



经济及社会理事会

Distr.: General
29 December 2020
Chinese
Original: English

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》
执行情况亚太区域审查

2021年3月10日至12日，曼谷
临时议程* 项目2和3

审查亚洲及太平洋在执行《安全、有序和正常移民全球契约》方面的进展和挑战，包括2019冠状病毒病大流行的影响

关于各级在执行《全球契约》方面的进展和挑战的专题讨论，充分尊重《全球契约》中贯穿各领域并相互依存的指导原则

审查亚洲及太平洋在执行《安全、有序和正常移民全球契约》方面的进展和挑战，包括2019冠状病毒病大流行的影响

秘书处的说明

摘要

国际移民是亚洲及太平洋生活中的一个重要组成部分。近几十年来，国家之间的出入境流动有所增加，对可持续发展产生了总体积极的影响。然而，移民也常常冒着生命危险，被迫采取危险的旅行方式。他们经常面临不合标准且侵犯其人权和劳动权的工作和生活条件，并处在遭遇暴力、剥削和仇外行为的高风险之中。对于处境弱势的移民、尤其是移民妇女和儿童而言，由于他们面临各种形式纵横交错的边缘化和歧视，这些风险成倍增加。而2019冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响又加剧了这种状况。

联合国会员国认识到这些事实并决心改善国际移民合作，于2018年核可了《安全、有序和正常移民全球契约》。《全球契约》是在联合国主持下制定并在政府间通过的第一个框架，其中全面综合地涵盖了国际移民的方方面面。《全球契约》包含了贯穿各领域并相互依存的指导原则、23项目标以及为应对当前和未来国际移民方面的挑战和机遇而建议采取的若干相关具体行动。

* ESCAP/GCM/2021/L.1。

成员国承诺，将采取国家主导、所有相关利益攸关方参与的办法，在联合国框架内审查地方、国家、区域和全球各级执行《全球契约》的情况。为了筹备对《全球契约》在亚洲及太平洋的执行情况进行第一次审查，亚洲及太平洋经济社会委员会与联合国移民问题亚洲及太平洋区域网络的其他成员一起编写了《2020 年亚太移民报告：评估移民问题全球契约的执行情况》，这份报告对《全球契约》的区域执行情况进行了基线评估，报告摘要载于本文件中。

请成员国与所有相关利益攸关方合作，在推进《全球契约》的执行工作时考虑各项拟议结论和建议。

一. 导言

1. 联合国会员国于 2018 年 12 月 10 日在摩洛哥马拉喀什通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，随后大会于 2018 年 12 月 19 日予以正式认可。这是政府间通过的第一份移民问题综合文件，“提出了审视国际移民问题的全方位构想，确认需要采取全面办法优化移民整体惠益，化解来源国、过境国和目的地的个人和社区所面临的风险和挑战”。¹ 《全球契约》承认没有哪一个国家能够单独解决移民问题，该契约以《联合国宪章》的宗旨和原则、国际人权法和《2030 年可持续发展议程》为基础。其中有 23 项目标以及贯穿各领域并相互依存的指导原则，包括以人为本、国际合作、国家主权、法治和正当程序、可持续发展、人权、促进性别平等、对儿童问题敏感、整体政府办法和全社会办法。

2. 会员国承诺，将采取国家主导、所有相关利益攸关方参与的办法，在联合国框架内审查地方、国家、区域和全球各级执行《全球契约》的情况。为了筹备对《全球契约》在亚洲及太平洋的执行情况进行区域审查，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)与联合国移民问题亚洲及太平洋区域网络²的其他成员一起编写了《2020 年亚太移民报告：评估移民问题全球契约的执行情况》。³ 该报告对《全球契约》的区域执行情况进行了基线评估，报告摘要载于本文件中。报告综述了移民的发展程度和趋势，并根据大会第 73/326 号决议确定的四组指示性目标讨论了《全球契约》的执行情况。该报告还讨论了 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对本区域国际移民的影响。请成员国与所有相关利益攸关方合作，在推进《全球契约》的执行工作时考虑各项拟议结论和建议。

¹ 大会第 73/195 号决议。

² 联合国在亚洲及太平洋的下列实体是区域网络的成员：亚太经社会；国际劳工组织(劳工组织)；国际移民组织(移民组织)；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；人道主义事务协调厅；联合国儿童基金会；联合国开发计划署；联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)；联合国环境规划署；《联合国气候变化框架公约》秘书处；联合国人类住区规划署；联合国难民事务高级专员公署(难民署)；联合国减少灾害风险办公室；联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)；联合国毒品和犯罪问题办公室；联合国人口基金；世界银行和世界粮食计划署。

³ 联合国出版物，2020 年。

二. 亚洲及太平洋移民情况综述

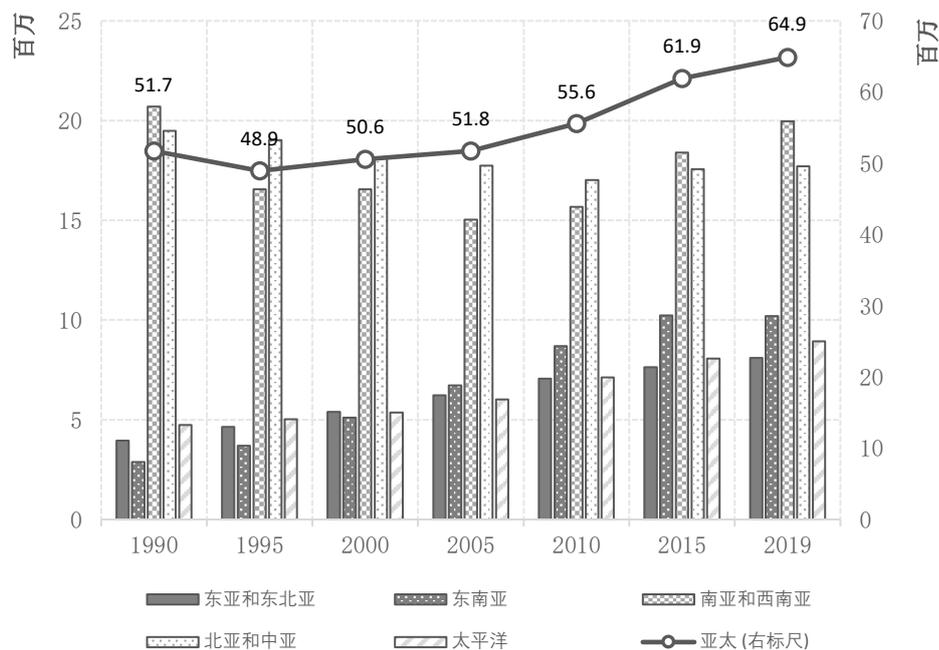
3. 2020年亚洲及太平洋的人口超过46亿，约占世界人口的60%。其中包括一些人口最多、老龄化速度最快的国家以及工作年龄人口不断增长的国家。经济增长和互联互通的加强促使人们通过移民寻求新的、更好的社会和经济机遇。然而本区域很多国家也极易受到气候变化和灾害的影响，而冲突在不断导致移民，包括大规模流离失所。本区域既有新兴的经济和政治大国，有若干世界上最不发达的国家，也有一些财富、收入和机会不平等程度最高的国家。性别不平等和低质量就业也很普遍。COVID-19大流行突出表明，需要进行根本性的社会变革，重新构想人类流动，以造福所有人，同时推进《2030年议程》“不让任何人掉队”的核心承诺。

