非常艰难和痛苦，或者会有被报复的

危险时。遭到强奸或性折磨的女性可能不愿意谈及这一经历，特别是对一名男性谈话者。

49. 影响难民妇女的另一个法律问题是她们在避难国获得的实际地位。在大多数国家，与获得难民地位人员在一起的家庭成员获得同样的地位。但是，追随难民前往避难国的配偶及子女并不自动获得难民地位。1951年《关于难民地位的公约》没有授予难民家庭团聚这项权利，而只是建议这么做，为各国留出很大的自行决定的空间。

50. 《关于国内流离失所的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)应秘书长国内流离失所者问题代表的倡议而制订，其中提供了针对国内流离失所妇女的具体指导。《指导原则》尽管不是一个具有法律约束力的文书，却是以有约束力的国际人权、人道主义以及与此相似的难民法为基础，所载条款涉及国内流离失所妇女参与计划和分配人道主义援助(原则18)、妇女保健(原则19)、身份证件(原则20)和教育(原则23)。

## **B. 人身安全保障**

51. 保护冲突情况中的难民和流离失所妇女是一项难题。平民日益成为冲突中的袭击目标。《国际刑事法院罗马规约》第七条和第八条将强奸和性暴力纳入危害人类罪和战争罪。妇女在逃亡过程中也可能受到边防士兵、军事部队、匪徒及其他人的强奸和性攻击。妇女和女孩一旦到难民营或流离失所者中间生活后，也可能并没有增加其安全保障。

52. 许多因素导致难民中和流离失所的妇女和女孩容易遭受性暴力和性剥削。在难民营环境中，传统村社支助系统对寡妇、单身妇女和举目无亲的未成年者的保护可能不复存在。在妇女和儿童依靠帮助的情况下，权力关系可能会加重她们易受性剥削的脆弱程度。

## **C. 获得难民援助和自我维持**

53. 在全世界的难民和国内流离失所者中，许多人完全依赖国际援助以满足基本需要，包括粮食、住所、水和保健。获得粮食及其他必需品的平等机会是对难民及流离失所妇女和儿童的一个关键性问题。人们承认，妇女必须从一开始就参与制订粮食分配制度，以推动公平、高效地向各个家庭以及在家庭内部分配粮食。

54. 紧急状况一旦结束，难民和流离失所者中育龄妇女首要的死亡原因是由于助产士和传统助产人员缺乏培训、分娩条件不卫生、不合格以及未实行计划生育而造成的怀孕并发症。严重的健康并发症也来源于女性生殖器切除。但难民专员办事处《保护难民妇女准则》的一项评估结论是，“难民专员办事处及其伙伴在提供生殖保健服务方面取得了重大进步。与十年前这种服务还非常罕见的情况形成鲜明对比的是，它们现在已成为一些地方提供保健方案的组成部分。”<sup>14</sup>

55. 成为难民意味着许多混乱和突然变化。至少，由于难民和流离失所妇女失去家庭和社区的支助，在调整时会面临情感问题。由于在迁徙前、迁徙中或迁移后受到折磨和性虐待而引起严重心理健康问题的情况并不少见。

56. 难民和流离失所妇女和女孩在接受教育和技能培训方面也面临许多障碍。文化的制约有时阻止妇女接受需要走出家门的工作或培训。也可能存在哪类工作适合妇女方面的限制。实际问题也会带来限制，包括需要照看子女、从事家务活动和/或有薪工作后缺少时间和精力。许多技能培训方案要求具有一定的教育水平，最明显的是要能识字。难民和流离失所妇女因为在原籍国没有机会接受小学教育。因此可能不具备参加这类方案的条件。

#### **D. 和平、遣返和重建**

57. 难民和流离失所妇女是冲突后国家实现发展的重要资源。她们常常在难民营中学会了祖国人民所缺少的技能，如识字和生产性职业。

58. 由于高失业率的存在，冲突后国家中缺少经济机会是回返妇女和儿童面临的最严重问题之一。这会迫使原来的难民女孩和妇女转而从事商业性工作以求生存。战斗员复员也影响到冲突环境中难民和流离失所者的重返社会和保护工作。土地和财产权缺少法律保护以及缺少获得经济资源的机会是这种环境中的妇女，特别是寡妇面临的挑战。<sup>15</sup>

