

经济及社会理事会

Distr.: General  
22 December 1998  
Chinese  
Original: English

人口与发展委员会

第三十二届会议

1999年3月22日至24日

临时议程\*项目3

对人口与发展国际会议的提议的后续行动

行政协调委员会(行政协调会)普及基本社会服务工作队  
关于国际移徙与发展的技术专题讨论会的报告

秘书长的报告

摘要

人口与发展委员会第 1997/1 号决议感兴趣地注意到在行政协调委员会(行政协调会)普及基本社会服务工作队国际移徙问题工作组的主持下,举行国际移徙问题专家技术专题讨论会,并请该工作组主席向委员会 1999 年第三十二届会议提出报告,本报告是应这项请求编制的,它扼要地叙述了 1998 年 6 月 29 日至 7 月 3 日在荷兰海牙举行的国际移徙与发展的技术专题讨论会。

\* E/CN.9/1999/1。

## 目录

段次 页次

导言.....	1-3	3
一. 国际移徙的各个方面.....	4	3
二. 国际移徙与发展.....	5-6	3
三. 关于造成国际移徙的因素的分析.....	7-11	4
四. 处理违规情况下的移民就业.....	12-13	5
五. 改善移民和外国居民在接受国的地位: 社会和文化问题 .....	14	5
六. 使返国的移民发挥他们的发展潜能 .....	15	6
七. 如何回应到来寻求避难者.....	16-17	6
八. 今后政策方向问题的小组会议.....	18-19	6
九. 散播技术专题讨论会的结果 .....	20	7
附件		
文件清单.....		8

## 导言

1. 1998年6月29日至7月3日在荷兰海牙举行了国际移徙与发展的技术专题讨论会,这个会议是由行政协调委员会(行政协调会)普及基本社会服务工作队国际移徙问题工作组所组织的,作为对执行人口与发展国际会议(开罗,1994年),社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根,1995年)以及第四次妇女问题世界会议(北京,1995年)所通过的各项建议的后续活动的一部分。荷兰政府是该专题讨论会的东道国,会议地点是荷兰外交部,奥地利、挪威和荷兰政府提供了财务支助,专题讨论会的与会者包括:来自三十三个国家的49名受邀专家;组织该会议的各组织和机构代表,即联合国秘书处、人口司、欧洲经济委员会(欧洲经委会)和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国人口基金(人口基金)、国际劳工组织(劳工组织)、国际移徙组织(移徙组织);其他政府间组织的代表;东道国荷兰的代表;非政府组织的代表荷兰和其他国家各大学和研究机构的学者。该会议由德克·范·德卡先生(荷兰)担任主席,斯蒂芬·卡斯尔斯先生(澳大利亚)担任报告员。组织该会议的各机构的高级代表在开幕仪式中致词,其间荷兰政府一名高级官员代表了基调演讲。

2. 该会议审查了关于国际移徙与发展的显著的政策事项;审议了关于增进对移徙原因的了解的方法,评估在国家一级移徙政策及有关措施的成效。关于为谋生移徙,会议讨论了国际移民就业情况参差不齐所导致的问题,就原籍国为保护其在国外的移民工人所采取的措施的成效提供具有洞悉力的见解,对各种各样情况下长期移民的社会的文化情况进行了分析,并评估一些防止忽视他们的措施。会议确认移民返回的重要性,审查了它对原籍国发展的影响以及未曾预期的大量移民流入所引起的问题。最后,讨论会特别注意强迫移徙以及世界区域不断变化的回应,会议涵盖了这许多种类的问题并且特别注意对移民政策的评估,从而对人口与发展国际会议<sup>1</sup>行动纲领的审查的评价进程作出重要贡献,在会议上一共提出了30篇实质讨论文,其中包括许多国家的个案研究,本报告附件载有论文清单,会议通过对显著的政策问题进行了彻底审查,设法增进以下方面的知识,

采用证实对原籍国和接受国均有利的的方式更妥善地管理有条不紊的移徙,

3. 会议强调了国际移徙对国际社会造成重大的挑战;由于对国际移徙怀有偏见相当普遍,移民对东道国社会所作的重要贡献所得到的承认一般比较少,这些挑战就更加严峻。造成对国际移徙的常见误解的一个因素就是国际移徙数据不足。

