

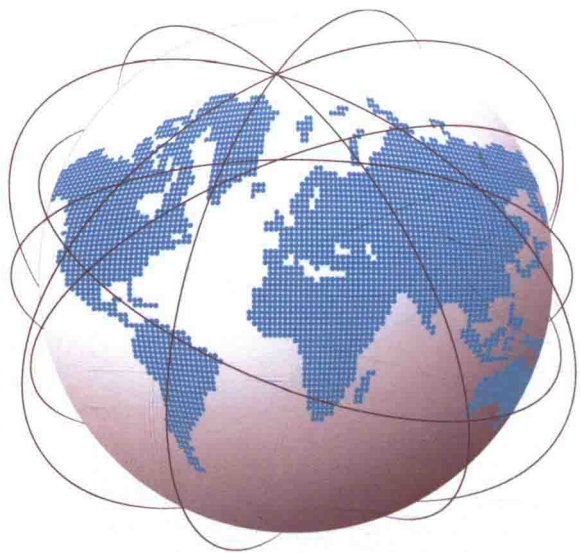
WORLD MIGRATION REPORT

Communicating Effectively about Migration

2011

世界移民报告

关于移民的有效沟通



中国华侨历史学会 编译
中国华侨华人历史研究所

D523.8
20152
2011

化人

内部资料
仅供参考

2011 世界移民报告 关于移民的有效沟通

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国华侨历史学会 编译
中国华侨华人历史研究所

本报告是在主编的领导下，多位作者与整个编辑团队合作的成果。书中的研究结果、解释和结论并不代表国际移民组织或其成员国的观点。全书使用的名称和提供的材料，并不代表国际移民组织方面对任何国家、领土、城市或地区及其权利机构法律地位或者其边界或疆界的看法。

除非有特殊说明，否则本书内容不包括 2011 年 6 月以后公布的数据。

国际移民组织坚信这样的原则，即人道有序的人口迁徙是有益于移民本人和社会的。作为一个跨政府组织，国际移民组织与国际社会的合作伙伴，致力于协助解决迁移过程中出现的各种挑战，加深对移民问题的理解，鼓励通过迁移促进社会和经济的发展以及维护移民的人道主义尊严和福祉。

国际移民组织

编译说明

戴维·赫尔德 (D.Held) 认为,“有一种全球化形式比其他任何全球化形式都更为普遍,这种全球化形式就是人口迁移。”根据国际移民组织 2011 年发布的数据,目前世界移民总量约有 10 亿,其中,国际移民总量约 2.14 亿,占世界人口的 3.1%,换句话说,每 33 个人中就有一个是国际移民。专家估计,到 2050 年,国际移民的数量会达到 4.05 亿。国际移民直接影响着几乎所有国家与区域的发展与稳定。

至今,国际移民组织先后在 2000、2003、2005、2008、2010 和 2011 年共发布过 6 期《世界移民报告》(World Migration Report),英语版、法语版、西班牙语版同时发布。除 2000 年的报告外,每期《世界移民报告》都有一个主题,对当下流行的国际移民热点进行分析。《2011 年世界移民报告——关于移民的有效沟通》(World Migration Report 2011——Communicating Effectively about Migration),发布于 2011 年 12 月,该报告通过系统分析关于国际移民的舆论与传播的研究,指出今天的移民辩论是有偏见的、极端的和负面的,公众对移民的认识与当代的移民现实有很大差距。报告呼吁改变关于移民的传播方式,并就如何进行有效传播提出了意见和建议。

该报告共分四章。第一章“关于移民的有效传播 (communicating effectively about migration)”是报告的主旨部分;第二章回顾了

2010~2011年主要的移民趋势，概述了全球层面的移民政策制订、立法、国际合作和对话的情况。由于2011年适逢国际移民组织成立60周年，该报告的第三章和第四章是国际移民组织专题，回顾了国际移民组织60年来移民管理工作的历程，并统计了国际移民组织在2001~2010年间所开展的项目。

中国华侨历史学会和中国华侨华人历史研究所历来重视相关学科热点及前沿性问题的研究。2012年3月，我们开始组织人员翻译《2011年世界移民报告》，以及时跟踪当前国际移民趋势，了解国际移民最新动态，同时，弥补《世界移民报告》系列没有中文版的缺憾。翻译工作得到了北京大学梁英明教授等专家的指导，在此表示感谢。

