

# 难民接收对安置国经济影响评析 ——基于当前主要难民安置国经济状况比较研究

史小今

(中共中央党校 报刊社, 北京 海淀 100091)

**[摘要]** 难民安置国家的主要困境之一在于难民接收给本国经济带来的负面影响。但从经济角度观察, 现行的全球难民救助体系缺乏科学性。因其仅仅将接收难民看作一个单独的人道主义问题, 通过为难民提供基本的生存条件来解决难民问题。从长期来看, 这种方式不仅忽略了难民人口本身的能动性, 而且难以持久。在分析叙利亚难民危机以来主要难民安置国家的经济状况变化的基础上, 长期的难民解决方案理应是包含创造政策条件、发展依托于难民的经济等立足于难民自身发展的综合救助体系。

**[关键词]** 难民接收; 经济影响; 安置国

**[中图分类号]** D815.6; F15 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2016)06-0103-06

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2016.06.013

从经济角度观察, 现行的全球难民救助体系是不科学的。因为现行制度仅仅将难民看作一个单独的人道主义问题, 对难民群体, 无论是援助还是接收, 只是满足其衣食住行等基本要求, 这种方式从短期来看, 行之有效, 可以为难民提供基本的生存条件。但从长期来看, 这种方式忽略了难民人口本身的能动性, 会导致难民产生依赖情绪, 因此难以持久。事实上, 大多数难民并不愿意成为安置国的负担, 有能力、有意愿为安置国的经济发展贡献自己的力量。因此, 创造政策条件帮助发展依托于难民的经济应该成为一个可行的、立足于难民自身发展基础上的长期解决方案。

## 一、难民接收对安置国经济影响研究现状

研究难民经济应该系统的研究难民生产、消费、交换、财务等活动, 从而解释和研究如何让难民本身基于自主行为产生经济效益。目标是检验难

民本身与市场的相互活动, 不仅是为难民本身, 同时也是为了了解外部驱动方案如何建立在现状上有效运行。因此, 难民经济的概念应该是可以反映难民生活的资源配置体系。关于难民接收对安置国经济影响的研究, 主要集中在两个层次: 一是对安置国的微观及中观经济影响; 二是对安置国政府的宏观经济影响。

### (一) 对安置国的微观及中观经济影响

早期对安置国的微观经济影响, 一些学者会使用“赢家”(winner)和“输家”(loser)的词汇来体现其经济影响的不同。如钱伯斯(1986)等人认为, 在难民安置国家, 那些最贫穷或最脆弱的群体往往受到的经济冲击最大, 成为“输家”。因为企业主往往可以从更便宜的难民劳动力中获益, 减少对本地低端劳动人口的需求<sup>[1]</sup>。但是由于难民相关的经济影响具有多样性和复杂性的特征, 仅仅用“赢家”和“输家”来划分, 则显得过于简单。大多数安置国当地的

**[收稿日期]** 2016-09-20; **[修回日期]** 2016-11-16

**[作者简介]** 史小今(1983-), 女, 陕西宝鸡人, 中共中央党校报刊社编辑, 外交学院博士研究生。

利益相关者都有可能经历不同程度的正面和负面双重影响。同时,经济影响会随着时间和对象人群的改变而改变。如不同的社会经济地位、阶级、年龄和性别其受到的经济影响不同<sup>[2]</sup>。此外,难民所在的地理位置也是调节对当地民众影响的重要因素<sup>[3]</sup>。

对安置国劳动力市场的影响研究。衡量难民对地方和区域的劳动力市场及工资水平的影响是评估难民对当地经济影响的一个普遍的研究角度。但从现有的研究结果看,对这一影响的研究尚未有定论。例如,泽特等人(2014)研究表明,随着难民涌入,当地劳动力市场的劳动力供给数量会大幅度增加,且难民愿意或能够接受比当地劳动力更低的工资水平,这就会导致当地整体劳动力工资水平降低<sup>[4]</sup>。同时,就业的竞争更加激烈。惠特克(2002)指出,以坦桑尼亚西部为例,随着难民涌入,很多地区临时工的工资的下降了50%<sup>[2]</sup>。相比之下,苏德和赛菲利斯(2014)的研究认为,在伊拉克的库尔德地区,充足的经济增长以及本地劳动力市场的空缺使得叙利亚难民参与劳动力市场并没有对当地劳动力价格产生负面影响<sup>[5]</sup>。

