



第六十五届会议

临时议程* 项目 22(c)

全球化和相互依存

国际移徙与发展

秘书长的报告

摘要

根据大会第 63/225 号决议，本报告审查了在金融和经济危机影响下国际移徙的趋势，并讨论了经济危机对目的地的移民造成的影响。然后报告审查了当前为利用国际移徙对原籍国的积极方面，扭转或减少移徙造成的负面影响而开展的各项努力。接下来报告重点关注了联合国系统采取的各项行动，以确保尊重移民的人权，促进以基于权力的方法管理国际移徙问题。然后报告审查了有关促进国际移徙的有益方面和发展以及有关全球移徙与发展问题论坛的工作及其与全球移徙问题小组互动的各项活动和项目的多边供资情况。最后，报告审查了在改进制定政策的证据基础方面取得的进展。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 经济危机对身在目的地国的移民产生的影响	5
三. 利用国际移徙促进原籍国发展	7
四. 保护移民的权利	10
五. 国际移徙与发展多边项目	12
六. 全球移徙与发展论坛	13
七. 完善证据基础	15
八. 结论和建议	17

一. 引言

1. 自大会 2003 年决定于 2006 年举行国际移徙与发展高级别对话以来，全球、区域以及国家层面日益关注国际移徙问题。越来越多的行为方积极参与促进国际移徙的积极方面。人口动态和经济重组有助于使决策者加深了解国际移民在满足特定行业劳动力需求以及维持全球经济运转必需的国际网络方面发挥的关键性作用。因此，越来越多的国家政府已经认识到，国际移徙是发展进程和现代经济正常运转不可或缺的一部分。但是，由于 2007 年爆发金融危机以及随后的经济危机，导致全球，尤其是作为国际移民主要目的地的发达国家¹ 失业率上升，因此降低了对国际移徙未来趋势的预期。

2. 2010 年，全球的国际移民人数从 2005 年的 1.95 亿人增至约 2.14 亿人。其中，女性占总人数的 49%。今天，每 10 个国际移民中就有 6 人(1.28 亿人)居住在发达国家，而其中大多数移民(7 400 万人)都来自发展中国家。尽管经济危机使得发达国家的国际移民增速放缓，但是移民总人数仍在继续增加：2000 年至 2005 年期间增加了 1 280 万人，2005 年至 2010 年期间增加了 1 050 万人。² 在发达国家这两个期间国际移民净增加数减少的同时，流入发展中国家的移民在 2000 至 2005 年期间却增加了 400 万人，2005 至 2010 年期间更增加了 820 万人。但是，增加的移民大多为难民。因此，虽然发展中国家 2000 至 2005 年期间的难民减少了 110 万人，但是 2005 至 2010 年期间却增加了 270 万人。如果不计算难民，那么这两个期间发展中国家其他类型移民人数增速类似：分别为 510 万人和 550 万人。截至 2010 年，发展中国家接纳的国际移民为 8 600 万人，其中包括 1 400 万难民。

3. 经合组织近期在 2010 年《国际移徙展望》中公布的数据证实，经济危机抑制了移民潮。2007 至 2008 年期间，经合组织成员国³ 接纳的长期移民数减少了 6%，而短期劳动力迁移减少了 4%，预计在整个 2009 年，还将进一步减少。尽管如此，仍有大量移民涌入，而且由于居住在国外的绝大多数移民是在多年前或者几十年前离开祖国的，因此他们已经在目的地国站稳脚跟，不太可能因为这场危机就返回原籍国。因此，除了欧洲联盟(欧盟)成员国间的为数不多的几股移民回流(主要是波兰工人离开冰岛和大不列颠及北爱尔兰联合王国返回祖国)外，到目前为止还未发现移民大规模离开发达国家返乡情况。

¹ 发达国家包括欧洲的所有国家，外加澳大利亚、加拿大、日本、新西兰和美利坚合众国。所有其他国家被列为发展中国家。

² 《国际移民人数趋势》：2008 年订正版，联合国数据库，POP/DB/MIG/Rev. 2008。

³ 根据本报告中使用的分类，3 个经合组织的成员国为发展中国家，即墨西哥、大韩民国以及土耳其。

4. 大多数发达国家的国际移民政策较复杂，主要涉及其入境“非酌定”性质的若干类国际移民，例如因家庭团聚而入境的移民或因预先承诺而重新安置的难民。发达国家接纳的移民中仅有 20%属于“酌定”类别，可根据经济情况变化迅速进行调整。澳大利亚、加拿大、芬兰、爱尔兰、日本、西班牙、联合王国和美利坚合众国等多个国家的因雇主需求推动的“酌定”类入境移民大幅减少。此外，经济危机还造成欧洲联盟内大多为寻找就业机会的人员自由流动减少。

5. 非正常入境的移民也有所减少。⁴ 据估计，前往美国的非正常移民 2007 年开始减少，2008 年移民人数进一步减少。在欧洲联盟，在欧盟成员国内工作的非正常身份移民人数一直在减少，入境时被拒的移民人数也有所减少。非正常身份移民返乡情况也在增多。

6. 危机对发展中国家移民问题的影响不明显。2010 年，来自发展中国家，居住在其他发展中国家的移民(7 300 万人)和来自发展中国家，居住在发达国家的移民(7 400 万人)几乎一样多。据称，在阿拉伯联合酋长国，由于价值 5 820 亿美元的基础设施项目停工，导致就业机会丧失，大量移民工人外流，但是其中一些移民在海湾其他国家找到了工作。据称，包括哈萨克斯坦、马来西亚、大韩民国、新加坡和泰国在内的亚洲其他吸纳外国劳工的国家也已减少发放工作许可或不再延长工作许可。⁵

