



大会

Distr. General
29 August 1997
Chinese
Original: English

<<ODS JOB NO>>N9722942C<<ODS JOB NO>>

<<ODS DOC SYMBOL1>>A/52/314<<ODS DOC SYMBOL1>>

<<ODS DOC SYMBOL2>><<ODS DOC SYMBOL2>>

第五十二届会议

临时议程*项目 99(d)

可持续发展和国际经济合作

国际移徙与发展、包括召开一个 联合国国际移徙与发展会议

秘书长的报告

摘要

大会在讨论国际移徙与发展问题时,通过了第 50/123 号决议,其中请秘书长编写一份报告,载列“具体的提议,说明如何从跨部门、区域间、区域和分区的角度,设法解决国际移徙与发展问题,包括讨论与举行联合国国际移徙与发展会议的目标和方式有关的各个方面。”1996 年 6 月 25 日,联合国与国际移徙组织(移徙组织)签署了一项《合作协定》。大会第 51/148 号决议满意地注意到缔结《合作协定》,并请根据大会第 50/123 号决议提交报告时,让大会获悉根据《合作协定》,联合国同移徙组织的合作发展情况。本报告是根据大会的这两项请求编写的。

* A/52/150 和 Corr.1。

目录

	段次	页次
一、 导言	1-3	3
二、 各国政府对联合国移徙与发展国际会议的意见	4-18	3
三、 联合国系统内处理国际移徙和发展问题的机制	19 - 36	5
A. 人口与发展委员会	19 - 22	5
B. 人权委员会	23-24	6
C. 行政协调委员会	25-29	6
D. 发展规划委员会	30-31	7
E. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)	32-34	7
F. 国际劳工组织(劳工组织)	35-36	8
四、 在联合国系统外处理国际移徙与发展问题的机制	37-52	8
A. 国际移徙组织	37-45	8
B. 经济合作和发展组织	46-47	9
C. 欧洲、北美洲和澳大利亚庇护、难民和移民政策政府间协商会议	48-49	10
D. 关于国际移徙问题区域会议:北美和中美洲	50-52	10
五、 结论	53-55	10

一、导言

1. 1994年12月19日第49/127号决议请秘书长同所有各国及有关的国际和区域组织协商,就国际移徙与发展,包括有关举行联合国国际移徙与发展会议的目标及方式的各方面问题,编写一个报告。为征求各国政府对召开这种会议的意见,1995年2月6日,发信给所有常驻联合国代表,表示希望在1995年3月3日之前收到它们答复。截至1995年4月26日为止,已收到下列国家的答复:阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、法国(代表欧洲联盟15个成员国)、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、挪威、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士、泰国、多哥、美利坚合众国、委内瑞拉和南斯拉夫。

2. 秘书长关于国际移徙与发展问题的报告(E/1995/69)是依据上述国家的答复而编写的。经济及社会理事会1995年实务会议对这个文件进行了讨论,大会第五十届会议审议了讨论结果。1995年12月,大会该届会议通过了第50/123号决议,其中执行部分第7段请秘书长编写报告,载列具体的提议,说明如何从跨部门、区域间、区域和分区的角度,设法解决国际移徙与发展问题,包括讨论与举行联合国国际移徙与发展会议的目标和方式有关的各个方面。为了进一步征求各国政府的意见,于1997年向所有常驻联合国代表发出第二封信,请尚未对1995年2月的信作出答复的那些国家政府表达他们对召开会议的意愿,至于已回复前一封信的那些国家,如果他们的看法没有改变,就不需再作答复。1997年的信中载有于1995年2月发出的那封信以及有关决议,并请各国在1997年5月15日之前提出它们的意见。由于到5月15日时收到这一轮答复很少,因此,又向那些未在1995年吁请或1997年请求,提出意见的国家的常驻联合国代表发出了第三封信。第三封信是1997年6月初发出的。截至1997年7月30日为止,所有下列国家就召开国际移徙与发展会议问题作出答复,这些国家包括:阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、白俄罗斯、玻利维亚、布基纳法索、加拿大、爱沙尼亚、加纳、罗马教廷、牙买加、约旦、肯尼亚、拉脱维亚、马拉维、马来西亚、荷兰(代表欧洲联盟15个成员国)、挪威、阿曼、巴拿马、波兰、沙特阿拉伯、新加坡、南非、瑞士、塔吉克斯坦、乌克兰和阿拉伯联合酋长国。此外,还有下列一些国家回复了1995年信,但回复抵达时间太晚来不及列入报告E/1995/69中:伊拉克、黎巴嫩、苏丹、阿拉伯叙利亚共

和国和突尼斯。有两个国家:蒙古和塞舌尔答复1997年的信。它们的政府正在考虑这个问题,在稍后阶段将提出完整的答复。但截至1997年7月30日为止,仍没有收到这些国家的来文。但塞舌尔常驻代表指出,国际移徙问题对该国来说不属于优先事项。

3. 概括来说,总共有65个国家就召开国际移徙与发展会议问题表达意见,另有两国表示收到1997年的信。本报告是以截至1997年7月30日为止收到完整答复的65个国家的意见为依据的。

