

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

《安全、有序和正常移民全球契约》  
亚太区域筹备会议

2017年11月6日至8日，曼谷  
临时议程\* 项目2

**审查移民政策和方案及其对促进  
安全、有序和正常移民和对支持  
可持续发展所有维度的影响**

**国际移民、《2030年可持续发展议程》和“安全、有序和  
正常移民全球契约”****秘书处的说明****摘要**

《2030年可持续发展议程》以直接和间接的方式应对移民和移徙者问题，包括移民为可持续发展所作的贡献以及他们在安全和尊重其基本权利的情况下对移民的需求。可持续发展目标下若干具体目标专门针对移民问题，而其他目标则不能在考虑到移民的情况下而实现。

“安全、有序和正常移民全球契约”将借鉴《2030年可持续发展议程》等文书。因此，本文件旨在成为亚太区域政府间进程的指南，强调相关问题并提出建议供与会者审议，从而为关于“安全、有序和正常移民全球契约”的谈判献计献策。

**一. 引言**

1. 本文件审查了会议在2015年9月25日通过的可持续发展目标可以在何种程度上将国际移民问题列入其中，其目的在于指导至2030年的国际和国家发展战略。<sup>1</sup> 它在可持续发展目标的具体目标和指标中直接提到国际移民的特点，并讨论国际移民如何受到可持续发展目标的间接影响并如何推进可持续发展目标的实现。本文件还提出建议，以支持落实《2030年可持续发展议程》中与移民问题相关的内容，并且可以纳入制定和实施“安全、有序和正常移民全球契约”的进程。

\* E/ESCAP/GCM/PREP/L. 1。

<sup>1</sup> 大会第70/1号决议。

## 二. 《2030 年可持续发展议程》

### (一) 制定《2030 年议程》

2. 国际移民问题没有成为 1990-2015 年间千年发展目标的目标、具体目标和指标中的要素。之后国际社会日益认识到国际移民对原籍国和目的地国发展的重要性。与千年发展目标相关的许多具体目标都表现为综合性的衡量标准；例如，具体目标 4.A 是在 1990 年至 2015 年间，将五岁以下的死亡率降低三分之二；而目标 3.A 争取到 2005 年消除小学教育和中学教育中的两性差距，最迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距。作为综合性衡量标准，这些具体目标可以在不一定对最边缘化群体、例如人数较少的少数民族、地处偏远的民众和残疾人或移民产生影响的情况下得以实现。

3. 正在《2030 年议程》框架内实施联合国 2015 年后发展举措，《2030 年议程》由 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标组成，它是通过广泛的回顾、协商和谈判过程而制定的。

4. 认识到需要在实现千年发展目标方面所取得成功的基础上采取更细微的方式，为制定可持续发展目标而采取的做法是确保“绝不让任何一个人掉队”。实现可持续发展目标是为了“所有国家、所有人民和所有社会阶层”，并且认识到在阻碍其融入主流发展进程方面面临障碍的社会特殊群体所面临的特殊脆弱性。此外，关于千年发展目标对于如何实现目标提供指导很少的这一批评意见，《2030 年议程》作出回应，提供执行手段，包括指出社会特殊群体所作的贡献。

5. 作为制定《2030 年议程》进程的组成部分，移民和移徙者的作用、特别是移徙者作为具有特殊潜力推进发展并需要具体支助的地位等问题已在分析性工作和政府间论坛上予以广泛审议。

6. 联合国系统 2015 年后联合国发展议程机构间任务小组在其关于 2015 年后发展议程的初步报告中<sup>2</sup> 已提出两个密切相关的基本建议，以支持关于《2030 年议程》形式的讨论。第一是将移民问题纳入发展规划的主流，第二是将移民问题视为 2015 年后发展议程中贯穿各个领域的问题。

7. 这些建议反映出以下理解，即国际移民是原籍国和目的地国实现发展的重要促成因素。此外，移民的影响不仅体现在经济方面，还体现在卫生、教育、性别平等、建设包容性社会以及应对气候变化等其他若干方面。同时，国际移民数量庞大的现状要求建立机制，以确保移民的权利获得保护并且不会遭受歧视和虐待。

8. 联合国可持续发展会议的成果《我们希望的将来》<sup>3</sup> 重申了保护移民权利的重要性、将移民问题纳入规划进程主流以抓住所提供机遇的必要性、以及将移民纳入发展进程的必要性。

