



แนวทางการจัดการการกำหนดและจำแนกสถานะของ แรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์: กรณีศึกษาอนุภูมิภาคแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง

จางเหิง

ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10900
อีเมล zhang.he@ku.th

รับบทความ: 10 กุมภาพันธ์ 2565

แก้ไขบทความ: 8 เมษายน 2565

ตอบรับบทความ: 11 เมษายน 2565

บทคัดย่อ: ในอดีต เนื่องจากการกำหนดและจำแนกของแรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์มีความไม่ชัดเจน ซึ่งความไม่ชัดเจนนี้นำมาซึ่งความยากต่อการจัดแบ่งสถานะของแรงงานอพยพดังกล่าว การศึกษาและกำหนดขอบเขต เอกลักษณ์ และลักษณะของแรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ในประเทศเป้าหมาย มีประโยชน์ในการส่งเสริมกลยุทธการบริหารจัดการผู้อพยพให้มีความชอบธรรม อีกทั้งยังสามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ โดยเฉพาะกลุ่มผู้เปราะบางในแรงงานอพยพ การวิจัยครั้งนี้ใช้แนวคิดและทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานรวมถึงวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการวิเคราะห์กฎแห่งพฤติกรรมของแรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ โดยนำผลการแบ่งประเภทกลุ่มผู้อพยพสมมติประเภท A และ B มาพิสูจน์ผลในกรณีศึกษาแรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์บริเวณเขตพื้นที่อนุภูมิภาคแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง เพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์อันซับซ้อนของแรงงานอพยพทั้ง 6 ประเทศในอนุภูมิภาค พร้อมเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะสำหรับการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มแรงงานอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ในอนุภูมิภาคดังกล่าว

คำสำคัญ: การอพยพที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์; แรงงานอพยพ; อนุภูมิภาคแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง; การกำหนดและจำแนกสถานะ; การจัดการผู้อพยพ

Definition, Taxonomy and Governance on Irregular Migrant Workers: The Cases in Lancang-Mekong Subregion

Zhang Heng

Faculty of Humanities, Kasetsart University, Bangkok, 10900, Thailand

E-mail: zhang.he@ku.th

Received: 10th February 2022

Revised: 8th April 2022

Accepted: 11th April 2022

Abstract: For a long time, irregular migrant workers have been placed as a sort of immigrant group that poses hard to be identified due to the problematic controversy of definition as well as taxonomy regarding such a grand migration wave. Defining the nature, characteristics and scope of irregular migrant workers in the destination country scheme will help the country to deploy more reasonable governance strategies as well as effectively protect the rights of irregular migrant workers, especially the vulnerable groups among them. This paper analyzes the behavioral rules of irregular migrant workers under migration theories and qualitative research methods, then embeds the two sorts of hypothetical taxonomies of A and B migrant groups into the case analysis of Lancang-Mekong subregion, with the purpose of figuring out the sophisticated phenomenon of irregular migration between six countries in the subregion. Based on above, several suggestions on governing are proposed respectively.

Keywords: irregular migrant; migrant workers; Lancang-Mekong subregion; definition and taxonomy; migration governance

非常规劳务移民身份界定、分类与治理路径 ——以澜沧江—湄公河次区域为例

张恒

泰国农业大学人文学院东方语言系，曼谷，10900，泰国

电子邮箱: zhang.he@ku.th

收稿日期: 2022-02-10

修回日期: 2022-04-08

接受日期: 2022-04-11

摘要: 长期以来，因身份界定和分类的模糊不清，导致非常规劳务移民成为宏大的移民浪潮中较难被界定的一类移民群体。进一步明确非常规劳务移民在移民目的国的属性、特点和范畴，既有助于促进目的国采取更为合理的移民治理策略，又能切实保障非常规劳务移民特别是其中脆弱群体的权利。本文借助移民理论和定性研究方法，对非常规劳务移民的行为规律进行分析，归纳出 A、B 两类非常规劳务移民类型，并将此分类结果运用于澜沧江—湄公河次区域¹的案例中验证，以期厘清次区域六国之间非常规劳务移民错综复杂的现象。基于此，提出若干可用于分类施策的次区域非常规劳务移民治理建议。

关键词: 非常规移民；劳务移民；澜湄次区域；身份界定与分类；移民治理

¹ 澜沧江—湄公河次区域是由亚洲开发银行（ADB）所界定的特定区域，总面积约 233 万平方公里。亚行的发展中成员国主要位于亚洲和太平洋地区，因此其将这一地区称做“区域”，而澜沧江—湄公河次区域指“柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南以及中国的云南省等这部分地区”。考虑到中国广西壮族自治区与次区域国家间日益密切的联系，本文将其也纳入考察范围。

1. 引言

进入 21 世纪以来,无论是物流的全球化发展,还是密集的跨境结算,抑或是各国纷至推出的全球化人才战略,都充分体现出全球一体化进程正向纵深领域迈进。伴随此趋势,日益频繁的常规或非正规跨国移民活动浮现在全球和区域层面,迁移动机既存在多样性也充满不确定性,国际移民自身的社会属性、经济属性和政治属性错综交织,如此新情况和新问题正将传统意义上的移民“推—拉”(Push—Pull)解释框架²引向更为复杂的现实之中。

通常而言,以获取工作为目的的劳务移民流动单纯的迁移动机,但如今这一冬季愈来愈受到全球疫情状况、地区经济发展衡度、内外社会安全局势、南北国家社会福利差距以及临时性劳务移民政策的影响。尽管在疫情时期跨国人口流动受国际旅行限制而有所减少,但以谋求职业赚取收入为目的的移民显然不会因此停滞其跨国活动,这一趋势需要获得关注。

在全球层面,这股趋势呈现出了疫情状况下的全球性跨国劳动力流动危机。据国际劳工组织统计(2021)全球劳动力市场在 2020 年新冠疫情大流行的环境中遭遇了前所未有的破坏,工作时间损失占总时间的 8.8%,相当于 2.55 亿个全职工作岗位流失,大约是 2009 年全球金融危机期间劳动力市场损失的 4 倍。而劳务移民是受影响最惨重的群体,疫情下的地区和国别移民政策暴露了劳务移民处于不平等的境况中,如疫情发生前,其常常处于种族歧视、劳薪失衡、环境恶劣等境地之中,而在疫情大流行之下,陷入劳务移民回流与返岗、社会融入等“新冠困境”。虽然世界卫生组织在 2022 年 1 月 22 日更新了《国际卫生条例》,呼吁关注劳务移民跨国迁移的经济和社会

² 该理论由美国学者博格(Donald, J. Bagne)于 1969 年首次提出,他认为流入地的生存条件优势是人口流动的拉力,流出地较为劣势的生存条件是推力,人们对美好生活的向往驱使其流动的产生,这一理论合理解释了人口流动的原因。

