

概述

我们先来看看胡安。他出生于墨西哥农村的一个贫困家庭，父母为了给他支付卫生保健费和教育费而苦苦挣扎。12岁那年，他不得不辍学以帮助家庭维持生计。6年后，为寻求更高的工资和更好的生存机会，胡安跟随叔叔来到了加拿大。

加拿大的平均寿命比墨西哥长5年多，收入比墨西哥的高3倍。刚开始胡安被准许临时迁移到加拿大工作，但他后来获得了在加拿大的居住权并最终成为一名企业家，现在他的雇员全部为土生土长的加拿大人。这仅仅是数以万计移民中的一个案例，每年他们都通过国际迁移寻求新的机会和自由，迁移使移民自己、其原住地和目的地都受益匪浅。

让我们再把目光转向 Bhagyawati。Bhagyawati 出生于印度下等社会阶层，住在安得拉邦的农村。后来她带着孩子到班加罗尔市的一个建筑工地干活，每年工作6个月，每天收入60卢比（1.2美元）。离开家乡后，她的孩子就没再读书，因为学校距离建筑工地很远，而且他们也不懂当地的语言。因为 Bhagyawati 不住在她所注册居住的地方，因此她不能获得当地政府为本地居民提供的食物和健康补助，而且也没有选举权。像数百万印度国内流动人口一样，除了搬迁到别的城市寻找更好的机会外，她几乎没有办法提高自己的生活水平。

我们的世界是极不平等的。自《人类发展报告》（HDR）1990年首次出版发行以来，一国国内和国家间人类发展水平的巨大差异一直是本报告的主题。今年的《人类发展报告》首次探究迁移问题。对于发展中国家的许多人来讲，搬离他们曾经生活过的城镇、乡村可能是提高他们生活机会的最好（有时是唯一）选择。人员流动对于提高一个人的收入水平、健康和前景会有巨大的影响。但是其价值还远不只这些：有权决定在哪里居住本身就

是人类自由的一个关键部分。

当人们开始流动时，不管是在国内还是跨国，他们也就开始了充满希望和不确定性的旅行。许多人流动的目的是为了寻求更好的机会，希望把他们自己的才能与目的国更好的资源结合起来，使自己以及常常伴随或跟随他们的家庭受益。如果他们迁移成功，那么他们的首创精神以及努力也会惠及那些未迁移的人以及他们建立新家园的社区。但是，并非所有的人都能成功。离开朋友和家庭的人，可能会面对孤独寂寞；可能会因当地人欺生而有不受欢迎的感觉；可能会失去工作甚至生病，以至于他们不能够得到促成其流动成功所需的支持服务。

《2009年人类发展报告》探索如何通过制定更有利于人员流动的政策来促进人类发展。报告说明了为什么政府需要减少对国内和国际人员流动的限制，以扩大人们的选择和自由。报告认为应该采取切实可行的措施改善迁移者今后的前景，而这反过来也会给目的地社区和原产地带来极大的好处。

为什么流动，如何流动

关于迁移问题的讨论一般是从描述发展中国家向欧洲、北美洲、大洋洲的富裕国家的人员流动开始的。然而，世界上大多数的人员流动并不发生在发展中国家与发达国家之间，甚至也不是发生在国家之间。绝大多数的人员流动却是发生在国家内部。用一个保守的定义，我们估计，世界上大约有7.4亿的国内流动人口，这一数字几乎是国际迁移人数的4倍。而在国

无论是国内还是国际移民，许多通过流动获得了更高的收入、更好的卫生服务和教育机会，同时也为孩子提供了更好的发展前景。

际移民中，只有稍多于 1/3 的移民是从发展中国家向发达国家迁移，总数不超过 7,000 万人。世界上 2 亿名国际移民中，多数是在发展中国家之间或发达国家之间迁移。

无论是国内还是国际移民，许多通过流动获得了更高的收入、更好的卫生服务和教育机会，同时也为孩子提供了更好的发展前景。移民调查显示，尽管迁移过程会饱含适应和障碍，但大多数移民在目的地生活的很快乐。一旦定居下来，移民会比当地居民更有可能加入工会、宗教组织或其他团体。当然，人员流动还包含权衡取舍，而且收益也是分布不均的。

