

**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

**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**

**国际移民、《2030年可持续发展议程》和《安全、有序和正常移民全球契约》****秘书处的说明****摘要**

《安全、有序和正常移民全球契约》植根于《2030年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。《全球契约》的23个目标借鉴并促进可持续发展的目标，确保移民能够为可持续发展作出贡献，并从中受益。实施《2030年议程》的目标将有助于确保安全、有序和正常的移民。

本文件分析了《全球契约》《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》之间的相互联系和协同作用。并重点指出了《全球契约》在支持亚太区域可持续发展和确保尊重移民的人权和劳工权利方面的关键作用。文件最后提出了关于加强实现所有可持续发展目标与持续改善移民的框架之间的协同作用的建议。

本文件所载的结论和建议供亚洲及太平洋各政府审议，以便与所有相关利益攸关方合作，推进《2030年议程》和《全球契约》的施实工作。

\* ESCAP/GCM/2021/L.1。

## 一. 导言

1. 自 1990 年以来，亚太区域的国际移民大幅增加。2019 年，本区域有近 1.07 亿人生活在出生国以外，超过 6500 万国际移民生活在本区域。<sup>1</sup> 移民人数的增长缘于相互关联的人口、经济、环境和其他趋势（详见 ESCAP/GCM/2021/1）。
2. 移民行为影响原籍国、目的地国和过境国。移民行为既涉及移民，也涉及非移民。尽管由于汇款流动、技能发展和转让以及国际联系的增加，移民的结果往往是积极的，但它往往以不安全、无序和非正常的方式发生，这使其积极影响受到了限制，使移民容易受到剥削和虐待。
3. 相关国际对话和框架日益认识到移民在支持可持续发展方面的作用、移民面临的挑战和风险以及保护和促进其人权和劳工权利的必要性。
4. 本文件提供了关于移民与发展之间关系的国际倡议和框架的背景，并确定了与移民有关的以下方面之间的联系：《第三次发展筹资问题国际会议的斯亚贝巴行动议程》；《2030 年可持续发展议程》及其目标、具体目标和指标；及《安全、有序和正常移民全球契约》及其目的和若干建议行动。报告还就如何加强相关框架之间的协同作用提出了建议。

## 二. 国际商定的发展目标中的移民问题

5. 四分之一多世纪以来，关于包括国际移民问题在内的人口与发展问题全球行动一直遵循 1994 年通过的《国际人口与发展会议行动纲领》的指导。其第十章确认了促成国际移民的经济、政治和文化因素之间的相互联系，并承认了移民通过汇款、技能转让以及文化交流和丰富产生的积极影响。还认识到原籍国丧失人力资本的风险，及移民面临的歧视、种族主义和仇外心理以及对其人权的全面不尊重的风险。《行动纲领》中确认各国不妨促进移民汇款流入并用于促进发展的生产性用途，将移民问题纳入政治和经济议程，并与相关利益攸关方加强移民问题的国际合作。
6. 随后举行的社会和经济领域的联合国会议和首脑会议肯定了国际移民与发展的贡献。然而，虽然《联合国千年宣言》提到了移民，但没有一个千年发展目标或具体目标中明确地确认了移民问题。在就是否召开一次国际移民问题政府间会议进行了多年辩论之后，大会决定于 2006 年 9 月举行专门讨论移民问题的国际移民与发展问题高级别对话。大会主席在他对这次对话的总结中确认，几乎所有会员国都有兴趣继续开展一次自愿的、由国家主导的国际移民与发展问题全球对话，而这一对话正是秘书长通过全球移民与发展论坛进程所提议的（见 A/61/515）。自 2007 年以来，在联合国系统之外运作的全球移民与发展论坛促进了各国政府之间的非正式对话与合作，以期促进国际移民对发展的益处，并尽量减少其对发展的负面影响。<sup>2</sup> 全球移民与发展论坛进程使各国政府能与民间社会、私营部门、联合国系统和其他相关利益攸

---

<sup>1</sup> 《2020 年亚太移民报告：评估〈全球移民契约〉的执行情况》（联合国出版物，2020 年）。

<sup>2</sup> 《2020 年亚太移民报告》。

关方合作，分析和讨论敏感问题，达成共识，提出创新解决方案，并分享相关政策和做法。

7. 在 2013 年举行的第二次国际移民与发展问题高级别对话上，达成了一项共识，即“国际移徙是对原籍国、过境国和目的地国发展具有重大影响的一个多层面现实，并国际移徙是一种跨领域现象，应该以一致、全面、平衡的方式处理，要与发展结合起来，同时要适当考虑到社会、经济和环境各个层面，要尊重人权”。<sup>3</sup> 会员国进一步呼吁将移民纳入 2015 年后发展议程。

8. 在 2015 年举行的第三次发展筹资问题国际会议上，会员国通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》，其目的是鼓励作出政治承诺，以应对为可持续发展筹资和促进全球伙伴关系和团结的挑战。在《议程》中，会员国认识到移民对包容性增长和可持续发展的积极贡献以及移民汇款的重要性，但指出这种汇款不能等同于其他国际资金流动，例如外国直接投资、官方发展援助或发展筹资的其他公共来源。它们希望确保在原籍国和目的地国为移民及其家庭成员提供适当、负担得起的金融服务。此外，它们承诺努力把移民汇款的平均交易费用减至汇款数额的 3% 以下，并且收费不得高于 5%，同时铭记需要保持为最需要者提供足够的服务覆盖面。它们还承诺支持国家当局应对跨境汇款的重大障碍，并支持非银行汇款服务提供商应对使用支付系统基础设施面临的障碍。通过鼓励竞争性和透明市场条件的创造、新技术、金融素养提高和金融普惠以及数据收集改进，可以实现更廉价、更快和更安全的汇款转账。<sup>4</sup>

