



大会

Distr.: General
31 August 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

临时议程* 项目 58(c)

消除贫穷和其他发展问题：人力资源发展

人力资源发展

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会 2003 年 12 月 23 日第 58/207 号决议编写的，概述了促进人力资源发展的全面和跨部门方法的需要。报告也强调人力资源发展和实现国际议定的发展目标，包括《千年宣言》内的那些目标之间的相互加强的关系，以及应该在国家发展战略的发展范围内追求这两个目标。按照大会的规定，本报告更具体地着重于投资在人力资源发展的需要、将性别问题主流化和性别平等、信息与通信技术的作用、公共部门的作用及其基础广泛地参与制订和执行国家和地方政策以促进人力资源发展，以及联合国系统支助的作用。本报告也讨论了高技能和受教育者的流动对发展中国家人力资源发展的影响，并提出一些相关的建议。

* A/60/150。



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 人力资源发展的挑战和新方法	7-42	4
A. 投资于人力资源发展	7-15	4
B. 人力资源发展方面的性别主流化和两性平等	16-23	6
C. 知识、科学和技术、包括信息和通信技术在人力资源开发中的作用	24-33	7
D. 公共部门在人力资源开发方面的作用	34-39	9
E. 联合国系统支持发展中国家人力资源开发的努力	40-42	10
三. 技术劳工和受过高等教育者向外移徙所造成的影响	43-68	10
A. 技术劳工向外移徙的程度和性质	43-54	10
B. 高技能劳工移徙的管理和发展中国家的政策选择	55-62	13
C. 从“人才外流”转移到“人才循环”的措施	63-68	15

一. 引言

1. 人力资源发展对于使人们扩大选择¹和扩充自由²而言,极为重要。人力资源发展的核心是人类发展的概念,这个概念是有关人们的实际幸福,例如健康、营养、教育以及有关扩大选择和增强实力,包括参与、政治自由和文化方面。人们能够积极实现的目标是受到经济机会、政治自由、社会力量,以及良好的健康、基本教育的可能条件以及主动性的鼓励与培养的影响并与其相互关联。人力资源发展对于实现这些自由是极为重要的。
2. 在《千年宣言》中,已经强调人有权过生产性的生活。千年项目着重于如何实现千年发展目标,已经表明这些目标是建立使人能过生产性生活所需的人类资本的手段。一个健康而营养好的工人是比较有生产性的工人,而改善的饮水和卫生基本设施会减少疾病和提高人均产出。
3. 因此,人力资源发展的挑战就演变为一个广泛得多的社会-经济和公共政策概念,包括更加全面、跨领域和跨部门的方法,结合了经济成长的投资和提供基本社会服务以及其他相关部门的投资,以便增加作为促进发展的具生产性代理人(人力资本)的个人。
4. 人力资源的增加促进了广泛参与经济和社会生活以及扩大经济生产力和收入。持续的人力资源发展需要持续投资,不仅是为了经济增长,而且为了消除贫穷,提供基本的社会服务、持续的生计、增强妇女实力、让青年和容易受害的土著群体参与,以及对建设人类技能与能力极为重要的所有其他部门。这就需要跨领域和跨部门的方法,体现为国际议定的各项发展目标,来解决建立持续经济增长与发展的人力资本所必须的基本人力发展需要和所有其他需要。
5. 全球化和信息与通信技术的演进,增加了这个问题的国际层面。尤其是国际移动,特别是技能劳工的迁徙,对于国家政策的效用和人力资源发展的实现都有直接影响。发展中国家缺乏人力资源发展,对于国家边界以外的一些其他领域,包括人类安全、国际稳定与和平,也有不利影响。因此,这个问题的管理需要国家与全球的回应。
6. 本报告是建立在关于这个问题的先前各份报告的基础上,是为了回应大会第58/207号决议而编写的。正如决议所规定,报告审查了投资于人力资源发展的战略框架,也讨论了性别主流化和性别平等、科学、技术、信息与通信技术、以及公共部门在促进人力资源发展方面的作用(见下文第二节)。报告也讨论了联合国系统在这些领域支助发展中国家的努力。此外,报告着重讨论技能劳工移动的影响,并分析了技能劳工的迁徙水平和特征,及其管理的问题,并提议从“人才外流”转到“人才循环”的一些措施(见下文第三节)。

二. 人力资源发展的挑战和新的方法

A. 投资于人力资源发展

7. 成功地开展了有益的经济成果循环的国家发展战略，既着重于宏观经济增长，也着重于人力发展。开展有益的循环并没有什么独特途径，在经济成长是基于适当的投资比率以及通过制造就业和消除贫穷政策的平等收入分配的时候，以及政府在人力发展方面有高比率开支的时候，比较容易实现。大家公认不论是由国内和外部供资的投资，在健康、营养、教育、训练、技能发展、能力建设、和研究与发展等领域，大有助于建立确保持续经济成长的有益循环所必须的人力资源。例如关于教育的数据，显示出，虽然投资的流入在短期影响到经济的可获利性，人力资源发展长期而言影响到可获利性和经济成长。女性人口的教育显示出在确保经济成长和人力资源发展方面极为重要。

