



移徙工人与 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 疫情

关键信息

- 移徙工人在农产食品系统中发挥着重要作用。¹影响人员（国内和国际）流动的措施以及由此造成的劳动力短缺将殃及农业价值链，影响全球粮食供应和市场价格。²
- 大部分移徙工人从事非正式或临时性工作，因此不受保护，容易遭受剥削、贫困和粮食不安全，且往往无法享受医疗保健、社会保护和政府措施。
- 预计疫情将导致回流侨汇数额大减，严重影响原籍地农村生计以及粮食和营养安全。
- 应对措施应侧重于保护工作场所工人、延长临时工作许可、确保国内和国家间往来安全以及匹配劳力供需，同时保护最弱势群体生活和生计并为其就业和收入提供支持。所有移徙人员，不论其移徙或工作状况如何，均应享受卫生和社会保护等应对措施。

主要政策议题

国内和国际移徙工人以多种方式推动农业农村发展，不仅为祖国寄回款项或带去知识，还为移居地农产食品系统付出劳动。此次疫情使移徙工人对确保粮食供应的重大贡献成为关注焦点。³应予以考虑的政策议题包括：

- **关于跨国和国内人员流动的措施将对农业供应链造成影响。劳动力短缺可中断粮食生产以及加工和分销。**随着疫情不断发展，人们开始担忧耕种和收获时移徙工人短缺。欧洲国家潜在劳力短缺可影响多种作物，尤其是劳动力密集型作物（例如，番茄、黄瓜、辣椒、草莓、樱桃、马铃薯和芦笋）。总体来看，预计欧洲季节性农业工人缺口可能在 100 万左右，主要来自东欧和北非。农民联合会估计，法国

¹ 移徙人员指的是任何正在或已经跨越国际边境的人，或任何在国家内离开其常居地的人，不论其（1）法律地位（2）迁徙自愿与否（3）迁徙原因为何（4）停留时间长短（国际移民组织，2011）。

² 由于缺少数据且工作普遍为非正式性，官方统计数据很大程度上低估了从事农业的移徙人员比例。国别证据表明从事农业的移徙人员比例很高，也是由于农业相比其他部门门槛较低。

³ 更多信息见《粮农组织移徙框架 - 移徙是农村发展的选择和机遇》

季节性工人缺口约为 20 万，德国 30 万，意大利 37 万。⁴澳大利亚蔬菜农场约 50% 的劳动力以及水果和坚果农场约 30% 的劳动力均为季节性和临时性移徙工人。加拿大农场和食品加工厂依靠 5-6 万移徙工人，其海产品行业则有 30% 的劳动力为外籍工人。美国雇佣从事临时性或季节性农业工作的移徙工人占作物农场工人的 10%，而海产品行业（尤其在阿拉斯加）每年引入两万以上移徙工人。因国际边境关闭和执行旅行限制所造成的外来劳力短缺形成巨大挑战，影响某些产品的价格和供应。

- **移徙工人受到严重打击。企业关停、移动限制，加之各种形式社会保护缺乏或有限，使移徙工人更易陷入贫困以及粮食和营养不安全状态。**失业和收入不稳定将削弱其能力，无法为自身及家庭获取和购买充足营养食物。与他人保持距离的措施影响了为移徙人员提供的服务，包括向最弱势群体派发食物（例如过境移徙者、被拒绝的寻求庇护者、无家可归者）。虽然多个国家的移徙工人千方百计返回原籍农村地区，但返乡移徙人员日益受歧视，被诬蔑为新冠病毒携带者。此外，学校停课、学校供膳计划中断，移徙家庭的儿童遭受营养不良和童工剥削的风险将进一步提高。
- **很多农业移徙工人继续从事与食品部门相关的必要服务业。然而，很多人所从事的是非正式或非正规工作，居住和工作条件恶劣，无法获得医疗或社会保护，遭受职业安全和健康危害的可能性更大，并且感染和进一步传播新冠病毒的风险更高。很多农业移徙工人在危险条件下生活和工作，通常不具备充足的个人卫生和环境卫生条件以及防护设备。**某些情况下，移徙工人居住区严重拥挤，有成为传染中心的风险，可导致死亡数字上升，且来自当地人口的污名化将愈演愈烈。很多工人拼车上班，共用一辆小汽车或乘坐人满为患的巴士。此外，由于雇主提供的信息不足、语言障碍、不识字和/或上网受限，移徙人员获取新冠疫情相关防护措施信息也面临障碍。无证移徙人员则更为脆弱，一旦生病或不工作往往无法获得医疗或社会保护。
- **因移徙或工作状况不同，此次危机对移徙人员产生的影响可能存在差异。如应对措施设计不充分，很多移徙人员可能仍然得不到保护并容易遭受剥削、贫困和粮食不安全。**各类型移徙人员（例如，难民，国内流离失所者，移徙工人，国内或国际，永久、临时或季节性，有证或无证移徙人员）享受的工作许可、社会保护计划、恢复措施和医疗体系或许不尽相同。这一过程中人们很少听取最弱势和无保护工人的呼声，包括自营职业者、家庭帮工以及粮食和农业分部门中临时性、季节性、非正式和零工工人。应对措施必须考虑在农产食品部门工作的移徙工人具有的不同需求，并将不同性别和年龄面临的挑战纳入考量范围。由于农村劳动力市场原已存在性别割裂且普遍缺少体面工作，移徙女工受影响更为严重。此次疫情还有可能使移徙女工更容易在家庭、工作场所或出行中遭受工作剥削、性别虐待和暴力。护理责任增多可能会加重妇女工作负担。同样，年轻移徙人员承担非正式工作的可能性更高。由于缺乏足够支持和保护，年轻移徙人员将面临失业率升高和工作贫

