

世界 移民报告 2015



移民和城市 管理人口流动的新合作

中国与全球化智库（CCG）译



International Organization for Migration (IOM)

本书是在主编领导下由各位作者和编辑团队共同完成的。书中所述的调查结果、阐释和结论等不代表国际移民组织（IOM）和其成员国的观点。书中所使用的指称和材料表述不代表国际移民组织对于任何国家、领土、城市和地区及其主权，以及相关领土和边界的意见表述。

国际移民组织秉持人道而有序的移徙能够惠及移民者个人和社会的原则。作为一个政府间组织，国际移民组织与其在国际社会的合作伙伴一道致力于：帮助应对移民挑战，促进对移民事务的理解，鼓励通过移民实现社会与经济发展，以及维护移民者的个人尊严和福祉。

出版者: International Organization for Migration
17 Route des Morillons
1211 Geneva 19
Switzerland
Tel.: +41 22 717 91 11
Fax: +41 22 798 61 50
E-mail: hq@iom.int
Internet: www.iom.int

中方合作: 中国与全球化智库（CCG）
电话: 010-65611040
传真: 010-65611040
网址: www.ccg.org.cn

© 2015 International Organization for Migration (IOM)

版权所有，不得翻印。未经出版者事先书面许可，本出版物的任何部分都不得复制、存储于检索系统，或以任何形式、任何方法包括电子、机械、复印、录音或其他方式传播。

世界 移民报告 2015



移民和城市 管理人口流动的新合作

中国与全球化智库（CCG）译



International Organization for Migration (IOM)

目 录





编辑团队.....	vi
致 谢	viii
《世界移民报告2015》研讨会、背景论文与专栏	x
专栏、移民之声、图表、表格和地图	xiv
中英文全称与简称.....	xviii
前 言	xx
概 览	1
 第一章 导 读	 14
本章概要.....	15
1.1 最新趋势.....	17
1.2 定义和术语	19
1.3 新城市目的地的研究差异	22
1.4 报告阅读指南.....	26
参考文献.....	31
 第二章 移民与城市多样性	 34
本章概要.....	35
2.1 引言	37
2.2 城市环境的多样性	38
2.3 移民模式	50
2.4 城市内部的多样性	57
2.5 结束语	61
参考文献.....	63
 第三章 城市移民的脆弱性和应变能力	 74
本章概要.....	75
3.1 引言	77
3.2 脆弱性类型	77
3.3 获取资源和机会的障碍	81
3.4 脆弱性的具体类型和产生环境	85
3.5 合作建立应变能力	99
3.6 结束语	104
参考文献.....	106

第四章 城市移民与经济发展	116
本章概要	117
4.1 引言	119
4.2 移民和城市减贫	119
4.3 城市多样性与经济优势	130
4.4 移民是国际发展的促进者	142
4.5 结束语	150
参考文献	152
 第五章 管理人口流动的城市合作	162
本章概要	163
5.1 引言	165
5.2 移民融入和城市治理	165
5.3 移民融入的多层次治理	167
5.4 移民是城市的建设者	178
5.5 结束语	180
参考文献	182
 第六章 结语	186
参考文献	192
 索 引	194





编辑团队



主编

June J.H. Lee

执行主编

Jill Helke and Frank Laczko

副主编

Asmita Naik

文字编辑

Antoinette Wills

写作团队

June J.H. Lee (第一、二、四、五、六章)

Lorenzo Guadagno (第三章)

Ann-Christin Wagner, Sansae Cho, and Yuka Takehana (研究助理)

世界移民报告顾问委员会

Gervais Appave (主席), Mohammed Abdiker, Leonard Doyle, Carmela Godeau, Bernd Hemingway, Davide Mosca, Akio Nakayama, Robert Paiva, Marcelo Pisani, Bruce Reed, Pindie Stephen and Theodora Suter

编辑支持

Paula Benea, Olivier Ferrari, Salvador Gutierrez, Barbara Rijks, Azzouz Samri and Ezequiel Texido

出版

Valerie Hagger

排版

Carmelo Torres

翻译

Carmen Andreu, Fabienne Witt and the TRS team

执行助理

Frances Solinap, Antoinette Wills, Ann-Christin Wagner, Sansae Cho and Daniel Szabo

制图

Daniel Szabo

致谢



编辑团队感谢所有对本报告做出贡献的作者，包括城市的市长、地方官员以及城市与移民事务工作人员。尤其感谢国际移民组织总干事William Lacy Swing，是他的远见卓识和支持鼓励使本报告得以出版。

国际移民组织（IOM）所有海外办公室的工作人员为收集“移民之声”和相关数据付出巨大努力，总部同事也协助进行数据收集与分析，在此表示特别感谢。

编辑团队还要感谢Melissa Siegel（马斯特里赫特大学）、Cecilia Tacoli 与David Satterthwaite（国际环境与发展学会），他们均在世界移民报告内部交流系列研讨会上做了发言。

编辑团队尤其感谢澳大利亚政府、荷兰政府对《世界移民报告2015》的制作与出版给予慷慨资助。

编辑团队还想对阿德莱德大学澳大利亚人口与移民研究中心主任Graeme Hugo教授致以特别谢意，他在交付本报告研究论文终稿后，于2015年1月20日辞世。



世界移民报告2015

研讨会、 背景论文与专栏



研讨会

移民与难民如何融入全球城市：探讨城市与商业的角色

作者：Melissa Siegel

荷兰联合国大学—马斯特里赫特创新与技术研究中心 马斯特里赫特治理研究生院 培训与研究项目的移民研究负责人

瑞士日内瓦，2014年5月2日

城市移民与新型脆弱性

作者：Cecilia Tacoli

国际环境与发展学会人类住区小组负责人、首席研究员

瑞士日内瓦，2014年10月30日

城市化、城市贫困与农村—城市迁移

作者：David Satterthwaite

国际环境与发展学会高级研究员

瑞士日内瓦，2014年10月30日

背景论文

人口移徙城市的趋势、挑战和新机遇

作者：Ayşe Çağlar

移民、健康与城市化：关联性挑战

作者：Caroline Schultz

城市化、农村—城市迁移与城市贫困

作者：Cecilia Tacoli、Gordon McGranahan与David Satterthwaite

亚太地区人口移徙城市的趋势、挑战、应对与政策

作者：Graeme Hugo

非洲城市化、农村—城市迁移与脱贫之间的联系

作者：Mariama Awumbila

城市欢迎移民：美国大都会地区吸引和留住移民的策略

作者：Marie Price

城市移民的企业家精神研究

作者：Katrin Marchand与Melissa Siegel

撒哈拉以南非洲移民与城市的新型合作

作者：John Oucho

印度人口移徙城市的趋势、挑战和机遇

作者：Ram B. Bhagat

中国的就地城镇化：过程、促进因素与政策启示

作者：Yu Zhu

移民与城市化路径：拉丁美洲人文地理重塑中的新挑战

作者：Fernando Murillo

中东和北非地区的城市移民趋势以及流离失所引发冲突的挑战

作者：Mona Serageldin、François Vigier与Maren Larsen

专栏

作者：Amina Benkais-Benbrahim

瑞士沃州移民融合与防止种族主义办公室主任

作者：Arun Peter Lobo

美国纽约城市规划局人口处副主任

作者：Atilla Toros

土耳其内政部移民管理总署主任

作者：Carlos Mora Álvarez

墨西哥国务委员会移民事务执行主任

作者：Cécile Riallant

比利时布鲁塞尔移民与发展联合计划管理部项目经理

作者：Fatma Şahin

土耳其加齐安泰普都市区市长

作者：Fritz Kuhn

德国斯图加特市市长

作者：Michael Collyer

英国布莱顿市萨塞克斯大学地理学副教授

作者：Nava Hinrichs

荷兰海牙移民与难民事务署执行主任

作者：Pauline Texier

法国里昂第三大学高级讲师，UMR环境、城市、社会实验室研究员

作者：Wilfredo B. Prilles, Jr.

菲律宾那牙市城市规划与发展办公室协调员

作者：Yasuyuki Kitawaki

日本浜松市市长（任期：1999~2007）



专栏、移民之声、 图表、表格 和地图



专栏

专栏1:	美国纽约如何运用美国社区调查	23
专栏2:	迁往人口衰退的西班牙亚拉贡地区	42
专栏3:	中国的就地城镇化	43
专栏4:	印度班加罗尔“第一代”和“第四代”贫民窟比较	45
专栏5:	墨西哥提华纳：为返乡移民和过境移民提供帮助的城市	49
专栏6:	日本的移民和移民集聚区：外国人口集聚地委员会	55
专栏7:	英国伦敦的城市多样性	58
专栏8:	加纳阿克拉的移民	61
专栏9:	城市移民和不同形式的城市暴力	78
专栏10:	印度尼西亚雅加达：非正规居住区的移民及风险	79
专栏11:	城市环境中女性移民群体的脆弱性	84
专栏12:	城市移民获得优质医疗保障的障碍	86
专栏13:	建立有效医疗合作的案例	89
专栏14:	阿拉伯叙利亚共和国阿勒波：国内流离失所者的避难所	91
专栏15:	土耳其加齐安泰普：移民融合的故事	93
专栏16:	在飓风桑迪发生前后的纽约拉丁美洲移民	98
专栏17:	洛皮诺斯：阿根廷布宜诺斯艾利斯大都市地区的 非正规居住区的演变	101
专栏18:	墨西哥和阿根廷的汇款政策	126
专栏19:	非洲贫民区的电子废品生意	127
专栏20:	城市地区妇女的机会	128
专栏21:	移民进入当地劳动力市场的挑战	132
专栏22:	瑞士沃州的移民融入计划：公共政策的挑战和目标	134
专栏23:	荷兰鹿特丹市：企业和城市之间的合作	137
专栏24:	英国苏格兰格拉斯哥的民族创业计划	142
专栏25:	菲律宾那牙市：将移民纳入当地的发展规划	147
专栏26:	美国的多层次移民治理	168
专栏27:	美国门户城市的庇护遗留问题	169
专栏28:	德国斯图加特：多元文化的城市——到达、居住、塑造	170
专栏29:	摩洛哥：国家和地方需要改进对移民的管理	172
专栏30:	巴西阿雷格里港市：参与式预算和移民融入	175
专栏31:	土耳其马尔丁：移民——城市建设的促进者	179

移民之声

多城记：在Ypejh ú、布宜诺斯艾利斯、马德里工作和生活 30

享受非洲城市提供的机会：一位刚到布琼布拉的年轻人 62

带着希望进行重建：一个在拉各斯的乍得人 105

一个人在阿克拉：一步一步博未来 129

为未来制定新计划：在维也纳的叙利亚难民 136

建设多元文化的首尔：一个越南婚姻移民 149

友好互信做生意：在莫斯科的移民企业家 151

跨越大洋建立的家庭联系：在里斯本工作的巴西母亲 181

图表

图表1: 主要城市的外国出生人口占比 39

图表2: 各地区居住在贫民窟的城市人口比例 44

图表3: 印度一些特定城市群的移民人口所占比例 51

图表4: 伦敦的外国出生人口（2011年） 58

图表5: 城市移民所面临的机遇和挑战 83

图表6: 1960~2010年全世界城市化与人均GDP的基准年百分比 122

图表7: 地方发展循环 145

图表8: 移民作为城市间的桥梁 146

表格

表格1: 数据来源对比 25

表格2: 亚太地区主要城市和国家外国出生人口比例 (%) 54

表格3: 经合组织国家自雇与商业投资移民的政策准入标准 140



地图

世界地图:	移民和城市概览	12
地图1:	全球移民目的地的多样化	37
地图2:	过境城市—非洲	47
地图3:	过境城市—中美洲和墨西哥	48
地图4:	移民融入的优秀实践	161



中英文 全称与简称

美国社区服务	American Community Service, ACS
亚洲开发银行	Asian Development Bank, ADB
获得性免疫缺损综合征/艾滋病	Acquired immune deficiency syndrome, AIDS
亚太经济合作组织/亚太经合组织	Asia Pacific Economic Community, APEC
美洲国家协会/美洲国家理事会	American Society/Council of the Americas, AS/COA
东南亚国家联盟/东盟	Association of South East Asian Nations, ASEAN
中国（海南）发展改革研究院	China Institute for Reform and Development, CIRD
欧洲委员会	Council of Europe, CoE
梦想法案	Development, Relief and Education for Alien Minors, DREAM
欧洲疾病预防和控制中心	European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC
欧洲和地中海人权网络	Euro-Mediterranean Human Rights Network, EMHRN
经济政策论坛	Economic Policy Forum, EPF
欧洲联盟/欧盟	European Union, EU
欧盟统计局	Statistical Office of the European Communities, Eurostat
国内生产总值	Gross Domestic Product, GDP
全球创业观察	Global Entrepreneurship Monitor, GEM
志愿服务促进基层融合项目	Grassroots Integration through Volunteering Experiences, GIVE
第三次联合国居住与城市可持续发展会议/人居III	United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban, Development, Quito, Ecuador, 17-20 October 2016, Habitat III
人类免疫缺陷病毒	Human immunodeficiency virus infection, HIV
联合国国际移民与发展高层次对话会议	UN High-level Dialogue on International Migration and Development, HLD
国内流离失所者	Internally displaced person, IDP

国际红十字会与红新月会联合会

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC

国际环境与发展学会

International Institute for Environment and Development, IIED

国际劳工组织

International Labour Organization, ILO

全球国内迁移项目

Internal Migration Around the Globe, IMAGE

国际移民组织

International Organization for Migration, IOM

移民与发展联合计划

Joint Migration and Development Initiative, JMDI

英语水平有限

Limited English proficiency, LEP

马尔特泽移民和医疗组织

Malteser Migranten Medizin (Maltese Migrant Medicine), MMM

非传染性疾病

Non-communicable disease, NCD

非政府组织

Non-governmental Organization, NGO

经济合作与发展组织/经合组织

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD

菲律宾海外工人

Overseas Filipino Workers, OFW

(瑞士)州移民融入计划

Programme d'intégration cantonale (Cantonal Integration Programme), PIC

里约+20峰会

United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012, Rio+20

特别行政区

Special Administrative Region, SAR
(特指中国香港特别行政区)

肺结核病

Tuberculosis, TB

安居阿根廷

Un Techo para mi País (A Roof for my Country), TECHO

海牙难民和移民事务署

The Hague Process on Refugees and Migration, THP

乡镇企业

Township-village enterprise, TVE

世界城市和地方政府联盟

United Cities and Local Governments, UCLG

联合国

United Nations, UN

联合国经济和社会事务部
/ 联合国经社部

United Nations Department of Economic and Social Affairs, UN DESA

联合国开发计划署

United Nations Development Programme, UNDP

联合国教育、科学及文化组织
/联合国教科文组织

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO

联合国人类住区规划署 / 联合国人居署

United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT

联合国难民事务高级专员公署

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR

联合国儿童基金会

United Nations Children's Fund, UNICEF

世界卫生大会

World Health Assembly, WHA

世界卫生组织

World Health Organization, WHO

世界移民报告

World Migration Report, WMR

前言



《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》是国际移民组织的世界移民报告系列的第八本报告，主要关注人口迁移如何影响城市发展以及移民在城市中的生存状况。

目前，国际上关于移民趋势和政策的讨论多数还停留在国家层面，本报告旨在关注城市层面的移民问题，让人们更加了解移民与当地社会经济动态以及城市发展之间的密切联系。

《世界移民报告2015》的主要章节探讨了从移民数量增长到多样化的城市环境等所带来的挑战与机遇。本报告研究发现了各种形式的移民和人口流动给城市发展带来的潜在优势，以及如何运用创新方法使移民政策与城市化政策可以更好地为移民和城市的共同利益服务。

本报告侧重于关注全球发展中国家的城市移民问题，拓宽了当前主要关注发达国家的城市移民问题的研究视角。报告强调了城市和移民如何协作，以降低各类迁移风险，善用日益增长的城市多样性，结合移民与来源国和东道社区的联结，促进社区恢复力建设和地方经济、社会与文化发展。

本报告结论部分提出一系列建议，便于未来城市举措中把移民作为合作伙伴，以及将移民问题纳入城市化和2015年后全球发展框架的讨论之中。

《世界移民报告2015》一如既往地得到来自国际移民组织的同事和外界专家在专业知识和经验上的支持与贡献。我们要特别感谢各位市长和城市政府当局对本报告的贡献，谢谢你们分享了见解、经验和专业知识。我们还要感谢澳大利亚政府和荷兰政府的慷慨资助。

我们由衷希望本报告能够为促进城市可持续发展的政策制定和2015年后全球发展议程的讨论做出贡献。



William Lacy Swing
国际移民组织总干事

概 览



概 览

我们生活在一个城市化快速发展的时代，有越来越多的人到城市中生活。2014年，全球超过54%的人口居住在城市（联合国经社部，2014）。¹ 目前城市人口为39亿，这一数量在未来几十年会持续增长，到2050年将达到约64亿（同上）。据统计，全球每周约有三百万人口移居到城市（联合国人居署，2009）。移民对城市化进程产生了巨大的推动作用，并使城市成为更具多样性的居住地。

全世界近五分之一的外国出生人口居住在全球主要的发达城市（Çaglar, 2014）。在一些城市中，比如悉尼、伦敦和纽约，移民人数超过总人口的三分之一；在布鲁塞尔、迪拜等一些城市中，移民人数占当地总人口的一半以上。其他城市的移民人口在近几年也增长迅速。例如，在首尔居住的外国人口数量是十年前的两倍。² 那些亚洲和非洲的飞速发展的中小城市，在未来将会吸收全球绝大多数城市新增人口（联合国经社部，2014）。这种向城市迁移的人口流动模式以国内流动的暂时性和循环性为主要特征（Hugo, 2014）。

城市化的飞速发展，移民人口的快速增长给移民者、社会和政府带来了机遇和挑战。《世界移民报告2015——移民和城市：管理人口流动的新合作》探讨了迁移和移民如何塑造城市，以及移民的生活又如何被城市及其居民、组织和制度所塑造。本报告考察了移民和城市在就业、住房和医疗等问题上的相互关系，以及移民者如何为建设和振兴城市贡献自己的资源和才智。本报告还介绍了一些城市的创新案例，这些城市在应对日益增长的全球流动性和社会多样性上取得了积极成果。本报告将着重介绍移民群体、当地政府、公民社会以及私营部门在城市管理上的新合作关系，以应对移民与城市发展所提出的挑战。

移民和移民治理问题应成为城市规划和可持续发展的前沿问题。然而，关于城市化的全球讨论很大程度上忽视了移民问题。在国际社会规划的新的全球城市议程中，明显缺乏对移民问题的关注，例如第三次联合国居住与城市可持续发展会议。³ 此外，很多城市 and 当地政府仍未将迁移和移民问题纳入其城市发展规划和实施之中。因此，移民在有关城市化与城市的国际讨论中通常被忽略。

1 联合国报告中的“城市”定义以各国统计局空间和人口的概念作为基础，各国概念有所不同。

2 首尔大都市政府：首尔大都市政府，2014，<http://stat.seoul.go.kr/>（只在韩国）。

3 第三次联合国居住与城市可持续发展会议将按照联合国大会决议66/207于2016年召开，详见：www.uclg.org/en/issues/habitat-iii。

本报告将以三种方式应对这一挑战：

- 记录移民如何塑造城市，以及移民在城市中的生活状况。当前大部分有关移民趋势和移民政策的国际讨论都在国家层面展开论述，而从城市层面的探讨将会使我们加深了解当地具体的移民政治经济问题以及移民与城市发展之间的密切联系。
- 引起人们对生活在全球发展中国家城市的移民者的关注。现有有关移民和城市问题的讨论主要关注全球发达国家以及国际移民的融入。
- 兼顾考察国内和国际移民。处于各种发展水平的城市都在应对日益增长、多样化的流动人口。在发达国家，多样化人口的主要来源是国际移民；在发展中国家，国内的流动人口更可能成为这一主要来源⁴，再加上少量的逐渐增长的南—南移民。

本报告的主要任务是弥补在当前城市化讨论中出现的这一空白，主要观点可以概括如下。

移民本质上是城市问题

我们生活在一个史无前例的以城市化为特征的人口迁移时代。无论在一国之内还是跨越国境，移民者涌向城市，给当地带来多样性并创造新的社会联结。这些亟待我们探索出城市和移民治理的新方法。

据统计，全世界有2.32亿国际移民（联合国经社部，2013）和7.4亿国内移民（联合国开发计划署，2009）。

- 约占一半的国际移民居住在10个高度城市化、高收入的国家⁵，例如澳大利亚、加拿大和美国，以及一些欧洲国家（法国、德国、西班牙和英国），此外还包括俄罗斯、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国（联合国经社部，2013）。移民主要集中在这些国家的城市地区。

未来几十年的25亿新增世界人口将主要集中在中低收入国家的城市地区，特别是非洲和亚洲国家的城市地区（联合国经社部，2014）。

- 尽管非洲不是世界上城市化发展最快的地区，但最近几十年，其城市人口增长速度创历史新高。在1960年，约翰内斯堡是撒哈拉以南非洲地区唯一一个人口超过百万的城市；到了1970年，增长为四个（开普敦、约翰内斯堡、金沙萨和拉各斯），到了2010年则上升至33个（联合国人居署，2013）。
- 在亚太地区，每天约有12万人移居城市。到2050年，生活在城市中的

4 绝大多数全球发展中国家缺乏连续的、新近的、可比较的城市外国出生人口数据。

5 <http://data.worldbank.org/data-catalog/GNI-per-capita-Atlas-and-PPP-table>.

人口还将增长63%。在1990年到2014年间，亚太地区的城市新增人口约为10亿，其中中国约占一半（4.5亿）。亚太地区的城市人口一直保持长期增长，在1950~1975年和1975~2000年，其城市人口分别增长一倍。从2000年到2025年，预计又会增加一倍（联合国亚太地区经济与社会委员会，2014）。

由于全球人口老龄化、一国之内及国与国之间的地区经济发展不平衡，以及环境与气候的不稳定性等现实原因，人口大规模向城市迁移成为大势所趋。对于很多城市来说，与出生率和死亡率相比，人口迁移已成为决定人口增长和年龄构成的一个更重要因素（Skeldon, 2013）。城市的各种社会关系和社会网络为新移民提供了立足和发展的机会，城市也为移民融入社会提供了基础。

随着世界经济的变化，移民流向也正在发生改变。全世界有越来越多的城市成为移民目的地。例如，在东亚、巴西、非洲南部以及印度西部等地，经济的迅速增长吸引了越来越多的移民人口。世界各地的城市正在经历着人口在城市、地区、国家乃至全球之间的流动与消长。因此，城市正面临着人口迁移及其多样性所带来的管理挑战。

然而，在国际层面，移民政策和城市化政策常常被分开讨论，使得这些政策之间缺乏一致性。在国家层面，除极少数例外，国家和地区政策之间往往也存在着分歧。中央政府因为经济发展或许会鼓励人们迁移至城市，却可能与地方政府在提供基本社会服务上没有达成一致。

与此同时，城市已在基层主动开展移民管理工作，直接与移民者互动，甚至通过跨国合作等与移民者的家乡建立关系。一些城市正在将移民政策和相关项目纳入城市的发展与管理之中。

移民为城市带来机遇和挑战

未来几十年，全世界绝大多数新增人口将出现在中低收入国家的城市。然而，这些城市的减贫步伐依然缓慢，城市基础服务依然匮乏（联合国经社部，2012）。人口的强劲增长给当地的基础设施、环境和社会结构等都提出严峻挑战。低收入国家的城市化步伐及其政府对城市化问题的应对能力等引起了广泛的关注。这些国家的政策制定者往往将大批农民涌入城市看作导致城市过于拥挤、交通堵塞、环境恶化以及城市服务和基础设施短缺的主要原因。

在过去的几十年，特别是在全球发展中国家，因为缺乏对移民问题的有效管理，移民者的基本需求得不到满足，使其无法获得住房、工作、医



疗和教育机会等，使得许多非正规解决渠道大行其道。据联合国人居署估算，在发展中国家的城市里，有三分之一的人口居住在贫民区，其中包括移民者和城市贫民（联合国人居署，2007）。

来源国和目的国的移民政策都会给城市发展带来积极或消极的影响。非洲、亚洲以及欧洲针对劳动力流动所制定的政策尚不够清晰和完善，可能导致非正规移民的增加以及城市里非正规居住地的增长。严格的边境控制政策也可能使城市成为中转站，移民滞留在此而无法到达他们所向往的目的地。

新移民通常只能住在危险且混乱的地区。在那里，他们获得开展新生活的资源和机会非常有限。而且，一旦灾难降临，他们往往会首当其冲受到最大影响。

最新研究表明，移民在城市贫困人口中占很大比重（Hoang、Truong与Dinh，2013；Rigg、Nguyen与Luong，2014）。例如，在加纳首都阿克拉，92%的移民生活在一个贫民区——老“发达玛”（Old Fadama）里，那里没有自来水和卫生设施（Awumbila，2014）。在很多中低收入国家的城市中，临时搭建的棚户区通常成为新移民的落脚点。在这些棚户区或贫民窟（例如肯尼亚首都内罗毕的基贝拉和上面提到的老发达玛）生活条件极其艰苦，但移民仍能找到机会从事经济活动以提高他们的生活水平和对未来的预期（Awumbila、Owusu与Teye，2014）。

移居城市可以极大地提升人们的福利水平。它不仅使移民免受农村生活危机的影响，还提供更多的就业机会和更好的医疗教育机会，这些都有可能为流动人口和留守者减轻贫困。

城市化明显能带来好处，如果没有城市化，则很难找到经济持续增长的方式。城市还能将移民所带来的城市多样性转变成社会经济优势。如果对移民进行战略性管理，并将其与正规经济挂钩，移民将有助于提高生产力。积极引导移民融入就业市场对来源国和目的国都会产生积极的影响，因为在这两者之间存在联系。

通过吸收移民来减轻贫困的努力尚未得到城市及其执政者的重视，尽管在一些城市已有所突破。虽然各国与国际社会需要出台相关的有效措施与制度，但地方性的尤其是在城市层面上的计划、政策和法规，对于移民的福利水平和开展新生活具有决定性的影响。

最近的一项研究表明，在所有主要的新兴经济体中，有效的服务供给与城市发展有着密切关系（经济政策论坛、中国（海南）发展改革研究院，2013）。在寻求更具包容性的城市治理上，城市的社会融合与经济增



长和全球竞争力密切相关（大都会组织，2011）。移民对其所移居城市的参与和融入已经成为建立一个稳定、开放、充满活力的社会不可或缺的一部分，并以此确保一个国家未来的经济社会健康发展。

移民是城市治理的合作者

移民对移居国及其家乡的经济、社会和文化发展做出了巨大贡献。然而，这些贡献通常会被忽视，或者仅仅从他们寄回家乡的汇款这一角度来看待。

移民是城市恢复力的建设者：移民在移居社会及其家乡的恢复力建设上也发挥了重要的作用。移民及其社会网络可以为全社会的风险管理做出贡献。大部分移民者是健康、年轻的群体，他们在灾难预防、应对和灾后恢复上可以提供多样化的技能，特别是在老龄化的社会中。

移民是地区发展的推动者：在建立来源地和目的地之间的联结，以及将移民议题纳入城市发展规划上，移民扮演了重要角色。城市之间的联系通常是因为存在数量较多的移民人口。移民和海外侨民社群在促进城市之间合作发展以及相关活动上也发挥了重要作用，例如为来源地提供专业知识和信息等。

移民是城市的建设者：通过促进一个城市的历史、文化、宗教和社会经济繁荣，移民能够帮助提升该城市的国际经济与政治地位。

正如2013年在纽约召开的联合国国际移民与发展高层次对话会议的声明所言，移民应成为各国及国际社会有关移民与发展议程的中心议题。自联合国开发计划署发布有关人口流动和发展的《人类发展报告2009》以来，这已成为国际社会有关移民的讨论的中心思想。通过考察迁移对幸福的影响，《世界移民报告2013》关注了移民的发展问题及其政策意义。

正如2012年里约20+会议⁶和包括2013年国际移民和发展高级别对话会议⁷在内的其他峰会所指出的，在可持续发展的背景下，追求经济增长需要兼顾全体人类。大多数城市正在通过实践和创新，努力追求可持续的、更具包容性的经济增长目标。此外，有越来越多的城

6 联合国可持续发展会议，2012年，<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>。

7 www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/。



市正在将移民政策和计划纳入其城市发展规划和管理之中。联合国教科文组织和联合国人居署已经对移民对城市发展的重要性以及如何提高城市对移民的包容性等开展了联合研究（联合国教科文组织、联合国人居署，2010、2012）。

探索包容性的城市治理

城市化是21世纪所面临的主要挑战。城市的发展将主要来自国际和国内移民。但是，只有关注包括移民在内的社会，城市才能达到可持续发展。城市具有管理人口流动的优势——城市有权发展和实施移民融合的政策框架，作为服务提供者，城市可以直接接触到移民者并了解他们的需求。

然而，城市移民管理需要一个能够兼顾多方利益的方法和管理结构，使得各方利益可以得到满足并能够采取联合行动。这应包括正式机构和非正式协定等，以及包括移民在内的居民的资源。每个城市只有通过与其他城市、地区政府、中央政府、公民社会、移民组织、城市自身的移民群体的合作，才能获得人力资源所带来的成果。尤其是在商业方面的公私合作，将有助于移民融入本地劳动力市场，避免移民群体被孤立。这些合作将会使城市管理更加灵活、降低成本，并将提高城市的社会凝聚力和经济竞争力。

许多城市正在制定积极的政策以促进社会融合。例如，在欧洲（如柏林、雅典、毕尔巴鄂和都柏林）和亚洲（如中国福州、新加坡和日本的一些城市），当地政府正在积极制定此类政策。柏林、都柏林、里尔等城市也与移民组织建立合作，以促进移民群体的公民权和政治参与。另一个促进城市融合政策的创新方式是参与式财政。这一举措正在被40多个国家的1700个地方政府所实践，特别是在城市财政紧缺且权力较为分散的低收入国家。

发展交流磋商与合作平台

随着人们越来越多地在不止一个地方生活和工作，城市正面临着日益增长的多样性以及在国内和国际上的战略定位所带来的挑战。例如，除了与全球市场相联系的经济、投资和贸易指标之外，对多元种族与文化的开放性也已成为一个城市能否与世界其他地区进行商业合作的指标。⁸一个城市对国

8 “全球城市倡议”由布鲁金斯学会（Brookings Institution）和摩根大通（JP Morgan Chase）提出，以加强美国城市与世界都市圈之间的经济地位、投资以及贸易联系，并使“迁入移民”作为城市全球化的一个指标，参见：

www.brookings.edu/about/projects/global-cities/about。

际人口的吸引力以及能否使他们为城市的未来发展⁹做出贡献，已成为衡量城市可持续发展的重要标准。

然而，移民议题仍未被纳入大部分城市发展规划和政策之中；在国际社会对新的全球城市议程（如人居III）的规划中也明显缺乏对移民者的关注。这部分地反映出在定义上、有关移民和城市化的数据及实证研究上长期存在的差异与分歧¹⁰。这也可能是中央政府和地方政府之间缺乏合作的结果。这份报告强调，良好的移民治理与良好的发展治理之间存在着密切联系。它同时表明，在全球化条件下，过于严格的移民和城市化政策不利于来源国和目的国双方及其相关城市的发展。

城市不受制于国家和国际层面的政策，可以主动营造社会融合，围绕移民与城市治理问题与其他城市构建新网络。这些为加强合作而构建的新网络，以建立可持续的城市发展与治理为目标，从每个个别经验中汲取一些优秀的实践经验，它们包括加拿大五月树基金会（The Maytree Foundation）的“移民城市”（Cities of Migration）¹¹以及欧盟与英国文化委员会共同设立的“开放城市”（OPENCities）计划。¹²

然而，这些来自城市和地方政府的努力还需要来自国际社会的行动作为补充，以确保移民议题能够在制定2015年后全球城市发展议程（post-2015 global urban development agenda）中得到充分重视。

在全球范围内采集信息，促进城市之间以及利益相关者与其他合作者之间更好地进行信息共享与对话是非常重要的。与此同时，一个重要的问题是，发达国家的优秀实践是否能被那些正在经历快速城市化但资源有限的国家所复制？换句话说，这些优秀实践在多大程度上受制于特定的国家和地区发展水平，以及它们能够在多大程度上适用于全球其他国家？

2015年，国际移民组织将“移民和城市”作为其高级别对话的主要议题，汇集有关移民、流动和城市化转型的集体智慧，与城市政府和其他专家一道，探索出一条能够促进多方共同管理移民问题的政策路径，以增进移民与城市的福祉。

实现这一讨论的关键在于数据采集工作。本报告第一章突出城市层面数据的匮乏。尚有许多工作需要完成，以确保有关城市化和发展的数据集包含了移民问题。对移民居住地以及他们的组织方式有清晰的了解，是制定移民融入城市的战略的第一步。在一套完善的数据基础上，城市便可以提供

www.jpmorganchase.com/content/dam/jpmorganchase/en/legacy/corporate/Corporate-Responsibility/globalcities.htm.

9 详见：www.opencities.eu/web/index.php?why_openness_matters_en。

10 详见第一章：1.2 定义和术语。

11 2014年6月在柏林召开的移民城市大会的《共同繁荣议程》（An Agenda for Shared Prosperity），详见：<http://2014conference.citiesofmigration.ca/>。

12 www.opencities.eu/web/index.php?home_en。



基本服务和衡量经济社会融合水平等制定标准。这也有助于从基层项目和经验中发展出一套有效的移民政策。如第一章所示，了解移民群体的年龄结构有助于解决城市的经济和人力资源需求。



参考文献

- Awumbila, M.
2014 Linkages between Urbanization, Rural-Urban Migration and Poverty Outcomes in Africa. Background Paper for the *World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Awumbila, M., G. Owusu and J.K. Teye
2014 Can Rural-Urban Migration into Slums Reduce Poverty? Evidence from Ghana. Working Paper No 13. Migrating out of Poverty Consortium, University of Sussex, Brighton. Available from <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/196216/>
- Çağlar, A.
2014 Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities, Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, International Organization for Migration (IOM), Geneva, Switzerland.
- Cities of Migration
2012 *Practice to Policy: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration*. Maytree Foundation, Toronto. Available from <http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Practice-to-Policy.pdf>
- Collett, E. and B. Gidley
2012 *Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership (AMICALL), Final Transnational Report*. COMPAS, Oxford. Available from www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Amicall_Report_ENG_v3_single_WEB_READY.pdf
- Economic Policy Forum (EPF) and China Institute for Reform and Development (CIRD)
2013 *Report 2013 Economic Policy Forum, Roundtable Meeting on "Urbanisation and Migration: Creating Equitable Access to Basic Services"*, 3 November 2013, Haikou, Hainan Province, People's Republic of China. Available from www.economic-policy-forum.org/wp-content/uploads/2014/02/Hainan_Documentation1.pdf
- Eurocities
2010 *Cities Accommodating Diversity*. Findings and recommendations from the peer review project, 'Diversity and Equality in European Cities'. Eurocities, Brussels. Available from http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/DIVE_FinalPublication.pdf
- 2014 Integrating Cities Toolkits, Brussels. Available from www.integratingcities.eu/integrating-cities/resources/implementing_toolkits
- Hoang, X.T., T.A. Truong and T.T.P. Dinh
2013 Urban poverty in Vietnam – a view from complementary assessments. International Institute for Environment and Development (IIED) Working Paper, London. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10633IIED.pdf>

- Hugo, G.
2014 Urban Migration Trends, Challenges, Responses and Policy in the Asia-Pacific. Background Paper for the *World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Kerr, J., P. McDaniel and M. Guinan
2014 *Reimagining the Midwest: Immigration Initiatives and the Capacity of Local Leadership*. The Chicago Council on Global Affairs and American Immigration Council. Available from www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/reimagining_the_midwest_report_2014.pdf
- McHugh, M.
2014 *Immigrant Civic Integration and Service Access Initiatives: City-Sized Solutions for City-Sized Needs*. Migration Policy Institute, Washington D.C. Available from www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM_Cities_McHugh-FINAL.pdf
- Metropolis
2011 *Integrated Urban Governance – The way forward, Commission 3, Manual*. Metropolis, Berlin. Available from www.stadtentwicklung.berlin.de/internationales_eu/staedte_regionen/download/projekte/metropolis/C3_Manual_barrier_free.pdf
Summary: http://old.metropolis.org/sites/default/files/publications/2011/summary_commissions_metropolis_2009-2011.pdf
- Price, M. and E. Chacko
2012 *Migrants' Inclusion in Cities: Innovative Urban Policies and Practices*. Published in Spanish by the United Nations through UNESCO and UN-Habitat. Available from www.researchgate.net/publication/272023289_Migrants'_Inclusion_in_Cities_Innovative_Urban_Policies_and_Practices._Prepared_for_UN-Habitat_and_UNESCO_Marie_Price_and_Elizabeth_Chacko
- Rigg, J., T.A. Nguyen and T.T.H. Luong
2014 The Texture of Livelihoods: Migration and Making a Living in Hanoi, *The Journal of Development Studies*, 50 (3):368–382. DOI: 10.1080/00220388.2013.858130.
- Skeldon, R.
2013 Global Migration: Demographic Aspects and Its Relevance for Development. UN DESA Technical paper 2013/6. Available from www.un.org/esa/population/migration/documents/EGM.Skeldon_17.12.2013.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)
2012 *World Urbanization Prospects: 2011 Revision*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf
2013 *International Migration 2013 Wallchart*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf
2014 *World Urbanization Prospects, The 2014 Revision: Highlights*. United Nations, New York. Available from <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

United Nations Development Programme (UNDP)

2009 *Human Development Report 2009 - Overcoming barriers: Human mobility and development*. United Nations, New York. Available from <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP)

2014 *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014*. United Nations. Available from www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP-SYB2014_0.pdf

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

2010 *How to Enhance Inclusiveness for International Migrants in our Cities: Various Stakeholders' Views*, UNESCO Mexico, 2010. [Accessed on 30 September 2014]. Available from <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190592m.pdf>

2012 *Migrants' Inclusion in Cities: Innovative Urban Policies and Practices*. UN-Habitat.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

2007 *State of the World's Cities Report 2006/7 – Millennium Development Goals and Urban Stability*. UN-Habitat, page iv. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2101>

2009 *State of the World's Cities Report 2008/9: Harmonious Cities*. UN-Habitat, Nairobi. Available from <http://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20082009-harmonious-cities-2/>

2013 *State of the World's Cities 2012/2013 - Prosperity of Cities*. Routledge, New York. Available from <http://unhabitat.org/books/prosperity-of-cities-state-of-the-worlds-cities-20122013/>



Acapulco	Kumashi
Accra	Lagos
Addis Ababa	Lansing
Agra	Laredo
Aisho	Lattakia
Aleppo	Lausanne
Allahabad	Leipzig
Amman	Lille
Amsterdam	Lisbon
Antwerp	London
Athens	Los Angeles
Atlanta	Los Cabos
Auckland	Lubumbashi
Austin	Ludhiana
Baltimore	Madrid
Bamako	Manila
Bangalore	Mardin
Bangkok	McAllen
Basel	Melbourne
Beijing	Mexico City
Berlin	Miami
Bilbao	Milan
Brisbane	Montreal
Brownsville	Moscow
Brunswick	Mumbai
Brussels	Naga City
Budapest	Nairobi
Buenos Aires	Nashville
Bujumbura	New Orleans
Calexico	New York
Cancun	Nogales
Canterbury	Nyon
Cape Town	Oakland
Casablanca	Ota
Charlotte	Paris
Chetumal	Philadelphia
Chicago	Phoenix
Chihuahua	Pittsburgh
Cirebon	Portland
Cleveland	Porto Alegre
Columbus	Puerto Vallarta
Copenhagen	Rabat
Dakar	Reggio Emilia
Dallas	Renens
Dara'a	Rio de Janeiro
Dayton	Rome
Delhi	Rotterdam
Detroit	San Diego
Dongguan	San Francisco
Dubai	San Jose
Dublin	Sao Paulo
El Paso	Seattle
Faridabad	Seoul
Fez	Shanghai
Fuqing	Shenzen
Fuzhou	Singapore
Gaziantep	St. Louis
Geneva	Stockholm
Glasgow	Stuttgart
Goma	Surat
Goslar	Sydney
Gottingen	Tallinn
Guangzhou	Tamaulipas
Guiguinto	Tangiers
Halifax	Tapachula
Hamamatsu City	Tenosique
Hanoi	The Hague
Harare	Tijuana
Ho Chi Minh City	Tokyo
Homs	Toronto
Hong Kong SAR	Toyota
Houston	Tripoli
Indianapolis	Tunis
Ipswich	Turin
Irbid	Vancouver
Istanbul	Venice
Izmir	Veracruz
Jakarta	Vevey
Johannesburg	Vienna
Kavarna	Warsaw
Kibera	Washington D.C.
Kinshasa	Wuppertal
Kobe	Yverdon-les-Bains
Kolkata	Zarqa
Kuala Lumpur	Zurich



移民和城市概览

Cities shaded are on the Global Map





导读

第 1 章

本章概要

- 全世界每周有三百萬人口涌向城市（联合国人居署，2009）。快速的城市化进程给移民、社会和政府带来了机遇和挑战。《世界移民报告2015》探讨了迁移和移民如何塑造城市，以及移民的生活又是如何被城市及其居民、组织和制度所塑造的。
- 本报告考察了移民和城市在就业、住房及医疗等问题上的相互关系，以及移民者如何为建设和复兴城市贡献自己的资源和才智。本报告还介绍了一些城市的创新案例，这些城市在应对日益增长的全球流动性和社会多样性方面取得了积极成果。本报告将着重介绍移民群体、当地政府、公民社会以及私营部门在城市管理上的新合作关系，以应对迁移和城市发展所带来的挑战。
- 城市化是指居住在城市中的人口比重不断增加，通常归因于人口的自然增长、从农村到城市的人口迁移，以及不断扩张的城市边界和新城市中心的出现等。随着国内和国际移民源源不断地迁往城市地区，人口流动与迁移显然在城市化的进程中（国内和国际移民被城市地区吸引）发挥着重要的作用。然而，至今还没有分析移民和城市化之间相互影响的通用方法。
- 城市通常以人口数量多、人口密集、有行政功能以及社会多样性为特征，使之有别于非城市、郊区和农村地区。在很多发达国家，城市和农村地区在传统意义上的区分已经变得模糊，城市和农村在居住环境上的区别主要在于人口稠密程度。目前没有国际统一的对“城市”一词的界定，对于如何定义某地是否可称为“城市”以及如何确定其边界也没有统一的看法。
- 有关移民和城市化的整体模式是可以考察的。然而，目前缺乏实证数据和系统收集的可作比较的资料，特别是有关低收入国家的数据资料。数据的匮乏阻碍了对城市中移民者的深入了解。城市聚集了来自不同地区的移民，为研究和深入理解迁移的动因、城市化、国家和地方治理的交叉点等提供了一个独特的场域。



本章描述了城市和移民的主要趋势，并确立了相关议题和对话的范围。本章指明了数据收集上所面临的挑战，描绘了本报告的目标、制作方法和主要内容。

1.1 有关移民与城市的数据统计

最新趋势

我们生活在一个史无前例的以城市化为特征的人口迁移时代。无论在一国之内还是跨越国境，移民者涌向城市，给当地带来多样性，创造新的社会联结。这些亟待我们探索出城市和移民治理的新方法。

据统计，全世界有2.32亿国际移民（联合国经社部，2013）和7.4亿国内移民（联合国开发计划署，2009）。

- 约占一半的国际移民居住在10个高度城市化、高收入的国家，例如澳大利亚、加拿大和美国，以及一些欧洲国家（法国、德国、西班牙和英国），此外还包括俄罗斯、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国（联合国经社部，2013）。

未来几十年的25亿新增世界人口将主要集中在中低收入国家的城市地区，特别是非洲和亚洲国家的城市地区（联合国经社部，2014）。

- 尽管非洲不是世界上城市化发展最快的地区，但最近几十年，其城市人口增长速度创历史新高。在1960年，约翰内斯堡是撒哈拉以南非洲地区唯一一个人口超过百万的城市；到了1970年，增长为四个（开普敦、约翰内斯堡、金沙萨和拉各斯），而到了2010年则上升至33个（联合国人居署，2013）。
- 在亚太地区，每天约有12万人移居城市。到2050年，生活在城市中的人口还将增长63%。在1990年到2014年间，亚太地区的城市新增人口约为10亿，其中中国约占一半（4.5亿）。亚太地区的城市人口一直保持着长期增长，在1950~1975年和1975~2000年，其城市人口分别增长一倍。从2000年到2025年，预计将会再增长一倍（联合国亚太地区经济与社会委员会，2014）。

城市发展新合作

《世界移民报告2015》探讨了迁移和移民如何塑造城市，以及移民的生活又如何被城市及其居民、组织和制度所塑造。其核心思想是：移民群体、当地政府、公民社会和私营部门之间的合作关系是应对不断增长的城市移民所带来的机遇与挑战的最重要因素。

大多数城市正在通过实践和创新，努力追求可持续的、更具包容性的经济增长目标。此外，有越来越多的城市正在将移民政策和计划纳入其城市发展规划和管理之中。联合国教科文组织和联合国人居署已经对移民对

城市发展的重要性以及如何提高城市对移民的包容性等开展了联合研究。有关移民如何帮助建设城市、提供服务、振兴城市社会经济的例子还有很多，包括美国的一些中等城市，如俄亥俄州的代顿，在那里土耳其移民发起与城市政府合作开发住房项目。克利夫兰、哥伦布、底特律、印第安纳波利斯、兰辛、圣路易斯等工业城市也已经开展类似的针对移民的城市开发项目。

近年来，有越来越多的联结城市政府、城市从业者、公民社会领袖、商业社群以及移民群体的网络组织积极讨论城市融合问题并促进参与式的经济增长等。了解这些活动已经在多大程度上转化为有效的城市政策是非常重要的，因为这些政策可以为可持续、包容性的经济增长创造“机会机构”。

为了实现社会融合和社会发展，来源地和移居地都应当主动与对方建立联系。例如，保加利亚的卡瓦尔纳市已与主要接收罗姆人的四个波兰城市达成双边协议。这些协议使罗姆人有权在这里工作、注册公司，并且方便征收税收等。这些罗姆人利用他们的存款改善了居住条件，特别是他们在卡瓦尔纳家乡的居住条件。在他们移居的城市里，他们的经济成功改变了当地居民对他们的看法。他们作为富有群体的新身份改善了种族之间的关系。

发展中国家的城市可以通过城市之间的合作，尤其是（但不仅限于）与发达国家的城市建立伙伴关系，以此促进城市发展。例如，鹿特丹已与其移民的主要来源地，如土耳其、摩洛哥、苏里南、荷属安的列斯群岛、佛得角等建立合作关系。值得一提的是，鹿特丹也与其伙伴城市伊兹密尔、伊斯坦布尔、卡萨布兰卡一起致力于解决水资源和气候变化等问题。在过去十年里，类似项目取得了很大发展，并引发越来越多人的关注。

许多全球项目诸如洛克菲勒基金会的“弹性城市”（Resilient Cities）项目，IBM的“智慧城市”项目等，都将城市视为国家、区域、全球经济可持续增长的驱动力，促进市政府、公民社会和私营部门在基层建立合作关系，并激励城市更好地应对来自城市的和全球的挑战。世界银行的Project Greenback 2.0项目主要与“外汇冠军城市”合作以便提高汇款服务市场的透明度和利用汇款促进发展等。

然而，许多公共和私营项目并未充分考察移民作为城市发展、经济增长、恢复力建设和可持续发展的关键角色。移民能够为移居国和家乡的经济、社会、文化发展做出重要贡献。但是，这些贡献经常被忽视，或仅仅被看作是汇款上的贡献。正如2013年在纽约召开的联合国国际移民与发展高层次对话会议的声明所言，移民应成为各国及国际社会有关移民与发展



议程的中心议题。自联合国开发计划署发布有关人口流动和发展的《人类发展报告2009》以来，这已成为国际社会有关移民的讨论的中心思想。通过考察迁移对幸福的影响，《世界移民报告2013》关注了移民的发展问题及其政策意义。

移民可能造成社会问题，特别是在人道主义危机之时或发生之后，但移民也能成为解决社会问题的方法。移民能够在城市、国家之间搭建桥梁、从事贸易、进行商业合作以及提供人道主义支持等。通过移民工人的汇款发展起来的城​​市经济通常与移居国的经济联系比来源国更为紧密（Subohi, 2009; Klaufus, 2010）。为了应对人口增长（包括外来人口）和社会文化多样性带来的挑战，城市需要将移民纳入自身的城市规划和​​管理之中。

1.2 定义和术语

城市化从人口学角度定义为居住在城市的人口数量的增长，通常归因于人口的自然增长、从农村到城市的人口迁移，以及不断扩张的城市边界和新城市中心的出现等。

通常情况下，移民是推动城市化的主要原因。城市人口出生率往往低于农村人口出生率。这意味着城市人口的自然增长往往低于农村地区。而且城市边界的扩展和新城市中心的出现也通常是移民所致。此外，“城市化”一词经常指更广泛的从农村到城市的转型，涉及到人口变迁、土地使用、经济活动和文化等。例如，在城市中心的边缘地带，随着土地被开发用于房地产业和制造业，很多人迁移至此工作和生活，这里便被“城市化”了。然而，这些变化并非同时发生，而且城市化过程中经济活动所发生的变化与文化规范的变化之间的界限也更加模糊了（McGranahan与Satterthwaite, 2014）。

城市化与**城市人口增长**经常被混为一谈，但二者之间仍存在着区别。城市人口增长被定义为随着时间的推移，城市人口在总人口中所占比重的增加。如果总人口数量不变，而城市人口比重增加，那么城市人口的所有增长便是由城市化导致的。因此，在这种被简化的条件下，城市化率便被等同于城市人口增长率。然而，在亚洲和非洲的绝大多数正在经历城市化的国家中，情况并非如此简单，因为这些国家的总人口数量也在持续增长。与那些城市化进程放缓、出生率降低的国家相比，这些国家的人口出生率仍然较高。因此，与人口自然增长相比，移民对这些亚非国家城市人口增长的贡献相对较低。在非洲，移民仅占城市人口增长的三分之一，而在亚洲，由于较高的城市化率，移民对城市人口增长的贡献较大。

总体上看，全球约占一半的城市人口增长归因于城市化（即从农村到城市移民），另一半的城市人口增长则归因于人口自然增长（McGranahan



与Satterthwaite, 2014)。尽管移民对城市人口增长影响一般,但在低收入国家,城市化进程以及当地政府对城市化问题的应对能力引发了很多关注。这些国家的政策制定者往往将大批农民涌入城市看作导致城市过于拥挤、交通堵塞、环境恶化以及城市服务和基础设施短缺的主要原因。

城市通常以人口众多、人口稠密、行政化以及社会多样性为特征,使之有别于非城市、郊区和农村地区。在很多发达国家,城市和农村地区在传统意义上的区分已经变得模糊,城市和农村在居住环境上的区别主要在于人口稠密程度。但在发展中国家,城市和农村在生活方式和生活质量等方面仍然有较大区别。然而,在这些国家,快速的城市化进程正在缩小城市与其周边地区的差距。有关定义的关键点概括如下:

- 目前没有国际统一的对“城市”的界定,对于如何确定某地是否可称为“城市”以及如何确定其边界也没有统一看法,《世界城市化前景(2011修订版)》已经对城市定义的多样性作了说明(联合国经社部,2012)。
- 不同国家对城市有不同的定义。一些国家采用了基于人口规模和人口稠密程度的简单定义,而另一些国家则采用包含人口规模、稠密程度和行政管理级别,以及其他指标如就业(如非农业工人)、市政条件(如高等学校)、基础设施(如路灯)等在内的复杂标准。有关城市的定义不仅多种多样,而且一些国家在每次人口普查中还会改变对城市的定义。
- 大多数城市的人口最少在1000到5000名居民之间。然而,在瑞典,有些城市将200人作为人口最低值,而在马里,必须达到40000人口才能称之为城市(McGranahan与Satterthwaite, 2014)。这种对人口规模的不同定义可能会影响对过度城市化和城市化不足的认识。例如,作为世界前十大经济体的印度,是世界上城市化率最低的国家之一,仅为30%。有人认为这出于印度对城市的定义过于严格,使其低估了城市人口。
- 利用新的监测技术,人们正在尝试开发和运用具有国际可比性的城市人口定义,希望超越过于简单的农村—城市划分,寻求更复杂的居住差别。经合组织打破行政划分而基于经济功能对“功能城市”的定义、监测和比较便是其中一例(经合组织,2012)。它利用人口稠密度来确定城市核心,利用上班人流来确定与城市核心高度融合的城市劳动力市场腹地。这使我们更好地了解与社会、经济和环境变化相关的居住形式与功能的变化。然而,这一方法目前仅限于经合组织成员国,并且也尚未将移民和流动因素纳入其中。



本报告按照联合国对城市问题的一般做法，对不同国家对城市的定义以及人口规模的差异加以考虑（联合国经社部，2014）：

- **人口规模超过1000万的超大型城市**只容纳了全世界八分之一的城市人口。如今，超大城市的数量已从1990年的十个增长到了28个，人口规模为4.53亿，占世界城市人口总数的12%。
- **人口规模从500万到1000万的大型城市**在全球城市人口中比例虽小但增长迅速。2014年，只有超过3亿人居住在大城市，占全球城市人口的8%。
- 全世界五分之一的城市人口居住在**100万到500万人口规模的中型城市**。从1990年到2004年，中型城市的人口规模增长一倍，到2030年，这一数字还有望增长36%，从2014年的8.27亿增长到2030年的11亿。
- 人口规模从50万到100万的城市拥有10%的全世界城市人口。2014年，**全世界几乎一半的城市人口居住在人口规模低于50万的城市**。尽管这一比重将随着时间流逝而降低，但到2030年，仍会有45%的全球城市人口居住在这些小城镇里。

根据上文提到的联合国经社部出版的《全球城市化展望（2011修订版）》，全球城市人口增长受到各种规模的城市人口增长的驱动。尽管对移民的准确特征缺乏研究，但可以确定的是，移民推动城市化发展。各种规模的城市、小城镇以及与城市联系越来越密切的农村地区等都将作为本报告所考察的对象。由于移民，特别是国际移民，往往迁移至城市而非小城镇，因此，中等规模的城市和大城市将作为本报告所考察的主要内容。（见世界地图：移民和城市概况。）



1.3

新城市目的地的
研究差异

有关移民和城市化的整体模式是可以考察的。然而，目前缺乏实证数据和系统收集的可作比较的资料，特别是有关低收入国家的数据资料。数据的匮乏阻碍了对城市中移民群体的深入了解。城市聚集了来自不同地区的移民，为研究和深入理解迁移的动因、城市化、国家和地方治理的交叉点等提供了一个独特的场域。

研究框架

随着移民目的地的多样化，仅仅将移民定义为从南方国家到北方国家或从发展中国家到发达国家的迁移已不再有助于我们理解移民的复杂性和异质性。目前仍缺乏有助于我们理解快速变迁的移民模式的理论框架。由于在一国之内各地区之间仍存在着很大差异，因此用“城市”代替“国家”作为基本的分析单位或许可以对移民进行更为细致的描述。城市可以提供一个自然的场域从基层来研究迁移产生的原因以及所造成的影响。新的移民目的地，无论是在低收入国家还是高收入国家，都为重新考察迁移的关键要素提供了机会。这一转向将有助于将移民作为现实的社会进程来理解，例如移民如何到来、如何寻找工作以及寻找住房等，而不是被看作由国家政策导致的人口变迁。更重要的是，低于国家层面的移民研究强调了地方移民管控和城市规划对迁移所产生的影响。人口迁移转移人力资本，同时也转移知识和物质资本。流动性质的变化对改变城市之间的不平衡发展有着重要意义。城市治理应对人口流动与地区发展不平衡之间的关系施加影响和发挥协调作用。

数据来源、局限性和优良实践

尽管城市移民人口增长迅速，已有超过一半的全球人口居住在城市，移民对城市发展和全球化进程做出了重要贡献等，然而有关这一趋势，特别是有关低收入国家的城市移民人口的数据仍然非常匮乏。原因如下：

- **缺乏人口普查数据。**有关移民尤其是城市移民的最好的数据通常来自人口普查。然而，很多低收入国家没有资源定期进行人口普查，有关移民的资料通常是过时的。例如，在撒哈拉以南的非洲地区，在过去十年中只有12个国家做过人口普查¹
- **对城市中外国出生人口的定义不同。**虽然在大部分情况下，外国出生人口是指那些出生在领土边界以外的人，但有些国家例如荷兰，其外

1 <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/jan/31/data-development-reliable-figures-numbers>.