对物价的影响研究。用来评估难民涌入所带来影响的其他常用的指标有生活成本以及本地的食品和商品价格。绝大多数学者认为,接收难民人口较多的地方,食品价格的上涨也较大。例如,在坦桑尼亚西部,惠特克发现,1990年难民的出现,使得这一地区的基本食品(和非食品)价格上涨了100%—400%<sup>[2]</sup>。艾利克斯·加西亚和莎拉(2009年),研究了来自同一地区卢旺达和布隆迪的难民影响,发现由于食品援助资金的大量进入,该地区的农业商品市场价格上涨大幅上涨<sup>[6]</sup>。但是,目前还没有学者能够建立起价格上涨与难民影响的科学的因果关系。因为,往往很难判断是否还有别的因素存在从而导致价格上涨。例如,就有学者研究认为,在难民聚集地,外国援助人员的增加会导致出租物业的价格和商品价格上涨,因为这些人群有远高于本地人口和难民人口的购买力以及更多不同的商品和服务的需求,客观上拉高了当地的商品价格水平<sup>[2]</sup>。

对当地贸易影响研究。大规模难民涌入与当地或区域的贸易和市场活动的增长密切相关,特别是在农村或偏远地区。但是,这一现象对当地经济活动的影响程度一直存在争议。伴随着大规模难民人

口的出现(包括随之而来的援助机构),更多不同的商品和服务的需求和消费会随之增加,相关产品的生产和供应亦会相应增加,产生更多的经济活动并且创造经济增长的机会。当地的企业主和个体经营的农民将受益于增加的物品需求和廉价的劳动力的涌入,以此扩大生产和投资。此外,援助机构和外国工人的存在,往往会创造新的商品和服务的需求,因此可以产生新的商业机会<sup>[7]</sup>。

## (二)对安置国的宏观经济影响

除了对难民接收地区的微观经济影响进行研究外,其宏观经济影响也非常普遍。这种研究主要集中在政府公共支出成本方面。在过去的几十年里,政府越来越多地关注这一问题,接收大量难民可能会消耗资源和公共资金,从而减缓或妨碍安置国经济增长。例如,在1990年代,坦桑尼亚政府明确指责在过去的十年中难民危机是导致国家经济增长缓慢的原因。然而,也有人认为难民会增加商品和服务的需求,同时通过国际援助支出的货币“注入”和基础设施的发展,会刺激国家经济发展<sup>[2]</sup>。对国家宏观层面的影响的关注,导致人们试图形成一个定量的标准来评估收容难民国家层面的成本。公共支出(包括直接成本和间接成本)方面也有类似尝试。例如1990年代,马拉维政府的一个研究以及对阿尔巴尼亚和马其顿科索沃难民进行的研究,都证明政府收容难民方面的支出非常庞大。相反,2010年,对达达布难民营的一个影响评估估计,其对当地周边的直接和间接效益在2009年是8200万美元<sup>[8]</sup>。特别重要的是,还有研究表明大部分收容难民的“花费”都落在公共部门手里,国家必须为难民提供额外的社会福利服务。同时,大多数的“利益”是私人收益,在不同的角色中分配是不公平的。就其性质而言,这些私人收益不符合评价标准,因此不能在国家级的统计中被认可<sup>[9]</sup>。

## 二、叙利亚难民危机以来难民接收对主要难民安置国家经济影响分析

叙利亚难民危机以来,全球申请避难人数已经达到历史空前水平。截止至2015年10月,大约有将近100万难民向欧洲国家递交了避难申请。超过2014年同期2倍。因为地理位置和难民意愿原因,这些难民申请大多集中在德国、匈牙利和瑞典等国

