



人口与发展委员会

第五十一届会议

2018年4月9日至13日

临时议程\* 项目3

一般性辩论

## 进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的行动：监测人口方案，并侧重于可持续城市、人口流动和国际移民

秘书长的报告

### 摘要

移民是全球化的二十一世纪的一个主要特征，而人口流动则是包容性可持续发展的基石。向城市的跨国和境内流动正在推动城市增长，创造高度多样性的人类住区中心，有可能增进不同文化间的理解，促进发展。

人口流动可能源于冲突、人道主义危机或局势，人们感到前景无望或人权受到威胁或侵犯。因贫困、缺乏机会、冲突或危机而流动的人往往有强烈的动机要找到具有更好前景的地方。为寻找更美好的未来而流入或流经城市的大批青年人就是这样。

按其移徙经历，个人可在不同的移民类别之间流动。尽管一些人可能数十年来一直被划为难民，另一些人则从流离失所者变为境内移民，而且可能随着情况和地点的改变而变为国际移民或难民。无论其身份为何，应普遍为脆弱的流动人口提供支助，而且支助应满足其生存和发展需求。在专门为满足流动人口的健康、教育、住房和体面工作等基本需求而采取干预措施的同时，也应同等重视本国人民的此类需求。

\* E/CN.9/2018/1。



本报告是根据人口与发展委员会第 [2017/101](#) 号决定提交的，由联合国人口基金会编制。委员会在其第五十届会议上通过了上述决定，并在其中决定，于 2018 年举行的第五十一届会议将以“可持续城市、人口流动和国际移民”为特别主题。本报告简要介绍了最近的人口流动形态，然后以方案实例说明了正如何适用《行动纲领》的各项原则和价值，以支持流动人口，促进城市的可持续发展。

## 一. 人口流动：概览

1. 流动是二十一世纪的一个主要特征，适应国家内部和国家之间人员流动的世界对实现包容性的可持续发展不可或缺。它是一种全球现象，世界人口中约七个人中就有一个是国内或国际移民，而全世界约有 10 亿此类移民。

2. 人们出于各种原因流动，包括为了工作、家庭团聚或教育，或为了摆脱贫困、暴力和歧视、气候变化或环境退化的影响。有空前数量的人被迫逃离家园，目前在本国境内或在其他国家流离失所。

3. 流动提供了摆脱贫穷的机会，能为移民、移民家属以及当地社区和国家经济带来看得见的好处。特别是在他们的权利受到保护时，移民和难民可为原籍国、过境国和目的地国各社区的人类、社会和文化发展作出贡献。据世界银行称，2017 年，全世界的汇款流量预计达到了 5 960 亿美元，其中低收入和中等收入国家预计收到了 4 500 亿美元。<sup>1</sup> 散居国外者、移民网络和回返的移民可推动技能和技术转让，增进创新，改变传统角色和社会障碍，特别是妇女和青年的传统角色和所面临的障碍。在目的地国，移民提供了主要部门所需的劳动力，缓解了劳动力短缺。

### A. 国际移民

4. 根据经济和社会事务部人口司的最新估计，2017 年有 2.58 亿人、即全世界人口的 3.4% 生活在其出生国之外。<sup>2</sup> 鉴于非正常移民规模大，较为复杂，这些包括难民和寻求庇护者的数字都是大致数字。

5. 所有国际移民中有三分之二(1.65 亿)生活在高收入国家。美利坚合众国接纳了人数最多的国际移民(49 800 万人)，其次是沙特阿拉伯、德国和俄罗斯联邦(各约 1 200 万人)。

6. 在所有国际移民中，出生在亚洲的所占比例最大(41%)，其后依次为出生在欧洲的(24%)、出生在拉丁美洲和加勒比的(15%)和出生在非洲的(14%)。这些比例并不反映全球人口的分布，因为全球人口有 60% 居住在亚洲，然后是 16% 在非洲，10% 在欧洲，6% 在拉丁美洲和加勒比。尽管在世界人口中排名第二，非洲是在移民输出方面名列最后的区域。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 世界银行，“移民与汇款：近期发展与展望——特别专题：移民回返”，移民与发展情况简介第 28 号(2017 年 10 月)。

<sup>2</sup> 联合国，“国际移民总量趋势：2017 年订正本——文件”(POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017)。

<sup>3</sup> Giovanni Carbone 等人，“*Out of Africa: Why People Migrate*”(2017 年，Ledizioni LediPublishing，米兰)。

## B. 被迫流离失所

7. 2016年，全世界有6 550多万人口被迫流离失所，其中近2 250万为难民，4 030万为境内流离失所者，280万人为寻求庇护者。<sup>4</sup> 所有难民和寻求庇护者中约有84%生活在低收入和中等收入国家。2016年受新的被迫流离失所影响最严重的国家包括刚果民主共和国(922 000人)、阿拉伯叙利亚共和国(824 000人)、伊拉克(659 000人)、阿富汗(653 000人)、尼日利亚(501 000人)、也门(478 000人)。<sup>5</sup> 自2017年末起，逾647 000罗兴亚难民逃离缅甸的暴力，大多数经陆路逃到孟加拉国。

8. 流离失所加剧了变为无国籍者的风险。找回遗失的身份记录或从被围困的政府那里取得证件尤为困难。根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)最近的估计，全世界有至少1 000万无国籍者，而无国籍身份不利于获得教育、保健和就业的机会。

9. 非洲之角面临着各种复杂的社会、经济、政治和环境挑战，造成人口在境内和跨境不同寻常地长期流离失所。最近，该区域出现了200万难民，收容了约170万难民，其中多数来自索马里和南苏丹。埃塞俄比亚目前正在抗击几十年来最严重的旱灾，这场旱灾影响到近700 000人。在非洲其他地区，冲突和迫害最近导致近270 000人从马里被迫流入布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。

10. 西亚，包括伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门，在2016年又出现了近200万新的流离失所者。截至2018年1月，难民署统计有5 481 135名已登记的叙利亚难民。这一数字包括在埃及、伊拉克、约旦和黎巴嫩登记的200万叙利亚人、由土耳其政府登记的300万叙利亚人和在北非登记的30 000多叙利亚难民。目前对邻国造成了极大的负担，给所有支持系统带来压力。抵达欧洲寻求国际保护的叙利亚人人数量估计约占迄今叙利亚难民总数的10%。

## C. 移民的年龄构成

11. 尽管有关移民的年龄构成数据往往不完整，国际移民的平均年龄构成显示在20岁之后急剧增加，在30-34岁达到顶峰，然后随着工作年龄的增长慢慢减少。由于每个国家的移民在工作年龄人口中所占份额与其本国人口的份额相比要大，持续的正净移民率可降低接纳国的受抚养人比率。<sup>6</sup>

