



经济及社会理事会

Distr.: General
27 December 2005
Chinese
Original: English

人口与发展委员会

第三十九届会议

2006 年 4 月 3 日至 7 日

临时议程* 项目 3

国际人口与发展会议各项建议的后续行动

监测人口方案，注重国际移徙和发展问题

秘书长的报告

摘要

本报告论及监测人口方案，注重国际移徙和发展问题，是为回应经济及社会理事会第 1995/55 号决议核准的、按主题及优先次序编排的人口与发展委员会多年工作方案编写的。委员会在其第 2004/1 号决定中决定将国际移徙和发展作为委员会第三十九届会议的特别专题。

本报告探讨了国际移徙的发展方面影响，指出国际移徙是全球性问题，显然是全球发展议程的中心内容。报告叙述了国际移徙现况，重点探讨了全球南北移徙方面。报告注重于人才外流、吸收人才、人才流动、汇款、散居地和回移对发展的影响。报告突出强调，必须建设和加强各国政府和其他利益有关者应对国际移徙所带来的挑战的能力。报告审议了具有政策干预潜力的重要因素；上述政策干预行动能增进积极的发展影响，为原籍国和目的地国、以及移徙者本身增进互惠解决办法。报告还讨论了此类政策干预行动的障碍和机会。

* E/CN.9/2006/1。



目录

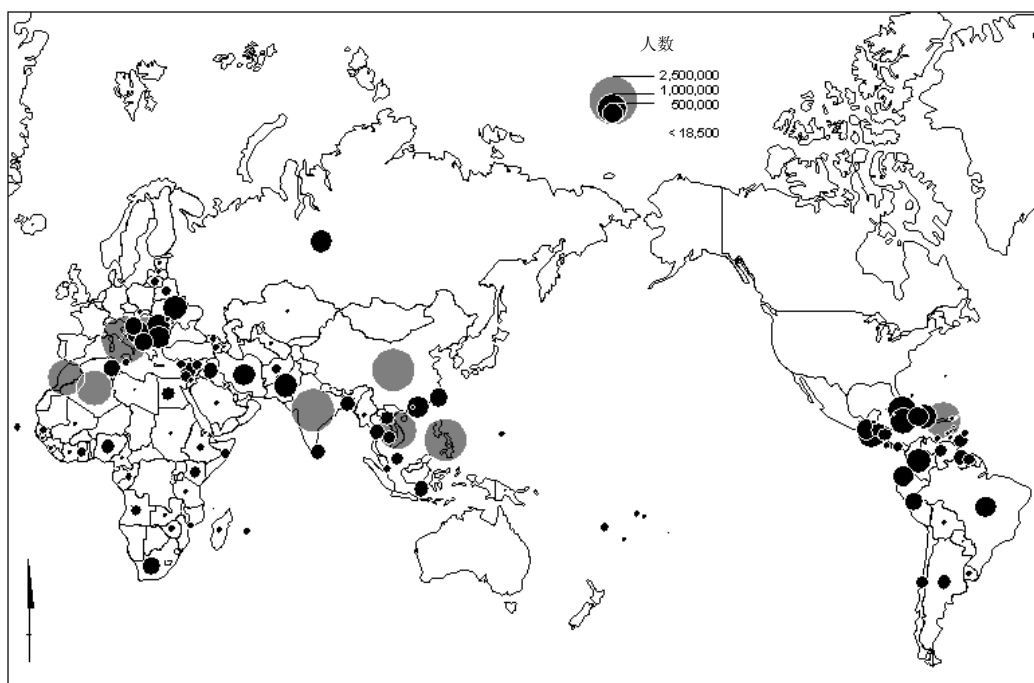
	段次	页次
导言	1-10	3
一. 人才外流、吸收人才和人才流动	11-17	5
二. 汇款	18-28	7
三. 散居地与发展	29-33	10
四. 回移	34-39	11
五. 政策因素	40-46	12
六. 结论	47-49	14

