



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

大会

第四十一届会议

2019年6月22-29日，罗马

粮食和农业状况：移徙、农业和农村发展

内容提要

尽管移徙可能带来各种挑战，但仍是经济、社会和人类发展的组成部分，也是减轻国家内部和国家之间不公平现象的一种手段。农村移徙在国内和国际移民流中占有较高比例。移徙、农业、农村发展政策之间的一致性对于保证安全、有序、正常的迁徙至关重要。然而，与农村移徙相关的政策重点因各国国情而异，且在不断演化，对于那些面临持续危机的国家、农村青年就业难的国家、处于经济和人口转型期的国家以及接收移民的发达国家而言，政策重点各不相同。

建议大会采取的行动

提请大会：

- a) 认识到农村移徙这一现象对于移民自身及其整个社会而言，既是机遇，也是挑战，既能带来惠益，也会带来成本。
- b) 注意到与农村移徙相关的政策重点取决于各国国情。
- c) 强调除了与危机相关的被迫移徙外，移徙问题应被视为一个需要解决的问题。因此，政策不应仅着眼于遏制或推动移徙。
- d) 强调移徙相关政策的目标必须是让移徙成为一种自愿选择，而不是迫不得已的决定，同时将移徙的积极影响最大化，将负面影响最小化。
- e) 认识到应为潜在农村移民提供有吸引力的替代机会，例如促进农村地区或原住地附近地区的发展，同时还应认识到农村移徙仍将继续，有时需要推动移徙，帮助潜在移民克服他们可能遇到的障碍。

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



C 2019

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

经济及社会发展部
助理总干事
Máximo Torero Cullen
电话：+39 06570 56295

目 录

	页 次
I. 引 言.....	4
II. 农村移徙对经济转型而言至关重要	4
III. 国内移徙的特征是来自农村和去往农村的流动，但也与国际移徙相关联.....	6
IV. 移徙相关挑战与机遇取决于各国国情和发展路径.....	7
V. 了解移徙背后的驱动因素至关重要，有助于制定战略改善生计， 实现包容性经济转型	9
VI. 移徙会对农村地区产生多种影响	10
VII. 让移徙对各方都有利	13
VIII. 开发移民的发展潜能	14
IX. 参考文献	14

I. 引言¹

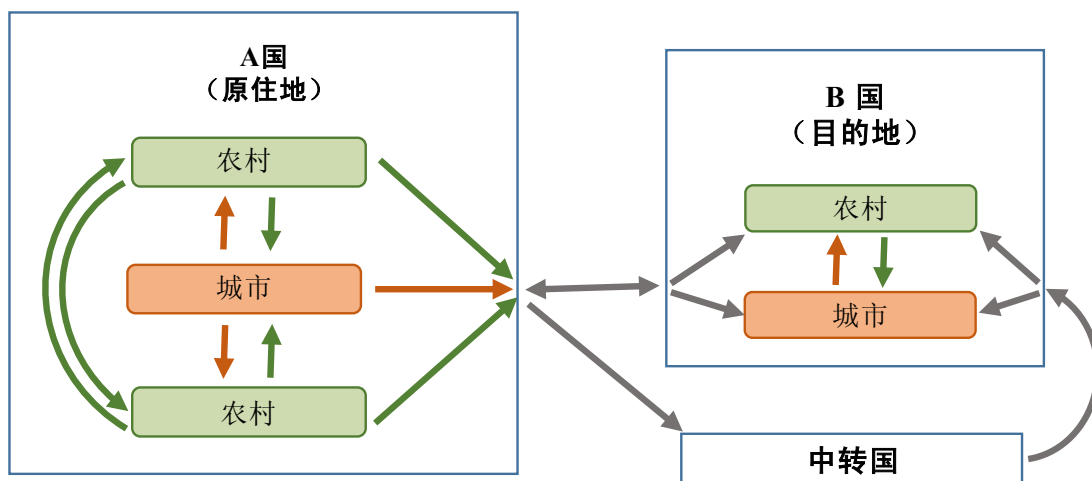
1. 对跨国移民和难民数量激增的担忧使得各方日益关注国际移徙这一问题，使之成为国际政策议程中的主要关注点。联合国《2030年可持续发展议程》及其包含的各项可持续发展目标都明确认识到移民问题的重要性以及其所带来的挑战与机遇。此外，2016年9月召开的联合国大会通过了《难民和移民问题纽约宣言》，分别推出了关于安全、有序、正常移徙以及难民的两份全球契约。

2. 《2018年粮食和农业状况》发现，农村移徙在国内和国际移民流中占有较高比例。农村移徙不仅与农业和农村发展息息相关，还与社会的整体发展有着密切联系。农村移徙指来自农村、去往农村以及农村地区之间的迁徙，无论这种流动发生在国内还是跨国。在很多国家，尤其是发达程度较低、农村人口仍然较多的国家，农村地区之间的移民数量已超过从农村向城市的移民数量。此外，大批国际难民（全球层面至少有30%，撒哈拉以南非洲地区有80%以上）分布在接收国的农村地区。因此，了解农村移徙（包括其规模、特征、驱动因素和影响）必须成为发展工作的核心。