## 一. 国际移徙的各个方面

4. 关于国际移民人数的最近一次全球估计显示1990年国际移民共为120百万人,约占全世界人口的2%。自1965年至1990年,国际移民人数的增长不算快,每年1.9%,尽管自1985年至1990年的增长加速。总括来说,在1990年,国际移民占了发达国家人口的4.5%,在发展中国家中占1.6%,而这个百分比相对稳定。不过,国际移民分布不均匀往往集中在某些国家和次区域。一些发达国家,包括德国和美利坚合众国,自1985年以来接受了大量移民、在发展中国家,除了非洲和亚洲难民的注入,许多移徙工人集中在西亚的石油产出国、日本和其他太平洋贫区新兴工业国家成为吸引移徙工人的新地方。此外,在冷战结束后,一些民族国家的解体导致新独立国家之间大量人口移动,并且向第三国移徙。国际移民中妇女人数就其所占百分比来说,在全球范围内增加得不显著(自1965年至1990年期间有关百分比从所有移民的47%增至48%),但在某些区域和某些种类的流动,则增加得比较明显。

## 二. 国际移徙与发展

5. 对国际移徙与发展的相互关系的审查显示,各国所处的发展阶段,决定了它们与世界经济结合成一系统整体的程度,从而对它们所经历的国际移徙有重大的影响,资本和贸易行动全球化以及区域经济合作机制的出现,已对移徙造成影响,此外,有迹象显示区域贸易集团包括了处于不同发展阶段的国家,经济一体化很可能刺激移徙。因此,在加拿大、墨西哥和美国之间的北美洲自由贸易协定(北美自由贸易协定)的情况下,从墨西哥流向美国的移徙已行之有年,自该协定批准以来移徙流动未曾减缓。此外,即使假定墨西哥的经济蓬勃增长,预期相当数量的移徙将至少持续到2030年。因此,被视为重要的是,就这种移徙引起的问题谋求双边解决办法,并且设法包容这些问题,南非共和国一直是该区域吸引移民的主要地方。尽管种族隔离年代结束后,该国所面对的

问题使它吸收移民工人的能力不如以前。依法批准的向南非移徙的工人人数减少对邻国的发展前景产生不利的影响,因为许多邻国都依靠工人移徙所带来的汇款,该区域各国现正通过诸如南部非洲发展共同体(发展共同体)的各种政府间组织进行经济合作。发展共同体也试图协调关于管理国际移徙的管理工作,但迄今几无成就南非单方面采取措施,加强边界巡逻,减少无证移徙,尽管它仍然赞成接受具备所需技术的移民,由于如南部非洲有些边界毗邻的国家的收入相差达四十倍关于管理国际移徙的区域合作被视为具有很大的局限性。

6. 专题讨论会审查在何种程度上,诸如贫穷和环境恶化等因素造成南向北移徙,关于收入水平和原籍国伐木等计量经济学分析显示收入水平低会使向外移徙减少但收入超过某一界限时,则向外移徙会增加。此外,伐林往往会使得向外移徙增加。这些调查结果以及对其他研究的调查结果显示,贫穷或环境恶化与国际移徙之间的关连是复杂的,由于国际移徙所涉的高昂费用,贫穷通常减少移徙能力,除非其他因素强迫民众进行“求生移徙”。预期环境恶化主要会影响经济条件,后者又会促成离国,从而间接地影响向外移徙。不过,环境危险可能是人口移动的直接原因,而大多数情况下,这往往发生在一国境内。

### 三. 关于造成国际移徙的因素的分析

7. 有人指出由于缺乏适当数据,国际移徙原因分析受妨碍,专题讨论会注意到荷兰学科间人口研究所在欧洲联盟(欧盟)赞助下收集所需的数据对发展中国家向发达国家移徙的近因和根源进行评估,这些调查报告涵盖了原籍国和目的地国,收集了关于国际移民和住在原籍国没有向外移徙的人的可比较资料,从而提供了分析移徙原因的理想参照系。他们还作出努力,收集个人、家庭和社区资料,以便对导致移徙的微观和宏观因素进行分析。这些调查载有统计学上有代表性的样本,使其结果具有许多其他研究所缺乏的普遍性。预期这些调查结果在 1998 年底以前可供分析。

