

【开放论坛】

建立中越边境非法移民劳工管理的区域协商机制

韦福安

(广西民族师范学院, 广西 崇左 532200)

[摘要] 建立中越跨界民族非法移民劳工合作管理协商机制, 中越双方应围绕共同目标、规范框架和协调机构, 签署双边协定解决历史遗留的难民问题, 多层次多部门协商解决非法跨国婚姻问题和签署双边季节性移民劳工协议。并且以国际性战略合作的视野, 谋划建立中国—东盟的区域协商机制, 修正与完善当前的移民政策。

[关键词] 中越跨界民族 非法移民劳工 合作管理 区域协商

[中图分类号] F127 [文献标识码] A [文章编号] 1004-6623 (2014) 01-0056-04

[基金项目] 2012年国家社科基金西部项目“中越边境跨界民族劳工的跨界流迁问题研究”(12XJZ105)。

[作者简介] 韦福安(1972—), 壮族, 广西大新人, 广西民族师范学院华南边疆问题研究基地副教授, 研究方向: 边疆社会历史与现实。

随着中国-东盟自贸区的建成, 进入中国西南边境腹地的越南非法移民劳工与日俱增。国际上旨在针对非法移民进行管理的区域合作已形成共识, 控制和调整各国移民政策、跨边界合作成为一种客观需求。本文从分析中越建立双边跨界民族非法移民劳工合作管理协商机制的必要性出发, 提出中越关于非法移民劳工管理双边协商的政策建议, 为未来中国-东盟区域协商和中国的移民政策提供参考。

一、建立跨界民族非法移民劳工合作管理协商机制的必要性

(一) 国际非法移民管理区域合作发展趋势的要求

美国庞大的非法移民主要来自于拉美地区, 尤

其是墨西哥, 在过去30年中, 平均比例约为59%。2010年在美国境内的非法移民有1120万人, 与2000年的840万人相比, 一直处于净增长状态。这一事实表明了移民“治理危机”凸显单边国家政策的失效。而另一方面, 欧盟经历了不同国家多样化控制非法移民的社会政策模式, 到实现欧洲移民政策一体化, 也表明了国家间关于便利的协议不是一种超国家的构想, 新的体制不是由外在权威强加给国家的超国家构想, 而是主权国家之间自由协商, 来更好地控制国界和增强管理移民能力。国际移民无法仅仅通过国家措施得到有效管理, 而需要集体努力来加强国家能力。

(二) 中国-东盟建立“命运共同体”新型周边关系的内在需求

2013年10月3日, 习近平在印尼国会的演说中

提出了“中国-东盟命运共同体”理念。中国-东盟全面加强紧密合作极其重要。跨界民族关系具有族群关系和国际关系的双重属性，中越建立跨界民族非法移民劳工共同管理的协商机制，不单是和谐族群关系构建的助推器，更是和平周边关系的重要内容。中越建立双边跨界民族非法移民劳工合作管理的协商机制，无疑是中国-东盟建立“命运共同体”新型周边关系的内在要求。

（三）跨界民族自身发展的迫切需要

国际移民最初的动力是经济因素，之后随着移民流的发展，逐渐形成移民网络。通常国际移民的移民网络人际关系中起关键作用的节点往往只是的移民本身、移民原居地的家人和朋友，而跨界民族地区的跨界民族移民劳工移民网络的人际关系节点，涵盖了历史形成的族缘、地缘、亲缘等一切政治、经济和文化因素，跨界民族聚居区也因而成为跨界民族非法劳工移民天然的“移民场域”。但是，不管什么动因，因应全球化和区域一体化而引发的跨界民族非法移民劳工潮现象，本质是跨界民族追求自身发展的问题。跨界民族远离各国政治中心，贫困落后是它们普遍的社会特征。一旦国家对于跨界民族非法移民劳工的严格监管造成其发展受阻或跨界情感联系受到伤害，或是国内外不同民族分裂势力干扰，将有可能使跨界民族关系变得更为复杂，稍有不慎就很容易导致该区域一触即发的紧张局势。中国有5个地级市与越南接壤，各地市不同程度存在大批越南劳工，每年有不低于15万跨界民族非法移民劳工进入中国，这还不包含非法跨国婚姻家庭劳工。其成因，除了一种与生俱来的族群文化认同，使得跨界民族非法移民劳工行为已经内化为超越意识控制的、具有衍生性的惯习之外，更重要的是跨界民族本身发展的追求。

二、建立非法移民劳工管理 双边协商机制的政策建议

随着中国-东盟自贸区区域一体化，中越互补共生关系将日益紧密，跨界民族非法移民劳工也将不断增加，这也将给监管工作带来更大的挑战。因此，应建立具有国际性战略的中越跨界民族非法移民劳工管理的双边协商机制。

