



第六十三届会议

临时议程* 项目 54(b)

全球化和相互依存：国际移徙与发展

国际移徙与发展

秘书长的报告

摘要

根据大会第 61/208 号决议，本报告为审议 2006 年 9 月 14 日和 15 日在纽约举行的国际移徙与发展问题高级别对话后续行动的可能选项提供了基础。本报告还对联合国系统各有关机关、机构、基金和方案及其他相关国际和区域组织处理国际移徙与发展问题的各项活动作出评估。

根据大会第 62/270 号决议，本报告内容综述了当前各国政府为把发展考虑列入以国际移徙为重点的区域和区域间合作机制和区域协商进程所做的各项工作，在此基础上对现行移徙与发展合作机制作出评价。

* A/63/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 国际移徙与发展问题高级别对话	3
三. 国际移徙与发展问题高级别对话的后续行动	4
A. 全球移民与发展论坛	4
B. 制定国际移徙与发展议程的今后选项	6
四. 在联合国系统内和其他相关国际组织中处理国际移徙与发展问题	7
A. 联合国秘书处	8
B. 区域委员会	8
C. 联合国方案和基金	9
D. 联合国研究和训练机构	10
E. 专门机构	11
F. 其他国际组织	11
G. 全球移徙小组	11
五. 国际移徙与发展合作机制	12
A. 正规政府间团体在国际移徙方面开展的合作	12
B. 区域协商进程	14
C. 总体评价	15
六. 结论	16

一. 引言

1. 国际移徙与发展问题高级别对话，标志着会员国审议如何尽量扩大国际移徙的发展惠益和尽量减少其消极影响的一个决定性时刻。2006 年以前，联合国没有专门举行过任何重大活动着重处理国际移徙与发展之间的相互关系。高级别对话证明联合国可以就国际移徙与发展问题开展建设性对话。

2. 会员国在高级别对话期间对秘书长提出的建立全球论坛的建议表示广泛支持，该论坛将作为各国政府有系统地全面讨论国际移徙与发展之间相互关系的一个场所。在对话期间，比利时政府提出主办论坛第一次会议。因此，2006 年成立了全球移民与发展论坛，作为一个自愿、无约束和非正式的协商进程，由联合国全体会员国和观察员牵头并对它们开放。全球论坛第一次会议由比利时政府主办，于 2007 年 7 月在布鲁塞尔举行。第二次会议将由菲律宾政府主办，于 2008 年 10 月在马尼拉举行。

3. 本报告是应大会关于国际移徙与发展问题的第 61/208 号决议和关于全球移民与发展论坛的第 62/270 号决议的要求编写的。大会第 61/208 号决议决定在其第六十三届会议上对高级别对话适当后续行动的可能选项进行审议。大会还鼓励在有关国际移徙问题的区域和区域间合作机制及区域协商进程中审议国际移徙问题的各个发展层面，并呼吁联合国系统所有有关机关、机构，基金和方案及其他相关组织在其各自任务范围内继续处理国际移徙与发展问题。大会第 62/270 号决议呼吁对现行国际移徙与发展合作机制作出评价。本报告审查了高级别对话的实质性结论和对话后出现的情况发展，尤其是在由国家牵头的全球论坛，以便为审议对话适当后续行动的各种选项奠定基础。报告还审查了联合国系统有关国际移徙与发展问题的各项活动，并概述了旨在将各发展层面纳入国际移徙合作机制及其评价的各项努力。

二. 国际移徙与发展问题高级别对话

4. 大会于 2006 年 9 月 14 日和 15 日举行了国际移徙与发展问题高级别对话，参加对话的 132 个会员国重申了若干重要信息。第一，它们强调国际移徙是一个日趋增长的现象，如果得到适当政策支持，可为原籍国和目的地国的发展作出积极贡献。第二，它们强调尊重所有移徙者的基本权利和自由对收获国际移徙惠益必不可少。第三，它们确认必须在国际移徙问题上加强双边、区域和全球国际合作。

5. 高级别对话虽然强调国际移徙有助于发展，但确认国际移徙不能取代发展。移徙者经常因贫穷、冲突或人权受到侵犯而被迫出国寻求就业。原籍国的和平与安全、善政、法治和体面工作的保障确保了人民移徙是出于自我选择，而非迫不

得已。国际移徙应成为发展议程不可分割的一部分，也应成为国家发展战略的一部分。

6. 汇款改善了数百万家庭的生活并对整个经济产生了积极影响。汇款转账费必须减少，各项配套政策也须最大限度提高汇款的发展潜力。汇款属于私人资金，不能代替官方发展援助。

7. 移民为祖国发展作出了重要贡献，各国政府都在加强与本国侨民的联系，并鼓励本国移民参与技术、知识和资本转让。鼓励侨居国外的技能人才回国，无论是长期回国还是临时回国，都有助于填补国内技能空缺。原籍国对创业精神和创办企业的支助也有助于移民回国。

8. 发展中国家高技能工人的外流构成了严重挑战，对低收入小国尤甚，其卫生和教育等重要部门都因大批技能人员外流而受到严重影响。建议采取的对策是，目的地国采取合乎道德的征聘办法并结成伙伴关系，对原籍国的所需人员进行培训。