导言

1. 本报告论及监测人口方案,注重国际移徙和发展问题,是联合国人口基金(人口基金)为回应经济及社会理事会第 1995/55 号决议核准的、按主题及优先次序编排的人口与发展委员会多年工作方案编写的。委员会在其第 2004/1 号决定中决定将国际移徙和发展作为委员会第三十九届会议的特别专题。
2. 本报告审视国际移徙与发展之间的复杂关系,探讨如何让发展受益于移徙,在最大程度上从移徙流动中获益,并尽量减少其消极影响。报告注重于人才外流、吸收人才、人才流动、汇款、散居地和回移对发展的影响。报告提出了政策方面的考虑,以便利原籍国和目的地国以及移徙者本身取得互惠的结果。
3. 过去十年来,国际移徙情况发生剧变。南、北差距加大,全球经济不断扩展,地缘政治转化,战争,生态灾难和其他情况对人民及其离开本国的愿望产生了深刻影响。今天,国际移徙已成为复杂的全球性问题,世界各国或作为出发点、过境地或目的地,或常常是兼作三者,均受其影响。结果,各国政府、联合国系统、民间社会、私营部门和其他受移徙影响的许多团体之间越来越注重探讨如何从移徙中获益,尽量减少移徙的消极影响。在全球一级,人们越来越多地把国际移徙视为发展工具。人们已不再认为它是发展的失败,而认其为全球发展进程的组成部分。
4. 居住在出生国境外的人数已由 1960 年代的 7 600 万人增至 2000 年的 1.75 亿人。今天,这一数字几乎达到 2 亿。¹ 国际移徙者更多地集中在发达世界——世界移徙者中,约有 60% 生活在发达国家。其中大多数居住在少部分国家。在有些国家,国际移徙者占总人口的比例由 10% 至三分之二不等。
5. 人口的移动一直是有的,但最近,运输和通信方面的发展以及劳务市场的全球化促进了人口移徙。移徙现象增加的原因有:输出国和接受国收入差距不断扩大、失业率高、许多发展中国家教育方面的差距以及人口趋势发生变化,包括若干发达国家人口老化以及工龄人数减少。
6. 据估计,1995 至 2000 年间,有更多的发达国家在从较不发达国家移入的人数方面,出现了 1 200 万人的净增加。² 人口变动的一个重要结果就是较发达国家内的较不发达国家侨民社区迅速扩大。这从图一中可以明显看出来;图 1 显示 2000 年人口普查所统计的经合组织国家内出生于南方发展中国家的人数。普查表明,经济合作与发展组织(经合组织)有生于欧洲和北美以外的侨民 4 600 万人。

图一

2000 年人口普查所统计的经合组织各国内生于“南方”国家的人数



来源：经合组织关于迁入移民和侨民的数据基。

http://www.oecd.org/documents/51/0,2340,en_2649_33931_34063091_1_1_1_100.html

注意：此处数字显著低估，因为并非所有经合组织国家（包括一些迁入移民众多的国家）都有数字；多数情况下，外国出生者人数存在显著的统计不足。

7. 除了多少属于常住发达国家的侨民社区之外，从发展中国家到较发达国家，还有大量的工人流动。其中包括技术熟练的高薪国际移徙者，他们在全球劳动力市场工作。其中也有技术较不熟练的低薪工人；那些生育率远低于更替水平、当地劳动力市场已不增长的国家需要他们。此类人口移动既有南北向，也有南南向。例如，在任何时刻，都约有 2 000 万亚洲人出国前往本区域较发达国家临时工作，尤其是在中东和亚洲其他国家。还有技术工人和非技术工人由亚洲移徙至非洲，或在非洲内移徙。

8. 全世界国际移徙者中，几乎半数为妇女。妇女曾一度被认为是被动的角色，陪伴移徙的丈夫或其他家庭成员或前往移徙地与之团聚，但现在，她们在国际移徙方面发挥日益重要的作用。在有些国家，妇女占移徙人口的 70% 至 80%。虽然女性移徙的多样性在增加，但她们往往较集中从事传统上由女性担任的职业，如家务工作和招待以及护理照料业的技术工（如护士）。有些妇女是作为“邮购新娘”出国的。

9. 由于移徙女工经常参与两性隔离的、未得到管理的经济部门，故此，她们遭受性别歧视、暴力和虐待的风险大得多。具体行业对妇女的需求使之较易受未获准许的移徙（包括贩运）之害。移徙女工人数日增，而她们又常受虐待，这就要求人们认识到：性别平等乃是所有各级决策、规划、方案交付及监测进程的组成部分。在讨论移徙女工所面临的挑战时，务必要保护人权，并提供获得法律和保健服务的平等机会。

10. 关于国际移徙问题的全球讨论越来越多；其中，从政策角度而言，最有希望的一个方面集中于移徙与经济发展和社会变革之间的复杂相互关系。说它是有希望的，至少有以下两个原因：一，政策有可能增进移徙的积极影响，减少消极影响，这就展现了移徙可成为减少南方各国贫穷这一重要全球议程的净推动者。二，该问题有可能使输出国和接受国走到一起，争取形成互惠的移徙状况，而双方之间过去并没有进行多少对话。我们所需要的是在深刻认识当前国际移徙的动态及其与发展的双向关系的基础上，采取得力的政策和方案干预措施。