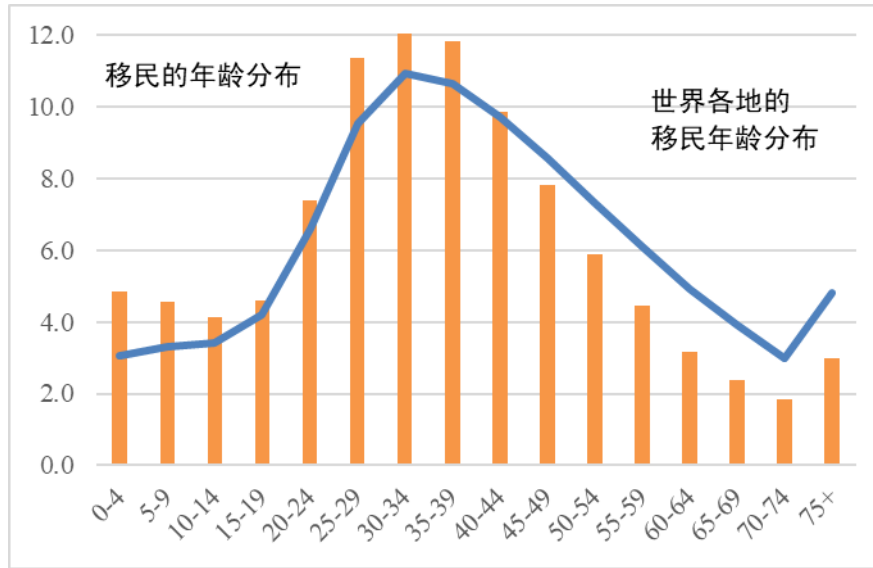
12. 居住在亚洲的国际移民的年龄构成显示，年龄为25-39岁的年轻工作年龄成人明显为顶峰，而在非洲，区域平均数中包括更多儿童(见图一和图二)。与其他区域相比，非洲和拉丁美洲及加勒比地区有更多0-24岁的国际移民。

<sup>4</sup> 联合国难民事务高级专员办事处(难民高专办)，“全球趋势：2016年的被迫流离失所情况”(2017年，日内瓦)。

<sup>5</sup> 境内流离失所问题监测中心，《2017年境内流离失所问题全球报告》(2017年，日内瓦)。

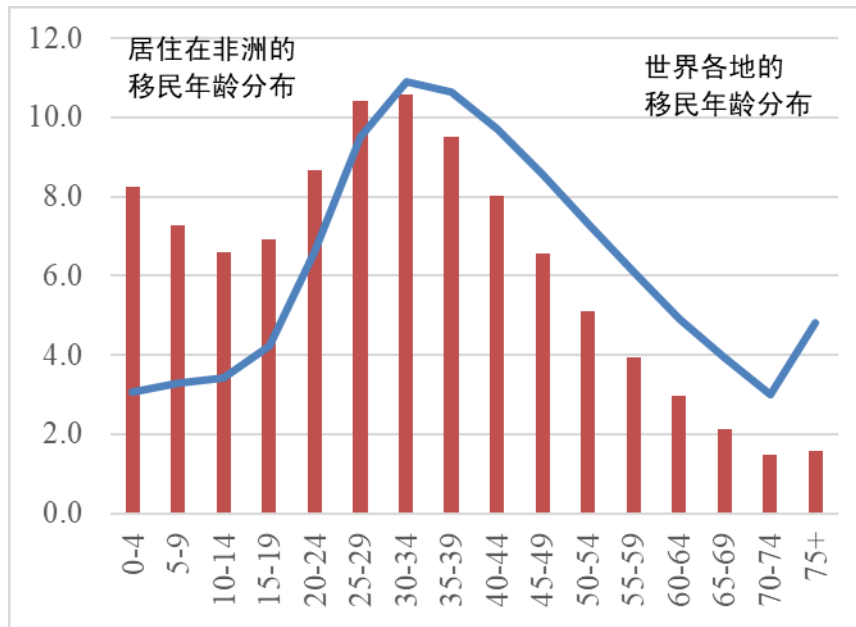
<sup>6</sup> 2017年国际移民情况报告(联合国出版物，出售品编号C.18.XIII.4)。

图一  
居住在亚洲的国际移民年龄分布与世界各地移民总人口年龄分布的比较  
(不限男女)(2017年)



资料来源：数据摘自“国际移民人口：2017年订正版”。

图二  
居住在非洲的国际移民年龄分布与世界各地移民总人口年龄分布的比较  
(不限男女)(2017年)

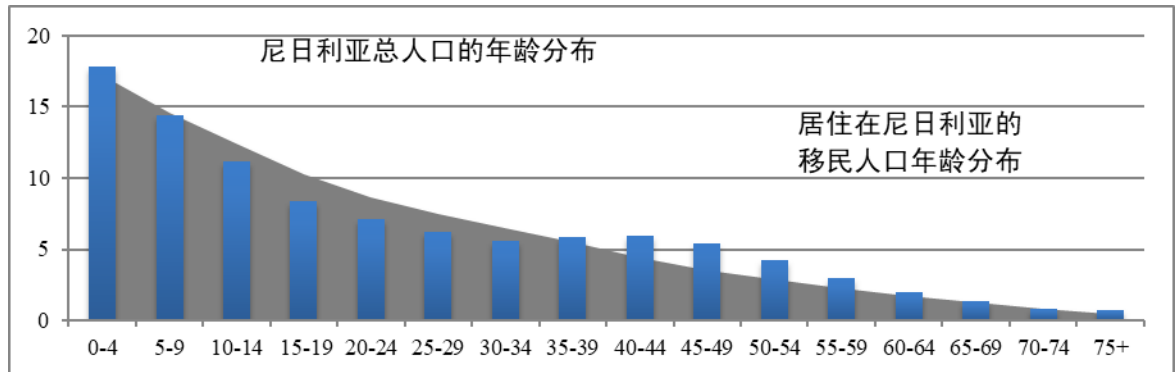


资料来源：数据摘自“国际移民人口：2017年订正版”。

13. 国际移民中工作年龄的年轻人占大多数，这一现象很普遍。例如，生活在美国的墨西哥出生移民中有近三分之二年介 18 岁至 44 岁，而美国同一年龄组的本土人口在人口所占比例则为 35%。<sup>7</sup> 与尼日利亚的总人口相比，该国的国际移民人口呈双峰分布，年介 20 岁至 40 岁的年轻成人和幼儿均占多数(见图三)。

