



## 第七十五届会议

议程项目 14 和 122

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

千年首脑会议成果的后续行动

## 安全、有序和正常移民全球契约

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告根据大会第 73/195 号决议提交。大会在该决议中请秘书长利用联合国移民问题网络，每两年向大会报告《安全、有序和正常移民全球契约》的执行情况、联合国系统在这方面的活动以及体制安排的运作情况。这是就此项任务提出的第一份报告，并根据收到的大量材料和进行的协商撰写。<sup>a</sup>

<sup>a</sup> 联合国移民问题网络协调员于 2020 年 5 月 15 日发出普通照会，而今已从 54 个会员国、2 个政府间组织、16 个联合国实体和 9 个利益攸关方收到回应这一普通照会的材料。除了这些材料外，还有利益攸关方协商、与联合国实体的双边讨论以及国际移民组织区域办事处和特派任务提供的辅助信息。

\* 由于技术原因于 2020 年 11 月 24 日重发。



## 一. 引言

1. 《安全、有序和正常移民全球契约》在摩洛哥马拉喀什举行的“通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议”上通过,随后由2018年12月大会第73/195号决议核可。《全球契约》规定了实现安全、有序和正常移民的合作框架,包括10项总括性指导原则和23项目标,并有与之配合的行动,实施、后续落实和审查《契约》的进程,以及关于联合国系统提供支助的导则。

2. 根据秘书处经济和社会事务部的数据,国际移民人数估计接近2.72亿人。在过去几十年里,移民问题变得日益复杂,部分原因是原籍国和目的地国都在政治、环境和社会经济方面发生了变化。<sup>1</sup> 在这种情况下,如果不开展有原则而又切实有效的国际合作,任何一个国家都无法有效管理移民问题。《全球契约》就是依据这一认识制定的。《全球契约》为讨论移民问题创建了一种360度的全方位做法和共同语言,并为实施管理完善的移民政策提供了工具。

3. 本报告是在《全球契约》通过两年后发表的。秘书长在报告中首先审视了实施《全球契约》对国际社会的意义以及会员国为实现《全球契约》的10项指导原则和23项目标而创建的机制。报告随后评估了冠状病毒病(COVID-19)对移民的影响以及各国政府根据《全球契约》采取的具体行动。最后,秘书长审视了联合国系统的活动,同时特别关注联合国移民问题网络和体制安排的运作情况。

4. 冠状病毒病大流行显然对人们流动产生了根本性影响,同时也突显提供基本服务和一线服务的移民对社会所作的大量贡献。随着许多边境的关闭和全球人员流动的大幅放缓,一系列国家实践已使《全球契约》应对这些新挑战的潜力变得明显。然而在一些情况下,国家采取的措施加剧了原有的不平等,损害了移民的权利和尊严,有时甚至以牺牲他们的生命为代价。<sup>2</sup>

5. 各国政府现在有机会以主人翁姿态大力履行其在《全球契约》中作出的承诺,确保一以贯之地实施其中的指导原则,并应对移民及其社区内不断变化的需求。尽管有理由持乐观态度,但令人担忧的情况依然存在。秘书长在报告中着重讨论了改善移民工作使所有人受益的各种政策和倡议。在此基础上再接再厉,同时通过即将进行的区域审查以评估《全球契约》实施情况等方式解决持续侵犯移民权利和福祉的问题将至关重要。这在社会和经济深受干扰的情况下尤其如此。因为这种情况下,数百万移民及其社区的生活、家庭和生计可能愈加岌岌可危。

6. 总体而言,各国和其他利益攸关方正在开始借鉴《全球契约》帮助加强移民政策、治理工作和合作,值得欢迎。在国家和其他方面加紧努力之际,联合国系统也将更加努力。联合国移民问题网络自建立以来已经取得进展,为今后几年加强联合国系统对各级安全、有序和正常移民的支持奠定了基础。

<sup>1</sup> 见 [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)。

<sup>2</sup> 见 [www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_on\\_people\\_on\\_the\\_move.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf)。

## 二. 实施《全球契约》对国际社会意味着什么？

7. 《全球契约》并非从零开始：其指导原则、目标和行动均植根于既定义务和原则，并以《世界人权宣言》、《2030 年可持续发展议程》和国际法为基础。《全球契约》注重长期以来对加强移民治理至关重要的问题，并突出迄今关注较有限的领域。《全球契约》确认包括气候变化等各种导致移民的重要肇因，并建议了集体行动，以减轻对面临最大风险的社区和流动群体所产生的影响。

8. 虽然《全球契约》的实施要求采取 360 度的全方位做法，但这项实施工作并非千篇一律，而是对不同国家有不同的涵义。这是《契约》明确承认的现实。背景、经验和资源是关键。对小岛屿发展中国家而言，优先注重气候变化和环境退化方面的各项目标至关重要。对有大批海外侨民的国家而言，核心工作是采取行动重点关注汇款以及各种资格和社保缴费均可携带。

9. 实施《全球契约》并没有可以确定的终点。只有对移民体制不断进行反思，使之能够适应新的动态、需要和现实，这一体制才能运作得最好。世界各地的移民流动程度不同。移民是一种复杂的动态过程，基于许多因素，包括历史关系、人口构成、劳动力市场、人道主义和人权因素以及地理因素。移民融入当地社会并非一种千篇一律的过程，而是独特的个人经历编年史。移民所经历的现实在不断变化。移民本身作为独立的能动者并作为社会不可或缺的宝贵成员所起的作用必须得到承认。鉴于这一动态，采取有针对性的行动以及对实施《全球契约》的努力进行持续和包容各方的审查可使各国政府有机会改进政策，从其他国家并从移民和其他利益攸关方那里得到启发，最终确保世界各地安全、正常和有序的移民。

## 三. 会员国和其他方面如何着手实施的？

10. 开展《全球契约》实施工作的方式多种多样。一些国家选择将《全球契约》的目标逐步纳入新的立法、政策和实践。这就使《全球契约》成为一种指南，引导国家符合并实现《契约》的承诺和行动。例如，《全球契约》通过以来，加拿大政府推行了一项新的打击人口贩运国家战略，其中体现了《契约》的若干目标。

11. 其他国家则建立了促进协调《全球契约》实施工作的新机制。斯里兰卡建立了一个部际机制，与国家网络和其他利益攸关方协作，制定实施《全球契约》的战略。孟加拉国与利益攸关方进行对话，以查明今后执行《全球契约》工作中需要以新的或强化法律措施克服的障碍。肯尼亚创建了包括非政府利益攸关方在内的国家移民问题协调机制。目前，国际移民组织(移民组织)正与伊拉克政府协力制定一项国家移民战略。该战略将成为国家层面实施《全球契约》的主要工具。