7. 汇款流减少间接证明了在国外务工的移民数减少，反映出失业人数增多、返乡人数增多以及近来移民人数可能减少的情况。2009 年，流向中低收入国家的汇款额为 3 160 亿美元，低于有记录以来的最高额，即 2008 年的 3 360 亿美元。2009 年的汇款额比 2008 年下降了 6%，是自 1980 年以来的首次下降，与 2000 至 2008 年期间年均增长率 18%形成鲜明对比。⁶ 记录显示，汇款额下降幅度最大的地区是东欧和中亚，与 2008 年相比，汇款额下降了 21%，部分原因是卢布对美元贬值。其次是拉丁美洲和加勒比地区，下降了 12%，之后是中东和北非，下降了 8%。撒哈拉以南非洲、东亚和太平洋地区的汇款情况保持稳定，南亚的汇款增加了 5%。

8. 总之，全球、区域以及国家层面的国际移民趋势也受到了 2008 年爆发的经济危机的影响，而且危机对国际移民的影响仍在继续显现。尽管如此，但是，到

⁴ 见《墨西哥移民：多少人来？多少人离开？》Jeffrey S. Passel 和 D'Vera Cohn, 普优西语裔研究中心，哥伦比亚特区华盛顿，2009 年，以及《全球经济危机对进入欧盟的非法移民的影响》(对外边境署，华沙，2009 年)。

⁵ Khalid Koser, “全球金融危机对国际移民的影响” 怀特黑德外交与国际关系期刊，第 11 卷，2010 年冬/春期第 1 篇，第 13—20 页。

⁶ 《移民与发展简报》，第 12 期，世界银行，2010 年 4 月 23 日。

目前为止，移徙趋势发生的变化不大，部分原因是危机对各国产生的影响有相当的差异，部分原因是目前大多数移民的抗经济冲击能力较强。

9. 本报告讨论了经济危机对身在目的地的移民造成的影响。然后报告审查了当前为利用国际移徙对原籍国的积极方面，扭转或减少移徙造成的负面影响而开展的各项努力。接下来报告论及联合国系统采取的各项行动，以确保尊重移民人权，促进以基于权力的方法管理国际移徙问题。然后报告审查了有关促进国际移徙的有益方面和发展以及有关全球移徙与发展问题论坛的工作及其与全球移徙问题小组(其中包括联合国的 13 个实体⁷加上国际移民组织)互动的各项活动和项目的多边供资情况。最后，报告审查了在改进政策制定的依据方面取得的进展。

10. 本报告指出，尽管发生了经济危机，并在失业率上升和衰退等方面造成严重后果，但是原籍国和目的地国政府都依然致力于找到利用国际移徙有益方面的有效途径，促进发展。此外，面临人口迅速老龄化国家政府依然将国际移徙视为解决劳动力短缺的一个有效途径，而且大多数国家政府认识到，移徙是获得所需技能的必要手段。因此，全球移徙与发展问题论坛所发挥的促进对话、开展协作以及制定自愿行动议程的作用正变得越来越重要。该论坛领导的这一过程很有可能为大会将在 2013 年举行的国际移徙与发展高级别对话上审议国际移徙给发展带来的机遇和挑战作出重大贡献。

二. 经济危机对身在目的地的移民产生的影响

11. 经济危机造成的一个重大后果是总体失业率上升：世界劳动力从 2007 年 5.7%的失业率上升至 2009 年的 6.6%的失业率，从而意味着全世界失业人数从 1.78 亿上升至 2.12 亿。⁸ 但是，各国情况明显不同。例如，经合组织国家的失业率平均上升了 3 个百分点，但是美国的失业率上升了 5 个百分点，爱尔兰 8.6 个百分点，西班牙 10 个百分点。

12. 根据 2010 年《国际移徙展望》，2008 和 2009 年间，在所有经合组织国家，外国出生的工人的失业率显著上升。在西班牙，外国出生的工人的失业率上升了 11 个百分点，在冰岛和爱尔兰，都大约上升了 8 个百分点。在美国，外国出生的工人的失业率从 2007 年 4.3%升至 2009 年的 9.7%。在澳大利亚、加拿大以及除爱尔兰和西班牙以外的欧盟国家，这一百分比的增长率略低。此外，除了联合国王国以外，在经合组织所有其他国家，外国出生工人的失业率都比本国人失业率增

⁷ 国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国贸易和发展会议、经济和社会事务部、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国训练研究所、联合国各区域委员会、联合国毒品和犯罪问题办公室以及世界银行。

⁸ 《世界经济和脆弱性监测》，第 4 期，2010 年 4 月，经济和社会事务部。

长要快。截至 2009 年底，西班牙外国出生工人的失业率达到 28.3%，超过比利时、芬兰、法国、爱尔兰和瑞典的 15%。俄罗斯联邦和阿拉伯联合酋长国也报告称外国工人失业率上升，而且在包括马来西亚、大韩民国、新加坡和泰国在内的若干东亚和东南亚国家中，外国工人的失业率也在上升。⁹

13. 危机还降低了受雇佣的移民和当地人比率，截至 2009 年底，在奥地利、比利时、德国、丹麦、法国、匈牙利、荷兰、挪威和瑞典，移民的就业率至少比当地人低 7 个百分点。在比利时，仅有 53% 从事经济活动的移民有工作，而在法国和西班牙，仅 58% 有工作。在美国，2007 和 2009 年间，移民就业职位减少了 140 万个，而在西班牙，2008 和 2009 年间，移民就业职位减少了近 30 万个。