因不安全和冲突而流离失所的人面对特殊的挑战。据估计，大约有 1400 万难民居住在国外，约占世界移民总数的 7%。直到国内条件允许他们返回前，多数难民滞留在出逃国的附近，一般住在收容所。然而，每年也约有 50 万人到达发达国家寻求庇护。更大数量的一个人群（约 2600 万人）是国内的流离失所者。这些人没有穿越国境，但却因为国内冲突或自然灾害而背井离乡。他们也面对特殊的困境。另一个弱势群体是被贩运的人，其中主要为年轻女性。在保证让她们过上好日子的哄骗下，她们的流动并非出于自愿，而是常常被逼迫，有时还伴随着暴力和性侵犯。

然而，一般而言更多的人是自愿迁移到经济状况较好的地方。超过 3/4 的国际移民所选择的的目的国在人类发展水平上要高于他们的原住国。但是，他们的流动受到了很大的制约，既有来自政策方面的入境障碍，也有来自移民自身资源的限制。贫困国家的人们最少流动，例如只有低于 1% 的非洲人迁移到了欧洲。确实，过去和现在的证据均表明，发展和迁移是紧密联系的：人类发展水平低的国家中移民出境率的中位数低于 4%，而人类发展水平高的国家中该比例则高于 8%。

流动障碍

尽管有一些因素预期会促使人员流动

率上升，但近 50 年来，国际移民占世界人口的比例却惊人地稳定在 3% 左右。人口变化（发达国家的人口老龄化、发展中国家人口持续增加而表现出的年轻化）、就业机会的增加，以及更加便宜的通信和更加便利的交通增加了对移民的“需求”。然而，想迁移的人们却越来越多地遇到了政府设置的限制。在过去的一个世纪里，国家的数量翻了两番现在接近 200 个，创造了更多的国家边界。然而在贸易壁垒不断取消的同时，政策的变化却更加限制了迁移的规模。

尽管许多富裕国家需要低技术工人，但是他们的流动障碍却特别多。政策通常更倾向于准许高学历的人入境，例如允许学生毕业后留下来，邀请专业人员及其家人来国定居。但是在对待低技术工人的问题上，政府常常显得非常矛盾，他们的地位及待遇常常要比渴望得到的低很多。在许多国家，农业、建筑业、手工业和服务业领域的工作常由这些移民来做。然而政府经常试图轮流挑选教育水平较低的工人进出本国，有时对待临时性的和非正规工人就像水龙头中的水一样，可以随意打开和关闭。据估计，现在大约有 5000 万人在国外以非正规的身份居住或工作。一些国家如泰国和美国容许大量的、未经批准的移民存在。虽然这使得他们能够获得比自己国内薪酬更高的工作，但是，尽管他们常常从事和当地人一样的工作，并且缴纳同样的税收，他们却不能同样地获得基本服务并且面临被驱逐出境的风险。一些国家如意大利和西班牙已经承认了非技术移民对国家作出的贡献，并规范化了他们的工作身份。而另外一些国家如加拿大和新西兰则为农业等部门制定了很好的季节性移民方案。

虽然目的国一致承认技术移民的价值，但是在对待低技术移民工人上则存在广泛的争论。人们普遍认为，虽然技术水平低的移民填补了目的国空缺的职位，但是他们也取代了当地工人，降低了当地的工资水平。对移民流入的另外一些担忧包括犯

罪风险的增大、对当地服务压力的增加以及失去社会和文化的凝聚力。但是这些忧虑往往被过分夸大了。尽管有研究发现在某些情况下，移民会对当地具有同等技术的工人的就业产生负面影响，但是大部分证据表明，这些负面影响一般很小，在某些情况下甚至完全不存在。

为什么需要人员流动

本报告认为，移民提高了目的国的经济产出，而对本地工人的影响很小或没有影响。确实，移民会产生很多正面影响，例如从事幼托的移民可以使当地的妈妈出去工作。当移民提高了他们的语言和其他技能而晋升到高收入阶层时，他们中的许多人也就很自然地融入了当地社会。因此，对今天的新来者来说，关于移民不可同化的担忧（类似于 20 世纪 20 年代的美国对爱尔兰人的担忧）同样是毫无根据的。然而，许多移民面临体制性的不利条件也是事实，这使得他们想获得与当地人的服务是非常困难或不可能的。这些问题对于临时性的和非正规工人尤其严重。

人员流动对原住国的影响表现为更高的收入和消费，更好的教育和卫生状况，以及反映在更一般的文化和社会层面上。迁移一般会给原住国带来好处，其中最直接的是移民汇给家庭直系成员的汇款。然而，当汇款被花费时，其好处会扩散的更广，包括给当地工人创造就业机会。另一种好处是因国外观念的引入而出现的行为变化，特别是妇女有可能从传统的角色中解放出来。

