



## 第七十届会议

议程项目 15 和 116

联合国经济、社会及有关领域  
主要大型会议和首脑会议成果  
的统筹协调执行及后续行动  
千年首脑会议成果的后续行动

### 有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题

#### 秘书长的报告

##### 摘要

本报告是根据大会第 70/539 号决定提交的，目的是为筹备定于 2016 年 9 月 19 日举行的大规模难民和移民流动问题高级别全体会议提供背景资料和建议。报告分为五节，从全球趋势概况开始，然后是分析造成大规模难民和移民流动的根源及讨论他们在途中和抵达时的特殊需求。报告在简短回顾最近的相关倡议之后吁请作出新的全球承诺，以解决大规模难民和移民流动问题；首先提出关于确保难民和移民在所有时候都享有人权、安全和尊严的建议，其中包括消除造成这类流动的根源、保护那些被迫进行这种旅行的人，以及预防歧视和打击他们经常会遭遇的那种仇外心理。报告吁请通过一项全球难民责任分担契约，以期以更可预测和更公平的方式应对大规模难民流动问题，并提出了一项难民综合应急计划的各项要素。报告最后吁请通过制订一项全球安全、正常和有序移徙契约来加强对移徙的全球治理，并吁请现在就启动相关进程以期在未来几年中完成这一进程。



## 一. 引言

1. 虽然大规模难民和移民流动不是一个新现象，但是过去几年的景象震撼了世界的良知：摇摇晃晃的小船上堆满了想寻找安全的人；企图摆脱暴力和贫穷的妇女、男子和儿童葬身大海；在民众以往能自由出入的边境上筑起了围栏；成千上万的女童和男童失去踪影，其中许多孩童落入犯罪团伙之手。由于找不到安全通道，民众为寻找安全而在穿越撒哈拉沙漠、安达曼海、地中海及世界各地其他数十个危险地带时饱受苦难，甚至丧失生命。那些历经危险旅程的幸存者在抵达后往往陷于权利被侵犯的困境。许多寻求庇护者和移民遭到拘留，有时对他们的接收绝非欢迎两字可以形容。仇外心理和种族主义言论似乎不仅在蔓延，而且变得在社会里和在政治上是可以接受的。

2. 在每日头条新闻和严酷的景象之外，难民和移民及接收他们的国家和社区正默默承受着越来越大的压力，有时甚至长达许多年。在某些难民局势下，出生的第三代子女仍然处于流离失所之中。各区域的地方当局竭力为大量新来者提供基本服务，包括就学机会。虽然对人道主义应急行动所作认捐已达到有史以来的最高水平，但资金仍不足以满足日益膨胀的需求。即使在紧急情况下，仍迫切需要发展需求作早期规划并越来越需要发展行为体的参与。

3. 由于暴力冲突、贫穷、不平等现象、气候变化、灾害和环境退化，大规模人口流动的情况将继续发生，甚至可能增多。尽管作了大量努力，但应急行动往往仍然不够充分。虽然提供了拯救生命援助，但无法为较长期流离失所事件的发生作出规划或向收容社区提供足够的支持。如果能从过去几年中汲取一个教训，那就是单个国家无法凭一己之力来解决这些问题。必须加强在处理大规模难民和移民流动问题方面的国际合作和行动。国家和集体应急行动必须要解决民众离乡背井的原因、他们对安全通道和保护的需求，以及解决进入其他国家境内的那些人的眼前和长期需求。总之，国际社会所有成员都必须做得更好。

4. 不过也存在着希望。近些年来向难民提供的重新安置场所和人道主义收容场所比以往更多。为救援海上难民作出了新的努力。人道主义供资有所增加，尽管与需求仍不匹配。一些会员国的慷慨做法令人印象深刻：它们过去年复一年地已经收容了大量难民，但对新到来的难民仍表示欢迎。民间社会一直在提供大量支持；在每一个区域，无数个人自发地欢迎新到来的难民，甚至经常真的向他们打开自己的家门。

5. 这些正面实例可作为加强集体行动的基础。世界各地的难民和移民危机很严重，但并非不可战胜，只要各国共同行动并更公平地分担责任。我们有能力更好地共同应对大规模人口流动问题，以及解决他们的需求和向他们提供支持的社区的需求。在过去对大规模流动问题采用了有效的多边对策。我们能够找到办法来加强国际合作，以确保当今大规模流动中的安全和尊严。本报告阐述了这样做的

方法。只有有必要的政治意愿，就可以使全世界对大规模人口流动所采取的对策扎根于责任分担、不歧视和尊重人权等共同价值观，同时还能充分利用移徙为促进发展和经济增长所提供的机会。

6. 定于 9 月 19 日举行的大会关于处理大规模难民和移民流动问题的高级别全体会议为加强和执行现有框架并为解决大规模人口流动问题制订创新性方法提供了一个独特的机会。会员国必须找到能有效管理其国界、同时又能保护所有难民和移民的人权的办法。必须解决造成流离失所和非正常移徙的根源。必须发展各种机制，以更有效和更可预测的方式应对未来的大规模人口流动问题，以及必须承认并加强难民和移民对收容社区所作的贡献。

7. 无所作为的风险是很大的。如果不抓住这个机会来加强对国际法的尊重、采用新的办法和加强共同对策，就可能出现更多的生命损失和会员国之间及社区内部更紧张的局势。更多的难民和移民会在旅途中死去。跨国偷运移民犯罪集团和人口贩运犯罪网络将继续蓬勃发展，导致弱势群体遭受剥削。如果让成百上千万人类同胞在难民营或在城市边缘遭受磨难、缺乏获得基本必需品、生计和收入的机会，他们的权利和尊严就将进一步被削弱。当成百上千万儿童失学、成百上千万成年人缺乏赚取收入的机会时，大会在一年前所作的“不让一个人掉队”的承诺就可能变成毫无意义的陈词滥调，并产生深远的后果。

8. 9 月 19 日的高级别全体会议将把为应对全球难民和移民危机而采取的一些国际举措推向高潮。我希望，这次首脑会议将不仅激励在早先活动时所作的承诺，而且将以这些承诺为基础来解决问题的根源并加强对大规模难民和移民流动所采取的集体对策。现在就看国际社会和联合国是否能最充分地利用这个历史性时刻了。

## 二. 流动的人口：概览和趋势

9. 移徙是全球化世界的一个生活事实，世界因移徙而变得更为美好。人们出于众多原因而流动：出国留学、家庭团聚、寻找就业机会和生计，以及确保子女有更美好的未来。另有一些人离开自己的国家是为了摆脱犯罪、暴力、冲突、迫害、缺乏安全的状况、歧视、灾害、环境退化和贫穷。大多数人在发展中国家之间流动，或从发展中国家流向发达国家。移徙在经济增长和发展中发挥关键作用，包括弥补所有技能层面的劳动力市场短缺。移徙产生了非常积极的影响，对原籍国和接收国都一样。<sup>1</sup> 大会在其关于“国际移徙与发展高级别对话宣言”的第 68/4 号决议中确认，人口流动是促进可持续发展的一个关键因素。

<sup>1</sup> 见联合国开发计划署，《2009 年人类发展报告：克服障碍——人口流动与发展》（2009 年，纽约，Palgrave Macmillan 出版社），可查阅 <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>；关于全球移徙与发展论坛年度圆桌会议成果的报告，可查阅 [www.gfmd.org](http://www.gfmd.org)。

10. 会员国在《2030 年可持续发展议程》中确认移徙带来许多积极裨益，并在可持续发展目标具体目标 10.7 中承诺要开展国际合作，以促进有序、安全、正常和负责任的人口移徙和流动。但是，本报告和定于 2016 年 9 月 19 日举行的高级别全体会议的重点是人口不正常、不安全或无序的大规模跨界流动问题，因为一直缺乏对这些人承担共同责任。

11. 流动是否具有“大规模”特性更多的是取决于其地域情况、接收国的应对能力和这种流动对接收国产生的突然或长期影响，而不是流动人口的绝对数字。大规模流动往往涉及因不同原因和采用非正常渠道流动的混合人口流。通常主要由接收国承担应对大规模人口流动的责任。这是一个需要加强国际合作和责任分担的领域。本报告要讨论的正是这种大规模、非正常并往往危险丛生的流动。

