

东南亚劳动力的跨国流动

陈 宁

东南亚地区劳动力的跨国流动有悠久的历史。进入90年代后,新加坡和文莱因劳动力短缺成为外籍劳工的输入国,菲律宾、印尼、缅甸和印支国家有大量剩余劳动力,是劳工的输出国。马来西亚和泰国既输出也输入劳工,但以输入劳工为主。

劳动力跨国流动的规模与特点

东盟国家在经济发展水平、资源禀赋、劳动力供求等方面的差距是劳动力跨国流动的重要原因。同时,它们的共同边界很长也使劳动力的跨国流动成为可能。越南与老挝和柬埔寨,以及泰国与缅甸的边界线,超过美国与墨西哥的边界线。美国为减少跨越边界的非法移民,每年耗资几千万美元,动用各种现代化的设备,但是收效甚微。在东南亚,热带雨林更无法成为移民的屏障。

新加坡和文莱的外籍劳工主要来自东盟其他国家。新加坡从60年代末开始就面临劳动力短缺,而允许外籍劳工前去工作,以缓解劳工不足和本国劳工工资上涨的压力。据新加坡劳工部的统计,1994年外来劳工有30万人(1992年为20万),占就业总劳动力的将近20%。1996年外国工人达45万,占人口的12.5%。他们主要来自马来西亚和泰国,还有一些来自菲律宾和其他国家。

马来西亚尽管有不少技术人员和熟练工人到新加坡工作,但是他同时又从印尼、菲律宾和泰国吸引大量劳工。自80年代后期以来马来西亚失业率一直保持在3%以下的低水平。1987—1993年间,就业总人数年均增长3.9%,但是国内劳工只增长3.1%,其差额就是靠外籍劳工来填补。目前在马来西亚有大约两百万外籍劳工,外籍劳工占总劳动力的大约13%。外劳主要来自语言相通的邻国印尼,但是来自菲律宾的也越来越多。除了合法进入马来西亚的劳工外,还有几十万非法外籍劳工。因为从70年代以来马来西亚制造业快速发展,吸引了大量农村劳动人口到城市就业,农村橡胶园和油棕种植园因此只好雇用外籍劳工。外劳在种植园劳动的比重最大,其次在建筑业,这两部门合计占外劳的七成以上。在私人种植园工作的大约24万劳工中,近四成是外籍劳工,由此可见马来西亚种植园经济对外籍劳工的依赖程度。

80年代初泰国开始输出劳工,除了到新加坡的劳工不断增加外,还流往文莱和马来西亚。随着经济的快速发展,其劳力逐步呈现短缺,泰国从80年代末90年代初开始吸收外籍

劳工。大多数外籍劳工来自印支邻国。目前在泰国估计有近 100 万外籍劳工。由于捕鱼业和建筑业劳工不足最为严重，雇主要求政府放宽对外籍劳工流入的限制。因此，四个边境府获准有条件地使用缅甸劳工。但是由于本国劳力不足造成对外来劳工的严重依赖，非法劳工的数量不断增加。据报道，在泰国南部，从事深海捕捞的渔民近一半是缅甸劳工。

菲律宾是东南亚一个重要的劳工输出国，大约有两百万合法劳工在海外工作。印尼在海外的劳工原先主要集中在中东地区，但是自 70 年代以后，马来西亚的收入水平逐步高于印尼，这导致印尼劳工大量流入生活水平较高的邻国马来西亚。现在印尼到海外工作的劳工有大约三分之一在马来西亚和新加坡。

从近年来总的情况看，东南亚劳工跨国流动呈现以下两个特点：首先是女性劳工的比例不断上升。诸如电子和成衣等这些劳动密集型制造业部门的快速发展，对女工的需求大量增加。服务业、娱乐业的兴起，以及生活水平较高的国家对家庭女佣的需求增加，也促成女性移民的增加。菲律宾、泰国和印尼都输出大量女佣。其次是非法移民的数量不断增加。尽管有官方渠道可申请到异国工作，但是非法劳工仍然大量存在。这是因为输出国和接受国的正常渠道控制都很严，费用也较高，且手续繁杂。此外，进入接受国后合法外籍劳工没有改换职业和工作地点的权利，而通过非法渠道则较节省花费和申请的时间，选择职业和工作地点也较自由。比如印尼劳工申请出国要等候很长时间，并须缴交出境税。由于很难对非法劳工进行统计，所以尚无准确的数字。有些国家采取过大赦，所以在在大赦过后公布过非法移民的数量，比如 1992 年 6 月马来西亚大赦后公布的非法移民数为 45 万人，1994 年马来西亚估计，仅在马来西亚的印尼非法劳工就达 47 万。这些非法劳工生活环境恶劣、工资低下又无自我保护能力。运送印尼非法劳工到马来西亚的船只时常在马六甲海峡出事沉没，造成大批劳工丧生。外来劳工的失控已引起东盟国家的严重关注。