国出生人口也包括第二代和第三代移民，尽管很显然他们出生在本地（Hagendoorn、Veenman与Vollebergh,eds., 2003）。在一些文献中则以法律地位来区分外国出生人口，例如非法移民、难民和避难者（Çağlar, 2014）。

- **各国对“城市”和“农村”的定义不同**，这影响了上文所提到的对过度城市化和城市化不足的理解。
- **各国的数据质量与内容存在很大差异**，因此对国家和城市之间的对比产生了限制。

专栏 I



美国纽约如何运用美国社区调查

在过去，有关纽约市的人口和住房特征的详细数据可以通过美国每十年一次的“长表格”人口普查获取。在2000年人口普查之后，这一“长表格”人口普查被废除。目前这一数据主要由每年的美国社区调查（American Community Survey）所提供。美国社区调查以354万户家庭为样本，提供了详细的社会和经济信息，不仅包括城市及其行政区、社区街道，还包含构成居民区的各街道群。

美国社区调查提供了有关纽约310万移民（占纽约840万总人口的37%）的丰富数据。拉丁美洲人占城市移民的近三分之一，其次是亚洲移民（28%）、加勒比移民（19%）、欧洲移民（16%）和非洲移民（4%）。这些移民有着巨大的住房需求，在2000年后近一半的住房单位居住着移民家庭。这些信息来自纽约的城市规划部门出版的《人口分布报告（2013系列）：最新纽约客》。这份报告使用了美国社区调查的数据，对不同移民群体做了深度分析。这些资料包括了移民群体的年龄、性别、居住类型、教育、劳动力、职业和收入特征等，并提供了每个移民群体在城市的社会、人口和经济分类中所处的位置。报告发现移民中老年人口占很大比重。尽管移民主要由年轻人口组成，但随着早期移民逐渐变老，城市中的老年人口中早年来自拉美、亚洲和加勒比地区的移民人口比重有较快增长。这一信息对于制定针对老年人的政策和提供相关服务非常重要。

纽约接近一半的外国出生人口英语水平有限，这可能成为与政府部门交流的障碍。纽约市长在2008年签署了一项行政命令，要求每个与纽约人直接沟通的政府机构，需要提供纽约人常说的六种语言的服务（除了英语），即西班牙语、汉语、俄语、韩语、意大利语和克里奥尔语。政府使用美国社区报告所提供的调查结果对语言类别进行确定和定期更新。尽管这是城市范围的语言种类，但值得注意的是，在每个社区内所使用的语言也是千差万别。每当社区有服务需求时，政府便使用美国社区报告来查找

适合于这一社区的语言种类。公共图书馆经常用这类信息来判断需要订阅何种语言的图书，以及需要将它们摆放在哪间分馆。美国社区调查所搜集的语言数据也与选民的数据相结合，为英语水平不高的选民提供语言翻译服务，以确保城市遵守选举权法规。

美国社区报告不仅为城市，还为城市的59个地区提供丰富数据。每个地区有一个委员会，负责搜集本地区的需求和最关心的议题。委员会通常使用美国社区报告的“总结表格”来描绘本地区的社会人口特征和城市总的社会人口特征等。这些数据包括受教育程度、贫困程度、移民数量及来源地、每一地区所使用的语言情况等信息，以及随着时间推移这些数据发生的变化。这些数据为每个地区委员会的决议提供了重要的参考框架。与每十年一次的人口普查相比，每年进行的美国社区调查为不断发展变化的城市提供了及时的描述。

由纽约城市规划部人口局副局长Arun Peter Lobo提供。

缺乏可靠数据已成为来源国和接收国制定恰当政策的主要障碍。在接收国，人口普查数据是大部分有关移民总量的全球数据的主要来源，尤其是有关传统移民路径的数据。例如，美国人口普查的微观样本和美国社区调查（见专栏1）。在来源国，针对特定移民问题的调查能够提供有关移民和汇款对来源国降低贫困、发展教育和医疗保健等发挥作用的相关数据。然而，目前仍缺乏有关国内移民的可靠数据。数据采集的差异大大阻碍了对国内移民的跨国比较（Esipova、Pugliese与Ray，2013）。“全球国内迁移”（IMAGE）项目发现，193个联合国成员国中，有109个国家所采集的数据来源多种多样，从人口登记到国家问卷调查等（Bell等人，2014）。表格1列举出在采集移民数据上，不同数据来源的利与弊——人口普查、问卷调查、人口登记和其他行政管理统计数据。



表格 I 数据来源对比



数据来源	优点	缺点
人口普查	<ul style="list-style-type: none"> • 高覆盖率 • 标准化程度高 • 地理覆盖广 	<ul style="list-style-type: none"> • 高成本、较少使用 • 无分类数据 • 只包含基本变量 • 某一时间点；不能用以分析趋势 • 不包含非法移民 • 不包含生活在城市边缘的移民 • 可能低估外国出生人口
问卷调查（劳动力市场问卷调查或专门化多主题问卷调查）	<ul style="list-style-type: none"> • 来源城市最可靠的数据来源 • 数据来源广泛 • 有效辨别移民与其他方面的微观经济联系 • 较好地跟踪被忽视的移民 	<ul style="list-style-type: none"> • 样本规模小 • 不包含边缘移民群体 • 缺乏恰当的抽样调查框架 • 追踪移民成本高 • 来源国缺乏统计能力 • 依赖调查对象的代理人
人口登记	<ul style="list-style-type: none"> • 记录国内和国际移民 • 提供详细的最新的人口与社会经济信息 	<ul style="list-style-type: none"> • 各国之间的差别大 • 不包含非法移民 • 不登记离境
行政管理数据（出入境统计、居住许可、入籍记录等）	<ul style="list-style-type: none"> • 有分类数据 	<ul style="list-style-type: none"> • 只有居住许可；可能未完整记录 • 极少公开 • 不包含非正规移民

资料来源：C. Carletto、J. Larrison与Ç. Özden，Informing Migration Policies: A Data Primer，2014年，世界银行行政策研究，未发表论文，编号7082。

前进之路

城市为研究移民多样性和流动模式的起因和影响提供了天然的环境和基础。从城市角度出发，移民问题的焦点便从移民为何迁移转向了移民如何在城市工作、生活以及影响本地的生活环境。这种研究方法还处于起步阶段，并存在缺乏准确的、全面的、可作对比的数据等诸多局限（Winders，2014）。这种研究方法需要突破对移民来源国或移民族裔等的考察，而以城市多样性的各种维度作为考察重点。因此，需要考察其他

变量，如移民的社会地位与权利、劳动力市场、性别和年龄、地域分布类型，以及当地服务提供者和居民的反应。这种研究将为我们提供对移民多样性和流动模式的更细致的分析，并由此促进城市移民政策的制定与实践。

1.4 本报告贡献

1.4.1. 本报告贡献

本报告阅读指南

本报告探讨了迁移和移民如何塑造城市，以及移民的生活又是如何被城市及其居民、组织和制度所塑造的。本报告考察了移民和城市在就业、住房和医疗等问题上的相互关系，以及移民者如何为建设和复兴城市贡献自己的资源和才智。本报告还介绍了一些城市的创新案例，这些城市在应对日益增长的全球流动性和社会多样性上取得了积极成果。本报告将着重介绍移民群体、当地政府、公民社会以及私营部门在城市管理上的新合作关系，以应对移民与城市发展所提出的挑战。在有关城市化的全球论述中移民问题仍未受到关注；同样地，城市也尚未被纳入有关移民的国际讨论之中。

本报告希望以三种方式来解决这些问题：

- 记录移民如何塑造城市，以及移民在城市中的生活状况。当前大部分有关移民趋势和移民政策的国际讨论都在**国家层面**展开论述，而从城市层面的探讨将会使我们加深了解当地具体的移民政治经济问题以及移民与城市发展之间的密切联系。
- 引起人们对生活在**全球发展中国家**的城市的移民者的关注。现有的有关移民和城市问题的讨论主要关注全球发达国家以及国际移民的融入。这是由于传统上对从中低收入国家迁移到更富裕国家的关注所致。但是本报告采用全球视角，尤其聚焦全球发展中国家的城市移民状况。
- 兼顾考察国内和国际移民。处于各种发展水平的城市都在应对日益增长的和多样化的流动人口。在发达国家，多样化人口的主要来源是国际移民；而在发展中国家，国内的流动人口更可能成为这一主要来源²，再加上少量的逐渐增长的南—南移民。

尽管在国内迁移和国际迁移之间，以及在富裕国家、新兴国家和贫困国家之间存在着巨大的差异，但本报告强调，有越来越多的证据表明，各种形式的迁移和流动都会为城市发展带来潜在的益处。本报告列举了移民和城市化政策可以更好地为移民和城市服务的创新案例。

尽管如此，对移民和城市问题的研究还有许多工作要做。正因如此，本报告并没有提供简单的政策指导。反之，本报告认为我们所面临的政策上

2 绝大多数的世界发展中国家缺乏连续的、新近的、可对比的城市外国出生人口数据。

的挑战是复杂的，即在城市发展中如何充分利用人口迁移的优势，同时又如何降低人口迁移对城市和移民者的负面影响。本报告强调了城市应对这些挑战的一些创新方法。

附文

当前，城市及其多样性的问题再次成为关注焦点，特别是种族多样性问题。这通常包含了对全球发达国家的城市、城市精英和技术移民的考察。

根据联合国人居署的报告，城市是经济发展的引擎，引导世界走向繁荣，尤其对发展中国家来说（联合国人居署，2013；联合国经社部，2012）。在北美，移民被视为城市发展和获得竞争力的推动者（美洲国家协会/美洲国家理事会，2014）。欧洲也将移民带来的城市多样性看作城市发展的财富。欧盟大力倡导公共话语和城市制度应当对多样性议题予以充分考虑。³

在这种背景下，有越来越多的城市网络正在加强当地机构之间的合作，从个别经验中吸收共通的优秀实践经验，以达到城市可持续发展和治理的目标，其中包括加拿大五月树基金会的“移民城市”⁴和欧盟与英国文化协会合作创办的“开放城市”等项目。

除了这些城市网络（欧洲城市，2010、2014），各种国际组织（Price与Chako，2013；联合国教科文组织、联合国人居署，2010）、政治智库（Kerr、McDaniel与Guinan，2014；McHugh，2014）和有关移民与城市的国家和国际论坛（大都会组织，2011；移民城市，2012）已经出版了一系列有关融合政策的优秀实践，其中大部分来自欧洲和北美地区，也有一部分来自拉美地区。其中一些文集有具体的主题和关注点，例如政府如何以积极态度与移民沟通等（Collett与Gidley，2012）。

本报告旨在以这些重要实践为基础，以解决全球发展中国家的城市所面对的困难，尤其是如何充分利用迁入移民所带来的优势。在城市和移民的讨论中还包含许多重要议题，例如：

- 发达国家的优秀实践如何被资源有限的国家，包括那些正在经历快速城市化发展的小岛屿发展中国家所复制？
- 发达国家在管理城市多样性上的经验在多大程度上适用于世界其他国家？
- 地方和中央政府及其合作伙伴如何将最佳实践转化为政策成果？

3 跨文化城市：多样社区的管理和政策，见欧盟委员会网页：www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/default_EN.asp?

4 2014年6月在柏林召开的移民城市会议《共享资源议程》，见：<http://2014conference.citiesofmigration.ca/>。



1.4.2. 数据来源

有两个主要因素限制了有关移民和城市的讨论：第一，有关移民的基本数据非常有限，缺乏准确性、综合性和可对比性；第二，有关移民的地区性研究仅限于北美地区。大部分有关欧洲和其他新目的地的研究是在国家层面进行的。相关研究在规模和水平上的差异给比较研究提出了挑战（Winders, 2014）。因此，当前需要在更广泛地区尤其是全球发展中国家进行基础性研究，以作深入比较。

在这些条件的限制下，本报告希望讨论一些全世界不同地区的现实状况。移民迁往不同的地区，尤其是城市，并在各地之间建立了联结。无论国际还是国内迁移都在为城市做出贡献，城市也吸引了越来越多的国际移民来此居住（联合国经社部，2014）。

本报告引用各种数据来讨论新的城市人口迁移趋势和迁移模式，以探讨它们对城市发展带来的影响和对城市治理带来的挑战。

- 为了确定报告的子课题和编写专家，本报告在有关城市化、贫民区升级改造、移民和发展、移民融合政策与实践、多样性治理、城市管理和公民身份等许多方面作了文献综述。需要指出的是，现有的研究在考察地方层面的迁移原因，移民在城市尤其是在全球发展中国家的城市中的工作与生活等方面还相当匮乏。
- 选定的专家提供了有关主要地区和国家城市迁移趋势、机遇和挑战，以及城市移民政策与合作方面的论文。诸如移民创业、移民健康，以及城市环境下移民脆弱性与恢复力等具体话题都包含在一系列的背景论文中。
- 除背景论文之外，一些地方的政府官员包括若干名市长也为报告撰写了文本，分享了他们在应对城市移民挑战和提出创新性的解决方法方面的经验和观点。
- 国际移民组织地区办公室提供了相关背景资料和对城市移民的采访案例等，为本报告增加了最为关键的移民者的声音。



1.4.3. 本报告结构

- 第二章考察了正在经历国内或/和国际移民快速增长的各种城市环境。该章突出了迁移的多样性，强调了移民及其移居城市和社会所面临的挑战。
- 第三章考察了城市的一般脆弱性——生存策略和迁移策略，获取资源的壁垒和具体形式的脆弱性，因其影响了包括女性移民在内的最易遭受风险的群体。本章突出了流动人口在迁移到城市的过程中如何容易成为各种灾难的受害者，移民、非政府组织和当地政府如何建立合作以帮助灾后的恢复与重建。
- 第四章探讨了城市化和新的迁移模式如何能使城市减除贫困、发展经济和提高移民福祉。迁移对于家庭和社会来说是主要的生存策略之一。移民帮助在城乡之间建立联结，加强联系。本章也考察了通过帮助移民融入正规的劳动力市场和鼓励移民自主创业等方式，城市如何将人口多样性转化为社会和经济发展的优势。
- 本章还考察了围绕城市的创新合作关系，它们都有助于提升迁移对经济发展的积极影响和对移民福利水平的提高等。本章强调了移民在建立来源地和移居地之间的联结，以及推动移民纳入当地发展规划等方面所扮演的核心作用。
- 第五章探讨了一些有关移民融入与合作方面的城市治理条件。中央和地区政府关系如何运作、不同治理部门在移民治理上的财政和行政管理权分配，以将移民融合问题与经济增长和全球竞争力相联系。城市公民身份是促进移民融入的可行的政策工具，也是城市移民治理的重要因素之一。本章强调移民是城市的建设者。
- 第六章总结了本报告各章的结论和思考，提出对未来的看法和建议。





多城记：在Ypejh ú、布宜诺斯艾利斯、马德里工作和生活

梅赛德斯出生在巴拉圭Ypejh ú的一个有着十二个兄弟姐妹的大家庭。她的父亲以种麦为生，她的兄弟们从很小的时候就开始帮助父亲种地，以此来贴补家用。梅赛德斯18岁时便离开家与她的男朋友佩德罗一起生活。几年后她生下唯一的儿子麦克，但是这对夫妇决定分手。因为不能维持生计，她决定跟随姐姐和同学们迁移到阿根廷。她把儿子留在巴拉圭由母亲照顾，她母亲已经在照顾其他几个孙儿。

至今，梅赛德斯在布宜诺斯艾利斯已经生活了15年。她做过清洁、家政服务和保姆工作。起初，她的住房条件和工作环境非常艰苦。“我是非正式工，一天工作很多小时，与其他三个乌拉圭妇女一起住在一个租来的房子里，我当时非常想念我的儿子。”当阿根廷的经济形势变得低迷时，梅赛德斯用所有积蓄买了一张到西班牙马德里的票，准备到那里去寻找新生活。“那是2011年，我的老板突然把我辞退，我的房东要涨房租。于是我立刻决定用存款去买张票，带着唯一的一件行李离开了。”

在马德里，梅赛德斯的第一份工作是在一家酒吧做清洁工，后来她又到餐馆做饭。但她的雇主对她不好，她想念儿子和家人。“当我住在布宜诺斯艾利斯时，我经常跑回乌拉圭去见麦克和妈妈。我坐公共汽车，价格不贵。但在西班牙，回家是不可能的，我开始感到孤独。”梅赛德斯在马德里工作两年后，她决定回到阿根廷。“我回到布宜诺斯艾利斯，一切从零开始。但这里的经济形势有所好转。”

现在，梅赛德斯租住在布宜诺斯艾利斯省圣费尔南多区的一个公寓里，在这里也住着其他巴拉圭移民。尽管公寓很小，但她可以自己单独住，有自来水、电和厕所，而她在Ypejh ú的家中并没有这些生活设施。在Ypejuhu，45%的人口居住在没有卫生设施的地方。“我的公寓很小但是很好。我每天要花两个小时才能到上班的地方，但我不在乎。我装饰了房间，现在它很舒服。当儿子来看我的时候，我能有个地方给他住感觉很好。”但梅赛德斯感到不太安全，害怕晚上独自在外。

对于未来的生活，梅赛德斯想象自己一只脚在布宜诺斯艾利斯和一只脚在亚松森，那是儿子住的地方。“当我在布宜诺斯艾利斯时，我想念巴拉圭的和谐、平静的生活，以及一年四季的温暖气候。当我在那里时，我又想念流动的生活，城市、酒吧、街道和建筑。我觉得我像一首歌里唱得那样，‘我不在这里，也不在那里’。”

参考文献

- Americas Society / Council of the Americas (AS/COA)
2014 *Immigrants & Competitive Cities*, Get the Facts Series. Available from www.as-coa.org/sites/default/files/ImmigrantsandCompetitiveCities.pdf
- Bell M. et al.
2014 *Internal Migration Data around the World: Assessing Contemporary Practice*. Population Space Place, published online in Wiley Online Library (www.wileyonlinelibrary.com) DOI: 10.1002/psp.1848, Vol. 21 (1).
- Çağlar, A.
2014 Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities, Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, International Organization for Migration (IOM), Geneva, Switzerland.
- Cities of Migration
2012 *Practice to Policy. Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration*. Maytree Foundation, Toronto. Available from <http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Practice-to-Policy.pdf>
- Collett, E. and B. Gidley
2012 Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership (AMICALL). Final Transnational Report. COMPAS, Oxford. Available from www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Amicall_Report_ENG_v3_single_WEB_READY.pdf
- Esipova N., A. Pugliese and J. Ray
2013 *The Demographics of Global Internal Migration*, Migration Policy Practice, IOM and EurAsylum, Stockport, UK, 3(2):3–5. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal10_15May2013.pdf
- Eurocities
2010 *Cities Accommodating Diversity*. Findings and Recommendations from the Peer Review Project ‘Diversity and Equality in European Cities’. Eurocities, Brussels. Available from http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/DIVE_FinalPublication.pdf
- 2014 Integrating Cities Toolkit, Brussels. Available from www.integratingcities.eu/integrating-cities/resources/implementoring_toolkits
- Hagendoorn L., J. Veenman and W. Vollebergh (eds.)
2003 *Integrating Immigrants in the Netherlands: Cultural Versus Socio-economic*. Ashgate, Aldershot. (Cited in A. Çağlar, *Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities*, Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, IOM, 2015.)



- Kerr, J., P. McDaniel and M. Guinan
2014 *Reimagining the Midwest: Immigration Initiatives and the Capacity of Local Leadership*. The Chicago Council on Global Affairs and American Immigration Council, Chicago. Available from www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/reimagining_the_midwest_report_2014.pdf
- Klaufus, C.
2010 *Watching the city grow: remittances and sprawl in intermediate Central American cities*, CEDLA (Centre for Latin American Research and Documentation). Available from <http://eau.sagepub.com/content/22/1/125.refs> (Accessed 19 Jan 2014) *Environment & Urbanization*, Vol. 22, pp 125–137.
- McGranahan, G. and D. Satterthwaite
2014 *Urbanisation concepts and trends*, International Institute for Environment and Development (IIED) Working Paper. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10709IIED.pdf>
- McHugh, M.
2014 *Immigrant Civic Integration and Service Access Initiatives: City-Sized Solutions for City-Sized Needs*. Migration Policy Institute, Washington D.C. Available from www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM_Cities_McHugh-FINAL.pdf
- Metropolis
2011 *Integrated Urban Governance, The way forward*, Commission 3 Manual. Metropolis World. Available from <http://old.metropolis.org/sites/default/files/initiatives/2932/documents/c3-metropolis-urban-governance-eng.pdf>
Summary: http://old.metropolis.org/sites/default/files/publications/2011/summary_commissions_metropolis_2009-2011.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2012 *Redefining Urban Areas in OECD Countries, A New Way to Measure Metropolitan Areas*, pp 19–55. OECD, Paris. Available from www.oecd.org/gov/regional-policy/redefiningurbananewwaytomeasuremetropolitanareas.htm
- Price, M. and E. Chacko
2013 *Migrants' Inclusion in Cities: Innovative Urban Policies and Practices*. UNESCO and UN-Habitat. Available from www.researchgate.net/publication/272023289_Migrants'_Inclusion_in_Cities_Innovative_Urban_Policies_and_Practices._Prepared_for_UN-Habitat_and_UNESCO_Marie_Price_and_Elizabeth_Chacko
- Subohi, A.
2009 *Workers' Remittances Build a New City*, 23 February 2009. Available from www.dawn.com/news/446247/workersae-remittances-build-a-new-city-2
- Tacoli, C., G. McGranahan and D. Satterthwaite
2014 *Urbanization, Rural-urban Migration and Urban Poverty*. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, International Organization for Migration, Geneva.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)

- 2012 *World Urbanization Prospects: 2011 Revision*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf
- 2013 *International Migration 2013 Wallchart*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf
- 2014 *World Urbanization Prospects, The 2014 Revision - Highlights*. United Nations, New York. Available from <http://esa.un.org/unpd/wup/>

United Nations Development Programme (UNDP)

- 2009 *Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development*. United Nations, New York. Available from <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)

- 2014 *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014*. United Nations. Available from www.unescap.org/resources/statistical-yearbook-asia-and-pacific-2014

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

- 2010 *How to enhance inclusiveness for international migrants in our cities: various stakeholders' views*. UNESCO, Paris. Available from. Available from <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190592m.pdf>

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

- 2009 *State of the World's Cities 2008/2009 – Harmonious Cities*. United Nations. Available from <http://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20082009-harmonious-cities-2/>
- 2013 *State of the World's Cities 2012/2013 – Prosperity of Cities*. Routledge, New York. Available from <http://unhabitat.org/books/prosperity-of-cities-state-of-the-worlds-cities-20122013/>

Winders, J.

- 2014 “New Immigrant Destinations in Global Context”, *International Migration Review* 48(S1):149–179 (2014).



The background image is a collage of construction-related scenes. On the left, there are large grey metal cabinets or storage units. In the center, a CASE excavator is shown digging a trench, with its arm and bucket visible. On the right, a worker wearing a hard hat and work clothes is sitting on the back of a white van. The entire image has a warm, orange-brown color cast.

移民与 城市多样性

A silhouette of a city skyline with various building shapes, positioned horizontally across the middle of the page.

第 2 章

本章概要

- 城市化发展与人口迁移总是紧密相连。城市化即居住在城市中的人口比例相对于农村地区而言不断增加。它通常涉及某种形式的人口迁移，无论发生在一国之内还是跨国迁移。当前，全世界快速的城市化发展不仅仅是由于人口自然变化所致，全世界移民人口的增长才是城市化发展的最重要推动力，主要包括国内迁移和跨国迁移，农村与城市之间的迁移，全球发达国家与发展中国家之间的迁移等。
- 这些迁移活动正在产生多种多样的城市居住地，从作为国际经济中心的伦敦、纽约和东京等“全球城市”，到那些被人遗忘的非正规居住地如肯尼亚的基贝拉，生活在这里的人们还在为满足最基本的生存需求而奋斗。其他趋势包括迁移至二级城市、人口衰落的城市、城市边缘地区和过境城市等。
- 这些不同的城市都面临着一个共同的课题，即城市的发展在很大程度上是自然发展的、无规划的。全世界的城市都在试图掌握这种不确定的发展，提供充足的服务和基础设施以满足快速增长的城市人口的需要。
- 这一问题的出现有时是由于国家政策和地方政策之间的不衔接所致。举例来说，中央政府会积极推动人口向城市迁移以此作为增强国家经济的一种手段，但地方没有出台相应的医疗、教育和社会保障政策等以满足移民所带来的新需求。除在一些情况下，诸如地方政府积极推动人口向小城镇转移等，地方政府通常并非移民和城市化政策的规划者，而是上级政策决定的执行者。
- 虽然城市的发展具有随机性和无计划性，但对于政策制定者来说，最关键的问题在于如何有效地从世界各地管理移民和城市发展的案例中汲取经验和教训，以缓解许多城市正在面临的严峻问题。
- 城市日趋多样性是移民和城市发展的另一特点。特别是在发达国家的主要城市，往往有着非常多样化的人口。发展中国家亦是如此，随着来自各种背景的大量移民的迁入，各种族裔混杂居住在城市里。对多样性的有效管理给地方政府和国家政府提出了挑战。



本章考察了由国内迁移、国际迁移和各种混合迁移所带来的各种类型的城市居住地，突出了迁移的多样性，并强调了移民者、移居社会和城市所面临的挑战。

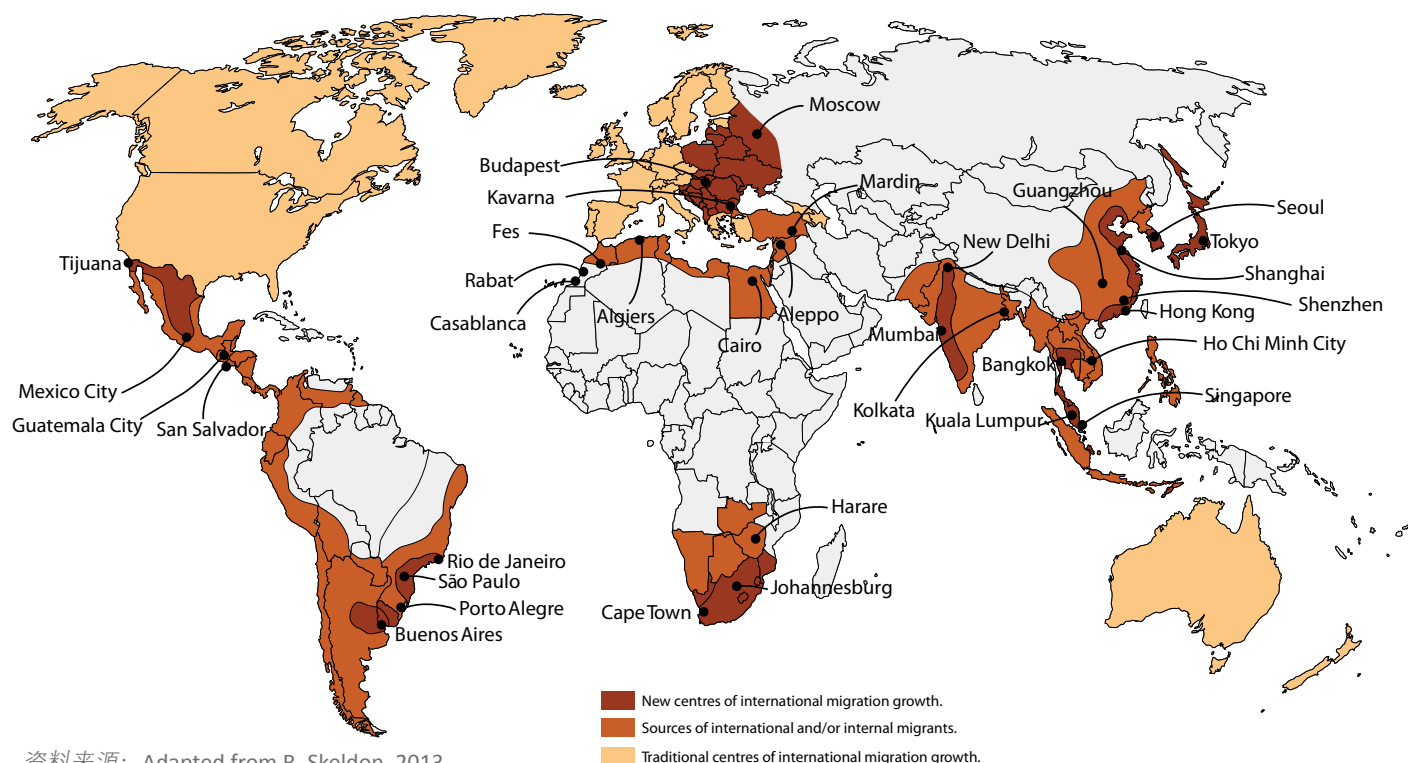
2.1 引言

随着全球范围内新的迁移目的地的出现，移民流动的地域正在发生着改变。除了传统上从发展中国家到北美和欧洲（Münz, 2014）等经济发达的国家之外，东亚、南非、巴西和印度等快速发展的新经济中心也在吸引着越来越多的移民。地图1标示出传统的和新兴的移民目的地。发展中国家作为移民输出国的同时也正在成为移民接收国，因此，中低收入国家之间的人口迁移，即南—南迁移，越来越具有重要性。例如，中国在接收尼日利亚移民的同时也已成为向中东地区的移民输出国。在这些国家，国内移民的数量也在增长，使得城市迅速扩张（联合国经社部，2014）。随着移民转移到规模较小的二级城市，在国家内部也出现了新的移民目的地（Walton—Roberts, 2011）。

从大力发展中心城区到以逆城市化措施促进边远和周边地区的发展，大规模的国内和国际移民正在塑造着城市化的类型。城市化本是可以被系统规划的，但是，现实中城市的发展却是快速而混乱的，给现有的基础设施和城市资源带来巨大压力。以下部分描述了从全球城市到城市边缘地区、再到棚户区等不同的城市居住地，也显示出地方政府通常对移民的到来缺乏有效应对的政策、基础设施和专业知识等。



地图1 全球移民目的地的多样化



资料来源：Adapted from R. Skeldon, 2013。

城市环境的 多样性

2.2 2.2.1. 全球城市

全球城市在国际经济体系中发挥着重要作用，比如伦敦、纽约和东京等。他们对所在国家的经济发展也起到至关重要的作用，是国家经济发展战略和规划的核心。然而，这些城市应对国际移民问题的能力有很大差异。

类似伦敦、纽约、东京和中国香港特别行政区这样的全球城市居于国际经济体系的核心地位（Sassen, 1991）。由于与国际金融市场和跨国公司的密切联系，这些城市成为全球经济体系的重要节点。人们根据融入全球经济的不同程度对城市进行了划分。根据2014年排名，全世界前20位的全球城市均匀分布在欧洲（伦敦、巴黎、布鲁塞尔、马德里、维也纳、莫斯科和柏林），亚太地区（东京、中国香港特别行政区、北京、新加坡、首尔、悉尼和上海）和美洲（纽约、洛杉矶、芝加哥、华盛顿、多伦多和布宜诺斯艾利斯）。¹

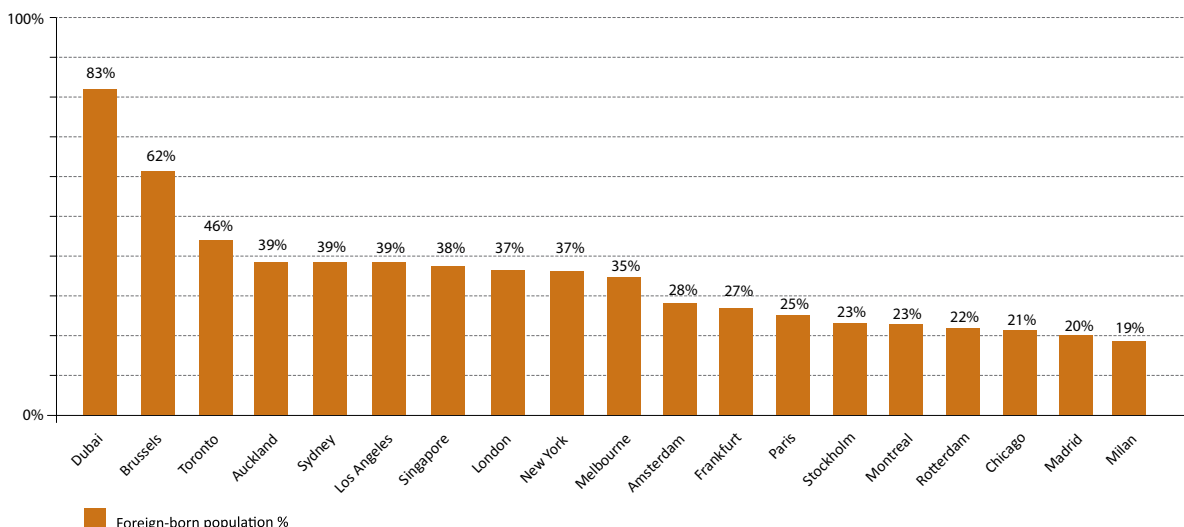
全球城市是主要的移民目的地：约占19%的全世界外国出生人口居住在这里（Çağlar, 2014）。图1显示了世界主要城市的外国出生人口规模；一些拥有高流动性劳动人口的城市，其外国出生人口比重较高，例如迪拜（83%）和欧盟委员会总部所在地布鲁塞尔（62%）。来自不同国家的数量众多的移民，在文化和社会方面为这些城市增添了国际化色彩，尽管这些因素尚未被纳入常用的全球城市分类体系中。

由于全球城市的存在，移民往往倾向于迁移到这些地方，而对其他城市较少考虑。比如，在加拿大的680万国外出生人口（加通社，2013）中，有46%的人居住在多伦多（加拿大统计局，2011）。来自美国的统计数据显示，截至2010年，有超过40%的外国出生人口居住在纽约、洛杉矶、迈阿密、芝加哥和旧金山（Singer, 2013年）。此外，在这类城市中，外国出生人口数量有时还可能超过本地人口数量。比如，澳大利亚的660万外国出生人口（澳大利亚统计局，2015）主要集中在悉尼（140万）和墨尔本（120万）（澳大利亚统计局，2014年）。

1 详见www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index#sthash.nebCorkC.dpuf。



图表 I 主要城市的外国出生人口占比



资料来源：国际移民组织根据多种资料制图，详见本章参考文献后部。

随着时间流逝，这些城市的人口构成已经发生改变。来自美国的数据显示，作为接收国际移民的五大“门户”城市纽约、洛杉矶、迈阿密、芝加哥和旧金山，在2000年到2009年间，国内移民的迁出高于迁入，从而改变了这些城市的外国出生人口和本地人口的比例。相比于美国，欧洲的外国出生人口数量增加是一个相对较新的现象。从1993年到2013年间，英国的外国出生人口数量增长了两倍，从380万增加到780万。其中38%的外国出生人口居住在伦敦，这一数字已从1995年的160万增加到了目前的近300万（Rienzo与Vargas-Silva，2014）。

欧洲、北美和澳大利亚的国家政策将吸引移民，尤其是高技能移民，作为提升国家经济竞争力的一项发展战略。然而，这些城市在处理移民问题上所具备的能力是有差别的。在美国，纽约、芝加哥和旧金山吸收移民已有百年的历史，它们拥有强大的体制以服务各种移民群体，包括应对非法移民问题（Price，2014）。当地政府与非政府组织（NGO）保持密切合作，一些论坛还提供了城市之间的学习与交流机会，例如“公民的城市”（Cities for Citizenship）和“新美国经济合作伙伴”（Partnership for a New American Economy）等为市长和企业领袖提供了交流机会。相比之下，华盛顿和亚特兰大虽然自1980年以来经历了移民人口的快速增长，但仍缺乏明确的战略以吸引和留住新移民。这些城市正在面临着人口结构变化所带来的挑战，尤其在应对非法移民问题方面（同上）。

2.2.2. 二级城市

移民也正在向规模较小、不太知名的二级城市迁移。对移民来说，这些城市可以成为不错的选择，因为这些城市可以提供更高质量的服务以弥补只有大城市才能享有的社会和文化设施。然而，有些二级城市并不能充分利用移民给城市发展所带来的机遇。

在过去二十年间，在全球发达国家，有越来越多的移民迁往规模较小的“二线”城市（Walton-Roberts, 2011）。这些不太知名的二级城市通常拥有50万到300万人口。这一新的移民趋势在北美和欧洲地区最为常见（Esipova、Pugliese与Ray, 2013）：

- 在美国，2012~2013年间最大的国内人口迁移是迁往二级城市（美国人口普查局，2013），而在同一时期三个国际大都会都出现了人口净迁出：纽约迁出人口约有10万人次，洛杉矶和芝加哥各约5万人次。美国的高科技工业大都会圣何塞和圣迭戈，以及美国的“铁锈地带”城市如底特律等都有人口净迁出。人口净迁入的城市则为生活成本低的阳光地带城市如凤凰城、达拉斯和休斯顿，以及领先的知识中心如奥斯汀、西雅图、旧金山和华盛顿（Florida, 2014）。美国2000年的人口普查也记载了亚特兰大、夏洛特和纳什维尔等二级城市国际移民人口数量的大幅增长。
- 在加拿大，多伦多、蒙特利尔和温哥华依然是国际移民的主要接收城市，但无论是新移民还是长期移民都在向城市郊区和更小规模的城市转移（加拿大城市联合会，2009）。
- 在欧洲，越来越多的移民更倾向于居住在小城镇而非大都市（Bayona与Gil-Alonso, 2011），比如意大利的小城市拉齐奥和伦巴，而不是主要城市罗马和米兰（联合国教科文组织，未注明出版日期）。

移民之所以会选择去小城镇、城市郊区、远郊甚至农村地区，主要考虑因素包括就业机会、住房、个人安全、家庭关系、教育、公共交通、医疗条件和空气环境等（The Demographia, 2015）。二级城市的这些优势可以抵消其在经济、政治和文化设施以及移民网络方面的劣势（Glick Schiller与Çağlar, 2011）。然而，这些二级城市尚缺乏政策框架、治理结构和行政安排等以最大化地实现新移民所带来的优势和资源。



2.2.3. 人口衰退的城市和农村地区

一些城市可能由于工业衰退而导致人口锐减，其政府会出台奖励性政策措施以吸引移民帮助振兴当地经济。

一些城市可能因为人口外迁而导致人口锐减。如果劳动力短缺进一步影响经济发展，或使之难以维持现有的基础设施水平，这一人口问题便令人堪忧。这一问题已困扰着许多美国中西部城市（曾经的“门户”城市）如巴尔的摩、匹兹堡、费城、克利夫兰和圣路易斯等。底特律曾是美国第四大城市和制造业中心，但在2000年到2010年间，随着汽车工业的迁出，有四分之一的人口流失。就业和人口的减少也降低了城市的财政水平，从而导致投资不足和公共服务减少。

很多城市会吸引国际移民来定居以振兴衰退的经济和补充人口。底特律和其他美国“铁锈地带”城市已将移民政策作为复兴城市、控制衰败和振兴经济的主要战略之一（Tobocman, 2014）。俄亥俄州的代顿已接收了很多来自土耳其的移民家庭以促使当地经济恢复。在拥有约5万人口的德国小城戈斯拉尔，其市长宣布允许难民从周边城市哥廷根和布伦瑞克来此定居，以弥补人口减少和劳动力短缺，这已严重阻碍了当地以高端温泉为主的经济发展。另一个类似的案例来自西班牙（见专栏2）。

人口衰退也影响到农村地区。在欧洲，自2004年欧盟扩张之后，一个明显的趋势是，迁往农村地区的移民数量迅速增加。与此同时，这一趋势也伴随着大量人口从农村迁出。当地经济结构调整产生大量低报酬、无保障、无保险、季节性的以兼职为主的工作，导致本地人口外流和大批移民迁入，愿意从事这种工作的移民主要来自欧盟新成员国。因此，移民迁入人口衰退的农村地区为当地公共和私人服务的可持续发展做出了贡献，并减轻了人口衰退所造成的影响（Kasimis, 2010）。同样地，坐落于美国偏远农村地区的工业基地，特别是肉类加工和建筑工地，吸引了大批主要来自墨西哥的国际移民（Brown, 2012）。在阿肯色州的农村地区，这里常年提供工作机会，加之边境安检愈发严格，本已习惯于在墨西哥与美国两地穿梭的墨西哥人现已大批在此永久定居下来（Striffler, 2007）。这些在欧洲和美国的人口衰退城市和农村地区的国内和国际移民，正在改变着当地的人口结构。移民在这些城市所发挥的作用，以及这些城市为移民所提供的机会等，必然与门户城市有所不同。





迁往人口衰退的西班牙亚拉贡地区²

亚拉贡是西班牙东北部人口较少的地区。随着经济结构调整，大量的国际移民被吸引到此来填补本地劳动力的不足。由于新兴旅游业的发展，这里的人均收入水平较高。在1999年，当地的外国移民仅占不足1%。到了2004年，外国移民已高达8%，占当地新增人口的绝大部分。尽管当地人口依然是负增长，外国移民的到来以及他们为当地经济结构调整所做出的贡献，吸引了周边城市的西班牙人移居此地。

2.2.4. 半城市化

由于持续增长的出口导向型产业对流动性劳动人口的需求，原先处于城镇边缘地带的农村地区也出现了城市化迹象（即半城市化）。迅速的城市化发展会给当地的基础设施和公共服务带来压力，尤其在当地政府没有能力应对这种变化的情况之下。

半城市化是指处于城镇边缘的农村地区的城市化发展。我们可以从全世界许多地方找到这样的例子，例如中国的深圳、印度尼西亚的雅加达，以及泰国的曼谷。比起对城市地区的发展，移民对这些收入较低的城市边缘地区的发展往往发挥着更加重要的作用。城市边缘地区的人口增长不仅是因为农村人口向城市中心迁移，也与居住在城市中心的人们的迁出有关。因此，半城市化反映出城市人口迁入迁出的双向流动（Tacoli、McGranahan与Satterthwaite，2014）。

出口导向型经济发展，以及对满足生产活动和劳动人口的土地的需求带动了半城市化发展。这些劳动人口由在城市和农村两地居住的流动人口构成，他们在城市的居住权以及能否获得城市福利等受到争议，也引起当地居民的争论。在中国，半城市化发展是由政策推动的，政府希望通过分散服务和生产以促进经济的均衡发展。但随之而来的是需要面对社会和行政管理上的挑战，尤其是在财政方面，见专栏3所示（Gross、Ye与Legates，2014）。

伴随着多种族、多文化、多语言和多元化宗教信仰的移民人口的增加，撒哈拉以南非洲也正面临着半城市化发展带来的挑战。在许多西非城市，大部分城市贫民和处在城市边缘地区的人们被排除在社会经济发展之

2 Çağlar: “人口移徙城市的趋势、挑战和新机遇”，国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

外。在经济保持快速增长的东非主要城市如内罗毕，也正面临着很多经济发展所带来的问题，包括住房短缺、交通拥堵、污染和盲目的半城市化发展（联合国人居署，2014）。由于缺乏市政管理经费以配置资源，许多面临半城市化发展的城市，难以满足移民所带来的日益增长的基础设施和城市服务需求。以印度尼西亚的井里汶为例，除了30万城市居民外，另有40万人居住在城市边缘地区，面临着缺乏公共服务和基础设施的严峻挑战（Fahmi等人，2014），部分原因在于城市界限、城市规划和政策程序的缺失。一些国家为了阻止半城市化发展而采取阻止和转移国内人口迁移的行动也产生了不同的结果。

专栏 3



中国的就地城镇化

在过去三十年里，中国的城镇化得到空前的发展：有2.6亿人口从农村地区迁移到城市，推动了国家经济的快速增长。仅在2000年至2010年间，就有1.17亿农村人口迁移到城市以寻找更好的就业机会。作为中国的经济增长引擎，沿海地区接收了超过一半的移民人口。接收国内移民人口最多且移民人口增速最快的为北京、东莞、广州和上海等城市。在2010年，这些城市共接收了超过5200万人，占国内移民人口总量的35%。

自20世纪70年代后期起，中国已开始推动农村小城镇化发展，以协调经济增长、缓解大城市的人口压力。政府不仅放宽了对农村小城镇化发展的各种限制和户籍登记制度，还积极鼓励发展乡镇企业。随着城市和乡镇企业为农村人口提供就业机会以及社会福利的增加，许多农村地区迅速向城镇转型。当地政府也担纲制定了这一长期的城镇化发展规划。

中国城市化的成功之处在于避免了大规模城市贫困人口和就业问题的出现。然而，一些严峻的挑战也伴随着城市化发展而来，例如财产权问题、中央和地方的职责划分和成本分摊等问题。到目前为止，物权法律仍然不够清晰。此外，一些地方政府缺乏财政和能力以兑现中央政府的承诺，即到2020年为止，为1亿农民工解决城镇户口问题，并解决他们的社会保障和劳动权益问题（Zhu，2014）。

目前，中国庞大的流动人口占7.3亿城市总人口的三分之一。但是，这些外来人口难以获得合法的城市居民身份，也不能享有相应的社会保障和公共服务等。目前，中国的城市人口占总人口的54%。预计到2030年，中国的城市人口将达到10亿，占总人口的70%。中国的国内移民在城镇发展和经济竞争中扮演着关键角色。

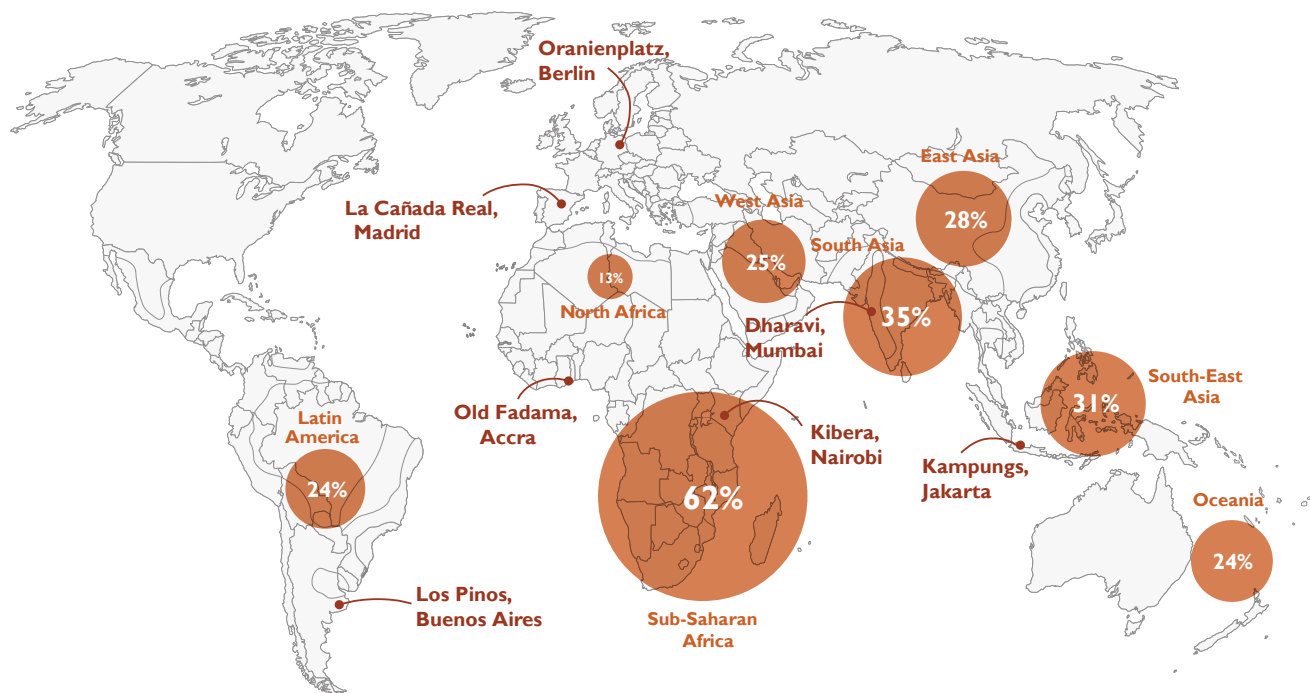
2.2.5. 非正规居住区和贫民窟

非正规居住区的激增也属于城市扩张的一部分。这里的居住环境拥挤，缺乏基础的生活设施，例如水、卫生条件和基本住房等。贫民窟的出现是缺乏城市规划的结果。

在整个20世纪和21世纪初，全世界很多城市的发展都伴随着非正规居住区的激增。缺乏基本的水和卫生设施、耐用的住房和足够的生活空间等城市恶劣生存环境的扩大造成了贫民窟的增加（联合国人居署，2013a）。据统计，全球目前有8.63亿人口生活在贫民窟，在1999年这一数字为6.5亿人，2000年为7.6亿人。在撒哈拉以南非洲地区，61.7%的城市人口居住在贫民窟（联合国人居署，2013b）。图2显示了居住在贫民窟的城市人口比例。



图表2 各地区居住在贫民窟的城市人口比例



资料来源：国际移民组织根据联合国人居署2013b文件计算得出。

最新研究显示，居住在这些非正规居住区的城市贫困人口中，移民占很大比重（Hoang、Truong与Dinh，2013）。在加纳首都阿克拉老发达玛贫民窟里的移民家庭过着没有自来水的的生活，每天都要买水或

从附近井里取水，这里94%的移民都住在没有厕所等卫生设施的环境里（Awumbila, 2014）。在中低收入国家的许多城市，新来的移民通常把非正规居住区当作落脚点。然而，尽管居住条件如此艰苦，住在这些贫民窟（例如肯尼亚内罗比的基贝和老发达玛等）里的移民还是能够寻找到经济机会以改善生活（Awumbila、Owusu与Teye, 2014）。

早期的移民模式把城市的非正规居住区看作新移民的临时落脚点，之后他们会寻找到正规的工作。但是移民能够积累财富和投资教育通常需要几代人的努力，新移民与长期移民所处环境具有很大差别。移民的后代一般住在早期的居住区，而新居住区往往聚集了大量的新移民（以印度为例，见专栏4）。

专栏 4



印度班加罗尔“第一代”和“第四代”贫民窟比较³

在印度，低收入的城市居住区通常被分为两类：指定的和非指定的。然而，这种区分并不能反映出这些居住区之间的巨大差异。一项最新的研究比较了在班加罗尔长期存在的被认可的贫民窟和较新的不被认可的贫民窟。前者几乎没有新移民，其中超过70%的居民都已经在班加罗尔生活了至少四代。这可以从他们的住房和基础设施上看得出——这里多是永久性的建筑，一般都可以使用电和饮用水。居民多被描述为中产阶级下层而非穷人，大多数有家用电器和自己的手机。教育和住房是他们的主要开销。

“第一代”贫民窟则明显不同。这里住着许多刚从农村来到城市不久的新移民，他们的家人通常还在家乡，他们与家乡的联系非常密切。这些移民一般是印度农村的贫民，迁移对他们来说主要是因为农村生活日益增长的不确定性，干旱和反常的降雨天气已使他们负债累累。他们通常几个租户共用一个帐篷，没有书面的租赁合同，随时可能被驱逐。其中约有40%的居民在班加罗尔生活了1到5年，另外40%的人在此生活了5至10年。他们中的绝大多数属于低种姓阶层，而班加罗尔仅有11.4%的人口属于低种姓阶层；他们大多在农村老家没有地或只有一小块田地。

这里没有基本的生活设施，水只能从商贩那里购买，垃圾清理和安全服务更是无从谈起。公交车站和医疗中心在三公里以外，没有政府部门、非政府组织或其他支援机构。居民的主要支出是偿还债务和接济家乡的亲属，剩下很少一部分作为教育投入和住房开销，这也是为了能找到更好的就业机会。这种居住区很难为新移民提供更好的生活，他们没有城市身份

3 C. Tacoli、G. McGranahan、D. Satterthwaite：“城市化、乡村—城市迁移与城市减贫”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。转引自K. Anirudh, M. S. Sriram, P. Prakash：“贫民窟类型与适应性策略：班加罗尔的政策区别分析”，《环境与城镇化》，26(2)：第568–585页，2014。

证明，不能登记为选民，无法寻求政治保护和官方支援。于是，他们从农村的最贫困群体变成了城市的最贫困群体。然而，尽管不能给他们带来财富积累，移民仍然是一种重要的生存手段。

非正规居住区的大量出现并非城市化快速发展的必然结果。许多城市提供的基础设施和公共服务几乎可以覆盖全体居民，非正规居住区非常之少（世界城市和地方政府联盟，2013）。缺乏为适应城市快速发展而制定的低价住房政策是问题所在。这可能出于一种刻意的政策手段，以恶劣的生活条件来遏制移民，但这种政策反而会激起民众的负面情绪和仇外心理（Ostanel, 2011）。

在拉丁美洲、亚洲和非洲的许多城市地区，政府对土地政策的限制使经济适用房供应量不足，进而导致非正规居住区的增加。在某种程度上，非正规居住区、非法占地和贫民窟的出现是缺少低收入公共住房或补贴的结果（联合国人居署，2013c），反映出中央和地方政府在城市规划和治理方面的不足。

这一问题可以通过规范土地市场、授予土地使用权和居民身份来缓解。这样做不仅会改善包括外来人口在内的城市贫民的生活，还会促进当地的发展。贫民窟相对较少的北非地区主要得益于较好的城市发展战略，包括基础设施投资和城市居住环境升级改造等。摩洛哥的全国城市改善计划通过打造“无贫民窟城市”项目（Cities without Slums）力求重新安置贫民窟居民（联合国人居署，2012）。同样地，在中国，2000至2010年间城市外来人口增长80%，与此同时城市贫民窟的数量减少了，一定程度上归功于国家对棚户区的管制（《经济学人》，2014）。

