



## 贸易和发展理事会

第六十五届会议，第一期会议

2018年6月4日至12日，日内瓦

临时议程项目5

非洲的经济发展

## 非洲的经济发展：移民与结构转型

## 概述

## 内容提要

预计到2050年，非洲将是全球人口增长率最高的地理区域，这将对国际移民以及非洲大陆的经济发展产生重要影响。人们会流动，而且历来如此。因此，问题不在于人们是否流动，而在于流往何处，以及在何种环境和条件下流动，从而使任何流动都能释放其经济潜力。要充分发掘这一潜力，需要加强努力，确立最有助于非洲结构转型的移民管理愿景。

《2018年非洲经济发展报告：移民与结构转型》分析了非洲移民的广泛模式以及侨民对原籍国结构转型的贡献。报告的结论提出了新见解，使贸发会议能够向非洲各国政府和非洲大陆以外的移民利益攸关方提出政策建议。报告认为，非洲移民可在非洲经济的结构转型中发挥关键作用。管理完善的移民也可为协助在非洲内外实现可持续发展目标提供重要手段。报告采用了以人为本的创新叙述方式，探讨移民如何为结构转型作出贡献，并指出了非洲不同部门吸收额外劳动力的机会。



## 导言

1. 非洲是全世界人口增长速度最快的洲。非洲大陆目前正处于十字路口。问题在于其劳动人口的增长是否会带来期望已久的人口红利。近年来，试图穿过地中海抵达欧洲的非洲青年形象频频出现在 24 小时新闻频道上，提高了人们对移民国际层面的关注。从非洲流往其他地区特别是欧洲的移民，一直是政治辩论的焦点。随着船只在地中海继续前行，非洲移民逐渐成为国际事务中的热门话题之一。相比之下，还有一个以移民在非洲大陆内部各国各地区的流入流出为特点的非洲内部层面，这一层面尽管具有重要的经济意义，却在有关移民和发展的讨论中很少受到关注。
2. 《2018 年非洲经济发展报告：移民与结构转型》试图将非洲移民拼图的关键部分与移民对非洲结构转型的意义联系起来。报告利用了将移民与结构转型相联系的理论 and 经验基础方面的现有知识。它通过汇编高度综合的微观家庭数据的各种来源，采用一系列定性和定量分析工具来说明非洲内部的移民如何促进原籍国和目的地国的社会经济发展。报告还讨论了非洲人从移民北方和世界其他地区中获得的好处。
3. 报告从非洲角度来看待移民问题，研究了非洲国家如何可以利用非洲各国国内外人力资源的经济潜力来推动结构转型。
4. 报告还力求更好地说明非洲移民的多个方面，以及它们如何与家庭、区域和大陆层面的经济和贸易因素交织在一起。尽管非洲内部的移民与区域和大陆一体化有关，但知识差距仍然对其社会经济和贸易产生影响。

## 一. 主要结论

### A. 非洲的移民主要是该大陆内部的移民

5. 2017 年，非洲的国际移民有一半以上(53%)仍留在非洲大陆。除北非外，非洲内部移民的比例比这要高得多，因为来自非洲大陆的国际移民有 80% 以上居住在以下地区：东部、中部和西部非洲。

### B. 非洲内部的移民是经济增长的催化剂

6. 报告的研究结果显示，非洲内部的移民可对目的地国的结构转型产生积极影响。贸发会议根据现有移民情景作出的预测表明，到 2030 年，移民流动可致非洲人均国内生产总值(GDP)大幅增加。从经济角度而言，这意味着到 2030 年人均 GDP 将达到 3,249 美元，从 2016 年起复合年增长率为 3.5%。2016 年，非洲人均 GDP 的平均值为 2,008 美元。
7. 非洲的汇款流入占非洲所有私人资本流入的一半，并从 2005-2007 年的平均 384 亿美元增至 2014-2016 年的 649 亿美元。但实证分析发现，尽管原籍国收到的汇款数量较多，但在结构转型方面受移民的影响较弱(不确定)。影响较小的原因包括熟练劳动力流失和税收减少的冲击、经济发展的结构性制约因素以及监管障碍(如汇款和招聘服务成本高)等。消除这些障碍并改善政策和监管条件是在这些国家将移民给可持续结构转型带来的益处最大化的必要条件。