9. 需要采取特别措施保护移徙妇女、男人和儿童免遭暴力、歧视、贩运、剥削和虐待，并向所有需要庇护者提供保护。必须批准和实施各项核心人权文书。旨在打击人口贩运和移民偷渡的各项议定书都被视为打击这些犯罪行为的重要文书。《国际劳工组织劳动力迁移多边框架》为确保尊重移徙工人的权利提供了有益的准则。

10. 为了加强全球一级国际移徙问题上的国际合作，几乎所有参加对话者都表示，政府间对话应当继续进行下去。按照秘书长的提议建立全球移民与发展国际论坛的工作得到了广泛的支持。比利时政府提出主办该论坛第一次会议。

三. 国际移徙与发展问题高级别对话的后续行动

A. 全球移民与发展论坛

11. 继举行高级别对话之后，比利时政府启动了建立全球移民与发展论坛的进程，将之作为一个由全体联合国会员国和观察员牵头并向它们开放的自愿、无约束力和非正式的协商进程。全球论坛将通过为各国政府有系统地全面处理与国际移徙与发展有关的问题提供场地，召集来自各区域的政府专家，促进对话、合作和伙伴关系，并在国家、区域和全球各级推动面向行动的实际成果。

12. 2007年7月10日和11日在布鲁塞尔举行了全球论坛的第一次会议。156个会员国的代表参加了这次会议，会议集中讨论了人力资本发展和劳工流动、国外移民汇款和其他资源、体制和政策的协调统一和伙伴关系等问题。在举行会员国会议前，博杜安国王基金会组织了一次为期一天的民间社会代表会议，其报告已提交该论坛。

13. 全球论坛第一次会议借鉴了高级别对话的成果，进一步深入讨论了对话涉及的各种问题，并设法以实际办法对找出的问题作出回应。因此，论坛的重点是查明良好做法，用以调节移民资源对发展的影响，并鼓励国外移民为原籍社会的发展作出贡献，尤其是通过贸易、投资和循环移徙。会议还审议了如何促进汇款公司和银行之间的竞争，以降低汇款成本，尤其是通过利用技术发展来降低成本。就低收入发展中小国大批技能人员外流所引起的问题而言，论坛着重审议了目的地国为制定道德征聘做法所做的各项工作，以及诸如循环移徙等减轻关键部门技能人员匮乏问题的其他办法。

14. 全球论坛进程的主要目标是促进国际移徙与发展政策和体制的统筹协调。论坛借鉴了高级别对话的成就之一，即制定本国对国际移徙与发展问题的立场，请各国政府指定国家联络人负责协调国家一级的立场和行动。一些国家的政府报告称，本国联络人切实推动了国内辩论，为更好理解国际移徙与发展之间的联系所涉及的各种问题作出了贡献。

15. 全球论坛第二次会议的组织工作正在顺利进行。会议的一般主题是“保护和扶持移民促进发展”，会议将着重审查移徙过程各阶段保护移徙者权利方面的良好做法；如何尽量促使移徙者通过汇款、投资、知识转让、联网和伙伴关系为发展作出贡献；合法移徙的有益影响和如何减少非正常迁移；务必为支持制定政策提供更好的数据并协调研究工作；以及如何促进国家、区域和全球各级的政策和体制的统筹协调。菲律宾政府正在进行这次会议组织工作，并将于2008年10月29日和30日在马尼拉主办这次会议。会前将由阿亚拉基金会举办一次为期两天的民间社会代表会议。

16. 全球论坛的运作方式演变甚快。第一次会议讨论并批准了一份概述这些方式的文件。论坛各次会议均由当值主席负责组织会议，由论坛前任主席、现任主席和下届主席组成的三方机构其他成员提供协助。论坛组织者由发达国家和发展中国家轮流担任。希腊已提出主办2009年论坛第三次会议，阿根廷提出主办2010年会议。因此，三方机构目前由比利时、希腊和菲律宾代表组成。

17. 指导小组由确实承诺向全球论坛进程和当值主席提供长期支助的各国政府组成，三方结构成员为指导小组的当然成员。指导小组的组成统筹兼顾各个区域，也考虑到各种不同的移徙观点。在菲律宾主持下，指导小组在日内瓦举行了几次会议，小组成员就论坛第二次会议的专题筹备工作提出了指南和意见。大约20至30个会员国出席了指导小组的会议。

18. 当值依赖论坛之友——这个由联合国全体会员国和观察员组成、邀请国际组织作观察员的无限成员名额小组——随时向国际社会通报全球论坛进程的进展情况，并征求各方对论坛年会议程、结构和形式的意见。论坛之友每年至少举行两次会议，大都在日内瓦举行。

19. 为了履行与全球论坛有关的各项任务，当值主席由一个小型临时支助机构提供协助，该机构由东道国政府提供的工作人员和从其他国家政府借调的专家或顾问组成。目前正在讨论可否设立一个较为固定的机构。论坛的活动由包括东道国政府在内的政府捐款供资。

