

东盟区域移民治理的规范演进及其影响

谢婷婷

[摘要] 移民的频繁流动一直是东南亚地区的重要特征，其中区域内国家间移民约占移民总量的 1/3，且非正规渠道移民占比尤高，这使得移民治理成为东南亚地区面临的重要挑战。作为区域性的重要行为体，东盟在区域移民治理中发挥着超越具体实践的规范性作用。规范的社会化是一个制度化和习惯化的过程，可以从话语和制度建设两个方面来审视规范的演进状态。因此，本文从政策文本和组织机构的变化详析东盟区域移民治理的规范演进，并根据其特点进行比较和分析，认为东盟区域移民规范呈现出国际化、本土化、多元性和实践性的特征。国际化是东盟区域移民治理规范的发展趋势，本土化是社会化的诉求。而以言语是否可接受和经验是否可行对东盟区域移民治理规范进行分析，可以发现实践进程中的多元性是移民规范在东盟区域动态演进的重要特征。在这一进程中，东盟起到了规范性力量的领导作用，强调多样性和包容性而非一致性，强调进程中的韧性，而不需要设定唯一的终点目标。因此，规范的社会化进程并不一定指向“言语可接受且经验可行”的终极内化，而是一种动态流动的进程状态。

[关键词] 东盟；区域移民治理；规范演进；国际化；本土化；多元性；实践性

[中图分类号] D814.1 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-6099 (2024) 03-0023-21

引言

根据国际移民组织的数据，全球国际移民的数量从 2000 年的 1.73 亿增加至 2022 年的 2.81 亿，国际汇款的金额也从 1280 亿美元增至 7020 亿美元，凸显了

[作者简介] 谢婷婷，华侨大学国际关系学院副教授。

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“西方国家智库涉疆舆论生产、国际传播策略及其应对研究”（23BCJ018）。

* 感谢“东南亚国家现代化与区域秩序构建”——第五届《东南亚研究》杂志论文工作坊与会专家对本文提出的建议，特别感谢陈志瑞教授的指导。当然，文责自负。

国际移民作为发展驱动力的重要性^①。随着全球化和区域一体化的进一步推进，全球性和区域性的移民流动现象愈加突出。尤其是在区域和次区域，由于地理位置的临近、宗教和社会文化的相似性等因素，国际移民流动性更为显著。移民的频繁流动也一直是东南亚地区的重要特征。根据联合国经社部 2022 年的数据，包括东帝汶在内的东南亚 11 国的人口数量 2022 年年中达到 6.5 亿^②，其中有 2360 万东南亚移民居住在原籍国之外，是劳工移民的重要来源区域^③。从流向上来看，虽然北美、欧洲和西亚国家是东南亚地区主要的移民目的国，但这 2360 万移民中约 710 万仍然留在东南亚地区^④，也就是说，东南亚区域内国家间移民大约占移民总量的 1/3。因此，区域内国家间移民成为东南亚移民治理的主要对象。

东南亚国家经济社会发展水平存在较大的差别，这既是促成移民流动的重要推动力，也成为区域移民治理面临较高挑战的主要原因。东南亚国家中，既有经济社会发展水平较高的移民接收国，如文莱、新加坡，也有缅甸、柬埔寨、印尼、老挝、菲律宾和越南等移民输出国，而马来西亚和泰国则既是移民接收国，也是移民输出国。这就导致东南亚国家之间利益的差异，也使得区域协调难度较大。双边劳工协议（Bilateral Labor Agreements, BLAs）或谅解备忘录（Memorandum of Understanding, MOU）是政府间处理劳工移民的重要方式。但是，不管是达成有约束力的双边劳工协议，还是达成无约束力、较不正式的谅解备忘录，都是非常漫长的过程，前提必须是双方国家都同意达成这样一个协议，而且需要双方国家经历持久的协商和谈判。而对于移民输入国来说，一旦与一国签订了这样的双边协议，就相当于打开了其他国家提出同样合理要求的阀门。所以，从某种程度上来说，移民输入国并不愿意进入这样的被动状态。目前，东南亚国家已就该区域内的移民问题缔结了许多双边协议。在这方面，菲律宾处于领先地位，签署了 13 项协议；其次是马来西亚，该国已与孟加拉国、中国、斯里兰卡、泰国、巴基斯坦、越南和印尼签署了谅解备忘录，规范劳工招聘流程和程序；柬埔寨、印尼、缅甸、菲律宾、泰国、东帝汶和越南都与韩国签署了谅解备忘录，以便雇用外国工人；泰国则与柬埔寨、老挝和缅甸签署了关于就业合作的双边谅解备忘录，并与柬埔寨和老挝签署了关于合作打击人口贩运的双边谅解备忘录^⑤。不过，这些双边协定却常常起不了作用。例如，2006 年东盟地区的经济力量整合趋势已经十分明显，即便在这种背景之下，印尼与马来西亚的谅解备忘录也没有

