



## 第七十一届会议

议程项目 13、21 和 117

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

全球化与相互依存

千年首脑会议成果的后续行动

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他的负责移民问题特别代表彼得·萨瑟兰的报告，他担任这一职务已经超过 11 年。该报告包括一项前瞻性的行动议程，并提出通过国际合作改善移民管理的 16 项建议。

特别代表的开创性工作有助于以促进信任、合作和进展的方式，将移民和人口流动问题摆上国际议程。报告立足于与指导他任期内的的工作相同的基本原则——最重要的是，它植根于一种对每一个人尊严的深刻信念。

特别代表在报告中所提建议在近两年中形成，并由众多专家提出的想法加以补充，本报告附件对专家们的贡献表示感谢。

2016 年 9 月特别代表身患重病时，他的建议已经基本形成。在随后几个月里，报告起草小组成员与秘书处的高级官员和专家密切合作，确保报告最后得以完成。

最后，本报告仍然是特别代表关于所述议题个人观点的陈述，提出特别代表关于改善国际移民治理的路线图。



## 负责移民问题秘书长特别代表的报告

### 摘要

本报告由负责移民问题秘书长特别代表编写，为通过国际合作更好地管理移民问题提出建议，并为大会第 70/302 和 71/1 号决议所指出的加强联合国参与移民问题提出了若干方式。虽然报告是提交给会员国的，但它也是对所有有关利益攸关者的一项贡献。报告借助负责移民问题特别代表的经验，目的是为安全、有序和正常移民全球契约提供参考，会员国已承诺全球契约的谈判将在 2017 年初开始，最后将于 2018 年举行一次国际移民问题政府间会议，会上将提交该全球契约供通过(第 71/1 号决议附件二，第 9 段)。报告分三节：导言认为，面对公众的关切，如果各国不是单方面行动，而是共同合作，就有更好的机会重新掌握谁可以入境和居留，从而促进安全和合法的移民，这比移民被迫转入地下要好得多。第二节阐述了一项行动议程，议程基于各国和移民之间、国家之间以及各国和其他利益攸关方之间的三套承诺，以及下列五个政策优先事项：(a) 管理与危机有关的流动并保护处境脆弱的移民；(b) 建立劳工和技术人才流动的机会；(c) 确保有序的移民，包括回返；(d) 促进移民的融入和发展；(e) 加强移民治理的能力。最后一节提出 16 项建议，说明有意愿的国家联盟如何能够与其他利益攸关方合作，开始处理这些优先事项，并就 2018 年及其后一个正常运作的移民问题国际架构的设想逐步扩大共识。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
A. 真正的问题及其解决办法 .....	4
B. 目前的情况 .....	5
C. 今后的方向 .....	6
二. 行动议程 .....	6
A. 各国对移民的承诺 .....	7
B. 国家之间的承诺 .....	9
C. 国家和其他利益攸关方之间的承诺 .....	12
三. 建议 .....	13
A. 管理与危机有关的流动和保护处境危险的移民 .....	13
B. 建立劳工和技术人才流动的机会 .....	15
C. 确保有序的移民，包括回返 .....	17
D. 促进移民的融入和发展 .....	18
E. 加强对移民问题的治理能力 .....	20
四. 结论 .....	24
附件 .....	25

## 一. 引言

1. 假如没有移民，世界各地的社会绝不可能实现目前的发展水平。因此，在我们所处的这个时代，国与国之间人口流动的数量比以往更多，既不令人吃惊，也不令人遗憾，因为人类数量在半个世纪内翻了一番，同时旅行和通信已变得更快、更容易。由此产生的不仅是千百万人的改变，而且是世界各地整个社会的改变。今后几十年随着发展的推进，希望移民的人将会更多，移民的选择也将会更多。<sup>1</sup> 有许多不同的因素影响移民的决定，因此难以预测何人、何时、何地会有移民。然而，人口失衡、经济不平等、冲突、灾害和气候变化的影响所有这些推动移民的结构性因素，纵然不会加剧，也可能会继续存在。这些趋势在短时间内不会被扭转。移民现象将继续存在。

2. 我们应该承认这一现实，并为之作出规划。移民对他们的新祖国作出了重要的贡献：他们从事社会所需要的工作，缴纳税款，往往还带来了使社会更加多样化、更有活力的新思想。国际移民对他们的原籍国也有所贡献。一般而言，他们在抵达后不久就开始向家里寄钱，2016年汇款超过5000亿美元。这些资金积累了人力资本，如果有效地进行投资，就可以创造财富。留在国外并取得成功的移民，有的成为原籍国的投资者，不仅带来了资本和贸易，而且带来了思想、技能和技术，从而使这些国家能够进一步融入全球社会。

### A. 真正的问题及其解决办法

3. 不过，上述这些只是宽泛的一概而论。移民的好处虽然明显，但需要一定时间才能实现，而许多相关代价则从一开始就表现出来。同时，移民不可避免地会有损于一些人，有时甚或是人数众多的社会群体。他们的关切可以得到解决，而且必须加以解决，而不能置之不理。这不仅需要各国政府的努力，而且需要整个社会的努力。我们需要做的，不是利用恐惧或夸大问题，而是系统地查明这些问题，寻找切实的解决办法。

4. 首先，以规范而不是秘密的方式进行安全合法的移民，符合所有人的利益。秘密的移民不仅使其他工人面临不公平竞争，引起不满，降低总体福利、安全和公共健康标准，而且也使移民只能听命于无良的雇主和贩运者，这些人可能使他们遭受最恶劣的虐待，这种虐待行为有时被称为“当代形式奴隶制”，是全人类所憎恶的。

5. 令人遗憾的是，这一问题成为近年来热门话题的原因在于大量人口无管制的流动，他们由于战争和残酷压迫以及自然灾害、饥饿和经济崩溃而被迫离开家园。对于他们自发的到来，出于对国家边境失去控制的担忧，公开的反应日益具有敌意。各国政府不得不进行应对，而他们应对的方式往往是防御性的，包括建设(或承诺建设)围墙，坚持他们作为纯粹本国事务决定移民政策、不受他人干涉的主

---

<sup>1</sup> Michael A. Clemens, “Does Development Reduce Migration?”, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 8592, October 2014 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

权权利。然而，当移民跨越国界<sup>2</sup>时，移民也成为国际问题。各国能够相互帮助，而且必须相互帮助，在区域一级并作为全球社会共同努力。

6. 被迫移民和难民流动也许是对国际社会最困难的挑战。我们有义务：(a) 解决被迫移民的根源；(b) 减轻被迫离开自己家园的人们可怕的痛苦；(c) 寻找解决他们困境的办法。在所有三个方面，各国和联合国都一直在失败。去年，即 2016 年，在改善全球应对方面投入了大量精力，特别是举行了一系列高级别国际会议。<sup>3</sup> 大规模难民和移民流动问题居于当前政治议程的首位，这是正确的。但是，我们决不能因此而看不到正常、有组织的移民仍然十分重要，无论是以工作、学习还是家庭团聚为目的的移民。

7. 联合国这个各国能够藉以共同努力建立关于国际行为规范和标准的政治共识的主要论坛，可发挥重要的作用。本组织向需要帮助的人们提供人道主义救济，并能协助会员国制定和执行应对和影响移民的各项政策；帮助发展机构能力；收集和分析数据，包括关于人口规模和流动的数据。

8. 因此，在 2005 年，当时的秘书长科菲·安南任命了第一位移民问题特别代表，其任务是努力确保移民得到应有的政治关注，并帮助会员国采取不仅有利于移民、而且有利于移民原籍国、目的地国和过境国的做法。11 年来，我有幸担任这一角色，而这一问题在国际议程和公开辩论中已变得越来越突出。

## B. 目前的情况

9. 在过去二十年里已经取得了很大的进展：各国增进了对移民动态和政策备选方案的了解，并更愿意在政府间论坛上讨论这一问题，这归功于通过联合国的一系列高级别对话以及全球移民与发展论坛的非正式对话建立起来的信任和信心；而今天，非国家行为体作为合作伙伴更能得到接受。在制定规范方面取得了进展，例如 2011 年国际劳工组织通过了《家政工人公约》，各国制定了各国移民管理各个领域的指导意见。此外，2016 年，国际移民组织(移民组织)加入联合国系统，这是不久前还不可思议、但早就应该进行的一个步骤，这一步骤应能加强移民组织和联合国，并造福于移民。

10. 2015 年，联合国所有会员国领导人通过了题为《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》的大会第 70/1 号决议，其中载有一系列旨在改善人民和地球命运的普遍适用的承诺(包括可持续发展目标和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，计划于 2030 年实现。作为一项总体原则，可持续发展目标设想各国集体利益和责任，确保包括移民和难民在内的最脆弱的民众和人口

<sup>2</sup> 虽然大部分移民现象发生在民族国家内，对大国而言尤其如此，但本报告讨论重点是国际移民。

<sup>3</sup> 这些会议包括：2016 年 2 月 4 日在伦敦举行的“支持叙利亚和该区域”会议；2016 年 2 月 9 日和 10 日在布鲁塞尔举行的解决方案联盟圆桌会议；2016 年 3 月 30 日在日内瓦举行的联合国难民事务高级专员公署(难民署)关于叙利亚难民接纳途径的部长级会议；2016 年 4 月 4 日至 6 日在联合王国威尔顿庄园举行的关于应对长期被迫流离失所的新办法论坛；2016 年 5 月 24 日和 25 日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会；2016 年 9 月 19 日在纽约举行的解决难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议；2016 年 9 月 20 日由美利坚合众国主办、在纽约联合国总部举行的全球难民危机领导人峰会。

