



第七十九届会议

议程项目 13

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 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。本报告重点介绍自 2021 年秘书长上次报告(A/76/642)以来取得的进展。本报告还回应了大会 2022 年 6 月 7 日第 76/266 号决议(大会在该决议中核可了国际移民问题审查论坛进展宣言)的请求，即请秘书长提出一套有限的指标，以协助审查《契约》的执行进展情况，并提出一项改进分类移民数据的战略(第 70 段)；还请秘书长提出关于加强在失踪移民问题上的合作以及向遇险移民提供人道主义援助的可执行建议(第 76 段)。本报告在会员国、利益攸关方和联合国各实体提供的书面意见以及与它们协商的基础上编写，其起草工作由联合国移民问题网络执行委员会负责监督。

* 由于提交文件单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。



一. 导言

1. 人类流动是当今全球重大变革的核心。事实证明，《安全、有序和正常移民全球契约》在指导国家和集体移民治理办法方面，包括在应对气候变化等挑战、疫后恢复和加快努力实现可持续发展目标方面，具有不可估量的价值。现在比以往任何时候都更需要这一国际合作框架，2022年5月国际移民问题审查论坛与会国和利益攸关方在会上表达了这一点。

2. 会上，与会国重申了对《契约》的承诺，强调必须采取合作办法，应对移民带来的挑战，利用移民带来的机遇。他们承认，促进安全、有序和正常的移民不仅可以保护移民，还可以促进发展。2024年的未来峰会和2023年在大会主持下召开的可持续发展高级别政治论坛(可持续发展目标峰会)的政治宣言重申了移民和移民流动对实现可持续发展目标的重要贡献。

3. 自上次报告(A/76/642)以来，许多国家和利益攸关方加强了以权利为基础和以人为中心的移民治理，从而为其他国家提供了可行做法。在大会第76/266号决议核可的国际移民问题审查论坛进展宣言中，各国元首和政府首脑及高级代表承诺按照《契约》的360度愿景、指导原则和全面办法，加快执行《契约》，同时认识到需要做出更大努力，制定雄心勃勃的国家对策。他们还请求秘书长就加强在失踪移民问题上的合作和向遇险移民提供人道主义援助以防止在过境过程中丧生提出建议，并制定一套有限的指标，以协助会员国对《契约》执行进展情况包容各方的审查。联合国移民问题网络在本报告第三节和附件中对这些请求作出了回应。

4. 必须迅速加大拯救移民生命和保护其人权的力度。目前的安全和正常移民途径未能应对移民趋势，往往将移民推向危险且非正常路线，使他们容易遭受暴力、剥削、虐待，甚至丧命。¹值得注意的是，在过去十年中，2023年是移民在这些路线上死亡人数最多的一年。²移民的不利肇因和发展挑战继续迫使人们在境内和跨境流动。移民问题跨越人道主义和发展领域，必须在相关文书和论坛，包括《难民问题全球契约》、难民问题全球论坛和《联合国气候变化框架公约》缔约方会议以及与可持续发展目标有关的进程中加以审议。

5. 人口变化、经济转变和劳动力市场趋势将影响劳工移民动态。在技术进步创造新的就业机会并重塑招聘做法的同时，劳工移民可以作为一种适应气候变化的战略，并且有助于实现公正转型。³然而，除非劳工移民途径以权利为基础、正常且管理良好，否则这些发展将无法发挥其潜力。劳工移民框架和协议的通

¹ Marie McAuliffe 和 Linda Adhiambo Oucho 编，《2024年世界移民报告》(日内瓦，国际移民组织(移民组织)，2024年)。

² 全球移民数据分析中心，“记录移民死亡事件的十年：对移民组织失踪移民项目记录的移民死亡事件进行的数据分析和思考，2014-2023年”，2024年。

³ 移民组织，“利用劳工移民应对气候危机：关于将劳工移民作为适应战略和促进绿色转型手段的政策建议”，2024年1月。

过令人鼓舞，但有效执行这些框架和协议将是防止不公平招聘、剥削和贩运人口等虐待做法的关键。这些问题导致强迫劳动在移民工人中普遍存在，其中的普遍率比本国工人高三倍。⁴

6. 如果我们不能做到维护和保护所有移民及其家人的人权而无论其身份为何，就无法实现“不让任何一个人掉队”的目标。最近的许多选举中都出现了关于移民和移民流动的非人化和分裂性叙事，移民被当作更广泛的社会问题和恐惧的替罪羊。《移民问题全球契约》提供了一个强有力的反击叙事，承认移民是权利持有人，并强调他们对我们社区的重要和多样化贡献。《契约》旨在促进平衡、循证的对话和决策，并倡导对移民治理采取以权利为基础和以人为中心的办法，将其作为为所有人带来最佳成果的最有效手段。方框 1 概述了全球数据和趋势。

方框 1

全球数据和趋势

- 截至 2020 年底，国际移民估计达 2.81 亿，占世界人口的 3.6%。^a
- 自 2014 年以来，已记录近 68 000 起发生在移民过程中的死亡或失踪事件，其中包括 2023 年的约 8 500 起，但还有更多事件未被记录。^b
- 2019 年，全球估计有 1.69 亿移民工人，其中包括 7 000 万妇女。^c
- 2023 年，向低收入和中等收入国家的汇款估计达到 6 560 亿美元，超过外国直接投资和海外发展援助。^d
- 2020 年有 3 550 万国际儿童移民。^e
- 来自 150 个国家的数据显示，2003 年至 2021 年期间共有 450 000 名贩运受害者(其中 60% 为妇女)。在所有已确认的贩运受害者中，儿童占 35%。^f
- 截至 2023 年底，全球有 1.173 亿人流离失所，其中 6 830 万人因冲突和暴力而在境内流离失所，^g包括 2 810 万儿童。^h

^a Marie McAuliffe 和 Linda Adhiambo Oucho 编，《2024 年世界移民报告》。据统计委员会称，“国际移民”的操作性定义包括难民和其他需要国际保护的人。

^b 见 <https://missingmigrants.iom.int/data>。

^c 国际劳工组织，《劳工组织国际移民工人全球估计——结果和方法》(日内瓦，2021 年)

^d Dilip Ratha 等，“2023 年汇款增长放缓，预计 2024 年将加速增长”(华盛顿特区，世界银行，2024 年)。

⁴ 国际劳工组织(劳工组织)、移民组织和自由行走组织，《现代奴隶制全球估计：强迫劳动和强迫婚姻》(日内瓦，2022 年)。

- ° 联合国儿童基金会，“关于流动儿童的 9 个事实：2024 年最新情况”，2024 年。
- f 《2022 年全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，2022 年)。
- § 该数字不包括因气候变化和灾害而在境内流离失所的人。
- h 联合国难民事务高级专员公署，“全球趋势：2023 年被迫流离失所问题”，2024 年 6 月。

二. 执行进展情况

7. 各国越来越多地将移民作为一个贯穿各领域的问题纳入国家发展计划和其他相关框架。在各国为 2023 年可持续发展目标峰会编写的自愿国别评估报告中，有 21%提到了《移民问题全球契约》，比 2022 年的 9%有所增加，并且自愿国别评估报告中对移民问题的讨论变得更加频繁和更具实质性。联合国移民问题网络发布了一个工具，以支持将《契约》纳入《2030 年可持续发展议程》的自愿国别评估、自愿地方评估和自愿国家以下各级评估。