家。网络技术的完善也有助于难民选择理想的目的国。目前这一难民潮尚没有将要平息的态势,且难民潮的前景还完全无法明确。

### (一)短期宏观经济影响

对宏观经济最初的影响是难民潮为总需求带来的变化,其次是劳动力市场供给变化而带来的缓慢的新的变化。短期来看,安置国政府对避难申请者提供的公共支持如食物、住所、健康保障等会增加需求。财政和货币的支持力度的扩大,会减轻大量劳动力进入市场带来的工资和福利水平下行的压力。从中长期来看,难民对就业市场和GDP的影响与其融入劳动力市场的速度有关。新的劳动力的技术水平影响到本地劳动力被替代和补充的程度,也会影响当地资源、生产和产品技术水平和分配。

1.对安置国短期的财政支出影响。为难民提供的短期财政支出是可控的。据IMF统计,以GDP占比衡量,2014年—2016年一季度期间,欧洲主要难民安置国家为避难申请者的平均财政支持占GDP百分比上涨0.05到0.2左右(见表1)。总体而言,对国家财政支出的比例影响在可控的范围内。

表1:欧洲主要难民安置国家为避难申请者提供的平均财政支持占GDP百分比(2014年—2016年一季度)

国家	2014	2015	2016一季度
澳大利亚	0.08	0.16	0.31
比利时	0.07	0.09	0.11
丹麦	0.24	0.47	0.57
芬兰	0.09	0.13	0.37
法国	0.05	0.05	0.06
德国	0.08	0.17	0.35
意大利	0.17	0.2	0.24
西班牙	0.006	0.006	0.03
瑞典	0.3	0.5	1
英国	0.015	0.016	N/A

数据来源:IMF官方网站。

值得指出的是,《稳定与增长公约》修改后<sup>①</sup>的灵活性允许各国对应对难民潮做出回应。在修改前,为了防止“超出成员国控制的异常事件,而对其政府和金融地位产生的重大影响”政府往往会偏离其财政调整的中期目标,对难民支出进行控制。在修改

<sup>①</sup>《稳定与增长公约》是为了保证欧元的稳定,防止欧元区通货膨胀而制定的。1997年6月17日在阿姆斯特丹首脑会议上通过的欧盟《稳定与增长公约》规定,欧元区各国政府的财政赤字不得超过当年国内生产总值(GDP)的3%、公共债务不得超过GDP的60%。按照该公约,一国财政赤字若连续3年超过该国GDP的3%,该国将被处以最高相当于其GDP之0.5%的罚款。由于近年来欧洲经济复苏乏力,到2004年,德国、法国等国的财政赤字已经连续3年超标。2005年对于这一公约进行了修改,加强了公约执行的灵活性,允许成员国在一些“特殊情况”下超标,如:因为在国防、科研、发展援助、维和行动等方面的支出过高而引起财政赤字超标。

之后,难民部分的支出看作为“特殊情况”而不计入会被惩罚的财政赤字内,但这一豁免权是暂时的,而且其支出必须完全用于应对难民潮相关工作。

2.对安置国GDP影响。对安置国的GDP影响程度主要取决于劳动力融入的程度。例如,根据IMF估计,到2020年,欧盟整体的GDP水平大约比现在的GDP高出0.25%。三个主要目的国澳大利亚、德国和瑞典大约高出0.5%—1.1%。这一假设基于劳动力融入程度处于较高水平,新进入劳动力与本地劳动力之间的差距会随着时间流逝逐渐缩小。但是,通常情况下,难民的劳动能力要稍稍弱于本地劳动力,因此,他们对GDP的影响较小。所以,到2020年,难民对GDP的影响大约会在0.4%左右,略低于理想状态。如果劳动力融入不够成功,其积极影响将会被抵消,且政府债务和失业率则会持续上升,对GDP的负面影响将加大。所以,未来政府政策应该在促进劳动力融入方面下功夫。

3.对劳动力市场的影响。相比其他移民群体,劳动力市场很少愿意雇佣难民群体,尤其是短期之内,主要是由于难民群体面临着更大的法律障碍,很多国家对难民就业进行了严格的限制。除此之外,与经济移民相比,经济移民通常会选择经济收入较高、就业更容易的城市,而难民通常只会选择更加安全、更便于接收难民人口的城市。而这一类国家的城市失业率都较低,如德国、澳大利亚、瑞典,其所能提供的新的就业机会也就更少。

