

泰国来自邻国的劳工移民问题

许红艳

内容提要 20世纪90年代以来,泰国经济的繁荣发展对周边国家的低技术劳工产生了巨大的吸引力,使泰国成为大湄公河次区域内吸收来自邻国劳工移民最多的国家。本文探讨泰国吸纳周边国家劳工移民的基本状况、周边国家的劳工前往泰国的原因及带来的影响,在此基础上探讨泰国的劳工移民政策和管理措施。

关键词 泰国 劳工移民 大湄公河次区域国家 劳工移民政策

20世纪90年代以来,大湄公河次区域地区经济的繁荣和不平衡发展,导致劳动力在区域内大规模流动——从劳动力过剩、经济衰退的国家流动到经济高速增长的国家。随着大湄公河次区域经济一体化的发展,泰国迅速成为区域内吸收来自邻国^①劳工移民最多的国家。《2009年泰国国际移民报告》指出,截至2007年底,泰国吸纳缅甸、老挝、柬埔寨的劳工移民人数已达193万人。^②联合国驻泰国协调人宋贵焯(Gwi-Yeop Son)指出,劳工移民约占泰国总劳动力的6%。^③

一、泰国来自邻国的劳工移民的概况

(一)历史

泰国拥有大量劳工移民,这与泰国经济的发展水平远高于邻国密不可分。泰国在历史上曾吸纳过外来移民,主要是为国王的军队补充兵员。19世纪,泰国对外来移民的吸纳已具较大规模,其中华人居多。根据1909年曼谷人口普查数据,当时泰国的华人移民已有16.25万人。^④这一时期外来移民主要是低技术劳工和贸易商人,其中低技术劳工主要从事基础设施的建设,如开凿运河、修建铁路等。拉玛五世时期,国王颁布法令限制外来移民的人数,外来移民的人数逐渐从每年1万名减少到200名。^⑤20世纪50年代以来,泰国的劳动力流动经历了一个发展变化的过程。

20世纪50—70年代,泰国的劳动力大部分在农业部门就业,制造业部门只吸收了不到10%的劳动力。^⑥这个时期由于泰国制造业刚刚起步,就业需求不大,因此劳动力相对过剩的现象比较严重。为解决国内劳动力过剩的问题,泰国政府还制定了一项主要针对中东地区的海外劳工计划。^⑦因此,这一时期,因经济发展不平衡所引起的劳动力流动现象在大湄公河次区域还不存在,但也并不是说该区域移民的流动情况在这一时期处于静止状态。周边国家的内战使大批难民涌向泰国。

① 本文中泰国的邻国特指柬埔寨、老挝和缅甸。

②⑦ Rosalia Sciortino and Sureepom Punpuing *International Migration in Thailand 2009*, International Organization for Migration, Thailand Office, Bangkok, Thailand, 2009, p. 16-25.

③ 《泰境内200万缅甸柬移民多数非法无保障》, <http://www.thebeijingnews.com>, 2008年4月12日。

④⑤ Yongyuth Chalanwong "Government Policies on International Migration: Illegal Workers in Thailand", in Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin (eds), *International Migration in Southeast Asia*, SEAS Publications Institute of Southeast Asian Studies, 2004, p. 354.

⑥ 林勇:《泰国劳动力的双向流动分析》,载《人口与经济》2006年第4期,第5页。

20世纪70年代,作为大湄公河次区域内第一个难民接收国,泰国为来自越南、柬埔寨和老挝的难民提供了援助。1975—1997年,有近120万难民得到泰国的援助。根据国际海事组织的统计,约有15万被迫迁徙的缅甸难民在泰、缅边境的难民营中寻求庇护。^①这一时期,移民主要是政治导向型的。