8. 移民可有助于提高目的地的劳动生产率。移民存量的增加使部门内生产增长率升高。对于过去移民较多的部门(农业、制造业、采矿业、建筑业和服务业),这种影响的规模更大。报告认为移民数量增加与制造业增加值的增长有关,但注意到生产率提高对创造就业的影响有限。这可能与大多数非洲国家高质量的技能制造工作相对缺乏有关。

### C. 移民带来持久的增长和发展效益

9. 报告关于移民对目的地国和原籍国的增长和社会经济发展产生积极影响的结论与其他研究相一致,其他研究表明,外来移民对 GDP 的估计贡献大小不等,小至加纳的约 1%,大至科特迪瓦的 19%。移民还通过税收和消费促进目的地国的发展,因为移民者约 85%的收入都花在目的地国。因此,除了对当前产出的贡献外,外来移民还带来了目的地国现有和未来劳动力的增长。贸发会议对移民经济传播渠道的研究表明,受过教育的外来移民(主要是在原籍国而不是目的地国接受高等教育)对结构转型产生了额外的积极影响。还有一些证据表明,移民返回原籍国会带来可以刺激生产力的知识和技能。

### D. 移民促进贸易

10. 报告对非洲粮食贸易模式的研究突出表明了移民对贸易的促进作用。假设移民在新国家的收入较高,则出口额将会增加,从而给原籍国带来资金流入。同样,主要接收国从非洲内部进口的粮食似乎也增加,其速度往往远高于来自非洲其他国家的移民速度。

### E. 移民促进包容性增长和女性移民更广泛的生计机会

11. 在非洲,不但妇女移徙的重要性日益增加,而且女性移民正在为原籍国和目的地国的包容性增长作出贡献。女性移民为其家庭和社区的经济发展提供了重要的实物汇款。然而,非洲女移民面临着重大挑战(护理和家庭责任以及劳动力市场上的竞争劣势),这不仅影响她们的移民经历,还影响她们在目的地国劳动力市场上的求职结果。

### F. 半技能和低技能移民均有助于目的地国的增长

12. 管理完善的劳工移民(即通过针对低技能和半技能移民的灵活劳工政策等措施)可以促进劳动力的流动,同时弥补缺乏供应区域劳动力市场的不足。这些工人填补了劳动力缺口,理论上可使目的地国的本地工人从事更高价值的工作。报告发现了有证据表明,低技能和半技能移民的技能有所提升,这可对生产力产生积极影响。但低技能和半技能移民有时在区域劳动力市场中处于不利地位。显然需要加快实施非洲护照政策,以促进非洲人在非洲大陆上的流动。卢旺达是良好做法的又一例证,该国有劳工立法条款,允许东非共同体伙伴国的公民在该国工作,并向外国工人颁发工作许可,同时为半技能工人办理临时居留许可。

## G. 移民既不是实现可持续发展目标的负担，也不是其灵丹妙药

13. 由于政策框架不完全适于促进移民对社会经济发展的影响，因此不能将移民视为实现可持续发展目标的负担或灵丹妙药。报告发现，移民在影响原籍国和接收国社会发展相关指标的趋势方面所发挥的作用不大。移民的增加似乎并未改变工资差异或致公共卫生支出增加。但在目的地国，移民使教育支出增加，成效更大。对许多国家在 2030 年和 2063 年实现与健康和教育相关的可持续发展目标的可能前景进行的研究表明总体状况良好，尽管还可以更好。在移民增加的同时，教育和健康也有所改善，特别是对妇女而言。

## H. 将移民、贸易和投资政策与长期发展目标相统一

14. 本报告的分析结果还意味着，为避免遇到与贸易自由化有关的同一些陷阱，应当满足某些条件，促使各国技能和非技能劳动力的时间和空间分配发生动态变化。为此，各国需使移民、贸易和投资政策与其长期发展目标相一致。换言之，非洲的移民政策和监管框架应使 2017 年非技能劳工大量向外移民的国家成为未来技能劳工的目的地国。报告所作的分析指出了非洲不同区域农业、服务业和制造业的机会。国家、区域和大陆层面一致的移民政策将成为从相关的不同价值链中获益的关键。