⁴ Foote, N. 2020. 新冠疫情措施可造成欧盟农业“毁灭性”劳动力短缺[在线]。

<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/covid-19-measures-could-cause-devastating-labour-shortage-in-eu-farming/>

困。年轻人还受到教育和培训暂停的影响。对于无法接受职业培训或开展农业业务的潜在或回乡移徙者来说，孵化工作可能会提高其危机应对能力、创造就业并保障生计。

- **新冠疫情引发的经济衰退可能不仅影响移居地移徙工人，同时还通过侨汇骤减或中止影响其原籍国家人。**40%的国际侨汇汇往农村地区。侨汇帮助许多家庭维持生计，约占年总收入的60%。严重依赖侨汇的家庭受打击可能最为严重。在越来越多的汇出国，移徙人员因封锁无法进入实体汇款地点，且很多人缺少替代方式（例如电子转账）。由于侨汇收款人无法进入实体支付地点，收款端也面临类似挑战。侨汇受影响严重程度难以预测，但2008年全球金融危机和2011年债务危机的教训表明，每年超过5000亿美元的回流侨汇将大幅下降。全球约10亿人直接依赖侨汇，可能因此受影响。⁵

审视现行措施和做法

移居地多数措施侧重于为临时和季节性移徙者延长工作签证（例如意大利、澳大利亚、新西兰）。中国政府发布公告，确保农民工如患病或隔离其合同不会解除。德国宣布放宽季节性农场工人入境限制。葡萄牙临时允许所有移徙人员和寻求庇护者享受全部公民权利，准其享受该国医疗体系。然而，迄今为止，移徙人员合法化和临时工作许可延期的做法并不多见。⁶

农业劳动力供需匹配机制（例如在德国或法国）并非专门针对移徙人员。然而，如提供足够支持（例如以相关语言提供信息，在农村地区开展宣传，为上网受限的移徙人员提供支持），居于以上国家的移徙人员也可受益于此类平台。

一些生产者、工人和雇主组织发布了关于农业活动工作场所个人与防护措施的指导意见，但并未具体提供针对弱势工人或偏远农村地区等具体情况（例如个人卫生、用水和环境卫生条件差）的指导意见，也鲜少提及具体的农业分部门（例如渔船、食品市场或加工设施应采取的措施）。

迄今为止，获批应对措施（包括社会保护措施）明确覆盖移徙工人的国家为数不多。在已宣布基本收入保护措施的国家，如孟加拉国、巴西、中国、印度、意大利或黎巴嫩，弱势群体可享受的措施也可涵盖移徙工人。⁷武汉向有困难的外地滞留者发放3000元人民币（约425美元）临时救助。截至3月13日，武汉向5839人发放了1610万元（约240万美元）救助金。⁸然而外界仍然担忧无证移徙人员以及从事非正式和临时工作的移徙工人是否属于救助发放范围。中国还执行措施，支持扩大农业农村就业创业，其中专门提到了农民工。

⁵ 农发基金侨汇系统融资机制下设侨汇群体工作组3月24日数据。

⁶ 审查工作基于2020年3月31日前搜集的措施，搜集工作并非面面俱到。

⁷ 国际货币基金组织。2020。新冠疫情应对政策 [在线]。 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#I>

⁸ 世界银行。2020。新冠疫情社会保护和就业对策：国别措施实时回顾 [在线]。 <http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/global-review-of-social-protection-responses-to-COVID-19-2.pdf>