12. 《全球契约》通过后的几个月里，葡萄牙政府根据《契约》的 23 项目标确定了 97 项行动，作为国家执行计划的内容。希腊的移民和庇护部为查明《全球契约》方面的国家政策中存在的差距进行了一次摸底，据此确定了未来行动的 9 个优先目标。

13. 区域实体也可发挥自身的作用，为各国提供交流论坛。非洲联盟委员会制定了一项行动计划，为实施工作设想了一种从各大洲到区域再到国家各级的连锁方式。迄今，政府间发展组织(伊加特)已经采取步骤制定区域行动计划，而肯尼亚和赞比亚则正在国家层面开展这项工作。

14. 《全球契约》为各国提供了一种工具，据此可更好地履行保护、接纳所有移民儿童和青年并赋予其权能的法律义务，不论他们的身份地位。敏感体察儿童状况是《全球契约》的指导原则之一。这本身就是一项重要成就，而且已经转化为儿童和青年作为主要利益攸关方积极参与《全球契约》执行、后续落实和审查工作的行动。<sup>3</sup>

15. 《全球契约》承诺在处理移民问题上超越交易式做法，而转向各国之间基于人权的多层面合作，但目前这一承诺尚未完全兑现。尽管如此，现已出现一些很有希望的区域合作迹象。例如，名为“对北非劳工移民治理和流动采取整体办法”的项目旨在将北非地区各国汇聚在一起，加强国家立法和劳工标准。此外还有许多其他实例也是由国际合作伙伴率先推出、由多机构合作伙伴带领开展的。

#### 四. 冠状病毒病对执行《全球契约》的影响

16. 冠状病毒病是一个破坏因素，但也是一个拉平各方的因素。这场大流行病表明为实现《全球契约》的目标，所有国家都有工作要做。这场疫情也阻碍了实现《全球契约》的进展。例如，关于移民情况的数据收集(目标 1)受到大流行病措施的严重影响，特别是影响到 2020 年全国人口普查。

17. 在许多国家，应对这场大流行病的措施强化了有损移民权利、福祉和尊严的做法(见 [A/HRC/45/30](#))。积极的政策或做法与破坏性的政策或做法并存，或者可能仅得到部分实施，使评估《全球契约》实施成就的工作更为复杂。

18. 然而，冠状病毒病彰显了《全球契约》的现实意义，并为实施《契约》开辟了新的途径(见 [A/HRC/45/30](#))。全世界许多国家政府正在实施与《全球契约》相一致的措施应对冠状病毒病。<sup>4</sup> 利益攸关方注意到，大流行病暴发以来，他们在关键领域的倡导工作得到了《全球契约》的支持。

19. 各国最近承认，确保包容各方地提供医疗保健而无论移民身份为何(目标 15)十分重要。这一点早就为地方当局所认识。冠状病毒病的传播使得向移民提供及时、易于获取和有公信力的信息(目标 3)变得更为重要。应对大流行病的措施具有动态和不断变化的性质。这使人们认识到，在一个高度不确定的时刻，移民过程需要有透明度和可预测性(目标 12)。

<sup>3</sup> 见 [www.unmgcy.org/youth4migration](http://www.unmgcy.org/youth4migration)。

<sup>4</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/policy\\_brief-gcm\\_and\\_well\\_governed\\_migration\\_as\\_an\\_essential\\_element\\_of\\_effective\\_covid-19\\_response\\_1.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/policy_brief-gcm_and_well_governed_migration_as_an_essential_element_of_effective_covid-19_response_1.pdf)。

20. 例如，泰国政府与世界卫生组织(世卫组织)和当地非政府组织合作，向移民提供关于有效控制疾病的信息。此外，阿塞拜疆、多民族玻利维亚国、哈萨克斯坦和立陶宛等国在大流行病暴发之前已设有一些新的信息门户和中心。各国也已更普遍地提供基本信息。<sup>5</sup>

21. 大流行病暴发早期，世界各地关闭边界。这影响到很多人，但对移民的影响尤其严重，从而突显领事保护、支持和援助(目标 14)的重要性。一些国家政府力图将海外公民接回国，而另一些国家政府则注重延长签证期限，以避免居住在本国的移民出现意外违规的情况。然而，在许多其他国家，移民无法获得这样的帮助，并陷入困境：边界关闭了，双边和区域安排根本没有或暂停。目前迫切需要加强跨界合作(目标 11)，包括将公共卫生方面的关切问题纳入以权利为基础的边界治理工作。<sup>6</sup>

22. 《全球契约》就如何满足受困者的迫切需求提供了指导，从获得服务(目标 15)到确保安全、有尊严地返回以及可持续地重新融入(目标 21)。一些国家因不安全状况暂停回返，而另一些国家则努力确保那些返回或被驱逐出境的人回国后能够获得帮助，包括健康检查，对实行自我隔离和接受隔离的人提供适当的接待和住宿，并提供更广泛的重新融入方面的支持。然而这并非常态，而且各个地区都出现了越来越令人担忧的不经正当程序强制遣返的情况，包括遣返无人陪伴和与家人失散的儿童以及送回缺乏适当卫生基础设施的国家，从而增加了回返者面临感染冠状病毒病的风险，此外还有许多针对回返者的暴力、污名化和歧视事件。<sup>7</sup>

23. 鉴于狭小空间内的人受感染的风险很大，《全球契约》的其他方面就越来越有现实意义，尤其是大流行病期间暂停使用移民拘留方式和释放移民(遵循目标 13)，彰显了可借鉴的正在形成的良好做法。

24. 展望未来，全球经济衰退预计将对移民工人产生严重影响：失业、社会排斥、人类发展方面的挑战、汇款减少以及诋毁移民的歧视性言论和行动加剧，都是真实存在的风险。以往的经验表明，移民比国民受影响更深，社会和金融资本较少使他们难以在长期的防疫封锁和失业期间坚持下去。移民往往过于集中在最不稳定的就业部门，而健康方面的担忧引发的经济衰退所表现的具体特征意味着估计有 850 万从事家务工作的移民妇女会格外受到影响。<sup>8</sup> 国家经常将移民排除在社会保障制度和经济刺激措施之外。对移民工人来说，解雇可能意味着失去收入、住房或移民身份、提前回国或可能陷入困境。在教育受到普遍干扰的情况下，世