9. 除汇款外，会员国还呼吁将移民和难民儿童纳入教育系统，并留住发展中国家的卫生工作者。它们还指出，国际移民是一个多层面现实，需要国际合作，以确保移民在安全、有序、正常而且充分尊重人权的条件下进行。它们同意“加强合作，根据国情和立法，提高挣得福利的机会及其可携带性，改进对外国学历、教育和技能的承认，降低招聘移徙者的成本，并打击不法招聘者。”<sup>5</sup> 此外，它们承诺利用国家框架和有效社会传播战略来打击仇外心理，促进社会融合，保护移民的人权和基本自由，无论移民身份如何。它们承诺增加并使用按性别、年龄、地理位置、收入、种族、族裔、移徙状况、残疾和与国家具体情况有关的其他特征分列的高质量、及时和可靠的数据。

10. 2015 年 9 月 25 日，《2030 年议程》作为一个由关于人、地球和繁荣的 17 个目标和 169 个具体目标组成的全面框架获得通过。<sup>6</sup> 以先前的辩论为基础，整个文件都提到了移民和移民行为问题，特别是在表 1 概述的具体目标中。

11. 除了具体目标和指标之外，《议程》的普遍性生来就决定应纳入移民问题，其总体目标是不让任何人掉队。例如，如果要想实现消除极端贫困、消除

<sup>3</sup> 大会第 68/4 号决议。

<sup>4</sup> 大会第 69/313 号决议。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 大会第 70/1 号决议。

饥饿、实现全民健康覆盖和提供受教育机会的可持续发展目标和具体目标，就必须将移民纳入进来。其他目标的实现也取决于移民的贡献。因此，移民既是发展的受益者，也是实现发展目标的贡献者。

表 1

### 与移民和移民行为直接相关的可持续发展目标、具体目标和指标

具体目标	指标
<b>目标 3. 确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉</b>	
3.c 大幅加强发展中国家，尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家的卫生筹资，增加其卫生工作者的招聘、培养、培训和留用	3.c.1 卫生工作者的密度和分布情况
<b>目标 4. 确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会</b>	
4.b 到 2020 年，在全球范围内大幅增加发达国家和部分发展中国家为发展中国家，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供的高等教育奖学金数量，包括职业培训和信息通信技术、技术、工程、科学项目的奖学金	4.b.1 用于提供奖学金的官方发展援助数额，按部门和学习类型分列
<b>目标 5. 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能</b>	
5.2 消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩运、性剥削及其他形式的剥削	5.2.1 有过伴侣的妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过现任或前任亲密伴侣身体暴力、性暴力或心理暴力的比例，按暴力形式和年龄分列 5.2.2 妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过亲密伴侣之外其他人的性暴力的比例，按年龄组和发生地分列
<b>目标 8. 促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作</b>	
8.5 到 2030 年，所有男女，包括青年和残疾人实现充分和生产性就业，有体面工作，并做到同工同酬	8.5.1 雇员平均每小时收入，按性别、职业、年龄和残疾人分列 8.5.2 失业率，按性别、年龄和残疾人分列
8.7 立即采取有效措施，根除强制劳动、现代奴隶制和贩运人口，禁止和消除最恶劣形式的童工，包括招募和利用童兵，到 2025 年终止一切形式的童工	8.7.1 5 至 17 岁儿童中从事童工劳动的比例和人数，按性别和年龄分列
8.8 保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境	8.8.1 每 10 万名工人中遭受致命性和非致命性职业伤害的人数，按性别和移民身份分列

具体目标	指标
	8.8.2 国家遵守国际劳工组织(劳工组织)文本来源和国家法律所规定的劳工权利(结社自由和集体谈判)的程度,按性别和移民身份分列
<b>目标 10. 减少国家内部和国家之间的不平等</b>	
10.7 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	10.7.1 由雇员承担的招聘费用占其在目的地国月收入的比例 10.7.2 执行有利于有序、安全、正常和负责的移民和人口流动的移民政策的国家数目 10.7.3 向国际目的地迁移过程中死亡或失踪的人数 <sup>a</sup> 10.7.4 难民人口比例,按来源国分列
10.c 到 2030 年,将移民汇款手续费减至 3% 以下,取消费用高于 5% 的侨汇渠道	10.c.1 汇款费用占汇款额的比例
<b>目标 16. 创建和平、包容的社会以促进可持续发展,让所有人都能诉诸司法,在各级建立有效、负责和包容的机构</b>	
16.2 制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑	16.2.2 每 10 万人中人口贩运行为受害者的数量,按性别、年龄和剥削形式分列
16.9 到 2030 年,为所有人提供法律身份,包括出生登记	16.9.1 在民政机构办理了出生登记的 5 岁以下儿童的比例,按年龄分列
<b>目标 17. 加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系</b>	
17.3 从多渠道筹集额外财政资源用于发展中国家	17.3.2 汇款数额(美元)占国内生产总值总额的比例
17.18 到 2020 年,加强向发展中国家,包括最不发达国家和小岛屿发展中国家提供的能力建设支持,大幅增加获得按收入、性别、年龄、种族、民族、移民情况、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据	17.18.1 可持续发展目标监测的统计能力指标

**资料来源:** 联合国经济和社会事务部,可持续发展指标数据库,可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>; 和“全球可持续发展目标各项指标等级分类”,可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>。

**备注:** 见大会第 70/1 号和第 71/313 号决议,包括 E/CN.3/2018/2 附件二、E/CN.3/2019/2 附件二和 E/CN.3/2020/2 附件二所载全球指标框架的年度修订。

<sup>a</sup> 完善可持续发展目标各项指标机构间专家组于 2020 年 3 月 13 日至 4 月 2 日核准的指标名称。有待 2021 年 3 月统计委员会第五十二届会议最后核准。