① IOM, *World Migration Report 2022*, Geneva, 2021.

② “Measuring Labour Migration in ASEAN: Analysis from the ILO’s International Labour Migration Statistics (ILMS) Database”, ILO, March 10, 2022.

③ Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, “World Population Prospects 2022”, Data Sources, UN DESA/POP/2022/DC/NO. 9.

④ Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, “International Migrant Stock 2020”, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, April 23, 2024.

⑤ “MOUs, BLAs and Declarations Related to Migration”, October 18, 2013, https://www.ilo.org/asia/areas/labour-migration/WCMS_161105/lang--en/index.htm

成功阻止印尼家政劳工在马来西亚受虐待现象的发生，导致印尼政府 2009 年决定停止输送家政工人到马来西亚。马来西亚为解决家政劳工稀缺的问题，转向了柬埔寨，而柬埔寨政府也在柬埔寨劳工受到虐待甚至致死事件发生后，于 2010 年同样做出了禁止输送劳工至马来西亚的决定。当然，问题并不仅仅在于移民输入国，移民输出国也承担相当部分的责任，因为在很多情况下，移民输出国的利益与输出劳工的利益也不一致，使得劳工移民只能依赖雇主的怜悯来保障其权利。

因此，双边劳工协议所能起到的作用并不大，地区性标准和规范的制定成为相对有效的解决途径。东盟各国越来越意识到建立区域机制来保护移民劳工权利的重要性，在该问题上开始逐渐形成共识。当然，也有不少批评认为东盟规范的核心取向是“不干涉内政”，而移民治理往往涉及成员国的内政问题，这就使得东盟在区域移民治理中效率较低。但不可否认的是，作为东南亚最重要的区域组织，东盟确实是区域移民治理的重要行为体，承载了区域移民治理的众多期望。从现有文献来看，国内学界相关研究对东盟移民治理的必要性及其对东盟共同体建设的作用^①、东南亚移民治理的现状和困境^②、东南亚移民治理“安全化”行动和“区域化”进程并存的发展态势^③等研究议题进行了分析，但是对于东盟区域层面的移民治理规范进程、机制及其影响少有论及^④。规范的社会化是一个制度化和习惯化的过程^⑤，可以从话语和制度建设两个方面来审视规范的演进状态。因此，本文将在分析东盟区域移民概况的基础上，对东盟政策文本和组织机构的发展演进过程进行追踪，分析东盟区域移民规范的特点及影响。

一 东南亚区域移民的发展趋势

1967 年东盟成立之后，区域内的国家间移民流动进一步加快。随着东盟一体化建设的发展和跨国交通便利化的提升，未来该区域移民数量将会不断增长。

首先，东南亚区域移民数量不断增加，且区域内国家间移民频繁，但各国移民情况差别巨大。如前所述，东南亚国家中，既有如文莱、新加坡等移民输入国，也有缅甸、柬埔寨、印尼、老挝、菲律宾和越南等移民输出国，而马来西亚和泰国则既是移民接收国，也是移民输出国。不仅如此，各国移民输出、输入的

① 陈松涛：《东盟一体化背景下的内部移民问题》，《学术探索》2015 年第 9 期；蒋琛娴：《东盟劳工移民治理及其对东盟共同体建设的意义》，《东南亚纵横》2019 年第 5 期。

② 农羽青：《东南亚低技术移民劳工人权治理困境的形成机制——以 COVID-19 疫情中的人权治理为例》，《东南亚纵横》2021 年第 4 期。

③ 吴琳：《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》2017 年第 5 期。

④ 指在区域、次区域或者跨区域层面达成的移民治理规范，因此是超越双边层面的移民治理，包括相应的组织机构、制度、规则、法律、协议等。

⑤ Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 11–12.