II. 农村移徙对经济转型而言至关重要

3. 来自农村、去往农村以及农村地区之间的移徙是国际和国内移民流中的重要组成部分。劳动力从经济欠发达地区向较发达地区的再分配是经济发展过程中不可或缺的组成部分。《2018年粮食和农业状况》介绍的大规模国内移徙表明，很多发展中国家劳动力资源的再分配正在推动经济转型与发展。然而，国内移徙与国际移徙之间有着密切的相互关联，因为收入和整体发展水平较高国家的机遇对潜在移民尤其具有吸引力（图1）。

图 1. 移民流图示



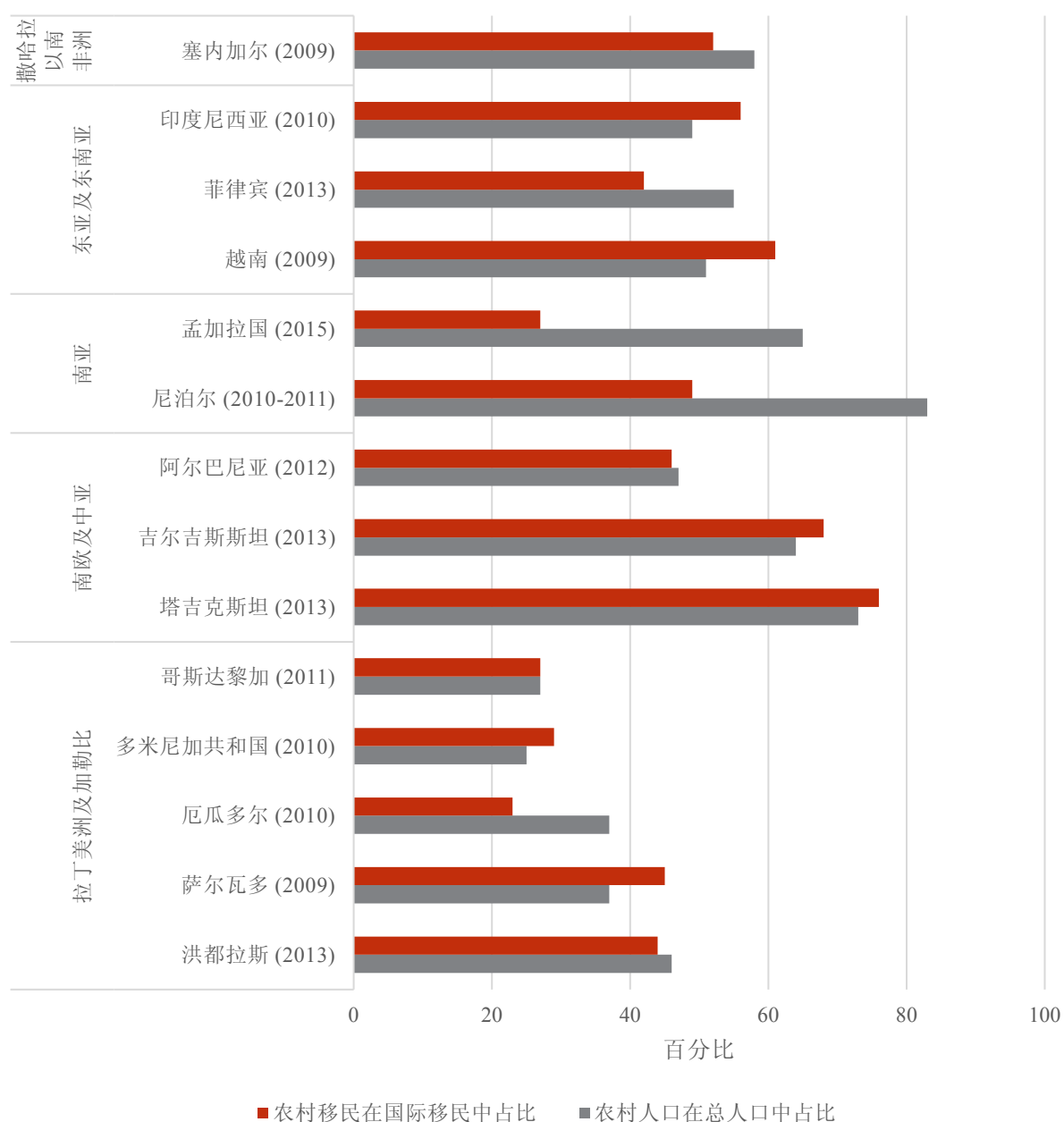
注：绿色箭头代表来自农村的移民流，桔色箭头代表来自城市的移民流，灰色箭头代表来自农村或城市的移民流。

资料来源：粮农组织。2018。

¹ 本文件基于：粮农组织。2018。《2018年粮食和农业状况：移徙、农业和农村发展》。罗马 (<http://www.fao.org/3/19549EN/i9549en.pdf>)。读者如欲了解分析和讨论内容详情，请参阅该报告。