压力，建议各国取消或放宽国际旅游限制，但与以往相似，未能取得实质性响应。

在地区层面，它集中反映在区域性的劳务移民身份问题上，形成常规劳务移民与非常规劳务移民并存的现象。澜湄次区域的这一问题显然具有代表性，二而国和泰国是次区域内两大劳务移民迁移的目的国。2009 年，中国与湄公河国家人员往来高达 5000 多万人次，每周定期航班近 3000 班次。2018 年至 2022 年期间，累计有 2 万余名湄公河流域五国学生享受中国政府奖学金在中国学习，澜湄职业教育培训基地在中国云南省培训了来自该地区的劳务移民 4 万余名³。但是，这些数据，只能体现澜湄次区域常规劳务移民的情况，而未计入大量无法监测的非常规劳务移民的准确数量。更何况，对于次区域的国家而言，因疫情带来的非常规劳务移民问题较为严峻，许多常规劳务移民在疫情发生后因为失业和旅行限制被迫滞留东道国，既无法回国享受本国医疗待遇也无法在东道国得到医疗救助保障。学者张洁、梁劲（2020）援引泰国发展研究院（NIDA）的测算数据显示，有超过两万名泰国非法劳工在马来西亚打工，对泰国政府而言，一旦他们因疫情在马失业，将可能通过泰国三个南部边境省份返泰，而这些省份的医疗资源有限，将难以应对。当然，马来西亚并不在本文探讨范围内，作为对比，泰国除了在马来西亚的劳务移民面临身份合法性的问题，还不得不处理境内大量缅甸劳务移民非法偷越边境、非法在泰劳务的情况。对于同属次区域的中国而言，因非常规移民带来的困扰一直存在于中国西南边境地区。虽然在新冠疫情袭来时，中国与湄公河五国达成了共同抗击疫情的共识，使得澜湄次区域累计确诊病例和发病率均显著低于全球其他地区，但仍因大量澜湄流域内的劳务移民采用非法偷渡的方式进入中国边境省区而产生巨大的社会治理成本和防疫压力。

³ 参见《澜湄合作五年行动计划（2018-2022）》。

因此，就澜沧江—湄公河次区域而言，非常规劳务移民的身份是一个关键问题。一方面，泰国为了疏解境内其他次区域国家非常规劳务移民问题，采用国籍认证（Nationality Verification）和合法化登记（Legitimate Registration）等方法将部分符合条件的非常规劳务移民规范化。另一方面，在中国现行的移民管理相关法律法规⁴中，尚无对移民概念的明确阐述，亦无非常规移民或常规移民的概念，就笔者研究认为，在中国移民管理法律的话语体系中，目前将现实中的非常规移民行为视为不合法的出入境行为，继而非常规劳务移民可能被认为是不合法的工作行为，而这两种不合法行为往往接续发生，甚至与居留同时构成“三非行为”（非法入境、非法就业、非法居留）。可见，中国法律认为非常规劳务移民目前的身份属性是具有违法性的，依法应当受到处罚。不难看出，作为次区域两大非常规劳务移民流向国，对非常规劳务移民身份的认定具有较大差异。

究其原因，针对非常规劳务移民这类移民群体的身份界定不仅在次区域，在各类国际文件中都未曾清晰厘清，更毋论统一的认识。若以非法移民指代非常规移民显然不符合非常规移民自身形成和发展的特点和规律，不能完整地体现作为一类移民群体所具有的法律属性、社会属性和经济属性，亦有可能导致各国采取偏差较大的法律和政策，制约来源国与目的国间就纾解移民问题所开展的有效沟通和对话进程。基于此，本文首先对非常规移民的形成过程和条件进行分析，对其性质和范畴进行界定。其后，将非常规移民的初步界定运用于非常规劳务移民，并假设非常规劳务移民存在两种分类情况。随之，以澜湄次区域的非常规劳务移民现象为例进行案例分析，验证

⁴ 主要参见《中华人民共和国出境入境管理法》、《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国护照法》、《中国人民共和国外国人入境出境管理条例》、《中华人民共和国出入境边防检查条例》、《外国人永久居留审批管理办法》、《外国人在中国就业管理规定》等法律法规。

该分类假设的现实可能性。最后，针对澜湄次区域内的非常规劳务移民问题提出本文的治理建议。

2. 中外对非常规移民身份的界定和分类

所谓非常规劳务移民，包含了两个层次的问题，一则是非常规移民，二则是劳务移民。对前者的研究在中国和中国以外的国家中至今尚未有统一的观点，不同的国际组织或学者对它的研究也都有不同的角度，本章主要论述中外对非常规移民的不同认识，第二点将在下一章阐述。

2.1 所采用的研究方法

本文以定性研究为主，具体采用了文献分析、比较分析以及案例分析等方法。其一，通过文献分析，总结有关非常规移民和劳务移民的各类解释框架，分析相互之间的差异，形成本文的解释文本。其二，通过比较分析，对非常规劳务移民的不同或相同行为表现进行考察，总结其异同规律，得出不同的分类归纳。其三，进行案例分析，以澜沧江—湄公河次区域的相关案例为切入点，经由案例分析，检验本文解释框架和分类情形的合理性，使非常规劳务移民的身份属性更加清晰。

2.2 移民危机干预下的非常规移民

第一种观点主要由国际移民组织(IOM)、欧洲移民网络(EMN)以及西方部分学者的定义构成。国际移民组织在其官方术语库中提出了一种非常规移民(Irregular Migration)的广义概念，认为非常规移民是指不在输出国、中转国、输入国所规定的流动范围之内的迁移活动。此外，不遵守输出国所规定流向的移民将被视为非常规移民，而无论其在输出国是何种身份(IOM, n.d.)。欧洲移民网络(2011)认为，非常规移民是违反输入国入境许可法律的人和未被授权居住在输入国的人。这两种定义都较为粗旷，不能完整

描述非常规移民的性质、特征和范畴，因为移民时常会随着环境的变化而发生身份的变化，如在马来西亚，非常规移民有可能根据赦免法案（Amnesty）变为常规移民，在泰国有可能通过合法化登记（Registration）成为合法移民。

表 1 非常规移民的两种分类

分类	入境时	初始居留身份	最终居留身份
第一类	合法入境	合法居留	因故变为非法居留
第二类	非法入境	非法居留	因故变为合法居留

实际上，西方学者对非常规移民定性问题的讨论大多是在 2010 年底阿拉伯之春爆发后开始的，数量激增的难民或经济移民，从中东、非洲和亚洲等地经地中海及巴尔干半岛进入欧盟国家寻求居留而产生的本世纪第一波移民潮和难民潮。自此，欧洲移民危机和难民危机开始出现苗头，不断进入欧洲的移民和难民给欧盟内部社会分配体系、劳动力结构和超国家公民社会的福利政策造成巨大冲击。但是，由于欧盟体系内各国对非常规移民的定性依据、测算标准和评估指标并不相同，其研究学者的观点也未能全部实现统一。这其中，德国布莱梅大学移民问题资深研究员 Dita Vogel（2014）通过分析德国的非常规移民，提出了较为清晰的分类，如表 1 所示，他认为非常规移民可以被分为两类：第一类是合法入境且合法居留在东道国，但在这之后因某种原因其合法身份变为不合法的移民；第二类是非法入境之后，由于某种原因被东道国授权从非法居留身份变为合法居留的移民。同时，Dita Vogel（2014）和 Manuel Aßner（2014）共同指出，在第一类非常规移民中，又可细分为三种具体情况，如表 2 所示。

表 2 第一类非常规移民的三种具体情况

入境时	初始居留身份	致因	最终居留身份
合法入境	合法居留	伪造居留证件骗取居留授权	非法居留
合法入境	合法居留	未继续获东道国居留授权而隐藏身份	非法居留
合法入境	合法居留	被东道国要求离境而未履行	非法居留