### 三. 安全、有序和正常移民全球契约

12. 2016年，出席大会一次高级别全体会议的国家元首和政府首脑讨论了难民和移民的大规模流动问题。193个会员国在通过《关于难民和移民的纽约宣言》时认识到，有必要对人员流动问题采取全面办法，并加强全球层面的合作。《纽约宣言》附件二启动了一个政府间协商和谈判进程，以制定一项安全、有序和正常移民的全球契约。2018年12月10日，会员国在摩洛哥马拉喀什通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，《契约》于2018年12月19日得到大会的正式认可。《全球契约》是一项历史性成就，是第一个政府间通过的以合作、全面和综合方式处理移民治理问题的框架。

13. 《全球契约》基于联合国的宗旨和原则，包括其《宪章》、国际人权法、国际劳工法、《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》。它包括23个目标和10个贯穿各领域并相互依存的指导原则：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、敏感认识到儿童问题、整个政府办法和全社会办法。

14. 《全球契约》“旨在利用移民活动在推动实现所有可持续发展目标方面所具有的潜力以及这一成果对今后移民活动的影响力”。<sup>7</sup> 在目标2、19和23中，会员国直接提及并承诺推动全面有效落实《2030年议程》，包括其目标，以及《亚的斯亚贝巴行动议程》。《全球契约》的实施需要加强双边、区域和多边合作，《全球契约》指出，这方面的合作努力应与这两个框架保持一致。

15. 下列可持续发展目标和相关具体目标与移民直接相关。<sup>8</sup>

#### A. 可持续发展目标 3

16. 可持续发展目标3具体目标3.c呼吁加强发展中国家尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家的卫生筹资，增加其卫生工作者的招聘、培养、培训和留用。这与本区域的许多国家相关。例如，在经济合作与发展组织国家工作的35名东帝汶医生相当于该国医生的30%，在某些专科领域的影响更大。<sup>9</sup>

17. 留住卫生工作者与《全球契约》的目标2、18和19有关，这些目标旨在最大限度地减少迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素，投资于技能发展，促进技能、资格和能力的相互承认，并为移民和侨民充分促进所有国家的可持续发展创造条件。目标2和19参考了《2030年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》，旨在减少原籍国的人才流失，并促进人才回流，使

<sup>7</sup> 大会第73/195号决议。

<sup>8</sup> 还可以通过以下网址查阅总表：[www.unescap.org/intergovernmental-meetings/asia-pacific-regional-review-implementation-global-compact-safe-orderly](http://www.unescap.org/intergovernmental-meetings/asia-pacific-regional-review-implementation-global-compact-safe-orderly)。

<sup>9</sup> Viroj Tangcharoensathien and others, “Managing in- and out-migration of health workforce in selected countries in South East Asia region”, *International Journal of Health Policy and Management*, vol. 7, No. 2 (February 2018).

移民和侨民能够参与知识和技能转让。还注意到，要全面有效地执行这些框架，就需要促进和推进移民的积极影响，以实现所有可持续发展目标。

18. 在更广泛的可持续发展目标 3 的背景下，移民对于确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉也很重要。移民，特别是处境非正常的移民，由于生活和工作条件恶劣，再加上难以获得医疗保健，往往面临健康状况不佳的风险。2019 冠状病毒病大流行更是凸显了这一点，移民受到的影响尤为剧烈。相反，获得收入和提供汇款的移民可能有助于改善原籍国的卫生成果。《全球契约》目标 15 的重点是使移民获得基本服务，包括在可负担和无歧视地获得服务方面提供便利、减少沟通障碍以及就服务交付的文化敏感性向医疗保健人员提供培训；它还指出，服务提供者和移民当局之间的合作不应损害安全获得基本服务的机会，从而加剧非正常移民的脆弱性。此外，目标 15 呼吁以促进性别平等、兼顾残疾问题和敏感对待儿童的方式提供服务。

## B. 可持续发展目标 4

19. 可持续发展目标 4 具体目标 4. b 涉及以教育为目的的移民问题。高等教育可以创造更好的社会和经济机会。掌握了技术和职业技能的移民可以改善他们的就业前景。奖学金可以增加移民的流动性，提供高等教育机会，促进知识和技能转移，并使原籍国和目的地国都受益。

20. 越来越多的国际流动学生来往于亚太国家，这凸显了移民行为对教育的重要性。2013 年至 2017 年，亚太区域出国留学人数从 180 万人增长到 240 万人，而同期亚太地区国际流动学生人数增长了 50 万人，达到 150 万人。<sup>10</sup>

21. 这与《全球契约》目标 5 以及扩大安全、有序和正常移民途径并使其多样化的承诺相关，其中包括优化教育机会。《全球契约》目标 18 还涉及技能发展和技能、资格和能力的相互承认。为了实现这一承诺，必须提高核证过程的透明度和资格的可比性，并减少与性别、居留或公民身份有关的优质教育方面的障碍。需要达成相互承认协议，利用技术和数字化评估技能，使需求与供应相匹配，并建立伙伴关系，以加强培训能力、流动性和流通性。根据可持续发展目标具体目标 17. 18，与教育有关的指标和数据分类应包括移民状况，以帮助确定学龄移民是否在上学，以及其他移民是否接受培训。

22. 《全球契约》目标 15 提到为移民儿童和青年提供包容和公平的优质教育，以及便利获得终身学习机会，这与可持续发展目标 4 相一致。这些承诺也与《亚的斯亚贝巴行动议程》中确认的以下必要性一致，即需要为包括移民儿童在内的所有人提供优质教育，并使所有人都有机会获得免费、公平、包容和优质的幼儿教育、小学教育和中等教育。

## C. 可持续发展目标 5

23. 可持续发展目标 5 的重点是实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能。具体目标 5.1 的目的是在全球消除对妇女和女童一切形式的歧视，而具

<sup>10</sup> 《2020 年亚太移民报告》。

体目标 5.2 呼吁消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，包括贩运；处理贩运儿童问题的具体目标 16.2 对此予以补充。