输入国对外籍劳工的政策

从短期来看，引进外籍劳工有利于缓解本国的劳动力短缺，雇用外籍劳工可支付较低的工资，从而降低生产成本，保持产品的竞争力。此外，劳工输入国比较容易根据本国经济发展的周期变化来控制劳动力的供需，也就是把外籍劳工视为国内劳动力的后备军。但是从长远来看，它也会阻碍经济的结构调整和转型。比如 70 年代末，新加坡对引进外国劳工放得较宽，这阻碍了结构调整和生产率的提高，使得产业结构不易从劳动密集型向技术密集型转变。同时，外劳的涌入也在一定程度上影响本国劳工的就业以及工资水平的提高（如泰国）。因此，外劳输入国普遍采取既利用又控制的方针。对于外籍劳工，他们根据不同情况采取区别对待：对有一技之长的技术人员和熟练工人优先批准和给予优待，而对非熟练劳工则采取临时雇佣的形式和数量控制。

新加坡虽然严重依赖外籍劳工，但是对其有严格的控制政策。政府允许熟练劳工长期居留，但是控制非熟练工人的流入，对非法外劳实施严厉的政策。无证外劳及其雇主一经发现都会受到惩罚。新加坡对雇佣外劳均课以一定费用，目的是避免企业因外来劳动力价格低廉而大量招募。新加坡政府清楚地意识到，从长远来看，解决劳力短缺的根本途径是提高本国的自动化水平和本地劳工的素质。

马来西亚的外劳政策常因经济形势和劳工需求的变化而调整。比如，1993 年禁止录用

新的非熟练外籍劳工，后来又解禁，1994年年初再次宣布禁止，但是内阁又经常批准一些“例外”。总的说来，对于到制造业部门的外来人员，马来西亚政府所规定的条件较为严格，例如要确保带进技术和不与本地人争就业和提升的机会。但是对种植园和建筑业部门引进劳工放得较松。到1994年9月，马来西亚政府共给56万多名外籍劳工发放临时工作许可证。这些工作许可证有效期两年，期满可延长一年。泰国政府对外劳也有严格的政策，它把外国人非法进入视为对国家安全的威胁。

在东盟国家中，马来西亚和泰国对付外来非法劳工最感困难，因为他们与邻国有很长的边境线。在印尼的东爪哇、苏门答腊西北部以及东部马来西亚，都有帮助劳工迁移的地下网络。泰国、缅甸、老挝和柬埔寨接壤。地理上的邻近使得劳动力的跨国流动成为轻而易举而又有利可图的事情。

问题与前景

在东南亚，外籍劳工问题已不只是接受国的国内问题，而是一个地区性的敏感问题。它涉及国家安全、交通、社会治安、环境和公共卫生（艾滋病和吸毒）、以及外侨的待遇和安全等一系列问题。比如对在国外工作的劳工的保护，已越来越引起劳工输出国的重视。但是，实施保护有不少具体困难。它涉及国际法、外劳所在国的国内法以及双边和多边协定等，而在国外只有靠外交代表机构负责处理此类事务，如1989年泰国一劳工非法进入新加坡而被判刑，以及1990年泰国16名劳工在新加坡因不明原因而死亡，均引起泰国国内的极大反响和泰国政府的直接介入。1991年在新加坡的一名菲律宾女佣因被判谋杀罪而导致两国外交关系的降格。非法劳工问题也已成为马印和马泰之间关系的敏感问题，因为马来西亚的非法外劳主要来自印尼，也有不少来自泰国。泰国政府曾经要求在泰非法劳工登记，并同意让其在泰国工作两年，以便缩小地下劳工市场的规模，减轻社会问题的压力，但是只有约40万人登记。其中主要障碍因素是从缅甸到泰国来的非法移民多数是在缅甸国内受歧视的少数民族，缅甸拒绝他们返回。据泰国国家安全委员会1997年提供的数据，缅甸在泰国的劳工达78万人。当前泰国经济陷于困境，泰国劳工与社会事务部正采取措施遣返缅甸劳工，以保证泰国工人的就业机会，缓解不断严重的失业问题。但是缅甸只承认目前在泰国的7700名缅甸移民。这就成为两国之间棘手的外交问题。

