



亚洲及太平洋经济社会委员会

新出现的社会问题委员会

第二届会议
2005年11月1-3日
曼谷

社会弱势群体：选定问题：处理
国际迁徙方面新出现的问题

(临时议程项目 5(b))

亚太经社会区域的国际迁徙：对政策的重大影响

秘书处的说明

内容提要

在亚太区，迁徙的态势和体制涉及的范围越来越大并变得越来越复杂。据估计，全世界有 1.75 亿人在国外生活。其中约有 5600 万人(占国际迁徙者的三分之一)生活在亚洲及太平洋区域。亚洲人仍然是前往西方永久移民的主要来源，但同时，亚洲内部人员的跨界流动也大大增加。

国际迁徙正在成为一个全球性的优先课题。为实现国际商定发展目标而作的努力日益将迁徙视为一股发展方面的力量。国际迁徙对扶贫和对社会经济全面发展所作的贡献已得到应有的承认。虽然侨汇的经济收益显而易见，但迁徙的社会代价仍是一个令人严重关切的领域。人才流失的后果和迁徙对家庭结构及性别作用产生的影响有待认真研究。迁徙对公共卫生的影响以及如何保护迁徙者的人权并保障他们有机会享有社会服务，尤其是保护被拐卖者及那些属于黑户口的人，仍是令人关切的课题。

要应对国际迁徙带来的挑战，就要在区域和国际层面的高度合作。亚洲及太平洋区域的许多政府正参与区域磋商过程，着眼于探讨在国际迁徙、特别是非正规迁徙和偷渡的特定方面如何实现对迁徙的管理和政策的连贯一致。虽然区域磋商过程是非正式性的，也不具约束力，但它为在区域层面应对国际迁徙的挑战带来了希望。

目 录

	页 次
导言	1
一、迁徙-发展的相互关系	2
A . 侨汇	2
B . 技工的迁徙	4
二、迁徙的社会影响	5
A. 迁徙的女性化	5
B . 家庭凝聚力与孩子的抚养	6
C . 移徙对公共卫生的影响	8
D . 社会对移徙的看法	9
E . 移民的社会保护和人权	10
三、移徙管理的区域合作	11
四、结论	13
参考资料	13

导 言

1. 全球化加快了国际迁徙。受持续存在的收入差距、低于更替水平的生育率和人口老龄化的驱动，国际迁徙已变得越来越重要。主要目的地国家的经济增长不断吸引着海外劳工。专管外劳的政府和私营机构的出现，也使国际迁徙在全球经济中站稳脚跟。

2. 在亚太区，迁徙的态势和体制涉及的范围越来越大，并变得越来越复杂。与过去相比，现在有更多的国家受到迁徙的影响。虽然只有少数国家可被定性为劳力输入国或劳力输出国，但有越来越多的国家已成为兼外劳的接受与派遣于一身的国家。到2000年，有1.75亿人在国外生活(联合国，2002年)。其中约有5600万人(占世界上国际迁徙者的三分之一)生活在亚洲及太平洋区域。

3. 亚太的迁徙有很大一部分发生在区域内部。亚洲人仍然是前往西方永久移民的一大来源，但同时，亚洲内部人员的跨界流动也大大增加。中东和东亚及东南亚新兴工业体依旧是外劳流动的枢纽。除了少数重要的例外，亚太迁徙主要是填补劳动力的缺口而不是永久移居。迁徙者经允许进入目的地国家，从事某些具体工作，完成任务后，他们便回国。

4. 迁徙有何影响？这一问题已引起很大的重视。就迁徙对发展所涉后果所作的研究表明，它确实带来收益。人们日益将国际迁徙视为一股发展方面的力量，它能推动实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标。虽然迁徙的经济效益显而易见，但它的社会代价仍是一个令人严重关切的问题。人才流失的后果和迁徙对家庭结构和家庭内性别作用的影响有待认真研究。家人分离，给留守的配偶和儿童带来社会代价。从人道角度看迁徙，在对迁徙的研究和在现行政策框架中鲜受重视。在设计社会政策时需要牢记这一现实。

5. 国际迁徙正在成为一个全球性的优先课题。国际社会通过联合国系统，已将注意力集中于找到解决迁徙压力和外劳派出与接受国在发展方面差距的办法。2003年，国际迁徙全球委员会问世，它着眼于为制订一项应对迁徙问题的连贯全面的全球战略提供一个框架。人口与发展委员会打算详细讨论国际迁徙问题，将其作为2006年的专题。另外，联合国大会在2003年12月23日的第58/208号决议中也承诺，在2006年就国际迁徙与发展举行高级别对话，并已要求各区域组织在落实国际商定的经济和社会发展目标与尊重所有人权的大背景下协调它们围绕国际迁徙所展开的活动。

