

国际移民研究

孟加拉国海外劳工移民及其治理研究

吴 元

(福建社会科学院 华侨华人研究所, 福建 福州 350001)

[关键词] 孟加拉; 海外劳工; 劳工移民; 移民汇款

[摘 要] 论文梳理和分析了孟加拉海外劳工移民的发展变迁与特点、孟加拉移民汇款及其对家庭和经济发展的影响、孟加拉海外劳工移民政策与管理机构的变迁, 并对孟加拉海外劳工移民政策进行了展望。孟加拉国是全球劳动力最密集的国家之一, 每年都有大量富余劳动力出国务工寻找新的劳动机会并带回巨额汇款, 成为推动孟加拉经济发展和改善当地人民生活的重要外部因素之一。鉴于移民汇款的重要性, 近些年, 孟加拉政府积极调整海外劳工政策, 加大对海外劳工的技能培训。同时, 制定移民汇款的激励措施, 鼓励孟加拉海外劳工通过合法渠道汇款以增加外汇储备。

[中图分类号] F752.68; D634.335.4 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5162(2022)03-0031-10

Bangladeshi Labor Migrants and Governance

WU Yuan

(Institute of Overseas Chinese Studies, Fujian Academy of Social Sciences, Fuzhou 350001, China)

Key words: Bangladesh; international labor; labor migration; remittance

Abstract: Bangladesh is one of the most labor-intensive countries in the world. Each year a large number of surplus laborers obtain employment overseas and sent their earnings, which became one of the key factors to developing the Bangladeshi economy and improving people's living. With regards to remittances from overseas laborers, the Bangladeshi Government has in recent years adapted an actively-adjustable policy, meanwhile increasing schemes of skill-training for laborers to go overseas. This article presents a systematic study that looks into the history and current situation of Bangladeshi labor international migration and analyzes the mechanisms governing it.

劳工移民是国际移民的重要组成部分, 占国际移民数量的近三分之二。2020 年跨国劳工数量高达 1.69 亿人。^[1] 劳工移民对国际经济产生了重要影响, 有效缓解了输入国的劳动力短缺问题, 为输出国带来了大量国际汇款, 显著促进了输入国和输出国的经济发展。不少学者对国际劳工移民问题进行了研究, 并把目光投向孟加拉这一具有典型代表性的国家, 取得了不少研究成果。

研究者之所以把孟加拉作为典型研究对象, 重要原因是孟加拉国人口超 1.6 亿, 为世界上人口密度最高的国家之一, 有丰富而廉价的劳动力, 不仅是目前全球最主要的人力资源供应国之一, 而且在未来 30 年内仍将持续保持全球主要移民来源国的地位。^[2] 国际学界早在 20 世纪 70 年代就开始关

[收稿日期] 2021-09-01; [修回日期] 2022-05-06

[作者简介] 吴元(1986—), 女, 福建社会科学院华侨华人研究所助理研究员, 主要研究方向为华侨华人、国际移民。

注这一问题，对孟加拉海外劳工群体、移民动机、移民汇款等问题进行了详细研究。努鲁尔·阿拉姆（Nurul Alam）等估算了孟加拉国成年人的迁移规模和差异，并研究了迁移的动机和目的地，指出男性移民主要是出于经济原因，而女性移民多数则是出于家庭原因而迁移，同时，受过良好教育的年轻人更有能力迁移到外国；特纳西（Tnasie A.）、拉卢卡（Dracea R.）和拉达鲁（Ldaru G.）的研究认为，移民劳工数量的快速增长通常是由经济、环境和社会三个因素共同推动的，输出地和接收地之间的工资差距、原居住地自然灾害造成的生计问题，移民（社会）网络提供的移民和就业相关资源和信息等因素对国际劳工输出具有重大影响；阿曼达·卡里科（Amanda Carrico）、马科斯·马丁（Max Martin）分别利用孟加拉天气历史数据研究了极端天气与国际移民之间的联系，指出极端天气造成冲击后，社区层面是否拥有成熟的移民网络，将对国际劳工移民产生显著影响；哈瓦贾·马蒙（Khawaja A. Mamun）分析了孟加拉国的劳工移民和汇款趋势，指出虽然大多数汇款被移民家庭用于消费，但这些转移也有助于减少孟加拉国的贫困。^[3]孟加拉海外移民中八成属于劳工移民，他们不仅为孟加拉解决了劳动力大量剩余的问题，还每年为国家带回大量外汇。作为世界上经济增长最快的五个经济体之一，孟加拉国在其“第七个五年计划”（2016—2020）中肯定了移民及其汇款的作用，指出这将是该国2021年迈入中等收入国家的重要因素。^[4]

国内学界对于孟加拉海外劳工的关注主要集中在移民汇款带来的减贫效应方面，而对于海外劳工历史、现状、政策演变等讨论较少。^[5]本文拟在已有研究的基础上，系统研究孟加拉海外劳工移民的发展变迁与特点，海外移民汇款的作用以及孟加拉政府劳工移民政策与管理机构的演变，并展望劳工移民政策的发展方向，以期管中窥豹，为相关研究提供借鉴。

