



经济及社会理事会

Distr.: General
26 January 2018
Chinese
Original: English

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

可持续城市、人口流动和国际移民

秘书长的报告

摘要

人口与发展委员会在第 2017/101 号决定(见 [E/2017/25](#))中决定, 其 2018 年第五十一届会议的主题为“可持续城市、人口流动和国际移民”。本报告旨在介绍委员会关于这一主题的审议情况。这是委员会就 1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议《行动纲领》有关章节所进行的贯彻和审核工作的一部分。报告分析了城市化与国内移民、人口流动、国际移民等领域最近的趋势, 其主要依据是秘书处经济和社会事务部人口司编制的估计数和预测数。报告还评估了城市增长的驱动因素, 分析了移民与经济发展之间的关系。报告概述了这些不同领域的现行政策, 然后着重论述了在决策所依据的数据和证据方面存在的关键差距。报告最后提出了一系列建议。

* E/CN.9/2018/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 城市化和境内移民的趋势	3
三. 国际移民趋势	9
四. 国际移民与发展：一条双行道.....	14
五. 与可持续城市、人口流动和国际移民相关的政策.....	14
六. 数据差距	18
七. 建议	19

一. 导言

1. 城市是社会、经济、政治活动的中心，集中了全世界越来越多的人口，吸引了国内国际移民者。人员从农村地区向城市地区移动、在不同规模城市住区之间移动、在各国间移动，将继续影响到境内和跨国界的人口分布状况。
2. 1994 年举行的国际人口与发展会议(人发会议)的《行动纲领》指出，城市化和国内移民与发展具有内在的联系，同时如果城市增长无节制或人口过度集中在大城市，则可能产生消极后果。联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)通过的《新城市议程》制定了新路线图，旨在使城市化推动可持续和包容性经济增长、社会和文化发展、环境保护。
3. 《行动纲领》载有迄今为止经谈判就国际移民问题达成的最全面案文。自其通过以来，国际移民问题及其与发展的关系已变得越来越突出。2006 年国际移民与发展问题高级别对话是第一次专门讨论此专题的大会高级别会议。2013 年举行的第二次国际移民与发展问题高级别对话通过了宣言(见大会第 68/4 号决议)，指出人员流动是可持续发展的一个关键要素，为将移民问题纳入《2030 年可持续发展议程》铺平了道路(见大会第 70/1 号决议)。¹
4. “可持续发展目标”设定了若干与移民有关的具体目标，包括促进有序、安全、正常、负责任的移民和人口流动。2015 年第三次发展筹资问题国际会议通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》也就如何加强移民和汇款对发展的促进作用提出了切实可行的建议(见大会第 69/313 号决议)。2016 年，大会决定制定两项全球契约，一项关于难民，另一项关于安全、有序、正常的移民，预定于 2018 年通过(见大会第 71/1 号决议)。
5. 城市化和国际移民均与发展进程有着千丝万缕的联系。大多数国家在经济转型、人口结构转变的过程中，都会经历人口的大规模移动，包括从农村地区向城市移动，也包括在不同城市地区之间移动。
6. 城市化促进发展的途径是产生集聚效益、专业化、高效服务交付、提高劳动生产率。同样，跨国界移民也能驱动原籍国和目的地的经济发展。然而，要发挥城市化和国际移民的有利作用、减轻其消极影响，则需要进行适当的管理，采取明智的政策干预措施。²

二. 城市化和境内移民的趋势

7. 城市化进程(亦称“城市转型”)指的是人口从分散于农业为主导经济活动的小规模农村住区变为集中在较大较密集的城市住区，而这些住区近几个世纪以来的特点是工业和服务业活动占主导地位。关于什么是城市住区，并没有通用的单

¹ 第三次高级别对话将于 2019 年上半年举行。

² Michael Clemens, “Migration is a form of development: the need for innovation to regulate migration for mutual benefit”, 经济和社会事务部人口司, 第 2017/8 号技术文件(2017 年, 纽约, 联合国)。

一一定义。相反，各国国家统计局所采用的“城市”定义各不相同，一些国家自己所用的定义也已随时间推移而发生变化。将一地区划分为城市的标准，可能基于一种或多种特征，比如人口数门槛值、人口密度、在非农业部门就业劳动力的比例、基础设施、教育、保健等服务的供应状况等。本报告所载资料大多基于各国对城市的定义，通常取自人口普查。对某些数据作了调整，确保就一国内部多个时间段采用相同的城市住区定义(见方框 1)。

方框 1

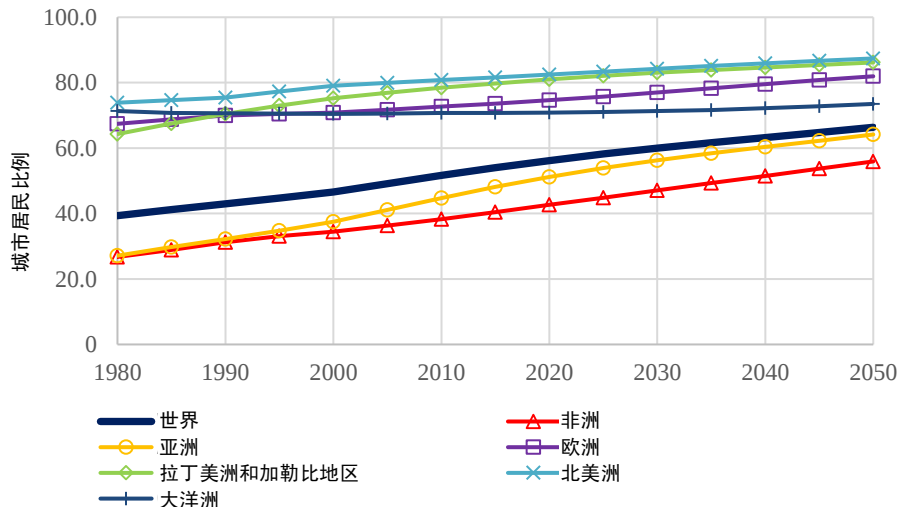
定义城市

人口数据报告往往是针对按行政边界划分的地理区域，而并不符合以其他标准界定的城市化地区。因此，按行政边界划定的“城区”不一定包括郊区，而在城市工作或学习的人口有很大一部分居住在郊区。此外，有些城市虽然由不同的地方当局领导，但两个或两个以上相邻城市可能会构成同一个城市化地区。有人用两个补充概念来提高不同国家、不同时期城市人口数据的可比性。“城市集聚区”人口是指居民密度达到城市级别的一片毗连地区范围内的人口。“首都区”包含城市集聚区及其周边居民密度较低、与城市有密切经济和社会联系的地区。

