



## 第七十六届会议

## 议程项目 15

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

## 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 2018 年 12 月 19 日第 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、联合国系统的相关活动以及体制安排的运作情况。本报告还应大会 2019 年 7 月 19 日第 73/326 号决议的要求，请秘书长作为每次论坛之前两年期报告的一部分，利用该网络为论坛期间的审议工作，包括设想的圆桌会议和政策辩论提供指导，并在每次论坛举行前至少 12 周提交报告。本报告参考了《全球契约》区域审查的投入和成果以及会员国和利益攸关方与联合国系统实体进行的专门协商和讨论。<sup>a</sup> 由国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、经济和社会事务部、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国难民事务高级专员公署、联合国开发计划署、世界卫生组织组成的网络执行委员会，负责监督本报告的起草工作。

<sup>a</sup> 本报告提及的所有做法均可在联合国网络中心查阅：<https://migrationnetwork.un.org/hub>。



## 一. 引言

1. 建立移民问题合作框架的必要性从未如此紧迫，会员国和利益攸关方在制定《安全、有序和正常移民全球契约》时展现的远见也从未如此显见。将于 2022 年 5 月举行的第一次国际移民问题审查论坛为国际社会加强《契约》的相关性和及时性、评估迄今产生的影响、确保《契约》发挥作用使社会能够应对未来挑战提供了重要机会。

2. 自 2018 年 12 月 10 日《契约》通过以来，国际移民流动依然普遍存在，并继续成为一个极为重要的问题。无论好坏，这在冠状病毒病(COVID-19)大流行的应对工作中尤为明显。移民是受影响最大的群体之一，具体表现在感染风险增加、保健服务和社会保障受到限制或完全缺失、失业、歧视、家庭长期分离、无法获得在线学习和儿童服务以及不安全、无尊严返回等诸多方面。

3. 作为一线服务提供者、我们供应链中的关键行为体以及家庭和社区支持的重要来源，移民的重要作用在许多国家公正地得到了承认和赞扬。许多国家在疫情及其影响的应对中展现远见，采取各种政策或做法，克服障碍，确保无歧视地提供保健和疫苗，并通过调整常规途径等保证移民工人继续就业。一些国家停止了遣返行动，并加快使用移民拘留替代办法。此外，汇款流动保持韧性，继续成为家庭和社区支持的重要来源。

4. 上述方面将成为国际移民问题审查论坛及其成果的重要部分。同样，要承认和解决仍然存在的诸多问题，包括移民治理的方式。无论是否作为疫情的应对措施，这种治理方式使大批移民处于绝望的脆弱境地，使他们无法发挥应有的作用。如果移民不能明确纳入疫苗接种计划，我们对更广泛的公共卫生目标和打击不平等现象的承诺就会受到破坏，会员国在《2030 年可持续发展议程》中作出的不让任何人掉队的庄严承诺就将失去价值。

5. 还必须认识到，疫情从许多方面重塑了国际移民。不断变化的流动限制和入境要求，从根本上改变了入境、居留、工作、返回的机制和机会。但是，许多挑战在疫情发生之前显然已经存在。涉及移民的严重歧视、仇外心理、错误信息、对移民或少数群体的污名化继续存在。在这种环境下，移民不仅受到诋毁，甚至被视为威胁。在当今世界，千百万移民遭受巨大苦难，在移民途中失踪或死亡，令人无法接受。

6. 《契约》的指导原则、目标和拟议行动为应对上述挑战提供了路线图。事实上，如本报告所示，在整个疫情期间，各国作出努力，使移民为所有人发挥效益，《契约》已经显示出作为各国试金石和指南的价值。

7. 在新出现的过渡时期，必须宣传《契约》提出的愿景，促进并承认安全、有序和正常移民为人们带来的利益，提升《契约》推动实现可持续发展目标的潜力。集中执行《契约》，包括作出具体承诺，对于实现《契约》愿景的下一阶段工作十分重要。特别是，应利用即将举行的国际移民问题审查论坛，借助多边主义的力量，为三个总体和共同的重要领域提供具体指导。

8. 第一，如何进一步增进社会包容性，如何确保移民更有效地融入目的地国、过境国或原籍国的社区和经济，而不是简单地以移民身份进行界定。

9. 第二，如何通过多样化途径、正常化和可持续重返社会的机会有进一步促进正常移民，同时应对疫情的影响，为气候变化的加剧影响以及我们社会和经济的演变做好准备。

10. 第三，如何减少损害移民及其家庭和社会权利或福祉的脆弱性，包括非正常和不稳定移民造成的悲剧以及相关对策。

11. 结合疫情的教训，地方、国家、区域和全球各级及时调整顺应性别和对儿童有敏感认识的移民治理，为所有移民并为所有人落实《契约》、《2030 年议程》和《纪念联合国成立七十五周年宣言》的承诺。在第一届国际移民问题审查论坛临近之际，本报告呼吁各国采取一致行动，推动建立一个以合作和国际法为基础真正促进移民权利、提升移民尊严和福祉的世界。

#### 移民流动和移民概况：全球数据和趋势

- 最近几十年，在出生国或国籍国以外生活的人数大幅增长，2020 年达到 2.81 亿。<sup>a</sup>
- 因此，全球人口中的国际移民占比从 2000 年的 2.8% 上升到了 2020 年的 3.6%。
- 截至 2020 年底，3 550 万儿童在出生国以外生活，即全球每 66 名 18 岁以下儿童中就有 1 名。<sup>b</sup>
- 2019 年，世界移民工人超过 1.69 亿。<sup>c</sup>
- 据估计，2015 年至 2020 年较不发达地区向较发达地区流动的移民净人口每年达到 280 万。<sup>d</sup>
- 到 2020 年中，疫情可能使全球国际移民大约减少 200 万。
- 2019 年 1 月 1 日至 2021 年 11 月 24 日，全球记录的移民死亡人数超过 8 436；5 534 名移民失踪并推定死亡。
- 2020 年，官方记录每年流入中低收入国家的汇款总计 5 490 亿美元，仅比 2019 年下降 1.7%。<sup>d</sup>
- 在 2020 年 12 月中旬高峰期，各国政府针对疫情采取的旅行、流动限制和边境关闭措施超过 111 000 项，截至 2021 年 11 月，涉及疫情的入境限制仍有 25 000 多项。<sup>e</sup>

<sup>a</sup> 《2020 年国际移民概要》，(联合国出版物，2020 年)。

<sup>b</sup> 流动儿童国际数据联盟，“残缺的故事：保护流动儿童急需改进数据”(2021 年)。

<sup>c</sup> 国际劳工组织，《劳工组织国际移民工人全球估计》，(日内瓦，2021 年)。

<sup>d</sup> 国际移民组织，移民政策研究所，《冠状病毒病与 2020 年人口流动状况》(日内瓦，2021 年)。

<sup>e</sup> 同上，“冠状病毒病对人的流动的影响”。可查阅：<https://migration.iom.int/> (2021 年 11 月访问)。