一、孟加拉海外劳工移民的发展变迁与特点

在孟加拉国，“侨民”一词通常指长期定居国外的孟加拉公民和在国外出生的具有孟加拉血统的人。根据世界银行统计，2015年，孟加拉国际移民人数为140万，占全国人口的0.9%；^[6]2020年，这一数据上升至210万，占全国人口的1.3%，移民增速很快。^[7]孟加拉海外移民分两种类型：一种是长期移民，主要目的是以英国、美国为代表的发达国家。2004年国际移民组织和孟加拉政府对孟加拉长期移民信息进行搜集，结果表明，英美两国成为孟加拉移民定居的首选目的地，分别约有50万人。^[8]另一种是短期移民，即海外劳工移民。

（一）孟加拉海外劳工移民的三个阶段

孟加拉大规模海外劳工输出始于1971年孟加拉国独立后，当时恰逢全球石油价格上涨，中东国家需要大量劳动力，周边东南亚新兴的工业化国家如新加坡、马来西亚等也产生了大量劳动力需求，为孟加拉劳动力输出提供了大量机会，促使孟加拉大量劳务输出至这些地区。由于这种外部需求对专业技术要求不高，孟加拉移民更多地是以海外劳工的形式前往。这一移民类型的特点是短期就业，一旦合同到期就返回孟加拉，这也是目前孟加拉国海外移民的主要力量。孟加拉人力资源雇佣和培训局（BMET）统计显示，1976—2019年，有近1300万孟加拉人以海外劳工的形式出国，其中仅2019年就超过70万人。^[9]

孟加拉海外劳工移民的发展大致呈三个阶段：第一阶段是1978—1989年，主要以前往中东国家为主，总人数约为72.4万人，平均每年约5.2万人。第二阶段是1990—2000年，这一时期的突出特点是位于东南亚的马来西亚和新加坡成为孟加拉海外劳工新的目的地；就人数而言，同前一时期相比翻了两番，平均每年约有20万人，总人数约为230万人。第三阶段是2001年至今，这一时期以意大利、韩国为代表的新兴外劳市场向孟加拉国开放，同时孟加拉政府也开始积极开拓非洲市场。^①

① 本文对孟加拉海外劳工移民的历史分期主要参考林勇主编：《华侨华人研究报告（2013—2014）》，光明日报出版社，2015年，第155页。

（二）孟加拉海外劳工移民的特点

1. 目的地集中在海湾地区

孟加拉海外劳工的目的地大致分为中东和东南亚两个区域，其中中东地区主要集中在沙特、卡塔尔、阿曼等国，东南亚则以新加坡、马来西亚为主。20 世纪 70 年代以来，中东国家石油产业发展迅速，人口匮乏导致各国对外籍劳工的需求剧增，由此开始引入劳工移民。2003 年前后，中东地区的孟加拉劳工人数约有 80 万人，排在印度、巴基斯坦、埃及、也门之后。^[10] 据统计，2019 年，孟加拉劳工移民目的地排名前十的国家分别是沙特、阿曼、卡塔尔、新加坡、约旦、科威特、伊拉克、毛里求斯、黎巴嫩、文莱。^[11]

表 1 2019 年孟加拉海外劳工移民前十的国家及人数（单位：人）

国家	人数	国家	人数
沙特	399 000	科威特	12 299
阿曼	72 654	伊拉克	9 266
卡塔尔	50 292	毛里求斯	7 576
新加坡	49 829	黎巴嫩	4 863
约旦	20 347	文莱	3 628

资料来源：Bureau of Manpower Employment and Training, “Overseas Employment in 2019”, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=33>, 2021 年 7 月 3 日浏览。

当然，受输入国政治、国际经济等诸方面影响，这一排名处于不断变化之中。以中东国家为例，2009 年，前往阿联酋的孟加拉海外劳工比例为 54%，但是自 2012 年以来，由于阿联酋政府认为国内发生的劳工动乱与孟加拉国有关，阿联酋未再给孟加拉国劳工签发任何新签证，导致 2018 年阿联酋国内的孟加拉劳工比例骤降至 0.24%。沙特是孟加拉劳工主要目的国之一，自 2001 年后大量孟加拉劳工进入沙特，其人数迅速超过沙特政府规定，这还不包括通过非法渠道进入的孟加拉劳工。由于宗教纠纷、犯罪率攀升等原因，2008 年沙特政府出台了限制孟加拉劳工入境的法规（主要集中在建筑和农业领域），导致 2009 年孟加拉前往沙特的劳工人数骤减至 3%，只有约 1 万人。2014 年该法规取消，2018 年沙特的孟加拉海外劳工比例再次升至 35%。卡塔尔由于 2022 年举办世界杯足球赛，需要兴建大量大型基础设施项目，导致其孟加拉劳工的比例由 2009 年的 3% 升至 2018 年的 11%。^[12]