A. 亚洲及太平洋的国际移民存量

4. 本区域的国际移民人数⁴从1990年的5200万增加到2019年的6500万，占全球2.72亿移民存量的四分之一(见图一)。移民人数从1990年到1995年有所下降，但自2000年以来一直在增加。移民性别比例大致平衡，男性占50.6%，女性占49.6%。⁵

图一

亚洲及太平洋按次区域分列的国际移民存量，1990-2019年



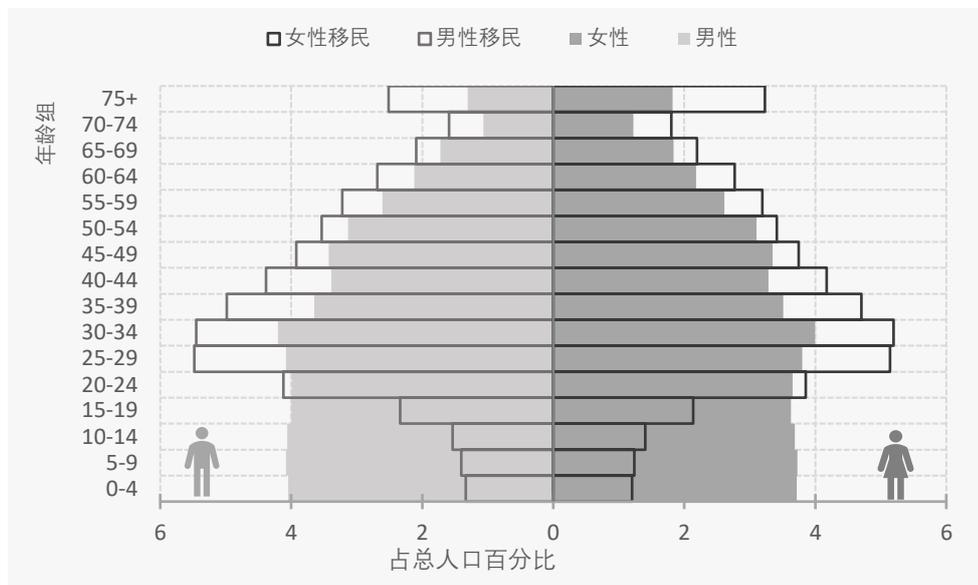
资料来源：亚太经社会根据联合国经济和社会事务部2019年国际移民存量数据库进行的计算。

⁴ 出于统计目的，将国际移民定义为：改变其常住国的人。

⁵ 亚太经社会依据联合国经济和社会事务部2019年国际移民存量数据库。可查阅：www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp。

5. 移民一般比普通人口年轻：78%以上的移民处于最佳工作年龄，而普通人口中这一比例为 67.7% (见图二)。亚洲及太平洋还接纳了约 700 万国际儿童移民，包括难民，约占本区域移民总存量的 11%。

图二
亚洲及太平洋移民和总人口金字塔，按年龄和性别分列，2019 年



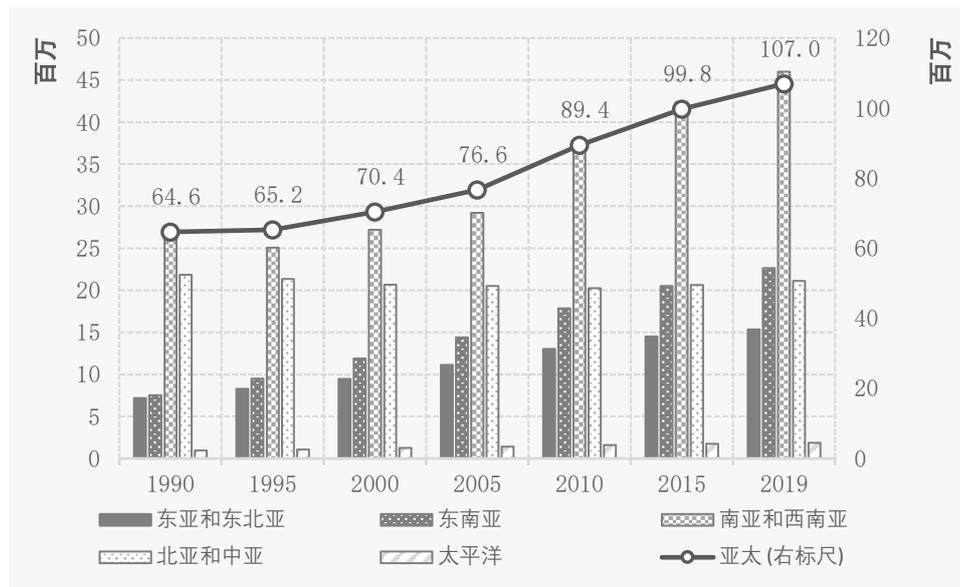
资料来源：亚太经社会根据联合国经济和社会事务部《2019 年世界人口展望》在线版 (可查阅：<https://population.un.org/wpp>) 和 2019 年国际移民存量数据库中的数据进行的计算。

B. 亚太国家迁出移民情况

6. 2019 年，本区域约有 1.07 亿人居住在出生国以外 (见图三)。本区域最大的移民走廊大多数从亚太国家通往中东、欧洲和美利坚合众国。女性迁出移民的比例从 1990 年略低于 49% 降至 2019 年约 46%。⁶

⁶ 同上。

图三
亚洲及太平洋及其各次区域的迁出移民，1990–2019 年



资料来源：亚太经社会根据联合国经济和社会事务部 2019 年国际移民存量数据库进行的计算。

C. 区域内移民情况

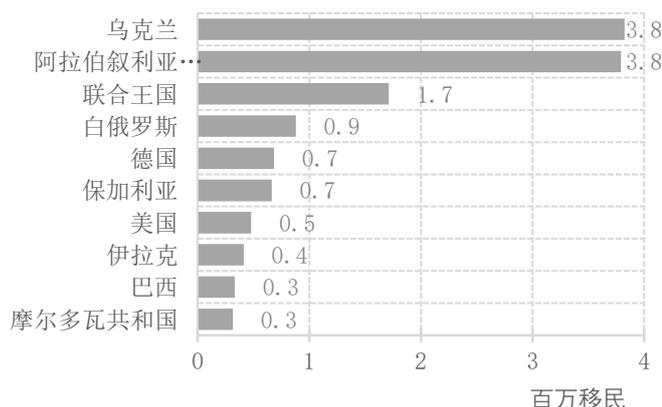
7. 本区域 70% 以上的国际移民来自本区域的其他国家。因此，亚洲及太平洋的大多数国际移民属于区域内移民。亚太国家有近 4 600 万移民移居本区域的其他国家（占亚太国家所有迁出移民的 43%）。

