

秘书长关于 2019 冠状病毒病和流动人口的政策简报

执行摘要

世界各地的所有人几乎都受到 2019 冠状病毒病(COVID-19)的影响。但那些在危机爆发之前就已经处于脆弱境地的群体受到的影响最为严重。许多流动人口尤其如此，例如，非正常移民、缺乏稳定生计或在非正规经济部门就业的移民工人、人口贩运受害者，以及因迫害、战争、暴力、侵犯人权事件或灾害而背井离乡的人——无论他们是在本国境内流动(即境内流离失所者)，还是跨越国际边界(即难民和寻求庇护者)。

COVID-19 大流行病对流动人口造成的过度影响表现为三场相互关联的危机，加剧了原有的脆弱性。¹

- 第一，这是一场**卫生危机**，因为流动人口暴露在病毒当中，自我保护的手段有限。除了往往面临糟糕或拥挤的生活或工作条件外，许多流动人口由于法律、语言、文化或其他障碍而无法充分获得保健服务。无证移民和难民所受影响尤为严重，如果有人向移民当局举报他们，他们就有可能被拘留和递解出境。许多流动人口还无法获得其他基本服务，如水和环境卫生设施或营养膳食；处境脆弱、灾害多发和受冲突影响国家的流动人口因卫生系统薄弱而面临更高风险，而旅行限制又使得拯救生命的人道主义援助难以送达，使情况雪上加霜。
- 第二，这是一场**社会经济危机**，这场危机影响到缺乏稳定生计的流动人口，特别是在非正规经济部门就业、无法获得或只能获得有限的社会保障措施的群体。危机还加剧了流动妇女和女童本已岌岌可危的状况，她们更有可能遭受性别暴力、虐待和剥削，难以获得保护和响应服务。与此同时，COVID-19 造成的失业和工资损失也在导致移民汇款减少，对依赖此类汇款的 8 亿人造成毁灭性后果。
- 第三，这是一场**保护危机**，因为边界关闭和其他旨在遏制 COVID-19 蔓延的限制行动措施严重影响到许多流动人口的权利，他们可能陷入极度危险的境地。寻求庇护者可能无法穿越国际边界寻求保护；一些难民可能被遣返回原籍国，遭受危险和迫害。在其他情况下，移民可能被强制送回卫生系统脆弱的母国，而这些国家并未做好安全接收他们的准备，回返的境内流离失所者可能在家乡面临类似困境。此外，对 COVID-19 的恐惧正在加剧本已相当严重的仇外心理、种族主义和污名化现象，甚

¹ 虽然所有流动人口都平等地享有相同的普世人权，但这三场相互关联的危机对本政策简报所述各种流动人口造成了不尽相同的影响，因为此类影响取决于背景、流动人口的社会经济状况、国内法和国际法规定的法律地位，以及年龄、性别、残疾等交叉因素。虽然境内流离失所者大多为本国公民或长期居民，应当享有与同胞相同的平等权利，但国际移民和难民是受不同法律框架管辖的迥异群体，难民有权享有国际难民法界定的特定国际保护。人口贩运受害者享有联合国各项公约和文书概述的特定保护。

至引发对难民和移民的攻击。从长远来看，COVID-19 可能导致国际流动更加受限，使流动人口的权利进一步受到削弱。

COVID-19 对流动人口造成的过度影响与这一群体在应对危机前线发挥的巨大作用形成鲜明对比——突显他们对世界各个社会作出更加广泛的贡献，他们在实施封锁期间还要照顾病人和老年人或保持食物供应。

在此背景下，我们可以利用 COVID-19 危机带来的机遇，重新构想人口流动问题，为所有人谋福利，同时推进我们对《2030 年议程》的核心承诺，即不让任何一个人掉队。为达成这一目标，本政策简报提出本**四项基本原则**，指引我们采取集体对策：

- (1) 从长远来看，排斥会产生高昂的代价，而包容对所有人都有益：排斥流动人口正是他们在目前这场大流行病当中处境最为脆弱的原因。只有采取包容性公共卫生和社会经济对策，才有助于我们遏制病毒，重启经济，按照计划实现可持续发展目标。
- (2) 应对 COVID-19 和保护流动人口的人权并非相互排斥：人们并未因 COVID-19 而停止逃离暴力或迫害。许多国家已经表明，旅行限制和边界管制措施能够而且应当在充分尊重流动人口权利的情况下安全实施。
- (3) 只有每个人都安全，所有人才真正安全：我们不能在开展应对和恢复工作的过程中让任何一个人、特别是在危机爆发之前就已经极度脆弱的流动人口掉队。流动人口必须继续获得拯救生命的人道主义援助、社会服务和学习方案。为实现所有人的安全，必须普及诊疗方法和疫苗，避免因移民身份而产生歧视。
- (4) 流动人口是解决方案的一个组成部分：要承认流动人口在这场危机期间对社会作出的重要贡献，最好的方法是消除阻碍他们充分发挥潜力的障碍。这意味着推动承认和认可其资质，探讨非正常移民实现正常化的各种途径模式，并降低汇款交易费用。

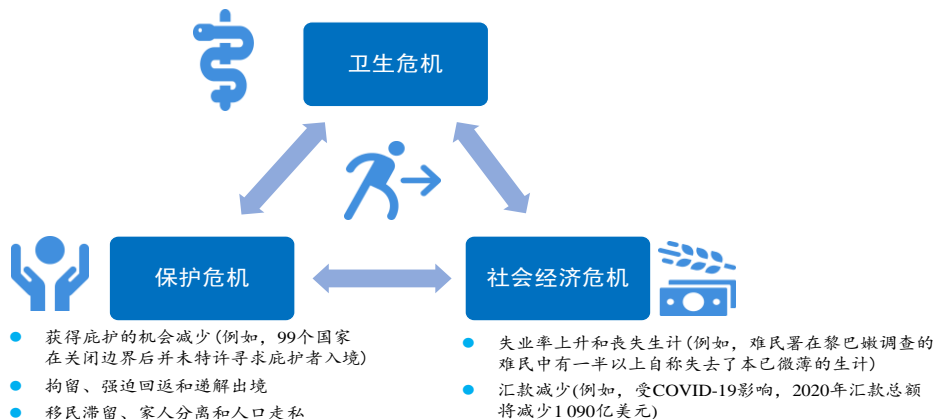
许多政府已经朝着这个方向采取了令人欣慰的步骤，本简报重点介绍其中部分行动。本简报提出的四项基本原则是基于我们的集体承诺，即确保按照《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》的特别设想，公平分担保护世界难民的责任，确保人口流动保持安全性和包容性，并尊重国际人权法和难民法。这些原则还强化了这样一种观念，即没有哪个国家能够独力抗击病毒，也没有哪个国家能够独力管理移民问题。但我们携手合作，便能完成这两项任务：共同遏制病毒蔓延，减轻病毒对生计和社区的影响并恢复得更好。

关于在 COVID-19 期间和之后推动安全、包容的人口流动的四项基本原则：

1. 从长远来看，排斥会产生高昂的代价，而包容对所有人都有益。
2. 应对 COVID-19 和保护流动人口的人权并不相互排斥。
3. 只有每个人都安全，所有人才真正安全。
4. 流动人口是解决方案的一个组成部分。