8. 国际移徙能通过汇款影响发展,因此汇款被视为一个重要机制。专题讨论会审查了主要原籍国收到汇款高数额;并且注意到将汇款的利用纳入关于移徙的订正经济理论(“移徙工人新经济学”)。根据这种理论,移徙被视为在当地金融机构无法以合理代价提供资本的情形下,家户能分散风险,取得所需资本的手段。从这个角度来看,预期汇款在改善有家人在国外的家户的生产

能力方面可发挥主要作用。为了检验这一段假定,需要关于家户所收到的全部收入,不论是否来自移民的分配,情形的资料。专题讨论会注意到有关具备所需资料的社区的调查研究证实了汇款在家户收入对生产性活动的分配方面造成正面影响;即是说汇款确被用来提高生产能力,因此对所来自社区的经济的发展可有正面效果,不过,不能不顾及以下的可能性:促进向外移徙的经济环境往往也可能给汇款刺激发展的潜力造成限制。不良的市场基础结构以及信贷机构的缺乏,使得难以实现汇款的发展潜能。专题讨论会注意到,原籍国通过处理这些限制,可提高汇款对具有广泛基础的收入增长的可能正面贡献。

9. 专题讨论会强调至少自 1960 年以来国际移徙中妇女的数字很高。移徙女工特别是在亚洲愈来愈易见到,这是因为在国外找到职业的机会增加。尽管移徙工人中妇女愈来愈多的含义是她们有机会在国外赚更高的薪金,但事实仍然是大多数移徙工人往往集中在地位较低的职业,在接受国中极少有或者根本没有提升社会经济地位的希望。此外,在某些行业,例如帮佣或娱乐服务,尤其易受剥削和骚扰。在亚洲,发展了一些关系综错的机构,以安排和管理工人,包括女工在内的移徙。亚洲原籍国通过了一系列措施以保护女移民不过,实施这些措施很困难,并且继续出现违反情事。在发达区域,妇女移徙大多数在家庭团聚之下发生,但这并不意味着女移民没有移徙的经济动机。事实上女移民在发展中国家当劳工的人数历来不少,有时候甚至很多。尽管在若干国家以家属身份入境不会自动享有工作的权利,虽然国际移徙涉及风险,专题讨论会认为移徙经验有提高女移民的地位的可能并且有助于赋予她们权力。

10. 注意到经济全球化对工人的国际移动有重要意义,专题讨论会的重点是关于高度技术人员移徙的发展,这种移徙已成为当代流动的主要组成部分,它有许多形式,包括临时的专业人员、业务转移以及高度技术人员的永久移徙。不过,关于此一事项的数据不足和不一致,而且很少按性别划分,然而有迹象显示发达国家和发展中世界的新兴工业经济体采取特殊措施吸引具备所需技能的工人。不过,在许多情形下,接受国在承认国外所取得的资格方面仍然设下障碍,以致技术移民不能从事他们最胜任的工作。发展中国家愈来愈关切对其发展十分重要的技术人员外流。由于技术人员往往移徙至经济蓬勃的国家,经济停滞的发展中国家很难吸引技术人员并将他们留住。专题讨论会认为,为了确保发展中国

家不致流失维持发展所需的技术,有必要进行国际合作。

11. 专题讨论会注意到在服务业贸易总协定<sup>2</sup>下服务业人员的自由临时移动以及劳工人数众多的国家不妨考虑开发其人力资源以提高服务业能力,从而减低向外移徙的压力,此外,发展中国家不妨考虑彼此间的合作安排以拟订可加强它们在国际合同的投标地位的服务一揽子。