8. 参与“倡导国”倡议的国家数目增至 35 个。这些国家共同努力，深化和扩大《契约》的执行工作，同时形成可行做法，促进同行学习，加强区域和跨区域对话，并确保移民问题在联合国各论坛得到充分反映。

9. 本节概述了推动落实《契约》所载 23 项目标和指导原则的可行做法。本节分为五个专题领域，反映了各国的投入和《契约》中的 360 度办法。更多实例可通过移民网络中心做法库查阅。

A. 加强正常移民途径，尽量减少不利肇因

10. 移民应该是自主选择，而非迫不得已。在国际移民问题审查论坛进展宣言中，各国元首和政府首脑及高级代表承诺加强安全和正常的移民途径并使之多样化，这些途径具有灵活性，能满足人权、发展和人道主义需求以及其他考虑因素，包括劳动力市场的现实情况；还承诺遵守儿童最大利益原则，保障家庭生活与团聚以及满足人口贩运和性别暴力受害者以及处于其他弱势状况的移民的保护需求。他们还重申，需要加强合作努力，以解决迫使人们移民的结构性因素，包括气候变化的不利影响、环境退化和灾害、不发达以及获得优质教育和可持续生计机会的缺乏。⁵

11. 虽然在采取措施使移民身份合法化方面取得了进展，但这些措施往往只给予临时居留身份，进入劳动力市场和获得基本服务的机会有限(A/HRC/53/26)。2022 年，西半球 22 个国家签署了《关于移民与保护的洛杉矶宣言》，承诺扩大正常移民途径。加拿大和美利坚合众国在哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔和危地马拉启动了安全流动倡议，通过家庭团聚、人道主义假释、特别担保选择、难民重新安置和基于公平招聘和尊重劳工权利的劳动机会，提供移民途径。哥伦比亚和厄瓜多尔已为数千名委内瑞拉移民提供合法身份，澳大利亚则推出了

⁵ 见大会第 76/266 号决议，第 27、29、58 和 59 段。

防止签证被撤销的保护措施和包含工作权利的短期签证，使移民工人能够留在该国并行使其劳动权利。

气候与人类流动

12. 每年，突发性和缓发性灾害造成的灾难和生计丧失迫使数百万人迁移。⁶《契约》与《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《巴黎协定》和全球减少灾害风险平台等全球政策框架之间的政策一致性至关重要。各国政府和利益攸关方日益认识到人类流动与气候变化之间的联系，并将其列为优先事项。在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议上，缔约方决定运作应对损失和损害基金，并将人类流动纳入其范围。此外，2023 年 6 月举行的第 111 届国际劳工大会强调，公正转型框架和劳工流动计划之间需要保持一致。⁷ 建筑和农业等部门的移民工人特别容易受到热应激和其他与气候相关的职业危害的影响，导致本可避免的与工作场所相关的死亡，还导致他们享有安全和健康工作场所的基本权利遭到侵犯。⁸

13. 由移民网络中心维护的 CLIMB 数据库收录了 1 600 多份政策文书，其中包含与灾害、气候变化和环境退化背景下的人类流动有关的规定。各国为因灾害和气候变化而流离失所者的入境和居留提供了便利，包括使用正常移民类别(临时居留和工作许可证等)、提供特殊移民措施(包括提供人道主义签证和临时保护地位)、放宽签证要求和减免费用(包括通过自由流动协议)、使用特殊证书或其他补充文件(如季节性游牧协议)以及有计划的搬迁。⁹ 2022 年，阿根廷为墨西哥、中美洲和加勒比地区因灾害而流离失所者设立了为期三年的人道主义签证。

14. 必须扩大基于预警系统的预见性行动，以覆盖更多面临风险的社区，包括移民。此外，必须加快在秘书长的全民预警倡议下普及预警系统方面取得进展。需要继续投资于社区主导的复原力建设，增强个人和社区的能力，以防备和应对灾害、气候变化和环境退化带来的挑战。

15. 各国通过了旨在解决气候和人类流动问题的多个框架，包括《移民、环境和气候变化坎帕拉部长级宣言》、《太平洋区域气候流动框架》、《移民、环境和气候变化东加勒比国家组织部长级宣言》以及《东南亚国家联盟(东盟)保护危机情况下移民工人及其家庭成员宣言》。

16. 各国已将人类流动纳入国家气候变化、减少灾害风险和发展计划的主流。例如，塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦在其国家气候适应计划中提及了气候变化对人类流动途径的影响。巴拿马在 2023 年的区域灾害应对演习中纳入了一项关于

⁶ Daria Mokhnacheva, 《履行与在灾害、气候变化和环境退化背景下解决人类流动问题有关的承诺》(日内瓦, 灾害所致流离失所问题平台, 2022 年)。

⁷ 见劳工组织, ILC.111/Record No.7A 号文件。

⁸ Natasha Scott 等人, 《在不断变化的气候中确保工作安全与健康: 全球报告》(日内瓦, 劳工组织, 2024 年)。

⁹ 联合国移民问题网络, “弱势移民的正常入境和居留途径”, 2021 年 7 月。

在灾害情况下照顾移民的规程。然而，尽管截至 2024 年 2 月，通过《联合国气候变化框架公约》国家适应计划中心提交的国家适应计划中有 85%提到了人类流动，但只有 66%的计划包含解决流动问题的具体规定。联合国气候变化框架公约流离失所问题工作队正在最后确定关于将人类流动与气候变化联系纳入相关国家气候变化规划进程的技术指南。¹⁰

17. 农村社区仍然特别容易受到气候影响。在将人类流动纳入气候适应政策时，应考虑到农村层面。在印度，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际移民组织(移民组织)通过移民问题多伙伴信托基金，启动了一个为期三年的联合方案，以提高沿海和干旱易发地区移民和弱势家庭的复原力。埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国正在与粮农组织合作实施一个项目，以促进农村地区青年就业，促进可持续农村生计，进而减少移民需求。

劳工移民和体面工作

18. 符合劳动力市场需求的移民途径必须以权利为基础，¹¹ 以人人有体面工作为支撑，并遵循国际劳工组织(劳工组织)关于公平招聘的一般原则和业务准则及关于临时劳工移民的指导意见，以及联合国移民问题网络《关于双边劳工移民协议的指导意见》及关于弱势移民正常入境和居留途径的指导说明。2022 年，劳工组织成员一致认为，享有安全和健康工作环境的权利是一项基本权利，无一例外地适用于所有工人，包括非正常身份的移民。¹²

19. 各国继续批准国际劳工标准和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，许多国家通过或修订了劳工移民政策。受益于社会合作伙伴的参与，摩洛哥和突尼斯制定了与国家就业政策密切一致的国家劳工移民政策。南部非洲发展共同体(南共体)2023 年“就业和劳工议定书”加强了南部非洲以权利为基础的劳工移民治理和监管制度。菲律宾设立了移民工人部，以整合负责保护菲律宾海外工人权利和福利的政府机构。阿尔巴尼亚、北马其顿和塞尔维亚签署了在开放巴尔干倡议成员国之间建立劳动力市场自由准入的议定书。

20. 消除招聘费用是确保公平和符合道德的招聘的关键，这与可持续发展目标 10.7 相一致。据劳工组织 2024 年《关于招聘费和相关费用的全球研究》所述，人们越来越意识到收取招聘费的非法性，接受调查的 110 个国家中的大多数都管制或禁止向移民收取招聘费。然而，招聘费和相关费用，加上少付的工资，每年仍从从事强迫劳动的国际移民身上非法获利 370 亿美元。¹³ 为解决不公平招聘问题，斯里兰卡制定了持照招聘行为守则，孟加拉国修订了其《海外就业和移