图三

2017 年尼日利亚国际移民(不限男女)在移民总人口中及在全国总人口中的百分比分布



资料来源：数据摘自“国际移民人口：2017 年订正版”。

#### D. 妇女和女童的流动

14. 男性和女性对国际移民的参与相对均衡，2017 年女性移民在全世界所有移民中占 48.4%，而全世界难民人口中有一半为妇女和女童。<sup>8</sup>

15. 然而，也存在重大的地域差异。尽管女性在欧洲、北美洲、大洋洲以及拉丁美洲和加勒比所占比例过高，在非洲和亚洲，特别是西亚，男性的比例则大大超过女性。例如，2015 年，女性在源自泰国的移民中约占 65%，但在源自孟加拉国的移民中则仅占 35%。同样，2017 年，居住在香港的移民中有 61% 为女性，而居住在沙特阿拉伯的女性仅占 32%。

16. 女性移民的劳动参与率(72.7%)高于非移民(63.9%)，女性劳动力在关键部门大量流动；例如，全世界每六名家政工人就有一名是国际移民。<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Sabrina Juran, “Crossing the Border: Measuring the Impact of International Migration on Human Development” (Randers, Denmark, Phoenix Design Aid, 2016)。

<sup>8</sup> 难民署，“全球趋势”。

<sup>9</sup> 国际劳工组织(劳工组织)，“劳工组织全球移民工人估计：结果和方法——特别侧重于移民家政工人”(2015 年，日内瓦)。

17. 孟加拉国、<sup>10</sup> 中国<sup>11</sup> 和埃塞俄比亚移民妇女<sup>12</sup> 的声音证明，移民伴生权能增强，表明移民所带来的摆脱家中压迫性性别限制的机会可能大于其所伴随的恐惧和风险。年轻女性流动是为了逃脱性健康和生殖健康及权利遭侵犯，包括强迫婚姻、残割女性生殖器官和缺乏生育选择。不过，人道主义危机期间的流动可能会强化传统做法。童婚和强迫婚姻被认为在流离失所的遭受压力社区会增多，以此努力确保在家庭解体和移徙期间少女得到保护。遭受性剥削和性虐待是所有妇女面临的一个威胁，而在冲突、流离失所和非正常移徙期间，这种风险加剧，并且是女移民遭受创伤的一个主要来源。<sup>13</sup>

## E. 境内移民

18. 境内移民难以界定，因为缺乏统计标准，数据来源和收集办法也存在差异。<sup>14</sup> 2005 年公布的最近的境内移民全球估计数为 7.63 亿人，表明境内移民的人数约为国际移民的三倍。

19. 境内移民有共同的模式，就是移向城市地区，离开需要大量农业劳动力的地区。来自 58 个国家的普查数据表明，境内移民反映了以教育进行的自我分类：教育程度较低的人更有可能迁往毗连(邻近)地区，并仍留在农业地区，而受过高等教育的移民则迁移更远的距离，前往有更多专业工作的地区。

## F. 城市作为目的地、通道和发展跳板

20. 世界人口日益集中在城市地区，反映了境内和国际移民。平均而言，过去 60 年来，全球城市人口增加了 1 个 5 的系数，而联合国的预测显示在今后几十年还会出现持续不断的城市化进程。预计到 2030 年将新有约 9 亿城市居民，到 2050 年又会增加 13 亿。与此同时，世界农村人口预计将在 2022 年达到顶峰，之后开始下降。

21. 城市化和境内移民可导致城市和农村地区出现年龄构成的不同。在拉丁美洲，境内移民使大城市(500 000 人以上)15-29 岁的人口比例增加，反映了青年大量向城市迁移，而较小的城市和城镇中的年轻人比例则不断减少。例如，1990 年至

<sup>10</sup> Sidney Ruth Schuler 等人, “Is women’s empowerment contributing to a decline in intimate partner violence against women in Bangladesh? Evidence from a qualitative study”, *Studies in Family Planning*, vol. 44, No. 3(2013 年 9 月)。

<sup>11</sup> Arienne M. Gaetano 和 Tamara Jacka 等人, “*On the Move: Women and Rural-to-Urban Migration in Contemporary China*” (2004 年, 哥伦比亚大学出版社, 纽约)。

<sup>12</sup> Adamnesh Atnafu and others, “Poverty, youth and rural-urban migration in Ethiopia”, Working Paper 17 (2014 年 7 月, Migrating out of Poverty, Brighton)。

<sup>13</sup> 联合国, 人口司, “境内移民的跨国比较: 最新全球模式和趋势”, 技术文件第 2013/1 号(2013 年, 纽约)。

<sup>14</sup> [E/CN.9/2018/2](#)。

2000年，巴拿马小城市和城镇15-29岁的人口比例下降了约6%，2000年至2010年期间又降了6%。<sup>15</sup>

22. 在非洲，城市人口与农村人口的年龄构成彼此截然不同。就整个非洲大陆而言，2015年受抚养人比率(15-64岁的人与0-14岁和65岁以上的人之比)是78.9。在农村地区，受抚养人比率是88.4，而城市地区则为66.5，表明城市地区工作年龄成年人的比例远高于儿童和老年人的比例。

23. 在一些区域，因难民正被越来越多地安置在城市中心，城市人口变得更多，目前世界上60%以上的难民和80%的所有境内流离失所者居住在城市。地方当局和接纳的城市可在支持移民、难民和境内流离失所者以及在影响政策的制定以促进他们顺利融入收容社区方面发挥重大作用。<sup>16</sup>

24. 此外，许多国家的证据凸显，境内移民大量流向城市，是其后继进行国际移民的第一步，表明城市可同时作为目的地和通道，具有一些最丰富的人口多样性特点。<sup>17</sup> 根据2016年在南非进行的一次社区调查，抵达南非的所有国际移民中有一半多在约翰内斯堡市周围定居。与此同时，境内移民的人数比国际移民高近五倍，他们绝大多数移入约翰内斯堡和开普敦。

25. 移居城市既带来了机遇，也带来了挑战：尽管城市历来推动了经济和社会发展，未经规划的城市化和增长在地理上的扩张，实际上会阻碍进出和机会，并加剧不平等现象。随着日益城市化的发生，越来越多的人生活在贫民窟，也就是说，缺乏以下一项或多项的住户：(a) 可使用得到改善的水源；(b) 可使用得到改善的环卫设施；(c) 足够的生活区；(d) 住房耐久性；(e) 使用权保障。<sup>18</sup> 目前有8.28亿人，也就是3名城市居民中有1人，或全世界8个人中有1人，居住在贫民窟。<sup>19</sup>

26. 人们常说，生活在贫民窟中的人陷入了“贫困陷阱”，即他们在这种条件下无法提高自己的收入或生活水平。现实则更加复杂。例如，在南亚，贫民窟人口跨越一系列经济阶层。<sup>20</sup> 在内罗毕的两大贫民窟，即Korogocho和Viwandani，不

<sup>15</sup> Jorge Rodriguez Vignoli, “Cities and migration in Latin America and the Caribbean: updated estimates of key sociodemographic effects”, 为2017年9月在纽约举行的联合国可持续城市、人口流动和国际移民问题专家组会议编写的文件。

