



## 第六十八届会议

临时议程\* 项目 21(e)

全球化和相互依存

## 国际移徙与发展

## 秘书长的报告

## 摘要

大会第 [63/225](#) 号决议决定在其第六十八届会议期间举行国际移徙与发展高级别对话。大会第 [65/170](#) 号决议邀请有关组织协助编写秘书长的报告。此外，请秘书长提出报告，说明移徙问题对原籍国和目的地国经济和社会发展的影响 ([A/67/219](#))。

本报告导言全面概述自 2006 年以来在应对移徙挑战方面取得的进展。2006 年第一次举行了国际移徙与发展高级别对话。本报告还提出了一些关键问题供 2013 年高级别对话处理。

第二节根据现有最新证据概述了全球移徙趋势，突显出最近移徙流动情况，并论述了移徙对未来人口变化的影响。第三节讨论了移徙与发展的多层面问题，尤其注重移徙对全球发展的影响。

第四节介绍了联合国系统以及国际移徙组织在促进移徙有利于社会和经济方面所汲取的经验教训，同时各机构协调一致地应对移徙问题，并实行有关国际标准和规范。

第五节，本报告提出供高级别对话贯彻落实的八项具体措施。

\* [A/68/150](#)。



## 一. 引言

1. 自 2006 年以来，我们在理解世界上 2.32 亿国际移民如何影响其原籍国和目的地国的发展方面取得了真正进展。我们执行了各种政策，承认他们的贡献并保护他们免受剥削。现在应更系统、负责任地采取行动，确保采用对年龄和性别问题有敏感认识和基于权利的办法处理国际移徙问题。

2. 我们知道移徙可大规模减少贫穷。一些移徙者增加了收入，其子女入学率提高了一倍。他们寄钱给家庭成员，帮助他们上学、支付医疗费并使家里得到水电供应。流向发展中国家的正式汇款仅去年增至 4 010 亿美元。移徙者在全球经济中发挥重要作用，帮助满足急需的技能和劳动力。目的地国依靠他们填补各级劳动力市场空白，并开辟新市场。

3. 2013 年，几乎每个国家都受到移徙的影响。没有一个社会能够考虑其未来而不考虑到人口流动的影响。然而，男子和妇女都不能充分追求体面工作的机会和更美好的生活，移徙者的技能和资格得不到承认，公司和家庭无法启用他们所需要的工人。

4. 目前，合法移徙渠道太少。移徙者人权因而受到损害。数百万人的旅行、生活和工作不受法律保护。因此，剥削移徙者的人权能增大，即偷运和贩运人口者、不法招聘者和腐败雇主。我们必须开始建立一个适应性强、可应对二十一世纪现实的国际移徙系统。

5. 七年前，我们在第一次国际移徙与发展高级别对话上迈出历史性的一步，建立了全球移徙与发展论坛。今天，该论坛已不可或缺，每年吸引 150 多个国家出席，促进对移徙问题的共同理解。

6. 移徙者人权和非正常移徙等一度引起分歧的议题已纳入我们的讨论。民间社会也作出了贡献，并受益于论坛，成为更统一、更有效的变革力量。

7. 与此同时，全球移徙问题小组汇集了 15 个联合国实体和国际移徙组织(移徙组织)，协调其与移徙有关的工作。自第一次高级别对话以来，移徙组织成员、活动范围和涉及面有所扩大，加强了与处理移徙问题的联合国各实体的合作伙伴关系。在这一协作环境中，全球移徙问题小组正在积累证据，以理解和阐明移徙与发展之间的联系，同时推行国际人权法、难民法和劳工法标准。

8. 各国日益面对一系列类似挑战；事实上，几乎所有国家同时是原籍国、过境国和目的地国。他们日益认识到，克服这些挑战需要合作。因此，已开始统一意见，提升共同行动的潜力。

9. 显而易见，已开展有意义的国际合作。汇款费几乎减少一半。目前正在制订新准则：《家政工人公约》将有助于保护一些最易受伤害的移徙者。现时，许多国家正开始将移徙纳入发展战略。

10. 2013 年，高级别对话必须讨论一项面向行动的议程，以建立一个更安全、更透明的国际流动系统。该系统保护移徙者权利，促进共同经济利益，推动建立有凝聚力的多文化社会，处理公众对移徙的忧虑，并将移徙者视为我们社区的重要成员。
11. 必须在各级取得进展。一个真正有活力的人员流动系统需要政府各部门决策者协力应对移徙挑战。
12. 同样，必须利用移徙对发展的影响。移徙一直有助于实现许多千年发展目标。会员国现在应考虑将移徙和移徙者明确纳入 2015 年后的发展议程。
13. 2015 年后的议程还可着眼于消除对移徙者的歧视，特别是在工资、受教育和获得保健方面；消除贩运人口祸害；增加技能水平较高的移徙者所占比例；降低无居住权的移徙者比例。此外，我们必须加强侨民作为发展伙伴的参与。
14. 没有一种对策使我们能够解决这些问题并抓住与移徙相关的机会。我们应采取可取得实效的务实解决办法。
15. 2012 年，负责国际移徙与发展问题秘书长特别代表发起一项倡议，以处理受到国内冲突或自然灾害和人为灾害影响的移徙者困境。利比亚冲突促使他作出努力，在该冲突中成百上千的易受伤害移徙者被困在这个饱受冲突蹂躏的国家。我们可找到切合实际的办法解决这一问题。他的倡议成为我们如何能够努力应对其他挑战的模式。
16. 我敦促会员国参加这次高级别对话，准备就与移徙有关的问题和机会进行积极辩论。现在无需就移徙的各个方面达成一致意见，以确定共同行动的优先事项。解决共同挑战的创新、有效办法最终能够成为全球标准。
17. 我们即将进入一个就移徙问题开展国际合作的新时代。高级别对话是我们进入这一时代的机会。本报告期最后提出的 8 点议程建议采取具体步骤，为移徙者和社区建立更美好的未来。

## 二. 移徙趋势

18. 移徙的规模、复杂程度和影响力继续增大。人口结构的转型、经济增长和最近的金融危机正在使移徙发生变化。这一现象的核心是人们追求体面工作和更美好、更安全的生活。在世界各地，数百万人能够安全、有尊严地自由迁移、生活和工作。然而，另一些人则因贫穷、暴力和冲突或环境变迁而被迫移徙，许多人沿途面对剥削、虐待和其他侵犯人权行为。
19. 全球生产变化加上劳动力市场全球化继续推动国际劳动力流动。在一些国家，人口老龄化加大了在当地无法满足的劳动力需求。对于越来越多的年轻人，移徙是找到有酬职业的唯一可行策略。