由上表可见，第一种情况将会被东道国发现并采取措施，而第二和第三种情况的移民往往是选择躲藏在东道国境内，以免被发现。这三种情况都属于第一类非常规移民，他们的共同特征是：合法入境且起初合法居留，之后因故身份变为非法居留。第二类非常规移民的特征是：非法入境，但此后被授权合法居留，如被跨国贩卖的人口、偷渡至他国的人口，无论其是否出于自愿，其入境东道国时的身份都是不合法的，但因人道主义或东道国劳动力临时性极度短缺等原因，有可能会被东道国授权合法居留身份。

2.3 人权保护视阈下的非常规移民

第二种观点主要由国际人权政策理事会（UNHRC）从人权保护的角度对非常规移民进行的界定，其界定较前述国际组织的界定更为具体。它认为，非常规移民又称无文件移民（Undocumented Migrants），是指未持有批准文件进入中转国或目的地国领土，由此而在目的国或中转国不具有合法居留身份的移民；或合法进入该国，但因故失去居留许可的移民⁵，如表 3 所示。

⁵ 参见国际人权政策理事会报告《非常规迁移、偷渡与人权》。

表 3 国际人权政策理事会对非常规移民的两种分类

分类	入境时	初始居留身份	最终居留身份
第一类	未持批准文件非法入境	非法居留	非法居留
第二类	持批准文件合法入境	合法居留	因故变为非法居留

根据该分类，对于第一类而言，“未持批准文件非法入境”之后自始至终都未获得合法居留身份，如被跨国贩卖的人口、偷渡至他国的人口无论其是否获得东道国的授权合法居留，都不影响国际人权政策理事会将其视作非正规移民。显然这与前述学者沃格尔·蒂塔的第二类定性结果大相径庭——非法入境且非法居留，之后因故被授权转为合法居留，即视作非常规移民。不难发现，国际人权政策理事会的定性是出于对未获授权转为非法居留者的保护而将其纳入非正规移民范畴，而德国学者并没有表达相同的观点，只将获得授权转为合法居留的移民纳入非正规移民范围，因为这将从国际、国家两个层面上影响双方对非正规移民的人权保护幅度。

对于第二类非常规移民来说，“持批准文件合法进入”之后，因故“失去居留许可”，变成“非法居留”的移民，如合法入境后因违反中国法律而被中国移民管理机构取消居留资格的外国人，其一般面对被遣送出境、限期离境或因此躲藏起来等情况。从这一点上看，国际人权政策理事会的第二类界定与前述学者沃格尔·蒂塔的第一类定性结果几乎一致。

综上所述，综合以上两种观点，本文所研究的非常规移民可将范畴界定如下：

- (1) 合法入境，但因故最终变为非法居留者的移民；
- (2) 非法入境，且自始至终均为非法居留者的移民；
- (3) 非法入境，但因故最终获得授权变为合法居留者的移民。

2.4 中国本土对非常规移民身份的探究

根据前述观点，笔者认为本土研究在对非常规移民进行定性时，不建议简单将非法移民与非常规劳务移民等量齐观。同理，将合法移民视作常规移民也似乎是不太恰当的，应当在此问题上厘清逻辑，方可慎重作出界定。与此同时，完全使用西方学者，具体来说欧盟国家学者的定性方法来评价其他地区（如澜湄次区域）的非常规移民，显然是缺乏现实性的。不过，中国学者开始注意到了非常规移民身份定性的问题，并作出了许多努力。

一方面，如但伟（2004）、徐军华（2007）、向党（2012）等学者曾从国际法与国内法层面或解读或描绘非常规移民的身份构建和法律人格问题；另一方面，张林（2005）、黎尔平（2006）、孔令节（2013）、卢光盛（2016）、吴淋（2017）等学者从地区治理理论的角度，指出非常规移民处于移民治理研究的桎梏地带。虽未能涉足此问题的核心地带，即非正规移民的性质和范畴，但仍有部分学者作了积极的探索。

学者李其荣（2014）在对跨国移民的理论解释框架进行研究时，主张用“中心——边缘”的国际迁移理论来解释人口迁移现象，这一解释理论借用了沃勒斯坦的世界体系理论：在一个较大的地区共同体内，某些地段先发展起来，形成发展的“中心”，后发展的地带则成为“边缘”，受“中心”剥夺。该迁移理论认为，历史上与中心国家有过接触或遭受过它们殖民的边缘国家往往会有大规模的移民迁往中心国家。虽然这一理论有助于解释非常规移民的动机成因，但就非常规移民与非法移民、常规移民与合法移民之间的沟壑问题未能得以明晰。

不过，学者王辉耀（2012）和刘国福（2012）对非常规移民作了一项明确的定性，他们认为，非常规移民是违反一国法律出入境、居留或者就业的外国人，他将非常规移民界定在“移民者”的范围内，但认为这不包括“移民行为”，而只有具体到“非常规移民现象”时，才包含非常规移民行为，即非法入境、非法居留和非法就业的违法行为。不难发现，该学者的观点具有代表性，许多中国学者持相似的观点，将非常规移民界定为：违法出入境、违法居留、违法就业的外国人（简称“三非”外国人），而排除非常规移民实施的非常规移民的行为。实际上是将非常规移民仅进行了法律上的界定，排除了可能存在的社会学或政治学意义上的移民非常规迁移行为。总之，中国本土尚未对非正规移民定性问题有明确而一致的界定，需要更多的研究焦点投至此问题。

3. 非常规劳务移民的界定和分类结果

3.1 趋于统一的劳务移民概念解释框架

如今，在对劳务移民的认识和界定上远比对非常规移民的研究清晰得多，论述也较为统一和具体，主要包括部分学者的分类方法和国际组织的解释。

首先，学者 Max Tunon（2018）Benjamin Harkins（2018）认为，对非常规移民对范围进行界定是非常困难的，因为不同国家之间存在异质性。并指出，在亚太地区，一般将非常规移民分为以下几种情况：第一，经由非常规渠道进入目的国，在没有工作许可情况下从事工作；第二，经由合法渠道进入目的国，但没有工作许可；第三，经由合法渠道进入目的国，但工作许可无效，如从事与许可事项无关的工作；第四，经由合法渠道入境目的国，并获得工作许可，但由于超期或未更新工作许可，导致签证或工作许可失效；第五，位于两国边境地区的没有工作证件而短期、季节性入境目

的国从事私自聘用的工作，这类较难统计。

其次，在国际移民组织的术语库中，劳务移民被定义为：以就业为目的而从一国进入另一国，或在居住地国内进行的迁移活动(IOM, n. d.)。可以看出，在国际移民组织的语料内，劳务移民不仅包括了跨越国界的移民，还包括在一国境内进行的劳动力流动，这是广义的劳务移民概念。

再次，在国际劳工组织的公约建议书等文件中，劳务移民的范畴却限于国际层面，即国家与国家之间、区域性以及全球性的劳动力流动。国际劳工组织针对劳务移民专门制定了一系列公约和建议书，初步形成了以 8 项核心权利公约、4 项专门性公约、22 项补充性公约、其他多边治理方案等四类文件为内容的解释体系。根据该组织信息系统 统计结果显示，在 187 个成员国中，前三项的平均批准率分别为：92.31%、20.71%以及 26.29% (ILO, n. d.)。虽然大部分文件的批准率较低，但核心公约 仍然获得大部分国家的认可，从这一角度可以看出，大部分国家对国际劳工组织（2010）的劳务移民界定是初步认可的，而劳务移民的性质、范畴和特征等问题在这些文件中获得了较为清晰统一的定性，如第 97 号公约《1949 年移民就业公约》6 的第 11 条第 1 款的解释界定劳务移民为“自己谋取一项职业为目的，从一国移入另一国的人”。因此，本文所讨论的劳务移民属于第 97 号公约该条款所界定的范围。