难民融入本地劳动力市场的进程通常都比较缓慢。在欧洲和一些发达国家,难民的就业率和工资比本地劳动力都会相对较低。尤其在其进入安置国的第一年,这种现象更加严重。随着停留在安置国时间的增加,难民人口语言技能和工作经验的增加,这种差距会逐渐降低。此外,难民群体之间的差距也很多。那些来自发达经济体,或者先天就有语言优势地区的劳动力,通常就业情况和工资水平比其他群体更高。

4.对工资水平的影响。难民人口对安置国本地

劳动者工资水平的影响通常比较小,对失业率的影响也十分有限。这主要是由于难民人口与本地劳动力处于劳动力市场的不同领域。两者之间的可替代性比较弱。通常难民人口劳动力能够影响到的本地劳动力主要集中于低端劳动市场。当然这种影响还取决于其他因素,如:难民劳动力与本地劳动力的技能互补状况;本地劳动力市场的灵活性;安置国本身的经济状况等。

## (二)长期财政影响

难民群体对安置国家长期的财政影响在很大程度上取决于其在劳动力市场上的整体表现,而这种表现反过来又与难民群体的个人特征如技能水平、年龄分布以及相关行业的商业周期状态相关。根据测算,移民/难民<sup>①</sup>人口对长期公共财政的积极贡献有限,但其贡献值的浮动范围较广。如根据经济合作与发展组织(OECD)对移民人口的财政贡献研究,2007-2009年间,发达经济体中,虽然移民人口的平均财政贡献的平均值为GDP总量0.35%,但其数值变化空间比较大,在1%之间。

1. 年龄结构与长期财政情况。移民/难民人口对安置国长期的财政影响与其年龄结构息息相关。适宜工作年龄阶段迁入的移民/难民往往比非适宜工作年龄阶段的人群具有更高的净财政贡献。因为其可以在现有的政策条件下尽快融入劳动力市场,减少安置国对其福利的支持。同时,受人口老龄化的影响,长期来看,很多发达国家的劳动力在未来长期将逐渐减少。根据欧盟统计局预测,排除移民劳动力的输入,欧洲本土人口老年抚养比(65岁以上人口与工作年龄人口的比例)将从2015年的大约1:30急剧上升到2050年的1:55以上。这将降低欧洲国家的经济增长潜力,并可能对公共财政、养老金和福利计划以及医疗保健造成巨大负担。而移民的迁入可以帮助抵消这种老龄化给本国经济财政发展带来的影响。但是,由于难民人口劳动力市场的门槛往往比经济类移民更高。很多难民即使在适龄劳动者阶段进入安置国,由于安置国家对难民群体的身份认定、语言培养、劳动许可等方面的限定,难民人口可以融入劳动力市场的时间往往要高于经济移民,其对财

政的长期贡献也往往要低于经济移民。

2. 福利水平与长期财政情况。安置国家的福利水平也影响到难民对其安置国的长期的财政情况。具体而言,当难民人口被安置国接收之后,通常几年内这一群体被禁止参加工作,并需要接受安置国政府提供的住宿、生活必需品以及语言课程教育课程等福利支持。据联合国难民署统计,在避难申请者向目的国提交避难申请到其在安置国找到就业岗位,平均所需年限为5年。而随着寻求避难者在安置国停留时间延长以及其法定身份的获得,他们可以逐渐进入安置国就业体系并依照相应政策缴纳税款和社会保障金,从而为安置国长期财政做出贡献。如果未找到就业岗位,难民人口通常也能享受到一定的福利。这客观上降低了难民人口寻找就业岗位的意愿,而福利水平越高,则难民进入就业岗位所需要时间相对更长。因此,难民的长期财政贡献还取决于安置国福利的开放程度,这在不同欧盟国家之间有很大差异。