20. 运输和技术创新使人们能够更频繁、更远距离地移徙。对世界上大多数公民而言，流动已成为一个负担得起的选择，个人循环移徙、回移和短期流动日益成为家庭长期定居的补充。因此，现实变得更流动、更多样，而且差别更细微，传统分类办法和简单的二分法越来越过时。

#### A. 当今全球移徙人口

21. 目前，世界上估计有 2.32 亿国际移徙者，<sup>1</sup> 其中 59% 的人生活在发达地区。<sup>2</sup> 这一数字中，48% 是妇女。2000 年至 2013 年，全球北方国际移徙者人数估计增长了 3 200 万，而全球南部移徙人口增长了约 2 500 万。<sup>3</sup>

22. 2013 年，国际移徙者占发达区域总人口近 11%，而 2000 年不到 9%。相比之下，他们在发展中区域所占比例不及 2% (见地图 1)。2000 年至 2013 年，居住在和来自全球南部的移徙人口 (南南移徙) 增加了近 2 300 万人，而居住在全球北方但来自全球南部的移徙人口增加了 2 400 多万人。

23. 2000 年至 2013 年，亚洲国际移徙者约 2 000 万人，增加了 41%，在此期间移徙者增加人数多于任何主要区域。因此，亚洲有望近期超越欧洲，成为国际移徙者人数最多的大区。

24. 2000 年至 2013 年，亚洲增加的移徙人口三分之二以上在西亚，从 1 900 万增至 3 300 万以上，因为石油生产国需要合同工人。2000 年至 2003 年，在南东亚，马来西亚、新加坡和泰国等快速增长的经济体，国际移徙者人数激增 (见地图 2)。

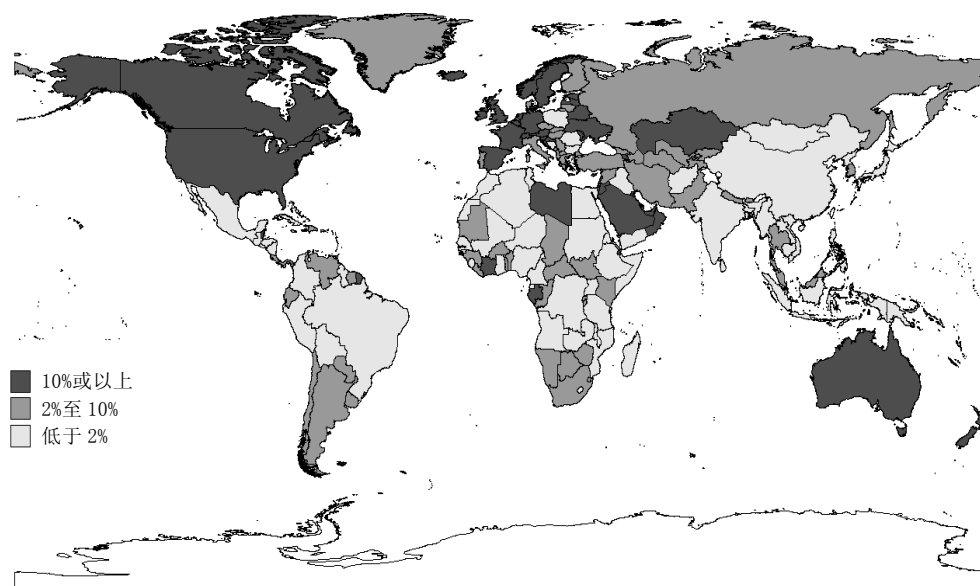
25. 2000 年至 2009 年，全球移徙者总数每年增加约 460 万人，是过去十年每年增加人数 (200 万人) 的一倍以上。在二十一世纪第一个十年期间，亚洲国际移徙者人数增幅最大 (每年 170 万)，其次是欧洲 (每年 130 万) 和北美 (每年 110 万)。亚洲作为原籍区域的增幅也最大：来自亚洲的全球移徙者每年增加 240 万，其次是拉丁美洲和加勒比 (100 万)、非洲 (60 万) 和欧洲 (50 万)。

<sup>1</sup> “国际移徙者”是生活在出生国或国籍国境外的人。

<sup>2</sup> 经济和社会事务部，人口司，“国际移徙者人口统计趋势：2013 年订正版”，(联合国数据库，POP/DB/MIG/Rev. 2013) (即将出版)。

<sup>3</sup> 区分发达区域和发展中区域是为了统计上的方便，并不反映对特定国家或地区发展阶段的判决。“全球北方”和“全球南部”是“发达区域”和“发展中区域”的同义语。

地图 1  
国际移徙者在总人口中所占比例



来源：经济和社会事务部人口司，《国际移徙者人口统计趋势：2013 年订正版》（联合国数据库，POP/DB/MIG/Rev. 2013）（即将出版）。

26. 2010 年至 2013 年，国际移徙者人数增速减缓，每年约为 360 万人。在本报告所述期间，欧洲增加最多(110 万)，其次是亚洲(100 万)和北美洲(60 万)。在非洲，移徙者总人数每年增加 50 万，但难民人数骤减。

27. 在全球范围内，女性移徙者比例一直保持相对稳定，2000 年为 49.1%，2013 年为 48.0%。2000 年至 2013 年，在澳大利亚和新西兰、北美洲、南美洲和西欧，女性移徙者所占百分比有所增加，部分原因是妇女预期寿命比男子长。与此相反，非洲女性移徙者比例从 47.2%降至 45.9%，而同期亚洲女性移徙者比例从 45.4%降至 41.6%，因为对体力劳动的需求不断增加。

28. 20 岁以下国际移徙者人数从 2000 年的 3 090 万增至 2013 年的 3 490 万，全部发生在发展中国家。因此，年轻移徙者在发展中世界所占总比例从 2000 年的 56% 增至 2013 年的 62%。2000 年至 2013 年，亚洲年轻移徙者人数最多，将近 310 万。相形之下，同期北美洲 20 岁以下国际移徙者人数减少 60 万。2013 年，非洲 20 岁以下移徙者在所有移徙者中所占比例最高(30%)，其次是拉丁美洲和加勒比(24%)。