在经济、社会和环境方面的进展中不掉队。在具体目标 10.7 中，各国承诺进行合作，以“促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和 管理完善的移民政策”。

11. 令人遗憾的是，各国对实践中“管理完善的移民政策”含义的理解往往大相 径庭。有些国家认为其含义是增加移民；其他国家则认为其含义是完全没有移民。 然而，所有的解释都必须忠实于《2030 年议程》的精神。

12. 2016 年 9 月 19 日，世界各国领导人齐聚联合国总部，举行解决难民和移民 大规模流动问题大会高级别全体会议。在作为会议成果文件通过的《关于难民和 移民的纽约宣言》<sup>4</sup> 中，各国认识到有必要加强移民方面的国际合作，并启动了一 个为期两年的进程，制定两项全球契约：难民问题全球契约；促进安全、有序 和正常移民全球契约，<sup>5</sup> 后者将提交 2018 年举行的政府间会议供通过。这给了 各国两年的时间，以澄清它们在努力执行《2030 年议程》中对彼此和对移民的责 任。如果雄心壮志如我所希望的能够占据上风，他们将利用全球契约制定移民治 理关键领域的标准，他们将保证在国家政策以及双边和区域协定中尊重并在可能 的情况下超越这些标准。

### C. 今后的方向

13. 必须建设性地利用今后两年，为所有国家所面临的问题找到公正和切实的 解决办法。应让所有的相关政府部门参与安全、有序和正常移民全球契约的谈判进 程，不仅那些处理国际和发展合作的政府部门应参与，在移民政策问题上往往拥 有最后发言权的内政部也应参与。还必须让帮助形成今天移民格局的许多非政府 行为体参与制定契约，从而使契约成为他们的契约，他们也有责任履行。

14. 最重要的是，我敦促所有会员国，事实上是敦促在移民进程中发挥作用的所 有各方，不要推迟采取行动，而是现在就结成联盟，促进共同的优先事项。通过 扩大利益攸关方的圈子，我们将有更好的机会使全球契约成为应有的移民政策有 效的指导框架。我提出本报告及其中 16 项详细建议，作为帮助各国及其合作伙 伴实现这一目标的路线图。

## 二. 行动议程

15. 我在本报告中提出的路线图围绕各国为更好地治理移民问题必须澄清和加 强的三个基本关系。我提出一项以国家和移民之间、各国之间和各国与其他利益 攸关方之间的承诺为基础的行动计划。这些承诺必须纳入国家与其公民之间更广 泛的社会契约，其主要原则包括获得合法身份、健康、住房、终身教育、体面工 作、性别平等、清洁环境、负责的机构及和平社会，在《2030 年议程》中都作了 规定。特别是在目前，日益加剧的不平等破坏了社会内部团结的纽带，使很大一

<sup>4</sup> 第 71/1 号决议。

<sup>5</sup> 在本报告中，安全、有序和正常移民全球契约有时被称为“移民问题全球契约”或“全球移民 契约”。

部分人口掉队，履行《2030 年议程》与移民有关的目标必须与实现整个社会更广泛的进步齐头并进。

16. 我提出各国和利益攸关方实现《2030 年议程》与移民有关的主要承诺必须处理的五个政策优先事项：(a) 管理与危机有关的流动并保护面临风险的移民；(b) 建立劳工和技术人才流动的机会；(c) 确保有序的移民，包括回返；(d) 促进移民的融入和发展；(e) 加强移民治理的能力。

17. 这三套承诺和五个政策优先事项一起构成一个“脚手架”，我建议到 2018 年能依托这个“脚手架”建立关于移民的国际合作和全球契约。与任何脚手架一样，它远远算不上完整，但它旨在提供方向、结构以及对可能性的认识。

## A. 各国对移民的承诺

18. 各国必须履行现有国际法规定的对移民和难民的义务。此外，他们都已签署联合国国际移民与发展问题高级别对话成果文件(2013 年)、<sup>6</sup> 《2030 年议程》和《纽约宣言》所载的具有政治约束力的承诺。其中一些承诺，特别是促进有序、安全、正常和负责的移民的承诺，需要更明确地加以界定，才能得到切实的执行。在一个理想的世界中，移民决定应出于自己的选择。鉴于情况往往并非如此，各国需要健全的政策：(a) 保护移民；(b) 给予他们合法、安全移民的机会；(c) 确保他们一旦移居外国，就能够全面参与他们所加入的社会和经济。

### 保护

19. 最基本和最迫切的任务是澄清各国对处境脆弱并且可能无法返回家园、但没有资格获得 1951 年《关于难民地位的公约》规定的保护的移民的责任。<sup>7</sup> 各国必须克服轻率的两分法，即认为难民是“好的”（即应得到帮助，因为他们被迫离开自己的国家，并且被剥夺了国家的保护），而非正常移民是“坏的”（因为他们是自己作出移民的决定，没有适当顾及法律程序）。现实远非如此明确，在真正在枪口下逃亡者和完全自愿的移民之间有大量的灰色地带。

20. 各国显示出他们对《关于难民地位的公约》文字的把握游刃有余，有时他们扩大了公约的范围：例如，战争难民现在一般都给予保护，而无须证明他们个人可能面临着迫害，尽管他们得到的保护往往附带限制性条件，例如，必须住在营地以及有时在真正可以安全返回之前就被过早地遣送回国。另一方面，那些没有资格获得政治庇护、但由于患病等其他原因而处境脆弱者，通常可能被允许逗留，对自然灾害的受害者有时给予临时保护，使他们能够逃离恶劣环境，从境外支持本国的恢复努力。

<sup>6</sup> 第 68/4 号决议。

<sup>7</sup> 1951 年《关于难民地位的公约》第 1 条将难民界定为“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遭到迫害而留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人”（www.unhcr.org/en-us/3b66c2aa10）。

21. 这种灵活性应继续得到保持，但我们必须进一步努力，达成一项强有力的国际共识，即在国家崩溃、没有达到武装冲突程度的普遍暴力行为或气候变化影响等面临危机和生命威胁而本国政府不能或不愿提供保护的情况下，各国对移民负有何种保护责任。各国拟定的现有指导意见中有这方面的组成内容，例如，《保护身处发生冲突或自然灾害的国家里的移民导则》草案，<sup>8</sup> 以及《南森倡议》所产生的《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》（《保护议程》），<sup>9</sup> 该议程是就如何保护逃离自然灾害的人们问题进行一系列区域协商之后拟订的。全球移民小组关于处境脆弱移民的不具约束力的指导原则和准则构成另一方面有益的内容。<sup>10</sup>

22. 国际社会还应确保将保护承诺转化为对有需要的人们的实际援助，无论他们是被困于危机国家中、被困在途中或是踏上危险的旅程。国际组织应帮助各国加强其领事服务和运营一个移民(包括在上述情况下的人员)援助中心全球网络。特别是，各国必须为所有无人陪伴和家庭离散的移民儿童、包括被贩运儿童提供持续的照顾和支助，确保为他们提供关键服务、家人下落追查以及运作良好的专业监护制度。

### 机会

23. 各国没有义务向所有移民开放边界，但他们确实愿意看到移民合法和安全地进行，并尊重移民的人权。为实现这一目标，各国政府需要确定并明确阐述在什么条件下允许移民进入、居留和工作或将如何帮助他们离开和返回，换言之，即国家的移民政策。

24. 并非所有的移民都需要获准长期居留。许多人可能想去一段时间挣点钱，然后返回本国。对其他人可以给予激励，鼓励他们在商定的工作期间结束后回国，例如，规定部分工资的发放依是否返回而定，或提供机会让他们回国一段时间后重新入境。让人们在较穷的国家和较富的国家之间来回流动，也称为循环移民，事实上是减少贫穷一种非常有效的方式。

25. 但是，仅仅让人们入境或鼓励他们到国外寻找工作是不够的。他们需要能以负担得起的费用进行流动，并在可以接受的条件中生活和工作。前期高昂的费用使穷人很难移民，导致一些人以过高的利率借款，使他们容易遭遇剥削和人口贩运。情况往往是，腐败官员利用这一进程获利，破坏了国家权力以及公民对国家机构的运作和他们维护法律能力的信任。原籍国和目的地国也愿意确保移民有合适的技能从事现有的工作，而且他们的技能得到承认，否则雇主和移民都受损，生产力降低，移民政策受到损害。同样，如果移民工人的权利和尊严得不到尊重，不仅他们遭罪，当地工人也遭罪，有时他们发现自己被排除在整个就业部门之外，薪酬和工作条件的最低标准都没有得到适用。

<sup>8</sup> 见“危机国家移民倡议” ([micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/MICIC\\_Guidelines\\_english\\_web\\_13\\_09\\_2016.pdf](http://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/MICIC_Guidelines_english_web_13_09_2016.pdf))。

<sup>9</sup> 见 <https://www.nanseninitiative.org/protection-agenda-consultation/>。

<sup>10</sup> 全球移民小组，“关于大规模和(或)混杂流动中处境脆弱的移民的人权保护原则、准则和辅助的实用导则” ([www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf))。



## 融入

26. 由于《2030年议程》，各会员国已承诺不让包括移民和难民在内的任何一个人掉队。移民的权利得到尊重，他们享有体面的生活水准，并能够运用他们的技能，就能对目的地国和原籍国作出更大的贡献。因此，各国都有义务和意愿确保移民的权利得到保护，例如获得公平报酬、有合法身份和能够送子女上学的权利。但是，如果整个社会欢迎移民并愿意为移民问题取得成功作出投资，国家才能为他们提供真正的机会。这在很大程度上取决于社会将移民视为基本上是一种短期的经济交易，还是获得新公民的一种途径。因此，至关重要的是各国政府在规划移民政策时，应让对结果有利害关系的其他各方参与，其中包括议会、地方政府、雇主、工会、移民社区领袖、青年组织、学校和大学。