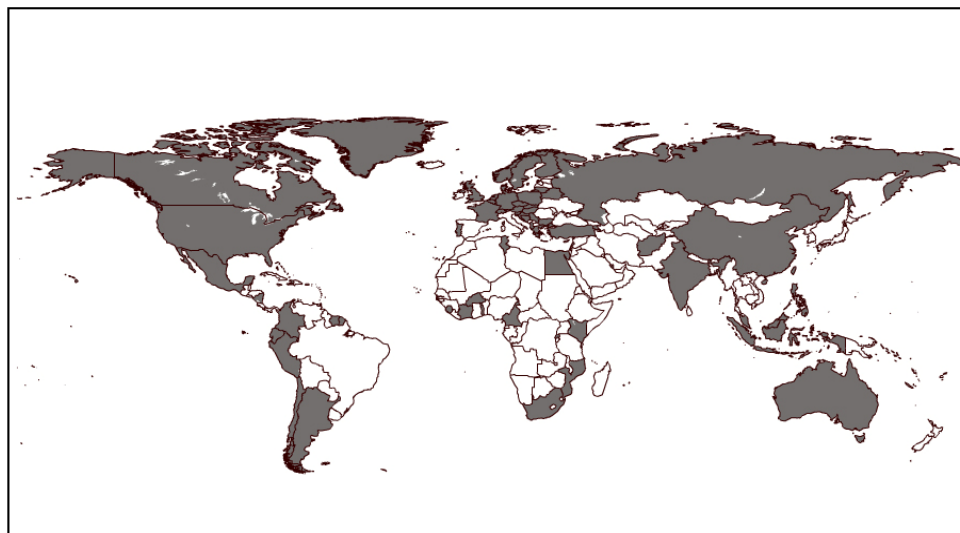
20. 全球论坛通过其国际移徙与发展问题特别代表与秘书长保持联系，该代表参加指导小组和论坛之友的会议。秘书长曾在布鲁塞尔举行的论坛第一次会议上致开幕词。第一次会议的报告已转交大会主席，供会员国讨论。论坛今后各次会议将保持这一做法。

B. 制定国际移徙与发展议程的今后选项

21. 为了从会员国关于高级别对话适当后续行动可能选项的意见中获益，已经向联合国会员国常驻代表和指定全球论坛国家联络人发出一整套可自由发挥的问题。截至 2008 年 7 月 15 日，已有 64 个会员国对提出的问题作出回应（见下图）。¹ 大部分答卷人都认为，联合国有必要对高级别对话采取后续行动。

图

截至 2008 年 6 月 30 日会员国答复情况示意图(已作答复的会员国以灰色显示)



注：本图显示的边界不意味联合国官方认可或接受。

¹ 2008 年 3 月 18 日，主管经济和社会事务副秘书长沙祖康通过电传向 193 个联合国会员国常驻代表、罗马教廷和巴勒斯坦发出一封信及所附关于 2006 年国际移徙与发展问题高级别对话后续行动的会员国问卷，抄送指定全球论坛国家联络人。最后交卷日期（2008 年 4 月 30 日）前后一周又发出催复通知并打了跟踪电话。截至 2008 年 7 月 15 日，已有 64 个会员国对问卷作出答复。

22. 几乎所有作出答复的会员国都认为，全球论坛将是高级别对话的有益成果。只有三个会员国没有对这个问题发表意见，或认为该论坛不是对话的正式成果。六分之一答卷人认为，论坛应成为高级别对话的唯一后续行动。许多答卷人认为，论坛有助于促进执行人员彼此对话和交流经验，论坛还可为指导会员国之间和与其他行为体彼此合作和建立伙伴关系提供一个面向行动的必要平台。几个答卷人指出，论坛由国家牵头并采取非正式形式，这个性质为探讨十分复杂和可能出现分歧的问题提供了必要的灵活性。有些答卷人认为，应该加强该论坛与联合国之间的联系。还有答卷人认为，论坛进程需要有更多的时间自主发展，然后才能调整它与联合国之间的关系。

23. 作出答复的许多会员国认为，后续行动是总结成果和处理未决问题的过程。会员国从这个角度提出了若干后续行动建议，包括继续将国际移徙与发展项目列入大会议程；促进区域和全球各级的合作与对话；以及组织区域会议或专题会议。一些答卷人表示，大会今后对国际移徙与发展问题进行的任何进一步审议都应特别考虑到全球论坛提出的构想和倡议。还有人指出，大会应汇集各区域的观点，并借鉴区域和区域间举措。有些答卷人认为，大会应定期就国际移徙与发展问题举行高级别重点讨论，审查各国政府、联合国系统和其他国际或政府间组织在区域、区域间和全球各级取得的进展。各方认为应由大会采取后续行动，因为大会是联合国唯一具有必要普遍性与合法性的机构，可为扩大议程范围和政治承诺提供框架。

24. 一些会员国强调指出，高级别对话的后续行动应包括旨在落实对话所提出的指导方针的各项行动。它们认为，后续行动的关键内容是通过包括国际金融机构在内的现行多边体制实施各项新的举措。它们认为，大会采取的任何后续行动都应考虑到多边系统的活动，包括联合国系统各机构、基金和方案的活动。

四. 在联合国系统内和其他相关国际组织中处理国际移徙与发展问题

25. 本章着重阐述 2006 年高级别对话以来联合国系统有关机关、机构、基金和方案及其他相关组织就国际移徙与发展问题所从事的活动。虽然审议中不同实体的任务规定没有随着对话而立即改变，但其中的多项任务规定已把主要联合国会议和首脑会议各项成果文件所载有的目标和准则中强调国际移徙及其与发展之间关系的内容纳入其中，这些内容作为一个整体，为有关国际移徙问题的行动提供了翔实议程。²