## 二. 政策建议

### A. 实现移民、贸易、投资和技术政策的一致性，为结构转型创造条件

15. 在大多数情况下，人们流动是为了寻求更好的生活。他们流动是因为想找到体面的工作。快速发展的服务业正为非洲利用非传统路径实现结构转型确定方向。但劳动密集型农业和制造业的发展仍然是必要的。凭借适当的基础设施、扶持性的政策和监管环境以及技能劳动力，非洲在一些以商品为基础的工业价值链中处于世界领先地位。本报告确定了具有这种潜力的国家和部门。应作出集体努力，将公私营部门行为方集合在一起，对这些主要部门进行技能分析。然后，这种评估应作为规划人力资本开发、包括职业培训和高等教育的基础，并协助制订区域和洲移民行动计划。

16. 宏观经济、贸易、投资和技术政策缺乏一致性是非洲工业化进展有限的诸多原因中的一个重要原因。有助于结构转型的管理完善的移民可成为一个凝聚因素和努力实现这些领域更大一致性的推动力。考虑到这一点，正在实行的国际投资协定改革应与非洲工业化和区域一体化议程的优先事项相一致。

17. 非洲各国政府应注意维护政策和监管空间，以满足其各自工业化战略的需要。这种监管空间可包括优先考虑泛非劳工流动以及技能和技术转让。不同国家重点清单和部门政策的具体设计可能不尽相同，但共同点应是发展具有竞争力和创新精神的非洲劳动力。

## B. 实施关于洲一级人员自由流动的现行政策、法律和监管框架

18. 人员的自由流动和劳工移民是非洲联盟建立统一和一体化的非洲这一目标的核心内容。除了移民政策和协议外，非洲联盟 2015 年通过的《关于就业、消除贫困和包容性发展的宣言和行动计划》(瓦加杜古+10)将劳工移民视为一个关键优先领域。同样，非洲联盟委员会 2014-2017 年战略计划也将促进劳工移民作为一项具体战略。此外，在为落实非洲联盟 2006 年非洲移民政策框架及加强对非洲劳工移民和流动的有效管理和监管而作出的努力下，非洲联盟 2015 年 1 月第 24 届大会通过了《促进发展和一体化的劳工移民治理》，2017 年通过了《非洲联盟经修订的非洲移民政策框架和行动计划(2018-2027 年)》。非洲联盟还设立了专门负责处理侨民和汇款问题的机构，其中包括非洲联盟委员会公民和侨民局中心以及非洲汇款协会。在有效实施现有框架方面速度缓慢的原因包括，关于劳动力流动自由化得失分配的信息有限。《2018 年非洲经济发展报告》的结论有助于填补与区域一体化进程相关的专题领域的信息差距。

19. 报告的研究结果还表明，需要在洲一级制定专题行动计划。例如，在劳动力流动方面，实施洲一级移民框架的同时，还应当设计一些机制，以便根据非洲各分区域的技能短缺情况作优化调整。在这一点上，具体措施包括在洲一级统一资格标准。应当制定更多措施，使私人投资者能够不因非洲各区域经济共同体之间劳动力流动协议的差异而受到影响，这些差异系因不同动态而造成，反映了其成员国的不同利益。

## C. 建立区域和大陆机制，利用非洲内部移民的益处促进结构转型

### 对成员国而言

20. 区域经济共同体可将移民和共同发展原则纳入其政策框架。共同发展原则将移民者视为发展合作项目和方案的重要伙伴，并作为一种政策方针，力求最大限度地实现移民给原籍国和目的地国利益攸关方带来的益处。在这方面，本报告关于移民对经济和贸易影响的研究结果可为国家移民政策提供参考。这些研究结果考虑到国家类型学，基于的是各国移民程度(高、中、低)及其与实现可持续发展目标和《2030 年议程》的不同进展阶段之间的联系。各国还可以借鉴摩洛哥移民战略纳入原籍国、过境国和目的地国共同发展原则的经验教训。共同发展举措包括移民协会的能力建设和技能转让激励措施，原籍国生产部门投资以及便利循环移民。