8. Gustav Ranis 和 Frantes Stewart³ 提出了投资于人力资源发展的一个有用的战略框架。他们建议，并且也在经验上证明，产生较高的经济成长和人力资源发展的有益循环的一个成功的方法，是优先注重人力发展。延迟人力发展直到经济资源的扩展能够负担得起之时，这个途径会使得经济成长不可持续，并且最后会使国家回到一个恶性循环，造成人力发展和经济成长的双重失败。证据显示，没有任何国家能够成功地从偏重于经济成长的发展过程走向有益的循环。把资源从人力发展移开，不平等的收入分配和/或社会开支比率低，总是造成不可持续的经济成长。

9. 已经成功地融入世界经济的国家，例如大韩民国、新加坡、马来西亚、毛里求斯和爱尔兰，采取了全面的方法，仔细结合人力资源中的目标投资和实际资本和工业上的投资。在人力发展方面早有进展的国家也较有可能在困难的经济下降和调整期维持它们的人力资源记录。

10. 一般来说，人力资源发展上的进展在世界各地绝不一致，国家之间和国家之内都有很大差距。在大多数发展中国家，维持足够的资本投资率，以及在人力发展上的持续投资已经证明非常困难。穷国未能维持足够的储蓄水平和投资率，以满足经济成长和人力发展。在大多数情况下，或者是有良好的经济成长但是由于公共开支低而有很差的人力发展，或者有良好的人力发展但由于投资率太低而经济成长很差。有些国家是陷入储蓄率低、税收低以及外国投资低所导致的严重资源限制的贫穷陷阱内。这可能是伴随暴力冲突、人才外流、高出生率和迅速的人口增长、环境退化、以及低革新水平。所有这些都不利地加强和扩大贫穷并且进一步耗损人力资源基础。

11. 艾滋病毒/艾滋病、人才外流、以及迅速的经济、社会和技术变化，都促使进一步耗损发展中国家建立和维持经济成长所必要建立的人力资源的资源 and 能力。艾滋病毒/艾滋病流行病的规模和幅度很独特，因为它影响到年轻人和社会

最富生产力的成员。在许多国家，艾滋病倒退了几十年的发展进步，加深贫困，扭转了教育上的成果，把保健的预算从其它的优先事项移走并且降低了经济增长。据估计，在 2006 年以前，撒哈拉以南非洲的 11 个国家将会因为艾滋病而损失十分之一以上的劳动力。单是 2004 年，已有 310 万人死于艾滋病，其中 80% 以上是最富生产能力的成年人。这个流行病造成地方应付机制的困难并且引起对社会服务的更大需求，削弱了政府提供基本社会服务的能力，并导致必须设计和执行更多的艾滋病毒/艾滋病方案，以及为当前的预防、治疗和照料所需的那些方案。

12. 走向以知识和技能为基础的社会和迅速整合的市场，进一步增加了制度需要，并迫使发展中国家融入全球经济。秘书长关于“全球化和相互依赖”的 2005 年报告，审查了这些挑战。发展中国家的任务由于持续的经济、社会和技术变化而更加复杂。**要缩短同发达国家的技能差距，发展中国家将需采取更加全面的经济、劳工市场和社会政策，促进经济和就业成长。供方政策例如那些关于科学与技术、教育和训练、以及工业和企业的政策，将需同扩大经济总体需求的政策相结合，例如针对劳工市场、社会问题、有利于投资的经济政策、收入分配和财政政策、社会安全和投资于培训方面的基本政策。**

13. 金融振荡也可能造成暂时的贫穷情况恶化或造成这种贫穷，这又可能负面地影响到人力资源并且加剧发展中国家的不平等。没有捐助者的资助，暂时的贫穷可能演变成长期贫穷。**捐助者的资助应该集中在提供保险方案、微型信贷方案、作物保险方案、就业促进计划和价格稳定政策，以帮助受打击的国家处理暂时贫穷的影响并且避免破坏积累的发展收益。**

14. 在有些最贫穷的国家，打破贫穷陷阱需要在公共行政、人力资源和关键基础设施建设上的基本投资。没有国际社会的支助，最贫穷的国家就不能建立使得它们能够脱离贫穷陷阱的适当基本设施和人力资源。不同的国家和地区，在承担人力资源发展和外部筹资需要方面，差别极大。在撒哈拉以南非洲，外部援助发挥最大的作用，因为大多数国家仍然在发展过程中，要动员国内资金来建立人力资源，而它们的能力有限。在大多数发展中国家，很差的人力发展是集中在特定区域和人口的某些部分。农村地区一般要比都市地区情况差。在许多国家，有限的农村教育机会是整体教育水平低的原因。

15. 有效投资于人力资源发展的核心目标是推广到最大部分的人口并且确保通过全面的人力资源发展战略使得人力资源发展可持续下去，应成为全国发展战略或存在的减少贫穷战略的一个整体部分。**增加投资需要政策的连贯性并且把人力资源发展结合到全面的国家发展战略内，以期在国家承诺和所有发展伙伴之间的合作，以确保适当的资源分配之外，确保投资的效用和可持续性。**

