



第五十七届会议

议程项目 104

联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、
回返者和流离失所者的问题和人道主义问题

2002 年 11 月 21 日挪威及瑞士两国常驻联合国代表给大会主席的信

奉我两国政府指示，谨此转递题为“关于难民和移徙政策之未来的海牙宣言”
的文件（见附件）。

请将本函及其附件作为大会议程项目 104 的文件分发为荷。

瑞士常驻联合国代表

挪威常驻联合国代表

大使

大使

耶诺·施特赫林（[签名](#)）

奥莱·彼得·科尔比（[签名](#)）

2002年11月21日挪威和瑞士两国常驻联合国代表给大会主席的信的附件

国际开发协会/荷兰分会
——关于庇护和移徙之未来的项目

关于难民和移徙政策之未来的海牙宣言

序言、原则、评论

序言

应国际开发协会荷兰分会之邀，**我们**来自世界各地、背景各异的约 500 名代表齐聚一堂，集思广益，讨论难民和移徙政策之未来。我们之中有代表政府的，超国家机构的，政府间组织的，学术界的，信仰团体的，也有代表民间社会组织的。我们当中某些人有过逃亡、流离失所或移徙的亲身经历；还有人在当地、国家，区域或区域间各级长期致力于善政。我们讨论了强迫移徙和自愿移徙的性质和规模以及采取新的对应措施的可能性。我们相信能够建设一个公正的世界，在其中：理想和行动紧密结合，难民和移徙者是共同关注的核心问题。

我们认为，难民和移徙者对于国际社会关系极大。他们的未来在国际和平合作、稳定和经济安全之概念中是关键因素。强迫迁移和自愿迁移有很大区别，但也有联系。必须将两者放在经济及政治全球化的范畴内观察；全球化一方面有可能促进人的发展和繁荣，另一方面，也有可能造成边缘化、剥夺权利、贫穷和两极分化。

我们认为，移徙属于正常现象，能推动经济和社会发展、丰富文化并增进多样性。然而，世界绝不能再坐视有人惨遭迫害、酷刑、虐待和侵犯人权束手无策；不能再坐视数百万的国内流离失所者只受到微弱的保护，也不能再坐视庇护制度受极大压力、大批难民得不到国际保护。

我们认为现在正是改变工作中心的良机。移徙的格局在发生变化；国际合作的潜力在增加；世界人口在变动中；全球化带来了更有效管理移徙的可能性；人权和民主治理的进展展示了新的前景。

我们借本宣言倡议采取新办法。出发点是再思考国家和社会的长期利益以及迁移者的愿望和需要。本宣言提出了迎接未来挑战的一个方向。在良好的国际合作下，得到管理的移徙就能发挥大的潜力，而国际社会今后的一项重要目标应当是促使人人切实享有居住和选择居住本国的权利。国际难民保护是人权方面的重大成就；可是，今后几十年间要加倍努力，推动国际公认的人权准则，防止冲突并解决长期冲突。

我们吁请国际社会以创新的方式迎接这些挑战。现在正是时候。只要发挥高度的政治领导能力，我们的世界能够逐步实现和平共处、经济繁荣和所有人民的理想。

原则

1. 国家的责任

世界正在逐步走向全球化；难民的迁移和移徙乃是今后几十年的大问题。庇护和移徙政策主要责任在于国家，但现在没有一个国家能够单独行动。吁请各国制订政策，管理人口的流动，并开展国际合作。国际人权、人道主义法和难民法

规定必须尊重人权和人格，这就赋予各国以义务和责任。普遍标准适用于难民和移徙者，象适用于其他任何人一样。

2. 着重于新的对话

未来难民和移徙政策的出发点在于所有有关行动者具有共同利益。现在要改变目前各协商进程中的优先事项，重点是共同利益和原籍国、过境国和目的地国之间的直接对话。如一开始就让难民、其他流离失所者、移徙者、民间团体、经济活动者和政府参与，就能制定出最好的解决办法。

3. 区域办法

难民的移动和国际移徙构成越来越大的挑战，一项行之有效的对策在于大力开展区域合作。在全球框架内，区域合作安排可以增进人权和人格、团结和分担责任。采取区域办法，可以更有实效地因应人口流动并加以治理。

4. 移徙管理

成功的移徙政策兼顾人道主义义务和有效管理。一项合理的战略会顾及原籍国、过境国以及目的地国的需要以及有关移徙者的愿望，会尊重移徙者的投入和贡献以及各个社会在人口、经济、劳务和文化方面的需要。移徙管理是一个复杂的进程，不止于采取惩罚措施和管理手段。务必要明白：对于个人、家庭、社区和国家而言，移徙属于正常现象。

5. 移动和安全

过去，人口移动曾引发安全考虑，今天更是如此。尊重人权并在国际上确保安全，这两者之间并无内在的不协调，因此需要进行冷静和理性的审议。各国正视公民合理的安全需要及福利，可以增加公众的信任，继续建设性地推动移徙和人道主义方案。

6. 有序移徙

制定连贯的有序移徙方案，乃是移徙新办法中的重要手段。各国要制定国家或国际政策制度，表明在移徙方面的利益和期望，这样的制度会提高公众信任，提升国家因应人道主义危机的意愿。作出透明安排，能够明确移徙者的权利和义务。如以明朗、开放的方式宣传上述方案，就会以可预期的方式引导移徙现象。即会减少未经许可的移徙所产生的制约和费用，帮助削弱有组织的贩卖人口和走私活动。