#### A. 移徙趋势

12. 虽然没有正式定义，但大多数专家认为，国际移民系指改变其居住国的移民，其中有短期或临时移徙和永久移徙之分。必须铭记，移民和难民是有重大区别的。<sup>2</sup> 国际移民和难民人数在 2015 年达到 2.44 亿，比 2000 年增加 0.71 亿，即增加 41%。<sup>3</sup> 国际移民在全球人口中的比例从 2000 年的 2.8% 上升到 2015 年的 3.3%。绝大多数国际移民是移徙工人，有 1.5 亿人，占 2.066 亿工作年龄(15 岁及以上)移民人口的 72.7%。<sup>4</sup> 在全世界国际移民中有大约一半人是妇女，三分之一是年龄在 15 岁至 34 岁的年轻人。但是，目前非常缺乏关于移民、其对经济的贡献、非正常移徙及其他许多方面的数据。

13. 今天大多数国家在不同程度上同时是国际移民的原籍国、过境国和目的地国。因此，它们有义务保护自己国外公民、过境移民和抵达其境内的移民的权利。

14. 传统上，国家一级的移徙政策都是临时性和碎片化的。许多国家政府缺乏移徙政策或执行这类政策的能力。政策往往仅侧重于移徙的一个方面，例如倡导保护其海外公民的权利或非正常移民的回返，而排除了某种能促进安全、正常和有序移徙的更全面的办法。但近几年来正在形成一种共识，即没有任何一个国家可凭一己之力有效管理移徙，必须开展区域和全球两级的国家间合作。这种共识具体反映在每一个区域都出现了移徙问题区域磋商进程及在各区域经济共同体的工作和各种区域间论坛中越来越多地纳入了移徙问题。也许最能说明问题的迹象是，国际移民组织(移民组织)的成员国之数、活动量和影响范围都大大增加了：今

<sup>2</sup> 见联合国难民事务高级专员公署，“难民与移民：经常提到的问题”，2016 年 3 月 15 日。可查阅 [www.unhcr.org/print/56e95c676.html](http://www.unhcr.org/print/56e95c676.html)。

<sup>3</sup> 联合国，“关键结论和进展情况表”。世界人口前景数据库(2015 年订正)。可查阅 <http://esa.un.org/unpd/wpp>。

<sup>4</sup> 国际劳工组织，“劳工组织的新数据显示全球劳动大军中有 1.5 亿移民”，2016 年 12 月 16 日。可查阅 [www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS\\_436140/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS_436140/lang--en/index.htm)。

天该组织已有 162 个成员国、在大约 150 个国家有办事处，以及有 8 000 多名大部分在实地工作的工作人员。

15. 同样重要的是，世界各国政府越来越多地向移民组织和国际劳工组织(劳工组织)这样的国际机构提出帮助制订和执行有规划和管理良好的移徙政策及向弱勢移民提供援助的要求。但是，移徙尚未充分纳入联合国人道主义机制和发展机制的工作之中，而移民组织至今尚不是联合国系统的组成部分同样反映了这一点。

## B. 难民：数据和趋势

16. 《1951 年关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》对难民作了如下定义：“难民是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”（《公约》，第一条）。《1969 年非洲统一组织关于非洲难民问题的某些特定方面的公约》第一条纳入了属于该定义范畴内的人，并且将难民定义的范围扩大至“因外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱公共秩序的事件”而逃离本国的人。同样，《1984 年卡塔赫纳宣言》将该定义扩大至在拉丁美洲范围更广的受益群体，包括因其“生命、安全或自由因遭受普遍暴力、外来侵略、国内冲突、大规模侵犯人权或其他严重扰乱公共秩序的情况的威胁”而逃离本国的人。

17. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)在 2014 年报告说，当年有 1 440 万名难民。另有在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处登记的 520 万名巴勒斯坦难民。75%的难民仅来自 11 个国家，7 个国家收容的难民占难民总数的 50%以上。世界难民人口的一半是 18 岁以下的儿童，妇女和女童将近占难民总数的一半。难民署估计，在 2014 年，绝大多数难民，即 86%的难民，居住在发展中国家。<sup>5</sup> 由于目前是几十年来自愿遣返机会降至最低水平之时，对那些参与多年前、甚至几十年前大规模跨界流动的人来说，持久解决办法变得越来越遥不可及。

18. 尽管对难民的保护范围在逐步扩大，但仍然有许多其移徙原因并不在《1951 年公约》难民定义范畴内的被迫离乡背井的人，包括因气候变化和粮食安全无保障带来的不利影响所造成的灾害或生计的被侵蚀。许多人利用移徙渠道来寻求安全，许多国家则允许因这些原因和其他原因离开本国的人根据临时措施居留下来。

19. 难民显然是国际社会的一个主要关切问题。会员国在过去 65 年中一直在共同努力保护和援助难民，并在难民署和移民组织的支持下在第三国重新安置了数量有限的难民。但一直存在不足之处。最明显的是，国际社会未能防止或消除迫使难民逃离家园的因素。不能总是以及时和可预测的方式提供所需的援助，从而对难民和他们所居住的社区产生不利影响。对难民的长期解决办法并不总是能到位。

<sup>5</sup> 见难民署，“难民署 2014 年年中趋势”(2015 年，日内瓦)。可查阅 <http://unhcr.org/54aa91d89.html>。

### C. 境内流离失所

20. 在国境内流离失所的人要多得多。根据境内流离失所问题监测中心的报告，境内流离失所者人数在 2014 年底达到近 4 000 万人。<sup>6</sup>《1998 年关于境内流离失所问题的指导原则》为保护和援助境内流离失所者提供了规范框架，其对境内流离失所者所作的定义是“被迫或不得不逃离或离开家园或习惯住处的人或群体，他们离乡尤其是迫于或为了逃避武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为或天灾人祸，但他们并没有越过国际承认的国家边境”(见 E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)。《2009 年非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》扩大了该定义的范围，把因气候变化和发展项目的影响而流离失所的人也包括在内。

21. 当人们在国内找不到安全或支持时，他们就可能作为难民或移民去其他国家寻求保护和援助。在我向世界人道主义首脑会议提交的报告和《人道议程》(见 A/70/709 和附件)中，我为解决境内流离失所者的保护和援助需求阐明了若干行动，也许现在是审查为境内流离失所者采取的主要行动和汲取教训以改善对策的时候了。

## 三. 人口为什么流动：大规模难民和移民流动背后的原因

22. 有史以来自愿移徙和强迫流离失所一直都是人类生活状况的组成部分，世界上大多数人在其家族史上很可能都有过这类流动的经历。鉴于我们现在是一个全球化、相互依存的世界，国际移徙在未来很可能会变得更为普遍。劳动力市场日益一体化和交通费用不断减少，加上完善的信息、通信和社会网络，所有这些都有助于促进更大的流动性。

23. 在可预见的将来世界人口预计将继续增长，预计到 2050 年将达到 97 亿。如果国际移民在人口总数中的比例保持不变，那么到 2050 年，全球移民人口将达到 3.21 亿。预计从现在到 2050 年全球人口增长(24 亿人)的一半以上将发生在非洲(13 亿人)。<sup>3</sup> 出生率下降和老龄人口相对较少的发展中国家可能收获“人口红利”，从而能提供优质教育并为自己日益增长的劳动大军创造就业机会。但是，如果人口增长快于教育和就业机会的增长，那很可能就会有更多的年轻人成批地去国外寻找机会。与此同时，越来越多的国家，特别是那些没有持续入境移民的国家，正面临着人口迅速老龄化、人口减少和劳动大军日益缩小的境况。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Alexandra Bilak 和其他人，“Global overview 2015: people internally displaced by conflict and violence” (2015 年，日内瓦，境内流离失所问题监测中心，挪威难民理事会)。可查阅 [www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf](http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf)。

<sup>7</sup> 联合国，“2015 年国际移徙趋势”，《人口实况》，第 2015/4 号，2015 年 12 月。可查阅 [www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf)。