规模、构成和流向也不尽相同。如图 1 所示，东南亚的移民总量^①从 1990 年的 287 万一路攀升至 2020 年的 1061 万，其中来自菲律宾的移民就超过了 600 万，是全球移民率最高的九大国家之一^②。因此，东南亚国家对于国际汇款的依赖度比较高，尤其是菲律宾，作为世界五大外汇接收国之一，2019 年收到的国际汇款总额达到 352 亿美元，接近其国民生产总值的 1/10，2020 年以后受新冠肺炎疫情影响，虽然汇款增幅有所放缓，但 2023 年仍然增加至 400 亿美元^③。随着疫情过后就业市场的复苏，移民流动趋势会进一步恢复，从而带来更多的国际汇款。

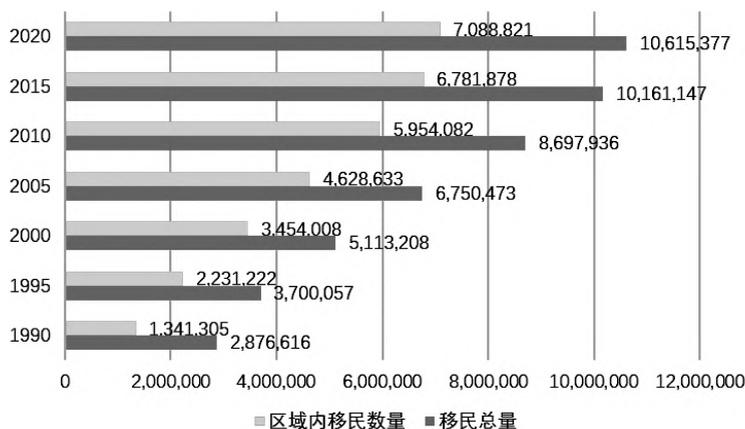


图 1 东南亚移民总量及区域内移民数量对比图

资料来源：笔者根据联合国数据库数据制作。参见 Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, “International Migrant Stock 2020”, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, April 23, 2024.

而区域内移民更是活跃，1990 年区域内移民数达到 134 万，占东南亚移民总量的 46.6%；到了 2020 年，区域内移民数量达到 708 万，不仅数量急剧增加，占移民总量的比例也达到了 66.7%。因此，区域内的移民流动是东南亚移民的一个显著性特征，而且随着东盟一体化建设的推进，区域内移民的流动趋势呈增长态势。

其次，东南亚区域移民的另一个显著性特征是以劳工移民为主，且相当一部分是通过非法渠道进行的，这也就意味着他们是东盟区域内最易受到伤害的移民群体之一。2015 年率先实现的东盟经济共同体进一步刺激了区域内移民的流动性，但与此同时东盟经济共同体并没有对低技术劳工移民的权利进行规定，只对技术移民和专业移民进行了保护。而由于东盟区域经济发展的特点，各国对低技术劳工的需求量庞大且不断增加。区域内的劳工移民流动主要呈两个流向特征：

① 此处的移民总量指的是在东南亚地区范围内的移民总数，包括来自世界各地的移民总数。

② Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, “International Migrant Stock 2020”, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, April 23, 2024.

③ World Bank Group, KNOMAD, “Leveraging Diaspora Finances for Private Capital Mobilization” *Migration and Development Brief 39*, Washington, DC, December 2023, p. 5.