14. 危机不成比例地影响了移民男子的就业，因为他们往往集中在经济中受影响最大的一些部门，包括建筑、制造业以及金融。但是，在大多数经合组织国家，移民妇女的失业率上升，尽管总体上与本国妇女的失业率相当。此外，在若干国家，移民妇女的劳动力参与率上升，部分原因是她们需要挣回家中男人失去的收入。2008 至 2009 年间，加拿大外国出生妇女的参与率上升了 0.9 个百分点，在欧盟 15 个国家¹⁰ 平均上升了 0.8 个百分点，在美国上升了 0.6 个百分点。

15. 危机对青年人就业产生的影响是一个主要问题。2008 至 2009 年间，经合组织国家 15 至 24 岁年龄段人口就业率下降了 7 个百分点，而外国出生青年人的失业率高于本国青年人。截至 2009 年年底，美国青年移民失业率达到 15.3%，加拿大 20.2%，欧盟 15 个国家平均 24.1%，青年移民失业率最高的国家为西班牙 (40.8%) 和瑞典 (35.7%)。青年移民更容易失业是因为他们的资历不如本国青年人。为避免他们目前的经历演变成长期被边缘化，采取各项措施，为失业青年人提供语言培训、指导和学徒机会是对未来的一项划算投资。

16. 失业率上升通常会限制外国工人流入的压力。接收国政府已经采取了下列机制，根据情况变化调整流入的外国工人数：(a) 减少人数配额；(b) 采用更严格的劳动力市场测试；(c) 限制移民改变身份或续签工作许可的可能性；(d) 对于非酌定类移民适用补充条件；以及 (e) 倡导移民返乡。因此，澳大利亚、意大利、大韩民国和西班牙削减了某些类别移民的配额；澳大利亚、保加利亚、加拿大、联合王国和美国修改了雇主在雇佣某些移民类别的外国工人时必须满足的劳动力市场的标准，澳大利亚、新西兰和联合王国修改了用于确定哪类人员可以从海外招募的劳动力短缺清单。澳大利亚、捷克共和国、爱尔兰、日本、新西兰、挪威和美国一直在重新审议就业条款和条件，增加了保护本国工人的措施，同时也向失业的外国人提供援助，例如，允许工作许可过期的外国人继续逗留一段时间，

⁹ Khalid Koser, 同前。

¹⁰ 奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和联合王国。

便于他们找工作。捷克共和国、日本和西班牙出台了财政激励机制，为选择返回原籍国的失业移民返乡提供便利。

17. 若干国家对各项技能进行了修改，包括简化了程序。捷克共和国于 2009 年初推出了“绿卡”，而波兰放宽了对季节性工人入境的限制。芬兰考虑到本国工作年龄人口预期减少，因此制定了一个移民劳动力行动方案。联合王国正在若干年时间内推行一个积分系统。卢森堡、荷兰和挪威已经将工作许可和居留证合并成了一个单一许可证。法国和罗马尼亚简化了程序，日本将其劳动法的适用范围扩大至覆盖外国培训生。

18. 尽管出现了经济滑坡，但各国政府继续努力确定并减少特有的技能短缺问题。为吸引高技能工作人员而采取的措施不断演化，而且继续得到支持。此外，随着人口老龄化加速，工作年龄人口日益减少，许多国家政府将移徙视为一个必须考虑的备选方案。尽管公众对此表示了越来越多的关切，但是政府的立场仍未改变。确实，2002 至 2008 年期间的民意调查分析证实，表现为失业率上升的经济形势恶化导致人们认为移徙对经济的影响是负面的，而且失业的人比有工作的人对移徙产生影响的印象更加负面。民意的这些趋势使得领导人更有必要在管理移徙问题时注重中期目标，而不是仅关注目前面临的各项挑战。

三. 利用国际移徙促进原籍国发展

19. 开发署 2009 年《人类发展报告：跨越障碍——人员流动与发展》重点关注了人员流动与发展问题，概述了国际移徙如何使原籍国受益的最新资料。报告叙述了移民家庭如何从汇款中受益，汇款提供了他们增进健康和受教育的手段。报告认识到，国际移徙有助于促进减贫，但是强调，不应因此减损当地和本国为减贫和促进人类发展而开展的更广泛努力。

20. 报告指出，国际移徙对原籍国经济产生的影响复杂，难以衡量。有关汇款对经济长期增长产生影响的研究表明，产生的影响往往不大，主要是因为此类影响受到当地机制以及总体发展政策的制约。人类发展水平低的许多国家面临的一个共同特点是经济增长、社会变化以及改善治理面临结构性制约，而汇款本身无法消除这些制约。尽管如此，但是，国际移徙有助于奠定基础，推动知识、创新以及风气传播的网络发展，从而促进发展。由移徙推动的社会和文化变化过程可以对创业、社区规范以及政治转型产生重大影响，而且这一影响力往往会影响到子孙后代。

21. 越来越多的国家正在通过各种创新途径，例如通过集体汇款支持特定发展项目等途径，使本国旅居国外的国民（“侨民”）参与本国发展。一些目前资金短缺随时对经济增长和创造就业构成威胁的国家正在或已经开始考虑通过发行“侨民债券”，寻求海外的本国移民的支持。对于投资者而言，这些债券为他们提供了