二、各国政府对联合国移徙与发展国际会议的意见

4. 在作出答复的65个国家中,有36个国家一般来说赞成召开一次国际移徙与发展会议。有25个国家对拟召开这种会议有强烈的保留意见。另外4个国家尽管愿意考虑召开会议的可能性,但他们认为,应当首先考虑解决国际移徙问题的其他办法,探讨有可能达成国际协定的领域。

5. 不赞成召开会议的国家相当普遍的看法是,国际移徙与发展问题已在联合国几个会议上讨论过,确保实施在这些会议上所作的承诺比召开另一次会议更能有效地利用罕有的资源。还特别提到在国际人口与发展会议、社会发展问题世界首脑会议、世界人权会议、关于独立国家联合体(独联体)各国有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所者和回返者问题的区域议(也称为独联体会议)上所达成的关于国际移徙问题的协定的适切性。有几个国家还表示,国际移徙与发展问题应通过联合国系统现有机制、包括人口与发展委员会、经济及社会理事会、国际劳工组织来的活动解决。

6. 表示部分支持召开会议的4个国家基础上认为,在没有明确提出就商定目标的情况下,不应着手计划开会。有助于确定这些目标的活动包括区域会议以及由行政协调委员会普及基本社会服务工作队主办的关于国际移徙问题的技术讨论会。有一个国家强调指出,会议取得成功的必要条件是合乎移徙者、原籍国、接收和过境国的利益。如果在全球一级难有共识,那么,比较现实的办法应将是进行区域协商,确保所涉区域集团考虑移徙现实情况,而且不一定与区域委员会的结构相关联。

一些不赞成举行全球会议的国家还认为,双边或区域谈判更可能找到有针对性的解决国际移徙问题的办法。

7. 大体上赞成召开会议的 36 个国家中,对会议的可能目标以及需要讨论的问题的看法也是大不相同。一个经常提到的问题(13 个国家)系关于移徙者的权利的保护,这个任务经常被视为主要是接受国的责任。为了确保这种保护,很多国家政府认为,会议应重申现有国际文书或在其基础上发展(10 个国家)、或应修订现有国际文书(6 个国家)。有 4 个国家建议,会议应引导或促进批准现有国际文书,另外 3 个国家建议由会议起草关于国际移徙问题的公约或宪章新国际文书或为起草这个文书提供一个框架。提到应予重申或批准的主要国际文书包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(大会第 45/158 号决议,附件)、国际劳工组织(劳工组织)《移民就业公约》(订正本)(第 97 号)和 1975 年劳工组织《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》(第 143 号)。¹

8. 很多国家共同关切的第二个问题系关于国际移徙的管理和控制问题。但在所收到的答复中,对这种关切的表现方式却不同。有 4 个国家认为,会议可就减少或防止被迫或非自愿移徙的办法提出建议;有 1 个国家对减少非法移徙感兴趣。另 1 个国家希望,会议也许能有助于使非法移徙者的身份常规化;另外 4 个国家希望会议能有助于改善对移徙的管理,从而减少、稳定乃至消除移徙问题。有 4 个国家认为,会议也许有助于改善对国际移徙的管理,确保国家政策或法律符合国际规范或标准。

9. 相当多的国家对拟议举行的会议提出的其他目标也值得注意。有 5 个国家希望会议能规定在国际移徙方面进行双边或多边合作的职权范围。有 2 个国家提议会议也许会促进或达成双边协定。由于赞成召开会议的绝大多数国家是有大量国际移徙者的原籍国,一些国家(6 个国家)认为,应向移徙者原籍国提供更多的发展援助和外国投资。其中一个国家建议,目的地国应补偿原籍国在使回返者重新融入社会或有技能人才流失的费用。事实上,有 4 个国家认为,会议有助于减少或制止发展中国家的有技能人才外流。

10. 综观之下即使是赞成召开会议的国家,仍未有就会议的目标和目的持一致意见。对于会议的范围意见比较一致 29 个国家对会议应当研究的移徙者的类型发表看法,其中 23 个国家认为,需要采取全面方法途径,各种类

型的移徙者都应被考虑在内。尽管如此,有 2 个国家认为,根本不应讨论与难民和其他类型的被迫移徙者有关的问题,另一个国家则指出,只有难民和非法移徙者才是会议的重点。此外,第 4 个国家说,会议的重点应当是在正常情况下的移徙问题,另外 2 个国家说,重点应当放在独联体会议所讨论的某些类别的移徙者身上。

11. 大多数赞成召开会议的国家强调举行技术和分析性讨论的重要性,因为这能对国际移徙的原因和后果、国际大移徙潮、以及国际移徙对原籍国和目的地国发展的有利和不利影响进行公正客观的评估。事实上,有几个国家说,会议本身就应当是技术和分析性的。不少国家认为,拟订切实有效的行动建议必须依据对国际移徙和发展各个方面透彻的了解以及关于国际移徙所涉国家的多层次的经验的可靠资料。