<sup>5</sup> 例如，关于冠状病毒病的基本信息已译成二十多种语言。见 [www.iom.int/news/iom-informing-migrant-communities-italy-protection-covid-19](http://www.iom.int/news/iom-informing-migrant-communities-italy-protection-covid-19)。

<sup>6</sup> 见 [www.iom.int/sites/default/files/documents/issue\\_brief\\_cross-border\\_human\\_mobility.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_cross-border_human_mobility.pdf)。

<sup>7</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/un-network-migration-official-statement-forced-returns-migrants-must-be-suspended-times-covid-19>。

<sup>8</sup> 见 [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/guidance-note-impacts-of-the-covid-19-pandemic-on-women-migrant-workers-en.pdf?la=en&vs=227](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/guidance-note-impacts-of-the-covid-19-pandemic-on-women-migrant-workers-en.pdf?la=en&vs=227)。

界各地 3 300 万移民儿童因数字鸿沟、语言障碍和缺乏个性化支持等因素而在接受远程教学中面临特殊挑战。

25. 这场流行病的其中一个风险是，在移民收入下降而老家亲人需求增加竞相施压的情况下，移民贡献的资金减少，<sup>9</sup> 移民妇女的风险可能更大。<sup>10</sup> 原籍国的受扶养子女面临重新陷入贫困或采取童工或童婚等有害的应对策略。<sup>11</sup> 世界银行预测，由于这场大流行病，2020 年汇款流量将下降约 20%，<sup>12</sup> 不过也有报道称流向一些国家的汇款增加。

26. 一些国家、联合国实体和其他利益攸关方已经指出对移民的一些负面影响，其中包括剥削的风险加剧，并正在设法应对这些影响，包括确保公平和符合道德的招聘(目标 6)、减少偷运移民的需要和发生率(目标 9)、减少贩运人口的风险(目标 10)和减少对移民工人和其他流动人口的歧视(目标 17)。<sup>13</sup>

27. 国际劳工组织(劳工组织)和移民组织强调指出需要为移民大规模回返及其可持续地重新融入作好准备(目标 21)，<sup>14</sup> 而且联合国系统中有许多人强调指出，务必向无论何种身份的所有移民工人及其家人提供社会保障措施，并使之能方便获得。<sup>15</sup> 随着雇主对员工队伍从长计议，移民受到的影响预计会加剧。但同样，这场大流行病突显了移民劳工的价值，并在某些地方将话题从划分技术和非技术工作两类转向注重必要工作人员。

## 五. 可以确认哪些进展？

28. 在本节中，秘书长根据与 360 度全方位做法相对应的五个专题重点讨论国家实施《全球契约》23 项目标的举措。

### A. 促进基于事实和数据驱动的移民问题讨论、政策和规划

29. 各国为本报告提供的材料几乎都强调指出它们参与国际论坛(目标 23)，例如可持续发展高级别政治论坛、分别由厄瓜多尔和阿拉伯联合酋长国主持的 2019 年和 2020 年全球移民与发展论坛和一年一度的国际移民对话以及国际移民组织关于移民问题的区域协商进程，以此作为合作与伙伴关系的例证。《全球契约》还

<sup>9</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/policy\\_brief-remittances\\_in\\_the\\_time\\_of\\_covid-19.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/policy_brief-remittances_in_the_time_of_covid-19.pdf)。

<sup>10</sup> 见 [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/guidance-note-impacts-of-the-covid-19-pandemic-on-women-migrant-workers-en.pdf?la=en&vs=227](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/guidance-note-impacts-of-the-covid-19-pandemic-on-women-migrant-workers-en.pdf?la=en&vs=227)。

<sup>11</sup> 见 [www.cgdev.org/blog/migrant-remittances-will-plummet-here-what-means-global-development](http://www.cgdev.org/blog/migrant-remittances-will-plummet-here-what-means-global-development)。

<sup>12</sup> 见 [www.worldbank.org/en/news/video/2020/07/17/expert-answers-what-has-covid-19-meant-for-migrants-and-remittances](http://www.worldbank.org/en/news/video/2020/07/17/expert-answers-what-has-covid-19-meant-for-migrants-and-remittances)。

<sup>13</sup> 见 [www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_on\\_people\\_on\\_the\\_move.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf)。

<sup>14</sup> 见 [www.iom.int/sites/default/files/documents/05112020\\_lhd\\_covid\\_issue\\_brief\\_0.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/documents/05112020_lhd_covid_issue_brief_0.pdf) 和 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_743268.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf)。

<sup>15</sup> 例如见 [www.iom.int/sites/default/files/institutional\\_statement\\_covid19\\_28052020.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/institutional_statement_covid19_28052020.pdf)。



包括即将举行的四年一度的国际移民问题审查论坛，目的是依据区域审查提供的信息审查进展情况，从而进一步加强大会对开展合作的承诺。

30. 有迹象表明，《全球契约》在正式和非正式合作方面产生了连锁效应。例如，在题为“COVID-19 和流动人口”的秘书长政策简报发表之后，有 103 个国家加入支持简报中建议的声明。<sup>16</sup> 此外，迄今已有 14 个会员国承诺成为《全球契约》的“大力推动者”。<sup>17</sup> 这些国家将与联合国移民问题网络合作，促进最佳做法、同行交流并进一步落实《全球契约》的目标。全球移民与发展论坛的市长机制<sup>18</sup>动员各城市承诺加快执行《全球契约》。

31. 全社会性质的空间促成了建设性对话。该空间可以将政策和政治分开，并在从有别于拘留的其他措施到返回和重新融入等一系列一般和具体问题上促进国家一级改革和国际合作。这些对话包括红十字国际委员会召集的多利益攸关方会议，<sup>19</sup> 并在无证移民问题国际合作平台、欧洲难民和流亡者问题理事会以及包括联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在内的其他一些组织之间开展合作，以讨论欧洲联盟实施《全球契约》(和《难民问题全球契约》)的情况。<sup>20</sup> 国际移民研究中心、移民妇女网络和其他机构与加拿大政府合作，启动了《全球契约》的性别平等枢纽。

32. 在促进循证和数据驱动的讨论、政策和规划方面的合作行动包括设在摩洛哥的非洲移民与发展观察站。与此同时，埃及政府与移民组织、经济和社会事务部以及经济合作与发展组织(经合组织)一起，在非洲联盟的主持下，于 2020 年 1 月主办了第二届国际移民统计论坛。<sup>21</sup> 2020 年 3 月，联合国儿童基金会(儿基会)、移民组织、难民署和经合组织启动了流动儿童国际数据联盟，<sup>22</sup> 而联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)于 2019 年创建了偷运移民问题联合国观察站。