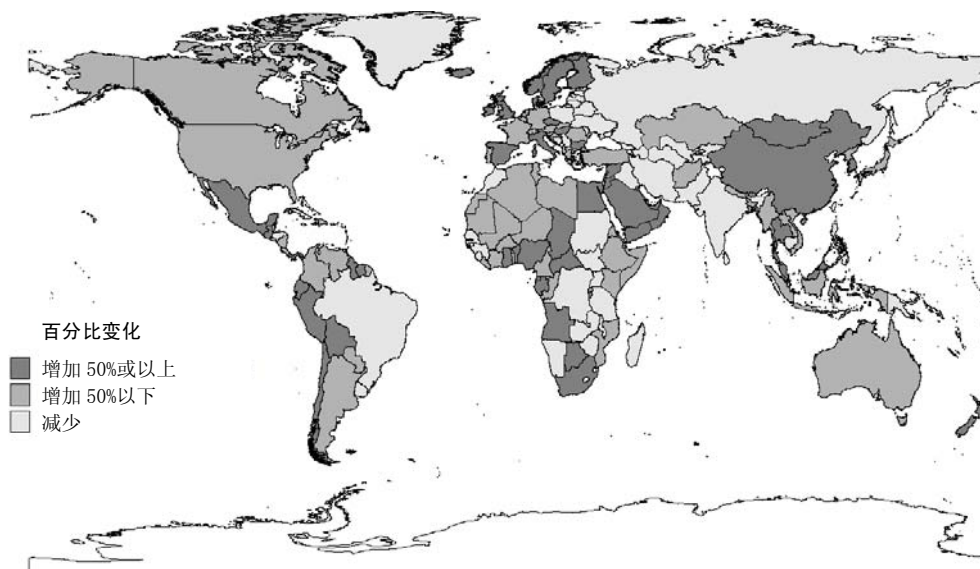
29. 根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)统计学会每年编写的《全球教育文摘》，2010 年约 360 万大学生正在其出生国境外学习，比 2007 年增加了 29%。虽然 2010 年大多数国际学生仍集中在北美和欧洲，但国际学生流动的模式已更加多样化，越来越多的外国学生在亚洲和大洋洲学习。留学生增加反映出高等教育全球化及高学历者的流动性。

30. 自 2000 年以来，世界范围内的难民人数一直保持相对稳定，约为 1 570 万人。但发展中国家难民比例从 10 年前的 80% 增至 2012 年的 87% 以上。截至 2013 年 7 月，阿拉伯叙利亚共和国境内冲突导致约 150 万名登记的难民。<sup>4</sup> 难民人数持续庞大，经久不减。这严峻地提醒人们，对于数百万人而言，跨越国境不是可以选择，而是唯一可行的选择。

31. 环境因素可能是移徙的重要驱动力，但目前它们通常不是人们迁移的唯一原因。因环境因素而跨越国际边界的人得不到向难民提供的国际保护。涉及环境变化移徙的政策能够帮助人们离开脆弱环境并建立更具复原力的社区。因此，对于易受到气候变化和环境退化影响的社区，移徙可成为一项重要的适应策略。<sup>5</sup>

地图 2

#### 2000 年至 2013 年国际移徙者人口统计的变化



来源：经济和社会事务部人口司，《国际移徙者人口统计趋势：2013 年订正版》（联合国数据库，POP/DB/MIG/Rev. 2013）（即将出版）。

32. 就其性质而言，很难获得非正常移徙的数据。在美利坚合众国——提供定期更新资料的少数几个国家之一，无正常法律地位的国际移徙者人数估计超过 1 100 万人。<sup>6</sup> 意大利、马来西亚、泰国和大不列颠及北爱尔兰联合王国等其他国家，无正常身份的移徙者人数为 500 000 或以上。

<sup>4</sup> 联合国难民事务高级专员办事处，“叙利亚难民机构间区域对策-埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、土耳其-2013 年 6 月 27 日至 7 月 3 日”。可查阅 [reliefweb.int](http://reliefweb.int)。

<sup>5</sup> Government Office for Science, *Foresight: Migration and Global Environmental Change* (伦敦, 2011 年)。

<sup>6</sup> J. Passel 和 D. Cohn (2012), “非法移民：2011 年 1 110 万” (华盛顿哥伦比亚特区, 皮尤研究中心, 2012 年)。

## B. 最近朝向选定国家的移徙流动<sup>7</sup>

33. 2011年，抵达经济合作与发展组织(经合组织)国家的长期移徙者人数达380万人，类似于2009年和2010年的水平，但比2007年高峰440万人低13%。虽然自2007年以来抵达南欧的外国人已大幅减少，但在大多数经合组织国家移民人数波动不大，表明虽然经济和金融危机已影响移民流向一些国家，但移徙政策、移徙网络和人口变化等基本驱动因素继续影响移徙。<sup>8</sup>

34. 经济和金融危机对受影响最严重国家的公民外流产生了重大影响。2007年至2011年，希腊和西班牙公民流入欧洲和经合组织其他目的地国的人数增加了一倍多，而爱尔兰外流公民人数增加了80%。

35. 家庭团聚依然是进入经合组织国家移民的主要行政类别。<sup>9</sup> 2011年，130多万移民作为家庭成员抵达，约占移民总人数的三分之一。其次是根据自由行动制度流入经合组织的移民，2011年将近100万人，占总人数的25%，主要是在欧洲联盟各国之间流动，因此不能按移徙主要目的分类。大约六分之一流入经合组织国家的所有移民(约680 000人)以就业为目的。2011年，这些工人由将近290 000名家庭成员陪同。在过去五年中，每年约300 000人作为难民或出于其他人道主义理由获准进入经合组织国家，约占移民总数的7%。

36. 最大规模的发展中国家之间移徙流动是在亚洲，尤其是在南亚和东南亚及海湾国家合作委员会国家之间。仅在2010年，亚洲国家签发了大约220万个工作许可证，超过2005年的150万个。大多数工人前往沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国。与此同时，马来西亚和泰国等东南亚国家作为移徙劳工目的地的重要性增大。

37. 亚洲移徙劳工的主要原籍国是菲律宾、印度和印度尼西亚。虽然在菲律宾每年签发的劳动许可证数目已从2000年约600 000个增至2010年900 000多个，但印度和印度尼西亚仅在2004年以后就成为主要输出国，2008年达到顶峰，分别每年超过800 000名公民离境。来自孟加拉国、印度和巴基斯坦的移徙劳工大多是男性，主要前往海湾合作委员会国家，而来自印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡的移徙劳工大多是女性，在更多不同的国家工作。

## C. 移徙与未来人口变化

38. 在发达区域，净移徙在维持人口增长方面的作用越来越重大。1990年至2000年期间，净移徙超过自然增加，成为人口增长的主要推动力，这个趋势今天仍在继续。从2020年至2030年往后，预计发达区域出生人数减去死亡人数之后的余额为负数。净移徙虽不足以逆转人口下降趋势，但仍然有助于减缓人口下降速度。