24. 在过去二十年中，整个世界变得更为富裕。大多数国家的国内生产总值都上升了，教育、预期寿命和获得公共服务的机会也相应增多了。但是，经济增长并不平衡，不平等现象也有所增加。有证据表明，虽然贫穷是移徙的一个推动因素，但最穷的人往往缺乏移徙所需的资源。因此长远来看，经济发展可减轻移徙压力，但短期而言则会导致更多人移徙。

25. 移徙与发展是相连的。移民的侨汇有助于减贫，有助于提供获得教育、保健和其他福利的机会。移民投资和所创造的贸易机会能刺激创造就业机会和改善国际收支情况。<sup>8</sup> 回返的移民给其社区带来新技能，他们及他们的网络能促进经济增长。与此同时，大规模移民使发展中国家付出了代价，因为这意味着损失人口中最年轻和最具经济活力的成员。

26. 虽然经济因素是大多数国际移徙的驱动力，但就难民和境内流离失所者而言，冲突、暴力、迫害、政治压迫和其他严重侵犯人权的行为则是导致流动的主要根源。不健全的治理结构从体制上固化而不是消除排斥、边缘化和歧视现象，往往成为大规模流动的结构原因。

27. 灾害总会导致流离失所，未来可能更是如此，因为人口日益聚集在城市里并且与气候变化和环境退化相关的危害很可能在频率和强度上都会上升。目前的估计表明，在过去 8 年中平均每年有 2 800 万人流离失所。<sup>9</sup> 更多的干旱可能导致许多农村居民迁移到城市，从而对劳动市场和住房造成压力。有证据表明，因环境因素而流离失所的人口往往会迁往环境风险更大的地区。海平面上升和极端天气事件可能迫使民众离开沿海地区和低地小岛屿国家。虽然许多灾害受害者能在相对较短的时间内返回家园，但在有些情况下，他们需要永久搬迁。

## 四. 危险的旅程、不确定的接收和长期前景

### A. 危险的旅程

28. 由于向他国流动的安全、有序和正常途径不足，逃离迫害或冲突的难民和想摆脱困境的移民往往被迫踏上危险丛生和迂回的海上、陆地或空中旅程。由于没有其他选择，他们只得交出自己的储蓄并把自己的生命置于犯罪网络之手，以便能穿越国际边境。特别让人关切的是，在这类流动中的儿童人数越来越多。

<sup>8</sup> 见经济合作与发展组织(经合组织),《2006 年国际移徙展望》(2006 年,巴黎,经合组织出版社),第 156 页。可查阅 [www.oecd.org/els/mig/38840502.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/38840502.pdf)。

<sup>9</sup> Michelle Yonetani 和其他人,“Global estimates 2015: people displaced by disasters”(2015 年,日内瓦,境内流离失所问题监测中心)。可查阅 [www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/](http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/)。

29. 许多人在这过程中丧生。根据一项估计，过去 20 年中，至少 50 000 人，其中包括数千名儿童，在试图越过国际边境时丧生。<sup>10</sup> 虽然国家海岸警卫队的行动挽救了成千上万人的生命，但因搜索和救援方案(包括海上救援和登岸程序)的不足和不够完善使救援人员和被救者都面临危险。

30. 难民和移民在陆路沿途中还面临危险状况和人权被侵犯的情况，不管是在通过萨赫勒、中美洲的途中还是在亚洲的山道中。由于这是非正常流动，因此难民和移民在途中面临的风险远未得到充分报告，相关伤亡数字也不完整。<sup>11</sup> 目前没有关于试图穿越国际边境的人数或关于这些人中的受害者和伤亡人数的系统报告，虽然难民署就其中的一些旅程提出了报告，移民组织也启动了关于途中人员丧生问题的年度报告。

31. 根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其关于打击贩运人口和偷运移民行为的《议定书》的规定，偷运人口和贩运人口是不同的犯罪行为。偷运者干的是非法营生，即协助个人以非正常流动方式穿越国际边境；而贩运者则使用武力、胁迫或欺骗手段以各种方式剥削这类个人，包括性剥削和强迫劳动。虽然很难获得确切数字，但在发生大规模难民和移民流动时，贩运的风险会大大增加。已有大约三分之二的会员国批准了补充《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》，目的是消除贩运人口和偷运人口者的剥削行为。但是，会员国在执行这些议定书时仍然面临挑战。在全球为消除这一祸害作出努力的同时，必须增加安全、正常和有序移民的机会。

32. 许多移民和难民在旅程中遭受了创伤性经历，包括囚禁，以及人身和心理暴力。独自或与家人一起旅行的儿童在这类旅程中面临的风险更大，孕妇、老年人和残疾人的情况也是这样。正如最近关于向美利坚合众国移徙的中美洲妇女及向欧洲移徙的女性难民和女性移民所遭受的暴力经历的研究报告所揭示的，性暴力和基于性别的暴力的风险很高。<sup>12</sup> 其他挑战，特别是对旅途中的妇女和女童而言，包括家庭分离、心理压力和心理创伤、健康并发症、人身伤害和被剥削的风险。

## B. 毫无把握的抵达和不确定的接收

33. 一旦抵达边境，寻求庇护者、难民和移民会遇到进一步风险。他们在获得公平和有效的个人难民身份确定程序的机会方面可能会遇到问题。有些国家会把他们

<sup>10</sup> 移民组织，失踪移民项目数据库。可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/>。

<sup>11</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处，“过境移民的状况”(2016 年，日内瓦)。可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR\\_2016\\_Report-migrants-transit\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_EN.pdf)。

<sup>12</sup> 见 Rebecca Eapen 和其他人，“Initial assessment report: protection risks for women and girls in the European refugee and migrant crisis”(2016 年，难民署、联合国人口基金、妇女难民委员会)。可查阅 [www.unhcr.org/569f8f419.html](http://www.unhcr.org/569f8f419.html)。



们拘留起来，有时是长时间拘留，生活条件达不到标准，并且没有办法行使自己的权利。此外，他们可能面临未获充分保障或其他行动就被加速回返的风险，而这是违反国家的不驱回义务的。

34. 为妥善处理大量难民和移民抵达的情况，有效执行筛检程序是必不可少的。但在发生民众大规模流入的情况时，国家在甄别、登记和记录新抵达者及向他们提供必要援助方面的能力就会严重捉襟见肘。即使会员国具备强有力的甄别程序来保障人权，但由于新抵达者的人数过多，在裁定庇护申请及查明具体的保护和援助需求时就可能发现自己的系统暂时不堪重负。

35. 一些人可能没有申请难民身份，但因其母国的情况和/或他们被迫流动的原因而仍然易受伤害，需要得到保护。虽然一直在作出努力，以便对混合流动形成更可预测的对策并予以加强，包括难民署关于保护难民和混合移徙的 10 点行动计划<sup>13</sup>和移民组织的移徙危机业务框架，<sup>14</sup>但在原则和实践中仍然存在重大挑战。

36. 接收国往往得凭一己之力应对新抵达者的大量流入。区域责任分担机制不足。国际合作也未能向受大规模难民和移民流动影响的国家和社区提供足够的财政及其他支持。对新抵达者的责任往往得由抵达的第一个国家的当局和收容社区来承担。尽管一些捐助者作出了努力，但人道主义供资通常不足以应对难民行动和范围更广泛的混合移徙流。人道主义援助也未能与发展供资、与在支持受到人口流入不利影响的机构和社区方面不可或缺由政府核心系统充分挂钩。

37. 我感到关切的是，会员国在应对大规模难民和移民流动时呈现越来越强烈的建立围栏和高墙的趋势，以及相应的将非正常移徙定为刑事罪的倾向。经验表明，这类措施除了把人口流动引向其他地方去之外并不能有效打击偷运人口和贩运人口行为。这类措施本身也不利于保护移民和难民的尊严和安全，因为这会迫使他们踏上更危险的旅程或使他们陷于恶劣境况，并且有时还会在边境上面临暴力执法措施。这类措施还可能强化社会中对移民和难民的仇外心理和敌意，这与促进国家间一体化和合作的全球愿景是背道而驰的。正如本报告的标题所表明的，一个相互关联的世界需要对人口流动采取一种有尊严的做法，而不是一种基于关闭边境和刑事定罪的做法。