一个报效祖国的机会，而与此同时还是一个可以利用的投资机会。萨尔瓦多、埃塞俄比亚、印度、以色列、尼泊尔、菲律宾、卢旺达和斯里兰卡等国家就已经或正在计划发行“侨民债券”。

22. 多个双边捐助方制定了各种方案，旨在促进海外移民为原籍国做出贡献。2008年，联合王国的国际发展部启动了侨民志愿服务方案，旨在使更多海外有技能的专业人员参与发展工作。这是一个为期三年的方案，预算为300万英镑，并与超过20多个海外移民组织合作。同样，2009年，美国国际开发署与西联国际汇款公司建立伙伴关系，启动了非洲侨民市场项目，该项目将利用150万美元，影响居住在美国的非洲移民向撒哈拉以南非洲的中小企业进行直接投资。

23. 尽管前面提到汇款额有所下降，但是与其他类型的资金流动相比，汇款更能抵御经济危机的影响。也部分是因为这一原因，在对中等收入国家进行主权评级，对低收入国家进行债务可持续性分析时，汇款正在成为一个考虑因素。¹¹ 因此，汇款持续流入使得尽管发生了经济危机，菲律宾仍有能力通过债券筹集7.5亿美元。同样，汇款使得孟加拉国获得了与许多新兴市场经济国家同样的评级。

24. 汇款费用低使得汇款对移民家庭产生了更加积极影响。为降低汇款费用而开展的各项努力正在产生成效。根据美洲开发银行的统计，拉丁美洲和加勒比的平均汇款费用自2000年以来已经下降了约75%，现在汇款费用平均仅为汇款额的5%至6%。根据世界银行的统计，全球汇款费用从2008年9月的9.8%下降至了2010年初的8.7%。尽管如此，但是，若干线路的汇款费用依然很高。在2009年7月举行的8国集团首脑会议上，8国集团领导人核准了“5x5”目标，根据这一目标，5年内平均汇款费用将降低5个百分点，并将向移民及其家庭提供更多金融服务。

25. 美洲开发银行通过其多边投资基金资助多个项目，降低汇款费用，使更多人可以使用正规的汇款渠道，通过正规金融机构筹集存款以及促进生产性投资，从而使汇款对发展产生更大影响。国际农业发展基金自2006年以来，与汇款融资机制协作，利用1500万美元支持创新型汇款服务，包括降低汇款费用或促进移民向原籍国农村地区进行生产性投资的那些服务。

¹¹ 《迁徙与发简报》，同前。

表 1
2000 至 2008 年期间编写的 84 份减贫战略中提及的与国际移徙有关的主题

	百分比
使海外国民参与发展	20
劳动力出口	12
签署双边协议	11
为汇款提供便利	11
解决人才外流问题	11
促进海外国民投资	10
支持返乡	8
改善海外劳动条件	7
提供出国前培训	7
建设机构能力	6
打击人口贩运	23
海关服务现代化	21
加强边境管制	20
打击非法移民	14
促进难民返乡	12
参与区域合作方案	10
促进开展更多研究和监测	10
在移民中防治艾滋病毒/艾滋病	8
促进难民融入社会	8
人口贩运受害者重新融入社会	6

资料来源：2009 年《人类发展报告》表 4.1，同前。

26. 从减贫战略中可以看出各国在多大程度上积极利用国际移徙促进发展，减贫战略大多是发展中国家通过使国内利益攸关方和外部发展伙伴方参与其中而制定的，其中列出了各项发展目标和发展政策。2000 至 2008 年间，34 个国家拟订了一份减贫战略，25 个国家拟订了 2 份减贫战略，使得拟订总数达 84 份。对全部减贫战略的分析表明，减贫战略中考虑了涉及国际移徙的多个问题。表 1 中列出了至少 5% 的减贫战略都提及问题，将这些问题分成两组。第一组列出了与政府参与管理移徙问题以及与海外国民关系直接有关问题。第二组列出了频繁提及的其他问题。在第一组中，在减贫战略中提及比例最高的 (20%) 是使海外移民参与发展的目标。劳动力出口、就移徙问题签署双边协议、为汇款提供便利、解决人才外流问题以及促进海外国民投资都是至少 10% 的减贫战略中提及的目标。相对较高比例的减贫战略反映出对控制移徙问题的关切，至少 20% 的减贫战略都设定

了有关打击人口贩运、海关服务现代化或加强边境管制的目标。也就是说，减贫战略认识到了国际移徙问题的复杂性并承认，移徙可以为发展带来各种机会，同时也可能带来各种负面影响。

27. 在国际移徙导致潜在的有害影响中，熟练技工移民海外一直是发展中国家关切的一个问题，特别是保健人员移民海外问题，因为保健人员提供的服务对于实现千年发展目标中与保健有关目标至关重要。¹² 2000 年左右，经合组织国家中约 74% 外国出生的医生和 65% 外国出生的护士都来自非经合组织国家。对于一些国家而言，因移徙造成的保健人员流失正在造成重大损失。例如，在安哥拉、安提瓜和巴布达、库克群岛、多米尼克、斐济、格林纳达、圭亚那、海地、利比里亚、莫桑比克、圣文森特和格林纳丁斯、塞拉利昂、特立尼达和多巴哥以及坦桑尼亚联合共和国，在上述每个国家中出生的医生中有一半正在经合组织国家就职。为防止保健人员严重短缺国家的保健人员外流，2010 年 5 月，世界卫生大会通过了一个不具有约束力的国际征聘保健人员行务守则。该守则要求移民流入国针对移民保健人员设立公平的征聘和就业条件，同时尽量避免从保健人员严重短缺国家征聘人员。该守则还呼吁捐助国提供援助，以加强发展中国家的保健系统，包括为培训和留住保健人员提供支助。