一. 人才外流、吸收人才和人才流动

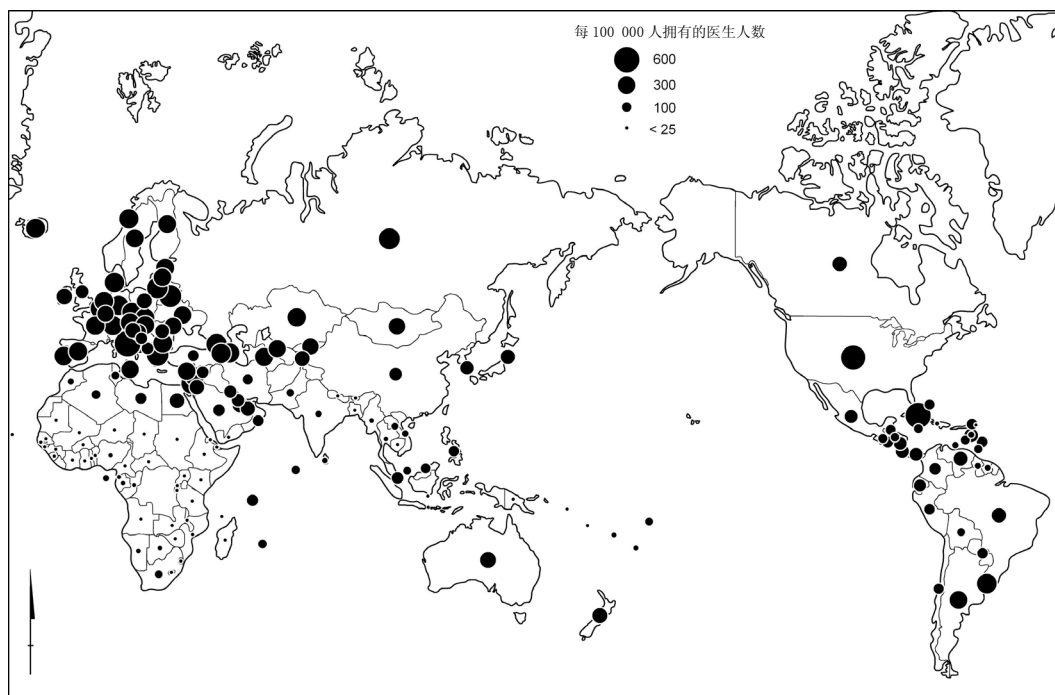
11. 直到最近，关于国际移徙、特别是南北流动的讨论，都着重于人口中教育程度高、技术熟练的人员的外流。发展中国家因而失去了其最有才华的居民，它们发展机会受人力资本水平低的制约的情况更趋恶化。只是在最近几年，才有一种相反的意见，强调移徙对原籍地的一些积极影响。

12. 统计数字显示，进入经合组织国家的 88% 的移民都有中学或较高的学历，但发展中人口大国并无较大比例的、技术熟练的人员流向经合组织国家的情况。那些技术熟练的国民中有较大比例进入外国的国家主要属于较小国家。经合组织指出，人才外流可能对较小国家造成负面影响，尤其是使之不能获得推动长期经济发展所必需的、足够的人力资源。

13. 虽然总数很大，但也要注意是谁在移徙。移徙者往往属于技术最熟练的工人，其职业背景能对接纳国市场产生吸引力。发达国家人口进一步老化、劳动力规模相对缩小，这就需向海外雇佣工人。接纳国对接受技术熟练的移徙者的需求，加上原籍国的排斥因素，驱使越来越多的技术熟练和教育程度高的人员出国。他们出国，使其本国的发展努力受到严重制约。若干发展中国家目前正因为医生、护士和可能在国外寻找市场的其他保健人员的移徙，而在保健系统出现严重的短缺。这对于输出国的发展潜力和人口健康具有严重的影响。对于受艾滋病病毒/艾滋病影响最大的国家而言，情况尤然。医生和护士移徙到国外，可能影响到一些国家实现千年发展目标中增进产妇保健、减少儿童死亡率和防治艾滋病病毒/艾滋病和结核病方面保健目标的几率。图二显示，南、北方在每名医生所服务的人数方面区别很大。

图二

南方和北方每 100 000 人拥有的医生人数(1990-2004 年)



来源：2005 年联合国开发计划署《人类发展报告》(开发计划署，2005 年，纽约)。

14. 出国留学和人才外流之间的关系最近更受重视。越来越多的出国接受高等教育的留学生滞留在目的地国。也有大量的金钱由南方流入北方，支付各种费用和生活费：外国留学生每年支付给东道国的费用总额估计达 300 亿美元。³

15. 始发国在技术工人和学生的移徙方面确实是进退维谷。一方面，这种移徙有可能促进发展；另一方面，实际情况是，大量的移徙者并不回国。出于人权方面的考虑和全球移徙的现实情况，要防止迁出移民是办不到的。尽管如此，向联合国报称已制定政策、减少迁出移民的较不发达和最不发达国家数目，已由 1976 年的 17 国增至 2003 年的 43 国。⁴

16. 接纳国有选择性地排斥发展中国家的技术移民的任何单方面企图，从所涉个人权利的角度而言可能是无法接受的，从许多国家、包括经合组织国家的人口和劳动力市场现状来看，也是不切实际的。此方面的任何努力都必须是多边的，因为一个国家可以辩称，如果它排斥来自较不发达国家的技术熟练移徙者，这些移徙者干脆就会转往另一个经合组织目的地。