<sup>7</sup> 这一分析的地理覆盖面有限，因为缺乏关于移徙流动数据。

<sup>8</sup> 经合组织，“2013年国际移徙展望”。

<sup>9</sup> 许多最初根据家庭团聚方案入境的移民进入了劳动力市场。

39. 2000 至 2010 年期间，发展中区域通过自然增加方式新增 7.75 亿人，同时因为净迁出移民而减少 3 500 万人。尽管发展中区域将继续净迁出移民，但在可预见的未来，净迁出对人口规模的影响不大。

40. 在发达区域，15 至 64 岁之间的人口数目在 2010 年达到顶峰，截至 2030 年时可能会减少 4 300 万。同时，发展中区域工作年龄人口预计将在 2010 年至 2030 年之间增加近 10 亿。这种人口差异在未来数十年中仍然会是推动移徙的重要因素。

41. 净移徙预计会有助于延缓发达区域人口老龄化的影响。然而，即使有移徙者流入，今后数十年中发达区域的受抚养人比率，即 20 岁以下或 65 岁以上受抚养年龄的人口数除以 20 岁至 64 岁之间的工作年龄人口数，预计将会增加。

### 三. 移徙对发展的影响

42. 在原籍国、中转国和目的地国，移徙对移徙者和非移徙者同样产生影响。一些影响可以在家庭层面直接感受到，社区或国民经济则受到其他影响。虽然一些国家失业率高，但发展中国家和发达国家都需要具有不同技能的外籍工人来解决其劳动力市场的严重短缺问题。

43. 移徙者和移民社群以汇款、创新、贸易和投资形式以及通过技术、技能和知识转移做出的贡献日益得到目的地国和原籍国的认可。信息和通信技术的发展使移徙者能够加强与祖国的联系。

#### A. 对目的地国的影响

44. 经合组织最近的一项研究发现，国际移徙者缴纳的税款和做出的社会贡献大于他们获得的个人福利。由于工资低，外国出生者的纳税低于本国出生者，但他们获得的福利也更少。<sup>8</sup>

45. 移民往往对目的地国一般大众的工资和就业产生较小影响。然而，如果新移民成为同样是低技能工人的替代者，则会导致低技能的本地出生工人或早期移民的工资和就业机会减少。

46. 证据表明，国际移徙缩小了加拿大的工资不平等，原因是加拿大有大量高技能移民。<sup>10</sup> 1990 年至 2006 年期间，进入美国的外来移民至多只会对受教育程度最低的本地出生工人的实际工资产生温和的长期负面影响。<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> A. Aydemir and G. Borjas, "Comparative analysis of the labor market impact of international migration: Canada, Mexico and the United States," National Bureau of Economic Research Working Paper No. 12327 (Washington, D. C., 2006)。

<sup>11</sup> G. I. P. Ottaviano and G. Peri, "Rethinking the effects of immigration on wages," National Bureau of Economic Research Working Paper No. 12497 (Washington, D. C., 2012)。



47. 来自尼加拉瓜的移徙者对哥斯达黎加的平均收入有正面影响；在移徙者最为集中的部门，即家庭服务、建筑和农业部门，收入增长快于其他行业。<sup>12</sup> 相反，马来西亚的移徙工人对制造业的实际工资产生虽小但可计量的负面影响。<sup>13</sup>

48. 人们普遍误认为移民每承担一份工作都意味着本地出生的工人减少一个工作机会。最近对 1980 年至 2005 年期间 14 个经合组织目的地国和 74 个原籍国所做的研究表明，移民一对一地增加了就业，不会挤占本地出生工人的机会。<sup>14</sup> 移民往往会增加经济总产出，原因是对货物和服务的国内需求因移徙者而增加，从而创造了就业。例如，2000 年至 2007 年期间美国国内生产总值的增长中，外来移民的贡献占 32%。<sup>15</sup>

49. 移徙者做出的贡献还包括作为企业家创业并雇用他人。在经合组织国家内，外来移民中的创业精神稍高于本地出生之人，尽管创业精神视原籍国和目的地国以及时间长短而差异显著。1998 年至 2008 年期间，在外国出生的自营职业者或中小型商户平均创造了 1.4 至 2.1 个额外工作机会。<sup>16</sup>

50. 外来移民在创新和创业方面是日益增长的重要力量，尤其是在科学、技术、工程和数学领域。自 1975 年以来，中国裔和印度裔在美国取得的专利从 2% 分别上升到 9% 和 6%，而欧洲后裔发明家登记的专利则从 90% 下降到 76%。<sup>17</sup>

## B. 对目的地国的影响

### 劳动力市场

51. 在过去 10 年中，随着教育和技能水平的提高以及全球人力资本竞争加剧，大学毕业生、专业人员、医生、信息技术专家、企业家或投资者等高技能移徙者的数目稳定增长。近期还有证据显示，有才干和受过教育的人在发展中国家之间大量移徙。

<sup>12</sup> T. H. Gindling, "South-South migration: the impact of Nicaraguan immigrants on earnings, inequality and poverty in Costa Rica," *World Development*, vol. 37, No. 1 (January 2009).

<sup>13</sup> P. Athukorala and E. S. Devadason, "The impact of foreign labor on host country wages: the experience of a Southern host, Malaysia," *World Development*, vol. 40, No. 8 (August 2012).

<sup>14</sup> F. Ortega 和 G. Peri, "The causes and effects of international labor mobility: Evidence from OECD countries 1980-2005," 联合国开发计划署人类发展研究论文, 第 2009/06 期 (2009 年 4 月)。

<sup>15</sup> R. Puentes et al., "Towards an assessment of migration, development and human rights links: conceptual framework and new strategic indicators," *Peoples' Global Action on Migration, Development, and Human Rights, IV Global Forum* (Mexico City, November 2010).

<sup>16</sup> OECD, *International Migration Outlook 2011*.

<sup>17</sup> W. Kerr, "U.S. high-skilled immigration, innovation, and entrepreneurship: empirical approaches and evidence," 世界知识产权组织会议论文 (2013 年)。

52. 大量资料显示高技能人员迁出移民即“人才外流”的负面影响，人力资本的丧失在一些情况下影响到基本服务的提供，造成财政资源枯竭，并且抑制了经济增长。高技能工人迁出移民对专业人员数目相对较少的小型发展中国家影响特别大。教师和医疗工作人员迁出移民削弱了一些国家提供服务的能力。

53. 迁出移民可能引发工资上涨压力，减轻原籍国的失业和就业不足，在失业严重和经济停滞的时期尤其如此。例如，1970年至2000年之间墨西哥向美国迁出移民导致墨西哥名义工资上涨8%。<sup>18</sup>

#### 散居国外者、知识转移和社会汇款

54. 移民社群能够发挥作用，为其原籍国制造的产品创造市场。例如，大韩民国出生的企业家帮助把该国制造的汽车和电器引入美国。同样，在加拿大开展的研究发现，在亚洲技术移民人数翻倍的同时，进口到加拿大的亚洲产品增加了74%。<sup>19</sup>