这些影响的性质和程度取决于谁迁移，他们在海外发展如何，以及他们与老家是否存在资金、知识和思想的往来与交流。因为移民多为来自于特定地区的人（例如印度的克拉拉邦、中国的福建省），所以在通常情况下，对地区的影响会大于对国家的影响。然而，从长期来看，人员流动所产生的思想传播会对整个社会的社会规范和阶层结构产生深远的影响。技术人才外流有时被认为是负面的，特别是当它影响

诸如教育和卫生服务的提供时。但是，即使在出现这些情况时，最好的回应应该是出台政策以解决基本的结构性问题，如较低的工资、不足的资金和薄弱的社会结构。将熟练工人的流失归咎于这些工人自身的原因有失公允，而限制他们的流动则更有可能起反作用——更何况这样约束否认了个人有离开自己国家的基本人权。

然而，纵使管理得当，国际迁移也并不等同于一个国家的人类发展战略。除了极少数的例外情况（主要是一些小型岛国，那里有 40% 以上的居民移居国外），移民出境不可能塑造一个国家的发展前景。迁移充其量仅是地区和国家减少贫困、提高人类发展水平的努力的一个补充，而且这些努力仍然像以往一样重要。

在撰写本报告时，当今世界正在遭受半个世纪以来最严重的经济危机。经济萎缩和裁员正在影响着数以百万计的工人，其中自然包括移民。我们认为，应该抓住经济下滑这个时机，为移民实行一个新政——既有利于国内工人也有利于国外工人，同时防范贸易保护主义卷土重来。随着经济的复苏，过去半个世纪中驱动人员流动的许多相同的深层因素将会重新发挥作用，并吸引更多的人选择流动。现在至关重要，各国政府应制定必要的措施来准备应对这一情况。

我们的建议

通过减少人口流动障碍和提高迁移者的待遇，可以取得巨大的人类发展成果。需要有远见卓识来实现这些成果。本报告提出了一组全面改革的措施并说明了原因。这些改革可以使移民、社区和国家受益匪浅。

我们的建议涉及人员流动议题中两个最重要的方面，它们可以为推行更好的政策提供空间，这两个方面分别是移民的准入和待遇。在报告的核心措施部分提出的改革会带来中期和长期的收益。这些改革不仅针对目的地政府，而且也针对原住地政府，以及其他部门（特别是私人部门、

通过减少人口流动障碍和提高迁移者的待遇，可以取得巨大的人类发展成果。

人员流动议题中两个最重要的方面，可以为推行更好的政策提供空间，这两个方面分别是移民的准入和待遇。

工会和非政府组织），包括移民自身。虽然决策者面临着共同的挑战，但他们需要在他们自己的国家，根据全国和地区的特点，设计和实施不同的移民政策。但一些良好的做法无疑会脱颖而出，并被更广泛地采用。

我们所强调的六大核心改革方向，每项都能单独实施，但是如果合并使用它们，就能够扩大其对人类发展的积极影响。这六大措施包括：开放现有的入境渠道，使更多的人能够迁移；保障移民的基本权利；降低迁移的交易成本；寻找既有利于目的地社区也有利于移民的办法；使人们在国内外流动更容易；将迁移纳入国家的发展战略。所有这些措施都能为促进人类发展做出重要的、互补性的贡献。

对于开放现有的正常入境渠道，核心措施强调了两种途径：

- 我们建议扩大农业和旅游等部门对真正的季节性工人的入境计划。这些方案已经在若干国家中被证实是成功的。良好的实践表明，这项方案应有工会、雇主、目的国和原住国政府的参与，尤其是在制定和执行基本工资保障、卫生和安全标准，以及重复访问的规定方面，就如新西兰所做的那样。
- 我们还建议根据当地的需求状况，增加对低技术工人的签证数量。经验表明，良好的实践包括：确保移民有权更换雇主（称为雇主可更换性），为移民提供可申请延长居住和永久居住的权利，为移民在签证期间顺利往返提供便利，以及允许移民转移其积累的社会保障福利，就如近年来在瑞典所采用的做法。

目的国应通过允许公众讨论和平衡不同群体利益的政治程序来决定所需的入境移民数量。对于决定入境移民数量的透明机制的建立，应以雇主的需求为准，并由经济条件决定所需的配额。