33. 瑞典政府与非洲联盟和移民组织共同制定了一个改善非洲移民统计的区域方案。这些全局着手的做法得到国家努力的配合补充，如在马里建立了移民信息和管理中心。

<sup>16</sup> 见 [www.un.int/philippines/statements\\_speeches/joint-statement-impact-covid-19-migrants#:~:text=Excellency%2C&text=The%20statement%20welcomes%20your%20report,economies%20heavily%20dependent%20on%20remittances](http://www.un.int/philippines/statements_speeches/joint-statement-impact-covid-19-migrants#:~:text=Excellency%2C&text=The%20statement%20welcomes%20your%20report,economies%20heavily%20dependent%20on%20remittances)。

<sup>17</sup> 孟加拉国、加拿大、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、印度尼西亚、墨西哥、摩洛哥、尼泊尔、菲律宾、葡萄牙、塞内加尔和泰国。

<sup>18</sup> 由移民问题市长委员会、世界城市和地方政府联合组织以及国际移民组织共同指导。

<sup>19</sup> 见 [www.redcross.org.uk/-/media/documents/about-us/what-we-do/policy-into-practice-global-compact-migration.pdf](http://www.redcross.org.uk/-/media/documents/about-us/what-we-do/policy-into-practice-global-compact-migration.pdf)。

<sup>20</sup> 见 <https://picum.org/wp-content/uploads/2019/02/GCR-and-GCM-joint-event-report-1.pdf>。

<sup>21</sup> 见 [www.iom.int/ifms/sites/ifms/files/IFMSOutcomeDocument-V2.pdf](http://www.iom.int/ifms/sites/ifms/files/IFMSOutcomeDocument-V2.pdf)。

<sup>22</sup> 见 <https://data.unicef.org/resources/international-data-alliance-for-children-on-the-move/>。

34. 目标 17 (消除对移民的歧视)是移民人权的一项核心原则。许多国家政府打击歧视行为,但种族主义和仇外心理可能根深蒂固,而且往往是无意识但很有害的社会偏见所致。通过《全球契约》提议开展的行动,各国政府有机会以身作则,铲除存在于本身的政策、行动和服务中的歧视,并以一种能使前来的移民或常住居民减少担忧并鼓励包容的方式就移民问题进行沟通。

35. 协调一致的行动至关重要,特别是在移民面临种族主义和仇外行为增加之时。当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员称这种行为“不可原谅、不合情理、不符合各国对国际人权法的义务”。<sup>23</sup> 肯尼亚全国人权委员会开展了关于移民和人权问题的宣传运动。加拿大政府发起了一个称为“#ImmigrationMatters”的宣传运动,力图展示移民在其社区内所作的贡献。加拿大还率先拟定了一份宣传指南,在 2020 年全球移民与发展论坛上推出,旨在帮助政府、民间社会和企业就移民问题平衡发声。<sup>24</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发起了一项倡议,以基于人权的移民为框架发声和向大众传播信息。<sup>25</sup>

## B. 通过解决导致移民的肇因并减缓脆弱性等方式保护移民的安全和福祉

36. 尽可能减少目标 2 所述的导致移民的不利肇因<sup>26</sup> 与实现《2030 年可持续发展议程》密切相关。因此,解决这一问题的许多政府活动与其他更大范围的行动和规划结合在一起。

37. 目标 2 还要求加强机制,以预测可能触发或影响移民流动的风险和威胁。然而,《全球契约》通过以来,各种不利肇因和结构性因素已促使大批人离开原籍国。

38. 各国提供的材料显示,移民问题正日益成为拟定发展方案的一个考虑因素。丹麦、伊拉克、爱尔兰、吉尔吉斯斯坦和毛里塔尼亚等一些国家已将《全球契约》和可持续发展目标纳入国家移民政策和其他指导性文件。瑞典政府将《全球契约》视作《2030 年议程》的延伸,主要延伸目标 10 中的具体目标 7。同样,国际移民组织正在制定的一个新的战略成果框架旨在结合大范围的组织活动和优先事项对可持续发展目标和《全球契约》进行梳理,以利对照这两个框架提出报告。此外,非洲联盟委员会和国际移民组织联合出版的《非洲移民报告》着重讨论了移民推动贸易、创新和就业的作用,同时认识到流动对移民、移民家人及其社区产生的积极影响。<sup>27</sup>

<sup>23</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25739&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25739&LangID=E)。

<sup>24</sup> 见 [www.imap-migration.org/narrative/publications/shaping-public-narrative-migration-and-migrants-guide-promoting-balanced](http://www.imap-migration.org/narrative/publications/shaping-public-narrative-migration-and-migrants-guide-promoting-balanced)。

<sup>25</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf)。

<sup>26</sup> 见大会第 73/195 号决议,附件,第 18(b)段。

<sup>27</sup> 移民组织,《非洲移民报告:挑战言论》(亚的斯亚贝巴,2020 年)。



39. 目前有一个重要的机会，可以更系统地探讨可持续发展目标与《全球契约》的实施和后续行动两者之间的协同作用，同时认识到有批评者认为，以减少移民流动为唯一目的而制定的方案可能适得其反，<sup>28</sup> 并可能与其他政策目标相矛盾。

40. 《全球契约》的一项关键创新是囊括了环境退化、自然灾害和气候变化问题，作为当代移民的肇因，并包括了环境肇因与政治、经济和人口因素之间复杂的相互作用(目标 2，但也包括目标 5)。在《全球契约》推出之前，多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、法国和乌干达等一些国家已将气候变化因素纳入其国家移民政策，而尼泊尔和瓦努阿图其他国家则起草了注重环境因素所致的人类流动的政策。<sup>29</sup> 秘鲁正在制定一项具体的国家行动计划，以处理与气候有关的移民肇因。伯利兹正在将人的流动性和有计划的迁移纳入其气候战略。《危地马拉国家气候变化行动计划》2019 年的修订版纳入了一个关于人类流动的章节，并作出了具体承诺。法国政府领导了太平洋和西非(并越来越多地在东非)各项目中关于灾害所致流离失所问题平台。如今迫切需要解决环境变化对脆弱社区的最严重影响。