### C. 长期展望

38. 由于被允许停留的难民和移民经常会在接收国居留很长时间，因此最初必要的人道主义做法不是对大规模人口流动采用可行的长期对策。正如全球移徙小组

<sup>13</sup> 难民署，“保护难民和混合移徙：10 点行动计划”（2011 年，日内瓦）。可查阅 [www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf](http://www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf)。

<sup>14</sup> 移民组织，“复杂危机的移徙后果：移民组织的体制对策”，为移民组织方案和财政常设委员会第十届会议编写的文件，2012 年 5 月 15 日和 16 日，日内瓦。可查阅 [www.iom.int/mcof](http://www.iom.int/mcof)。

强调的，必须作出中长期努力，把居留在本国的难民和移民纳入国家和当地发展计划，以确保他们有谋生机会，同时要加强收容社区的复原力和发展机会。<sup>15</sup> 在对难民和移民作出社会融合努力时通常需要由接收国政府作初始投资，还可能需外部支助。但从长远来看，这类努力可产生更大的社会凝聚力，并增加对当地经济的贡献。

39. 因大量难民和移民的抵达而遭受直接影响的收容社区需要得到发展行为体(例如，联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会、世界银行和区域开发银行)的支助和专门知识，以确保落实其自身的发展优先事项。人们越来越认识到，需要与收容社区开展合作。在这方面，国际社会日益认识到有必要加强人道主义援助与发展援助之间的联系，以应对大规模难民和移民流动。人道主义行为体和发展行为体必须开展合作，利用相对优势，作出多年努力以争取实现集体成果，特别是在发生长期流离失所的情况时。

40. 我严重关切地注意到，对难民和移民的仇外心理和种族主义反应在喧闹、发生频率和公众接受程度上似乎都达到了新水平。关于移民和难民的政策和公共讨论基调必须从关于威胁的基调转向关于国际团结、保护尊严和确认积极贡献的基调。必须作出这类努力以消除收容社区的恐惧和担忧，这类努力必须以事实而不是以假设和错误信息为基础。鉴于有大量证据表明个人接触可大大减少偏见，因此迫切需要采用更多创新性做法，以促进收容社区与难民和移民之间的接触。

## 五. 发扬丰富多彩的国家间合作历史

### A. 学习区域经验

41. 在作出集体努力以建立机制、改善未来的对策时，可以借鉴以往在区域一级为处理大规模难民和移民流动问题采取举措时得到的经验教训。例如，《援助印度支那难民综合行动计划》在 1989 年至 1997 年期间把原籍国、第一庇护国和重新安置国汇集在一起，使每一个国家都作出具体承诺，为成百上千万逃离东南亚国家的难民和几十万有序撤离的移民找到解决办法。中美洲难民问题国际会议在 1987 年至 1994 年期间联系了发展行为体和人道主义行为体，为回返难民和境内流离失所者及收容社区寻找谋生机会提供支助。关于难民和移民问题的独立国家联合体会议在 1993 年至 2005 年期间召集前苏维埃社会主义共和国联盟的 12 个成员国，分析和讨论了在前苏维埃社会主义共和国领土上出现的各种非自愿人口流动的问题，包括难民、境内流离失所者、回返难民、以前被驱逐出境者、非正常移民和灾民等流动问题。

<sup>15</sup> 见全球移徙小组，“把移徙纳入发展规划：决策者和实践者手册”(2010 年，日内瓦)。可查阅 [www.globalmigrationgroup.org/working-group-mainstreaming-migration-national-development-strategies](http://www.globalmigrationgroup.org/working-group-mainstreaming-migration-national-development-strategies)。

42. 这些区域举措的关键成功因素包括：把解决办法与范围更广泛的和平进程联系在一起、同时处理难民流和非正常移民流问题、制订针对特定区域的办法、设计一种使原籍国、过境国和目的地国分担责任的“交易”，以及把人道主义对策与发展解决办法挂钩。有助于获得成功的体制因素包括：设立筹备和后续进程(而不是一次性的认捐会议)、关键机构发挥强有力的领导作用，以及由秘书长和民间社会发挥支持作用。

43. 最近为应对阿拉伯叙利亚共和国危机而制定的《区域难民和复原力计划》召集了 200 多名伙伴，以便对难民危机采取有协调的区域对策。该计划将人道主义资源和发展资源结合起来，以支持埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其执行国家自主的应急计划。该计划联合国开发计划署和难民署共同主导，包括各种措施，以满足生活在难民营中的难民的保护和援助需求，而基于复原力的发展措施则以弱势社区为重点，同时加强国家和国家以下各级服务提供系统的能力。

44. 另外在区域一级，作为在 2002 年设立的“关于打击偷运人口、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程”的组成部分提出了一系列建议，目的是保护海上人员、预防偷运移民和贩运人口，以及消除根源和改善面临风险的社区的生计。同样，在 2014 年启动的《非洲联盟-非洲之角预防贩运人口和偷运移民倡议》(又称“喀土穆进程”)推动了对这些问题采取联合行动的考虑。

## B. 消除根源

45. 只要实现可持续发展目标和《2030 年可持续发展议程》的各项具体目标就能通过消除导致难民和移民非自愿流动的某些根源而减少移民背井离乡以寻找更好机会的必要性。此外还能为制订完善管理的移徙政策、降低移徙成本及加强移民和难民对原籍国和目的地国的贡献而创造条件。

46. 及早应对侵犯人权行为所能起到的关键作用是“人权先行倡议”的核心，而《2005 年世界首脑会议成果文件》第 139 段则确认了预防与保护之间的密切联系；大会在该文件中承诺帮助各国建设保护其民众免遭种族灭绝罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪行为侵害的能力，并承诺援助那些在危机和冲突爆发之前经受压力的国家。

47. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》吁请各国采取措施，减轻灾害风险和由此造成的流离失所问题(见大会第 69/283 号决议)。联合国气候变化框架公约缔约方大会在 2015 年 12 月 13 日在巴黎举行的第二十一届会议上商定设立一个工作队，以制订综合办法，“避免、最大限度地减少和解决与气候变化不利影响相关的流离失所问题”(见 FCCC/CP/2015/10/Add.1, 第 1/CP.21 号决定)。

### C. 与移徙和流离失所相关的倡议

48. 由国家主导的其他进程正在发展用于应对大规模难民和移民流动的具体工具。成立于 2007 年的全球移徙与发展论坛是一个由政府主导的自愿、非正式、不具约束力的进程，目的是增进理解移徙与发展之间的关系并促进这方面的合作，以及促进实现实际和以行动为导向的成果。全球论坛在 2015 年首次讨论与被迫移徙有关的问题。

49. 100 多个国家政府明确表示支持更好地保护因气候变化带来的灾害而成为跨界流离失所的民众，这是由国家主导的磋商进程——“南森倡议”（2012-2015 年）的组成部分；该进程报告说，至少有 53 个国家已接收或避免遣返受灾影响的移民。<sup>16</sup> 2014 年启动、由国家主导的“发生危机的国家里的移民倡议”是由菲律宾和美国共同领导的，移民组织作为其秘书处提供支助；该倡议正在制订关于保护和援助身处发生冲突或自然灾害的国家里的移民的导则。<sup>17</sup> “解决办法联盟”把政府和其他利益攸关方汇集起来一起寻找解决办法并明确确认，强迫流离失所既是人道主义问题也是发展问题。

50. 所有这些举措都表明，不同领域和地域的许多行为体正在寻找办法加强国际合作，以应对大规模难民和移民流动。可借鉴之处甚多。

## 六. 解决大规模难民和移民流动问题：向会员国提出的建议

51. 定于 2016 年 9 月 19 日举行的高级别全体会议将为世界各国领导人提供一个独特机会，一起商定可用于解决大规模难民和移民流动问题的新办法。构成全面解决办法的各个组成部分都是现成的。所需的公约、框架和工具都在那里，虽然有些需要获得更广泛的接受，并且所有这些都需要得到充分落实。本节提供背景资料和我为加强对大规模难民和移民流动问题的对策向会员国提出的具体建议，而第七节则侧重于会员国最高层在 9 月 19 日可作出的承诺。