---

<sup>2</sup> 联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组，“移民与人口流动：专题构想文件”，2012 年 5 月。可查询：[www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/thinkpieces/13\\_migration.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/13_migration.pdf)。

<sup>3</sup> 大会第 66/288 号决议，附件。

9. 2006 年会议举办的“国际移民与发展问题高级别对话”将关于国际移民问题的许多讨论在联合国机制中确定下来。之后于 2013 年举办“第二次国际移民与发展问题高级别对话”。

10. 为筹备“第二次高级别对话”，秘书长已发布两份报告，其中一份关于国际移民与发展问题，另一份报告关于促进移民人权。

11. 第一份报告讨论了移民对原籍国和目的地国产生的影响等问题，其中主要侧重于劳动力市场的技能转让和工资问题。报告还提出一份拟议的八点行动议程。其中一点呼吁利益攸关方将移民问题纳入发展议程，其中指出“国际社会应界定一套共同目标和指标，用于监测旨在增强国际移徙利益和应对其挑战的措施的执行情况，供在 2015 年后发展议程的框架中审议”。<sup>4</sup> 第二份报告审议对移徙者和移民问题采取立足人权的方针等内容，包括从 2015 年后发展议程的角度进行审议。<sup>5</sup>

12. 2013 年“高级别对话”所发表的《宣言》确认，考虑到与可持续发展的社会、经济和环境方面的相互关系，需要采取连贯一致的方式应对国际移民问题，并将其纳入 2015 年后发展议程。<sup>6</sup> 2015 年 7 月 13 日至 16 日在亚的斯亚贝巴举行的第三次发展筹资问题国际会议上通过《亚的斯亚贝巴行动议程》，其中重申其确认移民问题的重要性。

## (二) 《2030 年可持续发展议程》中的移民问题

13. 这些举措已导致在《2030 年议程》中、包括在前言部分和可持续发展目标中提到国际移民这一问题。国际移民问题已被列入具体目标（例如目标 8.8、10.7 和 17.18），并且已在其他许多目标间接地提到（例如具有普遍目的的具体目标，包括 1.3、2.1、3.3、3.7 和 3.8）。移民也可以为实现其他目标做出贡献。在可持续发展目标中提到移民问题的做法侧重于移民所作贡献的重要性以及他们在安全和尊重其基本权利的条件下对移民的需求。

14. 根据与国际移民问题直接相关的程度，可以将目标和具体目标划分为三个层次：(1) 一些具体目标直接提及移徙者和/或移民问题；(2) 一些目标没有提到移民，但是只有在考虑到移民的情况下才能实现这些目标；(3) 一些目标没有提到移民，但由于它们专注于特定的地点或经济部门，因此可能对移民产生重大影响。除这一分类外，还应当认识到，国际移民有可能为许多可持续发展目标和具体目标的实现作出重大贡献。

15. 下文概述了那些提到移民或移徙者问题的目标和具体目标。秘书长已向统计委员会（2016 年）报告可用于衡量可持续发展目标及其具体目标实现情况的拟议指标。<sup>7</sup> 下文介绍了对于移民产生最直接影响的具体目标的指标（见表 1）。

<sup>4</sup> 见 A/68/190，第 117 段。

<sup>5</sup> A/68/292。

<sup>6</sup> 见大会第 68/4 号决议。

<sup>7</sup> 见 E/CN.3/2016/2/Rev.1。

表 1  
直接处理移民问题的可持续发展目标的具体目标

目标	具体目标或执行手段	指标
目标 3. 确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉	<b>执行手段 3.c.</b> 在发展中国家，尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家中，大幅增加医疗资金和 <b>医疗人员的招聘、培训和留用</b>	<b>指标 3.c.1.</b> 卫生工作者密度和分布
目标 4. 确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会	<b>执行手段 4.b.</b> 到 2020 年，在全球范围内大幅增加 <b>发达国家和其他发展中国家</b> 为发展中国家，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供的高等教育奖学金，包括接受职业培训和就读信息和通信技术、技术、工程和科学课程的奖学金	<b>指标 4.b.1.</b> 按部门和学习类型分列的奖学金官方发展援助数额
目标 5. 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能	<b>目标 5.1.</b> 在全世界消除对所有妇女和女童的一切形式歧视	-
	<b>目标 5.2.</b> 消除公共和私人领域中针对所有妇女和女童的一切形式暴力，包括 <b>贩运</b> 、性剥削和其他形式的剥削	-
目标 8. 促进持久、包容性和可持续经济增长，促进充分的生产性就业，促进人人有体面工作	<b>目标 8.7.</b> 立即采取有效措施，废除强迫劳动，终止现代奴隶制和 <b>人口贩运</b> ，禁止和消除最恶劣的童工劳动，包括招募和使用儿童兵，到 2025 年时终止一切形式的童工	<b>指标 8.7.1.</b> 5 至 17 岁儿童中从事童工劳动的比例和人数，按性别和年龄分列
	<b>目标 8.8.</b> 保护劳工权利，推动为所有工人，包括 <b>移徙工人，特别是移徙妇女</b> 和没有稳定工作的人，创造安全和有保障的工作环境	<b>指标 8.8.1.</b> 致命和非致命工伤事故频率，按性别和移民身份分列  <b>指标 8.8.2.</b> 根据国际劳工组织(劳工组织)案文来源和国家立法增强国家遵守劳动权利(结社自由和集体谈判)的程度，按性别和移民身份分列