一是以湄公河流域国家柬埔寨、老挝、缅甸和越南为主的移民输出国的移民目的国主要是泰国；二是马来半岛国家如文莱、马来西亚和新加坡则是印尼和菲律宾劳工移民的主要目的国。但劳工移民的组成也不尽相同，如马来西亚的农业和制造业高度依赖廉价劳工，该国的劳工移民多数为半熟练或非熟练工人，受教育水平较低；新加坡则因为生育率低，成为该地区第一个实施制造业和服务业外籍劳工输入政策的国家，大多数劳工为非熟练工人。在招聘过程中，私人中介机构参与其中并通过提供工作渠道和信息而赚取劳工的费用，而东盟却并没有很好保护劳工的基本权益。由于大量移民在非正规部门工作，低薪、缺乏保障、遭到系统性剥削和虐待的风险并存，还存在类似受到社会排斥和歧视、长时间工作和从事剧烈体力劳动，以及无法或有限获得基本必需品和公共服务（例如教育、医疗保健、卫生设施、住所、饮用水和食物等）的情况^①。以新冠肺炎疫情期间为例，东南亚移民遭受病毒感染的情况尤为严重，这通常是由于生活条件不足和拥挤造成的。截至2021年2月中旬，在新加坡总共59,800例病例中，90%以上是住在宿舍的外来工人^②。为此，新加坡政府通过限制外籍工人的行动来应对这一趋势。其他国家则对本国劳动力实施了限制，例如菲律宾连续数月禁止菲律宾护士和医务人员出国旅行。也有大量移民返回原籍国，如有超过30万菲律宾移民回国，导致2020年菲律宾国际汇款减少约5%，降至333亿美元。整个东南亚区域的国际汇款降幅甚至超过8%，汇款额从2019年的约769亿美元降至2020年的约704亿美元^③。而且据估算，居住在东南亚和太平洋地区的所有劳工中有19%是家政工人^④，这就意味着劳工移民中女性劳工的占比会偏高，而女性移民尤其容易遭受强迫劳动以及身体、精神和性虐待。2017年，东南亚区域劳工移民中女性数量占比超过50%^⑤。这也导致一些国家的女性移民多于男性移民，如泰国的移民中有61%是女性，马来西亚和老挝的女性移民比例也远高于55%^⑥。

此外，东南亚地区移民除了劳工移民之外，还有一部分是由于政治或环境因素、家庭团聚和教育需求等产生的。数据显示，直到2020年，该区域有超过290,000难民，其中大部分是来自缅甸的罗兴亚人，马来西亚、泰国和印尼承接

① “Internal Migration in Southeast Asia: Towards Better Inclusion of Internal Migrants; Key Messages & Recommendations”, UNESCO, Bangkok, 2018.

② “Measures to Contain the COVID-19 Outbreak in Migrant Worker Dormitories”, December 14, 2020, <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/measures-to-contain-the-covid-19-outbreak-in-migrant-worker-dormitories>

③ Manolo I. Abella I, S. K. Sasikumar, “Estimating Earnings Losses of Migrant Workers Due to COVID-19”, *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 63, No. 4, 2020, pp. 921 - 939.

④ *ILO Global Estimates of Migrant Workers and Migrant Domestic Workers: Results and Methodology*, ILO, Geneva, 2015, p. 28.

⑤ ASEAN Secretariat, “Women Migrant Workers in the ASEAN Economic Community”, UN Women, 2017. <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/06/women-migration-workers-in-asean>

⑥ Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, “International Migrant Stock 2020”, <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>, April 23, 2024.

了该区域 99% 的难民^①。而且，东南亚地区常发生地震、火山喷发、热带风暴和洪灾等自然灾害，也极易受到全球气候变暖的影响，由于气候变化等自然灾害导致的难民数量也会季节性或随灾难事件陡增。不仅如此，人口贩卖问题也是东南亚国家面临的重大挑战之一，除了马来西亚和新加坡，几乎所有东南亚国家都是人口贩卖的受害国。这些人口贩卖的受害者在东南亚地区大多从事所谓的“3D”（Dirty, Dangerous, Difficult，即肮脏、危险和艰难）工作，如国际海域的渔业、强制劳动的农场等。