41. 目前还正在采取行动，促进以性别平等的方式实施《全球契约》。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)确保移民妇女参加关于在亚太地区实施《全球契约》的协商，并支持尼日尔的一个项目，以确保移民妇女不受欺凌。加拿大要求其联邦政府部门从性别视角审查新的政策、立法和方案，包括有关移民的政策、立法和方案。在地方层面，布鲁塞尔、瑞典哥德堡、卢森堡市、意大利米兰和罗马参加了移民组织的“Equal(c)ity”项目，旨在防止移民社区内基于性别的暴力，并加强对幸存者的支持。

42. 虽然冠状病毒病的致死率在男性中更高，但大流行病对妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者包括移民产生的影响可能十分严重，因为这些人中的家庭暴力发生率更高，<sup>30</sup> 而资源则从性健康和生殖健康服务转向他处。冠状病毒病导致的这种性别不平等现象扩大的情况使得对移民问题采取促进性别平等和基于人权的做法变得更加必要。

43. 减少移民面临的特定脆弱性符合《全球契约》中一系列目标，而且有很多为解决脆弱性状况而开展的创新工作实例。

44. 一些政府在其他国家为本国国民(例如被迫离开雇主的移民妇女)开设安全庇护所。肯尼亚正在为人口贩运受害者设立庇护所。大不列颠及北爱尔兰联合王国与利益攸关方合作，拟定了一项试点举措，优先处理被移民拘留的弱势妇女案件。

<sup>28</sup> 例如见 Susan Fratzke 和 Brian Salant, “Moving beyond ‘root causes’: the complicated relationship between development and migration”, *Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective*, No. 2 (2018 年 1 月)。

<sup>29</sup> 见 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20180917%20WIM%20TFD%20I.1%20Output%20final.pdf>。

<sup>30</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19\\_and\\_Womens\\_Human\\_Rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf) 和 [www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople.pdf)。

约旦政府在联合国国家工作队的支持下，制定了一个应对冠状病毒病的社会经济框架。这一框架认识到需要解决移民工人在该国容易遭受侵犯人权行为的问题。

45. 每年，许多移民和难民在旅途中或在抵达目的地时失去生命或失踪。海路尤其危险——无论是横渡地中海中部前往欧洲、经亚丁湾前往中东，还是横渡安达曼海前往马来西亚和印度尼西亚。从中美洲到撒哈拉，失踪和死亡报道突显人们宁愿去冒极端风险。尽管《全球契约》中已经作出承诺(目标 8)，但拯救生命的要务并没有得到应有的优先考虑。<sup>31</sup>

46. 冠状病毒病使这一现实更为鲜明突出。移民组织估计，全球原计划流动但在危机暴发的头几个月里受到影响(包括被困)的移民人数约达 270 万人。<sup>32</sup> 这种情况与有关评估和甄别程序需要提高可预测性的目标 12、有关脆弱性的目标 7 和有关拘留的目标 13 密切相关。

47. 一些国家借口大流行病，增加移民拘留和歧视性地使用这一手段，并在没有正当程序的情况下驱逐移民。在一些情况下，通常是由于民间社会行为者和其他利益攸关方迅速声援或诉讼的推动作用，一些国家根据联合国移民问题网络指南，调整了政策和做法，另辟途径，减少或消除大流行病期间对移民的拘留。<sup>33</sup> 这些国家包括比利时、日本、墨西哥、挪威、西班牙和联合王国。

48. 在冠状病毒病之前，联合王国政府与难民署合作，启动了若干试点方案，试验替代移民拘留的其他办法。泰国政府与民间社会和儿基会合作，制定了一个部际框架，对儿童移民拘留另行新政，在移民与儿童保护法之间建立了实际联系。<sup>34</sup> 广而言之，儿基会和国际拘留联盟开发了一个“儿童移民拘留替代办法跨区域同行学习平台”，协助各国应对在实施儿童移民拘留替代办法时面临的实际挑战。自 2018 年以来，已举办数次区域同行学习活动。<sup>35</sup> 有必要在这些积极动态的基础上再接再厉，持之以恒，并优先考虑取代拘留、基于社区的办法(目标 13)。

### C. 解决非正常移民问题，包括为此管理边界和打击跨国犯罪

49. 2020 年大部分时间，全球流动大幅下降，世界被迫从公共卫生这一共同视角考虑边境管理和安全流动。非正常旅行、特别是被逼迫或被胁迫旅行的人面临的风险变得显而易见。

50. 打击贩运人口的国际法早已确立，而且《安全、有序和正常移民全球契约》发挥了进一步的推动作用(目标 10)。行动实例包括，芬兰计划制定新法律，帮助

<sup>31</sup> 见 <https://missingmigrants.iom.int/>。

<sup>32</sup> 见 [www.iom.int/sites/default/files/documents/issue\\_brief\\_return\\_task\\_force.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_return_task_force.pdf)。

<sup>33</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un\\_network\\_on\\_migration\\_wg\\_atd\\_policy\\_brief\\_covid-19\\_and\\_immigration\\_detention\\_0.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid-19_and_immigration_detention_0.pdf)。

<sup>34</sup> 见 [www.nsc.go.th/?p=2300](http://www.nsc.go.th/?p=2300)。

<sup>35</sup> 见 <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2020/02/Platform-Brochure-2020-FINAL.pdf>。

市政府援助贩运受害者，并设立打击贩运的政府协调员。其他国家，特别是埃及和塞尔维亚，为贩运受害者建立了庇护所，并正在加强识别和管理案件的程序和能力。在吉尔吉斯斯坦，毒品和犯罪问题办公室与国家对口部门和民间社会合作，发起了一场全国宣传运动。

51. 多民族玻利维亚国政府正在更新战略，解决贩运和走私人口问题，包括保护这些人的机制。毛里塔尼亚根据《全球契约》，修订了打击偷运移民和贩运人口的法律。毒品和犯罪问题办公室与拉丁美洲的检察官合作，加强打击贩运和走私的区域合作，并向尼泊尔以及西非和中非国家提供技术援助，使国家法律符合国际标准。

52. 若要使管理良好的边境(目标 11)促进安全正常的流动，保护移民权利，无论其身份如何，官员就要接受人权和相关标准方面的培训，基础设施就要有能力按照国际法管理高频率和复杂的流动。加拿大政府与移民组织合作，为西半球 18 个国家的边境官员提供证件核查培训。丹麦政府为人权高专办的项目和能力建设努力作贡献，加强中东和北非边境治理工作中遵守人权的情况。

53. 随着一些国家逐步重新开放国际边界，强制实行的旅行健康要求更多，增加了根据《国际卫生条例》对冠状病毒病进行健康评估、检测和筛查这一需要。<sup>36</sup> 柬埔寨在世卫组织的支持下，已开始边境进行筛查，对有症状的人进行隔离，对回返者进行跟踪，还与多个部门合作，确保充分沟通。