4. 一系列最新全国性普查或全国代表性调查数据可以帮助我们估计来自农村的移民数量在国际移民总量中所占的比例。与同一国家农村人口在总人口中所占比例相比，这些数据就能显示来自农村的人和来自城市的人之间的相对移徙倾向（图2）。如图2所示，在所有案例中，国际移民中来自农村的比例与移民原住国的农村人口比例十分接近。这表明一般情况下，来自农村的人和来自城市的人有着相对接近的国际移民倾向。

图 2. 部分国家来自农村的国际移民所占比例与农村人口在全国总人口中所占比例的比较



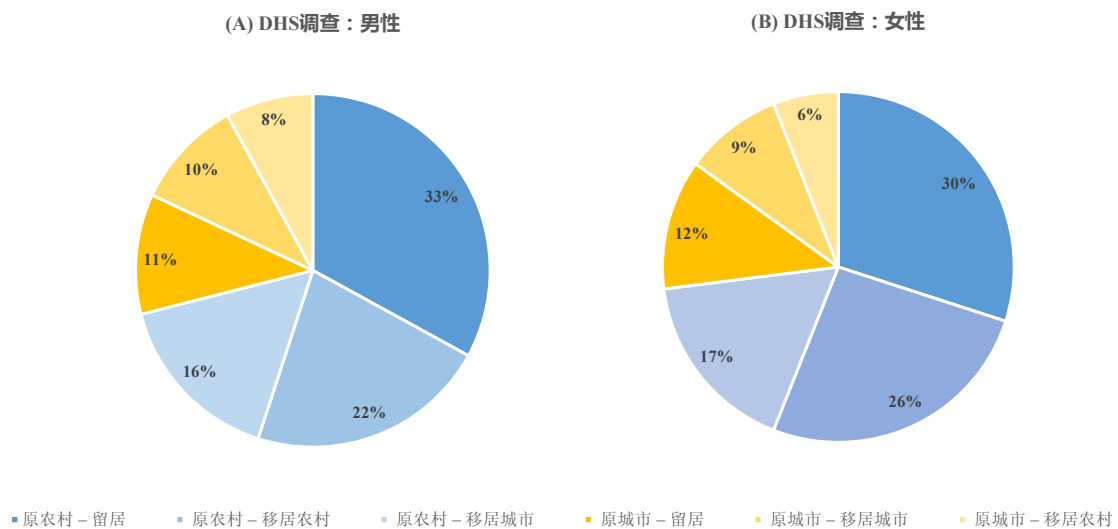
资料来源：粮农组织。2018。

III. 国内移徙的特征是来自农村和去往农村的流动， 但也与国际移徙相关联

5. 总体上，国内移民数量要大大超过国际移民数量，且各国展现出不同特点。虽然由于数据稀缺和对国内移徙的界定不同，导致很难得出全面的全球估计数，但有一项估计认为，2005 年国内长期移民（一直生活在非出生地）的数量是国际长期移民数量的四倍。在城市化程度较高的发展中国家，各种形式的农村移徙在各类国内人员流动中占比至少为 50%。在撒哈拉以南非洲地区，该比例超过 75%。

6. 在美国国际开发署的“人口与健康调查”（DHS）所涵盖的国家里，农村人口半数以上有过至少一次国内移徙经历。农村向城市的移民流大于城市向农村的移民流，意味着从农村到城市的净移民是常态。然而，更多人选择在农村地区之间移民，而不是从农村移向城市（图 3）。

图 3. 31 个国家里已移民或留居原地的人口所占比例

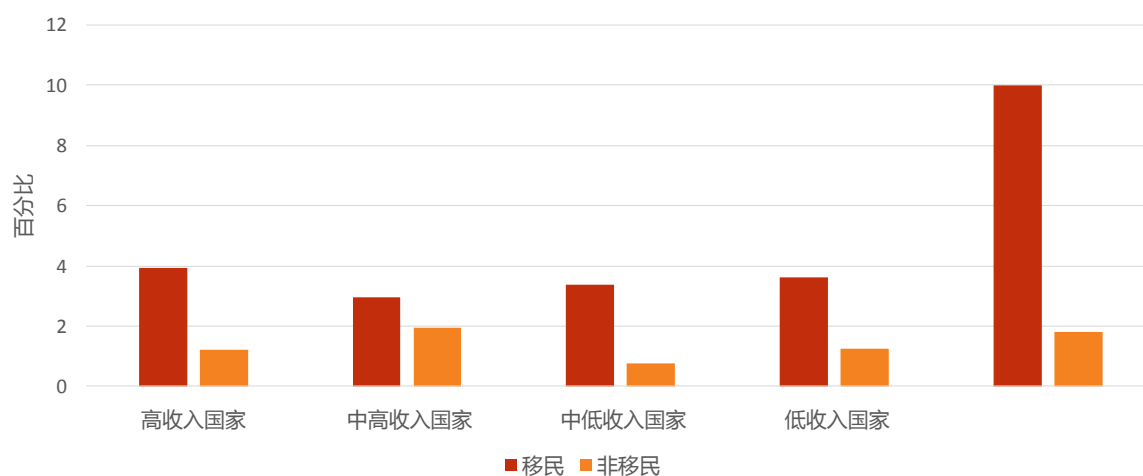


注：抽样中各国按字母顺序排名如下：孟加拉国、贝宁、巴西、布基纳法索、喀麦隆、多米尼加、埃及、埃塞俄比亚、海地、约旦、哈萨克斯坦、马达加斯加、马拉维、马里、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、南非、坦桑尼亚、多哥、乌兹别克斯坦、越南、赞比亚。