8. 2019 年，除太平洋次区域外，大多数区域内移民居住在同一次区域的其他国家。在太平洋次区域的移民总人数中有 12% 来自该次区域本身，而在东南亚的移民总人数中则有三分之二以上来自东南亚。移居同一次区域其他国家的移民比例各不相同，南亚和西南亚国家移民中约占四分之一，在太平洋国家移民中将近占 56%。

D. 区域间移民情况

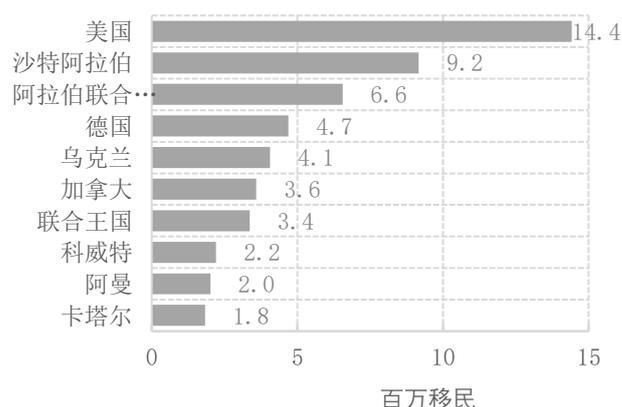
9. 亚洲及太平洋有 1 890 万移民来自本区域以外的国家（占移民存量的 29%）。2019 年，本区域超过 6 000 万移民（占迁出移民的 56.8%）移居本区域以外，而 1990 年仅有 2 670 万移民（41%）迁出本区域。本区域以外的主要目的地国家是北美、欧洲和中东国家，其中仅 10 个国家就接纳了 5 100 万移民（见图四和图五）。

图四
十大非亚太来源国，2019年



资料来源：亚太经社会根据联合国经济和社会事务部2019年国际移民存量数据库进行的计算。

图五
十大区域外目的地国，2019年



资料来源：亚太经社会根据联合国经济和社会事务部2019年国际移民存量数据库进行的计算。

E. 移民方面的主要趋势

10. 亚太区域国家与其他区域国家之间的移民受不同因素驱动，既有自愿因素，也有非自愿因素。主要形式是临时劳工移民，其中大多数属于南南移民，以本区域或中东为目的地。

11. 大多数劳工移民是从事体力劳动和服务工作的低技能或中等技能工人以及从事家政工作的妇女。虽然各国之间关于劳工移民外流的数据不具有可比性，但是这些数据突显了劳工移民在本区域的重要性。例如，菲律宾(2017年)和孟加拉国(2019年)在一年中分别有150多万人和70多万人通过有组织的劳工途径移民。⁷ 在本区域其他地方、尤其是太平洋次区域，劳工移民有季节性。

12. 亚洲及太平洋为接受高等教育而移民的现象正在增加，本区域既是移民来源地，也是移民目的地。据估计，2017年在亚洲及太平洋留学的150万人中，超过100万来自本区域内的其他国家。2013年至2017年期间，亚太区域在原籍国以外的学生人数从180万升至240万。源自本区域的留学生中有90多万来自中国。还有大量学生来自印度、大韩民国和越南。2017年，亚太留学生在本区域外的主要目的地国是美国，有668 000名学生(仅中国就有321 000名)，其次是澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国、俄罗斯联邦和日本。⁸

13. 本区域还有高技能人员迁出现象。将近950万15岁以上受过高等教育的移民(480万男性和470万女性)受雇于经济合作与发展组织(经合组织)成员国，约占经合组织国家1 990万亚太移民就业人口总数的一半。由于人力资源

⁷ 《2020年亚太移民报告》。

⁸ 教科文组织统计研究所，高等教育中的国际学生流动性数据库。

短缺、社会老龄化以及最近的 COVID-19 大流行，本区域也是全球急需的移民卫生工作人员的重要来源。

14. 虽然本区域的大多数移民是临时移民，但是澳大利亚、新西兰和新加坡等国家为符合教育或技能标准或有能力投资的移民提供永久居留或公民身份；而其他国家则会考虑人道主义或退休因素。⁹ 有些国家为特定族裔群体成员移民和入籍提供途径，为婚姻、家庭组建和团聚而移民的现象也很常见。

15. 本区域内和来自本区域的难民、寻求庇护者、无国籍人和境内流离失所者人数仍然很多。截至 2019 年底，亚太各国有 780 多万难民和处境类似难民者，占全球难民人口的 38% 以上。¹⁰ 超过 500 万难民来自本区域，400 多万仍然留在本区域。现有数据显示，本区域男女难民人数大致相等（分别为 53.1% 和 46.9%），将近一半是儿童（47.1%）。大约有 170 万儿童难民居住在土耳其，其中大多数来自阿拉伯叙利亚共和国。其他大批儿童难民居住在巴基斯坦（70 万）和孟加拉国（50 万）。¹¹

16. 2019 年底，亚洲及太平洋有 543 300 名寻求庇护者，而源自本区域的寻求庇护者超过 860 000 名。由于边界变动、入籍法限制、民事登记和生命统计系统不完善以及阻碍移民儿童出生登记的法律，将近 240 万人处于无国籍状态。¹² 2019 年，本区域因冲突而在境内流离失所的人数超过 650 万，估计有 260 万儿童（39%）因冲突和暴力而在境内流离失所。¹³

17. 非正常移民与正常移民相随相伴。虽然没有关于非正常移民的总体数据，但是 2016 年对马来西亚和泰国 1 800 多名来自柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的移民工人进行的一项研究发现，74% 的调查对象是非正常移民。¹⁴ 除了已登记的难民之外，巴基斯坦还接纳了 220 多万来自阿富汗的非正常移民和 100 万来自孟加拉国的非正常移民。¹⁵ 亚洲及太平洋的移民也以非正常方式迁出本区域，前往欧洲、中东和北美。俄罗斯联邦和土耳其是非正常移民前往欧洲国家的过境国。¹⁶ 非正常移民的健康、权利、安全和生命面临着交通路线不安全以及遭受蛇头、人贩子和腐败官员剥削和虐待的风险。

⁹ 例如，澳大利亚在 2009/2010 年至 2018/2019 年期间准许超过 160 000 名技术移民及其家庭成员获得永久居留权。见澳大利亚内政部，“2018-2019 年澳大利亚移民趋势概要”，2019 年。

¹⁰ 难民署，《全球趋势：2019 年强迫流离失所情况》（2020 年）。

¹¹ 难民署，难民数据查找数据库。可查阅：www.unhcr.org/refugee-statistics。

¹² 同上。

¹³ Vicente Anzellini 等人著，《Global Report on Internal Displacement 2020》（日内瓦，境内流离失所情况监测中心，2020 年）。

¹⁴ 劳工组织、移民组织和“快速亚洲”组织，《风险与回报：东南亚劳工移民的结果》（曼谷，劳工组织和移民组织，2017 年）。

¹⁵ 《2018 年全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，2018 年），第 11 页。

¹⁶ 毒品和犯罪问题办公室，《亚洲及太平洋的偷运移民现象：目前的趋势和相关挑战》，第二卷（曼谷，2018 年）。

18. 偷运移民和贩运人口在本区域十分普遍。蛇头提供假证件和偷渡等服务，但是这些服务的成本往往很高，导致移民陷于债务，有时还会遭受暴力或虐待。尽管如此，尤其是缺乏安全便利的正规途径时，很多移民将偷渡视为一条替代正常移民的低成本移民途径。