59. 不能回国或不能继续留在第一庇护国的难民可以成为到第三国安置的候选人。许多在第三国安置下来的难民妇女和儿童是作为家庭成员而安置的。在一些难民群体，特别是强奸幸存者中间，安置了大量女户主家庭。

## **八. 人口贩运和偷渡**

60. 偷渡在国际法中的定义是：“为直接或间接获取金钱或其他物质利益，安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国”。<sup>16</sup> 贩运的定义是：“为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员”。<sup>17</sup>

61. 两项独立议定书（《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》）的通过反映出有必要明确区别无证件的偷渡移民和被贩运人员。无证移民是自愿支付偷渡越境的费用并为此承担风险，以追求更好的生活前景，而被贩运者则是犯罪集团的受害者。被贩运者偷渡的妇女可能以为自己能从事合法的职业，却发现自己陷入被迫卖淫、婚姻、家务工作、血汗工厂和其他形式的剥削等当代奴隶制形式。

62. 贩运人口从事卖淫和强迫劳动是国际犯罪活动中增长最快的领域之一，也是国际社会日益关注的一个问题。人口贩运位列毒品和枪支之后，被认为是有组织犯罪的第三大赢利来源，每年产生几十亿美元的收入。

63. 秘书处提高妇女地位司组织的一次专家组会议<sup>18</sup>认为，造成特别是妇女和儿童等一些容易被贩运的因素有：充满社会阶层、男女不平等和族裔问题的发展进程使妇女被边缘化，特别是在就业和教育方面；自然和人为的重大灾害导致人口迁移；家庭不健全；加入性别因素的文化习俗以及家庭和社区中存在性别歧视和基于性别的暴力。”<sup>19</sup>

64. 贩运人口一般是从发展中国家流向工业化国家或边际生活水平较高的邻国。由于贩运是一种地下犯罪业，有关这个问题的程度没有准确的统计数字。但即使按照保守估计，这个问题也很突出。虽然受害者没有单一的固定模式，但被贩运妇女大多数年龄在25岁以下，其中许多人在十五岁到十九岁之间。<sup>20</sup>

65. 《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》要求国际合作打击偷渡和贩运活动，并鼓励各国通过措施保护被贩运的人口。未来几年中，应当认真监测议定书中鼓励或要求采取的政策的执行情况，确定最佳做法，并指明被贩运妇女所遇到的问题。

66. 对付人口贩运活动必须从三个层次上着手处理。首先是贩运受害者的供应。第二是需求方，即被贩运妇女和女孩所提供服务的最终使用者或受益人，可能是顾客、儿童色情制品的使用者，或者是依靠与血汗工厂签订劳动合同的制造公司。第三是贩运者本人以及使他们能逍遥法外的腐败官员。

67. 大会强调指出各国政府为打击贩运而需要采取的行动，<sup>21</sup>包括：及时、准确地向准备移民者宣传关于移民与贩运人口的信息，使他们可以做出是否移民的知情选择。因此，信息是一项重要的赋予能力的工具，它减少了贩运者利用潜在移民缺乏知识而获利的可能性。

68. 不仅如此，虽然教育的重要性无论如何强调也不过分，预防活动不应只停留在提高认识上。预防工作要求重视另外两个问题：必须在国内提供经济机会，必须为那些可能会转而求助于偷渡者和贩运者的妇女提供合法移民渠道。

69. 在所有减轻妇女和女孩对于贩运和偷渡活动的脆弱性的战略中，对贩运者进行有效起诉都是不可或缺的一项内容。一些国家已经开始通过法律，明确规定偷渡和贩运活动为刑事犯罪。还有些国家通过法律，将贩运规定为刑事犯罪，但是对贩运的定义非常严格，只包括为性剥削目的而从事的贩运。

70. 一般来说，在针对贩运者的诉讼案中，贩运幸存者的证词是非常珍贵的。贩运是一种很难调查的罪行，高度依赖受害者与执法部门合作的意愿，但如果不对妇女和儿童加以适当的保护，这类合作可能会对她们非常危险。

71. 贩运受害者的身份确认极为困难，需要多管齐下，而不能只靠执法部门。当贩运受害者在对妓院和其他就业场所的突击检查中进入当局视线中时，她们往往害怕泄露自己的境况。她们可能害怕贩运者报复自己或者在国内的家人，因为贩运者可能有警察或政府官员与之合作。受害者也可能害怕因非法入境而被关押或者递解出境，虽然她们是剥削受害者。社会服务机构、医院和诊所、学校、族裔协会和民间社会其他成员必须加入被贩运妇女和儿童的身份确定和复原工作中来。