² 见“国际移徙与发展建议简编”(ESA/P/WP.197)。

A. 联合国秘书处

26. 在联合国秘书处内部，经济和社会事务部主要通过人口司的活动，成为国际移徙与发展协调中心。该司为人口与发展委员会会议提供实质性文秘支助。该司还协助大会实施国际移徙与发展方面的实质性工作。该司负责提出权威性国际移民估计数和趋势。自高级别对话以来，该司一直在与经济和社会事务部统计司和世界银行合作编制国际移民人数方面的权威数据库。这项工作得到了联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国开发计划署（开发署）的财政支持。该数据库目前用于生成按年龄和性别排列的各国移民估计数。根据大会第 58/208 号决议，该司每年召开国际移徙问题协调会，召集联合国系统所有相关实体交流当前活动信息，并报告国际移徙与发展领域的今后工作。统计司负责编纂国际移民统计数字和提出建议，促进此类统计数字的协调一致。自对话以来，统计司一直在积极制定各项准则，指导最新全套建议的执行工作。

27. 移徙者权利及其与发展的相互关系属于联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的职权范围。该办事处与伙伴机构进行合作，在移徙过程的各个阶段保护所有移徙者的权利，促使人们进一步理解人权在收获国际移徙惠益和面对国际移徙构成的挑战方面所具有的关联性。12 月 18 日国际移徙者日期间，高级专员着重指出，所有移徙者无论地位如何都有权享有人权，并强调男女移徙者都为经济和社会发展作出贡献。人权高专办支持移徙者人权问题特别报告员和贩运人口尤其是贩运妇女儿童问题特别报告员的工作。两位报告员都在着重处理移徙的根源、移徙与歧视、对移徙者的行政拘留以及保护移徙妇女、孤身未成年人和家庭佣工问题。人权高专办为保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会提供服务，该委员会是一个负责监督缔约国遵守《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的机构。

28. 联合国毒品和犯罪问题办事处协助各会员国执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。该办事处负责提供批准前协助，协助保护和支援受害者，并指导制定政策。该办事处还推动国际合作，着力提高认识。2006 年，禁毒办发起了一项加强国家刑事司法系统对付移民偷渡行为的举措。2007 年，禁毒办又发出《全球打击贩卖人口活动倡议》旨在执行有效的取缔贩运人口政策，提高人们对该行为所构成的危险的认识，调集资源，加强知识基础，并通过伙伴关系执行各个项目。

B. 区域委员会

29. 非洲经济委员会（非洲经委会）认为，区域经济一体化是利用国际移徙与发展惠益的关键。非洲经委会致力于消除阻碍贸易自由化、市场准入和人员流动的障碍。非洲的发展需要在遵守人权、包括充分尊重国际移徙者及其家人的人权基础上实现和平与稳定，促进多文化主义、宽容和社会融合。2006 年，非洲经委会编写了一份题为“国际移徙与发展：对非洲的影响”的报告（ECA/SDD/06/01），

并与国际移民组织（移民组织）签署了一份谅解备忘录。2008 至 2010 年期间，该委员会将着重处理汇款对发展的作用、增强移徙管理能力以及移徙管理和区域一体化。

30. 拉丁美洲和加勒比经济委员会在联合国人口基金（人口基金）的支持下，通过拉丁美洲和加勒比人口中心（拉美人口中心）开展了有关国际移徙、人权和发展活动，以此作为其经常工作方案的一部分。这些活动包括研究、培训、数据传播、出版物、技术援助、组织和支持区域会议、研讨会和政府间论坛，其中包括伊比利亚-美洲移徙与发展论坛。2008 年至 2009 年期间，拉美人口中心将与其他区域委员会和经济和社会事务部合作执行一个项目，用以加强国家能力，最大限度地扩大国际移徙对发展的惠益。

31. 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）将于 2008 年举办一次国际移徙与发展问题高级别会议。亚太经社会进行了一项有关国际移徙活动社会影响的研究，并参加了贩运人口等国际移徙问题专题工作组，以便对东亚和东南亚的国际移徙情况进行研究。亚太经社会和国际移民组织 2007 年签署了一项谅解备忘录，也是专题工作组的联合主席。

32. 西亚经济社会委员会（西亚经社会）谋求将国际移徙与发展纳入国家发展战略，确保在制订社会政策时满足移徙个人的需要。2007 年，西亚经社会发表了一份题为“阿拉伯地区国际移徙与发展：挑战和机遇”的报告（E/ESCWA/SDD/2007/2），阐述了与人口司合作举办的一次专家会议的过程。2007 年，该委员会印发了有关阿拉伯地区国际移徙与发展问题的概况介绍和挂图。

C. 联合国方案和基金

33. 联合国贸易和发展会议（贸发会议）力求通过提出有关移徙、贸易与发展的政策选项，尽量扩大移民对发展和实现千年发展目标的贡献。贸发会议就移民所创造的贸易和投资机会以及旨在加强移民汇款对发展影响的各项政策，向决策者，贸易谈判人员和监管人员提供战略咨询。贸发会议一直在推动改善有关循环移徙和高技能工人外流问题的知识基础。另外，贸发会议还促进和鼓励《服务贸易总协定》方式 4 规定的临时流动、劳动密集型服务贸易、技能发展和学历认可。