目标	具体目标或执行手段	指标
目标 10. 减少国家内部和国家之间的不平等	目标 10.7. 促进有序、安全、正常和负责的 <b>移民</b> 和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的 <b>移民政策</b>	指标 10.7.1. 由雇员承担的招聘费用占其在目的地国年收入的 比例  指标 10.7.2. 已实施管理完善移民政策的国家数量
	执行手段 10.c. 到 2030 年，将 <b>移民汇款</b> 手续费减至 3% 以下，取消费用高于 5% 的侨汇渠道	指标 10.c.1. 汇款费用占汇款额的比例
目标 16. 创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构	目标 16.2. 制止对儿童进行虐待、剥削、 <b>贩卖</b> 以及一切形式的暴力和酷刑	指标 16.2.2. 每 10 万人中人口贩运行为受害者的人数，按性别、年龄和剥削形式分列
	目标 16.9. 到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记（尽管这一目标并非具体涉及移徙者的子女，但他们通常面临没有正式登记其出生信息的高风险）	指标 16.9.1. 在民政机构做了出生登记的 5 岁以下儿童的比例，按年龄分列(也应当按照移民状况这样做)
目标 17. 加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系	目标 17.18. 到 2020 年，加强向发展中国家，包括最不发达国家和小岛屿发展中国家提供的能力建设支持，大幅增加获得按收入、性别、年龄、种族、民族、 <b>移徙情况</b> 、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据	指标 17.18.1. 按照《官方统计基本原则》在国家一级编制的就有关目标做了全面分列的可持续发展指标的比例

16. 为了实现以下目标和具体目标，各项政策和方案必须明确涉及国际移民的状况问题，这或者由于如果不应对移民问题就无法实现这些目标，或者由于移民可以为推进实现这些目标提供许多益处（见表 2）。

表 2.

## 如果没有解决移民问题就无法实现的可持续发展目标

目标	具体目标	指标	注
目标 1. 在全世界消除一切形式的贫困	目标 1.3. 执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准，到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体		移民汇款可有助于减贫，特别当移徙者在安全、有序和正常的系统中移徙并且在目的地国获得社会保障时
	目标 1.5. 到 2030 年，增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会和环境冲击和灾害的概率和易受影响程度		
目标 3. 确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉	目标 3.3. 到 2030 年，消除艾滋病、结核病、疟疾和被忽视的热带疾病等流行病，抗击肝炎、水传播疾病和其他传染病（由于他们的工作和生活状况，移徙者尤其面临染上这些疾病中许多疾病的风险）		由于移徙者在许多国家的人口占很高比例，确保所有人的健康生活需要改善移徙者的健康状况。移徙者健康状况未经改善还可能对公共卫生产生更广泛的影响。移民的卫生工作者为目的地国家人口的健康作出进一步贡献。
	目标 3.7. 到 2030 年，确保普及性健康和生殖健康保健服务，包括计划生育、信息获取和教育，将生殖健康纳入国家战略和方案	指标 3.7.1. 计划生育方面需求通过现代化方法得到满足的育龄妇女 (15-49 岁) 的比例（理想情况下这一指标可以按照移徙状况而进行分列）	
	目标 3.8. 实现全民健康保障，包括提供金融风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗		