2. 以低技术劳工为主

孟加拉人力资源雇佣和培训局将该国海外劳工分为专业人士、熟练工人、半熟练工人、低技术工人四种类别，其中后三种又可统称为技术劳工，占孟加拉国所有海外劳工人数的 98%。^[13] 2013 年 6 月，孟加拉国统计局对国内 9961 个汇款接收家庭进行了调查，结果显示，海外劳工中 87.8% 的人在出国之前未接受过正式培训。^[14] 这些低技术工人的移民国家各不相同，其中，2010—2012 年，海湾国家中孟加拉劳工从业人数最多的职业是普通劳工和清洁工，两者相加比例均占当年的 66%。孟加拉海外劳工中作为木匠、清洁工、厨师、司机和农业工人的劳动者比其他职业移民到阿联酋的比率更高，其中仅 2010 年阿联酋的孟加拉海外劳工中就有 18% 是木匠。卡塔尔则由于举办足球世界杯的缘故，为泥瓦匠、司机、木匠、修理工等职业提供了更多的就业机会。在科威特，孟加拉海外劳工较多从事劳工、司机、厨师等职业。此外，孟加拉海外劳工在同一国家的职业分布也因移民政策而处于变化之中。2005—2008 年，沙特的孟加拉劳工大多在农业部门工作；由于 2008 年沙特政府发布禁令，2014 年清洁工成为孟加拉海外劳工选择最多的职业。

表 2 2010—2012 年海湾合作委员会国家孟加拉国工人职业概览（单位：人）

工种		2010 年	2012 年	工种	2010 年	2012 年
熟练工人	焊接工	1 832	1 105	木匠	1 191	1 937
	工头	61	965	电工	528	605
	监工	629	1 823	技师	645	809
	石匠	837	6 971	机械工	17	47
半熟练工人	司机	1 368	390	水管工	147	502
	裁缝	345	873	厨师	585	1 251
	油漆工	129	308	服务员	341	628
	修理工	54	92			
低技术工人	劳工	7 515	6 767	清洁工	13 461	13 587
	农业工人	561	10	其他工种	1 544	313

资料来源：International Labour Organization, “Labour Market Trends Analysis and Labour Migration from South Asia to Gulf Cooperation Council Countries, India and Malaysia”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_378239.pdf, 2021 年 7 月 3 日浏览。

孟加拉海外劳工的职业构成中,熟练、半熟练劳工通常出自较富裕阶层,低技术劳工则多来自贫困家庭,并且几乎没有接受过教育。一项关于孟加拉国村级劳工移民影响的分析表明,劳工移民与经济不平等之间存在密切关联,如从孟加拉国的西耶赫特地区塔鲁克普尔村到英国的劳工移民,就增加了来源地村的经济不平等,因为本村富裕家庭比贫困家庭更具有海外移民的相对优势。另一方面,虽然富裕家庭与极端贫困家庭之间的不平等加重了,但是劳工移民均为社区带回了财富,而且改变了土地所有权及本地的政治、社会和经济力量基础。基于此,2006 年孟加拉国制定了一套全面的国际劳工就业政策,并成立人力资源雇佣和培训局,对准备前往海外务工的人员进行劳工技能培训。统计数据显示,2010 年,孟加拉国有 23% 的移民工人是熟练工人,而这一数字在 2012 年已升至 34%;至 2018 年,熟练外派人员比例由 2009 年的 28% 增长至 43%。^[15]

3. 女性劳工比例日渐提高

由于社会文化规范和管制制度,孟加拉早期移民政策限制了女性的劳动力迁移,导致该国绝大多数出国务工劳动力是男性。1997—2003 年,女性在孟加拉国海外劳工中所占比例不到 1%。^[16]2007 年,孟加拉取消了针对 25 岁以上妇女劳务移民的禁令,此后妇女在海外劳工中的比例逐年上升,2009 年,海外女性劳工约占 4.7%,2015 年这一比例上升至 19%。^[17]就性别而言,男性劳工与海外劳工总人数基本呈同一趋势,而女性所占比例则与之呈相反趋势,即男性劳工人数增加时,女性劳工所占比例下降,反之亦然。可以将之理解为,当孟加拉男性劳工出国受阻时,为补贴家用,女性承担起了更多的出国务工的重担。但是,受社会文化的制约,孟加拉女性的社交圈远远小于男性,这就决定了她们的迁移方式更多依靠非官方渠道,只有约 40% 的移民女工通过招聘机构移民,其余 60% 则选择在目的国的亲戚和朋友帮助下移民。

根据孟加拉人力资源雇佣和培训局数据,该国海外女工约分布在 51 个国家,大部分位于海湾地区和西亚的黎巴嫩、约旦,其中,1991—2012 年,黎巴嫩一直是孟加拉海外女工最主要的流入国。2019 年,沙特成为孟加拉海外女工人数最多的目的国,紧随其后的是约旦、阿曼、卡塔尔、阿联酋、黎巴嫩、毛里求斯、科威特、新加坡、马来西亚。^[18]

女性劳工从事的职业分布也极为广泛。2013 年,一项对孟加拉近 3 万海外回流女性劳工的深入访谈显示,2004—2010 年,孟加拉海外女工从事的职业类型约有 149 种,其中受雇于家政工人的有 11,996 名,清洁工有 7210 名,服装机械操作员有 7168 名,保姆有 1998 名。此外,受访女性劳工仍

