



全球契约的二十项行动要点

几个世纪以来，移民问题已经得到天主教会的广泛协助和特别的牧灵关注。今天，面对当前最大的移民潮问题，天主教会深感其担负的重任，并希望继续与国际社会和团体合作开展这项工作。

虽然由于迫害、暴力、自然灾害和贫困原因，大量的人口被迫离开自己的家园，但移民及其面对的问题不应该被忽略，也不应该被视为是一种新的现象，而是人类对危机的自然回应以及对每个人追求幸福和更美好生活的自然愿望的一个见证。这个现实因其重要的文化和精神维度，正在对全球社会的态度和回应产生重大影响。

即使在当前的危机中，经验告诉我们，有效且共同协作的回应和协助是可行的。天主教会期待与国际社会共同努力去促进和实行这些措施来保护目前正在移居的所有人的尊严、权利和自由，包括被迫的移民、人口贩运的受害者、寻求庇护者、难民和国内流离失所者。

联合国计划制定全球契约有两个层面（一个是基于安全、有序和常规迁徙的进程的层面，另一个是关于难民的层面）是通过国际合作和分担责任一起去应对当前这些问题的一个独特机会。

天主教会已经对将列入“全球契约”的许多问题采取了坚定的立场，并希望通过借鉴其多元化和长期的牧民经验对这两个进程作出积极的贡献。为了支持这一贡献，梵蒂冈移民与难民办公室（圣座促进人类整体发展部门）经过与各个国家的主教团以及在该领域工作的天主教非政府组织进行了磋商，编写了以下二十项行动要点。它们已经获得圣座批准。它们建基于天主教会在基层对移民和难民的需求作出的最佳回应和实践。它们并没有改变天主教会关于移民和难民的教导，而是提供天主教和其他倡导者可以使用的实际应用要素，增加和发展与政府对话，并一起迈向全球契约。

这20项行动指南倡导有效和成熟的措施并共同构成对当前挑战的一个整合回应。按照教宗方济各的教导，这些要点分为四个主题：接纳、保护、发展、融入。每个要点都是一个积极的动词和一个行动号召。从目前的可能性出发，它们的最终目标是为所有人建立一个包容和可持续的共同家园。我们真诚的希望这些行动要点将为决策者和所有人针对有关改善移民、难民、寻求庇护者和国内流离失所者的环境，特别是最脆弱者的境况提供令人欢迎的指导。

各种证据和研究显示，移民的数量不断增加而且问题也更加复杂和多元化。因此，在移民和难民之间保持明确的区分比较有难度。他们的需求通常非常相似。因此，我们可以力图让协调和谈判帮助努力达成在这两个全球契约之间最大的和谐。此外，这两个契约都应该对人们的生活产生真正的影响，因此应该包括需要实现的目标和计划以及报告机制。

移民和难民办公室提供了二十项行动指南，以便在2018年底前起草、谈判和通过“全球移民和难民契约”。在教宗方济各的领导下，该办公室落实了这些要点所体现的原则并期待与国际社会合作，将其纳入“全球契约”。

I – 接纳：加强移民和难民的安全和法律渠道

迁徙应该是安全、合法和有序的，决定迁徙也是自愿的。考虑到这一点，建议实行以下行动要点：

1. 鼓励各国禁止任意和集体驱逐。“不驱回”原则应该始终受到尊重和支持。这一原则是基于每个人的个人情况，而不是一个国家一般声称的“安全”考量。各国应避免使用安全国家名单，因为这些名单通常不能满足难民的保护需要。

2. 鼓励各国和所有相关行动者扩大安全和自愿移徙和重新安置的替代法律途径的数量和范围，并充分尊重不驱回原则。这种途径的例子包括：

a. 实行延长人道主义签证的做法，如果这种做法已经存在，则将其扩展为国家政策优先事项的使用。

b. 鼓励更多地使用学生签证，包括学徒和实习计划以及各级正规教育。

c. 实行人道主义走廊方案，向特别脆弱局势的地区，包括被迫逃离冲突和自然灾害的人们提供人道主义签证。

d. 建立立法程序，通过公民、社区和组织的团体和私人赞助促使地方的融入和整合。

e. 对难民采取移民安置政策，如果已经在法律框架内存在，就可以按照不同的规模来增加安置的难民人数，使难民的数量能够达到按照联合国难民事务高级专员办事处确定的年度安置需求。