总体来看，东南亚区域移民中，区域内的国家间移民数量占较大比重，是移民治理的主要对象。从构成上看，受经济机会差异、农村贫困以及完善的移民行业（包括移民代理、招聘人员、旅行提供商、移民官员）等拉动因素的影响，东南亚区域内的移民主体仍然是低技术劳工移民^②。除此之外则是技术移民、家庭移民、教育移民，及因自然或政治、社会原因导致的非自愿移民如难民和人口贩运受害者等。其中，女性劳工在低技术劳工移民中占比超过半数，人口贩运受害者中女性和儿童的比例也偏高。因为存在众多非正常渠道移民，弱势群体（包括低技术劳工、妇女和儿童等）构成较大的占比，东南亚区域移民治理需要更多聚焦于权利保护和促进的问题领域，这使得其区域移民治理规范逐渐接受国际规范中“权利导向”的人权规范内涵，存在一定的国际化特征。但是，这并不意味着该地区移民规范对国际规范的全盘接受，在移民规范的发展进程中，东盟区域移民治理规范还呈现出本土化、多元性、实践性的特征。下文将从东盟区域移民治理机制的现状和特点两个方面进行分析。

二 东盟的区域移民治理机制

为了实现东南亚区域有序的人员流动，20 世纪 90 年代末以来，许多致力于解决移民相关问题的规范框架陆续被提出，而东盟一直在这个过程中发挥着核心作用。当然，这一进程较为缓慢，也面临诸多挑战，加上东南亚国家对于“不干涉原则”和主权规范尤为看重，要达成区域层面的移民治理规范着实不易。正如上文所呈现的，东南亚区域内的移民问题如此复杂，使得东盟及其成员国不得不在接收国、输出国和地区框架里进行协调，以求达成一个各方都能够接受的移民治理框架。

（一）东盟区域移民治理机制的构建

东盟的政策制定模式仍然是以国家为中心，即东盟层面的政策文本及机构成立的决定权还是掌握在东盟成员国的手中，往往通过东盟领导人峰会进行决议，

^① “Migration Data in South-Eastern Asia”, May 31, 2023, <https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/south-eastern-asia>

^② “Internal Migration in Southeast Asia: Towards Better Inclusion of Internal Migrants; Key Messages & Recommendations”, UNESCO, Bangkok, 2018.

随后再通过部长级会议实施操作^①。因此，基于“不干涉原则”的“东盟方式”在移民治理问题上也依然采取协商一致的方式，造成其移民治理进展缓慢且不具备强制性的结果。从目前的制度建设成果来看，东盟的移民政策和组织机构在原则和机构从属上都主要集中在人权领域，更多地关注国际劳工的权利保护：政策文本所依据的法律基础主要是《东盟宪章》（*ASEAN Charter*）第14条、联合国相关文件、成员国法规和其他相关法律文件等；组织机构则是行政部门成立的相关委员会（未来预期可能成立东盟人权法庭）。

从政策文本的角度来看，2004年的万象行动计划（*Vientiane Action Plan, VAP*）是东盟人权保护规范的开端，该计划阐明了成员国对于推动和保护人权的承诺，是东盟政治与安全支柱的合作框架内容。2007年《东盟宪章》的出台进一步明确了对人权的承诺，并表明有必要建立一个东盟的人权机构^②。随后在2012年，《东盟人权宣言》（*ASEAN Human Rights Declaration, AHRD*）成为该地区重要的人权规范文本，由一般原则，公民及政治权利，经济、社会和文化权利，发展权，和平权，合作推广以及人权保护七个部分构成。这是东盟第一个专门保护人权的区域文件，但由于东盟本身的“软制度化”的特色，AHRD实际上也是一个“软法”，对于东盟成员国并无强制性的法律效果。由于各成员国对于人权的文化多元主义立场，各国对该人权宣言的解读也不尽相同。具体来说，目前东盟层面与移民治理相关的政策文本主要有：《东盟人权宣言》、《东盟保护和促进移民劳工权利宣言》（*ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 即宿务宣言*）、《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》（*ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, ACTIP*）。