B. 人力资源发展方面的性别主流化和两性平等

16. 妇女仍然属于被剥夺了参与社会、政治和社会文化生活的重要机会的弱势群体。这主要是由于没有什么机会获得教育、技能训练、保健和就业。

17. 妇女受到排斥不仅对她们的幸福和发展有重大影响，而且也影响到各国减少贫穷和促进经济成长的能力。许多证据证明，女性人口的教育会改善儿童营养和存活水平：妇女受教育的水平越高，生育的子女和婴儿死亡率就越低。在巴西的一项研究显示，妇女的非劳动收入的增加，对于子女存活的机率，要比男子非劳动收入的同等增加，增多了 20 倍。

18. 这个假设是，增加妇女受教育、受技能训练、获得保健和就业的机会，将减少整体的贫穷并且积极影响到持续的人力资源发展和经济成长。这也会减少收入分配和就业机会与条件上的不平等情况。经济学家日益利用经济效率的理由来鼓励在妇女的发展和能力上的投资。

两性平等和经济效率

关于非洲农业生产率的研究显示，减少两性不平等能够大大增加农业生产。例如，研究显示，给肯尼亚的妇女农人如同男性农人同样水平的农业投入和教育，就能增加百分之 20 以上的农田产出。

关于经济成长和教育的显示，未能投资于妇女的教育，能够影响国民生产总值（国产总值）的成长。在所有其他条件相等的情况下，女性和男性上小学或中学的比率小于 .75 的国家，就能预期国产总值的水平要比在教育上两性差距较小的国家大约低百分之 25。

性别不平等也减少了下一代的生产力——世界银行报导了大量证据，证明妇女幸福的增加造成未来生产力的收益。因为母亲的教育水平使得子女入学的机率增加，母亲获得的额外收入要比父亲获得额外收入对于家庭营养、健康和子女教育产生更积极的影响。

19. 妇女在获得土地和信贷方面受到的歧视，说明了为什么妇女贫穷的情况更广泛。在大多数国家，女子和男子在不同的部门以及正式和非正式部门的职业上积极工作。妇女也比男子更可能从事低收入的职业和“非标准”的工作（非全时、临时工、在家庭从事的工作），并且更有可能比男子较少机会得到生产性资产，例如教育、技能、财产和贷款。这些模式说明经济趋势和经济政策可能对妇女和男子有不同的影响。

20. 世界各国政府已经采取行动，以各种方式促进妇女获得教育、训练和技能发展的更多机会。妇女是许多政府的训练和就业资助方案特别针对的对象。女童和妇女的训练方案已经成功地改善技能水平和就业条件。针对市场机会以及作为促

进妇女纳入劳工市场的整体而具针对性的一套措施，而非单独的方案，所提供的训练，尤其是如此。

21. 为了增加妇女的幸福和经济潜力，性别的观点应该纳入人力资源发展政策的分析和制订工作中。这将帮助纠正在人力资源发展方面的性别差异和不平等，并且改善妇女从事生产性活动的机会。提高妇女地位和促进两性平等的针对性活动，也应该加以促进，以期解决严重的性别差距，支持增强妇女实力和发展其领导能力。

22. 制订发展中国家基于性别的人力资源战略和政策的第一步，是要建立其收集和分析按性别分类的数据的能力。这将增加它们从性别的角度来理解 and 处理发展问题，包括人力资源发展和经济成长的能力。这也将促进制订适当的政策和方案，包括一些机制和机构，以便能够在决策过程中表达和纳入对性别的关切。于是，一个关键的挑战将是把微观层面关于性别观点的研究和知识转化为宏观层面的政策、规划和制度发展决定。对于在人力资源发展方面确认性别观点的承诺，以及在所有其他政策领域，对于这件工作以及对于制订适当政策来说，极为重要。

23. 将性别问题纳入主流以及促进人力资源发展方面平等的其后步骤，应该着重于：对于妇女对经济的贡献制订量化的衡量方法；发展按性别分类的数据，以制订顾及性别的人力资源发展政策和战略；确认能够增加妇女参与经济的制度改变，促进妇女咨询和参与决策以及发展活动的各个阶段；投入更多资源以增加对性别影响的理解并监测进展情况。

C. 知识、科学和技术、包括信息和通信技术在人力资源开发中的作用

24. 联合国千年项目最近的报告和秘书长题为《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的报告（A/59/2005）都突出了科学、创新和技术在实现千年发展目标有关的国家发展优先事项方面的重要性。建立机构和积聚足够数量的知识和技术工作者以推动科学、技术和创新，这是许多国家按照千年发展目标制定的发展计划的一个明确目标，它们争取建立强大的经济，充分参加以技术推动的全球企业发展。信息和通信技术在这个领域应发挥重大作用。在国家的发展政策和方案中，根据战略，以广泛、密集、创新的方式运用信息和通信技术，能有助于实现国际商定的发展目标，包括《千年宣言》所载的目标，还能增加推动科技进步所需的人力资源。知识、科学和技术，尤其是信息和通信技术，是未来经济和社会发展与创造就业的关键要素。需要巨大的社会投资，以提高科技能力。穷国大体上只是高收入国家技术进步的旁观者，充其量是使用者。

25. 目前需要建设发展中国家的科技能力。这将有助于推动它们的经济增长，解决它们的科学挑战。对于信息和通信技术而言，并非所有国家都有足够的基础设施，奖励办法和合作伙伴关系来发展这一技术部门，但所有国家都可以因为使用这种技术而蒙受其利。