7. 不正常移徙

不正常移徙对于当事人往往是危险的，因为他们几乎没有或者根本就没有任何法律保护。在各国指导未经授权的移徙者参加有序的移徙制度时，它们可以同时开展合作，阻止无秩序的移徙。未经核可的移徙者，如符合某些人道主义标准，

便应当考虑让他们享有法律程序，包括身份合法化。对于其他人而言，应当让他们参加援助回返计划，各国要履行义务，以非歧视的方式接收难民。两种方法都是连贯政策的主要内容，承认身份不正常的移民继续享有基本人权。所有在各级打击有组织贩运和偷渡人口的集体行动，最好应按照 2000 年联合国《打击跨国组织犯罪公约》及其关于非法贩运和偷渡的补充议定书进行；这些议定书应当紧急生效。

8. 难民保护和庇护

为逃避迫害而寻求并获得庇护，乃是普遍适用的人权。1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书仍然是国际保护难民方面共担责任的根本基础；尚未批准该公约及议定书的国家应当予以批准和实施。国际社会的两大挑战在于扩大难民保护的范畴，将国际人道主义法、人权法和难民法的原则化为行动；并通过自愿遣返、融入第一庇护国或在第三国定居，全面满足持久解决的需要。难民问题得不到持久解决，会在政治、金融和人道主义方面造成更大的负担；持久解决上述问题乃是对全球和平与稳定作出的一项最好的投资。

9. 国内流离失所者

世界各地的千千万万国内流离失所者不断增多，他们面临重大危险，极易受害。虽然各国政府应对这些人负主要责任，但他们的需要往往必需得到国际社会的专门援助和保护，在其政府为主要施虐者之时尤其如此。联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》对人权法和国际人道主义法给予国内流离失所者的权利和保护作了很好的归纳。

10. 移徙和发展

各国国内及各国之间的经济不平等是移徙的重大起因之一。因此，移徙政策必须与发展政策、防治疾病和消除贫穷及扫盲同时并进。需要以更大决心制定综合发展战略，该战略要有可持续性、以人为中心并强调教育、保健和政治参与。为使关于援助、贸易、发展和投资的国际和区域框架行得通，必须把优化资源分配作为优先事项，为所有人创造机会，并减轻人才外流的负面影响。

11. 冲突和防止冲突

严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，往往因暴力冲突的环境而趋恶化；此种行为仍然是强迫流离失所的重要起因。国际社会特别有责任制定战略，消弭其破坏性并防止随后产生的国内流离失所者和难民人流。在这方面，有效控制军火流动和助长冲突的资金流动，乃是加强那些保护和援助冲突受害者的人道主义行动的有力措施。国际上应当更多地支持联合国维持和平行动。国际刑事法院成立后将越来越多地把对灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪负有责任者绳之以法。

12. 冲突后的重建

需要制定包容性的、自下而上的新办法来处理冲突后的情况。需要迅速提供适当资源，恢复公共秩序和法治，重建基本基础设施。当地居民、流离失所者和回返难民的参与是顺利开展重建工作的重要因素。批准和实施 1997 年关于杀伤人员地雷的公约乃是促使人民安全回返的第一步。应当特别努力，确保保护儿童兵并使他们复员。

13. 重点是发挥潜力

难民和移徙者具有技能、知识、经验，并热切盼望能过上美好的生活。必须要利用他们的这些特点，从事生产性的工作，努力充实生活；不要浪费他们的才干，将其排斥在定居社区的正常生活之外。让他们进入劳务市场、得到教育、保健和其他公共资源，乃是发挥其自身能力的重要鼓励措施。这一政策使难民和移徙者有能力过充实的生活，对接受社会也能产生积极影响，有助于增强个人自理、减少社会费用、并提高公众对难民和移徙者价值的认识。

14. 就地安置和社会融入

不论难民和移徙者长期而言会有什么其他出路，也不谈他们返回原籍国的权利，总之，在平等待遇和禁止歧视的基础上及早实现就地安置，符合所有人的利益。工作、培训、家庭团圆、儿童教育和得到保健及其他公共服务，乃是顺利实现就地安置的关键因素。对于社会融入之双向进程而言，关键是要有当地居民参与，并尊重其需要，这是基于团结和多样性的国家兼容战略的一部分。通讯技术日新月异，人们迁移增加，改变了传统的移徙格局，这就要求各国在就地安置和重返社会方面制定更灵活的法律和社会机制。

15. 参与和责任

在许多国家，难民和移徙者乃是人口的重要组成部分。他们及早积极参与涉及其生活的决策乃是非常必要。借助于有效的沟通战略，同各级当局和民间社会习惯地进行对话，将会确保相互尊重和理解，并帮助所有有关者负起责任。对于社会融合而言，至关重要的是：难民和移徙者同所有人一样，必须尊重东道国的法规。

16. 女性难民和移徙者

要更加重视女性难民和移徙者的特殊需要，在人口移徙和流离失所格局发生变动时尤其如此。妇女常常在这两类人中占重要比例。她们负担较重，须确保其家庭受到保护并得以生存。保护政策必须更加顾及她们的需要。国家和地方当局要承认她们在协助就地安置及保存文化传统方面特具潜力。

17. 儿童和家庭

迁徙和流离失所常常造成家庭支离破碎。在所有的迁徙情形中，不论是被迫迁徙还是自愿迁徙，儿童都特别容易受害。1989年《儿童权利公约》乃是以维护儿童最高利益为原则，保护和援助儿童的普遍性框架。有关儿童具体需要、发育活力和适应新环境潜力的政策具有关键重要性，不仅缓解迁徙困难、并促成社会长期稳定。

