联 合 国 TD/B/C.I/EM.4/2

联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
6 December 2010
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
使汇款对发展的影响最大化专家会议
2011年2月14日至15日，日内瓦
临时议程项目3

使汇款对发展的影响最大化

贸发会议秘书处的说明

内容提要

移民为输出国和接纳国的经济、发展和文化做出了重要贡献。移民的汇款对原籍国(多半是发展中国家)的减贫与发展具有积极作用，有力地促进了千年发展目标的实现。如果这种汇款能够储蓄起来并投入到基础设施和生产能力建设时，其积极作用就会更大。政府的政策措施可以引导汇款的使用。必须消除阻碍移民和汇款的巨大障碍，抓住一切机会促进发展与减贫，包括通过使金融转账更加便利、制订有关激励措施、提高移民和汇款政策的协调一致性以及为人员的临时流动提供便利。

请回收

一. 导言

1. 最近有证据显示，移民对全世界的经济和社会发展做出了重要且越来越大的贡献。移民是成分多样但都十分投入的劳动力大军中的一分子，他们不仅为接纳国提供了所需的劳动力输入并带来了新的发展和文化资源，而且还为输出国和接纳国的减贫和发展筹资工作做出了贡献，拉动了两国的内需，促进了知识和技术转让以及贸易和商业网络发展。

2. 无论是在国内还是在国际上，汇款都引起了越来越多的关注。若要弄清移徙、汇款、贸易、投资和发展之间的各种联系，可谓是一件复杂、多元的事情。为本说明之目的，对“汇款”采用了一种广义定义，其中包括移民私下向原籍国转移的钱，还包括移民向祖国的投资，这种资金极大地促进了发展与减贫。国际货币基金组织(基金组织)更为严格的统计定义包括工人的汇款、雇员的补偿金和移民转移的钱。2009 年，在“移民对发展的贡献：贸易、投资和发展之间的联系”特设专家会议[1] 上探讨了移徙、汇款和发展问题。本说明旨在响应《阿克拉协议》第 170 段以及联合国大会 2010 年通过的关于国际移徙与发展的决议，[2] 同时为 2011 年关于国际移徙与发展专题的非正式辩论提供信息资料，以为定于 2013 年举行的关于移徙与发展问题的第二次联合国高级别对话做准备。

二. 当前的移徙趋势

3. 人们不断流动，以求找到更好的经济机会、家庭团聚和人道主义救济。全球化、现代通信和交通运输设施都为人员流动带来了极大便利。据联合国经济和社会事务部(经社部)估计，在 2005 年至 2010 年期间，移民总量从大约 1.95 亿人增加到 2.15 亿人，平均每年增长 1.8%，但同期移民在人口中所占比例依然稳定(只是从 3.0%提高到 3.1%)。相对 2000-2005 年而言，2005-2010 年发达国家的移民增长速度放缓。移民工人是向其祖国汇款的主要来源，到 2009 年，移民工人已达大约 8,600 万人。到 2050 年，国际移民总量可望升至 4.05 亿人。

4. 通过传统走廊的南北移徙依然比重很大，在来自南方的所有移民中占 43%，但这也说明南南移徙增多了。在撒哈拉以南非洲地区，南南移徙占 73%，反映出大部分移徙是在区域内进行的。[3] 某些国家的繁荣吸引了大批移民，这正是沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和新加坡成为移民们喜爱的目的地国的原因所在。

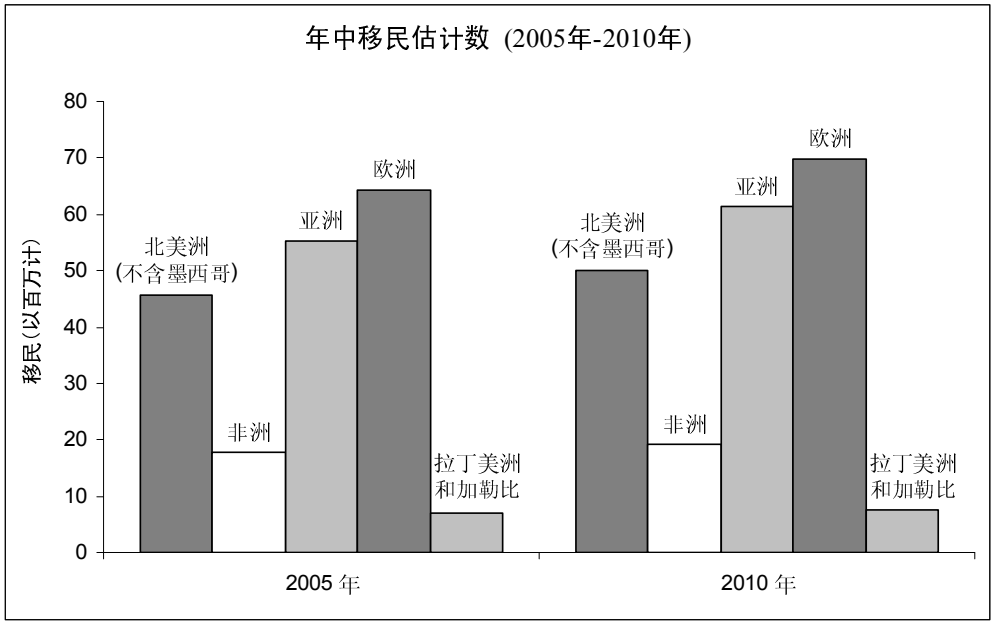
[1] 见 UNCTAD/DITC/TNCD/2009/2 以及“移民对发展的贡献：贸易、投资和发展之间的联系”特设专家会议报告。

[2] A/C.2/65/L.69。

[3] 世界银行(2010 年 a)，《2011 年移徙与汇款概况》。

5. 各个区域之间的移民人数相差甚远(见图 1)。大部分移民生活在欧洲、亚洲和北美洲，2005-2010 年期间，北美洲和欧洲的增长率分别为 10%和 8%左右。预计这两个区域的移民将继续增长，但增长速度会放慢。2009 年移民最多的目的地国是美国、俄罗斯联邦、德国、沙特阿拉伯和加拿大。从占人口比例看，移民比例最高的接纳国是卡塔尔(87%)、阿拉伯联合酋长国(70%)和科威特(69%)，越来越多的移民喜欢将这三个国家作为目的地国是因为，在最近的经济危机期间它们的劳动力市场显示出了较强的复原力。

图 1

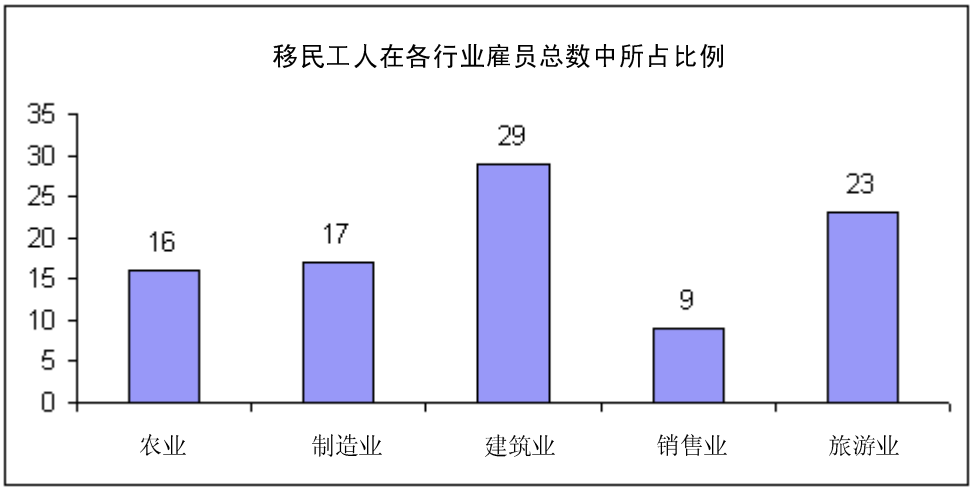


资料来源：经社部(2009 年)。

6. 女移民在国际移民中占有很大比例，不过她们的数量一直相对稳定，在 2005 年至 2010 年期间，只是从 49.2%降到 49%。许多移民妇女是家庭的唯一经济支柱。需要探讨与女移民有关的许多基本问题，包括权利问题和劳动机会均等问题。