¹⁰ 《联合国气候变化框架公约》，“预告 6：关于将人类流动与气候变化联系纳入相关国家气候变化规划进程的技术指南”。

¹¹ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，亚洲及太平洋地区和来自亚洲及太平洋地区的人权与临时劳工移民方案”。

¹² 劳工组织，ILC.110/Resolution I 号文件。

¹³ 劳工组织，《利润和贫困：强迫劳动的经济学》第 2 版(日内瓦，2014 年)。

民法》，制定了次级代理人管理条例，并成立了工作队和流动法庭，以查明和起诉从事不公平做法的招聘代理人和中间人。

21. 将工人的移民身份与其雇主捆绑在一起的移民途径会加剧权力不平衡，阻碍移民工人举报剥削行为和加入工会。2023 年，美国通过了一项政策，保护对工作场所侵权行为提出关切的移民工人免遭驱逐出境。2024 年，澳大利亚颁布了一项法律，不再对无证工人定罪，并规定工作场所的保护措施适用于所有工人，无论其移民身份如何。

22. 如果移民能够发展自己的技能和资格并得到承认，他们对东道国的贡献就会得到加强。在巴基斯坦，政府和雇主联合会于 2023 年推出“国家技能护照”方案，创造创业、高等教育和向上就业流动机会。2022 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国启动了“资格认可安排资助计划”，为推动达成职业资格认可安排协议的工作提供财政支持。南亚区域合作联盟国家制定了南亚资格参考框架，以促进对技能和资格的相互了解，并加强目的地国对移民工人技能的认可。

23. 欧洲联盟与孟加拉国、埃及、摩洛哥、巴基斯坦和突尼斯发起了“人才伙伴关系”倡议，在欧洲联盟、其成员国和伙伴国家之间进行技能和需求的匹配。技能流动伙伴关系的设计如果通过社会对话和强有力的技能规划进行，考虑到原籍国和目的地国的工作条件，利用高质量数据并采取以人为中心的办法(包括投资于职业培训)，则可以帮助雇主和目的地国解决技能短缺问题，并促进原籍国的发展。

B. 以权利为基础的边境管理和保护弱势移民

24. 当前，移民治理外部化和边境管控加强的趋势令人担忧，同时往往使移民面临侵犯人权风险的安全化和威慑措施也在不断增加。这些趋势导致了在边境被驱回、任意拘留、歧视、被限制在指定的区域内、获得基本服务的机会受限以及对移民、人权维护者和向困境中移民提供人道主义援助者的刑事定罪。¹⁴

25. 在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间以非拘禁方式取代移民拘留方面取得的进展在许多国家出现了逆转，一些国家以超出必要性和相称性原则的方式对移民进行电子监控。然而，其他国家采取了符合人权并提供可推广做法的移民拘留替代办法。例如，哥伦比亚禁止拘留儿童，并为大量移民提供了合法身份。土耳其通过了一项关于移民拘留替代办法的法律。泰国在评估其关于移民拘留替代办法的整体政府办法谅解备忘录的执行情况方面取得了进展。包括比利时和加拿大在内的一些国家对案件管理系统进行了投资，并正在与居住在社区的移民合作，以解决案件。这些模式提供的证据表明，合规程度很高，这往往是通过政府、联合国实体和民间社会组织之间的伙伴关系实现的。¹⁵

¹⁴ A/HRC/54/81。

¹⁵ 联合国难民事务高级专员公署，《对难民和移民咨询服务处拘留替代办法试点项目的评估》(日内瓦，2023 年)和 Eiri Ohtani，《拘留替代办法：建立合作文化——对保加利亚、塞浦路斯和波兰基于参与的两年期移民拘留替代办法试点项目的评估》(欧洲融合和移民方案，2020 年)。

26. 然而，仍令人关切的是，面临着更大的侵犯人权风险的弱势移民越来越多。弱势可能由各种因素造成，包括人们离开原籍国的原因，过境中、边界和目的地的情况，以及个人特征，如年龄、性别、族裔、残疾状况、健康或移民身份或者这些因素和其他因素的组合。要保护这些人，立法和移民政策及做法必须符合国际人权条约规定的义务，同时利用以这些义务为基础的《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》。非正常身份的移民特别容易受到歧视、剥削和边缘化，往往被剥夺了获得权利和基本服务的机会，并在不受监管的部门工作，得不到工作场所保护。¹⁶ 为此，一些国家采取了举措，如爱尔兰于2022年推出长期无证移民身份合法化计划，旨在支持他们融入社会和劳动力市场流动。

27. 加强合法身份基础设施和程序，包括通过数字创新，对于安全和正常的移民至关重要，因为它们有助于获得服务并减少无国籍风险。在约旦，所有外国新生儿的出生都要登记，不论其父母的法律地位如何。2024年，菲律宾推出电子附加证明书，以加强全球菲律宾人获取民事登记文件的机会。各国还加强了领事服务，方式是便利信息和援助的获取(包括在紧急情况下)、身份证件发放和领事官员的能力建设。洪都拉斯在美国推出了移动“大领事馆”，以支持洪都拉斯移民，包括在出生登记方面。柬埔寨、印度尼西亚、肯尼亚和乌兹别克斯坦重申致力于加强领事服务和危机管理部门的能力，以帮助有需要的移民。阿根廷为其领事网络制定了一份处理性别暴力的指南，以处理那些移民身份是增加脆弱性的交叉因素的暴力案件。

儿童

28. 如果没有安全的移民途径和对儿童问题敏感的融合或重返社会支助机制，儿童就有可能被剥夺获得教育和保健的机会，并可能面临暴力和剥削，包括贩运、童工和早婚。将所有儿童，无论其移民身份如何，都纳入国家儿童保护、教育、卫生和社会保护系统至关重要，也符合《儿童权利公约》的规定。¹⁷ 各国已实施《公约》中的敏感对待儿童问题指导原则。德国不对儿童进行驱逐出境前拘留，爱尔兰依法禁止对儿童进行移民拘留；在几内亚，孤身儿童被安置在寄养家庭，而不是被关在拘留中心或收容所。埃及和摩洛哥等国已将移民儿童纳入其国家儿童保护系统，并正在扩大以家庭和社区为基础的孤身儿童替代照料以及以社区为基础接纳有家人陪伴的儿童的非拘禁做法。在墨西哥，特拉斯卡拉州取消了移民儿童在公立学校入学需要附加证明书的规定；在布基纳法索，国家儿童保护系统下的流动小组和一站式设施为偏远和边境地区的移民儿童提供医疗保健、社会心理援助和咨询。

29. 一些国家在敏感对待儿童问题的回返和重返社会方面取得了进展。萨尔瓦多实施了一项可持续重返社会方案，包括为回返儿童及其家人提供社会保护、医疗保健、社会心理支持和教育。卢森堡召集了一个多学科委员会，在作出回

¹⁶ A/HRC/54/81，第17段。

¹⁷ Christina Torsein 和 Timothy Williams，《技术说明：将移民背景下的儿童纳入国家儿童保护系统》(日内瓦，移民组织；纽约，联合国儿童基金会(儿基会)，2024年)。

返决定之前分析儿童的最大利益，让孤身儿童或其代表的声音能够被听到。墨西哥为流动儿童和青少年启动了国家照料模式，并促进将回返儿童纳入学校系统。此外，墨西哥和美国于 2023 年签署了一项儿童保护谅解备忘录，以改善对孤身儿童的跨境保护。