24. 移民妇女和女童受到的保护最少；许多人从事非正常或非正规就业，缺乏社会保障，在过渡过程中，他们在移民过程的各个阶段都面临虐待、剥削和暴力的风险。由于缺乏劳工法的保护，本区域的移民家政工人（其中大多数是妇女）特别容易受到剥削。在本区域各种形式的贩运活动中，特别是以性剥削为目的的贩运活动中，妇女和女童都被认定为受害者。

25. 《全球契约》目标 7 具体涉及减少移民活动的脆弱性，包括采用促进性别平等的移民政策。它呼吁会员国审查现行劳工法和工作条件，以处理移民工人的脆弱性和受虐待问题，并帮助使非正规工人正规化。目标 10 侧重于国际移民背景下的人口贩运问题，并鼓励采取措施，处理妇女和女童等的特殊脆弱性，不论其身份如何，她们都有可能成为贩运或其他形式剥削的受害者。它还与目标 17 有关，并呼吁移民，特别是移民妇女能够利用国家和区域投诉和补救机制，以促进对针对移民及其家庭的歧视行为和表现有关的问责。促进性别平等被进一步视为《全球契约》的一项贯穿各领域和相互依存的指导原则，其目的是促进性别平等主流化、性别平等和增强所有妇女和女童的权能。它承认她们的独立性、能动作用和领导力。

#### D. 可持续发展目标 8

26. 可持续发展目标 8 和具体目标 8.5、8.7 和 8.8 侧重于体面工作和消除一切形式的强迫劳动和剥削。具体目标 8.8 明确提到移民。

27. 在本区域移民中，劳工移民数量最多。2017 年，菲律宾的移民工人外流高达每年 150 万人。<sup>11</sup> 本区域大多数移民工人都在地位较低的职业中从事临时工作。移民工人工作条件恶劣的风险有增无减。他们可能缺乏与其技能相符的体面工作机会，或者由于其地位或性别，他们可能被限制在低收入或低价值的职业。身份不正常的移民和移民儿童面临强迫劳动、人口贩运以及剥削和虐待的风险。

28. 《全球契约》目标 5 认识到，需要增加正常移民途径的可用性和灵活性，包括但不仅仅是提供体面工作。这包括促进基于权利和促进性别平等的区域和跨区域劳工流动计划，优化劳工市场的技能匹配。目标 6 的重点是需要公平和合乎道德的招聘和保障条件，确保所有移民工人都有体面的工作，以减少不稳定的就业、剥削、强迫劳动和奴役的风险。目标 20 涉及促进更快、更安全和更便宜的汇款，并促进对移民的金融普惠，这直接与可持续发展目标 8 及其相关具体目标（见表 1）一致，其重点是使用金融机构和服务的机会。

<sup>11</sup> 同上。



## E. 可持续发展目标 10

29. 可持续发展目标 10 是与《全球契约》联系最紧密的目标。具体目标 10.7 涉及《全球契约》的总体目标——改善移民治理。因此，《全球契约》的每一项目标都与具体目标 10.7 有关。

30. 国际移民治理对于形成移民体验至关重要。移民往往面临的脆弱状况不是随着他们与生俱来的，其原因是相关政策没能充分保护、尊重和实现移民的人权和劳工权利，或没能充分考虑到他们的需要和期望。同样，移民的贡献能力取决于为他们参与可持续发展活动创造有利环境的政策如何。治理还需要在多个层面上进行，从地方到国家、双边、区域和全球，涉及多个部委，利益攸关方在其中发挥关键作用。国际合作、整个政府和全社会一盘棋的做法是实现这一具体目标的关键。

31. 具体目标 10.7 的衡量依据是招聘费用水平和对各国在下列六个领域进展的评估结果：移民权利；整体政府政策；合作与伙伴关系；社会经济福祉；危机的流动性层面；以及安全、有序、正常的移民。会员国被要求评估其在 30 个子类别上的表现，将对结果进行分析，以了解每个国家安全、有序和正常移民的总体情况，从“需要进一步进展”到“完全达到”不等。<sup>12</sup>

32. 具体目标 10.c 重申了《亚的斯亚贝巴行动议程》关于降低汇款交易成本的呼吁。这一具体目标与《全球契约》目标 20 相一致，该目标涉及促进更快、更安全、更便宜的汇款和促进移民金融的普惠性。

33. 可持续发展目标 10 的其他具体目标都对移民有重大影响，实现这些具体目标需要包容移民。其中包括关于使所有人融入社会、经济和政治生活的具体目标 10.2 和关于机会均等和减少结果不平等的具体目标 10.3，包括为此消除歧视性法律、政策和做法。具体目标 10.3 呼吁消除歧视性法律、政策和做法，这样可以推动移民行为（目标 2），并塑造移民经验和形成对移民的看法（目标 17）。

## F. 可持续发展目标 16

34. 可持续发展目标 16 呼吁创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。具体目标 16.9 的重点是为所有人提供“合法身份，包括出生登记”，这与《全球契约》目标 4 直接相关。移民子女没有正式出生登记的风险更高。缺乏公民身份或证件会影响移民儿童的所有权利，包括获得服务、教育或司法的权利，从而限制了对融入的保障和机会，导致社会包容性降低。同样，无证或非正常移民可能得到的保障较少，风险增加，获得司法及其他服务和资源的机会有限。非正常身份也使移民更难融入包容的社会。

35. 《全球契约》目标 7 旨在应对和减少移民活动的脆弱性，部分通过提供获得司法和有效补救的机会以及法律援助和代理来解决。此外，《契约》目

<sup>12</sup> 关于衡量这一指标的更多信息，见联合国经济和社会事务部、国际移民组织和经济合作与发展组织著，“可持续发展目标指标 10.7.2：执行有利于有序、安全、正常和负责任的移民和人口流动的移民政策的国家数目”，载于《政策简报》，第 1 期，2019 年 10 月。