#### 四. 处理违规情况下的移民就业

12. 注意到许多国家的经济日益非正式化,专题讨论会集中讨论违规就业(即是说违反劳工法和条例的就业)和国际移徙之间的相互关系。对德国、匈牙利、意大利、南非和委内瑞拉五国的情形进行了审议。尽管违规就业可能涉及本国工人,外国人更倾向于担任这一工作,因为他们的法律地位较弱,在社会上较易受损害。对不熟练工人的真正需求与禁止或阻挠他们入境的限制移民政策之间的矛盾造成违规移徙和移民违规就业。在经济处于转型期的国家,政治和经济方面的改革也助长违规移徙的增加、有关政府试图利用进一步规定以减少违规就业,但往往失败,这些尝试反而使移民更易受损害。尽管移民在违规就业情况下所担任的工作有助于东道国社会的经济繁荣,大众对违规移徙的观感通常非常不好,而且激起仇外或种族主义情绪。有关政府继续针对违规移民,严然以他们为造成问题的唯一原因,这样也许会使问题激化。为了达到效果,取缔违规移民政策应在更深入了解违规部门的经济作用、对不熟练工人的需要以及那些雇用违规情况下工作者的雇主利益的基础上采取全面性方法途径。关于更有效的政策拟订的另一些先决条件包括改进对违规移运和违规就业,以及关于违规移民的就业和社会状况的更多资料。

13. 为谋生而移徙一直占重要地位,专题讨论会审查了若干来源国为保护受雇于国外的国民的基本权利所订的特别机构和程序的效力。所审议的这些方案研究集中于孟加拉国、墨西哥、摩洛哥和菲律宾、在各种各样的背景下情况各不相同,导致保护的需要。在一些情况下由于目的地国家劳工机构软弱,而有必要在另一些情况下,由于移民在就业国没有合法身份,而引起这个需要。劳工招募者和其他中间人对移民的剥削是国家必须干预的一个共同问题,在采取积极的保护移民工人的政策方面,原籍国的介入程度深浅不一。在菲律宾,关于

组织和管制移民工人的招募的机构安排已发展得相当完备,并且从决策者、非政府组织和移民工人的角度对其效率进行评估,虽然有关研究报告是初步的,仍有待作出方法学的改进,它显示很多人满意有这些机构和政策。在其他国家,这种机构缺如或者发展不完备,似无法进行类似的评估。此外,有人提出就保护侨民来说,原籍国一般处于弱势,因为目的地国家一般有权规定工作条件;遇有违反情事,也许原籍国没有保护侨民的意志或办法。那些视劳务输出为经济战略的一个重要部分的国家往往欠缺市场力量或者政治意志不坚持其国民有效必须受到保护作为他们到接受国工作的条件。必须对那是想尽量减少开支的雇主以及招募代理人 and 劳务经纪人进行密切的监控,防止他们滥用权力以及移民因此受到虐待。专题讨论会认为确保切实保护移民工人的最佳架构是原籍国政府和就业国家政府之间的伙伴关系,因为他们的共同利益应当是公平地对待移民工人。就业国尤其有兴趣防止剥夺外国人,因为这往往是他们同本国工人进行不公平竞争的根源,并且导致东道国社会的两极分化。确保移民权利受到保护被视为互利移徙的主要先决条件,为了达成这个目标,必须重视现行人权文书和劳工组织公约所设关于移民工人的权利和对待移民的标准。专题讨论会强调原籍国的政策如获积极推行,对保护侨民确有积极作用,有助可使移徙更有秩序。

#### 五. 改善移民和外国居民在接受国的地位:社会和文化问题

14. 认识到国际移民人数日多,移民流动分散化,更多国家成为人数相当多的外籍长期居民的东道国,专题讨论会决定集中于他们在东道国社会的地位所引起的问题,特别注意外籍居民、移民及其子女的经济融入、社会地位流动、教育机会和文化特性。这些研究集中在澳大利亚、加拿大和美国;法国、德国和荷兰;日本及马来西亚。所讨论的主要问题包括如何预防外籍居民在经济、社会和文化上受到忽视,尤其是当这种忽视是与种族有关的。经验证实不论移民、雇主和政府的原意为何,移徙通常导致进入接受国的国际移民中一部分于该国定居下来。因此,移民政策应考虑这项结果,特别是因为许多国家都采取的短期特设措施无法防止这种对移民的忽视。需要确保外籍长期居民的社会经济融合,主要是他们在劳工市场的地位,获得教育的机会以及他们社会地位流动的希望。此外,有必要确认和尊重外国人维持其语言、文化和宗教的意愿。移徙国的经验显示