城市化程度和趋势

8. 越来越多的人类聚集在城市住区。根据预计，全世界城市地区人口所占比例将从 2018 年的 55% 上升到 2030 年的 60%(见图一)。2018 年，北美洲是世界上城市化程度最高的区域，82% 的人口聚集在城市住区，其次是拉丁美洲和加勒比(81%)及欧洲(74%)。虽然目前非洲和亚洲的城市化程度最低，即分别有 42% 和 50% 的人口生活在城市地区，但目前这些区域的城市化速度快于其他区域。到 2030 年，非洲城市住区人口占比预计将达 47%，亚洲将达 56%，大洋洲 71%，欧洲 77%，美洲则将超过 80%。从现在到 2050 年，非洲城市人口很可能将翻三番，亚洲人口将增加 61%，因此到 2050 年世界上多数城市人口将集中在亚洲(52%)和非洲(21%)。

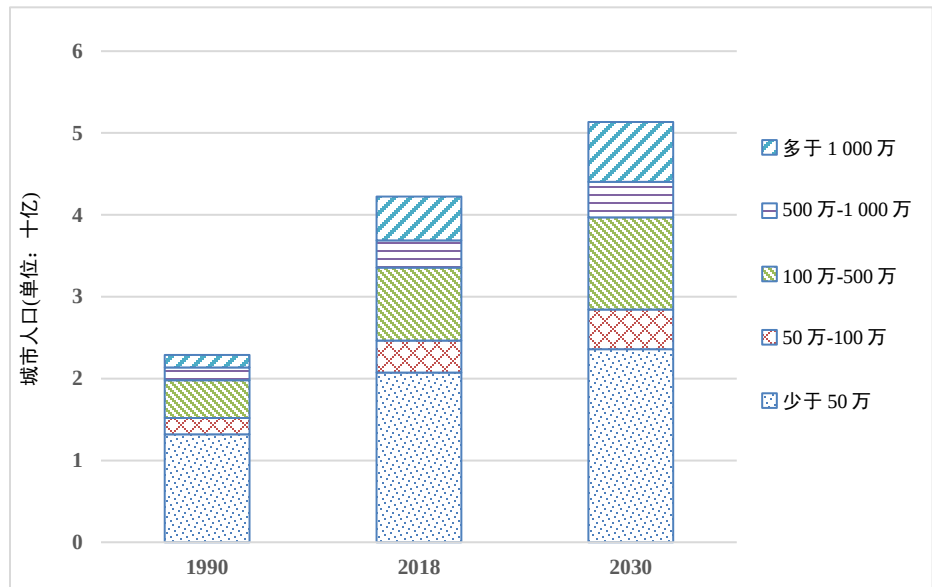
图一
1980 年至 2050 年全世界和各地理区域总人口中城市地区居民比例



资料来源：联合国：《世界城市化前景：2014 年订正本》(2014 年，纽约)。

9. 全球城市人口的增长伴随着城市数目的增多，也往往伴随着城市规模的扩大。1990 年，有 10 个城市集聚区被称为“特大城市”，各有逾 1 000 万居民。这些城市的人口合计占全球城市人口的 7%。2018 年共有 33 个特大城市，人口占全球城市人口的 13%。到 2030 年，至少有 1 000 万居民的城市数目预计将增至 41 个，全世界 14%的城市居民将生活在特大城市(见图二)。

图二
1990 年、2018 年、2030 年按城市规模分列的城市人口



资料来源：联合国：《世界城市化前景：2014 年订正本》(2014 年，纽约)。

10. 城市人口增长的动力来自各种规模城市的增长。1990 年至 2018 年, 拥有 500 万至 1 000 万居民的“大城市”数目从 21 个增至 49 个, 增幅达一倍以上。到 2030 年, 此类城市的数目预计将达 63 个。有 100 万至 500 万居民的“中等城市”和居民不到 100 万的较小城市的数目也大幅增加。然而, 居民少于 100 万的城市的人口占世界城市居民的比例预计将从 2018 年的 58% 降至 2030 年的 55%, 同时更大城市居民的占比将越来越大。

境内移民的规模和趋势

11. 境内移民统计数据来自人口普查和问卷调查, 其中提供个人在某一时间的居住地点。另一来源是各类行政系统, 其中记录特定时段内的居住地变化情况。人口普查提供关于境内移民情况的有用资料, 但通常不记录观察期内回返和后续移居的情况, 因此往往低估移民活动总数。由于国内移民没有单一的全球标准定义, 国际可比的居住地变更指标需要一致的时间维度(一年之后、五年之后, 还是出生以来)、空间维度(跨州、跨省、跨县、跨市)。³

12. 近期的跨国研究⁴ 显示, 各国以及各地理区域之间在境内移民规模方面存在较大差异。根据一年或五年的数据, 大规模境内移民一般发生在大洋洲(澳大利亚、新西兰)、北美、北欧、西欧、东亚(日本国、大韩民国)的高收入国家。东欧、中南亚、东南亚、西亚的境内移民规模通常很小。非洲、拉丁美洲及加勒比地区各国之间存在重大差异。自 1990 年代以来, 各国境内移民规模持续稳定或有所下降, 只有中国是突出的例外。

13. 国内移民规模中等国家的国内移民对人口空间分布的影响最大。⁵ 这些国家在城市化和发展进程中存在很大的区域经济差距, 因此促成移民增多。高收入国家在此进程中通常已遥遥领先, 境内移民大多发生在城市地区之间。⁶

境内移民在城市增长中的作用

14. 城市人口增长的原因可包括: 城市出生人数超过死亡人数、农村向城市移民、农村地区改划为城市。1980 年代和 1990 年代, 就发展中国家整体而言, 城市居民出生人数超过死亡人数这一原因占城市人口增长的 62%, 农村向城市移民、农

³ Martin Bell and others, “Global trends in internal migration”, in *Internal Migration in the Developed World: Are We Becoming Less Mobile?* Tony Champion, Thomas Cooke and Ian Shuttleworth, eds. (Routledge, New York, 2018)。

⁴ Martin Bell and others, “Internal migration data around the world: assessing contemporary practice”, *Population, Space and Place*, vol. 21, No. 1 (January 2015), pp. 1-17; and Martin Bell and others, “Global trends in internal migration”。

⁵ Philip Rees and others, “The impact of internal migration on population redistribution: an international comparison”, *Population, Space and Place*, vol. 23, No. 6 (August 2017))。