26. 信息和通信技术可以改善信息流动，增加正规和非正规教育机会，发展个人和机构的能力，从而使人能作出更好的选择。这种技术还可以创造机遇，并通过提高透明度和问责制来消除障碍和缺乏效率状况，直接促进经济增长。

27. 信息和通信技术逐渐走进几乎每一个经济部门和社会生活的一切领域，从工作场所到医疗保健和教育，到施政和人权。这种技术，在宣传、获取和传播信息方面以及作为传播知识和便利学习的一种工具，逐渐成为重要的人力资源开发手段。各个机构的方案、战略和方法越来越依赖信息和通信技术提供教育和培训。

28. 对许多发展中国家来说，获得这种技术仍是一个重大挑战。有些发展中国家，尤其是撒哈拉以南的非洲国家和最不发达国家，不能充分利用电信技术。而且，即便安装电信系统可供使用，人民若不识字，又没有基本的电脑技能，也不大能够进入网络社会。

29. 在许多发展中国家，教育部门使用信息和通信技术的情况和重要性越来越明显。目前这种技术正广泛用于许多最不发达国家的教育。不过，还需要更加努力，以确定信息和通信技术的投资，在教育方面，在推动全盘教育改革方面，尤其是在实现普及教育目标方面，都发生效用。大多数发展中国家的教育系统所面临的挑战十分巨大，往往难以克服。有些国家的教师队伍饱受艾滋病的摧残，当地极为缺少学校，女子没有平等的教育机会，人口赤贫，信息和通信技术可以发挥作用，帮助克服这些挑战。

30. 电子学习逐渐走进小学、中学、社区中心、培训机构和大学。在发展中国家，信息和通信技术运用灵活，也担负得起，有了这种技术，可以帮助降低人力资源开发方面的成本，如教育费用、卫生保健服务费用等。例如，关于预防疾病的信息正在网上更有效地传播，消费者到卫生保健中心接受诊治的费用也在降低。信息和通信技术即可灵活运用，又负担得起，这也有助于尽量增加人力资源，因为已经证明它能够提供更有效的学习方法。远程学习方案正迅速发展。许多“巨型大学”每年向大约 280 万名学生提供远程学习课程。

31. 信息和通信技术促成远程学习的迅速发展，实际上也增加处境不利的群体、包括住在偏僻社区的人们获得信息和学习的机会。这是一个空前的机会，可以更系统地集中注意和满足这些群体对人力资源的特殊需求，更能针对目标采取行动。一个典型的例子是墨西哥的“电视中学”方案，涵盖缺少学校和教师的十万个边远、小型社区的大约 70 万名学生。在一些国家，信息和通信技术正发挥一种抵消人才外流的重要作用。因特网交流可以发挥重大作用，取回海外侨民的专门知识，向原籍国传送知识和技术，借此协助人力资源开发。在 1990 年代，因特网是海外侨民组织增加的关键因素。在这方面，联合国信息和通信技术工作队北美和欧洲帮助建立了非洲和加勒比移民的网络。

32. 在信息和通信技术推动的发展战略中，能力建设和基础设施的发展必须以人们使用这种新技术时需要获得的技能为远景。这种技术改变了大多数领域和专业

的工作性质和所需的技能，给教育制度带来了挑战，因为教育制度必须培养出具备所需技能、能够适应环境、愿意终身学习的工作人员。

33. 有效使用信息和通信技术从事发展中国家人力资源的开发，要依靠有利的国家政策、政府支持和规章制度，还要依赖不断增加取得这种技术的机会和使用这种技术的能力。政府政策还应协助私营部门和一切利益有关者积极参与建立发展信息和通信技术及有关技能所需的基础设施。信息和通信技术能力建设方案的基础应该是，充分了解当地需求、文化、习俗、支持和可得资源，据此制订切实可行的计划。

D. 公共部门在人力资源开发方面的作用

34. 公共投资是任何人力资源开发导致持续经济增长的关键，在保健、教育、基础设施、环境管理（包括水和卫生）、信息和通信、科学研究及拨地兴建低价住房等方面都需要开支。政府对所有这些领域实施负责和有效的管理，是国家发展的要素，而国家的发展反过来取决于公共部门人力资源的质量。提供保健和教育等公共服务的是由各个机构统筹管理的人员。如果公共机构业绩好，主要原因是人力资源有干劲、有技能、有道德操守，而且领导有方。

35. 《2005 年世界公共部门报告》探讨了可以提高公共行政和人力资源管理的质量和效率的各种原则和方法。根据服务的质量和有无腐败现象来判断政府的工作表现，各国之间出现差异，其决定因素是有一个唯才是用、终身任职的公务员制度。

36. 报告列出了许多重大挑战，包括需要采纳和加强公务员应有的传统价值观，如公正无私、道德操守、致力于公共事务，与此同时，需要促进管理的革新和效率，并且鼓励更开放、更能适应新挑战和新需求的行政方式。利益有关者、包括企业和社会组织的踊跃参加，将有助于提高公共事务的效能和持续性。这些利益有关者的参加还能确保公共投资的适当性，促成最符合人民需求的决定，并作为政府政策的拟订和执行情况的监督者。更强调公开、合作伙伴以及同利益有关者建立网络，就可能吸收更多的技能和资源，确保有一个公正、敬业、响应需求的公共部门。