在翻译过程中，我们一直尝试通过出版社、国际移民组织驻华联络处等多方联系国际移民组织总部，以协商版权问题，将报告中译文正式出版。遗憾的是，由于种种原因，截止到2013年5月初，版权事宜仍未落实。考虑到该报告的时效性，我们决定以内部资料的形式出版，仅供国内专家学者和有关人员作参考。由于我们水平有限，特别是翻译移民报告这种文件尚属首次，错漏不足之处一定不少，敬请批评指正。

中国华侨历史学会

中国华侨华人历史研究所

2013年5月

国际移民组织编辑组

主 编	Gervais Appave, Frank Laczko
执行编辑	Md. Shahidul Haque
写 作 组	<p>第一部分</p> <p>第一章 Graeme Hugo*, Christine Aghazarm, Gervais Appave</p> <p>第二章 Rudolf Anich, Gervais Appave, Christine Aghazarm, Frank Laczko, Amir Kigouk</p> <p>第二部分</p> <p>第三章 Jérôme Elie**, Christine Aghazarm, Gervais Appave, Frank Laczko, Rudolf Anich</p> <p>第四章 Rudolf Anich, Gervais Appave, Frank Laczko, Pindie Stephen, Ricardo Cordero, Pooja Pokhrel, Sacha Chan Kam, Sarah Craggs, Anvar Serajitdinov, Patrick Corcoran, Aurelia Collados de Selva, Goran Grujovic, Jenna Iodice, Alexander Kapirovsy, Patrice Cluzant, Mike Gray, Chiara Milano, Fernando Calado, Daniel Redondo, Kristina Touzenis, Valerie Hagger</p>
咨询支持及编辑协助	Maureen Achieng, Sacha Chan Kam, Ricardo Cordero, Sarah Craggs, Erika Laubacher-Kubat, Nuno Nunes, Robert Paiva, Navitri Putri Guillaume, Patrice Quesada, Bruce Reed, Pindie Stephen, Sarah Tishler, Irena Vojackova-Sollorano, Elizabeth Warn
出 版	Valerie Hagge
排 版	Joseph Rafanan
翻 译	Carmen Andreu, Fabienne Witt, and the translation team
执行助理	Frances Solinap, Antoinette Wills, Rudolf Anich, Christine Aghazarm
制 图	Gael Leloup, Patrice Cluzant, Rudolf Anich
语言编辑	Olga Sheean, Susan Parker

* 澳大利亚阿德莱德大学

** 瑞士日内瓦国际语发展研究院

致 谢

编辑组在此感谢本出版物的所有作者，特别感谢国际移民组织总干事威廉·莱西·斯温（William Lacy Swing）先生出版本书的眼光和给予的鼓励。

特别感谢所有办事机构为搜集国际移民组织活动资料做出的巨大努力，以及国际移民组织总部的同事们对资料所做的分析和整理。

编辑组也感谢杰罗姆·埃利（Jérôme Elie）、莱纳·明茨（Rainer Münz）、马丁·卢斯（Martin Ruhs）对机构间举行的世界移民报告学术研讨会作出的巨大贡献。

编辑组尤其感谢澳大利亚政府以及约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金（John D. and Catherine T. MacArthur Foundation）为本报告的编纂和出版提供的慷慨的财政支持。

国际移民组织

前 言

《2011年世界移民报告——关于移民的有效沟通》是国际移民组织世界移民报告系列的第六份报告。2011年度报告的关注重点是公众对移民问题的理解。

在今后数十年中，随着国际移民的规模和复杂程度不断增加，未来社会有可能呈现出不断增强的社会和经济多元性。移民能否成功融入东道国社会，以及从更广泛的意义上讲，一般公众对待移民的态度，将成为国际移民组织成员国面临的主要政策挑战。

本书第一部分考察认知和态度如何塑造公共舆论，进而如何影响政策，同时还考察了媒体在传播以及意见和政策的形成过程中所起的作用。《2011年世界移民报告》强调需要以创新的方法塑造移民和迁徙现象积极的公众形象。报告尤其强调要促进对移民所带来的益处更为深刻的理解和认知，促进更加以事实为依据的政策制定和移民本身更有效的参与。第一部分还回顾了2010—2011年主要的移民趋势，对全球范围内移民政策的制定、立法、国际合作和对话进行了简要综述，并概括了一些重要的区域性移民趋势。