17. 针对南北向技术熟练的移徙问题的政策，越来越多地摆上了许多国家，包括经合组织国家的发展援助界和专业界的议程。可能会行得通的政策建议有：目的地国将其部分发展援助用于它所接纳的移徙者的原籍国内的教育和培训。其他建议有：请目的地国考虑鼓励技术熟练的移徙者获得双重国籍，同本国保持有力的联系，并往返于原籍国和目的地国。各国还可以确保所有各种福利具有便携性和移动性，鼓励流动。各国可以考虑采取内部措施并制定奖励措施，确保从本国劳动队伍中适当提供具体技能领域的工人。

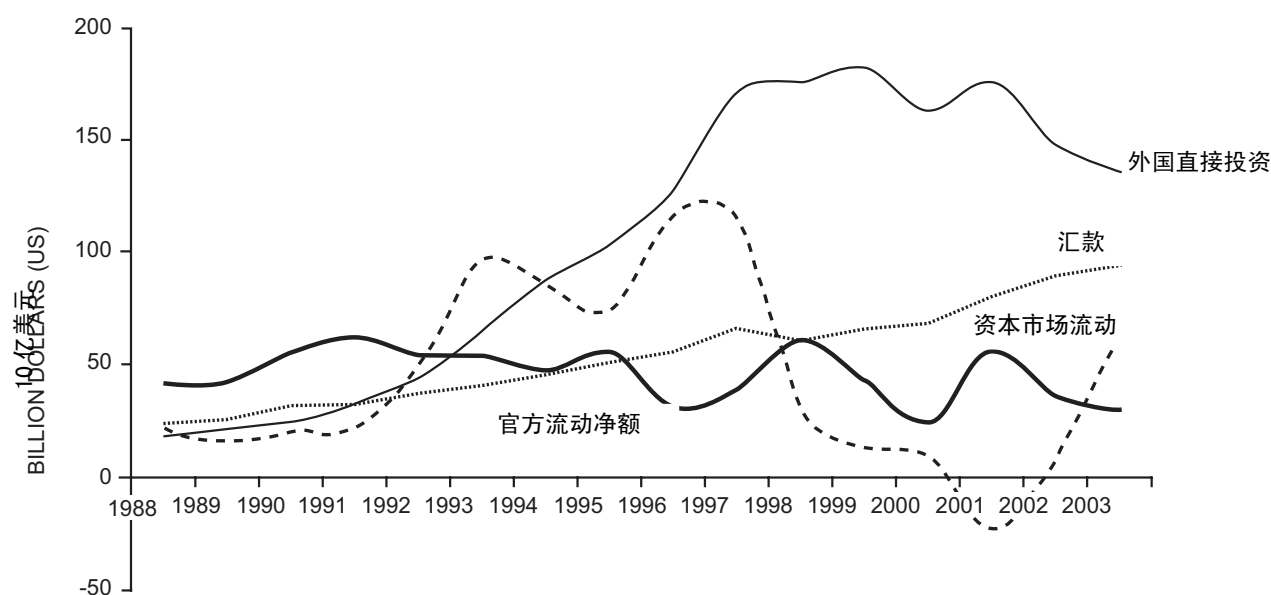
二. 汇款

18. 在讨论到移徙对始发国发展的影响时，移徙者对其本国社区的汇款占重要位置。人们对汇款的规模有了新的认识，而有些人曾认为汇款是边缘性的，规模和影响有限。最近的研究显示，汇款与发展中国家减少贫穷之间有着有力的、积极的相互关系。虽然一笔国际汇款的平均规模可能很有限，但加在一起，每个月所发生的数千笔汇款就代表着大量的资本从发达国家流向发展中国家。在许多收汇国，汇款在维持国民经济和地方经济方面发挥关键性的作用。

19. 大家日益认识到，全球汇款总额中，只有一部分进入了官方统计数字，通过非正式渠道寄送的金钱占移民接纳国流向移民始发国的资金的很大一部分。据国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行的最新估计，全球汇款额为 1 300 亿美元，其中 790 亿美元流入发展中国家，而国际移徙组织（移徙组织）估计，如果加上通过非正式渠道汇出的款项，汇款额可能高达 3 000 亿美元。⁵ 长期以来，在较不发达国家，汇款额已高于官方发展援助额，现在可能高于外国直接投资额（图三）。

图三

1988-2003 年流向发展中国家的资源 (以 10 亿美元计)



来源：H. Bridi, 世界银行布鲁塞尔办事处，“劳动力迁移对发展中国家的影响：汇款管理”。2005年2月26日在劳动力迁移问题会议上的发言。

20. 在目前情况下，汇款往往比官方发展援助或外国直接投资更可预测，也更稳定。在政治或经济困难时期，出国工作的移徙者往往会增加汇往本国的金钱数额，向其家庭提供更多支助。汇款有助于留下来的家庭和社区摆脱贫穷、增加家庭收入、使家庭成员能够接受更多的教育和培训，并为设立小企业提供资本来源。在使用汇款购买货物和服务、或将汇款投资于基于社区而且雇佣工人的项目或企业时，汇款就不仅仅造福收款的家庭成员。汇款往往是贫穷家庭进入正规金融体系（如开设储蓄账户、或借贷款或抵押贷款）的起始点。