⁶ Hermanus Geyer, “Expanding the theoretical foundations of differential urbanization”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 87, No. 1 (February 1996), pp. 44-59; and Ronald Skeldon, “Migration transitions revisited: their continued relevance for the development of migration theory”, *Population, Space and Place*, vol. 18, No. 2 (March/April 2012), pp. 154-166。

村改划为城市占余下的 38%。⁷ 但是在一些国家，农村向城市移民、农村改划为城市这两个原因共占城市人口增长的一半以上，例如中国和泰国(80%)、卢旺达(79%)、印度尼西亚(68%)、纳米比亚(59%)。2000 年至 2010 年，中国城市人口增长的 57%至 65%可归因于农村向城市移民。⁸

15. 拉丁美洲和加勒比地区是一个高度城市化的区域，农村向城市移民近年来在城市增长中发挥的作用有限，但该现象是农村人口减少的主要原因。在该区域，由于城市间移民、特别是小城市向大城市移民，导致城市人口集中在为数不多的人口稠密城市地区。⁹

城市与国际移民

16. 众多国际移民抵达并定居于目的地国的城市，无论在人数和比例上都是如此。许多移民者定居在作为“移民门户”的大都市地区或“全球化城市”；也有人定居在非门户城市、大学城镇、小城镇、农村地区，在北美洲和欧洲尤其如此。根据一项估计，世界上大约五分之一的外国出生人口居住在大型全球化城市；在 18 个此类全球化城市中，至少有 20%的居民是国际移民者。¹⁰

17. 在世界各地的大都市地区，外国出生人口占总数比例远高于 3.4%这一全球平均值。最近一项研究报告¹¹ 指出，2015 年有 22 个大都市地区的外国出生居民人数达 100 万或更多。据估计，这些大都市地区共有 4 400 万国际移民者，占全球总数的 18%。另有 180 个城市的外国出生居民人数在几千人到 100 万人之间，占 2015 年全球外国出生人口的约三分之一(34%)。

18. 对 23 个城市区域的一项分析显示，在特定环境下，国际移民在城市增长中所起的作用可能与出生人数超过死亡人数(自然增长)或境内移民同样重要或更重要。¹² 巴西利亚、中国澳门、墨西哥市、明斯克、雅加达、新加坡、华盛顿特区、苏黎世等城市的国际移民对 1990 至 2010 年期间的人口增长起到了可观的作用。

⁷ Guy Stecklov, “The components of urban growth in developing countries”, paper prepared for the United Nations, 2008。

⁸ 见 Yu Zhu, “The urban transition and beyond: facing new challenges of the mobility and settlement transitions in Asia”, paper prepared for United Nations Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration, New York, 7-8 September 2017。

⁹ Jorge Rodriguez, “Drivers of global trends in migration and urbanization: migration and cities in Latin America and the Caribbean”, paper prepared for Expert Group Meeting, New York, September 2017。

¹⁰ Ayşe Çağlar, “Urban migration trends, challenges and opportunities in Europe” (December 2014), background paper prepared for International Organization for Migration (IOM), World Migration Report 2015: Migrants and cities — new partnerships to manage mobility (Geneva, 2015)。

¹¹ Marie Price, “Revisiting global immigrant gateways: hyper-diverse, established and emerging turnstiles of human settlement”, paper prepared for Expert Group Meeting, New York, September 2017。

¹² Mathias Lerch, “International migration and city growth”, paper prepared for the United Nations, 201。

19. 国际移民者在工作、创业、文化多样性方面为东道方做出重要贡献。然而，移民也给城市带来了挑战，尤其是在空间上高度隔离而缺乏融合的情况下。尽管外国人的融入程度一般会随着时间的推移而提高，但一些移民者抵达目的地国多年后仍住在隔离的社区。¹³

其他形式的流动

20. 对当今城市状态有影响的其他形式国内国际流动还包括回返移民、循环移民、通勤、旅游。许多在国外居住经年的移民者会迁回原籍地。其中一些人在相对年轻的年龄段于东道国居住短短几年，另一些人则在生命周期的较晚阶段返乡居住，包括退休后。¹⁴ 有些回返移民者的动机是想住得靠近能在其暮年照顾他们的家庭成员，或者是寻求经济上负担得起的照料机构。几项研究表明，一些中欧和东欧国家在移民后 10 年之内回返原籍国的移民者占这些国家成年人口的 6% 到 8%。此外，大不列颠及北爱尔兰联合王国和丹麦有近三分之一的移民者在抵达目的地国后的五年之内回返原籍国。¹⁵

21. 人口向城市流动的一个重要部分可定性为循环流动，即移民者在家乡和城市地区之间反复流动。这种形式的人口流动有所增加，部分原因是交通费下降、可使用现代化电信服务。循环移民包括国内和国际移民。例如，中国大部分移民工人可视为循环移民者。有循环移民者的家庭可在城市和农村地区从事多样化经济活动，在工资高的城市地区挣钱，在费用较低的农村地区花钱。循环移民还可减少城市地区向非永久性移民提供服务和基础设施的压力。循环移民的潜在弊端包括家庭分离，也包括移民者可做的工作往往是非正规性的或不稳定的。¹⁶

22. 每日通勤是另一种形式的人员流动，也会影响到城市及其环境的规划和可持续性。许多在城里工作的人住在郊区或邻近城市的农村地区，虽然交通拥堵、通勤时间长，但能享受郊区生活的益处。个人和家庭所作此种决定造成的总体影响包括城市无计划扩展、交通堵塞、空气污染等等。面对分散型的城市化模式，需要调整治理结构和机构，也需要改进可持续性规划。¹⁷

23. 国际游客入境人数近几年迅速增加，2015 年总数多达 12 亿。旅游业造成大规模、短期的人员流动，往往是流向大都市地区。旅游业具有重大经济影响，在

¹³ Richard Alba, “Immigrant residential contexts in North America and Western Europe: how segregated? How unequal?”; and Michael White, “Migrant integration in cities: considerations for policy”, papers prepared for Expert Group Meeting, New York, September 2017.

¹⁴ Melanie Jolivet, Theodora Xenogiani and Jean-Christophe Dumont, “Measuring return migration: some preliminary findings in times of crisis”, paper prepared for Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, Geneva, October 2012.

¹⁵ Agnieszka Fihel, paper prepared for the United Nations, 2017.