## 二. 执行进展

### A. 国家和利益攸关方参与《契约》情况

12. 疫情造成的障碍固然使《契约》执行进展受到影响，但各国努力履行承诺。超过 90 个国家在根据《契约》区域审查提交的自愿报告中阐述了进展和挑战。<sup>1</sup> 各国的执行办法各不相同。肯尼亚和葡萄牙通过了具体的国家执行计划。一些国家把《契约》纳入了现有框架。一些国家则表示，现有框架已经充分体现《契约》的内容。各国还报告了在《契约》通过时已在进行并与《契约》承诺和建议行动对接的国家努力。

13. 各国确定了除疫情之外执行工作面临的挑战，如资源、技术和技术能力不足、政府内部协调及与利益攸关方协调不足、非正常移民的复杂性、简化程序、提高对正规途径认识的必要性等。

14. 在联合国移民问题网络的支持下，27 个“倡导国家”共同分享经验，促进各国参与《契约》，并在 2021 年可持续发展问题高级别政治论坛上发表联合声明。事实证明，推动具有不同移民政策和经验的国家进行参与，有助于增进交流、合作和伙伴关系。

15. 过去两年，在政府间区域审查会议上介绍了多利益攸关方区域、次区域或专题协商提出的建议。利益攸关方的协商、干预措施和书面投入表明，应在进行区域审查之前和编写自愿报告之时加强与利益攸关方的接触。利益攸关方还呼吁在分析执行需求、制定国家计划以及《契约》审查和后续行动方面采用更多的移民视角。

16. 地方行为体作为危机期间和更广泛的第一反应者，在执行《契约》方面的重要作用日益显现。往往只有通过地方行动，才能落实国家、区域和国际各级制定的政策和方案。此外，地方一级通过的政策对移民的福祉有直接影响。必须与地方政府和利益攸关方建立联盟，宣传执行《契约》，加强各项承诺的一致性。全球移民与发展论坛市长机制发起的地方行动，呼吁旨在展示和支持以城市为主导的移民治理办法，并阐明有助于执行《契约》的行动。认识到地方政府的法律和政治授权至关重要。

17. 在世界继续应对疫情和破坏性的双速复苏之际，一些国家采取了尊重移民福祉与社会繁荣相联系的行动。同样，出现了倒退和令人担忧的趋势与意外挑战并存的局面。因此，要振兴国际移民并充分实现其对移民及其家庭和社会的利益，就要坚定地采取《契约》的 360 度办法和指导原则，并实现所有 23 项目标。下列章节概述了各国政府和利益攸关方发现，包括在区域审查期间发现的涉及 10 个主题的进展、做法和挑战。

<sup>1</sup> 国家报告可查阅 <https://migrationnetwork.un.org/regional-reviews>。

## B. 为采取行动实现可持续发展目标十年做好准备，克服不利驱动因素

18. 由于疫情，《2030年议程》进展出现倒退。<sup>2</sup> 疫情暴发以来，穷人人口增加了1.24亿。<sup>3</sup> 2020年，可能有8300万至1.32亿人陷入长期饥饿，<sup>4</sup> 1.01亿儿童和青年没有达到最低阅读水平。<sup>5</sup> 2020年，相当于2.55亿个全职工作岗位流失。<sup>6</sup> 据估计，2021年的全球工作时间仍远远低于2019年的水平，损失最大的是中低收入国家。<sup>7</sup> 妇女女童面临不成比例的无酬照护工作负担以及一系列其他涉及疫情的挑战。这些影响及其与灾害、气候变化、冲突和暴力的叠加，危及可持续发展目标的实现。疫情还凸显了移民在我们经济和社会中发挥的重要作用，以及更好保护、增强、促进移民作用的必要性。为在复苏期间和之后使可持续发展目标重回正轨，必须注意克服移民的不利驱动因素，减少移民期间的风险，并利用移民流动和移民的贡献，在当前的采取行动实现可持续发展目标十年执行《2030年议程》。

19. 这方面值得注意的是，各国在2021年高级别政治论坛上提交的42份自愿国家审查报告中，有20份提到了《契约》、移民或涉及移民的主题。利用《全球契约》、可持续发展目标及其审查论坛之间的联系，包括2021年可持续发展问题高级别政治论坛通过的《部长宣言》所体现的联系，<sup>8</sup> 对于在努力实现《2030年议程》的同时推进《契约》的执行工作至关重要。加强《契约》、适用于移民问题的其他基本文书和议程及其审查论坛之间的联系也同样重要。

## C. 减轻、适应和建设环境驱动因素的复原力

20. 各国强调，灾害、气候变化、环境退化是移民的普遍不利驱动因素。灾难性风暴、洪水、山火和干旱摧毁生命、生计和人类安全。海平面上升、冰川退缩、荒漠化和生物多样性下降的放大效应，预示着令人不安的未来。各国能够通过包容和基于权利的缓解、减少风险和适应，并通过认识到疫情和风暴等危机可能叠加并产生复合影响的应对多种灾害并以证据为基础的办法，减少不利条件，建设复原力。

21. 各国正在积极应对这些挑战。2019年，斐济设立了信托基金，支持受气候变化影响社区按计划搬迁。政府间发展管理局(伊加特)2019-2024年干旱灾害战略，把建设复原力和促进移民作为一种适应机制。伊加特区域国家政府、联合国机构和其他实体，还参与了一个由移民多伙伴信托基金供资的项目，旨在弥合数据和

<sup>2</sup> 例如，见 [E/2021/58](#)。

<sup>3</sup> [E/HLS/2021/1](#)。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> [E/2021/58](#)。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 例如，见国际劳工组织，“劳工组织监测：冠状病毒病与劳工世界——最新估计与分析”。第8版，2021年10月27日。

<sup>8</sup> [E/HLS/2021/1](#)。

知识差距，建设能力，确保通过关于减少灾害风险、气候行动和流动的国家 and 区域文书，解决与灾害和气候变化有关的人员流动问题。多利益攸关方减灾能力倡议在为各国提供多部门能力发展服务时纳入了流动考虑。中美洲预防自然灾害协调中心把灾害流离失所问题指南作为支持成员国的培训工具。一些国家还把移民和人员流动纳入减少灾害风险或备灾框架。2021年6月，市长领导的气候和移民问题全球市长工作队成立，以应对气候危机对城市移民的影响，并加快采取全球应对措施。

22. 气候变化是我们时代的独特挑战，要求《契约》与其他适用框架实现政策对接，包括执行华沙国际机制关于人员流动的建议。在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上，作为《格拉斯哥气候公约》的一部分，缔约国敦促加大缓解适应努力，采取行动并提供支持，避免、减少、应对损失和损害，包括流离失所问题。<sup>9</sup> 必须在经验教训、指导和承诺的基础上加大努力，克服气候变化对移民的影响，促进人们有尊严地留在原地或把移民作为一种适应形式的复原力。这对于保护儿童和后代权利至关重要。

#### D. 确保公平、合乎道义的招聘和移民工人的体面工作

23. 疫情凸显了作为国际移民主流的移民工人的重要贡献以及他们遭受的剥削，凸显了保护移民工人和承认其技能的重要性。保健和粮食生产分配系统中的基本移民工人，为保证人们的安全和饮食辛勤付出，工作条件往往不安全、不体面，缺乏足够保护，部分移民工人失去了工作、生计或正常身份。移民工人面临窃薪、降薪、歧视性解雇、福利扣留、被迫无薪休假、与家人长期分离等情况。