21. 过去，汇款对发展的影响基本不为人重视，因为实地情况显示，往本国的家庭汇款，大多数没有投资于“生产性”企业，而是用于消费品，尤其是满足基本需求以及建设和翻修住宅。然而，情况表明，花一美元用于此类活动能够产生倍增效应，在当地经济及区域经济中产生微妙的作用，并对减少贫穷和发展产生大的影响。

22. 人们认为，汇款在基层减少贫穷方面具有效力，因为汇款由移徙者直接寄给较不发达国家的家庭和个人，这样，汇款即可随时用于改善这些人的处境。另一方面，外国直接投资和官方发展援助是由一系列机构加以安排的；这就可能会冲淡其对个别社区和家庭一级的影响。因此，在所有南北向金融流动中，汇款不仅数额最大，而且对于改善普通人的处境、甚至摆脱贫穷，也具有最大的影响。

23. 应当指出，来自发展中国家的移徙者不是从全体人口中随意抽出的，而往往来自选定的地区。因此，汇款的影响往往集中于一个国家的个别地方；在那里，汇款的影响得以扩大。这些地方往往是贫穷的边缘地区，汇款在当地是唯一的外汇来源，也是唯一用于发展的资本流入源。人们越来越多地注重发展中国家的区域发展和分权发展，从而进一步认识汇款的意义。各国为极大地受益于汇款，还可以制定各项战略，把汇款用于可以促进经济发展和就业增长的各项活动。

24. 汇款虽然对家庭、社区和区域一级的发展影响最大，但在许多发展中国家，汇款也对国民经济产生重要影响。在有些国家，汇款占国内生产总值（国内总产值）10%以上。在人口小国，汇款能够产生全国性的重大影响，但即使是在人口较多的国家，汇款相对于商品出口而言，也能具有相当大的影响。

25. 收汇国往往关注尽量增加汇款流入，并调动资金促进发展。影响正规汇款的因素有：汇款回国的过程往往涉及过高的费用，有时高达交易值的15%。竞争加剧、技术进步以及相关政府机构提高认识，都导致费用降低，使得国际移徙者能更容易通过官方渠道汇款。然而，实际情况依然是，手续费往往太高，汇款人要受汇款地和收款地两处掠夺性机构和个人的盘剥。政府可以在汇款过程的两端做很多工作，以最大程度地提高实际汇款额的比例以及该进程的速度和安全。对于个别家庭进入金融主流、对于一个国家实现金融民主化目标而言，这可是关键的第一步。

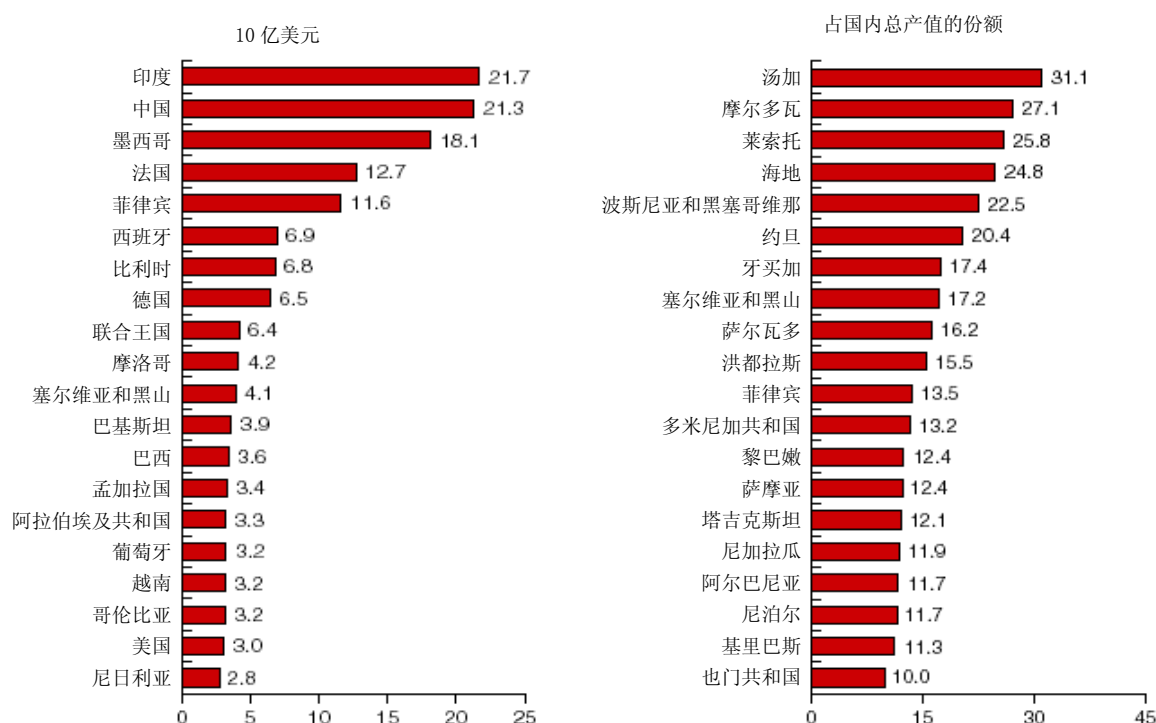
26. 情况表明，如果通过正式金融系统的汇款比例有增加，就会产生重大的发展影响。但在原籍国的政府机构——国家、区域和地方各级的政府机构，往往未能营造可以有效利用汇款以实现发展目标的环境。有些国家试图在不同的时候对汇款征税，但这样做的主要后果在于把更多的汇款推向非正规渠道。已经成功采用的若干新颖方案包括：提出倡议，由联邦政府和州政府花费与汇款额同等的经费，在落后地区展开发展活动。然而，这些方案是以来自同一地区的移徙群体（所谓的同乡会）为对象的，大多数汇款的收款人还是个别的家庭。