6. 随着关于迁徙问题的国际对话越来越热烈，区域磋商过程还在国际迁徙、特别是非正规迁徙和偷渡的特定方面着重探讨迁徙的管理和政策的连贯一致。在亚洲及太平洋区域，人口和社会经济发展的情况相差甚远。因此，实现协商一致和合作是件复杂的事。但是，虽然区域磋商过程是非正式性的，也不具约束力，但它为在区域层面应对国际迁徙的挑战带来了希望。

一、迁徙-发展的相互关系

7. 人们普遍认识到，国际迁徙与发展密切相关。1994年，人口与发展问题国际会议确认了迁徙与发展的相互关系，从而使之倍受重视。当代的发展议程将消除赤贫与饥饿视为重中之重。在这方面，国际迁徙对扶贫和经济社会总体发展所作的贡献得到了应有的认可。迁徙可以是贫困的因或果。同样，贫困状况也会因迁徙而缓解或加剧。实现国际商定的某些发展目标、尤其是千年发展目标，既影响到国际迁徙的有效管理，也受后者的影响。

8. 侨汇显示了迁徙与减贫之间最直接的联系。侨汇对发展中国家数以百万计贫穷家庭的生活质量正在产生深远影响。在家庭层面，侨汇提供了紧要的资源来满足吃、住等眼前的生存需要并改进卫生保健和教育，从而增进了穷人的福祉和经济安全。侨汇还提供了用于投资、储蓄和创业活动的收入，从而对地方和国家经济产生激励效应。东道国经济也分享了国际迁徙的效益。迁徙使东道国经济得以扩展而不会因农业、建筑业和制造业等关键产业的劳动力短缺而受制，从而也造福于东道国的经济发展。从事家务的外劳使东道国的从业人员能抽出身来，从事生产率更高的工作，从而使东道经济体受益。

A. 侨汇

9. 根据国际货币基金组织(货币基金)的统计，2003年全球外劳的侨汇超过1500亿美元¹，虽然实际数字可能会因包括进非正式渠道的侨汇而高出许多。侨汇已成为亚洲及太平洋区域经济的一个结构性因素。2003年，侨汇占汤加国内生产总值的39.4%；

¹ 在货币基金的收支框架内，外劳侨汇的总额包括工人的侨汇、就业人员的补偿和外劳的转帐。见2005年6月从国际货币基金组织收支办公室获得的数据。

在尼泊尔占 13.4%；在菲律宾占 9.85%；在塔吉克斯坦占 9.4%；在斯里兰卡占 8.3%；在孟加拉国则占 5.7%。随着许多发展中国家的侨汇流动现已超过官方发展援助并正在赶上外国直接投资(外资)，它们正迅速成为资助收支平衡和扩大外汇收入的极为重要的形式。另外，侨汇也显示出一些特点，使其成为发展过程中一种有用的工具。

10. 与其他追逐利润的资本流动相比，侨汇更稳定，也更少周期性。当东道国业绩良好时，外资、证券投资和银行信贷可能会扩大，对该国的前景在总体上也一片乐观(Rafha, 2003 年)。而另一方面，侨汇往往较稳定，因而被视为发展中国家可依赖的支柱，道理是，海外侨民在发生经济危机或自然灾害期间会多汇款回家。另外，预计侨汇将跟迁徙的规模同步增长。侨汇与外援不同，它有的放矢，直接造福于需要它的人们。

11. 在关于迁徙的讨论中，反方有种关切，认为迁徙的收益可能不会汇集穷人中的最穷者。本区域外劳的流动大多数由招工人员、经纪人、旅行社和政府官员等各种中介机构介入。若为便利迁徙，让私营部门介入，就意味着，迁徙会是个很花钱的行当。由于所涉的经济费用(招聘费、技能认证、签证、旅费)高，大多数外劳可能并非来自社会中最贫穷的那部分人。反方的观点驳斥了另一种论断，即在贫困与迁徙之间存在着一种必然联系，至少在家庭一级。

12. 要把握迁徙对发展的影响，就要使政策着眼于改善侨汇所依赖的金融基础设施。紧要的问题有：通过使非正式汇款渠道正规化来扩大侨汇；改进监管和体制框架；统一支付手段；以及在侨汇服务提供者之间加强竞争(世界银行, 2004 年)。侨汇涉及的一个具体的一个政策问题是，汇款转账代理的收费若与所用技术、人力和货币兑换佣金的实际费用相比，似乎很高。小额汇款成本占款项 20%的情况并不罕见(世界银行, 2004 年)。政府干预、尤其是通过使从事小额业务的银行与政府邮政网络结为伙伴来降低侨汇汇兑成本，仍有文章可做(Ratha, 2003 年)。