### A. 维护大规模难民和移民流动的安全和尊严

#### 消除根源

52. 消除大规模难民和移民流动的根源必须是一切努力的基石。个人有留在自己家园的权利，国际社会应尽一切可能确保民众不被强迫离弃自己的家园或社区以寻求安全或生存。要消除这些根源就必须信守会员国多年来所作的承诺。在大多数情况下，消除导致民众大规模跨国际边境流动的根源所需的行动是众所周知的。新的建议清单并无必要。现在需要的是在大会、安全理事会和其他国际论坛调动

<sup>16</sup> 见 [www.nanseninitiative.org/](http://www.nanseninitiative.org/)。

<sup>17</sup> 见 <https://micicinitiative.iom.int/>。

政治意愿和资源，以落实国际社会的各项决定。我们要做的不是“预防”大规模难民和移民流动，而是必须消除那些迫使难民和移民离弃自己家园和社区的因素。

### 保护在大规模难民和移民流动中的民众

53. 必须尊重所有离开自己国家的那些人的人权，不管他们具有何种移民身份，这是一项基本原则。在治理移徙和应对难民流动时必须充分尊重国际人权法、难民法、人道主义法和劳工法。

54. 在途中的民众，无论是难民、寻求庇护者还是移民，都有权获得保护。国际法要求救助“在海上遇到的任何有生命危险的人”。<sup>18</sup> 会员国也有义务阻断偷运和贩运网络，并逮捕和起诉从这类犯罪行为中获益的罪犯。边境和海洋政策，包括登岸程序，应符合人权标准，符合“救援第一、提问第二”的人道主义义务。我吁请会员国审查其国家法规和刑事司法条款，以确保它们符合关于偷运、贩运、海上安全和边境管理的国际标准。

55. 会员国有责任确保其边境程序保护人权并符合国际难民法及顾及妇女、儿童和身处特殊风险的其他人的特殊需求。必须满足在途中面临人身或心理危险的所有人的即时需求，不管是在陆地还是在海上，也不管他们具有何种移民身份；必须将有特殊需求的人转交适当的服务机构。就儿童而言，他们的最佳利益在任何时候都是首要考虑因素。为此，我吁请会员国参照联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制定的《国际边境人权建议原则和导则》、<sup>19</sup> 移民组织《移徙危机业务框架》和难民署《关于难民保护与混合移徙的 10 点行动计划》审查其边境管理政策。我还吁请会员国摆脱那种日益安全化和关闭边境的趋势，并努力为保障安全、正常和有序的移徙创造更多机会。

56. 我对那种日益增长的把非正常流动定为刑事犯罪的趋势感到关切。国际难民法明确规定，不能因为寻求庇护者采用非正常手段入境就起诉他们。所有难民和移民，不管其身份如何，都有权在确定其法律身份、入境和居留权时享有正当法律程序，并且在任何情况下都不允许集体驱逐。因此，我吁请各国考虑采用其他办法来替代拘留以进行移民管制，并作出承诺绝不为此目的拘留儿童。

57. 虽然人权适用于所有人，但在确定那些需要根据国际难民法获得保护的人时筛检和移交程序还是必要的。必须把那些需要作为难民获得保护的人按以下规定移交给有关当局。那些不符合难民定义的人可能需要其他形式的保护：例如，孤身儿童、人口贩运受害者和性别暴力受害者应该得到他们所需要的保护和援助。

<sup>18</sup> 见《联合国海洋法公约》，第九十八条；又见《国际海上人命安全公约》。

<sup>19</sup> 见人权高专办，《国际边境人权建议原则和导则》(2014 年，日内瓦)。可查阅 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf)。

因此，我已要求会员国承诺制订关于保护特殊弱势移民的新导则，第七节将对此作进一步详细说明。

58. 我特别吁请所有会员国发展对性别和年龄问题有敏感认识的政策和能力，以保障权利和解决儿童的特殊需求、保护家庭团聚，以及预防和应对性别暴力案件。同样，我吁请所有会员国解决所有在抵达时具有特殊脆弱性的那些人的权利和需求问题，包括老年人和残疾人，不管其移民身份如何。

59. 面临大量难民和移民抵达的会员国应得到国际社会的广泛支持，包括更多的人道主义援助以满足即时需求。还可能增加人力资源，以协助救援、筛检和接收新抵达者。我吁请会员国开展双边、区域和国际合作，并通过采取下文第 76 至第 90 段详述的综合难民对策，在发生难民和移民大量涌入的情况时提供相互支持。

### 不歧视和包容

60. 世界各地的许多难民和移民都有过被歧视和被边缘化的经历。必须紧急处理这个问题。

61. 国际法禁止基于种族、性别、语言、宗教、政见或其他主张、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何类型的歧视。这种禁止是众所周知的，并且历史已经告诉我们许多因仇恨而导致破坏性后果的教训。但我们正在再次经历类似的时刻：有害的仇外心理和往往带有种族主义色彩的言论正在世界许多地方蔓延。这种气氛在生活的不同领域煽动起对难民和移民的歧视，例如在教育、就业、保健和住房等领域。这侵害了难民和移民作为人的尊严。为解决这一问题，我已决定启动一个由联合国主导的打击仇外心理的全球运动，着重提倡收容社区与难民和移民之间直接的人际接触。

62. 我希望，这个运动将突出显示我们共同的人性，并强调难民和移民所作出的积极贡献。我还希望这个运动会得到会员国和所有国家各类民间社会行为体的广泛支持。<sup>20</sup>

63. 许多难民和移民受困于他们所生活的社会的边缘。这种状况剥夺了难民和移民的人力潜力，从而导致经济压力和社会紧张。更好的做法是将难民和移民纳入社会、文化和经济生活的所有方面。这将有助于难民和移民发挥自身的人力潜力，从而对接收国的经济和社会作出积极贡献。这将促进社会融合。包容性做法符合所有各方的利益：难民和移民本身、东道国社会及原籍国。

---

<sup>20</sup> 例如，见移民组织(<http://iamamigrant.org>)、难民署(<https://twitter.com/hashtag/withrefugees>)和联合国儿童基金会(<https://twitter.com/hashtag/actofhumanity>)的活动。



64. 国际法为包容性提供了基础。《1951 年关于难民地位的公约》包含了关于难民的社会和经济权利的条款。以《世界人权宣言》为基础并由《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》阐明的国际人权法将基本人权赋予每一个人，并且对非国民的限制也很少。这些权利既适用于难民、也适用于移民。

65. 包容性政策力求使难民和移民融入接收国社会。这就意味着，应支持难民和移民尽早学习所在国的语言，文化介绍也很重要。最佳做法表明，包容性做法最好在抵达时立即就开始。包容意味着要强调确保有获得所有类型和层级的教育的机会、有获得保健和所有技能水平的就业的机会。因此，我吁请所有会员国制订国家包容难民和移民政策。

66. 包容不是单凭一国之力就能实现的。要做到包容难民和移民就应该让广泛的行为体参与这项工作。应鼓励当地的民间社会组织、宗教组织、私营部门、媒体、国家人权机构及难民和移民协会发挥更积极的作用，而会员国则应与它们建立伙伴关系。鉴于包容政策中关于就业和生计的内容非常重要，我吁请会员国随时准备支持各级政府、雇主和劳工组织及其他劳工界行为体处理难民和移民大量涌入对劳动力市场造成的重大影响问题。

67. 国家包容政策还应确保将移民和难民纳入国家发展战略和国家气候适应行动计划及联合国发展援助框架。应确保移徙与其他政策领域的政策的连贯性，例如，因为这类政策涉及招聘和侨汇、技能提升和确认、环境退化和气候变化、农业和农村发展及青年就业。需要加强国际发展行为体与人道主义行为体之间的合作，以确保国家，包括地方当局，得到它们所需要的全面支持。我致力于确保在联合国系统内发挥这类协同作用。