资料来源：粮农组织。2018。

7. 国内移徙往往与国际移徙相关联，这种关联经常是逐步变化的。例如，一个人起初只在国内移徙，随后开始跨国移徙，这一顺序反之亦然。数据显示，有过国内移徙经验的人更有可能参与国际移徙。的确，在不同收入水平的所有国家组别里，计划参与国际移徙的人群中，过去五年中有过国内移徙经验的人比例高于从未移徙过的人。在低收入国家，国内移民与从未移徙过的人相比，参与国际移徙的可能性高五倍（图 4）。

图 4. 2013 年未来 12 个月计划参与国际移徙的人所占比例，按不同收入水平国家组别和按国内移民/非移民分列



注：根据 138 个国家的代表性抽样获取数据。移民指过去五年曾有过国内移徙经验的人，非移民指从未移徙过的人。

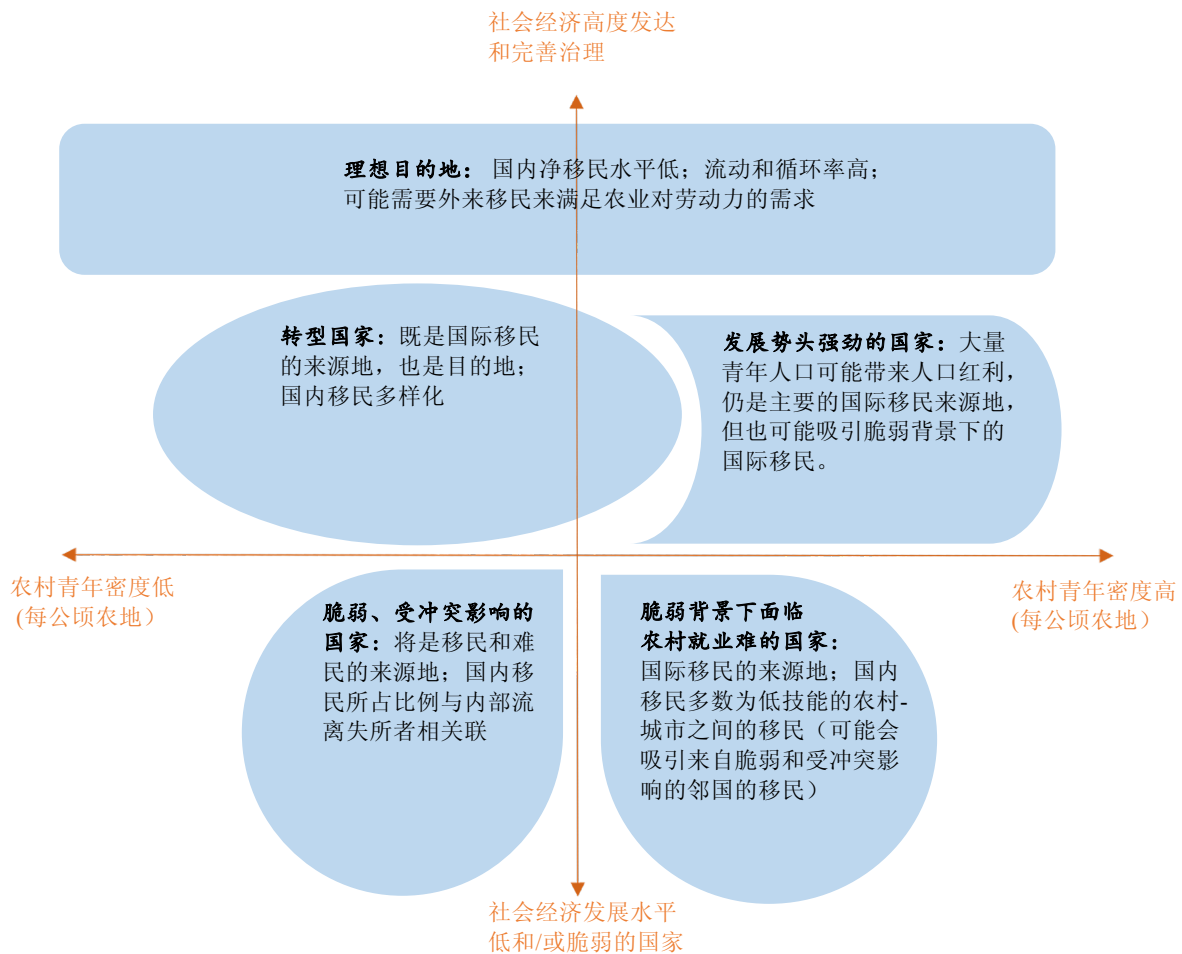
资料来源：粮农组织。2018。

IV. 移徙相关挑战与机遇取决于各国国情和发展路径

8. 《2018 年粮食和农业状况》报告采用以农村移徙为基准的国家分类法，以便体现各类不同的移徙挑战与驱动因素（图 5）。虽然有些国家的特征可能分属两个以上类别，但主要可分为以下五大类：