¹⁶ Graeme Hugo, “Urban migration trends, challenges, responses and policy in the Asia - Pacific” (December 2014), background paper prepared for IOM, World Migration Report 2015. 可查询: www.iom.int/sites/default/files/WMR-2015-Background-Paper-GHugo.pdf。

¹⁷ 联合国人类住区规划署(人居署):《2016 世界城市状况报告, 城市化与发展: 新兴未来》(2016 年, 内罗毕)。可查询: <https://unhabitat.org/books/world-cities-report/>。

每 11 个就业机会中就有 1 个是旅游业创造的,而且占全球出口总额的 7%。¹⁸ 旅游业吸引大量移民工人从事接待及相关服务。大规模旅游业会造成房价上涨,可能导致移民流动,包括循环移民。¹⁹

三. 国际移民趋势

24. 某一特定时间的国际移民者人数又称为“国际移民存量”,其测量数据通常是国外出生者人数。人口普查和人口登记册是国际移民者人数和特征资料的主要来源(见方框 2)。

方框 2

谁是国际移民者?

国际移民者是改变常住国的人。“长期”国际移民者是指到另一国家居住至少 1 年的人,“短期”移民则是指到常住国以外国家居住至少 3 个月但不到 1 年的人。可获合法接纳人员的类别包括:留学或接受培训者、就业者、家庭团聚或组建者、行使自由定居权或流动权者、长期或永久定居者、有人道主义理由者、合法身份获确立者。

资料来源:《国际移民统计建议》(联合国出版物,出售品编号 E.98.XVII.14)。

国际移民存量趋势

25. 1990 年至 2017 年,全球国际移民者人数增加了约 1.05 亿(增幅为 69%),达到 2.58 亿。²⁰ 2017 年国际移民约占世界人口的 3.4%,而 1990 年占 2.9%。较发达区域(也称为“北方”)约 12%的居民是国际移民,较不发达区域(“南方”)的百分比为 2%。

26. 2017 年,世界上约 38%的国际移民出生在南方并住在另一南方国家(“南南移民者”)(见图三)。第二大国际移民类别(35%)是出生在南方但居住在北方的人(“南北移民者”)。另有 21%的国际移民出生在北方也居住在北方(“北北移民者”),还有 6%出生在北方但居住在南方(“南北移民者”)。

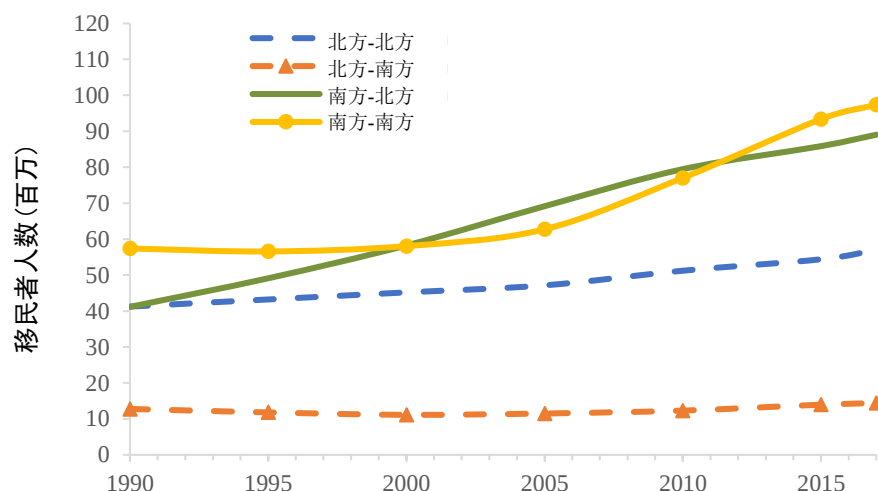
¹⁸ 世界旅游组织(世旅组织):《世旅组织旅游业发展要览,2016 年版》(2016 年,马德里)。可查询: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145>; 世旅组织:“2015 年国际游客入境人数增加 4%,达到创纪录 12 亿”,2016 年 1 月 18 日。可查询: <http://media.unwto.org/press-release/2016-01-18/international-tourist-arrivals-4-reach-record-12-billion-2015>。

¹⁹ Ronald Skeldon, “International migration, internal migration, mobility and urbanization: towards more integrated approaches”, paper prepared for Expert Group Meeting, New York, September 2017。

²⁰ 本节分析依据《国际移民存量趋势:2017 年订正版》(联合国数据库,2017 年 12 月)。

图三

1990-2017 年国际移民原籍国和目的地国所属发展组别



资料来源：《国际移民存量趋势：2017 年订正版》(联合国数据库，2017 年 12 月)。

27. 2017 年，女性在所有国际移民者中占 48%。女性移民者比例因地区而不同，南方为 44%，北方为 52%。欧洲和北美女性移民者比例较高(52%)，主要原因是数十年前抵达的移民者“就地老龄化”，而妇女一般比男子寿命长。女性在南方移民者中所占比例较低，主要是因为向西亚移民的规模迅速增大，而移民者多为男性。

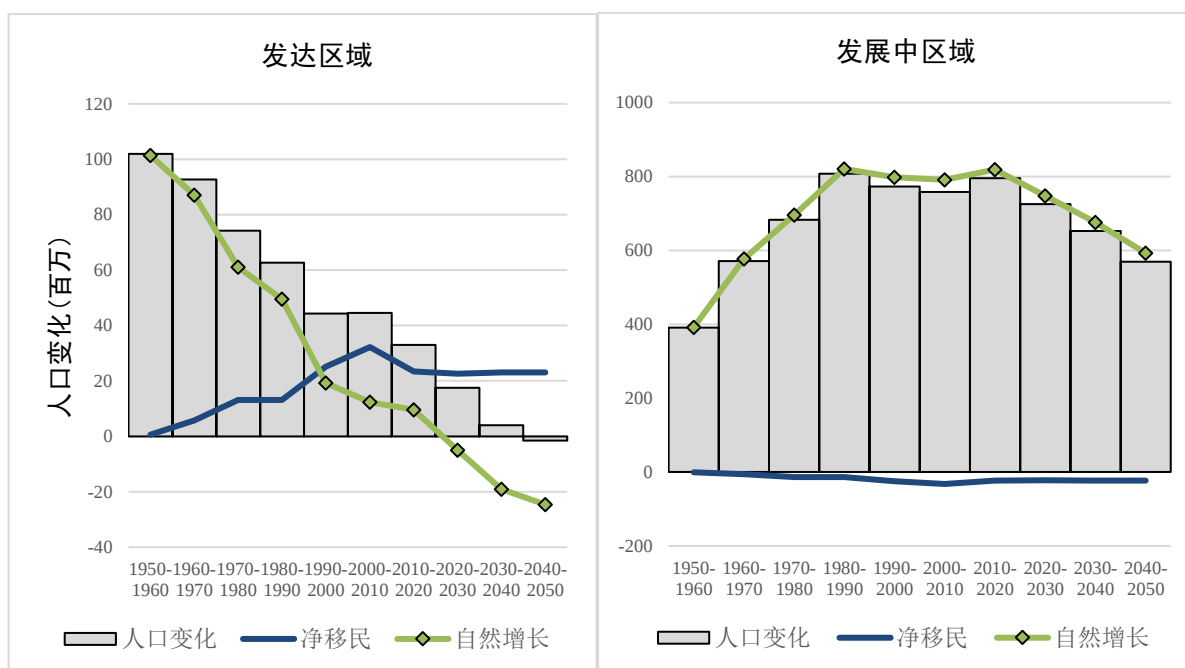
28. 北方和南方的共同点是，约 70% 的国际移民者年龄在 20 至 59 岁之间。北方是 60 岁或以上的移民(“老年移民者”)人数多于 20 岁(“青年移民者”)，南方则是青年移民者多于老年移民者。青年在南方所有国际移民者中占 21%，是老年移民者比例(10%)的一倍以上。与此不同，北方老年移民者所占比例(21%)是青年移民者比例(9%)的两倍以上。