## B. 全面对策和加强分担对难民的责任

68. 由于新出现和未解决的各种冲突，世界正面临着前所未有的大量难民。迫切需要加强分担对难民的责任，以保障难民的权利，并使一些国家和地区不会仅仅因为距离原籍国很近而过度遭受难民逃离造成的影响。这是一个全球优先事项。我在第七节以全球难民责任分担契约的形式提出了一整套可由会员国最高层作出的承诺，目的是保障难民的权利，同时又能有效和可预测地支持受到这类流动影响的会员国。

69. 从国际保护制度形成的最初岁月 20 世纪初以来，会员国之间的合作和责任分担就一直是其核心。《1951 年关于难民地位的公约》序言认为：“庇护权的给予可能使某些国家负荷过分的重担，并且考虑到联合国已经认识到这一问题的国际范围和性质，因此，如果没有国际合作，就不能对此问题达成满意的解决”。

70. 这一责任分担原则至今仍至关重要，因为难民问题本质上是跨国问题，无法凭某个会员国的一己之力加以解决。大会随后的各项决议都重申了这一原则，最

近的是 2015 年 12 月通过的第 70/135 号决议。我提出的全球契约将以采用反映了《1951 年公约》及其《1967 年议定书》的各项标准、区域难民文书及国际人权法和人道主义法的方式重申这一原则。具体而言，全球契约将使会员国承诺在发生大规模和可能旷日持久的难民流动事件时支持采取全面难民对策。全球契约将通过预见会员国及国际和国家伙伴根据国际法和公认的良好做法作出有区别贡献的方式促进公平分担责任。

71. 为协助会员国履行全球难民责任分担契约所载各项承诺并根据“提供国际保护……和寻找难民问题的永久解决办法”这一任务，<sup>21</sup> 我已请联合国难民事务高级专员根据国际法和最佳做法并与所有相关行为体(包括现有的广泛人道主义行动)协调，在发生大规模难民流动的具体情况时，启动并协调执行全面难民应急计划。应急计划将以下列核心要素为基础。

#### 全面难民对策的核心要素

72. 庇护寻求者需要得到进入领土和流程的机会，以期根据公平和有效的团体或个人程序来确定他们的国际保护需求。应给予那些被确认为需要得到国际保护的人以适当的身份和相关权利，包括不仅在免遭驱回和适当治疗方面的保护，而且还享有国际难民法和人权文书界定的权利。

73. 接收国必须能指望得到国际支持，以便通过合作安排建立适当的接收程序，并在需要时能得到援助和专门知识，包括生物鉴别技术。接收国有义务确保就在该国境内的登记、身份和其他重大生活事件(例如，出生、结婚、离婚、死亡)发放文件。这将预防出现无国籍状态、使个人能获得基本服务和有助于获得解决办法的机会，包括在条件允许时在有安全和尊严的情况下返回家园的权利。

74. 将切实有效地分配援助，并加强难民和收容社区的应对能力。尽可能通过适当的国家服务提供方(例如，卫生、教育、供水和环卫、住房、能源和社会服务等)交付服务。

75. 应探索基于现金的交付机制和创新手段以有效提供人道主义援助和发展援助、满足基本需求、建立受影响民众的复原力并为稳定和恢复奠定基础。

76. 接收国无法以一己之力满足难民的基本需求。其他会员国应分担这一责任。在出现紧急情况之初至实现持久解决办法的整个过程中都必须投资于难民、地方当局及社区体系和网络的能力建设，尤其是为了保护妇女和儿童。地方和民间社会伙伴及非政府组织必须得到捐助者和国际组织的支持，以便在人道主义应急行动中发挥更大作用。

<sup>21</sup> 见《联合国难民事务高级专员公署规程》第 1 段和大会第 58/153 号决议；大会在该决议中撤销了对公署续设问题的时制。另见难民署，“关于难民事务高级专员及其公署的任务的说明”，2013 年 10 月，可查阅 [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)。

77. 首先对难民紧急情况作出反应的通常是收容社区本身。绝大多数难民住在难民营之外。确保难民接待方得到充分支持对于确保社会融合而言至关重要，这又有助于维护对庇护的尊重。

78. 人道主义行为体和发展行为体必须与接收国合作，确认双方都可支持的共同成果，包括随着时间的推移减少对国际人道主义援助的依赖性和找到更可持续的解决办法。国际人道主义行动必须迅速、灵活和有效。同时鉴于流离失所情况一般持续时间较长，要使相关对策更可持续就必须基于国家和当地系统并纳入发展办法，甚至在紧急情况的早期阶段就应这样做。

79. 非接收国、多边捐助者和私营部门伙伴必须确保提供可预测、一致和足够的人道主义资金，以满足最紧迫的紧急需求及难民和收容社区的长期需求。正如我在提交世界人道主义首脑会议的报告(A/70/709)中所指出的，应确认新的创新性筹资形式。必须将收容大量难民的经济和社会成本计入金融贷款计划，包括对中等收入国家的计划，以及开放发展筹资机会和激励私营部门向收容大量难民的国家投资。世界银行和多边开发银行越来越多地参与支持受难民和境内流离失所者影响的国家和社区，这是一个积极的事态发展。

80. 难民有意愿和潜力在其避难地做到自力更生。这符合他们自己的利益，也符合他们所在社区的利益。支持难民和收容社区实现可行和可持续的生计就能使难民有能力确保获得基本必需品，例如食物、水、住处和衣服，并为当地经济的发展作出贡献。

81. 应承认难民的居住权并致力于尽可能扩大获得合法就业的机会，从而促进难民实现自力更生。必须将难民，包括妇女和青年，纳入相关计划，以确保他们的技能和能力能有助于保护他们自己及他们所在的社区。

82. 不应该让任何一名难民掉队。让流离失所的儿童和青年有受教育的机会就意味着从根本上向他们提供了保护。初级教育应该是义务教育，应提供给所有难民儿童；应扩大各级教育机会，包括中学及中学之后的教育。教育有助于找到解决办法，并赋予儿童和青年可用于重建他们自身生活及其社区的知识和技能。

83. 会员国分担责任的做法还能减轻东道国的一些压力，即加强其他国家接纳难民的手段以满足难民署确认的年度重新安置需求或难民总人口的至少 10%。可通过以下途径实现这个目标：加强重新安置工作；医疗后送和人道主义接纳方案；临时疏散方案；以及为技工移徙、劳动力流动、教育和家庭团聚提供机会。这些可行的替代途径可用于取代非正常和往往危险丛生的旅程。

84. 大多数难民愿意返回家园。当原籍国的条件有利于回返时，一项全面的难民对策应包含按照国际标准和根据他们重返社会的需要制定的能使他们在人身、法律和物质安全的适当框架下回返的方法。原籍国还必须为可持续回返创造必要条

件，将重返社会的需求纳入国家发展规划，并通过大赦、人权保障和相关措施实现归还财产。

85. 要让相关会员国、联合国系统各组织和其他伙伴参与回返计划，以支持自愿遣返、重返社会和和解，包括通过促进回返者、流离失所者与当地居民之间在获取基本服务和参与公共生活方面的公平性。对原籍国的全面支持必须到位，同样也是以资助重建和发展的方式。

86. 在缺乏有利的回返条件时，难民要求得到在接收国的身份，以使他们能够重建自己的生活并规划未来。接收国应提供法律身份并审查在何处、何时和如何向难民提供成为入籍公民的机会。

### C. 确保安全、正常和有序的移徙

87. 今天大多数移徙是采用安全和正常的手段实现的。在将近 2.5 亿国际移民中绝大多数移民是在未发生任何事件的情况下离开、过境和进入目的地国的。但并不是所有移民的情况都一样，例如作为本报告重点关注对象的往往处于危险丛生的大规模流动中的移民。我吁请所有会员国为促进安全、正常和有序移徙而加倍努力，最终缔结全球安全、正常和有序移徙契约。