55. 散居外国者的网络长期以来就是从目的地国向原籍国传递知识、信息和专门技能的管道。住在国外的研究人员、科学家和技术专家可能为其母国带来“人才回流”，前提是移徙的前景鼓励打算迁移的个人提高其教育水平和技能。<sup>20</sup>

56. 在目的地国成为成功企业家的移徙者在外国直接投资流动方面发挥重要作用。移民社群既可以是外国直接投资的直接来源，也可以作为有效中介，将外国直接投资引向其母国。

57. 一些国家制定政策和方案，鼓励散居国外的人在本国进行更多金融投资。策略包括提供关于投资机会的信息，促进散居国外者与本国商业界的联系以及投资于公共基础设施，以支持外国直接投资项目。例如，印度采取的举措包括对侨民在印度银行的储蓄提供税收优惠，组织年度侨民会议，并建立单独部门与散居外国者正式开展互动。

58. 中国的长期政策是鼓励高技能迁出移民回归，并且加强侨民与母国之间的纽带。<sup>21</sup> 在一些发展中国家，从外国回归的移徙者比非移徙者更有可能成为企业家，其中部分原因是前者在海外获得了人力资本和储蓄。

<sup>18</sup> P. Mishra, “Emigration and wages in source countries: evidence from Mexico,” *Journal of Development Economics*, vol. 62, No. 1, (January 2007).

<sup>19</sup> K. Head and J. Ries, “Immigration and trade creation: econometric evidence from Canada,” *Canadian Journal of Economics*, vol. 31, No. 1 (1998); R. E. B. Lucas, “Diaspora and development: highly skilled migrants from East Asia,” prepared for the World Bank (2001).

<sup>20</sup> 例如，见：B. Xiang, “Towards sustainable ‘brain circulation’: what India and China can learn from each other,” *International Conference on Population and Development in Asia* (2006); C. Wescott, “Promoting exchanges through diasporas,” *Group of 20 workshop on Demographic Challenges and Migration* (2005).

<sup>21</sup> D. Kapur, “Ideas and economic reforms in India: The role of international migration and the Indian diaspora,” *India Review* vol. 3, No. Y (October 2004).

59. 回归移徙者的想法、态度和行为也有益于原籍国。侨汇有助于在母国创造更有利于发展举措的环境。例如，散居外国的印度人对于提高母国官僚机构的效率和促进经济改革产生了影响。<sup>21</sup>

## 侨汇

60. 跨国社群对其母国的发展产生积极影响，特别是通过资金转移。2012年，流向发展中国家的有记录汇款达到历史新高4 010亿美元。<sup>22</sup>按从高到低的次序，印度、中国、菲律宾、墨西哥是最大的移徙者汇款接收国；也是按从高到低的次序，侨汇在国内生产总值中所占份额最高的则是塔吉克斯坦、利比里亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托和摩尔多瓦共和国等较小国家。

61. 流向发展中国家的汇款在2009年金融危机期间下降了4.8%，在那之前的两年中，汇款分别增加了16.5%和22.9%。然而，汇款很快恢复，预计在今后三年将每年平均增加8.8%，2015年将达到5 150亿美元。<sup>22</sup>

62. 尽管从2008年至2010年，全球汇款费用有所下降，但之后这种趋势却发生停顿和逆转，全球平均费用保持在9%左右。<sup>23</sup>这一发现表明，必须重新强调八国集团最初于2009年通过并由20国集团在2011年重申的“5年5个百分点”目标，即在五年时间内将汇款费用从10%降至5%的承诺。促使一些汇款渠道费用高昂的因素包括竞争不充分、缺乏透明度和监管障碍。

63. 汇款增加家庭收入，通常被用于食物、住房和穿衣等基本的生存需要以及耐用品。汇款还被用于支付保健和教育费用，直接增进人力资本。汇款在原籍国用于消费或投资，有助于产生收入并创造就业。然而，汇款本身并不足以确保接收汇款的家庭将其用于投资和储蓄：原籍国须营造有利于投资金融环境，而且移徙者必须能够信任政府和相关机构。

64. 侨汇是私人资金流动，不得混同于官方发展援助。鉴于移徙具有选择性且汇款分布不均衡，只有特定的社区、家庭或个人可能会受益。

## C. 对儿童和家庭的影响

65. 移徙以各种方式影响着儿童：儿童自身可能是移徙者，可能被留在原籍国，或者可能是移徙者父母在目的地国所生的孩子。越来越多的儿童和青少年为寻求更高的生活水平、家庭团聚、教育和安全而移徙。

66. 虽然移徙可以成为有助于增强能力的经历，但年轻人特别容易在移徙的各阶段遭受暴力、剥削和虐待。孤身儿童和与家人失散的儿童风险尤其大。非正常移

<sup>22</sup> World Bank, Migration and Remittance Unit, Development Prospect Group, “Migration and development brief,” No. 20. 可查阅: [worldbank.org](http://worldbank.org)。

<sup>23</sup> World Bank, “Remittance prices worldwide,” No. 5 (2013年3月)。可查阅: [remittanceprices.worldbank.org](http://remittanceprices.worldbank.org)。

徙儿童面临许多挑战，包括自己或其家长被羁押、递解出境，以及享受不到出生登记、教育、保健和住房等基本权利和服务。

67. 在原籍国，移徙有助于实现增强女孩权能和性别平等，例如可以提高女孩入学率，这主要归功于寄回家的汇款。然而，如果父母一方或双方都不在，女孩和男孩被迫承担照顾家庭或养家糊口的主要职责，并有可能因此而辍学，则移徙可能会强化现存的性别不平等。青少年特别容易因与父母分离而产生情绪和心理问题。

68. 在移徙者与其家庭失去联系的情况下，家庭分离造成的紧张无法用收到汇款的经济所得或移徙带来的其他利益进行弥补。<sup>24</sup> 移徙对留守的老年人也产生影响。老年人接管照顾儿童和家庭的责任，更年轻的家庭成员才有可能谋求去外国工作。

#### 四. 努力落实全球政策议程

69. 越来越多的人一致认为，移徙是二十一世纪全球发展的内在特点。应当集中努力促进国际流动，保护并实现移徙者及其家庭成员的人权，创设正常、安全、有序且反映劳动力市场实际情况的移徙渠道。虽然人们有权离开和重返自己的国家，但各国也拥有管制外国人入境和境内居留的主权权利。