影响流动人口的三场危机

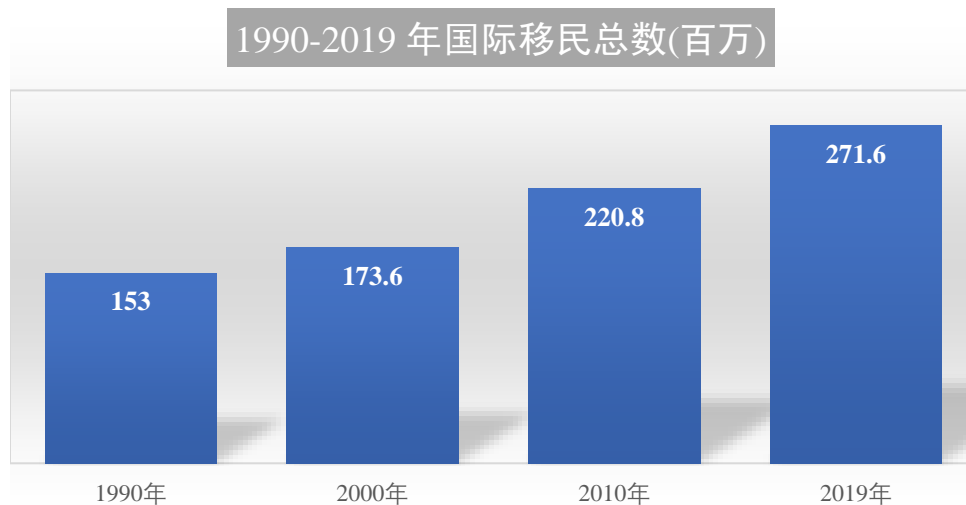
- 不卫生和拥挤的生活条件(例如, 一些难民营的人口密度是周边收容社区的1 000倍)
- 无法充分获得保健服务
- 粮食不安全(例如, 世界一半以上的难民和境内流离失所者生活在粮食不安全问题较为严重)



移民、难民和境内流离失所者统计数据

国际移民

政府官方数据显示, 截至 2019 年年中, 国际移民人数数据估计约为 2.72 亿。就统计目的而言, 国际移民的定义是改变居住国的人, 包括难民和寻求庇护者。自 1990 年以来, 全球国际移民人数增速(78%)远高于全球人口增速(45%)。国际移民占总人口的比例在北美增加了 6 个百分点以上, 在欧洲和大洋洲增加了大约 4 个百分点, 在北非和西亚增加了 3 个百分点以上。这一数字在其他区域保持稳定或略有下降(联合国, 2019 年)。

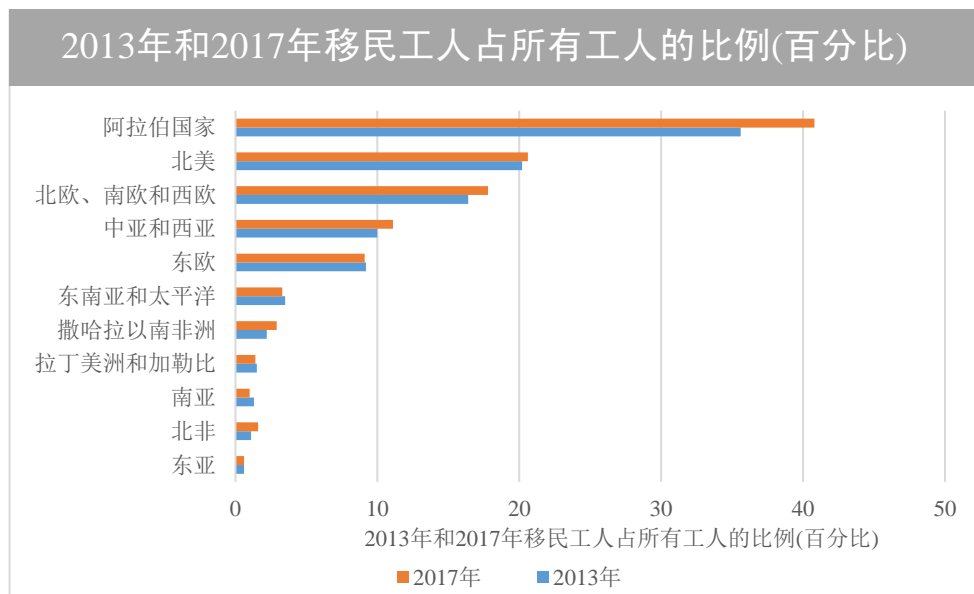


资料来源: 经社部²

² 联合国, 经济和社会事务部(2019 年), 《2019 年国际移民情况》, 可查阅: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf。

国际移民工人

据国际劳工组织称，全球各地有 1.64 亿国际移民工人。就移民工人占有所有工人中的比例而言，阿拉伯国家、北美、西欧以及中亚和西亚的数字最高，而且近年来一直在增加。



资料来源：劳工组织

移民、难民和境内流离失所者统计数据

难民

2018 年底，全球难民人口为 2 590 万；目前，这一数字处于有记录以来的最高水平。世界上 84% 的难民在原籍国周边区域的国家境内，有三分之一的难民(670 万人)在最不发达国家。总体来看，收容难民人数最多的前 10 个国家中有 9 个位于发展中区域，84% 的难民生活在这些国家。

难民

2 590 万人

2 040 万人由难民署负责

550 万巴勒斯坦难民由近东救济工程处负责

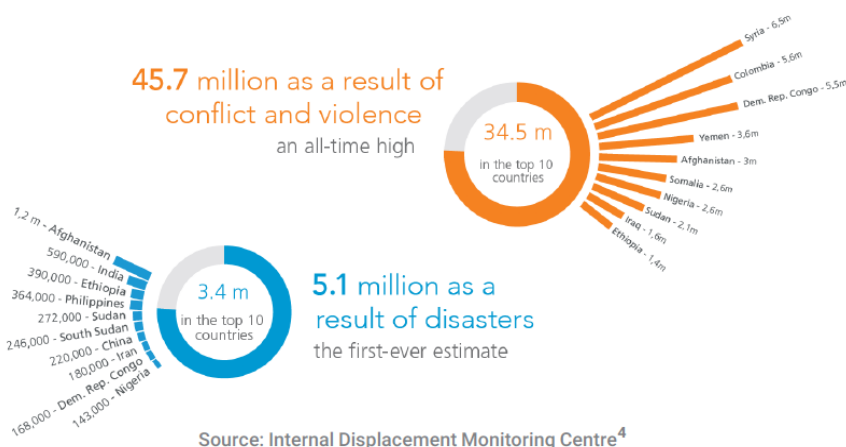
资料来源：难民署³

³ 难民署(2019 年)，《难民署全球趋势报告》，可查阅：<https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/06/2019-06-07-Global-Trends-2018.pdf>。

境内流离失所者

截至 2019 年底，全球境内流离失所者人数估计为 5 080 万。4 570 万人因冲突而流离失所，510 万人因灾害而流离失所。这一数字已达到历史最高水平。

境内流离失所者总数



资料来源：境内流离失所问题监测中心⁴

1. 对健康和人道主义的影响

处境脆弱的流动人口尤其因 COVID-19 而面临健康方面的影响。许多人在拥挤或不卫生的条件下生活或工作，COVID-19 在此类环境中易于传播。他们可能无法充分获得卫生保健服务，在没有合法证件或受到排斥时更是如此。他们往往还难以获得住房、水和环境卫生、食物、社会服务、教育、社会保障等其他基本服务。⁵