西非和中非的城市正在将传统的土地交易纳入正规的土地市场，但贫困的外来移民仍不可能从中受益。一些对拉丁美洲的非正规居住区规范化的比较研究发现，城市规划者应为贫民窟居民提供多种土地使用权方案以供选择，如为低收入群体提供公共土地使用权等（Murillo, 2014）。有关移民和贫民窟，以及他们对贫民窟的改造所起的作用等数据资料仍然不足（同上）。

2.2.6. 过境城市

过境城市通常是希望迁往发达国家的移民的中转站或跳板。随着边境控制愈发严格，那些不能直接迁往美国或欧洲的移民便分别在墨西哥或摩



洛哥的边境城市长期定居下来。

严格的边境控制催生了过境城市，这里有着大量去往目的地途中临时滞留的人口（Marconi，2008）。非洲和亚洲的一些城市也成为国内移民向国外迁移的临时落脚地（Hugo，2014；Bakewell与Jónsson，2011）。在西非，之前的移民目的国如科特迪瓦和尼日利亚，如今已成为过境国，人们在此积累足够的资源之后便迁往更远的地方（联合国人居署，2010）。

如果移民继续迁移受到阻碍，这些过境城市便可能变成他们长期居住的地方。例如，随着欧洲在金融危机之后加强边境管制，以及工作机会骤减，越来越多的来自撒哈拉以南非洲国家的移民已经开始选择留在北非城市如拉巴特、丹吉尔、突尼斯和的黎波里生活。从前这些城市被移民视为通往欧洲的通道，而非移民目的地（见地图2）。因此，这些城市在提供社会服务和确保社会安全等方面正面临着新的挑战 and 更大的压力（Serageldin等人，2014）。



地图2 过境城市—非洲



资料来源: Adapted from the 2014 Mediterranean Transit Migration (MTM) Map on Mixed Migration Routes in the MTM Region (i-Map)。

注释: The 2014 MTM Map is produced as an output of the project, 'Interactive Map on Migration in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region (i-Map 2011-2014)' in the framework of the Dialogue on Mediterranean Transit Migration. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Vienna. Available from www.imap-migration.org/index.php?id=470。

在摩洛哥，那些无法入境西班牙的移民通常会在卡萨布兰卡、非斯和拉巴特居住下来。他们面临着诸多问题，如较高的生活成本、频繁的身份检查、逮捕和驱逐等。在那里，只有当地的和国际的非政府组织为移民提供服务，特别是为移民群体中的弱势者（Serageldin等人，2014）。这种情况推动了一项国家政策的制定，其中包括对一些移民群体的规范化，并满足他们基本的生活需求。行之有效的治理政策需要移民输出国、中转国和接收国三方共同协商制定，从而把重心从遏制移民趋势转移到促进移民输出国的本地发展上来。当前重心放在遏制移民迁往欧洲目的国的做法正在给北非马格里布地区的中央和地方执政者带来巨大压力，他们没有足够的资源来应对快速增长的移民群体（欧洲和地中海人权网络，2014）。

类似的情况也发生在通向美国的过境城市。中美洲人和墨西哥人一般有三个移民通道经由墨西哥通向美国。它们分别起于塔帕丘拉、塔巴斯科和切图马尔。这三条通道继续北上又会分出多条路线，其终点分别是布朗斯维尔、麦卡伦、拉雷多、厄尔巴索、诺贾莱斯、加利西哥和圣地亚哥等城市附近（见地图3）。这种过境迁移给途经的城市带来巨大影响，因为移民者通常居住在临时搭建的贫民窟和棚户区内。他们大多是低收入劳动者，被隔离于城市基础设施服务之外，而且容易遭受人身危机和诱发犯罪。这些移民也许会成功入境美国，但也可能继续滞留在生活条件艰苦的途中，这主要依赖于移民政策、边境管制和私人关系等。由于危地马拉、伯利兹、墨西哥和美国之间的边境渗透处于波动中，进而影响了移民通道的路径和墨西哥边境城市的人口特征。专栏5描述了墨西哥一个边境城镇为帮助过境移民和返乡移民而做出的努力。



地图3 过境城市—中美洲和墨西哥





墨西哥提华纳： 为返乡移民和过境移民提供帮助的城市

墨西哥提华纳被称为“无边界的城市”。它位于墨西哥与美国边境，西濒太平洋。这里是收留过境移民和从美国返乡移民的重要城市。据说提华纳接收了80%的从美国返回墨西哥下加利福尼亚州的移民。2014年这里接收了6万名返乡移民，与前一年的9.6万人相比减少了30%。提华纳也吸引着国内居民移居此处，因为这里是全球主要的平板电视出口地，还有数量巨大的边境加工厂坐落于此。人口的流动使得提华纳成为一个不折不扣的多样化城市，但这里的基础设施建设还赶不上城市人口迅速增长的节奏。

在此背景下，国家移民委员会（State Council for the Attention of Migrants）于2013年12月18日成立。前提华纳市长，现任下加利福尼亚州州长Francisco Vega de Lamadrid，是这一举措的积极推动者。许多墨西哥的返乡移民已从中受益。

该委员会有60个组织和机构，其中30个是联邦级、国家级（包括公安、外交和移民部门）和市级（每个城市两名代表）的地方代表机构，其余30个则由帮助下加利福尼亚州移民的民间社团构成。

2014年8月，保护和支持下加利福尼亚州移民的法律被批准通过，并成立了负责相关责任的国家机构，该委员会成立的目的就在于确保这些国家机构按章办事，并为提高移民的生活而出台公共政策，开展并协调移民活动。委员会的成员组织为从美国返回的墨西哥移民提供多方面的帮助，这些移民在国外多年，对国内情况难免不熟悉，为他们提供的帮助包括协助其返回故乡、心理咨询、文化引导，还提供长达90天的临时住所和免费餐饭。

委员会还有协助返乡移民就业的项目。比如，现在很多返乡移民在话务中心工作，因为他们多年在国外生活，英文水平较高。不过，留住这些从海外归来的员工避免他们再次迁移也是一个挑战，因为与他们在美国的收入相比这里挣的工资非常低。委员会已举办过三次招聘会，为海外归来人员提供3000个岗位。通过委员会的劳动力融入项目，已有500名海归成功就业，他们还可以通过法律和行政援助获得身份证明。

近日，委员会启动了一项移民基金，用于帮助返乡移民中的弱势群体。委员会还与下加利福尼亚州政府计划一项针对El Gordo地区（美国边境的一个居住区）危险形势的应对方案。

基于2015年1月16日对墨西哥国务委员会移民事务执行主任Carlos Mora Álvarez的采访。

2.3 移民模式

2.3.1. 国内迁移

国内移民迁徙至城市有多种方式。在很多发展中国家，对于从农村暂时到城市生活的人们来说，循环迁徙模式较为常见。在一些地方，主要的迁移模式是从一个城市迁往另一个城市；在另一些地方，从农村到农村的迁移模式仍然非常明显。

国内移民正以不同的方式影响着全世界范围内城市的发展和多样性。例如，目前亚洲有47%的人口居住在城市地区，这一数字与1970年相比几乎翻了一番。这表明人们的生活、工作和交往方式已经发生深刻的变化（Gross、Ye与Legates，2014）。城市对国内移民人口的管理对于地区的经济和政治发展起着至关重要的作用。印度的国内移民占总人口的30%，根据2007～2008年国家抽样调查，国内移民人口约为3.09亿（2001年人口普查数据）到3.26亿。根据2010年人口普查数据，中国有超过2.2亿的国内移民人口（占总人口的六分之一）。这一城市化发展远不止于人口的重新分布，而是包含了不同移民群体的新的流动战略（Hugo，2014）。

循环迁移模式

在中国，有成千上万的移民循环来往于城市和自己的家乡。他们大部分时间都在大城市里打工挣钱，把家人特别是孩子留在农村或小城镇的家中。这种人口流动模式以及所带来的城市发展已经引起了亚洲城市研究者和从业者的关注，他们预计在未来的15年中，会有大约1.19亿人迁移到亚洲国家的半城市化地区（Gross、Ye与Legates，2014）。

城市—城市迁移模式⁴

在墨西哥，最大的人口流动模式是在国内各种规模的城市之间的迁移。从城市到城市的移民人口比重已从1995～2000年的65%增至2005～2010年的68%（墨西哥国家统计和地理研究所，2001、2011）。与此同时，从农村到城市的迁移，以及移民国外的人口比重都在下降。人口净

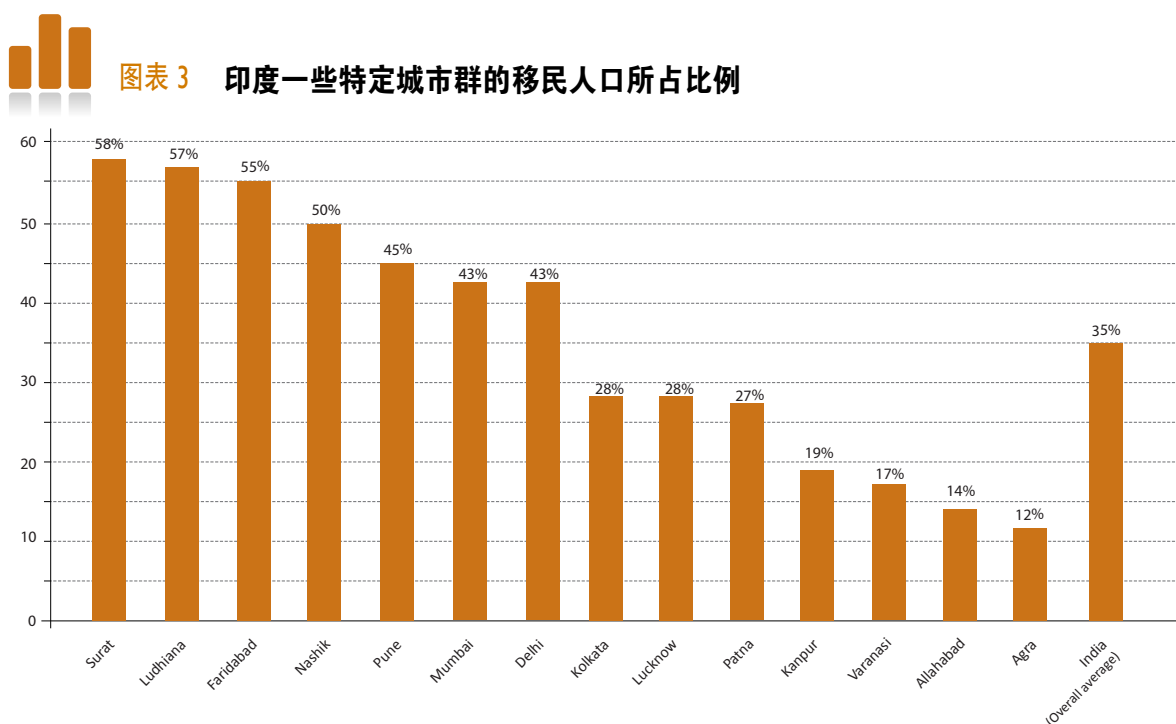
4 基于国际移民组织北美和加勒比地区办公室（位于哥斯达黎加的圣何塞）Salvador Gutierrez 提供的背景论文“墨西哥移民与城市的概括”。

迁入的城市多位于墨西哥与美国边境，如提华纳、奇瓦瓦和塔毛利帕斯。这些城市的制造业和服务业仍在吸收着大量低技能劳动力。新近才出现的人口净迁入大都会如坎昆、巴亚尔塔港和洛斯卡沃斯，通常坐落在海滨地区，以迅速发展的旅游业为主。此外，也有城市因其在某一领域的优势如教育而成为移民聚居地（Sobrino，2010）。与此相反的是，曾经作为接收国内移民的主要城市墨西哥城，由于生活成本高和其他因素，正在经历着最大的人口负增长。韦拉克鲁斯和阿卡普尔科两座城市也分别因石油业和旅游业的下滑，出现了人口负增长。

农村—农村迁移模式

相对于世界其他地方而言，印度的城市化水平较低；根据2011年人口普查，其31%的人口居住在城市地区，同一时期全球的平均水平为51%（联合国经社部，2012）。然而，印度的城市化率为1.1%，高于全球平均水平（0.9%）；其城市人口在2014年或达到4.1亿，到2050年将会再翻一番，达到8.14亿。

全球发展最快的前100个城市中，有25个在印度。孟买、德里和加尔各答均在全世界十大人口最多的城市之中。这一增长的主要原因是从农村到城市的人口迁移。在这些快速发展的城市中，国内移民所占人口比重不等，从阿拉哈巴德和阿格拉的不足15%到苏拉特、卢迪亚纳和法里达巴德的超过55%。2001年，孟买和德里约有45%的人口为国内移民。移民在城市人口中所占比重与城市的经济地位和城市活力密切相关。



资料来源:Adapted from R.B. Bhagat, 2012。

尽管城市化持续发展，在未来几十年，直到21世纪中叶印度人口呈稳定趋势，印度的农村仍然扮演着重要的角色。根据印度2011年人口普查，12.1亿印度人口中超过三分之二（69%）居住在农村地区。预计农村人口将于2050年达到8.57亿（联合国经社部，2014）。

在印度，主要的人口迁移模式是短距离和短时间的农村地区之间的迁移。根据2001年人口普查，与跨国、长距离的迁移（4%，4100万人）相比，印度以国内迁移为主要特征（26%，2.68亿人）。在2007~2008年，区域之间的人口流动占总迁移人口的53%，是主要的国内迁移模式，尽管这一流动呈下降趋势（Bhagat，2014）。

当人们离开家人、离开土地和财产，一些人选择永久性移民，但最常见的还是半永久或者长期往返的迁移模式，尤其是当他们在移居地的工作有风险或永久居住的成本过高时。此外还有季节性的迁移模式。全国人口普查和全国抽样调查的一个最大缺点是不能充分地反映出季节性和短期循环式的移民数据（Srivastava，2012）。

国内移民在受教育程度、收入水平和技能水平等方面千差万别，在种姓、宗教信仰、家庭构成、年龄等其他方面也各不相同。国家层面的调查数据没有对这些特征及其发展趋势进行描述。但是，有微观调查显示，大部分移民的年龄在16至40岁之间，特别是半移民和暂时性移民者，他们停留的时间通常在60天到1年不等。短期迁移以收入最低的印度人为主。大多数移民劳工从事包括建筑、家政服务、纺织、砖制造、运输、采矿和农业等工作（Rameez 与Varma，2014）。总体而言，印度3亿多的国内移民人口数量远远超过移居国外的1.14亿人（联合国教科文组织、联合国儿童基金会，2012）。

2.3.2. 国际迁移

中低收入国家的许多城市都在迅速发展，特别是在亚洲和非洲。亚洲的主要城市包括新加坡和吉隆坡，其迁入移民由外籍专业人士、留学生和低技能外来劳工组成。原本相对同质化的社会需要应对移民所带来的人口多样化挑战。非洲的许多城市正在成为全球发展中国家的移民网络的一部分，如刚果民主共和国的卢本巴希、摩洛哥的非斯、加纳的阿克拉、尼日利亚的拉各斯等，它们可能作为移民目的地。与此同时，非洲也是移民到其他新兴经济体城市如中国广州的主要移民输出地。

人口增长的城市大多在中低收入国家。在那里，每年有多达6600万的人口迁移到城市地区（联合国经社部，2014）。城市扩张的模式不尽相



同，但近90%的出现在非洲和亚洲地区，在未来35~40年间，中国和印度将在全球城市人口增长中占比超过三分之一。与之相反的是，欧洲城市人口将增长最慢（同上）。如上文所述，这一促进人口增长的主要原因是国内移民。然而，从发达国家到发展中国家的国际移民也是一个重要原因。例如，墨西哥的城市所接收的外国出生人口从2000年到2010年翻了一番，达到961121人。构成北—南迁移的国际移民中有77%来自美国，他们大多居住在大城市。其中57%的外国出生人口在14岁以下，有墨西哥血统，并住在其祖辈原先居住的区域（墨西哥国家统计和地理研究所，2001和2011）。

本节以下部分主要关注国际迁移的动力和亚非地区城市的发展。

亚洲城市中心

亚洲一些富有活力的城市正在吸引越来越多的国际移民。到目前为止，亚洲的国际移民数量在人口增长中所占比重并不像北美和欧洲那样大，这是由于亚洲国家对外国移民永久定居的政策限制所导致的。然而，随着这一地区国家间政治和经济合作的日渐频繁，这一趋势正在发生变化。东盟（ASEAN）和亚太经合组织（APEC）等正在为人口流动进一步清除障碍。

表格2显示出亚太地区主要城市的外国出生人口比例。新加坡的外国出生人口比例最高，占劳动力人口的34.7%，占居住人口的38%（新加坡国家人口和人才事业部，2013）。其他地区的统计数据也显示了外国出生人口的增加：韩国首尔的外籍人口在过去十年间翻了一番，从2004年的114685人增至2014年的263678人（首尔市政府，2014）；日本的城市地区居住着超过210万外籍人口（日本法务省）；吉隆坡和曼谷等城市也聚集着大量的外籍人口。

中国的外国人口数量相对较少但有所增加。随着跨国公司落户城市，来自不同国家的外籍员工被派遣到中国。中国经济的快速发展吸引了越来越多的外籍专业人士，从2000到2013年间，中国的国际移民总量增长了超过50%（Hugo，2014）。由于中国的城市发展能够提供更好的生活和工作环境，以及投资、创业和就职于跨国公司的机会，因而越来越多移居国外的中国人选择回国发展。中国的城市为吸引海外人才也竞相出台了各种奖励政策（Zweig，2006）。



表格 2 亚太地区主要城市和国家外国出生人口比例 (%)



城市	外国出生人口 (%)	国家	外国出生人口 (%)
北京	0.5	中国	0.05
吉隆坡	9.0	马来西亚	8.40
孟买	1.4	印度	0.50
首尔	3.7	韩国	2.80
新加坡	38.0	新加坡	38.00
悉尼	39.0	澳大利亚	28.00
东京	3.0	日本	1.60

资料来源: 见本章参考文献后部。

迁往亚洲高收入城市，如新加坡、吉隆坡、中国香港特别行政区和曼谷的国际移民主要分为以下三类：

- 外籍专业人士和高级管理人士。这一类人主要来自印度和菲律宾，也来自欧洲、北美、日本、韩国、澳大利亚和新西兰。最近的全球经济危机使得大批来自西班牙、希腊、意大利和爱尔兰的欧洲专业人士到亚洲寻找工作机会。在一些亚洲城市，持续增长的外国直接投资，以及经济发展和结构调整所带来的新需求，为国际移民提供了更多发展机会。
- 国际学生。亚洲地区有越来越多的大学跻身全球知名、有竞争力的大学行列，吸引的国际学生也越来越多。例如，在新加坡的大学里国际学生占20%。马来西亚、中国、日本和韩国也有大批国际学生就读于当地高校（亚洲开发银行研究所、经合组织、国际劳工组织，2014）。
- 低技能移民劳工。他们是区域内最大的移民群体，主要来自劳动力富余的亚洲国家和地区。亚洲国家之间人口和发展水平的差距不断拉大，推动了区域内向经济快速发展城市的迁移（Hugo，2014）。这些移民劳工通常出现在新加坡、吉隆坡和曼谷等大城市的建筑工地上。在其中一些城市里，许多外国劳工通常在入境后从事指定的工作如建筑业、制造业或家务劳动，但很快便沦为无记录移民，在当地非正规部门工作。在中国台湾、中国香港特别行政区、新加坡、文莱和马来西亚有一大批外籍女性家务工作者，她们主要来自印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡，据估算在亚洲的人数已超过200万（Huang、Yeoh与Rahman，2014）。

频繁的人口跨国流动正在使多样性议题变得更为突出，很多城市诸如韩国首尔和日本东京正在努力应对这一新的发展趋势（见专栏6，以日本滨松市为例的具体描述）。例如，在过去二十年里，针对婚姻移民的大幅增长，韩国推出了一系列的“多元文化主义”家庭政策，以提高越发多元化的移民群体的融合。此外，韩国还推出多种类型的签证以满足多样化的移民群体，尤其是高技术移民的需求。但由于缺乏国家层面的移民融合政策和过于严格的永久居留制度，韩国和日本的许多城市缺乏有效的融合政策以应对“多元文化”发展这一现实。在这些国家，国际移民和多样化仍未成为重要的公共议题。政治领袖和市长们也尚未严肃地讨论如何将城市多样性转化为社会和经济发展的优势。

专栏 6



日本的移民和移民集聚区： 外国人口集聚地委员会

由于过去二十年间移民人口的增长，尤其是来自拉丁美洲和亚洲低技能移民人口的增加（其中大部分为日本人后裔），日本社会正面临着前所未有的多样性挑战。日本严格的国家移民政策并不接纳低技能移民，因此已不能解决日本社会的劳动力短缺和社会融合等问题。国家政策需要进行彻底变革以消除移民的不平等待遇。在这种背景下，外国人口集聚地委员会应运而生。

该委员会基于多元文化共生这一理念来推动移民融合。委员会的第一份“滨松宣言”（Hamamatsu Declaration）呼吁“建立一个真正的共生社会，以尊重权利和履行义务为基础，加深本国和外国居民之间的相互理解，互相尊重彼此的文化和价值观”。此外，委员会还向中央政府建言，在国家层面改革教育、社会保障、外国人登记和劳工制度。

目前，外国人口集聚地委员会由26个城市会员组成，其中不乏繁荣的制造业都市，包括拥有丰田汽车公司的丰田市、铃木汽车公司的滨松市、斯巴鲁汽车公司的大田市。与全国平均外国人口占比1.6%相比，会员城市的平均外国人口占比为3.3%。⁵滨松市的外国人口最多，有21157人；爱庄町最少，有697人。一般来说，巴西人在外国人口中占比最多，其次是中国人和菲律宾人。

5 来源：2014年1月1日本基本居民登记（Basic Resident Registration）“人口与家庭数量”信息，以及同日本滨松市市长Yasuyuki Kitawaki和日本内务部的沟通。

委员会制定了一套政策和方案来帮助会员城市应对常见的移民问题，如工作环境不安全、语言障碍、移民子女受教育困难、移民与当地居民之间的文化误解等。具体的解决措施包括：在厚生劳动省的协助下加强就业安全；由非营利机构为在日外国居民提供社区日语课程；市立学校为外籍儿童开设特殊语言学习班；强化市政办公室的咨询功能等。政府在内阁办公室设立了特别部门以推动在居住登记制度上对移民的平等待遇，以及为那些在2008年经济危机中遭受冲击的外国人提供帮助。

由日本浜松市市长Yasuyuki Kitawaki（任期：1999~2007）提供。

非洲城市与全球联结

非洲的城市人口流动模式多种多样，尤其是在城市扩张聚集的西非地区，其次是非洲南部和非洲东部（联合国人居署、联合国环境署，2010）。区域内迁移正在成为主要的移民趋势，占该地区人口流动的63%（在西非经济共同体国家占73%）。这种迁移受到各种经济、社会和政治因素，以及人口自由流动政策的推动。在非洲移民研究中较为流行的观点认为非洲主要是人口输出地，而今这一观点受到了挑战。最近的一项研究“从非洲视角看人口流动”（African Perspectives on Human Mobility）考察了五个非洲城市（刚果民主共和国的卢本巴希、摩洛哥的非斯、加纳的阿克拉和库马西、尼日利亚的拉各斯）的人口流动情况，调查发现非洲的城市既不是与农村地区隔绝的空间，也不是永久移居海外的移民输出港。非洲城市自身已经吸引了大量的移民和生意人。

通过移民和移民社团、海外社团所建立的纽带，非洲移民和非洲城市正在与非洲以外的中东、北非、欧洲、中国和亚洲其他地区的城市联系日益频繁。发展中国家的经济增长是人口迁移的主要推动力。因此，管理有效的南—南迁移可以大大增进移民的福祉，为移民输出国和目的国的发展做出贡献。此外，它还可以成为发展中国家减除贫困的有效途径。移民在建立和维系这一联结中扮演着具有战略意义的重要角色（国际移民组织，2014）。

举例来说，在中国广州及其他地区，非洲个体商人和移民在改变非洲经济和社会、与中国城市建立交流合作上发挥着重要作用。自20世纪80年代后期以来，中国的改革开放政策和允许国外投资并鼓励市场经济和私营企业发展等，使中非双边贸易得到快速增长。中非贸易不仅经历了国际贸易蓬勃发展时期，还经受住了石油危机和国际金融危机的考验

(Lyons、Brown与Zhigang, 2012)。随着欧洲和北美收紧对非洲移民的入境限制，越来越多国家的移民将中国作为一个更为可行的选择。

城市之间的联结可以是正式的或非正式的。各种各样的经济活动和非经济活动，以及海外侨民网络等正在帮助非洲城市与世界各地的城市建立并保持日益密切的联系，如拉各斯与伦敦，巴马科与巴黎，亚的斯亚贝巴与北京，内罗毕与德里等。友好城市的建立是以一种更为正式的方式将高收入国家与低收入国家相互联结。例如，摩洛哥的城市与美国的友好城市如芝加哥、奥克兰和洛杉矶之间的联结包括在城市层面开展教育、艺术、音乐、体育和商业方面的文化交流活动，以及在国家层面强化双边和多边关系等。在这些友好城市的交流中包含了移民的参与和贡献，尽管这一点尚未被强调。

2.4 城市内部的 多样性

城市内部日益增长的多样性是当代移民和城市发展的另一个显著特征。在发达国家的主要城市里，人口多样化特征尤为明显。发展中国家亦是如此，随着国际移民的不断涌入，大量来自不同种族的人口混杂居住在一起。因此，政府面临着如何有效管理多样化城市人口的新挑战。

发达国家

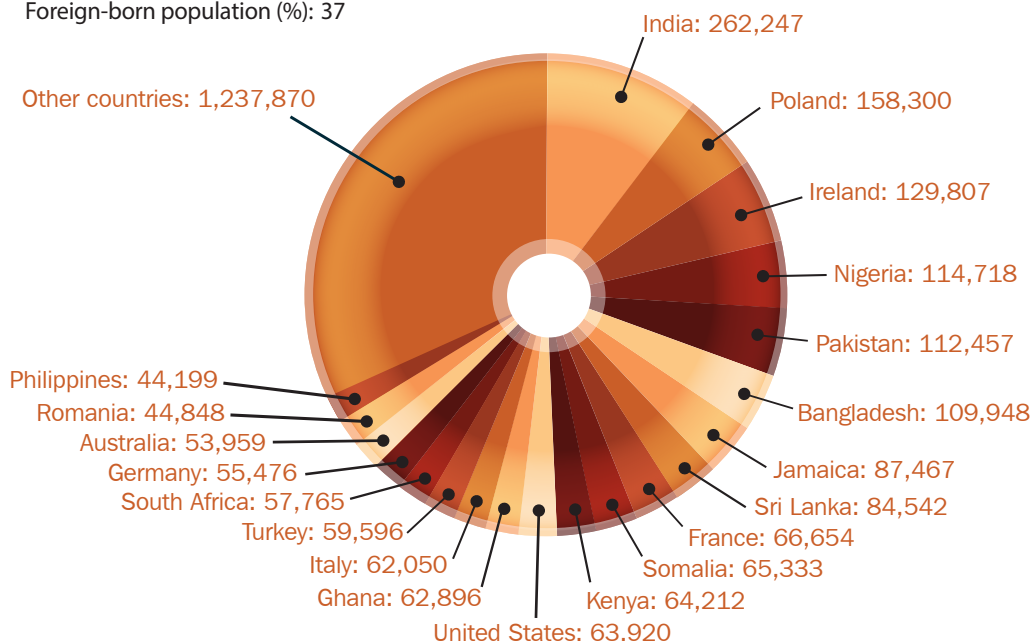
新形式的移民、人口流动、移民网络和社交媒体的出现，给城市的人口结构和交往模式带来巨大的改变。今天的许多城市以移民人口或种族差异为主要特征，这种差异有时还伴有不平等和种族隔离等问题 (Fincher等人, 2014)。在一些发达国家的城市里出现的规模较小的、松散的、法律上被区别对待的移民群体也被称为“超多样化”群体 (Vertovec, 2007、2011; Stren, 2010)，他们以“移民他者”自居，对在社会文化上同质化的“社会绝大多数”提出了质疑 (Özbabacan, 2012)。图表4显示了伦敦的城市多样性。





图表 4 伦敦的外国出生人口（2011年）

Total foreign-born population: 2,998,264
Foreign-born population (%): 37



资料来源: Based on 'Population by country of birth', London Data Store, Greater London Authority。

注释: See: <http://data.london.gov.uk/dataset/population-country-birth/resource/d0f17333-0205-47b6-b90e-c3d0493e1f42> (accessed 22 May 2015)。

迄今为止，有关城市多样性的学术研究仅在发达国家和经合组织成员国展开（Spoonley, 2014）。城市多样性在福利缺失的城市和在缺乏正规就业、体面住房和社会保护（对移民和当地居民均造成影响）的城市中都有着不同的体现。

专栏 7



英国伦敦的城市多样性⁶

黑麦小巷是南伦敦佩卡姆的一条购物街，伦敦最具多样性的街区之一，也是英国最贫困的地区之一。这里的店铺主人有来自全球二十多个国家的移民。仅仅一条街道便聚集着如此多样性的人口群体，使人们有着卓越的跨文化交流能力。黑麦小巷近三分之一的店主能够使用四种或更多种语言交流。刚来伦敦的移民也多会来到这里，与已经定居的移民共享生活空间。

6 S. Hall: “超级多样化的街道：跨种族的移民居住区”，《民族与种族研究》，2015年，38(1)，第22～37页。DOI: 10.1080/01419870.2013.858175。详见：www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01419870.2013.858175#preview。

日益多样化给城市带来了诸多挑战，例如当某一种族、国籍或社会经济地位相同的群体集中居住在城市的某一特定区域，便会带来居住隔离问题（冰岛，2014）。

一般而言，欧洲城市空间隔离并没有美国城市严重，但在许多欧洲城市，人口的空间划分并不均等：在有些社区，某一群体（通常是低收入家庭或某少数民族）占绝大多数，而在有些社区则混杂居住着不同社会、经济、种族和文化背景的人群（Tasan-Kok等人，2013）。

移民往往选择居住在同族群聚集的地区，尤其是新移民通常会选择定居在同种族聚居区以便获得关系网络的支持。然而，这种居住隔离一旦变成永久性，便会导致代际不平等。长期的隔离可能会限制居住选择，限制人们获得更好工作和接受更好教育的机会，使边缘社群愈加贫困，还会导致排外和疏远等问题（Collet与Petrovic，2014）。

造成居住隔离的原因有住房市场的歧视、少数族群的自我隔离，以及大部分同国籍或同种族居民的迁离等。在美国和欧洲，这种情况被称作“白人大迁移”（white flight）。值得注意的是，每个国家的隔离模式有所不同，它并非少数族群自身固有的属性，而是反映出特定条件下社会和经济的排外。

许多城市在尝试解决居住隔离问题，或通过直接的控制隔离政策，或通过间接的族群融合政策。除了专门针对住房市场的反歧视法规之外，其他直接治理政策还包括覆盖更广的公共住房分配，提供租房补贴和优惠，通过居住配额的方式防止少数族裔居住过于集中。然而这些政策似乎成效不大，因为大多数本地居民仍然不愿居住在少数族裔聚集区。间接政策侧重于解决种族隔离的深层原因，例如获得公民权、融入劳动力市场和促进族群之间关系等措施。

城市政策制定者往往忽视了少数族裔聚居对移民者和其他少数族裔的积极影响。正如前文所述，移民可以受益于居住在少数族裔聚居地。城市的移民融入策略需要考虑个人和家庭的需要、社会环境和社会责任等诸多问题（Kihato等人，2010）。

跨国（商业）网络、远程通信技术和交通的发达，使得很多发达国家城市中的少数族裔聚居区有着强大的社会经济结构，因此，这里的移民中产阶级对融入主流社会并不感兴趣。这便需要政策制定者重新考虑在具有强大少数族裔聚居区的高度多样化社会里，如何促进移民融入的问题（Duncan，2010）。



在发展中国家的城市里，多元种族的人口构成是常见形态。由于跨国的语言文化纽带和宽松的移民政策等，大多数移民会选择迁往周边国家。63个中低收入国家中有45个国家的移民（约占70%）会首选经济状况相似的邻国作为移民目的地（经合组织，2011）。在那里，尽管移民会寻找到相似的文化，但随着来自各种文化背景的人们的到来，还会给城市带来一定程度的族群多样性。移民接收国的较高的人口密度、不同种群的杂居，特别是流离失所和过境移民高度集中等，更增加了城市社会的复杂性。

在发展中国家，城镇居民和迁入移民一样都设法保障自己的基本生活需求。比如，通过同时参与正规和非正规的经济活动，维系在农村和城市两地生活的家人，以更多渠道寻找资源等（Simone，2008）。由于移民入境的方式和他们所从事的工作，以及目的国较低的行政管理能力等，有大批移民从事非正规的工作（Hoang、Truong与Dinh，2013）。

在这种情况下，移民成为弱势群体，他们在获取资源上会遇到种种障碍。然而，他们迁移到城市是为了提高自己的生活水平，因为城市可以提供更好的生活服务和基础设施，更容易获得增加收入的机会。更糟糕的是，很多城市的非正规居住地和城乡边缘地区聚集了大批由于躲避冲突、危机和气候变化等的难民（见专栏8）。如何安置和管理难民无疑成为当地政府需要优先考虑的事情。

降低迁移到城市的风险，控制被迫迁移的动因，确保移民享有社会资源以帮助他们开展新生活是城市移民治理的重中之重。这样的城市治理需要认识到移民通过汇款或其他方式为其家乡和移居国所做出的贡献，需要设计和实施不会进一步造成伤害的流动管理政策。

一般来说，在发展中国家，移民融合问题并未受到国家和城市政策制定者应有的重视。很多地方政府对待移民、城市贫民和非正规部门等都持有敌对态度，当经济状况不佳时便归咎于移民，这些情况导致了移民的极度贫困。官方文件和实际生活中很多歧视性的做法更加恶化了移民融入问题。在很多落后城市，当地政府会定期打压街头商贩和非正规住房。然而，尽管缺乏卫生、医疗和教育等基本服务，移民仍能够在非正规居住区寻找到经济机会以获得生活保障和微薄收入。





加纳阿克拉的移民⁷

在阿克拉，像尼玛（Nima）和老发达玛这样的移民社区里，居住着很多本地出生且没有离开过家的人们，但他们被看作移民，因为他们的父母或祖父母在20世纪80年代和90年代从北方迁移至此。

- 尼玛是20世纪40年代形成的贫穷社区，这里生活着不同种族和国籍的人们。移民大多来自加纳北部和其他西非萨赫勒地区的国家，如马里、尼日尔和布基纳法索。
- 老发达玛是一个相对较新的贫民区，其历史可以追溯到20世纪90年代中期。这里的生活条件非常恶劣，但仍有很多穷人，包括被称为“kayayei”的女性搬运工在这里谋生和安家。

迁入移民聚集在城市的某个特定区域是由多方面因素促成的。一方面这里的社会网络可以为移民提供支持和帮助；另一方面，当地社会对移民的排外心理也很难让他们在其他地方找到安身之所；此外，人口众多也使他们受到保护以争得一席生存之地。

2.5 结束语

世界各地的城市发展都体现在其变得日益多样化，不论是驱动国际经济的全球城市，还是生活基本需求尚难以满足的贫民窟。人口迁移不断增加，为城市发展带来了多样性和复杂性，无论在国内外、城乡间、全球发达国家和发展中国家均是如此。虽然城市发展的具体情况千差万别，但面临的共同主题是如何提供充足的社会服务和基础设施以应对快速增长的移民所带来的挑战。

7 M. Awumbila、G. Owusu与 J.K. Teye：“从乡村迁移至城市贫民窟能减轻贫困吗——来自加纳的启示”，移民减贫研究项目工作文件，第13页，2014年，详见：<http://migratingoutofpoverty.dfid.gov.uk/files/file.php?name=wp-13---awumbila-owusu-teye-2014-can-rural-urban-migration-into-slums-reduce-poverty-final.pdf&site=354>。

移民之声



享受非洲城市提供的机会： 一位刚到布琼布拉的年轻人

玛雅来自南非，今年27岁，目前住在布隆迪的首都布琼布拉市。前不久她决定搬到布琼布拉，在国家中央银行做货币政策技术助理。她没有依靠任何中介，完全凭借个人能力找到这份工作。她很喜欢现在的工作，挣的钱能够让她在布琼布拉过上不错的生活。她表示自从搬到布隆迪后，财务状况比以前改善很多。

玛雅曾在好几个大城市生活过，她眼中的布隆迪首都只是个规模较小、比较混乱却很友好的城市。她认为布琼布拉市的人口非常多样化，有很多外国移民和从本国其他地区迁居此地的人。布琼布拉的通用语言有基隆迪语、斯瓦希里语、法语和英语。玛雅在这里与人沟通没有任何问题，她的法语和英语都很流利，最近开始学习基隆迪语。

玛雅决定与其他人合租一套住所，并签了一份正式的租赁合同。她选在一个治安较好的社区，房子里水电齐全。她并没有通过公共或非政府组织的帮助寻找住所。她觉得在这里住得很舒适，有种家的感觉。她有医疗保险，如果生病了去医院或找医生都很方便。

到目前为止，玛雅没有参加任何社会组织，也没有参与市政选举，因为她来布琼布拉没多久，对市政府的认知还很有限。尽管她认为住的社区很安全，但还是不太信任当地的警察。此外，她还需要学习应对自然灾害的逃生技巧——布琼布拉常有洪灾发生，她现在还不清楚若发生此类情况，应该采取哪些安全措施。

玛雅计划在布隆迪再多待两年，同时她又与家乡保持着密切联系。两年后，她还想去非洲其他城市，继续从事发展经济学领域的工作。

参考文献

- Anirudh, K., M.S. Sriram and P. Prakash
2014 “Slum types and adaptation strategies: identifying policy-relevant differences in Bangalore”, *Environment and Urbanization*, 26(2): 568–585.
- Asian Development Bank (ADB) Institute, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and International Labour Organization (ILO)
2014 *Labour Migration, Skills and Student Mobility in Asia*. Asia Development Bank Institute, Tokyo.
- Australian Bureau of Statistics
2014 Australian Social Trends: Where Do Migrants Live? ABS Census of Population and Housing 2011. Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/4102.0main+features102014
2015 Media Release: Overseas born Aussies hit a 120 year peak. January 2015. Available from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/latestProducts/3412.0Media%20Release12013-14>
- Awumbila, M.
2014 Linkages between Urbanization, Rural-Urban Migration and Poverty Outcomes in Africa. Background Paper for the *World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Awumbila, M., G. Owusu and J.K. Teye
2014 Can Rural-Urban Migration into Slums Reduce Poverty? Evidence from Ghana. Working Paper No 13. Migrating out of Poverty Consortium, University of Sussex, Brighton. Available from <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/196216/>
- Bakewell, O. and G. Jónsson
2011 *Migration, Mobility and the African City: Synthesis report on the African Perspectives on Human Mobility research programme*. International Migration Institute, University of Oxford, Oxford. Available from www.imi.ox.ac.uk/publications/migration-mobility-and-the-african-city
- Bayona, J. and F. Gil-Alonso
2011 Foreign migration, urban growth and suburbanization dynamics in large Spanish metropolitan areas. Paper presented at the European Network for Housing Research Conference. 5–8 July 2011. University Toulouse II-Le Mirail, Toulouse. Available from www.enhr2011.com/sites/default/files/Paper-BAYONA_GIL-WS04.pdf
- Bhagat, R.B.
2012 Migrants (Denied) Right to the City. National Workshop on Internal Migration and Human Development, 6–7 December 2011. Workshop Compendium, Vol. II, Workshop Papers. UNESCO and UNICEF, New Delhi, pp. 86–99. Available from www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/New_Delhi/pdf/Internal_Migration_Workshop_-_Vol_2_07.pdf

- 2014 Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities in India. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Brown, D.
2012 Migration and rural population change: Comparative views in more developed nations". In: *International Handbook of Rural Demography* (L.J. Kulcsar and K.J. Curtis, eds.). Springer, Dordrecht, pp. 35–49.
- Çağlar, A.
2014 Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities, Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, International Organization for Migration (IOM), Geneva, Switzerland.
- Casillas Ramírez, R.
2007 *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), México.
- Collett, E. and M. Petrovic
2014 *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion*. Migration Policy Institute Europe, Brussels. Available from www.migrationpolicy.org/research/future-immigrant-integration-europe-mainstreaming-approaches-inclusion
- Duncan, H.
2010 Some modern challenges to social inclusion in highly diverse cities. In: *How to Enhance Inclusiveness for International Migrants in Our Cities: Various Stakeholders' Views*. UNESCO, Paris, pp. 136–143. Available from <http://zunia.org/post/how-to-enhance-inclusiveness-for-international-migrants-in-our-cities-various-stakeholders%E2%80%99-vie>
- Esipova, N., A. Pugliese and J. Ray
2013 The demographics of global internal migration. *Migration Policy Practice* 3(2): 3-5. IOM, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal10_15May2013.pdf
- Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN)
2014 *Analysis of the Mobility Partnership signed between the Kingdom of Morocco, the European Union and nine Member States on 7 June 2013*. EMHRN, Copenhagen. Available from http://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/03/PM-Morocco_Final-Version-EN.pdf
- Fahmi, F. et al.
2014 Extended Urbanization in Small and Medium-Sized Cities: The Case of Cirebon, Indonesia. *Habitat International*, 42: 1–10.
- Federation of Canadian Municipalities (FCM)
2009 *Immigration and diversity in Canadian Cities and Communities*. FCM, Ottawa. Available from www.fcm.ca/Documents/backgrounders/Immigration_and_Diversity_in_Canadian_Cities_and_Communities_EN.pdf

Fincher, R. et al.

2014 Planning in the multicultural city: Celebrating diversity or reinforcing difference? *Progress in Planning*, 92: 1–55.

Florida, R.

2014 Two Very Different Types of Migrations Are Driving Growth in U.S. Cities. *Citylab*. 21 April 2014. Available from www.citylab.com/politics/2014/04/2-very-different-migration-driving-growth-us-cities/8873/

Glick Schiller, N. and A. Çağlar

2011 Downscaled cities and migrant pathways: locality and agency without an ethnic lens. In: *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants* (N. Glick Schiller and A. Çağlar, eds.). Cornell University Press, Ithaca and London, pp. 190–211.

Gross, J., L. Ye and R. Legates

2014 Asia and the Pacific Rim: The New Peri-Urbanization and Urban Theory. *Journal of Urban Affairs*, 36(S1):309–314.

Hoang, X.T., T.A. Truong and T.T.P. Dinh

2013 Urban poverty in Vietnam – a view from complementary assessments. Human Settlements Working Paper, Poverty Reduction in Urban Areas - 40. International Institute for Environment and Development (IIED), London. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10633IIED.pdf>

Huang, S., B. Yeoh and N. Rahman, eds.

2005 *Asian Women as Transnational Domestic Workers*, Marshall Cavendish, Singapore.

Hugo, G.

2014 Urban Migration Trends, Challenges, Responses and Policy in the Asia-Pacific. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.

Iceland, J.

2014 Residential Segregation: A Transatlantic Analysis. Migration Policy Institute, Washington, D.C. Available from www.migrationpolicy.org/research/residential-segregation-transatlantic-analysis

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México

2001 XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, Aguascalientes. Available from www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?c=10252&p=14048&s=est#

2011 XIII Censo General de Población y Vivienda 2010. INEGI, Aguascalientes. Available from www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx

International Organization for Migration (IOM)

2014 International Dialogue on Migration, South–South Migration: Partnering strategically for development. IOM, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=55&products_id=1395

Japan, Ministry of Justice

2011 Immigration Bureau. Available from www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-01.html

- Kasimis, C.
2010 Demographic trends in rural Europe and international migration to rural areas. *Agriregionieuropa*, 21: 1–6. Available from <http://agrireionieuropa.univpm.it/content/article/31/21/demographic-trends-rural-europe-and-international-migration-rural-areas>
- Kihato, C.W. et al.
2010 Introduction: Exploring the contours of inclusion and exclusion in twenty-first-century cities. In: *Urban Diversity - Space, Culture, and Inclusive Pluralism in Cities Worldwide* (C. W. Kihato, et al., eds.). Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., pp. 1–17.
- Lyons, M., A. Brown and L. Zhigang
2012 In the Dragon's Den: African Traders in Guangzhou. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(5): 869–888.
- Marconi, G.
2008 Transit cities in transit countries: steering the consequences of US and EU closed doors. International Workshop - Narratives of Migration Management and Cooperation with Countries of Origin and Transit. University of Sussex, Brighton. Available from www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/word_doc/0014/20183/Giobanna.doc
- Münz, R.
2014 The global race for talent: Europe's migration challenge. Bruegel Policy Brief No. 2. Bruegel, Brussels. Available from www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/819-the-global-race-for-talent-europes-migration-challenge/
- Murillo, F.
2014 Migration and urbanization paths: Emerging challenges of reshaping the human geography of Latin America. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)
2011 *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. Development Centre Studies, OECD, Paris. Available from http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/tackling-the-policy-challenges-of-migration_9789264126398-en
- Ostanel, E.
2011 Citizenship in the making: Mozambicans in Johannesburg. Paper presented at the International Research Committee 21 conference: The struggle to belong: Dealing with diversity in 21st century urban settings. Amsterdam, 7–9 July 2011. International Sociological Association, Madrid. Available from www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs/Session%209/9-1-Ostanel.pdf
- Özbabacan, A.
2012 European cities: From integration to diversity policies. *Migration Policy Practice* 11(4): 11–14. IOM, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal_11Sept2012.pdf

- Price, M.
2014 Cities Welcoming Immigrants: Local Strategies to Attract and Retain Immigrants in U.S. Metropolitan Areas. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Rameez, A. and D. Varma
2014 Internal Labor Migration in India Raises Integration Challenges for Migrants. *Migration Information Source*, March 2, 2014. Migration Policy Institute, Washington, D.C. Available from www.migrationpolicy.org/article/internal-labor-migration-india-raises-integration-challenges-migrants
- Rienzo, C. and C. Vargas-Silva
2014 *Migrants in the UK: An Overview*. The Migration Observatory at the University of Oxford, Oxford. Available from www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/migrants-uk-overview
- Rigg, J., T.A. Nguyen and T.T.H. Luong
2014 The Texture of Livelihoods: Migration and Making a Living in Hanoi, *The Journal of Development Studies*, 50 (3):368–382.
- Sassen, S.
1991 *Global Cities: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton.
- Seoul Metropolitan Government
2014 Data taken from the database of Seoul Metropolitan Government. Available from <http://stat.seoul.go.kr/>
- Serageldin, M. et al.
2014 Urban Migration Trends in the MENA Region and the Challenge of Conflict Induced Displacement. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Simone, A.
2008 Moving Towards Uncertainty: Migration and the Turbulence of African Urban Life. In: *Immigration and Integration in Urban Communities: Renegotiating the City* (L. M. Hanley, B. A. Ruble and A. Garland, eds.). Woodrow Wilson Center Press with Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., pp. 123–139.
- Singapore Foreign Workers Dormitory Guide
n.d. Foreign Workers Dormitories: Governmental policy about foreign workers' accommodation in Singapore. *Singapore Foreign Workers Dormitory Guide* (n.d.). Available from <http://foreignworkerdormitory.com/statistics>
- Singapore, Prime Minister's Office
2013 Population in Brief 2013. National Population and Talent Division. Available from <http://www.nptd.gov.sg/portals/0/news/population-in-brief-2013.pdf>
- Singer, A.
2013 Contemporary Immigrant Gateways in Historical Perspective. *Daedalus* 142(3): 76–91.

- Skeldon, R.
2013 Global Migration: Demographic Aspects and Its Relevance for Development. UN DESA Technical paper 2013/6. Available from www.un.org/esa/population/migration/documents/EGM_Skeldon_17.12.2013.pdf
- Sobrino, J.
2010 Migración urbana. *La situación demográfica en México*. Consejo Nacional de Población, Mexico, D.F., pp. 155–170.
- Spoonley, P.
2014 Superdiversity, social cohesion, and economic benefits. *IZA World of Labour article*, May 2014. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. Available from <http://wol.iza.org/articles/superdiversity-social-cohesion-and-economic-benefits.pdf>
- Srivastava, R.
2012 Internal Migration in India: An Overview of its features, trends and policy challenges. *National Workshop on Internal Migration and Human Development in India, 6-7 December 2011*. Workshop Compendium. Vol. II, Workshop Papers. UNICEF and UNESCO, New Delhi, pp.1–47. Available from www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/New_Delhi/pdf/Internal_Migration_Workshop_-_Vol_2_07.pdf
- Statistics Canada
2011 *National Household Survey 2011*. Available from www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/index-eng.cfm
- Stren, R.
2010 Diversity and Urban Governance. In: *Urban Diversity - Space, Culture, and Inclusive Pluralism in Cities Worldwide* (C. W. Kihato, et al., eds.). Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., pp. 257–282.
- Striffler, S.
2007 Neither Here Nor There: Mexican Immigrant Workers and the Search for Home. *American Ethnologist* 34(4):674–688.
- Tacoli, C., G. McGranahan and D. Satterthwaite
2014 Urbanization, Rural-urban Migration and Urban Poverty. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. International Organization for Migration, Geneva.
- Tasan-Kok, T. et al.
2013 *Towards Hyper-Diversified European Cities: A Critical Literature Review*. Utrecht University, Faculty of Geosciences, Utrecht. Available from <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/308523>
- The Canadian Press
2013 Canada's foreign-born population soars to 6.8 million. *The Canadian Press*, 8 May 2013. Available from www.cbc.ca/news/canada/canada-s-foreign-born-population-soars-to-6-8-million-1.1308179
- The Demographia
2015 *Demographia World Urban Areas*. 11th Annual Edition. Demographia, Belleville, Illinois. Available from www.demographia.com/db-worldua.pdf

The Economist

2014 Special Report on China: Building the Dream. *The Economist*, 19 April.

Tobocman, S.

2014 *Revitalizing Detroit: Is There a Role for Immigration?* Migration Policy Institute, Washington D.C. Available from www.migrationpolicy.org/research/revitalizing-detroit-is-there-a-role-for-immigration

United Cities and Local Governments (UCLG)

2013 *Basic Services for All in an Urbanizing World: the Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*. Routledge, London.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)

2012 *World Urbanization Prospects: 2011 Revision*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf

2014 *World Urbanization Prospects, The 2014 Revision: Highlights*. United Nations, New York. Available from <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Chair on the Social and Spatial Inclusion of International Migrants (UNESCO SSIIM)

n.d. “PRIN Small size cities. Small-size cities and social cohesion: policies and practices for the social and spatial inclusion of international migrants”, Research project description Available from www.unescochair-juav.it/en/research/prin-small-size-cities/

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and United Nations Children’s Fund (UNICEF)

2012 Internal Migration in India Initiative: For a Better Inclusion of Internal Migrants in India – Policy Brief. UNESCO and UNICEF, New Delhi. Available from www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/New_Delhi/pdf/Policy_briefs_full_low_01.pdf

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

2010 *The State of African Cities, Governance, Inequality and Urban Land Markets*. Nairobi. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3034&alt=1>

2012 *State of Arab Cities – Challenges of Urban Transition*. UN-Habitat, Nairobi. Available from <http://unhabitat.org/books/the-state-of-arab-cities-2012-challenges-of-urban-transition/>

2013a *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*. UN-Habitat, Nairobi. Available from <http://unhabitat.org/books/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity/>

2013b *State of the World’s Cities 2012/2013 - Prosperity of Cities*. Routledge, New York. Available from <http://unhabitat.org/books/prosperity-of-cities-state-of-the-worlds-cities-20122013/>

2013c *Urban Planning for City Leaders*. UN-Habitat, Nairobi. Available from <http://unhabitat.org/books/urban-planning-for-city-leaders/>

2014 *State of African Cities – Re-imagining Sustainable Urban Transitions*. UN-Habitat, Nairobi. Available from <http://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2014-re-imagining-sustainable-urban-transitions/>



United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and United Nations Environment Programme (UNEP)

2010 *State of African Cities – Governance, Inequality and Urban Land Markets*. UN-Habitat, Nairobi. Available from <http://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2010-governance-inequalities-and-urban-land-markets-2/>

United States Census Bureau

2013 *County Totals: Vintage 2013*. Percentage Change in Population for Counties and Puerto Rico Municipios: July 1, 2012 to July 1, 2013. Available from www.census.gov/popest/data/counties/totals/2013/index.html

Vertovec, S.

2007 Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies* 30(6):1024–1054.

2011 Migration and New Diversities in the Global Cities: Comparatively Conceiving, Observing and Visualizing Diversification in Urban Public Spaces. MMG Working Paper WP 11-08. Max-Planck-Institute, Göttingen. Available from www.mmg.mpg.de/publications/working-papers/2011/wp-11-08/

Walton-Roberts, M.

2011 Immigration, the university, the welcoming second-tier city. *Journal of International Migration and Integration*, 12(4):453–473.

Zhu, Y.

2014 *In situ* urbanization in China Processes, Contributing Factors, and Policy Implications. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.

Zweig, D.

2006 Learning to Compete: China's Efforts to Encourage a Reverse Brain Drain. *International Labour Review*, 145(1):65–90.

List of sources for Figure I – Foreign-born population in major cities

Dubai

Dilenge, M.

2007 Dubai and Doha: Unparalleled Expansion. *Mobility*, October 2007. Worldwide ERC, Arlington.

United Arab Emirates, National Bureau of Statistics,

2005 2005 Census. Available from www.uaestatistics.gov.ae/EnglishHome/tabid/96/Default.aspx

Brussels

Petrovic, M.

2012 Belgium: A Country of Permanent Immigration Migration. *Migration Policy Institute*. Available from www.migrationpolicy.org/article/belgium-country-permanent-immigration



Toronto

Statistics Canada

2011 *National Household Survey 2011*. Available from www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm

Auckland

Statistics New Zealand

2013 2013 Census. Available from www.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/qstats-culture-identity-auck-mr.aspx

Sydney

Australian Bureau of Statistics

2014 *Australian Social Trends: Where Do Migrants Live?* ABS Census of Population and Housing 2011. Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/4102.0main+features102014

2015 *Media Release: Overseas born Aussies hit a 120 year peak*. January 2015. Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/3412.0Media%20Release12013-14?opendocument&tabname=Summary&prodno=3412.0&issue=2013-14&num=&view

Los Angeles

United States Census Bureau

2012 *Statistical Abstract of the United States: 2012*. Available from www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0038.pdf

Singapore

Singapore, Prime Minister's Office

2013 *Population in Brief 2013*. National Population and Talent Division. Available from www.nptd.gov.sg/portals/0/news/population-in-brief-2013.pdf

London

Rienzo, C. and C. Vargas-Silva

2014 *Migrants in the UK: An Overview*. The Migration Observatory at the University of Oxford, Oxford. Available from www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/migrants-uk-overview

New York City

United States Census Bureau

2012 *Statistical Abstract of the United States: 2012*. Available from www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0038.pdf

Melbourne

Australian Bureau of Statistics

2014 *Australian Social Trends: Where Do Migrants Live?* ABS Census of Population and Housing 2011. Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/4102.0main+features102014



- 2015 *Media Release: Overseas born Aussies hit a 120 year peak.* January 2015. Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/3412.0Media%20Release12013-14?opendocument&tabname=Summary&prodno=3412.0&issue=2013-14&num=&view

Amsterdam

Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS), Amsterdam

- 2014 Available from www.ois.amsterdam.nl/english/#

Frankfurt

Frankfurt-am-Main City Government

- 2013 *Statistical Portrait.* Available from www.frankfurt.de/sixcms/media.php/678/J2014K00_Statistisches_Portrait_2013.pdf

Paris

Eurostat

- 2015 Population by citizenship and country of birth –cities and greater cities. Available from <http://ec.europa.eu/eurostat> (accessed May 2015).