- i. 脆弱、受冲突影响的国家；
- ii. 脆弱背景下面临农村青年就业难的国家；
- iii. 发展势头强劲的国家，有能力为青年创造就业机会；
- iv. 经济势头强劲、城市化程度高、面临人口转型的转型国家；
- v. 高度发达的理想目的地。

图 5. 基于发展、治理、农村人口动态等农村移徙驱动因素对各国的分类



资料来源：粮农组织。2018。

9. 每一类都有自己独特的挑战与机遇，这意味着需要确定不同的政策重点。在长期冲突和持续危机等脆弱背景下，人们可能被迫为了安全选择迁徙，给原住地与目的地都带来巨大挑战。面临农村青年就业难的国家有着大量农村青年，且/或数量仍在不断增长，而同时又缺乏发展势头，难以吸收涌入市场的新增劳动力。这一点在撒哈拉以南非洲和南亚尤为突出，那里的城市化进程与制造业或现代化服务行业的发展未能相互匹配，同时退出生产率低的农业生产的人们大多数进入了通常位于城市地区的生产率低的非正规服务行业。更糟糕的是，据预测在未来几十年里，撒哈拉以南非洲将面临农村青年人口激增的问题。虽然同样面临着农村青年人数众多的问题，但发展势头强劲的国家却能创造就业机会，充分利用人口优势。转型国家已经朝着成为理想目的地取得大幅进展，也就是说，成为吸引国际移民的热点。

10. 对最后一类国家（理想目的地）而言，首要的政策问题就是应对国际移民数量不断增加的问题。决策者普遍采用的一种解决方案就是通过促进原住国发展

来遏制移民流。然而，实证表明，对低收入和中低收入国家而言，发展和收入增长起初反而会导致人口外流，只有在达到中高收入水平时，人口外流才会逐渐减少。这一过程通常将延续几十年。因此，发展应该被视为本身就是一件好事，而不仅仅只是用于遏制人口外流的手段。

V. 了解移民背后的驱动因素至关重要， 有助于制定战略改善生计，实现包容性经济转型

11. **移民受机会不平等驱动。**农村移民背后的主要驱动因素是就业机会和公共服务获取不平等。农业与制造业、服务业等其它经济部门之间的生产率差异和相对应的收入差距是导致人们从农村向城市流动的驱动因素之一。此外，在发展中国家农村地区，社会服务和基础设施的缺乏，加上人口因素，往往会促使人们离开农村。在农村青年人数较多的国家，除非能在农村或农村附近创造充足的就业机会，否则耕地短缺可能会促使大批农村青年流向城市和国外寻找机会。

12. **了解影响移民的各项条件因素是确定潜在干预措施的关键。**多种因素都会限制农村移民。成本问题就是阻止很多人移民的原因，尤其是远途移民。这些成本既包括经济成本，也包括心理、社会、文化成本。但移民也可以成为农村家庭有用的风险管理策略，因为有助于减轻他们对不确定的农业收入的依赖性，实现生计多样化。移民在目的地的社交网络可起到助推农村移民的作用，它们有助于减少移民的社会和文化成本，为他们提供必要的信息。正规和非正规招聘机构也能起到一定的保障作用，帮助移民找到工作，办理各项官僚主义程序。

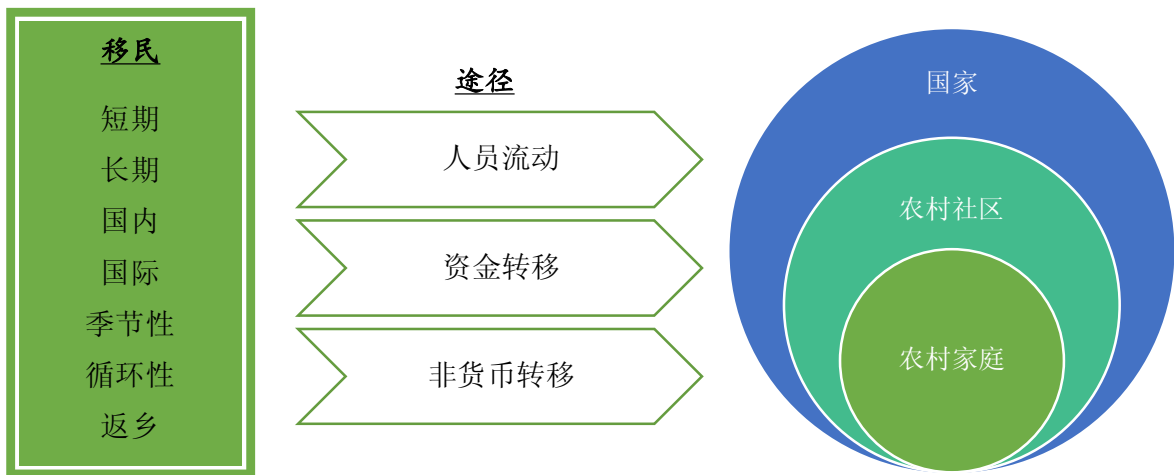
13. **法律框架和公共政策能通过各种途径鼓励或阻止移民。**从法律角度看，土地权利得不到保障是阻止人们离开农村选择移民的一个因素。同样，相关劳动法（如最低薪酬规定）和反歧视法律也可能影响移民以及目的地的选择。从政策角度看，对农业而言最重要的是那些能促进人们采用机械化手段提高农业生产率的政策，这往往能解放劳动力，使其进入其它部门。作为弥补手段，促进农区发展（旨在扩大粮食系统，在农村地区创造非农就业机会）可为人们提供增加收入的机会，帮助他们在居住地附近实现生计多样化，从而减少农村人口外流。然而，这些政策也可能会因为提高了农村收入而使得很多潜在移民克服了经济障碍，反而增加了移民。