2011年适逢国际移民组织成立60周年，《2011年世界移民报告》的第二部分历史性地回顾了冷战结束以来，为应对国际上发生的重大政治、经济与社会变化，国际移民组织对移民问题认识的变化及移民管理工作的发展。该报告还对国际移民组织在过去十年（2001—2010年）中所开展的项目进行了简要的统计。

与往年一样,《2011年世界移民报告》是众多学者和国际移民组织同仁商讨与合作的成果,对他们的诸多贡献我们深表感谢。我们同样要诚挚感谢澳大利亚政府与麦克阿瑟基金会一直以来给予我们的资金支持。

国际移民组织总干事

威廉·莱西·斯温

内容提要

在公众和政治话题中，很少有公共政策领域比国际移民问题受到更多误解，而且更受公共舆论的影响。尽管传播手段经历了突飞猛进的发展，但许多人对于移民的规模、范围以及社会经济背景依然知之甚少。鉴于管理移民事务也意味着管理移民在社会中被接受的程度，对移民事务的有效沟通是十分关键的。面对日益多样化的社会，准确地将有关移民的信息告知利益相关者及公众，可能是唯一重要的政策工具。

拥有丰富多样技能和广泛经验的社会能更好地通过其人力资源来刺激增长，而移民正是促进人才、服务与技能交流的方法之一。虽然在当今快速发展的社会和经济中明显需要多样性，但移民问题仍然被高度政治化而且常常被消极看待。尽管如此，由于不断增大的人口差异、新的全球与政治动态、科技革命和社会网络，国际移民的规模和复杂性很可能大幅度增加，从而给社会经济和种族构成带来深远影响。这将在以下问题上引发新的政策挑战，即：移民能否成功融入东道国社会，他们在来源国如何被看待，以及从更广泛的意义上来说，整个社会如何看待移民。在这样的背景下，移民在母国以及东道国社会的形象是相当重要的。

国际移民组织《2011年世界移民报告——关于移民的有效沟通》直面当今全球化与前所未有的人类迁移时代所带来的挑战，呼吁从根本上改变我们在移民问题上的沟通手段。为了从移民所带来的多样化中获益，并迎接这种多样化带来的挑战，必须进行有根据的、透明的、政治性的公开辩论。维持现状的危险主要有以下三个方面：

1. 持续的政治化辩论只会滋生宗派议题，而不会增进国家、地区以及

国际社会的利益。追求理性的辩论者要面对的一个最大挑战，是防止移民问题被用作其他政治、社会和经济问题的平台。

2. 否定态度和被动的方法很可能继续压倒肯定态度和主动的方法而居于主导地位。

3. 除非移民本身能够成为移民问题辩论的积极参与者，而不是只作为被讨论的话题，否则融合和再融合的努力都将不可避免地被削弱。

本报告还对 2010—2011 年度的移民趋势和移民政策的主要问题进行了回顾。为庆祝国际移民组织成立六十周年，本报告辟专章从政策和运作上对国际移民组织的工作进行了历史回顾。

提高对移民和迁徙的认知

尽管越来越多的人承认，移民能够增加跨境社会资本，而文化的多样性可以为企业发展提供动力，或者说，具有不同背景的劳动力是利润最为丰厚的，但在许多社会中，人们对移民的整体认知仍然是倾向于负面的。造成这种负面认知的部分原因在于，移民流动比以往任何时候都更加显著和多样化，因而产生了很多关于移民价值的问题，如果这些问题得不到解答，就会产生错误信息和错误认知。

理解公共舆论和公众认知

对于移民问题的公共舆论和公众认知，在不同国家之间和一国之内（甚至在同一社会的亚群体之间）一直存在着差异。鉴于这样的细微差别，要形成单一的公共舆论是不可能的，然而，基于公共舆论的主张却往往在政治和公众话语中占据着显著位置。本报告通过大量审视现有的调查结果与来自全球的分析，探究了一些持续影响公共舆论的因素，而这些因素通常处于普遍的负面情绪的核心。