13. 外劳在利用正式金融机构方面面临挑战。在银行开户时需满足严格的认证与证明材料的要求，迫使外劳转而将一大部分侨汇通过非正式渠道汇出。通过正规渠道汇款至关重要。外劳若利用正规渠道，可更好地管理自己的资产，从而能增加储蓄和扩大生产活动。为了使通过正规渠道汇款的收益最大化，政府法规必须放宽对“不上银行的”外劳的限制。金融部门、政府、与非政府性社区组织之间的伙伴关系应进一步做到为外劳的服务到家；放松制约和限制；以及向外劳宣传，使其养成用好银行的习惯。

B. 技工的迁徙

14. 就迁徙与发展相互关系的国际对话已从正反两方面确认了迁徙对发展的影响。国际迁徙对社会和经济带来的不良后果包括人才流失—有技能的人才出国。菲律宾在 2004 年约有 93,000 名专业人员和技工出国,其中大多数是护士和医疗保健助理(菲律宾海外就业局,2004 年)。发展中国家宝贵的技术人才的流失带来威胁,使派出国与目的地国之间在发展上的差距进一步拉大。卫生、通信与工业等关键部门人才短缺削弱了生产率;使经济增长放慢;还可能因留在国内的高技能工人收入增加、低技能工人收入反却下降而使不平等现象加剧。另外,高技能人才在海外立稳脚跟,可能形成对其他高技能工人的诱惑,激励他们也跟着出国,从而形成人才流失的恶性循环(人口基金和 IMP,2004 年)。

15. 迁徙的效益是否大于、和在多大程度上大于其负面效果,仍是一个值得商榷的主题。有些研究表明,人才流失可能产生反哺效应。高技能人才出国后如果返回自己原来的社区,可能会造福一方。回来的外劳可加强技能、知识、技术和资本向其祖国的传输。他们可发挥关键作用,建立业务网络,扩大贸易、外国直接投资、以及进入接受国市场的机会。

16. 如何在人才流失的代价与人才回流的效益之间找到平衡点,是政策制订方面的难题。政府为扭转人才流失不良后果而采取的诸多干预措施采取了一种两手抓的做法:留住人才和使人才回国。但这些措施难以成功推行,因为抓这两手需要解决人才外流的根本原因并在国内创造有吸引力的机会,而这可是代价高昂,也不现实。其他政府正在争取使海外人才多对本国经济作贡献。他们主要力求与本国已移民海外的人才建立纽带,其做法有:允许双重国籍;方便海外侨胞在祖国投资和建立金融联系。这类战略的焦点是调动海外侨胞的积极性,强调知识、技能和技术的转让。

17. 与侨胞保持联系可推动这类转让。侨胞创业者和投资者可发挥紧要作用,将经商新理念和新方法带回祖国。他们与人分享新知识并将之与当地传统相结合,从而加快了接受并采用积极变革措施的步伐。印度软件业惊人的增长便是调动侨胞积极性的一个成功典范。它在 2002 年为印度创造了软件方面 40 万个新职位,以及超过 60 亿美元的收入(亚洲开发银行,2004 年)。印度软件业头 20 家公司中有 19 家由印侨中的专业人员创立和管理。

18. 亚太经社会区域劳动力流动大多数先去后回。预计绝大多数外劳将返回祖国。这些外劳回国，在政策方面造成重大影响。那些出国务工者往往是事业心较强和受过较好教育的成年人。正是这批人，可望对自己祖国的发展作出重大贡献。他们可能会带着资本和创意回来，也可望他们在社区一级当带头人。如果政府和非政府组织的方案能利用这一批回国人员，那么，他们可以给大家领路，传播从小家庭理念到小企业创业的各种思想(亚太经社会，2001年)。

二、迁徙的社会影响

19. 从人性方面探讨迁徙，在关于迁徙的辩论和现行政策框架中往往不是重点。对那些基本上一直无法量化的社会代价的忧虑，给迁徙的经济效益蒙上阴云。迁徙对家庭结构和家庭内两性作用的影响需要认真研究。因出国打工使家人分离，可能使留守者处于弱势，因为他们作为依赖型家庭成员，要在社会和感情上两方面承担后果。长期分离会造成婚姻不稳定、感情和心理上的压力、孩子犯罪和老人遭遗弃。

20. 在亚太区内，主要的迁徙形式为出国打短工，而不是移居海外。本区域大多数国际迁徙者被招入东道国，为的是从事一些具体紧缺工作；在工作完成后预计他们便会返回祖国。许多人是单身外出闯天下。因此，本文件主要侧重于迁徙对迁徙者本身及对他们留守家人的社会影响。在东道国永久居留后因难以融入和认同当地多文化的社会而造成的社会问题，稍后会作探讨。