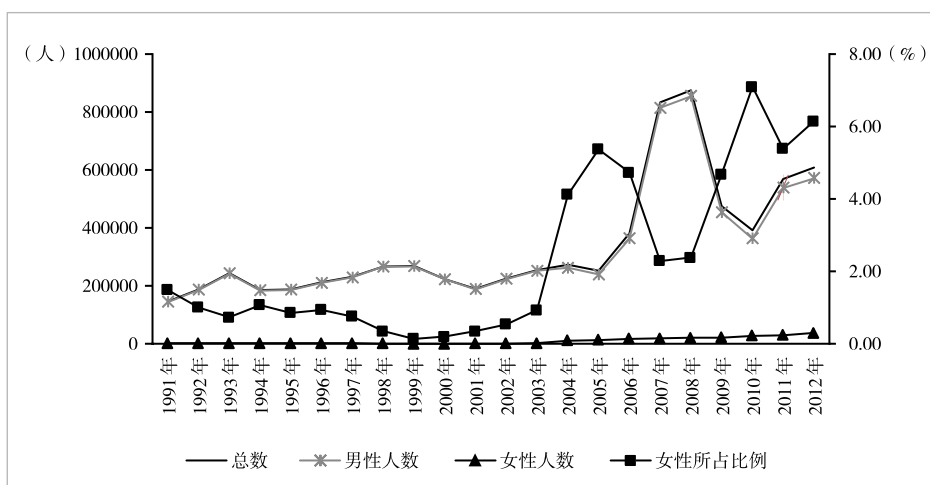


图1 1991—2012年孟加拉海外劳工人数及性别构成

资料来源: Bangladesh Bank estimation in BMET, <http://www.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=37> and <http://www.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=32>, 2022年3月4日浏览。

注: 此图女性总人数相对较少, 以▲符号标注。总人数为男性人数与女性人数之和, 总人数曲线图与男性人数曲线图几乎重合。

在海外工作的, 以清洁工、保姆、售货员、美容院或发廊工人为多。^[19]

4. 移出地集中在东部地区

孟加拉海外劳工移出地分布也具有较强的集中性。根据招聘机构的统计, 大量海外劳工移民来自库米拉和布拉曼巴里亚地区。孟加拉国统计局的调查数据也显示, 82% 的海外劳工集中在孟加拉东部地区的达卡、吉大港市、锡尔赫特, 其中男性移民人数最多的是吉大港市, 属于布拉曼巴里亚地区。^[20] 这些地区也是孟加拉人口较为集中的区域。同时, 该地区女性海外劳工的数量较少, 而来自锡尔赫特地区的女性移民比例最高。产生这一现象的原因主要与移民的目的有关, 锡尔赫特地区的移民以移居英国长期定居为主, 女性多以家庭团聚的形式出国, 短期劳工移民比例不高。

二、孟加拉海外移民汇款及其对家庭和经济发展的影响

根据世界银行的统计, 1976—2019年, 海外劳务输出为孟加拉带来了近2000亿美元的汇款。从图2可以看出, 孟加拉海外劳务输出与移民汇款基本呈正相关, 即海外汇款随劳务输出人数的增加而增加。2000年以前, 孟加拉移民汇款基本呈缓慢稳定增长态势, 2000年后增长速度开始明显加快, 其中, 仅在21世纪初期出现过两次较小的波动, 这两次波动均与中东地区石油价格大幅下跌密切相关。数据显示, 2018年孟加拉移民汇款为155亿美元, 居全球侨汇接收国第九位, 2020年这一数据再次增长至217亿美元。^[21]

孟加拉海外移民汇款中超过65%来自中东国家, 在2017—2018财年中, 沙特以25.92亿美元占据首位, 其次是阿联酋24.3亿美元, 美国19.97亿美元, 科威特12亿美元, 马来西亚11.07亿美元, 英国11.06亿美元, 阿曼9.58亿美元, 卡塔尔8.44亿美元, 巴林5.42亿美元, 意大利6.62亿美元。^[22] 孟加拉海外移民汇款不断增长的原因, 大致可归结于劳工自身的勤劳吃苦, 劳工综合素质高、竞争力强, 工资水平提高, 政府完善的培训政策, 政府积极开拓海外新劳工市场等几个方面。^[23] 同时, 需要指出的是, 官方的海外汇款数额大大低于实际数据, 这是因为南亚国家之间内部的劳工流动大多通过非正规渠道, 没有登记档案, 也就没有纳入官方统计数据。根据2009年孟加拉家庭汇款调查, 82%的移民汇款是通过正规渠道, 其余18%是通过非正式渠道。^[24] 有关调查表明, 仅有45%的孟加拉海外移民选择通过银行将汇款寄回国内, 还有约47%的人选择通过非官方渠道将汇款汇回国内。^[25]