大量难民和境内流离失所者生活在受冲突影响的脆弱人道主义环境中，当地卫生系统薄弱，健康风险更加严重。虽然南苏丹、孟加拉国、肯尼亚等国拥挤的难民营和境内流离失所者营地及安置点最近报告的病例仍然相对较少，但人们担心，由于遏制病毒和应对其影响的能力有限，未来几周和数月内病例将会增加。例如，根据由联合国人道协调厅编制、反映脆弱性和应对能力的 COVID-19 风险指数，⁶ COVID-19 风险最高的 10 个国家总共收容了 1 730 万境内流离失所者。⁷ 薄弱的卫生系统和旅行限制加剧了此类风险，严重阻碍人们获得拯救生命的人道主义援助。

⁴ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2020), Global Report on Internal Displacement (2020), 可查阅: <https://www.internal-displacement.org/publications/2020-global-report-on-internal-displacement>。

⁵ 人权高专办(2014 年)，“非正常情况下移民的经济、社会和文化权利”，可查阅: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf。

⁶ 人道协调厅(2020 年)，“全球 COVID-19 人道主义应急计划”，可查阅: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-COVID19_May_Update.pdf。

⁷ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2020), Global Report on Internal Displacement (2020)。

符合所有人最佳利益的做法是采取紧急行动，将流动人口及其收容社区纳入应对 COVID-19 的措施，保护其免受这场大流行病造成的最严重的影响。

不卫生和拥挤的生活条件以及难以获得基本服务

许多流动人口无法达到适当生活水准，因此极易受到这场大流行病的影响。境内流离失所者、难民和许多移民，特别是非正常移民，生活在拥挤的条件下。他们住在营地或非正规安置点、贫民窟、集体庇护所、宿舍、移民拘留中心，或处于无家可归的状态，共用卫生间、烹饪和餐饮设施，生活条件不卫生，几乎不可能保持物理距离和采取居家措施。例如，肯尼亚卡库马难民营的人口密度约为图尔卡纳族收容社区的 1 000 倍。⁸ 索马里的摩加迪沙是世界上增长最快的城市之一，当地拥挤的安置点内生活着约 50 万名因冲突和气候因素造成的境内流离失所者。

许多流动人口获得水、个人卫生和环境卫生设施的机会也很有限，导致洗手更加困难。在非洲之角的流动儿童和青年中，有 37% 的人无法获得基本的环境卫生设施。⁹ 对于妇女和女童、老年人、残疾人等流动人口而言，获得此类设施的机会更加有限。

无法充分获得保健服务

境内流离失所者、难民和许多移民，特别是处境脆弱者，还面临获得保健服务方面的障碍。导致这一现象的各种因素包括其移民身份、缺乏认识或社会保障、费用、语言、残疾、性别规范和文化障碍，或歧视性的法律、政策和做法。在移民执法活动和保健服务之间不设防火墙的情况下，由于担心被拘留、递解出境或遭受其他处罚，缺乏适当证件的非正常难民和移民可能无法或不愿获得检测等保健服务。流动人口获得精神健康和心理社会服务的机会也很有限。随着这场危机为他们带来巨大的压力，使其本已岌岌可危的状况愈加恶化，此类服务变得更为重要。¹⁰ 此外，这场危机还使妇女过度地暴露健康风险当中，因为她们在提供基本保健服务方面发挥巨大作用。

流动人口通常很难以自己理解并信任的形式和语言获取至关重要的健康信息，这更加限制了他们获得医疗保健服务的机会。此外，有些群体除移民身份外，还面临多重和交叉歧视及排斥，由于自身性别、性取向、性别认同、年龄、种族和族裔、残疾情况¹¹ 或者贫困或无家可归的状况，他们甚至更难获得医疗保健服务和其他基本服务。

⁸ <https://sfd.susana.org/about/worldwide-projects/city/122-kakuma>。

⁹ 儿基会(2020 年)，“东非流动儿童：利用研究结果减轻 COVID-19 的影响”，可查阅：<https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/children-on-the-move-in-east-africa-research-insights-to-mitigate-covid-19/>。

¹⁰ 更多详情见“关于 COVID-19 和精神健康行动必要性的政策简报”，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief-covid_and_mental_health_final.pdf。

¹¹ 更多详情见“关于以包容残疾人的方式应对 COVID-19 的政策简报”，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_persons_with_disabilities_final.pdf。

另外，COVID-19 还造成性健康和生殖健康等基本保健服务中断或暂停，这将严重影响流动人口，特别是妇女、新生儿和少女，以及生活在处境脆弱、灾害多发或受冲突影响国家的人。常规保健服务的覆盖范围缩小，可能在短短 6 个月内导致 5 岁以下儿童的死亡人数新增 120 万，其中流动儿童和受冲突影响国家的儿童面临的风险最大。¹²

粮食不安全加剧

由于农业活动减少、供应链中断、必需品价格上涨和经济危机导致购买力下降，处境脆弱的流动人口还更有可能受到与 COVID-19 有关的粮食不安全问题影响。对于世界一半以上的难民¹³ 和境内流离失所者而言，其所生活的国家和社区即使在当前的大流行病爆发之前，就已经存在严重的粮食不安全问题。¹⁴ 例如，东非地区至少 60% 的难民已经面临口粮配给减少的情况，被迫采用替代手段，满足自身基本需求。儿童饮食受到的干扰将导致流动儿童严重消瘦和发育迟缓，贻害终身。

人道主义援助准入受限

由于航班取消、边界关闭、实施封锁以及一些国家对医疗用品和设备进行出口管制，向世界上最脆弱的流动人口提供人道主义援助的工作面临困难，这加剧了上述所有风险。难民和境内流离失所者尤其感受到这种影响，他们中的大多数人都依赖人道主义援助。由于伊拉克、尼日利亚等国实施封锁并限制进入营地，向境内流离失所者提供货物和服务的工作已缩减至或仅限于“拯救生命”的活动。特别令人关切的是，准备和应急行动的延迟将导致几个国家的境内流离失所者和难民在未来数月内面临更高风险，处境更加脆弱。

人道主义援助准入受限、粮食不安全加剧和经济低迷共同造成的死亡人数可能远远超过疾病本身造成的死亡人数。因此，各国更应当允许人道主义物资和人员免受行动限制，各国政府更应当支持联合国的全球 COVID-19 人道主义应急计划和现有的人道主义应急计划，以保护世界上最脆弱的群体免受 COVID-19 造成的最严重的影响。

处理 COVID-19 对流动人口的健康影响的良好做法实例

- 联合国政府宣布，不对任何外国访问人员收取 COVID-19 诊疗费用，无论其居留/移民身份如何。

¹² <https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-devastates-already-fragile-health-systems-over-6000-additional-children>。

¹³ 世界上 50% 的难民由 8 个粮食危机国收容：土耳其、巴基斯坦、乌干达、苏丹、黎巴嫩、孟加拉国、约旦和埃塞俄比亚。Global Network against Food Crises (2020), Global Report On Food Crises, 可查阅：<https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises>。

¹⁴ 粮食署(2020 年)，“全球粮食危机报告”，可查阅：https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114546/download/?_ga=2.210567581.944391335.1590667476-100388348.1590667476。