<sup>16</sup> Bruce Katz 和 Jessica Brandt, “The refugee crisis is a city crisis”, 布鲁金斯学会, 2017年11月3日。

<sup>17</sup> Ronald Skeldon, “International migration, internal migration, mobility and urbanization: towards more integrated approaches”, 为2017年9月在纽约举行的联合国可持续城市、人口流动和国际移民问题专家组会议编写的文件。

<sup>18</sup> 联合国人类住区规划署(人居署), “机构信息: 概念与定义”。

<sup>19</sup> Jene Cates, “Poor living conditions for those who live in slums”, 博客, The Borgen Project, 2017年7月6日; Ernestina Coast, “Health and the urban poor”, LSE Cities, 2011年11月。

<sup>20</sup> Sangmoo Kim, “Does living in slums trap people in poverty?” 世界经济论坛, 2016年2月29日。



少人“循环地”在农村地区移入移出，而一些人相对较富裕，甚至对额外的地产和生意进行了投资。

27. 2014年，全球外国出生的人口估计有五分之一居住在“通道”城市，移民在这些城市中占三分之一以上(在一些情况下甚至占一半以上)。<sup>21</sup> 在此类城市中的某些城市，人口群体彼此高度隔离，不过在各群体更为融合的地区，有证据表明，高度的融合降低了受歧视的风险。<sup>22</sup>

#### G. 过境地区和目的地的暴力和歧视风险

28. 由于移民行动的不正规和快速变化性质，对许多国家而言，保护途经其领土者已变得越来越难。最脆弱者受到尤其大的影响：根据联合国儿童基金会(儿童基金会)2016年5月的估计数，95 000名无成年人陪伴的难民和移民儿童<sup>23</sup> 到达欧洲，数以千计的脆弱的未成年人在跟国家当局登记后消失。<sup>24</sup> 自2000年以来，估计有46 000多名移民在过境途中死亡，而根据国际移民组织“失踪的移民项目”，2016年各国政府共录得7 927人死亡和失踪。

29. 女性和青年移民、难民和流离失所者特别容易遭受暴力和歧视，而在不熟悉的环境中与家人和支助网络分离，使所有人都面临遭受剥削、暴力侵害和人口贩运的更大风险。当流动导致对钱的未曾预料的需求时，可能就会以性好处换取过境、保护或生存，会出现随之而来的包括艾滋病毒在内的性传播疾病、非计划怀孕和不安全堕胎风险。

30. 在许多性的脆弱性和风险都急剧增加的人道主义危机中，往往没有性健康和生殖健康信息和关爱，或者没有足够的此类信息和关爱。妇女难民委员会<sup>25</sup> 认为，无法得到性保健和生殖保健是流离失所的育龄妇女和女童死亡、生病、成为残疾的主因之一。由于在怀孕期间迁徙会增加存活风险，孕妇在其他家庭成员冒险前往较安全地点时可能会留在家中。然而，如果导致移民或流离失所的因素包括保健服务崩溃的话，留在家中的风险也很大。在冲突之前的阿拉伯叙利亚共和国，熟练的助产士为96%的分娩提供了帮助，但获得产前护理、安全分娩和产科急诊的机会迅速减少，目前该国部分地区没有任何生殖保健服务。

<sup>21</sup> Ayşe Çağlar, “Urban migration trends, challenges and opportunities in Europe”, 为《2015年世界移民报告：移民与城市——从新的伙伴关系到管理流动》编写的背景文件，2014年12月。

<sup>22</sup> Richard Alba, “Immigrant residential contexts in North America and Western Europe: how segregated? How unequal?” 为2017年9月在纽约举行的联合国可持续城市、人口流动和国际移民问题专家组会议编写的情况介绍。

<sup>23</sup> 联合国儿童基金会, 《背井离乡：难民和移民儿童日益严峻的危机》(2016年9月, 纽约)。

<sup>24</sup> 欧洲议会, “Fate of 10 000 missing refugee children debated in Civil Liberties Committee”, 新闻稿, 2016年4月21日。

<sup>25</sup> 妇女难民委员会, *Community Preparedness: Reproductive Health and Gender-A Facilitator’s Kit for a 3-Day Training Curriculum*(2014年, 纽约)。

31. 最近对移徙问题和难民的全球关注，提高了人们对接纳国中针对流动人口的仇外心理、歧视和暴力等复杂问题的认识。恐怖主义活动的上升和许多国家当地存在的青年就业不足问题，助长了反移民情绪、高调的反移民政治言论和关紧边界之举增多。

32. 如果就业机会稀缺，反移民情绪就似乎尤为严重。对在 2010-2014 年收集的涵盖全世界 57 个国家的世界价值观调查数据的分析显示，不愿让移民或外籍工人作邻居的人的比例各国差别较大，从乌拉圭的 1.7% 到马来西亚的 59.7%，全球中位数为 21.5%。不过，认为在就业机会稀缺时雇主应优先考虑当地人而不是移民的答卷者比例则要高得多，从瑞典的 14.5% 到约旦的 92.5%，全球中位数为 71.1%。<sup>26</sup>

33. 移民常常从事易受害的非正规工作，面临更高的遭受剥削风险、不安全的工作条件或虐待。服务部门，包括许多女移民受雇的家政、照料、性和娱乐工作，基本都是非正规的，没有得到有力的监管。这些特点增加了遭受性别暴力的风险。<sup>27</sup> 对移民实施的性别暴力行为还发生在正规部门，移民工人报告说遭到人身和言语虐待、骚扰和强奸。<sup>28</sup>

34. 移民、难民和流离失所者的讲述还强调，流动中人口的脆弱性可能迅速改变。脆弱的支助网络、受攻击或伤害的风险以及必须小心穿越不熟悉的语言环境和地点，意味着安全会是短暂的。

35. 尽管存在这些风险，过上更美好生活的欲望是强烈的。在联合国人口基金(人口基金)最近的一项研究中，在开罗、贝鲁特和突尼斯的年轻移民绝大多数报告说，他们在城市中的生活比想象的更为艰难，他们在离家之前不清楚移民的全面风险。近 30% 的青年移民在贝鲁特遭受过人身虐待，被安全部门拘留过，或遭到过绑架。尽管存在种种风险，这三个城市的青年人说，即便他们当时了解现在所知道的事，他们仍然会选择移民。

## 二. 在流动的世界里推进《行动纲领》

36. 会员国已申明，必须确保人口流动是自愿的、正常的、安全的。《国际人口与发展会议行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》显著地载明了它们的承诺。

37. 2016 年，大会举行了一次高级别全体会议，以拟订一种更人道、更协调一致的方式来应对难民和移民的大规模流动，并在其第 71/1 号决议中通过了《关于难民和移民的纽约宣言》，其中表达了世界领导人挽救生命、保护权利并分担收容难民的负担和责任的意愿。