12. 至于会议的主要成果,有 15 个国家明确提到行动计划,其他几个国家提到建议、决议或决定。还有一些国家造成在通过行动计划的同时通过一项宣言。很多国家提到,会议应当就各种移徙问题达成国际共识。但一些国家指出,很难达成这种共识。对国际移徙有类似立场或关切的国家举行区域,甚至分区会议被认为是建立共识的重要战略。这样,几乎所有赞成召开会议的国家都认为,尽管不一定是会议筹备活动的一部分,但举行区域会议是非常有益的。尽管如此,对拟议举行的区域或分区会议的类型有各种不同看法。一些国家希望举行政治性的区域或分区会议,认为这有助于就棘手的问题达成基本的协议;其他一些国家建议,区域会议应当是技术性的,由负责编写区域对国际移徙问题所采取方法、途径的专家参加会议。关于区域会议的次数,也有各种建议,一些国家认为,每个区域至少应举行两次会议。

13. 除了区域会议之外,很多国家认为,还应举行两次或三次筹备委员会会议,第一次会议应当是时间较短的(2 或 3 天)的组织会议,其他两次会议应是时间比较长的(每次 1 或 2 星期)的工作会议。此外,一些国家认为,专家组会议应是筹备进程的一部分,因为这种会议能为拟订侧重行动的建议提供背景文件和分析性研究报告。有几个国家建议在国家一级任命筹备委员会,每一国家各自编写一个报告。这些报告作为对区域会议的投入。一般认为,有关的政府间和非政府组织能够为筹备进程提供专门知识,因此,大多数国家赞成它们积极参与会议筹备工作和会议本身。一些国家建议,区域政府间组织可负责协调在各自区域内进行的筹备活动。

14. 有几个国家建议,仿照国际人口与发展会议的筹备工作展开筹备进程。一些国家还提到在筹备独联体会议过程中举办的各种重要活动。实际上,有 2 个国家指出,独联体会议本身就可以被视为拟举行的国际移徙与发展会议的筹备活动的一部分。

15. 各国对拟议举行的会议的秘书处的可能构成有各种不同意见。鉴于联合国很多机构被赋予与国际移徙有关的任务,其他国际组织在这个领域中也发挥重要作用,因此,一些国家建议,秘书处由来自联合国不同机构和有关组织的人员组成。对这个问题发表看法的国家有三分之一提到联合国秘书处经济和社会事务部(经社部)人口司。被提次数仅次于人口司的其他组织是国际移徙组织(移徙组织)和劳工组织。一些国家建议,秘书处应包括国家代表,秘书处内的区域代表性应均衡。

16. 关于筹备进程所占时间,21 个国家对这个问题发表看法,持不同看法的国家几乎各半,有 10 个国家认为筹备进程可以在两年之内结束,有 8 个国家认为一至一年半的时间就足够了。只有 3 个国家认为,一旦决定召开会议,可能需要两至三年来从事筹备。此外,一些国家对召开会议的时间选择未表示意见,他们只是说,会议的时间选择将取决于筹备委员会订出的计划。因此,一些国家强调,应当确保避免筹备仓促,因为对极具争议性的问题达成协商一致意见可能是极为不易的。一般的看法是,筹备进程时间应比较短或不应太长。为对比起见,应当提到,联合国环境与发展会议是在大会决定召开会议两年半之后才举行的;国际人口与发展会议则几乎是在筹备委员会第一次会议几乎三年半之后举行的;社会发展问题世界首脑会议是在大会决定召开会议后过两年多一点才召开的。至于会议期间长短问题,19 个国家对此问题发表看法,11 个国家赞成会议为期一周(5 至 7 天),但对此的各种反应相去甚远,从最少两天到最多两个星期。

17. 36 个国家赞成召开国际移徙与发展会议,其中 27 个国家就资金筹措问题表示意见。17 个国家建议,会议至少应由捐助国政府从特别捐款中提供部分经费。一些国家具体提到,这些捐助国政府应以发达的工业国家为主。第二个经常提到的资金来源是联合国,尽管提到联合国的 15 个国家有时没有指示资金是否应来自联合国经常预算。在明确提到经常预算的一些情况下,也提到一项限制性条款,即为拟议召开的会议提供资金的计划不应以任何方式影响到其他方案。此外,有几个国家提到联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金

(人口基金)和联合国儿童基金会(儿童基金会)为可以提供资金的来源。其他一些国家提到专门机构、区域政府间组织或移徙组织。有 3 个国家建议,所有参加会议的国家为会议经费捐款,例如以信托基金的形式提供;有几个国家把非政府组织列为筹资的可能来源,一个国家建议向私营企业筹资。

18. 鉴于对召开国际移徙与发展会议经费可能来源的看法以及大多数可能的捐助国政府对召开这种会议持保留态度,召开会议的前景不那么明朗,特别是再考虑到目前对目的和目标缺乏共识,情况更是如此。因此,必须审查一下能从跨部门、区域间、区域和分区的角度处理国际移徙与发展问题的其他机制。

三、联合国系统内处理国际移徙和发展问题的机制

A. 人口与发展委员会

19. 根据 1994 年 12 月 19 日大会第 49/128 号决议,人口与发展委员会负责监测审查和评价《国际人口与发展会议行动纲领》的执行情况,² -通过经济及社会理事会向大会提交报告。为更加有效地监测《行动纲领》的实施,委员会 1995 年第二十八届会议通过了一项面向主题、订出优先次序的多年工作方案。根据这一方案,1997 年委员会第三十届会议着重讨论了国际移徙问题,并特别强调移徙与发展之间的联系。委员会该届会议特别审议了一项关于国际移徙与发展的深入报告的调查结果。报告从跨部门和区域的角度探讨了这一问题,汇集了大量关于国际移徙及其与发展的相互关系的各个方面的资料。该报告是联合国秘书处经社分析部人口司《世界人口监测》系列出版物的一部分。