34. 联合国开发计划署主要侧重于制定移徙管理政策，包括临时或循环移徙管理政策，以促进积极利用汇款，并让移民切实参与发展。开发署正在与国际移民组织、儿童基金会和世界银行合作编写一份关于将移徙问题纳入国家发展战略的手册。开发署代表欧洲联盟委员会并与其他联合国机构和国际移民组织共同管理移徙与发展知识共享方案。另外，开发署还负责管理由西班牙政府供资的千年发展目标成就基金，其中包括对青年、就业和移徙项目的供资。开发署和经济和社会事务部发展筹资办公室正在编写一份有关发挥国外移民潜力减少贫穷和促进创业问题的报告。

35. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)负责确保保护难民和寻求庇护人,并设法让难民摆脱困境。因其他原因而移徙的人流中有越来越多的需要保护者。高级别对话验证了这样一种观点,即难民虽因需要得到国际保护而具有特殊地位,但必须将他们纳入有关国际移徙与发展的全球辩论。为了应对“混合移徙”流动构成的挑战,难民署制定了难民保护和混合移民问题 10 点行动计划。该计划提供了一个框架,用以协助各国确保查明和适当对待与其他移民同路结伴旅行的需要国际保护者。为了审议在当前移民流动形势下如何保护难民的有关挑战和难题,高级专员于 2007 年 12 月在日内瓦组织和主持了一次关于保护问题挑战的对话。

36. 联合国儿童基金会负责开展研究和分析,以找出实际解决办法来应对移徙构成的挑战。孤身或与家人失散的移徙儿童的困境是一个主要的关切问题。儿童基金会的重点是评估汇款对失散儿童的影响,捍卫受移徙影响的儿童和妇女的权利,防止贩运儿童和记录移徙中的两性平等问题。另外,该基金还在检测各种方法,利用家庭调查来评估移徙和汇款对失散儿童的社会影响。

37. 联合国人口基金负责协助各国政府、联合国系统、非政府组织和民间社会之间的政策对话与合作,以提高对移徙问题的了解,应对移徙挑战,包括移徙妇女面临的挑战。该基金支持制定和执行对性别问题敏感的移徙政策和方案,支持将移徙问题纳入国家发展战略,包括减贫战略。另外,该基金还致力于防范贩运女孩和妇女活动,并向贩运行为受害者提供援助。该基金还为旨在预防艾滋病毒感染、改善母婴健康、让难民和移民有机会获得计划生育服务、生殖健康资料、咨询和服务的各项方案提供支助。此外,人口基金还协助收集和传播按年龄和性别分列的移徙数据,尤其是人口普查获得的数据。

D. 联合国研究和训练机构

38. 自 2006 年以来,联合国训练研究所(训研所)一直在移民组织、人口基金和麦克阿瑟基金会的支持与合作下,为纽约外交界举办“移徙与发展”系列研讨会。系列研讨会着重探讨主要移徙问题,以便为政府代表们提供开展政府间讨论所需的证据和资料。此外,训研所及其伙伴从 2007 年起,每年都举办一期国际移民法课程,以满足驻纽约外交官的需要。

39. 联合国提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)力求将两性平等层面纳入各项政策和方案之中。研训所致力于分析妇女移徙格局的变化;研究移徙对家庭和社区内的性别角色、权力关系和决策过程的影响;审议移徙、汇款与发展之间的联系,尤其是在妇女中的联系,并从跨国角度论述照顾安排。提高妇女地位研训所在不同的国家完成了 18 项案例研究,着重探讨如何尽量扩大女性移民和汇款对原籍国和目的地国社会和国家发展的影响。

E. 专门机构

40. 国际劳工组织（劳工组织）在国际移徙与发展工作中所遵循的前提是，移徙者权利保护与移徙对发展的惠益不可分割。劳工组织最近发表了两份政策摘录，一份涉及移徙与发展，另一份涉及移民权利与发展。该组织通过咨询服务、宣传、研究、传播信息以及向会员国和社会伙伴提供技术援助，力求将移徙问题纳入体面工作方案，充分利用移民汇款，并通过小企业发展让回返者重新融入社会。该组织与欧洲联盟委员会、经济合作与发展组织、参加全球移徙小组的国际组织和参加全球移民与发展论坛的各国政府密切合作，推广有利于发展和敏感对待性别问题的移徙政策和做法。

41. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）负责处理一系列移徙问题，包括高技能工人外流、学生国际流动、学历和文凭的国际认可、旅居外国国民利用知识网络、文化多样性和贩运人口。另外，教科文组织还与移民组织合作建立了移民博物馆网络，以展示移民对东道国社会的贡献。此外，教科文组织统计研究所还编撰了各种数据，提供了高等教育内化的全面情况。教科文组织还建立了若干区域移徙问题研究网络，以便与研究决策人员交换信息，促进能力建设。非洲研究网将于 2008 年启用。