37. 例如，应在农村社区、保健提供者和所有其他受影响群体的参与下，设计如何使农村社区获得并向其提供保健服务。这将有助于：建立一种更符合保健接受者和提供者（社区成员、护士和医生）的需求的公共服务；逐渐提高其质量和持续性；最终改善农村社区的健康状况。同样，这一方法还应用于人力资源规划，并以此为手段，征聘保健提供者农村和边远社区服务。

38. 为了帮助发展中国家建立其公共部门的能力，国际社会必须提供支助，开发并管理必要的人力资源，协助它们制订同国内利益有关者进行广泛协商的方法，以便拟订并执行有效、响应需求的公共服务。

39. 国际社会应发挥重要作用，帮助发展中国家抵消因有技能、有经验的公务向外迁徙或感染艾滋病毒/艾滋病而造成的损失。

E. 联合国系统支持发展中国家人力资源开发的努力

40. 人力资源开发在联合国的发展框架中占显著地位，这突出说明了它对经济增长和可持续发展的重要性。这些年来，发展机构，包括联合国系统在内都越来越重视人力资源开发与可持续发展之间的关系。它们认为，千年发展目标的实现正在直接或间接地受到国家人力资源开发政策和战略的影响。现有的研究和分析表明人力资源开发如何同实现大部分千年发展目标相联系。具体说，发展中国家减贫、两性平等及防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病的工作与人力资源战略有相互的直接影响。

41. 发展机构和联合国正在通过千年发展目标框架，探讨人力开发的许多层面。联合国系统中许多组织正在协助国家努力消除贫穷，在它们的发展纲领中，人力资源开发有了新的地位。其中许多组织在其方案和活动中增列人力发展作为一个工作重点，并设法提高国家在实现千年发展目标的范畴内监测和评估这一目标的进展情况的能力。例如，国际劳工组织（劳工组织）的工作是以 2004 年 6 月通过的人力资源开发建议（第 195 号）为指南，其中强调教育、培训和终生学习。同样，普及教育是联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的一个关键框架，如同普及基本保健服务是世界卫生组织（卫生组织）的一个关键框架。联合国开发计划署（开发计划署）促使把人的贫穷作为收入贫穷的补语来理解，提倡采用国家拥有的解决办法，并确保增加穷人的发言权，扩大穷人获得生产性资产或经济机会的可能性，把扶贫方案和对象国家的国际经济和财政政策联系起来，使解决办法切实有效。

42. 在联合国的发展合作政策共同战略框架内，如在共同国家评估/联合国发展援助框架进程内，人力开发在支持国家努力按照当地需求和轻重缓急拟订国家消除贫穷战略方面占据重要地位。联合国系统各机构在千年发展目标框架内，在这一领域里，采用越来越全面、综合的方法，就会增加联合国系统支助工作的成效和影响。联合国系统行政首长协调理事会编写的报告《一个联合国：促进进步和变革》全面分析联合国系统各组织如何协力帮助各国实现《千年宣言》所载的各项目标。联合国系统把这一框架更好地纳入其方案和活动，取得了重大进展。这些目标帮助激起机构间的协作和联合行动，包括制定战略实现到 2015 年普及教育的目标。联合国儿童基金会（儿童基金会）也正在领导女子教育倡议。这是联合国 13 个实体参加的一项为期 10 年不断努力促进女子教育的计划。

三. 技术劳工和受过高等教育者向外移徙所造成的影响

A. 技术劳工向外移徙的程度和性质

43. 过去几年，有关国际移徙的问题，尤其是高级技术工人移徙的问题，越来越引起决策人士的关注。2004 年《世界经济和社会概览》全面探讨了国际移徙问题。这种增加的关注反映出过去 15 年来现代经济体的演变和全球化的力量造成国际

对技术劳工的需求急剧增加。这些情况造成受过教育的人才从发展中国家大量流向比较发达的国家。

44. 从广义上看，促使技术劳工和受过高等教育者向外移徙的原因是：全球经济越来越具有知识密集性质，重视高等教育和技术水平较高的劳工；各个国家和地区之间、尤其是比较发达经济体与较不发达经济体之间工资越来越不平等，专业工作机会不平衡；较发达国家的招聘政策专为缓解本国劳动力中缺乏技术工人的问题。

45. 全球劳动力市场条件既不平均又不稳定，人口分布不平衡，尤其是发达国家同发展中国家之间的这种情况，也可能加快了国际移徙。高技能人才跨区域移徙，或是进一步移徙国外，为的是改善经济和专业前景。对于有才能和高级技术的人才而言，移徙往往是获得更好的工作机会、更高薪金和（或）接触技术设备、基础设施和研究发展机会，借以扩展事业的唯一途径。