A. 迁徙的女性化

21. 女性迁徙就其绝对人数和女性在迁徙者中所占比例而言，已很突出。女性在全世界迁徙者中几乎占了一半(联合国，2004年)。而在某些国家，女性在迁徙者中所占比例为70-80%。女性迁徙的比率之高，反映出劳动力市场对女性从业者大有需求。服务部门、特别是家政服务形式以及医疗部门和娱乐业一直在招揽外来求职女性，这就产生了一种无法扭转的迁徙女性化的趋势。

22. 与男性相比，女性迁徙者更容易遭受强迫劳动和性剥削，也更容易接受那些男女分隔且未受监管的经济部门的危险的工作条件和薪酬差的工作。被雇为家务人员的女性外劳因工作条件性质决定，可能会面临与社会隔绝。在一个封闭和分散的社区更可

能发生剥削和虐待。女性集中于弱势部门，使她们遭受性别歧视、暴力和性虐待的风险高出许多。被拐卖者中女性占大多数。

23. 迁徙的性别方面并未受到应有的重视。照顾女性迁徙者的特别关切，要求制订政策，着眼于减少并消除性别歧视、暴力和拐卖活动；提供援助以满足处于弱势，包括处于陷入险境和沦为难民的女性的生殖保健需要。由于按性别区分的迁徙方面的数据不足，以及关于非正规迁徙的数据不充分，妨碍了从性别方面来分析迁徙。

24. 尽管有这些女性特有的关切问题，但国际迁徙仍有可能改善妇女的地位和自主性。当妇女外出并成为家中主要的挣钱者时，她们的地位得到提高；而当其他家庭成员外出时，女性的职责和决策权得到增强。除了经济权力得到增强之外，女性在迁徙过程中培养的生存和处世技能也可能是今后变革与发展的一大源泉。因获得就业、教育和知识而提高的自信，增强了女性迁移者的权力(国际迁徙组织，2004年a)。这种权力的增强有可能惠及下一代，为孩子们提供妇女发挥作用的榜样。

25. 国际迁徙使迁徙女性作为养家糊口者和发展主体而发挥着越来越重要的作用。性别平等和妇女维权是实现包括千年发展目标(尤其是关于促进性别平等和妇女维权的第3号目标)在内的许多国际商定发展目标的一大内容。迁徙可推动妇女维权，从而促进性别平等。然而，那种使女性处于弱势的迁徙过程及结构也可对实现性别平等构成挑战。

B. 家庭凝聚力与孩子的抚养

26. 因迁徙使家庭分离可能破坏家庭凝聚力和婚姻稳定。有些迁徙者离家后往往担心他们留在村里的配偶是否忠贞。通过信件或亲友网络给他们带来的这种担心会造成心理压力，甚至会使婚姻触礁和离婚(亚太经社会，2001年)。但也有种观点认为，有些家庭通过用好侨汇，享受了转现代的生活方式并强化了自己的家庭。

27. 迁徙对留守配偶的影响会因迁徙者的性别而异。当男人外出时，对留守女性的影响可能很大，特别在那些传统上女性在家外往往作用有限的社会。这可能意味着她们现已处在以经由男人独占的决策地位，会因既要忙里又要以外而加重工作负担，还要负责用好侨汇并将之投资。女性迁徙会对家庭和传统社会体制产生很大压力。如果出现如在菲律宾所常见的男性留守的情况时，丈夫可能会觉得自己脸上无光而借酒消愁，或

在妻子不在时开始找外遇。这些情况可能会引发问题，殃及留在家里的孩子的福利。

28. 亚太经社会区域迁徙的扩大已影响到许许多多孩子的福利。据估计，在海外工作的菲律宾父母把 300 万到 600 万名孩子留在国内，而在印度尼西亚这一数字为 100 万；泰国为 50 万(Bryant，2005 年)。这些受国际迁徙影响的儿童人数之大，要求研究这些孩子所面临的问题与机遇、以及针对他们的政策。由 Bryant(于 2005 年)就父母不在家给留守的孩子们带来的社会代价所作的一项文学性调查列出了各种困难，其中包括：受人忽视；在学校成绩差；犯罪；有心理和与人交往方面的问题等。提出的其它问题包括了以下论点：孩子们与其父母的隔阂越来越大，仅把父母视为礼物和钱财的来源；孩子们将自己犯罪、吸毒和婚前性行为等问题统统归咎于父母不在。