四. 保护移民的权利

28. 国际移民对其目的地国和原籍国的贡献，很大程度上取决于他们的人权保障以及确保他们不遭受歧视或仇外心理的情况如何。最近的金融和经济危机凸显了采取有效措施保护移民权利的重要性。越来越多的国家批准相关的国际文书，显示了对维护移民权利的承诺越来越大。截至 2010 年 6 月，已有 82 个会员国至少批准了三个有关移徙工人的国际文书中的一个，即 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、1949 年《关于移徙就业的国际劳工组织(劳工组织)公约》(修订本)(第 97 号)或 1975 年《关于恶劣条件下的移徙就业和促进移徙工人机会和待遇平等的劳工组织公约》(补充规定)(第 143 号)。合在一起，这些会员国接纳了全球所有国际移民的 32%(6 900 万)。

29. 劳工组织带头推动以基于权利的办法来管理劳动力迁移问题，发扬光大国际公认的权利和标准。劳工组织在其 2010 年题为“劳动力迁移”的报告中区分了三种保护轴：(a) 不论身份如何，适用于所有人，包括所有移民的普遍人权和核心劳工权利；(b) 针对移民的标准；(c) 也普遍适用，包括适用于移徙工人的某些劳工标准。这一框架仍然有一些空白之处，特别是在涉及对从事某些行业的女性移徙工人的保护，和对临时移徙工人和非正常身份的移民的保护等方面。此外，劳工组织注意到，执行现有标准和有效保障已承认的权利方面往往较弱，因此，

¹² 联合国人口司。保健人员、国际移徙与发展，人口事务。第 2010/2/E 号，2010 年 3 月。

需要通过适当的劳动监察和有效的诉诸法律的机会来更好地执法。不具约束力的《劳工移徙多边框架》为草拟健全的移民政策提供了所有适用的原则和指导方针的全面综合。为了填补权利框架中的一些空白，国际劳工大会正在考虑制订一项关于保护家庭雇工的法律文书，家庭雇工中的许多人是移徙妇女。

30. 消除对妇女歧视委员会是监督《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的一个独立的专家机构，也一直在积极制定保护女性移徙工人的标准。它 2008 年通过的提议 26，所涉及的是与移徙妇女有关的人权关切，其中包括因非正常身份或低薪职业而面临较高的受虐待和歧视风险的妇女。

31. 联合国妇女发展基金一直在协助各国，特别是亚洲国家制定对性别问题具有敏感认识的移民政策，它已为移徙妇女拟定了标准劳动合同，推动执行关于征聘机构的道德行为和良好做法协议，以及宣传消除对妇女赴海外就业的种种限制。在欧洲，欧洲安全与合作组织(欧安组织)已于 2009 年拟定将性别层面问题纳入劳动力迁移政策的准则。

32. 联合国难民事务高级专员办事处(人权高专办)向监测核心国际人权条约执行情况的 8 个人权条约机构提供实质性支助。移民工问题委员会监测 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的 42 个缔约国执行该公约的情况。2010 年，作为纪念该公约通过二十周年的活动的一部分，人权高专办一直在促进各国普遍批准该公约。此外，该办事处一直在提高对侵犯移民人权行为的认识，重点关注歧视、仇外和种族主义；侵犯经济、社会和文化权利；以及对非正常身份的移民进行定罪和行政拘留等。2009 年，移徙者人权问题特别报告员重点关注在移徙中保护儿童问题，目前正在调查移民在健康和住房方面的权利。

33. 2008 年 12 月纪念《世界人权宣言》六十周年时，全球移徙问题小组发表了题为“国际移徙与人权”的报告，记录国际移徙的益处如何取决于对移民人权的尊重的情况，并强调各国在行使其主权权利决定谁进入和留在其领土上时，有责任保护所有人的基本权利和自由。该报告通过讨论不同移民群体，包括女性移民、移民儿童、移徙工人、贩运受害者和难民面临的挑战，查明了保护方面的空白，并建议了填补这些空白的办法。

34. 保护人权方面一个重大的关切领域是贩卖人口和偷运移民的盛行。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的两项议定书迅速得到批准表明会员国决心采取协调一致的行动打击此类令人发指的罪行。因此，截至 2010 年 6 月，136 个国家批准了《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》，122 个国家批准了《打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。联合国毒品和犯罪问题办公室于 2007 年 3 月发起的全球打击贩卖人口活动倡议一直在努力提高对成为人口贩运的受害人的危险的认识，并提供技术援助，与全球移徙问题小组的合作伙伴和其他利益攸关方一道打击贩运者。

35. 批准 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的国家数量之多明显反映出对保障难民生活和向其提供保护的承诺。至少加入了这些文书中的一个文书的 147 个缔约国，截至 2009 年年底，已接纳 630 万难民，占有难民总数的 61%。¹³ 自从 2006 年推出难民保护和混合移民十点行动计划以来，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)一直举行会议和圆桌会议，提高对该计划的认识，强调要防止驱回难民和其他侵犯人权行为，这些导致越来越多需要保护的人继续流动。难民署还继续寻求办法，确保可持续和持久地解决难民和其他需要保护的人的困境，并通过将难民方案纳入国家发展战略来避免不合规定的流动。