Stockholm

Eurostat

- 2015 Population by citizenship and country of birth- cites and greater cities. Available from <http://ec.europa.eu/eurostat> (accessed May 2015).

Montreal

Statistics Canada

- 2011 *National Household Survey 2011.* Available from www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm

Rotterdam

Juzwiak, T.

- 2014 A case study of Rotterdam, The Netherlands. *Migrant and Refugee Integration in Global Cities, the Role of Cities and Businesses* (T. Juzwiak, E. McGregor and M. Siegel, eds.). The Hague Process on Refugees and Migration, The Hague. Available from http://thehagueprocess.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/THP_Rotterdam.pdf

Chicago

United States Census Bureau

- 2012 *Statistical Abstract of the United States: 2012.* Available from www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0038.pdf

Madrid

Eurostat

- 2015 Population by citizenship and country of birth- cites and greater cities. Available from <http://ec.europa.eu/eurostat> (accessed May 2015).



Milan: based on Comune di Milano data

Comune di Milano

2015 *Settore Statistica*. Comune di Milano (Municipality of Milan) <http://mediagallery.comune.milano.it/cdm/objects/changeme:30351/datastreams/dataStream5691500898647946/content> (accessed December 2014)

List of sources for Table 2 – Foreign-born population in major cities and countries in the Asia–Pacific region

Australian Bureau of Statistics

2014 Australian Social Trends: *Where Do Migrants Live?* Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/4102.0main+features102014#WHERE

2015 Media Release: *Overseas born Aussies hit a 120 year peak*, January 2015, Cat. No. 3412.0. Available from www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/3412.0Media%20Release12013-14?opendocument&tabname=Summary&prodno=3412.0&issue=2013-14&num=&view

Japan, Ministry of Internal Affairs and Communications

2015 *Japan Statistical Year Book*, Statistics Bureau. Available from www.stat.go.jp/english/data/nenkan/1431-02.htm

Japan, Ministry of Justice

2011 Immigration Bureau, Tokyo. Available from www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-01.html

Malaysia, Department of Statistics

2010 Migration and Population Distribution Available from www.statistics.gov.my/

Republic of Korea, Ministry of Government Administration and Home Affairs

2014 Statistical Year Book. Available (in Korean only) at www.mogaha.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000013&nttId=42584 (for Seoul)
English website: www.mogaha.go.kr/eng/a01/engMain.do

Singapore, Prime Minister's Office

2013 *Population in Brief 2013*, National Population and Talent Division. Available from www.nptd.gov.sg/portals/0/news/population-in-brief-2013.pdf

World Cities Culture Forum


2001 Mumbai. Available from www.worldcitiescultureforum.com/indicators/foreign-born-population and www.worldcitiescultureforum.com/cities/mumbai

2005 India. Available from www.worldcitiescultureforum.com/indicators/foreign-born-population

World Population Review

2014 Kuala Lumpur. Available from <http://worldpopulationreview.com/world-cities/kuala-lumpur-population/>



A sepia-toned photograph of construction workers on a building site. They are working on a grid of steel reinforcement bars (rebar) laid out on a wooden formwork. The workers are wearing hard hats and work clothes. The image is used as a background for the title and chapter number.

城市移民的 脆弱性和应变能力

A dark silhouette of a city skyline with various building shapes, positioned horizontally across the middle of the page.

第 3 章

本章概要

- 城市提供了使人们获得幸福生活和提高适应力的各种资源、服务和机会。因此，对于大多数移民而言，迁移至城市是一个正确的选择，使他们更有机会走出困境，过上幸福生活。
- 然而，一旦缺乏管理，迁移可能会引发排外主义，并对迁移个体及移居社会造成伤害。来自法律、文化和社会方面的屏障常使移民无法获得诸如正规住房、就业和教育机会、医疗等社会保障，因此被迫居住在遭受着排外、隔离和容易受到侵害的环境里。
- 某些特定移民群体更容易遭受侵害。例如，女性移民者更有可能在非正规行业里从事着收入低、不正规和存在剥削的工作。然而，城市也提供了潜在的机会，例如使女性增强经济独立性和个人能力，以挑战传统的性别角色。
- 城市中的移民的健康问题也引发特别关注。移民者的迁移、生活和工作的环境使他们特别容易遭受传染性和非传染性疾病，以及意外事故、暴力和虐待等，严重影响到他们的身心健康。与此同时，在许多城市，本地居民与外来人口无法享有平等的医疗保障，也对城市的个体与公共健康造成影响。
- 如何治理和解决由自然灾害、冲突和暴力所导致的城市人口流离失所给相关部门提出了很大的挑战，处理不当可能导致对流离失所群体及其移居地造成更为严重的、影响深远的伤害。
- 在地方层面，尤其是涉及当地的灾难应急、移民、健康医疗、劳工、社会发展和移民融合等方面的政府和非政府之间的合作，在帮助移民者应对和化解日常压力和特定冲击上必不可少。移民者自身则起到关键作用。移民组织会提供具体的服务，并通过政治代表性为移民者表达诉求。另外，将移民者纳入灾难预防计划也非常必要。



本章考察了阻碍移民获取资源和机会的壁垒，及其给不同移民群体（尤其是女性移民者和被迫移民者）所造成的不同的不良后果，分析了城市中容易给移民群体带来不良影响的因素和影响类型。本章也重点考察了迁移至城市的移民者容易遭受伤害的具体类型和情况。最后，本章探讨了如何在移民者、非政府组织和当地政府三者之间建立合作，以建设应对自然灾害和人为灾害的应对能力。

3.1 引言

城市人口迁移和流动包含了各种原因导致的、时间长短不一的多种人口移动。它们大多属于短距离的国内迁移。无论何种迁移，人们来到城市的目的是获得更多的服务、更好的基础设施和赚钱机会，以建立更好的、有保障的生活。当城市的人口迁移得到有效管理时，能够促进社会和经济的发展，也能够提高城市移民应对冲击和压力的能力。然而，人口迁移也会给城市带来社会风险。对城市人口迁移管理不当会造成基础设施、住房和公共服务的短缺，也会加剧财政问题，给相关部门带来挑战。当政府和市场不能提供充分的就业、水资源和卫生设施、基本住房条件、便利的交通设施和有质量的医疗服务时，一部分城市人口便会被边缘化，成为弱势群体。

3.2 脆弱性 类型

城市提供了使人们获得幸福生活和提高适应力的各种资源、服务和机会。因此，对于大多数移民而言，迁移至城市是一个正确的选择，使他们更有机会走出困境，过上幸福生活。然而，一旦缺乏管理，迁移可能会引发排外主义，并对迁移个体及移居社会造成伤害。

人口流动是城市发展的主要推动力，它对社会的形成、规模、人口构成和特点，以及居住环境特征等产生很大影响（Greiner与Sakdapolrak，2012）。迁移使移民者避免危机和获得资源以预防、应对和克服困难。但是，它也改变了移居社会的城市居民所面临的风险类型。随着越来越多的人向城市迁移，城市充满着各种风险（同上）。

然而，在不同的环境下，城市迁移对移民者及其移居社会的脆弱性与韧性有着广泛的多种多样的影响。一般而言，向城市迁移使人们免受在家乡时的经济和社会压力等，并使谋生途径变得多样化，使其家庭能够不被农村的灾难所困。即便是在困难时期，城市也可以继续提供集中可靠的服务和多种多样的经济机会（同上）。在农闲时节以及遭受干旱和洪涝灾害的时期，为了寻求多种收入来源，农民通常以做短期和长期劳工的形式迁移到城市（同上）。而且，迁移到相对安全的城市也是应对农村冲突和暴力的传统方法（布鲁金斯学会，2013）。

然而，迁移到城市也可能导致移民更加弱势，尤其在缺乏正式工作、住房条件和服务等基本生活需求的情况下。这会使人们陷入满足当下需求和追求长期幸福和安全生活的权衡之中（Cannon，2008；Gaillard等人，2010）。这一般会造成空间隔离和边缘化趋势，导致人们居住在非



正规的或缺乏规划的地区，并面临着许多自然和人为的灾难，诸如洪灾、疾病（见专栏10）和暴力（见专栏9）等。

专栏 9



城市移民和不同形式的城市暴力

城市可能成为逃避暴力的庇护所，但随着世界人口越来越多地居住在城市里，发生在城市中的暴力活动也逐渐增多。有越来越多的人开始关注城市化与暴力活动之间的联系。例如，全世界超过三分之二的难民都生活在城市里。城市人口的密集和资源的集中为人们逃避暴力、重新生活提供了更多机会。这些是难以在农村地区实现的。

伴随着城市化的快速发展，城市暴力活动也显著增多，城市中的移民往往受到谴责。然而，在贫困和边缘群体中占大多数的移民通常遭受着最为严重的暴力侵害，他们更可能是暴力的受害者而非施暴者。暴力可能从以下三个方面对移民的生活、诚实和自由造成直接或间接的威胁：暴力导致移民迁入城市，暴力导致移民在城市内迁移，暴力导致城市移民的生活条件恶化。

根据联合国2009年度的世界人口政策报告，72%的发展中国家将农村向城市的人口流动视作棘手的问题。这导致了对流动的限制可能涉及威胁和使用武力，通常发生在对富余劳动力的重新安置上。即使没有对迁移人口直接使用武力，这种情况也会扰乱当地生活，减少人们获得公共服务的机会。因此，使目标群体参与制定重新安置计划，或使其更好地在来源地生活，都可以减少、消除这些制度性的暴力。

由于城市地区比农村地区更容易发生严重的直接暴力行为，迁移到城市中会使移民经受更频繁的暴力侵扰。低收入移民通常别无选择，只能居住在城市中暴力频发的地区。“城市安全与包容”计划（The Safe and Inclusive Cities）考察了在斯里兰卡与印度南部地区的被迫迁移群体。结果发现，被迫在城市内部迁移更容易导致低水平的暴力犯罪。这可能是由于社群的解体导致，原先的成熟社群在一定程度上控制了抢劫、侵犯等犯罪行为的发生。

只有通过社会参与政策才能减少移民所遭受的暴力。城市暴力的经常发生必然会降低人们对公信力特别是警力的信任。信任感需要花时间来培养，但它对进一步减少暴力发挥了重要作用。从长远看，减少暴力需要通过改变政策制定流程来实现。包容性的城市应积极提倡每个人都有权利获得机会和安全。

城市移民群体和暴力活动之间没有直接关联。城市可能成为逃避暴力的庇护所，但随着世界人口越来越多地居住在城市里，发生在城市中的暴力活动也逐渐增多。随着城市化的发展，有组织暴力活动的性质和影响也在发生变化：国内战争增加；越来越多非国家的行为主体成为施暴者；普通平民不仅成为主要的暴力受害者，还成为暴力活动的明确攻击目标。这些趋势显示出城市地区有组织的暴力活动在激增。

由英国布莱顿市萨塞克斯大学人口流动研究苏塞克斯中心 地理学副教授 Michael Collyer提供。

城市人口流动本身并不会导致脆弱性（Donner与Rodriguez，2008）。只有当迁移人口给城市的就业市场、住房市场、医疗和教育体系，以及供水和卫生系统、废弃物管理等基础设施造成压力，并且没有得到有效解决的时候，才会产生边缘化、排外主义和危机。人口对自然资源（包括土地）造成的压力失控还会导致由环境恶化引发的其他灾害，以及影响到移民者和本地居民的食品和用水安全（de Sherbinin等人，2012；Eswaran等人，2011）。

城市中的此类边缘化现象不仅发生在移民群体身上。它往往会对社会上最弱勢的群体造成更大的影响，其中包括妇女、青少年和老年人（联合国开发计划署，2009）。然而，无论在发达国家还是发展中国家，移民，尤其是新移民，在城市贫困人口和最弱勢人口中都占大多数。城市移民者往往居住在城市最边缘、最危险的地带，被迫从事非法的或不正规的工作，并依赖于社会最低服务保障（见专栏10）。在发展趋于多样化的城市中，摸清移民的状况是成功降低风险的关键（国际移民组织，2008；Juzwiak、McGregor与Siegel，2014）。

专栏 10



印度尼西亚雅加达：非正规居住区的移民及风险

雅加达的大都会区是印度尼西亚的主要移民聚居地。在过去的几十年中，数以百万的国内移民迁移至雅加达。截止2000年，在雅加达的城市人口中，外地出生人口比例高达总人口的42.4%。大多数移民者都是通过非正规渠道迁移到城市中，对现存的行政管理造成很大威胁。另外，城市中有限的工作机会导致了较高的失业率和贫困率。

由于缺乏正规的住所、土地使用权和住房选择，许多移民生活在被称为“甘榜”（Kampungs）的容易遭受到洪水侵袭的非正规居住地。在一些“甘榜”里，有超过90%的人口出生在雅加达以外地区。生活在这类非正规居住地的约一半移民属于未登记移民，其中60%的人几乎没有或完全没有受过教育，只有20%的人有稳定的工作，大部分人每天的收入低于1

美元。他们大多数居住在不宜建房的地方，那里不能通水，也没有垃圾回收服务。

这些限制迫使人们做出高风险的选择，例如住所修建不够安全、对水等媒介传播疾病的防范措施不力、饮用水不清洁、将垃圾扔至排水管道等。在过去，由于不确定土地使用权和保护自身财产的需要，已导致许多非正规区的居住者在发洪水时拒绝撤离；或者在洪水刚过后立即返回，这些都容易使其遭受洪灾的影响。

在政治层面与危机管理体系中，无记录移民常常被忽视。正规的支持体系主要为城市贫民提供安全的食品和医疗卫生条件，并不包含没有登记在案的移民家庭。他们也因缺乏正式身份在灾后难以获得救助。灾前的防御措施重点多放在提高人们对灾情的认识上，而没有解决使人们陷入灾难的结构性因素。因此，提高认识在改变人们的行为和防范灾难方面起到的作用非常有限。此外，自20世纪80年代起，风险管理措施一般提倡沿水道修建无建筑绿色带，致使大量农民被驱赶到生活成本低廉的城市周边。这使他们难以获得机会和社会支持，也被迫选择自己无力承担的公共住房——这些住房与他们的需求和居住条件并不相适应。因此，很多移民重新迁回洪水多发的地带。而在最近，政府已经出台政策为他们提供在移居地周边安家的生存选择。

移民群体经常调动自身能力和资源以化解危机。在困难时期，社会支持网络是一种重要的支持形式。在从1997年亚洲金融危机到2007年的洪灾等自然灾害中，经济因素都扮演重要角色。另外，对于传播洪水预警、促进房屋和基础设施建设、提供基本服务（如垃圾回收）、搬运灾后瓦砾和协助灾后恢复等，邻里社区层面的互助也起到了关键作用。

因此，当地的社会联结决定了在雅加达的移民群体的居住选择，并解释了“甘榜”居住区为何联合抵制政府对当地进行升级改造和加以管理的做法。而移民与其来源地的家庭与社会的纽带则是推动他们为提高经济和社会地位甘愿冒险的主要原因。

由法国里昂第三大学高级讲师Pauline Texier提供。¹

1 P. Texier, *Vulnérabilité et réduction des risques liés à l'eau dans les quartiers informels de Jakarta, Indonésie – Réponses sociales, institutionnelles et non institutionnelles*. PhD, Université Paris Diderot (2009).

3.3 获取资源和机会 的障碍

移民通常面临法律、文化和社会方面的障碍，并难以获得城市所提供的各方面的资源、服务和机会，包括正式的住房、就业机会、医疗保障、教育和社会支持系统等。这常使移民被迫生活在遭受排外主义、空间隔离和易受侵害的环境里。

对移民获得基本资源和机会的限制与社会经济、文化和政治障碍相关。这些壁垒是移居国的政策、机构、市场与移民者的个人状况、经历和感受之间相互作用的结果。最常见的障碍包括：

语言障碍：缺乏语言技能会阻碍移民群体进入当地市场（特别是劳动力市场）、获取信息（包括防灾预警）、享受医疗和教育等，同时也会妨碍他们理解日常生活中的重要行政程序。国内和国际移民都可能遇到语言障碍；这可能会对在使用多语言的国家内部的迁移造成影响，但并不对在相同语言国家之间的迁移造成影响。

法律和行政障碍：法律和法规可能会将全部或某些特定的移民群体排除在享有正规的住房、就业机会、医疗和教育，以及灾后援助等之外。这种情况一般出现在控制外国移民的政策中，也可能出现在对国内移民人口的户籍管理中。

难以获得社会关系网络：迁离家乡的移民往往中断了与来源地的家人和社区的纽带，这一纽带为其提供了收入、医疗、子女抚养和教育，以及情感支持等资源，帮助他们应对困难。这些形式的社会资本往往在移居的城市难以获得。但是，无论是与来源地保持密切关系，还是加入移居地的亲缘、地缘或同族裔网络，都是城市移民者的重要社会资源，以帮助他们更好地适应在移居地的生活。同时，这也往往会成为影响他们迁移的重要因素之一。

对当地环境和社会背景缺乏认识：从某个特定的环境迁出也意味着某些与具体环境相关的知识的失效，与此同时，至少无法在短期内获得相同水平的对新环境的认识和理解。这包括对当地资源和机会（比如住房、医疗保障和社会支持系统）的认识不足，以及不知如何获取，还包括对当地灾害（比如暴力、疾病、塌方和洪水等）缺乏了解。



缺乏城市劳动力市场所需的技能：城市劳动力市场可能需要与来源地完全不同的技能组合。因此，迁移至城市的人们可能在获得就业机会上面临着具体的挑战，或许不得不面对失业或技能不熟练的问题。这种现象在从农村到城市的人口流动中比城市之间的人口流动中更多见。在某些情况下，一种不同的技能组合也可能成为填补当地技术空白的优势。

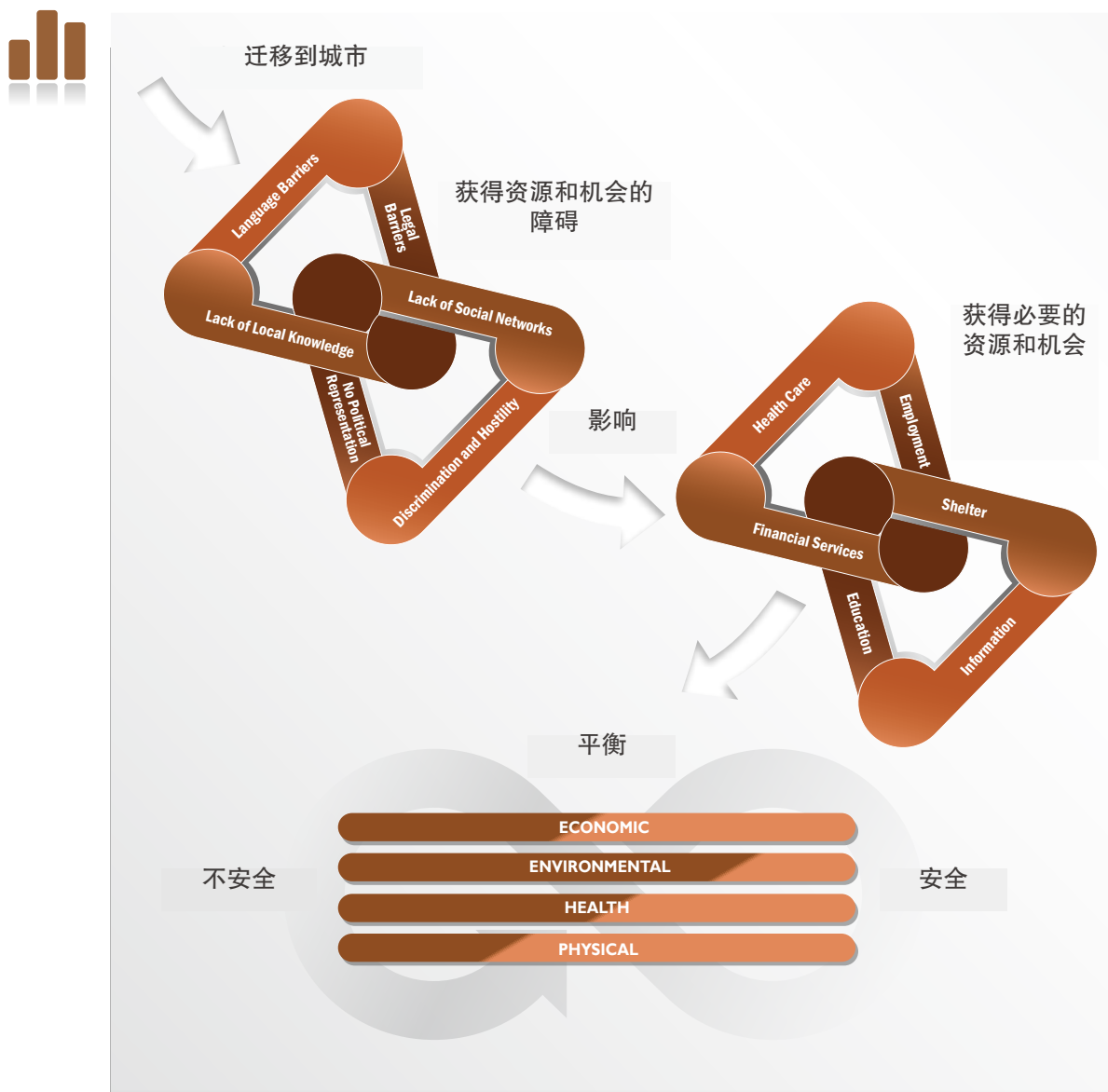
缺乏代表，遭受歧视和排外：没有政界的代表造成了在应对移民群体的需求和能力的决策过程中缺乏对移民群体的认识。在一些情况下，充满敌意的环境会使移民群体无法享有基本的资源和服务（例如住房、就业和医疗等），还会使其容易遭受到移民身份引发的各种风险（例如排外引发的暴力）。

这些障碍束缚了城市移民者、流离失所者和难民们获取基本资源和机会的能力，也使他们无法得到来自正规机构和非正规机构与关系网络提供的帮助（国际移民组织，2013；Duong、Linh与Thao，2011；Ku与Jewers，2013；Sabates-Wheeler，2009；Adams and van Hattum and English，2009）（见图表5）。移民者最终可能被迫生活在非正规居住地，被迫从事非正规的工作赖以维生。这些恶劣的生存条件，会使人们陷入缺乏人身安全、环境安全和经济安全的境遇中（联合国人居署，2013）。

这些障碍可能出现在所有类型的人口流动中（国内或国际移民，流离失所者或搬迁者）。因此，对于人们是否通过迁移获得幸福生活还是遭遇危机，起到决定性作用的是迁移所发生的社会经济和制度环境而非迁移的类型（De Haas，2007）。但是，我们将在本章的3.4.2部分专门论述城市中被迫迁移群体的情况，因为这给许多行动主体（例如人道主义部门）提出了对城市人口流动进行常规管理之外的挑战。



图表 5 城市移民所面临的机遇和挑战



注释：移民者迁移至城市是为了获得更多享有资源和服务的机会，这些通常是幸福生活所必需的。在这一过程中，他们常常会面对一系列具体的屏障，限制了他们获得资源和机会。结果，移民通常会采用权衡的办法，在不同类型的风险和收益中掂量和妥协，例如经济、环境和健康安全与风险等。获得资源和机会是与具体决定所带来的风险与收益相互联系的。例如，为了获得充足的住房选择、就业机会和社会支持系统以保障基本的经济和人身安全，移民者可能会最终选择在易受灾害影响的地区居住。在这种情况下，居住在不安全地区的灾害隐患可以看作是为了获得收入并创造更美好生活的一种权衡的结果。

时间往往给移民者在移居地的立足和融入带来积极的影响。根据不同移民群体迁入的时间来考察城市的隔离模式是十分常见的（Metcalf、Haysom与Martin，2012；联合国开发计划署，2009）。其他区别特征如性别、年龄、受教育程度、职业技能以及种族等也对移民是否经受排外或遭受伤害等产生影响（见专栏11）。



城市环境中女性移民群体的脆弱性

性别是衡量城市移民脆弱性的一个重要维度，因为有越来越多的女性移民者迁移到城市，尤其是迁移到中低收入国家的城市，而且在城市地区妇女作为一家之主的家庭的比例较高。促使她们选择迁移的因素既包括城市的工作机会，也包括家乡对妇女的歧视等。例如，当一些寡妇或者离异妇女对农村的土地和财产继承的要求遭到拒绝后，便与其家人迁移到坦桑尼亚联合共和国和埃塞俄比亚的洪都拉斯城市地区。迁移到城市通常意味着女性可以更加独立，有更好的就业机会，可以获得更多的服务以及更低的生育率。同时也意味着较少的陈规旧俗和文化限制。然而，尽管迁移和城市化对性别关系造成深远影响，但对于大部分生活在低收入地区、从事低工资和不安全工作的妇女来说，受益很小。女性往往比男性更多地在城市里从事非正规的工作。

在撒哈拉沙漠以南的非洲地区，74%的非农业女性工作者从事着非正规工作，而男性的比例则为61%。在拉丁美洲，这一比例分别为54%和48%。非正规工作虽然容易获得，工资却非常低，通常以日结算，工作环境也非常恶劣——这些环境不仅容易造成伤害，还会增加经济的不安全和健康医疗费用等。

在中低收入国家的城市，家政服务是女性移民从事的另一项主要非正规工作。在南非，家政服务在21世纪初是黑人妇女所从事的第二大就业领域，从业人员高达75.5万人，其中大部分是从农村迁移到城市的国内移民。在越南和坦桑尼亚，家政工作也是从农村迁移至城市的女性移民群体的主要工作来源。据统计，拉美地区有760万名家政工人，其中大部分是女性移民。虽然薪水低，但雇主提供住宿使家政工作对移民来说相对具有吸引力。然而，较长的工作时间、可能遭受雇主的虐待以及与外界隔绝等，增加家政女工的脆弱性。在工作之余的家庭生活中，妇女也是家务工作的主要承担者，这带来额外的沉重负担，大大地增加了当今那些没有家人朋友支持，也无法获得国家 and 地方政府所提供服务的移民群体的脆弱性。

来源：C. Tacoli、G. McGranahan与D. Satterthwaite：“城市化、城乡移民和城市贫困”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

脆弱性的具体类型 和产生环境

3.4 3.4.1. 健康问题²

容易遭受疾病是城市移民人口所面临的一个特定问题。尽管城市提供了更好的健康服务，但移民者的选择却十分有限，他们往往在不安全的环境中生活和工作，致使他们容易接触传染性和非传染性疾病，容易遭受意外伤害、暴力和虐待等，给他们的身心健康造成不良影响。脆弱性受到年龄、性别、空间拥挤狭小、空气污染、缺乏有质量的医疗保健等因素的影响。移民者的健康状况不佳会对个人、家庭和社会带来不良影响，从而导致社会经济发展下滑。与此同时，移民者还常常被排除在公共健康服务之外。在城市移民人口中，最为弱勢的群体是那些没有正式居民身份的人，以及那些有具体保健需求的人，例如妇女、儿童和老人。

快速的城市化进程尤其给公共医疗机构提出了严峻的挑战。世界卫生组织和联合国人居署找出引发城市地区健康问题的“三大威胁”，包括传染病（多发于贫穷的、空间狭小的城市环境中）；非传染性疾病（城市不健康的生活方式使之加剧，在定居城市的过程中罹患）；源自危险的道路交通和不安全的工作居住环境的伤害和暴力（世界卫生组织、联合国人居署，2010:14）。

影响健康的社会决定因素

个人健康状况不仅受到其所获得的医疗服务的影响，还受诸多因素的制约，这些因素可被称为影响健康的社会决定因素，其中包括人们的出生、成长、生活、工作和养老的环境，以及在一国之内和国与国之间持续存在的卫生服务不公平等。这些因素主要源于社会政策匮乏或缺失，以及政治和经济结构不理想（世界卫生组织，2008）。

在城市地区，健康的具体社会决定因素与个体对疾病的易感染性之间相互影响和界定（Alirol等人，2010）。正如2010年世界卫生组织和联合国人居署联合发布的全球报告所描述的那样，“城市为人类的健康幸福提供了最好和最差的环境”。报告给出了以下几种在城市环境中决定健康的因素：人口特征、城市治理、自然和人工环境、社会和经济环境、食品安全和质量、服务和健康应急管理。另一项研究（Ompad等人，2007）提供了一份相似的清单，包括在城市中的居住地、种族和族裔、性别、社会经济地位和受教育程度（Alirol等人，2010）。从这份清单中，我们可以推断，城市移民群体在健康状况方面尤为脆弱。正如上述报告所提及的，“那些为逃离恶

2 C. Schultz: “移民、健康和城市化：关联性挑战”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：城市和移民——管理人口流动的新合作》背景论文。

劣环境而迁移的人们通常处于双重危险之中，即之前已存在的脆弱性，加上日益增加的由迁移带来的压力。在城市长期居民和移民者之间经常出现社会和经济方面的巨大差异”（世界卫生组织、联合国人居署，2010）。因此，迁移和城市化两者都对城市移民群体的健康状况起决定作用。

移民者的迁移、居住和工作环境常常具有特殊的风险，对其身心健康造成不良影响，因此，迁移被视为影响移民者健康的社会决定因素。这一影响已得到世界卫生大会的认可，使之在2008年采纳了有关“移民健康”的第61.17条决议³，成员国认识到“迁移的许多方面都可能给健康带来影响”，其中包括具有限定性的移民准入、就业、社会保障和住房政策等，这些使得移民经常被迫在危险和不健康的环境中迁移、居住和工作。专栏12列举了城市移民在获得优质医疗服务方面所遇到的具体障碍。

专栏 12



城市移民获得优质医疗保障的障碍

移民及其家庭经常由于缺乏合法身份而得不到基本的医疗保障。即便可以获得医疗服务，他们往往会因担心被驱逐、遭受排外和歧视态度，或是遇到语言、文化、经济障碍等而避免就医。

以下是城市移民获得优质医疗服务的具体障碍：

语言——交流和语言障碍会对诊断、药物治疗、医学追踪、医院就诊和住院以及患者对治疗方案的认可等产生消极影响。

法律和行政管理——移民群体经常被排除在国家和城市的医疗体系之外。即便已出台相关法律和法规，但在实际操作中，移民群体也经常无法获得相应的医疗保障。在南非、阿根廷等地，尽管官方已出台包容性的移民政策，但据报道，在现实生活中移民者仍不能享有社会保障（Mberu等人）。由于医疗保险的大面积匮乏，加之高昂的医疗服务费用，是造成贫困移民群体和流离失所者得不到医疗服务的最常见障碍之一（国际移民组织、世界卫生组织、联合国人权事务高级专员办事处，2013）。

知识——城市居民在健康行为和预防疾病方面的知识水平高于农村居民，因为城市居民能够更方便地接触到大众传媒和卫生疾病预防等活动。然而，城市内部的健康知识水平存在显著差异，有时甚至低于农村地区的水平，比如贫民区居民的健康科普和防疫宣传等非常有限（Alirol等人，2010）。

3 http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_R17-en.pdf

歧视、欺骗和侮辱——在南非，城市的医疗工作者曾被报道对移民群体中的病人采取不良的甚至侮辱的态度（国际移民组织、世界卫生组织、联合国人权事务高级专员办事处，2013）。

移民者对特殊疾病的易感性

传染性疾病：随着全世界的人口流动日益增速，资源匮乏的城市人口密集地区成为传染性疾病的传播与扩散场所（Alirol等人，2010）。从农村迁移至城市的移民可能在移居地感染上传染性疾病，而后当他们返回家乡时传染给其他人，或者是被返回家乡的其他人所传染。

艾滋病依然是目前传播最广泛的致命性传染疾病，主要在城市传播。在拉丁美洲和加勒比海地区，艾滋病在城市中最为常见，尤其集中在贸易中心和港口（联合国艾滋病规划署，2014:84）。移民群体特别容易受到传染，尤其是在城市环境中。在印度，从农村迁移至城市的移民群体中，估计有0.9%的人患有艾滋病，大约是全国艾滋病感染率的四倍（同上）。在肯尼亚内罗毕的贫民窟，生活在那里的5.6万人口中有很多是移民，在当地，五岁以上的死亡人口中有一半是死于艾滋病和肺结核病（Kyobutungi等人，2008）。

此外，移民群体感染肺结核的风险也日益增加（世界卫生组织、国际移民组织，2014）。例如，在南非，国际移民和流动人群的肺结核患病率比非移民群体高；移民群体较高的肺结核患病率部分是因为移民劳工长期暴露在矿井中的高浓度矽尘中（Mberu等人；Mosca、Rijks与Schultz，2013）。在中国的上海和北京，新型肺结核病例大量出现在城市农民工群体之中，但他们的治疗结果与普通病人相比并不理想（Wei等人，2009）。在很多高收入的移民接收国，肺结核和艾滋病等主要出现在移民群体中⁴（欧洲疾病预防控制中心、世界卫生组织，2014）。

最近西非地区爆发的埃博拉（病毒）已经表明，人口的高流动性对疾病的跨境传播产生极大的影响（世界卫生组织，2015）。在很大程度上，是贫困造成了这种流动，因为人们的日常迁移是为了满足温饱到处谋生。许多庞大的西非家庭都有亲属遍布在世界各地。人口的流动性给治理带来了两大难题。第一，跨境追踪十分困难。人口极易跨境流动，但对疾

4 例如，美国2013年外国人口的结核病发病率大约是美国出生人口的13倍，2013年外国出生人口的结核病发病率持续增长，达到64.6%（Alami等人，2014）。

病暴发的应对则不易。第二，当一个国家的境况开始好转，邻国的病患会被吸引来此寻求治疗，因此再度引发疾病的传播。换言之，只要一个国家经历了大规模的疾病传播，其他国家就算有再强的应对能力，仍会处于风险之中。人们通常要不远千里返回自己的家乡度过生命的最后阶段以及处理后事这一传统习俗也会带来传播疾病的巨大风险。在过去，埃博拉病毒大多在偏远的农村地区爆发，城市里只有个别病例。在西非，城市已经成为病毒传播的重灾区，其中包括三个有埃博拉疫情的国家利比里亚、几内亚和塞拉利昂的首都。埃博拉在西非的爆发表明了病毒在城市地区和人口密集的贫民窟中传播速度极快。

非传染性疾病：四大非传染性疾病是：心脏病、癌症、哮喘和糖尿病。移民群体比社会各阶层人口更容易受到非传染性疾病的威胁。这是由于他们经受着社会经济不平等所带来的各种压力，从而增加了患病风险，例如不良饮食、缺乏锻炼、酗酒和吸烟等（Davies、Blake与Dhavan，2011）。

心理脆弱性：迁移会造成具体的心理疾病。战争、冲突、不安全和自然灾害所引发的被迫迁移通常会对移民群体的身心健康带来很大的威胁。然而，即便对于自愿的、计划好的移民者来说，在迁移过程中以及在移居地所经受的与家人朋友的分离，以及可能遭受的剥削、歧视、仇外和性暴力等风险，都会加大移民群体罹患心理疾病的可能性。

提升城市移民群体的健康水平

将移民纳入健康医疗系统

在健康状况和获取优质医疗服务方面，全世界的城市移民与城市居民之间差异显著。一般来说，国家和当地政府对提高城市移民的健康水平投入不足。在许多国家和城市，移民群体仍被排除在健康医疗系统之外。尽管在有些地方已经正式出台包容性的政策，但这些政策往往得不到实施或者没有受到医疗卫生部门和移民部门的重视。此外，宣传和转介系统也十分薄弱（Shetty，2011）。但有一些来自城市不同领域的优秀案例也为我们提供了参考，比如在一些地区，政府、非政府组织、国际组织和私营机构之间建立起合作关系以共同提高移民健康水平（见专栏13）。





建立有效医疗合作的案例

优秀实践案例：韩国首尔——为移民群体提供医疗服务⁵

2012年，韩国首尔市政府为无记录无保险的外国工人及其配偶，以及无记录的移民儿童和难民提供了医疗救助。过去，这些群体无权享有任何医疗福利。政府承担五百万韩币（4400美金）以内的全部手术费用和住院费用，某些情况下还可以超出这一限额，此外还免费提供翻译和护理服务。这些服务由八个定点医院提供。首尔市政府还保证当这些工人接受医疗服务后，不会将其驱逐出境。据统计，在拥有1千万人口的韩国首都首尔，有将近28万人是外国无记录工人，其中大部分人以合法身份进入韩国，但签证过期仍未离境。

德国城市为移民提供医疗服务的志愿者医生网络⁶

在全球发达国家的许多城市里，通常由医疗服务志愿者为城市边缘群体提供免费的、匿名式的医疗服务。这些边缘群体主要包括非正规移民和寻求庇护者，后者通常在接收国只能享有很少的医疗服务。马尔特泽移民和医疗组织（MMM）便是其中一例。在国际马尔特泽机构中，有负责人道主义援助的救济机构The Order of Malta，马尔特泽移民和医疗组织则分布在德国若干城市里为所有没有医疗保险的人们，包括无身份记录居民提供帮助。他们提供医疗检查和问诊，对严重疾病的紧急治疗，在必要时引荐专业医师，对孕妇在妊娠期和分娩期提供照顾，引荐社会和法律咨询服务等。因为受助者通常不敢向正规医生和医院寻求帮助，在这里，所有的受助者都受到了匿名保护。2001年，马尔特泽移民与医疗组织在柏林设立了首间办公室，至今已有超过12间办公室遍布整个德国。医疗专家和行政人员都是没有报酬的志愿者。医疗器械和药物均来自金钱和实物捐赠。此外，马尔特泽移民与医疗组织也和志愿医疗专家网络、教堂、非政府组织和其他机构合作。在过去十年中，它已为超过4万名病人提供帮助。向马尔特泽移民与医疗组织寻求帮助的通常包括怀孕、受伤和患严重牙病、肿瘤和传染病等的人群。

5 Lee Woo-young: 无记录移民的医疗救助，《首尔先驱报》2012年3月7日，首尔：
www.koreaherald.com/view.php?ud=20120307001296。

6 马尔特泽人口流动与医疗组织，2014年，详见：<http://www.malteser-migranten-medizin.de>。

肯尼亚内罗毕的社区健康中心⁷

在为移民和难民提供医疗救助方面，肯尼亚内罗毕取得了巨大进步。例如，在2002年，城市健康医疗部门在移民较为集中的伊斯特利成立了社区健康中心。该中心以将移民纳入健康医疗系统为目标，得到来自市政府和国际移民组织的联合支持。它在最易受到疾病侵袭的移民居住地提供医疗保健服务，为当地移民解决了一大困难，使他们无需到很远的地方接受救治。另外，免费的、不带有歧视性的诊所也会为难民解决了先前由于缺乏途径或担心受到迫害而无法得到救治的问题。

3.4.2. 去往城市和城市中的大量流离失所者

管理和解决因灾害、冲突或暴力带来的城市人口流离失所给相关部门带来巨大的挑战，也可能给流离失所者及其东道社区带来更大的、更为深远的伤害。

全世界七千二百万的流离失所者中有将近一半居住在城市，其中大部分是欠发达国家的城市（红十字会与红新月会国际联合会，2012）。受到自然或人为灾难的影响而迁移到城市的人们至少可以在这里获得继续维持生计的基础设施、赚钱机会和市场。与此同时，随着世界日益城市化，各种危机及其所引发的人口流离失所对城市的影响也越来越大：因人口和资产集中在灾难多发地区，灾难的危险性也越来越城市化（流离失所监测中心，2014），冲突和暴力对市中心的影响日益加剧，使之不再是“最安全的地方”（Jacobsen与Howe，2008）。

管理城市地区的流离失所人口

大规模转移安置给流离失所人口带来许多具体的不良影响，也给接收地的政府和社会带来特殊的挑战。在人口复杂的城市地区，确认并登记频繁流动的人口是非常困难的。城市的流离失所人口通常分散居住在各种地点，大多数在官方指定的地点之外，他们经常在城市内外循环流动，努力获取基本的资源、服务和机会（布鲁金斯学会，2013）。在许多情况下，流离失所人口的身份得不到承认，他们或因害怕被捕或被驱逐而拒绝接受帮助（Weiss Fagen，2014）。

因此，针对帐篷区提供专门服务的传统模式不一定适用于城市环境。实际上，城市中流离失所人口的生存和发展往往比农村中流离失所人口更依赖于当地社会、市场和机构等（Ferris与Ferro-Ribeiro，2012）。然

7 T. Juzwiak、E. McGregor与M. Siegel：“全球化城市中流动人口和难民融合：城市与商业的角色”，2014年；海牙难民与移民事务署，海牙。

而，对于接收突如其来的、大规模迁入的人口，市场和机构并不一定做好了准备，而缺乏政治代表、行政管理障碍以及空间隔离等，还会进一步削弱流离失所人口获得必要的资源和机会的能力。因此，他们经常面临食品安全、营养不良、人身不安全、严重心理负担、贫困和失业等问题，致使他们最终只能生活在充满危险的非正规居住地，或遭受着被驱逐或被迫再次迁移的威胁（Haysom, 2013; Carrillo, 2009; Albuja与Ceballos, 2010）。

人口过剩的压力也会造成就业机会、医疗和教育服务的减少，以及住房、食品和生活必需品的价格飙升，给移居地的家庭和社会带来长期的负面影响，而遭受最大打击的往往是迁入群体和移居社会中最弱势的群体（如妇女、青年和没有技术的工人等）（Zetter与Deikun, 2010; 联合国开发计划署, 2009）。对流离失所人口和难民缺乏有效管理会造成生活条件的恶化，进而引发社会内部矛盾和排外主义（国际美慈组织, 2012）。接收社会认为流离失所人口正在接受大规模援助的看法则会使矛盾进一步激化（Carrillo, 2009）。此外，对流离失所人口的污名化也会使他们的处境进一步恶化（Esnard与Sapat, 2014）。专栏14讲述了阿勒波的流离失所人口在寻找避难所时遇到的困难。

专栏 14



阿拉伯叙利亚共和国阿勒波： 国内流离失所者的避难所⁸

在2011年之前，阿勒波是吸收叙利亚农村移民最多的城市之一，也是叙利亚最大的城市，拥有全国四分之一城市人口。但在2012年末阿勒波发生骚乱之后，有超过一半的人口失去家园。据估计，48%的流离失所人口迁移到城市周边地区，大多数人跟随人潮向西迁往更安全的地区（联合国人居署, 2014a）。许多叙利亚其他地区受到骚乱影响而流离失所的人们也来到阿勒波避难，他们在这里有亲属和其他社会关系。

阿勒波的居住区遭到大规模破坏，52%的住宅无法再使用。非正规居住区遭到的破坏尤为严重。在危机发生前，非正规居住区曾占全部居住区的45%。西部的非正规居住区因未受骚乱影响而相对安全，因此接收了大量来自阿勒波其他地方和相邻乡镇的难民。

给失去家园的流离失所人口提供避难所，叙利亚每个城市、甚至城市中不同地区所采取的方式各不相同。2014年联合国人居署选取叙利亚的一些城市进行调查发现，叙利亚国内的大部分流离失所者主要依靠亲戚朋友，或者租住别人的空置房屋来解决住宿问题。在阿勒波、达拉、霍姆

8 M. Serageldin、F. Vigier与 M. Larsen：“中东和北非地区人口迁徙城市趋势与冲突导致的流离失所带来的挑战”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

斯这些城市，借宿往往是流离失所者首选的方式，主要出于经济和安全考虑。提供借宿的亲戚朋友一般认为，这只是一个临时性办法，日后还需要找到其他住所。

拉塔基亚是个比较安全的城市，这里82%的流离失所者通过租房解决了住宿问题。在受欢迎的城市地段房租高涨，导致多个家庭合租一套公寓。但来自所有这些城市的调查显示，选择合租处所的流离失所者只占全部人数的10%（联合国人居署，2014b）。在霍姆斯，遭到严重破坏的房屋和较高的人口迁出率（至今也很少有人返回），使得城市中的集体住房成为比较常见的解决住宿的方法。

集中在城市中的叙利亚国内流离失所者的其他住宿方式还有：居住在尚未完工或部分受损的建筑内、挤在空置但有设施的单元房里、住在低收入或非正规居住区——在这里人们往往从事非正规工作来赚得基本收入。许多放弃或出租房屋的老业主与新住户签订的住房协议是非正式的或无证明的，这引起人们对日后可能出现的土地财产权纠纷和诉讼的担忧。

租房和寄宿是在黎巴嫩的叙利亚移民和难民们最常用的避难住宿方法，在约旦不同省的难民也是如此，使得阿曼、伊尔比德、扎尔卡省的城市面临着巨大的住房压力（联合国难民署，2014b）。在黎巴嫩的非正规居住区生活着约19.3万名难民（联合国难民署，2014b）。在约旦，20%的难民居住在Za'atari、Mrajeeb al-Fhood、Cyber City和Al-Azraq的难民营里，其余则主要住在约旦北部更贫困的城市中。

解决城市流离失所人口问题的可持续办法

解决城市流离失所人口问题颇具挑战性。城市和城镇中的大部分流离失所者希望融入东道社区，而不是返回其来源地，他们相信自己在目的地能够找到更好的工作，这种感觉会随着流离失所时间的延长而日益强烈（Majidi, 2011; Carrillo, 2009）。

此外，城市融合发生在有着多种脆弱性的多样化的密集环境里，难以满足迁入流离失所者除了被边缘化和面临危机等之外的具体需求。因此，社会干预措施应更加关注流离失所者的需求而不是其身份。如果不能解决城市脆弱性所面临的普遍问题，就不可能产生预期的积极长远的影响（Zetter与Deikun, 2010; Sherwood等人, 2014）。这些普遍问题一旦得



到解决，便能对总体的社会发展产生积极影响。专栏15是土耳其加齐安泰普的移民融合案例。

获得生存机会和体面住房是流离失所者过上幸福生活的关键，也是对城市发展带来的严峻挑战（Esnard与Sapat，2014）。尤其当城市遭受突如其来的打击之后，需要帮助的人口愈多便使提供帮助变得愈难，从而进一步增加了遭受伤害的可能性。解决流离失所问题的资源非常有限，有时仅用于提供紧急救灾，这一事实使针对该人群的长期干预措施变得更加难以实施（Carrillo，2009）。

专栏 15



土耳其加齐安泰普：移民融合的故事

叙利亚妇女和儿童难民的社会援助项目

加齐安泰普是土耳其东南部的一座拥有130万居民的工业城市。当地人与邻国叙利亚有着强大的家族和商业纽带。根据政府的灾难和应急管理通报，这座城市目前接收了22.5万名叙利亚难民，其中仅有3.3万人住在帐篷里，其余则通过当地的社会网络和之前移居这里的家庭成员找到了住所并获得了帮助。

在当地社会的支持下，城市采取了综合措施以帮助这些因冲突而失去家园的人们，与此同时，这些措施并没有使本地居民的福利水平下降。这一支持项目通过分发食物、提供必需的生活设施，保护特殊弱势群体，使移民有机会获得长期的服务等，来满足难民的短期和长期需求。

当地医疗体系对许多难民的居住环境健康尤为重视，已经通过提供免费咨询和药物等帮助了超过5万名叙利亚人。他们还为儿童和妇女提供了专门的健康服务，为儿童提供具有针对性的心理辅导和疫苗接种等。今后还将进一步提高无家可归者获得救助的意识，以及促进边缘群体也能享有健康保障。

在过去两年中，市政府为解决新增的1万名未成年人的教育需求，已经新建了两所学校。课程包括土耳其语和补习班，以使叙利亚儿童尽快进入土耳其的教育体系中。市政府对所有教育开销给予资助。

此外，城市还制定计划以帮助叙利亚人走出非正规居住地，寻找更稳定的住所，并使他们有机会进入当地的劳动力市场。加齐安泰普商会建议发给叙利亚人正式的短期工作许可证，使他们有机会接受职业培训和获得社会保障。因此，这一计划以对叙利亚工人的技能评估为基础，给当地企业一定数量的配额以聘用叙利亚难民。此外，计划还包括在边境附近建立

工业区，允许公私合营企业雇用叙利亚人在此生产商品并销往叙利亚。这一计划从2014年10月起实施以来，已给叙利亚新移民提供了大量的正式就业机会。尽管大批难民涌入城市，但这一计划已使城市的总体失业率有所下降。

土耳其应对人口迁移的新途径

加齐安泰普的移民融合实践是由一个强大的国家层面的法律政策框架所支持的。政府为生活在难民营和非难民营的需要帮助的叙利亚人建立了一个临时保护制度，不论他们居留时间的长短。

这是一个战略性的新方法，它建立在管理有序的迁移可以为所有人带来福祉这一观念之上。基于这种目标，2013年土耳其政府正式通过了《外国人和国际保护法》（The Law on Foreigners and International Protection），明确提出了移民融入土耳其社会的重要性，并为他们融入当地社会提供了一个强大的制度框架，从而极大地提升了移民的法律和社会经济地位，以应对人道主义危机。在未来几十年，人口流动将成为加齐安泰普的主要发展议题，这项法律的出台也使其能够以前瞻性的思维推动对城市移民进行良好治理。

来源：土耳其加齐安泰普都市区市长Fatma Şahin：《叙利亚妇女和儿童难民的社会救援项目》；土耳其内政部迁移管理总指挥部处长Atilla Toros：《土耳其人口流动的新方法》。

不同行为主体的协同合作

鉴于对流离失所人口进行有效管理的复杂性，需要不同行为主体协同合作，这些合作不仅限于对突发事件进行紧急处理。在城市，有各种不同的行为主体可能参与到对流离失所人口的帮扶之中，它们能够以自身的能力和资源，同时凭借不同的优越条件以及运作和政治立场等，投入到帮扶之中（布鲁金斯学会，2013）。

政府部门，尤其是地方政府，主要负责具体措施的实施，并决定向流离失所人口和当地社会提供何种资源与机会。然而，由于资源不足，他们经常难以应对大量人口迁移问题。另外，缺乏领导力、权责不清晰等也构成了解决城市流离失所人口安置问题的主要障碍（Weiss Fagen，2014）。

除此之外，城市中的各类非政府组织、公民社会和私营部门也发挥了重要作用，它们协助政府提供必要的服务和机会，并在灾难发生前后及过

程中帮助降低对流离失所人群的伤害。为了使干预措施在具体环境中达到更好的效果，并被当地居民更好地接受，社会各行为主体的广泛参与是必不可少的（Zetter与Deikun，2010）。

最后，在设计和实施有效的干预措施以满足最弱势群体的需求上，流离失所者自身与接收社会的共同参与也不可或缺。在许多城市，国内流离失所人口对当地政策制定过程的信心和参与度非常低，而且不规范、集权的治理体系比较常见（Haysom，2013）。政府和非政府行为主体在制定计划、提供服务与治理以及培养适应能力等方面的协同合作需要大量投入，而这些往往是应急指挥者和人道主义救援者所不能提供的。因此，应对和解决城市流离失所问题需要整个社会的关注。

3.4.3. 自然灾害与风险

移民者通常居住在缺少服务、容易遭受如塌方和洪水等自然灾害侵袭的边缘地带。他们也经常居住在不安全的建筑中，缺乏预防和应对灾难的信息与资源。因此，移民者可能成为最容易遭受灾难冲击的群体。所以，将移民者纳入风险管理计划，使他们懂得灾难发生前后以及过程中的应对措施十分关键。

暴露在危险中

无论在高收入国家还是低收入国家中，当城市遭遇灾难时，移民群体往往在所有人中首当其冲地受到冲击。新移民往往别无选择，只能居住在城市灾难多发的最危险的地带（Bolin，2006）。这些城市边缘地带一般位于陡峭的山坡或容易发洪水的河岸，一般不用于正规活动，也不能用于开发基础设施等。此外，日益加剧的人口压力还会导致地形的变化，造成人为的自然灾难的发生，例如塌方和洪水。新移民和移民群体通常居住在这类环境中，最容易遭受这类灾难的影响（de Sherbinin等人，2012；Seibert，2014）。

在里约热内卢的贫民窟中可以看到此类现象，这些移民大多是从巴西东北部的农村迁入城市的农民。特别是在Rocinha贫民窟，这里居住着成百上千的居民，其中大约80%来自塞阿拉州和帕拉伊巴州。不可持续的土地利用、土地退化、海水泛滥频繁等给水文地质不稳定、灾难性山体滑坡和突发洪水等创造了条件。来自刚果民主共和国的例子显示，处于火山多发地带的戈马城，由于经济移民的增加、流离失所者和难民涌入，已在2002年尼拉贡戈火山喷发后有147人死亡，以及大面积地遭到破坏（Wisner，2002a）。



此外，移民通常居住在不安全的建筑中，这些建筑特别容易受到自然灾害的影响。1995年日本神户发生地震时，有大量朝鲜少数民族居民生活和工作在带有沉重屋顶的木制建筑中，这些木制建筑在地震期间全部倒塌并被之后的大火烧毁，给移民的生命、健康和在灾后重建带来破坏性的影响（Wisner等人，2004）。

移民身份也阻碍了移民获取和使用资源（包括信息）以避免、减小灾难影响和从灾难中恢复的能力（见专栏16有关飓风桑迪的讲述）。2011年，在那场侵袭整个曼谷以及泰国几近五分之一领土的洪水中，有将近60万缅甸移民劳工被困于受灾地区，由于对迁移的限制以及重建阶段有限的谋生选择，导致他们很难有机会迁移到更安全的地方（Koser，2014）。在2011年，日本东北遭受三重灾难影响期间，非日本国民，特别是难民和寻求庇护者在获得紧急信息、获得撤离和恢复援助方面面临着更大的挑战（Koike，2011；Crimella和Dagnan，2012）。

随着国内和国际迁移的日益频繁，灾难和危机越来越城市化，而城市也变得越来越多样化。为了降低灾难对整个社会的影响，将城市移民、流离失所者和难民纳入减灾计划之中是一项非常紧迫的工作。正如本报告的其他部分关注灾难所造成的影响的结构性因素，以下部分将重点考察将移民纳入灾难预防、应急管理、灾后重建和恢复的具体障碍。

灾害发生之前

及时获得灾害预警和信息对人们的防灾准备至关重要。语言障碍可能阻碍移民获得及时、准确和完整信息的能力（Shepherd与van Vuuren，2014；Benavides，2013）。移民往往偏好某种特定形式的媒体，如社交网络或面对面的交流（而非公共媒体或广播），或某个特定的电视台、广播频道和节目等，他们也可能对政府部门缺乏信任，这些都影响了当地政府与他们的联系（Wang、Amati与Thomalla，2011；Perry与Mushkatel，2008；Phillips，1993；Arlkatti，Taibah与Andrew，2014）。空间隔离造成的距离和孤立也会妨碍对他们提供帮助（Sabates-Wheeler与Macauslan，2007）。