29. 这些社会关切及其对政策的影响值得予以认真的重视。菲律宾、马来西亚和泰国进行的一些研究利用精选的标准化衡量手段，将迁徙者家庭与非迁徙者家庭的孩子作了比较，但发现两者之间并没有重大的实质性差别。事实上，尽管有上述社会关切，但菲律宾的一些研究表明，父母出国工作确实改善了留守儿童的物质条件(Bryant，2005 年)。迁徙者家庭比非迁徙者家庭的收入要高。侨汇增强了家庭的财力，有助于改善孩子们的受教育条件和健康。还发现，大家庭的支持也缓解了对孩子们的不利社会影响。由政府和非政府组织提供的范围广泛的一系列服务(宣传教育、重新融入社会、法律咨询、小额信贷)似乎也帮助了迁徙者家庭应对家人分离这一现状。

30. 移徙儿童和不定期移民随行的儿童比留守在家的移民家庭的儿童可能面对更大挑战。他们可能和父母生活在一起，但其父母在目的国大部分从事边缘性的工作，因此这些儿童可能只有有限的上学和公共卫生服务机会。在泰国，2004 年登记的缅甸、柬埔寨和老挝不定期移民的儿童超过 93000 人(Huguet 和 Punpuing，2005 年)。登记移民的孩子有权进入泰国公立学校，但真正接受正规教育的人数比例很小(约 14%)。不过，2004 年泰国内政部开展了外国工人及其家属的登记工作，这有可能改善移徙儿童获得社会服务的机会。

31. 移徙对移徙儿童及移徙家庭的随行儿童产生何种社会影响，有关信息寥寥不足。泰国开展的登记运动是一种重要的政策尝试。这一努力是否最终能切实改善服务的获得，取决于移民对于其权利了解多少以及社会服务供应者的资源限度。向不定期移民儿童提供服务在政治上和经济上都可能有难度，因为这样做有可能吸引新移民或鼓励现有的移民永久定居(Bryant，2005 年)。非政府组织及其他机构的干预可能有利保障权利

的使用。对无证移民及其子女进行注册登记可能带来重要的好处，例如减少遣返的可能性以及获得上学和公共医疗卫生服务的机会。

C. 移徙对公共卫生的影响

32. 不久前亚洲暴发的非典(严重急性呼吸系统综合症)表明，人员流动和国际移徙影响着公共卫生。非典的影响已经超出了对卫生关注的本身，波及到经济、国际关系和旅游业等。这表明有必要将移徙纳入地方和全球公共卫生管理之中。

33. 移民，特别是不定期移民和被拐卖人口，由于法律、程序、语言、文化和其他障碍，面临着获得医疗服务的困难。未登记移民由于害怕被遣返而不愿就医。他们往往等到病情严重或威胁生命时才求诊治疗。这些薄弱之处都使得移民更易发生健康问题，包括长期的身体和心理疾病。

34. 人口流动和艾滋病毒和艾滋病的传播有紧密关系。移民常常在过境的过程中或到达目的地后感染艾滋病毒。移徙和艾滋病毒/艾滋病之间的联系主要形成于移徙过程本身的条件和结构，其中不乏剥削、与家庭和配偶分离脱离了稳定社会中指导人们行为的社会文化规范等情况(国际移徙组织，2004年b)。从传统社会移徙到比较开放的社会中的移民，可能不知如何应对开放的社会规范和性自由，也不知道如何保护自己不受性危险侵害。此外，移民与东道国居民相比，某些疾病的患病风险可能更高。他们之所以面临更高的风险，是因为疾病的发病率不同以及进入一个新环境所面临的身心两方面压力。

35. 尽管定期和非定期移民都面对着感染艾滋病毒的危险，但有理由认为非定期移民更为脆弱(Huguet 和 Punpuing，2005年)。被贩运和其他处于被剥削地位的移民获得治疗和预防医疗服务的机会可能更少。一般来说，移徙妇女在生育卫生方面面对特定的健康风险，例如意外受孕、堕胎、性传染疾病，艾滋病毒/艾滋病以及精神和感情错乱等，被贩卖遭受性剥削的妇女尤其如此。

36. 派遣国和接受国的政策都应考虑到在不侵犯人权的情况下促进公共卫生。原籍国的政策干预必须力求减少移民的健康风险，为他们提供全面的行前服务，包括有关目的地潜在健康风险的信息以及行前传染病治疗。另一方面，目的国应该以权利为本的方式处理移民卫生问题。采取包容性政策，为移民提供保护，避免对他们的歧视，可以

大大促进公共卫生事业。保证未登记移民能有平等的机会获得健康信息和服务也是非常关键的，在照顾到文化和语言差异的情况下提供健康和性知识也同等重要。

37. 非政府组织和移民社区可以在保证非定期移民获得医疗信息和服务的问题上起到重要作用。甚至在移民有权获得医疗服务的情况下，他们也可能因为缺乏信息、语言障碍或歧视而不维护这些权利。向移民提供医疗服务可能对东道国造成财政负担。因此，有必要采取创新的机制筹集资金，支付移民医疗费用。在这方面，泰国政府为在内政部登记的 80 多万非定期移民提供的医疗方案，是一个先进典范。这些移民(在支付了 1900 铢总费用后)可以加入医疗保险，如果他们加入了泰国政府 30 铢医疗计划，还有权在地方政府医院获得医疗服务和治疗(Huguet 和 Punpuing，2005 年)。