46. 信息和通信技术的蓬勃发展进一步增加了人力资本在经济增长中的作用，并促成了这种人才外流现象。不过，这一领域的能力和技术不是唯一被人争取的技术。经济合作与发展组织（经合组织）大多数成员国人口老化，医疗保健的需求随之增加，因之对医护人员的需求越来越大。在美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、加拿大和经合组织许多其它成员国，医生、护士和护士助理特别抢手。越来越多的医疗保健部门与信息和技术部门的专业人员从印度、巴基斯坦、南非和菲律宾流向机会更好的国家，包括加拿大、德国、联合王国和美国。到 2000 年，估计菲律宾 30% 到 50% 的信息技术工人和 60% 的医生迁移到海外，大多数人迁往英语国家，往往因为这些国家同东道国订有双边协定而得到方便。教师、译员、科技专家以及生物医学和农业食品部门的情况也一样。

47. 工业化国家之间为了吸引本国缺少的人力资源并挽留可能移徙的人力资源而进行十分激烈的竞争。1990 年代末期，许多国家修改了立法，利便有技能的外国工人入境，允许外国留学生在毕业之后进入劳动力市场。大多数国家放松了现行的劳工移民政策，还有国家发动了更具体的招聘方案弥补劳工的短缺。除移徙政策措施之外，经合组织一些成员国也采取了具体的财政鼓励措施，吸引高技能移民。其中一些措施对某几类资历很高的人员提供长达 5 年几乎豁免所得税，或大幅度减税的办法，例如：瑞典减 25%，荷兰减 30%，奥地利减 35%，大韩民国减 40%。法国最近通过了类似的新立法，新西兰目前正在考虑拟这种立法。与此同时，一些国家还采取步骤，鼓励护士和医生留在本国，例如《英联邦国际征聘保健工作人员守则》（2003 年）。

48. 高技能劳工的加速流动，尤其是从发展中国家流向发达国家的情况，使人再度关注“人才外流”的问题及其在原籍国造成的经济潜力的损失。发展中国家的若干高技能职位都出现人才短缺，影响到医疗保健和教育等关键部门。这不仅可能妨碍其经济增长，还可能妨害其实现千年发展目标的能力。数据表明，所有移

民海外的医生中有 56% 是从发展中国家移到发达国家；而移到发展中国家的医生只占 11%，主要来自其它发展中国家。护士的比例则更高。发展中国家每年投资大约 5 亿美元，相当于发展中国家医疗保健部门所得到的官方发展援助总额的大约 25%，用于培训医疗保健专业人员，这些人员随后被发达国家招聘，或以其他方式移居发达国家。

49. 尽管这种加速流动情况，尽管人们更加关注这种情况的影响，但关于人员移徙的国际数据始终未能保持良好的质量，使其可资比较，使决策人员知道如何处理这种情况。对这种情况的动力、决定因素和影响，尤其是对发展中国家本身的人力资源和经济增长的影响，始终没有依据经验进行有系统的评估。

50. 人们普遍认为，开放边界允许高技能劳工的国际移徙，对接收国和移徙人员都有裨益，增加接收国的人力资本和知识，但对原籍国的影响却不很明显。人们一般认为，移徙侵蚀人力资源的基础，对原籍国的经济和社会发展可能有不良影响，使它们在经济上更加依赖国外储蓄汇回的款项。还可以看出它对生产力、研究与发展、税收以及公共教育开支的机会成本的不良影响。技能劳工的移徙可能带来的有利影响包括技术和知识的可能转让和海外或归国工人的资本投资。人才外流的程度也与其全面影响有关。需要作更多的分析，来评估人才外流对人力资源开发的影响程度。

51. 经合组织成员国最近对移民的一项研究表明，技术工人的移徙对各个发展中国家有不同的影响。视国家的大小而定。研究表明，最高比率的人才外流（高技能劳工的移徙在来源国可能受过教育的劳动力中所占的比例）出现在加勒比，中美洲、西部和东部非洲。人口低于 400 万的国家受影响最严重。苏里南、圭亚那和牙买加外移人口的比例超过 80%。

52. 这项研究表明，小国受到高技能工人外移的影响比较严重，因此无法得到所需足够数量的人力资源来促进长期经济发展。另一方面，较大的国家似乎没有受到重大的影响，甚至可能会因为这种流动的间接后果（包括人才回流、知识和技术的转让以及汇款）而蒙受其利。

53. 一些穷国更容易受害，因为人力资本的积累是在公共预算十分拮据的情况下作出巨大公共投资得来的结果。例如，据估计，每一名移往海外的非洲专业人员等于非洲损失 18 400 美元。单单南非从 1997 年至 2001 年期间就因为高技能劳工的移徙而损失 50 多亿美元。

54. 在发展中国家，毫无疑问，高技能工人的国际移动构成了一种严重挑战。经济理论和现有的研究结果都表明，人才外流的直接影响是失去了相当多的、移民海外的受过高等教育的国民，减少了生产力和经济增长极其需要的人力资本或知识的储备。但它也启动了若干足以导致经济增长的力量。在一些国家，技术劳工的移徙促成了经济增长的良性循环，这种积极的例子鼓励发展中国家管理而非控制人口移徙。