标 16 的目的是“增强移民和社会的权能，以实现充分包容和社会融合”，这有助于实现可持续发展目标 16 的目的，即创建和平、包容的社会以促进可持续发展。它还涉及《亚的斯亚贝巴行动议程》中关于打击仇外行为和促进社会融合的承诺。

## G. 可持续发展目标 17

36. 可持续发展目标 17 要求加强执行手段和重振全球可持续发展伙伴关系，它与《全球契约》目标 23 密切相关，目标 23 的目的是：加强国际合作和全球伙伴关系，促进安全、有序和正常移民。《契约》目标 23 具体提到加强国际和区域合作，以加快落实《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》。

37. 具体目标 17.18 和《亚的斯亚贝巴行动议程》中的一项相同承诺提到，除了其他特征外，还应提供按移民身份分列的高质量、及时和可靠的数据。这样的数据对于确保政策有据可依和有效至关重要。直接提及移民对于《2030 年议程》的大多数目标和具体目标以及《全球契约》的目标都很重要，因为纳入移民身份可确保在可持续发展中顾及移民，并防止他们掉队。按移民身份分列的数据符合《全球契约》关于收集和利用准确分列数据作为循证政策的依据的目标 1。

38. 具体目标 17.3 旨在从包括汇款在内的多种来源为发展中国家筹集更多的财政资源。来自亚洲及太平洋的移民的汇款于 2019 年达到峰值，近 3 300 亿美元。<sup>13</sup> 目标 20 和 19，即促进汇款更加快捷、安全和便宜以及为移民和侨民促进可持续发展创造条件，是对具体目标 17.3 的补充。虽然《亚的斯亚贝巴行动议程》呼应了移民的贡献和汇款对协助减贫、包容性增长和可持续发展的重要性，但它也承认汇款不应取代援助和其他国际资金流动。

39. 所有其他可持续发展目标具体目标也与移民有关。例如，可持续发展目标 1、2、5、7、9、11、12、13、14 和 15 要求包容移民，以推进可持续发展。

## H. 可持续发展目标 1

40. 可持续发展目标 1 旨在消除极端贫困，这不仅要求将移民纳入消除贫困方案的受益者，而且还可以在移民对原籍国和目的地国经济贡献的基础上向前推进。具体目标 1.3 提到全民社会保障制度和措施，这一点意义重大，因为移民往往不会自动获得社会保障的福利，他们也无法获得跨境可携带的保障覆盖。这与《全球契约》目标 22 直接相关，该目标侧重于通过非歧视性国家社会保障制度建立社会保障权益跨境可携性机制，并将有关应享权利和挣得福利的可携性规定纳入国家社会保障框架。《亚的斯亚贝巴行动议程》的目的之一也是加强在既得福利的机会及其可携带性方面的合作。

41. 具体目标 1.5 旨在降低遭受极端气候事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度。这类事件可能会成为移民的推动因素，特别

<sup>13</sup> 《2020 年亚太移民报告》。

是在当地不再有就业机会或不安全的情况下。同样，《全球契约》目标 2 旨在尽量减少迫使人们移民的不利驱动因素和结构性因素，包括灾害、气候变化和环境退化。移民活动可作为移民及其家人减贫的一种手段。通过无障碍的正常渠道增加经济机会，降低成本和风险，可确保更多的移民安全地从移民活动中受益，向其家人提供汇款，并为原籍国和目的地国的经济做出贡献。《契约》目标 19 和目标 20 还旨在使移民能够为可持续发展作出贡献，包括借助汇款。

## I. 可持续发展目标 2

42. 可持续发展目标 2 的重点是：消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业。虽然这一目标没有直接指明移民，但他们可能容易受到粮食不安全的影响，同时也无法获得援助和基本服务。如《全球契约》目标 1 所述，对数据进行分类以表明粮食不安全人口的移民状况，可以区分移民和非移民在获得食物和营养方面的差异。粮食不安全也可能是移民的驱动因素。《契约》目标 2 旨在通过投资于粮食安全等努力，最大限度地减少迫使人们移民的不利驱动因素和结构性因素。最后，移民工人集中在农业意味着移民工人在支持这一目标方面发挥了重要作用。

## J. 可持续发展目标 6

43. 可持续发展目标 6 呼吁确保为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理，结束露天排便，并处理废水和用水效率问题，这对移民社区获得水、环境卫生设施和个人卫生服务至关重要。为了充分实现这一目标，必须考虑移民宿舍、住房或定居点。

## K. 可持续发展目标 11

44. 可持续发展目标 11 旨在推进确保人人获得足够、安全和负担得起的住房和基本服务，并侧重于交通运输系统、城市化以及城市、城郊和农村地区之间的联系，目标是使城市和人类住区具有包容性、安全性、韧性和可持续性。对于包括非正常移民在内的一些移民来说，获得安全、负担得起和适当的住房是一项挑战，而城市地区吸引了许多移民。因此，移民应被纳入当地的可持续发展举措。这两个可持续发展目标在为移民提供基本服务方面与《全球契约》目标 15 保持一致。

## L. 可持续发展目标 7

45. 可持续发展目标 7 涉及确保获得负担得起、可靠和可持续的现代能源，包括可再生和清洁能源和基础设施，以及能源效率。移民可通过移民到目的地国增加获得能源服务的机会，他们的汇款，无论是金融的还是社会的，都可能带来原籍国能源服务的增加。移民还可为能源基础设施的建设作出贡献。此外，可持续发展目标 6、11 和 7 也将受益于按移民身份分列的数据，这与《契约》目标 1 一致。

## M. 可持续发展目标 9

46. 可持续发展目标 9 涉及有复原力的基础设施、包容性和可持续的工业化以及创新，包括工业部门的技术能力、信息和通信技术以及国内技术开发、研究和创新。移民往往能为实现这一目标作出贡献。移民和侨民在目的地国参与技术开发和创新，并将知识技能和汇款转移到其原籍国。这与《全球契约》目标 19 有关，该目标的重点是为移民和侨民创造条件，为可持续发展作出贡献。低技能移民可能有助于有形基础设施的发展和工业发展。总体而言，基础设施的进步将有助于移民，包括促进跨境基础设施和提高互联互通。