f. 提供家庭团聚签证，如果已经有了这个计划，可以扩大签发的签证数量，特别是为所有家庭成员（包括祖父母，兄弟姐妹和孙辈）的团聚。

g. 实行允许对被迫逃离其原籍国的武装冲突、迫害或者随处可见暴力的地区的人们即时接收，即使暂时由邻国通过，例如给予临时保护地位的国家政策。

h. 一个对移民和难民的负责任和有尊严的接纳“始于为他们提供体面和适当的住所。来自全球各地寻求庇护者和难民的巨大聚会并没有产生积极的结果。相反，这些聚会创造了新的脆弱性和困难的局面。已经在不同地方发起的更广泛的接纳程序似乎赞成个人遭遇，并允许提供更好的服务质量和更多的成功保障。”¹

3. 鼓励各国实行一个国家安全的展望，这一展望考虑到所有移徙者、寻求庇护者和难民进入其领土的安全和人权。例如：

a. 为在边境地区工作的公职人员和执法人员提供国际人权法和国际难民法方面的培训。

b. 在处理申请人的合法地位之前，实行合适的国家政策首先去回应申请人的需求和脆弱，包括获得基本的服务。

c. 实行优先考虑逃离武装冲突、受到迫害或普遍暴力的难民和寻求庇护者的安全和保护的国家安全政策，以便迅速确定筛选和入境程序。

d. 实行帮助寻求进入该领土的人替代被拘留形式的国家政策。

¹教宗方济各于2017年2月21日在国际移徙和和平论坛对参与者的致辞。

II-保护：确保移民和难民的权利和尊严

天主教会坚持实行全面和整合的进程，并特别强调和专注人的中心地位。事实上，一个整体的方法仍然是检测和超越不良定型观念的最佳方式，并避免在某些具体方面侮辱任何人，从而考虑到整个人的所有层面和基本层面。“人权的适当执行对移民以及派遣国和接受国都真正有益。这里所提出的措施并不仅仅是对移民的让步。它们符合移民，东道国社会和整个国际社会的利益。促进和尊重移徙者的人权及其尊严可以确保人人享有社会的权利和尊严并得到充分尊重。”² 不管他们的迁徙状况如何，移民、寻求庇护者和难民应受到尊重并充分尊重他们的人权。虽然每个国家都有权管理和控制边界，但移民和难民必须按照国际法规定的适用义务，包括国际人权法和国际难民法而获得妥善接待。事实上，有更多的替代和合法途径可以帮助移民和难民，这样他们不太可能被犯罪网络所利用，从而避免让自己成为人口贩运的受害者，或者在偷运移民的背景下成为被剥削和虐待的受害者。

生命权是公民和政治自由的最基本保障。“公民权利和政治权利国际公约”第六条规定：“每一个人都具有与生俱来的生命权。这项权利应受到法律保护。任何人不得被任意剥夺他的生命。”³ 对移徙者、难民和寻求庇护者，特别是搜索和救援行动中的每一个回应都必须是为了确保和保护所有人的生命权，无论其地位如何。基于这点，提出了以下行动要点：

4. 鼓励拥有大量劳务输出的国家实行政策和实际的运作，为选择移民的公民提供保护。例如：

- a. 建立全国性的出发前的信息系统和培训，提醒和教育公民和雇主以及在边境地区工作的公职人员和执法人员，查明强迫劳动或贩运的迹象。
- b. 要求国家对就业招聘人员和机构进行监管和认证。
- c. 在国家部一级的层面设立专门的主管海外侨民事务的部门。
- d. 实行包括通过领事保护和法律服务，保护和协助海外移民和侨民社区的利益的国家政策。

5. 鼓励拥有大量劳务输出的国家实行保护免受剥削、强迫劳动或贩运的国家政策。一些具体的做法是：

- a. 制定立法禁止雇主扣留雇员护照和其他形式的身份证明。
- b. 制定为外国居民提供诉诸司法的机会的国家政策，不论其迁徙地位如何，允许他们报告侵犯人权和暴力行为而不用担心遭到报复，包括被拘留和驱逐出境。
- c. 制定允许移民开设也允许雇主直接存款的私人、个人银行帐户的国家政策。
- d. 实行国家最低工资法，这些法律要求定期和可预测地支付工资，至少每月支付一次。

² 圣座常驻联合国观察员和日内瓦其他国际组织在第二十九届人权理事会会议上与移徙问题特别报告员进行互动对话的声明，2015年6月15日，日内瓦。

³ GA res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 52, UN Doc. A/6316 (1966); 999 UNTS 171; 6 ILM 368 (1967).