20世纪70—80年代,泰国属于劳工移民输出国,国内劳工主要输往新加坡、中东、东亚等国家和地区。自20世纪80年代中期,泰国逐渐由劳工输出国转变为劳工输入国。尤其是80年代中期到1997年亚洲金融危机前的10年间,其经济发展十分迅猛。1988—1995年,泰国的出口增长率达28%,农业占国内生产总值的比重从16%下降到不足10%,而制造业的比重却超过了30%。^②与经济高速发展相伴随的是劳工需求猛增,泰国迅速成为大湄公河次区域内吸收来自邻国劳工移民最多的国家。截至2007年底,泰国吸纳大湄公河次区域国家(缅甸、老挝、柬埔寨)的劳工移民人数已接近200万人。^③

(二)现状

跨国移民可分为两种类型,即正规移民(Regular Migration)和非正规移民(Irregular Migration)。所谓正规移民,是指那些取得了合法证件、通过合法途径出国的移民;所谓非正规移民,指没有取得合法证件而是通过非法途径出国的移民,也叫非法移民、无证件移民或偷渡者。^④泰国来自邻国的劳工移民大多属于非正规移民。

1. 从泰国外来劳工移民总数看,缅甸的劳工人数远远多于柬埔寨、老挝的劳工人数。1996—2006年,来自这三个国家的劳工登记人数表明,泰国80%以上的低技术劳工来源于缅甸。^⑤2007年12月,泰国来自邻国的劳工总数是53.6万人,其中来自缅甸的劳工占91%,来自柬埔寨和老挝的劳工各占4.5%。^⑥

2. 从总体上看,泰国来自邻国的劳工移民中男性略多于女性,但女性劳工的人数有不断增加的趋势。女性劳工大多在海产品加工、家政服务、制造业等行业工作。从年龄方面看,童工的人数比较多。泰国2004年登记的劳工移民中,15—25岁的劳工占56%,低于15岁的占总数的13%。在年龄低于15岁的童工中,年龄在12—14岁之间的占20%,其余80%的年龄均在12岁以下。^⑦

3. 泰国来自邻国的劳工移民大多没有接受过中等教育,有的甚至没有任何教育背景。根据泰国2004年劳工移民的登记数据,74.1%的申请者所受的正规教育少于8年。^⑧由于劳工移民受教育水平低,所以通常只能从事“3D”,即肮脏的(dirty)、危险的(dangerous)以及不体面的(degrading)工作,这些工作是本国劳动力所不愿意从事的。

4. 受泰国经济结构的影响,来自邻国的劳工移民主要分布在以下几个地区:边境各府,渔业及旅游业发达的沿海各府,大规模农业生产发达的南方各府和工业集中的曼谷及其周边地区。以泰国2007年登记的劳工移民为例,有68%的外来劳工移民集中在曼谷及中部地区,南部地区的劳工

① 《泰境内200万缅甸柬移民多数非法无保障》, http://www.lhpa.com/news/in_p1.php?art_id=29534 2009年4月2日。

② 林勇:《泰国劳动力的双向流动分析》,载《人口与经济》2006年第4期,第5页。

③ Rosalia Sciortino and Surepom Punpuing *International Migration in Thailand 2009*, p. 16

④ Tang Lay Lee *Successes Human Rights and Gender: Irregular Migrant Workers from Burma in Thailand*, Martinus Nijhoff Publishers 2005, p. 5

⑤ Surepom Punpuing *Female Migration in Thailand: A Study of Migrant Domestic Workers*, p. 8 <http://www.unescap.org/esid/GAD/Events/RegSam22-24Nov06/Papers/SurepomPunpuing.pdf>

⑥ Rosalia Sciortino and Surepom Punpuing *International Migration in Thailand 2009*, p. 61

⑦ T. Caouette et al *Labor Migration in the Greater Mekong Sub-Region*, Greater Mekong Sub-Region Labor Migration Program, 2006, p. 36

⑧ J.W. Huguet and S. Punpuing *International Migration in Thailand 2005*, International Organization for Migration, Regional Office Bangkok, Thailand 2005, p. 43