7. 从行业分布看，移民集中在建筑、旅游、制造和农业等重要行业，分别占到 29%、23%、17%和 16%(见图 2)。

图 2



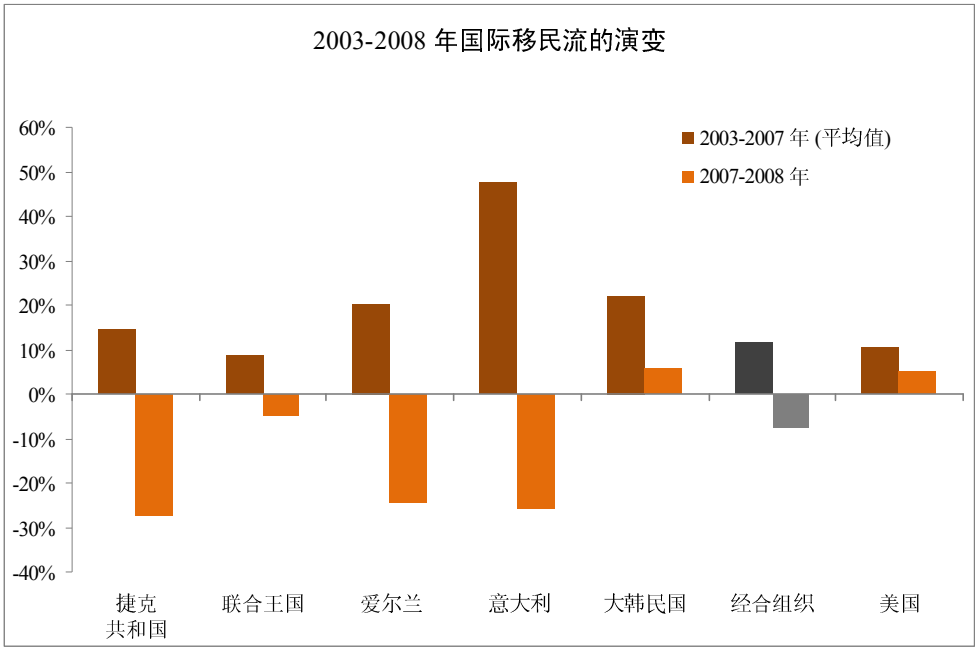
资料来源：贸发会议，基于国际劳工组织(劳工组织)的数据(2010 年)。

8. 危机重创了吸收大量劳动力的行业(例如建筑业、旅游业和金融服务业)。劳动力的需求量大幅下降。2009 年，全世界失业人口达到将近 2.12 亿人，与 2008 年相比，失业总人口增长了 1,900 万人。[4] 年轻移民，特别是年轻男移民丢掉工作的特别多。2009 年，15 至 24 岁外国出生人口的失业率，在美国达到 15%，在加拿大达到 20%，在欧洲联盟(欧盟)达到 24%。因此，2008 年，向经合组织国家的移民下降了 6%，只有大约 440 万人，使持续增长趋势发生逆转[5] (图 3)。预计 2010 年失业人口将继续以平均 10%的速率攀升。失业人口将达 5,700 多万人，而 2008 年底为 3,720 万人，这就使得经合组织国家的劳动力市场对新移民没那么有吸引力，而对现有移民而言则是困难重重。从全球来看，据经社部讲，尽管发生了这场危机，国际移民的人数还在继续增长。

[4] 劳工组织(2010 年)，《全球就业趋势》。

[5] 经合组织(2010 年 a)，《经济：移徙是长期经济增长的关键》。

图 3



资料来源：经合组织(2010 年)。

9. 一些国家为应对这场危机，对移民工人流入进行了限制，这往往是在为本国公民保留工作的公众压力之下做出的，随之而来的是对汇款流量的影响。此类措施包括降人数限额(配额和上限)、加大劳动力市场测试难度、在一揽子刺激措施中加入“雇用国民”条款、限制移民改变身份和更新许可证的可能性、促使移民回国。包括加拿大、印度、日本、马来西亚、泰国、新加坡、联合王国和美国在内的一些国家修改了签证条例并且/或者对工作许可证加以限制条件，这影响到移民，包括高技能移民。[6]

10. 随着后危机时代经济前景的改观，移民的人数或许会增长。一些较长期趋势至今没有逆转，因而将来还很有必要移徙。在经济合作与发展组织(经合组织)国家，由于人口老龄化趋势以及对家政、保健和教育部门某些工作的不断需求，将继续需要劳动力。新兴发展中国家可望吸引更多移民，发达国家的劳动力人数预计在 2050 年以前将稳定在 6 亿人左右，而在 2005 年至 2040 年期间，新兴发展中国家的劳动力人数可望从 24 亿人增长到 36 亿人。

11. 气候变化和自然灾害与移民流量的关联日益密切。海平面升高、极端天气、降雨增多或减少等环境变化，以及疾病模式的改变，都能引发人口迁徙。据估计，2008 年有至少 2,000 万人因气候灾害而迁徙(许多是临时迁徙)，到 2050

[6] 国际移民组织(2010 年 a)，《世界移徙报告》；以及世贸组织(2010 年)，WT/TPR/OV/W/3。

年会有大约 2 亿人因此而迁徙。[7] 另一方面，各种缓解气候变化影响和促进环境可持续性的措施创造了绿色就业岗位，例如太阳能/风能工程师、技术员和修理维护专家。据估计，到 2030 年，风能领域将创造 210 万个就业岗位，光伏太阳能领域将创造 630 万个就业岗位，而生物燃料领域将创造 1,200 万个就业岗位。[8]

三. 汇款趋势

12. 有关数据清楚地表明，移民工人向发展中国家的汇款日益重要。亚洲是最大的汇款接收区域，其次是拉丁美洲和非洲(表 1)。1990 年至 2008 年，亚洲的年汇款额增长速度最快(17%)，其次是拉丁美洲(14.3%)和非洲(10.2%)。移民工人向亚洲汇款的快速增长十分抢眼。1990 年，移民工人汇往亚洲的款额大约比汇往非洲的款额少 20%，比汇往拉丁美洲的款额多 47%；而 2008 年，则分别是非洲和拉丁美洲流入量的大约 2.3 倍和 2.4 倍。

表 1

各区域的五大接收国(以十亿美元计，1990-2008 年)[1]

	1990	2000	2008	平均增长率(1990-2008)
亚洲[2]	5.5	21.5	93.2	17.0
拉丁美洲[3]	3.8	12.2	41.4	14.3
非洲[4]	6.9	7.8	39.5	10.2

[1] 收到的工人汇款。

[2] 孟加拉国、中国、印度、巴基斯坦和菲律宾。

[3] 哥伦比亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉和墨西哥。

[4] 埃及、摩洛哥、尼日利亚、苏丹和突尼斯。

资料来源：贸发会议(2010 年)，基于基金组织国际收支统计数字。

13. 危机期间，由于移民流量，特别是经合组织国家的移民流量下降，以及由于移民收入减少，汇款额出现下降。2009 年，汇往发展中国家的款额为 3,160 亿美元，而 2008 年为 3,360 亿美元，因而下降了 6%。汇款额在 2010 年可望上升 6%，2011 年上升 6.2%，2012 年上升 8.1%，到 2012 年达到 3,740 亿美元。[9] 危机对各主要移民走廊产生的冲击大小不一。汇往拉丁美洲和加勒比地区、中亚以