27. 在接收新来者方面存在的主要问题之一是接收前期往往会产生费用，而后期才会产生好处。<sup>11</sup> 此外，费用的分布往往不均匀，一部分劳动力(通常是低技能工人和新移民)和一些社区受到更大的影响。此外，对有些人、也许特别是老年人来说，变化的速度和规模可能令他们无所适从，他们可能开始觉得在自己的国家中成为少数群体。各国可以减轻这些问题，办法是对有可能失去工作的人积极提供补偿，例如进行再培训和支助失业工人或面临失业威胁者，并扩大受影响社区的公共服务。各国政府应要求并帮助移民学习本国语文(或多种语文)。他们还可以不给予临时居留的移民某些权利，为成为长期居民或公民者保留更多的权利和特权。然而，绝不能让“临时”劳工移民成为永久的下层社会成员。获准在该国居留超过规定时间的任何人还必须被允许获得永久的法律身份。

28. 接收移民涉及政府的费用，但拒绝移民也涉及政府的费用。不愿意建立法律途径让人们可以申请入境，从而承认对移民劳工的依赖，这样的国家最终鼓励了未经批准的移民。有些国家未能认识到它们已成为有大量移民人口居留的国家，后来可能发现移民的子女和孙子女存在一些问题，尽管他们是本土出生的，但他们仍觉得自己被视为外来者。此外，拒绝欢迎新人的老龄社会可能面临经济的停滞。

## B. 国家之间的承诺

29. 通过将若干与移民有关的具体目标列入《2030年议程》以及《纽约宣言》的通过，会员国已开始承认管理国际移民是一项分担的责任，必须合作履行。我认为，各国要兑现促进安全、正常、有序和负责的移民的承诺，必须特别在四个领域开展合作：

### 危机移民

30. 各国必须商定如何应对与危机有关的大规模流动问题，这么做不仅是为了拯救流动的民众，使他们避免必然的死亡或苦难，而且也是为了避免临时性对策对

<sup>11</sup> 例如，经济合作与发展组织(经合组织)2016年进行的对瑞典(外国出生人口达16%)移民融入社会情况的一项研究表明，虽然近期抵达的难民对劳动力市场的影响乏善可陈，但随着时间的推移而改善。移民的子女一般能充分融入社会，尽管父母面临各种挑战。研究的结论是，瑞典的融入政策有效，但结果需要时间才能实现。见 *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, OECD Publishing, Paris ([www.oecd.org/sweden/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden-9789264257382-en.htm](http://www.oecd.org/sweden/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden-9789264257382-en.htm))。关于美利坚合众国移民影响证据的综述，见 *National Academy of Sciences, The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, National Academies Press, 2016 ([www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration](http://www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration))。

我们的政治机构和公众对政治机构的信任造成破坏性影响。令人遗憾的是，尽管存在区域解决办法的成功范例，<sup>12</sup> 但各国迄今仍未能找到解决这一问题的可持续方式。当移民争先恐后地抵达世界不同地区的安全地带时，各国的反应往往是“竞相逐低”，着力通过侵犯和限制移民的权利来阻止他们。

31. 目前正在出现的模式是，有些国家正在提供帮助，阻止移民流向发达国家，他们或者同意敞开本国大门，或者悄悄地阻止和拘留移民以换取更多的发展和经济援助。虽然更广泛的契约中可能需要一些类似的安排，但阻止移民进入不是一种可持续的解决办法。迫使人们回到过境国通常会产生涟漪效应：人们被送回不安全的国家，或一开始就被禁止离开这些国家。这种政策损害了对人权的尊重，使本已脆弱的国家不堪重负，因而可能削弱所有国家的集体安全。

32. 各国在《纽约宣言》中承认，只有为移民提供其他合法渠道，才有希望遏制非正常移民及其所有的相关风险。为此，各国必须共同努力，包括为此争取民间社会和私营部门的帮助。区域内促进流动和自由流动的制度能够使人们更容易地以合法安全的方式离开危机国家。<sup>13</sup> 但各国还承诺在全球一级就哪些人需要国际保护达成共同理解，并在关于处境脆弱的移民的指导原则中体现这一点。这些可能在一段时间后发展成为全球性的“软性法律”框架，该框架反过来又可以作为全球、区域和国家各级更正式且具有约束力的法律文书的基础。与此同时，各国迫切需要有能力为流动人口提供更好的保护，确保他们得到妥善认定和接收。

#### 劳工和技术人才的流动

33. 当前管理移民问题的任何努力都必须应对的根本问题是，有更多的人希望移民，尤其是低技能的年轻人，但他们以安全、正常和有序的方式移民的机会却不多。许多发达国家和发展中国家难以为本国的年轻人提供工作岗位。然而，世界各国都设法吸引有技能和(或)富裕的移民，而没有足够技能的移民却很少有机会。包括大学毕业生在内的年轻人往往缺乏雇主要求的外语技能和技术能力，或者教育、培训和认证制度的差异使他们的技能在另一个国家不被承认。

34. 世界不同地区之间的人口失衡将加剧，非洲国家与欧洲国家之间的失衡最为突出。预计到 2050 年，非洲国家的青年人口将增加一倍，达到 24 亿人，而欧洲国家存在老龄化和人口萎缩问题，其 7.38 亿总人口届时将减少约 3 000 万。因此，需要劳动力的国家和试图为本国青年创造机会的国家应确定一个共同的优先事

<sup>12</sup> 已有几项针对难民和移民危机的区域对策，包括：《印度支那难民问题综合行动计划》(1989-1997 年)；中美洲难民问题国际会议，该会议支持为难民、境内流离失所者和收容社区提供生计机会(1987-1994 年)；独立国家联合体难民和移民问题会议，该会议讨论非自愿人口流动(1993-2005 年)。

<sup>13</sup> 至少在西非国家经济共同体(西非经共体)成员国境内的利比里亚和塞拉利昂难民以及南方共同市场(南共市)成员国境内的哥伦比亚流离失所者这两个案例中，已正式使用了现有的自由流动议定书，为难民的劳工移民提供便利。在欧洲联盟，区域自由流动一直为发生经济危机的国家(例如希腊和西班牙)的公民提供保障。一些国家利用优惠性劳动力市场准入等双边贸易协定取得类似效果，例如南苏丹和乌干达之间以及苏丹和埃及之间达成的双边贸易协定。见：Katy Long and Sarah Rosengaertner, “Protection through Mobility: Opening Labour and Study Migration Channels for Refugees”, Migration Policy Institute, October 2016 ([www.migrationpolicy.org/research/protection-through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees](http://www.migrationpolicy.org/research/protection-through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees))。

项，即让更多希望移民的人掌握他们在国外找到合法工作所需的技能，并确保可以跨越边界转移这些技能，同时加倍努力在国内创造就业和机会。<sup>14</sup>

35. 目前，在一个区域内具有行动自由权的移民工人最适宜进行安全及合法的流动，例如在欧洲联盟和南共市国家内部的移民工人。此类协定需要参与国之间进行高度协调和统一，所有参与国都需要对彼此的标准和国家制度具有信心。不同区域在这方面取得了不同程度的进展，通常以让高技能工人的流动变得更方便开始。<sup>15</sup> 技能较低的工人一般只能依靠接收国单方面提供的渠道，或根据双边协定提供的渠道。<sup>16</sup> 我们的目标应当是统一各个渠道和各种技能水平的移民工人的条件，便利各国以全球示范协定为基础，以当前与雇主和其他相关利益攸关方所进行的政策对话为支持，谈判和执行关于劳工移民的协定。

36. 通过双边和区域协定管理劳工流动，将使目的地国能够控制进入本国的人选和条件，同时也让劳动力供给变得更具可预测性，并更加激励原籍国合作遏制非正常移民，促进本国国民回返。

#### 有序的移民，包括回返

37. 各国的优先事项将继续是也应该是在减少非正常流动和捣毁犯罪网络方面加强合作。犯罪网络利用移民的绝望和对更好生活的追求从事偷运移民或贩运人口的买卖。不过，随着公众进一步施压要求对“非法移民”采取强硬立场，各国应当吸取打击其他形式非法贸易的经验教训，避免对受害人刑事定罪和仅仅依靠管控边境和执法。双边、区域和区域间关于移民问题的伙伴关系和合作平台，可为构建信任和能力提供宝贵途径。联合国也可发挥重要作用，确保国家关于非正常移民、贩运人口和偷运移民的做法和合作依循和遵守包括人权法和难民法在内的国际法，并且不损害寻求庇护的权利。

38. 回返、重新接纳和重新融入社会是一个有序移民制度的基本要素。如果因为移民不正常地抵达目的地国或在该国居留，或者因为他们只有暂时的合法居留权(例如作为季节性工人)，或者因为他们的庇护申请在公平的听证后被驳回，他们没有留在目的地的合法权利，在这种情况下，每个国家具有让这些移民离开本国领土的自由裁量权。如果发生这种情况，原籍国有义务承认并接纳其国民，这么做是承担其对本国公民所肩负的责任，也是出于对移民人权和对各国之间相互承担义务原则的尊重。

<sup>14</sup> 见《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，第 69/313 号决议，附件，第 111 段。