B. 高技能劳工移徙的管理和发展中国家的政策选择

55. 技术工人在国际劳动市场上的流动性可能会增加。经济理论指出了技术工人移徙带来显著的积极后果。例如，回国的移徙人员带回了技能、工作经验和积蓄，促进了生产力。海外侨民通过同原籍国保留的联系汇款并转让知识和技术，大幅度促进了资本流动，这样能够提高原籍国的生产力和经济增长。另一方面，新古典模式发现，技术工人的高度移徙缓慢了经济增长，“新增长”模式则发现这甚至更加减缓了经济增长，增加了贫穷。最近采用“人才循环”的概念，把技术工人的移徙看作全球经济中物资和信息流动的一个组成部分。它强调国家间交流的而非损失的可能性，还指出发展中国家面临的中心挑战是，需要适当参与全球劳动力市场上的技术交流。

56. 高技能劳工的移徙对发展中国家人力资源开发和经济增长的影响取决于失去这种劳工是否最终成为经济增长的一种中期甚至长期的阻碍因素。印度信息技术工人和非洲医疗保健工作人员代表两个极端的例子。印度信息技术专业人员的移徙启动了良性循环，导致了新的产业和就业机会，提高了印度全国各地信息技术服务的质量。这表明没有移徙的印度人也通过知识技术转让获得好处，这种转让增加了国内的人力资本和资本投资。印度的例子说明，回国人员的确能带回宝贵的管理经验、企业技能、同全球网络建立联系，甚至带来风险资本。知识技术转让增加了人力资本，也使该国更加吸引本国和外国投资者，启动了经济增长的良性循环。在另一极端，非洲医生和护士的向外移徙减少了当地技术工人的人数。在有些情况下，这造成医疗保健、尤其是农村地区医疗保健的素质降低，阻碍了投资，造成了生产力和收入不断下降的恶性循环。医生和教师不能在国内迅速补充，因为教育的收益迟滞，这些人员的移徙必定带来“人才外流”的纯净损失。

57. 最近劳工组织的一项研究探讨了发展中国家对技术劳工国际移动问题可能采取的各种对策，这些对策可能帮助减少流动，或抵消其不良影响。这项研究提倡把政策的重点放在改善国内教育部门的机会，以国内经济增长为目标，减少人口外移的动机。毫无疑问，让人民有理由留在（或是返回）本国是减少移徙的最有效的政策，也是促进人力资本平均水平和经济增长的最可靠的长期手段。该项研究还指出哪些政策专从海外侨民人口或“移居国外者”获得好处，作为抵消人口移徙不良影响的有效方法。这种情况大部分是自然发生的，因为移往海外的人有一种自然倾向，就是通过人方面和金钱方面的关系，同原籍国保持联系，这就促成与原籍国之间知识、技术、投资和贸易的交流，而原籍国同东道国的学术机构和私营部门机构以及移民社团之间的联系也促进了这种交流。无论是永久移民还是短期移民，他们同原籍国之间的联系都可能提供大量好处，抵消人才外流造成的损失。

58. 没有任何一个简单的政策选择能够保证双赢的结果，让所有利益有关者，包括移徙人员、原籍国、接受国，都从技术工人的国际移动获得好处。发展中国家

鼓励短期移徙、回归和汇款的政策更有可能促成经济的良性循环。以中国的台湾省为例，汇款和回归加快了经济扩展，带头的是信息和通讯技术部门的知识和技术转让和资本投资。不过，只有少数类似的情况（印度和大韩民国）。原籍国多半陷入恶性循环，专业人员逃离本国，造成本国在人力资本和经济增长两方面的纯净损失。这些国家一般的政策选择都有限。以保留实现经济扩展所需的人力资源为目的的紧缩移民政策很难维持，因为毕业生很难在本地找到好的工作。此外，原籍国还面临发达国家对这种劳工的激烈竞争。**技术劳工流动性越来越大，全世界都在争取这些工人，因此越来越需要从“人口移徙的管制”转移到“人口移徙的管理”。**

59. 发展中国家以吸引或保留高技能劳工为目的的政策改革不仅仅是为了竞相争取人力资源，还应考虑到其它政策层面。**原籍国应把人力资源开发的投资同经济奖励措施结合起来，加强劳动力市场和体制；还应促进并培养本地的企业精神和创新能力。**印度、中国台湾省、大韩民国和爱尔兰在吸引人员回国方面相当成功，这归功于开放经济，鼓励投资于创新及研究与开发的政策，也归功于这些国家，不仅支持地位稳固的厂商提高品级，还支持本地的企业精神。大韩民国政府为回国的移民开办了培训方案，在成立后六个月内，据报有 4 000 名工人参加了这个计划。斯里兰卡外国就业局制订了重新融合方案，包括提供贷款和回国移民子女教育奖学金。乌拉圭政府和阿根廷政府实施了奖励移民回国的政策，规定移民带回的产品免税。

60. 世界各地的移民协会有一个明确的目标，就是筹集资源支助家乡的项目，或联系本国的国民、企业家和专业人员，同时推动技能和知识的交流。其中一些网络由原籍国政府直接推动，例如墨西哥的三对一方案，其中移民以及地方、州和联邦政府各承担家乡特定项目费用的 25%。