18. 民间公司的作用

民间公司发挥日益重要的国际作用，这可见于民间公司的社会责任有了新的内涵。吁请企业领导人协助尊重人权，包括遵守基本劳工法标准和环境保护。企业领导人要避免助长冲突的活动，他们在支持当地民间团体方面可以发挥有益作用。在冲突后情形中，民间公司在帮助重建社会、经济和文化领域之基础设施方面，可以发挥巨大作用。此外，企业可以积极确保把难民和迁徙者吸收进东道国的劳动力，推进就地安置进程。

19. 领导、教育和信息

需要大力开展宣传、研究、信息和教育工作，帮助各社会处理难民和迁徙问题。政治、宗教和企业领导人，以及媒体和对制造公众舆论负责任的其他各界，在打击种族主义、仇外心理和恐惧并增进相互尊重和包容的文化方面负有特别责任。他们都有潜力，可以发挥重要的建设和和平及和解作用；而且也有这样的责任。

20. 执行法律文书

已经有得力的人权文书、国际人道主义法文书和难民法文书为难民提供保护；对迁徙者的保护较少。未来的重点在于确保这些文书得以有效执行。各国公开讨论实施现有法律的困难，并承诺建立必要的能力以争取达到国际公认标准，将是一大进展。这将能使更多国家签署并批准现有条约，并就尚未解决的重大关注问题达成大范围共识。

21. 体制安排

今日之难民流动和迁徙规模，对现有机构的任务规定、资源和实效性都构成了挑战。国际负责机构要有更加连贯、可靠和慷慨的经费来源。有关的国家当局、执法机构、政府间组织和非政府组织必须配备适当人员，妥为培训和改善协调。联合国秘书长现在应当在对全球和区域两级对负责人口移动的体制安排进行审查。这将会促进国家间以共同利益为基础开展对话。体制框架得到加强，会推动经济、社会和文化的积极发展，促进人的安全、保健和福利，并切实保护难民、其他处境危殆者和迁徙者。

评论意见

1. 国家的责任

难民的流动和移徙不是新现象。它们有很深的历史根源。移民流动在最近有所加强，是全球化的重要影响之一。对技能和劳工的需求以及寻找工作和机会，造成世界上许多地方的人在进行前所未有的迁移。此外，人们因为严重的经济、政治或社会不公而迁移。被迫背井离乡是世界上许多地区持续不稳定的结果，也是经常大规模侵犯人权和基本自由及违反国际人道主义法的结果。

今天移民、难民、寻求庇护者及其它流离失所者带来的挑战要求国际社会利用国家、区域和全球行动者的综合责任和能力作出反应。世界正变得日益相互依赖，一个国家在人口移动方面的政策和做法必然会影响到其他国家和地区。

因此产生的共同责任涉及迁移及流离失所者环节中的所有国家，不管是在南方国与北方国之间还是某一区域内的各国间。至关重要是原籍国有责任应解决产生被迫流离失所者及移徙流动的根本原因，不管这些原因是对人权标准的尊重、经济改革还是创造就业机会。目的是本国人民都不需要为了生存而移徙。采取积极行动以接受返回本国的公民并使他们重新融入社会，将加强共同国家责任的感觉。

为了建设更有序、更公正的难民和移徙制度，接受国必须逐步采取更有计划的方法及透明政策。新的政策需要服务于正当的国家利益。这些政策还将因各国日益增多的义务来制定，以便符合国际人权、国际人道主义法和难民法的普遍标准。

2. 以新的对话为重点

越来越多的人正在认识到，难民和移徙政策关切到许许多多利益有关者，其中主要是难民和移民自己，但也关切到各国政府、地方及国际非政府组织、多边机构、公司企业界和民间团体。“民间团体”指的是政府或经济/金融部门以外的任何实体、机构或组织。

在具有不同利益和影响力的行动者之间达成一致意见并不是一件容易的事情。我们相信，只有在所有相关利益有关者之间开展更加协调的对话，才有可能澄清共同目标，并提出实现这些目标的方法。北方应该与南方对话，富国与穷国对话，发展中国家与发达国家对话。目前，这种对话明显是不够的。讨论往往是在见解相同的国家间进行，或者各集团之间各自强调意见。

国际组织的作用仍然是有计划全球方法的讨论中心。与此同时，新的对话形式也有巨大潜力。通过这些对话形式，各国、非政府组织和公司企业界可以发展创造性的新伙伴关系。

这种对话的核心是国际“最佳做法”标准。要想了解这些标准是什么，我们可以求助于人道主义及人权组织，也可求助于联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和国际移徙组织(移徙组织)等专门多边机构。

3. 区域方法

迄今为止，制定难民和移徙政策的首要责任主要由主权国家承担。将来，团结一致的原则要求区域和国际两级的其他多边机构要发挥较显著的作用。

向前发展的道路就是难民和移徙政策要在正式的区域和分区域机构的议程上拥有更加优先的地位。这些机构包括：亚洲太平洋难民、流离失所者和移民问题磋商论坛、亚洲太平洋经济合作论坛、东南亚国家联盟(东盟)、独立国家联合体(独联体)、中欧自由贸易协定(自由贸易协定)、东非和南部非洲共同市场(东南非共同市场)、欧洲委员会、达喀尔宣言集团、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲自由贸易联盟(欧贸联)、欧洲联盟(欧盟)、利马南美洲进程、马尼拉进程、南方共同市场(其中包括阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭)、南部非洲移徙问题对话、北美自由贸易协定(北美贸协)、非洲发展新伙伴关系、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、普埃布拉进程、南部非洲发展共同体(南共体)和南亚区域合作联盟(南盟)。国际移徙组织(移徙组织)已经制定了一个创新方案“移徙促进非洲发展”，以加强移民群体对原籍国发展的贡献。