20. 人口与发展委员会第二十八届会议审议了执行《国际人口与发展会议行动纲领》机构间工作队的工作,并建议扩大工作范围,纳入移徙问题。委员会还呼吁机构间工作队就联合国系统各机关和组织执行《行动纲领》中有关此专题的活动,每年向委员会提交一个报告。随后,委员会于 1997 年根据行政协调委员会普及基本社会服务工作队提交的报告,审议了联合国系统就国际移

徙问题开展的活动。这一工作队于 1995 年 10 年取替了执行国际人口与发展会议行动纲领机构间工作队。报告特别指出,工作队属下的国际移徙问题工作组已经同意在 1998 年召开一次国际移徙问题技术专题讨论会。委员会对这项建议给予相当大的重视,感兴趣地注意到,专题讨论会的举行,为将予审议的问题提供指导方针,并吁请与会者是所有各个区域的一流技术专家。此外,委员会请工作组主席就组织技术专题讨论会所取得的进展,向其提出报告。³

21. 讨论会的主旨应是分析国际移徙与发展之间复杂的相互关系,包括移徙管理政策方面的经验,因此若干国家的政府指出,研究国际移徙与发展问题的一个重要方法是从区域和跨部门角度进行探讨。事实上,一些国家政府建议,如果就此问题召开一次会议,技术专题讨论会可作为会议筹备工作的一环。毫无疑问,召开专题讨论会以及人口与发展委员会审议该会的结论和调查结果,将给联合国系统提供了重要机会,就所涉问题进行辩论,并且评价迄今为止在探讨这些问题的重大国际会议上所作承诺履行方面的进展情况。

22. 总结来说,人口与发展委员会自国际人口与发展会议以来重新获得活力。它不断审议国际移徙问题,而且通过执行监督、审查和评价《行动纲领》实施情况方面的任务,今后可能继续审议这个问题。随着成员国数目增至 47 个,委员会已成为从跨部门和区域角度就国际移徙问题进行政府间讨论的一个有用论坛。

B. 人权委员会

23. 在联合国系统内,人权委员会负责审查《世界人权会议行动纲领》⁴ 的后续和实施,探讨与实现各项国际人权文书所确认的权利有关或与侵犯这些权利有关的所有问题。委员会还进行研究,提供建议和起草新的国际文书。委员会在 1997 年召开的第五十三届会议上通过了关于保护所有移徙工人及其家庭成员权利的第 1997/14 号国际公约以及关于移民和人权的第 1997/15 号决议⁵。第 1997/14 号决议吁请会员国作为优先事项考虑签署和批准或加入该公约,并请秘书长就《公约》的现况以及秘书处为促进《公约》和保护移徙工人的权利而作出的努力向委员会第五十四届会议提交报告。该

决议还决定在下届会议的议程中列入题为“改善所有移徙工人境况并确保他们的人权和尊严的措施”这一项目。

24. 委员会第 1997/15 号决议呼吁设立一个由 5 名政府间专家组成的工作组,在委员会第五十四届会议举行前举行会议,其任务是:(a) 从各国政府、非政府组织和任何其他相关来源收集关于切实和充分保护移民人权的现有障碍的资料;(b) 拟订建议以加强移徙者人权保护的促进和实施。工作组的报告将提交给委员会第五十四届会议。所引述的两个决议表明,人权委员会已经采取步骤,讨论各国政府在国际移徙方面的一个主要关心问题:保护移民的人权。显然,因所赋的任务和具有的专长,委员会是最适合于探讨国际移徙方面人权问题的机构。

C. 行政协调委员会

25. 大会第 49/128 号决议吁请联合国系统各机关和组织以及各专门机构采取必要的行动,对《国际人口与发展会议行动纲领》的实施给予充分和切实有效的支持。该决议请各专门机构和联合国系统所有有关组织审查它们的方案与活动,必要时按照《行动纲领》加以调整,并采取适当措施确保充分和切实有效地施行。大会还呼吁设立一个实施《行动纲领》的适当的机构间协调、协作、调和机制。于 1994 年,应秘书长的请求,委员会开发计划署署长请人口基金执行主任为此目的召开并主持一个机构间工作队。

26. 1995 年 10 月,行政协调委员会成立了三个有时限的工作队,以便采用综合的方式对在此之前召开的各个全球会议作出后续行动。每个工作队都要确保在总部一级为联合国驻地协调员和联合国各国别小队提供协调支助,以便使它们能有效协调各国政府和国家机制努力实现各次会议以前的各项目标和承诺。行政协调委员会因此扩大了机构间工作队的任务,改组为普及基本社会服务工作队。

27. 应人口与发展委员会的请求,实施行动纲领机构间工作队在 1995 年成立了国际移徙问题工作组,由劳工组织充当主导机构。工作组于 1995 年 10 月和 1996 年 9 月召开了两次会议,编写了一套题为《国际移徙问题》的指导说明,其中介绍了与国际移徙政策相关的目前和今后的问题;还编写了详细介绍国际移徙方面活动的机构简况以及关于术语和数据的准则。指导说明已分发给联合国所有驻地协调员,并已输入互相网。