<sup>15</sup> 一些区域一体化协定允许一般性人员(不仅是工人)流动(例如欧洲联盟和西非经共体)，而另一些协定允许一般性劳动力自由流动(如南共市)或某些类型劳动力(往往是高技能工人)自由流动(如东南亚国家联盟(东盟)、北美自由贸易协定(北美贸协)和加勒比共同体(加共体))。还有一些协定仅限于简化与贸易和投资活动有关的入境和临时居留程序(例如亚洲太平洋经济合作组织(亚太经合组织)的商务旅行卡)。见：移民组织背景文件，国际移民对话，关于“区域一体化进程中人员自由流动”的闭会期间讲习班，2007 年 6 月 18 和 19 日([https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/microsites/IDM/workshops/free\\_movement\\_of\\_persons\\_18190607/idm2007\\_backgroundpaper\\_en.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_backgroundpaper_en.pdf))。

<sup>16</sup> 这些协定的形式包括雇佣条约、劳工协定、征聘条约、移民条约和劳工交换条约。协定的形式可以是政府间协定、协定议定书、谅解备忘录、协定备忘录和国家政策条例。双边协定规定每个国家的承诺，其中可能包括配额和逗留时间。见 Sebastián Sáez 编，“让工人流动：利用双边劳工综合协定增加服务贸易”，发展方向(华盛顿特区，世界银行，2013 年)(<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15800/786840PUBOEP10Box0377351B00PUBLIC0.pdf;sequence=1>)。

39. 但是，如果把人员送回原籍国成为目的地国的首要目标时，与原籍国的谈判就很容易陷入僵持状态，或成为相互间的讹诈。此外，将贸易和发展援助等不相关领域的合作与一国在移民回返和重新接纳方面的合作挂钩，这种做法是短视和错误的，实际上可能强化导致非正常移民的一些根本原因。国家之间需要更频繁地进行开诚布公的交流，以便促进了解双方的不同利益并达成所有各方能够遵守的妥协方案。

40. 各国应努力就这一领域的指导原则达成一项协议，其中包括更好地监测回返情况及移民回返后的状况。这应有助于加强重返社会援助，以使其符合国家和地方的发展规划，并满足接收回返移民的社区的需求。通过这种方式，用于重返社会的资金更有可能产生预期的影响。

### 治理能力

41. 良好的移民治理是同时通过自下而上和自上而下的方式来实现的：给予地方政府融合新来者所需的特权和资源，并规划促进关键领域政策协调一致的国际论坛和伙伴关系。进展可能取决于直接受影响者和负责执行政策者的参与，同时就应该全面适用的共同最低标准、原则和方法达成一致。后者为国家间合作和移民提供了可预测性，使国家间合作以明确阐述的相互期望和责任为基础，并规定不管迁移到世界任何地方，移民的权利都必须得到保护。

42. 完善的移民管理显然符合集体利益，而符合集体利益的工作也应由集体共同出资。联合国所有会员国在《2030年议程》(2015年)和《纽约宣言》(2016年)中商定了一系列共同的优先事项。如果所有国家和地区都履行这些承诺，许多国家将需要帮助。在贸易政策方面，这种帮助是通过一项被称为“促贸援助倡议”的具体“资金封套”来实现的。在气候变化领域，有一个复杂的供资机制体系为发展中国家适应和减缓气候变化提供支持。同样，我们也需要一个专门的筹资机制支持能力发展，以实施与移民有关的国际承诺。这种机制还有其他好处，包括能更好地确保企业和慈善界等非国家行为体的捐款为各国政府、开发银行和联合国系统的工作提供补充并与之保持一致。

## C. 国家和其他利益攸关方之间的承诺

43. 国家不是移民问题的唯一决策者。家庭关系、侨民网络和私营部门是大多数国际移民行为的推动因素。通信技术以及合法和非法的中介帮助移民规划他们跨越国际边界的旅程。民间社会一直是一个巨大的希望之源。在针对移民和难民的广泛敌视态度面前，公民个人、非政府组织和企业进行了声援和动员，这些令人钦佩的举动包括：援救海上人员；帮助接收难民和移民并让他们融入当地社区，包括在私人住家收容移民和难民；提供法律援助，使移民能够主张和捍卫自己的权利；提供笔译服务、语言学习和培训及实习的机会。

44. 包括地方当局在内的各国各级政府在新抵达者融入当地社会方面往往处于第一线。从长期看，政府可以而且必须通过建立必要的支持结构和伙伴关系，对大量的自愿活动加以利用。这应包括支持地方政府间开展更加系统的交流和同行学习，支持在国家一级建立更具包容性的政策协调进程，以确保相关利益攸关方在制定与移民有关的政策方面有发言权。在全球一级，免疫联盟(原全球疫苗和免疫联盟)等成功的公私联盟可以提供启示。

## 保护

45. 国家与民间社会合作的一个优先事项应该是扩大机会，让公民直接为难民和被困在危机国家的民众提供支助，包括通过私人 and 社区发起的倡议提供支助。这不仅使更多的人能够合法地迁移到安全地点，还可促进公众对新来者的态度普遍出现转变，使东道国社会的社区具有主体意识，能够作为一个社区主动采取行动和承担责任，而不是将自己视为涌入的陌生人的被动接收者。

## 机会

46. 另一个优先事项是组织多个利益攸关方在所有各级培养青年人的技能，确保这些技能符合雇主的需求并被其他国家承认。这将不仅需要各国政府之间建立伙伴关系，还需要与地方和区域当局、雇主和工会以及规定资质要求的教育和培训机构及专业协会等方面建立伙伴关系。我提出建立一个就业技能和流动性全球多利益攸关方平台，以促进这种伙伴关系，并促进各国学习及统一政策和做法。

## 融入

47. 技术公司和企业家已经开发了创新性的方法，为移民提供信息、服务和学习机会。与技术公司和企业家更加系统地互动对促进移民融入至关重要。应鼓励技术在其中发挥关键作用的伙伴关系，包括探索如何让移民证明合法身份、以更廉价的方式寄钱回家以及获得金融教育和服务。

## 三. 建议

48. 我在本节中提出 16 项详细建议，这些建议力求提出实际可行的意见，说明各国从现在开始应如何在其他方面的帮助下推进上述行动议程，以在 2018 年达成一项全球移民契约，从而切实改进各国对国际移民问题的集体处理方式，落实《2030 年议程》，并改善移民及其家属和他们所居住社区的境遇。

### A. 管理与危机有关的流动和保护处境危险的移民

#### 建议 1

##### 制定关于移民儿童等处境脆弱移民的全球指导原则

49. 按照会员国在《关于难民和移民的纽约宣言》中提出的要求(第 71/1 号决议，第 52 段)，我保证全力支持针对处境脆弱移民的待遇问题(包括处境脆弱移民儿童的保护问题)制定指导原则。

50. 我建议现在就开始这一工作，先委任一个独立专家小组负责：(a) 为“处境脆弱的移民”制定一个工作定义；(b) 概述适用的国际法律框架和不具约束力的文书；(c) 查明目前在法律和实践中的保护方面的差距。

51. 有了这些调查结果，各国应在 2017 年马上开展一系列区域协商，在可能的情况下，区域协商可结合全球移民契约的筹备工作进行。这些协商应查明区域保护框架存在的差距，并提出消除这些差距的方法。理想的情况是，指导原则将在 2018 年作为全球移民契约的一部分获得通过。

52. 我还呼吁各国和其他利益攸关方通过以下方式履行其对移民儿童的国际法律义务：

(a) 根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国儿童基金会(儿基会)2014年制定的“安全和健康”指导意见,<sup>17</sup> 制定孤身和失散儿童的待遇标准,帮助欧洲国家履行保护儿童的责任。我鼓励儿基会和难民署在2018年前为世界其他地区制定此类指导意见,<sup>18</sup> 以将其列入关于处境脆弱的移民的指导原则；

(b) 停止因其移民身份而拘留移民儿童及其家人的行为,<sup>19</sup> 利用停止拘留移民儿童机构间工作组开展的工作,帮助各国采取注重权利的照管办法替代拘留。<sup>20</sup>

## 建议 2

### 扩大获得领事保护和过境协助的机会

53. 移民无论国籍如何,都应能够获得高质量的领事保护和过境协助。我呼吁各国与移民组织展开必要合作,以：

(a) 与由国家牵头的全球领事论坛<sup>21</sup> 协调,制定一项技术援助方案,以协助各国建设本国的领事能力;在单个国家缺乏能力时促进提供集体领事服务的安排;<sup>22</sup> 拟订移民原籍国和目的地国之间领事协助的示范协定；

(b) 在主要的移民过境路线建立一个移民援助中心网络,<sup>23</sup> 以尽早查明过境移民的需要,向移民提供有关移民路线安全问题的信息,告知他们在过境国和目的地国的权利、义务和应享福利,并扩大移民获得社会、医疗和法律服务的机会。

<sup>17</sup> 难民署和儿基会,《安全和健康:各国可以为确保尊重在欧洲的孤身和失散儿童的最大利益做什么工作》,2014年10月。

<sup>18</sup> 其他工具包括欧洲失散儿童方案,《良好做法说明》,2010年3月,第4次修订版(<http://www.separated-children-europe-programme.org/images/18/219.pdf>)。目前正在努力使这份文件也适用于欧洲以外的区域。