19. 人口贩运不同于偷运，不一定涉及跨境流动，其特点是剥削。与偷运一样，人口贩运的真实规模很难确定。据估计，亚洲及太平洋有近 2 500 万人处于现代奴隶境地。¹⁷

三. 亚洲及太平洋在执行《安全、有序和正常移民全球契约》方面的进展和挑战

A. 确保移民自愿、正常、安全和有序(《全球契约》目标 2、5、6、12 和 18)

20. 人们通常因为人口、政治、经济、粮食安全和环境等各种相互交织的原因而移民。在本区域，大多数人为从事初级和中级技能职业而移民，反映出青年失业、人口老龄化和相对财富差距等经济和人口因素驱动的需求。

21. 由于本区域是世界上灾害最多的区域，环境因素也在日益推动着移民。洪水、干旱和龙卷风司空见惯，威胁着人们的生计，有时也会引发移民。政治冲突、人为危机和粮食无保障也导致人们为了生存而迁移。这些动因并非孤立存在，而是加在一起形成一个相互交织的系统，驱动着家庭和个人的移民决定。

22. 本区域有几个地方为各种不同技能水平的劳工移民提供正常途径，但是初级职业工人的正常移民途径往往成本高且繁琐，与劳动力供需变化脱节。因此很多移民采用非正常渠道。

23. 移民妇女在正常移民方面面临着特有的挑战。有几个亚太国家以保护妇女的名义禁止或限制妇女向特定国家移民。有些目的地国还出于劳动力原因对妇女的移民施加限制，包括根据年龄、原籍国、配偶许可、怀孕状况、宗教或教育程度限制她们的工作机会。¹⁸ 这类措施会迫使女性移民采用非正常渠道移民。

24. 已有多个亚太国家在国家、双边和区域各级采取了举措或行动，为正常移民提供途径。其中包括欧亚经济联盟会员国之间工人和家庭成员自由流动的制度；¹⁹ 东南亚国家联盟(东盟)对八种高技能职业的相互认证安排；²⁰ 日本的“特殊技能”签证；大韩民国与本区域 15 个原籍国之间的谅解备忘

¹⁷ 劳工组织和自由行走基金会，《现代奴隶制全球估算：强迫劳动和强迫婚姻》(日内瓦，劳工组织，2017 年)。

¹⁸ Rebecca Napier-Moore, *Protected or Put in Harm's Way? Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries* (曼谷，劳工组织，2017 年)。

¹⁹ 《欧亚经济联盟条约》。(免费翻译可查阅：www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf。)

²⁰ 工程、护理、建筑、医学、牙科、旅游、测量和会计。

录，已被纳入由国家管理的低技能工人招聘制度；澳大利亚和新西兰面向太平洋岛国的季节性劳工移民方案；俄罗斯联邦灵活的专利制度，允许工人直接联系雇主；以及哈萨克斯坦与阿塞拜疆和塔吉克斯坦之间的免签证协定。

25. 很多移民工人通过私营招聘机构在国外寻找工作，但是违规作业和高昂的招聘费往往吞噬了效益，此类机构使用基层的子代理机构时更是如此。²¹

26. 在公正招聘方面已经取得了进展。工人不应支付与招聘和安置相关的费用或其他成本这一原则正被日益纳入立法或目的地国和原籍国与私营部门之间的双边谅解备忘录。然而，还需要作出更多努力来控制招聘成本和滥用行为。

27. 其他的良好做法包括保护工资、遵守职业安全和健康标准、推动体面工作、引入投诉机制、开发技能和承认资历以及对人员流动作出规定。有些亚太区域框架也在推动学者和学生教育方面的流动。

28. 推动移民工人体面工作十分重要，移民工人经常面临不确定的非正规工作、非法的低工资和不安全的工作条件。相关的国际文书已对各级技能水平移民工人的人权和劳工权利作出概述。本区域大多数国家已经批准或加入了联合国世界人权方面的各项文书(1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》除外)和劳工组织的八项核心公约。²² 已有若干国家出台了保护移民工人并规定最低工资的新法律和改革措施。工会和雇主正在采取措施，加强对移民工人的劳动保护。²³

29. 尽管取得了这些进展，挑战依然存在。移民仍面临着在工作场所遭受暴力、虐待和剥削的风险。从事家政工作的妇女尤其面临着这种风险。劳工移民法中基于性别的歧视非常普遍。本区域只有个别国家批准了关于家政工作的主要公约，如劳工组织《2011年家政工人公约》(第189号)。²⁴ 此外，很多国家虽然颁布了新的法律，但是执行工作滞后，执法不力。

30. 《全球契约》牢固地扎根于《2030年议程》。然而，本区域无法如期在2030年实现17项可持续发展目标中任何一项目标。本区域很大一部分人口仍然遭受着贫困、不稳定的工作条件、弱势就业、社会保障缺失以及灾害和政治冲突的影响。很多人仍会考虑移民，以保护自己和家人免受这些威胁。

²¹ Piyasiri Wickramasekara 和 Nilim Baruah, “Fair recruitment for low-skilled migrant workers: issues and challenges”, in *Safeguarding the Rights of Asian Migrant Workers from Home to the Workplace*, Kimberly Fullerton, ed. (马尼拉, 亚洲开发银行研究所、经合组织和劳工组织, 2017年); 亚太经社会, “亚洲及太平洋降低招聘成本以促进可持续发展及安全、有序和正常移民”(即将发表)。

²² 《2020年亚太移民报告》。

²³ 例如这些倡议包括尼泊尔工会总联合会; 南亚雇主论坛关于移民的决议; 东盟雇主联合会和东盟工会理事会就《东盟保护促进移民工人权利共识》开展的合作; 国际家政工人联合会和泰国的家政工人网络。

²⁴ 《2020年亚太移民报告》。

B. 通过以权利为本的边境治理和边境管理措施保护移民（《全球契约》目标 4、8、9、10、11、13 和 21）

31. 边境治理和边境管理²⁵ 是实现安全、有序和正常移民的核心。移民在边境的经历会影响他们在整个移民周期及之后的决定和福祉。

32. 亚太移民通常无法为其子女进行出生登记。移民子女在继承国籍或公民身份方面遇到的障碍会损害儿童的人权、包括教育或保健权利。无国籍状态使儿童很容易遭受剥削和虐待，受雇从事不安全的劳动或进入武装团体，遭遇童婚以及依靠蛇头偷渡。

33. 国籍权对于享有其他人权和获得正常移民途径至关重要。亚太经社会所有成员国都是《儿童权利公约》的缔约国。根据《公约》，缔约国商定，儿童出生后应立即登记，并有自出生起获得姓名的权利，有获得国籍的权利，以及尽可能知道谁是其父母并受其父母照料的权利。各国还于 2014 年商定了《亚洲及太平洋民事登记和生命统计区域行动框架》，以便实现包容、公平和以人为本的发展。有八个亚太国家承诺要解决无国籍问题、包括出生登记问题，²⁶ 而伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、基里巴斯、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等国已采取具体步骤解决无国籍问题。尽管如此，很多移民仍无法获得重要证件，这种状况使移民更容易遭遇侵权，并限制了他们享有服务的机会。