27. 值得一提的是，虽然平均而言女性移徙者所得收入低于男性移徙者，但她们往往将其收入的较大比例汇出，而且也更加定期、更加可靠地汇款。在拟定各项政策和方案以最大程度地发掘移徙的发展潜力方面，务必要包括性别方面。

28. 世界银行最近编制了收汇大国和汇款占国内总产值份额最高的国家排行榜。汇款额占国内总产值10%以上的国家都是人口小国，而人口较多的国家所收到的汇款额也最大，不过，汇款额往往占国内总产值的一小部分（图四）。后者意味着，人们常常认为，在人口较多的较不发达国家，汇款在减少贫穷方面并不重要；可是，情况往往并非如此。

图四

2004 年收汇国 20 强



来源：《2006 年全球经济展望：汇款和移徙的经济影响》，哥伦比亚特区，华盛顿，世界银行，2006 年。

三. 散居地与发展

29. 虽然关于移徙与发展的许多辩论着重讨论侨汇规模和侨汇影响，但人们日益认识到，移徙对发展造成的积极影响远比这两点复杂。国际移徙规模和范围扩大，各种社会网络剧增，这些网络将始发国和接受国更加紧密地联系在一起，其程度是空前的。这种网络一向是鼓励和促进进一步移徙的关键因素，而且已经成为资金、信息、货物、思想和信息流通的渠道。所不同的是，由于现代信息和通信技术的出现，各散居地与母国可以经常保持密切的联系。而且，国际旅行工具日益便捷，价格日益低廉，因此，人们可以跨国生活，轻易地在国与国之间迁移，在一个以上的国家维持牢固的关系，在散居地和原籍国都维持重大利害关系。虽然移徙并不总是形成散居地社区，但有证据显示，在许多情形中，这种网络确实存在，而且在日益扩大。人们日益认识到，有娴熟技能的散居地社区可以发挥重要作用，促进母国发展以及经济、社会和政治变革。

30. 散居地可以发挥重要作用，促进从目的地国向原籍国进行外国直接投资。散居地可以加强信息流通，促进贸易联系，鼓励进行各种资本安排，从而增加来自

外国人以及散居地的资本流入。若干国家经济迅速增长，这与散居地投资有很大关系。海外工人说服其所在公司在其母国开展业务活动，功不可没。散居地可以成为扩大与母国经济联系的桥头堡。移徙者往往成为外国制造商成功进入当地市场的切入点。

31. 此外，散居地网络已经成为以正式和非正式方式传递信息的重要环节。原籍国和目的地国的专业人员往往保持牢固联系，这样，就可以自由地进行双向思想交流。在科学界，信息流通极为重要，散居地可以发挥作用，促进技术转让。这种互动具有相当大的潜力，可以加速传播新思想、产品和程序。人们日益认识到，将旅居海外的研究人员和科学家与母国的同事联系在一起，这具有极大的潜力，可以促进知识转让，推动原籍国高等研究与教育的发展。

32. 此外，国际移徙网络还可能促进所谓的“社会侨汇”。有些证据显示，散居地可能正在发挥重要作用，重塑原籍国个人和社会的喜好、社会准则、行为和期待。散居地是促进母国发展、经济机会以及社会和政治变革的重要工具。

33. 如果在原籍国和目的地国实施健全的政策，就可以加强散居地的重要作用。原籍国可以向设在原籍国和目的地国的散居地组织直接提供协助，借助现有的社会和文化进程，促进发展始发国与接受国之间的联系。可以通过下述方式做到这一点：组织各种活动，提供信息，鼓励旅居海外的人通过保留国籍、在母国进行财产或商业投资、确保税务权利以及保持投票权和以其他方式参与主流国民生活，维持各种联系。目的地国也可以通过鼓励保持文化和语言、协助发展各种网络、允许拥有双重国籍以及承认有些公民可以在不损害其在目的地国公民义务的前提下保持对母国的承诺，促进散居地活动。已经制订政策、促进散居地运作和发展的国家例子有限，这个领域的公共政策仍然处于摇篮阶段。