五. 国际移徙与发展多边项目

36. 自 2006 年以来，作为国际移徙与发展高级别对话的一个成果，联合国系统和其他国际组织越来越多地参与促进国际移徙的发展潜力。特别是，全球移徙问题小组成员的集群一直与一些倡议合作，支持会员国努力让国际移徙对发展作出贡献。

37. 依靠发展账户的资金，联合国发起了一个 120 万美元的项目，加强各国将国际移徙问题纳入国家发展战略的能力。该项目由拉丁美洲和加勒比经济委员会牵头，并由所有五个联合国区域委员会执行，鼓励各国采取以证据为基础的政策和方案，尽量扩大国际移徙带来的发展益处和建立交流有关国际移徙的信息的网络。

38. 欧洲联盟委员会为由联合国开发计划署与难民署、联合国人口基金、劳工组织和国际移民组织正在合伙执行的移徙与发展共同倡议提供资金，以支持民间社会组织和地方当局执行那些使国际移徙的发展影响最大化的项目。该倡议的目的是建立从事移徙与发展工作的行动者网络以及传播良好做法。已向 16 个国家的 54 个项目分配 1 000 万欧元的资金。该倡议资助的项目的目标包括：改善金融服务和降低汇款费用；让旅居国外的侨界参与努力改善原籍国人民的创业技能；支助由于移民而被离散的家庭；并提高人们对人口贩运和非法移民的危险的认识，同时促进对移民的保护。

39. 作为西班牙供资的实现千年发展目标基金的一部分，已向全球移徙问题小组诸多成员和其他组织实施的 14 个有关青年、就业和移民项目分配共 8 000 万美元。项目活动包括为青年创造体面的就业、增加海外就业机会来减少劳动力市场的压力、创造可持续的生计来作为移徙的替代办法以及增加汇款的生产性使用。

¹³ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处援助的 480 万巴勒斯坦难民在 1951 年公约或其 1967 年议定书的范围之外。

40. 2008年7月,西班牙政府和西非国家经济共同体(西非经共体)联合设立了移民与发展基金。该基金拥有1 000万欧元,支持那些让移民对发展益处最大化的活动,并促进西非经济共同体成员国之间的人员自由流动。

41. 2009年,非洲、加勒比和太平洋国家集团设立移民基金,协助该集团成员国绘制移民流地图和管理移民流,同时最大限度地扩大国际移民的发展效益。该基金得到欧洲开发基金提供的经费2 500万欧元。在该基金下,将设立一个移民观察站,以促进有关国际移民的信息交流。

42. 总共已向本章及以前章节所述的方案、基金和融资机制分配2.4亿美元,这表明捐助者越来越多地进行多边参与,支持关于国际移民与发展的活动。

六. 全球移民与发展论坛

43. 全球移民与发展论坛是源自2006年国际移民与发展高级别对话的一个自愿的、非约束性的、非正式的政府间协商进程。其目的是要解决有关国际移民以及其与发展相互联系的多方面问题、机会和挑战,将来自各区域的政府专门知识聚集在一起,加强对话、合作和伙伴关系,并在国家、区域和全球各级促进实际和面向行动的成果。该论坛通过秘书长国际移民与发展问题特别代表与联合国发生联系,并通过秘书长向联合国提交报告。

44. 自2007年以来,全球移民与发展论坛在布鲁塞尔、马尼拉和雅典举行了3次会议。每次会议都吸引了来自联合国约160个会员国和观察员的代表,出席率高于高级别对话本身,出席高级别对话的有来自132个会员国的代表。各会员国对全球移民与发展论坛的承诺也从下列方面明显可见:其指导小组的成员越来越多、各国政府有浓厚兴趣参加组织圆桌会议、继续有自愿捐款为这些会议提供资金。全球移民与发展论坛的主要成就之一是它一直重点关注国际移民对发展的贡献、在由移民联系在一起的国家中间建立更好的理解和协作,尽管发生了全球经济危机,但这种协作一直得以维持。

45. 全球移民与发展论坛的首次成果汇编显示,该汇编为各国政府展示新的活动、介绍创新政策和分享良好做法提供了一个平台。¹⁴此外,全球移民与发展论坛会议提出了建议,并建议了政策举措,这些随后得到各国政府、国际组织或研究机构的实施。

46. 全球移民与发展论坛通过建立两个特设工作组,正在开发自己执行具体倡议的机制。保护移民和增强其促进发展力量特设工作组已就移民资源中心的影响、回移和重返社会战略以及国际移民的成本开展了研究。政策一致性、数据和研究

¹⁴ 见 <http://www.gfmd.org/en/gfmd-documents-library/mexico-gfmd-2010.html>。

问题特设工作组，一直在促进以证据为基础的移民政策，评估移民简介¹⁵在形成各国政府内部的政策的一致性方面的作用，并促进开发各种办法来衡量移民政策对发展的影响，并宣传使用 2010 年人口普查来及时和最新地评估世界各地的国际移徙情况和移民的社会经济特征。

47. 自从全球移徙与发展论坛成立以来，联合国系统和国际移民组织，特别是通过全球移徙问题小组，以各种方式支持这一论坛进程。全球移徙问题小组成员协助各国政府制作圆桌会议文件，组织国际移徙与发展服务的市场，并借调人员给全球移徙与发展论坛。身为全球移徙问题小组成员的国际移民组织，承担着全球移徙与发展论坛支助股的任务。全球移徙问题小组成员也参加了全球移徙与发展论坛特设工作组，促进同全球移徙与发展论坛合办的民间社会会议。在全球移徙与发展论坛每次会议开幕时，全球移徙问题小组主席会在论坛发言，介绍该小组有关论坛主题的观点。