回返者

30. 必须通过利用联合国移民问题网络的现有指导，¹⁸ 采取更有力的措施，以实现移民安全、有尊严和以权利为基础的回返和重新被接纳以及可持续重返社会，包括通过明确和相互商定的维护国际人权义务的程序。在回返的同时，必须在个人、社区和结构层面采取可持续的重返社会措施，承认基于年龄、性别、农村背景和劳动力市场机会等交叉因素的不同需求。¹⁹

31. 塞内加尔地方政府在农村城市为潜在移民和回返移民设立了指导和支助服务台。通过移民问题多伙伴信托基金，菲律宾与联合国各实体合作，实施“在移民治理中搭建招聘与重返社会之间的桥梁”方案。此外，移民组织和欧洲联盟在撒哈拉以南非洲和北非启动了移民保护、回返和重返社会方案(通过这些方案，采用基于路线的办法来援助弱势和受困移民)，与目标国家合作，提供保护和援助，并促进受到协助的自愿回返和重返社会(见方框 2)。

方框 2

采用基于路线的办法

沿非洲之角到也门和南部非洲路线流动的移民和难民面临着恶劣条件和各种保护风险，包括人口贩运、任意逮捕和拘留、仇外袭击和强迫遣返。《2021 至 2024 年非洲之角和也门区域移民应对计划》是一项跨区域的机构间计划，由各国政府在政府间发展组织、联合国系统和其他利益攸关方的支持和指导下实施。该计划为移民的人道主义和发展联合方案提供了一个基于路线的综合框架，以便能够协调拯救生命的人道主义援助和保护，改善获得基本服务的机会，并支持发展，以应对这些路线上的不利移民肇因。

性别

32. 移民经历和模式受到根深蒂固的性别不平等的影响。数百万妇女和女童获得体面工作和教育的机会仍然受到严重限制。这种情况再加上正常移民途径有限，增加了妇女通过保护不足的低技能劳动力移民途径流动或转而通过危险的

¹⁸ 联合国移民问题网络，“确保安全和有尊严的回返和可持续重返社会”，2021 年 3 月；联合国移民问题网络，“为了安全和有尊严的回返和可持续重返社会”，2021 年 12 月。

¹⁹ 移民组织和儿基会，《移民儿童及其家人可持续重返社会的儿童权利办法》，载于《重返社会手册：重返社会援助的设计、实施和监测实用指南》(日内瓦，移民组织，2019 年)；Samuel Hall，《农村地区可持续重返社会的全球经验教训》(罗马，粮农组织，2023 年)；劳工组织，《关于返回原籍国后重新融入劳动力市场的指导方针》(日内瓦，2023 年)。

非正常移民路线流动的可能性。在人口贩运过程中，性暴力和性别暴力仍然大量存在，妇女遭受贩运者人身暴力或极端暴力的可能性是男性的三倍。²⁰ 女性移民家政工人特别容易受到伤害，特别是在国家劳动法不承认家政工作的情况下。截至 2024 年 5 月，在完成移民治理指标评估的 82 个国家中，只有 23% 的国家制定了解决移民妇女不同需求的移民战略。

33. 男女同性恋、双性恋、跨性别、性别奇异和间性移民以及来自其他性和性别少数群体的移民，由于多重和交叉形式的歧视，面临着人权受到侵犯和被边缘化的明显风险，刑事定罪、社会排斥和权利被剥夺等因素往往促使其做出移民决定，也使其更容易成为人口贩运的受害者。这些人在过境过程中，包括在移民拘留所中，面临着人身暴力和性暴力的风险。一个人在其性别认同与其官方证件不符时可能会被拒绝入境；非异性恋夫妇及其家人在边境被分离以及被拒绝提供医疗保健和其他服务的风险更大。这些人的失业率和贫困率也仍然较高，因此在劳动力市场上处于非常不利的地位，更有可能在非正规经济部门工作。²¹

34. 各国加强了法律、政策和服务，以维护平等和不歧视原则，并在执行《契约》所载敏感对待性别问题指导原则方面取得进展。马来西亚修订了《雇员社会保障法》，将移民家政工人纳入工伤计划；西班牙向外国性暴力幸存者发放居留许可；加拿大要求联邦各部门在制定政策、方案和立法时进行基于性别的分析，以确保这些政策、方案和立法考虑到移民特别是妇女和女童的交叉经历。在孟加拉国，60 家招聘机构获得执照，可以按照确保招聘工作敏感对待性别问题的标准，对移民女工进行筛选、匹配、招聘和安置。埃塞俄比亚在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，从性别平等角度加强了其移民政策、法律、方案和服务，包括收集、分析和公布按性别分列的数据和关于移民的性别统计数据。

人口贩运的受害者和幸存者与被偷运的移民

35. 2022 年至 2023 年，地中海地区偷运移民或偷运未遂案件数量增加了 58%。²² 此外，有组织犯罪团伙正在东南亚贩运人口从事网上诈骗活动，迫使他们从事犯罪活动。²³ 走私和贩运网络的头目很少被成功起诉。绝不能对人口贩运的受害者和幸存者与被偷运移民进行刑事定罪，而应通过敏感对待儿童问题和促进性别平等的办法向其提供支持，并且各国应投入资源，了解有组织犯罪与技术的交叉性以及移民、强迫劳动和人口贩运之间的联系。

36. 2023 年，欧洲联盟委员会发起了《建立打击偷运移民全球联盟的行动呼吁》，呼吁各国、国际组织和服务提供商(包括数字提供商)在预防、应对和替代

²⁰ 《2022 年全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，2022 年)。

²¹ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“性取向、性别认同、性别表达和(或)性特征不同者的移民经历”，2023 年 12 月。

²² 联合国毒品和犯罪问题办公室，“地中海中部的偷运移民市场：毒罪办偷运移民观察站第二号情况更新”，2024 年 10 月。

²³ 人权高专办，“东南亚的在线诈骗活动和被贩运者被迫犯罪问题：人权对策建议”，2023 年。

非正常移民方面加强合作，东盟则通过了关于打击滥用技术造成的人口贩运的宣言。国际刑事警察组织在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下，支持超过 33 个国家的当局在通往加拿大和美国的贩运人口和偷运移民路线上开展第五次“绿松石”行动，由此逮捕了 257 人，并解救了 163 名潜在受害者。国家一级也努力打击人口贩运并改善对受害者和幸存者的支助。巴林设立了保护人口贩运案件受害者和证人办公室。厄瓜多尔和秘鲁设立了两国快速反应小组，以加强对贩运受害者的保护，并支持执法机构之间的协调，包括通过提供居留证让其留在其中任何一国或助其安全返回家园。

C. 获得服务、包容、社会经济融合和切实参与

37. 许多移民被排除在社会保护之外，并面临影响其获得权利和服务的障碍，包括基于国籍或移民身份的歧视、语言和文化差异、过高的费用、行政障碍、对被驱逐出境的担心、自由行动受到的限制以及关于应享权利信息的缺乏。在全世界 41 亿得不到社会保护的人口中，移民工人及其子女和家人占数百万人。²⁴