移民占 23%，经济不发达的东北部地区的劳工移民只占 1%。^①

二、邻国劳工前往泰国的原因及影响

(一) 邻国劳工前往泰国的原因

经济发展不平衡所导致的劳动力市场发展不平衡,是邻国劳工前往泰国的主要原因。此外,地理位置、移民网络等因素也起了重要作用。

1. 从泰国国内来看,主要有以下几个原因: (1) 泰国经济发展所产生的吸引力。自 20 世纪 70 年代开始,泰国经济持续增长。特别是 90 年代上半期,泰国经济的年增长率达到了 8%,制造业的增长率更是达到了创记录的 20%。邻国的经济发展则远远落后于泰国。以 2008 年为例,泰国人均国内生产总值是柬埔寨和老挝的 2 倍多,是缅甸的 7 倍多。^② 泰国经济的快速发展以及较高的收入水平对邻国劳工的涌入起了吸引的作用。(2) 泰国对低技术劳工的大量需求。随着经济的持续增长,泰国对劳动力,尤其是对低技术水平劳工的需求迅速增加。2006 年,泰国发展研究组织曾指出,从 2007 年到 2012 年,泰国共需要 30 万名低技术劳工,而泰国本国劳动力只能满足 33% 的需求,泰国劳动力市场面临需求短缺。^③ 另一方面,邻国的经济发展并不足以吸纳国内的劳动人口,长期以来面临着劳动力过剩的问题。“泰国低技术工人的短缺,而次区域其他国家劳动力的大量剩余,促使劳动力在此区域大量移动。”^④ (3) 泰国与邻国在人口方面的差异。与邻国相比,泰国的人口老龄化现象较为严重。柬埔寨、缅甸、老挝三国的人口出生率明显高于泰国,有较多的年轻人口。2007 年,20 岁以下人口占全国人口的比例,柬埔寨是 60%,老挝是 50%,而泰国仅为 30%。^⑤ (4) 泰国国内劳动力,特别是那些受过中等、高等教育的劳动力,不愿意从事体力劳动,他们从农村转向城市,从农业、矿业、建筑业转到工作条件更好、收入更高的部门就业,结果使农业、种植业、建筑业、家庭服务业成为泰国最先出现劳动力短缺的行业。

2. 邻国不仅有大量失业人口,还有很多贫困人口,这些失业人口和贫困人口希望通过移民来获取较高工资以改善家庭生活。此外,国内的政治、经济和文化冲突也对劳工移民起了推动的作用,以缅甸最为典型。

3. 其他方面的原因: (1) 地理因素。泰国同邻国有很长的边境线,其中泰、老边境线长达 1810 公里,泰、柬边境线长 800 公里。^⑥ 劳工移民特别是非法劳工移民,很容易越过边境线进入泰国。(2) 移民网络的作用。当地官员、雇主、私人劳工招募机构以及移民的亲戚朋友、中介人和经纪公司已经形成了一个跨国移民网络,经营着合法和非法的移民业务。邻国劳工通过这些网络被送到泰国的雇主那里。早先移居泰国的邻国劳工也会为后来的移民提供住所、信息等。

(二) 邻国劳工移民的影响

外来移民对输入国的经济发展有积极的推动作用,同时也对国家安全和社会稳定有一定的消

① Rosalia Sciortino and Sureepom Punpuing *International Migration in Thailand 2009*, p. 63

② *The World Factbook: Country Listing*, <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/countrylisting.htm#t>

③ Y. Chalamwong *Demographic Change and International Labor Mobility in Thailand*, draft paper presented at the PECC - ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: Implications for Business and Cooperation, 25-26 March, Seoul 2008, p. 10

④ A. Thukorak, P. Manning and P. Wichramasekara *Growth, Employment and Migration in Southeast Asia: Structural Change in the Greater Mekong Countries*, Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2000, p. 3.

⑤ Asian Development Bank *Greater Mekong Sub-Region Atlas of the Environment*, Manila, 2004, p. 6.