48. 全球移徙问题小组通过联合活动，向全球移徙与发展论坛进程提供了其他投入。2008 年，该小组向全球移徙与发展论坛马尼拉会议的与会者散发了其关于国际移徙与人权的报告。在 2009 年雅典全球移徙与发展论坛会议上，分发了该小组关于全球金融和经济危机对国际移民所带来的后果的情况介绍。2010 年 5 月，该小组举办了一个关于建立移民与人类发展问题伙伴关系研讨会，有 130 名与会者，其中包括参与全球移徙与发展论坛进程的会员国的 30 名代表。

49. 自 2007 年以来举办了 3 次全球移徙与发展论坛会议，每次会议都包括三场圆桌会议。虽然关于政策和体制一致性及伙伴关系圆桌会议是每年都举行的，其他两场圆桌会议尽管始终围绕着下列方面的政策：充分利用国际移徙来促进发展、保护移民的权利和促进合法移民，但其议题已改。

50. 全球移徙问题小组成员，单独或一起合作，积极跟踪或实施源自全球移徙与发展论坛年度会议的建议。自 2007 年以来，在论坛提出的 114 条建议中，有 27 条得到一名小组成员的跟踪活动，75 条得到两名或两名以上的小组成员的跟踪活动。这些建议中只有 12 条没有得到任何小组成员的跟踪(见表 2)。共计，小组成员对全球移徙与发展论坛会议的 114 条建议进行了 336 项跟踪活动，平均每项建议有 2.9 个活动。¹⁶ 全球移徙与发展论坛每条建议的跟踪活动数量从 2007 年的 2.4 个增至 2008 年的 2.6 个和 2009 年的 3.9 个，这是对小组越来越多参与支持论坛工作情况的衡量。

¹⁵ 源自欧洲联盟委员会的一个倡议，移民简介是编撰各国移民趋势和提供对其影响的简明分析的短报告。这些简介是分享信息和能力建设工具，主要由国际移民组织在执行。

¹⁶ 当全球移徙问题小组的一名成员向经济和社会事务部报告它在执行全球移徙与发展论坛的某一特定建议时，就将有关活动视为跟踪活动。有关详情，请见 2007 至 2009 年全球移徙问题小组跟踪全球移徙与发展论坛建议的情况，可查阅 www.unmigration.org。

表 2
全球移徙问题小组跟踪全球移徙与发展论坛建议的情况

年份	圆桌会议	标题	全球移徙问题小组跟踪全球移徙与发展论坛建议的行动数量					小组报告的跟踪行动数量	每条建议的平均跟踪行动数
			共计	一名成员跟踪	两名或两名以上成员跟踪	无成员跟踪行动			
2007	一	人力资源开发与劳工流动	9	3	5	1	21	2.3	
	二	汇款和移民社群的其他资源	19	7	11	1	47	2.5	
	三	政策和体制一致性及伙伴关系	15	4	8	3	34	2.3	
小计			43	14	24	5	102	2.4	
2008	一	移徙、发展与人权	13	3	9	1	39	3.0	
	二	让正常移徙的发展影响最大化	9	4	5	0	20	2.2	
	三	政策和体制一致性及伙伴关系	11	2	5	4	27	2.5	
小计			33	9	19	5	86	2.6	
2009	一	实现千年发展目标的移徙与发展政策	19	2	17	0	87	4.6	
	二	移民融合、重返社会和循环	9	1	6	2	17	1.9	
	三	政策和体制一致性及伙伴关系	10	1	9	0	44	4.4	
小计			38	4	32	2	148	3.9	
共计			114	27	75	12	336	2.9	

资料来源：2007 至 2009 年全球移徙问题小组跟踪全球移徙与发展论坛建议的情况，可查阅 www.unmigration.org。

七. 完善证据基础

51. 所有会员国同意，现有的用来评估国际移徙与发展的相互联系的证据不足，所有重点关注这一问题的全球政府间会议均呼吁改善关于国际移徙与发展的数据和研究。随着会员国越来越多地关注国际移徙问题，改善证据基础的努力已开始产生成果。¹⁷

52. 近年来，用于分析国际移民的数量、流动和特点的数据的提供情况大幅改善。由人口司/经社部开发的源于人口普查和人口登记的按年龄、性别和来源地分列

¹⁷ 全球移徙问题小组牵头的数据收集和分析工作的改进的概况可见：建立移徙与人类发展问题伙伴关系研讨会上提交的文件，“数据和分析：建立伙伴关系，更好地理解和处理移徙的人类发展影响”，日内瓦，2010年5月27日至28日。另一个关于改善情况的评估可见“移民统计：走向更好的移民统计数据五个步骤”，第5-9页，见 <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422146>。

的全球移徙数据库已扩大，涵盖 4 000 多个数据集。¹⁸ 经合组织开发的按教育、职业、年龄、性别和原籍分列的移民数据库，也源于普查，覆盖所有经合组织国家。传播关于移民流动的时间序列数据的国家数目从 2006 年的 15 个增至 2009 年的 29 个。¹⁹

53. 使用普查资料来估计世界各国多年来的国际移民人数及按性别分布的情况。经济和社会事务部人口司正在估计其按年龄的分布情况，世界银行已评估移民按其原籍分布的情况。经合组织和世界银行都使用按教育分类的数据来分析人才外流情况，经合组织使用职业数据，分析卫生工作人员的向外移民情况。这些研究对形成所需技能人员的移民的对策至关重要。