24. 在努力结束疫情之际，促进真正的全面、公平的复苏，保障公平、合乎道义的招聘和体面工作，着力促进相互承认和发展技能资质和能力的解决方案至关重要。一些例子证明了这种做法的可能性。例如，不丹采取行动，使移民工人能够延长居留时间或更换雇主。疫情期间，阿塞拜疆自动延长移民工人的临时居留证。越南禁止向移民工人收取招聘费用。突尼斯加强了对招聘机构的监测和执法能力。一个利益攸关方联盟发起了“打击窃薪”运动，努力解决雇主不公正扣留移民工资问题。各项研究和其他集体努力有助于加强可持续发展目标指标 10.7.1 评估的证据基础。2020年，德国成立中央咨询机构，促进对外国资质的承认。在斯里兰卡，政府和雇主推出技能护照，允许回国国民展示正式和非正式获得的技能。各国并继续批准基本劳工文书。

#### E. 解决走私和人口贩运问题，促进诉诸司法

25. 迹象表明，移民偷运者可以通过规避限制、另辟偏远、高风险路线、提高走私费用，迅速适应正常移民机会减少和改变的情况。关于具体移民路线新的研究表明，疫情应对可能会增加中长期走私需求。偷运，特别是严重的偷运形式，可对移民的生命和福利构成重大威胁。这种威胁可能涉及基于性别的侵犯人权和虐待，例如据报遭受强迫劳动的男子和遭受性暴力和虐待的女性人数都有增加。疫

<sup>9</sup> 世界银行集团，《复苏：从移民角度看冠状病毒病》(2021年)。

情造成的变化可能带来新的危险并加大走私风险。<sup>10</sup> 同时，向处于困境的移民提供人道援助往往作为走私而受到惩处。在大多数地区，移民也在被发现的贩运受害者中占有很大比重。疫情以来加剧的贫困和经济边缘化是人口贩运，包括儿童和青少年贩运的主要风险因素之一。而在疫情之下，向贩运受害者提供支持的途径变得更加复杂。<sup>11</sup>

26. 2020年，各国启动了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制，其中两项议定书涉及贩运人口和偷运移民。2020-2021年期间，打击人口贩运机构间协调小组制定了关于为强迫劳动目的贩运人口、贩运受害者不受惩罚、通过可持续采购防止贩运、为摘除器官目的贩运人口的政策指导。为援助和支持贩运受害者，亚美尼亚制定了多项方案，阿根廷成立了专门机构。巴拿马为贩运受害者颁发了临时人道主义保护证。

27. 加强关于不断变化的走私需求和特点以及贩运发生率的证据，对于专项政策和保护措施，包括加强刑事司法对策，十分必要。国内立法必须把危及被偷运移民生命或安全或相当于不人道和有辱人格待遇的情况作为侵权行为。尽管侵权行为非常严重，但起诉被指控的贩运者和其他罪犯案件却很少加以考虑。各国必须消除有罪不罚现象，确保各项应对措施和转介对儿童和性别有敏感认识，促进以受害者为中心的保护和援助。

#### F. 推进移民拘留的非拘留替代办法，推进为结束儿童移民拘留而采取的步骤

28. 涉及移民拘留的政策、做法和条件，包括任意剥夺自由、过度拥挤和难以获得服务，对儿童的身心健康、福祉和发展具有深刻影响，破坏获得公平移民程序的机会，并侵犯人权。疫情暴露并加剧了移民拘留的固有风险，在这种情况下，社交距离难以保持，卫生和防护设备短缺，人力资源紧张，错误信息到处泛滥。

29. 疫情促使各国采取非拘留替代办法。一些国家关闭了移民拘留设施，暂停拘留做法，并把移民安置到可获得保健和其他服务的非拘留替代场所。一些国家通过延长签证使移民保持正常身份。一些国家采取步骤，通过实施疫情风险缓解措施改善条件。还有的国家实行政策改革，逐步取消移民拘留，扩大非拘留替代办法。2021年6月，比利时成立了政府部门，专门负责实施和促进拘留替代办法。2020年，墨西哥统一了禁止儿童移民拘留的立法。泰国通过了监测评价框架，作为结束儿童移民拘留工作的一部分。

30. 在采取令人鼓舞步骤的同时，也出现了令人担忧的趋势。一些国家为应对疫情，对更多的移民加长了拘留时间，以公共卫生为由将其拘留或非法驱逐。许多

<sup>10</sup> 例如，见联合国毒品和犯罪问题办公室《冠状病毒病与移民偷运：呼吁保障面临更大风险和脆弱性的被偷运移民的权利》（维也纳，2021年）；联合国毒品和犯罪问题办公室《遭遇虐待和忽视：从性别角度看严重的偷运移民罪行和应对措施》（2021年）。

<sup>11</sup> 例如，见联合国毒品和犯罪问题办公室《2020年全球人口贩运问题报告》（联合国出版物，2020年）和联合国毒品和犯罪问题办公室《冠状病毒病对人口贩运的影响和挑战应对》（2021年）。

国家在确保基于权利的拘留替代办法方面面临实际挑战，特别是在保障获释移民享有适当生活条件和获得服务方面。

31. 在负责变革的政府官员、研究疫情影响的卫生专家、协助移民和非拘留替代办法移民的案件管理人员的不懈努力下，建立起了关于替代办法实效的有力证据基础。疫情之下，一些国家能够在不诉诸拘留的情况下既人道又有效地对移民进行管理。各国可以总结经验教训，采取结束儿童移民拘留和投资于非拘留替代办法，确保拘留成为最后手段，实现自由常态化。

#### G. 提高领事协助和保护能力，为所有移民提供支持

32. 疫情表明，及时的领事服务对于在整个移民周期保障移民权利至关重要。疫情之下，移民被驱逐出境，陷入困境，失去工作和正常身份，难以恢复应享福利，甚至感染病毒，因此造成领事服务需求增加，使领事能力受到考验。区域审查强调了向移民提供支持方面的挑战，包括领事和外交网络之间的协调以及资源、机构和人员不足。

33. 疫情期间，一些国家利用远程系统和数字手段，并与利益攸关方合作，满足领事协助需求。阿根廷通过一站式线上机制加强领事协助，并与侨民社区合作提供粮食和住房。在 2019 年《东南亚国家联盟(东盟)移民背景下的儿童权利宣言》中，各国同意就领事服务采取协调行动。

34. 经验表明，必须加强领事保护、协助与合作，为移民权利和利益提供全天候保障。可以通过增设领事馆、增加训练有素的工作人员、使用数字解决方案、加强双边多边协定或让利益攸关方进行参与，扩大为移民，包括身份不正常的移民提供有效的领事服务。各国领事制度改革必须保护隐私和个人数据。

#### H. 利用移民的贡献

35. 移民和侨民通过人、社会经济和文化能力充实社会，并在原籍国和目的地国为家庭和社区的可持续发展成果作出贡献，这方面的知识十分广泛。疫情之下移民和侨民社区利用其能力应对挑战，使这种认识得到加强。巴基斯坦侨民保健倡议为侨民保健专业人员开发了数字平台，提供线上咨询和培训。侨民组织还翻译指导材料，并支持外联和宣传活动。