（一）建立友好协商工作组，对历史遗留的难

民问题通过协商解决达成共识，签署双边协定

对于在华越南难民，越南政府既不愿意让这些人留在中国，也不接受难民署的调解，且坚持这是中越两国之间的事情，应由两国政府解决。致使中国政府难以对越南政府的不明朗态度给予明确回应。于是，中国政府被迫采取了接纳和安置越南难民的社会政策，分别安置在云南、江西、福建、广东、广西、海南等省区。严格来说，中越两国之间不存在意识形态之争，未来是否会出现新的难民也无从预测，但双方需要以一种面向未来的积极姿态，协商解决历史遗留的难民问题，即越南接受难民回迁或承认中国已然安置难民的现状，并在协商一致的基础上签署《谅解备忘录》等协定。因为非法移民劳工管理的协商绕不过历史遗留的难民问题，一旦成功达成协定，将有可能成为中国与东盟或东盟国家间非法移民劳工管理的区域协商和增进互信的助推器。

（二）建立多层次多部门关于中越非法跨国婚姻问题的双边协商机制

中越跨界民族中的跨国婚姻事实上更多表现为跨界族内婚姻。与跨界民族非法移民劳工有着重要关联，跨界族内婚姻绝大多数属于非法跨国婚姻，一些非法移民劳工尤其是妇女群体的到来也可能产生新的非法跨国婚姻家庭。因此，在中越跨国婚姻管理问题上需要两国更多的协商和合作。一是先组织边境地区省、市、县等地方各层次的民政、公安、外事、妇联、共青团等部门进行调查，就跨界民族的跨国通婚的管理进行不定期会晤协商，共同在跨界民族地区开展广泛性、群众性、经常性的宣传活动，增强跨界民族地区群众对国家主权和边境认识的自觉性；二是探索试行符合该地区实际的对存在不同年限的非法跨国婚姻家庭予以确认的方案或法规；三是在地方性协商机制成熟的基础上，推进国家层面的会晤协商机制，建立致力于解决婚姻户籍身份证明、精简出入境证件种类、简化跨国婚姻办理手续和减少办理合法跨国婚姻成本等的跨国婚姻管理协商机制，逐步实现跨国婚姻的双边有效管理目标。

（三）签署双边季节性移民劳工协议

很多事实表明，对准入的限制本身并不能阻止移民，它们只是将流动驱使到非正规渠道。另一方面，也有证据表明，无技能的劳务移民对本土人的

就业并没有构成威胁。国际移民研究专家安托万·佩库和保罗·德·古赫特奈尔使用很多来自美国的数据进行研究后发现,无技能的移民从事的是(即使失业的)本土人不愿做的工作,新的低技能移民不是与本土人竞争,而是与更早的低技能移民竞争。这样,移民填满这些位子不是因为他们更廉价,而是因为他们是唯一可雇佣到的劳工(如欧洲农业中的季节性移民劳工)。从中国的劳动力现状看,现有的劳动力仍然是充足的,但老龄化社会的到来不得不引起关注。最新的统计数字显示,2012年60岁以上的老龄人口1.94亿,2013年底达到2.02亿,今后将以每年800万老龄人口的速度增加。盛产蔗糖的中越边境地级崇左市,该市总人口近240万,拥有48万的中青年劳动力,而其中就有42万的劳动力转移沿海地区就业,导致该市常年劳工短缺较为严重,所以越南劳工根本上就不会对本土劳工的就业构成威胁。

当前中国出于维护本国主权利益考虑而阻止跨界民族劳工入境,使得绝大多数越南劳工身份继续属于非法移民劳工。对于非法移民问题的解决,人们提出了很多建议,并且在不同时间、不同地点尝试过,它们提供了一系列选择:取消短期停留签证;使居住和工作签证多样化;引入份额或“计分许可”来反映劳动力市场需求(如加拿大和德国2011年的做法那样);使无证移民正规化以解决劳动力短缺(如意大利2004年所做的那样);签署双边季节性移民协议(如加拿大和墨西哥1974年签署的季节农工协议);加强与迁出区域的共同发展以及与移民本身的合作;设立自由贸易协定,以商品的自由流通取代人口的自由流动等(如1994年生效的“北美自由贸易协定签证”)。

鉴于中越跨界民族地区的特殊性,签署双边季节性移民协议和加强与迁出区域的共同发展更符合实际。协议的成功签署需要达成以下共识:第一,中越两国需要务实的磋商、谈判,使中国跨界民族地区的发展获得年富力强的劳动力和使越南跨界民族群众获得劳工的汇款、技术和经验,以帮助劳务输出地经济和社会的发展。第二,建立相对透明的调查统计和信息沟通交流,有效的双边行动需要有效的监测以及全面而可资比较与共享的统计信息。调查统计信息应准确地反映对跨界非法移民劳工所满足的需求种类的预计。需要指出的是,在动态的

经济体中,不能仅仅通过政府对未来劳动力需求的估计为基础管制招聘而实现(因为政府往往出于管制目的而为移民劳工设立僵化的固定年度配额),而是通过政府支持和监管的合法劳务中介客观真实收集需求信息,并鼓励雇主自己承担招聘费用,要在政府监督的框架之内,保证工作和收入的基本条件不会与替代性的本土劳工低价竞争,保证移民劳工在离开原籍国之前就明确这些基本条件。第三,协商建立并完善相应机构,实施移民劳工的工作许可证制度。鉴于多数国家限制移民的徒劳无益,人们日益认识到应该“管理”而非“控制”国际移民。旨在消除中越跨界民族非法移民劳工的扩展,应该是两国协商建立并完善相应机构,实施移民劳工的工作许可证制度,维护并拓展劳动力跨界流动的合法民间渠道,推动跨界劳务良性、有序流动,共同防止“蛇头”敲诈勒索,保护移民劳工的合法权益。第四,双边协商制定劳工的返回协定,降低移民劳工将移民决定当作单向赌注而长期驻留流入地的可能性,加强跨界民族劳工流动的秩序性,减少目前影响移民管制体系的压力和混乱,使潜在的恐怖分子更难以得逞。