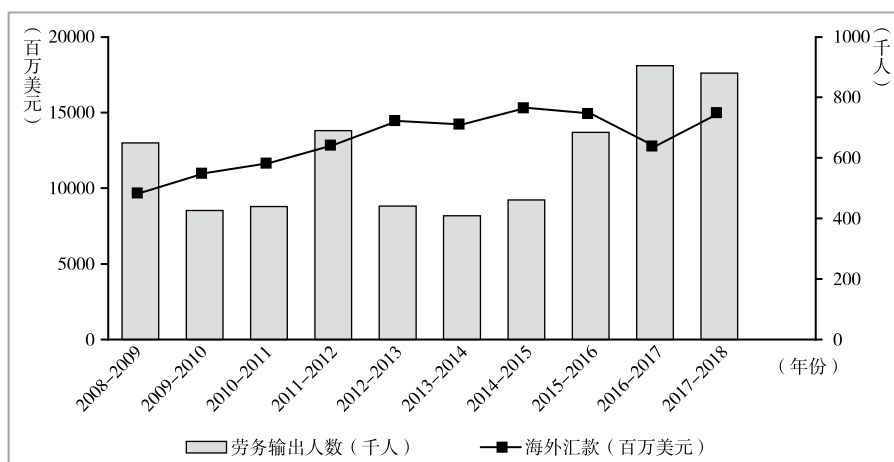


图2 2008—2017 年孟加拉国海外劳务输出人数与汇款统计

资料来源：“Bangladesh Economic Review 2019”，https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/page/f2d8fabb_29c1_423a_9d37_cdb500260002/Ch-01%20%28English-2019%29.pdf, p.35, 2022 年 3 月 4 日浏览。

而根据国际货币基金组织估计，1981—2000 年，通过非正规渠道进行的私人汇款占总数的 59%。^[26]

（二）移民汇款的作用

移民汇款是孟加拉最重要的外部资金来源，远远超过了外国援助和外国直接投资，不仅是孟加拉民间消费和经济增长的重要支撑，也是孟加拉经济发展的三大支柱之一。20 世纪 70 年代，官方援助曾在孟加拉外部资金来源中占据重要地位，但是进入 90 年代后，随着海外劳工人数增加，移民汇款开始出现大幅度增长，并逐渐超过外国援助，成为孟加拉最重要的外部资金输入。1979—2008 年，移民汇款的年均增长率高达 19%，远远超过了外国援助和外国直接投资，被认为是使孟加拉 GDP 增长率超过 6% 的关键因素。基于海外汇款在孟加拉经济发展的重要地位，自 2001 年起，孟加拉政府开始在其家庭收入和支出调查中纳入有关移民和汇款的问题，并根据调查收集信息分析移民和汇款对本国减贫的影响。

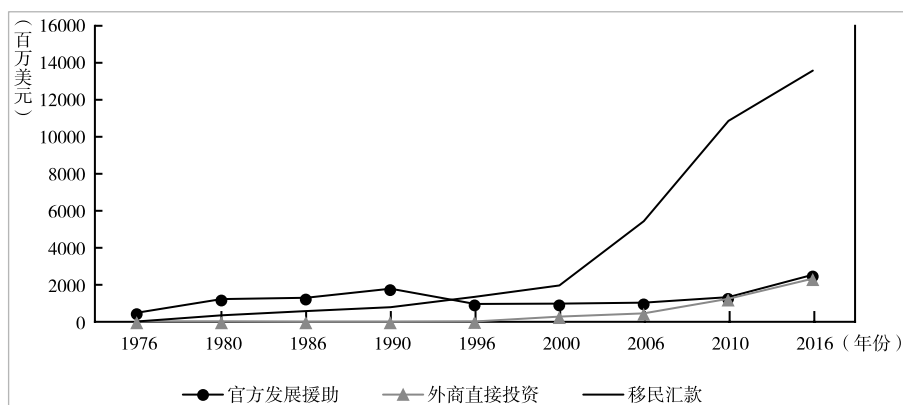


图3 1976—2018 年孟加拉外国援助、外商直接投资、移民汇款统计（单位：百万美元）

资料来源：根据世界银行数据统计整理所得，<https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?end=2019&locations=BD&start=1976&view=chart>, 2022 年 4 月 4 日浏览。

由于移民汇款对孟加拉经济具有举足轻重的影响，世界银行、国际移民组织等机构也联合孟加拉乡村进步委员会、孟加拉国统计局、孟加拉银行等机构进行了一系列问卷调查。根据国际移民组织的研究，孟加拉的汇款使用情况主要集中在五个方面：食物和衣服、房屋建筑和修理、购买土地、

偿还贷款、储蓄。其中, 90% 的移民汇款用于满足基本需求, 接受汇款的家庭中有 75% 的人用于食品, 42% 用于偿还贷款, 65% 用于教育, 57% 用于治疗, 49% 用于结婚, 还有 4% 用于处理法律问题。^[27] 一项对孟加拉国 100 个家庭的调查显示, 大部分海外汇款用于资助其他家庭成员的移民, 还有部分用于土地投资。^[28] 2013 年, 孟加拉国统计局调查了 9961 个国内汇款接收家庭, 这些家庭平均年支出 166,729 塔卡, 其中 38.8% 用于食品, 38.8% 用于非食品非耐用品, 其余 22.3% 用于耐用品, 其中耐用品总支出中约有 78% 用于土地, 偿还贷款、教育和卫生是非食品支出的重要组成部分, 汇款更多使收入较低的家庭受益。^[29] 另外, 有研究指出, 女户主的家庭有更高收到海外汇款的可能性。^[30]