四. 回移

34. 关于南北移徙，长期存在的神话之一是，南方的人民具有长期定居北方各国的强烈愿望。事实上，许多移民不仅希望保留其珍贵的遗产，而且希望回到祖国。事实上，有人指出，目的地国的政策往往限制回移，因为这些政策阻碍经常返国。循环移徙的潜力尚未充分发掘。如果建立适当机制，促进这类移徙，则可以减缓长期定居的冲动，可能遏制非正常移徙。

35. 在所有散居地中，长期存在的特点之一是回移祖国，不过，回移的发生频率有极大的差异。显然，如果旅居海外的人回移，尤其是，如果这些人拥有原籍国劳工市场所需要的娴熟技能，那么，母国将受益匪浅。移民在国外增长了知识和经验，回国时已经建立了海外联系网络，这有利于他们在母国的工作。关于回移问题的许多文献以及关于散居点的各项研究显示，许多旅居海外的人往往极有兴趣最终返回母国。事实上，回移往往被视为成功移徙的终点。

36. 一些接受国担心，为解决劳工短缺问题而临时引进的非技术工人最终将成为长期定居者。这种担心来自战后欧洲的经历，当时，若干国家选择引进临时外来工人，以解决劳工短缺问题，这些工人最终没有回国，并且随后建立了相当规模的永久社区。现代交通和通信工具极大地减少了许多临时工人让家人与他们共赴目的地国的必要性。电话通信费用降低，电子邮件和传真机得到使用，国际旅行速度加快，费用降低，这不仅使移徙者能够定期与母国实时互动，而且能够更频繁地返回家园探视。许多低技能移徙工人宁愿使循环国际移徙成为常规模式，因为他们能够在目的地国赚取高收入，在原籍国低费用地区消费。许多人还希望保持其传统、文化和语言，保持牢固的大家庭联系，在国内比在国外更容易做到这一切。

37. 如果发展中国家制订政策，促进循环移徙，则可以鼓励移民在原籍国和目的地国都继续不断地作出承诺，持续不断地参与活动。这些政策还能够鼓励移徙者最终永久返回母国。就这两项战略而言，原籍国政府和目的地国政府可以制订政策和方案，促进循环移徙或回移。如果原籍国和目的地国进行协商、协调和合作，就能够最有效地制订这种符合原籍国和目的地国利益的政策。

38. 一些国家开展了各种方案，鼓励“反向人才外流”，取得了一些成果，不过，这些成果在何种程度上是各项方案促成的，在何种程度上是经济迅速发展促成的，现在并不清楚。这些活动产生的一些好处是，母国的科学家和工程师与旅居国外的同事加强互动，促进知识转让、投资和商业合作。或许，制订的各项政策不仅应该鼓励各国与各散居地之间的“人才循环流动”，而且应该鼓励永久回移。事实上，这种鼓励互动的行动本身也能促进旅居海外的人回移。

39. 可以制订各种方案，促进和鼓励拥有被认为对原籍国发展需要非常重要的技能和经验的旅居海外人士回移。但是，一如鼓励散居地更多地参与母国发展一样，政府的作用似乎是促进回移，排除回移的障碍，而不是采取重大干预行动。政府可以借助许多人返回母国的愿望。政府可以制订各种方案，向那些能够有力地证明可以将非常合格的旅居海外专业人士“引回国内”的机构和企业提供协助。这不应该形成正常猎头活动对的补贴，而应该仅仅针对拥有高技能和已经证实拥有职业潜力的人提供这种协助，这些人可以对原籍国社会 and 经济发展作出重大贡献。有必要研究返回母国的“交易成本”，以避免对回国的人过度征收转让累积财富税。这种方案还必须保证提供适当的工作，使回国的人能够充分发挥才能。

五. 政策因素

40. 各国制定政策和方案，与各散居地保持联系，鼓励保持文化传统和母语，发展和加强与母国的联系，促进资金流向母国，这并不是新创举。有些国家开展这类活动的历史已经超过一个世纪。关于是否与散居地接触，关于接触的程度，各国存在差异；接触和联系的程度从积极争取旅居国外人士、到不关心、到敌视，

不一而足。然而，由于旅居海外社区迅速发展，由于出现了新信息和通信技术，现在可以立即和有效地与各散居地接触。这个政策领域可以促进出现了大量向外移民的发展中国家的发展。

41. 一些发展中国家对散居地的态度出现了重大转变。过去，一些国家政府认为，大量合同工向外移民以及大批人民长期定居海外对国家有负面影响。移徙被视为一个国家在向比较发达经济过渡时期必须忍受的暂时现象。成千上万的人被迫到其他国家改变自己的命运，这被认为是本国的耻辱。然而，最近，海外工人被视为民族英雄，他们对国家繁荣作出了关键和重要贡献。一些国家已经执行各种政策和方案，支持各散居地，鼓励海外侨民与母国保持牢固联系，并且最终返回家园。一些国家政府认识到，向外移民是其经济和社会的一个长期结构性特征，因此，它们制定各项政策和方案，加强向外移民活动的积极影响，减少负面影响，以加强旅居海外人士对母国经济和社会发展的贡献。