<sup>26</sup> 世界价值观调查，数据档案在线调查分析数据库(2018 年 1 月查得)。

<sup>27</sup> 人口基金，“自愿移民、性和生殖健康及权利和性别暴力：人口基金可进一步处理的主要问题及参与的机会”，讨论文件草稿，2017 年 11 月。

<sup>28</sup> 人口基金，“性和生殖健康及权利：柬埔寨服装厂的移民工人”，2015 年 1 月。

38. 认识到城市是境内移民和国际移民的主要通道和目的地，有助于在《新城市议程》中承诺将移民问题纳入城市和城市系统的战略规划和管理，同时申明所有居民的人权，不论移民移徙的理由、居住的时间长短或法律地位。

39. 《行动纲领》就应指引应对大规模难民和移民流动的国家和全球办法的价值观提供了有力和令人信服的建议。这些价值观包括承认所有人都应得到人道待遇、享有尊严和人权，不论其地位如何；确认不平等的社会代价高昂；为发展和行动自由提供安全保障。

40. 这些原则体现在本节着重说明的许多方案实例中。成功的方案表明，为移民或难民采取的干预措施如同时造福流动的民众和当地居民，就会取得更大的成功，不论这些方案侧重于教育、住房、就业还是保健。强调普遍性的方案不仅增进平等，而且缓解了存在普遍需求的收容社区的怨恨。

41. 本报告载列的许多成功的干预措施还提出了一种办法，就是“最优先照顾落在最后面的人”，无论他们是否为移民或难民。鉴于境内流离失所者、移民和难民身份是短暂性质，成功的干预措施确认，这类流动的核心是具体的个人，其需求各不相同，随着他们旅行的距离和跨越国界寻找更好的生活而改变。

#### A. 通过发展解决移民现象的驱动因素

42. 《行动纲领》和《2030年议程》的核心，是承诺通过创造一个所有人免受贫穷、疾病、歧视、暴力以及冲突和气候变化后果影响的世界，来解决移民现象的驱动因素。发展为更多的个人在他们本地实现最大潜力提供了安全、动能和手段。由于发展还扩大了人们的视野和愿望，它为人们移徙提供了资源。因此，发展的目标应当是提供一个安全的世界，在这里，移徙是一种安全的选项，从来不是必须的，而且留下来的人们和远走他乡试试运气者都可同样享有发展成果。

43. 随着越来越多的世界青年在动乱或贫穷的环境中长大成人，移徙就成为一个比以往任何时候都更有希望的备选办法。人口基金最近的研究发现，开罗、贝鲁特和突尼斯一半以上的青年移民是因为他们本地不安全或政治动乱而移民的，突尼斯三分之一的青年移民报告说，他们仅靠自己就作出了移民的决定，另外三分之一曾被父母鼓励移民。<sup>29</sup>

#### 促进获得人口红利

44. 按比例而言有大批工作年龄人口的国家拥有推动经济增长的潜力，这一现象通常被称为“人口红利”。<sup>30</sup> 不过，只有在政府增加投资来确保青年能拥有一个

<sup>29</sup> Romesh Silva 和 Celine Mazars, “Preliminary findings from a 4-country study on youth mixed migration”, 在 2017 年 10 月于开普敦举行的国际人口科学研究联盟第 28 次国际人口会议期间人口基金会外会议上介绍的论文。

<sup>30</sup> Daniel Schensul、Kathrin Weny 和 Rachel Snow, “Foundations for the Future” (2016 年, 人口基金, 纽约)。

繁荣的未来时，这种红利才能实现。对于许多国家来说，这包括改善教育和培训的质量和所涵盖范围，扩大女童和妇女的机会，包括有机会避免早婚和早育，以及促进就业增长。

45. 加强职业培训和高等教育对于拥有众多青年人口的国家至关重要，而且这些培训和教育应包括可各地应用的、与区域就业机会相一致的技能。建立以具体部门为主的跨国和区域培训和行业中心，如特别经济区，具有促进区域发展的潜力，需要予以更多的考虑，其中应包括改革移民政策，以便为年轻人跨境接受培训和就业提供便利。

46. 对低、中收入国家城市地区的青年人进行技能培训并创业培训，似乎正在产生至关重要的影响，尤其是在瞄准处境不利的青年时。<sup>31</sup> 例如，印度的 Satya/Pratham 方案，为新德里的重新安置聚居地提供裁缝技能培训，该方案为当地青年妇女和青年妇女移民双方都提供了服务。<sup>32</sup> 此类方案的参与者不仅更有可能被雇用，而且更有可能获得更高的收入。

47. 哥伦比亚“青年在行动”方案是在 1998 年哥伦比亚发生衰退之后实施的，目的是为该国 7 个最大城市中 18-25 岁的青年提供支持，办法是提供三个月的课堂培训和三个月的在职培训。职业培训涉及许多方面，从信息技术、数据输入和会计，到行政和体力职业，并取得了令人印象深刻的成果，参与者获得了有酬就业，特别是在正规经济部门获得就业，而且得到了更高的工资。<sup>33</sup>

## B. 保护过境者

48. 难民署难民保护和混合移民十点行动计划于 2006 年获得通过，2007 年得到修订，它一直是推进过境者的权利并加强保护机制以打击走私、贩运、勒索和强迫劳动的一个重要框架。2000 年，大会通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其两项补充议定书，即《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。

49. 在联合国，难民署还领导着四个关键领域的无国籍工作，包括识别、预防、减少和保护。2003 年至 2013 年间，各国政府采取的行动为 400 多万无国籍人取

<sup>31</sup> Jochen Kluge 等人，“Interventions to Improve the Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services and Subsidized Employment Interventions”（日内瓦，劳工组织，即将出版）。

<sup>32</sup> Pushkar Maitra 和 Subha Mani, “Learning and earning: evidence from a randomized evaluation in India”, *Labour Economics*, vol. 45, issue C (2017 年)。

<sup>33</sup> Orazio Attanasio、Adriana Kugler 和 Costas Meghir, “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, No. 3(2011 年 7 月)。

得或确认国籍提供了可能，12个国家消除了其国籍法中的性别歧视，确保儿童不会沦为无国籍人。<sup>34</sup>

50. 鉴于在过境途中遭受心理创伤的风险很高，必须在抵达时提供紧急支持。为了改善哥斯达黎加与巴拿马之间非正规移民流动的接待安排，难民署为这两个国家的机构和官员制定了一项联合能力建设方案。联合方案自实施以来，已大大改善了移民接待安排方面的国际保护协调，并提供了一个宝贵的模式，可供共享主要移徙边界的其他国家探索。

51. 难民署、人口基金和妇女难民委员会于2015年11月对身处希腊和前南斯拉夫的马其顿共和国的难民和移民妇女和女童所面临的风险进行了实地评估，期间注意到，妇女尤其面临风险，需要额外的保护措施。