除了这些正式的区域和分区域机构以外，在建立非正式的新网络或论坛，以促使就难民和移徙问题开展国际和区域合作方面，仍有巨大的创造性潜力。如：曼谷宣言集团、伯尔尼倡议、欧洲、北美、澳大利亚庇护、难民和移徙政策政府间协商、国际移徙政策发展中心(“布达佩斯进程”)、国际移徙政策方案(其中包括联合国人口基金(人口基金)、联合国训练研究所(训研所)、国际移徙组织(移徙组织)、国际劳工组织(劳工组织))，以及移徙组织自己的国际移徙政策对话。

我们提到这些组织的重要性，是因为他们为一个明确地理区域内的难民和移徙问题作了重要的分析。然而，我们长远的眼光是将这些观点纳入更具有全球性的共同利益概念。两个方法都有助于更有效地管理移徙问题，减少被迫流离失所的根本原因，并鼓励各国共同承担责任。

4. 移徙管理

根据人人自由行动的概念，移民有权离开自己的原籍国。然而，他们合法进入另外一个国家的能力却受到每个接受国关于接受外国人入境的国家立法与法规的管理。

因此，需要一个有计划的全面方法对移民流动进行管理。各国负责任平衡移民的权利和利益与本国国民的利益。

必须牢记，对于不同的移民，一个国家可以同时是原籍国、过境国和目的地国。因此这些战略涉及到移徙过程中所有国家的合作与对话。移徙管理需要透明并需要各方参与，并符合国际法的框架。为了给工作增加可信用度，决策者需要同当地接受者的居民及移民协商并向他们汇报情况。

正是由于认识到单纯依靠单方面行动无法对移徙进行有效管理，因此世界上某些地方才采取主动行动，以加强区域合作框架。

成功的移徙管理战略的巨大优势，在于这些战略提供了政策基础，以加强劳工移民及其家属的合法移徙，从而减少未经许可的移徙、偷渡和人口贩运的动机。全面方法还将包括综合政策，以处理移徙的根本原因，包括贫穷、缺乏机会以及经济欠发展。

5. 流动性和安全

在提到人口流动与对人和国家安全威胁之间的关系时，我们要承认，具有国际犯罪性质的事件可以对寻求庇护和移徙给公众留下非常不利的印象。在许多其他情况下，可能有与难民和移民流动相关的真正的社会紧张，应该坦然予以正视并公开处理。

当一些国家感受到外部安全关切造成的威胁时，社会主要部门的观点会变得高度分化。在这样一种情况下，对重要的既定人权标准的容忍和尊重会受到压力，而仇外心理、种族主义和不容忍将增长。

有效的安全安排不仅是正当的，也是各国对居住在其领土上的所有人承担的义务。然而，如果这类安全安排危害到寻求庇护并损害难民和移民根据国际人权准则应受到的保护标准，则是不能接受的。

前面的路就是要发展更加有序透明的制度，对移徙进行管理，促使对人道主义危机、包括长期未解决的冲突，作出更加积极、全面的反应。这一方法的好处就是会保留余地，既能保护难民和移民的权利，也能保障接受国的正当安全利益。

6. 有序的移徙

在一个无序的世界中，移民往往会受到剥削，因此努力实现更加有序的移徙是非常必要的。各国在建立本国的政策制度时，应该明确提出关于合法移民以及移民权利和责任的设想。这些设想应该向公众广泛宣传。在这一较开放的方法内，可以在区域和全球两级制定各项政策。

需要对国家和国际两级的移徙政策进行调整，以便因应人口趋势、就业和失业格局的变化、以及技工缺乏问题。

未来的方法在于制定政策，加强移民始发国和接受国之间的互利思想。以相互依存和互惠为基础的合法有序移徙将通过一些主要方式，对和平与发展起到积

极的推动作用。这些方式包括将各国及各国具有创业精神的公民与全球社会联系起来，以及推动全球的学习和容忍。

7. 不正常移徙

在此应该指出，不管是被迫移徙还是其它移徙，在大多数情况下都是为应付无法忍受的情况或为了实现更好生活的愿望而做出的合理反应。然而不正常的移徙也引起人们的深深关切，因为脆弱的移民自己面临着一些危险，同时也给原籍国、过境国及目的地国造成不稳定影响。未经许可或“不正常”移徙概念指的是没有适当证件而迁移，实际上就是非法迁移，往往受肆无忌惮的掮客、犯罪网以及偷渡和人口贩运组织的帮助，而这些组织都剥削他们。鉴于人口贩运者使用的旅行方法以及移民在过境国和目的地国经常被迫害，未经许可的移徙也会很危险。

那些为了寻求庇护而非法进入一个国家的人必须记住，1951年《关于难民地位的公约》明确规定，难民不得因未经许可入境而受到惩罚。的确，偷渡经常是难民离开自己的国家、进入一个安全国家而又不被发现、不致冒被遣返危险及受进一步迫害的唯一办法。

国际社会逐步实现更有序的合法移徙既符合移民的利益，也符合各国的利益。实现这一目标最好是通过国家间的合作，以劝止或避免无序移徙，同时进行合作，解决能够扰乱秩序或不正常移徙的根源，代之以建立积极合法及正规的各种移徙机制。