- 在黎巴嫩，人道主义机构和卫生伙伴开展外联活动，向难民提供有关 COVID-19 的信息。
- 秘鲁核准为疑似感染 COVID-19 或 COVID-19 检测呈阳性的难民和移民提供临时健康保险。
- 泰国长期以来一直允许非正常移民参加国家健康保险计划，确保他们享有全民医疗保健服务。

2. 社会经济影响

必要的封锁、旅行禁令和物理距离使得世界各地许多经济活动严重放缓，导致全球经济衰退。国际货币基金组织称，预计 2020 年世界经济将收缩 3%。即使是感染率极低的国家也会受到此次经济危机的严重打击。世界银行估计，仅在 2020 年，COVID-19 就可能使 6 000 万人陷入极端贫困。¹⁵

许多流动人口往往没有多少储备——甚至没有任何储备可用以缓和社会经济冲击。因此，他们是收入减少、失业率上升、基本商品支出增加和价格上涨的最大受害者。这场危机还加剧了流动妇女和女童本已岌岌可危的处境，她们遭受性别暴力、虐待和剥削的风险更高，获得保护和响应服务的机会越来越有限。¹⁶ 还有消息称，社区内针对残疾人的污名和歧视有所加剧。

许多移民工人和难民将无法为目的地的经济复苏作出贡献，也无法支持母国的家庭和社区。COVID-19 预计将导致汇款减少 1 090 亿美元，相当于 2019 年官方发展援助总额的 72%，给中低收入国家严重依赖汇款的 8 亿人造成困难。¹⁷

与此同时，这场危机为各国提供了一个机会，让它们可以通过社会经济包容和为流动人口提供体面工作，以及为正常移民提供渠道，来实现“更好的复苏”。这将使各国能够推动流动人口为各自社会作出积极贡献，这场持续的危机让人们看到了这一点。事实上，正如《2030 年可持续发展议程》所承认的那样，人口流动与可持续发展密不可分。

失业率上升和丧失生计

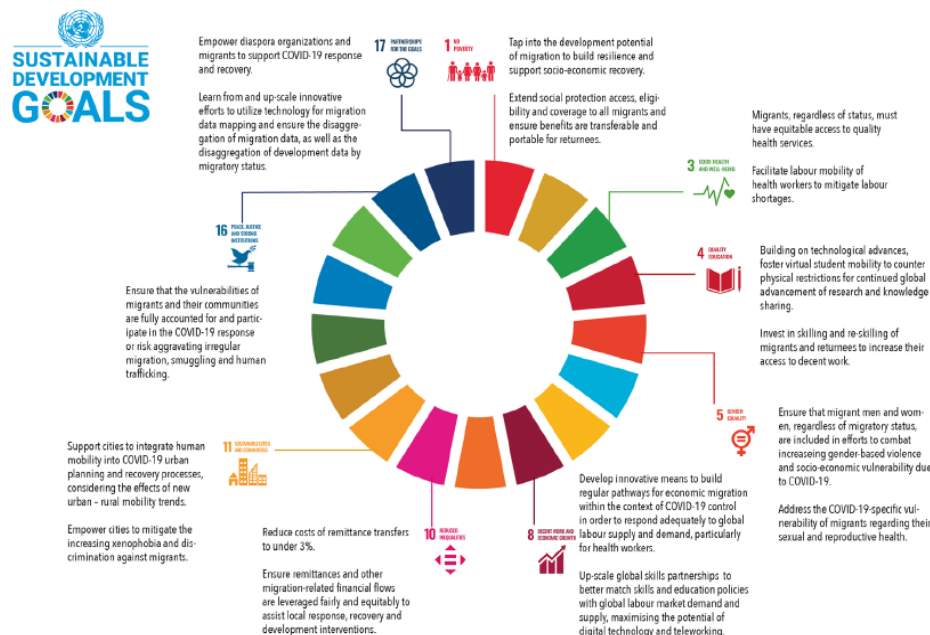
与 COVID-19 有关的行动限制和经济低迷威胁到工作岗位，特别是非正规经济部门的工作岗位，从而剥夺了许多流动人口的生计。

¹⁵ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/05/19/world-bank-group-100-countries-get-support-in-response-to-covid-19-coronavirus>。

¹⁶ 也门保护群组，对 COVID-19 的准备和反应——保护风险过大的群体，可查阅：<https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Protecting-Groups-Preparedness-and-Response-to-Covid.pdf>。

¹⁷ 世界银行(2020 年)，从移民角度看 COVID-19 危机，可查阅：https://www.knomad.org/sites/default/files/2020-04/Migration%20and%20Development%20Brief%2032_0.pdf。

与移民有关的可持续发展目标和具体目标



资料来源：国际移民组织¹⁸

全球 1.64 亿移民工人¹⁹ 及其家庭在经济危机期间比国民更容易失去工作和工资。例如，在 2008 年全球金融危机期间，欧盟 28 个国家中外国出生的工人失业率上升幅度远高于本地出生的工人。²⁰ 这是多种因素综合作用的结果，其中包括：周期性行业(建筑业、服务业)受冲击最大；移民通常是最后才被雇佣，却最先被解雇。

这一大流行病的社会经济后果会特别殃及那些在低工资非正规经济部门中、被排除在体面工作和社会保护措施之外的移民工人和难民。²¹ 劳工组织最近的研究强调指出，在许多中低收入国家，移民工人中非正规工作的比例很高，近 75% 的女性移民和 70% 的男性移民在非正规经济部门工作。²² 30% 的移民年龄在 30 岁以下，而这一代人已面临青年高失业率问题。

¹⁸ 国际移民组织，国际移民组织关于“移民活动为何对 COVID-19 疫情过后恢复得更好关系重大？”的问题简报，即将发布。

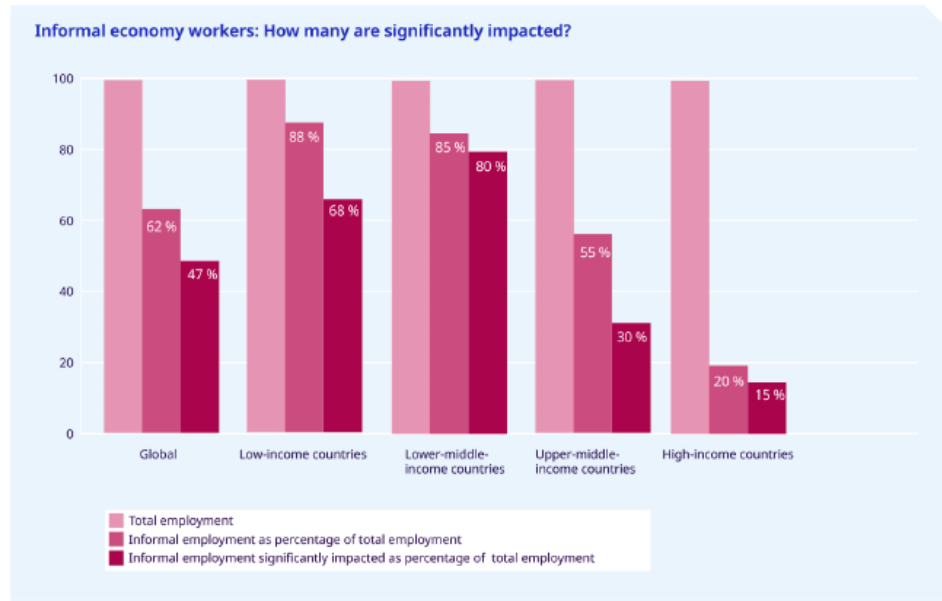
¹⁹ 劳工组织(2018 年)，《国际移民工人全球估计：结果和方法》，可查阅：https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf。