<sup>19</sup> 《儿童权利公约》认为,只有在符合儿童的最大利益时才能拘留儿童。2013年2月,儿童权利委员会认为,这种拘留从来都不符合儿童的最大利益。这一看法目前已经得到绝大多数联合国条约机构和特别程序以及越来越多判例的支持(例如:美洲人权法院,移民情形中和/或需要国际保护的儿童的权利与保障,OC-21/14号咨询意见,2014年8月19日)。结束对儿童的拘留也是难民署支持各国政府停止拘留寻求庇护者和难民的“不再拘留”全球战略(2014-2019年)的明确目标(<http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>)。各国在《纽约宣言》中承诺“将努力结束这种做法”(第71/1号决议,第33段)。

<sup>20</sup> 此类努力还应借助人权理事会移民者人权问题特别报告员的斡旋。

<sup>21</sup> 全球领事论坛是一个由35个国家组成的非正式组织,起源于2013年9月在威尔顿庄园举行的当代领事惯例论坛。该论坛每两年召开一次高级官员会议,讨论一系列领事方面的挑战,包括与之相关的移民工人和侨民关系问题(<http://globalconsularforum.com/mission-overview/>)。

<sup>22</sup> 这类领事合作的例子包括:英联邦成员国之间共享领事服务;法国和德国的领事部门同地办公;欧洲联盟成员国之间共享领事服务覆盖。见 George Haynal, Michael Welsh, Louis Century and Sean Tyler, “The Consular Function in the 21st Century: A report for Foreign Affairs and International Trade Canada”, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 27 March 2013。

<sup>23</sup> 这一网络可以参照墨西哥等地现有的良好做法。在墨西哥,多个联合国实体(移民组织、难民署、联合国开发计划署(开发署)、人口基金、儿基会、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和世界贸易组织(世贸组织))在联合国人的安全信托基金的支持下,一直与国家、地方当局、民间社会及移民合作,以制定一项关于过境移民安全的全面框架,其中包括过境社区的参与(<http://www.un.org/humansecurity/country/mexico>)。

### 建议 3

#### 扩大民众逃离危机国家的法律途径

54. 2016 年仅地中海的死亡人数就创下新高，我们的目标必须是提供其他路径，使移民不再经目前使用的危险路线抵达安全地区。我们还必须捣毁凭借走私、绑架和剥削滋生扩大的犯罪网络。我呼吁各国扩大人道主义接纳的使用范围，增加以学习、工作和家庭团聚为由的合法移民机会，从而帮助逃离危机国家的民众安全迅速地转移至他们能够得到保护的地方。

55. 特别是，各国应：

(a) 在国内建立处理重新安置或人道主义签证方案，使那些面临直接威胁的人员得以重新安置，而不需要经过危险的路线逃离本国(见下文第 57(c)段)；

(b) 为新设立的新出现的重新安置国联合支助机制认捐资金。该机制由移民组织和难民署牵头，为愿意让人道主义援助进入本国领土的国家提供技术和财政支持，但可能无法为寻求保护的個人提供资助；

(c) 扩大和制定私人赞助的重新安置方案，借鉴加拿大私人赞助难民的模式。加拿大政府与难民署和开放社会基金会合作，主动提出帮助在其他国家推广该模式；<sup>24</sup>

(d) 利用临时工作签证和季节性工人方案，应对自然灾害和气候变化的影响。<sup>25</sup> 一些国家为受自然灾害影响的国家的公民提供短期签证。这些移民给原籍国汇款有助于该国的灾后恢复。也可预防性地使用这些方案，以协助生计受到海平面上升或荒漠化等气候变化影响的民众。

56. 联合国应利用秘书长的召集力，与大学和学术网络、技术和职业培训机构以及国家和私人基金会接触，通过帮助规划和协调目前的奖学金提供情况，<sup>26</sup> 扩大针对危机国家学生高等教育和职业培训的奖学金和学生签证规模，并促进与移民当局和国家立法机构进行对话，呼吁发放更多学生签证并解决相关问题。这些努力可以借鉴德国艾伯特·爱因斯坦难民学者倡议基金奖学金方案的成功经验。该基金由难民署与德国政府共同运作。<sup>27</sup>

## B. 建立劳工和技术人才流动的机会

### 建议 4

#### 减少招工费用和虐待移民工人行为

57. 尽管一些劳工输出国作了努力，但国际劳动力招聘中的费用高昂问题和欺诈做法依然普遍存在。低技能移民工人所产生的费用最高，他们往往通过借债来为

<sup>24</sup> 见 <http://www.cbc.ca/news/politics/private-refugee-sponsorship-soros-un-1.3769639>。

<sup>25</sup> 例如，在海地发生地震后，美国规定海地人有资格申请美国的 H-2 临时工作签证 (<http://www.cgdev.org/initiative/migration-tool-disaster-recovery>)；澳大利亚的季节性工人方案和新西兰的季节性雇主任证方案为受气候变化影响的太平洋岛民创造了临时就业机会，可能间接有助于相关岛屿的家庭适应气候变化 ([www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1724](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1724))。

<sup>26</sup> 例如，国际教育学会成立了一个大学和学院联盟，为叙利亚学生提供奖学金。见：Institute of International Education Syria Consortium for Higher Education in Crisis, “Impact and Year Four Plans” ([www.iie.org/Programs/Syria-Scholarships/Impact-and-Year-Four-Plans#.V3mnZfkrLIU](http://www.iie.org/Programs/Syria-Scholarships/Impact-and-Year-Four-Plans#.V3mnZfkrLIU))。

<sup>27</sup> 见 <http://www.unhcr.org/en-us/dafi-scholarships.html>。

移民行为筹措资金，这使他们很容易遭受剥削。为解决这一恶性问题，我建议在以下四个方面采取行动：

(a) 帮助潜在移民以不受剥削的费率筹措资金，例如通过银行和当地非政府组织之间达成伙伴关系，使正规的金融服务更加普及，特别是在贫穷的农村地区。例如，在孟加拉国，孟加拉国改善农村状况委员会专门为孟加拉国移民工人及其家庭开发了一种“移民贷款”；<sup>28</sup>

(b) 调整国家的法律、政策和条例；双边和多边协定；自愿行为守则，<sup>29</sup> 使其符合劳工组织《公平招聘的一般原则和业务准则》；<sup>30</sup>

(c) 监测和强制执行招聘条例。各国政府应要求雇主(在目的地国)或主要招聘者(在原籍国)为其劳动力供应链中的侵权行为承担责任，包括为保证遵守规定而提供激励措施，例如要求雇主证明其遵守劳工和招聘标准，以此作为临时工人获得签证的先决条件。<sup>31</sup> 各国政府或行业机构应监测某个特定移民通道或行业的招聘情况，例如通过设立一个公共数据库并建立透明的评级制度，引导雇主和移民工人选择劳务中介；

(d) 促进招聘行业的整顿和专业化，制止子代理通常参与其中的乱象，目的是把(公共和私营的)招聘机构变成雇主和移民全面的“一站式中心”，提供培训和技能认证、就业安置及旅行安排等全面服务。<sup>32</sup>

## 建议 5

### 加强管理劳工流动的架构

58. 如今大部分移民行为的推动因素是寻找就业和更高的收入。因此，将出于工作目的的移民合法化，对于实现安全、有序和正常移民的目标至关重要。人口不断增长且青年求职者过剩的国家与即将出现劳动力短缺的国家需要达成合作。<sup>33</sup> 如果合作顺利，这将不仅具有经济意义，还将具有政治意义。

59. 为此，我建议：

(a) 确保涉及工人流动、国家的劳动力市场政策、移民政策以及卫生或农业等其他相关政策领域的双边和区域协定在国家一级保持一致。在制定与劳工移民

<sup>28</sup> 见 <https://brac.net/microfinance-programme/item/858-migration-loans>。

<sup>29</sup> 现有的自愿行为守则和(或)认证计划包括：移民组织的国际招聘诚信体系；Verite and Manpower 集团，“国际劳工招聘的道德框架”；人权与企业研究所，达卡原则；合乎道德的国际招聘做法联盟。

<sup>30</sup> 见 [http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe\\_documents/publications/Policy%20Areas/migration/EN/\\_2016-09-20\\_C-570\\_ILO\\_Experts\\_General\\_Principles\\_Operational\\_Guidelines\\_for\\_Fair\\_Recruitment\\_draft\\_.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/migration/EN/_2016-09-20_C-570_ILO_Experts_General_Principles_Operational_Guidelines_for_Fair_Recruitment_draft_.pdf)。

<sup>31</sup> Jennifer Gordon, “供应链背景下的全球劳工招聘”，劳工组织，日内瓦，2015年([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_377805.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_377805.pdf))。

<sup>32</sup> Philip Martin, “Managing Merchants of Labour: Recruiters and International Labour Migration”, Oxford University Press (forthcoming)。

<sup>33</sup> Michael Clemens 提出了一个解释这种伙伴关系可使各方受益的蓝图，“Global Skill Partnerships: A proposal for technical training in a mobile world”, Center for Global Development Policy Paper 40, 2014 (<http://www.cgdev.org/publication/global-skill-partnerships-proposal-technical-training-mobile-world>)。



有关的战略时，必须征求雇主、工会、培训机构和移民等关键利益攸关方的意见。在这方面至关重要，应当允许劳工移民成立工人协会和加入工会；

(b) 成立一个全球劳工输出国联盟，以便在谈判劳动保护最低标准、示范性双边劳动协议或回返和重返社会等问题时，推动共同的优先事项；

(c) 努力构建管理劳工移民的全球框架，包括示范性的移民工人就业合同以及示范性的双边和区域劳工移民协定；

(d) 2017 年马上建立一个多机构支助架构，以便在 2018 年前促进劳工流动和推动建立共识，利用劳工组织、移民组织、经济合作与发展组织(经合组织)和世界银行互补性的专门知识，为各国提供专门的专家力量，负责促进谈判、执行和监测关于劳工移民的双边、区域和(可能的)全球协定；