28. 如前文所指出,于 1996 年,工作组提议召开一次关于国际移徙问题的技术专题讨论会。现由劳工组织主持的一个指导小组筹办这个讨论会。指导小组包括联合国秘书处人口司、经济和社会事务部、各区域委员会、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、人口基金和移徙组织的代表。

29. 为推动协调实施《国际人口与发展会议行动纲领》、《世界人权会议维也纳宣言和行动纲领》、《社会发展问题世界首脑会议哥本哈根社会发展宣言和行动纲领》、⁶ 第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》⁷, 行政协调委员会通过其有关附属机构,在探讨国际移徙和发展问题方面可发挥重要作用,尤其是汇集联合国系统内部和有关政府间组织的专门知识。在国际移徙领域开展工作的联合国各机构、专门组织和政府间组织通过加强跨部门的工作方法,应提高这一系统的效益,更好地在国家一级提供支助,并在区域和分区等级上指导各项活动。

D. 发展规划委员会

30. 发展规划委员会由规划理论和实践方面的一批专家组成。这些专家以个人而非国家代表的身份任职。该委员会的职能包括评价联合国与经济规划和预测有关的方案;提出如何改进这些方案的建议;研究由经济及社会理事会、秘书长或各专门机构发交委员会的各种具体问题。

31. 1997 年 5 月,发展规划委员会决定于 1998 年审议移徙与就业问题,重点探讨国际劳动力迁移趋势及原因;劳动力的地域迁移与全球化的相互关系;劳动力迁移形态的不断变化对发展中国家的影响;劳动力迁移对原籍国和目的地国的影响。委员会设立了一个工作组,以便对这些问题进行审议。该工作组将于 1997 年 10 月开会,审查现有资料,并编写一个关于该专题的报告。因此,委员会是联合国系统内的一项极有价值的的机制,可从实务角度审议与国际移徙和发展有关的问题。委员会的各项调查结果和结论对于在政府间一级审议该专题应具有参考价值,尤其是鉴于委员会成员所具备的专门知识,可确保以跨部门和讲求实效的方法途径处理这一问题。

E. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)

32. 难民专员办事处的任务是向难民提供国际保护和援助,并寻求难民问题的解决办法。后一项责任包括监测回返者、即已自愿遣返的前难民的福利,特别是在遣返前为难民获得各种保障。因此,难民专员办事处虽然本身不是一个发展机构,但与其他机构合作促进和实施为回返者开办的恢复正常生活方案。在特定情况下,秘书长或联合国的主要机关还请难民专员办事处援助处境与难民相似的国内流离失所者。难民专员办事处极其重视区分难民性质的人口流动和经济性质的人口流动。难民专员办事处越来越多地设法将救济或遣返努力与重新融入社会、恢复正常生活即发展活动联系起来。难民专员办事处对冲突后情况有各种各样的参与,从为回返者及其社区开展初步的重新融入社会和恢复正常生活活动,到开展有限的法律、司法和行政能力建设活动。难民专员办事处与其他组织、特别是非政府组织共同开展许多保护和援助活动。

33. 高级专员方案执行委员会、经社理事会和大会是高级专员办事处报告工作的主要政府间机构,也是定期讨论有关难民及其他形式非自愿移民问题的主要论坛。由于各区域难民的处境迥异,难民专员办事处在寻求解决办法时一般采用区域方法途径。因此,必要时难民专员办事处在区域或分区等级上举办政府间特别会议,讨论难民问题。最近在这方面采取的行动是于 1996 年 5 月召开了处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题区域会议。该次会议是与移徙组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及其民主制度和人权事务处合作举办的。会议通过了一项《行动纲领》,其中包括下列方面的准则:发展独联体各国的体制架构;为满足受益群体的援助和保护需要建立和保持一个行动框架;预防新的非自愿流离失所的措施。

34. 为迅速和切实有效地在各有关国家实施上述《行动纲领》,难民专员办事处和移徙组织于 1996 年 11 月提出了一项全面的联合呼吁,吁请提供资金,以支付这两个组织 1997 年在独联体 12 个国家开展的各项活动的费用。拟议的各项活动是根据与有关国家政府协商后在独联体各国制定的国家执行计划。《行动纲领》要求设立一个政府间指导小组,以监测会议的后续行动。该小组于 1997 年 7 月 2 日开会。这是在 1996 年 10 月举行关于程序问题的初次会议后,对《行动纲领》执行进展情况作首次年度审查。与会者一致认为,在一些独联体国家已取得重大进展,特别是在建设适当的体制架构和非政府组织部门的知识日增和效率提高方面。就其他国家

而言,与会者指出,必须在实施该《行动纲领》方面制定优先事项清单。捐助界对募捐联合呼吁反应冷淡,令人担忧。虽然独联体会议体现了一种区域进程,可能有助于解决该区域各国共同面临的问题,并预防人口的进一步流离失所,但是,为确保这一进程取得成功,参与这一进程的各方继续作出进一步承诺至关重要。