遭到拒绝的寻求庇护者以及被拒绝合法居留的人在安全和有尊严条件下返回家园的过程必须迅速、有计划及合乎人道。如果能通过重新融入社会的援助来支持返回，并且原籍国能采取积极行动，以便利其国民有组织地返回，将有利于采取一种有尊严的方法，解决人类面临的这一困难问题。

8. 难民保护和庇护

各国为有序移徙制度制订的政策不得以任何方式损害寻求庇护者和难民利用保护和援助措施的权利。难民在其安全和保护得到保证之前，必须能够不受阻碍地通过各国，各国必须承诺允许难民通过。正如国际加强合作才打破人口贩卖者的力量，友好国家政府、国际组织和非政府组织在必要时必须挺身而出，为难民组织安全的逃离路线。

1993年在奥地利维也纳召开的联合国世界人权会议确认，不论何种人都拥有在其他国家寻求并获得庇护，以躲避迫害，并有权返回自己的国家。会议同样也认识到全球难民危机的复杂性，因此需要本着责任共担的精神，重申对相关国际文书和国际团结的承诺。

在对难民专员办事处“全球协商”内的难民保护措施进行了一年广泛审查之后，2001年12月在瑞士日内瓦召开了1951年《关于难民地位的公约》缔约国部长级会议。会议结束时，许多国家政府重申了对1951年《关于难民地位的公约》的目标和宗旨的承诺。其中一项决定是全球协商成立了庇护和移徙问题行动小组，以加强难民专员办事处和国际移徙组织(移徙组织)之间的合作，促使设法解决庇护和移徙问题。

越来越多国家认识到，找到解决难民问题的持久方法是对全球和平、安全和稳定的极好投资。为此目的，向难民专员办事处领导的全面方法提供政治、财政和实际支持，将是对国际社会所宣布的良好愿望的具体检验。

9. 国内流离失所者

目前，国内流离失所者至少有2 500万，其中多数为妇女和儿童。现有的援助量根本不足以向他们提供保护。许多国内流离失所者外人无法接触，甚至被人遗忘。

国内流离失所者的人数远远超过难民人数，但他们在许多方面面临的问题却和难民相同。两者的区别主要在于，国内流离失所者尚未越过国家边界，从严格的法律角度讲，他们仍属本国政府正式负责。与难民不同的是，目前尚没有明确的国际任务规定为国内流离失所者提供保护和协助，这是一大问题。

国内流离失所者往往与国内贫困和被剥夺机会的群体住在一起。面对这一复杂的现实，是把国内流离失所者作为一个特殊群体救援，还是让他们足以在针对一般弱势群体的政策中受益，人道主义组织和国际社会目前还没有定论。

然而，国际社会、包括联合国机构正在渐渐承担责任，作出较明确的任务规定，并提供充足的资源，以应付对国内流离失所者提供保护的许多问题。

虽然各国际公约并不针对国内流离失所者，但是他们还是受到人权法的保护，如果他们所在的国家发生武装冲突，他们还受到国际人道主义法的保护。这些具有约束力的法律文书为国内流离失所者提供的权利和保护，都汇总在联合国《关于国内流离失所问题的指导原则》中，非常有用。

10. 移徙和发展

各国内部和少数发达经济体与整个世界之间在收入和机会方面的不平等现象正在加深和扩大。最近的人口研究显示，贫穷和极端贫困人口绝对数增加了，这将不可避免地增加移徙的压力。

全球化进程使劳动市场出现了新层面的问题，特别是对高技术工人的需求，形成贫穷国家向富裕国家人才外流的严峻挑战。发达国家正是出于这一目的采取了移徙政策，因此造成大量技术工人向发达经济体移徙。大多数移徙者，不论身

份是否合法，不论技术高低，或者根本没有技术，把钱汇给国内的亲属。移徙者在目的地国家就业，每年的汇款达几十亿美元，远远超过了官方发展援助。

具有熟练技术的移徙者在其他国家、尤其是在更为发达的经济体定居，应鼓励他们为原籍国的发展分享知识和其他资源。移徙者中的科学家和技术人员，为原籍国的利益彼此成功合作、建立联系，这种例子屡见不鲜。

从长期来看，移徙问题应该成为发展战略的核心。国际社会下一个十年的主要目标，是确保没有人为生存而被迫移徙。国际社会有机会通过更有针对性的发展和财政援助，大大提高生活水平，包括改善卫生、教育和就业机会，从而减少移徙的压力。

就短期而言，国际援助，包括以培训、助学金和其他教育援助形式采取的措施，有助于创造一种经济和社会环境，既使人们的技术潜力得到充分挖掘，又对国家的福祉作出贡献。

11. 冲突和预防冲突

内战和持续不断的武装冲突、极端暴力、占领、入侵和侵略是大量人口被迫移徙的原因。世界许多地区旷日持久的冲突长年无法解决，并且常常未能引起国际社会应予的关注。近年来，武装冲突的性质发生了变化。1980年代末以来，国家内部的冲突而非国与国间的冲突大量增加，伤亡的绝大多数为平民。冲突涉及政府和非政府两方的行动者。国际人道主义法对双方都适用。冲突有为控制资源而进行的战争，也有互不相容的种族和宗教之间的斗争，如果有贫穷和排斥问题，冲突的影响就会大大加剧。冲突性质的这一变化对世界许多地区的政府体制产生了巨大压力，并对其和平进行可持续发展政策造成了严重破坏。当前一些严重冲突的特点是，军火以及石油和宝石等珍贵商品的无管制贸易，常常为臭名昭著的商业利益所利用。不论冲突的起因如何，国际社会现有的预警系统显然应加以改进，并且应该具有迅速采取切实行动的政治决心。