国际移民对人口增长和老龄化的影响

29. 自 1990 年以来，移民增加是发达区域人口增长的主要原因(见图四)。2020 年之后，预计净移民数将是人口增长的唯一动力。到 2050 年，发达区域的人口预计将开始下降，因为净移民数不再足以补偿超过出生人数的死亡人数。与此不同，南方发展中区域移民对人口增长的影响预计仍将微不足道。具体而言，今后几十年发展中区域的净移民数对人口虽有负影响，但远小于高生育率的正影响。

图四

1950-1960 年至 2040-2050 年各发展组别出生人数超过死亡人数(自然增长)和移民迁入迁出之差(净移民)对人口变化的影响



30. 净移民数在最发达国家防止人口下降方面迄今发挥的作用不大。但是，由于大多数国际移民者移居时处于工作年龄，不断的移民有助于减缓东道国人口老化、推迟人口下降。一些国家出生人数远超死亡人数，因而人口很年轻，而源于这些国家的国际移民使原籍地人口年龄有了一定上升。²¹ 此外，工作年龄人口规模增大、占比上升的发展中国家继续向外移民，能有助于缓解人口对劳动力市场的压力，还能通过汇款、散居国外者投资和回返促进经济增长。

31. 要测量移民对人口规模和结构的影响，可比较下述两项：一个是联合国人口预测的“中位变量”结果，其中假设近年的净移民数今后几年将延续；另一个是“净移民数为零”假设，即从 2015-2020 年起移民迁入数和迁出数相等。设净移民数为零，则北美洲和大洋洲人口到 2050 年将比当前移民趋势持续不变情况下少 13%。在欧洲，这一差异将达 6%。

32. 净移民数持续不变还会减缓人口年龄结构的变化，而在净移民数为零假设下，发达地区 2050 年的中位年龄将比中位变量假设下大 1.7 年。此外，假设没有国际移民，则到 2050 年一些区域的 20 至 64 岁人口将大幅减少，包括北美洲(减 16%)、大洋洲(减 15%)、欧洲(减 8%)，欧洲、北美洲、大洋洲每 100 名 20 至 64 岁者所抚养 65 岁或以上老年人预计将增至 4 到 6 人。²²

²¹ Agnieszka Fihel: 为联合国编写的论文，2017。

²² 《2017 年国际移民报告：要点》(联合国出版物，出售品编号 E.18.XIII.4)。

非正常移民

33. 由于其本身的性质，非正常移民的规模很难确定。虽然世界所有地区都有非正常移民情况，但关于非正规移民规模的系统性估计大多局限于欧洲和北美洲。

34. 美利坚合众国 2014 年非法移民人数估计达 1 110 万人，约占外国出生人口总数的 25%。欧洲联盟 2008 年非正常外国居民人口估计在 190 万到 380 万之间，占外国出生居民的 7%至 13%。²³ 距今最近的一项研究指出，2014 年无正常居住身份者估计达 280 万至 600 万。²⁴

35. 人口贩运这种剥削形式包括性剥削、强迫劳动、强迫婚姻，往往与非正常移民有关联。²⁵ 2012 年至 2014 年，联合国毒品和犯罪问题办公室在 106 个不同国家和领土发现大约 63 300 名人口贩运的受害者。被发现的受害者约 70%是女性。²⁶ 被发现的受害者中，男性所占比例从 2004 年的 13%增至 2014 年的 21%，部分原因是决策者和刑事司法人员日益认识到人口贩运所导致剥削形式具有多样性。

强迫流离失所

36. 被迫流离失所者包括难民、寻求庇护者、类难民状态者、国内流离失所者。《关于难民地位的公约》将难民界定为有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因遭到迫害而住在其本国之外且无法回归的人。在非洲，逃离武装冲突和暴力的人也被视为难民(见方框 3)。处于类难民状态者可通过辅助性保护、人道主义保护等形式的临时保护免遭强行遣返。寻求庇护者是已申请但尚未确定难民地位的个人。境内流离失所者是因面临武装冲突、普遍暴力状况、侵犯人权行为、自然灾害、人为灾害等而被迫离开惯常居所者，但他们尚未越过国际边界。

²³ European Commission, “Clandestino Project: final report”, 2009. 可查询: http://cordis.europa.eu/publication/rcn/12080_en.html。

²⁴ Varun Aggarwal, Federica La China and Lucia Vaculova, “Irregular migration, refugees and informal labour markets in the EU: the rise of European sweatshops?”, paper prepared for European Institute for Asian Studies. 可查询: www.eias.org/wp-content/uploads/2016/04/Irregular_Migration_Website-1.pdf。

²⁵ 关于偷运移民者活动的的数据极不完整，无法进行全球分析。

²⁶ 《2016 年全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，销售品编号 E.16.IV.6)。

方框 3

谁是难民？

难民是指 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》规定应受保护的人员，也指 1969 年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》所规定的人员。被视为难民的还包括属于联合国难民事务高级专员公署(难民署)任务范围内的人员，也包括在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)登记的巴勒斯坦难民。

37. 2016 年底，全世界难民和寻求庇护者共达 2 600 万人，占有国际移民者的近 10%。许多难民住在农村地区的难民营，但难民署登记的难民约 60%住在城市地区。²⁷