42. 在接受国方面，多数发达国家真诚地希望促进较不发达国家的进步。目的地国可以执行互利的移徙政策和方案，在满足自身移民需要的同时，减少人才外流的负面影响，对始发国经济和社会发展产生正面影响。而且，有一种论点认为，支持始发国发展的移民政策值得考虑，现在，全球日益重视安全问题，日益认识到不稳定国家是恐怖主义的最好温床，这进一步加强了上述论点。

43. 接受国可以考虑采取的举措包括：通过降低交易成本，促进向母国汇款；使养恤金和其他应享权利比较容易转移，使这些权利不会成为回归的障碍；鼓励移徙者与母国保持联系；鼓励保持文化和语言；为建立散居地组织提供便利。可以通过承认双重国籍，承认有些公民可以同时忠于多国，鼓励循环移徙和回移。

44. 应该指出，有些促进发展中国家进步的政策可能给执行移民方案以满足其特殊需要的发达国家带来某些挑战。这包括招聘和留住有助于提高目的地国国际竞争力、有聪明才智的人，吸引和留住技术移民和无技术移民以填补因人口老化而遗留的空缺，留住移民、让他们从事当地人民不愿从事的工作。除显然需要外国劳工外，还存在着执行和实施回移政策的各种切实挑战，包括人权问题。

45. 多数国家仍然从本国利益、本国劳工市场和人口短缺的角度考虑移民政策，必须将发展因素纳入移民政策。目前，通常负责发展援助的不同部委与政府结构中的移民部门脱节。政府的这种分工使发展援助问题不会出现在移民政策制定者的“雷达屏幕”上，阻碍将发展援助因素纳入移民政策。需要考虑是否可以制订有利于发展的移民政策。

46. 制订促进较不发达原籍国发展的政策和方案不一定牺牲目的地国移民政策的完整性和影响。作出互利安排是可能的。这就要求原籍国和目的地国进行合作、协调和对话。

六. 结论

47. 国际移徙是一项全球问题，必须成为全球发展议程的一项中心内容。对于实现《千年发展目标》⁶ 的努力，国际移徙既是机遇，也是挑战。国际移徙并不是新现象：自史前时代起，人们就在移动。人民跨越国界以寻求较美好的生活，逃离武装冲突、侵犯人权的行为、停滞的经济、退化的环境、人口压力和资源枯竭等问题。现在，所不同的是移徙的程度和复杂性。今天，移徙活动影响世界每个国家，一个国家可能是原籍国、过境国或目的地国，而且往往三者兼而有之。妇女不再是伴随家人的被动行为者，她们在国际移徙活动中的作用日益重要，约占所有移徙人口的一半。由于世界一些地区生育率下降，移徙更加重要，成为许多国家人口增长的重要因素。

48. 国际移徙是 1994 年国际人口与发展会议提出的比较重要问题之一。自那以后，国际移徙被列入每次重大国际会议的议程。国际人口与发展会议要求和管理移徙问题上采取全面办法，具体阐述了下述必要性：处理移徙根源、尤其是处理与贫穷有关的移徙根源；鼓励原籍国和目的地国加强合作与对话，以最大限度地发掘移民惠益；保护移徙者权益；以及帮助回归移徙者重返社会。

49. 没有人能够阻止人民跨越国界。但是，可以做到的是，以比较有秩序的方式管理移民流动，这种方式将最大限度地发掘给始发国和接受国以及给移徙者自己产生的惠益，将最大限度地降低付出的代价。这就要求建设国家应对移徙挑战的能力，并且建立制定有效政策所需要的充分和可靠移徙数据。这就要求在区域和国际两级进行高度协调，要求各国进行高度合作与协作。这也要求意识到并且理解移徙造成的社会经济影响，要求有管理移民流动以及处理移徙后果的政治意愿，要求有体制能力和受过训练的工作人员以及资源，管理移民流动。移徙活动必须安全、有秩序和人道，必须促进所有个人和社会的利益。

注

¹ 见《2002 年国际移徙报告》（联合国出版物，出售品编号：E.03.XIII.4）；和《2004 年世界经济和社会概览，国际移徙》（联合国出版物，出售品编号：E.04.II.C.3）。

² 《2002 年国际移徙》……。

³ Migration News, 2005 年 4 月。

⁴ 联合国，《2003 年世界人口政策》（联合国出版物，出售品编号：E.04.XIII.3），表 19。

⁵ Asian Migration News, 2005 年 1 月 16 日至 31 日。

⁶ 联合国人口基金，《国际移徙与千年发展目标：人口基金专家组会议文件选集，2005 年 5 月 11 日和 12 日，摩洛哥马拉喀什》，（纽约，人口基金，2005 年）。