52. 人口基金在希腊启动了一项人道主义倡议，这是在欧洲的一个非方案国家首次开展的应急/人道主义应对方案。所采用的方式增强了国家和地方两级的协调，有助于为综合方案编制工作建立关怀模式，并支持执行伙伴提供直接服务。

53. 人口基金的专家就性和生殖健康和性别暴力方面的主要专题进行了培训，向多类专业人员提供了技能和指针，不仅用以支持移民和难民，而且支持所有有需要的人，无论其身份为何。当地医院和家庭暴力收容所工作人员就紧急情况下的性和生殖健康、强奸临床管理以及阿提卡、莱斯沃斯岛和希俄斯岛紧急情况下的性别暴力问题接受了培训。2016年，人口基金培训了希腊大陆各大区(北部和中部大区)和岛上的375名个人服务提供者。

54. 该方案的一个特点是，培训使20个难民/移民营地的难民人口以及周边地区的收容国居民两者均为受益，获益民众共计145 793人。2017年，人口基金支持在性和生殖健康及性别暴力方面对708名希腊第一响应者(医务、保护、社会工作、警察、现场督导员、心理学/精神病学家、律师和其他利益攸关方)进行了进一步培训，内容包括案件管理、法律框架和孤身未成年男童的生活技能。该方案惠及的受益者包括难民营和住在城市中的难民和移民及为数381 761人的当地居民。

### C. 让移民和难民融入收容社区

55. 城市会议和市长网络已成为交流知识、分享良好做法和以协调一致的方式应对移民问题的一个重要论坛。市政府领导人和城市的政策制定者确认移民在影响像内罗毕、墨西哥城、曼谷、迪拜和伦敦这样的全球城市方面所发挥的积极作用，并强调了地方和地区政府特别是通过推动语言培训、住房、安保、技能和创业培训，在促进移民融入社会方面可发挥重大作用。<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 难民署，“难民署是如何帮助无国籍人的”。

<sup>35</sup> Cities and Migration, “Global Conference on Cities and Migration”, 2017年11月。

56. 市镇领导人还承诺尊重和保护移民和难民，推动以非歧视的方式对待他们，为其获得保健服务和教育提供便利，并使城市对所有人都更安全。这些政治承诺是从研究报告、例如《100 座韧性城市》报告中得出的，其中发现，积极主动地把移民纳入城市规划的城市，能很好地转变、兴旺发展，并成为对每一个人、特别是最易受伤害的当地居民来说更好的地方。<sup>36</sup>

57. 城市正寻求通过更安全的运输系统防止暴力，尤其是针对妇女的暴力。在开罗，住房、公用事业和城市发展与地方当局合作，对妇女安全情况进行了检查，同时增强妇女权能，使其能查明自身社区的安全和安保条件。检查证据已被纳入城市规划进程。基多的一项类似方案导致一项地方法令得到修改，以打击公共场所的性骚扰，减少交通运输系统中的暴力行为。根据新的法令，基多的电车车站被改造成玻璃走廊，以便让妇女能安全地转车和候车。此外，都市运输工作人员受到了培训，以提供关爱和支助，并简化性骚扰报告办法。到 2017 年底，已收到数以百计的案件并将之移交给地方法院系统。墨西哥城也承诺确保更安全的流动性、方便举报性骚扰、支持寻求正义，并为此设有妇女专乘公交车。另外还开发了手机应用程序 *Vive Segura*(安全生活)，<sup>37</sup> 以方便举报性暴力行为，并查明当地存在风险的地区。

58. 连通性是处于不熟悉环境中的人的安全和指引的尤其宝贵来源。认识到难民将其约三分之一的可支配收入花在保持连通上，2015 年，工程师、设计师、社会企业家和非政府组织创建了一个非营利组织 *Techfugees*(<https://techfugees.com/>)，以满足难民的通信需求。*Techfugees* 与肯尼亚、摩洛哥、巴基斯坦和塞拉利昂等 26 个国家的市政当局合作，改善难民对因特网的连接，为难民提供在线和下线培训，并就保健提供在线和下线技术革新。

59. 为促使儿童欢迎多样性，柏林的 *Kinderwelten* 方案利用讲故事和扮演不同角色办法来消除偏见，帮助即便是最年幼的儿童积极适应多样性。<sup>38</sup> 该方案已成功融入幼儿教育方案，以帮助儿童适应族裔和种族多样性，并提供了一个旨在强化非歧视价值观的令人印象深刻的儿童早期干预模式。

### 确保受教育

60. 在《2030 年议程》和《关于难民和移民的纽约宣言》中，各国政府申明，优质教育是所有难民和移民儿童的一项权利，无论其法律身份为何。尽管存在这些承诺，国际移民和难民儿童由于法律上的排斥、信息或翻译上的空白、害怕遭受暴力侵害和歧视、缺少证件等种种原因，在行使这项权利时面临多重阻碍。

<sup>36</sup> 100 座韧性城市，“全球移民：处于前沿的韧性城市—在移民时代调整和转变我们的城市的战略行动”，2016 年 9 月。

<sup>37</sup> 见 <http://vivesegura.cdmx.gob.mx/>。

<sup>38</sup> *Cities of Migration*, “Dolls and diversity: fighting prejudice with empathy”, 2009 年 5 月 18 日。

61. 各国已在本国立法、政策和实践中纳入了移民教育挑战评估和应对机制。在布隆迪，教育部和地方合作伙伴于 2007 年初设计了一项综合行动计划和预算，以满足被遣返的家庭的教育需求。根据该计划，布隆迪政府在回返移民所在地区安排出额外的教室，加快被遣返儿童的语言教育和其他特殊方案，以满足不同类别儿童的教育需求。

62. 通过“移民儿童初级教育”项目，危地马拉和墨西哥两国政府推动对农民子女实行跨文化学前和小学教育，允许移民子女在他们所居住农场上的学校就学和继续求学。

63. 在菲律宾，移民福利基金将国外的菲律宾移民或其海外雇主的财政捐款集中起来。家庭成员或其受益人通过这一机制，可获得攻读学士学位课程的奖学金和助学金。

64. 阿根廷、比利时、意大利和荷兰四国每个国家的立法中都载有非正规移民享有受教育权的规定。欧洲政策承认教育是移民融入社会的一项关键要素。尊重和促进文化传统、将支助瞄准移民儿童以及与地方社区建立伙伴关系，对于移民儿童的成功教育而言非常重要。欧洲联盟确认移民的辍学率更高，于 2011 年采取定向措施来减少移民儿童中较早的辍学人数。澳大利亚、德国、墨西哥、荷兰、土耳其和美国等已采取措施，桥接了教育系统与移民家庭。

#### 安全和可获得的住房

65. 提供可靠的住房对移民、难民和流离失所者的健康、安全和顺利融入至关重要。世界各地有大批无家可归者，但人数不详，而无家可归人口中的一个共同特点是最近的移民所占比例过高。