38. 旷日持久的危机和武装冲突已导致全球难民人口急剧增加。2016 年，难民总数的一半以上来自阿富汗、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国这三国。阿拉伯叙利亚共和国半数以上人口在境内或国外流离失所，截至 2016 年底已达近 1 200 万人，该国仍是全世界被迫流离失所人口最多的国家。2017 年，缅甸若开邦发生暴力事件，逾 62 万罗兴亚难民在危机爆发后的三个月内被迫从缅甸逃往孟加拉国。²⁸

39. 世界上大多数被迫流离失所的人是在本国境内流离失所。截至 2016 年底，约有 4 030 万人因冲突和暴力而在境内流离失所。该数字自 2000 年以来几乎增加了一倍。²⁹

环境因素和气候变化

40. 环境因素和气候变化造成的移民包括为应对缓慢发生的环境变化而逐渐移居，也包括因突发灾害而发生大规模流离失所。虽然缺乏可靠的数字，但据信与环境和气候有关的移民大多距离相对较短，很少有人会跨境迁移。³⁰ 许多灾民能在较短时间内重返家园，但有些灾民需要永久搬迁。

41. 环境因素可能是移民和流离失所的重要原因，但很难与政治、经济、人道主义等其他移民原因区分开。气候变化、环境退化方面的灾患频率和强度很可能增加，因此灾害引起的流离失所今后极可能更为普遍。

²⁷ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)：《全球趋势：2016 年的被迫流离失所情况》，2017 年 6 月 19 日。

²⁸ 难民署：《罗辛亚人的紧急情况》。可查询：<http://www.unhcr.org/en-us/rohingya-emergency.html>。

²⁹ Internal Displacement Monitoring Centre, “Global report on internal displacement”, May 2017. 可查询：<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/>。

³⁰ United Kingdom, Government Office for Science, Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities, final project report (London, 2011)。

四. 国际移民与发展：一条双行道

42. 移民与发展可以视为同一枚硬币的两面。经济研究表明，发展促成移民，同样移民也有助于发展。³¹

43. 历史上，经济发展通常伴随着较高的迁出移民率。³² 随着国家发展，迁出移民率往往先上升后下降。据发现，中等收入国家的迁出移民率是低收入国家的三倍。另外，在处于人口结构转型早期或中期的发展中国家，大量相对受过良好教育的年轻人涌入劳动力市场，推动了迁出移民现象。

44. 移民还可以通过提高劳动生产率推动经济发展。研究表明，移民大幅提高了低技能劳动者的劳动回报，提高了高技能劳动者的教育回报，使数百万移民者及其家庭摆脱了贫困。

45. 仍然存在普遍关切，即技术移民会造成国际移民者原籍国人力资本流失，进而造成经济净损失。护士、教师等技术工人的大规模外流的确会影响原籍国的服务供应，但尚无证据表明迁出移民限制措施或税收等意在限制技术工人移民的政策回应增加了技术工人数量、改善了 service 供应，或是促进了发展中国家的发展成果。

46. 在国际移民对目的地国不公平现象的潜在影响方面，研究表明即使外来移民人数较多，对当地出生人口的工资和就业的影响也是有限的。然而，已经发现在短期内以及在劳动力市场固化的国家，低技术移民的突然涌入会取代当地的低技术工人。

47. 移民的发展效益虽然显著，但不一定惠及所有群体。发展过程往往不平衡，造成一定程度的混乱和不安。弱势群体在这些变化中首当其冲，应予以适当支助。

48. 总之，经济研究表明，全球移民是经济发展的强大推动力，但个人或各国所得效益并不均衡。要最大限度地扩大、分享国际移民的效益，需要适当的监管和政策，预防并化解劳动力市场非正规问题，维护劳工标准，避免社会服务紧缺，解决国家安全关切。不过，只要采取适当的措施，安全、有序和正常移民确实有利于全球繁荣。

五. 与可持续城市、人口流动和国际移民相关的政策³³

49. 《行动纲领》列出了有关城市化以及境内移民和国际移民的多项行动。《2030 年议程》进一步凸显了城市化和国际移民对可持续发展的作用。《关于难民和移民的纽约宣言》为会员国应对难民和移民大规模流动的挑战提供了重要指导。

³¹ 本节主要基于 Michael Clemens, “Migration is a form of development”。

³² Hein de Haas, “Turning the tide? Why development will not stop migration”, *Development and Change*, vol. 38, No. 5 (September 2007), pp. 819 – 841。

³³ 除非另有说明，本节数据均出自联合国世界人口政策数据库(2016 年)。

空间分布

50. 与人口空间分布相关的可持续发展主要挑战包括：快速城市化、城市无序扩张、人口集中于大型城市中心、农村人口迁离和人口衰减、境内流离失所。贫困、教育机会有限、农业和非农就业机会有限是造成农村地区人口迁往城市地区的主要因素。

51. 到 2015 年，全球已有五分之四的政府实施了管控人口空间分布的政策或战略，有 72% 的政府实施了旨在减少从农村向城市地区移民的政策。³⁴ 大约 75% 的政府推行农村发展战略，以减少移民压力。39% 的政府采取了人口去中心化政策，使人口从大型城市中心向较小的城市、郊区或农村地区扩散，另有 21% 的政府正在设法将人口从环境脆弱地区迁离。

可持续城市化

52. 妥善管理城市化有助于改善人民获取教育、医疗、住房的机会，提高生产率，扩大机遇。然而，快速、无节制的城市化给可持续城市规划带来了管理贫民窟、提供基本服务等各项挑战。要获取人口集聚的经济效益，同时尽可能减少城市化增长的环境及其他负面效应，政府需要实施战略，规划未来的城市化增长。

53. 2015 年，全球 72% 的政府已采取政策措施，提高运输和建筑能效，但只有 28% 的政府为大型城市中心内部或周边产业设置了严格的环境条例。改进固体废物管理系统是最常见的措施，过去五年较发达区域和欠发达区域分别已有 88% 和 86% 的政府采取了这项措施。四分之三政府已采取措施，保障获取水和环境卫生，另有 81% 的政府面向城市贫民，推进有保障的土地保有权和适当住房。然而据发现，发展中国家缺少改善城市贫民生活条件的具体措施，贫民窟居住者比例攀升，城市化节奏加快，非洲国家尤为如此。³⁵

54. 城市化政策需要考虑移民与城市化之间的密切联系。大多数移民往往在其抵达的首个城市或大都市区定居，旨在融合外国居民的政策应考虑这点。城市当局日益认识到外来移民对所在社区的作用，努力将外国居民纳入其政策和方案。³⁶