34. 搜索和救援是边境管理和确保安全移民的一个重要因素。无论在水上还是在陆地遇到风险，也不论其国籍或身份状况，或在何种情况下被发现，国家都必须尽一切努力保护生命权。然而，每年都有人数不明的移民在移民过程中死亡。在确保履行搜索和救援义务以及确保移民登岸并查清失踪移民命运等预防措施方面，国家合作仍然有限。虽然 2016 年 3 月的《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘宣言》作出了政治承诺，而且巴厘进程成员国在 2018 年 8 月的巴厘进程部长级会议上重申了这些承诺，但是迄今为止没有任何确保海上遇险人员公平、可预测登岸的区域机制。²⁷

35. 移民偷渡往往是发展不足和边境治理不善造成的与移民需求的路径一致，填补了正常移民费用高昂造成的缺口，如低工资劳工机会等，并满足了人们被迫离开弱势境地的需求。本区域每年都有移民在偷渡过程中死亡。虽然本区域大多数国家已批准了 2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，并以某种形式将偷运移民定为刑事犯罪，有些国家还出台了保护被偷运移民的相关立法，但是将偷运移民的国际法律定义方方面面纳入国内法律的情况却参差不齐。此外，很多亚太国家将非正常入境和停留定为犯罪，有时还将向无证移民提供住宿和就业定为犯罪。这种做法不符合《议定书》的相关条款以及该议定书打击有组织犯罪

²⁵ 关于这些术语的定义，请参见《2020 年亚太移民报告》。

²⁶ 阿塞拜疆、印度尼西亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、菲律宾、塔吉克斯坦、泰国和土库曼斯坦。

²⁷ www.baliprocess.net (2021 年 1 月 11 日查阅)。

而非打击移民的主要目标：呼吁不应让移民因通过蛇头偷渡而受到刑事起诉。²⁸

36. 本区域人口贩运现象十分严重，与移民现象不可分割。人口贩运是对人权的侵犯，也是对移民的犯罪。现有最新数据显示，亚洲及太平洋已查明的人口贩运受害者人数有所增加，而本区域人口贩运罪行的平均定罪率低于世界其他很多区域。²⁹

37. 现已采取积极行动，在高风险职业、如泰国的渔业部门防止剥削并改善就业和工作条件。³⁰ 本区域大多数国家已经批准了《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》，并正根据该议定书采取措施，包括通过东盟、《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的巴厘进程》和《打击人口贩运问题经协调的湄公河部长级倡议》进程等区域合作论坛采取措施。在打击人口贩运方面还有不同的多边和双边合作框架，特别是缅甸与泰国之间的谅解备忘录。

38. 亚太区域的跨境流动规模巨大、多种多样且错综复杂。边境活动的日益数字化引发了对数据保护和移民隐私权的新担忧。虽然本区域一些国家已参加了以权利为本的边境官员培训举措，但是仍然需要开展能力建设，尤其是关于国际边境促进性别平等、包容残疾和关注儿童的执法、合作和应对措施方面的能力建设。

39. 《全球契约》要求各国承诺优先采取非监禁替代拘留办法，并采取立足人权的办法，仅将拘留措施作为最后手段，并努力结束对儿童的拘留。在本区域各地，用拘留来对付非正常移民的现象频繁发生。根据国际人权法或刑法，移民使用非正常渠道并不构成犯罪；因此，将他们的行为定为犯罪超出了国家保护其领土和管理非正常移民流动的合法利益，构成了违背国际人权法的任意拘留。有些移民可能仅仅因为其非正常入境或非正常身份而被无限期拘留，直到找到解决办法。对无国籍人来说，这种拘留是任意和无限期的。³¹ 虽然本区域出现了积极的事态发展，例如泰国于2019年1月通过了一个释放所有遭移民拘留的儿童及其母亲的框架，但是仍有必要进一步承诺履行国际人权法规定的义务，争取废除移民拘留。

40. 尤其鉴于大多数劳工移民制度具有临时性质，普遍的预期是移民会返回原籍国。无任何协助的自愿返回现象在本区域十分常见。³² 然而，本区域有

²⁸ 亚太经社会，“关于亚洲及太平洋偷运移民和贩运人口问题的会议室文件”，为2017年11月6日至7日在曼谷举行的《安全、有序和正常移民全球契约》亚太区域筹备会议编写。

²⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《东南亚的跨国有组织犯罪：演变、增长和影响》（曼谷，2019年）。

³⁰ 欧洲联盟和劳工组织关于打击泰国渔业和海鲜加工业中不可接受的工作形式的渔工权利项目在海鲜供应链领域开展工作，并与泰国政府、雇主组织、工会和民间社会组织合作，以实施渐进式变革。

³¹ 例如见 A/HRC/WG.6/32/NZL/2。

³² Graziano Battistella, “Return migration: a conceptual and policy framework”（移民研究中心，2018年3月8日）。

若干国家并未充分履行其不推回义务：不将个人驱逐或集体驱逐、遣返或引渡到有大量证据显示其可能面临酷刑或其他严重侵犯人权行为危险的另一个国家。³³ 整个区域对回归移民可持续重返社会提供的支持也很少。总体而言，应始终提倡自愿返回，而非强迫或强制遣返。

C. 支持对移民的保护、移民的融入及其对发展的贡献（《全球契约》目标 14、15、16、19、20 和 22）

41. 所有移民都享有核心人权条约承认的权利，而他们的权利在目的地国得到尊重、保护和实现的程度和方式影响着他们对可持续发展的贡献。

42. 本区域在整个移民周期加强领事保护和提供援助与合作方面取得了进展。例如，原籍国与东道国的民间社会组织开展合作，为保护其海外侨民开发基础设施。亚太已有多个目的地国对政策进行了改革，以加强对移民的保护，包括大韩民国开展抵达后培训，新加坡提供医疗保险并对适当住房和安全工作环境提出要求。³⁴

43. 移民的基本服务权利常常受制于法律、费用、语言障碍以及住处和移民身份方面的限制。虽然健康是一项人权，³⁵ 而且已有多个东道国制定了包括健康保险在内的综合计划来确保移民工人享有医保，³⁶ 但在实践中，为所有移民、尤其是妇女、儿童和非正常移民提供保健始终是一项挑战。即使是已将非国民纳入国家健康保险计划的国家，也可能将非正规工人、尤其是移民特别是妇女集中的农业和家政工作部门的非正规工人排除在外。感染艾滋病毒的移民面临着旅行限制，他们仅仅因为感染艾滋病毒而无法合法进入很多国家或在这些国家居住。应在社会服务提供部门与移民执法部门之间建立防火墙，从而让所有移民无所畏惧地享有服务。