##### A. 彰显移徙的贡献并申明和保护移徙者的权利

###### 评估

70. 所有人都必须能够不受歧视地行使其基本人权和劳动权利。但实际上，许多移徙者在行使人权、获得社会保护和基本服务过程中面临障碍。

71. 各国在管制和促进移徙方面存在的差距阻碍了尊重、保护和实现移徙者人权的努力。只有少数国家有适当的政策和立法框架或训练有素的人员，能够促进正常移徙，减少非正常移徙的发生率。当正常的移徙渠道未能反映劳动力市场需求时，移徙者就更有可能进行非正常流动。非正常情况下的移徙者面临更大的受剥削和虐待风险，他们也往往缺乏基本服务，甚至有可能被羁押。

72. 在理解移徙对发展所做的多重贡献方面取得的进展未能同步影响公众的认识。实际上，认为移徙是偏离常态而不是发展的基本特点的观念仍然十分普遍。全球经济和金融危机发生后，反对外来移民的情绪在一些情况下酿成对移徙者的歧视和暴力。必须让公众更多地认识到移徙者的人权以及移徙者通过劳动、技能、知识、想法和价值观所做的贡献。

###### 建议

73. 会员国应当重申保护所有移徙者的人权，同时考虑到移徙者的年龄、性别和家庭因素以及具体的脆弱性。为此目的，各国应批准并实施国际人权和劳动权核

<sup>24</sup> 联合国儿童基金会，“移徙对塔吉克斯坦留守儿童的影响”，可查阅：[unicef.org/tajikistan/resources\\_18660.html](http://unicef.org/tajikistan/resources_18660.html)。

心文书,尤其是专门保护移徙工人的文书,如国际劳工组织(劳工组织)1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《移徙就业公约》(1949年修订本)(第97号公约)、《关于恶劣条件下的移徙和促进移民工人机会和待遇平等公约》(第143号公约)和《家政工人公约》(第189号公约)。对于恐外行为和歧视移徙者的行为,应加强执法和刑事司法应对措施。所有移徙者都应免受残酷、非人和侮辱人格的待遇,并应能有效利用投诉机制和获得司法救济。

74. 会员国应努力提高公众对移徙者为母国和东道国社会所做贡献的认识,消除对移徙的误解。可通过与私营部门和媒体以及代表移徙者、雇主和工人的各种组织合作制定的国家行动计划,加强这方面的努力。

75. 一些移徙者群体特别脆弱并遭受歧视。会员国应保障儿童享有《儿童权利公约》规定的全部权利。儿童的最佳利益应永远具有优先地位。羁押移徙儿童构成对儿童权利的侵犯。应保护女性移徙者在移徙过程的所有阶段和工作场所不遭受性别歧视和暴力。应特别关注移徙者在性健康和生殖健康方面的需要。

76. 应保护移徙工人在正规和非正规劳动力市场上不受虐待和剥削,无论其地位是否合法。关键步骤包括强制执行童工法,允许移徙工人到达目的地后能更换雇主,确保在工资和工作条件上实行平等待遇,使用文凭和能力确认系统,以及规范和监督招聘机构。应通过双边和多边协定,改进移徙者社会保障福利的可携带性。

77. 各国在保护法律地位不正常的移徙者方面需要应对相关挑战,包括向其提供保健、教育、适当住房和子女出生证等基本文件。对于已经充分融入目的地国、无法返回其原籍国或其家庭成员拥有不同法律身份的无证移徙者,应考虑给予其正常身份。应扩展正常移徙机会,特别是为低技能移徙工人提供更多机会。各国应寻求采取行政拘留之外的其他方式对待非正常移徙者,特别是儿童。此外,各国和其他合作伙伴应传播关于使用正规移徙渠道的信息。

78. 应继续开展打击贩运人口和偷运移徙者的全面努力,加强为被偷运移徙者和被贩运者提供协助的方案。应保护因缺乏安全保障和冲突而被迫流离失所者或一旦返回则可能遭受酷刑或迫害的人不被驱回。应探索各种可能性,让难民能够利用临时劳动力迁移计划。

## B. 加强证据基础<sup>25</sup>

### 评估

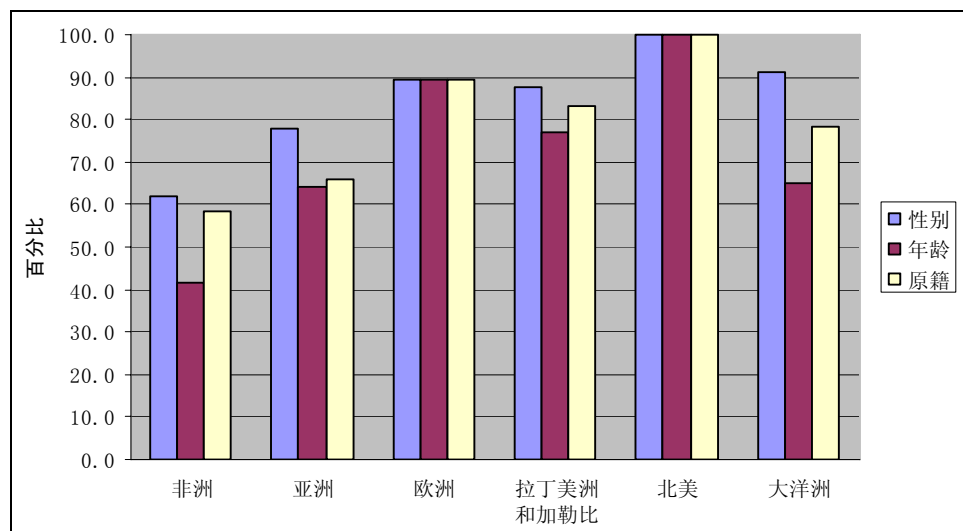
79. 在大多数发展中国家,人口普查是移徙数据的主要正式来源,每10年提供一次关于移徙人口的有限信息;但是,普查并不提供关于循环和临时移徙的信息。

80. 自1995年以来,大多数国家(80%)都报告了在至少一个时间点上居住在其境内的女性和男性移徙者的总数。较少国家(75%)按出生国或国籍国提供了关于国

<sup>25</sup> 见第2013/1号决议,载于《经济及社会理事会正式记录,2013年,补编第5号》(E/2013/25)。

际移徙者的信息，而更少的国家(约三分之二)报告了移徙者的年龄。亚洲 66%的国家和非洲 59%的国家提供了原籍地信息。10 个非洲国家中只有 4 个提供了关于移徙者年龄的信息(见图 1)。

图 1  
提供了移徙者核心特征的国家百分比



来源：联合国(2013年)，《国际移徙者人口统计趋势：2013年订正版》(即将出版)。

81. 有效决策需要关于国际移徙者人口和流动情况、法律地位、教育和技能、停留期限以及经济、社会和法律融入情况的详细数据。还需要关于职业分布、工作条件、工资、获得服务机会以及安全和卫生条件的信息。在收集关于没有正常法律身份的移徙者的数据方面，持续存在特别的挑战。此外，也迫切需要与移徙相关的人权指标。