### 对区域一体化组织而言

21. 混合移民(即正常和非正常移民的结合)的增加凸显了区域层面的协调可在为国家协调委员会的决定提供信息方面发挥的重要作用。管理完善的移民政策还需要充分了解非正常移民、人口贩运和偷运如何不利于优化移民的发展影响。为此，举例来说，非洲之角各国应将其国家政策的设计和与现有的区域举措结合起来，如 2006 年《瓦加杜古打击贩运人口特别是贩运妇女儿童行动计划》以及非洲联盟关于打击贩运人口和偷运移民的非洲之角倡议。此外还应落实 2014 年关于人口贩运和偷运的《喀土穆宣言》中提出的建议，人口贩运和偷运也与难民人数增加有关。

22. 在广泛的发展伙伴支持下，政府间发展组织的区域移民框架提供了许多可在其他地方推广的良好做法。区域移民框架是一项不具约束力的参考文件，力求为成员国提供一种一致和共同的移民管理办法。它促进发掘移民的发展潜力，并为协助各国政府根据本国优先事项和资源制定和实施国家移民政策提供指导方针和原则。其最终目标是保护政府间发展组织所有成员国的移民。政府间发展组织还有一个区域协商进程，这是一个区域对话平台，但其决定尚未得到充分执行。该组织的区域移民协调委员会也是一个交流论坛。不过，随后制定的《2015-2020 年移民行动计划》尚未转为相关的国家层面成果以及有时限的行动和措施。为此，应投入更多的资源来建设成员国决策者和移民相关机构的能力。

23. 区域经济共同体和非洲联盟应共同推动公私部门对话和信息共享平台。目前，信息流动不完善导致个人和政策层面的决策过程效率低下。许多私营部门平台汇集了来自非洲国家的招聘方、雇主、学生和移民，如非洲家乐福。举例来说，这类举措可以扩大范围，将其他行为方包括在内，并在区域和大陆层面加以实施。建立移民业公私部门利益攸关方之间的联系是促进非洲结构转型的有效移民政策的关键。所作努力应以原籍国和接收国、洲一级组织和商业协会之间的有效合作为基础。这些平台还应当聚集来自非洲大陆接收国的决策者，讨论移民问题上相对立的观点。有充分的证据表明，在全球一级，私营部门意识到非洲更大的一体化和移民流动带来的商业利益。相反，一些发达国家目的地的政治言论越来越多地提倡对移民采取限制和消极措施。将两组利益攸关方汇集在一起，可能有利于创造就业机会，同时也有助于改变对移民的消极看法。

### 对目的地国而言

24. 应将移民工人的正常化作为优先事项。这种举措的现有实例表明，这样会使移民对国民经济的贡献得到更充分的承认，并被纳入一国的国内生产总值。它们能通过便利支付国家保险缴款和税收等途径，为移民提供更好的保护。关于正常化的宣传运动可以强调会在多大程度上错失对实体经济作出贡献的机会。例如，在摩洛哥，2016 年 12 月至 2017 年底期间开展了第二阶段的正常化工作。在全国 70 个省和地区提出了 26,860 项请求。

25. 目的地国管理完善的移民政策框架往往侧重于吸引高技能移民。尽管还需做更多工作来确认低技能劳动力在战略及其发展轨迹中的作用，但摩洛哥移民战略中兼顾高低技能的措施组合是非洲良好做法的一个例子。该移民战略中有利于移民的主要非歧视性措施如下：取消私营部门在可受益于特殊正常化措施的移民方面因国籍而厚此薄彼的做法，将处理具备所需技能和管理级别的移民活动证明的时间从 30 天减至 48 小时；建立在线平台，以便利摩洛哥外国工人的签证申请，最长处理时间为 10 天；取消在特定活动领域对摩洛哥公民的偏好，包括护士和助产士；以及取消对外国人建立合作社的限制。不过，使劳动法与移民战略相一致的工作正在进行中。摩洛哥目前正按 2016 年批准的国际劳工组织第 143 号公约正式开展反对虐待性劳动条件的斗争和促进移民工人的权利。同样，符合国际劳工组织 1964 年《本国人与外国人社会保障同等待遇公约》(第 118 号)的平等社会保障条件尚未获得通过。2017 年监测报告指出了需要改进的领域。这些建议为吸取其他国家移民政策设计和实施方面的经验教训提供了机会。