三、孟加拉海外劳工移民政策与管理机构

孟加拉海外劳工的快速发展与该国移民政策和管理机构的设置与推动有直接关系。

(一) 海外劳工移民政策演变

1971 年孟加拉国独立后, 减贫成为政府的优先议题, 其中最重要的减贫途径之一就是海外就业。1976 年实施自由化政策后, 孟加拉正式启动海外就业, 但是初始数量不大, 只有 6078 人。^[31] 之后, 海外移民对经济发展和居民收入的促进作用, 带动了孟加拉海外劳工数量快速增加。为了更好地规范劳工移民, 推动这一当时的新兴事务发展, 孟加拉加快了移民立法的进程, 从而使孟加拉成为南亚地区较早制定各种移民管理法规的国家。1982 年, 孟加拉政府颁布了《移民条例》, 主要内容是保护劳务人员权利, 规定劳务招募代理选派劳务人员的收费标准等。次年又制定了海外就业政策, 对劳务派遣教育、信息收集、汇款、通讯等细节进行具体规定。^[32]

随着海外劳工人数的增加, 移民条例暴露出一些问题。首先, 如果工人在合同有效时离职并返回家园, 政府将对他们进行处罚。其次, 条例没有赋予移民工人寻求直接法律援助的权利, 也没有赋予工人结社权。2006 年孟加拉政府制定海外就业政策, 这是孟加拉国第一套全面的国际劳工就业政策。该政策将人力资源雇佣和培训局的服务由国家层面分散到了地区层面, 从而建立起了自下而上的劳工管理体系。^[33] 之后, 孟加拉海外劳工数量快速增长, 仅在 2006—2008 年就增长近一倍。

2011 年, 孟加拉政府批准了 1990 年的《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》, 开始对移民管理和监督制度进行改革, 标志着保护海外劳工权利进入了一个新时代。与此同时, 孟加拉劳工在国际劳动力市场上面临新的挑战, 主要是移民大多通过非法途径, 国家层面缺乏监管和统计, 无法为海外劳工提供必要的人身权利保护。2013 年, 孟加拉侨民福利与海外就业部出台《海外就业和移民法》, 确立了一个完整的劳工移民框架, 包括与劳务移民过程有关的组织结构的规定, 需遵循的公平方法原则, 有关招聘机构被授权进行劳务移民业务等。该法规还促使政府设立海外劳工求职者电子数据库, 从而减少了招募过程中的渎职行为。^[34]

结合国际移民法, 2016 年孟加拉政府再次通过了外籍人士福利和海外就业政策, 该政策包含了政府关于海外工人福利的五年计划及其实施策略, 重点关注六个方向, 包括鼓励和确保移民安全、保护移民工人及其家庭成员、确保移民工人的设施和福利、确保女工移民、将移民与国家发展联系起来、规划劳务移民, 以确保和鼓励安全移民并保护移民及其家庭成员。^[35] 至此, 孟加拉政府在机构设置、人员培训、就业信息、人身权利保护等各方面均建立起了相对完善的法律体系。目前, 孟加拉海外劳工的规范移民流程大致是: 注册→身份认证→出生认证→办理护照→寻求就业机会→培训→劳动力就业和培训局简报→开设银行账户→核对劳务合同→核对签证→接受劳务合同→颁发劳务合同→颁发智能卡→身体健康检查→准备行李→出发。^[36]

(二) 海外劳工移民机构变迁

孟加拉有关移民机构的设立要早于相关法规的制定, 1976 年孟加拉成立劳动力就业和培训局, 作为人力资源开发和社会福利部的附属部门, 负责招募和派遣海外劳工。^[37] 随着海外劳工人数的增多, 1984 年又成立海外就业和服务有限公司 (BOESL), 专门进行海外劳工的招募。进入 21 世纪,

孟加拉政府逐渐意识到海外劳工是成衣和农业部门以外,赚取外汇和创造就业机会的重要来源。2001年,孟加拉成立侨民福利与海外就业部(MEWOE),规范整合有关移民的所有事项,并将以上两个部门纳入其下。^[38]其中,劳动力就业和培训局更名为人力资源雇佣和培训局,负责总体规划和实施战略,海外就业和服务有限公司具体负责移民的派出事宜。人力资源雇佣和培训局下设38个技术培训中心,为45个行业提供技能开发培训(TTC),每年培训约6.5万人。培训课程包括工程、海洋贸易等技能,并由孟加拉国技术教育委员会(BTEB)提供证书。^[39]此外,人力资源雇佣和培训局还负责对孟加拉海外劳工的流入地、来源地、性别比例、技术水平等各方面进行完整统计,为政府政策制定提供数据支撑。完整且规范的移民机构为孟加拉海外劳工的发展提供了坚实基础。如2012和2013年,孟加拉国—韩国技术培训中心(BKTTC)分别有60%和66%的学员通过了为期21天的客房清洁课程。^[40]

除了以上几个主要机构外,由于孟加拉海外移民汇款部分通过孟加拉中央银行汇入国内,数量庞大的海外劳工为孟加拉带来了可观的外汇收入,因此中央银行也广泛参与到了海外劳工移民政策的制定中来。如2016—2017财年,由于海湾国家开发速度下降、孟加拉海外劳工工种单一等问题,导致孟加拉海外移民汇款同比下降15%。^[41]为扭转这一趋势,孟加拉政府及部分金融机构加大了对海外劳工的技术培训,在全国设立70个培训中心,提供各类海外劳务培训,2017—2018财年移民汇款同比增长17.31%。^[42]由此,孟加拉政府形成了较为完善的海外劳工治理体系,为促进孟加拉移民汇款增加发挥了积极作用。