3.2 非常规劳务移民的界定和分类结果

据前述，本文在非常规移民上作了界定，在劳务移民上，采纳国际劳工组织公约中的统一解释，将非常规移民与劳务移民的重叠身份进行归纳，作出如表 4 所示的 A 类和 B 类非常规劳务移民类型的分类⁷。由此，本文所研究非常规劳务移民可作如下界定：以赴一国境内从事获取报酬的工作为

⁶该公约于 1949 年 7 月 1 日经国际劳工组织大会通过，全称为《1949 年（修订）移民就业公约》。

⁷由于难民问题目前由联合国难民署与各国开展合作进行难民身份认定，认定的依据较其他类型的非常规移民更为完善，因此本文所讨论的非常规移民分类不包括难民。

目的，非法入境后非法居留或因故由非法居留转化为合法居留的一类跨国移民群体以及合法入境后因故由合法居留转化为非法居留的一类跨国移民群体。与此同时，下文所讨论的澜湄次区域非常规劳务移民亦在此定义的指导下进行案例分析。

表 4 非常规劳务移民的分类

类型	入境时	初始居留身份	最终居留身份
A 类	合法入境	合法居留	非法居留
B 类	非法入境	非法居留	非法居留
		或因故转化为合法居留	或因故转化为合法居留

由上表，不难发现，A 类非常规劳务移民是那些在设法合法入境后，合法居留期间，未持有工作许可但却悄悄从事工作，往往选择隐藏在东道国工厂、作坊、商铺或其他经济生产部门中，理论上其合法居留已然变为非法居留，但事实上存在不同情况：其一，被东道国发现，将转化非法居留；其二，尚未被发现，将会继续隐藏，牺牲了个人的权益机会，给东道国制造了社会治理盲区。

对于 B 类非常规劳务移民，国际劳工组织 2010 年发布的 A Rights-based Approach 一书在相关条款中使用“Clandestine”（隐蔽）一词概括其行为特点，从劳工权利保护的角度认为，被贩卖到另一国强迫从事劳务工作的移民作为受害者应当与组织偷运和贩卖劳工人口的犯罪者有所区别，因此应当将受害者考虑为非常规移民，而将组织者视为犯罪者，这一点在联合国

《1990 年保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》⁸中有相同的看法。

因此，B 类移民可以认为是那些以非法入境方式被贩卖或偷渡至东道国后，隐蔽在工厂、作坊、商铺和其他经济生产部门中从事工作的移民，包括自愿被贩卖和被迫被贩卖的移民，也包括自主偷渡和购买偷渡服务的移民，但不包括组织贩卖活动和组织偷渡活动的移民，前述已将其定性为犯罪群体。如今，这类非常规劳务移民是世界各国劳务移民社会治理和人权保护的薄弱地带，他们之中，妇女和儿童的比例非常大，将其正式定性为非常规移民有利于维护这类脆弱群体的权益，这也是本文之所以要进一步对非常规劳务移民进行身份定性的初衷。下文将按照 A 类与 B 类的分类假设，以澜湄次区域内的非常规劳务移民为案例进行验证。

4. 澜湄次区域非常规劳务移民案例分析

非常规劳务移民几乎是与正常劳务移民同时发生的，它们出现的主要根源在于地区间经济发展的不平衡，其中最核心的是收入差距。根据联合国经济和社会事务部人口司（UNDESA）的统计，2015 年，全球约有 2.44 亿人在原籍国以外的国家生活与工作，占世界总人口的 3.3%，其中 2.07 亿人是处于 20 至 40 岁的工作年龄区间的劳务移民。在这 2.44 亿国际移民中，有 71%是流向高收入国家的，比如在一些欧洲国家，2008 年时的外国劳动力占比就已经超过了 10%的水平，卢森堡的外国籍劳动力占比高达 46%。李其荣（2003）教授提出用“中心——边缘”理论解释框架来分析这一现象。他指出，在一定的共同体区域内，存在处于中心地带较为发达的国家，也存在处于其边缘较为不发达的国家，历史上与中心国家有过接触或遭受过它们的殖民的边缘国家往往会有大规模的移民迁往中心国家。而这些移民大多是以

⁸公约（2220 UNTS3）于 1990 年 11 月 18 日通过，并于 2003 年 7 月 1 日正式实施。

前往中心国家寻求收入更高的工作为目的。这一点在澜湄次区域尤为明显，因河流而联系在一起的六国之间，收入的地区性差距是次区域劳务移民迁移的主要动机。

4.1 以泰国为目的国的非常规劳务移民流向

在次区域内，泰国是最大的移民目的国，而以赴泰从事工作为目的进行的劳务移民是最主要的移民群体。早在 2009 年，湄公河移民网络（MMN）（2009）发布的监测数据就显示，大约有 300 万到 500 万的劳动力在澜湄次区域内流动，其中就有 200 万到 400 万包括非常规移民在内的劳务移民是流向泰国的。而十年后的 2019 年，据《泰国移民报告 2019》统计，在泰国境内的非泰籍移民已增加到 2018 年底时的 490 万，其中就包括了来自柬埔寨、老挝、缅甸和越南的约 390 万劳务移民，占比高达 80%。同时，劳务移民总量占泰国总劳动力的 10% 以上，为泰国贡献了 4.3%至 6.6%的国内生产总值。因此，次区域内的劳务移民选择泰国作为目的国的驱动力主要来自经济方面，如收入、体面工作等。

此外，联合国经济和社会事务部（UNDESA）通过对泰国 1990-2015 年期间的经济发展数据进行统计，截止 2015 年，指出泰国已成为东盟国家中经济增长最快的移民目的国。根据国际货币基金组织（IMF）世界经济展望统计数据，泰国 2011 年的国民生产总值（GDP）达 3771.58 亿美元，人均 GDP 为 5850 美元，在当时不仅远超越南、老挝、缅甸、柬埔寨的总量，也超过了中国处在次区域内的两个主要省区⁹的经济总量之和。据中国国家统计局（2011）公布的数据，云南省和广西壮族自治区 2011 年的地区生产总值为 20613.87 亿元人民币，地区人均 GDP 分别为 19265 元人民币、25326 元人民

⁹ 因云南省和广西壮族自治区是中国参与大湄公河次区域经济合作框架（GMS）的中方主要项目省区，也是融入澜湄次区域合作较为密切的省区，因此本文一般将广西也纳入次区域考察。

币，按照 2011 年的人民币兑美元平均汇率计算的话，两省区地区 GDP 为 3113.17 亿美元，两省区地区人均 GDP 分别为 2909.46 美元、3824.81 美元。如果仅就毗邻地区之间收入差距对移民的“推——拉”效应而言，泰国在澜湄次区域内吸引劳动力的诱惑力并不低于中国次区域内的两省区，其成为吸引这些 国家或地区劳务移民迁移的目的国也就不难理解了。