由于缺乏对当地环境的了解或理解不同，移民往往对环境危机有着不同的认识和感知（Adeola，2009；Lindell与Perry，2004）。他们对所接收的信息可能与当地居民有着不同的理解，或者做出不同的反应与行为。



灾害发生过程中

移民身份会对撤离和灾害危机管理措施的效果造成影响。移民的迁移自由可能会受到行政法规的限制，使其不能在遇到灾害时迁移到更加安全的地区（Koser，2014）。尤其对于住在非正规居住区的移民来说，为了留下来守住他们的住处和财产，他们会不愿撤离（见专栏10）。

移民，尤其是无身份记录的移民，由于对救援人员和移民官员缺乏信任，以及害怕被驱逐等，可能使他们在灾难中不肯寻求帮助（Enarson与Morrow，2000）。救援系统的不足也会导致移民接受不平等的帮助，或者拒绝别人提供的帮助（Jones-DeWeever与Hartmann，2006）。在身份证明成为接受紧急救援和帮助恢复的前提条件的情况下，非法移民和在灾难中丢失证件的移民在接受救助方面会面临着更大的挑战（Donner与Rodríguez，2008）。

灾难发生之后

语言障碍、移民身份和对当地行政程序缺乏了解等也阻碍了移民、流离失所者和难民接受灾后的恢复救助（Bolin，2006）。因为他们更可能在充满危险的地区从事非正规工作，获得社会安全保障的机会有限，使得大量移民在灾后遭受到商业活动中断或停止等影响（Koser，2014）。

由于处于灾害频发地带以及结构脆弱等，移民的住所往往更容易遭到灾难的破坏。此外，移民更容易在灾后重建、恢复支援过程中被忽视。有限的社会网络也会使非本地居民在灾后获得亲朋好友支持的机会更少。因此，他们也更容易经历长时间流离失所的状态（Phillips，1993）。在灾难发生之后出现的、经常由灾难导致的排外主义或将灾难原因转嫁给移民等，都严重影响了移民的人身安全，以及他们灾后恢复的能力。





在飓风桑迪发生前后的纽约拉丁美洲移民⁹

史泰登岛和长岛是纽约受桑迪飓风影响最为严重的地区，这两个岛屿20%的人口是外国出生人口。在一些社区，移民人口更高达50%以上。飓风对他们的生活造成很大影响。生活在受灾地区的40%的移民遭受经济损失，三分之一的人遭受房屋或财产损坏。在史泰登岛，60%的移民遭受损失，40%的则无家可归。然而，只有22%的受灾移民申请了救济，由于对美国制度缺乏了解，只有25%的申请人真正得到了援助。

语言障碍、行政管理缺失和缺乏组织等使移民无法获得联邦紧急事务管理署（The Federal Emergency Management Agency）和当地慈善机构的援助。许多移民因担心遭受排外而逃避申请援助。“不合格的外国人”（其中也包括一些有正式身份的移民，如那些根据其来源国情况而受到“临时保护”的群体）得不到现金资助或失业救济。其他移民可以获得救济，是因为他们的孩子是美国公民，但由于害怕被捕或驱逐，他们通常不会申请，尽管国家和地方政府声明没有移民执法机构进行执法。这样做结果导致了大量儿童得不到救助。

移民社区很大程度上受到因失去家园和被迫迁移而失去收入和生活的影响。例如，许多从事家政服务的移民没有了工作地点。社会安全网的减少造成了大范围的失业（移民社区的失业率为11%）和经济困难。30%的移民没有能力交房租，有的还遭到房东的不平等对待（房东不退还押金或强迫租户修理房屋等）。53%的移民人口属于低收入群体，受灾地区上涨50%的租金对他们支付房租造成了巨大的影响，导致更多的移民在桑迪过后生活在不安全和过于拥挤的环境里。风暴之后的冷空气侵袭对他们来说更是雪上加霜。在飓风过后一年，媒体报道称许多移民仍然在等待救济，而那些不会讲英语的移民仍然对灾后恢复的完整信息不甚了解。这引发了人们对各州和政府的集体行动和抱怨。

9 美国2010年人口普查数据，详见：www.census.gov/2010census/
www.latintimes.com/latino-victims-sandy-neglected-hispanic-group-launches-official-complaint-132405
www.immigrantings.com/2013/02/immigrants-struggle-after-hurricane-sandy.html
www.buzzfeed.com/davidnoriega/the-undocumented-immigrants-who-rebuilt-new-york-after-sandy#dwKz1weW0。
“纽约向前冲，2013年的胜利”，详见：www.maketheroad.org/report.php?ID=3276。

另一方面，占纽约州国民生产总值22.4%的移民商业活动对整个地区的经济社会灾后恢复起到重要的作用。成千上万的移民工人被公司和个人聘用以帮助初期的灾后重建，包括清理废墟、修复基础设施等。高达75%的非正式、临时工人是无身份记录移民，很多人为了获得灾后重建的工作机会，不得不面临着由不安全的工作环境和雇主剥削所带来的进一步伤害。

3.5 合作建立 应变能力

在城市环境中，需要更广泛地合作以建立移民群体的应变能力。这一合作需要包括政府、非政府组织、公民社会、私营部门和移民者本身。在提供基本资源和帮助、提供必需的服务和机会、通过政治代表为移民发声和预防应对灾害方面，移民组织发挥了重要的作用。此外，还应鼓励移民参与制度制定和灾难危机管理。事实上，移民在降低全社会风险方面扮演了重要的角色。

3.5.1. 在目的城市建设以移民为主导的应变能力

随着越来越多的移民汇集到城市中，拥有同一个来源地、族裔和文化背景的移民可以利用共同的资源，以集体的方式来应对在移居地所经历的各种障碍。尤其在当地的制度和市场不能为其提供充足的正规资源和机会时，这种类型的社会资本对移民的生存和发展非常必要。然而，依赖来源地和族裔为基础建立起的网络也会形成同质化的社会，造成与周围其他群体的隔绝，最终导致空间隔离（联合国人居署，2003；欧洲改善生活、工作条件基金会，2007）。但是，移民的集体行动常常有助于来源地和移居地的应变能力建设。例如，移民群体及其组织可以支持家乡的发展和降低风险项目（例如食物和用水安全、基本社会服务、基础设施建设等）（Orozco，2008；Sall，2005）。他们也能够平时以及危机发生前后和过程之中，调动各种资源和能力，以帮助移居地提高危机应变能力。

基本服务和机会

国内和国际移民、流离失所者和难民等的组织和社团在为新移民和已定居者提供诸如住房、就业、法律援助、获取信息等基本服务和机会上扮演了重要的角色。例如，阿克拉的移民组织通过提供当地的社会网络，以帮助尼日利亚移民寻找住所和支付住宿费用等，并协助他们进入当地劳动力市场，还资助其家庭开销和医疗服务等（Bosiakoh，2011）。布宜诺斯艾利斯的秘鲁移民建立的储蓄组织在住房和家庭开销方面为同伴提供服务（Hardoy与Pandiella，2009）。在纽约，一个叫阿利安萨多米尼加的组织

(Alianza Dominicana) 为多米尼加移民提供英语课程、公民教育和健康服务等 (Sommerville、Durana与Terrazas, 2008) 。

公民参与

移民组织和社团提供了社会支持和精神支持，并为来源地的文化和习俗的保存发挥了积极作用 (Owusu, 2000; Lyons与Snoxall, 2005) 。它们也在提高移民及其所在社会的公民参与和政治参与方面，以及提高移民的能见度及对当地政府的影响方面起到了重要的作用。移民群体可以直接参与当地政府对更具包容性的政策和规划的制定和实施中来，例如通过当地教育系统的参与式改革，或公民权讨论等 (Sommerville、Durana与Terrazas, 2008) 。在城市灾后重建阶段，移民组织和社团在推动降低风险措施的实施、形成有效的以社会为本的灾难管理制度，以及预防灾难所引发的其他问题上也起到了至关重要的作用 (Hardoy、Pandiella与Velásquez Barrero, 2011) 。

在灾难发生前后及过程中的支持

以移民为主导的政策倡议也对于移民在灾难来临时能够更好地预防、应对和灾后重建起到了关键作用。预防灾难的相关信息 (如提前预警) 经常能够在少数群体，包括移民群体中得到有效的传播 (Perry与Mushkatel, 2008) 。这些群体中的关键人物负责收集和编辑官方的预警信息，并进一步地将其传播到整个社群 (例如布里斯班2011年的洪水案例) (Shepherd与van Vuuren, 2014) 。这样的群体也可以帮助移民和流离失所者获得灾后信息、心理辅导和针对性的支持等。在卡特里娜飓风之后，新奥尔良地区的越南移民社团通过紧密的社会纽带帮助幸存者寻找避难所，获得医疗救助、行政协助和获取信息等，从而发挥了不可替代的作用 (其中包括借助移民社团自己成立的广播电台) ，也由此克服了越南移民缺乏官方预警、紧急信息的障碍 (Li等人, 2006; Vu等人, 2009) 。同样地，阿富汗难民利用自助机制，在2011年新西兰坎特伯雷地震中得到迅速恢复与重建 (Marlowe, 2013) 。

3.5.2. 通过社会融合建立移民的应变能力

许多对移民、流离失所者和难民产生影响的政策决定是由地方层面的政府、非政府和私营部门的行动主体做出的。以移民融合为目标的努力对于降低移民所面临的风险是不可或缺的，特别是当城市在有关发展与环境



的国际政策中扮演越来越重要的角色之时。

在大多数制度中，当地政府的职责包括土地使用规划、建筑与基础设施规划、交通与社会服务供给等，都对城市居民的生活起到重要的影响。规划过程能够有效地提高移民对公共事务的参与度，通过提供服务和机会更好地解决移民的需求，以及充分地利用移民的技术和能力以促进全社会的发展。例如，美国波特兰市专门设有邻里层面的移民融合发展规划，与此同时，在许多城市如荷兰的阿姆斯特丹，推动城市空间的多样化以此作为促进社会和经济融合的方法之一（Eurofund，2007）。

当地政府的努力得到了私营部门和公民社会参与者的有力补充，从而可以有效地减少新移民所面临的阻力，使他们有机会获得经济、医疗和教育机会，以促进社会和谐（Juzwiak、McGregor与Siegel，2014）。已有大量的案例考察了通过将移民纳入针对其来源地的发展规划，从而提高了移民在移居地的社会参与（Sall，2005；Østergaard-Nielsen，2011）。

专栏 17



洛皮诺斯：阿根廷布宜诺斯艾利斯大都市地区的 非正规居住区的演变¹⁰

洛皮诺斯是布宜诺斯艾利斯的埃斯科瓦尔的一个非正规居住区，被正式住宅区所环绕。这个低收入地区是由非正规的土地占有发展而来，居住着占当地人口68%的国际移民（大部分来自秘鲁、玻利维亚和巴拉圭）。这里长期不被纳入城市规划，也被隔离在城市的自来水和污水处理系统之外，也没有公共交通等。这里的人们也无法享有医疗和教育设施。此外，这里还容易受到洪水的影响。

近年来，通过与非政府组织“安居阿根廷”（TECHO）的合作，这个居住区经历了自下而上的住宅改造升级和规范化发展。“指南针”（compass）是以参与性方式来收集、比较有关获得土地、住房和基础设施，以及食物、居住和环境安全的方法，曾用于指导政策制定过程。它促进了社区内部和与政府官员的讨论协商，以切实帮助洛皮诺斯的人们享有基本社会服务和机会等。确定需要优先考虑的事项包括：1）社区层面的城市规划以防止侵占用于采光、通风和娱乐的公共空间；2）基础设施改造（路灯、道路和排水系统）以提高利用率和保护人身安全，并预防洪水；3）有负担得起的卫生系统和饮用水；4）改进废物管理，设立倾倒垃圾的指定地点，与垃圾回收公司协商每周进行垃圾回收。

10 F. Murillo：“移民与城市化道路：拉美人文地理重塑的新兴挑战”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

安第斯地区各种形式的与移民来源地相关的自组织（self-organization）对提高当地生活水平起到重要的作用。社区组织募捐活动来建设路灯和排水设施。社区成员则通过团结机制（被称为“minga”）来为基础设施建设贡献力量，这通常用于房屋建设等私人工作。轮转储蓄与信贷协会为当地小企业提供资助，这些小企业是这里的妈妈们为提供集体儿童保健而自行组织的。

洛皮诺斯的经验现在正被用于所有埃斯科瓦尔的贫民区。但应该注意的是，所提供服务的逐步正式化可能会使人们越来越无力购买，导致社区最贫困的人口难以享有这些服务。此外，洛皮诺斯的成功经验已经引起其他社区的不满，人们觉得移民得到帮助对他们来说却很不公平。为了减少社会内部的紧张，居住在正规和非正规社区的居民正在参与一项“参与计划”（Participian），在这里，解决非正规居住问题将作为全市战略议题进行讨论。这些由社区主导的努力之所以成功是因为它基于社会成员之间强大的社会纽带和相互信任，这是通过自下而上的决策过程得到的。

移民参与灾难风险管理系统

在地区层面，多方参与者的共同努力能够解决移民在灾难降临时所面对的具体问题。例如，日本的县市提供多语种的防灾意识和风险信息资料与培训，¹¹与此同时，日本政府机构和日本国自治体国际化协会（The Council of Local Authorities for International Relations）也开发了多语种应急通讯工具。¹²类似的措施经常得到非政府组织和学术机构的有力补充，在2011年日本东北三重灾难发生前后和发生过程之中，对多语种预警和信息的提供从中发挥了重要作用（Carrol, 2012; Miyao等人, 2007）。

灾害发生时，当地媒体在信息传播中起到了关键作用。美国新奥尔良的西班牙语广播电台用西班牙语发布撤离预警、救援和灾后重建的关键信息，虽然没有对官方信息进行翻译。在2007年圣地亚哥火灾中，是西班牙语电视台发布了撤离和救援信息，其中包括他们自己对事件的现场报道（Benavides, 2013）。在内罗比，联合国难民署已经与当地的广播电台、通讯公司建立合作，为遭受空间隔离的难民群体发布预警和紧急消息（Sturge, 2014）。

对于许多政府来说，关注文化和语言多样性社区是治理日益多样性的

11 <http://mief.or.jp/en/bousai.html>
www.hyogo-ip.or.jp (in Japanese only).

12 <http://sic-info.org/en/>



社会的重中之重。例如，澳大利亚的城市危机管理机构已与当地的移民社团代表开展合作，以建立预防、警告、疏散和重新安置的治理工作，而这些都与当地的文化和语言多样性有关。¹³ 此外，也可以通过建立具体的联络机构，或通过移民代表直接担任危机管理机构中的志愿者和员工，尤其是新移民、青年和难民等的直接参与，以此达到融合的目标。¹⁴

移民作为降低风险的行动主体和参与者

这样的努力使人们认识到移民的巨大潜力，以及移民网络对于降低全社会风险的积极作用。移民通常被认为是健康、年富力强的群体，可以提供多样化的技能，从而为灾难防御、应对和灾后重建等提供支持，尤其是在老龄化的社会中。此外，在空间意义上和社会意义上讲，他们可能更容易融入邻里和社区。

在美国北岭发生地震之后，拉美移民群体（也包括无记录移民）与当地非政府组织合作给那些没有得到政府救助的受灾地区提供援助。这创造了比科联盟（Pico Union Cluster），一个以社区为单位的独立的灾难防御组织，最终，这一组织加入了洛杉矶正规的非政府组织的灾难防御和应对协调部门（Wisner, 2002b）。移民参与紧急救助、搜寻和救援、废墟移除、初期恢复和重建等工作，出现在2012年纽约遭受飓风桑迪侵袭之后¹⁵，出现在意大利利古里亚发生洪水之后¹⁶，也出现在2011年日本东北灾难发生后，在这些灾难发生后，分别有来自巴基斯坦、菲律宾和中国的移民群体设立紧急避难所和食品配送设施（Duncan, 2013）。

事实上，在灾难发生之后涌入城市的移民通常对于提供灾后重建所需的支持起到重要作用（Hugo, 2008）。在2005年美国新奥尔良遭受飓风卡特琳娜的侵袭后，来自拉丁美洲的新移民在灾后重建、拆除、搬运、清理等工作上发挥了重要作用（Vinck等人, 2009；Elliott与Pais, 2006）。由于移民与不同地区接触，因此他们常常具有跨地区的资源，这也可能从整体上造福移居城市。在2012年意大利北部地区艾米利亚-罗马涅区发生地震后，受灾城镇收到来自移民来源地的捐款和物资援助，以帮助应对灾难影响以及灾后恢复。¹⁷

13 www.maribyrnong.vic.gov.au/Page/Page.aspx?Page_Id=2814

14 www.em.gov.au/Documents/Project%20Red%20-%20Consultation%20Report%20-%20FINAL%20-%20June%202011%20-%20PDF.PDF

15 www.democracynow.org/2012/11/2/residents_of_nyocs_chinatown_turn_to

16 www.famigliacristiana.it/articolo/anche-tanti-immigrati-tra-gli-angeli-del-fango.aspx (in Italian only).

17 www.ilmessaggero.it/PRIMOPIANO/CRONACA/terremoto_emilia_la_carica_dei_volontari_tra_loro_tantissimi_stranieri/notizie/197648.shtml (in Italian only).



3.6 结束语

城市可以极大地拓展移民获得必要资源、服务和机会的途径。对于大多数移民来说，迁移到城市是获得幸福生活和提升应对危机的能力的不错选择。但是，迁移，尤其是当缺乏管理时，会引发排外主义，并给移民者及其移居社会造成不良影响。移民常常面对具体的屏障，导致了具体的边缘化类型。因此，他们往往会在城市最弱势的社会群体中占大多数，也是最容易受到自然灾害和人为灾害影响的群体。

与此同时，世界各地的优秀案例显示，良好的规划和地区的协同合作有助于减少危机的发生。包容性政策是使移民更具应变能力的关键，而具有应变能力的移民也会帮助来源地和移居地减少危机的发生。由移民带动的物质资源和非物质资源的交换，有助于推动建立社会文化富有活力、经济繁荣和资源丰富的类居住环。因此，积极的、包容性的城市规划和有效的国家人口流动管理政策，不仅可以预防人口迁移至城市所引发的各种潜在危险，而且可以充分利用建立应变能力和增加移民福祉所带来的巨大潜力。



移民之声



带着希望进行重建：一个在拉各斯的乍得人

迪迪埃离开乍得首都恩贾梅纳，他生长的地方，去了拉各斯，他发现这个城市令人惊讶：“拉各斯不能与恩贾梅纳相比，这两个城市非常不同，拉各斯的人口很多。”拉各斯是尼日利亚的首都，是一座具有经济活力的城市。这里约有1700万人口，而恩贾梅纳只有150万人口。拉各斯是尼日利亚人口汇聚的大都会，也是世界上发展最快的城市之一。迪迪埃已在这里生活三年了，对这里的描述是：“拉各斯是一座欢迎任何人的城市。如果你努力工作总会找到事情做，便总能生存下去。”

他从恩贾梅纳到拉各斯的旅程很艰难。在从乍得坐船逃到喀麦隆后，出于安全考虑，他逃回尼日利亚。通过政府和当地朋友的帮助，他得以住在尼日利亚东北部的博尔诺州。在那里，他经营一个小杂货铺超过一年的时间。然而，再次出于对安全的考虑，他只好又迁移到阿布贾，再到拉各斯。

迪迪埃在完成机械工程和计算机网络学位后卖起了二手鞋。他在融入拉各斯社会的过程中克服了很多困难。“最初我想找份工作，”他说，“我应聘的每个地方，第一个问题总是问我从哪里来，是否会说当地语言，而我不会。这些阻碍我的发展。”但是他没有气馁。“尽管我找不到工作，我意识到在拉各斯只要你卖点东西，你至少每天有钱吃饭。这就是我开始卖鞋的原因。”住房高成本仍然是一个很大的挑战。在最初几个月非法居住后，在朋友的帮助下他最终找到一个可以负担得起的地方。房间没有电和自来水，安全员的经常打扰也给他的日常生活造成了麻烦。

尽管需要面对这些困难，迪迪埃还是慢慢地完全适应了这里的生活。“起初很困难”，他说，“在拉各斯凡事都讲求速度。现在我能与任何人用本地的英语进行沟通。”迪迪埃充满自豪地说了几句他新学会的语言。他经常打电话和妈妈以及乍得的其他家庭成员保持沟通。他也是在拉各斯的乍得人协会的主席。虽然目前他还没有赚到足够的钱向家乡汇款，但是他对未来很乐观。“我不太满意现在的状况。我不仅想赚更多钱，还想为尼日利亚和乍得的发展做出贡献。我相信我有知识，因此可以做得比现在更好。”



参考文献

- Adams, V., T. van Hattum and D. English
2009 Chronic disaster syndrome: displacement, disaster capitalism, and the eviction of the poor from New Orleans. *American Ethnologist*, 36(4): 615–636.
- Adeola, F.
2009 Katrina Cataclysm: Does Duration of Residency and Prior Experience Affect Impacts, Evacuation and Adaptation Behaviour Amongst Survivors? *Environment and Behavior*, 41(4): 459–489.
- Alami, N.N. et al.
2014 Morbidity and Mortality Weekly Report, *Trends in Tuberculosis – United States 2013*. Centres for Disease Control and Prevention (CDC), Atlanta. Available from www.cdc.gov/mmwr/pdf/wk/mm6311.pdf
- Albuja, S. and M. Ceballos
2010 Urban displacement and migration in Colombia. *Forced Migration Review*, 34:10–11. Available from www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf
- Alirol, E. et al.
2010 Urbanisation and infectious diseases in a globalised world. *The Lancet, Infectious Diseases*, 11(2): 131–41.
- Arlkatti, S., H.A. Taibah and S.A. Andrew
2014 How do you warn them if they speak only Spanish? Challenges for organizations in communicating risk to Colonias residents in Texas, USA. *Disaster Prevention and Management*, 23(5): 533–550.
- Benavides, A.D.
2013 Four major disaster occurrences and the Spanish language media: a lack of risk communication. *Disaster Prevention and Management*, 22(1):29–37.
- Bolin, B.
2006 Race, class and disaster vulnerability. *Handbook of Disaster Research* (I. Rodriguez, H. Quarantelli and R. Dynes, eds.). Springer, New York, pp. 113–130.
- Bosiakoh, T.A.
2011 The Role of Migrant Associations in Adjustment, Integration and Social Development : The Case of Nigerian Migrant Associations in Accra, Ghana. *Ghana Journal of Development Studies*, 8(2): 64–73.
- Brookings Institution
2013 *Under the Radar: Internally Displaced Persons in Non-Camp Settings*. Brookings Institution, Washington. Available from www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/10/noncamp-displaced-persons/under-the-radaridps-outside-of-camps-oct-2013.pdf

- Cannon, T.
2008 Vulnerability, “innocent” disasters and the imperative of cultural understanding. *Disaster Prevention and Management*, 17 (3) 350–357.
- Carrillo, A.C.
2009 Internal displacement in Colombia: humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges. *International Review of the Red Cross*, 91(875): 527–546.
- Carrol, T.
2012 *Multilingual or Easy Japanese? Promoting Citizenship via Local Government Websites*. Language and Citizenship in Japan (N. Gottlieb ed.). Routledge, New York.
- Crimella, C. and C.S. Dagnan
2012 The 11 March triple disaster in Japan. In: *State of environmental migration 2011* (F. Gemenne, P. Bruecker and D. Ionesco, eds.). Institute for Sustainable Development and International Relations and the International Organization for Migration, Paris and Geneva, pp. 35–46. Available from www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/SEM%202011_web.pdf
- Davies, A.A., C. Blake and P. Dhavan.
2011 Social determinants and risk factors for non-communicable diseases in South Asian migrant population in Europe. *Asia Europe Journal*, 8(4): 461–473.
- De Haas, H.
2007 Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change*, 38(5): 819–841.
- de Sherbinin, A. et al.
2012 Migration and risk: net migration in marginal ecosystems and hazardous areas. *Environmental Research Letters*, 7(4): 1–13.
- Donner, W. and H. Rodríguez
2008 Population Composition, Migration, and Inequality: The Influence of Demographic Changes on Disaster Risk and Vulnerability. *Social Forces*, 87(2): 1089–1114.
- Duncan, H.
2013 Immigrant integration as a factor in disaster preparedness: The case of the 2011 Tōhoku earthquake in Japan. In: *Migration Policy Practice*, 3(2). International Organization for Migration, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=50&products_id=952
- Duong, L.B., T.G. Linh and N.T.P. Thao
2011 *Social protection for rural-urban migrants in Vietnam: Current situation, challenges and opportunities*. CSP Research Report 08. Centre for Social Protection, Institute of Development Studies, Brighton. Available from www.ids.ac.uk/files/dmfile/ResearchReport08REVISE.pdf



- Elliott, J.R. and J. Pais
2006 Race, class, and Hurricane Katrina: Social differences in human responses to disaster. *Social Science Research*, 35 (2), 295–321. Available from http://ac.els-cdn.com/S0049089X06000135/1-s2.0-S0049089X06000135-main.pdf?_tid=51ab4ca0-fb25-11e4-99ec-00000aabb0f26&acdnat=1431710023_bb2e10851b367e213f95c716ff2d522e
- Enarson, E. and B.H. Morrow
2000 A Gendered Perspective: The Voices of Women. In: *Hurricane Andrew: Ethnicity, Gender, and the Sociology of Disasters* (W.G. Peacock, B.H. Morrow and H. Gladwin, eds.). International Hurricane Center, Laboratory for Social and Behavioral Research, Miami, pp. 116–137.
- Esnard, A.M. and A. Sapat
2014 *Displaced by disaster: Recovery and resilience in a globalizing world*. Routledge, New York.
- Eswaran, H. et al.
2011 The Anthroscape Approach in Sustainable Land Use. In: *Sustainable Land Management: Learning from the Past for the Future* (S. Kapur, H. Eswaran and W.E.H. Blum, eds.). Springer, Berlin, p.1–50.
- European Centre for Disease Prevention and Control (EDC) and World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe
2014 *HIV/AIDS surveillance in Europe 2013*. EDC and WHO, Stockholm and Copenhagen. Available from <http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/hiv-aids-surveillance-report-Europe-2013.pdf>
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofund)
2007 *Housing and integration of migrants in Europe*. Dublin.
- Ferris, E. and S. Ferro-Ribeiro
2012 Protecting people in cities: the disturbing case of Haiti. *Disasters*. 36(s1): S43–S63.
- Gaillard, J.C. et al.
2010 Alternatives for Sustained Disaster Risk Reduction. *Human Geography*, 3(1): 66–88. Available from http://scholars.wlu.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=geog_faculty
- Greiner, C. and P. Sakdapolrak
2012 Rural-urban migration, agrarian change, and the environment in Kenya: a critical review of the literature. *Population and Environment*, 34(4): 524–553. DOI: 10.1007/s11111-012-0178-0.
- Hardoy J. and G. Pandiella
2009 Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America. *Environment and Urbanization*, 2009 21(1): 203–224. Available from <http://eau.sagepub.com/content/21/1/203.full.pdf+html>
- Hardoy J., G. Pandiella and L.S. Velásquez Barrero
2011 Local disaster risk reduction in Latin American urban areas. *Environment and Urbanization*, 2011 23(2): 401–413. Available from <http://eau.sagepub.com/content/23/2/401.full.pdf+html>

- Haysom, S.
2013 *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability - Final report*. Overseas Development Institute, London. Available from www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8444.pdf
- Hu, X., S. Cook and M. Salazar
2008 Internal migration and health in China. In: *The Lancet*, 372 (9651): 1717–9.
- Hugo, G.
2008 Migration, Development and Environment. *Migration Research Series*, No. 35. International Organization for Migration, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS_35.pdf
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)
2014 *Global Estimates 2014: People displaced by disasters*. Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva. Available from www.internal-displacement.org/publications/2014/global-estimates-2014-people-displaced-by-disasters
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)
2012 *World Disasters Report 2012 - Focus on forced migration and displacement*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva. Available from www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report-2012---focus-on-forced-migration-and-displacement/
- International Organization for Migration (IOM)
2008 *Migrants and the host society: Partnerships for success*. International Dialogue on Migration No. 11. International Organization for Migration, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/IDM_11_EN.pdf
2013 *World Migration Report: Migrant Well-being and Development*. International Organization for Migration, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf
- International Organization for Migration (IOM), World Health Organization (WHO) and Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
2013 *International Migration, Health and Human Rights*. IOM, WHO and OHCHR, Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/IOM_UNHCHR_EN_web.pdf
- Jacobsen, K. and K. Howe
2008 *Internal displacement to urban areas: the Tufts-IDMC profiling study - Case 3: Santa Marta, Colombia*. Tufts University, Boston, and IDMC, Geneva. Available from www.internal-displacement.org/assets/publications/2008/200809-am-colombia-urban-displacement-santa-marta-country-en.pdf
- Jones-DeWeever, A.A. and H. Hartmann
2006 Abandoned Before the Storms: The Glaring Disaster of Gender, Race, and Class Disparities in the Gulf. In: *There is no such Thing as a Natural Disaster: Race, Class and Hurricane Katrina* (C. Hartman and G.D. Squires, eds.). Routledge, New York, pp.85-102.

- Juzwiak, T., E. McGregor and M. Siegel
2014 *Migrant and Refugee Integration in Global Cities, the Role of Cities and Businesses*. The Hague Process on Refugees and Migration, The Hague. Available from <http://thehagueprocess.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/04/MigrantRefugeeIntegrationGlobalCities.pdf>
- Koike, K.
2011 Forgotten and unattended: refugees in post-earthquake Japan. *Forced Migration Review*, 38: 46–47. Available from www.fmreview.org/en/technology/46-47.pdf
- Koser, K.
2014 Protecting non-citizens in situations of conflict, violence, and disaster. In: *Humanitarian crises and migration: causes consequences and responses* (S.F. Martin, S. Weerasinghe and A. Taylor, eds.). Routledge, New York.
- Ku, L. and M. Jewers
2013 *Health Care for Immigrants: Current Policies and Issues*. Migration Policy Institute, Washington. Available from www.migrationpolicy.org/research/health-care-immigrant-families-current-policies-and-issues
- Kyobutungi, C. et al.
2008 The burden of disease profile of residents of Nairobi's slums: Results from a Demographic Surveillance System. In: *Population Health Metrics*, 6 (1).
- Li, W. et al.
2008 Surviving Katrina and its Aftermath: A comparative analysis of community mobilization and access to emergency relief by Vietnamese Americans and African Americans in an Eastern New Orleans Suburb. In: *Journal of Cultural Geography*, 25(3): 263–286.
- Lindell, M.K. and R.W. Perry
2004 *Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities*. SAGE Publications, California: <http://dx.doi.org/10.4135/9781452229188>
- Lyons, M. and S. Snoxall
2005 Creating Urban Social Capital: Some Evidence from Informal Traders in Nairobi. In: *Urban Studies*, 42(7): 1077–1097.
- Majidi, N.
2011 *Urban returnees and internally displaced persons in Afghanistan*. Middle East Institute, Washington. Available from www.refugeecooperation.org/publications/afghanistan/pdf/01_majidi.pdf
- Marlowe, J.
2013 Resettled refugee community perspectives to the Canterbury earthquakes: Implications for organizational response. *Disaster Prevention and Management* 22(5): 434–444.



- Mberu, B. et al.
Regional Synthesis on Patterns and Determinants of Migrants' Health and Associated Vulnerabilities in Urban Setting of East and Southern Africa. Forthcoming.
- MercyCorps
2012 Analysis of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq, Jordan.
- Metcalfe, V., S. Haysom and E. Martin
2012 Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Kabul. Humanitarian Policy Group Working Paper. Overseas Development Institute, London. Available from www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7722.pdf
- Miyao, M. et al.
2007 Mobile Interaction - Multilingual Disaster Information System for Mobiles Phones in Japan. Symposium on Human Interface, HCI International 2007, Beijing. In: *Lecture notes in Computer Science*, Vol. 4558: 592–599.
- Mosca, D., B. Rijks and C. Schultz
2013 A role for health in the global migration and development debate? Looking ahead at the UN High-level Dialogue on International Migration and Development (HLD) and other forums. In: *Migration Policy Practice*, IOM, Geneva, (3)2: 19–24. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal10_15May2013.pdf
- Murillo, F.
2014 Migration and urbanization paths: Emerging challenges of reshaping the human geography of Latin America. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Ompad, D. et al.
2007 Social determinants of the health of urban populations: Methodologic considerations. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, New York, 84 (3 Suppl): i42-53. Available from www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1891644/
- Orozco, M.
2008 Diasporas and development: Issues and impediments. In: *Diasporas and International Development: Exploring the Potential*. (J.M. Brinkerhof, ed.). Lynne Rienner, Boulder. Available from www.worldbank.org/afr/diaspora/200802hlseminar/Diaspora%20and%20Development%20Orozco.pdf
- Østergaard-Nielsen, E.
2011 Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain. *Ethnic and Racial Studies* 34(1): 20–39.



- Owusu, T.
2000 The Role of Ghanaian Immigrant Associations in Toronto, Canada. *International Migration Review*, 34(4): 1155–81.
- Perlman, J.E.
2002 Marginality: From Myth to Reality in the Favelas of Rio de Janeiro, 1969–2002. In: *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia* (A. Roy and N. Al Sayyad, eds.). Lexington Books, Oxford, pp. 105–146.
- Perry, R.W. and A.H. Mushkatel
2008 *Minority Citizens in Disasters*. University of Georgia Press, Athens.
- Phillips, B.D.
1993 Cultural diversity in disasters: sheltering, housing and long-term recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* (IJMED) 11(1): 99–110. Available from www.ijmed.org/articles/368/
- Sabates-Wheeler, R.
2009 Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward, Working Paper 12. ISSA project “Examining the Existing Knowledge on Social Security”. International Social Security Association, Geneva.
- Sabates-Wheeler, R. and I. Macauslan
2007 Migration and Social Protection: Exposing problems of access. *Development* 50(4). Society for International Development, Washington.
- Sall, B.
2005 Remittances and Economic Initiatives in sub-Saharan Africa. In: *Migration, Remittances and Development*. OECD, Paris, p. 265–278.
- Schultz, C.
2014 Migration, Health and Urbanization: Interrelated Challenges. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New partnerships to manage mobility*. IOM, Geneva.
- Seibert, T.
2014 A city of arrival and its wild growth. In: *World Risk Report 2014*. UN-EHS, United Nations University, Bonn, pp. 24–29. Available from http://worldriskreport.entwicklung-hilft.de/uploads/media/WorldRiskReport_2014_online-II_01.pdf
- Serageldin, M., F. Vigier and M. Larsen
2014 Urban Migration Trends in the MENA Region and the Challenge of Conflict Induced Displacement. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New partnerships to manage mobility*. IOM, Geneva.
- Shepherd, J. and K. van Vuuren
2014 The Brisbane Flood: CALD Gatekeepers’ risk communication role. *Disaster Prevention and Management*, 23(4): 469–83. DOI:10.1108/DPM-08-2013-0133.



Sherwood A, et al.

2014 *Supporting Durable Solutions to Urban, Post-Disaster Displacement: Challenges and Opportunities in Haiti*. Brookings Institution and International Organization for Migration, Washington and Geneva. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/Supporting_Durable_SolutionsToDisplacement_Haiti_Feb2014_Brookings.pdf

Shetty, P.

2011 Health care for urban poor falls through the gap. In: *The Lancet*, 377(9766): 627–628. Available from [www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(11\)60215-8.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(11)60215-8.pdf)

Somerville W., J. Durana and A.M. Terrazas

2008 *Hometown Associations: An Untapped Resource for Immigrant Integration?* Migration Policy Institute, Washington. Available from www.migrationpolicy.org/research/hometown-associations-untapped-resource-immigrant-integration

Sturge, G.

2014 *Nairobi, Kenya. A Case Study from Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses*. The Hague Process on Refugees and Migration. Available from <http://thehagueprocess.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/04/NairobiTHP.pdf>

Tacoli, C., G. McGranahan and D. Satterthwaite

2014 Urbanization, Rural-urban Migration and Urban Poverty. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.

UNAIDS

2014 *The Gap Report*, UNAIDS, Geneva, pp. 84 and 159. Available from www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2014/UNAIDS_Gap_report_en.pdf

United Nations Development Programme (UNDP)

2009 *Human development Report 2009 - Overcoming barriers: Human mobility and development*. United Nations, New York. Available from http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

2014a *Jordan Refugee Response - RRP6. Protection Sector Achievements, January to September 2014*. UNHCR, Geneva.

2014b *UNHCR Lebanon Shelter Update, September 2014*, UNHCR, Geneva.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

2003 *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*. United Nations Settlement Programme. New York. Available from <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTQ3OS5ob3RsaW5r>

2014a *City Profile Aleppo, Multi-Sector Assessment*. UN-Habitat, Damascus. Available from <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTQ5Ny5ob3RsaW5r>



- 2014b *City Profile Lattakia, Multi-Sector Assessment*. UN-Habitat, Damascus. Available from <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTQ5Mi5ob3RsaW5r>
- Vinck, P. et al.
2009 Inequalities and Prospects: Ethnicity and Legal Status in the Construction Labor Force after Hurricane Katrina, *Organization and Environment*, 22(4): 470–478.
- Vu L. et al.
2009 Evacuation and Return of Vietnamese New Orleanians Affected by Hurricane Katrina. *Organization & Environment*, 22(4): 422–436.
- Wang, M.Z., M. Amati and F. Thomalla
2011 Understanding the vulnerability of migrants in Shanghai to typhoons. *Natural Hazards*. 60(3):1189–1210.
- Wei, X. et al.
2009 Barriers to TB care for rural-to-urban migrant TB patients in Shanghai: a qualitative study. In: *Tropical Medicine and International Health*, 14(7): 754–760. Available from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-3156.2009.02286.x/epdf>
- Weiss Fagen, P.
2014 Flight to the cities: urban options and adaptations. In: *Humanitarian crises and migration: causes consequences and responses* (S.F. Martin, S. Weerasinghe and A. Taylor, eds.). Routledge, New York.
- World Health Organization (WHO)
2008 *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health, Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*. WHO, Geneva. Available from http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703_eng.pdf
2015 *Factors that contributed to undetected spread of the Ebola virus and impeded rapid containment: One year into the Ebola epidemic*. January 2015. Available from www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/factors/en/
- WHO and IOM
2014 *Tuberculosis Prevention and Care for Migrants*. WHO and IOM, Geneva. Available from www.who.int/tb/publications/WHOIOM_TBmigration.pdf
- WHO and UN-Habitat
2010 *Hidden Cities: Unmasking and overcoming health inequities in urban settings*. WHO and UN-Habitat, Geneva, p. 14. Available from www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf



Wisner, B.

2002a Goma, Congo: City Air Makes Men Free? RADIX online.

2002b Assessment of capabilities and vulnerabilities. *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (G. Bankoff , G. Frerks and D. Hilhorst, eds.). Wiley.


Wisner, B. et al.

2004 At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters. Routledge, London and New York. Available from www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf

Zetter, R. and G. Deikun

2010 Meeting humanitarian challenges in urban areas. *Forced Migration Review*, 34: 5–7. Available from www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf





城市移民与 经济发展

第4章

本章概要

- 城市化与经济发展密切相连。在城市地区，经济活动较为集中，可以促进贸易和刺激经济增长。数据显示，人均GDP较高的工业化经济体的城市化率也较高。但在中低收入国家常常忽视这种联系，认为移民消耗了城市的资源，倾向于制定阻碍迁移的政策。事实上，城市需要制定政策来开发利用移民带来的经济潜力，使移民接收城市受益。
- 城市可以将移民带来的多样性转化为经济社会优势。对移民进行战略管理并将其纳入正常的经济发展可以促进生产力提升。促进移民融入劳动力市场则对移民的来源国和目的国均有好处，因为二者间得以建立和维系联结。给予移民创业援助不仅会帮助他们融入社会经济生活，还能够促进当地的发展。政府和私营部门扮演着重要的角色，可以通过提供信息、培训、社会网络和生存机会的政策与措施，帮助移民融入劳动力市场。
- 城市移民可以帮助其来源国实现国际化发展与经济增长。来源国和移居国之间可以开展创新型的地区发展合作，涵盖城市间的合作、结对子安排和海外侨民倡议的举措等，这些已证实能够给来源国带来经济红利。
- 在大多数发达国家，城市政府、城市从业者、公民社会领袖、商界团体、移民组织和海外侨民在当地开展了越来越多的举措，以促进城市的融合和培育参与式的经济增长。
- 在了解了移民流动的特点和循环移民、临时移民、通勤移民等新型流动模式，并结合对劳动力市场的需求进行评估后，才能确保移民政策发展的一贯性。在此过程中，缺乏对移民与城市化发展间的联系的系统数据，构成了较大的制约。

ATM CENTER



Y BANK



本章探讨了城市化和新型流动模式如何为城市减贫、经济增长与发展，以及提高移民福祉做出贡献。本章研究了如何促进移民进入正规劳动力市场并鼓励移民创业，以将城市多样性转化为经济社会优势。最后，本章考察了移民将促进发展的潜力城市之间涌现的创新型合作方式。



4.1 引言

移民为移居城市和家乡的经济、社会与文化发展做出了不可或缺的重要贡献。然而，这些贡献常常被忽视，或者仅以汇款多少来衡量。2013年，在纽约举行了联合国国际移民与发展高层次对话会议，其《宣言》强调需要把移民作为国内国际移民和发展议程的核心。许多城市都努力地想实现可持续、包容性的经济增长的目标。越来越多的城市正将移民政策和项目纳入城市发展的规划与管理中。

城市和乡镇是移民与可持续发展的相关实用解决方案的试验场所。在中国、印度等大的新兴经济体，对国内移民和城镇化发展加以良好管理，对未来的经济和政治社会状况至关重要。在中低收入国家的目的城市，对移民的研究尚需增多。现有的研究发现：当移民采用同多地保持联结的循环流动模式和生活策略时，会发挥改造性的力量，引领着摆脱贫困。

如果不对移民进行管理，城市的过快膨胀会破坏掉发展潜力，因为城市的基础设施、环境和社会结构没法满足迁入移民们改善自身、家庭和社区境遇的努力。在管理优良的城市化进程中，城市会加大投资来提供充足的服务，为经济可持续发展提供先决条件。

城市可将多样性视作创新的源泉，探索灵活的发展治理方式来应对多样性带来的挑战。在纽约等城市，市长和市议会已将移民事务职能纳入城市规划管理机制中。在欧盟，则持续更新知识和工具来支持城市将多样性转化为经济社会的优势。在里斯本、阿姆斯特丹、芝加哥、布宜诺斯艾利斯、圣保罗、内罗比、奥克兰、吉隆坡等城市，则越来越关注移民的角色，努力通过移民、私营部门和民间社会之间的合作，为新移民创造与原住民均等享有的机会结构。

4.2 4.2.1. 城市化和经济发展

移民和城市减贫

城市化与经济发展密切相关，因为在特定领域经济活动的聚集会刺激增长。数据显示，在人均GDP较高的国家，其城市化率也较高。在中低收入国家，则经常忽视这种联系，认为移民会消耗城市资源，往往倾向于制定阻碍迁移的政策。

城市化、移民与经济发展之间的联系颇为复杂：经济发展和城市化存在着关联，移民对城市化的贡献却十分微妙。有关移民和城市化之间复杂关联的实证数据和研究仍然匮乏，这是因为研究二者之间关联的基本前提



经常发生变化。在世界很多地区，已经不再使用传统的农村—城市迁移的简单二分法；城市化也不等同于城市的发展，并且也不仅仅是因为迁移而造就的。

中国的经验表明：城市化不仅涉及人口向城市地区的净流入，还会促进城市边界的扩张和新城市中心的出现。在20世纪80年代和90年代，中国的城市化进程的主要特征是就地城市化的出现和发展（Friedmann, 2005；Zhu, 2000；Zhu等人, 2012）。在就地城市化的过程中，农村聚居区就地转变为城市或城镇，人口也未发生远程迁移（Zhu, 2004）。在1982年和1990年两次人口普查之间，70%的城市总人口增长归因于对农村地区的重新分类，昔日的农村被划入城市。仅仅近期，在2000年和2010年的人口普查期间，从农村迁移至城市的移民数量才超过把农村地区重新分类带来的移民数量，成为城市人口增长的最主要来源（同上）。

城市化并非总能够促进城市的发展或工业化进程。在发展中国家，城市化经常伴随着工业化发展。在亚洲和拉丁美洲的大部分地区，人口流动意味着农村地区的劳动力向工业地区转移，为国内和国际市场制造商品（Jedwab、Gollin与Vollrath, 2013）。然而，在自然资源丰富的国家，城市化并不伴随着工业化，因为丰富的自然资源赋予人们高收入，创造出对城市中非贸易类商品和服务的需求与工作岗位。在非洲和中东地区，由消费增长引发的非生产型的城市化占30%~50%（同上）。

有时候，城市化过程中出现了大量国际移民，却没有实现经济增长。在太平洋地区，大多数国家因为经济增长和发展缓慢，正规劳动力市场提供的就业机会只能够消化一小部分快速增长的劳动年龄人口。在该地区，城市人口的受教育程度提高了，数量也增长了，受过教育的岛国居民便选择赴澳大利亚、新西兰、美国等国外劳动力市场中找工作；同期，他们的母国遭遇到医疗、教育等行业的技术工人短缺（Bedford与Hugo, 2011）。对于这些发展中的小岛国，其城市要想与全球市场保持联结，就要制定留住和吸引技术型人力资源的战略规划，此点至关重要。

城市化并不是要剥夺农村地区经济发展的权利。事实上，如果不以农村的发展作参考，就无法研究城市的发展。例如，国内、国际移民和城市化潮流都需要纳入影响农村和城市发展的劳动力市场战略范畴。联合国的



报告指出：城市是城乡地区经济发展和减轻贫困的驱动力量，建议加强城市和乡村的发展互动而不是各行其道（联合国经社部，2014）。

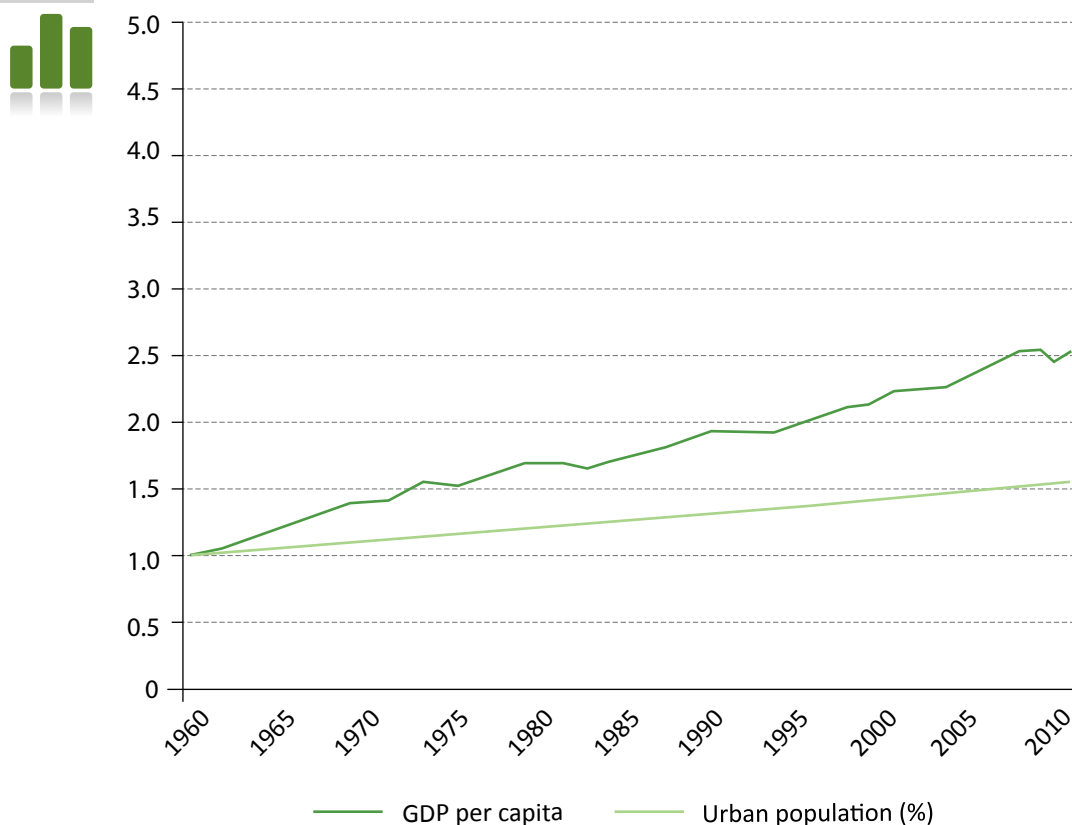
虽然上文中讨论了一些例外的情况，但经济学家和发展实践者们普遍认为，没有城市化就没有经济的可持续增长（Guranton, 2014）。城市化和经济发展如影随形。城市化带来经济利益，是因为城市具有集聚效应，在这里商业活动可以扎堆发展并从资本、劳动力流动、理念分享以及国内和国际联结中获益。城市将各种生产要素集中到一起，有利于形成新的经济优势并迅速地强化它们（Glaeser与Joshi-Ghani, 2013）。可持续的经济增长伴随着城市化的进程（世界银行，2009）。图表6显示，回顾过去30年的城市化和经济增长进程，人均GDP高的国家其城市化水平也较高。

预计在未来几十年，亚洲和非洲的城市将成为全球经济增长的主力（联合国经社部，2012），这必然涉及到城市化的深入发展，同时也伴随着挑战。在世界许多发展中城市，贫民区司空见惯。在撒哈拉以南非洲的很多城市，那里无法提供人类生存的必需品，如清洁的饮用水等。在很多拉丁美洲国家的社区，城市暴力屡见不鲜。在亚洲的特大城市，交通资源不足则让人们每日的通勤变成艰难跋涉。

为了使低收入国家的城市变成经济增长的引擎，政策制定者和城市当局需要给予制度性的支持。移民可以提高城市化率，促进未来的经济发展，但要实现这些，需要提前准备好基础设施和服务，以便满足新来移民的需要。近期，一份关于印度经济增长区域差异的数据评估中谈到促进人口迁移的经济意义，建议采取提供更加便利充足的交通基础设施、制定非歧视移民的法律和福利政策等具体措施（Das、Ghate与Robertson, 2015）。



图表 6 1960~2010年全世界城市化与人均GDP的基准年百分比



资料来源: State of the World's Cities 2012/2013, Prosperity of Cities, UN-Habitat, 2013。

4.2.2. 农村—城市迁移与减贫

很少有证据表明移民会加剧城市贫困 (Tacoli、McGranahan与 Satterthwaite, 2014)。相反, 研究显示迁移会给移民带来经济利益, 他们有机会获得更好的生存条件来改善自身状况, 并可能通过汇款或提供资源等方式来帮助家乡脱贫。

城市化和经济增长联系紧密, 但大多数政府 (在受调查的185个国家中占到80%) ——尤其是在非洲和亚洲的中低收入国家——却实施了阻碍人口从农村向城市迁移的政策 (联合国经社部, 2013)。那里的决策者们常常想当然地认为多数移民将贫困“转移”到了城市地区, 这其实忽视了人口流动的复杂性。对移民不可一概而论, 他们有着不同的资源和机构联系, 迁移的能力也不同。

极少有证据表明移民加剧了城市贫困。事实上, 人们迁移到城市地

区会改善经济状况。从农村地区出来的永久移民倾向于积累足够的资源实现一步到位的迁移，在加纳的上西区，富有的移民经常住在南部包括阿克拉在内的城市中心区；穷人和文盲则迁移不远，常搬到布朗阿哈福地区（Van der Geest, 2011）。此外，还经常见到来自其他城市而不是农村地区的人迁移到城市中心区（同上）。

穷人的机会很有限，他们常去其他农村地区找工作而不是迁移到城市中。最贫困的人群倾向于在农村之间流动，他们根据季节性农业劳动力的需求，为商业农业或家庭农业提供采摘新鲜水果、蔬菜等高价值产品的劳动。他们的家庭可以利用移民的汇款来雇佣工人弥补自身劳动力的不足。因此，某个区域向城市中心的人口迁移会促进其他农村地区的人口流入此地（Tacoli, 2011；Hoang、Dinh与Nguyen, 2008）。

从农村地区向城市地区迁移的经济利益显而易见。近期，对阿克拉的两个城市非正规聚居区（尼玛和老发达玛）的贫困移民的生活和工作情况的研究显示：尽管居住环境恶劣、社会保障极少，绝大多数移民（88%）仍然认为迁移到阿克拉以后自己的整体幸福感提升了（Awumbila、Owusu与Teye, 2014）。这里的移民们非常乐观，哪怕困难重重，他们也尽己所能地去实现脱贫。在2001年恶性通货膨胀发生之前对津巴布韦哈拉雷地区所做的研究显示：约有一半从乡村迁移至城市的受调查移民们认为，他们的生活水准比原先在农村地区改善了（Potts, 2006）。

移民扮演着联系农村来源地和城市目的地的关键角色，城乡联结对个人、家庭和社区具有多重的影响。在一些亚洲国家，受教育程度较高的年轻人喜欢迁移到城市地区。在迁移中形成的城乡联结带来益处，部分弥补了人口迁出给农村社区和留守家庭造成的负面影响。这种联结确实给移民家庭和社区带来积极的影响，需要进行恰当地维系（Zhu等人, 2013）。对肯尼亚西部贫困地区的移民所做的研究表明，他们在移居城市生活得更好，还通过汇款与故乡保持着密切的联系。绝大部分的移民希望有朝一日返回家乡，过上比当地人更好的生活，并为家乡做出贡献（Oucho、Oucho与Ochieng, 2014）。

为了让从乡村到城市的人口迁移达到更好的减贫效果，需要有改善社会服务和福利等制度安排。这对促进城市移民成长为拉动消费增长的新兴中产阶级等至关重要（Chan, 2012）。菲律宾的国内移民也增长很快，尤其是在发展潜力比城市中心更大的小城镇。吕宋区中部的Guiguinto紧邻大马尼拉市，经济繁荣，并且当地政府积极提供基础设施和服务等，吸引了大量的国内移民。为了从国内移民流动中获益，当地小城镇的治理体系有待加强（Basa、Villamil与de Guzman, 2009）。



交流增多、人口与货物流动增长、土地使用变更等重塑了城乡关系，模糊了二者之间的显著差异。人们去往更远的地方，在更大的区域范围内开展经济活动。城市和农村地区拥有着不同的、经常互补的资源，加强融合对提升社会经济效益十分重要。国家、区域和地方的决策者们需要建立更加有效、可持续的城乡合作关系，尤其重视强化移民的联结纽带作用，以便更好地促进经济发展（经合组织，2013）。