[7] 国际移民组织(2008 年 a)，《移徙、环境和气候变化》。

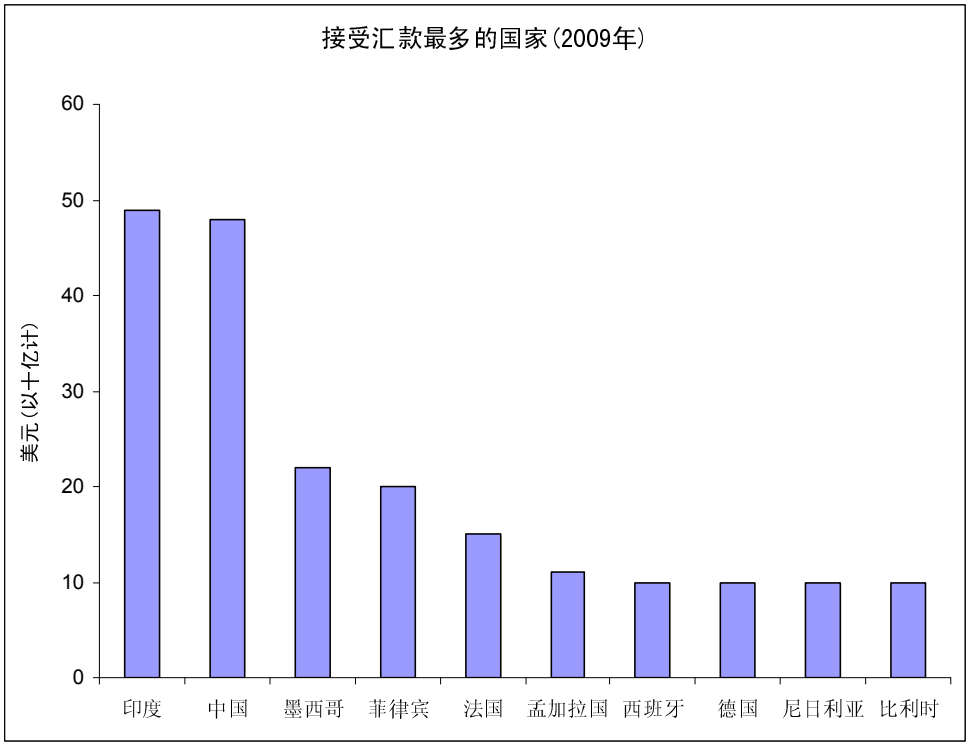
[8] 联合国环境规划署、国际劳工组织、国际雇主组织和国际工会联合会(2008 年)，《绿色就业岗位：在低碳的可持续世界中实现体面工作》。

[9] 世界银行(2010 年 a)。

及中东和北非地区的款额下降幅度大大高于世界平均数，分别为 15%、21%和8%，而汇往南亚地区的总额则继续增长 6%，增强了该区域内需的恢复力。[10] 东亚及太平洋地区的流量依然平缓，而撒哈拉以南非洲地区的流量则下降了 3%。[11] 亚洲汇款增多和撒哈拉以南非洲地区汇款略有减少，都可以从目的地国更加多样化、包括其他发展中国家这一事实中找到答案。举例而言，2009 年，在印度收到的全部汇款中，27%来自沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和卡塔尔。

14. 2009 年，中国、印度、墨西哥和菲律宾依然是最大接收国(图 4)。值得一提的是，汇款不仅仅对发展中国家而言十分宝贵。2009 年，法国、德国和西班牙等发达国家也在接收汇款最多的国家之列。自 1960 年代以来，西班牙始终是一大接收国。美国是汇款的最大来源国，根据记录，2008 年流出 460 亿美元，其次是俄罗斯联邦、瑞士和沙特阿拉伯。

图 4



资料来源：贸发会议，基于世界银行的数据(2008 年)。

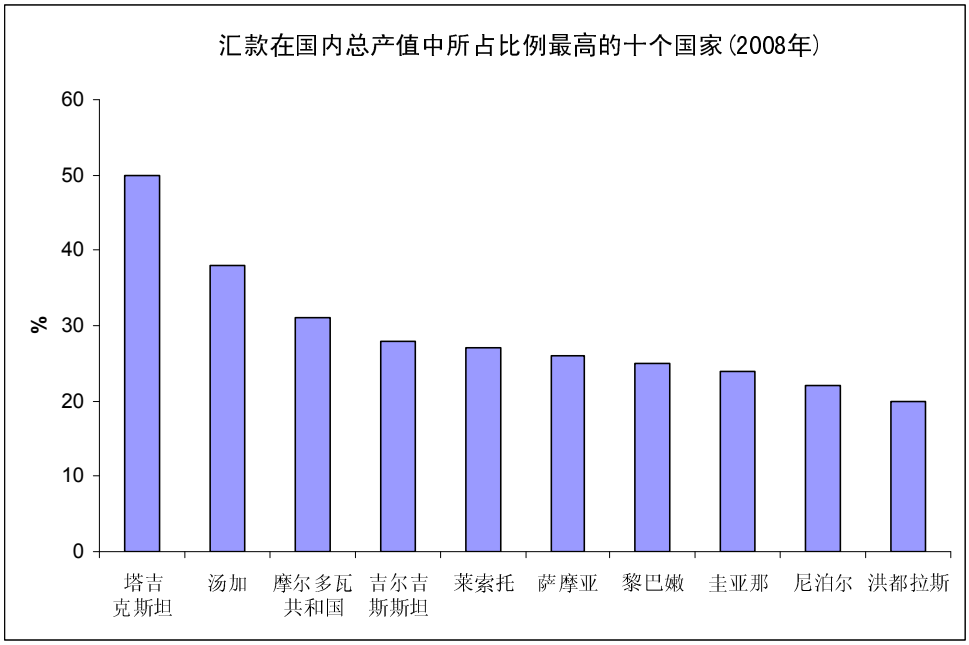
15. 2009 年，汇款在发展中国家和最不发达国家的国内生产总值(国内总产值)中占 1.9%。从在国内总产值中所占比例看，2008 年，塔吉克斯坦、汤加和摩尔多瓦共和国等较小国家以及包括莱索托和萨摩亚在内的几个最不发达国家是最大

[10] 贸发会议(2010 年)，《贸易和发展报告》(提供概览)。

[11] 世界银行(2010 年 c)，《移徙与发展简报》，第 12 期。

接收国(见图 5)，这说明汇款在这些国家经济和社会发展中所起的作用较大。汇款对最不发达国家的影响可能更大。在几乎近三分之一的最不发达国家中，汇款占国民总收入的 5%以上。[12] 在佛得角、冈比亚、海地和莱索托等一些最不发达国家中，这一比例高达 10%以上。2000 年至 2006 年(与最不发达国家毕业评估相对应的时期)期间，佛得角的这一比例在 12%到 17%之间，汇款是其第二大外汇来源。[13] 据认为，汇款的流入是摘掉最不发达国家帽子的促成因素之一，2007 年佛得角摆脱最不发达国家地位就是一例。