36. 疫情为如何改善移民和侨民为社会作出贡献的条件提供了经验教训。为创造有利环境，许多国家制定了侨民参与政策，推动侨民在原籍国或目的地国作出贡献，一些国家则在发展计划中提到移民流动、移民或侨民社区。2020 年，摩尔多瓦共和国与移民和侨民社区进行广泛协商，出台了“侨民在原籍国取得成功”方案，向地方政府提供赠款，使移民为地方发展服务。一些欧洲国家支持“援非倡议”，鼓励在法国和德国的非洲侨民在原籍国创办企业。但是，也有一些国家承认缺乏对侨民的支持政策。



## I. 提升汇款速度，降低汇款费用，增进金融包容性

37. 疫情暴发以来，汇款保持韧性，打破预测，并证实严重困难无法阻止移民的家庭汇款。超过 125 个国家的 8 亿多人口依靠移民汇款。<sup>12</sup> 2020 年，官方记录的对中低收入国家的汇款共计 5 490 亿美元，仅比 2019 年低 1.7%，预计 2021 年对这些国家的汇款流量将达到 5 890 亿美元。<sup>13</sup>

38. 鉴于疫情，发起了支持汇款持续流动的举措。多方利益攸关方汇款问题工作队向各国政府和汇款业提供咨询，包括通过其疫情背景下如何促进汇款恢复和复原力的“行动蓝图”报告，以及该网络发布的关于疫情对家庭汇款影响的政策简报。33 个国家参加了大不列颠及北爱尔兰联合王国和瑞士发起的关于危机中汇款的行动呼吁。许多国家宣布汇款为基本服务，放松了汇款管制。为促进进一步数字化，取消或免除了汇款人的汇款交易费用。二十国集团金融普惠全球伙伴关系在国家汇款计划范围内，改进了对汇款转账成本、汇款服务数字化以及危机对汇款影响的报告和监测。一些非洲国家建立了国家网络，使相关公共、私营和发展伙伴能够应对疫情背景下国家汇款市场的挑战，并制定联合路线图。肯尼亚启动了关于肯尼亚侨民汇款的首次在线调查，以促进汇款在支持生计和经济发展方面的作用。

39. 初步资料显示，移民增加了受监管和数字渠道的使用，降低了几个汇款走廊的转账成本。<sup>14</sup> 数字渠道取决于健全的基础设施以及数字和金融包容性，而这些基础设施在各国和城乡的发展很不平衡。妇女比男子更依赖汇款，但却不成比例地难以获得财务和移动数据。

40. 疫情为如何改善汇款市场提供了经验教训，包括扩大使用数字渠道，促进创新、竞争和透明度，降低交易成本，增加数字和金融包容性。降低汇款转移费用和增加汇款的生产性使用的措施，应以关于汇款转移和使用的可靠数据收集以及侨民的参与为依据。虽然数字化可以支持危机情况下汇款流动的连续性，但必须保持对现金汇款服务的监管，以应对提供数字汇款相关服务方面的挑战。如果得到协调一致的政策和优先事项的支持，并得到私营部门和民间社会举措的补充，这种转变可助力人们，包括妇女和农村居民实现相关的可持续发展目标，特别是具体目标 10.c。

## J. 促进社会保障，促进福利的异地转移

41. 在疫情引发失业、逼迫移民无薪休假、减少储蓄和返回时，确保获得包容性、可获得的社保权利以及福利和应享权利的有效异地转移的重要性变得更加突出。

<sup>12</sup> 联合国移民问题网络，“家庭汇款国际日：全球疫情凸显汇款对移民家庭的关键作用”，2020 年 6 月 16 日。可查阅 <https://migrationnetwork.un.org/statements/international-day-family-remittances-global-pandemic-highlights-crucial-role-remittances>。

<sup>13</sup> 世界银行，“复苏：从移民角度看冠状病毒病危机”（2021 年）。

<sup>14</sup> 国际农业发展基金和世界银行，“冠状病毒病危机期间国际汇款市场的复原力”（2021 年）。

42. 一些国家通过了解决这些问题的协议。白俄罗斯和摩尔多瓦共和国 2019 年签署社会保障协议，为回国国民养恤金权利的异地转移提供便利。同年，老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南核可了执行关于移民工人社会保障异地转移的部长级宣言的路线图。2020 年，南部非洲发展共同体(南共体)部长和社会伙伴通过了一套社保福利异地转移指南。国际劳工大会第 109 届会议通过的关于社会保护第二次周期性讨论的决议，纳入了关于移民工人社保异地转移的建议。

43. 虽然采取了这种引人注目的做法，但排斥、条件限制、框架未予落实、跨界合作不足，继续影响社保福利和其他应享权利的覆盖范围和异地转移。需要进行协调，促进双边或多边伙伴关系，执行现有框架，并制定新的协定，使各种技能水平的移民工人及家庭能够享有社保权利以及其他应享权利和福利。

#### K. 收集和利用准确分类数据作为循证政策的依据

44. 许多国家在区域审查期间提出，可靠的分类数据对于采取循证政策和行动来落实《契约》的承诺非常重要。收集移民数据、包括从 2020 年人口普查中收集数据的工作因大流行病而变得复杂化。例如，由于在统计期间无法进行人际接触，导致许多人口普查工作出现延迟。不过，仍在继续采取一些举措来改进移民统计，包括加强其及时性、覆盖面、分类和可比性。

45. 2021 年，统计委员会核准了一套概念框架和定义，用于修订其关于国际移民统计的建议。该框架强调了国家决策工作的数据需求、准确反映了新的移民模式和数据来源，同时还将为统计能力建设奠定基础。在 2020 和 2021 年，联合国在非洲、亚洲和太平洋以及拉丁美洲和加勒比地区启动了多个项目，旨在提升各国的能力，更好地收集和汇编移民数据，更深入地了解这些数据的用途和局限，以促进政策制定工作及落实和监测《2030 年议程》的适用目标和具体目标。

46. 努力加强了东盟和南共体等区域合作机制在收集劳工移民数据方面的能力。2020 年，一个全球跨部门联盟发起了流动儿童国际数据联盟，目的是缩小数据差距，并利用统计数据保护移民儿童的权利。在非洲建立了两个数据中心：设在马里的非洲移民问题学习和研究中心以及设在摩洛哥的非洲移民观察站。2021 年，非洲联盟与合作伙伴启动了非洲移民数据网络，以期促进非洲大陆在移民数据方面的交流和举措。

47. 数据差距依然存在。一项最近的全球调查表明，总体而言，在劳工和长期移民等领域的统计能力相对较强，其次是移民回返，而在非正常移民和在国外生活的公民领域存在差距。<sup>15</sup> 在移民与健康、年龄与性别等专题领域，数据收集和分析工作也存在差距。在区域审查和 2020 年国际移民统计论坛上强调指出的其他挑战涉及下列方面：数据收集、分类和集中管理的来源与系统过时、不兼容或存在不足，以及数字能力有限。为克服现有差距及应对 COVID-19 相关挑战，必须根据《契约》的要求继续开展工作，制定全球移民数据方案。所有与数据收集和分享有关的工作都必须维护隐私权。

