

H	III
人居三 基多，2016年10月	
联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

2——城区移民和难民

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本 2.0)



关于城区移民和难民的议题文件

关键词

移民、难民¹、国内流民、海外散居民、抗逆力、平等、歧视、边缘化、排外、适足住房权、生计和基本服务。

主要概念

本议题文件旨在进一步认识如何通过改善移民和难民的权力，加强对他们的保护，提供充足的服务、机会和空间，以及遵循创造有利环境的相关规定加快城市化、移民和迁移进程这一全面性规划尽可能让移民和难民在技能、资源和创造力方面得以提高，从而促进可持续发展。

《新城市议程》的核心支柱可提供对城市规划和设计相关议题的指导，以及取得城市化进展所需的法律体制。另外，还可提供机会满足城区移民、流民和难民的需求。据此，本文件的“议题汇总”一节探讨了利用指定国家法律和政策框架解决这些群体面临的弱点和不公正问题；发展规划期间需考虑移民问题；将人道主义和发展问题相结合的方法。

重要事实和数据

移民人数超过十亿，其中大约 2.5 亿人为海外移民。移民原因都是谋求发展，其中大多数是为了躲避冲突、迫害和灾难，寻求安全之处。

约 37% 的国际移民来自发展中国家，约 40% 的国际移民移入发源地区内的邻国。

大多数移民和流民人口都流入城区。² 如今，几乎所有国家都同时是来源国、过境国和目的国，其中大部分国家承担着保护难民的国际法律义务。因冲突及其他原因居住于城区的难民占总数（1440 万人³）的 60%，国内流民占总数（3800 万人⁴）的 80%。

混合移民潮的规模和复杂程度都在不断增大。逃离冲突和迫害的难民被抓住时往往身处困境，而由于移徙的动机复杂多样，要从中辨别具有合法国际庇护权或有其他真实庇护需求的难民越来越难，而且在这个过程中，其法律身份还有可能发生变化。

在过去三年内，居住于城区的难民占难民总人数的比例增长了 8%。此外，预计 45% 的难民处于久拖未决的状况。⁵ 在 2014 年国内难民监测中心（IDMC）监测的 60 个国家和地区中，国内流民居住十年或以上的国家和地区占近 90%。⁶

议题汇总

目的国常常缺乏一个与其国际义务相符的有利国家法律和政策体制（例如迁移自由权和劳动权）。许多移民和难民因法律或境遇被迫居住在被隔离的住宅区，这些地区易发生危险，且维护不善。这些移民和难民未获得相关法律文件，易遭受虐待、剥削、逮捕和拘禁，同时活

¹ 1951 年《关于难民地位的公约》规定，“难民”是指因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有政治见解的原因而受迫害的人。

² 国际移民组织的《世界移民报告》（2015 年，即将发布）。

³ 本节所述难民人数不包括在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（UNRWA）已登记的 510 万名难民。

⁴ 国内难民监测中心提供的总数包括估算的难民营外流民人数（包括城市和农村地区人数）。

⁵ 说明：五年内至少有 25000 名流民。

⁶ 国内难民监测中心的《全球观察》并未强调土地掠夺，而只是着眼于二次移徙引起的驱逐。

动受限，造成在获得司法公正、谋生、获取足够住房和服务（例如医疗与教育）方面面临严重困难。即便不存在法律障碍，缺乏信息、流程繁琐、语言障碍和监管不足常常会同时出现，使移民和难民很难获得相关权力、服务和机会，从而影响所在城市的可持续发展。

法律限制以及社会、经济和种族歧视常常会对移民、国内流民和难民获得经济机会带来负面影响。城市管理必须与相关合作伙伴协作，确保获得提高生活水平所需的工具。为此，必须恰当开展城市管理工作，以支持当地经济发展，并与之建立联系。