其中最为一致的结论之一是，人们对特定国家或地区移民的绝对人数或移民占总人口的比例都估计过高，对非正规移民人数的估计甚至更高。

研究结果还显示，如果向受访者提供关于移民或移民问题的更多信息，而不是简单地询问他们“是否认为移民过多”这样的问题，受访者的回答往往会更有效。因此，研究结果受到了先入为主的传统观念、调查问题的措辞（是否带有偏见）以及受访者对“移民”（劳工移民、难民、寻求庇护者、非正规移民）这一概念的理解的影响。受访者对移民概念的不同理解还会影响人们对移民对某一特定地区贡献程度的认知。

不过，绝大多数研究都将重点放在目的地国家对移民的舆论和认知上，从移民来源国视角对移民出境或归国问题进行的实证研究相当少，尽管这两个因素在政策层面越来越被视为十分重要的问题。较小规模的调查和定性研究显示，公共舆论有可能迥然不同：有人认为移民背弃了祖国，其他人则将移民视为国家英雄。诸如移民在国外时间的长短、移民对原有社会和家庭的影响、母国的经济状况、对移民过程或移民海外经历的了解等因素，也会影响公众对移民的舆论。

但是，这些认知和舆论并非静态的，也不是凭空产生的。无论是在移民来源国还是目的地国，这些公共舆论都很容易受年龄、教育程度、就业类型以及政治倾向等社会经济和人口因素的影响。虽然这些因素持续影响着公众态度是更加肯定还是否定，但研究结果显示，舆论可能而且确实随着时间而变化，尤其是当人们与移民之间的互动增多并对“什么是移民”和“什么不是移民”的理解加深以后。

人们对移民的态度也常常受环境因素的影响。在经济衰退、失业率居高不下的时期，或是在政治动荡或冲突的时期，人们对移民价值的怀疑可能会而且确实在增加。研究结果进一步表明，在出现这种情况之后，一般都会出现狭隘的政治议题或话题，媒体中也会出现更加负面的声音。然而，即使人们能强烈感受到这些担忧，但它们都是在特定时间内存在的，情况改善后就会消退。

进一步研究公共舆论就会发现，即便是在经济衰退或危机时期，当人们对移民的态度更为消极的时候，移民问题也不是社会首要关心的问题，但它却一直出现在民意调查中。然而，如果考虑到移民问题与更大范围的

社会经济问题的交叉性与关联性，出现这种情况就不足为奇了。当前在世界各地，具有民粹主义性质的移民问题的辩论已形成这样的气氛，即人们很轻易地将失业、安全问题或缺乏社会凝聚力等问题直接或间接地归咎于移民。这些担心是在更为复杂的社会变化过程中产生的，因而不可能依靠制定更加严格的移民政策就能轻易消除，如果单单提及移民问题，就会传达这样一种错误信息，即移民的确是人们担心的那些问题的根源。而且这也不能确定人们所担忧的核心问题是什么，它本质上可能是移民问题，也可能不是。更仔细地考虑民意调查结果背后的东西，就会明显看出，并非所有舆论都是负面的，人们表现出来的所有深切的担忧通常都不只是单纯的移民问题。

媒体、政治和论据

流动性是当今社会普遍接受的一个特征。“移民能为经济带来额外好处”，人们在一定程度上理解、认可甚至是欣赏这一点。然而，关于移民的扭曲传播可能引发一种恶性循环，导致错误信息在政府政策、大众媒体和广大公众中渗透，这反过来又会扭曲各个层面的话语。因此，政策和政治话语对塑造移民在家乡和东道国社会中的形象能起到重要作用。就此而言，政府如何就移民及移民政策与广大公众进行交流，是最大的挑战之一。很明显，移民问题通常是一个笼统的问题，它掩饰了目的地国家公众对失业、住房和社会凝聚力，以及来源国的公众对人力资本的流失或浪费和经济依赖的担心和不确定。

虽然媒体报道不可能直接影响公共舆论或政策，但媒体的确以显著方式塑造着人们的态度。在本报告中提出的对媒体内容的分析结果表明，媒体常常是公众获得移民和迁徙信息（数据、趋势和分析）的首要来源。此外，通过断章取义式的报道或夸大事实来强调移民的某些方面（如非法性），而不是其他方面，媒体可以构建人们辩论的框架。在过去的二十年中，媒体的商业化程度越来越高，不平衡报道也可能是媒体这一演变特征的反映。