44. 虽然各项国际人权文书明确规定，无论国籍如何，人人享有接受教育的权利，但是本区域的很多移民、尤其是移民儿童缺乏教育机会。泰国等国家已采取措施，确保所有移民儿童不论身份都有接受教育的权利；然而在本区域各地，这方面的机会仍然十分有限。³⁷ 不过也有正面的例子，比如次区域教育机会许可框架，以及各国之间关于移民儿童教育的双边对话等。

45. 非正规部门中的非正常身份移民、尤其是遭受暴力和歧视的女性移民，在享有住房、清洁用水和卫生设施等基本服务方面常常受到限制和制约。

46. 国际移民创造了新的文化，融合了原籍国和目的地国的文化元素。然而，社会凝聚需要所有人相互适应。鉴于本区域很多移民现象与就业相关且

³³ 例如见 CAT/C/MDV/CO/1 和 CAT/C/VNM/CO/1。

³⁴ 新加坡人力部，“Singapore’s approach to ensuring the well-being of migrant workers”，演讲，2019 年 12 月。

³⁵ 例如见《经济社会文化权利国际公约》。

³⁶ Marius Olivier, *Social Protection for Migrant Workers in ASEAN: Developments, Challenges, and Prospects* (曼谷，劳工组织，2018 年)。

³⁷ 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告：移民、流离失所和教育——要搭建桥梁，不要筑起高墙》(巴黎，2019 年)。

具有临时性，移民的融入往往并非原籍国和目的地国或移民自身的主要目标。在移民融入劳动力市场方面，由于语言、认证和技能转移方面的障碍，移民工人的职业技能与东道国需求的匹配仍是一项挑战。移民工人融入劳动力队伍具有高度的性别差异，男性和女性融入社会的机会和途径不同。

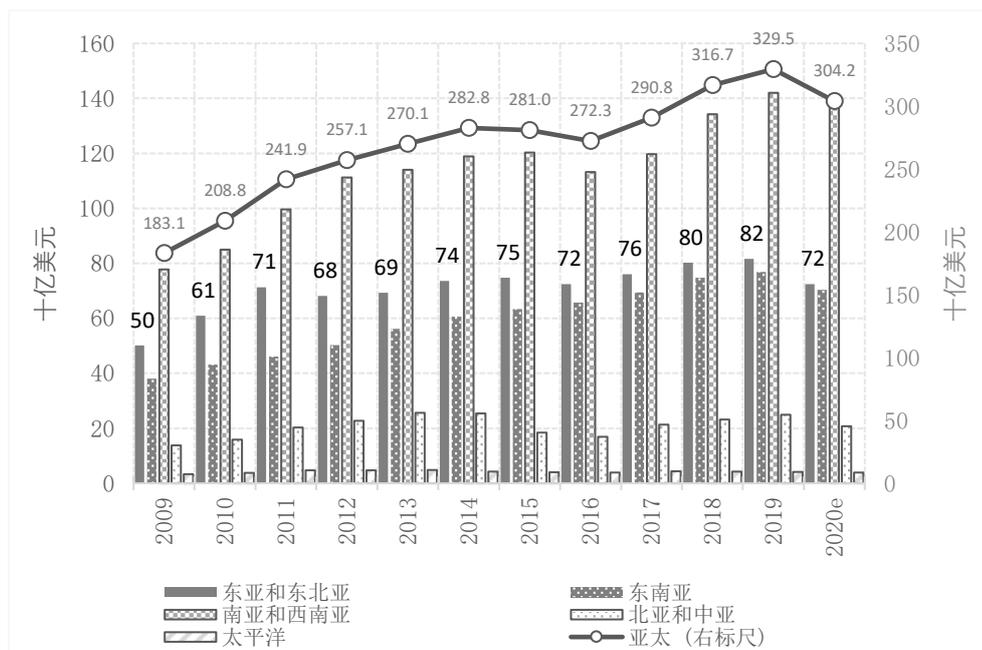
47. 如果有一个有利的政策环境，国际移民就会对原籍国、过境国和东道国的经济和社会发展作出贡献。³⁸ 要为移民和侨民充分促进可持续发展创造条件，关键在于将移民纳入国家发展计划、人力资源开发战略、劳工移民政策以及与国际组织的合作协定主流。³⁹ 相关例子包括孟加拉国的第七个五年计划(2016–2020年)以及基里巴斯、斯里兰卡和图瓦卢的国家劳工移民政策，都纳入了劳工移民的方方面面，承认并支持移民对发展的影响。亚美尼亚、孟加拉国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦和斯里兰卡等多个国家都在推动和支持海外侨民的发展和参与。不过还需要作出更多努力，重点是长期参与和包容。

48. 大多数移民都通过侨汇支持家庭消费，也为原籍国减贫作出了贡献。2009年至2019年期间，本区域收到的侨汇从1 830亿美元增加到3 300亿美元，占2019年全球总额7 140亿美元的近一半(见图六)。印度是世界上最大的侨汇接收国，其次是中国，菲律宾、巴基斯坦和孟加拉国也是全球前十大接收国。

³⁸ Hein de Haas, “Migration and development: a theoretical perspective”, *International Migration Review*, 第44卷, 第1期(2010年)。

³⁹ Piyasiri Wickramasekara, “Mainstreaming migration in development agendas: assessment of South Asian countries”, 《贸易和发展工作文件》, 第2015/02期(堪培拉, 澳大利亚国立大学, 2015年)。

图六
流入亚太区域和各个次区域的侨汇量，2009–2019 年
(十亿美元)



资料来源：亚太经社会根据世界银行 2020 年“移民和侨汇数据”进行的计算。

49. 2019 年约有 1 100 亿美元的侨汇来自本区域，高于 2009 年的 620 亿美元。最大的侨汇来源国是俄罗斯联邦，其次是中国、马来西亚、大韩民国和泰国。虽然亚洲及太平洋的侨汇成本有所降低，但在本区域的一些地方仍然居高不下。2020 年第一季度，向亚太国家汇款 200 美元的中位成本为 2.7%，不过各个次区域的汇款成本差异很大，太平洋次区域国家的成本要高得多。由于这个原因，很多移民仍在使用非正规渠道。增加正规的数字汇款服务机会可降低成本，加强对服务不足人口的金融普惠。

50. 本区域大约一半的人口没有社会保障。⁴⁰ 本区域对移民的社会保障覆盖零散不全且缺乏协调，既非立足于权利，也不连贯一致。此外，社会保障福利的可携性依然微乎其微。尽管如此，一些创新方法正在接受检验。例如，本区域范围内，《欧亚经济联盟条约》和 2017 年《东盟保护和促进移民工人权利共识》都涵盖了社会保障；在双边层面，菲律宾等一些国家与本区域内外的国家签署了社会保障协定。在单边层面，包括印度尼西亚、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南在内的多个原籍国都采用了向海外公民提供某种社会保障的机制。⁴¹

⁴⁰ 《我们希望的保障：亚洲及太平洋社会展望》(联合国出版物，2021 年)。

⁴¹ Olivier, *Social Protection for Migrant Workers in ASEAN*.