42. 世界银行致力于通过在国际移徙与发展问题上开展国别政策相关分析，改善国际移徙与发展知识。世界银行的研究活动主要侧重于汇款量及其影响、移徙对家庭福利的影响以及国际移徙对发展的宏观经济影响。上述研究表明，要实现国际移徙对发展的惠益，就必须建立强大体制，促进划款公司和银行之间的竞争，以减少划转汇款的成本，并除其他外通过双边协定扩大非技能工人的临时移徙机会。世界银行支持将标准化移徙单元纳入现有的调查方案。世界银行 2007 年在非洲发起了一项有关国际移徙、汇款和发展问题的多国调查项目。

F. 其他国际组织

43. 国际移民组织侧重于推动国际移徙促进发展，办法是：将移徙政策纳入国家发展规划进程，包括纳入减贫战略；增强政府和个人的能力，尽量发挥劳动力迁移促进发展的潜力；以及促进移徙与发展技术合作方案和项目。移民组织设法让旅居国外的群体成为发展伙伴参与发展，包括通过转让知识和技能。该组织举行了国际移徙问题对话，召集会员国、国际组织、民间社会和私营部门就移徙问题开展非正式和无限制的协商，以期交流经验，确定行之有效的做法。

G. 全球移徙小组

44. 全球移徙小组是一个机构间机构，负责召集各机构首长开会，力求促进更广泛地适用所有与移徙有关的相关国际和区域文书及准则，提供更统一和更用力的领导，以改善联合国和国际社会的政策和行动对策的总体实效，以应对国际移徙提出的机会和挑战。截至 2008 年中期，该小组成员包括经济和社会事务部、劳

工组织、移民组织、人权高专办、贸发会议、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿童基金会、训研所、联合国毒品和犯罪问题办事处、世界银行以及联合国各区域委员会。应全球移民与发展论坛布鲁塞尔和马尼拉会议圆桌会议主办国政府的邀请，小组成员一直在为上述活动提供实质性投入。另外，他们还在为全球论坛第二次会议编写一份关于国际移徙与人权的联合报告。

五. 国际移徙与发展合作机制

45. 促进在国际移徙方面开展政府间合作的机制有两类。第一类包括追求经济一体化或贸易自由化等更广泛政治或经济目标的正规区域组织，它们认为区域内部移徙是推动一体化的手段。第二类属于非正规协商进程，大都具有区域性质，它们在 1995 年后开始出现，其主要目标至少在初期是促进国际移徙问题政府间对话与合作。目前已有 13 个区域协商进程，它们加在一起涵盖了世界上大多数国家。

46. 本章探讨这两类机制在何种程度上着重处理国际移徙与发展之间的相互关系。有关迄今所获成就的现有资料都尽量载列其中。然而，各个机制的目标和运作方式各有不同，对它们的运作情况根本无法作出简单明了的全面评价。不过，下述内容提供了一种评估意见，说明各机制在何种程度上侧重于设法实现移徙对发展的惠益。

A. 正规政府间团体在国际移徙方面开展的合作

47. 在欧洲联盟，为欧盟公民的内部移徙提供便利一直是经济一体化不可分割的一部分。目前，欧洲联盟在国际移徙方面的合作主要围绕着第三国国民流动，并日趋侧重于此类移徙活动的发展和就业层面。因此，欧洲联盟一直在开发若干区域间合作机制，以便促进与发展中国家开展国际移徙方面的对话与合作。2006 年 7 月，在摩洛哥举行的欧亚移徙与发展问题部长级会议通过了《拉巴特宣言》和一项《行动计划》。2006 年 11 月，在的黎波里举行的非洲会员国和欧洲联盟联席会议通过了《移徙与发展问题宣言》。最近，欧洲联盟同非洲各区域经济共同体，尤其与西非国家经济共同体（西非经共体）举行了多次会议，以讨论移徙问题。2008 年 5 月，在利马举行的欧洲联盟和拉丁美洲及加勒比地区第四次首脑会议探讨了国际移徙活动的发展层面。

48. 2007 年 5 月，欧洲联盟委员会发起了一项多年期工作方案，以协助发展中国家改善移民流动的总管理情况。该方案在移徙和庇护的发展方面推动与第三国开展合作，拨款 1 500 万欧元，并与开发署联合管理，用以支持小型移徙与发展项目。欧洲联盟在流动问题上与一些国家结成伙伴关系，促使本国公民加入欧洲联盟的劳动力市场，同时在增强预防非正常移徙和促进回返的能力方面开展合

作。欧洲联盟委员会正在探讨循环移徙方案可否有效满足会员国的劳动力需求，促进原籍国社会的发展。

49. 2006年，与欧洲联盟有特殊贸易关系的非洲、加勒比和太平洋国家集团通过了一项《关于庇护、移徙和流动问题的宣言》和一份《行动计划》。非洲、加勒比和太平洋国家-欧盟联席部长理事会还在2006年成立了非洲、加勒比和太平洋国家移徙基金，该基金收到了第九个欧洲发展基金提供的2 500万欧元。非洲、加勒比和太平洋国家基金将于2008年投入使用。该基金将支持建立非洲、加勒比和太平洋国家移徙观察站，以召集移徙与发展研究人员，促进数据交换和分析。该基金还将协助创建有关移徙问题的区域论坛，以加强区域和国家体制能力。2008年5月，非洲、加勒比和太平洋国家负责移徙事务的部长们通过了一项关于移徙与发展问题的决议，呼吁关注国际移徙与环境包括气候变化之间的联系。