城市的移民治理作用

55. 国家当局负责管理外籍人士入境、居留和工作，但实践中，城市政府在移民定居和融入社会方面拥有不同程度的自主权。

56. 无论是在劳动力市场、人口组成还是在服务提供方面，移民对地方一级的推动力和影响力都最为显著，为此，城市和地方政府在移民治理方面发挥重要作用。最近的几项举措(包括移民与发展联合倡议所执行的举措)力求在地方层面加强移

³⁴ 联合国，《空间分布和城市化政策：数据小册子》，2016 年。

³⁵ 同上。

³⁶ Summary report of the New York City global mayors summit on migration and refugee policy and practice, New York, 18 and 19 September 2017, in Concordia, “Annual summit report”, pp.92-101。
可查询：<https://uploads.concordia.net/2017/10/16163130/2017ConcordiaAnnualSummitReport.pdf>。

民和发展方案。³⁷ 2017 年 6 月 26 日至 27 日，第四届人口流动、移民和发展问题市长论坛在柏林举行，来自世界各地的 150 余位市长与地方、国家和区域政府代表、国际组织、慈善基金会和民间社会齐聚一堂，共商城市在治理人类流动方面的关键作用。³⁸

外来移民政策

57. 2015 年，全球共有 75% 的政府或是采取了维持当前外来移民人数的政策，或是没有采取任何影响外来移民人数的政策。13% 的政府采取了减少外来移民人数的政策，12% 的政府采取了增加外来移民人数的政策。1990 年代中期以来，实行减少外来移民人数政策的政府比例下降，实行增加外来移民人数政策的政府比例上升。较发达地区的政府更有可能实行增加而非减少外来移民人数的政策，欠发达地区则恰恰相反。

58. 各国政府对吸引国外技术工人表现出越来越浓厚的兴趣。2015 年，44% 有数据可查的国家实行了增加高级技术工人移民人数的政策，4% 的国家希望减少此类移民，其余 52% 的政府或是实行维持当前人数的政策，或是在这方面不出台任何相关政策。实行增加高级技术工人移民政策的政府比例由 2005 年的 22% 上升至 2015 年的 44%。

59. 劳动力市场因素是国家外来移民政策背后的主要考量。2015 年，68% 的政府将满足劳动力市场需求确认为本国外来移民政策的主要原因，也是根本的原因。很大比例的国家政府(46%)把外来移民政策视作保障本国公民就业机会的工具，13% 的政府推行外来移民政策是为了遏制人口下降，15% 的政府则是为了解决人口老龄化问题。

迁出移民政策

60. 迁出移民给原籍国，特别是发展中区域的原籍国，同时带来机遇和挑战。2015 年，大多数政府或是没有明确的迁出移民政策(36%)，或是寻求维持现有的移民人数(23%)。仅有 9% 的政府设法增加本国公民的迁出移民人数，有 32% 的国家实行减少迁出移民的政策。

政府对非正常移民的回应

61. 处于非正常情况的移民特别容易受到歧视、剥削和虐待，容易卷入贩运人口和偷运移民事件。《2030 年议程》和《纽约宣言》承诺打击贩运人口和偷运移民行为。越来越多的政府通过改革移民法、促进非正常移民回返、实施正常化方案，解决非正常移民问题。

62. 2015 年，在 177 个提供非正常移民政策措施相关信息的国家中，137 个国家对非正常状况移民者的雇主处以罚款，175 个国家对非正常状况移民者处以罚款、

³⁷ 见 www.migration4development.org/en/content/about-jmdi。

³⁸ 见 www.unitar.org/mayoral-forum-mobility-migration-and-development-berlin。

拘留和遣返，60 个国家通过明确的方案或具体条件，推动此类移民者的法律身份正常化。

63. 尽管将贩运人口定为刑事犯罪的国家数从 2003 年的 33 个增加到 2016 年的 158 个，法律执行方面的进展仍然参差不齐。许多国家，特别是撒哈拉以南非洲国家，尚未制定预防和打击人口贩运的国家框架。需要开展国际合作和联合调查，查明并起诉跨境人口贩运案件。妇女和儿童等人口贩运受害者应该获得保护和援助。

难民政策

64. 要解决难民的长期需求，需要确定适当、持久的解决方案。可以通过视察访问、教育、法律援助、家庭团聚、在回返者区域开展以医疗和基础设施为重点的发展项目等措施，促进自愿回返这一最常见的解决办法。促进就地安置的措施可包括允许难民自由行动、进入劳动力市场、获取基本服务。通过提供文化指导、语言和职业培训以及教育和就业机会，可以推动难民在第三国成功安置。

65. 2012 年，“南森倡议”启动，为因自然灾害而流离失所的国际移民者弥补保护方面的差距。2015 年，109 个政府代表团核可了《在灾害和气候变化情况下保护跨境流离失所者议程》。³⁹ 2015 年 12 月，《联合国气候变化框架公约》第二十一次缔约方大会设立了流离失所问题工作队，负责拟订采取综合办法防止、尽量减少、应对与气候变化不利影响有关的流离失所问题的建议。

移民者融合与接纳

66. 会员国在《纽约宣言》中谴责对难民和移民者的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍言行，承诺充分保护所有难民和移民者的人权，改变对难民和移民者的消极看法和态度。

67. 获得教育、医疗、司法和语言培训机会，可以促进移民者融合，有助于实现包容性和可持续的经济增长。2015 年，52% 的国家实行了保护外国居民者免遭歧视的政策，37% 的国家向移民者提供语言技能培训，36% 的国家为专业证书的转移提供了便利。

散居国外者的参与

68. 各国政府越来越鼓励散居国外者社区积极参与原籍国的发展进程。许多国家已经实行政策，推动散居国外者开展投资，并为汇款提供便利。可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》均呼吁减少汇款手续费。

69. 全球 42% 的有数据可查的国家制定了一项或多项鼓励散居国外者投资的政策措施。26% 的政府实行降低汇款手续费的政策，21% 的政府向散居国外者提供免税或税收优惠，21% 的政府在发放信贷或分配许可证时向散居国外者提供优先待遇。

³⁹ 见 <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>。

六. 数据差距

70. 循证决策是善治以及全面有效管理社会和经济事务的公认基础。规划和决策需要相关、准确、及时并按年龄、性别、地理位置、移民身份等分类的人口数据，使各国政府能够预见需求、确定公共政策的影响、把握进展节奏。