4.2.3. 国际与国内汇款

汇款对减轻贫困十分重要，通过制定与城市化、农村移民、侨民、国家经济增长相关的规划与计划，可以最大化地发挥汇款的潜力。目前，有关国内汇款对减贫作用的研究很少，但鉴于国内移民的数量远远超过国际移民的数量，所以国内汇款的潜力不容忽视。

来自海外侨民社区的国际汇款、投资、人力资源、技术与专业知识等能够加速其来源国城市的发展。汇款可以给移民来源地区增加收入和就业机会，这些正面影响汇聚起来，已经改变了许多乡镇和城市。例如，摩洛哥的侨民群体在他们的家乡城市投资了房地产和其他生意，从而吸引了更多的投资和国内移民。2013年，墨西哥侨民与移民事务部设立了Maghir Bank，进一步增强本国与海外侨民的金融联系。在埃及，2011年政治危机导致外汇收入骤减，海外侨民群体向埃及发展基金增加汇款和捐赠，部分地缓解了状况（Serageldin、Vigier与Larsen，2014）。移民投资者倾向于在大城市而不是小城镇投资，但他们会持续地给家乡和乡村投资，因为这么做会比在大城市投资更能够赢得地位（同上）。

很少有人研究国内汇款的减贫效果。在许多国家，国内移民数量超过国际移民，所以需要对各种形式的移民和移民过程中如何形成城乡联结有着明确细致的认知。全球的国内移民数量至少有7.4亿人，接近国际移民数量的四倍（联合国开发计划署，2009）。迁移是贫困家庭的生存策略，这么做可以降低生活风险，保证和增加收入并获得投资资金。对这类家庭而言，收到汇款是在当地突破发展困境的核心要素。例如，在印度和加纳两国，人口普查和近期的家庭调查表明，国内移民的数量远远超过国际移民的数量，所以国内汇款数额巨大。此外，国内汇款对加纳最贫穷的地区和印度最穷的邦也特别重要（Castaldo、Deshingkar与McKay，2012）。国内移民的家庭通常比能接收侨汇的家庭更为贫穷。



然而，在多重影响之下，移民来源地具有明显的改善生活水准和总体福祉的潜力。（McKay与Deshingkar，2014）。通过对亚洲和非洲的尼日利亚、卢旺达、南非、乌干达、孟加拉国和越南等六个国家进行调研，发现国内汇款大部分流向农村贫困地区的许多家庭，提高了那里的生活水准和总体福祉。在印度，循环迁移已经成为偏远地区农村贫困人口持久流动模式。长期贫困家庭的人口迁移率更高，这对降低生活风险、提高生活水平和家庭幸福，以及维持在农村的生计十分重要。家人迁移之后，这些贫困家庭能够更快地还清债务，保证一日三餐，并在教育、医疗、种田和住房上花钱，需要时还敢大笔地借款。当然，这么做也有代价，家人迁移会使受伤、患病和遭遇其他灾难的风险增加，再者长期分离对家庭也有负面影响（Deshingkar，2011；Deshingkar与Farrington，2009）。

中国的经验表明侨汇和国内汇款的多重影响相继促进了城镇和城市的快速发展。在20世纪七八十年代乡镇企业发展的初期，福建、江苏、浙江、广东等中国东南部省份从侨汇和侨胞投资中获益良多。海外侨胞帮助那里的农村地区克服了投资、基础设施和技术工人短缺等发展障碍。随后，中国内陆赴东南部省份的移民开始汇回大量资金帮助家乡发展建设。2000年初，在贵州省进行的“中国农村家庭调查”发现：82%的男性移民和73%的女性移民在调查年份给家乡汇款，数额达到移民者家庭收入的30%。中国国内移民的汇款合计高达每年1600亿元（Zhu，2014）。这些汇款对经济社会发展、移民家乡城镇化转型和移民家庭都具有重要的影响。

中国的经验表明城市化、农村人口迁移、侨民投资和国家发展之间可以形成良性的循环。中央和地方政府通过及时地调控和投资来给予必要的支持也很关键。早前，对拉丁美洲加勒比地区五个城乡结合部移民来源社区的研究表明：当地脆弱的经济基础和高企的生活成本会降低收到汇款的人去存钱和未来动用储蓄的能力。当政府、公民社会和私营部门很少给予接收汇款的家庭以支持时，这种情况尤为多见（Orozco，2008）。下面的专栏故事证实了地方性政策促进汇款增多的价值。





墨西哥和阿根廷的汇款政策¹

墨西哥和美国的“三位一体”倡议（Three for One）鼓励有效地利用汇款来促进地区的发展。根据该倡议，海外（主要是美国）的墨西哥移民愿意为家乡提供当地发展所需要资金的1/3，其他2/3则由墨西哥联邦、州和地方政府提供。

阿根廷与玻利维亚移民也结成类似的合作，名叫“Saropalca”，目的是为玻利维亚的贫困地区托洛帕尔卡市改进公共基础设施建设。托洛帕尔卡市有着广泛的生产商网络，他们供应的水果、蔬菜占布宜诺斯艾利斯整个城市消费的相当份额。他们中多数人在家乡修建房屋，并向慈善机构捐款来帮助当地社区的年轻人和老年人。这项合作还提供资金建设起一座磨坊和购买拌种器，帮助农村小微企业发展，同时也提升自身生产供应链的价值。此外，移民们还成功地与中央政府一起与私人、合作社达成合作，使移民来源地的七个城市获益。

4.2.4. 城市非正规经济与移民生计

移民从事低收入、不稳定的工作，在非正规经济生活中做出重要的贡献。然而，决策者们看不到他们的努力，也没有将他们纳入政策框架中以便促进当地的发展。

在城市贫民中，很多人在非正规部门做着不稳定、低收入的工作，尤其是那些缺乏技能、受教育程度不高、没有社会网络以找到更好工作的移民。在非洲城市中，大多数移民接受教育的程度极低，93%的新工作和61%的城市就业都发生在非正规部门。在非洲南部11个城市的低收入聚居区中，约有一半的移民和非移民工人没有能够稳定发工资的工作（Crush, 2012）。

在亚洲和非洲的许多发展中城市里，正规经济部门以外的非正规经济活动提供了数百万的就业机会。在非洲，这占到城市就业岗位的60%以上（Awumbila, 2014），为收入极为不均衡的经济舞台上（有穷人、普通收入者和中产阶级）的大部分穷人提供了工作和收入（见专栏19）。

1 F. Murillo: “移民与城市化路径：拉丁美洲人文地理重塑中的新兴挑战”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。



非洲贫民区的电子废品生意²

在接受调研的贫民区里，电子废品生意——包括回收利用废弃电子电器材料出售给工厂——似乎是最有利可图的一项工作。这项经济活动主要来自加纳北部、尼日尔和尼日利亚的男性移民从事，形成一整条的电子废品相关生意链条，涵盖收集、再利用、修理、翻新以及金属贸易。这项电子废品生意尽管有风险，但利润丰厚：低端的废品回收者每天可以收入7.5美元，处于劳动关系高端的电子废品翻新者每天可以收入20至100美元。这些收入比在加纳公共服务部门里工作的中低级别的官员们还要高，也是移民在家乡收入的好几倍。在生意最红火的时候，一些废料经销商一天赚的钱可高达500美元。把这份收入和在农村地区的收入相比，迁移可以显著地提高他们的收入水平。

在印度，城市贫民区是城市化进程中的必然产物，也是人口从乡村迁移到城市的见证者。很多国际化城市中都有贫民区（Sassen, 2011），在孟买，有一半人口居住在那里。根据2011年的人口普查，印度城市中1/5的人口住在贫民区（Bhagat, 2014）。贫民区中的人为更高层的部门和职员提供了一系列的服务和产品，与当地和全球市场也有着一些工作联结。达拉维、孟买有5000多个小规模的企业、1500个小作坊，每年营业额达到5亿美元。在达拉维，仅皮革工业就雇用了200000名工人。每天通勤往来达拉维的人远比离开那里去城市工作的人更多。达拉维有许多回收工厂，处理塑料、纸和残渣，也有很多制造工厂，生产塑料袋、拉杆箱轮子、文件夹和皮具销往国际市场。甚至有些高科技产品，如外科缝线，也在达拉维的犄角旮旯里生产。这里有各种加工食品、餐饮和打印服务，还有裁缝店、木工店、陶匠店等（同上）。

然而，上述这种对城市经济和社会生活的贡献很少受到决策者和规划者们的关注。在政策框架中也没有充分地发挥移民的力量来促进当地的发展。在印度，政府有指定贫民区和非指定贫民区，在不同的贫民区里移民的生活环境和融入情况差异较大。老贫民区（指定贫民区）通常有更好的基础设施和基本服务，如供电、饮用水，常被频繁跨境短期停留销售食品的人们占据。新贫民区里几乎没有基础设施和基本服务，也没有来自外部

2 A. Awumbila: “非洲城市化、农村—城市迁移与贫困之间的联系”，2014；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

的支持，多住着刚从农村地区的家庭中出来、急于赚钱清偿债务的新移民（Tacoli、McGranahan与Satterthwaite，2014）。

专栏 20



城市地区妇女的机会

城市化可以给妇女提供更多的经济和社会机会，她们会获得更多的服务，变得更加独立，更少受到经济和文化上的束缚。从农村迁移到城市的妇女有着更多的机会去赚钱和享受城市生活，并能够在家乡收入来源减少时（特别是遭遇干旱）汇款给予资助（Awumbila与Ardayfio-Schandorf，2008）。迁移到城市是妇女逃离传统性别角色、性别歧视或性暴力的一种途径，所有推动因素在农村地区都有着特定的表现范畴。在亚洲和非洲的部分地区，很多农村妇女在移民海外之前，几乎没有机会或办法迁移到城市中去获得训练并建立联系（Jolly与Reevew，2005）。在农村地区，妇女，尤其是寡妇，财产权利经常没有保障，这促使她们搬到城市里，在那里赚钱相对容易。可是，在就业和工资、任职期限、财富获得与积累、人身安全与保障、政治代表性等方面依然存在着性别差距，使得妇女往往成为城市繁荣的最后受益者（Tacoli，2013）。

在加纳、津巴布韦和南非的城市中，街头流动摊贩占到总就业数量的10%~20%，其中2/3的人是妇女，因为这样进入城市的壁垒较低，也提供了重要的生活来源。在加纳，贫民区中涌现出形形色色的创业企业，它们多在非正规部门，存在着性别歧视（Awumbila、Owusu与Teye，2014）。女性移民主要做小商贩、食品销售员、餐饮服务员、搬运工、店员和理发师。农村地区的年轻女孩儿，尤其是来自北部地区的，搬到阿克拉和库玛西的城市中心市场上当kakayei（女搬运工），协商工资顶着物品替人搬运货物（Awumbila与Ardayfio-Schandorf，2008）。男性移民当技工、建筑工人、okada（摩托车驾驶员）或者从事其他行当，例如做电子废品生意。在专栏20中，探讨了女性移民在城市地区所面临的机会与挑战。

流动摊贩的工作条件很恶劣（非洲城市中心，2014）。街头小贩和其他流动工人常在人口密集、交通拥堵的地方工作，占用了公共区域，与政府管理人员之间剑拔弩张。在津巴布韦，地方管理人员经常欺压侵扰从事非正规工作的移民，要他们额外交钱才能够做生意（Awumbila，2014）。在非洲，尤其是非洲南部的11个国家，跨境贸易常常由妇女主导，南非的Lebombo和津巴布韦的Beitbridge是最繁忙的边境点。女商贩在过境时面临着极大的挑战：税款高且经常波动、无端地被没收货物、排长队以及遭受肢体骚扰（同上）。

移民之声



一个人在阿克拉： 一步一步博未来

Makola是阿克拉最为人熟知的主要市场，这里日夜人头攒动。走在街上留心看，你会看到妇女们携着大平底锅或者平木板，有的人头顶着它，在上面高高地堆满新鲜果蔬和纸箱（盛着罐头、肥皂和其他货物），匆匆忙忙地去送货；有的人则在找愿意出钱搬运货物的雇主。当地话称这些人为“Kayayei”，即“用头顶运货的女工”。大多数Kayayei来自加纳北部全国最贫困的地区，那里经常遭受干旱或洪水侵袭，许多人种田仅仅能够糊口。

阿达姆，27岁，在加纳Walewale地区的一个小乡村长大。她下定决心要成功，便来到阿克拉工作。在当Kayayei之前，她做过烘焙、卖面包和家政工作。可当好一名Kayayei并不容易，因为雇主不信任和尊重她们，所以“在阿克拉生活并不易”。

一般来说，Kayayei时常得解决找吃找住这项难题。现在阿达姆与其他11个女孩一起住在一个木质结构的房间里。其他Kayayei会选择睡在打烊商店的门前空地上。两种情形都谈不上享受到居家生活的舒适，经常还得就地铺上纸板睡觉。居室的空间狭小，睡觉的时候想翻身都不太可能。虽然有水、有电、有厕所，但这些设施都是公共的，离房间有距离，还得额外付钱才能使用。她们中没有人觉得安全，身边经常发生抢劫和强奸事件。Kayayei在露天地里睡觉，让猎色者们垂涎不已，以致许多少女早孕。

据阿达姆说，Kayayei中也有人来自加纳和布基纳法索的其他地区。她意识到如果没有非政府组织和其他组织的帮助，Kayayei们需要团结组织起来以改善生活境遇。今年初，她成立了一个叫“我们在一起”（Together We Stand）的组织，最初三个月开了几次会，但由于工作时间的的问题，很难鼓励其他人加入，结果就解散了。

日常生活困难重重，阿达姆依然充满着希望。“我在这里工作，能够在经济上帮助妈妈和家里的兄弟姐妹，”她解释说，“我是老大，有责任照顾他们。”阿达姆每两三个月就回家一趟看望亲人，享受家乡生活。在未来五年中，“我计划做生意，继续在阿克拉工作”。阿达姆说。她对珠球刺绣很感兴趣，现在正攒着钱，准备参加一个三个月的课程，以便博取更好的未来。

在阿克拉，据估计生活着成千上万的Kayayei，她们在这里寻找机会，赚钱帮助家庭，阿达姆是其中一员。大部分Kayayei开始做这项工作只是青春女孩儿，有些才七岁，她们劳动一天赚到大约3加纳赛地，合0.93美元。在过去30年中，加纳（总人口240万）的城市人口比例由30%上升到50%以上，其中包括从北部农村地区持续移居城市的妇女。虽然许多迁移的人有家庭和朋友的帮助与社会关系，但更多的移民没有支援者，这使得他们成为被剥削和侵犯的弱势群体。

4.3 城市多样性与 经济优势

4.3.1. 移民带来的经济潜力

在良好的管理战略下，移民带来的多样性会提高生产力，造福城市地区。

在非正规聚居区，迁入移民不仅供给了生机勃勃的劳动力，促进经济增长，还对创造经济活力、提升城市竞争力贡献良多。迁入移民倾向于做生意，为移居城市提供就业机会。他们在抵消城市人口减少、促进房屋升值，并让城市更具有吸引力方面也发挥着关键作用（Vigdor, 2013）。他们中受过更高教育的人还会为城市供给人才（美洲国家协会/美洲国家理事会，2014）。

迁入移民为美国的房屋财富增加了3.7万亿美元，为巴尔的摩和圣路易斯等城市创造了制造业的工作岗位，为全美的社区稳定做出了贡献。新移民还帮助扭转了人口下降的趋势。例如，自20世纪70年代起，有大约60万移民到芝加哥及周边的库克郡，帮助抵消了当地居民减少90万的问题。在纽约州的老工业中心尤蒂卡，波斯尼亚人、缅甸人、索马里人、越南人、伊拉克人和其他地区移民的到来，几乎终止了当地严重的人口下降。

欧洲城市正在探索新的政策和治理方法，以便成功地应对新兴的超级多样性，促进社会流动、社会融合和经济发展。人们普遍认为来自东欧的移民会消耗本地的资源，但近期的研究发现却证明相反。欧盟内部的年轻移民和工作年龄的移民填补了劳动力市场的缺口——特别是低技术岗位，还有的成为经营者，支持当地核心经济部门的可持续发展。研究发现，移民并没有给公共服务造成严重负担，但他们在住房、教育和进入劳动市场方面受到限制，与当地居民也很少互动（安永全球有限公司，2014）。

移民带来的多样性与生产力呈正相关，这会丰富商品、服务和技能的种类，促进消费、生产和创新（Kemeny, 2013）。因此，多样性越来越被视作增强城市竞争力的工具。在美国，种族异质性与社会融合提供了五花八门的才能、经验和文化，这些可能具备促进性，带来创新和创造力。

研究者们探讨了移民，尤其是初来乍到想做点小生意的人，在城市中社会融合度较高的区域起步会相对容易，因为他们能够通过完善的社会网络轻松地获得信息（Saunders，2010）。据说，多样性也有助于吸引知识工人和提高城市创新资本（Florida，2002）。这类观点常常关注高层次的移民做出的贡献，以及迁入移民与来源地建立的跨国经济和商业联结。

单纯的移民流入无法提升城市的竞争力。事实上，移民带来的多样性对社会凝聚力构成了挑战，曾经，移民涌入加剧了美国洛杉矶等多元化城市的种族两极化问题。因此，城市需要巧妙地制定归化政策，以便建立稳定的社区和利用多样性的红利。

全美国的大城市长期以来为移民融入做着努力。然而，在人口相对同质化的美国中西部，制造业工作岗位减少、人口增长缓慢、地方经济衰退，迫使城市官员和公民领袖们思考迁入移民对经济竞争力、社会多元化和社区振兴的潜在贡献。城市领导者们认识到具有多样化背景的技术劳工和非技术劳工的价值，出于城市自身利益考虑，出台了许多善意的政策。

美国中西部³开展了广泛的措施和计划，有创业培训、提供小微企业孵化器，以及为教育、社会融合、公民参与等项目提供多语种服务（Kerr、McDaniel与Guinan，2014）。在整个中西部，地方政府分配资源、资金和人员来确保政府部门有构建、监控和实施移民融合举措的能力，并经常和许多社区组织与“美国欢迎你”（Welcoming America）、“大湖区全球网络”（Global Great Lakes Network）等更广泛的网络合作。

4.3.2. 移民融入当地劳动力市场

如果想让移民融入劳动力市场时高效有序而不是自发混乱，就需要进行管理。城市政府扮演着政策制定者、协调者、雇主和消费者的角色，可以促进移民融入。私营部门可以评估劳动力市场，为移民提供量身定做的职业培训课程。

知识经济变得愈发重要，延揽人才是在全球舞台上展开竞争。技术移民可以为当地劳动力市场提供显著的比较优势，同期对非技术劳工的需求也在增长。后者显而易见，因为高企的生活成本迫使当地年轻人放弃低工资的工作，同期人口老龄化又在加速。这意味着地方经济无法单纯依靠当地的劳动力市场来满足劳动力需求（经合组织，2006）。

当前，伴随着人们从制造业转移至金融和商业部门就业，中间出现

3 本报告定义的“中西部”是指美国中西部12个州，包括伊利诺伊州、印第安纳州、爱荷华州、堪萨斯州、密歇根州、明尼苏达州、密苏里州、内布拉斯加州、北达科他州、俄亥俄州、南达科他州和威斯康辛州。在本报告中，宾夕法尼亚州匹兹堡、路易斯维尔、肯塔基州因地缘相近并参与地区合作也被纳入。



了“空缺”，城市的就业市场出现职业两极化的特征。在城市经济中，多数低薪工作是为不断增长的专业和管理类的职业服务；在全球城市中，这类低薪岗位大部分由外国出生的工人来填补。在这种环境下，伦敦等城市曾经历了外国出生人口的急剧增长（May等，2007）。

然而，移民并不一定完全契合当地劳动力市场的需求。迁入移民的地理分布并不均衡，大部分流向了城市，尤其是特定的门户城市。这使得地方移民人口的规模和结构存在差异。在不同的区域和地方，因为当地产业集群、劳动力供给、人口趋势等状况，对移民的技能和劳动力的需求可能千差万别。在农村人口老龄化加速的地区，可能需要医疗保健人员和农业工人来满足商业农场的需要，而不是那些更适合在城市高科技产业工作的工程师和技师（Sumption，2014）。专栏21列出移民进入当地劳动力市场时面临的挑战。

专栏 21



移民进入当地劳动力市场的挑战⁴

- **失业**
- **不充分就业**——工作岗位与移民的技能、资格不符，导致大材小用。
- **只录用特殊领域和行业的移民工人**，特别是提供非技术性服务、建筑、医疗和家政工作的工人。
- **资质不被认可**
- **缺乏语言能力**
- **缺乏商业和社会网络**
- **遭遇歧视**
- **缺乏动力**：从本国到外国劳动力市场的转型可能需要花费较长时间。在努力和失败的过程中，随着技能跌价，移民的自身动力可能下降。
- **其他障碍**：移民初来乍到，外部的环境因素对他们影响更大，如果被排除在重要的社交网络之外、住在廉价的房屋区与外界隔绝往来，再加上其他社会排斥因素引发的问题，很可能使他们难以找到工作。经济压力又迫使移民去做马上可以得到的工作来维持生活，哪怕工作要求跟他们的技能和经验根本不在同一个层次之上。
- **遭受非正规经济部门的剥削**，包括缺乏保险、被迫劳动、低收入、工作条件恶劣、社会保护缺失、没有自由、没有组织和工会权利等。

4 经合组织：《移民融入：全球挑战的区域解决方案》，巴黎，2006年。

城市政府的角度

城市政府具有多重角色，能够采取多种方法来促进移民融入劳动力市场：

作为政策制定者，城市能够将低技能移民工人纳入缔造“竞争城市”、“创新城市”的政治话语中，凸显他们在为打造全球城市的经济基础中做出的贡献（May等人，2007）。城市能够推动承认外国学历和资格，并为移民提供当地劳动力市场的信息。

作为协调者，城市能够在当地各利益相关方之间建立合作，用以解决移民进入劳动力市场和克服地区间政策不衔接等问题。事实上，支持移民融入当地劳动力市场牵涉到形形色色的利益相关方，在某种程度上反映出迁入移民所面临的各种壁垒。

城市应该联系协调移民进入劳动力市场的重要利益相关方：

- **公共就业服务部门**
- **公民社会活动主体，包括非政府组织**，它们主要为移民提供支持环境和个性化的一揽子引导方法
- **学院和职业学校**
- **雇主**
- **当地商会**，能够免费地牵线搭桥，介绍雇主和雇员
- **非营利私营部门**，包括社会企业、地方发展公司和社区基金会
- **工会**
- **移民社团**

城市促进就业的措施在所有政策关注面都可以实施，涵盖社会融合、社区发展、创业支持、教育和培训等。这些服务常常是小范围、在单一地方针对特定人群展开的。然而，培训机构和非政府组织经常因为缺乏劳动力市场需求方面的最新信息，只能提供空泛的工作建议。对当地劳动力市场缺乏专业了解、与就业服务部门之间缺乏联系的机构提供了大量的重复性服务，多数只关注移民表现出来的信心不足、找工作技能缺乏，而不是帮助他们了解和回应当地的需求（经合组织，2006）。当地劳动力市场变化迅速，机构需要了解最新的劳动力需求信息，从而给移民提供精准的就业路径指导。

作为雇主，城市可以使公务人员多样化，提高政府职员跨文化工作能力。公共管理部门可以通过组织变革，例如任命促进移民融入的代表，找



到新的合作伙伴，重视文化多样性和员工跨文化训练并采用新的雇佣方式等，为移民提供必要的服务策略（Weber，2012）。

作为当地企业的消费者，城市可以通过采购来促进多样性，例如，把业务分包给移民领导的企业或者员工多样化程度高的企业。

下面的专栏22以瑞士沃州的移民融入措施为范例。

专栏 22



瑞士沃州的移民融入计划： 公共政策的挑战和目标

在瑞士，沃州的外国居民比例居于全国第三（32%），仅次于日内瓦州（35%）和巴塞尔市（35%）。在沃州生活的240741名外国人中，73%的人来自欧盟，其中葡萄牙人和法国人分别占23%和17%。⁵这里的工作机会良好、大学教育优良、财政政策优惠，并且距离日内瓦国际机场比较近，因此吸引来世界各地的移民工人和学生。

州移民融入计划（PIC）：促进移民融入的公共政策——将市镇和移民社团团结成合作伙伴

当前，瑞士所有州都在实施为期四年（2014~2017）的移民融入计划，以便增强社会凝聚力，鼓励移民和瑞士居民互相尊重、包容，并确保移民参与公共生活。这些计划是根据2008年1月1日生效的外国居民联邦法案（Federal Act on Foreign Nationals）发展而来的，法案明确规定了瑞士联邦和各州在移民融入方面的合作。⁶

外国人融合和防止种族歧视州办公室（BCI）负责实施该项计划，⁷与洛桑、尼翁、勒南、韦威、伊韦尔东等市镇结成紧密的合作关系，还任命了一位移民融入官员来管理跨城镇的移民融入项目，可谓一个“小型的州移民融入计划”。这项小型计划采取了一系列措施，例如提供初步的信息和建议、语言培训、求职人员培训，还开展了针对儿童移民、老年移民和失业女性移民的专门项目。在制定公共政策时，移民社团因为具备语言、文化能力和迁移经历，能够提供信息，越来越多地受到政府部门邀请去贡献专业经验和作为群体代表（Matthey与Steiner，2008）。

5 沃州统计部门，www.scris.vd.ch/。

6 Art. 53, paras. 4 and 5, Federal Act on Foreign Nationals (LEtr), 2005. See www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20020232/index.html (Unofficial translation for information purposes only). Arts. 2 and 18, Ordonnance sur l'intégration des étrangers, OIE, 2007 (Foreign Nationals Integration Order). See www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070995/.

7 Programme d'intégration cantonal (PIC) 2014–2017 (Cantonal Integration Programme 2014–2017 of Vaud) is available from the BCI website www.vd.ch/themes/vie-privee/population-etrangere/integration-et-prevention-du-racisme/programme-dintegration-cantonal/.

融入劳动力市场：州的优先政策

在沃州，外国人占劳动人口的35%，却占求职人数的52%，这可能是因为他们的教育和劳动力市场的需求并不匹配。⁸州移民融入计划致力于制定措施来促进人们就业，为他们提供适用的培训、鼓励在职员工持续培训、推动对他们已经掌握知识的认证，并提供职业选择指导。这些措施优先考虑的目标人群是年轻人（15~18岁）、孤独和/或弱势的妇女与难民。

当前，该计划正努力促成相关政府部门和私营部门的利益相关者们展开合作。沃州特别鼓励私营部门的机构内部开展帮助移民融入劳动力市场的项目，并与其他公司和移民社团建立合作。

由沃州移民融合与防止种族主义办公室主任兼融合事务代表Amina Benkais-Benbrahim提供。

8 沃州统计部门，www.scris.vd.ch/。



移民之声



为未来制定新计划： 在维也纳的叙利亚难民

街道安静空旷。西潘在清晨抵达奥地利。他逃出阿拉伯叙利亚共和国后决定去奥地利，因为哥哥已经在那里生活了三年。在祖国，西潘住在一个约有10万人口的城市里。生活在维也纳以后，他在博物馆、多瑙河和圣斯蒂芬大教堂之间流连，成为这个城市的一份子。他对自己的居住区总体比较满意，虽然并不太喜欢栖身的破旧公寓。

西潘的许多朋友甚至邻居们也来自叙利亚。闲暇时，他喜欢去公寓附近的公园里参加叙利亚社区的活动。不过，他并不在意是跟叙利亚人还是跟其他国家的人待在一起，只要有趣就行。

西潘在阿拉伯叙利亚共和国通过了A-level考试（17~18岁学生参加的英国普通中等教育证书考试），他希望在奥地利能够获得认证。“我觉得这不会成功，”他有些担心，哪怕认为在叙利亚通过A-level考试比在奥地利更难，因为这里的教育不如故乡的严格。“在叙利亚，你需要用心学会所有的课本，”他解释说。在奥地利，西潘正在学校学习以获得基本资格。他喜欢上学，觉得课程简单，不过语言有些难学。西潘还考虑去当学徒，但他并不确定自己到底想从事哪个行当。在家乡，若不是战争爆发和随后青壮年男子得服兵役，他应该正在读大学。他在家乡没有机会了。“不逃跑，就得死”，他一言概之。

当被问到在维也纳是否参加政治活动时，西潘回答说，“政治让我头疼”。他强调自己只希望过上正常的生活。在奥地利，他觉得安全，相信有机会过上正常的生活。可是，“警察让我觉得紧张，”他说，“我不相信任何为当局工作的人。”他在维也纳已经住了十个月。“如果有更多的机会去学习奥地利的文化、了解奥地利人就更好了”，他充满希冀地说。这个19岁男孩很高兴能够与仍在叙利亚的父母保持联系，“我希望他们能快点儿来到奥地利。”现在，是时候去规划一下未来了。他能确定的是在叙利亚局势稳定以前，他要一直待在奥地利。也许未来的某一天他会回到祖国，但眼下他已经适应了现代的生活标准，所以回去可能不太容易。

私营部门的角色

由于技能短缺、人才流动等因素，企业和政府都面临着就业方面的挑战，并且关注经济增长和竞争（海牙难民和移民事务署，2014）。作为潜在雇主，私营部门可以告知城市当局劳动力市场的需求，协助设计定制类的职业培训，在帮助移民融入城市的过程中做出重要的贡献（经合组织，2006）。

私营部门和地方政府都可以帮助移民获得就业和创业所必需的技能，例如提供语言培训，介绍管理部门和机构，指导移民发展社会关系和营造支持网络等。此外，还可以设计金融工具来促进旧楼的重新利用，在私人新开发的住宅区中提供社会福利性的住房，以及为移民提供低息的抵押贷款等。私营部门与信息技术公司合作，通过分享知识和协同决策，能够帮助城市管理人口流动和实施包容性的城市规划。移民工人的雇主可以善用面向社区的财政或教育资源，例如语言培训和财务知识课程、房屋所有权和公民身份信息，帮助移民与更广泛的社群建立重要的联系——这些是帮移民成功融入的关键因素（Koser，2014）。

发达国家的城市已经在医疗保健、教育、能源、交通、社会福利等领域建立起公共和私营部门之间的合作，但迄今尚未针对移民群体。由于移民、城市和企业之间能够共享多种利益，奥克兰、哥本哈根、哈利法克斯、伦敦和德国的伍珀塔尔等城市竞相实施荷兰鹿特丹市促进移民与潜在私营雇主对接（见专栏23）的类似举措（城市移民，2012）。

专栏 23



荷兰鹿特丹市：企业和城市之间的合作

- 越来越多的**企业**努力地从当地劳动力市场中寻找人才来填补技能鸿沟。经合组织2012年的调查发现，四分之一的雇主无法找到合适的人才来填补公司的空缺职位。更有效地利用移民劳动力有助于缓解这问题。
- 城市**面临着有效整合移民的挑战，包括放宽劳动力市场的准入。善用移民的技能来降低城市的失业率，同时也利于移民对经济和发展做出贡献。
- 移民**需要就业，这样可以贡献于当地的经济，积极地融入新社区，同时也赚到收入。

海牙难民和移民事务署（THP）是一个非营利的基金会，已经为鹿特丹设计了一个项目，帮助城市和私营部门之间建立正式的合作关系，改进

城市劳动力市场输出并提高移民社区在劳动力市场中的参与度。鹿特丹地区的商业界将通过善用移民群体来共同努力弥合劳动力缺口和技能差距。在与商界人士直接沟通获得建议后，结合研究成果，事务署设计了模型和措施：通过促进移民更容易地就业，来部分地弥合劳动力 and 技能短缺。值得关注的是，事务署创建了一个劳动力和技能短缺知识库，并通过与商业领袖、移民和移民社团直接磋商缔造了一个人力资源池。通过这种合作，可以找到最可行的解决方案并付诸实施。

事务署的企业与城市合作项目帮助移民提高技能水平，使他们更容易进入劳动力市场，再进一步促进城市的经济增长。城市中的企业协助弥合技能和劳动力缺口，同时也因为移民有了技能而扩大了雇员池，进一步提升了公司的效能和生产力。通过这种方式，城市也从移民更好地融入和就业中获益，降低了福利体系帮扶移民的潜在成本。同时，移民自身也积极地参与所在的社区，为城市做出贡献。

由海牙难民与移民事务署执行主任Nava Hinrichs提供。

4.3.3. 移民创业⁹

城市地区的移民创业者既能够实现自身融入经济社会，又能造福当地的经济发展。旨在提供信息、社会网络、培训和就业岗位的政策可以推进这一过程。

移民创业的影响

总体而言，移民创业通常集中在城市地区，特别是民族聚居区（欧盟委员会，2008）。移民创业是移民自身融入经济社会的有效方法，同时也促进当地的经济发展。然而，关于创业对移民融入的具体影响的证据十分混杂。在美国和荷兰，创业已经对移民融入经济社会做出贡献（Irastorza, 2010; Teder与Golik, 2006），尤其是那些别无选择只得创业的人和工作环境恶劣的人。在德国，有证据表明移民企业家比移民雇员的收入要高（Constant、Shachmurove与Zimmermann, 2007）。在瑞典，情况则相反（Hammarstedt, 2001; Hjerm, 2004）。这可能是由于瑞典的福利状况、劳动力市场上对移民的歧视，以及开办企业的繁琐手续都对企业家有影响（Irastorza, 2010）。创业和经济增长的相关性很强

9 本部分的表格3和专栏24来源：K. Marchand与M. Siegel，“城市中的移民创业”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

(Audretsch与Thurik, 2004; Naudé, 2010), 但仅对于发现商业机会的企业家而言, 而不是“不创业就失业”的别无选择的创业者。

移民是否更具备创业精神已经成为一个研究领域(Kloosterman、van der Leun与Rath, 1998)。在美国, 人们研究了移民高科技创业者扮演的重要角色, 发现多样性带来的正面效应在“知识密集型”活动和产业中更加显著(Fujita与Weber, 2003)。在美国, 将近四分之一的专利申请者是移民, 几乎是他们占总人口比例的两倍(Hunt与Gauthier-Loiselle, 2009)。这项成功归因于移民积极地掌握技能, 投身创业(Borjas, 1986), 并且具备跨区域的社会网络。当人们聚集到一起时, 多样化的背景、技术、文化会产生互补, 孕育出更多的想法(Berliant与Fujita, 2009)。在美国, 迁入移民与原住民相比, 拥有科学、工程学学位的比例高出很多。

在全球层面, “2012全球创业观察”的调查覆盖了69个国家, 尝试通过企业推出新产品和服务的数量, 以及企业拥有者是否为移民来评估企业的创新性。调查结果分析并没有发现移民企业 and 非移民企业的创新有大的不同(Vorderwölbecke, 2012)。对南非的初步研究发现, 移民企业提供的机会对国家经济具有重要的意义。通过提供就业岗位和创新, 移民企业家能够帮助减少社会不公和贫困, 积极地促进南非经济的增长(Kalitanyi与Visser, 2010; Tengeh等, 2012)。

城市政策与移民创业

有效的政策可以吸引海外的潜在创业者, 为新创企业提供富有吸引力的环境, 为所有潜在创业者(尤其是移民创业者)提供支持。移民创业者情况迥异, 需要制定各种政策和支持计划来帮助他们扬长避短, 同时满足他们的需求。

移民企业和经济增长之间的正相关性日益增长, 越来越多的国家开始针对移民群体采取政策措施(见表格3)。然而, 这类政策仅仅关注拥有创业资本并且有意在目的国投资的移民。大部分移民创业者达不到这类签证的标准, 多数是因为缺乏资金和经验, 所以常用别的方式进入移居国。许多移民创业者也因为别无选择而成为自雇人士。



表格 3 经合组织国家自雇与商业投资移民的政策准入标准

准入标准	国家	
	自雇	商业投资
经验	澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士	澳大利亚、加拿大、新西兰（投资门槛以上没有经验限制）
最低投资额	捷克、新西兰、英国（通常需要提供生活和创业的资产证明）	澳大利亚、加拿大、法国、希腊、爱尔兰、韩国、荷兰、新西兰、葡萄牙、西班牙、英国、美国
商业计划	奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰、新西兰、挪威、波兰、西班牙、瑞典、瑞士	希腊、爱尔兰、荷兰
限制活动范围	澳大利亚、加拿大、捷克、丹麦、日本	澳大利亚、韩国
与当地经济的相关性	奥地利、比利时、丹麦、芬兰、德国、希腊、爱尔兰、荷兰、波兰、瑞士	希腊、爱尔兰、葡萄牙、美国

成功的移民创业支持计划

对于已经在目的国的移民而言，当地也许有更多的指导实践的政策和计划。这些措施可能是在国家层面制定的，但在城市中实施，配合着不同城市的支持计划来解决潜在创业者尤其是新创企业者的不同需求。此外，一些城市还为移民提供语言培训、申请贷款以及国家和城市层面的人力资本开发等具体计划。然而，移民总体上不如原住民那般善于利用这类计划。当他们开始事业时，更倾向于从非正规渠道寻求支持，并且依赖自身的社会网络尤其是民族网络。

移民企业家经常面临许多阻碍，包括创办企业时的行政问题、复杂手续、标准要求等，这会涉及财务要求、税务相关要求、劳动法规、社会保障法规、安全和健康要求以及环保要求。他们经常因为语言障碍，难以获得所在国的知识与信息（Desiderio，2014）。

可以实施普及性和针对性的计划来帮助移民企业家。在专栏24中，给出一项针对移民的综合计划实例。这类计划涉及信息提供、社会网络、辅导和咨询、培训、投资与建立合作等一个方面或多个方面。

信息提供：移民会因为缺乏对当地商业机会和操作流程的认知而阻碍投资。为了鼓励创业，很多城市的行政部门、商会、商业社团、工会、民间组织给移民提供信息。此外，移民通过活动、网站、热线电话、重点创业行业的介绍传单等也能获得信息。

社会网络：中间机构帮助潜在的和新的移民创业者提供机会，协助他们结识其他企业家（移民或者本土居民），认识当地供应商和潜在客户，探讨合作，找到商业伙伴等。这种接洽会有时实地举行，有时通过互联网进行。

辅导和咨询：在一段时期内给新企业家找到一个商业领域、民族背景、语言均相同的导师。他们可以频繁交流探讨相关问题。这类针对移民创业者或城市贫困地区企业家的计划很常见。

培训：创业培训计划帮助志向远大的创业者获得创业成功所需要的知识和技能，包括市场研究、商业模式发展、行政后勤和经营管理等方面。给创业者提供融资机会的信息也十分重要。

投资：移民创业者面临的一项巨大挑战是如何获得贷款。这类计划对许多新创企业很重要。专家团队会综合考虑影响具体组织发展的多项因素，仔细地审查商业计划书。只有前景最光明的计划书才能够获得一定期限的财政支持。

合作伙伴：合伙机构可以是企业孵化器或者天使投资人。天使投资人投资项目以获得收益。他们可能参与商业项目，推进项目的发展并进行管理，尤其是在项目的初期阶段。企业孵化器与当地雇主一起帮助移民创业者建立社会网络，给予他们行政流程方面的指导。例如，在芝加哥，公共和民间组织已经提供了数项旨在支持移民企业家的服务。这些支持举措促进了移民企业对城市经济做出最大的贡献。





英国苏格兰格拉斯哥的民族创业计划

格拉斯哥是苏格兰地区少数民族人口最多的城市，少数民族人口数量已经从2001年的31510人上升至2012年的68684人。移民企业对苏格兰的总体经济尤其是格拉斯哥的经济贡献很大。此外，很多移民曾在家乡有过经商经验，希望在格拉斯哥继续经商。所以，商业服务局（Business Gateway）于2005年推出“民族创业计划”（Ethnic Entrepreneurship Programme）。格拉斯哥商业服务局聘请了一位民族特别顾问来调查解决自雇创业的壁垒，协助推进通过商业创新使移民融入更广阔的苏格兰社会的策略。该计划针对难民、少数民族苏格兰人、来自欧盟的移民、毕业后持有工作签证的人（进入劳动力市场会面临挑战），以及愿意自雇创业的人。民族创业计划提供了多种服务，旨在促进培养潜在的新移民企业家。这种方法技术含量不高，人际关系和信任要在较长一段时间内才能建立起来。

4.4 移民是国际发展的 促进者

移民可以通过与其来源国的合作以支持家乡的发展。例如，采取去中心化的发展方法（decentralized development approach），使移居城市与来源国展开合作，或者发起海外侨民群体支持的计划，都可以发挥出移民促进发展的潜力。

“去中心化”的发展方法

移民，不论是临时海外工人、永久居民还是作为汇款者、投资人，均可以用想法、技能、劳动、汇款或投资来帮助家乡发展。海外侨民社群还通过侨汇、投资和返乡等方式，在其来源国缔造出新兴的城市。

“去中心化”的合作，例如结成姐妹城市，是一种以地方政府为核心力量的发展合作，利用地方之间的跨境联系并发挥公共、私营部门和公民社会的力量。政策允许将预算责权下放到市级或市政当局，会促进结成姐妹城市，因为这时城市能够跨境谈判或与移民、海外侨民协商各项安排。

在欧洲，不同规模的城市和一些边境地区城市已经与外国城市结成姐妹城市，主要是摩洛哥、土耳其、苏里南等移民输出国的城市。最常见的形式是两地城市政府之间签订协议，旨在共同努力促进信息交流和人员往来活动（Van Ewijk, 2008），主要目标涵盖促进当地发展和双方政府机构的

能力建设等。这些姐妹城市安排致力于促进移民和东道社会的相互理解，提升社会凝聚力，并通过联系和信息交换帮助移民融入。双方活动既有文化交流项目，也有废弃物处理、水资源和卫生、住房和公共管理等支援项目。目标不尽相同，例如，移民目的国也许更关注移民融入措施，而不是产生可衡量的经济或贸易利益；或者目标是了解和造福来源国，特别当姐妹关系带有“援助”因素时。

有关城市之间伙伴关系的文献把互利共赢作为一项目标，但这个概念并不明晰。评估城市之间伙伴关系成败的框架尚未建立，带给移民目的国城市的利益在实践中仍不明朗（Van Ewijk, 2013）。在荷兰，许多地方政府通过削减预算来从中抽身。移民来源城市与目的城市面临的另一项挑战是，在“去中心化”的合作中，双方处于不同位置，会有不同的预算和行动计划（同上）。

显然，跨区域的城市间的合作案例有很多而且数量持续增长，双方并没有结成姐妹城市，而是着重利用移民红利来促进当地的发展。例如，在2015年后全球城市发展议程的讨论中，为响应建立新型广泛合作（涵盖移民及其社团）的号召，欧盟委员会在联合国和国际移民组织的支持下设立了“移民与发展联合计划”（JMDI）。目标是通过在欧盟成员国和低收入移民来源国之间建立跨区域的移民联结，加强当局与公民社会、小规模活动主体的合作，从而促进当地的发展（移民与发展联合计划，2013）。

移民与发展联合计划¹⁰

移民能够促进当地的可持续发展，增进来源地和目的地社区的活力，越来越多地被视为地区发展的工具。移民是城市和本地社区的盟友，他们是带来积极变化的中间人，通过拥有的各类资源为社会和经济发展做出贡献。移民和海外侨民还为城市之间建立了发展联结，他们的跨国往来改变了来源国和目的国当地的人口环境。

移民与发展联合计划的实施经验表明：移民与发展之间最成功的可持续发展的介入，是由密切联系来源国和目的国当地政府的侨民做出的。移民和侨民对发展的具体干预尚不确定。自2013年起，移民与发展联合计划在全世界8个国家参与推动了16个富有前景的地方项目。这项计划致力于研究迁移连续体（migration continuum），及其对移民来源地和接收地的政策与实践应有何影响。下面讲述了从这项全球计划中获得的初步经验。

¹⁰ 本部分由移民与发展联合计划项目经理Cécile Riallant提供，这是欧盟委员会和瑞士赞助的全球项目，由联合国开发计划署领导，与国际移民组织、国际劳工组织、联合国人权理事会、联合国妇女署、联合国训练研究所、联合国人口活动基金会保持着密切的合作。



移民需要当地政府进行良好管理以促进发展：

移民对当地发展的贡献，很大程度上取决于他们与地方部门之间建立的关系，以及他们应对当地潜在制度缺陷的能力。经常情况下，移民活动仅限于边缘的协作领域，依赖自治和个人的直接关系，与当地利益相关者很少有互动。鉴于移民能够促进当地的发展繁荣，所以要承认他们的贡献，并通过创造包容的便利环境促使他们融入当地的发展。这便要求地方机构对移民进行良好的治理。

越来越多的城市得思考该给东道国社会的新来者提供何种需求、权利和资源。对于回流的移民，城市正在设法帮助他们再次融入劳动力市场，并用好他们在移民经历中积累的潜在技能和社会网络。

城市是最佳的交汇点，这里汇集了各类地方角色的声音、需求和专业能力。应该学会倾听移民的观点，建立透明的框架以增进当地利益相关者与移民社团之间的信任，并提升移民与目的地和来源地新伙伴发起营利性或慈善性质项目的能力。在世界许多城市中都有此类成功的实践。

利用移民红利促进当地经济发展的清晰战略需要深层考虑维护移民的政治、经济、社会和文化权利。所以，城市促进移民融入和再融入（针对回流的移民）的措施，与维护并提升移民促进发展的能力密切相关。

移民需要被纳入当地的发展规划中：

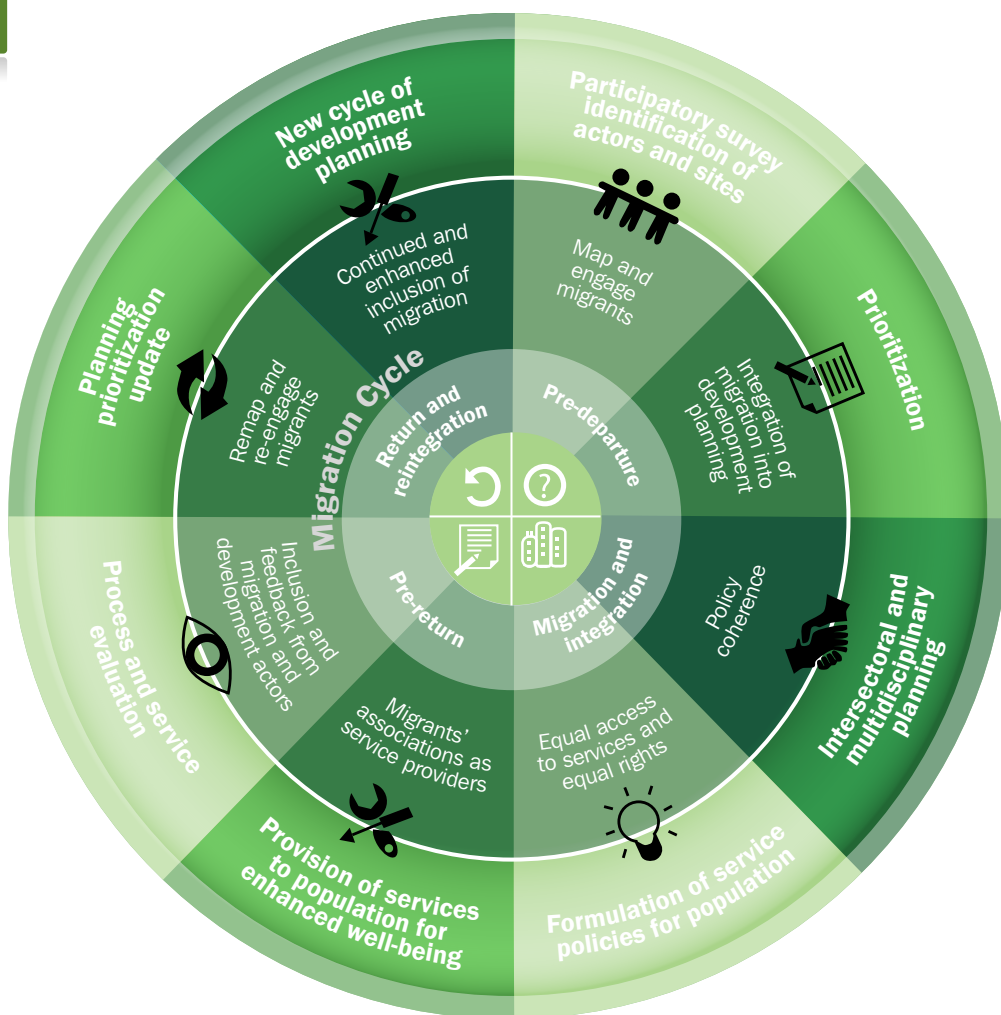
促进移民对当地发展做贡献，不仅需要城市给予最低的支持和补贴，还需要城市当局弄清移民资源的特殊性和影响当地的方式。然后，城市可以制定策略去接洽利益相关者，把移民活动与当地发展措施联系起来，最大化地发挥移民带来的积极影响，提升社会凝聚力、文化多样性和促进经济发展，同时将移民带来的消极影响降到最低。

再进一步，移民流入量大的城市在城市规划中将所有移民纳入考量，坚决地提升政策的连贯性，也符合自身的利益，因为许多部门政策会影响迁移或者受到迁移的影响。综合考虑移民给地方发展带来的所有维度的影响，必须采取可持续的、连贯的城市规划，而不是进行点对点的或者孤立的干预。图表7和图表8总结了地方发展循环如何与迁移连续体发生交集，以及可能采取哪些政策干预办法。



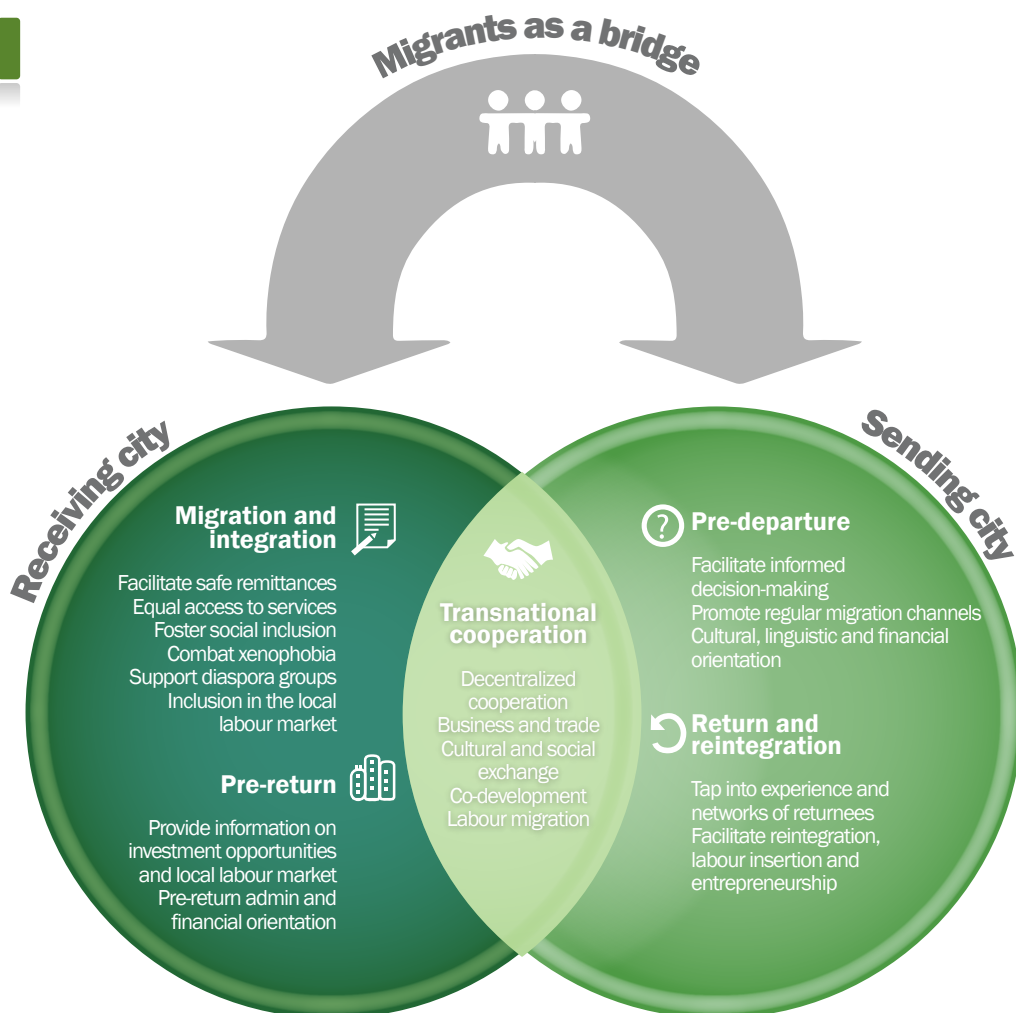
为了提升移民的积极影响，需要确保垂直政策（地方、国家和国际间）的一致性，因为迄今为止，这似乎是对移民促进发展实施有效干预的最主要障碍之一。

图表 7 地方发展循环



资料来源: Contributed by JMDI。

图表 8 移民作为城市间的桥梁



资料来源: Contributed by JMDI。

移民移徙走廊沿线的城市需要建立国际联系：

大量移民人口的出现缔造和强化了城市之间的联结。如果城市之间有共同的愿景，建立点对点的合作，则孕育着巨大的发展机遇。在“去中心化”的发展合作中，地方政府居于核心，但是移民和海外侨民依然能够贡献巨大的力量来增进这种合作，推动或开展相关的活动。移民和移民社团尤其能够联系并提供家乡社区的知识和信息，从而促进城市之间的经济联系。

例如，在塞内加尔，某地方政府通过与塞内加尔中小企业和移民企业家联盟（Senegalese Confederation for the Promotion of Small and

Medium Enterprises and Entrepreneurship among Migrants) 接洽，正在协助建立达喀尔和威尼斯之间的跨国合作。该联盟旨在为塞内加尔的侨民商人提供在达喀尔的商业投资和机会。¹¹

长期拥有较强移民联系的城市会有兴趣展开合作，并可能在迁移连续体中协调行动。来源城市可以提供目的城市的劳动力市场状况和需求信息，更好地促进移民融入并给目的社区带来经济利益。然而，极少有城市从此类移民联系中获益。2014年，在巴塞罗那举行了“人口流动、移民和发展市长论坛”，这种市长之间对话，有可能释放移民促进发展的潜力，增进城市之间的联结和跨国活动的展开。

移民来源城市也能够积极地推动将移民纳入当地的发展规划之中。他们能够主动地规划工作，以率先解决海外移民工作者在本地家庭的各种关切。这些努力会提高城市当局对移民拥有的特殊资源的认知。然后，城市可以与移民和移民家庭建立合作，联合制定具体的行动计划，最大化地发挥移民带来的积极影响，如提升社会凝聚力、文化多样性和促进经济发展等，并最小化其消极影响。菲律宾中部拥有20万人口的那牙市就是一个例子。那牙市政府通过与当地研究合作方、国际移民组织等国际机构对接举办了多种项目活动，开创性地将移民与发展纳入地方规划的制定中（见专栏25）。

专栏 25



菲律宾那牙市： 将移民纳入当地的发展规划

通过参与式规划进行能力建设

2011年初，那牙市成立了一个多部门的技术工作小组，以建设当地将移民纳入主流发展的能力。这个工作小组的成员来自城市委员会、中央政府部门、学界、当地教会、民间社团联合会（那牙市人民议会）以及银行部门和商会。