预防冲突是主权国家和国际社会的共同责任。我们提出这一问题，是要鼓励除采取传统的外交手段外，还应加强民主治理，并由民间团体以创新方法建设和平和建立信任。调停和民主手段是解决所有争端的最佳途径。

国际刑事法院已经设立，凡是企图挑起冲突或粗暴违反人权法或人道主义法的人，不得不考虑这新的因素。国际刑事法院可向冲突中犯下国际罪行而有罪不罚的现象挑战，因此有助于恢复司法正义，而司法正义正是冲突后重建工作的关键。支持法庭的国家越多，法院的影响力就越大。

12. 冲突后的重建

如何在冲突结束、或至少在敌对行动结束之后弥合紧急救济和长期发展之间的鸿沟，是冲突后重建工作中最复杂的挑战之一。不论是难民或国内流离失所者，因冲突而流离失所的人们的命运决定于关于重建中优先工作的决策。

为实现可持续的和平与稳定，国际社会有责任立即设法恢复法治和共同参与的政府。本国人民对民主进程和能力建设的各种主张，对建立一个持久和公正的民主体制至关重要。下一个优先工作，是为长期地协助重建体制、提供经济援助、其他建立信任措施。如果没有这种切实的重建工作，难民和国内流离失所者就不会恢复信心、重返家园，而其中的另一些人可能为追求更好的生活而移徙他乡。

如果可持续的和平与稳定尚未恢复，难民过快地从庇护国返回家园，只会加重社会压力。安全和体面返回的原则已为各方普遍接受，这一原则为难民顺利融入社会和原籍国的重建提供了更为有力的保证。

儿童在冲突中不论是受害者还是儿童兵，都极为悲惨。1996年联合国委托格拉斯·马谢尔编写的“武装冲突对儿童的影响”的报告，描写了武装冲突对儿童的影响，并强调儿童因被迫逃离武装冲突而特别容易遭受伤害。在这方面，1989年《儿童权利公约》的2000年关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书是一个令人欣喜的发展，全世界各国都应加入并遵守。

13. 重点在潜力

移徙政策很少考虑到难民和移徙者带来的潜力。这些政策常常强调限制，对难民和移徙者设置障碍。限制措施往往使他们丧失动机，随后又丧失自理的能力。接受国社会认为他们是负担，他们的确就变成了负担。同样，移徙者常常无法发展自己的潜能而对自己和对接受国都有益。

难民和移徙者离开自己的故土是作出了困难的抉择。他们向往更好的生活，因此几乎都是充满动力。这种动力如不加以使用，就会浪费。扩大利用难民和移徙者所拥有的资源，加强他们的能力，当然符合各方的最佳利益。

如果我们转移重点，承认难民和移徙者具有巨大潜力，他们的经验和技能可以为接受国的社会 and 经济发展作出重大贡献，那么关于难民和移徙问题的辩论就会转变。因此，现在应该采取创新手段，切实增强难民和移徙者的能力。这不仅能够减少社会福利成本，显然还有利于接受国的社会 and 经济发展。此外，不论他们侨居外国向国内汇款，还是选择返回家园，对原籍国都会产生积极影响。我们提出的中心论点是“共同发展”，即在难民和移徙者与接受国社会之间建立起互利的关系。

为打击民粹主义、种族主义和仇外行动，政府以及教会、社区领袖、青年团体、妇女协会和执法机构成员等行动者必须制订有效的反歧视立法和措施。政治

领袖和新闻媒体应该发挥重要作用，促进增强难民和移徙者能力的积极方面，并作出新的努力，使公众更清楚地认识到他们的创业能力和对建设一个公正社会的未来贡献。

14. 就地安置和社会包容

我们所说的就地安置，是指为所有人创造平等的机会，同时尊重文化、语言和民族特征的价值，履行作为接受国社会成员的所有责任和义务。

推动就地安置和社会包容的各种方案必须以非歧视原则为基础。就地安置不是“同化”，应该承认不同社会中多元化和多元文化的价值。

难民和移徙者尽早就地安置符合各方、特别是接受国社会的最佳利益。难民和移徙者不论居留时间长短，都应得到机会，也应做到自立，掌握必要的技术，在新的环境中自食其力。他们的交流能力最为重要。即使难民仍怀有最终返回家园的合理期望，他们也应得到就地安置的机会，充分发挥潜能。

顺利就地安置有利于难民、移徙者和接受国社会。相反，则可能导致边缘化、疏远、歧视和“贫民窟化”，尤其是在大都市地区。如果出现这种情况，除了为某种政治利益或意识形态而利用这种紧张局势的人外，对接受国社会和难民/移徙者社区的所有人都毫无裨益。

各种背景的难民和移徙者就地安置，对各级的社会政策都是挑战。各国政府固然应率先行动，但是就地安置进程需要地方和区域当局、非政府组织、教会、企业界和工会以及难民和移徙者协会的参与。

15. 参与和责任

我们刻意提出参与和责任这一问题，是因为尽管许多难民和移徙者接受国本意良好，但是经验表明，这些国家并没有对这一问题给予足够的重视。不言而喻，各国有责任确保对其领土内的公民和其他人的保护，难民和移徙者也有责任尊重所在国的法律。