72. 关于贩运活动幸存者未来的安全保障问题，各国应当考虑一些其他办法。在有些情况下，妇女和儿童能够安全返回祖国。在另一些情况下，应当允许她们留在目的地国，她们也可能需要和家人一起加入证人保护方案。一些国家的进步法律规定给予贩运幸存者临时或永久法律地位，或者作为其作证的交换条件，或者是人道主义行动。在有些情况下，如果仍在原籍国内的家庭成员有可能遭到贩运者报复的话，目的地国将接纳他们入境。

73. 预防和起诉犯罪与保护被贩运妇女和儿童的权利两者之间必须取得平衡。各国应当考虑保障贩运幸存者未来安全的一些其他办法，包括安全返回或留在目的地国。

## 九. 移民妇女融入社会

74. 移民中妇女加入劳动力队伍的情况在不同的目的地国差别很大。总体上，女性外国移民的就业比例低于本国人口。劳动力中女性移民的失业率一般要高，虽然在不同的目的地国也有差别。妇女往往从事私营领域的工作，家务工作、制衣业、娱乐工作和服务业工作是她们普遍从事的职业。具有更高技能的移民妇女绝大多数从事教师和保健专业。这些工作都符合人们普遍认可的妇女可以从事的经济活动模式。

75. 移民妇女的收入往往低于男性移民和目的地国公民。由于收入较低，移民妇女更可能需要社会服务和福利，特别是当她们年老时。“这种现象产生的一个特殊原因是，作为妇女和移民，她们特别受歧视。这种多重效应对许多移民妇女造成一种‘社会的视而不见’。因此她们要靠福利和公共服务才能生存。”<sup>22</sup> 尽管需求更强，但移民妇女往往可能并不了解自己符合这类福利的条件。

76. 移民妇女也可能无法受益于帮助其就业并提高收入标准的语言和技能培训课程。妇女接受语言培训的障碍包括对听课或参加其他家庭以外活动的文化上的限制。现实中的困难，如照看子女问题、交通问题和要求有灵活的时间安排等也阻碍妇女上课的能力。

77. 移民妇女的存在会对接收国产生影响。移民妇女的人数、各项政府政策及社会经济特点都决定移民的影响。女性移民在财政、经济和其他方面的影响取决于

如下因素：移民妇女的年龄，她们是否符合就业、长期定居、归化入籍、获得公共援助、参加语言和其他培训方案、以及是否能与家庭团聚等条件。

78. 如果是全家移民，这种流动性会导致不同性别和代与代之间的紧张关系。在子女比父母更快地适应新的语言和社会制度时尤其如此。看见自己的孩子采取自己不熟悉的做法可能促使一些移民妇女要求自己 and 全家重新坚持更传统的家长式习俗。移民会有助于加强其他方面的传统性别角色。例如，人们可能寄希望于妇女来维护似乎受到抨击的文化和宗教规范。移民规则也能加强传统角色。由于许多移民妇女是通过家庭团聚或组成家庭而取得合法居留地位的，因此她们行使权利的能力就可能受制于配偶是否愿意支持其移民申请。

79. 对于从发展中国家向发达国家移民的妇女，适应新的文化可能是个艰难的过程。决定适应或融合能力的一项主要因素是法律地位。合法接纳的移民和难民一般享有与其他居民相同的权利。寻求庇护者在等待听证时的情况一般没有这么安全，多数情况下她们可能不具有找工作或接受服务的资格。庇护程序经常会拖长，使寻求庇护者长期处于不确定中。

80. 一些国家的法律尤其对外来移民妇女以及与外国男子结婚的本国妇女不利。即使在允许本国男子的女性配偶归化入籍的情况下，本国女子的外国男性配偶加入本国国籍的能力可能受到限制。这类规定违反了国际人权法。《消除对妇女一切形式歧视公约》第9条明确规定缔约各国“应给予妇女与男子有取得、改变或保留国籍的同等权利。缔约各国应特别保证，与外国人结婚或于婚姻存续期间丈夫改变国籍均不当然改变妻子的国籍，使她成为无国籍人，或把丈夫的国籍强加于她。”此外，公约还规定：“缔约各国在关于子女的国籍方面，应给予妇女与男子平等的权利。”