获得基本社会和保健服务

38. 虽然健康权是一项普遍权利，但移民组织 2024 年的一项研究结果显示，在接受评估的 100 个国家中，只有一半的国家的移民与国民一样享有政府资助的保健服务。²⁵ 世界卫生组织(世卫组织)通过其难民和移民保健系统审查，支持保加利亚、捷克、爱沙尼亚、约旦、泰国和乌干达确保保健系统促进和保护移民、难民和弱势收容人口。2023 年，49 个国家通过了《拉巴特宣言》，以加快努力改善移民、难民和收容社区的健康。自通过世卫组织《2019-2030 年促进难民和移民健康全球行动计划》以来，至少有 63 个国家取得了进展，包括柬埔寨，该国已发布《2022-2030 年移民健康国家政策和战略计划》。通过移民问题多伙伴信托基金设立了一个联合方案，以加强伊拉克、约旦和黎巴嫩卫生系统和移民人口抵御气候变化和灾害风险的能力。2024 年，第七十七届世界卫生大会首次将移民和难民健康列为世卫组织总工作方案的优先事项，并制定了跟踪平等获得基本和紧急医疗保健情况的具体指标。欧洲联盟委员会在 2023 年制定了一项全面的心理健康战略，以考虑移民人口的具体需求；苏丹红新月会和苏丹卫生部同意促进建立一个医生名册，据以为红新月会人道主义服务点转介的移民提供免费医疗服务。

39. 教育对于年轻移民的人生轨迹至关重要，有助于培养他们融入社会、为社会做出有意义的贡献并充分发挥潜力的能力。许多国家已加强努力，将移民儿童纳入国家教育系统。²⁶ 泰国为所有儿童提供受教育的机会，无论其移民身份

²⁴ Mira Bierbaum 等，《2020-22 年世界社会保护报告：处于十字路口的社会保护——追求更美好的未来》(日内瓦，劳工组织，2021 年)。

²⁵ Estefania Guallar Ariño、Roberto Roca Paz 和 Adriana Vides Lobos，《移民治理透视：为以人为中心的移民政策提供信息》(日内瓦，移民组织，2024 年)。

²⁶ 见儿基会，“教育、流动儿童和全纳教育：加快国家教育系统全纳工作和提高学习成果的经验教训和可推广的解决方案”，2022 年 2 月。

如何，大约有 100 000 名受移民影响的儿童在政府开办的学校注册和上学。此外，哥伦比亚将超过 600 000 名移民儿童纳入其教育系统，卢森堡则向所有移民儿童提供免费教育，不论其移民身份如何。

社会保护和社会经济融合

40. 移民及其家人被过度排斥在社会保护之外，这加剧了贫困和边缘化的风险。在南部非洲，12 个国家制定了国家行动计划，以支持执行南共体关于移民工人社会保护福利可转移性的准则，东盟国家则通过了关于移民工人社会保护福利可转移性的宣言。在阿曼，工伤、孕产和疾病福利的覆盖范围扩大到移民工人，其条件与国民相同；在突尼斯，社会保障局审查了突尼斯海外移民工人获得社会保护的情况，并为工作人员提供了快速处理移民工人及其受抚养人申请的培训。

41. 为加强移民的社会经济融合和促进社会凝聚力，国家、区域和地方各级都做出了努力。哥伦比亚在九个城市建立了与地方当局合作的中心，通过提供咨询和转介协助移民和回返者。秘鲁制定了难民、移民和收容人口社会经济融合国家战略。葡萄牙设立了一个融合、移民和庇护机构，以加强移民和难民的接收和融合，从而以促进家庭团聚为重点简化证件办理程序，并改善获得服务的机会。

切实参与

42. 让移民切实参与政策制定和决策过程对于产生可持续成果至关重要。在“《我们的共同议程》政策简报 3：青年切实参与政策制定和决策过程”中，秘书长认识到青年是落实《2030 年议程》的关键，并建议加强青年参与各级决策，包括移民治理。联合国移民问题网络让年轻人参与其许多活动，包括由移民青年和儿童平台、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际拘留问题联盟组织的关于终止儿童移民拘留的全球青年协商会议。欧洲联盟委员会实施了《2021-2027 年融合和包容行动计划》，其中承认移民参与决策过程可以增强权能并确保包容政策反映实际需求。

43. 移民工人在实现结社自由和集体谈判的基本权利方面继续面临正式和非正式障碍。为解决这一问题，阿尔及利亚自 2022 年起允许非本国雇主和工人成立组织，并成为工会执行委员会成员。几内亚比绍通过了新的《劳工法》，将结社自由的保护范围扩大到涵盖外籍工人。

反对有害的移民叙事

44. 出于恐惧的反移民言论仍然普遍存在，并被用来为边缘化和将移民排除在基本服务和公民参与之外进行辩护。这种叙事可能导致对移民和人权维护者的暴力行为，并对广大社会产生腐蚀效应。²⁷

45. 2024 年，倡导国讨论了解构和重构移民叙事以打击仇外心理、种族主义和歧视，并交流了建立平衡、有据可依的叙事的可行做法。他们强调了媒体在塑

²⁷ A/HRC/54/81，第 11 段。

造看法、反驳负面陈规定型观念和展示移民贡献方面的作用。在这方面，各国、联合国各实体和利益攸关方为媒体开展了关于对移民问题进行准确和以权利为基础的报道的培训活动。西班牙通过了 2023-2027 年公民身份和包容以及反对种族主义和仇外言行战略框架，并设立了西班牙种族主义和仇外言行观察站。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在澳大利亚、马来西亚和中美洲等地推出了“支持移民(#StandUp4Migrants)”运动和工具箱，以挑战和重构有害的移民叙事，并为转变叙事提供指导。此外，人权高专办还为利益攸关方推出了关于利用行为科学为改变叙事的干预措施提供信息的指南。

D. 利用移民加快可持续发展

可持续发展目标和本地化

46. 移民流动和移民是实现可持续发展目标的核心，包括通过被确定为加速器的六个转型。移民工人在可持续粮食系统中发挥着关键作用。数字连通可以提高移民程序的透明度和效率，促进更快、更便宜的汇款转账，并促进金融包容。对教育、体面工作和社会保护的投入将加强移民的贡献，并将他们纳入可持续发展。女性移民尤其对可持续发展做出了重要贡献，因为她们的汇款在其收入中的占比高于男性，带来了技能、创新、文化多样性和有助于挑战关于性别角色传统假设的看法，并传授她们的知识和技能。²⁸

47. 各国日益认识到移民与可持续发展之间的联系。自 2023 年以来，德国帮助在九个国家建立了移民与发展中心，为潜在移民和回返者提供咨询，而联合王国的“改进区域移民管理”方案则在东部非洲和非洲之角开展活动，使移民更安全、更有成效，从而促进减贫。摩洛哥和西班牙与劳工组织合作，实施了“妇女作为经济独立的农村行为体”项目，以加强季节性移民女工在返回后从事可持续创收活动的的能力。

48. 地方行为体必须在支持移民和难民的努力中获得权能的增强。通过市长机制“为移民和难民采取地方行动的呼吁”，国际移民问题审查论坛作出了 70 项承诺，2023 年难民问题全球论坛和全球移民与发展论坛作出了 120 多项承诺。然而，许多参与城市报告说，政府或区域组织没有邀请它们参加关于《契约》执行情况或审查的讨论。²⁹

49. 对于地方行为体而言，筹资仍然是一个障碍，特别是在低收入和中等收入国家，但在通过发展基金和移民基金实现资源本地化方面取得了进展。例如，2022 年，移民问题多伙伴信托基金下 75% 的方案与地方政府签订了执行协议，城市组织也被纳入基金指导委员会。在 11 个国家实施了移民组织和联合国开发计划署的联合方案“让移民促进可持续发展”，以促进可持续的干预措施，包