26. 关于移民问题，本报告认为需要促进侨民更多地参与其原籍国的发展。非洲侨民在这方面的贡献潜力现已得到广泛承认。这使得在国家、区域和大陆层面

制定了许多侨民政策。自首届全球非洲侨民峰会 2012 年在南非举行以来，侨民社群被视为非洲的第六个地区，从而在国家和大陆层面设立了专门的侨民署。埃塞俄比亚的情况在近年来制定这种体制框架的国家中显得十分突出。机构能力发展水平类似的其他国家可从该国的经验中获得深刻认识。在建立诸如毛里求斯的一站式设施和更强有力的协调机制方面需要作出更多努力。此外，许多捐助方正在支持与侨民有关的举措和投资基金。在所有这些举措中，应优先考虑根据原籍国在结构转型方面的具体需求来调整侨民的参与。

#### D. 在移民政策和监管框架中采用性别观点

##### 对各方而言

27. 在制定对性别敏感的移民政策措施时，应注意按照 1995 年第四次妇女问题世界会议的《北京行动纲要》所述，将这种方法的具体内容纳入基于权利的框架。这意味着要考虑三个权利层面。首先，应保证妇女享有合法移民机会的权利。妇女应当有机会获得和参与安全合法的就业。其次，在移民过程中应保证妇女权利，争取为她们提供安全可靠的招聘、同等报酬、体面的工作条件、获得法律服务和享有家庭生活的权利。第三，移徙本身应促进妇女权利的实现，包括增加在目的地国谈判工作条件的自主权和权力，以便使移徙对妇女及其家庭有益。

##### 对区域一体化组织而言

28. 将性别观点纳入移民框架有助于解决女性移民面临的独特挑战。鉴于非洲妇女的经济移民越来越重要，区域经济共同体可通过制定关于劳工移民的政策框架，纳入具体性别因素并解决女性移民在其各自的区域劳动力市场上所面临的根本挑战，在为女性移民优化求职结果方面发挥作用。

##### 对原籍国而言

29. 如今，女性移民可为下一代公民的未来作出贡献。她们的移民经历和汇到原籍国的款项在为非洲的结构转型创造条件方面发挥了作用。虽然许多妇女意识到她们将在目的地国遇到的工作条件，但风险偶尔会超出预期。尽管如此，倾听她们的声音意味着要从道德评判(特别是在现有双边协议的情况下)转向制定政策和措施，以最大限度地实现她们对原籍国社会经济发展道路的贡献。

30. 将性别观点纳入移民政策应包括承认女移民经验的价值。例如，可以通过对以前家政工人的认证计划来完成这项工作，以支持她们进入更高层次的照料经济价值链。在更普遍的层面上，国家政策往往歧视女性移民，普遍将移民设定为男性全职工作人员，有些国家在这方面更为明确，干脆禁止女性移民。此外，女性移民所从事的工作可能被作为“非真正工作”而遭到忽视，因此不受政策关注。报告的研究结果强调，需要扭转移民政策和监管框架不考虑性别问题的趋势。

##### 对目的地国而言

31. 通常将工人描述为男性，可能会限制女性移民的权利。例如，许多国家都只是男性移民，且无家人陪伴，这种历史遗留未能考虑到女性移民的新趋势。立法通常没有对家庭成员的地位作出规定。应当调整国内法律，考虑移民性别的多

样性。法律和监管框架也应能考虑到处于非正规经济下端的女性移民从事多种活动的复杂现实。

32. 此外，大赦或身份正常化的设计和适用应当顾及性别问题。家政工人的雇主可能不愿提供有关雇用的宣誓书，特别是他们在最低工资方面不遵守法律，并且想从雇用未经批准的工人中获利的情况下。作为女性移民正常化之中介的民间社会团体的支持往往被证明是切实有效的。