54. 由于冠状病毒病关闭边境，正常旅行规则暂停适用，《全球契约》中的更多技术问题变得紧迫。这使加强领事保护和援助的行动(目标 14)特别具有现实意义。例如，肯尼亚增加了世界各地使馆的移民专员。

55. 此外还出现了一些积极做法：一些欧洲国家以及智利、印度尼西亚、毛里求斯、新西兰和泰国等国延长了居留证和工作许可证，尽管其中一些措施可能是临时性的。<sup>37</sup> 更多的国家力行创新，开发新办法处理签证和旅行文件，在网上受理旅行文件申请，并设立国际旅行信息联络中心。其他国家更进一步，将无证移民的身份正常化，如法国、意大利、葡萄牙和赞比亚。<sup>38</sup>

56. 《全球契约》强调回返必须安全和有尊严，而且必须可持续地重新融入，以确保移民的福祉，并保护他们的人权。这是一个迫切需要通过同行学习建立共识和良好做法的领域。联合国移民问题网络支持各国加强法律、政策和做法，确保回返安全和有尊严，而且重新融入可持续。

57. 一些国家已投资改善回返移民重新融入的情况。阿塞拜疆开发了一个管理重新接纳个案的电子系统，以更好地支持返回者。儿基会召集各国政府商讨并与其

<sup>36</sup> 见 [www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/](http://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/)。

<sup>37</sup> 见 [www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/DMM/IBM/2020/en/covid-19iomissuebrief-immigrationonconsularandvisarecommendations.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/IBM/2020/en/covid-19iomissuebrief-immigrationonconsularandvisarecommendations.pdf)。

<sup>38</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un\\_network\\_on\\_migration\\_wg\\_atd\\_policy\\_brief\\_covid-19\\_and\\_immigration\\_detention\\_0.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid-19_and_immigration_detention_0.pdf)；另见 [www.theguardian.com/world/2020/sep/15/foreign-covid-workers-in-france-to-be-fast-tracked-for-nationality](http://www.theguardian.com/world/2020/sep/15/foreign-covid-workers-in-france-to-be-fast-tracked-for-nationality)。

合作开展顾及儿童的回返和重新融入工作，包括在北美和中美洲。<sup>39</sup> 儿基会与国际移民组织、人权高专办和民间社会合作伙伴一道，依据欧洲联盟的回返政策和实践制定了保护儿童权利的指南。<sup>40</sup>

58. 大流行病使确保移民始终安全而有尊严地返回更具新的紧迫感，无论是被迫还是自愿返回。如果处理不当，强制遣返会给移民和边境官员以及接收社区的健康和权利带来更多风险。要有具体卫生措施配合自愿返回，以防大流行病蔓延。2020年3月以来，国际移民组织采用冠状病毒病特定规程，为大约15 000名移民自愿回返(并在可行情况下重新融入)提供了便利。移民问题网络呼吁各国在大流行病期间暂停强制遣返，以保护移民和社区健康，维护所有移民的人权，无论其身份如何。<sup>41</sup> 人权高专办发布了关于冠状病毒病和移民人权的指南，包括与边境管理问题有关的指南。<sup>42</sup> 儿基会正在支持所有区域的政府使回返儿童和家庭重新融入。此外，难民署发布了关于应对冠状病毒病之时需要国际保护的人员入境的关键法律考虑。<sup>43</sup> 确保正当程序和支助所有回返者仍是一项持久挑战。

59. 有大量海外国民的国家面临特别的压力。斯里兰卡国外就业局在移民组织和劳工组织的支持下，制定了国家冠状病毒病应对计划，以利斯里兰卡海外劳工的安全回返。

60. 在失业率上升之际，大流行病使那些预计本国公民将大规模回返的国家倍感担忧。各国将需要超越短期现金支付的发展方案，并将重新融入方案更广泛地纳入发展和经济复苏规划的主流。在非洲，移民融入和重新融入劳动力市场是非盟委员会行动计划草案所列的一个优先事项，甚至在大流行病之前就已如此；在今后几个月里将变得至关重要。

#### D. 促进正常移民和体面工作，并加强人口流动对发展的积极影响

61. 移民和流动对发展的积极影响已多次得到证明。<sup>44</sup> 尽管经济不确定性加剧，但各国已认识到移民在大流行病期间充当必要工作人员所作出的贡献，特别是在卫生和农业部门。<sup>45</sup>

<sup>39</sup> 见 <https://www.unicef.org/honduras/comunicados-prensa/honduras-es-sede-de-encuentro-regional-sobre-retorno-y-reintegraci%C3%B3n-integral-de>。

<sup>40</sup> 见 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Guidance%20in%20children%27s%20rights%20%282019%29.pdf>。

<sup>41</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/un-network-migration-official-statement-forced-returns-migrants-must-be-suspended-times-covid-19>。

<sup>42</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_Migrants.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf) 和 <https://bangkok.ohchr.org/un-human-rights-office-urges-asia-pacific-states-to-release-detained-migrants-suspend-forced-returns-amid-covid-19-crisis/>。

<sup>43</sup> 见 [www.refworld.org/docid/5e7132834.html](http://www.refworld.org/docid/5e7132834.html)。

<sup>44</sup> 例如见 [www.oecd-ilibrary.org/fr/how-immigrants-contribute-to-developing-countries-economies\\_5jfj2sg0970x.pdf](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/how-immigrants-contribute-to-developing-countries-economies_5jfj2sg0970x.pdf)。

<sup>45</sup> 见 <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>。

62. 《全球契约》目标 5 提出了进行正常移民的若干不同方法，从区域一体化框架到双边劳工移民协议，主要强调需要尽可能实现家庭团聚，为有人道主义需求或人权保护需求或教育抱负的人开辟不同渠道。

63. 各国政府正在不断调整移民制度。最近的积极变化包括德国政府通过了《熟练劳工移民法》(2020 年)，其中扩大了合格专业人员前往德国工作的可能性。西班牙曾经管理过一些劳工方案，但在 2019 年与塞内加尔一起为农业部门制定了一个移民劳工试点方案，并与阿根廷一起制定了一个签证试点方案。世卫组织促成了一项培训苏丹卫生工作者前往沙特阿拉伯工作的双边协议。