82. 更准确的数据将有助于评估劳动力市场需求、社会保障计划、移民社群贡献以及移徙与发展举措的效应。可以作出更大努力加强现有的数据收集和分析系统，并在需要时推出新的措施。

### 建议

83. 定于 2013 年举行的高级别对话应鼓励持续地开发能力，以生成和保存及时和可比的移徙数据并改进相关信息系统。这种数据的收集应遵守关于隐私和保护的国际标准。

84. 人口普查应包括关键的移徙问题，例如出生国、国籍国和抵达年份或时期。<sup>26</sup> 出自普查的交叉列表应包含年龄、性别、教育程度和技能水平等变量。

<sup>26</sup> 另见全球发展中心，Migrants Count: Five Steps toward Better Migration Data(哥伦比亚特区华盛顿，2009年)。

85. 在可行情况下，移徙问题应列入全国劳动力调查、生活平衡量研究、多指标类集调查和人口与健康调查之中。如果移徙单元无法纳入现有调查方案，可能需要专门进行移徙调查。

86. 应更好地利用现有行政数据并制订其编纂标准。有助于移徙研究的行政来源包括签证申请和决定、劳工许可证数据、庇护裁决决定以及出入境系统。这些来源对于确定移徙原因具有特别的相关性。

87. 国际合作，尤其是原籍国与目的地国之间统计信息的交流，对于改进移徙数据至关重要。例如，可利用主要目的地国的普查和行政数据编写侨民概况。

### C. 将移徙纳入国家发展战略和 2015 年后发展议程

#### 评估

88. 很少有国家发展计划纳入了移徙问题。那些提到了这个问题的计划往往把重点放在移民控制、非正常移徙和人口贩运方面，而不是也确认移徙对促进发展的利益。因此，移徙与发展举措仍然零星分散、资金不足、缺乏国家自主且规模和影响都有限。低技能和半熟练工人、散居国外者、回归移徙者和难民等一些特殊移徙群体的发展潜力很少得到承认。

#### 建议

89. 高级别对话提供了一个机会，可就移徙对发展的影响提出令人信服的论述。借助联合国可持续发展大会的势头，移徙问题应被纳入可持续发展目标和 2015 年后发展议程之中。

90. 应当推动把移徙纳入国家和国家以下各级发展战略和计划，例如减贫战略和国家适应行动纲领。协调一致的劳动力移徙和就业政策应使无论高技能工人还是低技能工人的劳动力供应及需求都得到更加有效的匹配。这可以包括扩大低技能工人的临时或永久移徙机会。

91. 各国应依据教科文组织关于承认资历的六项公约和相关工作，确保相互承认外国资历。原籍国和目的地国可制订反映国内外劳动力市场需求的联合教育方案及教学大纲，并提供海外就业机会的信息。

92. 应改进包括农村地区在内的金融服务监管框架，以降低汇款费用。应消除进入市场的障碍，包括排他性协定和扭曲的激励架构。公私伙伴关系可增强银行、邮政网络、电信运营商和小额金融机构所提供汇款服务的互操作性。可开发小额保险等新的金融产品以满足移徙者的具体需求。

93. 原籍国和目的地国之间在善用侨民贡献方面需要加强包括投资和贸易在内的合作。相关部委、使馆、侨民协会、发展非政府组织和私营部门之间有形和持续的合作可以支持侨民群体。移民社群也可通过合格国民临时返回原籍国在冲突后局势中提供协助和通过在国外投票的方式，在原籍国发挥建设性的作用。

## D. 在各级加强对话、合作与一致性

### 评估

94. 作为其审查国际商定发展目标落实情况的一部分，大会定期审议国际移徙与发展及移徙者人权保护的问题。经济及社会理事会则在其贯彻落实国际人口与发展会议行动纲领的后续会议中审议这类专题。

95. 全球移徙与发展论坛以务实和面向行动的方式促进了关于国际移徙的对话及合作。该论坛就移徙者权利和非正规移徙等敏感议题开展了辩论，并启动了与民间社会具有建设性的意见交流。尽管论坛总体而言取得了成功，但在执行其建议、确保其长期可持续性和界定其与联合国的关系方面，仍然存在着挑战。

96. 全球移徙问题小组在移徙领域加强了机构间协调及合作，大力倡导移徙者权利，并为全球移徙与发展论坛作出了诸多贡献。

97. 2013年，联合国系统行政首长协调理事会的方案问题高级别委员会为高级别对话拟订了一套建议和成果文件。在联合国人口基金和国际移徙组织共同领导下采取这一举措，总结了2006年以来汲取的经验教训，介绍了仍然存在的挑战和关于今后行动的共同愿景，并为本报告提供了重要投入。

98. 移徙方面的区域合作近年来大幅增多。一些区域经济共同体再次表示有意执行劳动力自由流动规定，并开始把重点放在移徙对发展的影响方面。例如，欧洲联盟创始原则之一是其公民的自由流动，并已为医疗保健和养恤金的可携性制订了标准。南方共同市场和加勒比共同体(加共体)也推出了促进其公民自由流动的措施。

99. 1980年代后期以来，一系列关于移徙问题的非正式区域协商进程对各种区域经济一体化机制予以了补充。虽然这些区域协商进程的重点有所不同，其中包括管制边境和打击偷运移徙者行为以促进劳动力流动，但大都会涉及移徙与发展的的问题。通过建立信任、增进了解和交流信息及良好做法，这些进程已为移徙政策的制订、实施及合作做出了贡献，并在一些区域促进了政策观点的统一。

100. 双边合作也大幅度增加，主要是通过原籍国与目的地国之间的劳工协定进行。虽然这种协定为调节双边流量、减少非正规流动和避免移徙费用过高提供了一个基础，但有些规定并非总是符合国际义务，执行情况仍参差不齐，而且监测责任有时也不明确。

### 建议

101. 高级别对话应强调就移徙问题在全球、区域、双边、国家和地方各级开展对话和合作的重要作用，并在国家一级推动部门政策的一致性。会员国应利用包括区域一体化机制和非正式协商进程在内的现有论坛推动多边合作。区域和双边协定应寻求保护移徙者的人权，增加获得社会保障的机会，推动对文凭和资历的