61. 国际社会支持各种计划，鼓励原籍国专业人员同移民社区专业人员交流知识，所产生的积极成果可以得到进一步的支持。联合国信息和通信技术工作队连同联合国妇女发展基金（妇发基金）、联合国国际伙伴关系基金、数据伙伴研究所以及（美洲开发银行的）Grupo Cerfe 为非洲制订了一项计划。自从 2002 年以来，这项计划已经建立一个非洲信息和通信技术数据库，一个非洲社会风险资金和一个指导委员会来管理这个进程（非洲流落海外人士数字联络网）的执行。2003 年为加勒比流落海外人士数字联络网建立了一个同样的伙伴关系。另有一项虽然平行，但不相同的计划是称为，“通过侨居国民转移知识”的联合国方案。该方案资助自愿加入的高技能移民回原籍国访问，为期 3 至 12 周。在此期间，侨民专家在政府、大学、公私营企业工作。由这个方案支付往返机票以及服务期间的生活费。

62. 接受国与原籍国之间协调一致的战略，同国际机构和发展伙伴合作，解决技术劳工移徙问题，作为发展合作努力的一环，可以帮助确保这个国际流动过程给

发展中国家带来更有利的结果。这些战略中一项重要部分应当是加强或建立移民同原籍国之间的联络网，以促进知识、技术、投资和贸易的流动。

C. 从“人才外流”转移到“人才循环”的措施

63. 只有原籍国和目的地国参加基础广泛的管理人口移徙办法，以期减少原籍国境内的推动因素并限制国际招聘在接受国造成的一些不良影响，才能让各国切实分享国际人口流动带来的好处。要从“人才外流”转移到“人才循环”，原籍国和目的地国都必须订出适当的鼓励办法。

64. 在原籍国，可以通过劳工和移民政策来推动人才循环。便利移民回国访问，汇款，转让技术，移民进口设备降低关税等移民政策可以改善移民同原籍国建立经常接触和密切联系并吸引他们最终回国的机会。这种政策可以进一步鼓励移民在原籍国设立小型企业。软件工业就是一个良好例子，说明技术工人跨界流动已经成为发展中国家和发达国家双方公司联系和交易方式的关键因素。劳工政策可以在受影响的经济部门调整国内工资或提供更好的职业发展前景，借以解决技术工人短缺问题，缓解国际对技术工人需求所造成的压力。

65. 在国际上，双边协定可能越来越涉及高技能和合格的劳工，如菲律宾护士在挪威和荷兰的临时工作方案。一般来说，这些协定提供一个手段，让各国加强人口移徙问题的协调，向海外国民提供保护，同时也保障移民在本国境内的福利。东道国有时也提供机会，让移民提高技能，导致向原籍国大量转让技能和技术。在多边层次上，利益有关者应一道努力，制订高技能劳工就业方面的良好做法。各国应商定一项全球安排，管理就业、招聘、培训和工作许可证的计划，便利人才循环，确保对技术劳工的公平竞争，并使所有利益有关者都蒙受其利。在东道国和接受国负责就业、招聘、培训和工作许可证计划的公私机构应表现出具备这种共同承担责任的意识。

66. 各国不论是原籍国、过境国或目的地国，移民利益、关注、优先事项和利益等方面，有共同的基础。各国应在全球、区域和分区域各级加强协调与合作，以便交流和改进劳工出现短缺和过剩的部门的数据和信息，并促进劳工市场的流动性和灵活性，以满足对劳工的需求。

67. 许多区域集团，包括南锥体（南方共同市场）安的斯共同体和中美洲一体化体系，已经订立多边倡议，其中包括具体承认人口移徙的重要性。在这方面，分区域一体化协定提供了适当的机会，来处理人口移徙问题，将其视为经济社会状况比较相似的成员国之间伙伴关系的一个关键环节。应支持努力加强双边、区域和多边协定，以便利劳工的流动。应鼓励各国开展双边、区域和区域间的协商进程，因为这是制订移民合作管理办法的关键，并有助于全球一级的合作。

69. 国际人口移徙对其它领域和政策也有重大影响。多边议程必须包括努力有系统地解决其它进程中人口移徙的问题。例如，区域之间的合作方案和区域组织，

以及有关贸易、环境和税收问题的全球论坛，都应处理人口移徙问题。若干自由贸易区协定，例如《北美自由贸易协定》，已经订有关于某几类专业人员自由流动的规定。修改政策放宽跨越国际边界的人口移徙，即便是给国家和国家以下的财政系统带来竞争压力，仍可能带来“贸易的惠益”。目前《服务贸易总协定》方式四（规范提供服务的自然人的流动）的谈判进程可能把外籍工人的职业和停留期限的定义标准化，并对高技能劳工的移动产生深远的影响。其它政府间协商进程和国际倡议正在协助把人口移徙问题列入全球议程，并处理这一现象，使各方都蒙受其利。大会关于国际移徙与发展的决议，以及秘书长成立国际移徙问题全球委员会，都是朝着这一方向采取的重要步骤。大会认识到这一问题越来越重要，还决定在 2006 年举行一次关于国际移徙与发展问题的高级别对话，讨论其多种层面问题，并指出如何尽量增加其发展收益和尽量减少其不良影响。

注

¹ 联合国开发计划署《人类发展报告》，1990 年。

² Amartya Sen 《发展即自由》，Random House，纽约，1999 年。

³ Gustar Ranis 和 Frances Stewart，“人力发展的成功战略”，伊利莎白女皇皇室工作文件系列（见 QEH WPS32）。