图 5



资料来源：贸发会议，基于世界银行的数据(2008 年)。

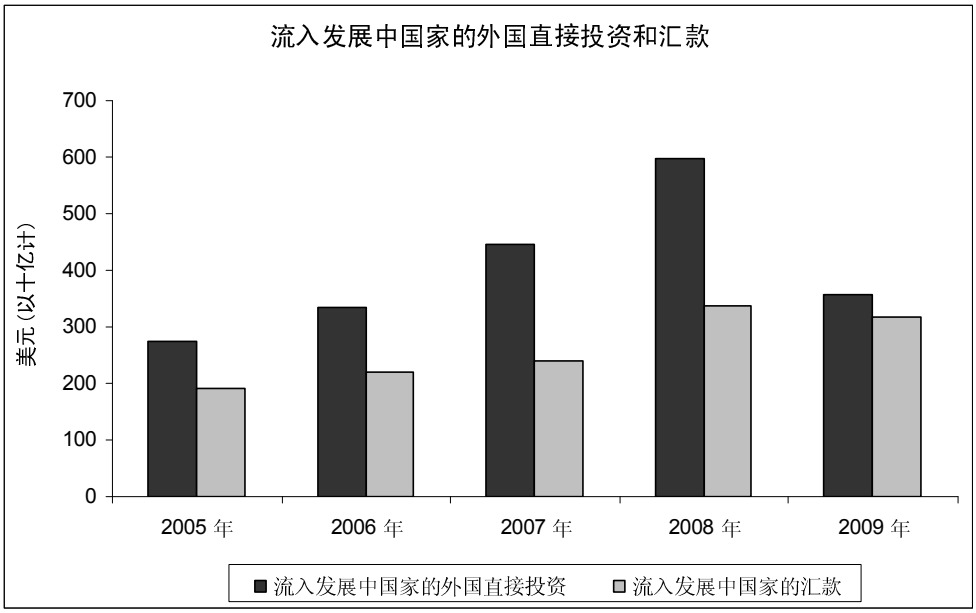
16. 事实证明，相对于外国直接投资而言，汇款流量更具复原力，而且是发展筹资的一个重要部分。图 6 显示 2005 年至 2009 年期间外国直接投资和汇款的发展变化情况。外国直接投资往往在发展中国家的国际收支中占有较高比例。但是，由于发生了各种危机，差距正在缩小。2008 年外国直接投资为 5,980 亿美元，而 2009 年为 3,580 亿美元，下降了 40%。预计除非出现以产出为动力的、更为坚实的经济复苏，否则外国直接投资回升不到危机前的水平。在危机期间和复苏阶段，汇款成为越发重要的外部筹资来源。汇款流量的复原力之所以如此强大，原因在于汇款的价值驱动性质，许多东道国的常驻移民具有一定程度的稳定性，以及即使是在危机期间，对于移民提供的许多服务依然有需求，因为当地人

[12] 贸发会议(2008 年)，《2008 年最不发达国家报告》。

[13] 非洲开发银行(2009 年)，《佛得角共和国：2009-2012 年国家战略文件》。

由于其人口构成上的变化或者由于他们不愿意干，没有提供此类服务。随着移民接纳国经济条件的改善，汇往发展中国家的款额预计在 2010 年将增长 6.2%，在 2011 年增长 7.1%，在一定程度上抵消了其他资金流向发展中国家的流量回升缓慢的问题。

图 6



资料来源：贸发会议和世界银行的数据(2010 年)。

四. 汇款、发展与减贫

17. 汇款可望减少贫困，因为汇款大多由穷人直接接收，增加了他们的收入，缓解了他们的贫困程度。在有些国家，汇款占收款人家庭总收入的 50%以上。它们也是比其他资本流入更为稳定的减贫手段。汇款流能持续一代人甚至更长的时间，通常是汇给基本相同的家庭成员。

18. 虽然人们担心人才外流，担心过于依赖汇款，担心由于货币升值压力汇款对小国的出口竞争力产生消极影响，但是总体而言，汇款对于实现千年发展目标具有积极推动作用。以尼泊尔为例，自 1990 年代中期以来，移民汇款以及城市化和工资提高使贫困发生率每年下降大约一个百分点(从 42%降至 31%)。[14] 亚洲开发银行估计，菲律宾有 430 万人完全由于收到汇款而没有掉到贫困线以下。在萨尔瓦多和斯里兰卡进行的研究发现，收到汇款家庭的儿童辍学率较低。[15] 在

[14] 开发署(2010 年)，《千年发展目标：尼泊尔》。

[15] 移民政策研究所(2007 年)，《利用汇款促进发展》。

厄瓜多尔、墨西哥、菲律宾和泰国进行的定性研究[16] 证明，移徙还使农村妇女能够参加城市地区或海外的有酬工作，从而获得自主权。最后，汇款有助于增进妇幼健康，使他们能够购买食品和药品。在危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜和斯里兰卡，收到汇款家庭的儿童与其他家庭儿童相比，出生时体重更高，健康指标也更好。[17]

19. 近来的分析证明，国际移徙增多与贫困人口减少呈正相关。各种研究表明，平均而言，汇款在国内总产值中所占比例每上升 10%，就会使贫困人口的比例下降 1.6%至 3.5%。尽管汇款对各国的影响多种多样，但是在撒哈拉以南非洲、拉丁美洲[18]、亚洲和南太平洋地区[19]，汇款使家庭的贫困发生率和贫困程度都有所下降。最近有证据显示，汇款对缩小贫富差距的影响有时重于对降低贫困率的影响。[20]

20. 贸发会议最近进行的一项研究(见方框 1)提供了新的证据，证明汇款与发展中国家的减贫之间有关联。对于印度这样的较大国家而言，人们认为汇款的影响不太明显，不过汇款确实是该国经济和金融变量中的一个重要因子。

方框 1

印度：汇款与减贫

该项研究采用了 77 个发展中国家的定点调查数据(1980-2008 年)，发现汇款使其接收国的贫困人口大幅度减少，但是这一结果对汇款占到国内总产值 5%以上的国家而言更为可靠。在这些国家，平均而言，在国内总产值一定的情况下，汇款每上升 10%，就会使贫困的总比率下降 3.9%，使贫富差距缩小大约 3%至 3.5%。就印度而言，经验估计数表明，汇款在国内总产值中所占比例每上升 10%，就会使贫困率下降 1.7%。在地区一级，喀拉拉邦收到的汇款占印度全国的 20%，其人均消费水平高于印度其他地区。1988 年至 2008 年期间，该邦的净人均产值每年平均增长 5.8%，而人均汇款额增长 14.7%。在喀拉拉地区凭经验进行的因果检验显示，汇款较多导致人均收入和投资水平较高，这被视为影响减贫的主要可变因素。

资料来源：贸发会议(2010 年)，《汇款对发展中国家贫困问题的影响》。

[16] 国际移民组织(2010 年 c)，《移徙与千年发展目标》。

[17] 世界银行(2007 年)，《汇款对发展的宏观经济影响日益增大》。

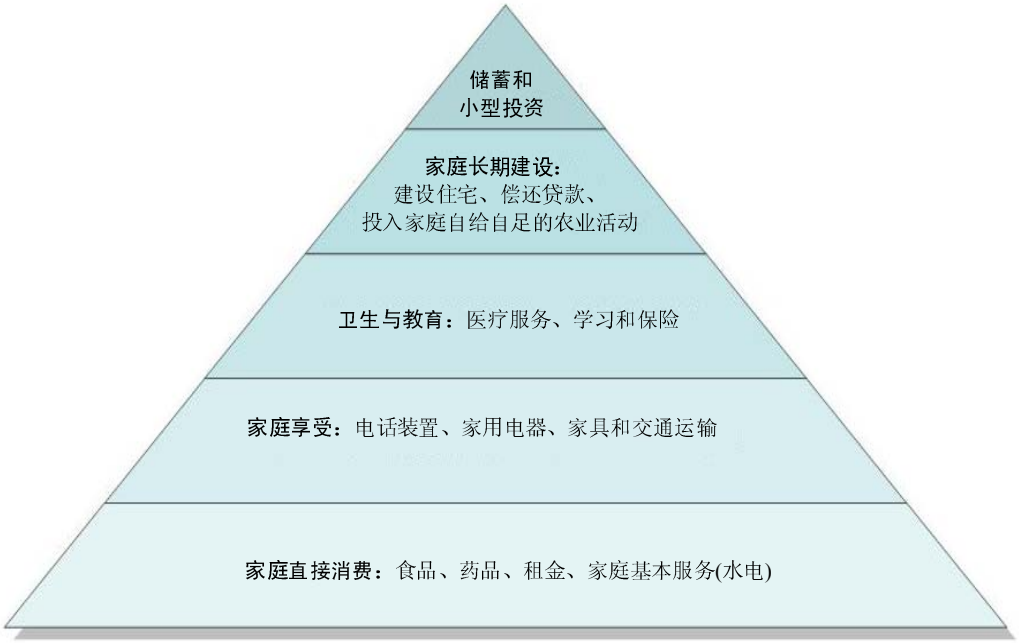
[18] Fajnzylber and Lopez (2006). *Close to Home The Devekionebt unoact if renuttabces ub Katub Aneruca.*

[19] Brown (2010). *Assessing the Impact of Remittances on Poverty using Household Survey Data*.