6. 鼓励各国实行帮助移民、寻求庇护者和难民能够充分利用其技能和能力，以更好地为自己和社区的福祉作出贡献的国家政策。例如：

- a. 为难民和寻求庇护者提供行动自由和工作许可证以及允许他们返回东道国的旅行证件，特别是那些在其他国家工作的人士。
- b. 除了增加更大的接待和鉴定中心外，也实行吸引和鼓励当地社区为少量的寻求庇护者主办的活动。
- c. 制定允许寻求庇护者、难民和移民有能力开设银行账户，建立企业和开展金融交易的国家政策。
- d. 制定允许移民、寻求庇护者和难民使用电信服务，比如使用互联网或移动电话的SIM卡等的国家政策，而不增加繁琐的程序或费用。
- e. 制定允许遣返和返回的移民和难民能够迅速获得原籍国的就业机会的国家政策，从而鼓励他们重新融入当地社会。

7. 在制定国内立法去解决与家人分离的无人陪伴儿童或未成年人的脆弱情况时，鼓励各国履行“儿童权利公约”（CRC）规定的义务。例如：

- a. 不论其迁徙地位如何，强制性拘留绝对不符合儿童的最佳利益，各国需要实行别的办法来替代强制性制度。
- b. 为无人陪伴的儿童或未成年人在与家人分离时提供寄养或监护。
- c. 为家庭、未成年人和成年人建立独立的处理中心。

8. 鼓励各国在处理所有移徙的未成年人时遵守“儿童权利公约”规定的义务，并建议实行以下行动：

- a. 实行保障未成年人在即将进入成人年龄时的法律保护程序。特别是制定保护其法律地位的立法，防止他们成为无证件的民众而受到拘留和驱逐出境。
- b. 实行允许未成年人在即将进入成人年龄时继续教育的程序。
- c. 实行所有生育登记政策，为新生儿提供出生证明。

9. 鼓励各国实行为不同水准和程度的移民、寻求庇护者和难民学习者提供平等受教育机会的国家政策。例如：

- a. 制定为移民和难民提供初级和中级教育水平的国家或者地区政策，无论其迁徙地位如何。
- b. 制定为移民和难民提供与本国公民同等的小学和中学教育教育标准的政策。

10. 鼓励各国通过立法，为移徙者和难民提供充分和足够的社会保护。例如：

- a. 制定立法以确保移徙者和难民的健康权，包括获得初级的保健服务，无论其迁徙状况如何，并在抵达该国后立即生效。
- b. 制定立法允许移民和难民获得国家养老金计划，并保证获得国与国之间的社会保障覆盖面和福利的可转换性，以防止移民和难民由于其移民身份而丧失应有的权利。

11. 鼓励各国制定立法，防止移民和难民成为“无国籍人”。尤其是：

- a. 颁布有关国际公约规定的关于无国籍状态和人权条约以及与国籍权有关的条款所规定的权利和自由方面的适当保护和待遇标准的立法。
- b. 执行有效解决无国籍状态所需的法律和政策改革，在无国籍的四个领域 - 确定、预防、减少和保护方面工作 - 并旨在儿童出生时即获得公民资格。

III. 发展: 推进移民与难民的整体人类发展

目前，那些逃离武装冲突地区的人员的平均流亡时期为17年。对于劳务移民而言，与家庭分离的时间也可能是很多年。东道主国家不仅仅是提供紧急回应和基本服务，而应该确保允许保持长期发展的结构和机制，并为东道国的发展作出贡献。此外，由于2030年的可持续发展目标的基本原则是“一个也不能少”，国际社会应该将难民、寻求庇护者和劳务移民纳入其发展计划中。建议实行以下行动要点：

12. 鼓励各国制定立法，以期能够承认、转移和进一步发展居住在东道国家的所有移民、寻求庇护者和难民的正式技能。例如：

- a. 制定提供高等教育机会并为合格的移民、寻求庇护者和难民提供支持的政策。
- b. 制定为合格的移民、寻求庇护者和难民提供平等的学徒和实习计划并享有本国公民的同等待遇。
- c. 制定协助移民和难民学术和职业教育，包括高等教育的评估、确认和承认的政策，比如，通过大学间的安排以及双边和多边协议等。