四、孟加拉海外劳工移民政策展望

近年来,孟加拉政府愈发重视海外劳工在国家经济、社会发展中的地位 and 作用,接连举办多场国际劳工移民会议,探讨孟加拉劳工移民治理成果及今后趋势。^①

首先,搭建海湾地区区域人力资源平台。海湾地区是孟加拉海外劳工的主要目的地。1976—2021年,超过80%的劳工移民前往这一地区,但政府层面在人力需求方面缺乏有效沟通,海外劳工的人身权利、工作环境等无法得到保护。目前,孟加拉仅与科威特、卡塔尔两国签订了关于人力招聘的双边协议,以保障移民工人的权利。下一步,孟加拉政府可以考虑与海湾地区其他国家签订相关协议或备忘录,并将其整合于一个平台,以改善孟加拉国移民工人的生活和工作条件,使海外劳工的权利在目的国得到更好保护。

其次,提升出国务工人员的技能水平。从孟加拉海外劳工移民的发展不难发现,技能水平低下是限制移民地区、性别、收入的重要因素。尽管政府采取了多项措施,但缺乏训练有素的劳动力在孟加拉海外劳工移民中仍然是一个突出问题。2019年,国际移民组织对1000个孟加拉移民家庭开展了“移民、家庭汇款、资产和技能类别”研究,发现孟加拉国的移民经济回报低于其他拥有熟练移民劳动力的南亚国家。^[43]尽管孟加拉政府推出了不少培训出国就业的项目,但收效甚微。据统计,2021年12月,有超过13万名海外劳工前往海湾国家工作,是孟加拉历史上单月移民最高人数,但是这些工人大多仍属于非熟练工。^[44]进一步提高海外劳工技能,同时监测国际劳工市场对孟加拉国工人的需求,以达到国内技能发展计划与国际新出现的需求保持同步,成为孟加拉政府今后培训海外劳工的方向。

最后,更好发挥移民汇款的作用。为鼓励孟加拉海外劳工通过合法渠道汇款以增加外汇储备,2019年,孟加拉政府拨付306亿塔卡,作为现金返还激励措施。^[45]2020年新冠肺炎疫情暴发,孟加拉侨汇逆势上涨18.4%,达到217亿美元,并助推孟加拉央行外汇储备达到历史新高。目前,孟加拉侨汇的使用还较多停留在偿还贷款及日常生活消费上,用于储蓄及投资的部分较少。帮助银行灵活

① 这些会议包括2016年第九届全球移民与发展论坛、2019年劳工移民治理会议等。

设计储蓄形式, 结合定期存款、债券、保险、合作社等多种形式, 将有助于吸引更多侨汇的投入。

[注释]

- [1] International Organization for Migration, *World Migration Report 2022*, IOM, p.16.
- [2] United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings & Advance Tables*, New York: United Nations, 2017, p.10.
- [3] Nurul Alam and Barkat-e-Khuda, “Out-migration from Matlab—a Rural Area of Bangladesh”, *Asian Population Studies*, Vol.7, Iss.1, 2011; Tnasie A. and Dracea R. and Ldaru G., “A Chaos Theory Perspective on International Migration”, *Sustainability*, 2017, 9 (12), p.2355; Khawaja A. Mamun and Hiranya K. Nath, “Workers’ Migration and Remittances in Bangladesh”, *Journal of Business Strategies*, Vol.27, Iss.1, 2010; Amanda R. Carrico and Katharine Donato, “Extreme Weather and Migration: Evidence from Bangladesh”, *Population and Environment*, Vol.41, Iss.1, 2019; Max Martin, “*Climate, Environmental Hazards and Migration in Bangladesh*”, Taylor & Francis Group, 2017.
- [4] General Economics Division (GED), Bangladesh, *Seventh Five Year Plan (FY2016-2020): Accelerating Growth, Empowering Citizens*, Final Draft, 11, 2015, p.10.
- [5] 何宪开:《孟加拉国劳务出口面面观》,《国际经济合作》1986年第3期;蔡玲:《孟加拉国的劳务输出》,《国际经济合作》1998年第9期;林勇主编:《华侨华人研究报告(2013—2014)》,光明日报出版社,2015年。
- [6] <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS?locations=BD&view=chart>, 2021年8月14日浏览。
- [7] https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=50, 2021年8月14日浏览。
- [8] International Labour Organization, *Migrant Workers and Human Rights Out-Migration from South Asia*, 2004.
- [9] Bureau of Manpower Employment and Training, *Overseas Employment Remittances (1976 to 2019)*, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=34>, 2021年4月5日浏览。
- [10] 刘军:《当代海湾国家的外来劳工移民及其影响》,《世界民族》2008年第6期。
- [11] [12] [15] [22] *Bangladesh Economic Review 2019*, https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/page/f2d8fab2_29c1_423a_9d37_cdb500260002/Ch-01%20%28English-2019%29.pdf, 2022年4月4日浏览。
- [13] BMET, *Category-wise Overseas Employment from 1976-2019*, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=36>, 2021年7月3日浏览。
- [14] *Population & Housing Census 2013*, <http://www.bbs.gov.bd/site/page/47856ad0-7e1c-4aab-bd78-892733bc06eb/->, 2021年12月3日浏览。
- [16] BMET, *Overseas Employment of Female Workers from 1991 to 2019*, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=22>, 2021年6月5日浏览。
- [17] *Working Hard for the Money: Bangladesh Faces Challenges of Large-Scale Labor Migration*, <https://www.migrationpolicy.org/article/working-hard-money-bangladesh-faces-challenges-large-scale-labor-migration>, 2021年8月14日浏览。
- [18] BMET, *Overseas Employment of Female Workers in 2019*, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=29>, 2021年6月5日浏览。
- [19] [20] Md. Nurul Islam, *Gender Analysis of Migration from Bangladesh*, 2013, <https://bomsa.net/Report/R1005.pdf>, 2021年12月4日浏览。
- [21] 世界银行, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=BD&view=chart>, 2021年7月3日浏览。
- [23] 李建军:《孟加拉国经济发展的现状与面临的挑战》,《南亚研究季刊》2012年第3期。
- [24] IOM, *Nationwide Household Remittance Survey in Bangladesh*, 2010, <https://www.iom.int/news/iom-publishes-nationwide-household-remittance-survey-bangladesh>, 2022年5月4日浏览。