²⁰ 世界银行(2020 年)，从移民角度看 COVID-19 危机。

²¹ 劳工组织(2020 年)，在 COVID-19 大流行病疫期保护移民工人，可查阅：https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf。

²² Amo-Agyei, S., 《对移民工资差距的分析》，技术报告，劳工组织，日内瓦(2020 年)，即将发布；可查阅：<https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/>；在该项研究所涵盖的 49 个国家中，有 14 个国家有关于非正规移民工人的数据。在接受调查的同一批国家中，本国国民也占非正规劳动者的 70%。

COVID-19 对非正规经济部门工人的影响 (截至 2020 年 4 月 29 日)



资料来源：劳工组织²³

现在又面临进一步落后的风险。劳工组织估计，仅在 2020 年第二季度，非正规经济部门工人全球工作时间的减少就相当于失去超过 3.05 亿个全职工作岗位。²⁴ 例如，在利比亚，移民失业率从 2 月份的 7% 上升到 2020 年 4 月下旬的 24%。²⁵

移民工人的失业问题因以下情况更为复杂：他们往往不受标准劳动法或社会保护制度的保护；裁员可能引发签证或工作许可证失效，迫使他们沦为无证移民或非正常移民或返回母国。²⁶

境内流离失所者和难民也受到经济低迷的沉重打击。在中东和北非，难民署及其合作伙伴在封锁的头五个星期里收到难民和境内流离失所者发出的 350 000 多份求助信息，要求提供紧急财政援助以满足日常基本需要。在黎巴嫩，接受难民署调查的难民有一半以上都表示已失去本已微薄的生计，其中 70% 表示不得不减少用餐次数。在一些国家，对境内流离失所者施加的行动限制既阻碍了他们的生计活动，又使他们难以下田耕作，养家糊口。

²³ 劳工组织(2020 年)，COVID-19 与劳动世界：第三版。

²⁴ 劳工组织(2020 年)，COVID-19 与劳动世界：第三版；可查阅：https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf。

²⁵ 国际移民组织的流离失所跟踪信息总库于 2020 年 4 月对 1 350 名移民进行的调查。

²⁶ 劳工组织(2020 年)，在 COVID-19 大流行期间保护移民工人。

正如 2008 年金融危机期间所显示的那样,拥有强大社会保护体系和基本服务的国家受害最少,恢复最快。²⁷ 截至 2020 年 5 月 22 日,190 个国家针对 COVID-19 计划推出或调整了社会保护方案,现金转移支付是最常用的措施。²⁸ 然而,移民工人和非正规经济部门中的其他人,包括难民,往往不在社会保护措施范围之内。由于缺乏收入保障,人们不得不带病工作,从而对每个人都可能产生影响。

对流动妇女、儿童、残疾人和老年人产生的影响过于严重

流动妇女和女童²⁹ 往往特别容易受到这场大流行病的一些具体影响。妇女约占全世界所有移民工人的 42%,³⁰ 在保健服务中发挥着巨大作用,但她们不成比例地面临更大的健康风险。此外,由于根深蒂固的性别陈规定型观念,流动妇女还承担着大部分有偿和无偿家务和护理工作负担,这种负担因检疫隔离而更加沉重。她们遭遇性别暴力的风险也更高,特别是亲密伴侣的暴力因禁闭和封锁措施而加剧。³¹ 鉴于她们的生活条件往往比较拥挤,工作条件并不安全,她们受性骚扰和性剥削的风险也在增加。此外,女性移民和难民在求助于警察、司法部门或性别暴力服务机构时经常面临障碍,在她们没有证件的情况下尤其如此,因为她们害怕遭到报复、羞辱、拘留并可能被驱逐出境,因此更加需要“防火墙”。³² 在某些情况下,针对性暴力和性别暴力的保护和响应服务不一定被宣布为必要工作,这使得流动妇女和女童更难获得保护和服务,从而进一步加剧了上述情况。

儿童³³ 占世界难民的一半以上, 占有境内流离失所者的 42%。³⁴ 与 COVID-19 相关的封锁和经济低迷使许多家庭处于生存边缘,扰乱了学习和儿童饮食,并加剧了许多流动儿童的保护风险。这一大流行病造成的社会经济辐射影响也加剧了发生暴力、虐待和剥削(如童工、为性剥削目的贩运人口或尤其影响青春少女的童婚)的风险。例如,难民署报告称,叙利亚难民中的童工和虐待儿童案件有所增加。

²⁷ 开发署(2010 年),“2008-10 年全球金融危机:社会部门的视野”,可查阅:
https://www.researchgate.net/publication/46468404_The_Global_Financial_Crisis_of_2008-10_A_View_from_the_Social_Sectors。

²⁸ <http://www.ugogentilini.net/>。

²⁹ 详见关于 COVID-19 对妇女的影响的政策简报,可查阅:
https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf。

³⁰ 国际移民组织(2020 年),2020 年世界移民报告,可查阅:
https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf#page=232。

³¹ <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20034.doc.htm>。

³² 全球保护群组(2020 年),COVID-19 保护风险和对策,第 2 号情况报告,可查阅:
<https://www.globalprotectioncluster.org/2020/04/09/covid19-protection-risks-responses-situation-report-no-2/>。

³³ 详见关于 COVID-19 对儿童的影响的政策简报,可查阅:
https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_children_16_april_2020.pdf。

³⁴ 儿基会(2020 年),在家迷失,可查阅:
<https://www.unicef.org/media/68826/file/Lost-at-home-risks-and-challenges-for-IDP-children-2020.pdf>。

在 188 个国家,有 15 亿年轻人(占世界学生的 90%以上)的教育被中断。对于流动儿童和青年来说,这种中断增加了本已不稳定的受教育机会。甚至在这次大流行病之前,难民儿童失学的可能性即为其他儿童的两倍。³⁵ 随着上学机会的减少,更多的孩子可能会辍学。学业会退步,一些人为抵消经济压力而不得不工作,这可能会使公共卫生危机消退后重返校园变得更加困难。特别是难民或国内流离失所的女童可能永远不会重返学校。整整一代流动的年轻人都要找工作或创业付出更大的努力。

考虑到老年人 COVID-19 的死亡率过高,³⁶ 流动老年人的健康特别容易受到这一大流行病的影响。他们获得保健服务以及准确可靠的健康信息的机会有限,加之生活条件不卫生,进一步加剧了这种情况,使该特定群体成为最易感染病毒的群体之一。

残疾人,包括流动的残疾人,也不成比例地受到这场大流行病对健康的影响,因为他们更容易出现继发性疾病和共病。残疾人先前面临的不平等,包括更高的贫困水平和被排斥在教育之外,也加剧了这种影响。