虽然移民和难民常常被视为负担而非资产，但他们还是有利于促成所在社区的社会、经济和文化结构。经研究确认，移民可推动劳动市场发展，产生新的商品和服务需求，同时还可促进创新，进而形成城市中心。⁷移民和难民可在城市开发、发展、抗逆力和可持续性方面具有关键作用：可作为目的城市和来源城市之间的桥梁，也可作为具有技能和资源的跨国贸易商、商业合作伙伴、慈善家和投资者。

城市化和可持续发展的地方策略受到国际上越来越多的关注。《2015-2030 年仙台减灾框架》反映出越来越迫切需要预防新风险生成，降低危害影响，加快灾后恢复。一些国家认为，如果有效管理流动人口，可提高社区和社会的抗逆力，并可将他们的知识、技能和能力应用于降低灾害风险方案的设计与实施。

移民与难民（尤其是非法移民和难民）常常因其法律地位、语言障碍、边缘化和参与社会机会少而被忽视。实际移民与难民人数只是估算人数，这就造成他们被政策和决策过程所遗漏。

在地方、国家和全球级别发展规划解决方案中考虑移民问题，可针对大规模和久拖未决的迁居状况提供可持续发展对策，为这些流民及其所在社会带来好处。城市环境可为经济一体化和移民与难民自力更生带来更多机会，还可能提供就地安置方案，以便回归。

越来越多的城市将移民政策纳入城市规划和发展计划中。尽管如此，这些城市还是面临着重大障碍，其中就包括缺乏相关资源和能力，无法通过与当地机构管理层和其他利益相关方进行有效协调对这一潜能加以利用。

如果未对移民与搬迁进行规划，那么城市规划将缺乏必要且实用的方法来应对各自治市面临的挑战。在很多目的城市中，过去 40 年来所采用的一般城市化模型已经催生了隔阂，而非融合。随着城市因移民的到来而不断变大，必须做好规划，推进“地方创生”工作，造福城市居民、外来移民、难民和流民。⁸城市化规划包括空间规划和控制性规划，以消除妨碍全体移民和难民加入城市经济和系统的法律障碍和实践障碍。

自治市基本上不涉及移民政策流程，并且与为其提供必要专业知识的公共机构几乎毫无联系。将移民和搬迁问题纳入城市规划和发展，这将有助于城市应对实际的社会和经济挑战，而这些挑战是 21 世纪的主要挑战。

各国负有责任保护其领土内的所有个体，并应致力于寻求持久的解决方案。然而，面对大规模人口流动的情况下，各国常常更需要支持履行这一职责。

人道主义和发展问题常常通过完全隔离和“烟囱管式”方式解决。不言而喻，突发事件、恢复和发展之间存在明显的关系，并且移民和搬迁是相关的重要组成部分。国际社会认为，应提供紧急救援，从而支持长期发展，确保从救灾阶段顺利过渡至恢复阶段。同时，经济增长

⁷ 经济合作与发展组织的移民政策辩论（2014 年 5 月）

⁸ 联合国训练研究所的 Thouez（2015 年，即将发布）。

和可持续发展对预防、应对自然灾害和其他突发事件来说至关重要。预防和应对灾害期间考虑移民和难民问题，可在人道主义援助和发展之间建立不可或缺的联系。

关键推动因素

《新城市议程》提供机会满足城区流动人口的需求，方式是采用一个通用城市化模型，该模型考虑到人口流动；以能力为基础，改善并保护所有人的权力；以协同方式应对人道主义和发展问题。

人口流动规划

对于提高城市的生产力、社会包容度、抗逆力和可持续性来说，移民与搬迁的规划和有效管理相当关键。

城市发展政策必须基于区域适当了解潜在的移民、搬迁和人居模式、当地危害暴露以及脆弱性因素。

就这点而言，城区的应急计划和准备必不可少，其中包括评估国家法律和政策体制、社区能力、经济、基础设施、行政机构、服务交付系统、住房、用地以及吸引新来人口的其他资源。