64. 在促进正常移民的同时，必须顾及移民自身的移民体验质量。一些国家已注重改进招聘做法，减少雇主滥用职权(目标 6)。2019 年，加拿大政府修改了临时外籍劳工方案，允许工人离开虐待性的就业环境，另谋工作，而不损害其移民身份。在劳工组织和世界银行的支持下，许多国家正在进行调查，以监测招聘费用和相关费用。

65. 私营部门是一个重要合作伙伴。2020 年 4 月，国际移民组织出版了《雇主和劳工招聘人员指南》，加强对劳工移民的保护，<sup>46</sup> 同时在积极与亚洲私营部门合作，确定新的挑战 and 做法，减轻对移民的负面影响。<sup>47</sup> 劳工组织通过其公平招聘倡议和准则，<sup>48</sup> 与各国、招聘部门、雇主和劳工组织合作，加强国际招聘做法。<sup>49</sup>

66. 区域一体化框架可以为应对衰退的最严重影响提供重要缓冲，包括在促进区域流动性方面。在这方面，劳工组织支持伊加特通过《自由流动议定书》。目前有可能促进承认大流行病后经济和劳工现实的正常化途径新模式和创新模式，同时促进安全和注重权利的流动。

## E. 改善移民的社会包容和融入

67. 社会包容不仅反映移民在社会中的状况，而且反映整个社区的长处和福祉。政府虽然可以制定法律法规促进社会融合和流动，但融合是一个包括社会所有成员在内的过程，而且不断演变。在几乎所有城镇都经历人口高度变化的世界里，这是做好移民治理工作的一个组成部分。

68. 一些国家已采取措施促进移民包容。在对委内瑞拉国民实行登记和规范进程后，厄瓜多尔政府制定了若干方案，包括移民和难民“一站式服务”、开展防止仇外心理和歧视运动、免费获得公共教育和保健。政府还发放与国民相同的身份证。这些举措反映出不仅需要关注包容的一个方面，而且需要关注新来者的广泛

<sup>46</sup> 见 <https://iris.iom.int/covid-19-crisis-response>。

<sup>47</sup> 见 [https://crest.iom.int/sites/default/files/document/labour\\_recruiter\\_rapid\\_assessment\\_-\\_executive\\_summary\\_revised\\_4.pdf](https://crest.iom.int/sites/default/files/document/labour_recruiter_rapid_assessment_-_executive_summary_revised_4.pdf)。

<sup>48</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_536755.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536755.pdf)。

<sup>49</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_748839.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_748839.pdf)。



需求和权利。国际社会的支持对保持和深化这一做法至关重要；例如，加拿大地方倡议基金关注男女同性恋、双性恋、跨性别和间性移民在厄瓜多尔的状况，并与当地民间社会合作，支持他们获得服务和提供支持网络。

69. 如在居住国没有合法身份(目标 4)，移民就可能得不到基本服务，无法找到工作、住房或开立银行账户。确保移民和难民能够登记子女出生并将国籍传给子女，无性别歧视或其他歧视，是减少无国籍风险的一项重要措施。<sup>50</sup> 葡萄牙政府已采取行动，向所有移民提供社会保障号码，无论其法律地位如何，允许他们获得基本社会支持。证件也能促进流动：有了安全的身份，移民更愿意短期回国。

70. 其他一些国家加强了本国国民证件方面的工作。多民族玻利维亚国 2019 年开始发放电子护照，肯尼亚政府已开始民事登记数字化，加快发放民事登记文件(例如出生、婚姻和死亡证明)。这一举措与承认无国籍少数民族(如马孔德人)并给予他们公民身份的更广泛努力有关。

71. 对移民而言，获得服务并非总那么直截了当(目标 15)。<sup>51</sup> 非正常移民害怕或面临因身份而被拘留、驱逐和处罚的风险时，往往无法或不愿意获得医疗保健或提供自己的健康状况信息。土耳其为移民举办了解自己权利的培训课程；塞尔维亚则将全民健康覆盖扩大到移民，作为应对冠状病毒病措施的一部分。

72. 市政当局也在《全球契约》的实施工作中展现出领导力。在摩洛哥，拉巴特市和几个大区与联合国一些实体合作，向国民和移民群体提供援助和基本服务。在突尼斯，斯法克斯市在冠状病毒病流行之际，扩大了移民居民的社会方案。

73. 包容起始于地方一级，因此整个政府全力以赴地推进《全球契约》目标至关重要。地方政府最有优势推动落实《全球契约》的许多承诺。儿基会正与地方政府合作，满足最难接触到的儿童的需求，为他们发声。在洪都拉斯，儿基会与 38 个市镇合作，向返回的移民儿童和其他面临风险的儿童提供心理社会支持；斯洛文尼亚波斯托伊纳的青年理事会则为移民儿童分配了两个席位。

74. 各国政府还通过侨民参与支持发展。肯尼亚政府成立了全国侨民理事会，并与地方银行合作开发了侨民投资组合。德国制定了一项方案，在 22 个伙伴国家发挥侨民参与推动经济发展的积极影响。

## 六. 联合国支持《全球契约》的行动

### 联合国移民问题网络

75. 《全球契约》认识到，移民是一个跨领域问题，需要一系列利益攸关方采取行动，因此欢迎秘书长决定设立联合国移民问题网络，从而在联合国系统内促进就移民问题协调采取行动。

<sup>50</sup> 见 [www.refworld.org/docid/58cfab014.html](http://www.refworld.org/docid/58cfab014.html) 和 <https://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html>。

<sup>51</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/enhancing-access-services-migrants-context-covid-19-preparedness-prevention-and-response-and-beyond>。

76. 移民问题网络成立于 2018 年底，由国际移民组织协调，其执行委员会由八个机构组成。<sup>52</sup> 该网络向联合国所有实体开放，并与联合国其他协调机制积极合作。设在国际移民组织内的专门秘书处为网络提供支持。难民署和儿基会向秘书处调派了人员。

77. 过去两年中，移民问题网络取得重大进展，制定了一项重点突出的工作计划，支持会员国实施《全球契约》，促进联合国各实体在区域和国家两级扩大合作；扩大了与利益攸关方的伙伴关系，包括让他们参与工作组，<sup>53</sup> 并开发了支持执行《全球契约》的关键工具。在政府间领域，网络协助组织《全球契约》区域审查。目前正在利益攸关方的切实参与下，筹备会员国对《契约》的审议工作。

78. 在联合国系统内，移民问题网络就一些关键问题制定导则，最突出的是关于用其他办法代替拘留移民包括终止儿童移民拘留的导则、获得服务导则和强制遣返导则；这些问题因各国应对冠状病毒病而加剧。