汇款下降

失业和工资下降对移民工人和难民工人的影响也会给原籍国的家人造成痛苦。根据世界银行的估计,由于这一流行病,汇款将减少 1 090 亿美元。³⁷ 汇款占世界 30 个国家国内生产总值的 10%以上,³⁸ 是 8 亿多人的重要收入来源。³⁹ 来自中美洲国家的早期数据显示,汇款在 3 月下旬下降了 40%。⁴⁰ 移民工人收入减少的另一个原因是,由于封锁,获得汇款服务的机会十分有限,而且汇款服务提供商不被视为重要企业。业务量下降和持续的运营成本可能会迫使许多汇款服务提供商停业,降低市场竞争,从而有损全球降低汇款交易成本的努力。

由此造成的汇款下降也将对移民工人的家庭和社区造成经济困难,直接影响到移民工人子女的家庭教育支出和原籍国的医疗保健。平均而言,75%的汇款用于支付必需品,如食品、学费、医疗费用和住房。⁴¹ 对许多发展中国家来说,此种汇款的减少会带来更大的痛苦,尤其是因为 2020 年,外国直接投资下降幅度预计会超过汇款。⁴²

³⁵ 儿基会(2017 年),《教育中断》,可查阅: https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Education_Uprooted.pdf。

³⁶ 详见关于 COVID-19 对老年人的影响的政策简报,可查阅: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_covid-19_and_older_persons_1_may_2020.pdf。

³⁷ 世界银行(2020 年),从移民角度看 COVID-19 危机。

³⁸ 移民组织(2020 年),COVID-19 对发展中国家造成的、与移民有关的社会经济影响,2020 年 5 月,问题简报,可查阅: https://www.iom.int/sites/default/files/documents/05112020_lhd_covid_issue_brief_0.pdf。

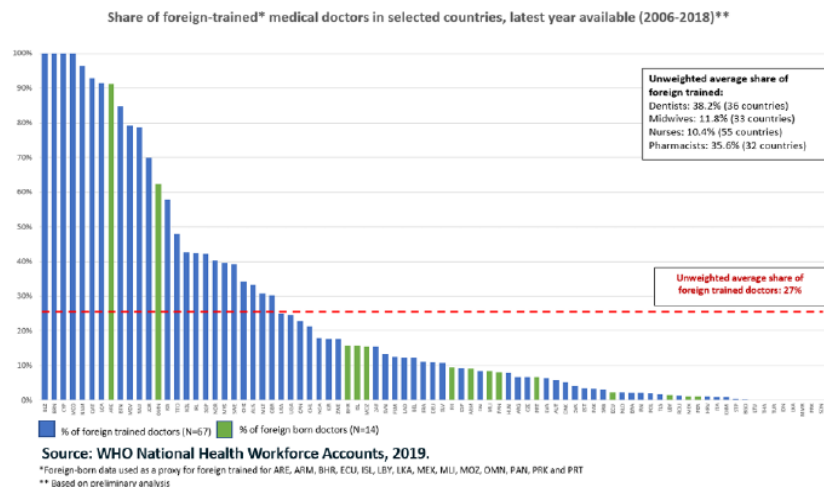
³⁹ <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/remittances-matter.html>。

⁴⁰ <https://voxeu.org/article/perfect-storm-covid-19-emerging-economies>。

⁴¹ <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/remittances-matter.html>。

⁴² 世界银行(2020 年),从移民角度透视 COVID-19 危机。

选定国家内外国培训的医生所占比例



资料来源：世卫组织⁴³

流动人口对社会的贡献

尽管 COVID-19 对移民工人和难民产生了重大影响，但这个大流行病显示这些群体对他们所在的社会作出巨大贡献。数百万移民和难民处于抗疫前线，或作为必要工作人员发挥关键作用，在卫生部门、正规和非正规护理经济以及食品供应链尤为如此。来自 80 多个世卫组织成员国的数据表明，在各国，超过四分之一的医生和三分之一的牙医和药剂师都是在外国培训和(或)在外国出生的。⁴⁴ 全球大约八分之一的护士在其出生地以外的国家执业。⁴⁵ 移民工人和难民工人在发达国家参与 COVID-19 应对措施的卫生工作者中占很大比例。在全球范围内，成千上万的移民和难民正在与国家卫生系统合作防控疫情，一些国家正在加快对难民和移民卫生工作者的认证，以便使他们能够为防控疫情作出贡献。虽然卫生工作者被视为必要人员，但他们当中的一些人在居住国仍然没有证件。

流动人口在向他们所生活的社会迁移的过程中所作出的重要贡献在其他重要部门也能感受到，如食品供应链。例如，危机导致北美严重依赖移民工人的农业部门的农场工人出现季节性短缺。同样，欧洲估计也缺少多达 100 万名季节性农业工人。⁴⁶

因此，这场危机提供了一个机会，可以更广泛地评估人们对社会的积极贡献以及移民在目的地国的关键作用。为了使各国“恢复得更好”，必须进一步探索如何推动有关方面承认在国外获得的学术和专业资格，将移民和难民纳入

⁴³ 数据摘自世卫组织国家卫生人力账户数据平台，可查阅：<https://apps.who.int/nhwportal/>。

⁴⁴ 数据摘自世卫组织国家卫生人力账户数据平台，可查阅：<https://apps.who.int/nhwportal/>。

⁴⁵ 世卫组织(2020 年)，“世界护理状况报告”，可查阅：<https://www.who.int/publications-detail/nursing-report-2020>。

⁴⁶ 移民组织(2020 年)，COVID-19：政策以及对季节性农业工人的影响，可查阅：https://www.iom.int/sites/default/files/documents/seasonal_agricultural_workers_27052020_0.pdf。

社会保护体系，并促进安全、有序和正常移民，以便社会能够充分受益于移民和难民的潜力。

同样，境内流离失所者和难民依然长期流离失所的人数打破了记录。⁴⁷ 防控 COVID-19 的应对举措可以通过经济和社会融合以及将流离失所者纳入国家发展计划来加大工作力度，结束长期流离失所现象并支持持久解决办法。今年早些时候，秘书长成立了一个境内流离失所问题高级别小组，以使人们注意到这一问题，并为改善应对措施和实现境内流离失所者问题的持久解决提出建议；鉴于当前疫情肆虐，这一问题变得更加紧迫。

应对 COVID-19 对流动人口社会经济影响的良好做法实例

- 秘鲁、智利和阿根廷最近开始允许接受过外国培训的难民医生、护士和其他受过医疗培训者在应对 COVID-19 期间工作。
- 在爱尔兰，医务委员会宣布将允许受过医疗培训的难民和寻求庇护者通过担任包括医疗助理在内的角色，帮助提供必要的医疗支持。
- 乌克兰通过一项法律，确保境内流离失所者在整个封锁期间获得社会福利。
- 布基纳法索、乍得、几内亚和利比里亚的人道主义行为体继续在学校关闭期间向难民教师发放教师奖励以确保收入连续性。
- 南非政府确认，针对小型便利店业主的财政补助的 30% 将流向外资企业，包括难民拥有的企业。
- 菲律宾正在向移民工人发放津贴，以确保移民工人仍能在持有有效就业合同的情况下旅行。
- 巴林规定了私营部门雇主(和工人)的具体责任，以确保在此大流行病期间为移民工人提供适当住宿和设施。
- 在土耳其，政府长期以来一直为难民保健专业人员提供培训、认证和授权，让他们在难民保健中心执业，并免费向难民提供初级卫生保健服务。

⁴⁷ 人道协调厅(2017 年)，《打破僵局》，可查阅：<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Breaking-the-impasse.pdf>。