图 1 2014 年至 2017 年泰国获工作许可劳务移民数量

与此同时，泰国也成为了非常规移民的首选目的国，尤以非常规劳务移民为主。据《泰国移民报告 2019》统计，截至 2018 年 11 月，所有在泰国的劳务移民总数是 460 万，来自柬埔寨、老挝、越南、缅甸的劳务移民高达 390 万，这其中有超过 80 万被认为是非常规移民。就合法登记注册的常规劳务移民而言，如图 1 所示，从 2014 年至 2017 年，合法在泰工作的人数稳步增长，而这些劳务移民按其合法工作证件登记注册地来看，如图 2 所示，大部分集中在曼谷以及南部地区。Supang Chantavanich (2020) 教授在研究泰国罗兴亚人与人口贩卖问题时指出了这一地域性特点，集中在曼谷并不难理解，因为曼谷具有较大的劳动力缺口，是大部分外籍劳工的首选地点，南部

和西部更多是经由人口贩卖入境泰国的罗兴亚人。

此外，据学者 Max Tunon（2018）和 Benjamin Harkins（2018）所做的统计数据，就所持合法证件的工作类型来看，专业技能型劳务移民约为 11 万，占劳务移民总数的 2%；低技能型劳务移民约为 390 万，占比高达 85%，几乎来自柬埔寨、老挝、缅甸和越南，并且主要通过以下渠道输入泰国：其来源国与泰国之间签署的政府间谅解备忘录渠道；泰国实施的本地非常规劳务移民向常规劳务移民规范化转化渠道，如国籍认证（Nationalities Verified Process）和登记注册（Registration）；季节性劳工引进渠道；非常规迁移渠道。由此可见，泰国在成为次区域主要常规劳务移民输入国的同时，也成为了非常规劳务移民的主要目的国，且大部分属于低技能性劳务移民。

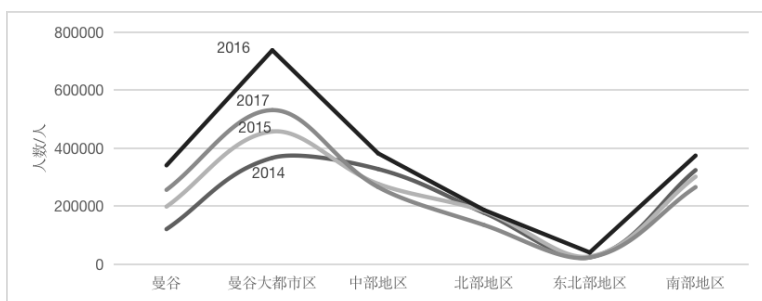


图2 2014年至2017年泰国获工作许可劳务移民的地域分布

然而，泰国在处理体量如此庞大的非常规劳务移民问题上并非一帆风顺，最主要的掣肘之处在于对非常规劳务移民的身份认定上较为模糊。对于非正规劳务移民而言，非法入境泰国后，他们面临的居留问题与前文所述 B 类非正规劳务移民的一样。即非法居留或被东道国进行认定程序后授权合法居留，对于后者大部分是被贩卖（trafficking）至泰国的人口和偷渡（smuggling）

至泰国的人口，对其进行受害者身份认定有可能会使其获得合法身份。但是，泰国法律对这两类人员的认定具有很大的局限性，泰国 2008 年颁布了《打击人口贩运法》，并于 2015 年和 2017 进行了两次修订，其中使用了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》对人口贩运的定义¹⁰。显然这一定义冗长而复杂，主要针对的是处于严重剥削、胁迫、欺骗或武力下工作的境况，而这些情形一般发生在被贩卖和偷渡之后，只有当这些强迫工作的情况被东道国发现时，被强迫工作者才有可能被认定为受害者。因此，现行制度设计很难将诸如被贩卖和偷渡至泰国从事工作的 B 类非常规劳务移民进行很好的区分和认定。

表 5 泰国非常规劳务移民经登记和国籍认定程序的人数¹¹

来源国	合法化登记（2014）	国籍认定（2016）
柬埔寨	738,947	111,493
老挝	222,839	44,372
缅甸	664,449	909,916
共计	1,626,235	1,065,781

不过，一味的居留和遣返并不是东道国最佳的选择，因为劳动力的短缺始终会影响移民政策的变化。学者许红艳（2013）认为，2008 年泰国出台了

¹⁰ 该定义为：“人口贩运”系指为剥削目的而通过暴力威胁或使用暴力手段，或通过其他形式的胁迫，通过诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或滥用脆弱境况，或通过授受酬金或利益取得对另一人有控制权的某人的同意等手段招募、运送、转移、窝藏或接收人员。

¹¹ 相关数据参见《泰国移民报告 2019》。

《外国人雇佣法》，首次以正式立法的形式来治理劳务移民，并设立了遣返专项基金，使得在泰国的非常规劳务移民从一定程度被遏制。但也因此，带来了经济社会发展上的问题，如 2014 年由于担心没有工作许可而被逮捕，两万多名在泰国的柬埔寨劳务移民在三周的时间内突然撤出泰国各地的劳动力市场，导致泰国出现严重的临时性的劳动力缺口。因此，早在 2004 年开始，泰国就开始尝试维持劳务移民法律治理和劳动力市场稳定两端的平衡，据学者 Max Tunon (2018) 和 Benjamin Harkins (2018) 介绍，在 2004 年至 2014 年间泰国政府总共实施了八轮非常规劳务移民的规范化、合法化工作。一方面，对部分 B 类非常规劳务移民进行规范化 (regularization)，如将被贩卖至泰国工作的妇女和儿童进行国籍认定，使其权利获得保护，如表 5 所示，2016 年 9 月完成国籍认定的非常规劳务移民大约超过了 10 万。另一方面，对 A 类非常规劳务移民——合法入境、合法居留，但未获得工作许可而从事工作，因而变为非法居留者——进行了合法化登记，如将大批被偷运人口的中介机构威胁、控制的缅甸劳务移民进行登记，使其合法在泰务工，防止泰国劳动力市场中大量“3-D”¹² 岗位的用工缺口，这些都是本国劳动力不愿意甚至拒绝从事的工作，如表 6 所示，2014 年通过合法化登记的非常规劳务移民达到 16 万之多。

4.2 以中国为目的国的非常规劳务移民流向

中国与澜湄次区域的缅甸、老挝、越南等国家依陆毗邻而居，与柬埔寨、泰国一衣带水。边境地理状况复杂，漫长的边境界线和澜湄河两侧的人口密集度颇高，且多为从事农业和手工业生产的人口，中国在边境地区实行边境

¹² 指肮脏 (dirty)、危险 (dangerous)、不体现 (degrading) 的工作，此定义出自国际劳工组织。

地区管理制度，通过双边协议¹³，开放一定的边境口岸和边境贸易区为两侧边民创造更多收入来源。据中国国家移民管理局（2019）公布的2009年的数据显示，2009年进入中国的越南籍人口有828630人，占到所有在华外国人总量的3.78%，在澜湄次区域五国中在华人数排名第一。据湄公河移民网络（2017）测算，2015年共有超过10000名越南边民在中国广西东兴市的工厂里工作，部分人在中国东兴市还开办了商店。然而，中国也因此便利措施，面临了前所未有的劳务移民治理困境。