<sup>15</sup> 见 E/CN.3/2021/11。

### 三. 展望国际移民问题审查论坛

48. 正在根据从大流行病中获得的洞察，调整对国际移民问题采取的办法，与此同时，必须在持续存在系统性差距、不平等现象加剧以及合作和伙伴关系对克服现有和新的挑战至关重要的领域加快行动。本节详细阐述上文讨论的进展、做法和建议，并重点指出进一步的政策优先事项，供论坛审议。

#### A. 促进包容性社会，将移民纳入 COVID-19 应对和恢复工作

49. 这场大流行病突出表明，由于未能使移民充分融入社会并消除歧视，移民的安全、尊严、人权和福祉面临着系统性挑战。相比之下，出现了一些希望迹象，各国在 COVID-19 大流行和更广泛的背景下修订了政策和做法，以期更好地保护移民。

50. 移民由于其生活条件、从事必要工作、或所在的其他部门中开展远程工作或保持社交距离的机会有限或不存在，因此受到 COVID-19 的影响格外严重，但他们却难以获得卫生保健等基本服务。获得基本服务的障碍包括：歧视性的法律和政策、不一致的做法、无法获得信息、因法律身份受到排斥、缺乏证明文件、害怕健康受到影响、害怕在获得服务时遭遇移民执法以及数字鸿沟。这些障碍常常协同作用，或因下列因素而加剧：需求超出了机构和行为体提供这些基本服务的有限能力、错误信息和污名化、封锁和与大流行病有关的其他干预措施。<sup>16</sup>

51. COVID-19 疫苗接种政策和方案的包容性也参差不齐。在 2021 年 2 月至 3 月期间，审查了 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制收到的 104 份国家部署疫苗接种计划，发现其中只有 28% 的计划纳入了移民，而明确纳入非正常移民的计划更少(17%)。<sup>17</sup>

52. 即使在国家或国家以下各级建立了包容性框架的情况下，移民在实践中也不一定利用这些框架。在移民居住的城市和农村地区(有时住在边缘地区)，地方执行工作仍然至关重要。

53. 由于出现 COVID-19 大流行，许多国家加强了移民获得卫生保健服务的途径。一些国家通过或修订了框架，并提供 COVID-19 检测、疫苗接种或治疗，有时免费提供这些服务。一些国家采取灵活政策，使移民能够保持正常身份，同时获得卫生保健和其他服务。许多国家和地方当局采取了提高认识的举措，并将 COVID-19 相关信息翻译成多种语言，以期降低健康风险，并提高卫生保健服务

<sup>16</sup> 例如见世界卫生组织，《COVID-19 时期的难民和移民：查明公共卫生和移民政策及做法的趋势》(2021 年，日内瓦)。

<sup>17</sup> **错误!超链接引用无效。**世界卫生组织，“对难民和移民的 COVID-19 免疫接种：原则与主要考虑因素”，临时指南(2021 年 8 月 31 日)<http://www.who.int/publications/i/item/covid-19-immunization-in-refugees-and-migrants-principles-and-key-considerations-interim-guidance-31-august-2021>。

的可及性。截至 2021 年 9 月的初步数据显示，177 个国家中有 132 个国家在实践中为正常移民提供疫苗接种。<sup>18</sup>

54. 各国还为获得其他基本服务提供了便利。在 COVID-19 大流行的背景下，埃及为 2020/21 学年入学的移民儿童免除了需持有有效居留许可的前提条件。意大利米兰市通过了 2020-2022 年战略计划，旨在改善包括移民在内的所有米兰儿童获得优质教育和其他服务的机会，并促进其融入社会，该市还在 2019 年为孤身移民儿童设立了多层面服务中心。

55. 此外，尽管移民失去了工作和收入，基本需求难以得到满足，但与大流行病有关的社会经济支持和恢复措施对移民的覆盖情况参差不齐。2019 年，乌兹别克斯坦为居住在国外的乌兹别克移民工人建立了社会支持系统。厄瓜多尔通过了 2020-2021 年照顾和保护委内瑞拉国民的全面计划，以改善他们获得服务的机会，并促进其融入社会经济生活。爱尔兰为来自欧洲联盟或欧洲经济区以外地区、因大流行病而失业的工人提供了获得社会福利服务的机会。圣基茨和尼维斯将移民纳入了社会经济支持和恢复措施。在萨尔瓦多的拉乌尼翁，地方当局和移民共同制定了一项社会经济应对计划，帮助有移民家庭成员的家庭克服大流行病的影响。塔吉克斯坦扩大了人道主义现金转移方案的脆弱性清单，纳入了移民工人的子女和家庭。

56. 关于基本服务、社会保护或恢复的政策或方案往往只适用于正常移民。即使在纳入非正常移民的情况下，这些移民也继续面临实际障碍，其原因包括：担心遭到逮捕、拘留和驱逐出境、无法获得信息、缺乏必要文件或这些政策或方案的执行情况不一致。一些国家和利益攸关方试图减轻这些障碍。2020 年，马尔代夫红新月会建立了一个有移民志愿者参与的移民支持中心，向移民发放受益人卡，并与地方当局商定不要分享关于移民身份的信息。许多国家的红十字会和红新月会向移民提供救济、现金和翻译援助以及医疗、社会心理和其他服务，不论其移民身份如何。绝不应将向移民提供拯救生命的人道主义援助的行为定为犯罪。

57. 改革政策、做法和言论的努力必须应对关于移民和移民者的仇外心理和虚假信息，并破除结构性、系统性和体制性的歧视。针对移民的迷思、误解和歧视依然存在。错误地将移民与犯罪活动相关联或利用反移民焦虑情绪的叙事绝不能成为政策和做法的借口。在大流行病期间，移民面临着仇恨言论、种族诽谤、污名和暴力，以及损害其福祉的歧视性政策和方案。

58. 各个国家和利益攸关方都在设法解决这些问题。2019 年，哥伦比亚通过一项立法，禁止使用针对委内瑞拉移民和难民社区的仇外叙事。同样在 2019 年，乍得建立了一个记者网络，采用基于证据的移民叙事来加强媒体报道并打击错误信息。由加拿大、厄瓜多尔和全球移民与发展论坛市长机制共同主持的“需要整个社区的力量”运动召集了国家和地方政府、企业、民间社会与国际组织，旨在促

<sup>18</sup> 见国际移民组织，“在 COVID-19 疫苗接种运动中纳入移民的情况”，2021 年 9 月 10 日更新。  
<http://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/IOM-Vaccine-Inclusion-Mapping-10Sep2021-Global.pdf>

进平衡、基于证据的移民叙事，表明移民有助于创建富有成效、安全和热情友好的社区。

59. 在大流行病和更广泛背景下，可以观察到社会正在朝着更加包容移民的方向转变，这表明是能够取得进展的。这些行动符合《契约》的愿景和指导原则，并承认人与人之间相互关联。这些益处可以在各个社会产生共鸣。必须吸取这些经验教训，并把握机会加快变革，努力消除移民及其子女和家庭面临的不平等现象。