²⁸ 妇女署，“特别报告员关于‘从人权角度重新审视移民的贡献：关于促进和阻碍因素的讨论’的报告”，2024 年。

²⁹ 市长机制，“各城市和地区正在将全球移民和难民契约本地化”，2023 年 6 月。

括 25 项纳入移民问题的国家和地方发展计划、政策和法律，从而增强了 80 多个地方和区域当局的权能，并为 20 000 多名移民和社区成员创造了机会。

汇款和侨民捐款

50. 通过加强数字化和与定制金融服务的联系等方式，确保汇款帮助促进移民及其家人在原籍国和目的地国的金融包容，是最大限度地发挥其发展影响的关键。冈比亚中央银行和乌干达中央银行将汇款纳入其国家金融包容战略。国际农业发展基金与欧洲联盟、卢森堡、西班牙和瑞典合作，通过汇款融资机制促进农村发展，在非洲和中亚实施方案，以促进更便宜、更快捷和更安全的汇款转账，并加强对农村贫困人口的金融包容。必须降低汇款转账的费用，因为 2022 年汇款 200 美元的平均费用仍然是可持续发展目标 3%这一具体指标的两倍多。³⁰

51. 如果结构合理、协调良好并得到支持，侨民的人力和金融资本可以成为促进发展目标、应对危机和调动国内资源的有力工具。第一届乌干达侨民农业企业会议和首届投资者奖认可了侨民“农业企业家”对农业食品就业机会的贡献。此外，菲律宾率先开展了一场提高侨民金融知识的运动。在加纳担任主席期间，气候脆弱论坛成员组织了首届移民促进气候奖，以表彰由移民和侨民领导或与他们合作采取的创新举措。

E. 加强数据、国际合作和伙伴关系

数据和证据

52. 研究和证据对于弥补保护方面的差距和帮助那些被排除在官方统计之外的人，包括处境最脆弱的移民至关重要。流动儿童国际数据联盟的跨部门成员包括 25 个国家，该联盟编制了关于移民和流离失所儿童需求的更好数据。墨西哥启动了流动儿童登记册，儿童保护当局通过该登记册收集关于移民肇因、过境条件以及风险和保护因素的数据，以期提供分类信息。塞尔维亚通过移民问题多伙伴信托基金启动了一项联合方案，以加强移民数据收集能力。阿拉伯马格里布联盟于 2023 年发布了第一份关于劳工移民统计的报告，而南共体则着手建立了重点关注劳工移民和技能的劳动力市场观察站。

53. 2022 年，灾害所致流离失所问题平台制定了框架和指标，以协助监测根据《契约》作出的与人类流动和灾害、气候变化和环境退化有关的承诺的执行情况。在孟加拉国、印度尼西亚、莫桑比克和菲律宾试行了境内流离失所问题监测中心和移民组织制定的灾害所致流离失所问题指标，以实现灾害所致流离失所问题数据收集的标准化和改善循证决策。2023 年，儿基会和境内流离失所监测中心发布了关于气候所致流离失所与儿童的新数据，以支持缓解措施。³¹ 为了给政策制定和执行工作提供依据，世卫组织与各区域 180 多个利益攸关方协商，

³⁰ Elisa Mosler Vidal, 《利用人类流动拯救〈2020 年议程〉：移民组织可持续发展目标峰会旗舰报告》(日内瓦，移民组织，2023 年)

³¹ 儿基会，《在变化的气候中流离失所的儿童：为已经开始的未来做准备》(2023 年)。

制定了一项关于健康、移民和流离失所问题的全球研究议程，其中包括用于根据各国国情调整议程的执行指南和工具包。

伙伴关系

54. 如果不通过分享准确和及时的信息以及采取整体政府办法等方式加强合作，就无法解决人类流动方面的复杂问题。萨尔瓦多设立了一个由 45 个以上政府机构组成的人类流动问题国家协调机制。南非制定了一项对孤身和失散移民儿童进行多学科管理的部门间规程。葡萄牙在国家和地方两级为移民建立了“一站式”应对服务网络，为移民提供协调一致的支助。

55. 正如《契约》所载全社会办法指导原则所反映的那样，多方利益攸关方伙伴关系对于解决移民的各个方面问题至关重要。加强与私营部门的伙伴关系可以调动创新的融资机制，并利用见解和资源，发展移民技能和为其创造体面就业机会。不同的利益攸关方在与移民有关的对话和进程中提出了不同的意见和需求，各国和联合国系统应对此予以鼓励和推动。加纳的民间社会组织建立了一个平台，以协调它们对《契约》执行工作的贡献。2023 年，加拿大启动了一项战略性移民审查，其中包括与移民思想领袖、企业、土著代表、青年理事会和移民的对话，以及一项公众在线调查。2024 年，哥伦比亚发起了一次关于移民问题的民间社会圆桌会议，以促进利益攸关方参与国家移民系统。

《安全、有序和正常移民全球契约》与《难民问题全球契约》之间的互补

56. 各国和利益攸关方重申了《安全、有序和正常移民全球契约》与《难民问题全球契约》之间的密切联系，特别是在混合流动的情况下。虽然移民和难民历来是由不同法律框架管辖的不同群体，但这两项契约不仅在共同的领域相辅相成，而且在反映其不同目标和不同法律及政策框架的不同领域也是如此。扩大安全和正常移民途径，促进以权利为基础、安全和有尊严的回返和重新被接纳以及可持续重返社会进程，可以预防和解决脆弱性问题，也可以减轻庇护系统的压力。人道主义行为体根据需要向移民和难民提供人道主义援助的做法，可以使他们在混合流动中平等地获得救生服务。《关于移民与保护的洛杉矶宣言》反映了加强对移民和难民的保护以及促进合作以实现安全、有序、人道和正常移民的集体承诺。“基于路线的办法”以这种互补为基础，对难民和移民面临的挑战提供更有效和可预测的应对措施。鼓励联合国移民问题网络、移民组织和难民署联合制定关于相辅相成地执行这两项契约的指导方针。

57. 在国际移民问题审查论坛上作出的众多承诺，以及在 2023 年难民问题全球论坛期间作出的关于在海上保护难民和移民、贩运和移民拘留替代办法的承诺，加上联合国移民问题网络关于两项契约之间互补的承诺，都将使移民、难民和收容社区受益。移民问题网络在拘留替代办法方面的工作鼓励承诺结束对移民和难民儿童的移民拘留。粮农组织承诺确保被迫流离失所方面的数据收集包含所有流离失所人口。“为移民和难民采取地方行动的呼吁”反映了地方和区域政府一致执行这两项契约的承诺。

三. 其他任务

A. 支持审查《安全、有序和正常移民全球契约》执行情况的指标

58. 在进展宣言第 70 段中，各国元首和政府首脑及高级代表请秘书长借鉴《2030 年可持续发展议程》各项可持续发展目标和具体目标的全球指标框架以及其他相关框架，在本报告中提出一套有限的指标，以审查与《契约》执行工作有关的进展情况。他们也请求秘书长制定一项战略，在地方、国家、区域和全球各级改进分类移民数据。联合国移民问题网络建立了一个专门的工作流程来处理这些请求，该工作流由经济和社会事务部和移民组织领导，由来自民间社会组织、学术界和联合国实体的 16 名成员组成。