(e) 在这一拟议的机构间支助架构的基础上，建立一个关于就业技能和流动性的全球多利益攸关方平台，由其制订和审查涉及劳工流动所有方面的政策和工具，这些方面包括技能发展战略、劳动力和技能匹配、招聘、技能评估、所有技能水平的认证和认可、劳工移民协定的谈判和执行以及所得福利的可携带性。<sup>34</sup> 随着时间的推移，如果有足够的势头，平台可以设立一个谈判劳工移民协定的专门论坛。<sup>35</sup>

### C. 确保有序的移民，包括回返

60. 有序移民取决于能否为逃离危机局势的移民和到外国寻求就业者扩大合法入境的途径，并确保想要移民的人能够了解他们可利用的机会。在移民抵达后，各国可促进收容国社会对移民的包容和融合，以此推动有序的移民进程(见下文第 64 至 69 段)。对于选择不留在收容国或没有权限留下的移民，有序的移民进程还要求建立有效机制，确保他们能安全和及时回返，并重新纳入社会。

#### 建议 6

##### 改进信息的获取和为签证提供便利

61. 所有国家都应根据劳动力市场和对人道主义因素的考虑，为各类签证制定清晰和透明的准入目标。各国应通过以不同语言在网上公布的形式，为各类签证提供便于查阅的信息，包括入境、居留和就业条件等，并提供申请程序方面的信息。降低申请和获得签证的难度，并发放更多的多次入境签证，有助于减轻促使有意移民者铤而走险的压力。

#### 建议 7

##### 制定关于回返、重新接纳和重新融入社会的全球原则

62. 回返是一个正常运作的移民制度中不可或缺的组成部分，但目前对这一问题的处理方式往往有损于移民和各国之间的关系。不论人们是主动或在国家援助下

<sup>34</sup> 另见下文建议 8。该平台可以参照其他领域类似包容各方的机构，例如联合国粮食及农业组织的世界粮食安全委员会依靠一个多机构秘书处技术支助，依靠专家小组为其讨论提供劳动力市场相关数据和研究(<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about/en/>)。

<sup>35</sup> Lant Pritchett and Rebekah Smith, “Is there a Goldilocks Solution?: ‘Just Right’ Promotion of Labor Mobility”, Center for Global Development Policy Paper 094, November 2016 (<http://www.cgdev.org/publication/goldilocks-solution-just-right-promotion-labor-mobility>).

自愿返回，还是被强行驱逐，他们的人权都必须得到尊重。重返社会方案应符合国家和地方发展战略，以及移民所返回的社区的需要。

63. 我呼吁各国利用移民组织、全球移民与发展论坛以及移民问题区域协商进程等现有平台，启动原籍国、过境国和目的地国之间关于移民回返做法和标准的对话，以期建立共同理解，并最终在世界所有地区确立管理回返和重返社会合作事宜的共同原则。

## D. 促进移民的融入和发展

### 建议 8

#### 确保获得社会福利的机会和所得社会福利的可携带性

64. 所得社会福利的可携带性，对于移民和原籍国来说是公平问题，对目的地国来说是移民政策的有效性问题的。不应仅仅因为移民无法在离开时把社会保障应享福利带走，就阻碍他们离开或迫使他们在想离开的时候继续留在收容国。无法获得社会保障的移民工人往往是临时工或受雇于非正规劳动力市场，他们根本谈不上社会福利的可携带性。然而，各国应当确保将他们纳入国家社会保护最低标准，此类标准可确保所有居民获得基本水平的社会保障。<sup>36</sup>

65. 促进福利的可携带性将是拟议的就业技能和流动性多利益攸关方平台(见上文第 59(e)段)需考虑的一个关键因素。为努力建立这一平台，我敦促劳工组织和世界银行等主管国际组织加强协调和努力，帮助各国和保险行业的利益攸关方：

(a) 就社会福利可携带性的内涵达成共同谅解；

(b) 探讨是否可能由原籍国为由于与工作有关的原因而暂时迁移的移民和他们留在原籍国的家庭成员提供社会保障，包括建立移民福利基金；<sup>37</sup>

(c) 改进目的地国养老金和保健福利的设计，使其便于转往国外；

(d) 在主要移民走廊和在区域国家集团内就双边社会保障协定进行谈判；制定此类双边协定的标准模板；加强社会保障管理部门的能力，使协定有效运作。

### 建议 9

#### 改善汇款市场和金融包容性

66. 汇款对实现《2030 年议程》的第一个目标“在全世界消除一切形式的贫困”发挥着关键作用。如果消除贫困、加强穷人抵御冲击的能力也可以成为促进金融

<sup>36</sup> 见劳工组织《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)([www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524))。

<sup>37</sup> 亚洲一些原籍国，如孟加拉国、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和泰国已建立了移民福利基金，为移民工人提供一系列服务，包括出国前技能和情况介绍会；预付前期招聘费用贷款；紧急遣返、人寿和医疗保险；通过驻外使馆和领事馆专业分支机构提供(法律)援助；重返社会援助。一些基金为留守的家庭和社区提供服务，包括资助社会服务、奖学金和为有需要的家庭提供财政援助。福利基金的款项来自对雇主的固定收费、招聘机构和(或)移民工人缴纳的会费。见 Neil G. Ruiz 和 Dovelyn Rannveig Agunias, “保护临时劳工：发展中国家的移民福利基金”，《移民与发展简报》第 7 号，世界银行，2008 年 10 月 ([http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD\\_Brief7.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief7.pdf))。

包容性的切入点，那么这一点就尤为重要。然而目前的情况是，最依赖汇款流动的小国和脆弱国家的汇款费用往往最高昂。

67. 我呼吁各方更加齐心协力(例如，在国际农业发展基金和世界银行的领导下，开展协调一致的活动)，在政府决策者和监管者、金融行业代表以及技术企业家之间建立业务伙伴关系，以便：

(a) 使移民及其家人更易于获得金融服务，包括为汇款人和收款人提供金融扫盲培训；改善监管环境可促进手机货币等技术的使用，为跨境汇款提供便利；

(b) 促进汇款市场的竞争，例如，确保收汇国中央银行遵守《国际汇款服务一般原则》；<sup>38</sup>

(c) 不再将汇款与洗钱等同起来，即不再将每笔汇款交易(无论金额多小)都视为“证明无辜前皆有罪”的情形。相反，金融监管机构应转向基于风险的方法，着重处理超过一定门槛数额的汇款。为保持汇款渠道向危机中国家开放，这一点尤为重要。

#### 建议 10

##### 为移民提供法律身份证明，以此促进融入

68. 数百万人因为没有合法身份，或没有办法证明他们是谁而无法行使其基本权利和料理日常生活。可持续发展目标 16 具体目标 16.9 使各国做出承诺，到 2030 年，“为所有人提供法律身份，包括出生登记”。

69. 我呼吁世界银行、难民署、儿基会、联合国开发计划署(开发署)和移民组织等国际机构共同努力，与有关的国家和地方政府、私营公司和非盈利行为体合作，与人权理事会隐私权问题特别报告员协商，以便：

(a) 支持各国努力引入普遍民事登记和身份识别系统，为具体国家或城市的所有公民和非公民居民分配借以获得服务和经营商务的独特身份标识，不论其国籍、族裔、移民身份或其他特征如何。<sup>39</sup> 这些制度有时是由纽约市这样的开创性城市在地方一级推出的，它们为移民的融入提供了大好前景，但必须适当注意保护所收集的个人信息；

(b) 协助开展初期努力，探讨建立真正具有普遍性的数字身份识别系统的可行性，<sup>40</sup> 使个人能在不同国家开展交易或使用公共或私人服务。如果能与重要的个人信息(如出生或结婚证明、成绩单或疫苗接种和信用记录)挂钩，这种身份证可以减少文件丢失和伪造、紧急状况下家人失散以及走私者、人口贩运者或不法雇主通过扣押护照来剥削移民的风险。

<sup>38</sup> 国际清算银行和世界银行，《国际汇款服务一般原则》，巴塞尔，2007 年([www.bis.org/cpmi/publ/d76.pdf](http://www.bis.org/cpmi/publ/d76.pdf))。

<sup>39</sup> 此类办法中最大胆的是由印度独特身份识别管理局发放的 Aadhaar 身份识别码。该局为在该国居住的所有人提供一个通过生物识别技术获得的独特身份识别码，而不论其国籍或移民身份如何，以便于他们获得政府、金融和其他服务(<https://uidai.gov.in/beta/>)。

<sup>40</sup> 例如，ID2020 举措旨在开发技术解决方案，为所有人提供普遍的身份证明(<http://id2020.org/>)。

## E. 加强对移民问题的治理能力

70. 上述所有 10 项建议的假设前提是，虽然移民不能也不应停止，但目前的管理有很大的提升空间。在保护面临风险的移民、劳工移民以及回返和重返社会安排这三个方面，我已为改进治理提出了具体建议。在本报告最后一节，我提出了一些额外的一般性机制，我认为通过这些机制，有关目标是可以实现的。

### 建议 11

#### 投资于管理移民的国家能力

71. 我们需要各国不仅在国内采取适当政策，而且还要投资于那些优先事项相一致，但缺乏必要的资源和能力来加以推行的国家和地区。

72. 为推动对国家的移民管理能力做出协调一致的投资，我呼吁建立一个移民融资机制，目的是从各国、国际金融机构、多边开发银行和私营部门行为体获得资金和技术援助，以确保所有国家都有能力履行他们在《2030 年议程》中所作的与移民有关的承诺，移民问题全球契约将对这些承诺做出进一步说明。设立一个全球机制将促进捐助者与联合国之间的协调，确保将资源分配给那些受移民影响最大的国家。