81. 各国的入籍政策在居住年限要求、对本国语文和历史的了解程度、放弃原有国籍、收入要求和良好声誉证明等方面有很大差别。关于入籍模式中两性差别及不平等问题的调查结果似乎是相互矛盾的。有些研究者声称男子归化入籍的可能性更大，因为他们绝大多数在公共领域工作，例如从事有公民身份要求的工作。但是，在有些移民团体中，妇女归化入籍的比例可能高于男子。

## 十. 保健和艾滋病毒/艾滋病

82. 移民会对移民妇女以及配偶移民后留在国内妇女的健康和幸福带来深刻影响。对妇女健康的影响很复杂，涉及更广泛的决定健康的因素，包括保健服务的获得之间的相互作用以及妇女可能感染的疾病种类。反过来，这些因素也会受到移民模式和妇女法律地位的影响。

83. 从事危险职业的移民妇女面临职业健康问题。例如，接触杀虫剂而不加保护已经导致农业移民女工怀孕并发症的增加，包括流产。制造业和制衣业缺少良好规范的健康条件也可能造成移民妇女受到职业健康危害。

84. 贩运活动的女性受害者受到伤害和感染性传播疾病的风险很高。经历所造成的心理创伤可能会产生抑郁等心理健康问题。难民妇女由于失去了社会支助网络，可能会遭受创伤后应急障碍之苦，但很少能或根本无法求助于适当的照料、治疗或支持。

85. 女性移民能否获得适当和经济上可以承受的保健医疗以解决这些身心健康问题主要取决于她们的经济地位，她们获得保健服务和加入保险的资格以及是否存在适合其语言和文化的照顾。

86. 一些移民妇女感染艾滋病毒/艾滋病的风险尤其较高。一个人旅行的妇女除了出卖肉体以求生存或者仅仅为得到保护而与人搭帮过日子之外可能几乎没有其他选择。难民和流离失所的妇女面临强奸这种战争武器的危险，或者可能受到性剥削。在女性从事的职业以及缺乏规范的经济部门中，例如在女商人、帮佣和性工作中间，性暴力的风险也增加了。贩运后被迫从事商业性活动的妇女也许是最易于感染艾滋病毒的。

## 十一. 建议

87. 大会不妨考虑建议采取下列行动赋予移民妇女权力、促进和保护她们的人权并减轻她们受虐待的脆弱性。

88. 政府应采取下列行动：

(a) 批准促进和保护移民妇女和女孩权利的所有国际法律文书并积极监测其执行情况，如《消除对妇女一切形式歧视公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《关于难民地位的公约》、补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》、《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》；

(b) 审查各国关于向外移民和外来移民的法律和政策，以确定损害移民妇女权利的歧视性条款；

(c) 确保各国处理贩运问题的政策采取既重预防犯罪又重起诉的平衡办法，努力按照联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）《关于人权和贩运人口问题的原则和准则》的建议，保护被贩运人员的权利。这些保护措施应当与《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》中的规定一致，包括法律代理的提供，证人的保护，受害者复原，回国或在目的地国居留的机会，以及努力消除原籍国贩运活动根源，特别是通过增强妇女经济上的能力；

(d) 确保各国法律中对于贩运和贩运受害者的定义符合《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的议定书》中的定义；

(e) 通过并执行下面的政策：如果一名女性申请庇护者的政府不愿或不能保护其免受暴力和虐待，承认来自非国家行为者的性别迫害构成 1951 年《关于难民地位的公约》中规定给予难民地位的理由；

(f) 允许申请庇护的妇女与其丈夫或家庭其他男性成员分别面谈，以决定其是否符合难民地位条件，面谈时采取认识到性别差异的办法，包括采用女性约谈者以及经过性别问题培训的译员；

(g) 制订承认移民妇女对目的地国贡献的政策，确保她们的专业证书得到承认，如果需要重新取得证书，提供相关培训。

89. 各级政府、包括联合国在内的国际组织、非政府组织、私营部门和其他利益有关者应视情采取下列行动：

(a) 制订政策以促进移民妇女的就业机会，促进她们获得安全住房、教育、接收国语言培训、保健及其他服务；

(b) 制订教育和沟通方案，告知移民妇女在国际法和国家法律下的权利和责任，并将其文化和语言背景考虑进来；

(c) 准确、及时地向可能的移民宣传有关贩运的知识，使之能作出知情的决定；

(d) 开展国际移民问题研究，收集国际移民数据，以恰当的方式加以传播，特别是按性别和年龄分列所有统计数字，以便增进对于女性移民原因及其对妇女、原籍国和目的地国影响的理解，为制订恰当的政策和方案提供坚实的基础；