## 三、引导难民接收对安置国经济正面影响路径分析

在难民潮持续扩大发酵的情况下,各国的难民接收政策都趋于更加严格。其中非常重要的考量在于难民接收对本国经济不论从短期还是长期来说都有不可忽视负面影响。根据上文分析可得,难民接收对本国经济的负面影响并不必然,其跟安置国本身的相关政策也有紧密的联系。难民接收对本国经济影响与难民融入当地劳动力市场的速度有关。难民人口快速的劳动力市场融入具有重要的经济、社会和财政效益。融入安置国劳动力市场的难民可以降低其被本土社会排斥的风险,并将其对财政的长期贡献最大化。同时,难民融入劳动力市场可以减轻本土劳动力人口老龄化对财政的负担,并降低本土财政的福利支出水平。因此,可以通过政策调整增强难民接收对安置国经济的正面影响,这对解决难民接收困境大有裨益。

1. 减少难民人口劳动力市场进入的政策约束。目前,出于对国家安全影响的考量,各主要难民安置

<sup>①</sup> 对于难民接收国家来说,一旦难民人口在接收国获得合法身份,则就做为移民人口进行统计。由于本部分研究的是难民人口对财政的长期影响,而从长期来看,难民人口在国际数据统计中可以作为移民人口的一部分进行统计。因此,本文部分相关内容以移民/难民概念进行论述。

国家往往对难民进入本国劳动力市场有着严格的限定。一是对难民人群的居住地有严格限定,不允许难民自由流动,这就导致难民人口无法根据劳动力市场的需求自由进行劳动岗位选择。事实上,如果将难民人口被长期排除在劳动力市场之外的负面影响和劳动力市场二元性所带来的风险加以权衡相比,前者的负面影响仍然更大。如德国对本国的不同的难民人群的就业就有着十分严苛的规定。申请避难者,在德国停留的前3个月内,只能在所在州或所在城市活动,如去其他州或者其他城市必须获得有关机构的许可,否则,将会受到处罚。申请避难者在审核期间前3个月也被禁止工作,只能依靠政府发放的实物或者购物券形式的政府补贴生活。申请避难者在获得德国居留权并取得劳动局的优先权后,才能就业。3年之后再次接收审核,如通过,才能获得定居许可,拥有专属难民护照、完全的自由活动权、平等就业权、优先家庭团聚权和参加由德国政府组织的文化融入课程<sup>[10]</sup>。这些政策导致绝大部分难民长时间被隔绝在德国本土和主流社会之外,文化融入非常困难,也埋下了社会不稳定的隐患。如今,德国社会因为难民人口长期滞留无所事事而引发了与本土人口的大规模对抗。德国难民政策被认为非常失败。因此,应该对相关法律政策进行调整,放宽难民人口的地域流动性限制,减少对避难寻求者和难民人口的工作限制,促进难民人口快速地融入。目前联合国难民署也对避难寻求者和难民群体工作权的获得进行了长期呼吁。希望难民安置国摒弃限制流动和高门槛就业的做法,为难民人口尽快融入劳动力市场提供便利条件。

2. 提高就业市场的灵活性也有助于难民加入劳动力市场。对就业者的过多保护会降低失业人口的就业率和生活水平。特别是对那些生产力先天不足的劳动者来说,比如难民人口。过高的最低工资也使大量低技能工人难以被雇佣。这种劳动力在难民人口中占比很大。现有的研究数据表明,难民高就业率与低最低工资、低就业保护和低二元化就业市场相关。例如,澳大利亚和德国表明,在雇佣获得工作许可证的难民之前,要优先雇佣本地劳动者。现行规定要求,企业雇佣难民前必须出示证明,证明没有本国应聘者竞争同一个岗位。目前德国政府就业部门已决定将尽快取消这条“德国人优先”的规定,

方便难民进入就业市场。

3. 设置一些可以促进难民群体更好的市场融入的、有针对性的项目。对于信息量低、技能低、没有语言优势等群体,可以制定一些有针对性的项目,如瑞典的“引进计划”,为难民劳动力群体提供个性化的就业培训。相似的,在澳大利亚,通过积极地劳动力市场政策(ALMPS),加强对难民劳动力的就业培训,如设立培训合同、工作实习计划、职业技能培训等课程,帮助提高移民的劳动力技能水平。在丹麦、荷兰、瑞士等国家,短期工作经历有助于具有劳动技能的难民找到工作。