⑥ Sravoth Paotonpong *Thailand's Cross-Border Trade in the Greater Mekong Subregion: Selectal Social Issues*, CCAS Working Paper no. 9, May 2007, Center for Contemporary Asian Studies, p. 2

极影响。合法的移民流动,能促进各国人才、技术和资金的优化配置,有益于社会发展、文化交流;但非法的移民流动,容易产生贩卖人口、走私、贩毒等跨国犯罪问题,则会给地区的安全和稳定带来严重损害。

1. 在经济方面的影响。近半个世纪以来,劳工移民已经成为西方发达国家竞相争夺的宝贵资源,来自发展中国家人数众多的劳工移民以其勤劳、智慧为这些国家做出了巨大的贡献。世界银行发布的《2006年全球经济展望》指出,移民可以使全球实际收入提高0.6%,即3560亿美元。^①具体到泰国,研究表明劳工移民同宏观经济指数存在正相关关系。据统计,1995年泰国有75万名外来劳工,占泰国全部劳动力的2%,对泰国国内生产总值的贡献率为0.3%,也就是说,1995年泰国1680亿美元的国内生产总值中有8.39亿是由劳工移民创造的。^②随着外来劳工的增多,2005年,劳工移民对泰国国内生产总值的贡献率已经提高到1.25%。^③

对输出国来说,劳工移民的经济影响力也是显而易见的。低技术劳工对母国的经济发展也做出了贡献,既降低了母国的失业率,促进了资本投资和技术的转移,又增加了母国的外汇收入,减轻了母国的贫困。^④劳工移民从泰国寄回母国的汇款也使其家庭和亲戚受惠。“移民汇款是流入发展中国家的第二大资金来源。估计全球10%的人口在寄送或者接收汇款。”^⑤对于普遍缺乏资金的柬、老、缅甸而言,数额巨大、较为稳定的劳工移民汇款是社会经济发展的重要推动力。

2. 在社会方面的影响。(1) 传染病问题。泰国来自邻国的劳工移民大多属于非法移民,他们的生活条件差,容易得传染病。例如,2004年在申请工作许可而进行例行体检的81.7万名劳工移民中,有5399人患有结核病,3092人患有梅毒病。^⑥据世界卫生组织的调查,1999年以来,泰国70%的疟疾患者是来自缅甸的劳工移民。^⑦(2) 受教育问题。童工移民和劳工移民子女的受教育问题是困扰泰国社会的一大难题,尽管1992年泰国教育部通过一项决议,允许劳工移民的孩子在泰国接受义务教育,但是由于各种原因,目前到泰国学校接受教育的劳工移民子女并不多。^⑧(3) 劳工移民特别是女佣缺乏人权保障。在泰国的外来劳工移民中,女佣的人数大约在1.5万人到2万人之间。她们每天工作长达12个小时,甚至14个小时,通常没有周假,很多女佣甚至一个月只能休假一天。(4) 人口拐卖问题。一项关于大湄公河次区域国家人口拐卖的报告显示,泰国大约有15.7万名来自邻国的走私人口。^⑨实际人数要高于这一数字。据国际海事组织估计,大湄公河次区域每年约有20万—45万人被拐卖,其中大部分是女性和儿童。^⑩

三、泰国的移民政策和管理措施

泰国涉及移民的法律主要有两部,即1979年颁布的《移民法》和1978年颁布的《外籍人雇佣

① The World Bank *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, The World Bank Washington DC, 2005, p. 31.

②③ Philip Martin *The Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development*, ILO, Bangkok, 2007, p. 7, 8.

④ World Bank, *Thailand Economic Monitor*, Bangkok, 2006, <http://www.worldbank.org/th>

⑤ UNDP, *The Potential Role of Remittances in Achieving the Millennium Development Goals - An Exploration*, New York: United Nations, 10 October 2005, p. 2.

⑥⑧ J. W. Huguet and S. Punpuing *International Migration in Thailand 2005*, p. 43, 18.