D. 加强循证政策制定、公开辩论和合作，促进安全、有序和正常移民（《全球契约》目标 1、3、7、17 和 23）

51. 政策制定者需要按性别、年龄、移民状况和其他特征分列的准确、可靠、及时的可比移民数据来指导公众讨论并制定循证政策。数据收集、分析和传播通常十分有限且缺乏协调。国家统计局在这方面面临着挑战和能力短缺。很多移民也属于官方统计中很少出现的隐藏人口。

52. 此外，缺乏准确的移民流程信息的移民被剥夺了权能，面临遭受剥削、歧视和虐待的风险。本区域的相关例子显示，除其他外，离境前培训和情况介绍可为潜在移民提供及时准确的信息，有助于其在整个移民周期作出更加知情的决策。⁴²

53. 处境脆弱的移民在流动过程中权利受到侵犯的风险更高。例如，移民妇女更有可能集中在护理或家政工作等认知度偏低的行业，她们在这些行业遭受家庭暴力、性暴力或性别暴力的风险更高。移民妇女还可能受到行政和文化习俗的制约，并害怕举报受虐待情况后遭到报复或驱逐。大量儿童出于家庭、安全或教育等原因而移民，或在贩运者指使下移民，或被父母遗弃。⁴³ 无亲属陪伴或与父母或法定监护人失散的移民儿童面临的风险尤为严重。

54. 在本区域各地，公众对移民、移民家庭及其社会贡献的歧视和负面看法长期存在。这种状况对整个社会产生了腐蚀效应，减少了信任，并阻碍移民有效融入社会。为此，有必要围绕共同的价值观以及人与人之间共同点多于差异这一原则开展关于移民现象和移民的公众宣传。政府和利益攸关方应该质疑各种假设，在评估影响时以证据为依据，建立专业网络并创建多学科专门知识中心，突出证据并向大众传播。

55. 1994年《国际人口与发展会议行动纲领》指导了人口与发展问题、包括国际移民方面的全球行动。自那时以来，国际移民问题在联合国内外全球、区域、次区域、国家和国家以下各级议程上得到了更多重视。在全球一级，本区域各国既是全球移民与发展论坛的参加者，也是组织者，民间社会也参与其中。⁴⁴ 国家和其他相关利益攸关方参加了国际移民与发展问题高级别对话以及推动 2016 年通过《关于难民和移民的纽约宣言》的进程，由此于 2018 年产生了移民问题全球契约和难民问题全球契约。《2030 年议程》承认移民与可持续发展之间的相互联系，本区域成员国在可持续发展高级别政治论坛上参加了对《2030 年议程》的定期审查，并在论坛上讨论了移民问题。

56. 各国正越来越多地参与通过东盟或欧亚经济联盟等开展的区域和次区域移民治理工作，鉴于区域内移民的重要性，这些努力具有高度相关性。如上所述，相关举措包括公约、条约、联合宣言、区域准则、行动计划和论坛，

⁴² 《2020 年亚太移民报告》。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 全球移民与发展论坛是一个由国家主导、非正式和不具约束力的进程，协助影响联合国之外关于移民与发展问题的全球辩论。

以便在劳工流动自由等一般性问题以及贩运和出生登记等更具体的问题上开展更深入的合作和伙伴关系，并使之系统化。

57. 此外，巴厘进程、科伦坡进程或阿布扎比对话等在国家主导下专门讨论移民问题的、不具约束力的非正式区域协商进程促进了原籍国和目的地国之间面向行动的信息共享和政策对话以及协调行动。双边、国家和国家以下各级的活动、包括相关利益攸关方的参与补充了全球和区域合作及伙伴关系开展的活动。这些活动对于就地取得成果或促进敏感议题讨论往往最为有效。

58. 联合国移民问题亚洲及太平洋区域网络建立于 2019 年，该网络汇集了联合国各个实体的专门知识和经验，支持成员国执行移民问题全球契约。国家一级网络也已建立或正在建立之中。⁴⁵

四. 亚洲及太平洋 2019 冠状病毒病大流行和国际移民

59. COVID-19 大流行对本区域所有国家都造成了毁灭性影响。由于个人、社会、环境和结构因素，移民及其家人受疫情的影响尤其严重，这些因素不仅影响了他们的健康，而且还以错综复杂的方式进一步影响到他们的社会经济状况和保障。重要的是，移民在应对 COVID-19 的工作中发挥着关键作用，担任了必要工作人员，有助于本区域内外各国的长期复苏。

A. 与健康相关的影响

60. 由于移民在法律上和事实上都缺乏基本保健服务，居住条件卫生不佳且过度拥挤，求医遇阻，而且由于担任必要工作人员而增加接触受感染者的几率，因此被感染的风险更高。⁴⁶ 鉴于移民妇女集中在照料、家政和护理行业，因文化障碍和工作的非正规性而更难获得保健服务，而更重的家庭负担限制了她们的康复能力，因此移民妇女面临的感染风险和脆弱性更高。在厕所和供水不足的情况下，儿童有可能面临高风险。⁴⁷ 老年移民和患有残疾或感染艾滋病毒的移民也因基本保健服务的减少或中断而受到影响。⁴⁸ 同时，回归移民也可能被排除在原籍国的保健系统之外。⁴⁹

61. 已经有了一些包容移民做法的正面例子，这些做法有助于保护移民的健康及其居住的社区。例如，泰国公共卫生部在国际移民组织、世界卫生组织和民间社会伙伴的支持下开通了一条移民 COVID-19 热线，向移民提供多种语

⁴⁵ 迄今为止，下列国家已有此类网络：阿塞拜疆、孟加拉国、柬埔寨、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、菲律宾、斯里兰卡、泰国、东帝汶和土库曼斯坦。

⁴⁶ 人权高专办，“关于 COVID-19 和移民人权的指南”，2020 年 4 月 7 日；联合国，“关于 COVID-19 和流动人口的政策简报”，2020 年 6 月。

⁴⁷ 联合国，“关于 COVID-19 和流动人口的政策简报”。

⁴⁸ 同上：国际移民组织东南欧、东欧和中亚区域办事处，“Migrants with HIV of extra concern in COVID-19 era”，2020 年 4 月 14 日。

⁴⁹ 妇女署等，“初步调查结果：COVID-19 对阿富汗男女经济赋权的性别差异后果”（即将发表）。

言信息。大韩民国和斯里兰卡向包括移民在内的所有人免费提供 COVID-19 检测和治疗。

B. 对流动性和保障的影响

62. 为了控制这场大流行病，很多国家政府对国际和国内流动实行了广泛而多半为临时性的限制。此类措施包括暂停国际旅行、关闭边境、收紧签证和(或)入境要求以及强制性国内封锁。在一些国家，有人因预期边境关闭而返回了原籍国。⁵⁰

63. 随着边境的关闭，一些移民选择了更加危险的移民或回归路线，包括依靠那些使用更加危险的跨境路线并收取更高费用的蛇头来移民或回归。⁵¹ 正在计划移民的人发现自己已陷入困境，通常在招聘上花费了大量资金却得不到就业机会。⁵²