目标	具体目标	指标	注
目标 4. 确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会	目标 4.1. 到 2030 年，确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育，并取得相关和有效的学习成果	指标 4.1.1. (a) 在 2/3 年级、(b) 小学结束时、(c) 初中结束时获得起码的(一)阅读和(二)数学能力的儿童和青年的比例，按性别分列 分类：性别、地点、财富（以及有数据可查的其他类别）	依照目标 17.18，分类中还应包括移徙状况。
	目标 4.2. 到 2030 年，确保所有男女童获得优质幼儿发展、看护和学前教育，为他们接受初级教育做好准备	指标 4.2.1. 在保健、学习和社会心理健康方面发育正常的 5 岁以下儿童的比例，按性别分列。分类：性别、地点、财富（以及有数据可查的其他类别）	依照具体目标 17.18，分类中还应包括移徙状况。
	目标 4.3. 到 2030 年，确保所有男女平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育，包括大学教育		
	目标 4.4. 到 2030 年，大幅增加掌握就业、体面工作和创业所需相关技能，包括技术性和职业性技能的青年和成年人数		考虑到潜在的移徙者所需的教育和培训，从而使其在海外就业的竞聘中取得成功，各国可以促进其自身发展（不仅通过增加汇款，还通过培训更为有素的当地劳动力），并促进目的地国的发展。

17. 第三个层次是那些可能对移民产生重大影响的可可持续发展目标，因为移民往往面临歧视，并且在建筑业和工业等处于环境污染和环境退化等风险的部门中工作（见表 3）。

表 3

## 可能对移民产生重大影响的可持续发展目标

目标	具体目标	注
目标 9. 建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新		基础设施的发展促进互联互通，包括借助于国际移民而促进互联互通。此外，建设有形基础设施和工业发展严重依赖于移民工人所作的贡献。
目标 10. 减少国家内部和国家之间的不平等	<p>目标 10.2. 到 2030 年，增强所有人的权能，促进他们融入社会、经济和政治生活，而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、或经济地位或其他任何区别</p> <p>目标 10.3. 确保机会均等，减少结果不平等现象，包括取消歧视性法律、政策和做法，推动与上述努力相关的适当立法、政策和行动</p>	
目标 11. 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区		只有在考虑到移徙者定居、特别是考虑到许多情况下国际移徙者通常集中在城市地区的情况下，才可能充分实现这一目标。鉴于地方政府在落实《2030 年可持续发展议程》中的重要性，将移徙者纳入当地的可持续发展举措这一做法对于确保其融入当地社会也是关键的。
目标 13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响		移民可以有效适应渐进的和迅速的环境变化。

18. 可以理解为其余的可持续发展目标可在没有具体提到国际移民状况的情况下实现。

19. 与国际移民和可持续发展议程相关的任何考虑、分析或干预措施都必须考虑到本区域中独特的移民制度以及区域筹备会议秘书处其他说明中概述



的各种移民类型。<sup>8</sup> 例如，为就业而移民的人们有助于原籍国和目的地的经济和社会发展。他们成为可持续发展的行为者，但由于许多目的地国家的移民制度，通常他们的工资比当地工人低，并且在获取社会保障、包括保健方面的机会有限。在实现目标 10 以及与社会保障相关具体目标的努力方面，需要对他们给予特殊考虑。鉴于将目标 13 视为气候变化适应战略，应当对由于气候变化而导致的移民问题予以审议。对于为逃离冲突而移居的人们而言，人权问题和基本社会服务的获取都是至关重要的。因此，移民制度、国际移民的类型、作出移民决定的背后因素和性别因素可被视作与可持续发展目标和移民框架相互重叠的部分，它们影响到移民问题推进可持续发展的机遇、移民面临的挑战、以及最大限度发挥积极影响并且同时尽量降低负面影响所需政策的性质。

20. 即使涉及某一移民类型，例如劳工移民，根据不同的条件情况也是有所差异的，因而需要采取各种各样的干预措施。例如，印度尼西亚妇女为了就业而移民、在中东国家成为家庭佣工就与接受过大学教育的菲律宾移民移居新加坡从事会计师工作是截然不同的现象。因此，为其提供支持而可能采取的干预措施可能会有所差别。对于前者而言优先问题是采取何种措施，以缓解作为女性以及在通常拒绝适用劳动法的部门工作相关的脆弱性。相比之下，对于后者而言优先事项有关确保移民得以开发其自身技能，并设法使其参与原籍国的发展活动。总之，必须确定干预措施是否旨在解决移民流动的经济、社会、人口、政治或环境方面的问题。