劳工的跨国流动也影响到有关国家的经济利益。以新马关系为例，新加坡和马来西亚的经济周期基本相同，当新加坡经济景气需要劳工时，马来西亚也缺少劳工，但是新加坡的高工资往往把马来西亚的劳工，尤其是技术工人吸引到新加坡，从而加剧了马来西亚的劳工短缺。新加坡经济陷入萧条时，又大量辞退包括马来西亚人在内的外籍劳工，因此增加了马来西亚的失业压力。

从发展趋势看，随着大东盟的建立，各成员国之间关系将不断密切。印支国家加入东盟和东盟自由贸易区计划的实施，东盟国家的资本、商品和劳工的流动会继续增加。湄公河流域的开发和其它基础设施的建设，也会使劳动力跨国流动的规模进一步扩大。现在东盟国家都已经意识到问题的严重性和开展合作的必要性。由于东盟国家之间的经济发展水平和生活水平差距较大，今后劳动力跨国迁移仍将是东盟面临的一大问题。尽管劳动力的区内自由流动在今后相当长的时间里还不大可能，但是，某些部门的技术人员的流动可能会比过去自由。特别是随着自由贸易区的

建立，商品、资金流动的增加，也必然带动人员的流动。印支国家和缅甸等较不发达国家的劳工将会更多地流向发达的邻国。而后者也需要这些劳工来从事繁重的体力劳动。因此，非熟练劳工的跨国迁移将不断增加，外劳的非法迁移仍不可避免。

东南亚劳动力跨国流动的规模将越来越大，它所带来的问题会越来越突出，对东盟和东盟自由贸易区将是一个挑战和考验。它的有效控制不是靠一个国家的单边行动所能解决的，但是，要达成双边协议又非易事。无论是劳工的接受国或输出国都从各自的利益考虑来制订各自的政策，因此，很难制订出符合双方利益、能为双方所接受的共同的政策措施。至今有关劳动力跨国有序流动的讨论主要集中在接受国，因为劳工迁移起因于接受方对劳动力的需求。实际上外劳问题的解决要靠输出国和接受国的共同努力。1993年底，马来西亚和印尼政府建立了联合委员会以期使印尼对马来西亚的劳力输出得以有组织地进行。在1994年亚太经合组织年会上，菲律宾总统拉莫斯特别提出海外劳工是地区性问题。泰国副总理素帕猜于1995年曾提出，东盟在劳工流动问题上尚无专门的条例，需要有这方面的协议。东盟作为东南亚的多边组织将不可避免地在在这方面有所作为，可是至今东盟在这方面的合作还远远落后于其它领域。当前只是一些研究机构和学者对合作取得一些共识，表示要加强情报资料的收集和分析研究。他们提议，首先要了解流动的规模、方向、特点和影响，以提出对各方有利的建议；其次是各国要增加透明度和公平对待移民；最后，从长远来说，应制订一系列必要的规章。

(作者单位：厦门大学南洋研究所)

[责任编辑：朱振明]

·小资料·

柬埔寨人民党

柬埔寨将于7月26日举行全国大选。这场大选关系到柬埔寨国家和民族的发展前途。目前，各党展开了激烈的角逐，力争在大选中获胜。其中，由洪森领导的柬埔寨人民党成为人们关注的目标。

柬埔寨人民党是从原柬埔寨共产党中分裂出来的一个政党。1975年柬共夺取政权后，内部矛盾加剧。韩桑林、洪森等人脱离柬共，成立了“柬埔寨救国民族团结阵线”，以后更名为“柬埔寨人民革命党”。1978年底越南入侵柬埔寨，此后，在越南的支持下成立了金边政权。1981年柬埔寨人民革命党召开五大，选举韩桑林为该党总书记。1991年柬埔寨人民革命党召开特别会议，在会议上决定将党名改为“柬埔寨人民党”，并选举韩桑林为人民党名誉主席，谢辛和洪森分别为党主席和副主席。会议通过了新的党纲和党章。1993年，在联合国主持下，柬埔寨举行全国大选。在大选中，人民党失利，奉辛比克党获胜。但控制政府和大部分武装的人民党拒绝交出权力。在联合国等国际组织和西哈努克的反复调停下，双方作出妥协。结果由奉辛比克党和人民党共同执政，奉辛比克党的拉那烈任政府第一首相，人民党的洪森任政府第二首相。1997年7月，人民党通过武力掌握了全国的权力，并罢免了第一首相拉那烈。今年5月人民党决定推选洪森为下届政府首相候选人。

(石松)