## N. 可持续发展目标 12 至 15

47. 可持续发展目标 12 至 15 侧重于环境和可持续发展。可持续发展目标 12 涉及可持续消费和生产模式，可持续发展目标 14 侧重于养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展，可持续发展目标 15 承诺保护、恢复和促进生态系统的可持续利用、森林的可持续管理、防治荒漠化以及阻止和扭转土地退化和生物多样性丧失。要实现这些可持续发展目标，可收集关于移民在此类进程中身份的准确和分类数据（《契约》目标 1），尽量减少迫使人们移民的不利驱动因素和结构性因素（《契约》目标 2），改善移民和侨民的条件以促进可持续发展（《契约》目标 19），并加强国际合作和全球伙伴关系，以促进安全、有序和正常的移民（《契约》目标 23）。

## O. 可持续发展目标 13

48. 可持续发展目标 13 的重点是采取紧急行动应对气候变化及其影响。移民可成为一种适应气候变化的战略，也可成为对气候威胁的回应。特别是来自太平洋的证据表明，人们正在进行国际移民，以应对气候变化，并将其作为建设应对气候变化能力的一种手段。<sup>14</sup> 与气候变化相关的规划和管理机制应纳入移民活动和移民。这可能包括最大限度地减少迫使人们移民的不利驱动因素和结构性因素的努力，正如《全球契约》目标 2 所反映的那样，该目标侧重于灾害、气候变化和环境退化的不利影响。《契约》目标 5 侧重于提高正常移民途径的可得性和灵活性，它认识到，由于缓发性灾害、气候变化和环境退化的不利影响，如荒漠化、土地退化、干旱和海平面上升，移民可能被迫离开原籍国。通过加强国际合作和全球伙伴关系（《契约》目标 23）为移民创造正常途径将成为有用的气候变化相关措施。

49. 前述可持续发展目标下的其他具体目标也与《全球契约》的其他目标保持一致。例如，在可持续发展目标 3 和 4 的普及具体目标方面取得的进展与《全球契约》关于为移民提供基本服务的目标 15 有关。关于“加强国内金融机构的能力，鼓励并扩大全民获得银行、保险和金融服务的机会”的具体目标 8.10 与《全球契约》目标 20 有关，该目标建议采取促进金融普惠（特别针

<sup>14</sup> Robert Oakes、Andrea Milan 和 Jillian Campbell 著，《基里巴斯：气候变化和移民——家庭脆弱性、人口流动和气候变化之间的关系》，第 20 号报告（联合国大学环境和人类安全研究所，2016 年，波恩）。

对妇女)等行动。同样,具体目标 16.b “推动和实施非歧视性法律和政策以促进可持续发展”与关于消除一切形式歧视的《契约》目标 17 有关。

50. 可通过一套商定的指标,监测实现具体与移民相关的可持续发展目标具体目标的进展情况(概况见表 2),并将这些指标与其层级划分进行匹配。<sup>15</sup> 对其他可持续发展目标和具体目标的监测将受益于按移民身份进行分类。

表 2

## 与移民直接相关的可持续发展目标指标和层级划分

可持续发展目标指标	层级划分 (第一、第二或第三级)
3. c. 1 卫生工作者的密度和分布情况	一
4. b. 1 用于提供奖学金的官方发展援助数额,按部门和学习类型分列	一
5. 2. 1 有过伴侣的妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过现任或前任亲密伴侣身体暴力、性暴力或心理暴力的比例,按暴力形式和年龄分列	二
5. 2. 2 妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过亲密伴侣之外其他人的性暴力的比例,按年龄组和发生地分列	二
8. 5. 1 雇员平均每小时收入,按性别、职业、年龄和残疾人分列	二
8. 5. 2 失业率,按性别、年龄和残疾人分列	一
8. 7. 1 5 至 17 岁儿童中从事童工劳动的比例和人数,按性别和年龄分列	二
8. 8. 1 每 10 万名工人中遭受致命性和非致命性职业伤害的人数,按性别和移民身份分列	二
8. 8. 2 国家遵守国际劳工组织(劳工组织)文本来源和国家法律所规定的劳工权利(结社自由和集体谈判)的程度,按性别和移民身份分列	二
10. 7. 1 由雇员承担的招聘费用占其在目的地国月收入的比例	二
10. 7. 2 执行有利于有序、安全、正常和负责的移民和人口流动的移民政策的国家数目	二
10. 7. 3 向国际目的地迁移过程中死亡或失踪的人数 <sup>a</sup>	二
10. 7. 4 难民人口比例,按来源国分列	二
10. c. 1 汇款费用占汇款额的比例	一
16. 2. 2 每 10 万人中人口贩运行为受害者的人数,按性别、年龄和剥削形式分列	二
16. 9. 1 在民政机构办理了出生登记的 5 岁以下儿童的比例,按年龄分列	一

<sup>15</sup> 第一级:指标概念明确,采用国际公认的方法和已有标准,各国定期发布的数据涵盖至少 50%的国家和每个指标相关区域 50%的人口。

第二级:概念明确、采用国际公认的方法和已有标准,但国家不定期编制数据。

可持续发展目标指标	层级划分 (第一、第二或第三级)
17.3.2 汇款数额(美元)占国内生产总值总额的比例	一
17.18.1 可持续发展目标监测的统计能力指标	二

资料来源：参见表 1。

<sup>a</sup> 完善可持续发展目标各项指标机构间专家组于 2020 年 3 月 13 日至 4 月 2 日核准的指标名称。有待 2021 年 3 月统计委员会第五十二届会议最后核准。