当前形势发展迅速，预计未来几周和几个月内将会有更多措施宣布和实施。须继续监测这些措施对移徙人员有何专门规定或对其有何影响。

政策建议

- **为各农业分部门工作签证即将到期的移徙工人延长签证期限。**这将确保希望留下的工人无需离开该国，进而缓解由入境劳工旅行限制造成的劳动力短缺，同时降低回程途中病毒传播到其他地区的可能性。
- **确保农业工人在各国境内（包括封锁期间）和国家之间安全流动，允许破例向季节性农业工人发放工作签证。**这将最大程度减少劳动力短缺，维持必要服务，同时满足工人安全、健康监测和疫情控制的基本标准。
- **将当前境内移徙人员合法化，为所有人发放临时工作许可。**合法化及发放临时工作许可将确保无证移徙人员或某些情况下无法工作的移徙人员（例如寻求庇护者）能够就业，从而填补外来季节性农业工人的缺口。这还将确保移徙人员可享受医疗、支持性服务和社会保护措施，减轻新冠疫情的社会经济影响。
- **对接农业部门劳动力需求与移徙人员劳动力供应。**推动在线求助或以其他形式开展劳动力对接，使当前国内所有移徙人员（尤其是因企业关停而失业的移徙工人）有机会在农产食品系统就业。推动与生产者组织进行社会对话和磋商，为可能面临若干限制条件（例如信息来源和信息通信技术缺乏或受限、劳动力缺乏）的小农/家庭农民和中小农业企业推出专门措施，对接用工需求。
- **确保职业安全和卫生措施落实到位，且所有移徙人员均可享受。**个人防护装备及相关物品应分发至所有从事必要服务业的工人，包括粮食和农业部门工人。确保工作场所（例如渔船、农场、鱼市/农产品市场）、移徙农业工人住房（如由雇主或国家提供）以及前往偏远农村地区农田/工作场所的必需交通工具内，个人卫生和环境卫生条件充足且人与人之间保持距离。关于保护自己和他人免受感染风险的信息和宣传活动应以所有移徙工人能够理解的语种和能获取的沟通渠道/方式提供和开展。
- **确保所有移徙人员不论其移徙或工作状况如何，均可享受疫情应对措施和正在采取的旨在减轻疫情引发的经济衰退的措施。**移徙人员应同等享受预防、检测和治疗措施。⁹ 社会保护、平衡收入和稳定就业措施应扩大范围，涵盖所有弱势群体，包括所有移徙人员。应尤为关注其中最弱势的亚群，包括妇女、青年和儿童（包括为从事必要服务业的移徙人员提供子女看护支持）、患有合并症（例如人类免疫缺陷病毒-艾滋病、肺结核、糖尿病、残疾）的年长移徙工人、不受保护的工人（如自营职业者，家庭帮工，临时、季节性和非正式工人）以及各粮食和农业分部门中的零工工人。需扩大有期限的财政和税收减免措施应用范围，涵盖各农业分部门中移徙人员所持有的中小微企业。

⁹ 无证移徙人员可能因害怕被拘留或送去隔离而不上报病情和就医，应予以特别关注。

联合国粮食及农业组织的作用

本次危机中，联合国粮食及农业组织可为农业和粮食系统移徙工人主张权利，并为其中脆弱和风险程度最高的群体发声。

粮农组织将继续了解并分析新冠疫情应对政策和计划，以及应对政策和计划如何影响来自或居于农村地区且/或在粮食和农业分部门工作的移徙工人及其原籍农村地区家庭。

粮农组织可分享经验教训，就如何将农业移徙工人纳入新冠疫情应对政策和计划为各国政府提供支持，同时考虑不同性别、年龄以及婚姻、移徙或工作状态的需求。

粮农组织将运用技术专长，针对受疫情影响的农业移徙工人（包括返乡或季节性移徙者及其原籍地家庭）设计项目和计划。此外，粮农组织致力于通过项目保护移徙工人，例如已规划培训或生计干预措施的项目（通过虚拟学习、保持距离、提供个人防护装备、供应水和消毒剂等方式）。

粮农组织将与各国政府、联合国机构和民间社会组织加强行动协调，确保充分、全面且一致的应急和长期对策得以落实，同时充分考虑农产食品系统中的移徙工人及其原籍地家人。

鸣谢

本简报第一作者为移徙和就业专家 Cristina Rapone，粮农组织经济及社会发展部 Ion Bulgac 对本文亦有贡献。