[20] 亚洲开发银行(2009 年)，《亚洲的汇款：对消除贫困和实现经济增长的意义》。

21. 如何使用汇款才能对经济与发展产生广泛的倍增效应呢？虽然各国在如何使用汇款方面有所不同，但是证据显示收到汇款的家庭和汇款移民在其用途的优先次序上有一定程度的相似之处(图 7)。家庭消费占汇款额的 70%。

图 7



22. 在用于购买基本商品和服务、家用电器、医疗服务和教育服务时，可以发现产生倍增效应。所消费的大部分商品和服务(主要是公用事业服务和金融服务)是当地生产的，但是进口比重较高的家庭享受品除外。尤其是在贫困地区或农村地区，这种消费拉动了当地需求的增长，从而推动了国内生产。要避免依赖汇款，教育投资尤其能够促进人的长期发展，因为下一代的职业前景改观就会降低未来对汇款的依赖程度。

23. 当一部分汇款被用于投资小型企业时，倍增效应就会更大、更可持续，因为它们创造了收入流。据发现，平均大约 10%的汇款被储蓄起来并用于投资。[21] 有证据表明，汇款有助于接收汇款的发展中国家的小型经营活动增多。以加纳和危地马拉为例，大约三分之一的汇款被用于开办小型企业和建设住宅。汇款是投资种植业或为新的农业活动购买保险的主要资金来源。向收款人提供金融咨询有助于动员他们将节余存入金融机构，后者可以利用这部分资金放贷，提升国内生产基础。塞内加尔的 Dyna 小额金融机构报告称，其 20%的汇款客户都有储蓄或

[21] 开发署(2005 年)，《国际金融流量与工人汇款：最佳做法》。

贷款产品，这部分是由于它有计划有步骤地向收款人提供储蓄账户及其他金融产品，并向他们解释这些账户和金融产品是如何运作的。[22]

24. 尤其是在农村地区，汇款能够帮助当地企业家绕开本地效率低下或根本不存在的信贷市场，开始生产性活动。萨尔瓦多[23] 与美国的一个非营利组织(技术服务组织)共同实施了一个试点方案(2008-2009 年)，帮助小企业家推动将汇款用作信贷，发展自己的企业，包括旅馆和饭店。

25. 汇款在应对毁灭性自然灾害方面也能发挥不可或缺的作用。在灾害初期，国际援助以及民间慈善支助可以帮助进行重建，但是这种援助不会持续很久。海外移民的汇款及其他支助则可以在灾后恢复和重建方面发挥更有效的作用(方框 2)。

方框 2

汇款与海地震后重建

2008 年，根据官方记录，汇往海地的汇款为 14 亿美元，但是实际数字可能是接近 20 亿美元。散居在外的海地移民在海地恢复和重建中发挥了重要作用。2009 年，他们向海地汇去了 16.4 亿美元，占海地国内总产值的 26%。美国和加拿大的大约 300 个海地同乡会也向他们各自的家乡每个捐赠 1 万美元，用于社会项目。美国在震后 18 个月里给予在美海地人临时受保护地位，使 20 多万没有合法证件的海地人能够在美国合法工作。其结果是更多的钱能够通过正当渠道汇回海地。

资料来源：*Mobilize the Diaspora for the Reconstruction of Haiti* by Ratha (2009 年)。

26. 汇款及其他侨资(包括投资)可以被祖国引导成为发展资金的一个来源，用于支持发展与减贫，包括建设本地的基础设施和生产能力。为了按照《联合国发展筹资问题多哈宣言》申明的那样，为移民发展投资创造机会，发展中国家利用了一些手段。

27. 可以用侨民债券作为发展筹资的一个创新手段，开发利用海外侨民的财富，打开新的市场营销渠道。印度是在 1991 年经济危机期间率先发行侨民债券的几个发展中国家之一，当时它出现了巨额贸易和财政赤字、严重通货膨胀和印度卢比贬值。印度发展债券以印度的海外侨民为发行对象，使印度得以在短期内集资 16 亿美元，这对印度从危机中复苏至关重要。2000 年，印度政府向海外印度人出售印度复兴债券。[24] 自此以后，它一直在向海外侨民出售债券，用以支持预算，并把国家的价值标准作为市场营销的一个主要因素，使印度的海外侨民

[22] 劳工组织(2010 年)，《塞内加尔的汇款转账》。

[23] Hudson Institute (2010). The Index of Global Philanthropy and Remittances.

[24] Inter-American Dialogue (2003). Worker Remittances in an International Scope.

始终参与国家建设。据估计，通过侨民债券筹集到了总计 110 亿美元。[25] 允许外国银行出售这种债券，因为它们的地理位置更有利于为印度侨民服务。税收和信贷激励措施可以使侨民债券更具吸引力。菲律宾也曾用这种债券为社会住房建设项目筹集资金。希腊为缓解本国的债务问题，也在计划发行侨民债券。

28. 来自移民的稳定的汇款及其他资金流对于国际收支可以起到重要的稳定作用。孟加拉国、尼泊尔和菲律宾等国尽管长期以来贸易一直为赤字，但是其国际收支经常账户却由于汇款的增多而转为盈余。[26]这类资金也提高了国家对外借贷的信誉(方框 3)。

方框 3

土耳其：吸引侨民资金加强国际储备

1976 年，由于石油危机，土耳其在为日益增长的经常账户赤字筹集资金时遇到困难。因此自那时起，土耳其允许海外侨民在中央银行开立外币存款账户。由于在 1989 年以前土耳其的里拉不能兑换，这种账户使土耳其的海外侨民可以存储节余的外币并取得诱人的回报。为便于储蓄的快速转账，土耳其与欧洲中央银行、德国邮政部门以及欧洲、美国和土耳其的多家金融机构签署了专门协定。1994 年的金融危机导致资本突然外流，土耳其政府在此期间推出了一种新工具(超级外汇账户)，为土耳其海外侨民提供更长期、更高额的利率。这两种特别账户资金如今占到土耳其国际储备的大约一半，可用于防止资本迅速外流，也有助于减少对外借贷利息的升水。

资料来源：*Atalay A. (2005). Almanya'daki Isci Tasarruflarinin Degerlendirilmesi : Kredi Mektuplu Doviz Tevdiat ve Super Doviz Hesaplari Orneginde Bir Makro Analiz.*

29. 许多移民最终都成为重要的投资者，在祖国开办企业。自 1978 年起，中国香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省的商人以及旅居东南亚的华侨成为第一批投资者，抓住了中国开放政策和各种税收奖励措施提供的机会。其中大部分人在中国起步经商时都是先向家乡投资。尤其是在中国经济腾飞的最初几年，他们为中国的贸易与发展做出了重要贡献。他们的投资集中在制造业，因此他们通过自己在国外的网络促进了中国产品的出口，并引进了新技术和管理知识，推动了制造业的发展。他们的成功促使跨国公司在十年后向中国直接投资。印度的海外侨民通过直接投资，以及通过为美国和欧洲的公司与印度公司建立商业关系牵线搭桥，在印度信息和通信技术外包服务方面起到了有目共睹的关键作用。

30. 政府援助，包括提供信贷和激励措施，可以引导移民和侨民向祖国投资。在美洲开发银行支持下，巴西于 2000 年代初设立了投资新兴企业互惠基金

[25] 世界银行(2007 年)，《发展筹资与侨民债券：过去的成就与潜力》。

[26] GFMD (2010). Key Trends and Challenges on International Migration and Development in Asia and the Pacific.