F. 国际劳工组织(劳工组织)

35. 关于国际移徙问题,劳工组织在就移徙工人的待遇制定国际标准方面一直走在前列。劳工组织通过了一系列对外国工人和本国国民一律适用的劳工标准,并通过了两项关于移徙工人权利的国际公约,即(经订正的)《1949年劳工组织移民就业公约》(第97号)和《1975年劳工组织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》(第143号)。这两项公约均生效。劳工组织根据其国际移民就业方案就劳动力移徙政策 and 管理的各方面向成员国提供咨询和训练服务,监测世界各区域劳动力移徙趋势和移徙工人的就业条件,并促进移徙工人的原籍国和目的国之间的合作。劳工组织还就有关国际劳动力移徙的各种问题进行研究,其中许多问题有助于了解移徙问题与发展的相互关系,如汇款的影响。为促进就劳动力移徙政策和作法交流信息,劳工组织举办了由原籍国和目的国高级官员参加的区域讨论会、讲习班和圆桌会议。劳工组织目前的工作方案强调移民在全球经济中的作用和移民作为工人的权利。

36. 劳工组织开展的技术合作活动是为了满足成员国的各种需要,从加强国家处理移徙问题的行政,以帮助原籍国应付移徙者的遣返和重新融入社会,特别是在危机条件下。劳工组织还协助各国政府评价其政策,特别是注重为预防在征聘方面侵犯权利以及反对歧视外国工人而采取的各项措施是否有效。此外,还向那些就劳动力迁移问题展开谈判谋求缔结双边或多边协定的各国政府提供技术援助。因此,劳工组织不仅在制定移徙工人待遇标准方面,而且在通过技术援助使国家遵照这些标准方面发挥重要作用。那些决意确保尊重移徙工人权利国家可指望得到这方面的技术援助。

四、在联合国系统外处理国际移徙与发展问题的机制

A. 国际移徙组织

37. 1951年设立的移徙组织是一个政府间组织,目前共有59个成员国和48个观察员国家。移徙组织的《章程》

于1989年重订,它建立在一些基本原则之上,其中包括明确承认国际移徙与经济、社会和文化发展之间的联系。移徙组织的任务是协助确保国际移徙者的有序流动;促进移徙问题上的国际合作;通过提供讨论场所和其他方式协助寻求移徙问题的实际解决办法;向处于困境的移徙提供人道主义援助,无论他们是难民、在国外或国内流离失所者和其他背井离乡者,从而促使国际团结一致。

38. 虽然移徙组织是联合国系统各组织的一部分,但自1992年以来,它在大会一直保留观察员地位,并积极参与在联合国内设立的协调机制。此外,在1996年6月25日,联合国与移徙组织签署一项《合作协定》,自那时以来移徙已与联合国系统各组织缔结其他正式协定。因此,1996年12月11日与人口基金签署一项《合作协定》;1996年12月13日与开发计划署签署一项《执行机构协定》,以及1997年5月15日与难民专员办事处签署一项《谅解备忘录》。大会1996年12月13日,第51/148号决议满意地注意到联合国同移徙组织缔结的《合作协定》,并要求以本报告告知它联合国与移徙组织根据《协定》的合作发展情况。

39. 移徙组织的活动可分为四大类:向处于困境的移徙者提供人道主义援助;为发展而移徙;技术合作;有关移徙的研究、资料和会议活动。在人道主义援助方面,移徙组织在联合国系统内部与难民专员办事处建立最密切的业务合作关系。传统的难民重新安置工作仍然是这种合作的基柱之一。移徙组织在这方面的工作是获得必要的文件记录,确保医疗检查,安排语言培训和文化简介,并为难民专员办事处重新安置方案提供后勤支助。另一个同难民专员办事处合作的重要领域是组织难民自愿返回冲突已平息的地区。例如,难民专员办事处请移徙组织负责全盘业务和后勤安排在该区域之外国家临时得到保护者返回前南斯拉夫。

40. 移徙组织与联合国之间的合作近年更加密切,尤其是在紧急状况的人道主义活动方面,其中也许有大量人员不得不重新安置;另外,是在冲突后的重建时期。大会确认移徙组织在这些活动中提供合作的重要性,因此邀请它定期参加机构间常设委员会会议。该委员会负责制定全联合国系统的人道主义政策,确保通过统一的战略方针处理各种复杂的紧急情况。这种参与导致移徙组织与人道主义事务部在总部和实地进行密切合作,因而加强协调,而且对紧急情况下期间的业务活动采取

更接近团队协作方法途径。移徙组织按照联合呼吁参与制订机构间呼吁书。虽然移徙组织能使用中央应急循环基金,但它认为该基金的用处是有限的,一来因为基金运用规则所设的限制,二来因为不知能否获得捐款以偿还在人道主义紧急情况初期的贷款。

41. 移徙组织也加强与开发计划署的合作,在危机和冲突后的国家充当人的发展方案的执行机构,如波斯尼亚—黑塞哥维那、海地、马里和莫桑比克。移徙组织协助复员战士及其家属的方案,对联合国领导的冲突后人道主义行动是一项宝贵的投入,尤其在安哥拉、海地和莫桑比克。