三、中越跨界民族非法移民劳工合作管理范式的启示

实现中越跨界民族非法移民劳工合作管理的双边协商机制的设想,限于如何妥善解决两国间的跨界民族非法移民劳工问题,它给我们的启示是:应以国际性战略合作的视野,谋划建立中国—东盟的区域协商机制,修正与完善当前中国的移民政策。

跨界民族非法劳工移民问题的多边协商机制是中国-东盟区域一体化的重要组成部分,也是共同解决跨界民族发展问题的重大国际战略举措。中国与越南、老挝、缅甸有漫长的边界线。尽管中国本身是人口大国,就业是一大问题,对东南亚国家完全开放劳务市场短时期内难以实现,但随着中国内地包括边境地区承接沿海地区的产业转移,未来西南边境跨界民族非法移民劳工的数量规模可能有增无减,这是跨界民族地区社会和国民经济融入全球化的结果。因此,中国-东盟需要在区域内建立非法移民目的国和来源国的协作机制,以双边或多边关系为基础,从社会制度、意识形态和经济利益等因素

出发,在打击非法偷渡犯罪集团、加大遣返力度、妥善安置难民、处理非法跨国婚姻、接收季节性移民劳工等方面,形成信息联动机制和区域协商管理机制。

同时,基于国家安全利益需要而修正和完善的移民政策,要避免陷入单边国家政策的尴尬,而应着眼于对区域合作、一体化和发展最有利原则。我国现阶段移民管理方面的法规很不健全,相关政策也比较零散,应作出立足于本土乃至本土特定区域现实的修正或完善,为修订各个边境地方政府制定符合地方实际的地方性法规提供依据。修正和完善移民法既需要宏观的理论指导,需要结合不同区域的具体情况加以分析,完善有关移民方面的法律,也不应只考虑自身利益。着眼于对区域合作、一体化和发展最有利原则的移民政策,将使中国在区域协商中占据主动,容易取得共识。

[参考文献]

[1] 安南.联合国大会第六十届会议秘书长报告《全球化和相

互依存:国际迁徙与发展》[R].A/60/871:51.

[2] (英)戴维·赫尔德等.全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化[M].北京:社会科学文献出版社,2001:44.

[3] See Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn, "A Portrait of Unauthorized Immigrants in the U.S.," April 14, 2009, p.1, available at: <http://pewhispanic.org/files/reports/107.pdf>.

[4] Jeffrey Passel and D'Vera Cohn, "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010," February 1, 2011, p.1, available at: <http://pewhispanic.org/files/reports/133.pdf>.

[5] (瑞士)安托万·佩库、(荷兰)保罗·德·古赫特奈尔,武云译.无国界移民[M].南京:译林出版社,2011.

[6] 谷家荣.滇边跨境民族研究六十年的回顾与前瞻[J].学术探索,2010(4):87.

[7] 范宏贵.壮族在东南亚最亲密的兄弟[J].广西民族学院学报(哲学社会科学版),2005(1):119-121.

[8] (国际劳工局)P.维克拉马塞克拉.亚洲劳工移民:全球化时代的问题和挑战[J].国外社会科学,2004(4):101.

[9] 蓝波.中越边境“难民村”调查:越南难民想当中国人[N].国际先驱导报,2004-8-24.

[10] 周建新.中越中老跨民族及其族群关系研究[M].北京:民族出版社,2002:237.

[11] 中国民族理论学会.兴边富民与少数民族发展——第十次全国民族理论专题讨论会论文集[C].吉林:延边大学,2001:245.

On a Negotiation Mechanism between China and Viet Nam in Border Area for Illegal Immigrant Workers

Wei Fuan

(Guangxi Normal University for Nationalities, Guangxi Chongzuo 532200)

Abstract: Based on the necessity of the consultation mechanism of cooperation management on Sino-Vietnamese cross-border and illegal immigration labor, both China and Vietnam have common goals for regulatory frameworks and coordinating bodies, bilateral agreements to resolve the refugee issue left over from history, the multi-level and multi-sector consultation on illicit transnational marital problems and a bilateral agreement for seasonal migrant workers, to achieve cross-national co-management mechanisms for illegal immigrant workers. It relies on the decision-makers in the view of international strategic cooperation plan to establish China-ASEAN regional consultation mechanism, and revise and improve the policy of the current immigration.

Key words: Sino-Vietnamese cross-border ethnic, illegal immigrant labor, cooperative management, regional consultation, immigration policy

(收稿日期: 2013-12-27 责任编辑: 廖令鹏)