#### 四. 与移民有关的可持续发展目标指标的后续落实和评估

51. 在可持续发展高级别政治论坛上，对可持续发展承诺的执行进展，包括《2030 年议程》所载承诺的执行情况进行了后续落实和评估。表 3 显示了亚洲及太平洋国家报告与移民活动和移民有关的可持续发展措施的年份。

表 3

##### 自愿国别评估中提及移民的亚洲及太平洋国家

年份	为自愿国别评估进程作出贡献、在其报告中提及移民或移民行为问题的 亚洲及太平洋经济社会委员会成员国
2016	中国、格鲁吉亚、菲律宾、大韩民国和土耳其
2017	阿富汗、阿塞拜疆、孟加拉国、日本、马来西亚、马尔代夫和泰国
2018	亚美尼亚、澳大利亚、基里巴斯、老挝人民民主共和国、斯里兰卡和越南
2019	阿塞拜疆、柬埔寨、斐济、印度尼西亚、哈萨克斯坦、蒙古、瑙鲁、新西兰、帕劳、菲律宾、东帝汶、土耳其和土库曼斯坦
2020	亚美尼亚、孟加拉国、文莱达鲁萨兰国、格鲁吉亚、印度、吉尔吉斯斯坦、密克罗尼西亚联邦、尼泊尔、巴布亚新几内亚、俄罗斯联邦、萨摩亚和所罗门群岛

资料来源：联合国经济和社会事务部自愿国别评估数据库。可查阅 <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/> (2020 年 10 月 9 日访问)。

52. 在区域层面，出席 2019 年亚太可持续发展论坛的成员国审议了可持续发展目标 10 的情况。他们指出，不平等是移民的驱动因素，需要将移民纳入实现平等的努力，包括通过安全、有序和正常的移民和数据分类来实现这一目的。2019 年举行的可持续发展高级别政治论坛的综合报告指出，各国继续面临与移民有关的挑战，最突出的是与“移民的住宿、社会融合和适应、歧视和登记”有关的挑战。<sup>16</sup> 为减轻这些挑战而采取的措施包括“制定社会融合政策，建立有效的移民状况监测和跟踪系统，并将移民问题纳入国家发展

<sup>16</sup> 联合国经济和社会事务部，2019 年《自愿国别评估综合报告》(2019 年)，英文版第 31 页。

计划”，包括在亚洲及太平洋经济社会委员会成员国(阿塞拜疆、土耳其和土库曼斯坦)采取这些措施。<sup>17</sup>

53. 虽然《2030年议程》的报告工作正在进行中，但《全球契约》的监测和报告可以在可持续发展目标现有数据的基础上进行。《全球契约》扩展了《2030年议程》中与移民有关的具体目标和指标，特别是具体目标 10.7，还纳入了《2030年议程》中没有具体说明但对促进安全、有序和正常移民依然重要的移民措施。《全球契约》的后续落实和评估不妨包括以下方面的新增数据：例如，文件和法律身份(《契约》目标 4)；关于公共和私营机构的公平和符合道德的招聘机制、政策或条例(《契约》目标 6)；扩展数据，不限于招聘费用(指标 10.7.1)；偷渡移民估计数(目标 9)和移民背景下人口贩运估计数(具体目标 5.2、8.7 和 16.2；《契约》目标 10)；关于拘留和有别于拘留的措施的统计数据(《契约》目标 13)，可持续发展目标中只提到遭受这些行动的记者、媒体人员、工会会员和人权倡导者(指标 16.10.1)，没有明确提到移民；以及与移民重新融入(《契约》目标 21)和社会保障法以及双边、区域和多边社会保障协定(《契约》目标 22)有关的法律和方案的数量，这可以借鉴并更深入地分析有利于有序、安全、正常和负责任的移民和人员流动的移民政策的国家数量(指标 10.7.2)。

54. 《全球契约》在地方、国家、区域和全球各级也有自己的后续落实和评估机制，包括联合国各区域委员会进行的区域审查，区域审查与每四年通过国际移民问题审查论坛进行的全球审查交替进行，该论坛将产生一份政府间商定的进展宣言，供可持续发展高级别政治论坛审议。联合国移民问题网络的建立进一步支持了这一进程。<sup>18</sup> 除其他外，该网络旨在“确保在联合国全系统范围内有效、及时和协调地支持会员国执行、落实和审查《全球契约》，并确保所有移民者及其目的地社区、原籍社区和过境社区的权利和福祉”。<sup>19</sup> 该网络在全球、区域和国家各级运作，由将移民作为其任务一部分的联合国各机构组成，与联合国发展系统保持一致。联合国移民问题亚洲及太平洋区域网络成立于 2019 年，汇集了联合国相关实体的专门知识和经验，

---

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 有关联合国移民问题网络的更多信息，见 <https://migrationnetwork.un.org/> (2020 年 12 月 24 日访问)。

<sup>19</sup> 联合国移民问题网络，《联合国移民问题网络的职权范围》。可查阅 [https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/nw\\_-\\_tor.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/nw_-_tor.pdf) (2020 年 12 月 22 日访问)。

以支持会员国实施《全球契约》。<sup>20</sup> 在本区域，国家一级的网络也已经建立并正在建立。<sup>21</sup>

## 五. 可持续发展目标、《安全、有序和正常移民全球契约》的目标与 2019 冠状病毒病大流行

55. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行已经 (并将继续) 对亚洲及太平洋所有国家造成极具破坏性的影响，弱势人群受到的影响尤甚。这场大流行病及其带来的社会经济后果给本区域的移民带来了巨大风险。他们更有可能感染病毒，无法获得医疗保健和其他基本服务，被困在没有工作或社会保障的国家，且面临日益高涨的仇外心态。这一流行病对移民的影响往往因与导致了脆弱性的其他身份的相互联系而加剧，包括移民旅行面临的情况或他们在原籍国、过境国和目的地国面临的情况。要想成功应对大流行病，“重建得更好”，就必须解决造成这种脆弱性的原因，并重新看待流动性，以确保移民的权利，降低他们在未来危机中的脆弱性。