## B. 促进安全和正常移民

60. 尽管对移民工人的需求依然强劲，而且驱动移民的不利和复杂因素持续存在，但是 COVID-19 大流行破坏了世界各地由来已久的移民入境渠道，使整个移民系统陷入停滞，重新建立这些系统则随之出现了延误和滞后。在各国政府调整移民治理体系(关注气候变化日益严重的影响、对各种技能水平的移民劳工不断增长的需求以及回返移民的知识和能力)的过程中，基于权利的正常途径、可持续重返社会和可预测性对于实现《契约》的承诺和可持续发展目标的具体目标 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)至关重要。各国已经展示了如何实现上述目标，包括为此采取灵活政策以防止移民陷入非正常身份，使非正常移民的身份正常化，以及为入境和居留(包括为家庭团聚或工作目的)途径提供便利。

61. 履行关于扩大安全、有序和正常移民的途径并使之多样化的承诺，对于防止和应对整个移民旅程中的脆弱性至关重要。尽管从未无条件提供入境和居留(包括为工作、与家人团聚或身份合法化)选项，但在许多国家费尽努力为少量人口接种疫苗的情况下，恢复已接种者跨境流动的做法预示着不平等现象进一步扩大。为各种技能水平、处于不同脆弱境地的移民提供入境和居留机会，可以减少他们在不安全或非正常条件下流动、生活或工作的需要。

62. 在大流行病的背景下，哥斯达黎加为受大流行病影响的非正常移民工人提供了正常身份，使他们能够在农业部门工作。大韩民国延长了某些就业合同和签证。2020 年，葡萄牙向超过 350 000 名移民授予临时居留身份，使他们能够获得与公民同等的卫生保健、社会支持和其他权利。泰国为来自柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸的约 100 万名移民工人延长了签证，其他移民的签证自动获得延期。2021 年，联合国王国推出一项方案，允许拥有研究生学位的国际学生申请任何技能水平的工作。2020 年，智利批准了一项移民法，旨在加强移民背景下的儿童权利，包括为儿童发放特别签证，允许儿童在没有旅行证件的情况下入境，并禁止对儿童实施移民制裁。

63. 2021 年，哥伦比亚通过了一项临时保护机制，旨在保护希望留在哥伦比亚的委内瑞拉国民。保护签证的有效期为 10 年，包括提供身份证件以便其享受权利和获得服务。荷兰临时延长了人口贩运受害者向警方报告虐待行为的期限。2020 年，多民族玻利维亚国推行一项政策，使包括委内瑞拉儿童在内的非正常移民获

得正常身份。2019 年，阿尔及利亚通过一个框架，允许位于边境口岸的移民在人道主义情况下获得“正常签证”。

64. 《契约》还明确述及受环境驱动因素影响的人员的正常移民途径，若干国家和利益攸关方正在采取初步措施，以期实现此种途径。2020 年，政府间发展组织通过了关于人口自由流动的议定书，其中作出规定，允许受灾害影响的人员在该区域其他国家入境和居留。在太平洋地区，各个国家、联合国各机构、太平洋岛屿论坛秘书处和其他行为体支持采取基于人权的区域办法来处理与气候变化有关的人员流动问题，包括为此促进劳工移民。2021 年，美利坚合众国建议设立合法途径，为因气候变化而面临严重生命威胁的人员提供人道主义保护。

65. 主要关切在于确保任何回返和重新接纳都安全、有尊严且符合国际法规定的义务，并确保重新融入家乡社区是可持续的，包括在大流行病的背景下。COVID-19、边界关闭和其他限制使得移民回返、重新接纳和重返融入变得更加复杂。在一些情况下，国家强行遣返移民，而未充分考虑到健康风险或正当程序和程序性保障，包括儿童的最大利益。流动性和其他限制以及能力制约阻碍了希望回返的移民回到家乡。

66. 一些国家完全中止了强制遣返，另一些国家则支持本国国民回国。为此，蒙古为滞留国外的蒙古国民回国提供便利，并提供职业培训课程、就业安置机会和基本服务，以协助这些国民重新融入。2020 年，菲律宾提供了交通援助和移动服务台，用于支持返回该国的国民。

67. 由于卫生系统负担过重且设备不足、劳动力市场萎缩以及歧视和污名化，一些回返移民在重新融入社会时面临挑战。回返移民也难以获得体面的工作机会和对重新融入社会的支持。

68. 一些国家为重新融入提供支持，并认识到有机会利用返回的国民所掌握的技能 and 知识。2020 年，越南启动了“一站式”办公室，旨在增强支持回国移民妇女的能力，包括为她们重新融入提供经济支持。尼泊尔每年为失业人员，包括从国外返回的移民和因大流行病失业的人员提供至少 100 天的就业。2020 年，洪都拉斯、联合国各机构和利益攸关方为返回的女童和男童提供了专门的重新融入服务。

69. 明确的规则和程序对于重新建立可预测的入境、居留和工作途径、对于返回和重新接纳以及保障权利(包括在边境)同样关键。这场大流行病导致旅行和路线受到特别限制，签证处理也出现大量延误。一轮又一轮的 COVID-19 疫情和新变种、不断变化的入境、居留和工作条件以及在疫苗不平等世界中的歧视性旅行禁令继续扰乱国际移民并使之复杂化。

70. 在经修订的移民和边境程序中加强了在大流行病期间提出的要求，进一步纳入健康考虑因素。若在不断变化的公共卫生要求的基础上制定更具限制性的政策，那么在获得正常途径方面的差距可能会扩大。确保对移民和边境管理程序的任何调整(包括数字化和使用新技术)继续维护安全和正常移民的权利和非歧视机会仍然至关重要，这样才能避免最脆弱的人面临最难逾越的障碍。

71. 移民者在整个移民旅程中面临着风险，并可能受到伤害，部分原因是他们缺乏合法身份证明、获取信息的渠道不足以及移民程序缺乏可预测性。履行关于合法身份证明、准确及时的信息和可预测性的承诺可增强移民的权能、使其获得服务和享受权利，因而对于促进正常移民和减少移民过程中的脆弱性至关重要。

72. 关于提供合法身份证明的承诺是履行许多其他承诺(包括获得正常途径以及安全和有尊严的回返)的基础，并对推进可持续发展目标的具体目标 16.9(到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记)十分重要，但这一承诺在区域审查期间受到的关注相对有限。在无法获得正常途径的情况下，缺乏合法身份证明的移民可能会诉诸非正常渠道，这种现象会阻碍实现《契约》的愿景和《2030 年议程》的具体目标 10.7，并加剧现有的不平等现象。运作良好的民事登记系统，包括通过领事网络在国外进行出生登记和签发文件的能力，对于安全、有序和正常移民至关重要。在哥伦比亚和厄瓜多尔等国，为移民提供合法身份证明的努力得到了大量支持。