88. 该契约的基础是：所有移民，不管其移民身份如何，都有权根据核心国际人权条约获得尊重、保护和充分享有人权。除了下文第七节提及的基本人权文书外，若干国际法律文书向移徙工人提供了具体保护，例如《1990 年关于所有移徙工人及其家庭成员的权利的公约》，以及劳工组织的相关公约，包括关于移徙就业的《第 97 号公约》、关于移徙工人的《第 143 号公约》和最近通过的关于家政工人人体面工作的《第 189 号公约》。此外，移民同样享有国际法不同分支规定的权利和保护，包括难民、劳工、人道主义、海事、跨国犯罪、国籍及领事法和海洋法。我吁请所有会员国批准并有效执行现行规范性框架。这将确保尊重移民的人权；促进安全、公平、正常和有序的移徙；减少与移徙有关的剥削和虐待事件；以及加强在移徙方面的国际合作。

89. 许多移民虽然不是难民，但仍然在其原籍国内、在移徙旅途中、在抵达目的地时和/或在回返原籍国的过程中或抵达时易受伤害。必须确定具体的需求和脆弱点。身陷危机局势的移民更加易受伤害，因为身为非国民他们往往不受关注，很难获得人道主义援助。在现有的人道主义结构中他们在很大程度上是不计算在内的。

90. 会员国有义务保护其在国外的国民。“发生危机的国家里的移民倡议”在确定原籍国在保护和协助其在国外的国民及确认相关可行做法方面的作用和责任上已做了重要工作，例如加强领事能力及双边和区域领事合作，特别是在紧急情况下。

91. 国际组织和实体最近制定了相关导则，例如劳工组织《公平移徙议程》<sup>22</sup> 和《劳工移徙多边框架》；<sup>23</sup> 移徙组织《移徙治理框架》、<sup>24</sup> 《移徙危机业务框架》和《国际征聘廉政制度》，<sup>25</sup> 从而为加强国际规范性框架和解决实际需求作出了重要贡献。此外，人权高专办正通过全球移徙小组的移徙、人权与性别平等工作组带头作出努力，拟订关于处境脆弱和大规模流动中的移民的人权保护原则和实用导则。<sup>26</sup> 我吁请会员国在制订安全、有序和正常移徙契约时考虑采用这一导则。

92. 作为在确定哪个非国民可以进入和停留在一国领土内的主权自由裁量权的必然结果，会员国有权驱逐未获准停留的非国民。回返是确保庇护和移徙制度完整性的一个重要组成部分，各国政府都必须接受其国民的回返。我吁请会员国促进自愿回返而不是强迫回返或递解出境，以更好地保护移民的尊严和降低法律或行政费用。在提供强有力的重返社会援助以促进重建移民在本国的生活和生计的情况下，自愿回返最具实效。当个人独立回返时应向个人提供重返社会援助，在大规模回返时则向社区提供。任何类型的回返，包括递解出境，都必须符合国际标准，尊重不驱回这一基本原则，尊重儿童的最佳利益和适当法律程序。

93. 我欢迎一些会员国采取举措，承认应向某些不是难民的易受伤害移民至少提供临时保护，不要求回返。已有 20 多个会员国制定国家法规和政策，给予其原籍国正在遭遇自然灾害或公共秩序严重骚乱的移民以临时保护或其他保护。<sup>16</sup> 在这方面，移民的安全和福祉，以及其原籍国在接受大量回返者方面的能力是重要的考虑因素，因为这会影响社会服务、劳动力市场、社会融合和稳定。

94. 此外，一些会员国已采取措施，向人口贩运或其他严重剥削行为的受害者提供临时保护或永久保护，虽然这不应以受害者同意与执法部门合作为条件。我鼓励其他国家制订这类措施。可制订国家和区域保护框架，包括通过区域经济共同体，例如西非国家经济共同体、区域磋商进程和区域间论坛，以便为处于困境中的移民改善可预测性和安全性。此外，一些会员国已通过使移民身份正常化的方案，特别是在移民充分融入其东道国及其社区的社会和经济生活的那些地方。

<sup>22</sup> 劳工组织，《公平移徙：制定劳工组织议程》(2014 年，日内瓦)。可查阅 <http://ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>。

<sup>23</sup> 劳工组织，《劳工组织劳工移徙多边框架：对劳工移徙采用基于权利的办法的非约束性原则和导则》(2006 年，日内瓦)。可查阅 [http://ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS\\_178672/lang--en/index.htm](http://ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178672/lang--en/index.htm)。

<sup>24</sup> 移民组织，C/106/40 号文件。可查阅 <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>。

<sup>25</sup> 见 <http://iris.iom.int/about-iris>。

<sup>26</sup> 另见全球移徙小组关于将移徙纳入发展规划主流的工作和它最近关于与危机相关的移徙 ([www.iom.int/stocktaking-exercise-crisis-related-migration](http://www.iom.int/stocktaking-exercise-crisis-related-migration)) 和关于海上保护 ([www.refworld.org/docid/570799034.html](http://www.refworld.org/docid/570799034.html)) 的两项评估活动。

95. 特别需要支持地方当局，因为它们是移民的第一接收方，不管是临时的还是长期的。它们往往只能用有限的接收新来者或回返移民及使他们融入社会。由于建设融合社区一事与它们息息相关，因此它们需要成为国家规划进程的组成部分。<sup>27</sup>

96. 为了尽量扩大移徙的积极影响，我们必须根据可靠的证据来分析趋势。我吁请所有会员国投资于数据收集工作，包括按性别和年龄分列的数据，以及关于正常和非正常流动、移民脆弱性及移徙的经济影响的信息。应分析这类数据，以规划未来的移徙和促进移民融入社会。

97. 虽然人权和其他法律标准规范了移民的待遇，但区域和全球两级的国家间合作框架仍然有限或刚刚出现。在日益承认移徙问题具有内在国际性的同时，必须加强国家间合作机制，以促进安全、正常和有序移徙和减少非正常、不安全和无序移徙的发生率和影响。这就是我呼吁制订一个新的全球安全、正常和有效移徙契约的原因。

98. 为加强联合国在援助移民和帮助各国政府解决移徙问题及促进移徙与相关政策领域之间一致性方面的能力，现在是加强联合国与国际移民组织之间法律关系的时候了。

## 七. 对处理大规模难民和移民流动问题的全球承诺

99. 我促请会员国参加定于 9 月 19 日举行的高级别全体会议，以充分利用该会议提供的机会，在最高层级通过包括下列三个支柱在内的对处理大规模难民和移民流动问题的新的全球承诺。

### A. 支柱 1：维护大规模难民和移民流动的安全和尊严

100. 我促请会员国：

(a) 依照其根据九项核心国际人权条约<sup>28</sup> 及所有相关国际人道主义法、国际难民法和劳工法所承担的法律义务，确保难民和移民的保护、尊严和人权；

(b) 充分执行《2030 年可持续发展议程》，包括采取扶贫措施；

<sup>27</sup> 通过各种地方正式对话正在出现可行的做法，例如，在 2015 年举行的移民组织移徙与城市部长级会议(见 [www.iom.int/idmcmc](http://www.iom.int/idmcmc))、全球移徙与发展问题市长论坛及相关实践社区市长论坛(见 [www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue](http://www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue))和移徙城市网络(见 <http://citiesofmigration.ca/>)。

<sup>28</sup> 这九项核心国际人权条约是：《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。



(c) 紧急采取措施，减少《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》所概述的与灾害相关的各种风险；

(d) 采取必要步骤，全面执行 2015 年 12 月联合国气候变化框架公约缔约方大会通过的《巴黎协定》；

(e) 提供集体资源用于努力预防武装冲突并确保尽早和持久地解决武装冲突，同时要考虑到 2015 年三次和平与安全问题独立审查所提出的各项相关建议，<sup>29</sup> 以及我在提交世界人道主义首脑会议的报告(A/70/709)里所阐明的其他措施；

(f) 采取一切可能的措施，首先批准，但更重要的是全面执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书，特别是《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》和《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》，以及《国际海上搜寻救助公约》；<sup>30</sup>