13. 鼓励各国实行有助于移民、寻求庇护者和难民与本地融合的法律、政策和做法。例如：

- a. 如果不存在，就需要制定承认寻求庇护者和难民的行动自由和自由选择居住地的法律。
- b. 如果不存在，在向相关的国家当局登记时，制定承认寻求庇护者和难民工作权利的法律。
- c. 实行使用当地语言和习俗提供课程和培训，以及印制东道国移民和难民中最常见的语言的公共通知和信息的政策。

14. 鼓励各国实施促进和维护家庭的完整和福祉的政策和做法，不论其迁徙地位如何。例如：

- a. 制定允许难民和移民与家人团聚的法律，承认这些家庭成员的工作权利。最低收入水平或提供财政支持能力的证据不应成为未成年人与其父母团聚的要求和障碍。
- b. 制定扩大家庭团聚范围政策的法律，包括所有家庭成员（包括祖父母，兄弟姐妹和孙辈），让整个家庭在移民安置过程中保持团聚。
- c. 制定促进获得家庭下落和团聚的政策。
- d. 制定禁止和积极防止虐待未成年工人的法律，确保工作安全且不伤害他们的健康、福祉或影响他们的教育机会。

15. 鼓励各国实行为有特殊需要的移民、寻求庇护者和难民提供与其他残疾公民同等的机会的政策和做法。例如：

- a. 制定为所有残疾人提供残疾人援助设备（例如轮椅，导盲犬，助听器）的政策，无

论其迁徙状况如何。

b. 制定促进快速获得特殊教育或职业培训，以及为无人陪伴或分离的未成年残疾人提供保健的政策。

16. 鼓励国际社会将发展援助和紧急救助的份额增加到主办和支持大量流离失所的难民和逃离武装冲突的移民的国家，无论其迁徙地位如何，所有这些人都会受益。例如：

a. 鼓励捐助国在收容的地区定制移民和难民到达时的援助和救助，包括医疗、教育和社会服务基础设施发展。例如，为建设额外的教室付费，并资助当地无力承担的教师培训。

b. 鼓励捐助国实行拨出一定比例的直接援助，以及为难民和移民提供的项目和服务的政策，为当地有类似经济和社会弊端的家庭的益处着想。

17. 鼓励各国实行保障所有迁徙者和难民在信仰和实践中的宗教自由的政策和做法，不论其迁徙地位如何。

IV-融合：通过移民和难民的广泛参与来丰富社区

对移民和难民的接受是一个新的理解和更广泛的视野的机会，为被接收者而言，他们有责任去尊重接收他们的团体的价值观、传统和法律；为接收者而言，他们需要去承认每个移民都可以对整个社区做出有益的贡献。双方互补互助，团体作为一个整体在更多成员（包括移民和当地居民）的参与下得到加强。那些选择回国的移民或难民也是如此。建议以下行动要点：

18. 融合既非同化也非合并，而是扎根于对方丰富文化和共同承认的“双向进程”的基础上，鼓励各国制定促进地方一体化的立法。例如：

a. 实行在出生时给予公民身份的法律和宪法条例。

b. 实行为所有难民及时获得公民身份的法律。

c. 实行基于权利和需要的方式来给予公民身份的法律。公民身份不应该取决于经济状况或财产所有权。

d. 实行对于年龄较大的申请人（超过五十岁），没有“新语言要求”就可以获得公民身份的法律。

e. 实行便于外国居民家属合法移民的法律。

f. 实行允许东道国长期居民身份常规化的法律。

19. 鼓励各国实行关于积极促进迁徙者和难民的正面形象的政策和方案，并声援他们。例如：

a. 向省市政府和信仰团体提供补贴去主办展示外国团体成员文化积极正面的活动。

b. 参与识别和促进帮助难民和移民的个人和团体的积极榜样的公共意识，并将其纳入当地社区。

c. 要求以大多数移民和难民群体熟知的语言发布公告。

d. 制定促进当地社区热情好客，并积极寻求欢迎并将移民纳入当地社区的政策。

20. 当外国人被迫逃离东道国的暴力或环境危机时，他们通常有资格获得自愿遣返或撤离方案。在这种情况下，应鼓励东道国、捐助国或原籍国实行便于返回者重返社会的政策和程序。例如：

a. 增加捐助者资金以加强在国外的危机中返乡工人的过渡援助或者返回地区的基础设施。

b. 颁布法律承认并允许返乡公民在国外获得的教育或其他凭证的转换，并允许那些拥有专业或职业资格证书（如受过训练的教师、电工、医务人员和重型设备操作员）快速进入劳动力市场。