⑦ World Bank, *Thailand Economic Monitor*, World Health Organization with International Organization for Migration and Ministry of Public Health, Thailand, 2007, p. 10.

⑨ J. W. Huguet and Ranangkura *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region*, IOM, Bangkok, 2007, p. 28.

⑩ International Organization for Migration, *Counter Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region*, IOM, Bangkok, 2004, p. 1.

法》。《移民法》规定无签证或者违反移民法令而入境者皆为非法移民,泰国政府将予以遣返或者是处以罚金后遣返;《外籍人雇佣法》规定外国人在泰国工作须持有泰国政府颁发的工作许可证,还对外来劳动力就业的领域进行了限制。1979年泰国皇家法令规定了39个不得使用外来劳动力的领域,包括农业、纺织业、建筑业等。^①也就是说,依据泰国的法律,在劳动力短缺的情况下,泰国允许外籍专业技术人员入境,但出于国家安全的考虑,限制低技术外来劳工入境。

20世纪90年代以来,随着泰国经济的高速发展,来自邻国的劳工移民人数不断增加。对低技术劳工需求量的增加以及来自雇主的压力,迫使泰国政府依据《移民法》与《外籍人雇佣法》的特殊条款来解决来自邻国的移民问题。《移民法》的第17条规定:在特殊情况下,内务部可以授权外国公民在泰境内居留,在遣返不正规外来劳工移民问题上有灵活权。《外籍人雇佣法》第12条规定,由内阁决定的某些经济领域可以暂时雇佣外来劳工,对外来低技术劳工实行阶段性登记管理。泰国政府依据这两项特殊条款对国内不断增多的来自邻国的低技术劳工移民实行登记管理制度。劳工移民可以到政府部门登记,泰国政府在他们等待被遣返的时间里,允许他们暂时在泰国工作。已登记的劳工移民仍属于非法移民,在工作许可期满时仍要被遣返。

泰国对来自邻国的劳工移民的政策和管理措施,可以概括为建立在内阁决议基础上的劳工移民合法身份登记管理制度。内阁决议是一种特殊类型的政策形式,是对《移民法》和《外籍人雇佣法》的灵活补充。从1992年起,泰国政府颁布了一系列内阁决议,处理外来劳工移民问题,并在内阁决议的指导下,实施了几轮劳工移民身份登记工作。例如,1992年内阁决议允许泰、缅边境的9个府的雇主招募来自缅甸的低技术劳工,允许这9个府的缅甸劳工进行登记;1993年内阁决议允许泰国沿海22个府的渔业使用劳工移民。建立在内阁决议基础上的劳工移民合法身份登记管理制度的发展大致可划分为4个阶段:1992—1998年为第一阶段,其特征是有地区限制,但没有配额限制;1999—2000年为第二阶段,这一阶段在地区和配额上都有限制;2001—2003年为第三阶段,这一阶段可称为大赦阶段;2001—2006年为第四阶段,这一阶段可称为第二个大赦阶段。每个阶段的详情参见下页表。

建立在内阁决议基础上的劳工移民合法身份登记管理制度的宗旨是:对低技术劳工的雇佣是暂时的,不需要在立法上做出改变。然而,事实证明这种宗旨是错误的。1992年以来,尽管泰国政府已经进行了好几轮劳工移民登记工作,但实际上未登记的劳工移民仍然大量存在。为了进一步鼓励正规劳工移民,泰国政府2008年颁布了新的《外籍人雇佣法》,新法律的颁布表明泰国政府首次以立法形式来管理来自邻国的劳工移民。根据新法律,泰国成立了遣返劳工移民的专项基金,基金的来源包括雇主义务缴纳与劳工移民的工资扣除。同时,新法律加大了对非法劳工移民和其雇主的惩罚,引进了奖励制度,奖励报告和逮捕非法劳工移民的行为。^②