54. 在个人一级有越来越多可查阅的数字形式的普查样品。明尼苏达州人口中心与许多国家统计局、学术机构和国际组织协作开发的国际公共用途综合微数据系列，提供了查阅 55 个国家进行的 159 个普查获得标准化样本的途径，从而大大方便了对移民进行深入的比较分析。

55. 教科文组织统计研究所在经合组织和欧盟统计局的支持下，对其高等教育层次学生的国际流动性的数据库进行了升级，按原籍国和性别的分类列出了 200 多个国家或地区的数据。²⁰

56. 自 2001 年以来，难民署每年都出版其统计年鉴，²¹ 传播 150 多个国家关于难民、寻求庇护者和难民署关注的其他人的数据。

57. 国际移民组织，除了支助开发协调收集和使用移民数据的系统外，支助编写发展中国家的移民简介，这一任务包括收集和分析有关国际移徙的数据。

58. 深入分析移徙与发展之间的联系需要通过专门调查而收集来的数据。在欧洲国家进行的劳动力调查是此类信息的一个有用来源。劳工组织一直倡导和支持在发展中国家劳动力调查中使用移徙单元。世界银行的生活水平衡量研究调查和联合国儿童基金会(儿童基金会)的多指标类集调查中含有以移民为重点的单元。就儿童基金会而言，重点是移民留在原籍国的儿童。

59. 新的调查举措，包括在世界银行非洲移民项目下进行的调查，其目的是研究国际移徙和汇款对个人和家庭的影响，调查是由公共政策研究所和全球发展网执行的“流动中的发展”项目在 7 个国家中进行的。

¹⁸ 见 <http://esa.un.org/unmigration>。

¹⁹ 特定国家的移民的输出和引进：2008 年的订正数据(联合国数据库，POP/DB/MIG/Flow/Rev. 2008)。

²⁰ <http://stats.uis.unesco.org>。

²¹ 见 www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html。

60. 2008 年全球发展中心召集了一个专家委员会,以讨论改善国际移徙数据的步骤。由此而产生的题为“移民算数:获得更好的移民数据的五个步骤”²²的报告提出以下建议:(a) 确保 2010 年人口普查收集用来查明国际移民的基本资料,并将制作有关移民的统计表作为优先事项;(b) 更加广泛地使用国际移民管理数据;(c) 通过协调统一有关数据和改善可通过互联网查阅它们的情况来促进使用发达国家劳动力调查所收集到的丰富数据;(d) 公开提供源自移民调查和普查样本的微观数据,以及(e) 在正在进行的住户调查方案中引入适当的移徙单元。正在广泛传播该报告,预计它将加大有关努力,增加关于国际移徙的数据的提供情况,以便有更全面的证据基础,为筹备 2013 年高级别对话提供资料。

八. 结论和建议

61. 全球经济危机减少了流向发达国家的移民,尽管发达国家失业率迅速上升,特别是在移民中,但新移民继续到来。由于发达国家境内大多数外国出生的人是多年前移民来的,他们在这些国家已完全安顿下来,许多人入了籍,从而建立了应付目前的困难的适应能力。此外,大多数国家政府对危机已作出回应,减少了酌情准入的新移民人数,并大体维持所有居留移民的劳动力市场准入,这一做法应继续进行。少数国家已提议对那些希望回国的失业移民给予经济奖励,但接受奖励提议者相对较少。

62. 发展中国家,虽然受到汇款下降和劳动力迁移机会减少的影响,但仍继续实施各种战略,利用国际移徙对发展的益处,这一进程值得继续支持。捐助国和国际组织一直在提供支持,特别支持降低汇款的转账费用,利用旅居国外国民的积极参与,培养他们参与促进在原籍国的投资和非移民中的创业精神。需要加快这种努力。

63. 联合国系统和其他相关国际组织关于国际移徙与发展的活动已成倍增加。全球移徙问题小组成员已扩大其就下列方面的项目与各会员国的接触:利用国际移徙来支持发展目标、建设发展中国家的能力、改进证据基或说明移徙与发展之间与政策有关的互动。然而,尽管取得了进展,但需要加强联合国系统的努力。

64. 至关重要的是,联合国系统也加紧活动,以确保所有移民的权利得到保障,保护处境不利的移民,并倡导以基于权利的办法来管理国际移徙问题。这种势头应该保持下去。

65. 全球移徙与发展论坛的会议已成功让政府和多边体系参与,认识到国际移徙对发展的益处,并协作应对其潜在的不利影响。全球移徙与发展论坛的有效性取决于各国政府是否愿意就共同问题合作行动,保持沟通渠道的畅通,以便制定共

²² <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422146>。

同的解决办法。保持这种合作精神是必不可少的，以确保通往大会将于 2013 年举行的国际移徙与发展高级别对话前的进程的成功。同样重要的是继续调动所有利益攸关方，制定和实施各种战略，让国际移徙成为国家发展战略，包括那些旨在减少贫困的战略的一个组成部分。最后，受目前的危机影响的国家的当局必须采取长远观点来管理国际移徙问题，特别是如果需要将移徙作为应对人口老化的后果或确保获得所需技能的一个选项的话。

66. 对国际移徙在发展中所发挥的作用方面，国际社会已就达成对此切合实际和均衡的理解取得重大进展，这一理解促进了在实现有利于发展的倡议方面的协作。迄今，经济危机并没有削弱这些成就。大会将于 2011 年举行非正式专题辩论，这会为各会员国继续发扬光大已取得的进展提供机会。