(e) 阐明并宣传关于移民积极贡献的资料，特别是消除那些导致目的地国产生仇外和种族主义反应并可能置移民妇女于暴力和虐待风险的错误信息；

(f) 执行难民专员办事处《关于保护难民妇女指导原则》、难民专员办事处关于难民、回返者和流离失所者遭受性暴力和针对性别的暴力问题的下列出版物所载建议：防止和处理指导原则及难民专员办事处关于国内流离失所问题的指导原则、人权专员办事处《关于人权和贩卖人口问题建议的原则和准则》，以及关于增强难民和流离失所妇女的能力并保护其权利和人身安全的其他政策和准则；

(g) 增加难民妇女和女孩获得基本保健和生殖保健服务的机会，包括开展处理性暴力和针对性别的暴力、逃难和冲突所致的心理创伤以及性传播疾病包括艾滋病毒/艾滋病等问题的方案。



## 注

- <sup>1</sup> 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995年9月4日至15日，北京》（联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13），第一章，决议1，附件二，第36、46、116、225、125(c)、126(d)、130(b)、130(d)和130(e)段。
- <sup>2</sup> 《国际人口与发展会议的报告，1994年9月5日至13日，开罗》（联合国出版物，出售品编号：C.95.XIII.18），第一章，决议1，附件，第4.9、10.9、10.13和10.18段。
- <sup>3</sup> A/58/161。
- <sup>4</sup> 经济和社会事务部人口司：《总体移民群体的趋势》，2003年修订版（纽约，2003年）。
- <sup>5</sup> 同上。
- <sup>6</sup> 国际货币基金组织，《2004年全球监测报告》（哥伦比亚特区华盛顿，2004年）。
- <sup>7</sup> 经济合作与发展组织，《2002年发展合作报告》，统计数字附件（经合组织，2002年）。
- <sup>8</sup> A/58/275，第82段。
- <sup>9</sup> 1999年4月，澳大利亚、孟加拉国、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、印度尼西亚、日本、大韩民国、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、新西兰、巴布亚新几内亚、菲律宾、新加坡、斯里兰卡、泰国、越南和香港特别行政区政府签署《非正常移徙问题曼谷宣言》（A/C.2/54/2，附件）。
- <sup>10</sup> 《世界人权宣言》（第217 A (III) 号决议）第16条第(3)款。
- <sup>11</sup> 国际劳工组织，《移民工人》，国际劳工大会第八十七届会议，1999年（劳工组织，1999年）。
- <sup>12</sup> E/CN.4/2004/76。
- <sup>13</sup> 难民专员办事处《2003年全球难民趋势：关于难民人口、新增难民、持久解决办法、寻求庇护者和其他难民专员办事处关注的人口情况概览》（日内瓦，难民专员办事处，2004年）。
- <sup>14</sup> 难民妇女和儿童问题妇女委员会《难民专员办事处难民妇女政策及其保护准则：10年执行情况审查》（纽约，妇女委员会，2002年）。
- <sup>15</sup> S/2002/1154和S/PRST/2002/32。
- <sup>16</sup> 补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》。
- <sup>17</sup> 补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。
- <sup>18</sup> 经济和社会事务部提高妇女地位司。“贩运妇女和女孩：专家组会议报告，纽约格伦科夫，2002年11月18日至22日。
- <sup>19</sup> 同上。
- <sup>20</sup> 国际移徙组织“将妇女贩卖到欧洲联盟：特点、趋势和政策问题”，欧洲贩卖妇女问题会议，1996年6月。
- <sup>21</sup> 第57/176号决议。
- <sup>22</sup> 欧洲联盟委员会，“移民和移民的社会融合：移民和外来移民研究评估”，由第四和第五个欧洲研究方案框架供资，研究总司与就业与社会事务总司和司法与内政事务总司共同组织的对话研讨会记录，布鲁塞尔，2002年1月28日至29日。