66. 在高流动性、快速城市化的背景下解决住房缺口是一项特别的挑战，需要采取多种办法，让多个利益攸关方参与进来。埃塞俄比亚和南非等国开设有非洲最大的政府领导的穷人住房建设方案。南非的目标是在 2014 年至 2019 年间新建 150 万低成本和无成本住房，之前它自 1994 年以来已建造了数百万住房，以在快速城市化背景下缩小住房缺口。<sup>39</sup> 确保提供足够的服务和维修，以及地点接近经济活动，一直是一项重大挑战。埃塞俄比亚在亚的斯亚贝巴和其他城镇及其周围地区建造了数十万住房单位，并试图通过抵押贷款刺激购房。<sup>40</sup> 不过，由于空间有限，两国的土地和住房价格均大幅上升，这些在保持对穷人的可承受性和可获得性方面都构成了挑战。

67. 理想的情况是在开发新住房的同时，辅以大规模的贫民窟改造。此类方案如让地方社区参与进来并确保其参与，可有助于以更好的宜居性、保健福利和住房

<sup>39</sup> 见 [www.gov.za/about-sa/housing](http://www.gov.za/about-sa/housing)。

<sup>40</sup> Sascha Delz, “Ethiopia’s low-cost housing programme: how concepts of individual homeownership and housing blocks still walk abroad”, 在 2016 年 6 月至 7 月于苏黎世举行的无成本住房会议上介绍的文件。



权保障来保持贫民窟密度。<sup>41</sup> 例如，墨西哥政府实施的一个称为 *Piso Firme* 的大型方案，将泥土地面换成了水泥地板。泥土地面是对健康的一种威胁，因为这种地面是寄生虫感染、特别是幼儿中感染的病媒。研究表明，使用水泥地面来取代泥土地面，改善了获改换者中儿童的健康，为整个家庭带来了多种积极成果。<sup>42</sup>

68. 让其他利益相关者参与提供安全住房也同样至关重要。人类生境回应了不断城市化的需求，在全世界 70 多个国家中为低收入家庭建造了经济体面的住房(被称为“合作伙伴家庭”)，迄今已帮助超过 400 万人建造、翻新或保护好房屋。<sup>43</sup>

#### 解决健康需求

69. 满足流动人口的卫生服务需求是接纳城市和国家面临的主要挑战。移民在过境国和目的地国面临多种健康挑战，外国出生的移民与本土出生的妇女相比，孕产妇发病率和死亡率的风险显著增加，更有可能染上艾滋病毒，遭受心理创伤和暴力侵害的风险也更大。许多移民居住在贫民窟，而这类地区的特点是容易发生交通事故、造成残疾和染上传染病；疫苗接种率低；清洁供水有限，下水道系统不适足；更难获得预防性持续照料。

70. 由于语言和信息障碍、移民无力支付、缺乏交通和安全以及卫生人员的歧视，移民一般难以获得保健服务，包括生殖保健服务。突尼斯年轻的国际移民报告称，公共卫生服务机构内存在歧视，而且要去更受欢迎的私营保健设施看病的话，会担负很重的经济负担。

71. 不过，有证据表明，对移民保健投资的回报是相当可观的。使非法移民能够获得紧急医疗服务之外的更广泛的医疗服务，为整个医疗系统节省了成本。例如，使孕妇和非正规移民妇女能获得产前护理，在两年时间里使德国和希腊的医疗保健各节省了多达 48%，使瑞典节省了多达 69%。<sup>44</sup>

72. 在旨在改善欧洲移民获得卫生保健服务的机会并提供服务的一系列经过测试的干预措施中，有效的构成部分包括进行针对性沟通和确保获得服务。成功的沟通工作包括支持对保健工作者进行语言培训、使用口译员、以移民母语提供信息以及为保健人员提供多样性和敏感性培训。例如，毕尔巴鄂市通过直接服务及采用移民所用多种语言的印刷和在线资源，促进以移民妇女为对象的性与生殖健康信息和服务，包括就当地的性别角色增强妇女的权能。<sup>45</sup>

<sup>41</sup> [A/CONF.226/PC.3/23](#)。

<sup>42</sup> Laura Jaitman 和 José Brakarz, “Evaluation of slum-upgrading programmes: literature review and methodological approaches”, 美洲开发银行技术说明第 604 (2013)号。

<sup>43</sup> 见 [www.habitat.org](http://www.habitat.org)。

<sup>44</sup> 欧洲联盟基本权利局, “Cost of Exclusion from Health Care: The Case of Migrants in an Irregular Situation” (2015 年, 欧洲联盟新闻办公室, 卢森堡)。

<sup>45</sup> Cities of Migration, “Putting women’s health in women’s hands”, 2012 年 6 月 28 日。



73. 同样重要的是扩大获取服务的途径，并为此将服务带到移民和城市年轻居民所在的地区，无论是在工作场所，通过城市流动诊所，还是在过境线沿途。<sup>46</sup> 移动保健干预措施仍然非常重要，其中包括在河内 Long Bien 工业区实施的一项政策。通过短信向在工厂打工的移民女童提供了性和生殖健康信息和服务。结果显示，干预措施明显使移民妇女了解到更多性和生殖健康知识，改进了有关做法，<sup>47</sup> 而类似的基于社区的短信模式正在全球范围内获得认可。

74. 作为对全民健康保障的重大承诺，泰国政府制定了有证和无证移民保险计划，并设立了对移民友好的专门的保健服务。<sup>48</sup> 这些保险计划在帮助移民获得高质量的保健服务方面发挥了重要作用。该举措不仅在政府管理移民工人的慢性病服用方面具有成本效益，而且促进了该国普及保健做法的人权基础。

### 扩大就业机会

75. 扩大国际移民和难民的劳动力市场机会至关重要，但也带来了若干政策挑战。约旦的经验具有说明性：随着叙利亚危机一再延长，在约旦的难民越来越迫切地需要以可持续的方式谋生。不过，像该区域许多国家一样，约旦正面临着约旦青年寻求进入劳动力市场时的劳动力市场机会短缺问题。国际劳工组织(劳工组织)最近的研究强调，拟订办法将劳工权利和劳工保护与国内难民政策结合起来非常重要。<sup>49</sup>

76. 《约旦契约》推行了若干经济和劳动力市场改革，包括改革工作许可和商业正规化进程，允许难民营从事经济活动，对特别经济区和基础设施项目投资，以便为难民和约旦本国国民提供机会，并鼓励经济增长。需要对此类举措进行更正规的评估，以了解其对为难民和约旦国民创造就业的影响。<sup>50</sup>