海外工人福利管理局（Overseas Workers Welfare Administration）的地区分支机构提供那牙赴海外的合同工人（海外菲律宾工人）的数量信息，菲律宾中央银行统计汇款金额。这些信息可以与那牙市的地方资源，例如首次实施的覆盖全市范围的“社区监测系统”（Community-Based Monitoring System）调查等，提供的数据互相参照。

此外，工作小组还会举办一系列研讨会来弥补二手资料的不足，会

¹¹ 这项跨国移民和发展合作进程由“移民与发展联合计划”支持，旨在“连接移民、地方当局、投资者、经济活动者，共同促进当地发展”。

上与海外菲律宾工人的家庭、子女、学校辅导员、商界人士、城市穷人以及地方银行代表共同探讨海外菲律宾人当前关切的问题。（“海外菲律宾人”是个概括性术语，除了海外菲律宾工人，还包括海外菲裔公民或永久居民，以及非法移民。）

接下来，工作小组会在那牙全市范围内举办一系列的咨询会，讨论研究和研讨的结果，前期参与海外菲律宾人研讨会的代表也参与其中。会上采取优化选择法，使与会者能够确认市政当局该开展哪些计划、项目和活动。

最后形成了一份地方综合发展计划（Comprehensive Development Plan, CDP）的初稿，提交2011年9月在马尼拉举行的国家利益相关者顾问会议（National Stakeholders Consultation）供审议。综合发展计划包括愿景陈述（突出移民对发展的影响）、城市移民简介、海外菲律宾分支机构计划和当地发展投资项目。根据收到的建议，再修订出综合发展计划的最终版本，由城市发展委员会于2012年6月签署，并于随后的2012年11月获得城市委员会立法机关的批准。

制度建设

那牙市市长John G. Bongat认识到技术工作小组所做工作的重大价值，决定为这个主流化项目创设一个制度家园。于是根据2012-006号行政命令，海外菲律宾人城市顾问委员会（City Advisory Committee on Overseas Filipinos）成立了，旨在给城市政府提供专家建议和战略指导，以继续将移民纳入那牙市的地方规划、政策制定、方案开发和项目实施中。

下一步计划

那牙市的开创性举措受到国内外移民机构的关注。2013年，海外菲律宾人委员会（Commission on Filipinos Overseas）找到那牙市城市规划与发展办公室（City Planning and Development Office），要协助班诗兰省在省级层面推广那牙市的经验。这项成功合作又带来另一项合作，2015年那牙市成为首个投标争取到为菲律宾侨民慈善捐赠和投资提供线上和移动支付系统与服务的菲律宾地方政府。自2014年4月起，那牙市帮助了比科尔地区的15个省、城市与城镇提升了移民与发展规划、制度建设和服务开发的能力。

由菲律宾那牙市城市规划与发展办公室协调员Wilfredo B. Prilles Jr.提供。



移民之声



建设多元文化的首尔： 一个越南婚姻移民

“我不知道一个小广告会改变我的人生，” Pham Thi Quynh Hoa说，她是一个34岁的婚姻移民，来自越南河内，现在居住在韩国首尔。Quynh Hoa是首尔市政厅多元文化部的经理，“我觉得很幸运能够得到这份工作，我会比当地人把它做得更好”。

Quynh Hoa结婚了，是两个孩子的母亲。十年前，她跟随韩国丈夫从河内迁移到首尔。抵达首尔当年，她依靠韩国政府的奖学金进入首尔国立大学攻读硕士学位。好在校方允许她跟丈夫住在大学的家属楼中，“这为我们减轻了巨大的经济压力，因为首尔的私人房屋十分昂贵”。

在学生宿舍里住了八年之后，这个家庭于2012年搬迁到大学附近的公寓里。这时她遭遇了歧视，因为房东发现租客是所谓的“多元文化家庭”，“我不介意偶尔受到歧视，因为有很多韩国人对我很好。” Quynh Hoa认为她的移民背景在目前的工作中很有用，“我很庆幸自己有份工作。也许借此我可以回报那些曾经帮助过我的韩国人。”

工作中，她组织课堂教育项目来提升首尔的年轻人对多元文化的理解。这个项目有来自29个国家的35名老师，他们具备不同的移民背景，有婚姻移民，也有留学生；他们定期造访首尔的学校，进行多元文化的课堂教学。“我很高兴看到首尔做出的努力。在这里每年都会有新的支持移民和多元文化家庭的政策和实践。”

Quynh Hoa虽然对在首尔的生活很满意，她的心却依然在河内。等孩子长大后，她计划与先生回到河内定居。“有了在韩国的学位和工作经验，我可以在越南找到一份很好的工作。我最想在河内的某所大学教授韩国研究。”她说这话时目光闪闪，眼神中充满希望又颇为坚定。

4.5 结束语

显然，制定有效的城市政策以创造“机会结构”来实现可持续的包容性经济发展，并造福于移民和当地居民是十分有必要的。在发达国家，解决城市融合问题和城市当局、城市从业者、公民社会领袖、商业发展团体、移民社团以及海外侨民携手培育参与式经济增长的具体实践数量增长迅猛。然而，至今很少有证据表明这些实践被系统化地实施并且被转化为更高层次的政策。

实证数据不足构成了制约。目前尚没有用于分析流动模式、人口转型和城市发展之间相互作用的通用方法。实证数据和研究仍不足以支撑建立起移民与城市化之间的精确的本质联系；传统的农村—城市迁移的二分法不再适用于世界上流动模式多样化（有循环移民、短期移民、城市间移民、国际移民等）的许多地区。再者，城市化并不见得促进城市的发展，也不见得必须有移民参与。

“城市转型”一词反映出人口流动，作为向城市迁移的驱动力，具有改造性的本质。该概念也涵盖城市和农村发展的协同性，因为它们通过日益增长的人口流动而紧密相连。因此，在政策层面，劳动力市场策略中应该纳入国内移民、国际移民和城市化趋势等考量，因为它们影响农村与城市的发展。

本章考察了一系列证据，它们表明良好的移民管理会给城市发展带来潜在的和实际的利益。促进移民融入的地方战略可以提升城市与外部世界进行商业合作的谈判地位。城市可以从吸引技术移民、创新者、投资者、学生以及保证汇款畅通等旨在促进移民融入的政策中获得红利。



移民之声



友好互信做生意： 在莫斯科的移民企业家

日安！我叫奥斯曼。我现在在莫斯科工作和生活。我出生在乌兹别克斯坦，三年前与家人一起移民到俄罗斯。我来到莫斯科是因为想获得更多的个人发展机会。这里的机遇比在家乡多得多，所以我来了。

在我的人生中，我想做带给人们更多欢乐的生意。在莫斯科，我就是按照这个想法做的，为孩子们办起一家小型动物园。刚开始时这并不容易。在刚起步阶段，我很不幸地遇到过骗子，同期我也遇到过很多好人，他们真心地想帮助我。

其中有一名俄罗斯女士，她帮助我开业和登记注册。让外人参与做这项生意会有一些风险，但我觉得这个人也是真诚地想给父母和孩子们营造一个休闲娱乐、接近动物的场所。很快她就成为我真正的合作伙伴。我相信自己的直觉，也冒了一点险，现在我知道这个决定是正确的，帮助我实现了梦想。

莫斯科是一个很大的城市。有很多新来的人、其他国家的移民还有来自俄罗斯其他地区的人。莫斯科人说的语言五花八门，俄语和英语最流行。我觉得在莫斯科非常舒适安全，可以与住在这里的人自由交流。等我的孩子长大后，他们会在莫斯科上学，有机会得到良好的教育。对于我自己来说，我将来要变成一个快乐又成功的人。

我遇到过很多不同国家的人。我觉得没有不好的民族，只有不好的人。通过个人行为来评判国家有失公允。所以，当有人说乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的移民不好时，这只是偏见，可能是由于文化误解导致的。

我们需要对对方有深入的了解，以便更好地理解彼此。我们应该设法信任对方，不要害怕那些国籍或文化与我们不同的人。个人经历告诉我，不管你住在哪里、周围有什么样的人，我们生活的世界都需要相互信任和充满善意。

参考文献

- African Centre for Cities
2014 *Urban Informality and Migrant Entrepreneurship in Southern African Cities*. Conference Report, 10–11 February 2014. African Centre for Cities, University of Cape Town. Available from <http://imrc.ca/wp-content/uploads/2013/11/Cape-Town-Informality-Conference-Report.pdf>
- Americas Society / Council of the Americas (AS/COA)
2014 *Immigrants & Competitive Cities*, Get the Facts Series. AS/COA, New York. Available from www.as-coa.org/sites/default/files/ImmigrantsandCompetitiveCities.pdf
- Audretsch, D. and R. Thurik
2004 A model of the entrepreneurial economy. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 2(2): 143–166.
- Awumbila, M.
2014 Linkages between Urbanization, Rural-Urban Migration and Poverty Outcomes in Africa. Background Paper for the *World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Awumbila, M. and E. Ardayfio-Schandorf
2008 Gendered poverty, migration and livelihood strategies of female porters in Accra, Ghana. *Norwegian Journal of Geography*, 62(3): 171–179.
- Awumbila, M., G. Owusu and J. K. Teye
2014 Can Rural-Urban Migration into Slums Reduce Poverty? Evidence from Ghana. Working Paper 13. Migrating out of Poverty Research Programme Consortium, University of Sussex, Brighton. Available from <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/196216/>
- Basa, C., L. Villamil and V. de Guzman
2009 Migration, local development and governance in small towns: two examples from the Philippines. Working Paper No. 17. Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies, International Institute for Environment and Development (IIED), London. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10576IIED.pdf>
- Bedford, R.D. and G. Hugo
2011 Migration, urbanisation and new diaspora: reflections on future migration in the Pacific. Presentation at the Pathways, Circuits and Crossroads Conference, Immigration in the Second Decade of the 21st Century, Wellington, 12–13 December 2011.
- Berliant, M. and M. Fujita
2009 The dynamics of knowledge diversity and economic growth. Conference Paper, 56th Annual North American Meeting, Regional Science Association International, San Francisco, 18–19 November 2009.

- Bhagat, R.B.
2014 Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities in India. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Borjas, G.J.
1986 The Self-employment Experience of Immigrants. *The Journal of Human Resources*, 21(4): 485–506.
- Castaldo, A., P. Deshingkar and A. McKay
2012 Internal migration, remittances and poverty: Evidence from Ghana and India. Working Paper No 7. Migrating out of Poverty Research Programme Consortium, University of Sussex, Brighton. Available from <http://migratingoutofpoverty.dfid.gov.uk/files/file.php?name=wp7-internal-migration-remittances-and-poverty.pdf&site=354>
- Chan, K.W.
2012 Crossing the 50 Percent Population Rubicon: Can China Urbanize to Prosperity? *Eurasian Geography and Economics*, 53(1): 63–86.
- Cities of Migration
2012 *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration*. Maytree Foundation, Toronto. Available from http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf
- Constant, A., Y. Shachmurove and K. F. Zimmermann
2007 What Makes an Entrepreneur and Does it Pay? Native Men, Turks and Other Migrants in Germany. *International Migration*, 45(4): 71–100.
- Crush, J.
2012 *Migration, Development and Urban Food Security*. Urban Food Security Series No. 9, Queen's University and the African Food Security Urban Network, Kingston, Ontario, and Cape Town. Available from www.afsun.org/wp-content/uploads/2013/09/AFSUN_9.pdf
- Das, S., C. Ghate and P.E. Robertson
2015 Remoteness, Urbanization, and India's Unbalanced Growth. *World Development*, 66: 572–587.
- Deshingkar, P.
2011 Migration, remote rural areas and chronic poverty in India. ODI Working Paper 323 and CPRC Working Paper 163. Overseas Development Institute, London, and Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, Manchester. Available from www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5510.pdf
- Deshingkar, P. and J. Farrington (eds.)
2009 *Circular Migration and Multilocal Livelihood Strategies in Rural India*. Oxford University Press, New Delhi.
- Desiderio, M.V.
2014 *Policies to Support Immigrant Entrepreneurship*. Migration Policy Institute, Washington, D.C. Available from www.migrationpolicy.org/research/policies-support-immigrant-entrepreneurship



Ernst & Young Global Limited

- 2014 *Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level. Final Report.* European Commission, DG Justice, Brussels. Available from http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

European Commission

- 2008 *Supporting Entrepreneurial Diversity in Europe - Ethnic Minority Entrepreneurship / Migrant Entrepreneurship.* Conclusions and Recommendations of the European Commission's Network "Ethnic Minority Businesses". European Commission, Brussels.

Florida, R.

- 2002 *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, and Everyday Life.* Basic Books, New York.

Friedmann, J.

- 2005 *China's Urban Transition.* University of Minnesota Press, Minneapolis and London.

Fujita, M. and S. Weber

- 2003 Strategic Immigration Policies and Welfare in Heterogeneous Countries. Institute of Economic Research Working Papers, Kyoto University, Kyoto. Available from http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/download/attach/workspace/SpacesStore/1c3438bc-6679-4f4f-844c-96f335a95c64/coredp_2003_95.pdf

Glaeser, E. and A. Joshi-Ghani

- 2013 Rethinking Cities: Toward Shared Prosperity. Economic Premise No. 126. World Bank, Washington, D.C. Available from <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP126.pdf>

Guranton, G.

- 2014 Growing through Cities in Developing Countries. Policy Research Working Paper Series, No. 6818. World Bank, Washington D.C. Available from <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6818>

Hammarstedt, M.

- 2001 Immigrant self-employment in Sweden - its variations and some possible determinants. *Entrepreneurship & Regional Development*, 13(2): 147–161.

Hjerm, M.

- 2004 Immigrant entrepreneurship in the Swedish welfare state. *Sociology*, 38(4): 739–756.

Hoang, X., T. Dinh and T. Nguyen

- 2008 Urbanization and rural development in Viet Nam's Mekong Delta: Livelihood transformations in three fruit-growing settlements. Working Paper 14, Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies. International Institute for Environment and Development (IIED), London. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10555IIED.pdf>



- Hunt, J. and M. Gauthier-Loiselle
2009 How much does immigration boost innovation? IZA Discussion Paper No 3921. Institute for the Study of Labour (IZA), Bonn. Available from www.econstor.eu/bitstream/10419/35709/1/589802992.pdf
- Irastorza, N.
2010 *Born Entrepreneurs? Immigrant Self-Employment in Spain*. International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe (IMISCOE) Dissertations. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Jedwab, R., D. Gollin and D. Vollrath,
2013 Urbanization with and without Industrialization. Working Paper Series IIEP-WP 2014–1, Institute for International Economic Policy (IIEP), The George Washington University, Washington, D.C. Available from www.gwu.edu/~iiep/assets/docs/papers/Jedwab_IIEPWP_2014-1.pdf
- Joint Migration Development Initiative (JMDI)
2013 *Mapping Local Authorities' Practices in the Area of Migration and Development*. JMDI, Brussels. Available from www.migration4development.org/content/mapping-local-authorities%E2%80%99practices-area-migration-and-development-new-jmdi-report
- Jolly, S. and H. Reevew
2005 *Gender and Migration: Overview Report*. Institute of Development Studies, Brighton. Available from www.bridge.ids.ac.uk/reports/CEP-Mig-OR.pdf
- Kalitanyi, V. and K. Visser
2010 African Immigrants in South Africa: Job takers or job creators. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 13(4): 376–390.
- Kemeny, T.
2013 Immigrant Diversity and Economic Development in Cities: A Critical Review. SERC Discussion Paper 149. Spatial Economics Research Centre, London School of Economics and Political Science, London. Available from www.spataleconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0149.pdf
- Kerr, J., P. McDaniel and M. Guinan
2014 *Reimagining the Midwest: Immigration Initiatives and the Capacity of Local Leadership*. The Chicago Council on Global Affairs and the American Immigration Council, Chicago and Washington, D.C. Available from www.thechicagocouncil.org/publication/reimagining-midwest-immigration-initiatives-and-capacity-local-leadership
- Kloosterman, R.C., J. van de Leun and J. Rath
1998 Across the border: immigrants' economic opportunities, social capital and informal business activities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(2): 249–268.



- Koser, K.
2013 The business case for migration: Engaging with the private sector to encourage more proactive migration policies in the interest of economic growth and prosperity. *Migration Policy Practice*, III (5): 14–17. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal13_3Dec.pdf
- Massey, D., W. Axinn and D. Ghimire
2007 Environmental Change and Out-migration: Evidence from Nepal. Research Report 07–615, Population Studies Center, Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor. Available from www.psc.isr.umich.edu/pubs/pdf/rr07-615.pdf
- Matthey, L. and B. Steiner
2008 *Nous, moi – les autres. Les associations de migrants et la formation de l'identité : Une approche internaliste*. Commission fédérale pour les questions de migration, Berne. Available from www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_nous_f.pdf
- May, J. et al.
2007 Keeping London working: global cities, the British state and London's new migrant division of labour. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(2): 151–167.
- McKay, A. and P. Deshingkar
2014 Internal remittances and poverty: Further evidence from Africa and Asia. Working Paper 12. Migrating out of Poverty Research Programme Consortium, University of Sussex, Brighton. Available from <http://migratingoutofpoverty.dfid.gov.uk/files/file.php?name=wp-12---mckay-and-deshingkar-internal-remittances-and-poverty.pdf&site=354>
- Naudé, W.
2010 *Entrepreneurship and Economic Development*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2006 *Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*. OECD, Paris.
2013 *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD, Paris.
- Orozco, M.
2008 Remittances in Latin America and the Caribbean: Their impact on local economies and the response of local governments. In: *Decentralization and the Challenges to Democratic Governance* (Organization of American States, ed.) OAS, Washington D.C., pp. 25–44. Available from www.oas.org/sap/publications/2008/English%20Decentralization.pdf



- Oucho, J., L. Oucho and V. Ochieng
2014 Is migration the solution to poverty alleviation in Kenya? Rural-urban migration experiences of migrants from Western Kenya to Kisumu and Nairobi. Working Paper 21. Migrating out of Poverty Research Programme Consortium, University of Sussex, Brighton. Available from <http://migratingoutofpoverty.dfid.gov.uk/files/file.php?name=wp21-oucho-oucho-ochieng-2014-is-migration-the-solution-to-poverty-in-kenya.pdf&site=354>
- Potts, D.
2006 'Restoring Order'? Operation Murambatsvina and the Urban Crisis in Zimbabwe. *Journal of Southern African Studies*, 32(2): 273–291.
- Sassen, S.
2011 The Global City and the Global Slum. *Forbes*, 22 March. Available from www.forbes.com/sites/megacities/2011/03/22/the-global-city-and-the-global-slum
- Saunders, D.
2010 *Arrival City: How the Largest Migration in History is Reshaping Our World*. Random House, New York.
- Serageldin, M., F. Vigier and M. Larsen
2014 Urban Migration Trends in the MENA Region and the Challenge of Conflict Induced Displacement. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Sumption, M.
2014 *Giving Cities and Regions a Voice in Immigration Policy: Can National Policies Meet Local Demand?* Migration Policy Institute, Washington, D.C. Available from www.migrationpolicy.org/research/giving-cities-and-regions-voice-immigration-policy-can-national-policies-meet-local-demand
- Tacoli, C.
2011 Not only climate change: mobility, vulnerability and socio-economic transformations in environmentally fragile areas in Bolivia, Senegal and Tanzania. Human Settlements Working Paper Series: Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies – 28. International Institute for Environment and Development (IIED), London. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10590IIED.pdf>
- 2013 The benefits and constraints of urbanization for gender equality. Environment and Urbanization Brief-27. International Institute for Environment and Development, London. Available from <http://pubs.iied.org/10629IIED.html>
- Tacoli, C., G. McGranahan and D. Satterthwaite
2014 Urbanization, Rural-urban Migration and Urban Poverty. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. International Organization for Migration, Geneva.



- Teder, J. and M. Golik
2006 Ethnic minorities and entrepreneurship in Estonia. Paper presented at the 14th Nordic Conference on Small Business Research, Stockholm. Available from www.researchgate.net/publication/237684036_ETHNIC_MINORITIES_AND_ENTREPRENEURSHIP_IN_ESTONIA
- Tengeh, R. et al.
2012 Do immigrant-owned businesses grow financially? An empirical study of African immigrant-owned businesses in Cape Town Metropolitan Area of South Africa. *African Journal of Business Management*, 6(19): 6070–6081.
- The Hague Process on Refugees and Migration (THP)
2014 *Engagement with the Private Sector on International Migration: Mapping Study*. The Hague Process on Refugees and Migration, The Hague. Available from <http://thehagueprocess.org/engagement-with-the-private-sector-on-international-migration/>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)
2012 *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf
2013 *World Population Policies 2013*. United Nations, New York. Available from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/wpp2013.pdf
2014 *World Urbanization Prospects, The 2014 Revision - Highlights*. United Nations, New York. <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>
- United Nations Development Programme (UNDP)
2009 *Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development*. United Nations, New York. Available from <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>
- Van der Geest, K.
2011 *The Dagara farmer at home and away: Migration, environment and development in Ghana*. African Studies Centre, Leiden. Available from <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/17766>
- Van Ewijk, E.
2008 *Decentralized cooperation between Dutch municipalities and municipalities in migrant countries: Main developments and main theoretical debates illustrated by several case studies. Report for NCDO*. Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies, Amsterdam. Available from <http://hdl.handle.net/11245/2.66647>
2013 *Between local governments and communities: Knowledge exchange and mutual learning in Dutch-Moroccan and Dutch-Turkish municipal partnerships*. PhD Dissertation, University of Amsterdam, Amsterdam. Available from <http://dare.uva.nl/document/2/129540>

- Vigdor, J.L.
2013 *Immigration and the Revival of American Cities: From Preserving Manufacturing Jobs to Strengthening the Housing Market*. Americas Society / Council of the Americas (AS/COA), New York. Available from www.as-coa.org/sites/default/files/ImmigrationUSRevivalReport.pdf
- Vorderwülbecke, A.
2012 Entrepreneurship and Migration. In: *Global Entrepreneurship Monitor 2012 Global Report* (S.R. Xavier et al., eds.), Global Entrepreneurship Research Association, London, pp. 42-50. Available from www.gemconsortium.org/report
- Weber, D.
2012 Dealing with cultural diversity from a labour market perspective: Intercultural competencies for stakeholders. In: *Migration Policy Practice*, II (4): 23–26. Available from http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal_11Sept2012.pdf
- World Bank
2009 *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. The World Bank, Washington D.C. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>
- Zhu, Y.
2000 *In Situ* Urbanization in Rural China: Case Studies from Fujian Province. *Development and Change*, 31(2): 413–434.
2004 Changing Urbanization Processes and In Situ Rural–Urban Transformation: Reflections on China’s Settlement Definitions. In: *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban–Rural Dichotomy* (A.J. Champion and G. J. Hugo, eds.). Ashgate Publishing, Aldershot, pp. 207–228.
2014 In situ urbanization in China: Processes, Contributing Factors, and Policy Implications. Background Paper for the *World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Zhu, Y. et al.
2012 *Zhongguo De Jiudi Chengzhenhua: Lilun Yu Shizheng* (China’s in Situ urbanisation: Theories and empirical evidence). Science Press, Beijing. (In Chinese only)
2013 Rural-urban linkages and the impact of internal migration in Asian developing countries. An introduction. In: *Asian Population Studies*, 9 (2): 119–123.



WELCOME

Bienvenue

Chào Mừng

добро пожаловать

ДВРО РАЖАВАТ

어서오세요

مرحب

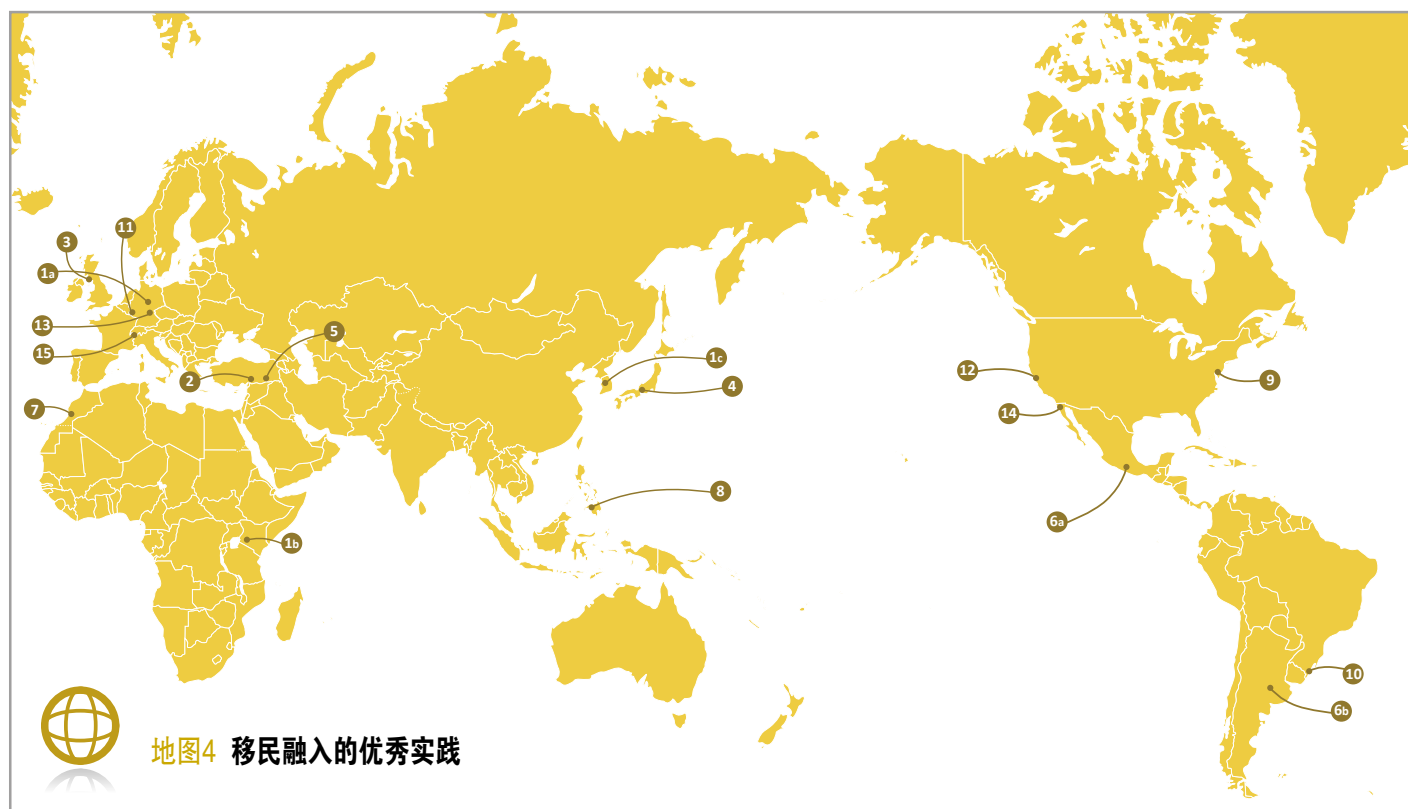
Bienvenido

歓迎

خوش آمدید

स्वागत





地图4 移民融入的优秀实践

1 (a) Berlin and other German cities (b) Nairobi, Kenya (c) Seoul, Republic of Korea

Text box 13: Examples of effective partnerships in health care

Networks of voluntary doctors are providing health services in German cities. A community health centre brings health care closer to people in Nairobi. Access to health care for undocumented migrants is facilitated in Seoul.

6 (a) Mexico (b) Argentina

Text box 18: Remittance policies in Mexico and Argentina

Mexican migrants in Texas contribute resources for improvement work in their regions of origin, with the financial support of the Mexican Government. The Argentinian Government supports a Bolivian cooperative for public infrastructure improvement projects in Toropalca, Bolivia.

11 Rotterdam, the Netherlands

Text box 23: Business–city partnership in Rotterdam, the Netherlands

Rotterdam implemented a formal partnership between the city and the private sector in order to improve labour market outcomes in the city and increase migrant community participation in the labour market.

2 Gaziantep, Turkey

Text box 15: Gaziantep: A story of inclusion

With the support of the local communities, the city has adopted a comprehensive programme for the Syrians displaced by conflict, providing adequate assistance and integration support, without undermining the well-being of host communities.

7 Moroccan transit cities

Text box 29: Need for improved national and local governance on migration management in Morocco

The Government of Morocco established an immigration policy to better attend to the basic rights of migrants and for the provision of services in support of cities hosting increasing numbers of transit migrants.

12 San Francisco and other US gateway cities

Text box 27: A legacy of sanctuary in gateway cities in the United States

Some US cities are not enquiring into an individual's immigration status, representing a more inclusionary attitude towards newcomers. Most of the gateway cities have either formal or de facto sanctuary policies.

3 Glasgow, Scotland, United Kingdom

Text box 24: Ethnic Entrepreneurship Programme in Glasgow, United Kingdom

Established in 2005, the Glasgow Business Gateway has employed a specialist ethnic adviser to investigate and tackle barriers to self-employment, and to help promote strategies for integration into wider Scottish society through business creation.

8 Naga City, the Philippines

Text box 25: Mainstreaming migration into local development planning in Naga City, the Philippines

Naga City pioneers the mainstreaming of migration and development in its local planning process through various projects with local research partners and international agencies, including IOM.

13 Stuttgart, Germany

Text box 28: Stuttgart, Germany: intercultural city – arrive, stay and shape

Stuttgart is a cultural and economic hub in Europe, with migrants from over 180 countries representing 40 per cent of its population. Migrants actively participate in integration programmes as collaborators or city employees.

4 Hamamatsu and other Japanese cities

Text box 6: Migration and localities in Japan: The Committee for Localities with a Concentrated Foreign Population

Established in 2001, the Committee promotes migrant integration through employment and language support for migrants, facilitation of migrant children's education and promotion of cultural understanding for host communities.

9 New York City, United States of America

Text box 1: How the American Community Survey is used in New York, United States of America

The annual American Community Survey provides information on New York's 3.1 million immigrants, representing 37 per cent of the city's 8.4 million residents, and is widely used by the city and its communities.

14 Tijuana, Mexico

Text box 5: A city where returning migrants and migrants in transit are offered assistance: Tijuana, Mexico

Established in 2013, the State Council for the Attention of Migrants provides support in Tijuana for returning migrants from the United States and migrants in transit.

5 Mardin, Turkey

Text box 31: Mardin, Turkey: Migrants as agents for city-making

Migrants from Mardin living in various European cities help their origin city achieve a global profile by promoting its historical, cultural, religious and socioeconomic facets, with support from the city leaders.

10 Porto Alegre, Brazil

Text box 30: Participatory budgeting and migrant inclusion in Porto Alegre, Brazil

Porto Alegre, in the southern part of Brazil, seeks social inclusion through participation of various groups, including internal migrants, in building the city infrastructures and institutions. Today, 15,000 locals take part in the participatory budgeting each year.

15 Vaud, Switzerland

Text box 22: Cantonal integration Programme of Vaud, Switzerland: Public policy challenges and objectives

The Canton of Vaud, which has the third highest proportion of foreign residents (32%) in Switzerland, established a public policy on integration and works closely in partnership with migrant associations.



管理人口流动的 城市合作

第 5 章

本章概要

- 今天，为了确保向数量迅猛增长的多样化的人口提供充足的基础设施和服务，需要制定新的政策和创新型的政策。由此，移民与移民治理成为城市规划和可持续发展的前沿问题。
- 在城市移民管理方面，国家与地方层面的政策不衔接构成了严峻的挑战。中央政府负责制定总体的移民政策，但经常忽略了移民带给地方层面的影响，例如住房、就业岗位和服务压力，以及城市行政管理方面的挑战。中央政府的移民政策与地方城市发展规划和承载能力之间的主要分歧多存在于财政经费方面。
- 高收入国家的一些城市在权限范围内积极地推行移民融入计划。在世界许多城市中，都可以看到建立制度结构来提升社会凝聚力的良好实例。与移民、移民社团建立合作十分重要。值得注意的是，在中低收入国家，城市当局缺乏采取类似措施的资源。
- 移民可以作为城市的建设者，在恰当的机会下，他们能够从历史、文化、宗教、社会经济生活等多个层面提升移居城市，使其享誉全球。



本章考察了地方政府对移民采取包容性和参与性管理所需要的一些城市治理条件，并研究了中央和地方政府如何在财政、预算和行政管辖方面进行协作，以创造机会使移民融入带来经济增长和全球竞争力的提升。

5.1 引言

整个世界正在经历城市化发展，带来的影响已经远远超出城市、大都市、特大城市、都市圈的边界，不仅使城乡间的界限变得极为模糊，城市、区域、国家乃至整个世界也因为联系日益密切而模糊了界限。城市的特征不仅是人口稠密、经济聚集和基础设施集中，它还是充满活力的地方，见证着更广阔的社会转型过程。因此，城市治理面临着协调复杂交织关系的挑战，同时政府施政还必须保持着城市发展。

人口流动是城市化的重大贡献因素，在狭义的人口变化和广义的社会转型中均有体现。移民通过在移民之间、与家乡以及更广泛的海外侨民在全球范围内长期保持沟通和制度化的联系以及资源交换，促进了城市中复杂交织联结的发展。移民在城市经济增长、低谷反弹和可持续发展中扮演着重要的角色。在迅速发展的城市中，移民经常是建筑师和建设者，他们还是服务提供者、企业家、雇员、创新者，并作为全球侨民的一份子，在国家之间牵线搭桥、做贸易、建立商业联系和提供人道主义援助。由于迁移流动模式多样化，移民们在自身所在地能够获得不同的机会。一个流动的、多样化的世界需要灵活的移民治理来应对变化和转型。

城市处于区、州、联邦甚至超越国家实体的不同层级，移民融入因而与各层级的治理关系紧密交织。从国家层面对迁入移民进行有效的管理，可以极大地促进地方经济发展，因为移民能够提供就业、刺激增长。然而，总体来说，城市并没有积极地参与影响移民流动的政策制定过程。城市公民权是一个实用的政策工具，运用得当可以进一步地促进移民融入，并是创造促进融入的机会结构的重要因素。

5.2 移民融入和 城市治理

城市治理的最大挑战是需要保证为日益增长的多样化人口提供充足的基础设施和服务。这需要采取新的和创新型的政策方法，积极地看待城市多样性，对所有社会阶层采取包容性方法。人口流动有助于全球的城市实现转型，城市和国家管理转型的方法对未来发展至关重要。因此，在城市规划和可持续发展中，移民与移民治理办法就成为前沿问题。

在目的城市，移民参与和移民融入对建立稳定、开放、生机勃勃的社区不可或缺，也影响着一个国家社会经济的未来。城市治理面临的最大挑战是为快速增长的多样化人口提供充足的基础设施和服务。近期，有关研究发现在所有主要新兴经济体中，有效地服务供应和城市之间联系密切（经济政策论坛、中国（海南）改革发展研究院，2013）。在实现更加包容的城市治理中，当前城市可以将当地的社会融合与经济增长和提升全球竞争力联系起来（大都会组织，2011）。



城市的多样性日益发展，需要新的和创新型的政策工具与治理安排，来积极地看待城市多样性，增加城市社会中多样化群体之间的互动与交流，并提升参与度来满足社群的需求（世界城市和地方政府联盟，2013）。在新的政策方法中，城市居民享有的平等权利和机会得到保证，同时弱势群体、妇女、儿童、老人和非正规移民需要的特殊社会与物质需求受到重视（世界城市和地方政府联盟，2013）。

由此，城市处于核心地位，要使从强调多元文化和移民融入转移到采取更包容性的方法来进行社区建设和调动公众（包括移民，而不是把他们排外）参与市政任务。一些地方措施，例如柏林的“社会融合型城市发展”项目，为整个社区提供了新的城市公民融入模式。在项目开展中，通过社区管理工作来对柏林全市范围内所有居民的就业、住房等各种社会状况进行监测。¹

采取整体方法促进社区发展十分必要，同样，视野不局限于传统的促进移民融入的行动主体也很重要。在一些国家的城市中，当地的主要治理行动主体缺位、不相关或者不愿意促进移民融入，放宽视野便尤为重要（经合组织，2011年）。在欠发达国家的城市中，强调城市“治理”和广泛合作带来了决策创新。例如，巴西的参与式预算（见专栏30，参与式预算和移民融入（Kingsley，2012）和南非融合发展计划。南非融合发展计划是整个城市政府和城市公民携手探索实现长期良好发展的最佳方法，努力解决工作、居住、服务等领域的种族隔阂（种族隔离带来的问题）。然而，依然有大量的人群被排除在城市政策制定和规划的过程之外（Stern，2012）。

在所有城市中，城市治理均应该内外双向审视，以便做好移民管理，获得最佳的发展成果。在当地有可负担得起的住房、医疗、新鲜空气、水资源和交通设施等，不但对促进移民融入和激发社区活力十分重要，还能够促进全球的经济的发展。地方城市促进融入和提升凝聚力的战略可以强化城市的竞争力，推动城市通过作为货物枢纽、知识中心、旅游目的地或汇款等方式，成功地与全球市场建立联结。这些城市更容易吸引技术移民、创新者、投资者、学生、海归和海外侨民，他们可以帮助城市获得投资于移民融入的红利。

城市移民的跨国实践——包括与家乡社区和海外侨民的长期沟通、制度化联系以及资源交换等，主导着他们的生活。在管理快速的城市转型时，要善用移民来寻求解决方案，因为他们可以在制定巧妙的移民政策和城市规划之间发挥着连接功能。当地移民社群可以参与广泛的意见征询，在融合式社区发展以及来源城市和移居城市的共同发展中扮演先锋。许多

1 详见：www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index_en.shtml。

合作伙伴，包括国际社会成员，可以有效地帮助不同国家建设知识库、能力与承诺，来制定优良的政策并开展实践。

联合国预计，到2050年，66%的全球人口（约63亿人）将居住在城市地区。城市人口增长模式不同，但是近90%的人口增长预期将发生在非洲和亚洲。人口流动有助于全球的城市实现转型，城市和国家管理转型的方式对它们的未来发展至关重要。因此，移民和移民治理便成为城市规划和可持续发展的前沿问题。

5.3

移民融入的 多层次治理

在城市移民管理的问题上，国家和地方的政策之间经常存在着断层。国家政策和许可能够管控移民进入特定的国家，但移民能否融入特定的城市或地区却解决不了，这要留待城市自己去解决。政策不衔接使得移民的数量和特点与目的城市的需求和能力之间不匹配。在高收入国家，一些城市在职权范围之内前瞻性地设计了促进移民融入的政策。值得注意的是，在中、低收入国家，城市政府部门往往缺乏资源来制定类似的举措。

国家政策和地方城市的需求、城市能力之间缺乏协调性和一致性，这是治理城市地区移民融入问题的核心挑战。中央政府通常负责制定总体的移民和居住政策，但是移民居住区带来的实际影响却在不同地方纷纷上演。比如，英国的移民政策是由国家政府制订的，但由于大多数移民定居在伦敦，伦敦市要负责提供移民对教育、住房和社会服务等公共服务提出的额外需求。国家政府对地方政府的预算分配不一定纳入了人口流动带来的需求增长（Travers等人，2007）。

此外，国家政策可能无法满足涉及移民问题的不同地区和部门的需求。比如，为方便家人团聚的准入政策可能满足不了当地对劳动力的技术需求（Sumption，2014），这也是美国目前讨论的问题：签证政策究竟有没有带来美国经济发展所需要的人才。更进一步讲，大都市、金融中心或者高科技产业区更容易吸引技术移民、投资移民和外国学生，同期其他地区可能也正在努力地吸引和留住这类本地人和外国工人。在澳大利亚、加拿大等国家，联邦和州政府在国家或省级的签证政策下，协同选择和调整移民工人的流向，使其满足社区的需求。专栏26展示出在美国政治系统的不同层次中如何进行移民治理。





美国的多层次移民治理²

在美国，移民政策是由不同层次的政府提出的。

联邦层次——制订高层次的移民政策，比如，关于无身份记录移民永久解决办法或者签证配额调整的条款等。还有一些直接或间接影响着新移民融入美国的国家法律，比如给予在美出生的新生儿公民身份，即便是无记录移民的孩子；又如《1964年民权法案》（Civil Rights Act of 1964）规定了因种族、肤色、宗教信仰和来源国而产生的歧视是非法的。

州层次——在制订各种政策和法律的时候具有很大的自主性。州立法机构主导着移民可以获得的机会结构，比如“梦想法案”（即《少数外来族群的发展、救济和教育法案》[Development, Relief and Education for Alien Minors Act]，英文缩写为“DREAM”）帮助移民们加强社会流动。州政府掌控着对移民服务、健康与教育，以及教育机构住校需求等的拨款。通常，主要由州立法机关而非联邦立法机构对外国文凭接受与否、专业执照鉴定、无记录移民是否颁发驾照、州内学费许可，以及是否执行联邦法律等做出规定。

城市层次——为了促进移民积极融入社会与经济发展，大中小城市的市长们都设立了办公室来提高服务水平，并通过与社区组织、学术机构和私营部门的合作来参与移民社区的管理。当政治、资金和其他资源匮乏，无法设立正式的移民事务管理实体时，城市计划就发挥出重要的作用，并且回应了大都市的具体需求，例如移民人口带来的经济发展和商业增长。“全球底特律”计划（Global Detroit）在本地区做了大量的协调移民融入和地方经济发展的努力，以振兴密歇根州东南部的经济。

国家和地方层面的政策不衔接是移民治理中的艰巨挑战（经合组织，2006）。国家层面的政策制定者追求整合和管控移民获得服务的渠道，城市却在移民包容度和移民融入方面遇到具体的挑战。美国庇护城市运动（见专栏27）就是地方管辖机构和积极分子为改革联邦移民政策、挑战联邦移民法律（被视为不公正、不合理）所做出的努力。

2 J. Kerr、P. McDaniel与M. Guinan：“重新构想中西部：移民措施与地方领导力建设”，芝加哥全球事务城市委员会，2014年；M. Price：“城市欢迎移民：美国大都会地区吸引和留住移民的地方策略”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：城市和移民——管理人口流动的新合作》背景论文。



美国门户城市的庇护遗留问题³

“庇护城市”（sanctuary city）一词通常是指给无记录移民和需要庇护者提供保护的美国城市和州，它们往往会通过拒绝当地官员或警察审查个人移民身份来进行保护。在过去的20年里，数十座城市用这个标签作为自己更包容地欢迎外来者的象征。大多数门户城市有正式的或在实践中执行的庇护政策。

在20世纪80年代，旧金山成为首批正式通过市级庇护政策的门户城市之一。在当时，这座城市正经历着难民涌入，他们是从萨拉瓦多和危地马拉的内战中逃离的。为了给这些没有被认定为难民的贫困群体提供服务，市政监事会通过了《1985年旧金山城市避难条例》。起初，《条例》是帮助来自萨拉瓦多和危地马拉的人，后来逐渐演变为保护这座城市中所有迁入移民的权利（Ridgley，2008）。

今天，多数人认为庇护城市源于20世纪90年代后期，人们为了应对《1996年非法移民改革和移民责任法案》限制移民获得城市服务所做出的努力。在21世纪初，更多城市采取了庇护政策来对抗国土安全部的第287号决议，该决议要求地方警察参与移民控制。但是现在，随着加州《2014年信任法案》（2014 TRUST Act）的颁布，整个州都成了庇护所。

一些欧洲城市在应对移民的公共服务需求时面临着特殊的政策挑战，这些移民身份在享受公共服务时受到限制，可他们却表现出强烈的对福利的需求。其结果可能是被正式或非正式地排除在福利体系之外，这点在非正规居住区表现得十分明显，例如马德里市郊的La Canada Real——欧洲最大的棚屋小镇，居民绝大多数是移民；以及柏林的Oranienplatz——一个抗议集中地，多数是拿着意大利人道救援身份的非洲避难者和移民，因而他们无权留在德国。虽然国家法律、政策和司法程序规定了移民的权利，但移民获得服务的情况仍然和国家与地方政府之间的关系紧密相关。移民经常需要在非正规社会网络的帮助下对复杂的规章制度和限制条件进行交涉（Price与Spense，2014）。

在移民进入劳动力市场方面，政策不衔接尤为显著，移民们的工作经常没有保障，报酬低，与他们的专业资格不相匹配。为了发展高效的职业培训，采取将商会、同行业、职业学校，以及社会企业等非营利部门都囊

3 M. Price：“城市欢迎移民：美国大都会地区吸引和留住移民的地方策略”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

括进来的多方参与的办法十分重要。（见专栏23，荷兰鹿特丹市：企业和城市之间的合作）。

成功的移民融入举措往往是为特定社区量身定制的计划。包容发生在不同层次，经常是国际合作、国家法律和地方政策共同作用的结果。在德国，一个高度联邦化的国家，地方政府享有宪法保障的自治权，今天几乎所有的城市都有自己的融合计划，并且与《国家移民融合法》（Immigration Law on Integration）和“国家融合计划”（National Integration Plan）（Bendel, 2014）中确立的约束性和可正式确立的融合目标相协调。专栏28举出了斯图加特市的例子。

专栏 28



德国斯图加特：多元文化的城市——到达、居住、塑造

根据2007年通过的《国家融合计划》和2005年新版《移民法》，德国的主要城市开始实行一项促进移民融合和多样性的政策。所有层级的政府（国家、联邦州和社区）、民间团体以及移民组织就《国家融合计划》中的教育、劳工、住房、文化活动、体育和老年人赡养措施达成一致。经费上采取分摊策略。国家提供资源支持开设促进融合的课程，为新移民和融入劳动力市场提供咨询，联邦州政府提供办学资金。但城市和社区越来越多地依靠私人基金会或欧盟外部资金的支持，以保障计划和措施的成功实施。

城市在《国家融合计划》中扮演了重要角色，因为大部分促进融合的努力都是在地方层面的日常互动中完成的。城市拥有长期融合越来越异质化人口的专业知识，因而能够在各自的东道社区内制定出成功的策略，来促进移民和少数族群的社会参与。此外，城市还需要面对融合失败产生的后果。

斯图加特市（以下简称“该市”）是巴登—符腾堡州的首府，位于欧洲腹地，是一个文化和经济中心，有着来自180多个国家的移民，占到城市总人口的40%。移民们作为合作方或者城市雇员，积极地参与融合计划。文化论坛（Forum of Cultures）是斯图加特市所有移民组织的联合会，大力地支持跨文化的交流。

该市通过向国内外联系网络中的其他城市和民间机构取经，试图建立起广泛适用的移民融合框架。例如，该市协调组建了一个社区工作小组，组员包括来自约30个城市的融合专员，以及联邦移民和难民办公室、德国城市联合会、学术机构和基金会的代表。工作小组印发了关于当前融合事务最佳实践的参考资料。

从整个欧洲来看，作为欧洲地方融合政策城市网络（The European Network of Cities for Local Integration Policies）的一部分，该市支持了35个欧洲城市的地方融合政策交流，并与欧洲改善生活和工作环境基金会

(The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)、欧洲委员会 (The Council of Europe)、欧洲城市 and 地区委员会 (The Council of European Municipalities and Regions) 以及地区委员会 (The Committee of the Regions) 建立了合作关系。通过多样的案例学习，各层级的政府有了优良高效的实践方案，以深入推进欧洲移民融合政策的未来发展。

该市还与五月树基金会 (The Maytree Foundation) 的“移民城市” (The Cities of Migration) 网络、美国德国马歇尔基金会 (The German Marshall Fund of the United States) 的“跨大西洋城市网络” (The Transatlantic Cities Network)、罗伯特博世基金会 (The Robert Bosch Foundation)，以及贝塔斯曼基金会 (The Bertelsmann Foundation) 合作，以孕育融合实践中的创新方案。

由斯图加特市市长Fritz Kuhn提供。

为了缩减开支，很多欧洲政府将融合重点事务纳入包括教育和就业方面的总体政策领域。然而，这种纳入主流的做法能否使国家和各级政府机构实现更好的协合尚未可知 (Collet与Petrovic, 2014)。在超越国家层面，欧盟设立了欧洲第三国国民融合基金 (European Fund for the Integration of Third-Country Nationals)。⁴但在世界上其他低收入地区，不太可能实现这种高度的融合。目前，关于不同的国家结构和政治体系如何影响移民政策，以及再进一步影响城市的发展与规划方面的研究极其匮乏，尤其是在低收入地区 (Caponio与Borkert, 2010)。所有城市都追求包容性和可持续的发展，但并不是每个城市都有资源和动力去实现这一目标。在高收入国家管理多样性的良好实践，换到面临快速城市化的中低收入国家，它们能在多大程度上适用尚且存疑。

来源国和目的国的移民政策都能对城市产生正面或负面的影响。在非洲、亚洲和欧洲，因为劳动力流动政策有局限、不充分而且不明晰，结果导致了大量非正规移民和非正规城市居住区的涌现。严格的边境管控政策则会使城市沦为“过境中心” (transit hubs)，滞留了赶赴目的地途中的移民。专栏29描述了撒哈拉沙漠以南地区的移民去往欧洲，而欧洲国家对他们采取限制性的政策，结果在摩洛哥造成了后果。从积极方面来讲，来源国实施海外工人计划可以收到巨额的汇款，再加上其他收益，能够促进当地的乡镇、城市和经济的发展。

4 详见欧盟网站的促进融合页面：<http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>。



摩洛哥： 国家和地方需要改进对移民的管理⁵

随着摩洛哥日益从一个移民输出国变为撒哈拉以南非洲人口的东道国，不同人权组织，包括国家人权委员会和各种移民社团，呼吁重新评估和改革摩洛哥的移民政策。2013年9月，国王穆罕默德六世宣布政府将开始制定新的、更加自由化的移民政策，会照顾到移民的基本权利和享受的基本服务规定。

2013年9月实施的政策中，一个关键特征是将特定类别的无记录移民予以特殊合法化。具备特殊合法化申请资格的人包括：具有两年及以上有效劳动合同；非该国公民但在摩洛哥居住五年以上；摩洛哥人的非本国公民配偶但共同居住两年及以上；合法的非摩洛哥公民的非本国公民配偶且共同居住四年及以上；满足上述任一条件的夫妇的子女；以及2013年底之前到达并患有严重疾病者。截至2014年10月，已经接到来自103个国家人口的近20000件合法化申请，其中将近一半获得批准（国际移民组织，2014）。

推动这项政策转变的是摩洛哥与欧盟签署的管理人口流动的伙伴关系，它包括一个再接纳协议，使摩洛哥的中央和地方政府在有效地和人道地管理返回摩洛哥的非本国公民问题上，承担更大的压力和责任。

摩洛哥的对外政策与合作、欧洲安全政策与经济状况，以及撒哈拉以南非洲地区的推动和拉力因素，正合力改变着摩洛哥的移民状况。只有移民输出国、过境国和接收国的政策决定可以通过移民来源国当地的发展以刹住这股移民趋势，而不是只关注目的国的容纳问题，马格里布地区的中央和地方当局才会停止需要更多的资源去治理、融合和服务于不断增长的人口（欧洲和地中海人权网络，2014）。

5 M. Serageldin、F. Vigier 与M. Larsen：中东和北非地区的城市移民趋势以及流离失所引发冲突的挑战，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市——管理人口流动的新合作》背景论文。

5.3.1. 促进移民融入的经费分担

移民获得服务的情况与国家与地方政府的关系极其紧密。除了发放公民身份，其他移民融入事项——语言学习、教育、公民意识、健康服务和公共安全保障等，都需要地方上从公共财政里出钱。然而，中央移民政策和地方城市发展计划与能力之间经常存在着巨大的脱节，尤其是在财政经费方面。

国家和地方政府的关系理得顺，联邦—地方治理结构便会适当地下放财政、预算和行政权力并保持灵活性。当中央政府将责任下放到地方当局，地方上又同公民社会成员，尤其是社区组织、移民社团、私营部门和其他利益相关者建立起了合作，便会利于向移民提供基础设施和基本服务（联合国人居署，2007）。

- 在意大利，预算权力和城市自治权都下放给地方政府，便于开展小规模的发展项目。在这种背景下，侨民和私人企业家参与的与移民来源国社区合作的跨区域项目十分蓬勃。例如，Ghanacoop计划⁶，就是在意大利摩德那省的加纳移民与加纳地方政府和企业建立伙伴关系，在加纳进行小规模的农业合作。其结果是促进了意大利的社区发展和加纳的社会经济发展。
- 在西班牙的加泰罗尼亚，国家和地方政府提供的合作发展基金支持地方上同摩洛哥、塞内加尔、哥伦比亚和其他移民社团与民间团体开展跨国合作发展项目。通过这种方式既加强了地方上的移民融入，又缔造出他们与其来源国之间的小型贸易联结（Acebillo-Baque与stergaard-Nielsen，2011）。
- 在中国，福建省福清市等城市的经济转型，很大程度上是因为地方政府拥有了外国投资项目的审批权，再加上海外福清侨胞的投资和对外国投资采取灵活的政策。福清和其他地区的发展促进了教育事业的发展，创造了工作机会，包括吸引了许多来自国内农村地区的民工。这也有助于缓和乡村人口流向拥挤的大城市的局面。

在中国，在缔造新的发展中心和使生产服务去中心化向城市边缘地区或更小城市扩散方面，城市化是比较成功的，但地方政府在为日益增长的城市人口提供服务时仍面临着巨大的社会和行政管理挑战。据报道，地方政府拥有国家一半的财政收入，却要负担全国80%的支出（《经济学人》，2014）

在非洲的不同地区，城市政府和服务提供者在处理人口快速增长带

6 Ghanacoop计划的详情请见：www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/sessions/92nd/oware_ppt.pdf。

来的住房和服务短缺问题时遭遇到巨大的挑战（Stren，2014）。在世界银行——帮助城市发展的主要机构——的倡导下，撒哈拉以南的非洲城市得越来越多地采用更加分权的、民主的地方政府治理结构（同上）。例如，肯尼亚的新宪法虽然赋予市政当局更多的权力去管理地方事务，但是大量的城市流离失所人群和非正规移民正考验着基层的管理能力（Haysom，2013）。非洲城市正与公民社会成员和其他主体一起寻求解决办法。例如，在南非，许多公共服务的私有化导致了弱势移民被排除在这些服务之外（经济政策论坛、中国（海南）发展改革研究院，2013）。但公民社会群体和小型商业网络能够通过非正规途径提供服务，尽管较之正规公共服务会更加不稳定（Clunan与Trinkunas，2010）。

在2008年经济危机后世界金融紧缩的大背景下，很多地方政府，即便在高收入国家，都被迫减少市级预算，包括用于移民融入的预算。这不仅导致移民融入责任下放到移民、邻里社区和公民社会群体层面，还致使社会服务私有化，以及社会福利体系要给公共和私营部门的合作增加支持。需要对能够最佳应对移民和城市治理问题的中央—地方合作模型做更多的研究，尤其是在不同的政治和财政体系中的经费和预算的分担管理。