3. 对人权和保护的影响

COVID-19 使国际流动受到严重限制，往往对流动人口造成巨大影响。为遏制 COVID-19 的传播，世界各国都实施了边境关闭、旅行限制和封锁措施。截至 2020 年 5 月 21 日，移民组织报告说，已有 221 个国家、领土和地区实施了旅行限制。⁴⁸

尽管这些措施中有许多对于抗击这场大流行病的集体斗争而言必不可少，但显然，将人权考虑置于首位可以确保人人享有更好的成果。⁴⁹ 然而，流动人口的人权、难民和境内流离失所者的具体权利以及为他们提供的保护所受到的影响却并不总能得到充分考虑。⁵⁰ 因此，许多流动人员现在发现自己陷入了异常危险的境地。那些试图逃离迫害、战争、暴力和其他侵犯人权行为的人却被阻止获得所需保护。移民(包括失散和无人陪伴的儿童)已被驱回无力安全收留他们的母国，或者被困在边境地区而无法返回家园。

在某些情况下，污名化、仇外和歧视事件日益增多，导致难民、移民和境内流离失所者被强迫迁离住所，使许多人无家可归，并有可能被强制驱回。

获得庇护和保护的机会减少

旅行限制和边境关闭使国际人权法和难民法的基本规范面临压力。截至 2020 年 5 月 22 日，难民署报告称，至此已有 161 个国家为遏制病毒传播完全或部分关闭边境。至少 99 个国家对寻求庇护者也毫无例外，严重限制了他们的权利。不同地区有报告称，寻求庇护者和无人陪伴的移民儿童在边境被拒绝入境并被驱回，还出现了拒绝让海上获救难民和移民上岸的情况。在一些情况下，有些国家将寻求庇护者遣返至过境国以等待取消限制措施，而另一些国家则违反不推回原则强行将难民遣返回国。此外，在一些国家，庇护程序的使用受阻，而另一些国家则暂停为难民提供各项程序或其他形式的保护。

拘留、强制遣返和驱逐出境

政府应对 COVID-19 的措施也使移民面临更大风险，如移民拘留、家庭分离，以及在没有正当程序和基本保障的情况下被强制遣返或冒险回返。一些国家以公共卫生关切为由为实施某些类型的移民强制措施辩护，包括突袭检查和任意拘留无证移民和难民，这些人往往被关押在过度拥挤的设施中，使被拘留者和工人

⁴⁸ 移民组织(2020 年)，全球流动限制概览，可查阅：<https://migration.iom.int/reports/dtm-covid19-travel-restrictions-output-%E2%80%9494-14-may-2020?close=true&covid-page=1>。

⁴⁹ 更多详情见关于 COVID-19 和人权的政策简报：我们患难与共，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf。

⁵⁰ 佐尔伯格移民和流动研究所(2020年)，COVID-19大流行中的人口流动和人权：世界各地1 000名学者签署的保护移民、难民和其他流离失所者原则，可查阅：<https://zollberginstitute.org/covid-19/>。

员都面临更高的感染风险。⁵¹ 若干国家将移民驱逐或强行遣返到卫生系统脆弱的国家，⁵² 使移民和收容社区面临严重的公共卫生风险。⁵³

滞留移民、家庭分离和人口走私

由于边境关闭，许多移民工人被困在目的地国或过境国，而其他失业工人则被吊销或暂停签证，安置在过渡拥挤的设施中，然后才被遣返回国。COVID-19 还导致流动人员家庭持久分离，因为家庭团聚程序被搁置，或者因为家庭跨境分离，而这些边境仍然关闭，不允许人道主义例外。

在边境关闭的情况下，无论是试图逃离战争与迫害的难民，还是想急切返回家园或前往目的地的滞留移民，都更容易向人口偷运者寻求服务，从而置身于人口贩运、剥削和生命受到威胁的险境，正如在世界不同地区已经发生的那样。⁵⁴ 由于工作和生活条件更加危险，无证移民和季节性工人，特别是从事家政工作的工人，更容易成为人口贩运犯罪网络的牺牲品。此外，由于行动限制使执法资源发生转移，社会和公共服务减少，而且由于专门热线和庇护所关闭或减少，贩运受害者获得司法服务和基本服务的希望渺茫。⁵⁵

COVID-19 疫情进一步加剧流离失所

目前这场大流行病有可能在人们得不到保护的某些地方进一步加剧流离失所的情况。寨卡病毒和埃博拉病毒疫情期间的经验表明，人们会到其他地方寻求保护，因此大流行病可能会导致流离失所。目前已有报告称，一些境内流离失所者出于对 COVID-19 的恐惧而逃离营地或非正式住区，而境内大量移民工人则由于封锁被迫返回农村社区。难民和移民在东道国获得当地服务和经济机会的可能性降低，有可能导致他们通过非正常途径向其他国家流动。

此外，在一些国家，政府有时采取高压或军事化办法来应对这场大流行病，导致社会动荡和公共当局的信任受到侵蚀，特别是在社会契约已经薄弱的地区。因大流行病推迟选举或不顾危机而举行选举的决定都可能被人利用获取政治利益，还可能加剧政治紧张局势。大流行病的社会经济影响也将带来更多压力，特别是对脆弱国家而言。虽然若干冲突方承诺遵守秘书长关于全球停火的呼吁，但

⁵¹ 联合国，移民问题网络(2020年)，COVID-19与移民拘留：各国政府和其他利益攸关方能够做些什么？可查阅：https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid-19_and_immigration_detention.pdf。

⁵² 委内瑞拉人应急响应(2020年)，COVID-19 最新情况，可查阅：<https://r4v.info/en/documents/download/75767>。

⁵³ https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/network_statement_forced_returns_-_13_may_2020.pdf。

⁵⁴ <https://www.ozy.com/around-the-world/the-coronavirus-is-driving-the-biggest-migration-in-the-americas-underground/291984/> 和 <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-venezuela/los-migrantes-se-llevar-lo-peor-de-la-crisis-del-covid-19-76290>。

⁵⁵ 毒品和犯罪问题办公室(2020年)，COVID-19 大流行对人口贩运的影响，可查阅：https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf。

在一些冲突环境中，武装团体加大了袭击力度，想必是为了利用与 COVID-19 有关的封锁。所有这些事态发展反过来可能进一步加剧流离失所。

埃博拉疫情于 2014 年在西非多个国家蔓延，为疫情如何造成流离失所提供了一些参考。境内流离失所问题监测中心 2014 年的一项分析显示，埃博拉疫情引起五种境内流离失所趋势，不过，这些趋势既可能在一国境内出现，也可能跨越国际边境：

1. **逃离病毒：**由于担心暴露在病毒中并因缺乏保护措施而生病，人们将逃离作为一项预防措施。
2. **逃离检疫：**在检疫措施实施前后，社区逃离检疫而造成流离失所。
3. **寻求卫生保健：**由于农村地区卫生保健设施提供的服务往往较差，迫使许多需要更好卫生保健的人逃往城市地区。
4. **强迫迁离和逃避污名化：**康复的患者可能面临污名化和强迫迁离等其他挑战，迫使他们逃离。
5. **逃离暴力和侵犯权利行为：**疫情造成的暴力和侵犯人权行为也可能迫使人们逃离。