4. 向私人企业主支付的工资补贴也有助于提高难民就业率。向私人企业主支付的工资补贴,可以加快难民劳动力和企业主之间工作配对进程。例如丹麦曾设置了难民劳动力一体化项目,为雇佣参加该项目的难民劳动力的私人企业主进行工资补贴,发现,这一计划的参与者,平均找到工作的时间比没有参加计划的人少14-24周。因此,相比那些比较高的最低工资的本地劳动者来说,工资补贴使雇佣移民劳动力对私人企业主更具吸引力。而工资补助还可以让难民劳动者更加倾向于进入劳动力市场工作,而不再依赖社会救助生活。

5. 加强数据统计工作。由于难民营大多处于乡村或者交界处,很难采集到可信赖的数据。数据的缺乏也使研究者很难对这一问题进行长期的追踪。因此,目前,虽然学界对难民影响的分析有了一些新的、很有效的方法论和分析,但是现有的文献材料中与难民相关的可信赖数据仍然十分缺乏。在拥有大量的高质量科学数据之前,一些对国家影响的分析大多建立在猜测的基础上。显而易见,随着一体化进程的加快,难民对安置国的影响与之前发生了很大的变化,但由于缺乏充足的数据,很难衡量这种变化是否会长期存在或者迅速被改变。比如此次叙利亚难民潮中的难民所受教育程度比之前几次大规模难民潮的难民受教育程度高出很多。如,在德国,2013-2014年,21%的叙利亚难民避难申请者受过高等教育。这一比例接近本地劳动者23%的数据。这与难民人口受教育水平低、只能从事低端工作的传统印象十分不同。因此,科学采集收集难民群体的年龄、语言、受教育年限、职业等数据,有助于制定有针对性的政策,确保成本最小化。

[参考文献]

- [1] Chambers, R. Hidden losers? The Impact of Rural Refugees and Refugee Programs on Poorer Hosts [J].International Migration Review,1986,(2).
- [2] Whitaker, B. E. Refugees in Western Tanzania: The Distribution of Burdens and Benefits Among Local Hosts [J].Journal of Refugee Studies ,2002,(4).
- [3] Callamard, A. Refugees and Local Hosts: A Study of the Trading Interactions between Mozambican Refugees and Malawian Villagers in the District of Mwanza[J].Journal of Refugee Studies,1994 ,(1).
- [4] Zetter, R. Reframing Displacement Crises as Development Opportunities[R].Policy Brief, 2014 .
- [5] Sood, A and L. Seferis. Syrians Contributing to Kurdish Economic Growth [J], Forced Migration,2014,Review 47.
- [6] Alix-Garcia, J. and Saah, D. The Effect of Refugee Inflows on Host Country Populations: Evidence from Tanzania[R].World Bank Economic Review , 2009,(1).
- [7] Maystad, J and Verwimp .Winners and Losers among a Refugee-hosting Population[R].ECORE Discussion Paper, 2009.
- [8] Enghoff, M. In search of Protection and Livelihood: Socio-economic and Environmental Impact of Dadaab Refugee Camps on Host Communities[R].Nairobi: Royal Danish Embassy, 2010.
- [9] Zetter, R. Assessing the Impacts and Costs of Forced Displacement: a mixed Methods approach[R].World Bank, 2012.
- [10] 唐 觴.德国难民政策的历史与现状[J].北京:德国研究,2015,(2).

( 责任编辑 德 祥 )

## An Analysis of the Economic Impacts of Refugee Reception on Countries of Resettlement

——A Comparative Study of the Current Economic Situation of  
the Main Refugee Receiving Countries

SHI Xiaojin

**Abstract:** At present, the main dilemma of the refugee receiving countries is the negative impact of the refugee reception on the domestic economy. From an economic point of view, the current global refugee assistance system is not scientific. Because it only take the refugee problem as a separate humanitarian issue, and the government just provide basic living resources for the refugees. But in the long term, it's not an efficient way because this approach ignores the initiative of the refugee population itself, and will not be sustainable. Based on the analysis of the changes of economic situation in major refugee receiving countries since the Syria refugee crisis, we have found out that the long-term solution to the refugee issue shall cover the creation of policy conditions, the development of refugee oriented economy and other means to help the refugees to fully tap their potentials.

**Key Words:** Refugee Reception, Economic Impact, Refugee Receiving Countries