50. 在非洲，非洲联盟于2006年通过了移徙政策框架，呼吁成员国和非洲各区域经济共同体加强原籍国与国外移民之间的联系；将移徙与发展政策纳入减贫战略和国家发展计划；减轻高技能专业人员外流的影响，并尽量调集和利用移民汇款。这些建议也反映在2006年《非洲移徙与发展问题共同立场》中。

51. 2008年1月，西非国家经济共同体成员国首脑会议商定了处理移徙问题的共同办法，以协助执行西非经共体关于西非经共体公民行动自由和居住定居权的议定书。这种办法还包括一项关于促进合法移徙渠道、加强原籍国和国外移民之间的联系、支持移民回返的协议。为了落实这个共同办法，西班牙政府和西非经共体委员会于2008年7月设立了一个数额为1 000万欧元的西非经共体-西班牙移徙与发展基金。

52. 在阿拉伯地区，阿拉伯国家联盟显示对国际移徙的发展层面越来越感兴趣。2006年7月，该联盟通过了一项题为“激发移民在国家发展和阿拉伯区域一体化方面发挥作用”的宣言，确认国际移徙有利于阿拉伯地区的发展。

53. 在亚洲，东南亚国家联盟于2007年1月通过了《保护和促进移徙工人权利宣言》，并成立了一个委员会监督落实该宣言。宣言规定，原籍国和目的地国有责任保护移徙者的基本人权，有责任为本国公民创造可持续生计，也有责任改进征聘做法。

54. 在拉丁美洲，最近几次伊比利亚-美洲首脑会议都确认国际移徙促进发展的潜力，以及对话与合作在促进保护移徙者人权方面的重要作用。2008年5月，伊比利亚-美洲总秘书处（伊美秘书处）在厄瓜多尔的昆卡举办了伊比利亚美洲移徙与发展论坛。该论坛起草了一份行动计划，用于执行以前各次首脑会议作出的承诺，确保移徙者人权受到尊重。

55. 南方共同市场（南共市）致力于通过生产要素自由流通实现经济一体化和贸易自由化。南共市确认移民对该地区的发展所作的贡献。南共市倡导对非正常移徙者地位加以规范，并强调必须保护所有移徙者的人权，无论他们身在何处。

56. 美洲国家组织于 2007 年 5 月举行了一次关于移徙与发展的特别会议，承诺制定一项全面区域计划，以促进国际移徙的有益影响，保护移徙者权利，并通过有政府当局和民间社会组织参与的合作安排，为正常移徙提供便利。

B. 区域协商进程³

57. 区域协商进程是由国家牵头的非正式进程。此类进程召集政府代表和特定国际组织代表，有时还召集民间社会的代表协助开展对话，促进合作，并推动有关移徙问题的信息交流。作为对最高级别对话所作回应的一部分，越来越多的区域进程都在着重处理移徙与发展问题。

58. 在着重处理这个问题的区域进程中，南部非洲移徙问题对话和西非移徙问题对话侧重于移徙与卫生、能力建设和实现移徙对发展的惠益。东非政府间发展管理局 2008 年 5 月发起了一个区域协商进程，用以贯彻非洲联盟最近提出的政策倡议，并协助参与国将移徙层面纳入国家发展计划。

59. 在欧洲和北非，西地中海区域移徙问题部长级会议（“5+5 对话”）一直在着重处理共同发展和跨国社区对原籍国的贡献以及移徙者的权利。地中海过境移徙问题对话则定期审议官方发展援助在处理国际移徙现象根源方面所发挥的作用。

60. 在亚洲，海外就业与合同工问题部长级协商（“科伦坡进程”）旨在充分发挥临时性劳动力迁移对原籍国的惠益，通过能力建设和政府间合作保护移徙工人，促进合法移徙。最近为促成科伦坡进程参与方与海湾合作理事会会晤而发起的阿布扎比对话，着重审议了如何尽量扩大临时性劳动力迁移对原籍国和目的地国的发展所产生的影响。

61. 在拉丁美洲和加勒比地区，南美洲移徙问题会议（“利马进程”）和移徙问题区域会议（“普埃布拉进程”）一直在着重审议如何改善移徙者对原籍国的贡献、保护移徙者人权问题和如何为转划汇款提供便利。

62. 第二组区域进程包括那些仅临时审议移徙与发展问题的进程。重点关注改善中欧和东欧边境管理的跨界合作进程（“南雪平进程”）2007 年举办了一期讲习班，讨论汇款及其对发展的影响。移徙、庇护和难民问题政府间协商通常从接收国的角度处理庇护和移徙政策，该协商机制最近举办了一期政策连贯性问题讲习班，