难民和移徙者组成了东道国社会发展中的多元文化的一部分。他们的社会和经济利益与当地人口的交织更为紧密，因此有必要与接受国人民进行对话，表达自己的意见。

这种对话的软弱有多种原因：其一是文化和交流的障碍；其二是缺乏兴趣，或者担心对话难以开展。对话和邀请参与常常来得太晚，或者等爆发了社会危机才为之。

对话可能失败是明显的：边缘化、疏远、歧视、亚文化并存，但彼此却互不相干，因此产生了一种社会上的“种族隔离”，无法享有东道国社会的社会和保健服务。

只有对话和参与才能解决这一问题；这意味着应该继续同难民和移徙者社区、并酌情同地方、区域和国家各级当局进行交流。对话的目的，是确保各方充分理解复杂的权利和责任、法律和条例，而各种法规尊重差异，并有助于健康的社会和文化凝聚。

16. 妇女难民和妇女移徙者

在世界各地的难民和移徙活动中，妇女的人数和她们的作用鲜为人知。全世界 5 000 万难民和国内流离失所者中，80%为妇女和儿童。被贩卖人口中大多数是妇女，尤其是世界各地性产业中遭到虐待的女性，她们主要来自南亚、东南亚和独立国家联合体（独联体）的一些国家。另据估计，在其他各类移徙者中，妇女占 40%。

约有 170 个国家加入了 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》（消除对妇女歧视公约）。其他重要的、特别是难民专员办事处、移徙组织和劳工组织所订的准则，为妇女难民和妇女移徙者的保护提供了坚实的框架。

“脆弱的女受害者”这一传统的片面观点已经过时，必须以更大的性别敏感的观点取而代之。在处理妇女难民和妇女移徙者的各个方面，特别是与妇女安全有关的问题方面都应如此。她们在确定难民身份案件中的特殊情况，必须国家和国际两级的庇护政策给以更大的关注。

提高对妇女在未来难民和移徙政策中的作用的认知，就是要利用她们的潜力，巩固就地安置进程，推动和解、建设和平和消除不同文化和社区之间的分歧。联合国安全理事会支持在关于和平与安置移徙人口的谈判中纳入更多妇女，这一新的发展十分可贵。

17. 儿童和家庭

虽然缺乏全面数据，据估计，难民儿童（包括 18 岁以下的青少年）占全世界难民的 45%。移徙儿童所占的比例类似。

1989 年的《儿童权利公约》除两个国家外已经获得所有国家为缔约国。该公约是保护难民儿童和移徙儿童的坚实基层，其中强调，所有援助这类儿童的行动必须基于儿童的“最高利益”。

当然，必须尊重家庭团聚的基本原则，同时必须重视采取寻找家庭成员的措施。被迫流离失所往往造成家庭离散。难民儿童由于缺乏家庭的保护、生活照顾和安定情绪而特别深受伤害。他们往往遭受性利用、伤害、暴力、羁押、以及被军队裹胁。他们可能得不到必要的教育，他们的证件和登记特别困难。儿童往往需要特别的心理医疗，协助他们克服他们遭受的心理创伤，而这方面可能受到忽略。

很少受到注意的一个现象是过去流落街头儿童到达避难国的问题。这些儿童已经受过身心伤害，又因为偷渡者和人口贩子的介入而更容易受伤害。

18. 公司企业界的作用

最近几年，由于各种人权组织、新闻媒介、关于投资道德的组织提高了注意，增加了查询，所以对公司企业界的注意已经加深了。引起这样越来越深的注意，是因为有些公司在加深冲突而造成被迫流离失所的现象中曾经有破坏性的作用。最声名狼藉的是非法贩运武器、钻石、石油。我们正在呼吁对这个问题提高注意，因为约束这些企业活动无疑有助于避免产生被迫的流离失所；那些活动延长了冲突而不是解决冲突。

在肯定的一面，‘公司的社会责任’早已经列入国际议程。现在许多企业认识到，公司的社会责任不仅仅是为了名誉。公司们越来越积极地支持实现经济、社会、文化权利，它们了解，除了名誉之外，它们需要创造稳定而健全作业的新市场。所以有一部分民间公司拟订了‘自订规章’的办法，包括采用行业行为守则。关键是执行这些守则。

关于难民和人权问题，越来越多的企业领袖承认，他们的企业是社会行为者，有义务遵守 1948 年的联合国《世界人权宣言》。意思是，合法的企业不仅在道德上，并且在明确的商业利益上，需要世界没有冲突，没有伤害人权事件。他们面临的挑战是必须决定，它们准备以多大的公司力量和影响力，去防止冲突和参与冲突后的重建。

移徙问题对公司们特别重要。形成全球劳动力市场和建立使雇工充分发挥潜能的劳动环境，对它们是有利的。企业界可以支持民间团体提倡的在始发国、过境国、接受国培训雇工的倡议，从而发挥作用，一方面防止‘人才外流’，一方面发挥已经移徙的人的潜力。

现在已经有许多倡议要解决公司企业界发挥社会作用的问题，包括联合国的《全球契约》和联合国促进和保护人权小组委员会、经济合作与发展组织、劳工组织为企业界起草的各项准则。应当欢迎企业界、各国政府、非政府组织、企业界组织相互间建立新的创造性伙伴关系，其中有些是仅仅十年前所不可想像的。