其一，A 非常规劳务移民呈现出季节性、隐蔽性强的特点。大量的边民往来，为中国雇主非法使用非常规劳务移民创造了机会，使一些 A 类合法入境的边民被相对较高的收入吸引，而雇主因生产的扩大和中国国内用工成本的增加，其试图节省成本扩大效益而愿意非法聘用价格便宜的不具有工作许可的周边国家的边民，并为其提供庇护。因为获得雇主的默许，大量的此类移民便会季节性的持边民证件合法入境中国并躲进各家工厂，非法从事各类工作，且长期处于隐蔽状态，工期完成后或从口岸或偷渡返回其国籍国，全程似乎如入无人之境。这类劳务移民一旦被发现，其合法居留身份就将变为非法居留，且会因非法工作行为而受到拘留、遣返等处罚。然而，症结就在于，这类劳务移民和所有 A 类非常规劳务移民都有一个共同的特点，就是具有隐蔽性，这也是中国目前劳务移民治理最为困难的领域之一。比如，广西崇左市 A 类非常规劳务移民问题就非常明显，每年在甘蔗收获季节由于本地劳动力成本高、需求短缺的问题，当地的农户更加倾向于聘用越南非法跨境务工人员，据学者李国梁（2018）和潘敏仪（2018）计算，崇左市甘蔗砍运劳动力需求>30万/天，二十集从事砍运劳动的劳动力>20万人/天，再加

¹³ 如《中缅关于中缅边境管理与合作的协定》、《中老边境口岸及其管理制度》、《中越关于处理两国边境事务的临时协定》。

上越南籍工人工资要低于当地农民工工资的 10%至 35%。因此，每年都有大批越南籍工人合法入境后非法潜伏农户家中从事劳务工作，据学者张戈跃（2017）和郭宵星（2017）所做田野调查推测，每年越南劳工跨境非法就业的总人数恐逾 10 万人，仅广西凭祥市一年遣返的越南非法劳工就高达 4000 人。

其二，B 类非常规劳务移民以虚假跨国婚姻和偷渡为主。学者尚子娟（2019）和刘泽（2019）指出，由于中国近年来出现婚姻性别比例失衡的问题，使得来自越南、老挝、缅甸的未婚女性通过各种方式因婚姻流入中国，但因婚姻关系未获合法认定而逃跑或隐藏在各地，非法从事工作。一方面会通过虚假结婚的方式，以与中国人结婚为目的通过中介机构伪造材料骗取签证，其入境时的身份虽是合法的，但因伪造签证，所以实际上属于非法入境。另一方面，通过偷渡进入中国的外国女性，试图通过与当地人结婚甚至生子，进而创造事实婚姻的方式躲避法律，以此获得长期居留的资格，但在申办结婚登记时因不合法入境身份而逃跑或躲藏，成为事实上的“骗婚”。最后，一些虽是被拐卖至中国的外国女性，但在非法入境后往往被中介机构强迫从事卖淫或骗婚的非法经济活动，长期较难被发现。

事实上，中国没有对非常规劳务移民的法律或政策上的身份认定，也没有实施非常规劳务移民合法化、规范化政策，现行是以“非法入境、非法居留、非法就业”（简称“三非”）将 A 类非常规劳务移民和 B 类非常规劳务移民统一处置。在中国，劳务移民一般被称为在华工作的外国人，根据本文前述的 A 类和 B 类非常规劳务移民的界定，实际上均属于“三非”的范畴，即要么非法入境，要么非法居留，要么非法就业，而根据中国法律，涉及非法入境的情况，往往就自动触发非法居留和非法就业的边界；而合法入境，但仅涉及非法居留或仅涉及非法就业，或同时涉及非法居留和非法就业，

均会较以违法行为给予处罚。因此，在中国语境下，对于劳务移民而言，无论其是属于 A 类还是 B 类非常规劳务移民，只要触及“三非”行为的任意之一，都被认为具有违法性，且将会受到法律处罚。

面对前述分析的日益增长的和事实存在的非常规劳务移民现象，中国法律虽较为严苛，对非常规劳务移民采取较为笼统的方法处置，但近年来，也正逐步探索其他有效途径解决非常规劳务移民问题。如尝试与非常规劳务移民的来源国进行双边洽谈，通过双边劳务移民协议缓此问题。比如 2018 年 4 月，中国和菲律宾共同签署了《关于菲律宾英语语言教师来华工作的谅解备忘录》，表示双方将进一步加强在劳务领域的合作，菲方将按协议安排来华工作的菲律宾英语教师，而中方依照协议保护菲方在华工作者的权益。显然，这一渠道是为妥善解决长期以来中国国内存在不少菲律宾籍非法从事英语教师工作的现实所提出的制度性方案，只可惜，目前中国尚未在澜湄次区域与其他五国作出类似的安排，但却不失为一条现实途径。

5. 澜湄次区域非常规劳务移民治理现状

全球化和地区一体化发展的基本特征在于各国经济与社会联系的普遍化与密切融合，客观上要求加强国际合作、妥协和协调。著名学者 Robert O. Keohane（1977）和 Joseph S. Nye（1977）提出的复合相互依赖理论（complex interdependence）认为，正是由于各国利益的相互依赖性，才使得国家之间的利益之争可以由零和博弈（zero-sum game）转换成一荣俱荣、一损俱损的非零和博弈（non-zero sum game）。基于地区一体化背景下国家之间的相互依赖性，澜沧江—湄公河次区域的六个国家才能走到一起，为共同发展而谋求合作之路。为此，次区域各国做出了许多尝试，如澜湄合作机制（LMC）、大湄公河经济合作（GMS）、澜湄执法安全合作（LM-

LECC），以及次区域外国家参与的湄公河下游之友（FLM）、日本—大湄公河次区域经济合作（J-GMS）等等。一时间，澜湄次区域合作机制如雨后春笋，但鲜有出台针对次区域非常规劳务移民治理的有效机制。

2016 年澜湄次区域合作首次领导人会议发布了《三亚宣言》，其中提到，各方一致同意“根据各成员规定和程序，通过信息交换、能力建设和联合行动协调等加强执法安全合作，支持建立执法合作机构，推进有关合作”（澜湄合作网，2016）。由此，应运而生了澜湄执法安全合作中心（LM-LECC），作为次区域内首个综合执法类的政府间国际组织。但这一发轫于六国湄公河航道联合巡逻机制的国际组织，在如何构建次区域内非正规劳务移民治理框架方略上仍有不少困难。就目前来看，基于该国际组织现有方案，主要是通过两种途径开展非常规劳务移民合作治理：一是联合反跨国贩卖人口和反偷渡等打击跨国犯罪的行动，如截至 2020 年 10 月，通过“澜湄地区国家打击跨境人口拐卖”机制破获的跨境人口拐卖案件 373 起，解决受害者 635 名，涉及犯罪嫌疑人 426 名”（澜湄合作中心，2020）。二是信息共享与协查，通过建立澜湄次区域六国执法部门间的信息共享系统 LMIN，实现“失踪人口——跨国协查”的跨国人口拐卖数据共享机制。但由于各国司法执法体制存在异质性，该机制能发挥的积极作用势必是有限的，且仅能在跨国人口拐卖或偷渡等具有国际法定性基础的国际性犯罪问题上产生效用，在非正规劳务移民问题涉及的诸多方面仍需依靠东道国自身的作为和政府间就此问题的具体合作。