64. 随着大量移民回归，各国在确保安全回返、隔离和重返社会方面也面临着挑战。很多回归移民失去了主要的收入来源，无法获得全额工资，也不确定何时能再次返回国外工作。他们还可能被视为病毒携带者，遭受污名和歧视。⁵³

C. 经济和社会影响

65. COVID-19 大流行引发了几十年来最严重的全球衰退。由于移民更加不稳定，在工作场所受到歧视，被排除在社会保障之外，还有劳工法方面的问题，经济衰退对移民工人产生了严重影响。Ratha 等人⁵⁴ 指出，由于跨部门流动或移民回归的可能性极其有限，COVID-19 大流行对移民工人的影响尤其严重。相反，很多移民被封锁在原地，无法工作，也无法出去寻找工作或返回原籍国，很多人已经因支付移民相关费用而负债。

66. 本区域一些国家已努力将移民纳入经济刺激计划或收入支助方案，以保护移民免受疫情造成的经济影响。然而，大量移民、尤其是非正常移民被排除在这些措施之外。

67. 虽然封锁使所有人都减少了社交互动，但是移民尤其孤立，抑郁、受虐待和受歧视的风险更高。由于学校关闭，儿童的学习和教育受到了影响。移

⁵⁰ 国际移民组织，“IOM Thailand COVID-19 Newsletter”，2020年6月至8月。

⁵¹ 混合移民中心，“Impact of COVID-19 on migrant smuggling”，《COVID-19 全球专题最新消息》，第1期，2020年9月1日。

⁵² 例如见劳工组织，“Ensuring fair recruitment during the COVID-19 pandemic”，2020年6月；劳工组织，“Impact of COVID-19 on Nepali migrant workers: protecting Nepali migrant workers during the health and economic crisis - challenges and the way forward”（2020年）；国际移民组织，《Rapid Assessment of the Socioeconomic Impacts of COVID-19 on Labour Mobility in the Pacific Region》（苏瓦，2020年）。

⁵³ Karen Anne S. Liao，“Emergency returns: COVID-19 and the repatriation of Filipino migrant workers”，2020年6月2日。

⁵⁴ Dilip Ratha 等人著，“COVID-19 crisis through a migration lens”，《移民与发展简报》第32期（华盛顿特区，全球移民与发展知识伙伴关系和世界银行，2020年）。

民被视为病毒携带者，他们遭受的社会边缘化和排外主义正在上升。此外，封锁造成了有利于贩运移民的局面，使移民陷入被剥削的境地。⁵⁵

68. 要结束这场大流行病并从中复苏，就需要重新重视《全球契约》，重点消除那些使移民特别容易受 COVID-19 大流行影响的因素，确保他们融入社会，承认和重视他们的贡献并保障其人权。这样做不仅有助于应对当前的疫情，也有助于各国更好地重建。

五. 结论和建议

69. 移民是亚太区域生活中的一个重要组成部分。随着时间的推移，移民的规模、复杂性和影响都在逐渐增加。移民已被视为可持续发展的催化剂，但是他们在原籍国、目的地国和过境国都面临着挑战。COVID-19 大流行又进一步加剧了这些状况。

70. 根据《全球契约》贯穿各领域并相互依存的指导原则，提出以下建议供亚洲及太平洋各国政府与所有相关利益攸关方共同审议，以推动《全球契约》在本区域的实施工作：

(a) **以人为本。**有效的移民政策承认本区域的复杂性、动态性、多样性和广阔性以及民众的各种处境、他们所作的贡献以及面临的挑战和脆弱性。这些政策必须尊重、保护和实现所有移民及受移民影响者的人权，消除他们面临的脆弱性，将其纳入可持续发展，使他们既成为推动者，也成为受益者。人们因人口、政治、经济、粮食安全和环境等错综复杂的原因而移民，本区域必须充分提供便利、安全和合法的移民途径来应对这些驱动因素。特别是对那些因遭受苦难而被迫移民的人，应努力帮助他们原地发展，而不必为了生存不得不移民；

(b) **国际合作与全社会办法和整体政府办法。**鉴于移民具有多层面性，而且没有一个国家能够独自应对这方面的挑战和机遇，因此，安全和有序和正常移民必须采取一种协作、全面、多部门、整个政府和全社会办法来执行《全球契约》。由于亚洲及太平洋的大多数移民都是区域内移民，因此必须加强区域、次区域和双边层面的国际移民合作，包括与本区域外目的地国的合作以及相关利益攸关方的有效参与。联合国移民问题亚洲及太平洋区域网络及其国家一级的网络应该在执行《全球契约》方面向成员国提供联合国全系统支持；

(c) **国家主权、法治和正当程序。**根据《全球契约》，每个国家都有根据国际法决定国家移民政策并在其管辖范围内管理移民的主权权利。各国应尊重并响应原籍国保护其海外公民权益的合法关切。各国应在主权平等的基础上相互合作，根据国际法、包括国际人权法、劳工法和海洋法寻求互惠互利的解决办法。国际移民不应按特例来管理。与国际移民和移民问题相关的所有程序、包括与非正常移民有关的程序都必须以法律为依据；

(d) **可持续发展。**《全球契约》扎根于《2030 年议程》。由于本区域所有国家在实现可持续发展目标和具体目标方面滞后，因此各国需要作出额

⁵⁵ 《2020 年亚太移民报告》。

外努力来实现可持续发展，反过来也会支持《全球契约》的执行工作。这方面的一个重要步骤是将移民问题纳入各级可持续发展战略和计划的主流；

(e) **人权**。本区域各国批准了很多核心的国际人权条约以及相关的国际劳工、刑事和人道主义法律标准，包括海洋法。然而，应鼓励尚未做到这一点的国家立即批准并有效执行这些基本标准。鉴于移民在本区域的重要性，应重新承诺在整个移民周期的所有阶段尊重、保护和实现所有移民的人权，而不论其移民身份如何。各国的移民相关政策和法律应符合这些义务。鉴于工作移民对本区域的重要性，应重新承诺尊重、推动、批准和执行相关条约，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；

(f) **促进性别平等**。虽然本区域各国在性别平等和增强妇女权能方面取得了进展，但是妇女和女童移民仍然机会有限，而且遭受歧视、剥削和虐待的风险更高。所有移民相关政策都应承认和发扬移民妇女和女童的独立性、能动性和领导力，增强所有移民的权能并保护其权利，而不论其性别或性别认同如何；

(g) **对儿童问题敏感**。与移民相关的儿童保护风险以及儿童在基本服务方面受到的限制严重令人关切。儿童的最佳利益自始至终必须是所有移民政策和做法的首要考虑。移民政策应确保受移民影响的儿童能够被纳入国家系统，包括保障、教育、卫生、司法和社会保障系统，并应尊重和增进其享有家庭生活和家庭团聚的权利。

71. 总之，未来几年为亚洲及太平洋实现安全、有序和正常移民的目标以及确保不让任何移民掉队提供了一个独特机遇。实现这一目标对于帮助本区域实现可持续发展和尊重人权以及从 COVID-19 大流行中复苏也至关重要。《全球契约》是目前和未来国际移民协调与合作的框架、路线图和行动计划。安全、有序和正常移民将惠及所有人；现在到了行动的时候。