21. 《2030 年议程》为一系列广泛领域提供指导，从而在“安全、有序和正常移民全球契约”中进行审议。这种指导是明确的，直接涉及移民和移徙者现状的问题，在以下情况下则是以间接方式提供这种指导(1) 如果不列入移民问题，就不能实现目标和具体目标，或者(2) 移民在支持积极成果方面可以发挥特殊作用。

### 三. 联合国关于全球移民治理的举措

22. 成员国不断试图借助于联合国系统内部的对话以及由国家主导的自愿进程来处理国际移民问题。在“第一次国际移民与发展问题高级别对话”举行时，通过采取以下三项行动已加强各利益攸关方之间的协调：(1) 成员国已设立“全球移民与发展论坛”，将其作为自愿、不具约束性和非正式的协商进程，并且“论坛”每年举行会议；(2) 已任命负责国际移民问题秘书长特别代表；(3) 秘书长已设立全球移民小组，以加强联合国各机构和国际移民组织（移民组织）关于国际移民问题的相互协调和连贯一致。

23. 2013 年举行的“国际移民与发展问题高级别对话”已通过一项决议，呼吁将移民问题纳入《2030 年议程》。2014 年，会议通过第 69/229 号决议，决定至迟于 2019 年在纽约联合国总部举行“第三次国际移民与发展问题高级别对话”。在决议中会议还邀请各区域委员会与联合国系统其他相关实体和移徙组织合作，并根据其各自任务，继续审查国际移民与发展问题所涉区域

<sup>8</sup> E/ESCAP/GCM/PREP/1、E/ESCAP/GCM/PREP/3、E/ESCAP/GCM/PREP/4 和 E/ESCAP/GCM/PREP/5。

层面，并为秘书长关于国际移民与发展问题的报告提供意见以提交会议第七十一届会议。

24. 2016年9月19日，会议主办高级别全体会议，以应对近年来难民和移民大规模流动的问题。会议第七十一届会议已通过《关于难民和移民的纽约宣言》，决定于2018年举办一次政府间会议，并且将“安全、有序和正常移民全球契约”提交会议以获得通过。“全球契约”将是“政府间谈判进程，最终通过一个促进安全、有序和正常移民的全球契约”的成果，“这一全球契约将规定会员国关于国际移民各方面问题的一系列原则、承诺和谅解”，从而促进合作和实现《2030年议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中与移民问题相关的目标。

#### 四. 为努力实现安全、有序和正常移民而提出的行动建议

25. 以下建议强调指出各国政府可以侧重于促进安全、有序和正常移民以支持《2030年议程》和“安全、有序和正常移民全球契约”的领域。

##### (一) 制定全面的移民政策

26. 移民政策通常仅关注移民问题的某一方面，或者仅侧重某一部委的工作。相比之下，全面政策应当与移民问题的各个方面相关，包括对内移民和对外移民、劳动移民以及由于学习或婚姻而进行的移民。它们应当充分考虑性别问题。移民政策应当是保持内部一致的，并且最重要的是，它们应当与其他国家发展战略保持一致。

27. 全面的移民政策应当包括一份说明政策目标和原则的统领性政策文件、有关政府机关和其他利益攸关方的机构安排、立法框架和相关规定。需要采取一种包容性做法来制定这样一项全面的政策。因此，应当相互理解将移民与发展问题相结合这一做法所谋求实现的目标，并且应当在最高级别的政治层面给予强有力的支持。还需要一系列主要利益攸关方尽早参与其中。

28. 移民政策的原则和目标应当以《移民组织移民治理框架》中所阐述的内容为基础。<sup>9</sup> 用以审查国家移民政策的重要工具是由移民组织委托、由《经济学家》资料处开发的移民治理指数，<sup>10</sup> 它可以评估各国在机构能力、移民权利、安全有序移民、劳工移民管理以及区域和国际合作方面的政策制定情况。

##### (二) 促进有序、安全、正常和负责任的移民

29. 这个目标是《2030年议程》中的目标10.7，并且与“安全、有序和正常移民全球契约”的目标密切相关。它在亚太区域尤其具有相关性，这是由

<sup>9</sup> 移民组织，文件C/106/40。可查询：<https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>。

<sup>10</sup> 《经济学家》资料处，“对管理有素的移民进行测量：2016年移民治理指数”（伦敦，2016年）。可查询：[www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/EIU-Migration-Governance-Index-20160429.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/EIU-Migration-Governance-Index-20160429.pdf)。