(“Dekassegui 基金”)，其目的是将一小部分定期汇来的汇款引导到生产性用途上来。该基金为希望在巴西开办小型企业的海外巴西人(主要是在日本的巴西人)提供支助。支助活动包括在日本挑选并培训潜在的企业家；在巴西进行融入社会和经营培训；以及为开办和发展新企业提供资金。其结果看来令人鼓舞，在 2005 年至 2008 年期间，为援助从日本回国的巴西人，支助了 11,000 多名企业家，举办了 1,000 次培训活动和 3,500 次咨询活动。还为开办企业，例如饭店、食品加工企业和农业综合企业，提供了小额信贷。摩洛哥的人民银行集团是一家国有银行，在欧洲多国设有分行。它所收到的汇款占汇到摩洛哥的全部汇款的大约 60%，它为在摩洛哥进行房地产投资和企业投资提供补贴信贷。孟加拉国宣布建立一个侨民福利银行，为侨民，尤其是归国侨民提供无息抵押贷款并支持对本国生产部门投资。

31. 海外侨民在支持发展地方公路、医院和学校等基础设施和公共设施方面，可以发挥重要作用。印度政府正在向 50 多个国家的海外印度人推介一项耗资 5,000 亿美元的宏大国家基础设施项目。[27] 印度的海外侨民将通过各种公私伙伴关系参与其中，包括提供知识和资金投入。[28] 这一模式如果获得成功，就能为希望促进原籍国发展和提高原籍国生活水平的海外侨民为重大基础设施项目融资，开辟一条新路。除家庭汇款外，索马里的海外侨民还建起了灵活的社会支助网，以集资支持基础设施建设、装备学校和医院、为保健和教育服务提供者提供资金、培训索马里的专业人员。旅居荷兰的索马里侨民得到了非政府组织 CARE 于 2008 年设立的海外侨民合作方案的援助。该方案增强了侨民为实施联合发展项目与当地各方面人员打交道的能力。众所周知，墨西哥也积极争取海外侨民为国内发展项目做贡献，并提供了配套资金(“3×1”公民奖励措施)。该方案的预算 2002 年为 500 万美元，到 2009 年增加到 4,200 万美元；而且截至 2010 年，已经实施了 12,000 多个项目。[29]

32. 侨民消费能吸引原籍国的商品和服务贸易(譬如思乡商品和思乡旅游)。思乡商品包括传统出口产品，例如墨西哥面饼、茶叶和咖喱食品，它们基本上都需要大量人工，是手艺人制作的。这样赚取的出口外汇更有可能造福本国人民。思乡旅游通常指为休假及其他目的进行的循环旅游。劳工组织估计，相当大比例的移民作为游客回国观光。对墨西哥瓦哈卡州的研究显示，思乡旅游与当地发展之间呈正相关。[30]

33. 各国在移民与汇款使用政策、规章和制度的协调统一水平上相去甚远。只有采取综合办法，力求 (a) 制定协调一致的明确政策目标和优先重点；(b) 加强

[27] Ministry of Overseas Indian Affairs and Confederation of Indian Industry (2010). *Engaging the Global Indian*.

[28] One India. *Prez woos diaspora to invest in India*. 11 January 2010.

[29] Secretaría de Desarrollo Social (México)(2010).

[30] Reyes, Mata, Gijón, Cruz and López (2009).

监管和机构能力；(c) 评估劳动力市场的需求；(d) 为移民提供出国前和归国后重新融入培训并举办多方利益攸关方协商活动，才能够促使将汇款用于发展并立足于权利管理移民事务。双边、区域和国际等层面的合作与贸易协定也能有助于确保取得移徙带来的种种利好，为汇款流入提供便利。

34. 厄瓜多尔于 2007 年设立的体制机制可以促进原籍国这方面的协调一致性。国家移民事务部拥有国家和国际两级的权限，负责移民和汇款方面的所有政策。它与税务局、银行、邮政局、国家民事登记处和大学等地方机构签订合作协议，为移民提供税收激励措施(例如，对归国移民的家用和工作设备实行免关税)以及他们希望得到的服务。该部出台了各种便利移民归国的方案，提供企业规划设计、培训和启动资金。还计划设立一家移民银行，提供费用低廉的转账服务和优惠信贷。该部还与海外的公立和私立机构签署协定，以保护移民的权利，促进循环移徙，为汇款转账和相互承认社会保障提供便利。斯里兰卡创建了一个多方利益攸关方委员会，以制订并实施国家综合移民战略，提高劳动力迁徙在本国经济中的作用，改进对移民权利的保护工作，增进移徙的种种利好，包括汇款。[31] 这项政策是斯里兰卡内阁在 2009 年通过的。一些目的地国也在努力提高政策的一致性。更具体地就汇款而言，阿尔巴尼亚制定了一项综合行动计划，其中包括扩大银行服务、发展与各主要目的地国国家银行的合作关系、加强小型金融机构。在目的地国，欧盟的《移徙问题全球办法》旨在与非欧盟国家达成合作协定，解决所有移徙和庇护问题。[32] 它对若干政策领域给予指导，包括发展、外交事务、就业和社会事务。一个例子就是《欧盟和非洲在移徙、流动和就业方面的伙伴关系》(2007 年)，其中包括欧盟的具体措施，例如鼓励利用欧盟的服务提供者汇款、支持侨民团体从事发展活动以及国家保护技能促进发展的举措。

五. 消除障碍抓住机会

35. 在利用汇款的种种好处促进发展与减贫方面，存在重大障碍。有些障碍加大了汇款回家的风险或费用，有些障碍则阻碍新的汇款流。前者见诸于祖国和东道国，其中包括没有安全、可靠、费用低廉、便捷的汇款汇转系统、征税、服务性质方面的信息不对称、价格和竞争等。后者包括移民政策和贸易壁垒，特别是对于自然人临时流动的市场准入限制。较低的交易费以及为人员流动开绿灯，可以促进汇款流。加强金融服务部门将是降低费用、将汇款引向生产部门的关键所在。

[31] 劳工组织(2008 年)。

[32] 欧盟委员会，COM(2008)611。

A. 消除费用障碍

36. 可以确定有几项政策选择能确保交易安全、费用低廉、服务便捷，促进汇款服务方面的竞争，通过免税增加汇款流量，提高透明度，扩大信息量。

37. 关于安全与可靠问题，银行、汇款组织和邮政局通过其分支网络，提供了最高水平的保障，而且地理覆盖面也较广阔。人们普遍一致认为，与非正规系统相比，通过正规系统寄出的汇款更有可能被用于发展。许多移民由于没有证件，不得不利用非正规渠道。诸如墨西哥政府发放的那类领馆身份证，可以解决他们需要取得正规金融服务的问题。这种身份证得到美国主流金融机构的认可。[33] 通过正规机构汇款也可以降低移民和收款人受到洗钱网络剥削的风险。为便于在欧盟国家利用银行账户，欧洲投资银行与地中海的发展中国家签署了一项协议，允许移民凭身份证或领事登记卡，利用简化的银行便利。[34]

38. 费用是阻碍汇款流动的最重大障碍之一，因为汇费是汇款的一项主要费用。降低交易费就能增加收款家庭和国家的收益，扩大其收获发展成果和减贫的机会。从目的地国汇款的数额与平均费用总额密切相关。2010 年，全球平均费用总额降到 8.7%，但还是太高。[35] 一般而言，通过商业银行汇钱费用较高，2010 年第一季度全球的平均费用为 12.3%。邮政局和汇款组织的费用最低，分别为 6.7%和 7.1%。