79. 移民问题网络还提高了联合国在移民相关问题上用一个声音说话的能力。在冠状病毒病传遍全球的最初几天，网络呼吁国际社会包容各方地应对大流行病，呼吁各国正视和打击对移民的歧视。<sup>54</sup> 随后，网络发表了关于强迫回返、汇款、获得服务和支持利益攸关方应对冠状病毒病疫情的声明和政策简报，同时举行了“听询会”，让网络成员与利益攸关方一起更好地了解大流行病在实地的影响。<sup>55</sup>

80. 《全球契约》的实施工作对区域和国家两级影响最大。移民问题网络在这两级增添的价值也很明显。目前已有 31 个协调结构一并纳入联合国国家工作队的工作。这是联合国系统转向更加协调地提供移民支助的一个明确而受欢迎的表现。<sup>56</sup> 此外，自 2020 年 1 月以来，已经建立或加强 6 个区域移民协调结构；网络还积极参与若干与移民问题有关的联盟。这些联盟正在逐步建立，作为联合国发展系统区域审查的一部分。预计未来两年将取得进一步进展，一是因为充分利用振兴后的联合国发展系统及其新的区域架构，二是计划试行网络开发的《全球契约》实施工具。

81. 移民问题网络在建立《契约》决定设立的能力建设机制的三个组成部分方面也取得了相当大的进展。全球知识平台和连接中心这一国际社会的“虚拟会议空间”已经在网上起步，已借助讨论空间形成一个实践社区，包括与德国政府合作的关于移民和数字化的讨论空间(“移民 4.0”)，此外还有一个空间将为《全球契约》区域审查收集投入，以便更好地为 2022 年国际移民问题审查论坛献计献策。

<sup>52</sup> 劳工组织、移民组织、人权高专办、联合国开发计划署、难民署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室和秘书处经济和社会事务部。自冠状病毒病暴发以来，世卫组织已应邀参加执行委员会会议。

<sup>53</sup> 见 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/documents/final\\_nw\\_workplan.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/documents/final_nw_workplan.pdf)。

<sup>54</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/statements/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response>。

<sup>55</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/covid-19>。

<sup>56</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/country-and-regional-networks>。

鉴于过去二十年来关于移民的研究和数据呈指数级增长，知识平台面临的挑战是既要综合全面又要易于访问，为此要精选而非简单收集最相关的专业知识。

82. 移民问题网络于 2019 年 5 月设立“启动基金”，即联合国支持全球契约多伙伴信托基金，迄今已获得约 1 200 万美元的资金承诺。该基金由一个多样和包容各方的指导委员会经管，重点支持会员国、联合国系统和其他利益攸关方的联合举措。第一年运作收到 50 项供资请求，证明信托基金顺应了会员国的强烈需求。

83. 2020 年 10 月，指导委员会向遍布基金五大专题领域的首批联合方案分配资金，显示其对《全球契约》360 度全方位做法的承诺。另外还有 30 个方案正在筹备之中，涵盖各种问题，其中包括便利泰国的移民儿童接受教育，打击哥斯达黎加境内的人口贩运和偷运移民行为，确保进出南非和途经南非的所有移民妇女的安全。基金随时准备在资金允许的情况下，支持许多会员国实施《全球契约》，对全世界移民的生活产生积极影响。

84. 随着规模的扩大，移民问题网络将力求使各国和其他相关利益攸关方在《全球契约》的实施、后续行动和审查方面加强努力。在这方面，一些政府和区域行为体呼吁加强对会员国实施《全球契约》的财政和日常业务支持，同时加强网络与各国首都之间的伙伴关系。

## 七. 结论和建议

85. 《安全、有序和正常移民全球契约》的通过是在移民问题上加强全球合作的重要一步，同时也是制定注重权利的全面政策的号召，从而确保移民及其社区能够兴旺繁荣。正如《全球契约》第 9 段所指出，“至关重要是，国际移民的挑战和机遇促使我们团结起来而非分裂”。

86. 冠状病毒病大流行扰乱了一些地区实施《全球契约》的努力，同时加快了其他地区的实施工作。随着大流行病继续影响生活和生计，各国面临的主要挑战将是支持积极的政策发展，减轻经济和社会影响，同时确保尊重移民人权，以更好地恢复。正如秘书长关于冠状病毒病与流动人口的 policy 简报所概述的，冠状病毒病危机为我们提供了机会，让我们重新设想人的流动，造福所有人，同时推进《2030 年议程》的核心承诺，不让任何人掉队。

### A. 《全球契约》的执行工作

87. 为了开展上述工作，并为了推进《全球契约》的执行工作，谨向会员国提出以下建议：

(a) 通过制定完全符合《全球契约》指导原则和目标及可持续发展目标和具体目标的全面国家执行计划，维护和加强《全球契约》的执行工作，改善各级移民治理与合作，将移民方面的考虑因素纳入其他相关行动计划，包括与冠状病毒病大流行有关的政策应对和恢复努力，并努力实现可持续发展目标；

(b) 实施符合《全球契约》的冠状病毒病应对措施和做法，借鉴秘书长关于冠状病毒病与流动人口的政策简报中概述的四项原则，包括开展双边和区域合作，借鉴国际人权标准和体面工作标准；

(c) 积极参与《全球契约》的后续行动和审查机制，同时促进利益攸关方的切实参与，利用一切相关机会推动关于发展实践、经验教训和持续挑战的多边对话和同行学习，以推进执行《全球契约》，确保在 2022 年国际移民问题审查论坛上进行积极热烈的讨论；

(d) 加强关于移民的循证讨论，加倍努力消除对移民的歧视，促进东道社区与移民之间的社会包容和凝聚力；

(e) 考虑向联合国支持全球契约多伙伴信托基金捐款，从而精简和增加对《全球契约》实施工作的财政支持。

## B. 体制安排的运行

88. 为支持会员国实施《全球契约》，联合国系统将通过联合国移民问题网络及其协调员：

(a) 充分发扬协作精神，进一步加强对各国执行《全球契约》工作的支持，包括为国家执行计划提供工具、指导和支持，并建立和加强国家和区域级别的全系统移民协调结构；

(b) 在需要全系统参与的紧迫问题上用一个声音说话，以彰显最佳做法，提请注意需要立即采取行动的紧急情况；

(c) 确保与联合国系统中处理移民相关问题的其他现有协调机制密切合作，特别是振兴后的驻地协调员制度，为此要积极谋求协同效应，避免重复；

(d) 支持全球、区域、国家和地方各级所有利益攸关方的切实投入和参与，支持《全球契约》的实施工作。