6. 澜湄次区域非常规劳务移民治理建议

全球治理（Global Governance）和协同治理（Synergetic Governace）是治理理论中主要的两种学说，这些学说背后都有同一个宏大的历史背景，

即全球化、地区一体化。著名全球治理研究专家安东尼·麦克格鲁认为，全球治理不仅意味着正式的制度和组织，还意味着所有其他组织和团体都追寻对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。而“协同”一词最早出现在德国物理学家赫尔曼·哈肯创立的协同学（Synergetics）之中，指实验中系统及子系统之间的相互配合。协同治理理论发展至今，“多元 主体参与”的核心论点已被普遍认可。中国学者俞可平（2002）提出了治理的五个主要要素：价值、规则、主体或基本单元、对象或客体以及绩效。笔者基于多种已然成熟的治理理论框架，就澜湄次区域非常规劳务移民问题，以前文所进行的分类方法为基础，提出主体和客体两个纬度的治理措施。

6.1 针对 A 类非常规劳务移民的治理建议

如前所述，A 类劳务移民是指那些为前往一国工作而合法入境东道国，合法居留，但在不具备工作许可的条件下隐藏在工厂、作坊、商铺和其他经济生产部门中非法从事工作，使得其合法居留身份面临被转化为非法居留的危险，被归类为一类非常规劳务移民的群体。这类非常规劳务移民呈现出低技能、隐蔽性强、潜在危害大的特点，同时这类非常规劳务移民容易获得雇主的庇护。

6.1.1 在治理主体上双向并行

由于 A 类移民往往入境时处于合法地位，因此，很难在入境阶段进行治理，入境后再治理对东道国而言成本较重。也就是说，要从 A 类移民入境前和入境后两个时空来考虑，这也就关切到了 A 类移民的输出国和输入国。因此，在 A 类移民治理中，最直接有效且快速的办法就是输出国和输入国之间在各类合作机制下进行双边磋商，达成双边合作框架，开展 A 类移民的双向并行的治理工作，既从源头预防，又从入境后的潜在违法发生地化解，有效形成与 A 类移民迁移方向一致的治理锁链。因此，基于现有的六国磋商

机制，建议 A 类劳务移民问题突出的当事国双方可以先一步启动双边部长级磋商机制，如中越之间就跨国妇女拐卖问题进行政府间商谈，出台解决方案。又如泰柬双方于 2003 年签署的关于劳工问题的谅解备忘录，学者 Walsh J. (2011) 和 Makararavy T (2011) 认为泰柬备忘录的签订对规范劳务移民正确招募程序、合作解决劳务移民遣返、维护劳务移民权利、打击贩卖劳动力等方面都起到了一定的作用。

6.1.2 在治理客体上分类疏导

A 类移民的形成原因是多重的，既有来源国的因素，也有目的国的因素，如若暂时忽略 A 类移民对目的国劳动市场、法律秩序和社会安全的破坏性，A 类移民确实为目的国创造了一定的经济价值，如 A 类移民往往从事的都是东道国本土劳动力不愿甚至拒绝从事的工作。因此，应当适当从积极角度衡量 A 类移民对目的国的经济价值，对其实施分类举措，将适合目的国的移民通过合法化途径留在本土劳动力市场，以解决劳动力短缺问题；将暂时不适合的移民，进行短期培训或设置“容忍期”或“考察期”，若实现自我赋能，可纳入合法化途径；将不适合的移民在双边框架下进行有序撤离。如泰国采取了“国籍认证”和“合法化登记”使得劳动力市场短缺的劳务移民留在了泰国。

6.2 针对 B 类非常规劳务移民的治理建议

B 类非常规劳务移民主要是非法入境后，非法居留在目的国的移民群体，以及非法居留期间因东道国移民法律或政策而被转化为合法居留的移民群体。实际上，其共同特征是非法入境，是否获得合法化转化主要取决于东道国的决定。然而，从国际人权保护或劳工权利保护的角度来看，各类国际文件更倾向于号召各东道国将这类移民认定为非常规劳务移民，进而采取转化的措施合法安置。原因是，他们大部分是经由人口贩卖或偷渡进入目的国，且因

非法身份而常常被贩卖和偷渡组织者强迫从事工作，成为受害者。

6.2.1 在治理主体上突出针对性

B 类移民的治理难点主要在于该类移民是被迫跨国迁移，其后续的违法性的载体是基于人口贩卖活动或偷渡活动，而这两者属于国际法定性的跨国犯罪行为。因此，有效打击人口贩卖和偷渡等次区域内的跨国犯罪行为是根本办法，而攻破这两类跨国犯罪的技术性要点在于：粉碎犯罪集团网络——由次区域内两个或更多国家的犯罪分子同时编织的具有极强的组织化体系。想要实现有效阻断，需要跨境法律合作，但因各国的刑事法律和政治关系差异，合作之路并不顺畅，因此，建议进一步发挥现有合作机制，如前文提到的澜湄执法安全合作机制（LM-LECC）。此外基于澜湄合作机制（LMC）的六国“五年行动计划”¹⁴也应进一步形成更有约束力的打击犯罪合作机制，增加更多具有约束力的主体责任和义务条款，否则，很难有效遏制高回报率的人口贩卖和偷渡运动。

6.2.2 在治理客体上注重多元化

尽管 B 类非常规劳务移民治理的症结不在 B 类移民自身，但是移民自身却成为最直接的受害者。著名劳务移民问题专家 Cholewinski Richard (2015) 认为，B 类移民治理的核心应当侧重保护和解救，尤其是裹挟在其中的妇女、儿童等脆弱群体。因此，应当将权利保护纳入次区域非常规劳务移民的治理合作内容中，重视非常规劳务移民的人身安全和权益维护，不仅要打击人口贩卖、偷渡等犯罪的组织者、中介机构、接收方，还要帮助 B 类移民脱离危害、获得救助，而非一位将其视作严重的秩序破坏者。因此，本文

¹⁴ “打击人口贩卖”已纳入《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018-2022）》，被列入非传统安全合作领域，强调澜湄各方应加强非传统安全事务合作，秉持合作精神，尊重各国国内法律规定，促进六国边境地区地方政府和边境部门交流。详见《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018-2022）》第 4 部分第 1 款第 4 项合作议程。

积极评介国际劳工组织在 A Rights-based Approach 一书列出的“最佳实践方案(The Best Practices)”，该方案例举了 12 种治理非常规劳务移民的案例，如通过多方参与的形式搭建广泛协商进程，采取“行业——政府——公民社会组织——非政府组织——社会团体”等多方对话机制。可借鉴此，开展“非常规劳务移民集中的行业——东道国政府——当地非政府组织——相关社会团体”之间的经常性对话磋商，以此搭建多元协同的治理平台，使非正规劳务移民的治理更加科学。