### 建议 12

#### 为基于事实的移民政策和问责制改进数据

73. 治理的改善取决于优质的数据和对移民驱动因素与动态的正确认识。然而，国际社会仍还在努力确立基本事实，如移民是谁，在哪里，来自哪里，已经流向哪里，特别是发展中国家间的人口流动情况更是如此。我们应努力开拓多种渠道，完善有关移民的数据、监测和报告：

(a) 通过执行国际移民数据促进发展研究和政策委员会的五项建议，<sup>41</sup> 加深对移民情况的了解，这些建议具体为：(一) 在全国人口普查中询问基本的移民问题，并公开提供数据；(二) 汇编和公布现有的行政管理数据；(三) 集中开展劳动力调查；(四) 提供微观数据，而不是仅仅是表格；(五) 在更多的现有住户调查中纳入移民模块。<sup>42</sup> 这将要求各国以及经济和社会事务部、移民组织、联合国人口基金(人口基金)、经合组织、劳工组织、世界银行和儿基会等国际行为体共同努力，建立发展中国家收集、储存、分析及传播移民数据的机构能力；

(b) 说明“大数据”的潜力并加以利用，将其作为人口普查等传统数据来源的补充，并为此作出系统性的努力，审视既有的实验活动，明确哪些可行，哪些可以推广。<sup>43</sup> 我赞扬比利时和马里政府努力与多个国际组织和可持续发展数据全球伙伴关系网络合作，建立移民大数据联盟；

<sup>41</sup> 见 <http://www.cgdev.org/working-group/improving-migration-data>。

<sup>42</sup> 例如，世界银行生活水平衡量研究调查、人口与健康调查、劳动力调查、家庭预算调查和收入支出调查。这将使移民进程与个人和家庭的人类发展成果之间建立详细联系。

<sup>43</sup> 例如，Flowminder 基金会使用不同情况下的手机数据，分析与自然灾害和气候变化(孟加拉国)或传染病蔓延(肯尼亚)等因素相关的流动模式，以期支持应对战略(<http://www.flowminder.org/case-studies/mobile-phone-data-to-understand-climate-change-and-migration-patterns-in-bangladesh>；和 [www.flowminder.org/work/research-innovation](http://www.flowminder.org/work/research-innovation))。关于“大数据”目前与国际移民有关的使用情况简介，见 Olivia De Backer, “Big data and international migration”, 16 June 2014 (<http://unglobalpulse.org/big-data-migration>)。

(c) 开发工具和建立能力，监测由国家统计局批准、在商定的全球指标以外的与移民有关的可持续发展目标，以实现可持续发展目标的普遍监测。<sup>44</sup> 因此，我提议建立一套强有力但可控制的工具，用以衡量国家和移民的情况，包括移民的人类发展指标、移民组织的移民治理指数<sup>45</sup> 以及一项与移民有关的援助和协助追踪工具；

(d) 通过创建独立的全球数据库(例如，由一个大学联合会维护)<sup>46</sup> 来监测各国在流动人口权利方面的表现，数据库包括不同国家的法律和条例赋予各类外国人群体(包括移民、游客和商务旅客等)的权利指标及其实际执行情况。

### 建议 13

#### 促进包容各方的关于移民的国家辩论和政策一贯性

74. 所有国家都应认真考虑建立某种形式的移民问题部际工作组，各部委和各机构可以借此在彼此之间并同有关的利益攸关方(包括地方政府代表、私营部门和移民社区的领导人)协商，以确保将政策目标和具体目标保持一致，特别是涉及人道主义、发展、移民、内政和外交事务的政策。

75. 议会可以发挥明确和重要作用，就移民政策涉及的利弊权衡进行更开放、知情的公开辩论。我呼吁各国议会联盟和议员全球行动联盟与移民组织和其他国际组织合作，对他们的选民开展移民问题教育，促进议员之间就这一问题开展国际对话，并促进他们参与有关全球移民契约的协商。

### 建议 14

#### 增强城市和地方政府的权能

76. 世界各地的城市在接纳移民方面发挥着日益重要的作用，并正在为管理更大的多样性建立所需的职能和工具。应为它们有效开展这一工作提供权力和资源。我建议：

(a) 为城市和区域开展专门倡议，<sup>47</sup> 尤其是在移民和流离失所为较新现象的城市和区域，以在移民和难民政策领域建立、资助、协调、分享和试点良好做法，例如，可为此为城市管理部门开展全面的管理和领导才能发展方案；<sup>48</sup>

<sup>44</sup> 可持续发展目标各项指标的正式清单包括监测与移民有关的具体目标的八项指标 (<http://unstats.un.org/sdgs>)。

<sup>45</sup> 见 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrationgovernanceindex2016.pdf>。

<sup>46</sup> 牛津大学 Martin Ruhs 提出建立全球移民权利数据库(<http://priceofrights.com/blog/post.php?s=2013-11-30-the-case-for-a-global-migrant-rights-database#.WBeljSSZ0kx>)。哥伦比亚大学目前正在拟订人口流动示范条约，示范条约将涵盖从以商业和旅游为目的的旅行、劳工移民到被迫流离失所所有形式的流动。在 2013 年的一项倡议中，乔治敦法学院出版了国际移民权利法案，其中汇编了现有的国际法和渐进的国家实践。该举措目前正在制定指标，衡量这些权利的通过和执行情况。

<sup>47</sup> 也许可以借助与地方政府开展的多机构移民与发展联合倡议的工作来推进此类努力 ([www.migration4development.org/en](http://www.migration4development.org/en))。

<sup>48</sup> 布隆伯格-哈佛城市领导倡议由迈克尔·R·布隆伯格提供的 3 200 万美元馈赠金资助，通过哈佛大学管理。该倡议将为城市领导人提供日益需要的工具、技能和支持，以应对在管理世界各地的城市过程中面临的领导和管理方面的复杂挑战 (<http://ash.harvard.edu/news/bloomberg-philanthropies-and-harvard-university-launch-bloomberg-harvard-city-leadership>)。

(b) 应将地方当局的代表系统地纳入出席国际移民问题会议的国家代表团，这些会议包括全球移民与发展论坛、联合国高级别对话和移民问题 2018 年政府间会议；

(c) 为了使地方领导人能够发挥自己的作用，我呼吁继续支持召开流动、移民和发展问题市长论坛年度会议，<sup>49</sup> 地方领导人可以通过这一平台了解和影响涉及移民和难民政策的全球政府间讨论。

#### 建议 15

##### 重新定位全球移民与发展论坛的目标

77. 由于移民问题更加深入地渗透到联合国的工作中，全球移民与发展论坛将不可避免地对论坛的持续宗旨和附加值问题。我提议，近期全球论坛应支持就雄心勃勃的移民问题全球契约达成共识，以推动执行《2030 年议程》中与移民有关的承诺。论坛可供各国政府和其他利益攸关方报告为履行可持续发展目标承诺所做的努力，也可作为促进伙伴关系以便履行这些承诺的平台，论坛的成果应纳入可持续发展问题高级别政治论坛(审议实现千年发展目标进展情况的联合国指定机构)的工作。为此，全球移民与发展论坛应考虑通过一项多年期工作方案，加强论坛的秘书处，加强论坛作为政策审议机构的作用，帮助各国更加系统地评估和评价其政策选择的有效性。论坛还可考虑治理改革问题，以鼓励国家、民间社会和私营部门真正地联合主导有关进程。

#### 建议 16

##### 加强联合国在移民问题上的领导力和能力

78. 阿拉伯叙利亚共和国的战争引发的大规模难民危机深刻地暴露了一个长期存在的问题，即联合国需要在考虑到人道主义、发展和安全问题的情况下，采取综合战略处理包括境内流离失所者、难民和移民在内的流动人口问题。这是 2016 年 5 月世界人道主义峰会和 2016 年 9 月解决难民和移民大规模流动问题大会高级别全体会议所传达的明确信息。

79. 随着移民组织现在正式成为联合国系统的一部分，我看到切实的机会可以阐明这一领域要求什么样的领导作用：在利用联合国系统各部分的专门知识的同时，还要为秘书长建立更明确的权力线。毫无疑问，移民组织(其任务显然包括移民问题)和难民署(更集中关注难民和无国籍人)自然是本组织未来关于(所有形式)国际移民的战略和体制架构的支柱。这两个机构在这些问题上比联合国系统内任何其他实体都拥有远远更多的资源、专门知识和积累的经验，因而应当成为组织协商和协调工作的“重心”。

80. 移民组织带来了至关重要的移民问题业务能力，联合国系统此前在这方面一直欠缺。移民组织现在必须扩大提供政策咨询意见的能力，包括为此提高研究能

<sup>49</sup> 流动、移民和发展问题市长论坛于 2013 年在国际移民与发展问题高级别对话上启动，是一个由城市主导的全球市长年度会议，旨在分享日益多样化背景下城市治理的新办法和创新型办法。市长论坛由联合国训练研究所(训研所)、移民组织、世界银行、移民与发展联合倡议和瑞士发展合作署提供支持(<http://blogs.worldbank.org/peoplemove/local-leaders-cooperating-internationally-migration>)。

力。2015年，移民组织全球移民数据分析中心在柏林成立，为这种研究能力播下了种子。这种研究能力的建立也可以参照开发署人类发展报告处的模式。移民组织还应审查和加强在促进政策对话中发挥的作用。