承认，支持劳动力流动性并促进其对发展的影响。应增强双边、区域和全球论坛、全球移徙与发展论坛和全球移徙问题小组之间的合作。

102. 全球移徙与发展论坛可更加系统地与全球移徙问题小组互动协作，以支持制订和落实其建议。联合国驻地协调员和联合国国家工作队应借助全球移徙问题小组成员和更广泛联合国系统的专长及能力，通过国家一级的方案拟订，积极参与把移徙问题纳入国家发展努力主流的工作。全球移徙问题小组的另一项重要职能是就关于移徙问题的国际规范框架提供分析和信息，这一作用可进一步加强。

103. 民间社会是确保实地执行的一个关键合作伙伴。各国可围绕降低招聘成本和为弱势群体解决移徙的社会影响等选定的共同目标与私营部门和其他民间社会行为体订立一个契约。在处理受危机影响的移徙者处境方面，多利益攸关方的行动也是一个重点，雇主、招聘者、政府和相关国际组织都可发挥一定的作用。

104. 应当让移徙者的声音对重大政策决定产生影响。一个办法是以土著问题常设论坛的模式建立一个移徙与发展问题常设论坛。这种论坛将反映出移徙社区领袖们的意见和观点，并提高公众的认识和这些问题的可见度。

## E. 新出现的问题

### 评估

105. 2011年利比亚危机暴露了移徙者陷入严峻人道主义局势的困境。人道主义应急工作中忽略移徙者的情况屡见不鲜，因为包括临时劳工移徙计划在内的移徙政策并没有对影响移徙工人的危机事件作出适当规定。

106. 环境因素长期以来就被认识到会影响移徙，而且反之亦然，但气候变化的现实可给这种关系赋予新的意义。移徙可成为适应气候变化后果的一个重要模式。

107. 虽然移徙大都在区域内发生，包括在发展中国家之间发生，但南南移徙所受关注相对很少。与此同时，发展中国家和最不发达国家往往最没有能力解决移徙问题和充分利用其好处。

### 建议

108. 高级别对话应促进就被困移徙者面临的问题采取行动，特别是在东道国陷入危机的那些移徙者。各国和人道主义行为体在这种情况下必须切实提供保护和援助，包括自愿撤离和必要时重新融入。对于海上遇险的移徙者，应当实行经改进的合作协定，尤其是在区域一级，以确保及时抢救、安全离船和尊重人权原则，尤其是不驱回原则和儿童最佳利益原则。

109. 随着气候变化和环境退化对移徙的影响——包括缓慢发生和快速发生的事件——变得日益明显，高级别对话可鼓励会员国利用最新的气象、气候和水信息技术，更系统地将移徙和移徙者问题纳入减少灾害风险和国家适应行动纲领中。

110. 高级别对话应当为促进劳动力流动和与移民社群互动协作等目的审议南南移民增加所产生的影响。

## 五. 发挥移民的作用：八点行动议程

### 1. 保护所有移民者的人权

111. 应鼓励会员国批准和执行与国际移民有关的所有相关国际文书，包括核心国际人权文书、劳工组织相关公约、打击贩运人口和偷运移民者行为的议定书和与难民地位有关的公约。应探讨行政拘留移民者的替代办法，同时应避免拘留移民者子女。各国应在工作条件和工资以及经济、社会和文化基本权利方面消除对移民者的一切歧视。移民者子女应有平等的受教育机会，而所有移民者都应有机会获得基本的保健服务。

112. 会员国应致力于在移民进程的所有阶段保护和促进移民者的人权，包括没有正规法律地位的移民者。应加强使用合法移民途径的机会，反映出劳动力市场的实际和预计需要，同时考虑到原籍国的人力资本需求并促进家庭团聚。

### 2. 减少劳工移民费用

113. 通过降低汇款转账成本和招聘费用等与移民有关的费用，尤其是低技能移民工人支付的费用，可以获得巨大利益。此外，各国还可通过加强社会保障和其他既得权利的可携性和通过推动相互承认文凭、资历和技能的办法增强移民的利益。

### 3. 消除包括人口贩运在内对移民者的剥削

114. 会员国应致力于消除影响移民者的一切形式剥削，尤其是人口贩运和其他形式的现代奴役。行动领域包括抑制助长人口贩运的需求，切实保护受害者，起诉罪犯分子并确保公司从其全球供应链中消除强迫劳动。

### 4. 解决受困移民者的困境

115. 因目的地国或过境国人道主义危机而无法返回原籍国的移民者所处困境常常被忽视。会员国应加强能力，通过改善准备工作、扩大领事协助和帮助自愿撤离、返回及重新融入的办法，援助处于危机局势中的移民者及其家属。应支持采取举措创设一个行动框架，集中会员国、国际组织、民间社会和私营部门的力量对受困移民者予以援助。

### 5. 改善公众对移民者的观念

116. 必须通过提高公众对移民者所经历处境和他们对原籍国及目的地国所作贡献的认识，消除对移民者及其家属的歧视、仇视和不容忍行为。促进这一努力的方式包括与私营部门、工会、媒体、教育机构和移民者发展伙伴关系，运用最新的可用证据，以及强调移民者及非移民者的权利和责任。

## 6. 将移徙问题纳入发展议程

117. 移徙问题是对发展辩论的关联性以及公平和有效治理的一个考验，不但需要国与国之间、而且需要各级政府的协调一致行动。会员国应将移徙问题纳入国家发展计划、减贫战略以及相关部门政策和方案的主流。国际社会应界定一套共同目标和指标，用于监测旨在增强国际移徙利益和应对其挑战的措施的执行情况，供在 2015 年后发展议程的框架中审议。

118. 只有通过加强证据基础、建设国家能力并加强合作及伙伴关系，前述六点行动才能实现。

## 7. 加强移徙证据基础

119. 在移徙问题及其对个人、社区和社会的影响方面，会员国应推动循证决策并投资于数据收集、研究和能力发展。国际社会应拟订一个专门的能力建设举措，以协助各国改进移徙数据的收集和使用。这一努力应包括人口普查和行政数据来源以及为评估移徙对社会和经济发展的影响而专门进行的调查。应提倡使用可衡量的目标和指标监测对移徙者的保护和侵犯其权利的行为。

## 8. 加强移徙伙伴关系及合作

120. 任何国家都不能单独管理国际移徙。各利益攸关方已就各国政府、私营部门和民间社会如何能够建立与流动政策有关的伙伴关系提出了许多想法，以期减少对移徙者的歧视并保护他们的权利；降低移徙的人力、社会和经济成本；扩大机会让移徙者用其收入进行更具建设性的投资并分享他们的知识；争取移徙者和侨民组织参与其原籍社区和目的地社区的发展。

121. 应加强联合国、国际移徙组织和区域经济共同体参与的关于移徙问题的合作与对话。全球移徙与发展论坛和区域协商进程可成为对这些正式政府间机制的有益补充。