7. 结语

非常规劳务移民现象是宏大的移民进程中较为灰暗的地带，而澜湄次区域因其独特的地理特征和差异化的人文、社会、经济状况，使次区域内的非常规劳务移民问题呈现错综复杂的特点，主要形成了从柬埔寨、老挝、越南、缅甸向泰国和中国为目的国的两种迁移流向，并在不同目的国受以不同的身份定性和管制应对，如泰国实施部分合法化转化，中国以“三非”违法人进行处置。此外，在新冠疫情的影响之下，该地区的非常规劳务移民遭遇了生存危机这样极度困难的境遇，各方呼吁重视非常规劳务移民的呼声愈发响彻耳边。然而，解决此问题是异常困难的，究其原因，主要在于各国之间、主权国家与国际社会之间对非常规劳务移民的身份定性存在较大偏差，有赖于达成共识实属困难。2018 年联合国大会一致通过了《安全、有序和正常移民全球契约》(GCM)，将“促进公平且符合道德的招聘，确保体面工作的条件”列为第 6 大目标，其中第 22 条共列举了 12 项具体举措以保护所有劳务移民的权利，包括非常规劳务移民的基本权利。正因此，将非常规劳务移民进行合理的界定和解释，明确 A 类非常规劳务移民和 B 类非常规劳务移民之间的区别，有利于促进各国和国际社会采取更有针对性、包容性和预

见性的举措进行治理。为此，本文提出应从治理主体和治理客体两个角度分门别类对 A 类和 B 类非常规劳务移民实施分策治理，避免出现一刀切的盲目状况，减少因治理带来的侵犯非常规劳务移民群体权利之情况的发生。但是，这一些都与东道国采取何种措施、实施何种对策紧密相关，毕竟在国际法中，主权优先原则往往胜过一切的权利所系，民族国家的公民身份常常胜过一切外来移民。因此，如何在非常规劳务移民东道国与非常规劳务移民群体之间架构起合作与信任的桥梁，是我们需要继续不断探寻的问题。

参考文献：

但伟. (2004). **偷渡犯罪比较研究(第四版)**. 北京: 法律出版社.

孔令杰. (2013). 中老缅泰湄公河流域联合执法的法律基础与制度建构.

东南亚研究, (3), 6.

李其荣. (2003). 经济全球化与国际人口迁移. **民族研究**, (6), 12.

李其荣. (2014). 全球化时代的人口迁移与政策研究. **学术前沿**, (8), 14.

李国梁, 潘敏仪. (2018). 越南劳工跨境非法就业的治理对策——以崇左市为例. **现代商贸工业**, 39(9), 5.

卢光盛. (2016). 澜沧江—湄公河合作机制与跨境安全治理. **南洋问题研究**, (3), 11.

黎尔平. (2006). 大湄公河次区域经济合作政治信任度研究. **东南亚研究**, (5), 5.

澜湄合作网. (2016). **澜沧江—湄公河合作首次领导人会议《三亚宣言》**.

Retrieved from <http://www.lmcchina.org/zywj/t1511256.htm>

澜湄执法安全合作中心. (2020). **澜湄地区国家打击跨境人口拐卖联合行动召开总结会**. Retrieved from http://www.lm-lesc-center.org/Pages_15_4587.aspx

- 尚子娟, 刘泽. (2019). 中国性别失衡背景下婚姻挤压问题的治理研究——基于“越南新娘”现象的思考. **武汉科技大学学报: 社会科学版**, 21 (6), 5.
- 吴琳. (2017). 东南亚移民危机与移民治理: 从安全化到区域化. **东南亚研究**, (5), 20.
- 王辉耀, 刘国福. (2012). **在华非常规移民**. 北京: 社会科学文献出版社, 258.
- 向党. (2013). 2012 年《出入境管理法》的缺陷与不足. **第四届移民法论坛: 出入境管理法、中国与世界论文集**, 76-83.
- 许红艳. (2013). 大湄公河次区域劳工移民研究. **东南亚纵横**, (4), 6.
- 徐军华. (2007). **非法移民的法律控制问题**. 武汉: 华中科技大学出版社 .
- 俞可平. (2002). 全球治理引论. **马克思主义与现实**, (1).
- 张洁, 梁劲. (2020). 新冠疫情凸显东南亚外籍劳工多重困境. **世界知识**, (15), 2.
- 张洁. (2017). **中国构建周边安全形势评估(2017): 大国关系与地区秩序**. 北京: 社会科学文献出版社, 183.
- 张戈跃, 郭宵星. (2017). 中越边境越南居民在广西提供跨境劳务的现状改善途径. **对外经贸实务**, (6), 4.
- 张林. (2005). 澜沧江一湄公河次区域合作的制度主义观. **当代亚太**, (10), 4.
- 中国国家统计局. (2011). **全国各省 2011GDP**. Retrieved from <http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=全国各省 2011GDP>
- 中国国家移民管理局. (2019). **2009 年出入境边防检查机关检查综合统计数据**. Retrieved from <https://www.nia.gov.cn/n741440/n741567/c1176194/content.html>
- Alice B., Milena C. (2011). Irregular Migration in a Globalizing World. **Ethnic and Racial Studies**, 34(8), 1271-1285.

- Cholewinski R. (2015). **Migration for Employment**. Netherlands, Leiden: Brill.
- Chantavanich, S. (2020). Thailand's Challenges in Implementing Anti-trafficking Legislation: The Case of the Rohingya. Palermo at 20: A Retrospective and Prospective. **Special issue of the Journal of Human Trafficking**, 06(02), 234-243.
- International Labour Migration.(2010). **A Rights-based Approach**. Switzerland, Geneva: ILO Office.
- International Labour Organization. (2021). **ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. 7th-Edition**. Switzerland, Geneva: ILO OFFICE.
- International Migration Organizastion. (n.d.). **Key Migration Terms**. Retrieved from <https://www.iom.int/key-migration-terms#Irregular-migration>.
- International Labour Organizastion. (n.d.). **Normlexs**. Retrieved from <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:::NO:::>
- Milena C., John S. (2011). Social Movements of Irregular Migrants, Recognition and Citizenship. **Globalizations**, 08(03), 343-360.
- Mekong Migration Network. (2017). **Annual Report 2017**. Thailand, Chiangmai: MMN.
- Mekong Migration Network and Asian Migrant Centre. (2009). **Migration in the Greater Mekong Subregion Annotated Bibliography (Fourth Edition)**. China, Hong Kong: Clear-Cut Publishing & Printing Co.
- Max T. and Benjamin H. (2018). **Addressing Irregular Migration and Violation of Migrant Worker. Safeguarding the Rights of Asian Migrant Workers from Home to the Workplace**. Philipines, Manila: ADB, OECD and ILO.

- Network European Migration. (2011). **Practical Measures to Reduce Irregular Migration**. Belgium, Brussel: EMN Publications Office.
- Organization of Economic Co-operation and Development. (2010). **International Migration Out-look: SOPEMI 2010**. France, Paris: OECD.
- Robert O. Keohane, Joseph S. Nye. (1997). **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. The United Nations of America, Boston: Little, Brown.
- The United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2008). **Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision**. The United Nations of America, New York: UNDESA.
- The United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2017). **World Population Prospects: The 2017 Revision**. The United States of America, New York: UNDESA.
- United Nation in Thailand. (2009). **Thailand Migration Report 2019**. Thailand, Bangkok: UN in Thailand.
- Vogel, D. (2014). **Update report Germany: Estimated Number of Irregular Foreign Residents in Germany**. Retieved from https://irregular-migration.net/wp-content/uploads/2021/06/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf.
- Vogel, D., Aßner, M. (2014). **Umfang, Entwicklung und Struktur der Irregulären Bevölkerung in Deutschland**. Retrieved from https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/ZuStudien/emnwp41expertise.pdf?__blob=publicationFile&v=17.
- Walsh J. Makararavy T. (2011). Cambodian Migrants in Thailand: Working Condition and Issues. **Asian Social Science**, 07(07), 23.