尽管有越来越多的证据来验证移民的益处和代价，但这些证据的制造

者（学者和政治分析人士）和使用者（政客、媒体和民众）之间并没有联系。本报告就这一现象提出以下原因：话语内容倾向于更关注政治而不是事实——例如，一些关键的利益相关者，如雇主的意见通常被低估；学术研究从最近几年才开始将移民问题作为一个独立的优先研究议题；决策者在将有关移民的数据和事实以及相关政策向公众传播的时候遭遇挑战；由于缺乏针对移民政策的评估，而不能确认哪些政策是行之有效的；最后，媒体不知道如何准确地报道移民问题。在制定移民政策的过程中缺乏对移民实际资料的充分利用（或出于政治目的而错误使用），以及缺乏对移民政策影响的评估，也可能意味着更容易将移民政策的失败归咎到移民身上。

最后，不能准确表述移民和迁徙，会直接影响到移民本身。在移民接纳国，大众媒体往往是入境移民了解他们所居社会的参考。证据表明，移民深刻意识到了媒体报道中的偏见和负面形象，如果对此不加以遏制，或者移民的观点没有得到同等程度的报道，就可能使移民产生被边缘化的感觉。

未来之路

本报告列举了一些政府、公民社会、国际组织以及媒体的良好做法，他们积极致力于关于移民问题的有效传播。例如，宣传移民的正面形象及其贡献，通过信息传播和媒体宣传破除关于移民的谣言，让移民有机会与他人分享自己的经验。然而，要想使这些举措持续发挥作用，往往需要扩大这些举措的规模，进行调整以适应当地情况，最重要的是要把获得强烈的政治意愿的支持作为长期战略的一部分。

1. 建立开放、平衡和全面的移民话语

在这一点上，重点在于扩大移民问题的讨论范围，如此它就不会无止境地只围绕着那些问题（不管是真实的还是想象的问题，两者都已广为传播）展开，而是着眼于更广泛的话题。重要的是，新的辩论要有前瞻性，而不仅仅是回应主流话语。暂不提移民政策的制定，有两个问题通常作为关于移民讨论的出发点：一是如何对待国内已有的移民；二是

如何对待那些即将到来的移民。一个建设性的、更有根据的辩论应该更广泛地考虑移民在人口、社会和经济规划中所占据的实际位置。从这个角度看，有可能重新确定话语，从而达成更明智的主流共识，而不是狭隘的观点。

话语的范围也应该从国家层面扩大到多边论坛，如移民区域协商进程、国际移民组织的移民国际对话以及移民与发展全球论坛等。

2. 将辩论去政治化，应对关注的问题

许多围绕移民的负面认知源于带有偏见的阐释而不是事实。在任何情况下都需要以公开、平衡的方式讨论移民正反两方面的影响。讨论也应当致力于广泛的国家利益，而不是只关注社会特定群体的利益。许多针对移民积极影响的研究都与整个社会和经济相关。如果仅仅将关注点集中在对某一社会或经济体的特殊亚群体的影响上，这些信息就失去了说服力。另一方面，也不必回避当地人焦虑的讨论，如关于怎样遏制非正规移民，或者人口增长对当地基础设施建设产生的压力。相反，应该告知公众什么起到了作用，什么没有起作用，而不是将政策举措的失败仅仅归咎于移民。

造成持续误解的最大原因，可能是公众不容易获得所有这些问题的有关信息。传播人们关切的信息，并明确说明公民与非公民的权利，有助于消除误解，并确保移民政策被人们视为公平的和尊重个人权利的。

3. 与媒体合作，支持平衡的新闻报道

媒体对公众话语有着重要的影响，它塑造公共舆论并因此影响所有的利益相关者，尤其是决策者和政客。因此，必须提出一个基本的问题：如何使媒体更加公正地报道移民及其影响？公正平衡的媒体报道意味着要避免用单一问题的头条；避免针对特定群体的过度或过少报道和笼统地贴标签。平衡的报道也意味着承认这一事实，即移民并非一个同质化的群体，移民问题还与其他许多公众问题相联系。