71. 鉴于城市对移民和流动的中心作用，需要系统的数据，以更好地了解移民往返城市的模式以及与原籍地间的联系。新的数据来源，尤其是遥感卫星图像，为了解城市足迹及其变化方式提供了激动人心的机会。此外，手机信号等“大数据”来源有助于了解城市内部和周边的人口流动情况，可以为城市规划者提供有用的信息。政府需要为此类新的数据来源的获取和使用制定政策和准则，包括制定隐私权和保密性方面的保障措施。

72. 联合国人类住区规划署(人居署)与其他机构协作，制定可持续发展目标 11 的各项指标。为提升各国可持续发展目标指标的可比性，上述机构的建议包括：采用“城市范围”这一统计概念界定和衡量城市和城市集聚区，建立国家城市样本，建立与可持续城市化相关可持续发展目标指标的综合监测平台。⁴⁰

73. 应当加强人口普查、调查和行政记录等传统的移民数据收集系统。需要对一生多次、永久性、暂时性、季节性、回返和循环移民等不同移民类型进行具有国际可比性的定义和衡量，把握境内移民和国际移民信息系统的多样性和复杂性。

74. 《2030 年议程》以及安全、有序和正常移民全球契约等其他国际移民政策举措呼吁移民数据和统计要做到及时且符合目的。然而，仍然存在有待解决的重大差距。在与移民问题直接或间接相关的 29 个可持续发展目标指标中，仅有 10 个指标采用国际公认的方法和标准，定期编制数据。还需要借鉴现有的联合国标准和定义，制定准则，统一国际移民统计方面的概念和定义。需要按移民者身份对经济社会特征进行分类，以监测移民者和非移民者以及不同移民者群体间的差异。

75. 人口和住房普查仍然是不同类型和规模的城市以及境内和国际移民方面极为重要的数据来源。通过人口与健康调查、多指标类集调查等住户调查收集的数据以及通过行政来源收集的移民数据同样至关重要。使用新技术收集数据特别有助于提高数据处理和公布的效率。

76. 各国和各区域内部以及相互之间的合作对于弥补移民数据差距至关重要。国家机制方面，可以改进国家统计局与负责收集移民数据的部委之间的协调。国际、区域和次区域组织也可以作出贡献，方式包括协调以下方面的工作：制定方法、收集数据、提供技术援助以改进移民数据，包括监测与移民相关的可持续发展目标指标和移民全球协定执行情况所需的数据。

77. 改进移民数据的步骤可包括：将移民相关问题纳入 2020 年人口普查；利用行政记录编制、公布移民相关统计数据；在住户调查中设置有关出生国和公民身

⁴⁰ 人居署：《城市化研究的概念、定义和数据来源：2030 年可持续发展议程》，为专家组会议编写的资料，2017 年 9 月，纽约。

份国的问题；与私营部门建立伙伴关系，利用“大数据”测算移民情况；加强国家收集和使用移民相关数据和指标的能力，为政策制定提供支持。⁴¹

七. 建议

78. 随着城市居住人口增加，妥善管理城市化有助于城市实现人口集聚效益，同时最大限度减少环境退化和城市增长带来的其他不利影响。城市规划对于城市基础设施的可持续发展至关重要，关系到所有人特别是城市贫民获取安全饮水和环境卫生、医疗、教育、适当住房等基本服务。

79. 为城市和农村住户进行服务供应规划时，应考虑城市中心和周边农村住区未来增长的各种可能情况，考虑到境内移民和人口流动模式以及人口的空间分布。

80. 制定、执行政策时应考虑妇女的需求，包括平等获得教育、医疗、体面工作、产权和参政的需求。应优先考虑为包括移民妇女在内的所有妇女改善计划生育服务等生殖保健服务。

81. 国家和地方政府应解决城乡地区快速增长的老年人口的需求，包括实行促进健康老龄、改善基础设施和服务供应的政策，特别应关注农村地区留守老人和儿童的需求。

82. 地方政府应与国家当局和民间社会合作，促进移民者及其家庭融入所在社会，同时确保其人权得到保护和实现。

83. 地方当局应鼓励、支持民间社会组织(包括那些代表移民群体的民间社会组织)积极参与为穷人改善住房、基础设施和社会服务，降低环境危害对低收入群体的影响。

84. 移民政策应设法尽量减少移民对原籍国造成的人力资本流失、家庭分离等潜在负面影响，并通过降低汇款费用、推动承认技能和证书、确保既得福利跟人走、支持散居国外者团体和社区参与原籍国事务，最大限度地实现潜在效益。

85. 有必要制定用于界定城市和城市集聚区的标准化定义和分类，促进有效审查和评价与可持续城市化相关的可持续发展目标和具体目标的进展情况。

86. 必要时应就境内移民和国际移民、短期流动、循环移民、回返移民等专题制定标准化的概念和定义。

87. 必须开展协同努力，加快制定与移民相关的可持续发展指标的衡量办法，并按移民身份生成关键发展具体目标的分类数据。

⁴¹ 国际移民组织、经济合作与发展组织和联合国：《改进数据以实现安全、有序和政策移民》。可查询：http://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_un_iom_oecd.pdf。

88. 政府应设法完善城市增长的人口结构信息，包括因境内移民或国际移民而产生的增长。这些数据有助于更好地了解移民往返城市的模式以及城市地区与原籍地间的联系。
89. 遥感和卫星图像有助于提高对包括长期变化在内的“城市足迹”的认识，而手机记录等“大数据”则可以用于记录和分析当地的移民和人口流动模式。
90. 政府在制定新数据来源的使用政策和准则时，应当保护个人隐私和信息保密性，同时制定规范机制，促进公众获取私营部门收集的相关数据。
91. 各国政府、国际组织和民间社会应开展合作，促进南南合作等能力建设和技术合作，更好地收集、传播和分析国家、区域和地方各级的可持续城市、人口流动和国际移民相关数据。
92. 应及时收集、编制、发布有关城市和农村地区人口以及境内和国际移民的普查数据。应鼓励使用新技术，减少数据收集、处理、传播的所需时间。
93. 应扩大并加强下述做法：通过人口与健康调查、多指标类集调查等住户调查方案收集境内移民和国际移民数据；使用来自行政记录的数据。
94. 各国和各区域内部以及相互之间的合作对于弥补国际移民方面的数据差距至关重要。统计局、负责移民问题的部委等国家机构和利益攸关方应协调数据收集，共享可用信息。
95. 国际和区域组织应协调制定方案和方法，提供技术援助，目的是在《2030 年可持续发展议程》背景下改进数据收集和使用，推动拟议于 2018 年通过的安全、有序和正常移民全球契约的成功执行。
-