59. 联合国移民问题网络厘清了现有的指标框架和指标，评估了它们与《契约》所载 23 项目标的相关性。在现有框架和数据收集进程的基础上，包括在全球可持续发展目标指标框架和联合国移民统计专家组工作的基础上提出的最终提案包括按目标归类的 27 个核心指标和 83 个补充指标。³² 这些指标都附有关于国际移民的主要背景资料和统计数据。

60. 这些指标是在与各国和利益攸关方协商的基础上制定的，这包括 2023 年的五次区域协商、2024 年为会员国和利益攸关方举行的两次全球协商(360 多个参加者，包括 61 个国家)以及两次在线调查。近 50 个国家、国际组织和利益攸关方对第一次调查作出了答复，25 个国家、国际组织和利益攸关方对第二次调查作出了答复。

61. 这些拟议指标是一个可由会员国酌情使用的自愿工具。联合国移民问题网络随时准备向会员国提供技术指导和其他援助，以便它们根据本国国情适用拟议指标。

62. 《契约》鼓励会员国对进展情况进行定期和包容各方的国别审查，因此，会员国可利用拟议指标帮助评估自己在落实《契约》所载目标和贯穿各领域的原则方面的进展情况，并根据自身情况指导进一步行动。会员国还可将这些指标纳入自愿国别审查，以加强与《契约》和可持续发展目标有关的政策和承诺之间的一致性。

63. 这些指标标志着在努力提高数据的可靠性、及时性和可获得性以支持《契约》的执行工作方面取得了重要进展。此外，这套拟议指标附有的关于国际移民的关键背景资料和统计数据对于审查进展情况、支持统一收集工作的概念、定义和方法以及共享信息至关重要。

64. 许多核心指标是现有指标框架的一部分，许多国家和地区已有相关数据，而且往往附有关于元数据、概念和来源的指导，可推动各国努力试行这些指标。在缺乏相关数据的情况下，可以收集、分类和分析相关数据。

³² 联合国移民问题网络，“‘衡量进展：《移民问题全球契约》指标’工作流程：改进地方、国家、地区和全球各级分类移民数据的综合战略”，2024 年 9 月。

65. 改进分类移民数据的综合战略³³ 有助于确保拟议的这套指标与《2030 年议程》相一致、符合支持《契约》执行工作的目的。该战略将性别、年龄和移民身份确定为其中的一些关键特征，在适用和相关的情况下，可以据此对指标进行分类。

B. 加强在失踪移民问题上的合作，防止在过境过程中丧生

66. 自 2014 年以来，已知有近 68 000 名移民在陆地和海上路线上死亡或失踪，³⁴ 实际数字可能要高得多。这一悲剧的规模以及可预防死亡和失踪事件的频繁发生，构成了一场无法容忍但可以解决的人道主义危机。

67. 在进展宣言第 76 段中，各国元首和政府首脑及高级代表请求相关方面就这一问题提出可行的建议。这些建议是与各国和利益攸关方协商制定的，载于本报告附件，重点是预防、搜寻和识别移民、为移民的家人提供支助、问责和司法以及数据与展望。这些建议基于现有的承诺和建议，并借鉴了不断扩大的实践经验。

68. 在这些建议中，人道主义援助被视为防止死亡和失踪的一种手段，包括在人类流动超过接受国应对能力的情况下。鉴于缺乏专门处理混合流动问题的机制，这些建议也应适用于难民和其他需要国际保护的人，但不妨碍他们根据国际法享有的具体权利，从而加强《安全、有序和正常移民全球契约》与《难民问题全球契约》之间的互补。

四. 联合国系统的体制安排

69. 联合国移民问题网络继续协调联合国全系统对各国政府执行《移民问题全球契约》的支持，包括为此在地方、国家、区域和全球各级提供对话和知识交流的工具、指导和平台。

A. 能力建设机制

70. 在《契约》中，各国元首和政府首脑及高级代表决定在联合国建立一个能力建设机制，以支持会员国执行《契约》的努力。该能力建设机制包括需求驱动基金、移民问题多伙伴信托基金和移民网络中心，所有这些机制都支持各国履行《契约》承诺。

71. 联合国移民问题网络通过需求驱动基金支持国家一级的执行工作。该网络设立了区域机构间和多利益攸关方促进小组，以支持联合国国家工作队，并加强联合国对《契约》执行工作的支持。嵌入联合国国家工作队的国家网络向当局提供了技术援助，以便它们将《契约》纳入其政策。厄瓜多尔、马拉维、马

³³ 同上。

³⁴ 见 <https://missingmigrants.iom.int/>。

里、塞拉利昂和土耳其正在开展这一进程，而萨尔瓦多、加纳和肯尼亚已制定国家执行计划，其中提到了推动执行《契约》的具体步骤。

72. 已进入第五个运作年头的移民问题多伙伴信托基金支助了 21 个联合方案。2023 年，该基金达到了 2 000 万美元的供资目标，自成立以来已筹集 5 700 多万美元。所资助的联合方案涵盖所有专题领域和区域，有 16 个联合国实体和广泛的合作伙伴参与。2023 年，该基金成为有史以来第一个采用敏感对待儿童问题标识的联合国集合筹资机制。2023 年，该基金指导委员会还通过了一份关于与民间社会、移民和社区接触的指导说明，并加强了对气候和流动的集中关注，这为与其他气候变化供资机制合作提供了机会。2023 年，该基金指导委员会将加强多国方案规划及对健康、拯救生命和儿童保护的更集中关注确定为优先事项。

73. 移民网络中心继续将联合国移民问题网络和利益攸关方聚集在一起分享知识，加强执行工作。该中心建有一个做法库，其中载有 300 多项经同行审查的做法；它还负责管理需求驱动基金和 CLIMB 数据库。

B. 后续行动和审查

74. 各国参加了 2022 年 5 月在大会主持下举行的首届国际移民问题审查论坛。一些国家根据《契约》的整体政府办法和全社会办法原则，将地方当局和其他利益攸关方纳入其代表团。为加快执行工作，各国和利益攸关方通过承诺倡议作出了 303 项具体承诺。

75. 第二轮区域审查正在进行，这是审查《契约》执行情况的一个重要机会，重点是区域合作、趋势和动态以及进展宣言中的承诺。这些审查由各区域委员会以及阿拉伯国家联盟和非洲联盟等区域网络和组织举办，相关利益攸关方也有参与。区域审查的结果将为定于 2026 年举行的国际移民问题审查论坛提供信息，并将在秘书长关于《契约》的下一份两年期报告中汇报。

C. 网络结构、工具和指导

76. 总共建立了 7 个区域网络和 85 个国家网络，以促进和便利《契约》的执行，包括为此推出指导、工具以及对话和同行学习空间。例如，2022 年，联合国移民问题拉丁美洲和加勒比区域网络建立了民间社会开放和常设对话机制，联合国移民问题亚洲及太平洋区域网络发布了《亚太地区移民拘留和拘留替代办法》报告。

77. 联合国移民问题网络在就优先专题开展合作方面取得了进展。例如，除了第三节概述的活动外，该网络还在北美和中美洲举办了一次基于路线的同行学习交流活 动，并在此期间推出了安全和有尊严的回返和可持续重返社会清单。它还制定了一份政策简报，说明打击偷运移民的对策和行动选择方面的差距，并继续推出其《双边劳工移民协议指南》——该指南已纳入劳工组织国际培训中心的培训。

五. 结论和建议

78. 《契约》在通过六年后继续证明其在突出移民至关重要性方面具有相关性。尊重和所有移民的人权刻不容缓，而加强各级合作以兑现妥善管理的移民承诺的迫切需要仍然至关重要。