此外,泰国政府还在国际、地区及双边层面加强了对劳工移民的管理。(1)在国际层面上,泰国签署了14项国际劳工公约,这些公约为泰国保护其国内的外来劳工权益提供了指导和约束,但由于实施不力及缺乏监督机制,目前泰国劳工移民的权益还没有得到很好的保障。(2)在地区层面上,1999年,在国际移民组织的协助下,泰国政府在曼谷组织召开国际移民问题研讨会,有19个亚太国家的代表参加了会议,这次会议通过了《关于不规则移民问题的曼谷宣言》,宣言呼吁亚太相关国家针对不规则移民问题制定全面、连贯、有效的政策,加强地区层面的合作。2007年第12届东盟峰会在菲律宾召开,会议通过了《保护和促进移民劳工权益宣言》,泰国政府签署了这一宣

① Rosalia Sciortino and Sureepom Punpuing, *International Migration in Thailand 2009*, p. 20

② 泰国新的《外籍人雇佣法》的内容详见 <http://www.thaikaiforum.com/news/2008/new5-may-08.htm>

言。(3)在双边合作层面上,泰国政府通过与邻国签署双边备忘录的形式来加强对劳工移民的管理。2002年10月,泰国政府率先同老挝政府签署了谅解备忘录,2003年又分别同柬埔寨和缅甸签署了谅解备忘录。泰国同邻国签署的谅解备忘录指出了非法移民带来的问题,呼吁劳工移民的输出国和输入国共同努力解决这一问题。

1992—2005年泰国外来劳工移民的登记政策实施详情

年份	劳工国籍	就业府(个)	就业领域(个)	配额(人)	滞留工作年限	注册人数
1992	缅甸	9个边界府	5	未指定	4	706
1996	缅甸、老挝、柬埔寨	47	24	未指定	2	293654
1998	缅甸、老挝、柬埔寨	54	47	106684	1	90911
1999	缅甸、老挝、柬埔寨	37	18	106684	1	99974
2000	缅甸、老挝、柬埔寨	37	18	无限制	1	99656
2001	缅甸、老挝、柬埔寨	76	11	无限制	1	568249
2002	缅甸、老挝、柬埔寨	76	6	无限制	1	430074
2003	缅甸、老挝、柬埔寨	76	6	409339	1	288780
2004	缅甸、老挝、柬埔寨	76	6	无限制	1	1284920
2005	缅甸、老挝、柬埔寨	76	主要是低技术 劳工和家佣	814247	1	705293

资料来源: Supang Chantavanich, Factors Affecting Thailand Immigration Policies during 1992 - 2004, paper presented at the 2007 Conference on "International Migration, Multi-Local Livelihoods and Human Security: Perspectives from Europe, Asia and Africa", at the Institute of Social Studies, the Hague, 29-30 August 2007, pp. 3-4 笔者对资料进行了整理。

三、结 语

今后,随着大湄公河次区域地区经济一体化的发展,泰国对低技术工人的依赖将进一步增加。泰国引入大量劳工移民,解决了国内劳动力短缺的问题,保证了各行业持续、稳定的发展,劳工移民也为泰国经济的发展做出了巨大的贡献。但是由于泰国政府对劳工移民还没有建立起一套完整、有效的管理体系,大批劳工移民的涌入带来了不少负面的影响。总体而言,泰国的发展离不开外来劳工移民,但如何有序地引入劳工移民,并管理好劳工移民,保障他们的权益,充分发挥他们的作用,是泰国政府需要进一步研究的问题。

Abstract Since 1990s, the rapid economic growth in Thailand has drawn low-skilled migrant workers from the neighboring countries. Thailand thus becomes the country with the largest number of migrant workers from the neighboring countries in the Greater Mekong Sub-Region. Apart from presenting the general situations of migrant workers from the neighboring countries and the causes and impacts of their migration, the paper examines Thailand's policy on migrant workers and its management.

(许红艳, 讲师, 云南民族大学哲学与政治学学院, 昆明, 650031)

[责任编辑: 黄海慧]