14. 在这一背景下，社会和就业政策会影响移民，但因地点和具体情况不同，可能产生不同影响。社会保护有助于遏制移民，因为获取社会保护的条件是本人留在农村地区。另一方面，如果人们因无力支付移民成本而受到限制，无条件现金补助有助于克服这一问题，帮助他们完成移民。对面临经济或流动性困难的大家庭而言，信贷政策也会影响移民。

VI. 移徙会对农村地区产生多种影响

15. 不同形式的移徙会对原住地和目的地同时产生影响。农村移徙，尤其是外移，会对农村发展、粮食安全和营养以及贫困等问题产生深远影响。移徙产生的影响通过三种主要途径传导。其一，它会造成原家庭失去劳动力，对农村劳动力市场产生影响。其二，移民汇款会影响原住地农村社区的消费习惯和生活水平。其三，还可能有非货币转移（所谓“社会”汇入），如移民带回或传回的观念、技能和新的社会规范（图 6）。对家庭和社会的影响可能是积极或消极的，取决于移徙形式、移民特征以及移徙背景。

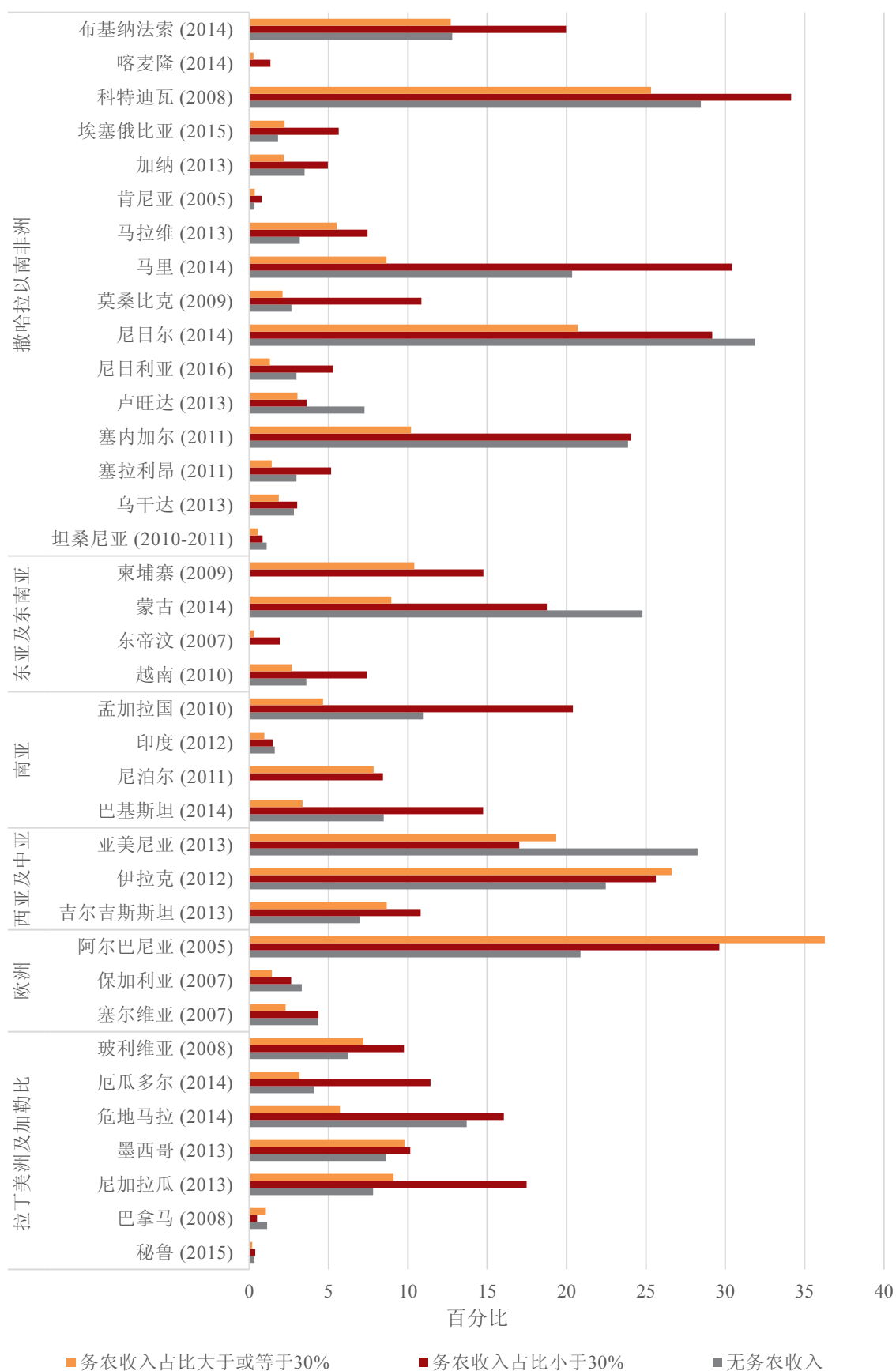
图 6. 移徙影响途径



资料来源：粮农组织。2018。

16. 移徙对原家庭会产生重大而复杂的影响。对务农家庭而言，如果不能补充劳动力，家庭劳动力减少是一个难题。家庭劳动力减少可能会对其农业和非农生产产生负面影响，可能会促使务农家庭转向从事非劳动力密集型作物及其它生产活动。同时，移民汇款有助于帮助资金短缺的家庭投资于新技术。