19. 领导，教育，信息

将来好的难民政策和移徙政策有赖于公众的积极支持和良好的研究与信息，而不是在惊慌中讨论怎样辩护。

今天难民和移徙者引起矛盾的反应：一方面引起忧虑、不安、恐惧、和担心国民特性不纯；另一方面：人类的团结、同情、怜悯、以及欢迎难民和移徙者必然使东道国的经济、文化趋于丰富。

公众的讨论太多地是因为缺乏信息、新闻媒介的负面报道、故意信息误导，以及政治领导不力而更火上加油，以致未能处理本来完全可以掌握的问题。

仅靠法律手段对付歧视、种族主义、仇外心理非常重要，但是不够。主要的责任应当在政治、宗教、企业界的领袖肩上，他们应当创造一种谅解的气氛，对抗误导信息，并展示在这个问题上进行国际合作的价值。新闻媒介的领导作用特别重要，它们应当避免陈腔滥调的报道，同其他言论界人士共同创造一种欢迎和接受难民与移徙者的气氛。教育界的积极政策可以让年轻人知道移民所产生的正面利益，特别是让来自不同文化和族裔的年轻人一同参与活动，提高跨文化的认识和族裔间的对话与行动。

20. 执行各项法律文书

自从 1948 年联合国《世界人权宣言》以来，国际上将国际社会所同意的人权和人道主义价值订入法律文书，进展非常迅速。通过这一程序，国际社会拥有了大量关于在世界各地对待被迫流离失所者、寻求避难者、移徙者的法律。21 世纪的愿望是普遍、全面的执行国际上所协定的各项公约，并遵守各项公约。

主要的国际人权文书是：1949 年《移民就业公约》、1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《关于难民地位的议定书》、《国际人权法案》（包括 1948 年《世界人权宣言》、1966 年《公民及政治权利国际盟约》和 1966 年《经济、社会、文化权利国际盟约》）、1965 年《消除一切形式种族歧视公约》、1975 年《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》（劳工组织）、1949 年日内瓦四公约及其 1977 年两项附加议定书、1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》、1984 年《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》、1989 年《儿童权利公约》、1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，以及相关的 1999 年《反非法贩运条约》和 2000 年《打击跨国组织犯罪公约》及其补充文件《非法贩运及走私议定书》。

主要的区域性人权文书是：1969 年非洲统一组织（非统组织）《关于非洲难民具体问题公约》、1981 年《非洲人权和人民权利宪章》、1999 年《非正常移徙问题曼谷宣言》、1950 年《欧洲保护人权和基本自由公约》、1990 年《确定由何国负责审核向欧洲共同体成员国提出庇护申请的都柏林公约》、1984 年《卡塔赫纳难民宣言》和 1969 年《美洲人权公约》。还有：1996 年亚非法律协商委员会通过不具约束力的关于难民的原则。大致采用 1951 年《难民地位公约》及其 1967 年《议定书》的定义，但是也有关于庇护的规定和关于临时庇护难民的规定。那些原则已经扩大包括了责任分担的规定。这些原则现在正在亚非难民、流离失所者、移徙者问题协商会中再度讨论。该协商会始于 1996 年，讨论的不仅是难民，也讨论非正常移徙；中东有大量的长期流离失所者，已经有《阿拉伯人权宪章》，但是尚未生效。

随着以上文书，产生了许多国际准则与原则，例如 1993 年《维也纳宣言》、难民专员办事处执行委员会的结论、联合国《羁押最低限度标准规则》、1987 年移徙组织章程。

执行方面有两个因素：第一，批准现有的区域和国际文书（必要时纳入国家法律），第二，监测各国履行其义务。包括监测各国根据 1951 年《难民地位公约》第 35 条履行该公约（及其 1967 年议定书）的义务。

执行国家和国际法律不仅依靠正式的执法机制，如警察、司法、军队、出入境官员，并依靠公众的警觉，特别是民间组织的警觉。

普遍、全面的执行不可避免地要求国际上共同努力，提供充分的资源和专业知识，以协助各国履行它们的公约义务。

关于贸易法和移徙，特别有重要关系的是世界贸易组织（世贸组织）及其《服务贸易总协定》。《服务贸易总协定》是世界贸易组织的条约基础，其附件‘自然人的行动’规定个人有权在另一国家为提供服务而非长期就业而临时居住。随着贸易自由化，这种专业人员的临时迁移越来越多，受到许多移徙情况多的国家的注意。

21. 体制安排

二十世纪发展出来的许多管理难民和移徙问题的体制安排渐渐不适用了。大量外交谈判的时间和精力是花在政府间机构（包括联合国的有关机构）之间的协调。早已经需要审查并更新这些安排。

国际社会处理关键问题和人道主义问题的失败是众所周知的，这些失败不但本身受到重视，也使特别是联合国系统的信誉受损。我们提出这个问题，是因为我们决心维系联合国同各国政府机构和民间团体合作的长期活力与发展。提出这个问题也表示具有无可逃避的义务，要提供经费和人力资源，让联合国执行国际社会交付它进行的工作。

必须利用全部多边框架（包括联合国政治性机构）来处理各种形式人口移动的基本原因和后果。许多政府间组织以或此或彼的方式参与难民和移徙问题的工作，它们是这个问题的主要业务机构。包括：难民专员办事处、联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、劳工组织、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、和联合国系统外的红十字国际委员会（红十字委员会）和移徙组织。

现在的体制安排并没有充分地涵盖所有的难民和移徙现象，而有些机构目前的作用是重复的。缺乏为国内流离失所者明确界定的安排特别令人感到不安。加强合作与协调将提高资源使用的效率，并且使工作方法更配合。