42. 关于技术合作方面,在拉丁美洲和发展中世界的其他地区长期存在的方案基础上,移徙组织已扩大其活动领域,以便建立处在经济转型期国家拟订和执行适当的国际移徙政策的能力。移徙组织向许多国家提供技术援助和培训,并促进这些国家之间交流经验。这些活动是移徙组织与难民专员办事处制定的共同执行计划的主要组成部分,作为独联体国家会议的后续行动。

43. 在研究、资料和会议活动领域,移徙组织刚完成一项重大的研究工作,记录在四个发展中分区,移徙动态及其原因:撒哈拉以南非洲、阿拉伯国家、南亚、墨西哥和中美洲及加勒比地区。该项目得到人口基金的财政支助,其调查结果由人口基金与移徙组织共同发表,并将广泛分发。此外,移徙组织与联合国秘书处经济和社会事务部人口司合作,为秘书长关于政府间组织和非政府组织在国际移徙领域的活动报告(E/CN.9/1997/9)编写一个章节,该报告已提交人口与发展委员会第十三届会议。鉴于国际移徙是这届会议的议题,移徙组织的代表参加了该届会议,并告知委员会有关移徙组织活动对于国际移徙与发展问题的适切性。最后,作为行政协调委员会普及基本社会服务工作队国际移徙问题工作组的成员之一,移徙组织积极参与负责组织即将召开的关于国际移徙问题技术研讨会的指导小组活动。

44. 移徙组织也积极参与向政府提供交换资料和就国际移徙问题进行辩论的各种途径。针对贩运移徙者日益引起的关切,移徙组织已举办一系列会议,促进在全球、区域和分区各级就该问题进行对话。移徙组织于 1994

年在日内瓦组织了一次关于贩运移徙者问题的大型国际研讨会,后于 1995 年在巴拿马为中美洲区域组织了一次非正式的政府间会议,于 1996 年在菲律宾为东南亚组织了另一次会议。在讨论贩运移徙者问题时,移徙组织强调需要保护被贩运的移徙者的基本人权,并采取措施保护被贩运的妇女和儿童的福利。关于该问题以及与移徙者有关的人权问题,移徙组织与联合国秘书处人权事务中心密切合作,并参与人权委员会的会议。

45. 联合国与移徙组织之间达成的《合作协定》建立和加强不断发展的合作关系,这种关系在移徙组织活动的各个方面正取得进展。这种合作使得联合国系统能依靠移徙组织积累的实际经验,处理会员国在国际移徙领域中的具体问题。难民专员办事处与移徙组织在筹备独联体国家会议及其后续行动进行的密切合作表明,移徙组织在协助联合国系统处理区域一级的国际移徙与发展问题方面能发挥特别有用的作用。

B. 经济合作和发展组织

46. 国际移徙历来是经济合作和发展组织(经合发组织)各成员国所关切的事项,这种关切反映在该组织的各项活动之中。在移徙问题工作队的指导下,经合发组织教育、就业、劳工和社会事务理事会进行了一系列研究,以处理国际移徙所涉各种经济问题;通过各种大小型会议促进政府间的对话;并建立了移徙问题连续汇报系统,及时地向经合发组织各国交换并散发关于国际移徙的统计资料。经合发组织有以下两个大型会议讨论了国际移徙与发展问题:一个是 1991 年在罗马举行的“国际移徙会议”,另一个是 1993 年在马德里举行的“移徙与国际合作:对经合发组织各国的挑战”会议。这两次会议指出,经合发组织成员国应考虑通过促进可持续发展和创造就业机构,协助那些具有强大移徙潜力的国家。会议也建议进一步探讨移徙、自由贸易和区域经济一体化之间的相互关系。因此,经合发组织一直从区域的角度研究该专题。于 1996 年,在维也纳举行一次重点放在中欧和东欧各国的研讨会,并在雅典举行另一次涉及地中海地域的研讨会。1997 年,将在墨西哥举行重点放在北美洲的第三次研讨会。1998 年年初将举行一次国际会议,以审议这些区域研讨会的结果。

47. 经合发组织发展援助委员会已要求研究援助、贸易、就业和商业政策、投资及其他资金流动、环境与移民之间的联系问题。回应这项请求,经合发组织发展中心于 1994 年举办了一次关于发展战略就业和移民问题的讲习班。最近,发展援助委员会发展援助和环境工作队请求就因环境引起的人口流动进行研究,以加强捐助国政府在处理这种移民的能力和协调。就捐助国政府来就国际移民令人关切的几个问题,正在经合发组织的支持下,从跨部门和区域的角度进行探讨。

C. 欧洲、北美洲和澳大利亚庇护、难民和移民政策政府间协商会议

48. 欧洲、北美洲和澳大利亚庇护、难民和移民政策政府间协商会议,为澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、德国、意大利、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国政府间的信息交流和政策协调提供一非正式论坛。协商会议最初在 1985 年召开,本为七国政府的会议,逐渐发展为多边协商机制,但仍保留其非正式性质。协商会议在 1991 年 6 月设立了独立的秘书处、难民专员办事处和移民组织在平等基础上参与协商。在协商会议的框架内已举行 200 次以上的政府间会议。其主要目标在于针对世界上急速变化的庇护、难民和移民情况寻求创新的解决办法和战略。