于本区域由政府机构管理的临时劳工移民构成数量最多的移民流动，而且本区域应当进行政策干预。

30. 本区域许多国家、无论是原籍国还是东道国所面临的挑战都是调整其移民流程以确保它们是公平的、低成本的、满足劳动力市场需求和高效的，并且为利用正常渠道而不是非法渠道并保留正常身份的潜在移民和雇主提供奖励。可以简化官僚程序，降低成本，加快移民进程，并兼顾成员国的主权和法律。可以考虑采取何种方式以确保对私营招聘机构进行监管，并结合有效措施，以增强雇主遵守劳动法以便在整个移民过程中保护移民的程度。

31. 与可持续发展目标具体目标 10.7 相关的是，目标 10.c 旨在将汇款手续费减至 3%，取消费用高于 5% 的侨汇渠道。原籍国和目的地国可以合作设立银行业系统和金融服务，从而有可能使汇款便捷并且降低收费。

32. 促进安全和正常移民的一个机制是通过采用《劳工组织移民就业建议书》（第 86 号）附件中《国际劳工组织（劳工组织）关于为就业暂时和永久移徙，包括难民和流离失所者移徙协定范本》（1949 年修订）在原籍国与目的地国之间达成谅解备忘录。<sup>11</sup> 例如，在其就业许可证制度中，大韩民国广泛采用与原籍国之间的谅解备忘录，以确保定期和有序地招聘移民。在这些谅解备忘录中，详细规定了移民到大韩民国工作的岗位征聘必须由原籍国的政府机构进行，而不是交由私营部门。它们还详细规定了招聘费用以及移民的权利和义务。其他国家可以考虑采取这种正式的方法。应当将谅解备忘录公布于众，从而使移民、私营部门和民间社会了解其相关规定。

### （三） 加强对移民权利的保护

33. 如果移民的权利不能通过正常移民渠道获得保障，那么他们就不是安全的，并且许多人将选择采用非法渠道。

34. 在确保移民权利方面最重要的是应当在移民过程的所有阶段都遵循全球人权和劳工标准，特别是核心人权和载于劳工组织公约中的标准。在这方面，应当遵循人权普遍性、不可剥夺性、不可分割性、相互依存性和同等重要性的主要原则，并且尊重、保护和履行移民的人权。<sup>12</sup>

35. 为实现这一目标已采取的举措包括：采取行动使家政工作、农活和捕鱼等劳动法规中尚未充分覆盖的部门纳入国家劳动法规领域，从而使这些部门的移民工人获得正规部门工人享有的所有保障。

36. 所有移民工人应当拥有以他们可以理解的语言制定的、并且以目的地国家的劳动法为基础的可实施的雇佣合同。各国可以考虑强化移民工人的申诉机制、以及酌情为移民在出发之前、到达东道国时以及返回原籍国时提供全面和准确信息的机制。移民应当有权在休假期间回国和回返。

<sup>11</sup> 可查询：[www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312424](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424)。

<sup>12</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“移徙与人权：改善立足人权的国际移徙治理”（日内瓦，2013 年）。可查询：[www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf)。

37. 由于女性和男性移民往往在截然不同的环境中工作，而且遭受不同的侵权行为，应当在订立保护移民权利的机制时考虑促进性别平等。

38. 这些措施应当考虑到非正规移民的问题。在国际人权法中有强烈的共识，即非正常身份的移民工人须保留其基本权利。<sup>13</sup>

#### (四) 为移民提供充分社会保障

39. 劳工组织《1952年社会保障（最低标准）公约》（第102号）包括：

- (1) 确保儿童的福祉；
- (2) 失业保护；
- (3) 工伤保护；
- (4) 残疾保护待遇；
- (5) 生育保护；
- (6) 疾病津贴；
- (7) 养老金；
- (8) 遗属养恤金；
- (9) 全民医疗保障。<sup>14</sup>

40. 并非社会保障的每个因素都可以适用于临时性劳工移民，对于这类移民而言不允许他们携带受抚养人；但国际劳动法要求为移民工人以某种形式提供大多数社会保障。在为移民工人提供全面社会保障方面的障碍是，这些社会保障制度往往没有覆盖许多国内工人，特别是非正规部门的工人。由于移民工人通常将大量资本投资于获得在国外的工作机会，而且处于特别脆弱的境地，因此他们的工作应当是正式的，并且应当为他们提供一揽子充足的社会保障。