此外还有一个关键之处在于对当地参与者进行能力建设，使他们能够收集可靠数据（分类后可确定人权保护方面的挑战，如歧视），并了解城市规划和发展。了解移民和难民在什么地方以及他们是谁，同时使“隐藏”问题明朗化，这就需要采用创新方法，进一步改善登记、记录和保护监测、支持和服务。

降低灾害风险的城市规划应准备好应对移民和流民流入城区（尤其是易发生危险的地区或住房、供水不足和卫生服务设施不完善的地区）可能造成的不利影响。

对于通用城市化模型而言，记录并鼓励使用良好做法相当关键。若想发展，我们必须想方设法学习，并确保新城市议程中包括全新创新理念和良好做法。例如，人道主义和发展机构、高校和其他合作伙伴应继续研究移民和难民对当地经济的影响。

搬迁情况下，应尽可能采用设置难民营的方案。此外，还应支持国家和地方机构在城区接纳流民，确认流民的弱点与贡献，同时考虑所在居民区和城市的接纳能力。

加强参与和赋权

在任何情况下，新城市议程都必须围绕政治、社会和经济方面人权赋予的策略。通常，如果城市发展不考虑移民、难民和国内流民，那么城市发展将会进一步将大部分需要保护的人群边缘化，使他们受到歧视：

当地机构和其他参与者应确保移民、难民和国内流民自由、积极且有效参与城市决策流程以及城市与空间发展。例如，制定相关国家行动方案和策略时应考虑到这些群体，包括公共住房供给方案或反对种族主义和排外的国家策略。

此外，言论和集会自由、知情权、咨询权、决策流程参与权、投票权等对全面可持续城市发展来说至关重要。

走尊重人权的城市化之路需特别关注所有移民和流动人口在医疗、教育或住房方面的需求，

其中包括难民、人口贩卖的受害者、国内流民和无人陪伴的未成年人。

移民、难民和国内流民不仅仅是慈善捐助的接受者，还是权利持有人、城市发展的贡献者和合作伙伴。如果赋权恰当，那么移民和难民可创造就业机会，拉动经济增长，从而大幅推动当地经济发展。因此，当地机构和其他参与者必须最大程度地利用移民和流动人口为其所在社区带来的技能、生产力和经验。

歧视是移民和难民充分发挥其潜能的主要障碍。因此，新城市议程应提出，许多地方政府和社区有时对移民、城市贫民和非正规部门抱持不友善的态度，尤其在经济困难时期。无论是官方的还是事实上的歧视性做法，常常都会使缺乏包容性做法这一问题日益突出。

建立牢固的合作关系

为了利用移民和难民的发展潜力，同时减轻人口流动带来的影响，需在全球、全国和地方参与者、人道主义和发展参与者以及移民和难民自身之间建立牢固的合作关系：

我们主要的共同职责是通过在人道主义干涉和更广泛的开发规划之间建立起密切的联系，从而提高效率和有效性，在受搬迁影响的居民区内实现可持续生计。对于移民和难民问题，我们必须避免一概而论，必须真抓实干。这就需要在政府、民间团体、私营部门、学术界、社区性组织及人道主义和发展合作伙伴之间建立创新性战略伙伴关系，实现有效协作。

平台与项目

人权理事会特别程序是旨在从专题角度对人权问题提供建议和报告的独立人权专家机制，其中包括：

国内流民人权的特别报告员

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx>

（参见联合国大会最新报告：城市环境中国内流民可持续解决方案，A/69/295, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/69/295）

移民人权的特殊报告员

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

全球移民小组（GMG）是一个由各机构负责人组成的跨机构小组，旨在推广与移民相关的所有国际和地方规约，并鼓励采用更融会贯通、更协调的方法解决国际迁移问题。全球移民小组特别侧重提高其成员及其他利益相关者在抓住机遇和应对国际迁移带来的挑战方面的总体效率。

全球移民与发展论坛（GFMD）是一个自发性非正规且不具约束性的政府主导进程，联合国的所有成员国和观察员均可参加，该论坛旨在进一步了解、协调移民与发展之间相辅相成的关系，并促成注重行动的实际成果。