49. 这种协商过程的主要优点在于它并非决策机制。各国政府用以确定有共同兴趣和共同关切的问题,并探讨各种政策选择或讨论可能的行动战略而不必商定共同方法途径。参与协商国家基本的共同兴趣长期下来可能导致政策协调,但这种协调并非协商进程的明确目标。参与协商国家认识到各国间的结构差异甚大,各种解决办法必须适合其特定情况。然而,在负责特定问题的各国政府官员间的信息和经验交流十分有价值。因此,这种协商为国际移民领域的政府间合作提供有用的模式。

D. 关于国际移民问题区域会议:北美和中美洲

50. 1996 年 3 月 13 至 14 日,墨西哥政府召开了一次关于国际移民问题的政府间会议,让北美和中美洲的代表首次聚在一起,讨论移民问题。该会议在墨西哥普埃布拉举行,伯利兹、加拿大、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马和美利坚合众国的代表出席了会议。移民组织、拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国秘书处、经济和社会事务部人口司以及联合国人口基金的代表也出席了会议。该会议通过一项联合公报,与会各国承诺保障移民者的人权,打击贩卖移民者的行为,特别是将这种贩卖行为列为刑事犯罪;并以各种方式合作,加强对移民的控制。这一会议被视为在国际移民相关问题方面顺利迈向进一步区域合作的第一步。

51. 一年之后,于 1997 年 3 月 13 至 14 日在巴拿马巴拿马城举行了第二届区域会议,一批国家的代表出席会议。在该会议提出的国别报告强调在普埃布拉会议开展对话的效益以及促进对话的必要。报告也显示各国政府在履行在普埃布拉所作承诺方面有重大进展,主要是通过立法将贩卖行为定为刑事犯罪以及关于旨在确保尊重移民者人权的措施方面。在巴拿马会议中,与会各国同意设立关于移民问题的区域协商组,并通过一项《行动计划》以指导该组的活动。此外,决定于 1997 年下半年在哥斯达黎加举行一次技术性会议,另排定在 1998 年第二季在渥太华举行第三届移民问题区域会议。将邀请选定的南美和加勒比各国代表以观察员身份出席第三届区域会议;移民组织将继续为区域会议筹备工作提供后勤支助。

52. 让具有共同关切的各国聚在一起讨论,这一倡议为分区一级的政府推动的协商和谈判过程提供有用的实例。它可能导致本着合作与真正协作精神来解决问题的具体措施。根据在巴拿马通过的《行动计划》,拟议的活动包括就关于控制移民的政策和作法交流大量信息以及讨论关于移民者的领事保护作法。通过将这种信息交流制度化并确保行动势头的持续,这一进程也许可为解决国际移民若干方面的困难问题提供实际可行的办法。

五、结论

53. 国际移民是影响到人民生活和社会以及国家运作的许多方面的一种复杂现象。国际移民同发展的相互关

系可能相当多样,据其他文件⁸指出,这些相互关系有许多问题尚未解决。据各国政府表示的意见,在国际移徙问题国际会议中讨论的相关论题也同样地多样和复杂。对联合国系统内外相关行动者活动的审查显示,为解决各国政府要集中注意的许多问题已努力多年,并通过各种机制继续作出努力。特别是,各国政府经常表示关注的问题--确保尊重所有移徙者的人权以及就特定类型移徙者的权利制订普遍接受标准的必要性--目前正通过人权委员会的机制加以处理。

54. 对许多国家来说,国际移徙是重要问题。虽然应请求提供意见的各国政府明确多数赞成召开关于国际移徙和发展问题国际会议,但联合国全体会员国数目相比,作出答复的国家数目太少。

55. 各国或各分区域在国际移徙方面的不同经验表明,如要寻求实际可行的办法,探讨全球国际移徙系统内采取类似立场或具有共同关注的国家集团的特殊情况,也许会有所得。各国政府强调对国际会议应采取区域或分区域方法途径,证明这种意见是正确的。因此,也许应尽可能采取区域或分区域方法途径来进行。处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题区域会议或自 1996 年普埃布拉会议开始的北美和中美洲国家间的区域谈判过程即为这种方法途径的若干实例。

注

¹ 见《国际劳工公约和建议,1919 至 1981 年》(日内瓦,国际劳工处,1982 年)。

² 《人口与发展国际会议报告,开罗,1994 年 9 月 5 至 13 日》(联合国出版物,销售品编号 E.95.XIII.18),第一章,第 1 号决议,附件。

³ 《经济及社会理事会正式记录,1997 年,补编第 5 号》(E/1997/25-E/CN.9/1997/11),第一章,C 节,决议第 1997/1。

⁴ A/CONF.157/24(第一部分),第三章。

⁵ 参看 E/1997/23-E/CN.4/1997/150,第一部分第二章。委员会报告全文作为《经济及社会理事会正式记录,1997 年,补编第 3 号》(E/1997/23-E/CN.4/1997/150)印发。

⁶ 《社会发展问题世界首脑会议,哥本哈根,1995 年 3 月 6 至 12 日》(A/CONF.166/9),第一章,第 1 号决议,附件一和二。

⁷ 《第四次妇女问题会议报告,北京,1995 年 9 月 4 至 15 日》(联合国出版物,销售编号 E.96.IV.13),第一章,第 1 号决议。

⁸ 《1997 年世界人口监测草案,国际移徙和发展问题:选定方面》(ESA/P/WP.132)。