73. 为促进正常移民和可持续重新融入，需要采取多方面的办法，包括履行各国在《契约》中作出的多项承诺。加快这些领域的行动必须成为包容性恢复的重要方面。

### C. 防止在移民期间丧生和发生其他悲剧

74. 各国和利益攸关方必须减少对移民及其家人的人权和福祉造成损害的脆弱性，包括非正常移民及其应对措施所导致的悲剧。移民继续在跨越陆地和海上恶劣环境的危险路线上、在边境和目的地死亡、失踪或遭受痛苦。在 2019 年 1 月至 2021 年 11 月 24 日期间，全球各地记录到超过 8 436 名移民死亡，另有 5 534 名移民失踪和被推定死亡，实际数字可能更高。<sup>19</sup> 遇难的儿童移民被冲上海岸的画面、或在两国间冰冷森林缓冲区中一名青年的坟墓的画面并不能反映移民所处的现实，他们继续在移民旅途中遇难或遭受痛苦。家庭受到的深切影响贯穿社会心理、经济、法律和行政方面的挑战。必须作出更多努力，防止这种本可预防的悲剧再度发生。

75. 令人关切的是，移民丧生问题在区域审查中得到的关注相对有限。事实上，自《契约》通过以来，关于在失踪移民问题上拯救生命和开展协调一致的国际努力的承诺尚未转化为切实的行动。国家当局和民间社会组织合作搜寻及查找失踪的移民，其中一项举措是在中美洲移民路线上开展“边境项目”。在突尼斯查找沉船事故受害者的努力也是国家和利益攸关方开展努力的一个例证。

76. 海上救援是一项基本的人道主义任务。世界上一些地区缺乏明确、安全和可预测的获救者登岸机制，这继续对生命构成本可避免的风险。一个全球从业者团

<sup>19</sup> 见 <https://missingmigrants.iom.int/>。失踪移民项目的数据反映记录到的在陆地和海上移民期间发生的死亡或失踪事件；但该数据不包括在移民拘留所或遣返回国后发生的死亡，以及与移民的非正常身份关系较松散的死亡，如劳工剥削造成的死亡。

体编制了指导文件，协助各国和其他利益攸关方落实《契约》的目标 8(在失踪移民问题上拯救生命和开展协调一致的国际努力)，包括建立跨国搜寻机制。

77. 必须扩大努力，推动系统性的政策变化，解决移民框架的固有风险，从而防止死亡和痛苦。必须消除为政治、经济或其他目的利用人们脆弱处境的做法，这些做法会引发本可避免的人道主义后果和侵犯人权行为。

78. 必须始终将移民的人权和人道待遇置于所有行动的核心。移民及其家人的经历可提供宝贵洞察，促进将作出的承诺转化为有效的行动。所有行为体都必须共同参与对话和分析，建立合作与伙伴关系，团结一致为所有人采取行动，从而携手努力使移民造福所有人。

#### 四. 联合国系统支持契约的体制安排

79. 联合国移民问题网络负责协调全系统在国家、区域和全球各级为各国执行、后续落实和审查《契约》所提供的支持。它为利益攸关方提供一个平台，使其能够参与对话、开发工具和制定指南，以支持《契约》的执行工作。<sup>20</sup>

80. 该网络执行委员会的负责人一开始就商定了在国家、区域和全球各级实施《契约》的核心优先事项，包括完成下列要求：建立一个具有联络中心、启动基金和全球知识平台的能力建设机制。该网络确定了相关的专题优先事项，联合国系统可据此为落实《契约》的具体目标提供支持，同时适应大流行病带来的挑战。优先事项包括建立多利益攸关方的工作流，例如关于气候变化和移民以及将移民纳入 COVID-19 的应对和恢复努力的工作流。负责人继续每年召开两次会议，为该网络的活动提供指导。

81. 该网络与联合国发展协调办公室和驻地协调员系统密切协作，并更广泛地利用联合国发展系统近期的改革来扩大影响力。该网络为联合国国家工作队制定了关于如何支持《契约》执行工作的指南和培训，包括将移民问题纳入联合国可持续发展合作框架，以及详细阐述《契约》在实现《2030 年议程》方面的作用。在亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、摩洛哥、泰国和乌克兰开展了试点培训，正在调整培训内容，纳入吸取到的经验教训。

82. 该网络为各国政府和利益攸关方制定了落实《契约》的指南。指南提出了落实《契约》目标和指导原则的六个步骤，同时认识到需要根据具体情况采取灵活的办法。指南还强调指出在包容性协商的基础上制定国家行动计划并与国际法和国家发展计划保持一致的重要性。

83. 为将契约纳入国家规划和执行工作(包括《2030 年议程》框架)的主流，建立了 50 多个国家网络，并使其融入全球各地超过三分之一的联合国国家工作队。这些国家网络与联合国发展系统的重新定位保持一致，并使联合国系统在移民问题上提供协同一致的支持。在孟加拉国，该网络支持政府应对 COVID-19 对孟加

<sup>20</sup> 本节提到的所有指南和工具均可查阅该网络的网站 <https://migrationnetwork.un.org/>。



拉国移民的影响；召开研讨会，征集对执行契约国家行动计划的意见；并提出证据来支持干预措施。国家网络为政府参加《契约》的自愿审查提供建议，并组织与民间社会开展协商。此外，还建立了六个区域网络，目的是加强区域和次区域合作，并支持区域审查。

84. 该网络于 2019 年设立了移民问题多伙伴信托基金，作为能力建设机制的一部分，该基金是联合国在移民领域的首个机构间集合供资工具。<sup>21</sup> 与《2030 年议程》相一致，信托基金的方案范围囊括了《契约》采用的全方位办法，涵盖五个专题领域下的全部 23 个目标。基金的指导委员会成员包括原籍国、目的地国和过境国、捐助方、利益攸关方和该网络的实体。委员会的主席为国际移民组织的总干事，总干事担任网络的协调员，确保以包容透明的方式管理该基金。政府以及民间社会、移民和社区等利益攸关方负责设计实施该基金所支持的方案。采用一个注重成果的框架，对照一系列指标来跟踪各项方案与《契约》指导原则之间的一致性。

85. 截至 2021 年 11 月底，有 12 个联合方案获得资助，这些方案涉及不同区域的国家，汇集了 12 个参与的联合国组织。这些方案的重点包括劳工移民治理、移民数据、留在原籍国的家庭、人口贩运、边境管理和社会融合、管理健康风险、灾害和气候变化背景下的移民、招聘和重新融入，以及为地方政府开展能力建设以促进移民融入社会经济生活。

86. 在提交的 113 份概念说明中，指导委员会确定了 34 个联合方案，其中 10 个已准备付诸实施。收到大量的概念说明表明各国有强烈需求。截至 2021 年 11 月，有 12 个捐助方贡献了 3 000 万美元，但在 2020 年 COVID-19 大流行期间，强劲的供资势头陷入停滞。

87. 2021 年 3 月启动的移民网络中心是一个虚拟的互动式“会议空间”，各国政府、利益攸关方和专家可在此获得、索取和分享与移民有关的信息与服务。该中心存有经同行审议的最新精选研究、证据和分析，涵盖移民的各个方面，包括该网络的知识产品。用户界面按照《契约》的目标、指导原则和地域范围加以编排。中心以联合国多种语言提供 1 000 多种资源，这些资源已由区域分布均衡的同行审议机制审查。该中心还提供在线讨论空间、实践资料库和列有 1 150 多名注册专家的数据库。需要更多资金来确保可持续性，并创建更加方便用户使用的界面。