D. 社会对移徙的看法

38. 在目的地国，移民常常被人以消极的眼光看待。人们常常担心或指责移民是各种社会问题的原因：犯罪增加、疾病传播、夺走当地人的工作或降低了当地工资。媒体注重报导的往往是移民由于违反移民法规而被捕，人贩子的犯罪活动以及移民融入主流社会遇到的问题，使人们更加认为移民是个问题重重的现象(亚太经社会，2002 年)。

39. 但是，研究表明实际情况并非如此。在新加坡，没有外国工人的涌入，1990 年代的经济高速增长就不可能实现(亚太经社会，2002 年)。在马来西亚，劳动力市场研究表明，外国工人的存在对当地工资并没有压抑作用(亚太经社会，2002 年)。从部门层次来看，迁徙对东道国的影响更是喜忧参半。有些研究发现，在建筑和制造业领域，外国工人增加了当地劳动力的失业率。还需要进一步进行研究获得信息，才能澄清移徙对东道国的各种影响，并以此作为制订现实政策的基础。

40. 旨在处理移徙问题的政策绝大部分以控制和限制，而不是便利和方便为主，只有几个重要例外(亚太经社会，2002 年)。这些政策是以社会对移徙的负面看法为依据的。公众对移徙的看法是各国政府进行政策选择时的重要因素。决策者需要尽可能准确的评估当前和预期的劳动力需要，以便在劳动力需求强劲的国家成功管理移徙。这些要求还应该向当地社区宣传沟通。看到移民对社会的经济贡献，社会可能更容易接受他们。政府需要领先进行努力，在日益文化多样化的环境中，促进文化宽容和对人权的尊重。

E. 移民的社会保护和人权

41. 国际移民的安康在很大程度上取决于是否能够获得象样的工作、有保障的法律地位以及社会服务和保护。临时居住许可或工作合同通常足以让短期移民得到一种安全感。但是，由于一些东道国收紧了移民控制，未登记移民的涌入可能因此增加，使移民保护成为更令人担忧的问题。由于这些移民非法入境或者在签证失效后继续滞留，因此他们没有寻求法律保护的权利，也没有提高工资、改善工作条件、生活水准和获得社会服务的合法方式。这种情况使这移民，特别使妇女，特别容易受到剥削和虐待。

42. 尽管许多移徙工人的经历是积极的，但仍有相当数量的人面对许多削减移徙收益的困难。技能较低的移徙工人常常在就业的时候遭到欺骗、歧视、剥削和虐待。尽管其部分原因是排外情绪和对移徙负面看法的普遍存在，但同样也是因为移民在劳动力市场中的地位以及东道国缺乏对劳动标准的实施和执行。正在出现的非正式工作安排的趋势为移徙工人带来诸多不利，包括低工资、工作条件恶劣以及缺乏社会保护和工人权利。

43. 贩卖人口是一种邪恶的不定期移徙形式，其中包含欺骗、威胁、剥削、虐待和暴力等因素，而且虽不尽然，也常常是以妇女和儿童为拐卖对象。贩卖人口的受害者不仅在经济上容易受害，身体和心理虐待、包括性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病在内的各种疾病对其生命的威胁以及当局的虐待又使他们的状况雪上加霜。贩卖人口已成为亚太区域的痼疾，需要采取有效的打击贩卖人口政策和方案。这些措施必须解决原籍国和目的地国家两方面的关键问题。

44. 要在原籍国解决贩卖人口问题，必须加强发展和扶贫努力。但是，研究常常表明，外出移徙会随着发展水平的提高而增加；因此，这些努力短期内可能不会减少移徙的数量(亚太经社会，2001年)。因此，预防措施必须包括宣传教育。在目的地地区，政策必须针对需求。在对贩卖移民需求量大的领域，例如一些国家的旅游业，需要强大的政治意愿。旨在减少需求的措施可能必须包括对拐卖人口进行犯罪制裁。对人口贩子，必须迅速持久地将其绳之以法；对贩卖人口的受害者，必须提供救助和服务，帮助其复原。所有这些政策的最终目标应是减少剥削，为合法和未登记的移民都提供保护。

45. 保护移民权利意味着保证他们在接受国得到平等的法律待遇。尊重移民的人权是移民安康的最基本的决定因素，对实现更大程度的社会和经济也至关重要。必

须保证各种年龄的移民能够获得支付得起的基本社会和医疗服务，包括生殖卫生服务。尽管制订外国人入境及其居留条件的法律法规是国家的主权，但是国际人权文书呼吁各国在制订涉及移民安康的政策和法规时遵守国际人权原则。