城镇难民工作小组：城镇难民工作小组（URTT）于2012年成立，是一个由联合国难民署（UNHCR）和非政府组织构成的网络，致力于加强城区内的沟通和协作（包括城区难民任务小组系列网络研讨会），借助《城镇难民学习计划》（URLP）促进学习，通过访问网站

www.urbangoodpractices.org 学习适用于城区的良好做法，该网站上根据城市环境提供了许多良好做法、工具及指导。

国际移民组织的移民与城市大会（CMC） 将于 2015 年 10 月 26 日到 27 日在日内瓦召开，国际移民组织的国际移民对话（IDM）及移民政策对话主要论坛作为此次会议的纲领。此次大会旨在让市长和当地机构有机会为移民治理发声，并与国家机构同桌交流探讨全球政策论坛（国际移民对话）首次提出的地方流动性管理问题，并推进针对移民社会经济幸福感及其所在社区和社会包容度的谈话。

第二届人口流动、移民与发展市长论坛 将于 2015 年 11 月 10-11 日在厄瓜多尔的基多召开，这是一个以城市为主导的计划，来自全球各地的市长聚集在此，同心协力出谋划策，保持政治参与，为他们在多样化、城市化和人口流动的大环境下推进经济发展和人权保护的相关政策和活动争取支持。基多论坛将重点关注城市领导在新建可持续发展目标框架下实现移民相关发展目标的能力。一年一度的市长论坛得到下列各方的支持：联合国训练研究所（UNITAR）、世界银行移民与发展全球知识伙伴（KNOMAD）项目、移民与发展联合倡议以及其他国际、地区和本地合作伙伴。

城镇难民保护和解决办法政策⁹： 该政策于 2009 年出台，旨在确保这些城市被认可为难民居住并行使他们所享有权利的合法之地。

联合国难民署关于难民营方案的政策¹⁰： 该政策于 2014 年 7 月出台，强调了城区难民政策的原则，力求摆脱以营地为依托的传统行动响应，让难民有机会在社区内合法、和平和独立地生活，同时能够担负起养家糊口的责任。此外，该政策还推行以难民资源和能力为基础的可持续行动方案，并进一步加强与国家和当地发展以及基础设施和服务交付系统的协同作用。

2015 年世界移民报告——移民与城市： 为了管理流动性而建立的新合作关系将用于审查移民与城市之间的复杂动态。在当地移民、政府、民间团体和私营部门之间建立新合作关系，以管理流动性大的不同城市。该报告将提出不同的地方行动计划，为移民创造具有包容性的环境，并提供实践政策方案，打造“机会结构”，将城市移民的利益最大化。

危机国家国内移民（MICIC）计划 是以国家为主导的举措，旨在提高各国及其他利益相关方在应对并满足面临严重危机（可能是因冲突或自然灾害而引起）国家内移民需求方面的能力，包括维护他们的尊严，减轻他们的痛苦。通过广泛而全面地磋商，该计划旨在制定一套自愿性导则和原则，规定危机国内移民的不同利益相关方的职责，汇总良好做法，以准备应对并消除相关情况的持久影响。

解决方案联盟 力求推进流民完成从傍门依户到抗逆力提高、可自力更生谋求发展这一过渡。该联盟行事均依照政策议程（包括 2015 年后发展议程和“新政”流程），将搬迁作为一项发展挑战以及一个关于人道主义和保护的议题，确保合作伙伴队伍不断变化且壮大，形成活跃的网络，同时将这些合作伙伴基于联盟原则和目标所做出的贡献的影响最大化。

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一

⁹ 请访问：<http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>

¹⁰ 请访问：<http://www.refworld.org/pdfid/5423ded84.pdf>

H III

个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国难民署、联合国人权事务高级专员办事处和国际移民组织共同牵头，在联合国训练研究所、联合国经济和社会事务部、联合国粮食与农业组织、联合国人居署、联合国人口活动基金会的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。