哪些政策最可能造成令人满意的结果,尽管大家公认政策和作法需要因地制宜,旨在增进大众容忍度的新闻和教育被视为十分重要,因为如果民众不了解和不支持,政策即使最好也不会成功。专题讨论会告诫说缺乏有广泛的民众支持的适当社会和文化政策,可能导致社会关系紧张,因为当地居民感受威胁,外籍人没有安全感和感到被排斥。

## 六. 使返国的移民发挥他们的发展潜能

15. 尽管一些移民定居国外,许多移民回到原籍国,不过虽然移民返国被视为一个重要进程。关于他们人数的资料非常有限,政府机构对返国之后的境况也没有给予足够的重视。专题讨论会审议了牙买加、约旦、印度喀拉拉邦、塞内加尔和土耳其的个案,目的在于提请注意返国移徙的影响。最理想来说,返国移徙是自愿的。不过,在许多情形下,返国不完全是自愿的,特别是当就业国的条件改变(诸如经济萧条、政治不稳定或战争所造成的条件改变)使大量移民返回原籍国,不仅返回的条件各有不同,返国移徙对原籍国的影响也各异:在有些情形下,返国移民似乎对发展毫无贡献;在另一些情形下,似乎有正面的效果。由于各国一般不采取明显的措施便利返国者的安顿,因此无法对政策干预作出评估,有人建议提供咨询和资料以及尽量扩大返国移徙的正面效果。不过,相对于非移民的公平考虑经常排除为返回移民设立特别的信贷安排,有人指出返回者如果获得政府机构和非政府组织提供咨询意见以及支助,较可能准备和计划返国。原籍国维持社会网络对确保顺利重新融入似乎极为重要。原籍国政府和目的地国家政府在国际组织和非政府组织的支助下进行合作,被视为制定促进返回和确保有利的重新融入的更好策略的一项手段,特别是大多数移民同时返回的情形下。

## 七. 如何回应到来寻求避难者

16. 认识到强迫移徙日益重要,特别是不具备难民身份的需要保护者人数日增所引起的问题,专题讨论会审议了世界各区域如何回应到来寻求避难者。大家公认人们一般被迫移徙有各种相当复杂的因素,其中可能包括个人受到迫害以及经济需要、家庭关系、环境问题及其他考虑。避难制度所面对的主要问题之一是极难决定每一寻求避难者是否因个人受到迫害为其出走主因,发达国家国家面临处理避难请求的费用日增,它们不愿意继续支助在国外的难民。发展中国家在接受和保护难民和寻求避难者方面则愈来愈苛刻,为了保障避难制

度,似乎绝对必需确保遵守基本人权准则并且捍卫诸如遇有个人遭受迫害时有权寻求避难以及不驱返原则,为了处理新的情况,似有必要寻求各种回应各不相同的保护需要的措施,包括使用灵活的回应,诸如给予暂时保护,此外,非常重要,使那些要求避难被拒以及临时保护期届满的寻求避难者得以返回,有人指出若干接受国同某些原籍国缔结了回国安排。在实施返回行动时重要的是,接受国政府确保这些返回作法的合法性和正当性。

17. 在发达国家,避难程序成为关于解决移民管制与难民保护的两难境地的执行机制,处理避难要求的费用日增,使较穷国家支助难民的资金短绌,为了减少这些费用,接受国日益采用更严格的不让入境政策。这种政策有可能排除真正难民寻求避难,在发展中国家,不仅愈来愈不愿意让难民入境,而且不能经常保证那些入境者的人身安全、尊严和物质安全,在非洲,许多国家曾发生经济困难,使得它们同入境者分享稀少资源的意愿下降。能否继续提供避难的选择不仅视乎大家能否分担而且也视乎对有关国家的安全关切是否有新的认识。在发达国家和发展中国家,民众对保护难民和寻求避难者的支持减少。重要的是,各国政府改变民众的印象,进行民众教育以及有效和管理妥善的难民和寻求避难者方案对恢复民众信心似是绝对必要的。