77. 在特别以葡萄牙 Casal da Boba 的年轻城市移民为重点的一项方案中，实施了一个创造就业项目，项目所在的城市中有超过一半的人口年龄不满 24 岁，其中大量无证移民失业，没有受到良好教育，从事犯罪，家庭不稳定。该方案纳入了阿马多拉市与其他方面强有力的公私伙伴关系，提供了培训和专业机会，取得了良好成果。<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Judit Simon 等人，“Public health aspects of migrant health: a review of the evidence on health status for migrants in the European region”，Health Evidence Network Synthesis Report 43 (2015 年，健康证据网络和世界卫生组织，哥本哈根)。

<sup>47</sup> Lan Thi Hoang Vu 等人，“mHealth information for migrants: an e-health intervention for internal migrants in Viet Nam”，《生殖健康》第 13 卷，第 55 期(2016 年)。

<sup>48</sup> Viroj Tangcharoensathien, Aye Aye Thwin 和 Walaiporn Patcharanarumol, “Implementing health insurance for migrants, Thailand”，《世界卫生组织月报》，第 95 卷，第 2 期(2017 年 2 月)。

<sup>49</sup> 劳工组织，“让在约旦的叙利亚难民获得工作机会：关于劳动力与难民的法律和政策讨论文件” (2015 年，贝鲁特)。

<sup>50</sup> 国际援救委员会，“循证政策审查：约旦契约”，2017 年。

<sup>51</sup> Cities of Migration, “The Generation Project: community partnerships for youth”，2008 年 11 月 16 日。

78. 促进本国国民和难民的就业机会，提供了利用不同社区的各种技能和培训、促进有需要的移民和当地社区可持续发展的前景。劳工组织建议开展区域协调，以建立推进工作权的创新伙伴关系，并在区域和国际法范围内划定角色和责任。

#### D. 改进流动人口数据

79. 收集有关移民人口的人口统计数据工作没有系统性。在就全球移民契约进行的几乎每一次专题和区域协商中，利益攸关方都强调迫切需要加强移民数据和研究。准确、及时的移民数据对满足移民的迫切需求和消除陈规定型观念至关重要。

80. 有关移民问题、移民者和难民的数据来源包括人口普查、各种调查、行政记录和人口监测系统，但其中许多拉的时间很长，在人口快速流动的情况下就降低了其价值。快速的现场评估，如登记系统、简短的调查或服务数据，为服务提供了更直接的信息。卫星遥感或详细通话记录为跟踪流动人口的流动和过境者的位置和需求提供了新的可能性。

81. 约旦和赞比亚两国政府已率先将移民史和移民者概况模块纳入其人口普查。赞比亚 2000 年人口普查包含了有关家庭和个人移民情况、移民/难民身份和生计的详细问题，其后被用于指导采取保护举措。约旦 2015 年人口普查列入了有关难民身份、移民情况和住房条件的问题，以了解难民、移民和本地出生的个人之间在健康状况和社会环境方面的差异。这些数据有助于综合性政策和方案的制定。

82. 同样重要的是，要改进有关居住在贫民窟的人的现有生活条件和福利数据，以免他们在发展跟踪方面被落在后面。如果居民害怕当局，他们在人口普查和调查中就更能代表性不足，高度流动的人口可能会被低估，因为他们的住宅和住区是临时的，没有被标出。何者构成非正规住区和贫民窟，对此需要作出全球努力，将其定义标准化，以改进各国间数据的可比性，并使各国政府能长期进行标准化跟踪，衡量相关干预措施是否成功。

83. 《2030 年议程》中列有在 2020 年之前加强国家统计系统和数据能力的承诺，为此应加快努力，确保其涉及到对流动人口及城市非正规住区和贫民窟居民的监测，并加强集体努力，不让任何人掉队，保护所有人的尊严和人权。

### 三. 建议

84. 移民和流动对原籍国和目的地的政治、经济、社会和文化结构以及全球社会均有所贡献，对此各国应予以接受。

85. 各国应支持人民有权为改善生活在境内流动，促进、保护所有境内移民的平等机会及对社会保护的享有，并提供这一平等机会和社会保护。

86. 各国应抓住城市化为可持续发展提供的机遇，开展参与性规划，以利用城市地区人口密度较高的好处，同时认识到境内移民流动对城市地区的发展潜力和创新会产生重大影响。

87. 各国应制定农村-城市发展计划，包括支持创新和企业中心及特别经济区，并探索有无可能推动培训和就业在区域中流动，以同时促进城市中心、中小城镇和农村地区居民的机会和经济增长。
88. 在为获得人口红利而对人力资本发展和政策投资时，应了解年轻人流动的趋势，包括主要从农村向城市地区的流动、跨界移民以及年轻人在城市地区的聚居。应从战略上在年轻人聚集的地方采取干预措施，并提供有关机会。
89. 各国和各城市应促进移民和流动人口以及难民和受危机影响的人群普遍享有性和生殖健康及生殖权利，包括作为普及预防性和治疗性保健服务的一部分的性和生殖保健服务、计划生育、信息与教育、对艾滋病毒的预防和治疗以及对心理创伤和遭受暴力侵害的医治。
90. 各国和各城市应推动采取举措，同时改善有需要的本国民众及移民和难民获得教育、培训、住房和体面工作的机会。
91. 应使交通运输系统对所有人都是安全的，以确保流动本身不会对妇女和女童、或对担心受到歧视和暴力侵害的移民造成安保隐患，而在城市地区提供安全空间方面应包括设立有助于报告暴力侵害和骚扰的系统，并向受影响者提供辅导。
92. 应呼吁各国认识到移民和难民中妇女和女童的特殊脆弱性，并为此实行政策和方案，大大减少过境地点和目的地的性别暴力、贩运和剥削。
93. 鼓励各国制定国家政策和干预措施，打击针对难民和其他移民的仇外心理、种族主义和歧视，推动将其融入收容社区，并推进一种安全的、多样性的、双手欢迎的城市愿景，以在保护所有人权利的同时，适应流动人口的流入和过境。
94. 呼吁各国采纳政策，向所在地没有安全的人，包括因冲突或自然灾害而流离失所的人、处于难民境地的人、生活在冲突地区的人、临时或不安全住所中的人和无家可归者提供协助；提高所有人类住区的质量，确保所有人都能获得水、环境卫生和运输等基本服务，同时特别重视安保和安全；为所有人提供安全住所。
95. 根据《2030 年可持续发展议程》中的承诺，应将海外官方发展援助和国内资源用于紧急改善国家人口数据系统，以便能对所有人进行统计和登记，无论其移民身份为何，使其无需担心受影响，并且建设有效利用这些数据的能力，以改善公共服务，保护所有人的尊严和人权。
96. 在 2020 年人口普查的范围内，大力鼓励所有国家在其普查问卷中列入与移民有关的核心推荐问题，包括有关出生国、公民身份和抵达年份或时间的问题，并确保及时分析和传播结果。