88. 各个专题工作组利用联合国和多利益攸关方的专业知识和能力，开发了产品以支持实现《契约》的具体目标，并宣布了该网络的共同立场。例如，该网络发布了关于 COVID-19 与移民拘留的政策简报、关于移民拘留替代办法的知识产品，并与各国组织了同行学习交流。该网络还发布了下列文件：关于处境脆弱的移民正常入境和居留途径的指导说明；旨在支持各国谈判、拟定、实施、监测和评估基于权利的双边劳工移民协议的指南；旨在确保安全和有尊严的回返与可持续重新融入的立场文件和相关工具，包括指导协同行动的共同原则；关于在

<sup>21</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/mptf>。

COVID-19 的准备、预防和应对过程中及其他背景下改善移民获得服务的机会有政策简报。

89. 如第二节所述，该网络支持联合国各区域委员会的成员国组织关于《契约》执行情况的区域审查。同样，该网络通过其区域网络，促进利益攸关方开展协商并参与区域审查。

90. 努力扩大了利益攸关方的参与并利用其专业知识。利益攸关方共同领导或参与了各个工作组。该网络协调举办了关于 COVID-19 期间流动性的网络研讨会和听取意见的会议，并进行了季度磋商，世界各地的利益攸关方、包括基层组织和青年都参与了这些活动。部分区域和国家网络为利益攸关方的参与创造了结构性机会。

91. 在谈判可持续发展高级别政治论坛 2021 年部长级宣言的过程中，该网络为各国提供了支持。该网络还为经济及社会理事会预防犯罪和刑事司法委员会以及汇款、投资与发展问题全球论坛提供支持。在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十六届会议召开前夕，该网络与移民和气候变化领域的利益攸关方合作，发表了关于不断变化的气候中移民情景的声明。

92. 展望未来，该网络通过实施工作计划、增加在区域和国家层面的存在以及努力加强合作、参与和联系确立了自身地位，因而有望以更加持续的方式扩大对各国和利益攸关方的支持。该网络越来越多地发表及时声明和表明立场，并在移民和移民者权利的关键方面发出一致声音。

## 五. 结论和建议

93. 鼓励各国和各利益攸关方承诺采取具体行动，推动《契约》的执行工作；如有可能，应在召开首届国际移民问题审查论坛之前作出承诺。这对确保推进这一合作框架取得切实进展并造福所有人至关重要。

94. 进展情况说明将使各国有机会重申对落实《契约》的承诺，并针对移民治理中的系统性、新出现、预料之外的挑战提出可行的建议。

95. 应将移民的人权以及社区的繁荣和福祉置于所有工作的核心。为此，应让移民和收容社区、包括儿童和青年切实参与涉及他们的决策。当今世界比以往任何时候更加相互依存，面临着棘手和难以预测的挑战，这些挑战正在破坏集体和平与进步所依赖的社会契约。如果忽视部分人的参与、贡献或福祉，就无法建立更加稳定、公平、公正的社会，也无法克服这些挑战。在描述移民时仅谈及人们认为移民能带来的益处、将移民视为负担、甚至更糟地将其视为威胁的叙事尤其会剥夺移民的尊严和能动性。这么做还会使移民面临歧视和危险，并与证明移民促进共同繁荣的压倒性证据相悖。

96. 本报告指出各国政府如何才能制定符合《契约》中的承诺和指导原则的法律、政策和做法，以及如何以身作则，展现我们共同的人性。我们已经证明，我们能够做得更好，而且我们必须做得更好。

97. 本报告通篇提出建议,指出如何根据《契约》的愿景和指导原则,确保安全、有序和正常移民并实现《契约》的承诺。下文详细阐述了其他可行建议,同时认识到合作与伙伴关系仍对实现这些建议至关重要。

#### A. 促进包容性社会,将移民纳入 COVID-19 的应对和恢复工作

98. 敦促各国和利益相关方确保所有移民都获准并能够享有基本的卫生服务和持续照护,包括 COVID-19 疫苗接种、检测和治疗,无论其移民身份如何,并遵循全民健康覆盖的原则。

99. 敦促各国确保将移民和回返移民纳入关于发展、社会保护和社会经济的应对与恢复框架,并从大流行病中吸取经验教训。

100. 敦促各国建立机制,将移民执法活动与提供服务(包括获得基本服务)分开。

#### B. 促进安全和正常移民

101. 敦促各国通过国家主导的进程与平台以及其他区域、次区域和跨区域进程与平台开展合作,扩大基于权利的正常移民途径并使之多样化。这些努力应基于劳动力市场的现实和体面工作;促进受灾害、气候变化和环境退化影响的移民和其他处境脆弱的移民可采取的途径;为非正常移民与家人团聚和身份正常化提供便利。

102. 敦促各国遵守在边境不推回的义务,当移民及其在原籍社区和过境社区的卫生健康、安全、尊严和人权无法得到保障时停止强制遣返。敦促各国在任何时候都要维护儿童的最大利益。

103. 敦促各国通过其领事和外交使团等途径与其他国家和地方政府合作,确保对所有儿童进行出生登记,并提供身份证件以证明合法身份以及为获得服务、参与和保护权利提供便利,从而维护所有移民获得合法身份证明的权利,无论其身份如何。

#### C. 防止在移民期间丧生和发生其他悲剧

104. 敦促各国为获救者制定明确、安全、可预测的登岸机制,沿海国应根据国际法在提供安全场所方面承担同等责任,其他国家则应团结一致,避免采取侵犯人权包括生命权的临时性办法。

105. 敦促各国在边境和移民路线上履行其国际义务、保障人权,抵制对人道、基于权利的边境管理制度的破坏,并抵制威慑性做法。

106. 敦促各国停止阻挠旨在提供生存援助的人道主义努力,停止将提供这种人道主义援助的人定罪,包括为此确保偷运移民的刑事责任符合国际法规定。

107. 敦促各国评估与移民有关的限制性、威慑性法律、政策和做法的后果,并视需要加以修订,以减轻潜在的负面影响。

## D. 能力建设

108. 鼓励各国在 2022 年国际移民问题审查论坛召开之前，实现移民问题多伙伴信托基金 7 000 万美元的融资目标，并借此机会思考专题优先事项、就信托基金的战略方向提供指导、加强其相关性和潜力并继续获得支持。

109. 鼓励各国将移民问题作为核心交叉问题纳入可持续发展和其他适用框架，包括为此制定雄心勃勃的国家计划来实施《契约》，以加强其执行、后续落实和审查工作。

110. 鼓励各国考虑如何制定基准和机制，用于衡量《契约》中各项承诺的进展并监测其落实情况，并酌情考虑到可持续发展目标指标框架等现有机制。

111. 鼓励各国、联合国系统和利益攸关方系统地利用移民网络中心，促进思想交融和交流，传播信息和良好做法，包括与优先事项有关的信息和做法，从而履行各国在《契约》中作出的承诺。

---