79. 各国已接受《契约》的目标，并正在通过联合国移民问题网络与联合国系统合作，将其目标和原则纳入各自的国家规划。通过《契约》要求的后续行动和审查周期，国际社会正在就移民问题确定新的优先事项和建立新的伙伴关系。

80. 然而，仍然存在重大挑战。移民的人权在旅途中继续受到侵犯和践踏。仇外和非人化言论继续破坏加强人道和以权利为基础的移民治理的集体努力。

81. 本报告通篇提出了一些建议，以确保在实现《契约》目标方面取得进展。为此并为推动《契约》的执行工作，现提出下列建议供会员国审议。

A. 执行《安全、有序和正常移民全球契约》

82. 敦促各国加快执行《契约》，包括复制和推广可行做法，并遵循进展宣言和联合国移民问题网络资源中的其他指导。鼓励各国向移民网络中心提出咨询和提供可行做法。

83. 鼓励各国将《契约》纳入政策框架，包括为此制定强有力的国家执行计划。这些计划的制定、执行和监测应通过将政府各部门合作伙伴和其他利益攸关方聚集在一起的协商进程进行。³⁵ 联合国移民问题网络可通过需求驱动基金提供支助。

84. 移民问题多伙伴信托基金是涵盖移民问题所有方面的唯一集合资源。经大会授权，该基金已显示出这样的资源在实地的积极影响。然而，需求超过了能力。鼓励各国通过向该基金捐款，增加对执行《契约》的财政支持。

85. 敦促各国作出正式承诺，加强关于移民问题的循证讨论，包括通过移民网络中心加强数据收集和共享。

B. 加强后续行动和审查

86. 敦促各国积极参与《契约》的后续行动和审查机制，充分执行进展宣言中建议的行动，以加快执行工作，并履行在 2022 年国际移民问题审查论坛框架内作出的承诺。

87. 敦促各国将地方政府和其他利益攸关方的代表纳入各自参加正在进行的区域审查和 2026 年国际移民问题审查论坛的国家代表团，以体现各自执行《契约》所载整体政府和全社会指导原则的承诺。

³⁵ 联合国移民问题网络，《执行安全、有序和正常移民全球契约：各国政府和所有相关利益攸关方指南》(2023 年，日内瓦)。

88. 鼓励各国在为《契约》和其他相关审查制定国家行动计划时，使用本报告概述的这套有限的拟议指标，将指标框架用作 2026 年国际移民问题审查论坛审查《契约》执行情况的基础，并努力按性别、年龄和移民身份分列数据。

89. 敦促各国制定计划，执行本报告附件所载关于失踪移民和遇险移民的建议，并在 2026 年论坛期间报告这些建议的执行进展情况。

附件

向会员国提出的关于加强在失踪移民问题上的合作和向遇险移民提供人道主义援助以防止在过境过程中丧生的建议**防止移民死亡和失踪**

1. 移民的死亡和失踪是可以预防的。移民死亡的主要直接原因是溺水、事故、暴力、恶劣的环境以及医疗保健、住所、食物和水的缺乏。移民失踪往往是由于无法与家人联系或无法确认死者身份。政策选择以及获得安全和正常途径的机会有限也影响到死亡和失踪人数。现提出下列建议供会员国审议：

(a) 建立独立审查机构，评估和减轻法律、政策和做法对移民死亡或失踪风险的影响；

(b) 修订或废除将向移民(不论其身份如何)提供人道主义援助定为刑事犯罪或阻碍向其提供人道主义援助的法律和政策；

(c) 采取人道主义和预防性办法，查明和应对陆地和海上可能出现的遇险情况，并本着善意对“遇险”进行广义解释；

(d) 防止家人失散，包括在边境以及救援行动和登岸期间，并尽可能毫不拖延地让失散家庭团聚；

(e) 根据国际法和人道原则，加强海上和陆地搜救能力；

(f) 通过协议，改善国家间搜救行动的协调，包括国际海事法规定的协调；

(g) 以人道、可预测和以权利为基础的方式开展搜救后程序，包括在登岸点、边境点和陆路沿线，同时注意具体的脆弱情况，并加强应急响应人员的能力；

(h) 确保政府应急系统能够提供基于需求的人道主义援助和保护，特别是在大规模流动的情况下；

(i) 利用《保护身处发生冲突或自然灾害的国家里的移民导则》为遇险情况下的准备和应对计划提供信息，即使没有冲突或灾害；

(j) 采取措施，将人道主义援助与移民执法分开，确保遇险移民，无论其身份如何，都能得到援助，而不会承担负面后果；

(k) 改善对遇险移民的人道主义援助的协调；

(l) 为人道主义行为体提供畅通无阻的准入和安全的行动空间，包括通过人道主义服务点，以便它们根据人道主义原则提供援助；

(m) 向人道主义行为体分配资金，以便它们向移民提供有原则的、基于需要的援助，无论其身份如何。

搜寻和识别死亡或失踪的移民

2. 搜寻和识别失踪移民(无论生死)需要采取国家措施，也需要原籍国、过境国和目的地国之间的合作。现提出下列建议供会员国审议：

(a) 建立国家系统，以收集、集中关于身份不明遗骸的案件数据并使其系统化；

(b) 针对涉及移民的大规模伤亡事件，系统地动员灾害受害者身份识别应对措施；

(c) 为移民的家人、同行者和其他人建立程序，以方便、安全和保密的方式登记案件；仅将信息用于人道主义目的，除非与提供者另有约定；根据红十字国际委员会的指导，采用标准化方法登记失踪移民案件；

(d) 指定失踪移民问题国家联络人，以便在搜寻和政策方面开展跨国合作；

(e) 加强主要原籍国和失踪国之间的双边合作，以此为基础开展基于路线的合作，例如，在查询生物特征数据库的权限和交换与搜寻和识别失踪移民相关的信息方面；

(f) 利用区域和次区域机构，通过共同政策、信息共享和交流做法等方式，促进各国和其他行为体在沿路线搜寻和识别失踪移民方面的合作。

向受影响的家人提供支助

3. 失踪移民的家人面临社会经济、心理、行政和法律后果。亲属的失踪可能影响他们享有财产权、继承权和父母权利或社会福利权。现提出下列建议供会员国审议：

(a) 向失踪移民的家人提供关键的法律文件，如失踪证明，以帮助他们解决与婚姻状况、财产控制和子女监护有关的问题；

(b) 支持民间社会和其他利益攸关方在家人与国家之间发挥重要中介作用。

正义、追责和补救

4. 对移民死亡和失踪指控进行调查和监测并提供及时、有效的补救和赔偿至关重要。现提出下列建议供会员国审议：

(a) 即使没有正式的刑事申诉，也要为移民及其家人伸张正义、追究责任和提供补救；

(b) 在移民家人的参与下，对移民在旅途中生命或安全受到威胁的案件以及权利受到国家或非国家行为体侵犯的案件进行独立、公正和彻底的调查。

数据与展望

5. 可用数据、监测和报告方面的差距会导致对问题的看法有缺陷，并破坏有效的应对措施。现提出下列建议供会员国审议：

- (a) 收集、集中和公布关于移民死亡和失踪情况的匿名数据并使之系统化，使用统一标准对死亡记录中的移民进行分类，并使用标准化规程记录失踪事件；
 - (b) 通过国际移民组织失踪移民项目定期报告这些数据；
 - (c) 在各级政府之间共享移民预测数据，以便采取准备措施，优化人道主义援助。
-