41. 关于健康生活的可持续发展目标3和关于包容性和公平的素质教育的目标4只有在移民及其子女被给予特殊考虑的情况下才能实现。

42. 原籍国与目的地国之间很难协调养老金的覆盖范围。各国养老金制度在申请资格规定、缴款和福利方面相差迥异。正像菲律宾那样，原籍国可以采取的措施，以确保其移民工人得以留在养老金计划中，并且在海外期间可以缴款。东道国制定的社会保障一揽子计划可以包括关于养老金覆盖范围的规定，例如当工人完成合约时，可以将一些养老金福利归还工人。

43. 东南亚国家联盟（东盟）和南亚区域合作联盟等区域政府间组织可以与其成员国合作开发本区域面向所有工人、包括移民的养老金制度，从而为移

<sup>13</sup> 《非正常移徙者的经济、社会和文化权利》（联合国出版物，出售品编号 E.14.XIV.4）。可查询：[www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf)。

<sup>14</sup> 劳工组织，《2014/15年度全球社会保护报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》（日内瓦，2014年）。可查询：[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---deports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---deports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf)。

民工人的福祉作出宝贵贡献。欧亚经济联盟正在制定养老金制度的规定，以涵盖来自其中一个国家而受雇于其他成员国的工人。

## **(五) 加强对潜在移民的培训并承认其技能**

44. 原籍国可以受益于调配更多高技能移民工人。此类工人更不可能从事弱势职业，而且会获得更多收入并且提供更多侨汇。目的地国家受益于技能水平和生产率更高的工人。尽管可以实现这种协同作用，但是在协调统一其职业和技术培训以及相互承认所获得的知识 and 技能认证方面仍然存在挑战。

45. 尽管东盟已制定相互承认协议，但它们仅涵盖八种职业，主要是专业性的职业。《欧亚经济联盟条约》规定其成员国教育机构颁发的教育证书应当在就业国获得承认，尽管工人需要经过额外的程序，以便获得对教育证书的承认，从而在教育、法律、医疗和制药领域工作。<sup>15</sup>

46. 依赖于大量移民工人的国家可以与原籍国开发联合的职业培训方案，以便为潜在的移民工人提供东道国所需的技能。东道国可以面向那些希望掌握东道国就业所需技能的其他国家人员开放其职业培训机构。例如，东道国也可以为目前的移民工人提供额外的业余培训。

## **(六) 解决非正常移民问题**

47. 在缓解非正常移民的程度方面有三种广泛的做法：(1) 简化正常移民手续；(2) 对于无正规身份的移民进行规范；和(3) 严格执行关于移民与就业问题的法律法规。面临大量的、无正规身份移民问题的许多国家已在一定程度上采用所有三项战略。在解决非正常移民问题的努力中可以考虑到负责招聘、促进和利用非法移民工人的机构的作用。

48. 对于非正常移民问题的所有应对办法必须以维护非法移民的基本人权为基础。

## **(七) 消除贩运人口问题**

49. 可持续发展目标 5.2 呼吁消除“公共和私人领域中针对所有妇女和女童的一切形式暴力、包括贩运”。目标 8.7 呼吁“各国立即采取有效措施，废除强迫劳动，终止现代奴隶制和人口贩运，禁止和消除最恶劣的童工劳动”。目标 16.2 要求各国“制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑”。

50. 解决这些问题需要作出重大努力以采取基于人权的刑法、移民法和劳动法中的措施，包括处理不安全和非正常移民问题的驱动因素；为各种技能水平的劳工移民提供法律渠道；通过法律，以惩罚那些贩运或剥削移民工人的人；并确保保护人口贩运的受害者。

<sup>15</sup> Samat Aliev, “欧亚经济联盟中移民工人的劳工移民与社会保障”，在北亚和中亚协助移民管理项目宣传论坛上的介绍，哈萨克斯坦阿拉木图，2016年6月。

## (八) 促进将移民融入东道国社会，改善公众对移民的看法

51. 为了协助实现关于有序和安全移民的目标 10.7，各国政府可以促进在住房、市场、社会活动和宗教活动中兼顾移民问题，并允许移民建立其自身的社会和/或福利俱乐部。

52. 公众往往没有认识到移民对东道国社会的经济所作的重大贡献。各国政府与雇主、工会和民间社会组织合作，可以采取更多努力向公众宣传劳工移民的好处，包括支持本区域执行全球联合国“团结一致”倡议和移民组织的“我是移民”运动。

## (九) 改进关于国际移民问题的数据收集和可用性

53. 对于实现 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标（其中许多目标都是不容易量化的）进展情况进行监测的这一工作对国家统计人员和国际社会的统计人员构成挑战。因此，目标 17.18 涉及数据、监测和问责制问题（见表 1）。