81. 强有力的移民组织-难民署团队必不可少，特别是在指导联合国应对混合移民和与危机有关的大规模流动(例如，通过一项基于待制定的指导原则拟订的处境脆弱移民联合方案)方面，以及在全球移民小组的支持下共同牵头协调联合国系统有关移民工作的工作方面。全球移民小组本身必须发挥更直接的作用，支持联合国在国家一级的工作，促进联合拟订方案和调动资源，制定政策和方案规划指导意见、培训材料和监测成果的指标。

82. 展望未来，我看到，一个因此得到强化的联合国系统必须在五个核心领域做得更好。

#### **预测危机中的流动并迅速作出应对**

83. 基于与危机有关的流动将成为“新常态”的假设，我们在规划时必须弥补保护链中的差距，包括由强有力的移民组织-难民署团队合作开展联合分析和早期干预，确保以尽早、尽可能接近原籍国的方式，发现和解决移民和难民的保护需要。

#### **在传达政治信息时统一口径**

84. 加强积极参与移民相关问题的小范围实体之间的协调，这些实体包括强有力的移民组织和难民署团队，并根据需要请其他实体加入，如经济和社会事务部、劳工组织以及联合国毒品和犯罪问题办公室。这将在具体的移民和流离失所局势与挑战提出要求的时候，使联合国系统能统一口径，从总部和国家一级传达明确一致的信息。

#### **支持和监测可持续发展目标中所作承诺的执行情况**

85. 联合国必须帮助各国把全球承诺转化为国家目标和战略，并制定国家和其他方面可用于衡量成功标准。全球移民小组可以在这方面发挥关键作用。在本报告中，我还主张建立筹资机制、拟订一套可管理的指标和确定全球移民与发展论坛的目标，即将其作为报告可持续发展目标执行情况和为实现目标促成伙伴关系的平台。

#### **支持发展“软性法律”和制定共同标准**

86. 有几个政策领域可以通过由国家主导的努力确定指导国家行为的共同标准和原则而取得进展，包括处理“处境脆弱的移民”、管理劳工和技术人才的流动以及移民回返和重新融入社会。联合国可以协助快速启动并促进发展这种规范性进程。

#### **努力缔结针对具体问题的新条约**

87. 如果各国热切希望在这方面取得进展，联合国可以帮助他们从非正式进程转向缔结正式条约，内容包括如何对待处境脆弱的移民、侮辱性的招聘过程或资金和福利的国际转移。移民问题全球契约可将各方商定的规范和原则集中到一个全球框架协议中，其中包含有约束力和无约束力的要素，并确定各国可在哪些领域共同努力，缔结新的国际准则和条约。

## 四. 结论

88. 本报告的目的是要表明，不论是在国家内部还是国家之间，移民都没有必要成为恐惧和冲突的来源。我相信，我们能够纠正对移民的负面定型观念和有关移民的误传，尤其是通过 TOGETHER(团结在一起)运动开展协调一致的努力；<sup>50</sup> 我们能使迁移更易于以正常和有序的方式进行；我们能够保护移民的安全，包括在危机时期；我们能够通过精明的投资降低移民成本，同时最大限度地发挥移民带来的好处；移民可以成为各国社会中经济和社会进步的一部分，而不是被抛在后面；各国在管理移民问题时可以共同努力，而不是彼此对立；简言之，我们的社会能够获得有效管理移民问题所需的知识和能力。

89. 但如果没有信任，没有各国政府之间以及政府与选民之间的信任，上述目标都无法实现。目前，信任严重匮乏。事实上，在近期历史中，信任的纽带从未如此受损，特别是围绕移民的问题，公众对此感到恐惧并缺乏了解。在这样的环境下，进展只能逐步取得。这就是我为什么建议在最低一级的治理层面处理问题，在这个层面上，问题可以得到解决。有时，这意味着在地方或国家一级，但在某些问题上，各国必须在双边、区域或全球层面共同努力，利用先锋和倡导者开展的举措，并通过所谓的“小多边主义”<sup>51</sup> 开展工作，小范围的有关国家将以这种形式共同努力，提出和实施新的理念，然后进行辩论，或许还可以在更正式的场所得到通过。

90. 要避免破坏性的反应，实现可持续的成果，我们就需要关注那些感到受移民现象威胁的人们的关切问题。对峙将使我们一无所获。在这一领域的国际合作要取得进展，必须考虑到所有正当行为体的利益。只要有关制度没有考虑到某些利益攸关方的利益，在理想的情况下，他们会无视这一制度，而在较差的情况下，他们会破坏这一制度。我相信，彼此倾听，不懈地寻求共同目标，商定实现这些目标的路径，将使我们能够找到对所有人都有希望的解决办法。

<sup>50</sup> TOGETHER(团结在一起)运动是由秘书长发起的全球运动，目的是改变对难民和移民的消极看法和态度，加强收容国和收容社区与难民和移民之间的社会契约。TOGETHER(团结在一起)运动在 2016 年解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议上发起，与会员国、私营部门和民间社会合作执行，将持续到 2018 年，届时各国预计将通过关于难民的全球契约和安全、有序和正常移民全球契约(<http://refugeesmigrants.un.org/together>)。

<sup>51</sup> Moses Naim, “Minilateralism”, Foreign Policy, 21 June 2009 (<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>)。



## 附件

由于篇幅所限，无法在此列出帮助我形成关于本报告议题的想法的所有人的名字。然而，有几位值得特别赞誉，首先是我服务过的两位秘书长科菲·安南和潘基文，以及扬·埃利亚松、威廉·莱西·斯温、罗伯特·奥尔、扎伊德·拉阿德·侯赛因亲王、卡伦·阿卜扎伊德、Eva Åkerman-Börje、Eduard Gnesa、Abiodun Williams、Edward Mortimer 和 Régine De Clerq。从我开始担任特别代表以来，Gregory Maniatis 和 François Fouinat 一直为我提供咨询意见，我还有赖于 Evelyn Purves、Melanie Burford 以及经济和社会事务部人口司的宝贵支持。麦克阿瑟基金会自 2006 年以来为这一工作提供财政支持，本工作还得益于瑞典、瑞士和美利坚合众国政府的捐款，以及开放社会基金会和卡内基公司的捐款。在编写本报告期间，由迈克尔·多伊尔领导的哥伦比亚大学全球政策倡议在实质内容和其他方面支持了研究和起草小组的工作。

**研究和起草小组：** Gregory Maniatis、Sarah Rosengaertner、Colleen Thouez、Edward Mortimer、Justin MacDermott、Kathleen Newland、Katy Long、François Fouinat 和 Maggie Powers。

**出版团队：** Sabine Henning、Loreley Sanchez、Brenda Olivas、Nicole Pope、Lucretia Keenan、Ciara Spencer 以及大会和会议管理部。

**所咨询的专家：** 我们在起草过程中咨询了数十名专家和决策者，他们的想法和认真推敲充实了本报告。以下列出他们的名字绝不意味着他们认可本报告，而是反映了起草小组对他们所作慷慨贡献的深切感激：Manolo Abella、T. Alexander Aleinikoff、Kamal Amakrane、Véronique Aubert、Ibrahim Awad、Najim Azahaf、Paula Banerjee、Indrojit Banerji、Martin Barber、Mathieu Bédanger、Alexander Betts、Michael Boampong、Peter Bosch、Jorge Bravo、Thomas Buettner、Chukwu-Emeka Chikezie、Ryszard Cholewinski、Michael Clemens、Sarah Cliffe、Elizabeth Collett、Cathryn Costello、François Crépeau、Anna Crowley、Hein de Haas、Pedro de Vasconcelos、Darla Deardorff、Pamela DeLargy、Bernie Derible、Vyjayanti Desai、Michael Doyle、Jean-Christophe Dumont、Howard Duncan、Gonzalo Fanjul、Elizabeth Ferris、Anjali Fleury、Marta Foresti、Martin Fowke、Laura González-Murphy、Guy Goodwin-Gill、Jennifer Gordon、Christopher Gregory、Phoebe Griffith、Jessica Hagen-Zanker、Randall Hansen、Shahidul Haque、Jill Helke、Sabine Henning、Nava Hinrichs、Robert Holzmann、Bela Hovy、Natasha Iskander、Arafat Jamal、Jyothi Kanics、Donald Kerwin、Michele Klein Solomon、Kevin Klock、Rey Koslowski、Frank Laczko、Sandra Lavenex、Michelle Leighton、Ben Lewis、Manjula Luthria、Jonathan Marskell、Philip Martin、Susan Martin、Lea Matheson、John McCallum、Niall McCann、Claire Melamed、Clare Menozzi、Craig Mokhiber、Pietro Mona、Claire Moran、Amy Muedin、Rainer Münz、Izumi Nakamitsu、Kerry Neal、Pia Oberoi、Sara Pantuliano、Philip Pierce、Sonia Plaza、Martijn Pluim、Hannah Postel、Jonathan Prentice、Dilip Ratha、Daniele Reale、Cécile Riallant、Anne Richard、Christopher

Richter, Maria Teresa Rojas, Martin Ruhs, Goetz Schmidt-Bremme, James Sharp, Suzanne Sheldon, Nando Sigona, Ronald Skeldon, John Slocum, Federico Soda, Leigh Stubblefield, Madeleine Sumption, Patrick Taran, Manuela Tomei, Joel Trachtman, Patrick Weil, Casey Weston, Catherine Wiesner, Tom Willems, John Wilmoth, L. Alan Winters, Alice Workman.

---