参与式预算是为市级社会融合政策提供资金支持的创新型方法。它被广泛地运用到40多个国家中的1700多个地方政府中，尤其是在低收入国家，在那里尽管权利下放，市级政府的预算仍然很低。专栏30提供了巴西的案例（Cabannes，2014）。参与式预算通常只占市级预算的一小部分，经常低于10%。但它可以使市级的有限资源效益最大化，来提供城市居民最迫切需要的基础服务。它的成本效益也因为受到社区的监管而降低了维护成本。让城市居民参与到参与式预算中来，除了能够提升基础服务，还可以帮助营造出地方当局和城市居民之间的对话空间，从而实施联合决策（同上）。然而，参与式预算的方法也有其局限性。移民，尤其是非正规移民，属于最弱势的群体，经常被排除在参与性讨论之外。临时移民或循环流动的移民也不太会在某地方停留太久，因而无法了解和参与这种参与性的讨论会（Blaser与Landau，2014）。





巴西阿雷格里港市：参与式预算和移民融入⁷

阿雷格里港市位于巴西南部，是城市通过多样化群体（包括国内移民在内）的参与来寻求社会融合的典型例子。城市居民可以参加地方选举和其他讨论会，表达自己的需求，维护自身的基本权利，并参与城市组织机构的建设。在1990年城市议会设立后的七年之内，当地居民装备有下水道的比例从46%提升到95%。道路建设花销，尤其是在棚户区（贫民窟），增长了五倍。逃税比例降低，因为人们看到了他们的钱花到哪儿去了。还有，这个过程给了城市穷人发声的机会。在1995年，最穷的12%的市民构成了城市议会中三分之一的人数。今天，每年有15000名当地居民参加到参与式预算的讨论中，相当于每十个市民中就有一人或多或少地参与。

5.3.2. 提升城市公民权的务实方法

城市政策制定者们正做出积极的努力来提升社会凝聚力。在欧洲（如柏林、雅典、毕尔巴鄂和都柏林）和亚洲（中国福建省福州市、新加坡和日本的一众城市）的很多城市，都有很好的例子，体现出体制结构由联邦和地方层级当局共同构建。像柏林、都柏林和里尔等城市，也在与移民社团构建合作伙伴关系，以便提高移民群体的公民权利和政治参与度。

地方政府采取了惊人相似的措施来降低多样化居民群体之间的紧张关系，增强凝聚力（Fincher等人，2014）。城市融合政策通常比国家层面的移民治理更加务实。城市政策制定者更重视强化差异性为城市竞争力和社会凝聚力带来的积极影响，而不是把多样族群视作威胁。

如今，很多城市采用自身的移民管理和城市治理措施，用以弥合中央政府在移民治理和政策方面的不足。在阿根廷，布宜诺斯艾利斯省通过了一系列法律来保障每个孩子都有权利上学，所有人不论法律地位如何都能获得公共服务。这项法律比阿根廷国家的《2014年移民法》（Immigration Law of 2004）还要早几年通过，但是需要国家法律来促进实施。⁸

在地方层面鼓励移民的政治参与，是制度化地推进包容性的公民权利的方式之一。这样做城市可能会与移民社团建立合作，并在市政委员会中

7 P.Kingsley: “阿雷格里港的参与式民主”，《卫报》，2012年9月10日；详见：www.theguardian.com/world/2012/sep/10/participatory-democracy-in-porto-alegre [2014年12月16日登陆]。

8 2004年，阿根廷法律第25.871条（Ley de Migraciones de Argentina）特别承认了移徙是一项人权，支持移民融入社会，并在全国家给予他们平等地享受社会服务、公共商品、健康服务、法律平等、教育、工作和社会保障的权利。

委任移民代表。在一些欧洲城市，通常设立参与机构来促进移民的积极参与，例如柏林的“社会融合城市”（Socially Integrative City），里尔的“居民区委员会”（Neighbourhood Councils），都柏林的“都柏林城市社区论坛”（Dublin City Community Forum）；或者通过具体的计划，比如“公民的欧洲2007~2013计划”（Europe for citizens 2007-2013）——都灵从中受益良多（安永全球有限公司，2014）。居民区和社区委员会隶属于新的参与体系，它们使地方当局将公民参与、电子民主和参与式预算结合到一起。

此外，应该鼓励移民在城市选举中行使自己的投票权。在欧盟内部，成员国的流动公民可以参与地方选举。然而，很少有人行使这项权利，主要是因为信息不畅通（同上）。在欧洲，意大利的瑞吉欧市在促进移民享有完全公民身份和选举权方面先行一步。该市还因为开展2012~2014年跨文化对话项目⁹和贯彻欧洲委员会的指导意见而受到欧洲委员会（CoE）的表彰。

把城市公民的权利赋予无身份记录和未经批准的移民，是促进城市公民积极参与的务实办法。由于后一类人缺少法律文件，如果能向所有城市居住者提供城市身份证明而不论其移民状态，则能够使他们享有城市公共服务。在美国，纽约市给无记录移民发放了城市身份证，使他们能够开设银行账户，签定租房合同，获得图书馆卡以及享受其他服务。在都柏林，则允许所有居民，包括非公民，都能够在地方法选举中投票（Cities of Migration，2012）。

今天，把“公民权”（citizenship）和“城市”（cities）再联系到一起非常有必要，尤其当自下而上地行使公民权利时。城市人口统计的复杂性和城市对移民的吸引力，随着多样化群体和个人的政治参与进程，逐渐构成了公民权的条件和需求。如今的城市空前多元化，这强调了公民权的形式，在提高公民参与度的同时，要更加注意差异性（Painter，2005）。

在高收入国家的城市里，人们越来越期待移民们应该积极地促进自身的社会经济融入。近期，“多样性”项目（Diversity）对高度多样化的欧洲城市（包括安特卫普、雅典、布达佩斯、莱比锡、塔林、华沙和苏黎世）的研究发现：很多城市愈发强调公民的社会流动性，并出台政策来保障人人享有公平的机会，而不是结果。但是，这些政策对于创新和创业的公民有所倾斜，所以需要更精细地调整，以便不伤害弱势群体（Van Kempen，2014）。

从移民角度看，有证据显示移民认同东道城市。近期的研究显示，法

9 欧洲委员会推荐的瑞吉欧2012~2014年跨文化对话项目及实施，详见：www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/Reggio%20intercultural%20strategy.pdf。

国、德国、英国和美国的移民和少数族群成员更认同移居的城市而不是已经离开的国家。因此，乡镇和城市在创造共享社区和共同目标感上扮演着独特角色（Ash、Mortimer与Oktem，2013）。通过移民志愿活动，可以自下而上地强化移民对东道城市的认同。2012~2014年志愿服务促进基层融合项目（The Grassroots Integration through Volunteering Experiences 2012-2014, GIVE）是欧盟赞助国际移民组织实施的，在都柏林、海牙、维也纳和伊普斯维奇四个地方进行试点。该项目的整体目标是提高移民对多样化事务和新社区的参与度，帮助营造出包容性的邻里社区。该项目也通过启发公众，提高了大家对移民和多样性的认知。¹⁰

最后，很多城市认识到应该强调和发扬具体的城市身份。城市通过活动、论坛和研讨会等，在不同场合庆祝居民的文化多样性和当地的社区融合。其中主要例子有都柏林的“社会融合周”（Social Inclusion Week）和“同一座城市，同一种人”（One City One People），柏林的“文化嘉年华（Carnival of Cultures），以及都灵的“外国人在意大利做生意”主题论坛（Starting a Business by Foreigners in Italy）（安永全球有限公司，2014）。

大多数优秀实践只有在联邦和地方政府给予政治保障，城市对多样性采取友好政策——例如维也纳的“融合导向的多样化政策”（Integration Oriented Diversity Policy），并配合着促进实施的体制框架，才能够真正地展开。在世界上的主要案例有：

- 纽约市前市长Michael Bloomberg设立了一个移民事务办公室，为世界其他城市处理移民事务和促进融合树立了榜样并提供资源。¹¹
- 柏林的移民和融合事务专员与参议院代表为柏林参议院提供咨询，给予融合政策和打破移民融入壁垒方面的建议。¹²
- 雅典设立了融合委员会，有23个移民社团积极地参与，根据反歧视原则解决种族主义问题。¹³
- 毕尔巴鄂设立了地方移民委员会，作为城市国际化的一部分，前瞻性地推进外国人参与城市生活。¹⁴
- 都柏林城市委员会设立了融合办公室，出台了基于“迈向融合：城市的战略框架”多边战略的十点承诺宪章。¹⁵

10 详见：<http://www.give-project.eu/en>。

11 详见：www.nyc.gov/html/imm/html/home/home.shtml。

12 详见柏林市政府官网：www.berlin.de/lb/intmig/aufgaben/index.en.html。

13 Gjorgos Kaminis市长在2014年6月于巴塞罗那举行的“移民、人口流动和发展市长论坛”上讲述。

14 平等、合作与公民权利政务委员O. A. Martinez在2014年6月于巴塞罗那举行的“移民、人口流动和发展市长论坛”上讲述。

15 [www.dublin.ie/uploadedFiles/Culture/Towards Integration Final.pdf](http://www.dublin.ie/uploadedFiles/Culture/Towards%20Integration%20Final.pdf)。



- 在意大利，瑞吉欧市投资设立了非营利性社会机构Mondinsieme跨文化中心（The Mondinsieme Intercultural Centre）来帮助移民融入。¹⁶
- 中国福建省设立了对外开放省级办公室，帮助地方政府更加灵活地对待外国投资者，他们很多人是华侨华人（Zhu，1999）。
- 新加坡拥有快速增长的移民人口，设立了一个国家融合委员会，随后在2009年设立了社区融合基金，以促进移民和地方社区之间的互动与和睦相处（Yeoh与Lin，2013）。
- 在日本，外国人口集聚地委员会是为市长设计务实的解决方案的智囊，以应对城市移民多样化所带来的挑战（参见专栏6）。

5.4 移民是 城市的建设者

移民可以作为城市的建设者，在恰当的机会下，他们能够从历史、文化、宗教、社会经济生活等多个层面提升移居城市，使其享誉全球。

城市处于多层级的关系中，上至州、联邦和超国家实体，下至社区、邻里和移民群体。克服国家移民政策与地方需求和能力之间的分歧等因素，是城市移民治理的主要挑战之一。

超国家层面的规则，如世界贸易组织规则；规定了区域经济群体的协议，如欧盟委员会；以及各种国家和地方管辖权都影响到移民的经济融合、就业前景、工资和创业机会。而且，城市有特定的治理、文化和历史制度结构，也促进形成一个“区域化的机会结构”（territorialized opportunity structure）（Glick Schiller与Çağlar，2009）。

城市和移民之间可以互惠互利。因此，有必要了解城市在全球体系中的经济、政治和文化定位以及移民融入具体地区的能力（Glick Schiller与Çağlar，2013）。马尔丁市的故事展现出城市领导者在城市重建和重新定位方面的努力，以及流出人口在机会结构的特定节点中与城市重新建立关系的努力。它描绘了移民群体带来的多样性的具体表现如何变为城市发展的资产，并协助提升城市在世界中的地位。它还表明移民作为历史、文化、宗教多样性的承载者和经济发展的促进者，如何参与了城市建设进程。（见专栏31）。

16 www.annalindhoundation.org/members/fondazione-mondinsieme-del-comune-di-reggio-emilia-0.



土耳其马尔丁：移民——城市建设的促进者¹⁷

马尔丁是土耳其的边境城市，与邻国叙利亚、伊拉克和整个中东有着历史性的商业、文化和宗教联系。几个世纪以来，它已经成为多民族、不同宗教信仰人口的家乡，但近几十年，这里的亚美尼亚人、叙利亚基督徒和库尔德人一直在流出，特别是在20世纪80年代和90年代的武装冲突期间。马尔丁的地方经济遭到摧毁；城市人口下降，城市在国家政治力量、资本投资、国际人才数量、全球与区域经济中的地位中均丧失了影响力。从这里移民海外的叙利亚人保持了与欧洲和世界上数个地方的跨区域联系，但没有与家乡马尔丁保持联系。

20世纪90年代，地方和国家政府做了多项努力来振兴马尔丁的经济和发展，均告以失败。时至21世纪最初十年，移民海外的叙利亚人建立起双边互助组织Karfo，使情况快速改观。欧洲各地马尔丁流出的叙利亚基督徒回到马尔丁，部分人重新在这里定居，越来越多地参与到几个发展项目之中。

土耳其的欧盟候选国资格和欧盟的监管制度提供了机会，移民海外的叙利亚人和在马尔丁的叙利亚人成为城市发展中的宝贵资产。讽刺的是，在维也纳、苏黎世、斯德哥尔摩等城市的马尔丁移民在加强与家乡联系的同时，也加强了他们与欧洲机构和居住地的联系。他们在欧洲的基督教组织中变得更加活跃。

马尔丁的案例表明海外马尔丁人如何成为重新建设家乡的促进者。作为宗教少数派，他们有助于重新确立马尔丁与全球、区域和国家之间联结的参数。在土耳其作为欧盟候选成员国期间，在马尔丁的叙利亚人、流出人口与城市的重新联系，成为特别重要的文化和宗教多样性的资产。在土耳其，叙利亚人口的存在、福祉和至高的宗教自由对土耳其国家声称的宗教和文化差异容忍度十分重要。

从马尔丁移居海外的叙利亚人曾经流离失所，现在则变成城市复兴、振兴旅游业和重塑城市品牌的积极促进者。旅游，特别是宗教和古迹旅游，已经变成马尔丁经济增长的主要领域之一。¹⁸在欧洲的马尔丁叙利亚移民和他们同马尔丁的联结，连同马尔丁的历史、文化、宗教多样性遗产，在该城市期望和努力获得超国家组织（例如联合国教科文组织和欧

17 A. Çağlar: “人口移徙城市的趋势、挑战和新机遇”，2014年；国际移民组织（日内瓦）《世界移民报告2015：移民和城市：管理人口流动的新合作》背景论文。

18 对马尔丁的叙利亚流出口回流的分析并没有考虑近期该地区战争状况的发展。

盟) 对其的认可和重新定位中很重要。这些超国家组织, 反过来, 又提升和塑造了从这里流出的叙利亚人在马尔丁市的过去和未来、在该市复兴和复原计划中的位置。

移民可以帮助城市在全球舞台中进行定位。在来源城市和目的城市, 促进移民融入的地方战略都能够加强城市参与全球商业活动时的谈判地位。吸引并留住城市必需的高技能人才、创新者、投资者和学生, 可以让城市获得投资促进移民融入的红利。移民有助于城市进行转型管理,¹⁹因为他们既能在有效的移民政策和城市规划之间建立连接, 又与全世界保持联系。通过作为货物枢纽、知识中心和旅游目的地(马尔丁的案例), 或者通过汇款等方式与全球市场建立联结的城市, 为长期利益考虑可能会吸引技术移民。在当今世界, 人们越来越多地在国家和城市之间流动, 灵活的国家政策允许接受双重或多重国籍的公民, 或者允许外国留学生、企业家和创新者获得永久居留资格, 这些可以使城市在增加社区数量的同时, 变得更加具有全球竞争力。

5.5 结束语

移民融入发生在地方层面, 但移民和居住政策通常是由中央政府制定的, 并不针对地方情况。因此, 移民获得服务的情况与中央—地方政府的关系密切。中央政府制定的移民政策与地方城市发展规划和能力建设上经常存在着巨大的分歧。移民包容性城市需要有财政、预算和行政权力并保持灵活性。

城市应认识到公民权是多样化群体和个人谋求政治参与的需求。由于移民乐于认同东道城市, 城市通过给予他们“城市公民身份”的实用做法, 可以在营造共享型社区和共同目标中发挥出独特的作用。移民也可以作为城市的建设者, 帮助城市提升在全球经济和政治等级中的地位。

19 见国际移民组织2014年在哥伦比亚举行的第七届世界城市论坛网址: www.iom.int/news/iom-actively-participates-7th-world-urban-forum-held-medellin-colombia。



移民之声

“



跨越大洋建立的家庭联系： 在里斯本工作的巴西母亲

十年前，莉迪亚来到里斯本攻读硕士学位。她最初只想在葡萄牙学习，然后回到家乡巴西找一份工作，建立生活。在故乡城市福塔雷萨，她已经是大学讲师了。十年过去后，莉迪亚仍然住在里斯本。她获得传播科学博士学位后，现在在里斯本自治大学教书，同时也是一名研究员，享受着“美好、迷人、文化丰富、最重要的是安全”的城市生活。虽然莉迪亚觉得她很好地融入了里斯本并感觉像在家乡一样，但仍不得不面临着很多挑战和一些歧视，生活并不总是容易的。她有时候被人提醒是个外来人。“我总觉得自己不得不面临着比本地人更多的困难”，说这话时她口气有些忧伤。

不过，莉迪亚已经努力地克服困难并在葡萄牙建立了紧密的纽带，她在这里成了家。两年前，她与伴侣一起收养了一个可爱的7岁葡萄牙小姑娘。莉迪亚骄傲地成为母亲，她宣称收养过程中一切很顺利，“没有因为我来自巴西而出问题，我的申请获得批准，”她说。现在，莉迪亚与家人住在新买的公寓中，公寓坐落在邻近城市中心的一个非常安静的社区里。

莉迪亚喜欢住在里斯本，她回巴西也很容易。“我争取每年至少回巴西一次。回到巴西与家人和朋友在一起对我来说很重要。机票很贵但是从里斯本直航！”她解释道。莉迪亚也积极地参与城市的文化和政治活动：她行使投票权，积极了解公共活动，是移民社团的成员，还参加很多文化项目。现在，莉迪亚正尝试组织活动鼓励朋友们为一个城市项目投票，该项目旨在建设自行车停放点。“我女儿想要一辆自行车，但我们不知道该停放在哪里。我正考虑在Facebook中组织一个活动来最大限度地收集选票，这样项目将会实现，女儿也能拥有自行车了！”

当被问到未来五年的规划时，莉迪亚毫不犹豫地回答：“在这里！我觉得我会在里斯本，与我的伴侣、女儿住在同一间公寓里。既然我有一个葡萄牙女儿，我想看着她在这里长大。我只想要一份更稳定的工作合同。”她微笑着结束了谈话。

参考文献

- Acebillo-Baqué, M. and E. Østergaard-Nielsen
2011 Local dynamics of codevelopment and migrant incorporation in three Catalan cities. Paper presented at the International RC21 conference, 17 June 2011. Available from www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs2/Session%203/3-1-Acebillo.pdf
- Ash, T.G., E. Mortimer and K. Öktem
2013 *Freedom in Diversity: Ten Lessons for Public Policy from Britain, Canada, France, Germany and the United States*. Dahrendorf Programme for the Study of Freedom, St Antony's College, University of Oxford, Oxford. Available from www-old.sant.ox.ac.uk/esc/FreedomRev10.pdf
- Bendel, P.
2014 *Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels*. Migration Policy Institute, Europe, Brussels. Available from www.migrationpolicy.org/research/coordinating-immigrant-integration-germany-mainstreaming-federal-and-local-levels
- Blaser, C. and L. Landau
2014 Managing migration in Southern Africa: Tools for evaluating local government responsiveness. Migrating out of Poverty Working Paper 20. University of Sussex, Brighton. Available from http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/MigratingOutOfPov/WP19_Blaser-Landau.pdf
- Cabannes, Y.
2014 Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field. Human Settlements Working Paper. International Institute for Environment and Development, London. Available from <http://pubs.iied.org/pdfs/10713IIED.pdf>
- Caponio, T. and M. Borkert (eds.)
2010 *The Local Dimension of Migration Policymaking*. International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe (IMISCOE) Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam. Available from www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oapen.org%2Fdownload%3Ftype%3Ddocument%26docid%3D350732&ei=sYFtVZ7_MoaigwSTt4DICQ&usg=AFQjCNHyVkGUJTVKw1JpbaGqEZQQU5DGLA
- Cities of Migration
2012 *Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration*. Maytree Foundation, Toronto. Available from http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf
- Clunan, A.L. and H.A. Trinkunas (eds.)
2010 *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford University Press, Stanford.

Collett, E. and M. Petrovic

- 2014 *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion*. Migration Policy Institute Europe, Brussels. Available from www.migrationpolicy.org/research/future-immigrant-integration-europe-mainstreaming-approaches-inclusion

Economic Policy Forum (EPF) and China Institute for Reform and Development (CIRD)

- 2013 *Report on 2013 EPF Roundtable Meeting on Urbanization and Migration: Creating Equitable Access to Basic Service*. 3 November 2013, Haikou, Hainan Province, PR CHINA. Available from www.economic-policy-forum.org/wp-content/uploads/2014/02/Hainan_Documentation1.pdf

Ernst & Young Global Limited

- 2014 *Evaluation of the Impact of the Free Movement of EU citizens at Local Level*. European Commission, DG Justice, Brussels. Available from http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN)

- 2014 *Analysis of the Mobility Partnership signed between the Kingdom of Morocco, the European Union and nine Member States on 7 June 2013*. EMHRN, Copenhagen. Available from http://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/03/PM-Morocco_Final-Version-EN.pdf

Fincher, R. et al.

- 2014 Planning in the multicultural city: Celebrating diversity or reinforcing difference? *Progress in Planning*, 92: 1–55.

Glick Schiller, N. and A. Çağlar

- 2009 Towards a comparative theory of locality in migration studies: Migrant incorporation and city scale. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(2): 177–202.
- 2013 Locating migrant pathways of economic emplacement: Thinking beyond the ethnic lens. *Ethnicities*, 13(4): 494–514.

Haysom, S.

- 2013 *Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability*. Overseas Development Institute, London. Available from www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8444.pdf

International Organization for Migration (IOM)

- 2014 La mise en œuvre de la nouvelle approche migratoire au Royaume du Maroc. *Lettre d'information* no. 24 Maroc. Août-Octobre. IOM, Geneva. Available from www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/rabat-newsletter-FR-October-2014.pdf

Kingsley, P.

- 2012 Participatory democracy in Porto Alegre. *The Guardian*, 10 September. Available from www.theguardian.com/world/2012/sep/10/participatory-democracy-in-porto-alegre



Metropolis

- 2011 *Integrated Urban Governance: The Way Forward*. Metropolis, World Association of the Major Metropolises, Barcelona. Available from www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/documents/c3-metropolis-urban-governance-eng.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

- 2006 *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*. OECD, Paris.
- 2011 *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. Development Centre Studies, OECD, Paris. Available from www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/tackling-the-policy-challenges-of-migration_9789264126398-en

Painter, J.

- 2005 Urban citizenship and rights to the city. Background Paper for the Office of the Deputy Prime Minister, Centre for the Study of Cities and Regions, Durham University, Stockton-on-Tees. Available from www.dur.ac.uk/resources/cscr/odpm/Urban_Citizenship.pdf

Price, J. and S. Spence

- 2014 *City-Level Responses to Migrant Families with Restricted Access to Welfare Benefits*. Centre on Migration, Policy, and Society, Oxford University, Oxford. Available from www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Report_City_level_responses.pdf

Ridgley, J.

- 2008 Cities of refuge: immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities. *Urban Geography* 29(1): 53–77.

Stren, R.

- 2012 Cities and politics in the developing world: Why decentralization matters. In: *The Oxford Handbook of Urban Politics* (P. Mossberger and S. E. Clarke, eds.). Oxford University Press, Oxford, pp. 567–589.
- 2014 Urban service delivery in Africa and the role of international assistance, *Development Policy Review* 32(S1): s19–s37.

Sumption, M.

- 2014 *Giving Cities and Regions a Voice in Immigration Policy: Can National Policies Meet Local Demand?* Migration Policy Institute, Washington, D.C. Available from www.migrationpolicy.org/research/giving-cities-and-regions-voice-immigration-policy-can-national-policies-meet-local-demand

The Economist

- 2014 Special Report on China: Building the Dream. *The Economist*, 19 April. Available from www.economist.com/news/special-report/21600797-2030-chinese-cities-will-be-home-about-1-billion-people-getting-urban-china-work

Travers, T. et al.

- 2007 *Population Mobility and Service Provision: A Report for London Councils*. London School of Economics, London. Available from www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/London/pdf/populationmobilityandserviceprovision.pdf

Van Kempen, R.

2014 Governing Diversity. DIVERCITIES Policy Brief Number 2, European Commission, Brussels. Available from www.urbandiversitycities.eu/wp-content/uploads/2013/05/DIVERCITIES_Policy_Brief_2.pdf

United Cities and Local Governments (UCLG)

2013 *For a World of Inclusive Cities*. Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights of the UCLG, Barcelona. Available from www.uclg-cisd.org/en/observatory/reports/world-inclusive-cities

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

2007 *International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities*. United Nations, Nairobi. Available from www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf

Yeoh, B.S.A. and W. Lin

2013 Chinese Migration to Singapore: Discourses and Discontents in a Globalizing Nation-State. *Asia and Pacific Migration Journal* 22(1): 31–54.

Zhu, Y.

1999 *New Paths to Urbanization in China: Seeking More Balanced Patterns*. Nova Science Publishers, New York, p. 131.



The background of the page is a photograph of several people, primarily women, gathered around a table. They appear to be working on or reviewing documents. The scene is overlaid with a semi-transparent red rectangle in the upper half and a red silhouette of a city skyline at the bottom. The text '结语' is centered within the red rectangle, and '第6章' is centered over the skyline silhouette.

结 语

第6章

迁移到城市的移民正掀起热潮

有史以来第一次全球城市人口占了大多数。《世界移民报告2015》提醒人们关注城市移民人口比例越来越大这一现象。移民在当下最为热潮，大量人口从乡村迁移至城市居住区，成为突出的城市现象。对于各地城市来说，多样化是城市生活的真实写照。随着国内和国际移民活动的持续增多，人口多样性应该成为城市治理和发展政策中的重要考量。在发达国家中，面对多样化人口混居的挑战，越来越多的城市探寻方法来建设机构能力，强化伙伴关系，把多样性转化为资产。但在发展程度较低的国家，资源匮乏使得城市当局无法应对这种挑战，结果导致移民和东道社区之间的紧张局面，并出现了极度贫困的移民贫民窟。

迁移到城市的移民带来挑战和机遇

由于缺乏正规的移民途径，移民向城市迁移时往往会利用非正规的或者非法的渠道。进入城市后，移民经常马上面临着住房、就业和获得诸如医疗保障等其他基本服务的困难。在欠发达国家，移民是导致城市边缘地区（近郊）出现许多非正规居住区的重要原因。在这些地方，移民只能在非正规的经济部门从事低收入甚至带有剥削性质的工作。

移民迁移到城市是为了寻找生计，也为了逃离在原居住地的社会经济压力和其他压力。然而，迁移可能会增加他们面对伤害的脆弱性，并降低他们走出困境的能力。移民者可能发现，他们身处的城市环境更像是场灾难。由于缺乏住房、工作和社会服务，他们难以应对城市环境。城市中的危险不均衡地加诸在城市贫民中的移民们身上。由于语言不通、知识欠缺，再加上行政和法律等壁垒，更加剧了他们的困境。大量流离失所的人群涌入城市地区，也为提供人道主义救助带来了危险和挑战。

尽管如此，在非正规居住区，移民者仍然可能在缺少基本服务和基础设施的情况下找到容身之所和收入来源。为了应对充满未知的城市环境，移民家庭可能会采取循环迁移、临时迁移以及通勤往来等方式作为人口流动或生存的策略。这种实践在快速城市化的亚洲和非洲城市中很常见，尤其是在中国、印度、加纳和肯尼亚。这种迁移模式在建立农村来源地和城市目的地之间的联结中发挥了重要作用。这些联结对个人、家庭和社区都有着多方面的积极影响。城市和农村社区存在着共同发展的潜力，但这需要移民和当地政府与社区之间建立合作，并得到国家政府的支持。

在城市层面探索解决移民问题，有助于理解移民对当地政治经济的影响，以及移民和城市发展之间的密切联系。这么做有助于将关注点从质问人们为什么移民转移到移民们如何工作、生活和缔造生活环境上来。不同

发展程度的城市都有不断增加的流动性、多样化人口需要管理。在发达国家，人口多样性主要是国际移民带来的；在欠发达国家，更多是源于国内移民，并受到国际上南—南移民增长的些微影响。¹

本报告承认国际和国内移民的状况千差万别，富裕国家、新兴国家和贫穷落后的国家处理移民问题时的能力也有差距，但报告积累了大量的证据，证明各种迁移和人口流动模式都对城市发展具有潜在的益处。在提升移民福祉的同时，最大化地发挥出新型人口流动模式带来的发展利益，城市必须制定包容性的政策，为移民提供基本的服务，并促进他们融入经济社会生活。

移民是城市治理中资源丰富的合作伙伴

移民可以在城市发展、恢复力建设和可持续发展中扮演关键角色。在迅速发展的城市中，移民经常是建筑师和建设者，他们还是服务提供者、企业家、雇员、创新者，并作为全球侨民社群的一份子，他们可以促进城市和国家之间的商业和人道主义事业的发展。他们通过持续的全球交流、机构联系，以及移民者、来源社区和更广阔侨民社群之间的资源交换，可以为增进城市之间的联结做出贡献。

移民群体是城市恢复力的构建者：通过资源交换和提供支持，移民者在家乡和东道社区的恢复力建设上发挥出重要的作用。移民及其网络能在很大程度上帮助社区管控风险。大多数移民都是健康且富有生产力的人，他们掌握着多种技能，可以增强城市的预防、应急和恢复能力，这点在老龄化的社会中尤为重要。

移民是地方发展的促进者：移民在构建来源城市和目的城市之间的联结，以及把移民活动纳入地方发展计划中起到核心的作用。大量移民人口的涌现建立并维系了城市之间的联结。移民和海外侨民在支持城市之间建立地方去中心化的发展合作，以及促进或从事相关活动中（例如，为来源地社区提供专业知识和信息）发挥了重要作用。

移民群体是城市的建设者：移民可以帮助城市提升在全球经济和政治层级中的地位。在恰当的机会下，他们可以通过提升一座城市的历史、文化、宗教和社会经济财富来实现这一目标。

城市和移民之间可以互惠互利。城市若想提升自身在全球体系中的经济、政治和文化地位，应善用辖区内移民人口带来的潜在发展机遇。

1 在全球大多数发展中国家中，外国出生城市人口的连贯性、时效性和比较性数据十分缺乏。



城市治理需要移民参与

在城市层面探索解决移民问题，需要对移民治理进行仔细研究。对人们的照顾和行政管理发生在城市、自治市和社区层面，发生在移民、多样性和城市管理的交集处。高效的城市治理能够提供行之有效的解决办法，满足当地的住房、医疗、清洁空气、水和绿化空间等需求。这对促进移民融入、提升社区活力并促进全球经济发展十分关键。城市提供服务对移民融入和社区发展都十分重要。为促进移民的社会融合与地方发展，城市有必要提供可负担得起的住房（Collier与Venables，2013）。城市提供便捷的交通利于移民获得工作，进而会刺激经济的增长。如果想让移民为城市发展带来经济红利，在社会融合战略上进行投资是十分必要的（Çağlar，2014）。

在实际层面，管理良好的移民活动和城市发展之间的联系提供了最有利的证据，表明在全球化的背景下，对迁移和城市化采取限制性政策会阻碍发展。国际社会和学者重新燃起对城市的再思考，市长们和城市政策制定者们则开始把美国等主要移民目的国的移民改革视作城市经济发展的亟需举措。城市公民成为促进发展的行政工具。一座城市对国际人口的开放程度会转化为与外部世界进行商业往来的能力，并会增强与全球市场的经济、投资、贸易联系²。一座城市吸引国际人口并使他们贡献于本地未来发展的能力³，是衡量城市未来可持续发展的重要参照。这样的城市会通过包容性的公共政策并发挥公民社会、移民社团的力量来保障移民在城市中享有的权利⁴。因此，提出以下建议：

城市要制定促进移民融入的政策：城市需要认知和了解移民社区。城市不仅为移民提供服务，还需要雇佣他们，帮助他们进入正规劳动力市场，并鼓励少数民族和移民领导的商业活动进入市场供应链。最重要的是，城市承担着治理责任，不管在来源城市还是目的城市，市政当局都能够为移民融入制定政策框架。

当城市投资于人时可以实现可持续发展：城市快速发展对基础设施、环境和社会结构都造成了影响，经常难以持续发展。有效应对这些挑战的城市在基础设施尤其是前沿数字化科技领域做了大量投资。这可以让移民发挥力量，并提供了创业机会。城市还可以与公民和私营部门一起协同提

2 布鲁金斯学会和摩根大通集团联合发起的“全球城市倡议”，以增强美国各城市在全球都市圈中的经济地位、投资和贸易链。其中，移民已被视为衡量全球性的指标。详见：www.brookings.edu/about/projects/global-cities/about。
www.jpmorganchase.com/content/dam/jpmorganchase/en/legacy/corporate/Corporate-Responsibility/globalcities.htm。

3 详情请见：www.opencities.eu/web/index.php?indicators_en。

4 更多详细信息，请见：城市中的移民包容性：城市政策与实践创新，<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=508&cid=10545>。



供基础设施、公共服务，以及开展其他活动。在社区层面的合作效果最好，因为项目能够得到最有效的管理和资金支持。

把与移民合作和促进移民融入作为城市治理的必备部分：城市治理是一个综合协作的施政和政策制定过程，其中，个人和机构、公共和私营部门，都能够参与到城市的规划和管理中。在治理过程中，会协调多样化的利益需求并开展联合行动。这种合作关系会影响移民的融入，并涉及到设立正规的机构和进行非正规的安排，以便开发利用移民者的知识、联系和资源。如此以来，城市的合作关系成为应对当今城市面临的主要挑战之一——大量移民人口融入问题——的重要工具。

移民参与城市合作会提升社会凝聚力：当今世界的移民流动复杂交织，城市必须管理好日益增长的多样性，并满足国际和国内移民、难民、劳工和非正规移民的需求。让移民参与地方合作，不仅能够建立起移民者、移居城市和东道社区之间的信任，还能够增强移民在移居城市社会结构中的存在感。长期以来，移民对其家乡来源社区的发展做出的贡献已经获得了认可，强化移民在目的城市发挥的作用，也能够提升他们的个人和社会潜力，以促进共同发展。

移民参与城市合作会增强城市竞争力：在全球资本和劳动力网络中，城市扮演着关键角色。吸引掌握着合适技能水平的移民，能够使地方经济更具备竞争力，同时弥补了劳动力和技能短缺。移民投资于房地产（特别是在来源社区的投资），投资创业，以及开拓族群或侨民社群相关的旅游业，都能够给来源城市和目的城市带来经济收益。

亟待建立交流、协商、合作的平台

现实情况是很多城市资源匮乏、动力不足，难以实现真正的包容性发展。它们的社会和经济发展四分五裂并且排外，远远谈不上成为全球增长的引擎。在未来，一座高效运转的城市应该是开放的、多样化的、社会融合的、与其他城市和全球市场保持联结的，并且能够从气候、环境和经济灾难的破坏中恢复过来。不是所有城市都能够实现这种转型预期。这便延伸出问题：一是在不同国家的包容性城市治理中，如何平衡好投入于良好政策制定与实践中的知识、能力和付出；二是国际社会和国际组织应该扮演何种角色；同时，要对在较发达国家中开展的良好实践可能并不具备全球普适性保持着清醒的认识。



全球城市可持续发展的主要议程，如“人居III”（Habitat III）⁵，虽然指导了联合国2015年后全球可持续发展议程，但并没有提出移民在未来可持续城市居住中的作用。移民在这种旨在构建未来城市发展的重大国际议题的讨论中的缺失，反映出针对城市发展的国际工作中的严重疏漏。作为联合国和国际移民组织的领导者，巴塞罗那市长于2014年首次发起举办了关于人口流动、移民和发展的全球市长论坛，讨论地方政府在管理人口流动问题上的角色。

2015年，国际移民组织投入编写《世界移民报告》，并举行了关于移民和城市主题的国际移民高级别对话会议。大会旨在集思广益，探讨移民、人口流动和城市转型问题，并诚邀城市领导者和世界各地的其他专家共同勾勒清晰的政策路径，以改进各个治理层次上的移民管理，给移民和城市都带来好处。会议的具体目标是：

- 为了支持个体城市为开展移民包容性城市治理的良好实践所做出的努力，国际社会与国际组织需要针对移民和城市化问题制定一致的全球议程。重要的第一步是整合现有的分散资源、数据、指标、工具和研究成果，将这些信息整合到一个全球数据库中，加强信息分享，促成不同城市、各个层级政府利益相关者以及其他合作伙伴之间的对话。
- 升级已有的关于城市化和发展的数据库，把移民相关内容增补进去。城市是可持续发展上演的瞩目场所，鼓励处于不同发展程度城市的市长和政策制定者们积极地看待移民的贡献。移民包容性城市治理问题，可以先从弄清移民的居住地和组织方式着手，然后制定基本服务供应和衡量移民融入程度的规则。这么做，将有助于从不计其数的现实开展项目和实践中制定出有效的政策。

5 人居III是“第三届联合国居住与城市可持续发展会议”，已被写入联合国大会决议的第66/207号，将于2016年召开；详见：www.uclg.org/en/issues/habitat-iii。



参考文献

- Çağlar, A.
2014 Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities. Background Paper for the *World Migration Report 2015, Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. IOM, Geneva.
- Collier, P. and A.J. Venables
2013 Housing and Urbanization in Africa: unleashing a formal market process, CSAE Working Paper Series 2013-01. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, Oxford. Available from www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/csae-wps-2013-01.pdf





术语表



术语表

术语
聚集经济 Agglomeration economy
循环移民 Circular migration
城市竞争力 City competitiveness
目的国 Country of destination
来源国 Country of origin
过境国 Country of transit
跨境移民 Cross-border migration
发展 Development
海外侨民 Diaspora
多样性 Diversity
经济移民 Economic migrant
向国外移民 Emigration
强迫移民 Forced migration
外国出生居民 Foreign-born
门户城市 Gateway city
全球城市（世界级城市） Global city
治理 Governance
高收入国家 High-income countries
东道国 Host country
来自国外移民 Immigration
非正规居住区 Informal settlement
内部移民 In-migration
国内移民 Internal migration
国内流离失所者 Internally displaced person (IDP)
非正规移民（非法移民） Irregular migrant
非正规移民 Irregular migration
劳务移民 Labour migration
生计 Livelihoods

术语
低收入和中等收入国家 Low- and middle-income countries
特大城市 Megacity
大都市区/大都市圈 Metropolitan area/region
移民存量 Migrant stock
移民走廊 Migration corridor
北方国家 North
移民国外 Outmigration
半城市化 Peri-urbanization
接收国 Receiving country
难民 Refugee
正规移民 Regular migration
汇款 Remittances
返回移民 Return migration
庇护城市 Sanctuary city
季节性移民工人/移民 Seasonal migrant worker/migration
二级（线）城市 Secondary city
输出国 Sending country
贫民区（贫民窟） Slum
自建区 Squatter settlement
南方国家 South
南—南迁移（移民） South-South migration
过境城市 Transit city
城市 Urban
城市群 Urban agglomeration
城市发展 Urban growth
城市蔓延 Urban sprawl
城市化 Urbanization
脆弱性（弱势） Vulnerability

- 聚集经济** 人和企业在城市或产业集群中聚集，产生规模经济效应和网络效应，比如，合适的基础设施，充足的劳动力供应，以及低廉的交通运输成本。
- 循环迁徙** 人口在来源国与目的国之间，或者在一个国家的乡村与城市之间，包括穿越国家内部的各种流动和重复性迁徙。这包括临时的和长期的活动，如果出于自觉自愿且和劳动力需求相关，则可能给所有参与者带来好处。
- 城市竞争力** 一系列决定城市可持续发展的因素，比如政策、组织机构、发展战略和进程。
可持续性体现在包括经济、环境和社会问题上。
- 目的国** （正规或非正规）移民的目的国。又见：东道国和接收国。
- 来源国** 一般来说，来源国是指个人迁徙行程的起点国家。
- 过境国** （正规或非正规）迁徙流动经过的国家。
- 跨境迁徙** 人们跨越国家边界的迁徙活动。
- 发展** 联合国开发计划署将“发展”定义为“创造一种环境的过程，使得身处其中的人可以充分发挥其潜力，过上符合他们需求和兴趣的、高效的、有创造力的生活，能为人们提供更多的选择去过他们想要的生活”。这标志着发展的定义不再局限于强调以收入增长为指标的经济发展，而是包括了人文因素。
- 海外侨民** 对于海外侨民（diaspora）没有一个公认的定义，广义的定义是指离开了其来源国但和家乡保持着联系的个人以及关系网、组织或者社群中的成员。这个概念涵盖了更稳定的侨民社群；海外临时务工者，保有原籍的侨民，双国籍的侨民和第二、第三代移民。
- 多样性** 从社会、文化和人口统计学的意义上来讲，多样性是指一个社会或群体是由来自不同国家、人种或民族背景的个体组成的。

经济移民

指一个人为了提高他（她）的生活质量，离开其原居住地，到来源国以外的地方定居。也适用于人们为了就业而离开来源国。这个名词也经常泛用于区分移民与逃离迫害的难民，类似的也适用于指未经许可试图进入一个国家的人，并且（或者）没有适当理由而使用庇护程序的人。

向国外移民

指为了定居别的国家而离开一个国家的行为。

强迫迁徙

指由于不可抗因素，包括天灾和人祸，使得生命和生活受到威胁（比如，难民、国内流离失所者的迁徙，以及由于环境和自然灾害、化学和核灾害、饥荒或发展项目失去家园的人）而导致的迁徙行为。

外国出生居民

指出生在别的国家的某国居民。外国出生居民在一定条件下，可以改变他们的身份，通过归化成为本国公民。具有双重身份时，出生地和公民身份可以用来把人口分为三类——本国出生公民、外国出生公民和非公民——决定在外国出生的人中谁获得了属于公民的全部权利和义务。

门户城市

指一座城市是移民的重要的入口和聚居区，并且这些迁入移民来自很多不同的输出国。对很多迁入移民来说，一座门户城市不是一个终点，而是一个闸门，供移民往来进出。

全球城市（世界级城市）

一个全球经济中的战略要塞城市，因为它集中了主要职能和面向全球市场的高水平生产性服务企业；更广义来讲，是一座经济高度国际化的城市，同时社会结构更加宽泛。一座全球城市既是生产和创新的中心，也是市场的摇篮。

治理

指所有的治理过程，不论是受政府、市场还是关系网络支配，不论在家庭、部落、正式或非正式组织还是领地之中，也不论通过法律、规范、权力还是语言的方式。

在政治领域，不同于“政府”的概念，治理的概念体现在现代社会中日益重要的关系网络和民间对政策制定的影响力上。治理涵盖着政府和利益相关者、公民社会团体，以及其他政府和国家机构的联结与关系。



高收入国家	根据世界银行的国家分级，高收入国家是以人均国民总收入（GNI）来确定的。在本报告中，高收入国家是指2010年所有人均国民总收入达到或超过12276美金的经济体。高收入国家在世界银行的各个收入群体中拥有最高的人均国民总收入，其他分别为（由高到低）中高收入国家、中低收入国家和低收入国家。本报告为方便起见，以“北方国家”代指高收入国家。
东道国	指移民目前居住的国家。又见：目的国和接收国。
来自国外移民	指非本国国民移居本国的过程。
非正规居住区	指居民在没有合法使用许可、或非法占领的土地上建设居住单元的区域。也指未规划的、房屋建设与现有规划、建筑规章不符的（未经许可住宅）居住区和区域。
内部迁徙	迁徙或定居在一个国家或原居住区域的不同部分。
国内迁徙	指从一个国家的一个地方转移到另一个地方，以期建立新住处的人类活动。这种迁徙可以是临时的，也可以是永久性的。国内移民迁徙发生在来源国内部（比如城市和农村之间的迁徙）。又见国内流离失所者。
国内流离失所者（IDP）	指被迫不得不逃离或离开自己家园或原住地的个人或群体，但又没有跨越国际公认的国家边界，尤其是由于或者为了避开以下事件的后果：例如武装冲突、普遍暴力状况、侵犯人权或发生天灾人祸。（见联合国文件E/CN.4/1998/53/Add.2 第二段 国内人口迁徙的指导原则）。
非正规移民（非法移民）	指一个人由于未被授权进入、违反规定进入、或其签证过期，而导致的在迁徙过程中和在东道国中缺少合法身份。该定义还包括其他情况：个人迁徙过程中或进入东道国时是合法的，但停留时间超过了许可范围或随后从事了未被许可的工作。
非正规迁徙	超出来源国、迁徙过程和目的国的正常规定的迁徙活动。
劳务迁徙	指人口从来源国迁徙到另一国家，或在本国内以就业为导向的迁徙活动。



生计 生计问题包括生产能力、资产水平（包括物质和社会资源），以及为了生存所从事的活动。当生计问题可以妥善应对，能够从打击和压力中恢复，并能够保持或提高现在及未来的生产能力和资产水平，同时对其他生计能够带来短期和长期的净收益，就是可持续的。

低收入和中等收入国家 根据世界银行的分级，低收入和中等收入国家是以人均国民总收入（GNI）来确定的。在本报告中，低收入和中等收入国家是指2010年所有人均国民总收入小于和等于12276美金的经济体。低收入和中等收入国家指所有非高收入的经济体。本报告为方便起见，以“南方国家”代指低收入和中等收入国家。

特大城市 人口超过1000万的城市。

大都市区/大都市圈 指包括人口密集的城市核心、人口稍少的周围区域，共享工业、基础设施和住宅的地区。

移民存量 在特定地点、特定时间的定居移民的数量。

移徙走廊 通常被认为是两个国家之间移民的通道，通过这个地方，一个人从他出生地或者国籍所属地转移到另外一个国家。

北方国家 世界银行分类中的高收入国家。

移民国外 离开一个地区、社区，移徙或定居在与个人原居住国或家乡的不同地方。

半城市化 在城市发展过程中，创造出的混合区域，同时包含城市和乡村的特征，直接围绕在城市或城镇周边，介于城市郊区和农村之间。

接收国 目的国（东道国）。在返乡和遣返的活动中，也作为来源国。



难民 指“由于种族、宗教信仰、国籍、特殊社会群体成员身份或政治观点等，而恐惧受到迫害的人，处于原籍国之外，并且不能，或者由于这种恐惧而不愿意，受到其原籍国保护的人”。

除1951年《国际难民公约》（1951 Refugee Convention）中的定义之外，1969年非洲统一组织会议把“难民”定义为“任何由于外部侵略、占领、境外势力控制或境外事件严重影响本国或本地区公共秩序，而被迫离开其原籍国的人”。类似的，1984年《卡特赫纳宣言》（1984 Cartagena Declaration）阐明，难民还包括“由于他们的生命、安全或自由，受到普遍暴力、外部侵略、内部冲突、大规模人权侵犯或其他严重扰乱公共秩序的环境的威胁，而逃离其国家的人”。

正规移徙 通过授权许可的途径进行的移民。又见：非正规移徙。

汇款 非本国国民把所赚或获得的钱转账到其来源国。具体来说，国际货币基金组织将汇款定义为“受雇于某经济体（国家）的非居民（非原住民）和受雇于非居民（非原住民）实体的居民（原住民）中的边境、季节性和其他短期工人，作为雇员和个人，汇回的报酬总金额”。

返回移徙 指个人返回其来源国或原居住地的活动，通常发生在另一国家居住至少一年之后。这种回迁可以是自愿或非自愿的。

庇护城市 指不用城市资金去实施联邦移民法律的城市。这些城市通过法律条例、内部规范或习惯势力，决定不调查个人移民身份。

季节性移民工人/移徙 工作或为了工作而进行的移徙活动取决于季节性条件，以及只在一年中的特定时间段流动的务工人员（《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，1990年，第2(2)(b)条款）。

二级（线）城市 二级城市很大程度上取决于人口数量、城市规模、城市职能和经济发展水平。二级城市的人口在该国最大城市的10%~50%之间浮动。它们可能构成国家下一级，或者大都会下一级的二级政府，作为公共管理和普及发展教育、知识、健康、社区和安全服务的中心；也是一个工业中心或经济增长极；一个新的国家都市，或者一个由多个小城市组成的特大都市群的核心。

输出国 有一定数量的原住民离开，并在境外临时或永久定居的国家。



贫民区（贫民窟）

人口稠密的城市中的非正规居住区，以贫穷、住房简陋、脏乱为特点。

自建区

指人们在不属于他们的且未获得合法授权、租约或者建筑许可的土地上自行修建了房屋的地区，通常不遵循建筑规章和城市规划而修建。又见：非正规居住区。

南方国家

指根据世界银行分类中的中高收入、中低收入和低收入国家。

南—南迁移（移民）

指人口在低收入和中等收入国家之间的流动。

过境城市

指移民在从来源国到目的国的移徙过程中落脚的城市。

城市

“城市”的定义每个国家都不同，而且由于周期性的重新分类，同一国家不同时期也会有不同的定义。这使得直接地比较变得十分困难。一个城市区域可以由以下一种或几种方式定义：行政区划或政治边界（比如，一片区域属于自治管辖还是城镇委员会管辖）；一个人口规模阈值（最低城镇居民数量通常为2000人，但全球各地有所差异，在200到50000之间浮动），人口密度；经济职能（比如，大多数人口主要从事的是非农业生产活动，或有充分的就业机会），或者具有城市特征（比如，铺设良好的道路、电子信号灯、污水处理系统）。在2010年，有35亿人口可以被认定为居住在城市区域。

城市群

指建成区的人口或人口密集的区域，包括市区、城市郊区、不断聚集的通勤区域或者说居民密度达到城市水平的毗邻地区。大城市群通常包括几个行政区划不同但功能上相互联系的城市。比如，东京城市群包括了千叶市、山崎市、横滨市和其他地区。

城市发展

指居住在城市和城镇的人口数量上（相对或绝对的）增长。城市人口增长速度取决于城市人口自然增长和农村流向城市的净人口、乡村区域重新划分成城市和乡镇而产生的增长。

城市蔓延

指城市区域失控地、不成比例地扩展到周围乡村地区，形成低人口密度且缺乏规划的发展模式。这种现象在高收入国家和低收入国家中都常见。城市蔓延的特点是人口分散，居住于散开的居民区，有长长的街区和薄弱的联系，经常依赖于机动化的交通方式，缺乏明显的商业活动中心。



城市化

城市化更多的是一个人口统计学概念，指居住在城镇的人口比例不断增长的过程。这种增长通常由于以下三个因素：人口自然增长、农村流向城市的净人口，以及城市边界不断扩展和产生新的城市中心区。城市化往往指广泛的乡村向城市转变的过程，包括人口、土地使用、经济活动和文化上的转变。

脆弱性（弱势）

指个人或群体预见、应对、抵抗，以及从天灾人祸中恢复过来的能力衰退。



译后记

《世界移民报告2015》中文版终于与读者见面了。中国与全球化智库（CCG）很荣幸地和国际移民组织（IOM）合作承担了此次翻译工作，这是继CCG翻译出版《世界移民报告2013》以来第二次为IOM翻译出版在国际移民研究领域最有影响力的国际组织的年度报告。

国际移民组织（IOM）是国际移民领域唯一的全球性政府间国际组织，拥有162个成员国，其宗旨是通过与各国合作处理移民问题，以确保移民有序地移居接收国。中国于2001年成为国际移民组织的观察国，并出席了国际移民组织理事会的历届会议。

中国与全球化智库（CCG）是中国领先的国际化智库，致力于中国的全球化战略、人才国际化和企业国际化等领域的研究，也是中国国际移民研究最有影响力的中国智库，目前拥有全职智库研究和专业人员近百人，具有国家授予的博士后科研工作站资质。在全球最具影响力的美国宾夕法尼亚大学《全球智库报告2015》的排名中，CCG位列全球智库综合排名第110位，并入选全球最值得关注的智库百强、全球最佳民营智库50强，同时还入选中国顶级智库排名第七位，社会智库排名第一位。CCG主任王辉耀博士于2015年初被国际移民组织聘请为其国际顾问理事会理事，是唯一来自中国的资深专家。

国际移民组织在促进各方就国际移民与发展问题达成共识并形成合作方面发挥着积极作用，其连续多年发布的《世界移民报告》已成为国内外政策制定者、研究者以及移民从业者的重要参考。

《世界移民报告2015》中文版的面世，使报告能够在中文世界里得以传播，为大家提供全球移民的最新趋势和有关数据。不仅如此，本报告关注全球发展中国家的城市移民问题，拓宽了当前主要关注发达国家城市移民问题的研究视角，旨在为促进城市可持续发展的政策制定和2015年后全球发展议程的讨论做出贡献。

中国与全球化智库的研究人员任月园、杨巍、唐羊、高凡、薛陆萌、姚雪婧参与了《世界移民报告2015》的翻译工作。由于时间关系，本报告的译文难免有疏漏之处，欢迎各位读者批评指正。

中国与全球化智库（CCG）

2016年3月



世界移民报告2015

移民和城市: 管理人口流动的新合作

我们生活在一个城市化日益发展的世界里。2014年全球有超过54%的人口居住在城市区域。目前,全球城市人口有39亿,预计到2050年将达到64亿。移民有力地推动了城市化进程,把城市变成更加多样化的生存空间。

几乎每五位移民中就有一位居住在世界前20座最大的城市里。在这些城市中,移民占总人口三分之一以上的有许多。其他城市近年间也经历了移民人口的显著增长。在亚洲和非洲,小城市快速发展,有望吸收未来绝大多数的世界城市人口增长;在这些地区,人口流向城市的主要模式是临时性和循环性的国内迁移。

快速的城市化和城市移民的增长给移民者、社区和相关政府带来了风险和机遇。《世界移民报告2015》研究了人口迁移和移民如何塑造城市,以及城市、城市中的人、组织和规章制度又如何塑造了移民们的生活。

本报告从三个方面对全球移民和城市化问题的研究做出贡献。第一,报告说明了人口迁移如何塑造城市以及移民们在城市中的生存状况。当前,很多关于移民趋势和移民政策的讨论主要集中在国

家层面。把对移民问题的探索放到城市层面,可以帮助我们理解移民在当地的政治经济状况,以及人口迁移与城市发展之间的密切联系。第二,本报告关注了移民在全球发展中国家城市中的生计问题。现存关于移民和城市的讨论主要关注发达国家和国际移民融入问题。第三,报告考察了不同发展程度的城市如何应对国内和国际移民带来的流动性增长和多样性人口。

报告前两章从城市和移民的主流趋势出发,研究了近期国内移民增长、国际移民增长或两种移民均增长的各种城市环境,彰显出移民流动的多样性。第三章从总体上考察城市的脆弱性的表现方面,如生计问题、流动战略、获得资源的障碍,以及具体的脆弱性体现形式,因为它们影响着包括女性移民者在内的最容易遭受风险的人群。第四章探索了城市化和新型人口流动模式如何为减轻城市贫困、促进城市发展和提高移民福祉做出贡献。第五章研究了促进移民融入和建立合作关系的一些城市治理条件。

本报告的最后部分得出结论,并为发展未来移民包容型的城市治理举措提出建议,同时也参考了后2015年全球可持续发展框架下移民的融入状况。



International Organization for Migration (IOM)

17 route des Morillons, P.O. Box 17, 1211 Geneva 19, Switzerland

Tel: +41 22 717 9111 • Fax: +41 22 798 6150 • E-mail: hq@iom.int • Website: www.iom.int

中方合作:

CCG | 中国与全球化智库
CENTER FOR CHINA & GLOBALIZATION

www.ccg.org.cn

北京市朝阳区光华路7号汉威大厦西区15层 100004

010-65611038 65611040