46. 实现这一目标的一个重要步骤是各国批准保护移民的各种国际公约。保护移民和难民的主要联合国公约和议定书包括：1951 年的《难民地位公约》(23 个亚太经社会成员国批准)²；1967 年的《难民地位议定书》(23 个成员国批准)；1990 年的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利的国际公约》，2003 年生效(7 个成员国已经批准，3 个成员国已签署)；以及 2000 年所通过的 2 个议定书，即《防止、打击和惩罚贩卖人口特别是妇女和儿童的议定书》(10 个成员国批准，11 个成员国签署)和《打击通过陆地、空中和海洋偷运移民的议定书》(11 个成员国批准，10 成员国签署)。在亚洲及太平洋，1990 年公约的批准步伐相对缓慢，批准国主要是移徙工人的原籍国。

三、移徙管理的区域合作

47. 尽管移徙政策长期以来一直是一个国家主权问题或双边问题，但各国政府也正在越来越多地介入区域磋商进程，以解决移徙问题。由于此类论坛常常没有约束力、灵活、非正式，并且与国际机构较正规的结构平行发挥作用时十分有效，因此各国政府的参与是自由的(联合国人口基金和国际移徙政策方案，2004 年)。

48. 在过去几十年中，亚太经社会区域出现了若干区域磋商进程。1996 年启动的马尼拉进程主要关注在区域内打击和减少不定期移徙和贩运人口。同样在 1996 年开始的亚洲太平洋难民和流离失所人口政府间磋商(APC)不仅是本区域各国政府的一个咨询机构，同时也是讨论难民和流离失所者问题的一个非正式论坛。由于 APC 和马尼拉进程的成员及所解决的移徙问题有重要的重叠，因此现在正在进行努力将二者合二为一。已有建议提出，要求把马尼拉进程纳入 APC，使其成为 APC 不定期移徙和贩卖人口分支机构。

49. 《不定期移徙曼谷宣言》尽管不是一个区域磋商进程，但在 1999 年得到 18 个参与国的批准。《宣言》呼吁制订新的法案贩运人口立法。《宣言》代表着向通过区域合作打击不定期移徙、保护不定期移民人权的方向走出的重要一步(国际移徙组织，2001

² 来源：联合国条约集。根据 2005 年 9 月 15 日查阅<http://untreaty.un.org> 资料所得。

年)。关于偷运人口、贩运人口和相关跨国犯罪的巴厘部长级会议，也称巴厘进程，在 2002 年正式启动，这是一个由本区域 38 个原籍、过境和目的地国家所组成的不具约束力的自愿集团。该进程举办的各种专题讲习班推动了执法部门官员及其他打击贩运人口和相关跨国犯罪主要机构的业务能力建设。

50. 南亚区域合作联盟(SAARC)是南亚 7 国组成的联盟，它在 2002 年通过了第一个有法律约束力的区域反贩卖人口条约。《南亚区域联盟防止和打击贩运妇女和儿童从事卖淫的公约》旨在促进区域合作，预防、阻断和镇压国际卖淫网络的贩运人口活动，开展受害者的遣返和康复工作。

51. COMMIT (打击贩运人口的部长级湄公协调举措)是一项得到国际移徙组织和联合国机构间项目支持的措施，涉及到大湄公河次区域的 6 个国家。这些国家边境长，漏洞多，是贩运人口的热点地区。本着打击贩运人口的决心，这些国家的政府在 2004 年签署了以包括相关公约和原则在内的国际标准为依据的谅解备忘录。这一次区域协定为系统应对贩运人口活动制定了一个框架，并将通过三年期次区域行动计划，协调努力，保护贩运人口活动的受害者，加强对人口贩子调查和起诉的合作，采取保护措施，消除易受贩运人口之害的薄弱环节。

52. 区域磋商进程不一定旨在取得立竿见影的具体成果，主要强调的是诸如增强合作和对话等长期目标，其重点是信息交流和技术合作(国际移徙组织，2001 年)。这种互动对各国间建立联系，为未来双边和多边协定打下基础是至关重要的。区域磋商进程在加强移徙区域合作、建立信任，达成对移徙问题的共识，提供全球移徙管理论坛的其他途径方面都受到赞扬。

53. 亚太经社会积极介入移徙问题的区域讨论，作为这些非正式区域磋商进程的补充。2002 年在曼谷召开的第五次亚洲及太平洋人口大会在其《人口和贫困行动计划》中包括了若干关于国际移徙的建议。《行动计划》敦促各国政府不论是派出国还是接受国，都应在其国民经济和社会规划中纳入各种国际移徙的积极内容。《计划》呼吁各国打击人口、特别是妇女和儿童的贩运活动，敦促加强区域合作，更好地管理各种类型的移徙，以有利于移民本身以及派出国和接受国。