## 八. 今后政策方向问题的小组会议

18. 专题讨论会最后举行了小组讨论,其中强调辩论的主要结果和政策影响。小组在讨论时着重指出在适当平衡各方的关切的基础上建立国际合作的重要性,移徙和避难政策的国际协调似乎是一个长期目标,非常可能在区域一级达成。提请注意移民的正式权利与实际待遇之间的鸿沟。小组在讨论中强调了有必要创造有利于移民充分参与社会的条件,尽管推行全球化,各国仍然有相当权力管制国际移民。不过,设计不完善的管制机制或者过份强调管制可能有助于违规移徙的增长。有人着重指出没有人想成为非法移民,挑战在于创造使人们不必做非法移民的条件。

19. 专题讨论会有助于强调需要就国际移徙的各种方面的数据进行更好的收集和分析,缺乏可靠的资料往往导致关于移徙的虚构观点一直流传下去。这些虚构的观点成为制定政策的薄弱基础,国际移徙显然成为国内和国际政策的主要关切,只有增进对国际移徙的复杂性和动力的了解,才能扩大移徙对有关各方的利益。

## 九. 散播技术专题讨论会的结果

20. 专题讨论会的详细审议经过报告已作为行政协调会普及基本社会服务工作队关于移徙的工作组活动的一部分。这个报告已分发给政府官员和感兴趣的学者。此外,在专题讨论会上提出的未校正论文将结集备索,已接受特定论文经订正后将发表于《国际移徙》杂志 1999 年出版的一期特刊。

### 注

- <sup>1</sup> 《人口与发展问题国际会议,1994 年 9 月 5 至 13 日,开罗》(联合国出版物,销售编号,E95.XIII.18),第一章,决议一,附件。
- <sup>2</sup> 参看《体现多边贸易谈判乌拉圭回合的结果 1994 年 4 月 15 日在马拉喀什缔结的法律协定》(总协定秘书处出版物;销售编号 GATT/1994-7)。

## 附件

### 文件清单

#### 第 2 次会议 国际移徙的各个方面

1. 国际移徙的人数趋势以及现有数据系统所揭露的事项

#### 第 3 次会议 国际移徙与发展

1. 贫穷和环境恶化是国际移徙的根源?批判性评估
2. 区域经济一体化和国际移徙:北美自由贸易协定的个案
3. 非洲:撒哈拉以南区域一体化是否一个影响国际移徙出现变化的相关因素?

#### 第 4 次会议 分析国际移徙的成因

1. 对研究移徙的决定因素的多国方法
2. 劳工移徙的新经济学与汇款在移徙进程中的作用
3. 造成妇女移徙的进程
4. 输入熟练工人的需要:促进和妨碍熟练工人国际流动的各种因素

#### 第 5 次会议 处理违规情况下工作的移民就业问题

1. 匈牙利的个案
2. 德国的个案
3. 意大利的个案
4. 南非的个案
5. 委内瑞拉的个案

#### 第 6 次会议 加强国民向外移徙的国家保护其注定从事低度技术工作的男女侨民的能力。

1. 菲律宾的个案
2. 孟加拉的个案
3. 摩洛哥的个案
4. 墨西哥的个案

#### 第 7 次会议 改革移民和外籍居民在接受国的地区:社会和文化事项

1. 传统移居国家:澳大利亚、加拿大和美利坚合众国的个案
2. 欧洲长期接受国:法国、德国和荷兰的个案
3. 发达世界一个新的接受国:日本的个案

4. 发达世界一个新的接受国: 马来西亚的个案

### **第 8 次会议 发挥返国移民的发展潜力**

1. 约旦的个案
2. 塞内加尔的个案
3. 牙买加的个案
4. 印度喀拉拉邦的个案
5. 土耳其的个案

### **第 9 次会议 回应到来寻求避难者**

1. 移民和寻求避难者: 比较政策回应
  2. 避难程序的管制对保护
  3. 不成功的寻求避难者: 返回问题
  4. 避难的终结?非洲和其他发展中区域的难民政策不断变化的性质。
-