³ 本章借鉴了为全球移民与发展论坛第二次会议圆桌会议 3.3 编写的题为“移徙与发展界面上的区域协商进程”的工作文件（油印件）。

其中审议了汇款、旅居国外群体和循环移徙惠益等问题。亚洲-太平洋难民、流离失所者和移徙者问题政府协商也临时审议了有关移徙与发展的惠益。

63. 最后，有些区域进程致力推动在移徙问题上实行善政，但没有审议其发展层面。因此，人员偷渡、贩运人口和相关跨国犯罪问题部长级会议（“巴厘进程”）主要侧重于设法防止或打击移民偷渡和贩运人口。“布达佩斯进程”则主要侧重于移徙管制，包括边界管理和非正常移民的回返和重新入境，该进程最近就劳动力迁移、融合和重新融入社会问题举行了一次会议，但会上没有探讨此类移徙问题对发展的惠益。

C. 总体评价

64. 自 2006 年国际移徙与发展问题高级别对话以来，移徙领域的政府间合作得到显著加强。各区域政府间团体和协商进程越来越重视国际移徙的发展层面，但采取了不同的办法和视角。目前需要更好地理解由国际移徙现象产生的与发展有关的各种问题，交流经验和知识，并建立共同立场，这种需要促使更多的国家为彼此合作而加入区域集团和若干区域团体。高级别对话似乎有助于在这个领域创办大量活动。

65. 不过，参加区域进程的多国政府仍面临着一个挑战，即如何确保通过的计划和作出的决定付诸实施。有效贯彻各项宣言、行动计划和其他不具有约束力的承诺，大大取决于各国政府的政治意愿，取决于资源保障，也取决于是否有适当的体制能力和人员落实或在必要时调整行动。拥有强大体制和适当资源的区域集团更能够取得切实可见的进展。例如，欧洲联盟能够贯彻其成员批准的各项方案。普埃布拉进程也能够完成各国政府在其第一份移徙与发展行动计划中承诺的各项活动。

66. 最近建立的区域协商进程在贯彻所作承诺方面则没有那么成功。这些进程具有协商性质，无法提供有些政府贯彻所作承诺所需的强大体制支助。虽然各国参加区域进程本身就是它们彼此增强能力的一个途径，但有些国家需要得到额外支助，用以加强它们在移徙领域的人力资源。

67. 由区域经济共同体审议移徙问题并不是一个新生事物。不过，没有哪个共同体在移徙问题上实现了真正的一体化。虽然最近在若干区域经济共同体成员之间便利公民旅行方面取得了一些进展，但在大多数共同体中并不存在真正的流动自由。从好的方面看，大多数区域经济共同体都重申，移徙可以给发展带来惠益，这种观点应证明有益于指导就此类问题展开更加开放和更加富有建设性的辩论。

68. 总之，就区域集团或区域进程如何以及在何种程度上推动处理移徙现象的发展层面而言，已经取得了广泛的经验。这个领域的合作确实不断得到加强，但确定这种合作是否会产生更有系统和更加成功的政策干预办法用以促进移徙对发展的惠益尚为时过早。尽管如此，有证据表明，用于处理移徙问题的发展援助资

金越来越多。如果这种趋势继续下去，变化势必接踵而来。为确保惠益，不妨鼓励各合作机制提出更全面的报告，并对取得的成果进行评估。

六. 结论

69. 几乎所有高级别对话参与者都表示，需要继续在全球一级开展政府间对话。该对话证明，联合国可以就国际移徙与发展问题开展建设性辩论。秘书长提出的建立非正式、由国家牵头的全球协商论坛的建议获得广泛支持。

70. 比利时政府主办的全球移民与发展论坛第一次会议取得了多项成功。有 150 多个会员国的代表与会。他们的辩论使得对话处理的问题得到更深入的讨论，并谋求采取实际办法应对已查明的各种问题。会议建立了负责协调各国立场和行动的国家协调人网络，并制定了自身的运作方式。菲律宾政府正在组织全球论坛第二次会议。希腊和阿根廷政府分别提出主办第三次和第四次会议。

71. 会员国对联合国内部如何适当贯彻高级别对话提出了建议，其中包括：(a) 继续将国际移徙与发展项目列入大会议程；(b) 在大会审议国际移徙与发展问题时对全球移民与发展论坛提出的构想和倡议予以特别考虑；(c) 定期举行大会高级别对话，对各国政府、联合国系统和其他国际或政府间组织在区域、区域间和全球各级取得的进展进行审查。

72. 会员国强调，对话的后续行动应包括：采取行动执行由对话产生的指导意见。会员国认为，后续行动的一个主要内容是通过现行多边结构，包括通过国际金融机构，落实各项新的举措。它们认为，大会采取的任何后续行动都应考虑到多边系统的活动，包括联合国系统各机构、基金和方案的活动。

73. 联合国系统的有关机关、机构、基金和方案及其他相关政府间组织应继续处理国际移徙与发展问题，在其各自任务范围内采取多种活动。这些活动包括：增强能力、协助制定和执行移徙政策、推广各种做法，尽量扩大移徙对发展的积极影响，尽量减少其消极结果。

74. 移徙领域的政府间合作得到显著加强。区域政府间集团和协商进程日趋关注移徙现象的各个发展层面，但采取了不同方式和不同的视角。针对各移徙与发展项目的发展援助水平似乎不断提高。

75. 履行承诺和执行区域集团或区域进程起草的行动计划，仍是一个挑战。各合作机制不妨提出更全面的报告，并对取得的成果进行评估。应对实施国际移徙与发展活动的财政资源，尤其是发展援助提供的财政资源进行更好的监测。