54. 亚太区域在关于国际移民问题的统计数据方面面临很大缺口。例如关于出发和到达的统计数据很少按照性别、年龄和地理位置进行分列。国际比较往往是以由联合国人口司汇编和维护的移民总量数据库为基础的，但亚太区域移民的主要形式是临时性劳工移民，因此“流动性”数据对于理解这一移民现象至关重要。那些编制关于调配至国外的移民工人数的准确数据的国家尚未落实有效手段来计算回返移民的数目。一些国家没有采用职业或行业的国际分类，结果是它们关于国际劳工移民的数据无法与其他国家的数据进行比较，或者通常无法与其国内的其他数据来源进行比较。

55. 使汇编国际移民问题综合数据这一工作复杂化的一个因素是它需要若干主要数据来源：普查；来自国家统计局的调查和行政记录；至少需要劳动部和卫生部以及银行系统的参与。普查可以按照原籍国、性别、年龄和各自的其他特征分列，提供有关一个国家所有移民的准确计数，但通常普查仅在十年中开展一次。如果考虑到适当的问题，定期家庭调查、例如劳动力调查或收入和支出调查也可以获得有关移民的宝贵信息，甚至是不在场人员的信息。关于特定议题的国家调查、例如非正常移民、移民儿童状况或移民健康状况等问题的国家调查也是可能的，但开展这项调查的成本较高。就这些主题而言，可以采取的更好办法是在已知包含大量移民的一个或几个地点开展调查。

56. 入境事务处通常按照所获得的签证类型公布关于进入某一国家人数的统计数据。劳工部则报告所调派移民工人的数目或者发放工作许可证的数目。卫生部汇编关于体检结果的统计数据、以及医疗保险方案的参与和使用情况。关于所有这些有益于政策制定和政策分析的信息来源，还必须以方便的方式提供（例如公布在政府网站），并被翻译为国际性语言。实现安全、有序和正常移民就意味着应采取行动来缩小这些差距。

## 五. 结论

57. 促进安全、有序和正常移民的目标已被明确纳入实现《2030年议程》中所提出目标的工作。本文件已试图表明如何将《2030年议程》与“安全、有序和正常移民全球契约”联系起来，并指出有关改革和能力建设以实现其共同目标的重点领域。

58. 作为联合国的区域委员会，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）在即将发布的“安全、有序和正常移民全球契约”和《2030年议程》方面在联合国在本区域开展的行动中发挥独特作用。作为具有跨部门技术专长和分析能力的多边平台，亚太经社会在处理与国际移民和《2030年议程》相关问题方面具有独特的地位。通过开展其分析性工作，亚太经社会可以查明和强调与执行《2030年议程》相关的国际移民问题新趋势，并就如何顺应这些趋势提出建议。亚太经社会可以利用其长期的规范性和分析性工作召集政府间会议，这将有助于关于移民问题的区域对话。除此之外，亚太经社会在制定全面移民政策方面为其成员国提供能力建设支助和技术援助，并借助于传播跨部门的分析性和技术性知识产品来支持成员国的政策制定。

59. 利用其在亚太区域协调机制中的号召力，通过各专题工作组汇集联合国系统各机构，作为落实《2030年议程》的组成部分亚太经社会可以在帮助推动以全面和协调的方式应对国际移民问题方面发挥主要作用，以便在落实、审查和后续跟进“安全、有序和正常移民全球契约”方面也对其加以应用。

60. 可持续社会专题工作组是亚太区域协调机制的组成部分，它可以在支持亚太区域各国实现与国际移民问题有关的可持续发展目标方面发挥重要作用。它汇集在国际移民问题方面具有不同专长但却相辅相成的若干联合国机构和机关，包括从事业务方案的机构和机关以及更侧重于更广泛政策议题的机构和机关。工作组可以启动和主导与其经常性工作方案形成补充的活动。作为联合国协调机制的组成部分，它在开展活动以召集区域会议、制定与移民问题相关的区域标准和规范、以及支持研究和传播关于移民问题的信息方面具备优势。作为这个工作组的共同主席并且通过与移民组织和联合国人口基金一起开展工作，亚太经社会有能力为这些活动提供支助，包括与具有技术专长的其他成员机构共同利用其召集力，以支持成员国实现即将发布的“安全、有序和正常移民全球契约”以及《2030年议程》中的目标。