39. 拉丁美洲和南亚汇款的平均费用总额在各区域中最低。拉丁美洲 2010 年的汇费是 5%，[36] 而南亚的平均汇费总额自 2008 年以来一直在下降，2008 年为 7.8%，而到了 2010 年第一季度已降至不到 6%。费用降低是由于汇款数额大了，以及东道国和祖国的服务提供商竞争激烈。非洲的平均费用最高，2008-2010 年期间为 10%至 14%，这主要是由于汇款数额小以及祖国的金融服务业缺乏竞争，例如由于汇款组织与代理机构缔结了排他性合同。南南汇款的费用也特别高，2010 年第一季度平均为 12.3%。

40. 有多种办法降低汇款的费用。土耳其各银行收到了工人汇回来的一半汇款，它们一直在使用具有成本效益的“过客贸易系统”和集体账户。这一比较方便、快捷的过客贸易系统类似于邮局汇款，不需要寄款人和收款人在有关银行开立账户。只要寄款人出示居住国的有效身份证件，而收款人出示土耳其的有效身份证件，就可以进行现金汇款。汇款当天就能转到土耳其，而收费则比其他金融机构少。[37]“集体账户”系统是各银行为克服土耳其银行海外分支机构网络不全

[33] MPI (2003). Consular ID cards： Mexico and Beyond.

[34] EIB (2006). Study on improving the efficiency of workers’ remittances in Mediterranean countries.

[35] 世界银行和国际金融公司(2010 年)，《世界各地的汇款价格》。

[36] Inter-American Dialogue (2010). A scoreboard in the market of money transfers.

[37] 经合组织(2005 年)，《汇款的主要渠道与费用：土耳其的案例》。

造成的种种限制因素而设立的。土耳其侨民把要汇回来的钱存入设在海外的一家土耳其银行里，该银行把钱转入设在土耳其的收款银行的集体账户。这一交易不到四天就能完成；而且同过客贸易系统一样，唯一的费用是不同银行间的转账费。

41. 移徙过程中的各种费用会影响到汇回家的钱数。先期费用往往与移民的技能水平成反比。雇主常常会为身怀较高技能的移民支付这些费用，而那些没什么技能的移民由于消息不灵通，以及由于没有与职介机构和雇主进行讨价还价的能力，往往得自己负担这些费用。举例而言，亚洲移民移徙到卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国时，往往要将两三年工资的 25%至 35%用于支付职介费。[38] 原籍国和目的地国都有责任降低移徙费用。有些国家颁布了相关立法。譬如，加拿大和美国要求雇主支付移民工人的职介费和旅费，菲律宾为移民工人向职介机构交纳的职介费规定了上限。[39]

42. 在解决该问题时还可以考虑借助非政府组织与银行的合作。2009 年，全球移徙与发展论坛委托有关人员对为孟加拉国移民提供低息贷款的可行性进行研究。孟加拉国移民通常要用三年收入的三分之一支付职介费、旅费及其他有关费用。这项研究[40] 提出，可以早在职介时期，通过曾在乡村实施过小额金融计划的非政府组织，与银行合作提供低息贷款。非政府组织还负责审查合同是否合法，以及审查合同的各项条款。贷款将用通过银行汇回的钱偿还。这种合作关系可以用捐助者的资金启动，但以后应自筹经费。

43. 祖国分布很广的营业网点已证明是确保便捷的一个重要因素，特别是在没有这种网点或这种网点不发达的农村地区或贫困地区。有些国家已采取措施，扩大汇款服务网络。墨西哥投入巨资改进营业设施，以使收款人能够安全、快速收到汇款。其收发点比非洲大陆多。[41] 为增加墨西哥境内的金融服务，特别是低收入墨西哥人可资利用的金融服务，金融服务银行建立了一个由普通银行、小额金融机构和信贷联盟组成的墨西哥第二大网络，作为汇款的分发机构。2008 年，该银行接收了大约 5.8 亿美元的汇款。在萨尔瓦多，40%的汇款汇往几乎没有商业银行的农村地区。萨尔瓦多储蓄和信贷联盟及其他小额金融服务商在低收入农村地区建立分支机构，为营业网点的扩大发挥了重要作用。该联盟之所以取得成功，是因为得到美洲开发银行的支持，加强了提供此类汇款服务的金融能力和管理能力。通过该联盟汇回的汇款 2001 年为 120 万美元，2004 年就增加到

[38] 开发署(2009 年)，《人类发展报告》。

[39] GFMD Mexico (2010).

[40] Philip Martin (2009). *Reducing the Cost Burden for Migrant Workers： A Market-based Approach.*

[41] 世界银行和国际金融公司(2010 年)。

8,800 万美元。[42] 在区域一级，根据东盟交通运输合作框架，文莱达鲁萨兰国、马来西亚和新加坡三国之间通过邮政汇款单和汇票提供国家间汇款服务。

44. 基于智能手机的新产品和服务有助于费用更低廉、使用更便捷。在亚洲和非洲的许多地区，移动电话公司开辟了向本国偏远地区汇钱的各种途径。根据 Vodafone 卡塔尔公司和设在菲律宾的 Globe Telecom 公司之间的汇款协议，在卡塔尔工作的 20 万菲律宾人将能汇钱回菲律宾。[43] 设在肯尼亚的联合王国电信运营商 Safaricom 公司推出了大量移动金融服务，以便于移民工人汇钱回家。[44] 其用户达 700 多万人，日交易额达 8,850 多万美元。法国和非洲法语国家还在设法摸清通过因特网和移动电话汇款方面的监管难题。[45] 为便于这类交易，必须使有关业务合法化，协调统一某些技术标准，并采取具体措施解决安全与消费者保护问题。在祖国和东道国的中央银行、金融机构协会和电信运营商之间建立联合合作机制，就能协助解决其中的一些难题。这种合作还可以作为一个平台，响应人们对于中介机构和服务提供商之间不公平竞争做法的关切。

45. 允许小额金融机构等非银行机构在适当监督下汇款，可以促进汇款的分发并降低费用，尤其是在反竞争做法泛滥之时。据报告，特别是在非洲，国际汇款组织与地方银行之间有滥用排他性的协议，那里 60%的资金是通过银行汇转的。[46] 这种协议以及只授权银行经营此项业务的内部规章使小额金融机构不能从事汇款发放业务。尤其是在汇款费用最高的非洲地区，发展合作机构、国际和区域机构可以协助提高监管能力和机构能力。

46. 对汇款征税会抬高交易费，促使人们通过非正规渠道汇款，使多数是汇给贫困人口的资金减少。大部分发展中国家为吸引汇款推出了税收激励措施，但是也有个别国家仍然担心逃税。[47] 就目的地国家而言，美国俄克拉荷马州和堪萨斯州最近开始对汇款征税。俄克拉荷马州对每笔汇款或每笔电汇征 5 美元税，而对于 500 美元以上的汇款还要加征 1%的税，这在墨西哥引起了关切。祖国和东道国在对汇款征税问题上都应适当克制，以便使汇款能够源源不断并确保它们惠及需要它们的人。

47. 提高透明度和扩大信息量有助于解决信息不对称问题，使汇款人知道有哪些最好的汇款途径。在祖国和东道国设立集中化的信息中心和培训服务机构，对于低技能工人特别有益。所提供的信息可以包括汇款服务的安全、可靠提供商、

[42] Institute for Inter-American Integration (2006). *Levering efforts on remittances and financial intermediation*.

[43] Vodafone 公司使在卡塔尔和菲律宾之间通过手机汇款成为可能，*Cellular News,* 2010 年 11 月 10 日。

[44] Greenwood (2009). Africa's mobile banking revolution.