资料来源：境内流离失所问题监测中心⁵⁶

解决 COVID-19 对流动人口保护影响的良好做法范例

- 葡萄牙政府宣布，在 2020 年 6 月 30 日之前，所有等待居留申请决定的移民和寻求庇护者都将被视为永久居民。这项措施将给予移民充分享受医疗保健等公共社会保障制度的机会。
- 厄瓜多尔将境内委内瑞拉移民申请人人道主义签证的最后期限延长至紧急状态结束。
- 爱尔兰政府颁发的移民和国际保护许可如在 5 月 20 日之前到期，则按照与现有许可相同的条件自动延期两个月。
- 智利建立了一个在线系统，通过该系统，签证和居留许可可以根据请求自动延长 6 个月。
- 乌干达免除了对签证许可在封锁期间到期的逾期居留者的通常罚款。
- 欧洲联盟委员会通过了关于成员国在冠状病毒大流行背景下执行欧盟关于庇护和遣返程序及重新安置的相关规则的指导意见，其中着重指出，庇护、遣返和重新安置领域内的任何限制都必须合乎比例，以非歧视的方式实施，并考虑到不驱回原则和国际法规定的义务。

⁵⁶ <https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/displaced-by-disease-5-displacement-patterns-emerging-from-the-ebola-epidemic>。

- 据难民署称，若干国家调整了各自系统以便进行远程办理庇护手续，或延长了证件期限和允许在获得身份前有权留住更长时间，以便安全地执行庇护程序。大约 82 个国家正在调整新庇护申请的登记办法，通过邮件、电话、电子邮件或其他在线机制进行登记，而大约 86 个国家正在为签发新庇护文件或延长庇护文件有效期而调整措施。
- 新西兰和澳大利亚已经延长了季节性移民工人的签证，使他们能够留在境内，从而能在封锁期间继续工作。
- 巴拿马在实施国际旅行限制的同时为滞留移民提供收容所。

4. 人口流动的未来

随着世界许多地区的人口流动陷入停滞，有人担心，从中长期来看，目前实施的一些行动限制在眼下危机过后可能仍会持续。这可能会损害国际人权法和难民法规定的提供保护的法律义务，并侵蚀关于人口流动的既定做法和规范，还有可能削弱移民对目的地国和原籍国的有益影响。

根据目前的事态发展，随着逐渐重新开放国际边境，各国很可能对旅行提出额外的健康要求，增加对健康评估、检测、筛查、免疫接种、治疗和认证的需求。这些要求可能使脆弱的个人处于不利地位，他们可能无限期滞留或被拘留，不得不自己支付检疫期间的费用，或者承担不成比例的医疗开支。这些做法也可能使更多人步入歧途。此外，各国政府采取的专注于遏制病毒威胁的特别措施可能会造成不切实际和东拼西凑的旅行要求，使旅行的比以往更加困难，更不确定，给便利旅行的私营部门行为体带来新的负担。

为防止此类要求和特别措施对国际旅行施加过于繁重和长期的限制、与各国根据《国际卫生条例》(2005 年)⁵⁷ 所作承诺背道而驰，必须确保这些措施与公共卫生风险相对称，并以证据为基础。同样重要的是，各国应共同努力，确保对边境管理和旅行采取尊重人权、隐私和数据保护的共同标准。⁵⁸

如果危机平息后一些移民渠道没有重新开放，无论是出于经济、政治上的考虑，还是公共卫生风险方面的关切，那么移民动态很可能会发生变化，对全球人民和社区的影响也会接踵而至。此外，在这场危机中承认一些移民工人是“必要”人员的做法不应成为未来移民制度的基础，这一制度不能纯粹基于必要和非必要这两个等级划分。我们共同依赖有移民或难民背景的工人在各行各业作出的重要贡献，这有助于促使我们重新思考人口流动问题，扭转反移民言论的浪潮，使我们的移民制度具有抵御疫情的能力。

⁵⁷ 世卫组织(2005 年),《国际卫生条例》,可查阅: <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/>。

⁵⁸ 移民组织(2020 年), COVID-19 新兴移民、领事和签证需求与建议,可查阅: https://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_2_-_ibm_052020r.pdf。

COVID-19 期间和之后推进安全和包容的人口流动的四大基本原则

本次危机的发展演变再次提醒我们，为了造福我们自己的社区和经济，也为了解移民、境内流离失所者和难民本身的利益，必须以安全和包容的方式解决人口流动问题。这场危机提供了一个为全体人民的利益重新思考人口流动问题的契机，同时推进我们对《2030 年议程》的核心承诺，即不让任何一个人掉队。应该在承认流动人口发挥的关键作用基础上加倍努力打击对他们的歧视；确保那些需要保护的人能够安全和及时地获得保护，确保健康无虑的人口流动制度；按照《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》的已有设想以及相关国际人权文书和难民文书的规定，加强全球移民治理，共同承担对难民的责任。

为此，以下四个领域尤为重要。

1. **从长远看，排斥会带来高昂代价，包容则会使人人受益。**病毒不会区分国籍或移民身份，因此我们在采取抗疫措施时不能有任何歧视。对流动人口的排斥正是他们今天最易受到大流行病影响的原因之一。只有包容的公共卫生应对措施才能使我们有能力抗击病毒。这也需要我们全力以赴，确保 COVID-19 疫苗一旦问世，流动人口能够公平获得疫苗。只有制定涵盖移民工人、难民和境内流离失所者的包容性社会经济复苏一揽子计划，才能帮助我们重启经济并沿着实现可持续发展目标的轨道迈进。
2. **应对大流行病和保护流动人口的人权并不相互排斥。**我们解决这场史无前例危机的决心不应削弱我们尊重流动人口权利、保护他们免遭进一步伤害的集体责任。正如许多国家证明的那样，在充分尊重国际人权法、国际人道主义法和国际难民法及劳工标准的情况下，可以安全地实施控制疫情所需的旅行限制和边境管制措施。
3. **在人人享有安全之前，没有人能独善其身。**这场大流行病及其连锁反应对于那些在危机前已处于最脆弱地位的人造成的打击最为严重，其中包括危险环境中的流动人口以及脆弱国家和受冲突影响国家中的人民，特别是妇女、儿童和老年人。即使在封锁期间，也必须继续将拯救生命的人道主义援助送到有需要的人手中。必须继续提供旨在防止和应对性别暴力及虐待和剥削儿童行为的社会服务，不得中断。无论是在学校关闭期间通过推广无技术、低技术或数字技术解决方案，还是通过尽快安全地重启教育服务，都必须确保所有流动儿童继续获得学习机会。为使人人享有安全，必须全面普及诊断、治疗和疫苗，杜绝基于移民身份的歧视。
4. **流动人口是解决方案的一个组成部分。**流动人口在前线提供医疗保健服务，维持着全球食品生产和供应链的运转。我们需要重视和承认他们对社会的贡献。做到这点的最佳方式是推动承认他们的资质，确保人口流动始终安全无虑、包容各方和尊重国际人权法和难民法；并探索非正规移民走上正规化途径的各种模式。此外，通过保持汇款畅通并使交易成本尽可能接近于零，我们可以帮助他们支持在母国的家庭和社区，为到 2030 年实现可持续发展目标的集体努力做出贡献。

没有哪个国家可以单独战胜病毒，也没有哪个国家可以单独管理移民活动。但只要齐心协力，我们就可以在这两个方面齐驱并进：共同遏制病毒传播，缓解生计和社区受到的影响并恢复得更好。