(g) 承认不歧视是国际人权法的一个基本组成部分，用于促进难民和被允许留在一国境内的移民融入社会的政策有益于所有有关各方。

101. 我吁请会员国承诺：

(a) 在处理大规模难民和移民流动的根源问题时：

(一) 全面履行其法律义务和上文第 100 段阐明的以前的集体决定，以处理大规模难民和移民流动的根源问题；

(二) 将《关于境内流离失所问题的指导原则》纳入国家法律和政策并全面执行这些政策，以保护那些被迫离开自己家园但仍留在本国境内的人；

(三) 支持可能受气候变化不利影响的会员国作出努力以减轻这些影响，并在必要时作移徙规划，包括有计划的异地安置，作为预防和最大限度地减少强迫流离失所的一个手段；

(b) 保护途中和抵达边境的民众：

(一) 与其他会员国、区域机构和包括联合国毒品和犯罪问题办公室在内的国际机构合作，加紧努力起诉偷运和贩运行为犯罪人，并确保保护和援助被偷运的移民和难民及贩运行为受害者；

<sup>29</sup> 见 A/70/95-S/2015/446，联合国促进性别平等和增强妇女权能署，“预防冲突、司法转型、确保和平：关于联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况的全球研究报告”（2015 年，纽约；可查阅 <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>），以及 A/69/968-S/2015/490。

<sup>30</sup> 见 [www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)。

(二) 审查边境管理和拘留政策，以确保按照国际标准维护所有抵达者的人权，考虑用其他方法来取代拘留难民和移民的做法，以及确保作为原则永不出于移民管制目的而拘留儿童；

(c) 为预防歧视并促进包容：

(一) 抵制羞辱难民和移民的政治言论，保证尽一切可能打击仇外心理，特别是，要在公开讨论中树立不使用仇外语言的榜样，以及支持秘书长的全球反仇外心理运动；

(二) 制订关于包容难民和那些获准留在国内的移民的综合国家计划，以鼓励他们对社会作出全面贡献。

## B. 支柱 2：全球分担难民责任契约

102. 我吁请会员国通过下文阐明的全球难民责任分担契约，同时强调必须：

(a) 确认因新出现和未解决的冲突造成的大规模难民流动正对个人和会员国造成深刻影响，有时会持续很长时间；有必要全面执行《1951 年关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》的原则和标准及区域难民文书，取消保留并确保加入及保证不驱回和禁止集体驱逐原则；

(b) 承诺更公平地分担收容难民的责任，同时要认识到责任分担是国际保护制度的核心内容，这一点在《1951 年公约》的序言中有所反映并得到历届大会决议和区域难民文书的重申，以及得到国际人权法和国际人道主义法的支持；

(c) 承认原籍国对其国民承担着明确责任和义务，这是主权固有的并扎根于国际人权法和人道主义法之中，对此原籍国始终要承担责任；

(d) 立即采取步骤，确保更多地分担难民责任，以保障难民的权利并确保邻近原籍国的那些国家和地区不会仅因距离靠近而过度承担难民逃离造成的影响；

(e) 承认收容难民人口的国家 and 社区作出了特别慷慨的贡献，并视需要向收容社区提供更多支持，因为这类社区首当其冲地吸收了每一次难民大量涌入所造成的影响；并认识到在向收容社区提供支持时需要作出协调良好的人道主义对策和发展对策，从而使发展资源用于满足难民和收容社区的需求。

103. 我吁请会员国在联合国难民事务高级专员公署呼吁为陷入大规模难民流动的难民制订难民综合应急计划时给予全面迅速支持，并承诺采取下列行动：

(a) 根据“全社会”办法与所有相关行为体协作，包括联合国、国际组织、国家和地方当局、民间社会伙伴、学术界、私营部门和媒体，促进采取难民综合对策；

(b) 及时确定它们对难民综合对策的贡献；这种贡献可采用不同形式，包括但不限于，财政和实物支助、技术援助、法律或政策措施、人员和重新安置地点或其他接纳难民的途径，以及努力根据难民的全面需求和每一个会员国的不同能力作出相应贡献；

(c) 调动财政资源以满足在难民综合对策范围内确定的人道主义需求和现有的范围更为广泛的人道主义战略，以及一旦出现流离失所情况就扩大发展筹资以解决难民的需求并加强向难民提供支助的国家机构、服务部门和社区；

(d) 为难民找到解决办法，包括：

(一) 投资于和解和重建，以使难民能在有安全和尊严的情况下自愿返回家园；

(二) 提供重新安置场所或其他合法接纳途径，以每年至少接纳全球难民人口中 10% 的难民；

(三) 为落实当地解决办法提供有意义的机会；

(e) 向难民和收容社区成员提供获得基本服务的机会，特别是保健、教育和对生计机会的支持。

104. 我建议会员国请联合国难民事务高级专员在向大会提交的报告中列入对全球难民责任分担契约执行情况的审查，包括评估如何在某些特定难民局势中最好地确保采用可预测和公平的责任分担办法。

### C. 支柱 3：全球安全、正常和有序移徙契约

105. 我吁请会员国采取下列行动，以制订全球安全、正常和有序移徙契约：

(a) 开展一个由国家主导的进程，以制订一项关于移民和人口流动的全面国际合作框架，可采用全球安全、正常和有序移徙契约的形式，并于 2018 年举行一次关于国际移徙问题的政府间会议以通过该全球契约；

(b) 确保全球安全、正常和有序移徙契约的基础是承认九项核心国际人权文书和包括劳工组织所有有关公约在内的相关标准所作关于所有移民，无论其身份如何，都必须得到保护、尊重并落实其人权的规定，以及考虑批准和有效执行这些文书；

(c) 在拟订全球安全、正常和有序移徙契约时，确保相关进程借鉴现有用于促进安全、正常和有序移徙的双边、区域和全球合作机制，并顾及原籍国的作用和责任、移民的过境和目的地、国际组织、地方当局、私营部门负责招聘的人员和雇主、工会、民间社会及移民和侨民群体。这一进程应包括支持促进加强区域和全球对话，并通过发展各区域委员会、区域磋商进程和多边论坛，特别是全球移徙与发展论坛的最佳做法和协作，深化在移徙方面的协作；

(d) 强调打算根据可持续发展目标具体目标 10.7 发展更多安全、有序和正常移民的机会，包括应对劳动力市场需求的所有技能层面的劳工流动，以及与家庭团聚和教育相关的移徙机会；

(e) 如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，确保移徙机会规定要以有道德操守的方式招聘移民、减少移徙费用、促进侨汇流和提高侨汇的生产性使用、加强技能和知识转让及相互承认技能和所获得的福利的可随带性。会员国应按照人权和劳工标准及相关政策框架，打击剥削做法和对剥削他人而得到的那类服务的需求。在发展这类机会时，应特别关注脆弱国家及正在经历危机的国家和地区，包括灾害或环境退化造成的危机；

(f) 确保将移民及其具体脆弱性和需求纳入全球契约、有协调的人道主义对策和所有层级的发展框架，确保维护移民的权利，调动为支持作出这类努力所需的财政和人力资源并扩大发展供资，以采取措施支持移民对其居住地所在社会作出积极贡献；

(g) 在全球契约中强调各国负责任保护和援助其在国外的公民，包括确保按照《维也纳领事关系公约》的规定为这类公民的保护和重新入境权提供适当文件，以及视需要作出双边和区域领事合作安排；

(h) 在全球契约中强调，对那些因不符合必要的国际或国内法律标准而不能留在东道国境内的移民，必须按照下列原则在有安全、有尊严和尊重人权的情况下实施回返：(一) 自愿回返至上；(二) 原籍国和接收国进行合作；(三) 加强对回返者的接收和重返社会援助。

106. 除了努力实现全球契约外，我促请会员国承诺：

(a) 启动一个由国家主导的磋商进程，以在专家和民间社会的参与下、根据全球移徙小组目前正在制订的关于保护大规模流动中的移民的原则和实务导则，改善对弱势移民的保护和援助；

(b) 同意将国家主导的“发生危机的国家里的移民倡议”为保护和援助正经历冲突或自然灾害的国家里的移民而提出的意见和“南森倡议”在其议程中为保护因自然灾害和气候变化的原因而跨越国际边境的人员而提出的意见纳入国家政策 and 实践；

(c) 促进加强联合国与国际移民组织之间的关系，包括通过加强法律关系。