在创建公平准确的报道可以大行其道、论据得以正确使用和社会和政治环境的过程中，政府起着关键的作用，因此在更客观传递移民信息方面，领导能力很重要。这赋予政治意见领袖重要的责任，不过他们不应是该问题的唯一领导力来源。其他利益相关者，如公民社会、私营机构以及学术研究团体也应起到重要作用。他们的作用应该是更密切地与媒体合作，而不是像以前做的那样。虽然这可能会惹得媒体不愉快，但在某种程度上，向媒体妥协以保证媒体更好地了解移民问题的复杂性，正是他们的职责。

如何为报道移民问题提供指导，是另外一个关键要素。此外，无论是通过培训还是学习新闻材料的方式，提高编辑和记者的报道能力，有助于培养能够更准确报道该主题的核心媒体专家团队。就如何为讨论移民问题提供方便的指导方针，是一个很好的起点。这种指导应该包含研究者传播策略的开发，以及与媒体伙伴关系的建立。在保证其研究结果与相应的政策和政治环境相关和保证积极参与辩论这两方面，学界可以利用实证及其专业知识，从而在不损害其学术道德的情况下发挥重要作用。

平衡的媒体报道还要求媒体内部打破多样性的藩篱。消除主流媒体机构内部的结构性歧视，从而包含不同群体的员工，反过来，又可以通过他们提供可供选择的视角，进而消除内容上的歧视。

4. 承认移民是积极的传播参与者

对所有希望促进对移民和迁徙正确认知的人而言，最大的挑战之一，很明显就是让人们听到移民的真实声音。有明确证据表明，非移民与移民之间个人的接触越多，非移民对移民的负面评价就越少。然而，不管是在移民来源国还是在目的地国家，移民往往被视为移民辩论中的被动因素。

不管是政治话语还是媒体报道，减少误解及其对移民影响的一个最有效方法，就是保证移民成为公众辩论中的主动参与者。这可以通过多种方式实现。例如，为族裔媒体在主流媒体之外创造更多的空间；为主流媒体融入多元化要素；或者鼓励使用新的社交媒体，以便让移民接触到广泛的受众（包括移民和非移民），从而更准确地描述“他们是谁”和“他们在做什么”。

2010—2011 年度国际移民回顾

从经济危机中缓慢复苏，展现了国际移民的弹性

2010—2011 年这段时间的特征是，全球经济从几十年来最严重的衰退中缓慢且蹒跚地复苏。2011 年初，大部分高收入国家的 GDP 增长率走高，同时许多新兴经济体及发展中经济体公布了健康的生长指标。随着危机的蔓延，出现了各种不同的关于经济危机对移民流动影响的预测，但其中只有部分被已有证据证实。在很多方面，2008—2009 年的经济危机及其余波给全球带来的影响与十年前亚洲金融危机造成的区域性影响相似。

(1) 虽然许多国际趋势都很显著，但是在区域和地方层面存在相当大的差异；(2) 数十年积累起来的移民存量基本保持不变；(3) 诸多迹象显示去往目的地国家的移民流入有所减少；(4) 许多主要目的地国家出于外来劳动力减少的预期，或单纯为了保护国内劳动市场，下调了移民接纳计划指标；(5) 事实证明，对侨汇大幅度减少的担心是缺乏依据的，在经历了小幅的下滑之后，侨汇数量于 2010 年健康反弹，而且有望在今后数年内持续增长。总之，面对低迷的经济，国际移民展示出自身的恢复力，而且有望在今后数十年中在规模和复杂性上继续增长。

环境难民数量的增加凸显了提升能力、增强磋商和协调的必要

2010 年，具有异常破坏性的自然灾害，如发生在海地的地震，再次凸显了环境因素对移民模式的影响以及各国政府需要随时做好准备管理因此类灾害引发的人口迁移。虽然有关气候和环境变化的相关问题在政策层面一直备受关注（如坎昆协议和坎帕拉大会），但不少政府仍缺乏以全面和一致的方式应对产生的挑战的必要能力。坎昆协议认识到移民是适应的一部分，从而向将移民纳入气候适应计划迈出了积极的一步。然而，在国家层面，人口迁移仍有待被系统纳入气候变化适应计划中。