33. 移民或难民的涌入增加了发展程度较低的过境国和目的地国收容社区的脆弱性。妇女往往承担社区人口增加所带来的最大负担。因此，移民项目和方案也应特别注意支持收容社区妇女的生计。例如，意大利和国际移民组织 2017 年 7 月签署了一项协议，为收容社区的厄立特里亚女难民和潜在的埃塞俄比亚女移民提供经济机会，这是一个良好做法。

#### **对工会和雇主协会而言**

34. 工会中的既定规范和做法可能会间接限制妇女的参与。工会可能更熟悉以男性为中心的全职工作。它们在处理女性移民通常在非正式部门从事的工作类型方面可能没有经验。它们也可能在领导岗位方面表现出性别偏见，这限制了妇女的代表性以及妇女影响战略和目标的能力。雇主协会也有类似的问题。考虑到照料经济分部门中女性移民的人数很多，雇主协会应协助其成员保护家政工人和服务业弱势分部门中其他移民的权利。这方面的良好做法包括颁布行为守则，以此作为加强对各种做法监督的第一步。

### **E. 对全球移民契约而言：世界必须听到的声音**

#### **非洲希望将其移民故事搬上全球舞台**

35. 在达成全球移民契约之前，非洲联盟考虑到摩洛哥在制定和实施基于权利的逐步移民战略方面的最佳做法，将穆罕默德六世国王指定为非洲大陆移民的代言人。全球移民契约为非洲决心将本洲移民问题纳入全球移民议程提供了新动力。

36. 投入更多资源，为精心设计、强调移民经济和贸易层面的宣传行动供资，可在非洲大陆内更好地撰写“移民故事”。

37. 良好做法包括扩大讲述其移民之旅的侨民的声音。国际移民组织的社区对话倡议让社区中的长者与年轻成员就移民现实进行对话，这一举措也证明是行之有效的。这类举措必须考虑特定的背景情况，因为在有些社区，年轻人因受到老年人的压力而移民。最后，撰写新的“移民故事”时少用阴暗的色调、多用积极的色调，可帮助创造一个促进多边发展援助以支持增强复原力的新时代。

#### **加强对安全、有序和正常国际移民的承诺**

38. 全球移民契约提供了一个机会，可以强调加强对移民工人保护的必要性，包括通过促进劳工权利和为国际工人提供安全可靠的工作条件来加强这种保护。措施应包括确保外国工人的福利、社会保障和保险。应特别重视女性移民和身处困境的移民。

### 投资创新的数据收集

39. 本报告强调了进一步了解个人和家庭决定对于设定最佳政策目标的重要性。这种了解有赖于对家庭和个人数据集的使用。更好和更频繁的数据收集应有助于改善有关移民模式和移民者的信息。剖析这些现实将有助于减少先入为主观念的首要地位，特别是在民粹主义移民问题上。

40. 混合移民的增加也应有助于处理需在移民定义中反映不同细微差别的问题。同样，全球和区域数据集应包括移民的多个层面，以考虑经济和贸易变量。但数据收集是一项资源密集型工作。非洲内外各方都需要对非洲的移民现象有深刻的认识，因此，各方应当携起手来，共同为数据收集工作提供资金。这些举措是可以采取的——如果它们被视为在非洲和非洲以外目的地国制定和实施管理完善的双赢移民政策方面进行长期对话和合作的第一步的话。

## 三. 结论

41. 总而言之，非洲各国可通过以下方式进一步从移民中获益：

- (a) 使移民、贸易和投资政策与发展目标相一致
- (b) 利用汇款和侨民在原籍国进行生产性投资
- (c) 采取更灵活的劳工政策来缓解移民流动
- (d) 将移民者纳入劳动力市场
- (e) 为解决非洲社会经济发展的结构性决定因素分配资源。

42. 承认管理完善的移民对社会经济发展的益处，使移民问题被纳入了《2030年可持续发展议程》。因此，本报告努力发掘全球、中观和微观层面的数据，并以现有知识为基础，以便对非洲内部移民在非洲发展道路中的作用形成新的认识。基于性别的分析得出了一些结果，就目前对移民趋势的一些现有理解提出质疑，并对有关移民社会经济影响的长期迷局进行了探究。报告呼吁利用发展资源来消除结构性因素，以便对非洲的结构转型产生长期影响。