然而，几个国家的家庭调查数据表明，在很多国家，以务农为主的家庭能收到汇款的相对较少（图 7）。由于收入多样化，汇款可提供一种规避风险的保障手段，鼓励家庭采用高回报生产技术，或启动非农商业活动。最后，移徙对原家庭的影响还取决于家庭劳动力减少所产生的净影响以及收到汇款所产生的积极影响。

图 7. 接收国际汇款的农村家庭比例，按务农程度分类



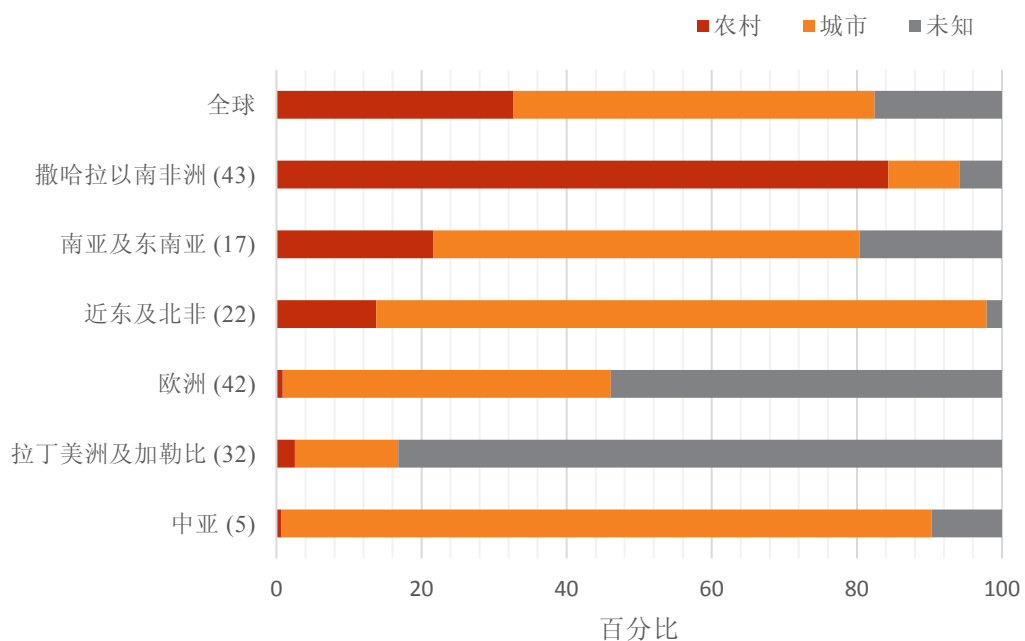
资料来源：粮农组织。2018。

17. 移徙还会改变家庭内部不同性别和各代人之间的分工。男性外出后，女性往往要承担更多的务农劳动，同时也可能获得更多决策权。然而，这种农业“女性化”并非普遍现象，在很多社会中，女性外出人数仍超过男性。

18. **农村移徙的间接影响会超越原家庭，涉及到整个社区和社会。**外出移徙的影响可能会涉及整个农村社区，因为它会推高当地薪酬，而汇款也被用于购买当地商品和投资于当地经济活动，从而增加收入和就业机会。移民还会通过货币汇入和参与社区发展项目为农村社区的整体发展做出贡献。移民返乡还会为当地社区做出积极贡献。

19. **由于持续危机被迫移徙会扰乱农村生计活动，对原住地和目的地的粮食安全和营养都带来威胁。**大批人群流离失所以及由此引发的资产损失会严重影响经济发展，包括农村发展，不仅影响流出国和流出地，还会影响接收国（多数为发展中国家）和接收地。大批国际难民（全球难民总数的至少 30%和撒哈拉以南地区的 80%以上）都分布在接收国的农村地区（图 8）。