[45] République Francaise, AFD, UBM, BAD, and CDBCA (2009). *Transfert de fonds des migrants au Mahgreb et en Zone Franc*.

[46] 农发基金(2009 年)，《汇钱回非洲老家》。

[47] MPI(2007).

汇款途径和费用对比。举例而言，墨西哥和菲律宾(在其海外工人资源中心)谋求提高透明度，建立并运作了一个价格数据库，为消费者提供有竞争力的价格信息。世界银行的《世界汇款价格数据库》囊括了各主要移民走廊的价格以及国与国之间的信息，各国可以利用它建立类似的数据库。发展援助在帮助发展中国家保持信息服务方面可以发挥有益作用，因为这种服务需要人力资源和资金。

B. 消除阻碍汇款流动的障碍

48. 阻碍移徙，更具体地说是阻碍自然人临时流动(模式 4)的障碍，会妨碍临时和循环移徙进程(临时工人回乡以及持新合同重返东道国)和汇款流量的增长。目的地国的移民政策对于汇款流量的影响很大。已经发现移民融入社会的水平与他们的汇款能力相关。例如，合法地位是决定移民对原籍国贡献大小的一个重要变量。[48] 收紧签证和工作许可证要求，而不为十分需要外国劳动力的领域里的临时移徙提供便利方案，就会产生反作用。东欧的经验表明，严格的移民政策会加剧人口贩运问题，将打算移民者推上违法道路，并促进非法移民活动。[49] 移民不离开东道国的一个很有说服力的理由是，由于移民条例日益严格、繁琐，离开就回不去了。正常渠道越是可预测、透明和开放，非法移民的动机就会越少。有些工人方案深谙此道。举例而言，西班牙政府针对厄瓜多尔工人的归国方案对选择返乡的工人给予现金奖励，外加在申请新合同时予以优先考虑。

49. 总体而言，对高技能人员的临时移民是大开方便之门的，但是对低技能劳动力实行了较为严格的限制。通过世界贸易组织(世贸组织)《多哈发展议程》范围内的劳务谈判，贸易协定可以部分消除这种障碍。在各大市场发现的模式 4 障碍包括配额、经济需求测验、繁琐的签证程序以及彼此不承认对方的资质。与其他供应模式相比，世贸组织成员对模式 4 的承诺更是寥寥无几。在乌拉圭回合谈判期间做出的承诺很少，承诺只限于高技能类(经理、主管和专家)，而且近一半人只能是公司内部调动人员。虽然严格来讲，模式 4 涵盖所有技能等级，但是在全部承诺中，只有大约 17%涵盖低技能人员，而且只有 10 个国家允许“其他级别”人员在有某种限制条件下入境。现有的模式 4 承诺没有给发展中国家和最不发达国家带来预期成果。本以为这种失衡现象能在《多哈发展议程》中纠正，然而模式 4 的邀约依然有限。模式 4 有商业意义的承诺可使发展中国家取得重大发展收益，估计在 1,500 亿至 3,000 亿美元之间，这还没算发展和减贫影响等其他惠益。这些惠益中的很大一部分将以汇款的形式出现。贸易自由化政策不仅应取消对货物和资本流动的限制，而且还应提供真正的模式 4 市场准入，这种协调一致的政策会对经济一体化、减贫、促进管理有序的移民流动和增加汇款产生积极的推动作用。

[48] 国际移民组织(2010 年)。

[49] Journal of Comparative Economics (2010). *The Economics of Human Trafficking and Labour*. Migration： Micro-Evidence from Eastern Europe.

50. 可以探索就模式 4，包括市场准入和监管问题，做出特别安排。这种安排可以包括冻结各种限制的条款、世贸组织劳务贸易理事会专门审议最不发达国家问题的、侧重于供方和求方的会议(例如规定经济需求/劳动力市场测试的客观标准或逐步增加配额)、在国内监管谈判中适用于模式 4 的具体监管原则(例如平衡经验与学历要求、在劳务提供者的原籍国方面不歧视)等内容。给予最不发达国家最惠国待遇豁免，就能在模式 4 方面实行单方面开放。早日收获这一成果就能消除对目的地国和最不发达国家都很重的那些领域中的一些障碍。这方面的积极成果可以成为《服务贸易总协定》以及《多哈发展议程》内其他谈判中的促进因素。它们能促使汇款源源不断，推动循环移徙。

51. 带有模式 4 的双边安排能够打消各国对在世贸组织范围内做出具有约束力的承诺的关切。这类安排可以类似于现有的双边劳务协定，涵盖短期就业、学历认可以及技术和文化交流等方面。通过确保按照商定原则和程序进行移徙，它们有助于指导移徙进程朝着实现经济、社会和发展目标的方向前进。在全球移徙与发展论坛的框架下深化伙伴关系的建立、实施和监督工作，也能有助于彼此的利益实现最大化。这类安排，例如加拿大与中美洲和加勒比地区几个国家共同制定的外来工人方案，使循环移徙成为可能，创造了稳定的汇款流，减少了人才外流。另一个例子是 2009 年阿拉伯联合酋长国、印度和菲律宾之间的合同制短期就业协定，其中规定了工人挑选、情况介绍、培训、合同生效以及归国和重新融入社会等方面的框架。

52. 加勒比共同体、安第斯共同体和东南亚国家联盟等区域贸易与合作协定，对于消除阻碍人员流动(包括模式 4 的人员流动)的障碍来说会是很好的途径，因为它们意味着缔约各方之间达成了更加广泛、深入的政治共识和交易，能够促进这一模式方面的某种开放。南北一体化协定也能提供一个有利的框架；例如，欧盟与非洲、加勒比和太平洋国家集团的经济合作协定谈判就能在模式 4 方面提供具有商业意义的准入。

53. 无法取得养老金等社会福利，以及这种福利不可携带，都对移民有影响，降低了他们通过汇款为发展做贡献的潜力。如不能进入目的地国的社会福利系统，原籍国可以探索便于移民登记并向社会保障系统直接交款的办法。诸如墨西哥和菲律宾的一些国家允许移民向国家养老和医疗保险方案缴款，而无论他们是否加入了目的地国的方案。[50] 许多移民过一段时间或退休时会考虑返乡。鼓励社会保障系统为海外工人承保以及鼓励海外工人向社会保障系统缴款，可以促进对养老和医疗保险的社会投资，而且移民在退休时还能取得各种福利。分摊式养老金不能带走，这不仅由于不能累积福利而阻碍归国和循环移徙，而且还使能够汇回家的钱数减少。解决不可携带问题的办法[51] 包括单方面允许全部或部分可携带，缔结双边协定设法避免在原籍国和目的地国缴纳双重社会福利保险费。

[50] Holzmann (2010). Portability of Pension, Health, and other Social Benefits：Facts, concepts, Issues.

[51] 同上。

六. 结论

54. 无论是对原籍国还是目的地国而言，移徙不失为一个促进发展的双赢机会。经验证据表明，汇款、发展和减贫之间呈正相关。汇款利用得当，就会对经济和社会发展产生倍增效应。积极的政策措施可以将汇款引向生产用途，利用移民网络促进发展。在国家一级，需要在所有利益攸关方的参与下制定一项协调一致的综合政策——一个监管和体制框架。

55. 扩大汇款的汇转和分发网络、加强金融服务部门引导汇款流向生产活动的能力、采用新技术以及加强信息流动，这一切都能促进汇款的高效率汇转和利用。为能进行临时移徙和循环移徙、产生稳定的汇款流，有必要消除阻碍人员流动的各种障碍，包括通过《服务贸易总协定》的模式 4 承诺。管理移民工作、为汇款流动提供便利，也需要在双边、区域和多边层面加倍努力，争取达成更高层次的政策一致和合作。