- [25] Mohammad Abul Bashar and Sujan Kanti Biswas and Tasnim Sultana, “Toward an Unsullied Look at Foreign Inward Remittances to Bangladesh: Some Empirical Anecdotes”, *Journal of Commerce & Accounting Research*, Vol.2, Iss.3, 2013.
- [26] International Monetary Fund, *Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System*, 2003, <https://www.imf.org/external/pubs/nft/op/222/>, 2021 年 12 月 4 日浏览。
- [27] Bangladesh Bank, *Uses of Remittance in Bangladesh: Future Directions*, <https://www.bangladesh-bank.org/pub/researchindex.php>, 2021 年 7 月 3 日浏览。
- [28] Siddiqui T. and Abrar C.R., “Migrant Worker Remittances and Micro-Finance in Bangladesh”, Working Paper No.38, *Social Finance Programme*, International Labour Office, 2003, 2022 年 4 月 4 日浏览。
- [29] *Population & Housing Census 2013*, <http://www.bbs.gov.bd/site/page/47856ad0-7e1c-4aab-bd78-892733bc06eb/->, 2022 年 4 月 4 日浏览。
- [30] Mehdi Chowdhury, “Households’ Characteristics and the Modes of Remittances in Bangladesh”, *The Journal of Developing Areas*, Vol.49, Iss.4, 2014.
- [31] 林勇主编:《华侨华人研究报告(2013—2014)》,第 155 页。
- [32] *The Emigration Ordinance (1982)*, http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/resources/Static%20PDF%20and%20DOC/publication/The_immigration_ordinance_1982.pdf, 2022 年 4 月 4 日浏览。
- [33] [36] Abul Barkat, Md. Ismail Hossain, Ehsanul Hoque, *The Cost Causes of Potential Redress for High Recruitment and Migration Costs in Bangladesh*, 2014, pp.45、10, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_303633.pdf, 2022 年 5 月 4 日浏览。
- [34] *Overseas Employment & Migration Act 2013*, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/resources/Static%20PDF%20and%20DOC/publication/Act-2013.pdf>, 2022 年 4 月 4 日浏览。
- [35] *Welfare and Overseas Employment Policy*, <https://probashi.portal.gov.bd/sites/default/files/files/probashi.portal.gov.bd/policies/>, 2021 年 10 月 31 日浏览。
- [37] <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/logout>, 2021 年 8 月 14 日浏览。
- [38] International Organization for Migration, *The Mapping and Scoping of Services for The Migrant Workers of Bangladesh at Various Stages of Labour Migration Cycle*, 2018, p.23.
- [39] Abul Barkat, Sk. Ali Ahmed, *Skilling the Workforce: Labour Migration and Skills Recognition and Certification in Bangladesh*, 2014, p.13.
- [40] Md. Nurul Islam, *Skill Development Training for Overseas Employment*, <http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/resources/Static%20PDF%20and%20DOC/publication/Skill%20development%20training.pdf>, 2021 年 10 月 31 日浏览。
- [41] [42] Md. Abdul Latif Mahmud, Md. Azim, Helaluddin Ahmed, Md. Mobarak Karim, “Dynamics of Remittance in Bangladesh: A Case Study on United Commercial Bank (UCB)”, *Global Journal of Management and Business Research: C Finance*, Vol.15, Iss.1, 2015.
- [43] “Skilled Migrant Workers Send more Remittances Home than Less-skilled Ones: IOM Study”, *The Financial Express*, June 16, 2020.
- [44] “Value-added Workers’ Migration”, *The Financial Express*, 2022 年 3 月 22 日浏览。
- [45] “孟加拉国外汇汇款额突破 120 亿美元”, <http://bd.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202003/20200302942631.shtml>, 2022 年 4 月 4 日浏览。

[责任编辑: 胡修雷]