图 8. 2016 年各类地区、全球和部分区域的难民分布情况



注：括号内为每个区域的国家数量。全球估计数中包括北美（2）和大洋洲（8）。

资料来源：粮农组织。2018。

20. 难民和国际流离失所者的大量流入会给接收国和接收地带来严峻挑战，会导致当地食品市场短缺和基本服务受限。然而，有实证表明，使难民融入当地经济是一件双赢的好事。对流离失所者实行有序管理有助于解决劳动力短缺，促进知识传播，拉动对当地产品和服务的需求，从而对当地经济产生积极影响。

21. **移民为发达的目的地国家的农业和农村地区提供重要支持。**对面临农村人口不断减少的很多发达国家而言，国际移民有助于解决劳动力短缺问题，从而促进农村地区的发展。例如，在北美和欧洲，外来劳动力已成为农业生产的支柱力量。但移民的劳动权利保护以及工作条件等往往都未能得到充分保障。在很多农村地区，农业劳动力往往属于非正规劳工，薪酬低于法定标准，遭受剥削。为务农的移民劳动力提供良好的工作条件有助于让移民和接收国都能从中获益。

VII. 让移徙对各方都有利

22. **政策的目标必须是利用农村移徙带来的惠益，同时减少其负面影响。**决策者面临的挑战是使农村移徙带来的惠益最大化，同时将负面影响最小化。移徙的决定应该是移民自身真实、知情的自愿选择。就农村移徙而言，它涉及到创造有吸引力的农村生计机会。它还要求消除农村移徙所面临的障碍，推动做出移徙决定的人实现有序流动，同时通过培训和技能培养开发农村地区的人力资源，帮助移民充分利用机会。此外，它还涉及到预防出现迫使人们移徙的危机，减少对移民和接收国的负面影响。

23. **发展水平不同的国家在农村移徙问题上面临着不同的挑战。**以下为图 5 所列各类国家的政策重点。

- 发展势头强劲的国家，这类国家的农村地区有着大量青年，需侧重于开发农业价值链中的就业机会，同时鼓励发展区域性城市中心，为农村居民提供靠近居住地的就业机会。为农村地区人力资源开发提供支持有助于帮助农村青年做好充分准备去利用新的机会。为人们提供有关其它地方机遇的信息以及为移民提供协助也很重要，有助于使移徙过程更加顺畅。
- 脆弱背景下面临农村青年就业难的国家，这类国家缺乏发展势头，难以吸收涌入市场的新增劳动力，因此需要促进农村生计发展，为农村青年提供选择，同时在人口外流的情况下为农村地区的生产力提供支持。在摆脱危机的过程中，这些国家应为返乡难民以及原社区提供支持。
- 脆弱、受冲突影响的国家，这类国家往往处于持续危机中，必须侧重于在推动预防性措施的同时满足移民和接收社区的需求。农业必须被作为一项重点，因为农村地区往往是受影响最严重的地区，且很多难民都分布在农村地区。
- 转型国家，这类国家处于中等发展水平，已经开始城市化进程，并由于低出生率正在经历人口转型。他们可通过推动上文提及的几点政策来创造就业机会。但他们也可特别注重通过消除农村移徙所面临的障碍，提高劳动力市场的流动性，同时在人口减少趋势尚未严重之前，发展农村地区的教育和各项服务。
- 理想目的地，这类国家必须应对由于移民融入不畅和缺乏社会凝聚力而带来的挑战，因为这会阻碍成功，继而限制移民带来的贡献。这些国家应保

护移民的权利，推动其实现社会和经济融入。与常住国签署国际合作文书有助于推进这一进程，如有助于临时性或季节性移徙的双边协议。

24. 各国国情会随时间不断变化。没有一个国家是纯粹的接收国、中转国或目的地国，往往同时是两种或三种身份合一。正如欧洲国家长期以来一直是移民目的地那样，一些新兴国家随着发展水平不断提高，也可能成为区域性中心，接收越来越多的移民，尤其在很多发展中国家人口快速增长、发达国家吸收能力下降、区域内部移徙变得日益突出的背景下。随着发展中国家之间的收入差距不断扩大，较成功的发展中国家会吸引来自较不发达邻国的移民，从而对国家和区域发展战略带来影响。

VIII. 开发移民的发展潜能

25. 应加大移民通过汇款和其他方式对农村常住地发展做出的贡献，这一点很重要。为此有多项政策领域可加以关注，包括为汇款提供便利和减少费用，促进将汇款用于农村地区的投资，例如提供配套资金。为国内和国际循环性或季节性移民提供便利有助于增加农村地区的收入。还可通过为企业和投资打造有利环境和支持移民融入当地劳动力市场，加大返乡移民做出的贡献。最后，应确保不同部门、不同行动方和政府不同层级以及不同国家之间有关移徙的政策能够做到连贯一致。在这一点上，有关移徙和难民的全球契约可发挥关键作用。

26. 农村移徙将一直是经济和社会发展过程中不可缺少的组成部分。针对移徙和整体农村发展制定出清晰、连贯的政策对于成功实现发展至关重要，从而为移民、其常住地以及目的地带来惠益。

IX. 参考文献

粮农组织。2018。《2018年粮食和农业状况：移徙、农业和农村发展》。罗马