56. 重要的是要指出，移民和移民行为在国家、区域和全球从这一大流行病中恢复方面也发挥着关键作用。例如，他们作为卫生工作者和其他必要工作人员的贡献有助于各国作出应对这一流行病的紧急反应。虽然由于 COVID-19 的经济影响，移民汇款预计会减少，但由于预计外国直接投资将急剧下降，移民汇款作为低收入和中等收入国家外部融资来源的相对重要性预计会增加。<sup>22</sup> 要实现这些贡献，移民必须享有充分的人权和劳工权利，不受歧视、剥削和虐待。

57. 因此，结束这一流行病并从其对可持续发展的负面影响中恢复过来，将需要不断重视《全球契约》的目标和所有可持续发展目标。这不仅有助于应对当前的大流行病，还将降低未来大流行病期间的风险水平。

58. 以下例子表明，重视可持续发展目标和《全球契约》的目标将如何有助于全面、及时地处理 COVID-19 大流行期间及之后移民及其家人的状况。例如，《全球契约》呼吁收集和利用准确的分类数据作为循证政策的基础（《契约》目标 1），这与实现所有可持续发展目标相关。数据和研究是确定大流行病中移民及其家人的需求和制定战略和政策以应对 COVID-19 不利影响的基础，同时要确保国际数据收集标准和隐私权得到维护。

<sup>20</sup> 驻亚洲及太平洋的下列联合国实体是该区域网络的成员：亚洲及太平洋经济社会委员会、国际劳工组织、国际移民组织、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、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员公署、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、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（人居署）、联合国减少灾害风险办公室、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。

<sup>21</sup> 迄今为止，下列国家有了国家网络：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。

<sup>22</sup> Dilip Ratha 等著，“移民视角下的 COVID-19 危机”，载于《移民与发展简报》，第 32 期（移民与发展全球知识伙伴关系—世界银行，2020 年，华盛顿特区）。



59. 在大流行病期间，所有移民获得合法身份证明和适当证件的权利（《契约》目标 4）愈发凸显出来，因为边境关闭，移民及其家人滞留或被困在目的地国。这项权利还体现在关于实现性别平等和增强所有妇女和女童权能的可持续发展目标 5、关于减少国家内部和国家间的不平等的可持续发展目标 10、关于促进和平、包容的社会以促进可持续发展的可持续发展目标 16 和关于加强执行手段重振可持续发展全球伙伴关系的可持续发展目标 17。

60. 根据《全球契约》目标 22 和可持续发展目标具体目标 1.3 更多地将移民纳入社会保障系统，将有助于建设抵御这一流行病对移民造成的负面经济影响的复原力。采取行动提高移民进行低成本汇款的能力（《契约》目标 20 和可持续发展目标具体目标 10. c）将进一步防止移民家庭陷入贫困，并帮助各国重建得更好。

61. 《2020 年亚太移民报告》提供了其他一些证明《全球契约》目标与可持续发展目标之间强有力联系的例子。<sup>23</sup> 由于 COVID-19，对这些联系的认识提高了，这使实现所有可持续发展目标和《全球契约》目标的呼吁比以往任何时候都更加紧迫。

## 六. 结论和建议

62. 《全球契约》《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》相互关联，具有协同增效效应。除了《全球契约》目标与可持续发展目标及其各自的具体目标和指标直接相关的联系外，还存在移民间接促进实现所有可持续发展目标的一些领域。

63. 展望未来，为了利用这些联系，并确保实现安全、有序和正常的移民和可持续发展，我们与所有相关利益攸关方合作，向亚洲及太平洋各国政府提出以下建议，以推动本区域落实《全球契约》和《2030 年议程》：

(a) 确认人口流动与可持续发展密不可分，实现所有可持续发展目标将有利于实现《全球契约》的所有目标，反之亦然；

(b) 确保在酝酿和制定可持续发展政策时遵循整体社会和整体政府的方法，包括及时和包容地对其进行监测和评价；

(c) 将安全、有序和正常移民纳入各级可持续发展战略的主流，包括将移民纳入国家发展计划、国家人力资源开发战略和国家劳工移民政策，确保主流化使移民成为发展的推动者，并确保他们从发展进程中受益；

(d) 收集、分析和传播按性别、年龄、移民身份和其他特征分列的关于移民与可持续发展之间关系的准确、可靠和可比较数据，并建设成员国在地方、国家、区域和全球各级改善移民数据的能力；

<sup>23</sup> 关于《全球契约》的目标与相关的可持续发展目标可如何处理受 COVID-19 大流行影响的移民问题的详细概述，见《2020 年亚太移民报告》。

(e) 通过在可持续发展高级别政治论坛上自愿提交《全球契约》国别报告和开展这方面的自愿国别评估等方式，系统地报告在实现安全、有序和正常移民方面取得的进展以及《2030年议程》移民方面的成就的状况；

(f) 在可持续发展高级别政治论坛讨论移民问题，以及采取任何《全球契约》后续落实和执行进展评估行动时，利用本文件所纳入的与移民有关的可持续发展目标指标，报告《2030年议程》和《全球契约》的执行情况；

(g) 加强努力，重新回到实现所有可持续发展目标和《全球契约》目标的正轨，为此要设计可持续和包容性的 COVID-19 恢复战略，加快全面落实《2030年议程》和《全球契约》的进展，帮助降低未来冲击的风险，并认识到要战胜 COVID-19 大流行，就要在统一、团结和不断的多边合作的基础上，在所有相关利益攸关方的切实参与下，采取全球性应对措施；

(h) 继续发展双边、次区域、区域和区域间对话、伙伴关系和合作，以确保有利于促进安全、有序和正常移民和可持续发展之间的政策一致性。

---