在目的国，移民的基本人权常常被侵犯。尽管有些政府并未签署有关保护移民工人的国际公约，但也应确保移民在工作

地享有充分的权利，例如同工同酬、体面的工作条件和建立集体组织。政府也需要迅速采取行动，杜绝歧视。目的地和原住地政府还可通过合作简化国外所获资格证书的认证工作。

当前的经济衰退使移民陷入了更脆弱的地位。有些目的国政府已加紧执行其移民法，但其方法有时却侵犯了移民的权利。为下岗移民提供机会寻找别的雇主（或至少给予他在离境前处理事务的时间）和通告就业前景（包括移民原住地的经济低迷状况）是两项重要的措施，可以用来减轻经济衰退给当前和未来的移民造成的不成比例的成本。

对国际迁移而言，获取必要的证件以及满足过境所要求的行政程序的交易成本常常是高昂的，而且往往是累退的（即对于低技术工人以及那些短期合同工来说费用相对更高）。这也有一个意想不到的结果，如鼓励非正规迁移和走私。世界上10%的国家的护照费用超过这些国家人均收入的10%，因此这些费用与移民率呈负相关关系也就不足为奇了。原住国和目的国政府可以简化迁移流程，减少证件费用，同时，双方还可以共同努力以整顿和规范移民中介服务。

确保每个移民在迁入地安居乐业是至关重要的，但同样重要的是，移民所加入的社区不应该认为移民对其重要服务的需求不公平地加重了社区的负担。当这对当地政府构成挑战时，额外的财政转移支付也许是需要。确保移民子女享有平等的受教育机会，并在必要时给予支持，以帮助其赶上学业进度，融入学校，可以改善移民子女未来的前景，并避免其今后沦入社会的下层。为在校儿童以及成年人提供语言培训也很关键，后者可以通过工作场所来进行，以及采取其他特殊的努力以使那些居家不出的妇女得到培训机会。一些情况会比另一些情况更需要目的国政府付出努力，以消除歧视、解决社会紧张局势，以及必要时防止爆发侵害移民利益的暴力活动。公民社会和各国政府具有广泛的、

积极的经验来处理歧视问题，例如通过宣传活动提高公众的意识。

尽管世界上大多数国家的中央计划体系已经消失，但令人惊讶的是，仍有大约 1/3 的国家对于国内人员流动设置障碍。对那些不在当前居住地注册的流动人口，典型的约束形式是降低对他们的基本服务的供给以及他们的资格，因此歧视国内流动人口。中国仍然存在这种情况。对于国内流动人口，确保公平的基本服务供给是本报告的一个关键性建议。对于流入地地区，平等对待临时工和季节工及他们的家属是很重要的。同样，流出地地区也应该为流动人口提供体面的服务，这样他们就不会为了寻求更好的学校教育和卫生保健服务而被迫迁移。

虽然迁移取代不了更广泛的发展计划，但是对于寻求生计多样性、改善生活状况的家庭和家庭成员来说，它是一个重要的策略，在发展中国家尤其如此。各国政府需要认识到这一潜在力量，并将迁移和国家发展战略的其他方面结合在一起。从以往的经验中可以得出重要的一点，为从人员流动中获得更大的收益，国家的经济条件和强有力的公共部门机构是至关重要的。

展望

推进这一议程将需要强有力的、开明的领导，同时也需要做出更大的努力与公众对话，提高公众对移民实际情况的认识。

对于原住国，更加系统地考虑有关移民的概况、收益、成本和风险问题，将为把移民问题纳入国家发展战略提供一个更好的基础。出境迁移不是取代加速国内发展的一个可供选择的方案。但是流动性能够为获得观念、知识、资源提供便利，这些可以补充或在某些情况下促进国内发展。

对于目的国，“什么时候和采取何种方式”的改革将取决于对经济和社会状态的现实的考虑，包括公众的意见以及国家和地方层面上的政治限制。

国际合作，特别是通过双边合作和区域协定，可能会促进更好的移民管理，也有利于加强对移民权利的保护，增大移民对原住国和目的国的贡献。有些地区建立了自由流动区，如西非和拉美南部共同市场，这不仅促进了自由贸易，同时也提高了移民的利益。在这些地区，劳动力市场的扩大为移民者个人、家庭和社区都带来了实质性的利益。

有人呼吁建立一个新的全球制度，以改善移民管理：现在已经有 150 多个国家参加了移民与发展全球论坛。面临着共同挑战的各国政府，需要做出共同的回应。在编写本报告时，我们看到了这种积极趋势正在出现。

对试图从越来越复杂的世界人员流动模式中寻求最佳方案的决策者们，跨越障碍将人类发展紧紧地嵌入了你们的政策议程。

虽然迁移取代不了更广泛的发展计划，但是对于寻求生计多样性、改善生活状况的家庭和家庭成员来说，它是一个重要的策略。