54. 根据第五次亚太人口大会加强各级移徙区域对话的建议，亚太经社会和联合国人口基金、国际移徙组织以及人口与发展亚洲议员论坛，共同组织召开了国际移徙社会影响的区域研讨会。研讨会于 2005 年 8 月 24-26 日在曼谷举行，会议讨论了亚洲及

太平洋国际移徙的最新趋势和模式，分析了这些趋势对发展的影响，审议了劳动力移徙政策和方案。会议还评估了移民健康、移徙的性别层面、移民家庭儿童状况以及贩卖人口特别是贩卖妇女和儿童等问题。区域研讨会提出了行动建议，呼吁建立区域磋商进程，推进就劳动力移徙和发展的相关问题进行定期对话，并在发展战略中包括扶贫战略文件及实现千年发展目标的有关文件中明确纳入移徙的内容。会议还呼吁就亚洲及太平洋的国际移徙筹备开展研究工作，反映移徙水平和趋势的最新情况，并以此为根据制订政策和方案。预计，区域研讨会的成果将成为 2006 年在纽约召开的联大期间国际移徙和发展高层次对话的内容之一。

四、结论

55. 移徙的影响不断扩大，迫使各国更加关注移徙政策的制订。更多因素和角色的参与以及对它们之间，它们和其他问题之间的相互的联系日益深刻的认识，都在影响政策的制订。应对国际移徙的各种挑战需要在区域和国际等层次进行高度协调，还要求具备对国际移徙社会经济影响的认识和觉悟以及管理移民流动及其产生的后果的政治意愿。机构能力、训练有素的工作人员及资金也是解决一些挑战的关键因素。

56. 区域趋势表明，尽管有些国家在努力逐步消除对移徙劳动力的依赖，但对移徙工人的需求，无论是熟练工人还是技能较低的工人，都会继续下去。为确定采纳何种可以持久的政策，决策者必须权衡经济效益、对地方工资和人权的影响以及其他相互交叉的社会问题。移徙过程具有多方面的性质，因此政策制订和干预必须多面出击。三个主要应关注的领域包括移民本身、其家庭以及移徙对广大社会和经济的影響。了解了移徙、贫困和发展之间的重要关系，可以使各国更好地迎对国际移徙的各种挑战，为派遣国和接受国双方带来最大利益。

参考资料

Asian Development Bank (2004). "Developing the diaspora", paper submitted to the Third Coordination Meeting on International Migration, New York, 27-28 October 2004 (UN/POP/MIG/2004/5).

Bryant, John (2005). *Children of International Migrants in Indonesia, Thailand and the Philippines: A Review of Evidence and Policies*. Innocenti Working Paper No. 2005-05 (Florence, Italy, UNICEF Innocenti Research Centre).

ESCAP (2001). *Social Aspects of International Labour Migration in the ESCAP Region* (United Nations publication, Sales No. E.01.II.F.31).

ESCAP (2002). *International Migration: An Emerging Opportunity for the Socio-economic Development of the ESCAP Region*, Social Policy Paper No.6 (United Nations publication, Sales No. E.02.II.F.40).

Huguet, Jerrold and S. Punpuing (2005). *International Migration in Thailand* (Bangkok, International Organization for Migration).

International Organization for Migration (2001). *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration* (Geneva).

International Organization for Migration (2004a). "The Millennium Development Goals and migration", paper submitted to the Seminar on the Relevance of Population Aspects for the Achievement of the Millennium Development Goals, New York, 17-19 November 2004 (ESA/WP.192).

International Organization for Migration (2004b). *Population Mobility and HIV/AIDS*. Programme Information Sheet. Geneva.

Philippines Overseas Employment Administration (2004). *Annual Report 2004*. POEA website <<http://www.poea.gov.ph>>, accessed on 15 August 2005.

Ratha, Dilip (2003). *Workers' remittances: An important and stable source of external development finance*. Global Development Finance 2003. Washington, D.C., World Bank.

World Bank (2004). "Migration and development: the role of the World Bank", paper submitted to the Third Coordination Meeting on International Migration, New York, 27-28 October 2004 (UN/POP/MIG/2004/12).

United Nations (2002). *International Migration Report 2002* (United Nations publication, Sales No. E.03.XIII.4).

United Nations (2004). *World Economic and Social Survey 2004: International Migration* (United Nations publication, Sales No. E.04.II.C.3).

United Nations Population Fund and International Migration Policy Programme (2004). *Meeting the Challenges of Migration: Progress Since the ICPD*.