除了规范性文件，东盟现有三个委员会是针对人权问题成立的实体机构：一是由《东盟宪章》第14条授权并于2009年成立的东盟政府间人权委员会（*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR*）；二是为了实施《东盟保护和促进移民劳工权利宣言》，由东盟成员国政府相关代表组成的东盟保护和促进移民劳工权利宣言实施委员会（*ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, ACMW*）；三是2010年成立的东盟促进和保护妇女和儿童权利委员会（*ASEAN Commission for the Promotion and Protection of Women and Children Rights, ACWC*）。首先，AICHR主要在经济安全和社会安全领域分别强调对东盟成员国公民在迁移和工作自由上的权利以及对国际劳工的保护。在设计理念上，AICHR是作为一个咨询机构成立的，机构的成员由相应国家提名，这就意味着AICHR很难具备独立性。其次，为推动2007年宿务宣言而建立的ACMW最为主要的任

^① I. Septiyana, “The Involvement of Indonesian Civil Society Organizations in the Policy Making Process of Migrant Workers Protection in ASEAN”, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol. 9, No. 1, 2019, p. 119.

^② Daniel Chua, Eddie Meng Chong Lim, *ASEAN 50: Regional Security Cooperation Through Selected Documents*, Singapore: World Scientific Publishing Company Pte. Limited, 2018, pp. 102–148.

务就是制定一个有约束力的东盟文件来实施保护、促进劳工移民的权利。该委员会的第一次会议于 2008 年 9 月 15-16 日在新加坡举行，确定了其职权范围，并拟定如下两个主要工作计划：一是打击人口贩卖的区域合作；二是形成一份东盟文件^①。最后，ACWC 则更多地从妇女和儿童权利角度关注打击贩卖妇女、儿童犯罪以及此类移民的权利保护。ACWC 和 AICHR 一样都是咨询机构，构成模式也很相似，但 ACWC 的成员更加多元化，除了来自东盟成员国政府代表之外，还包括非政府组织代表或学者等，而且，由于其关注的是妇女事务，因此女性成员占比更高^②。

在这三个主要人权机构的协调之下，东盟层面关于移民治理的问题既有外长、高级官员会议等形式的高级别探讨，也会有如法律、国防、移民、劳工、妇女等具体事务部门的协调会议（详见表 1）。

表 1 东盟层面处理移民治理问题的相关机构

名称	相关职能
东盟外长会议（AMM）、东盟高级官员会议（ASEAN SOM）	主要讨论移民议题方向性的问题和宏观政策制定
东盟地区论坛（ARF）	东盟地区论坛闭会期间，反恐怖主义和跨国犯罪问题闭会期间会议（ISM-TC/CT）可供东盟讨论如何与 17 个非东盟成员国、10 个对话伙伴国共同合作应对跨国犯罪和反恐问题，其中涉及移民相关问题
东盟法律部长会议（ALAWMM）	预防跨国犯罪合作，促进东盟框架内全方位的法律合作
东盟打击跨国犯罪部长级会议（AMMTC）	探讨人口贩运等跨国犯罪话题，并通过一些应对措施
东盟打击跨国犯罪高官会（SOMTC）、东盟移民局长及外交部领事处官员会议（DGICM）	SOMTC 主要审查已提出的行动计划，以确定进一步实施的方向，同时，针对区域跨国犯罪趋势，尤其是基于 SOMTC 合作框架下的各个领域交换意见和分享最新情况；DGICM 是 1997 年 12 月通过《东盟跨国犯罪宣言》时创立的成员国民移局长和外交部领事局长的年度会议，旨在讨论和协调移民和领事事务方面的区域合作
东盟劳工部长会议（ALMM）、东盟高级劳工官员会议（SLOM）、东盟保护和促进移民劳工权利宣言实施委员会（ACMW）	讨论劳工移民权利等相关问题

^① 2008 ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers Work Plan, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/12/2008-ACMW-Work-Plan.pdf>, May 1, 2024.

^② S. Petchamesree, “ASEAN Human Rights Mechanisms”, in G. Oberleitner ed., *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, April 25, 2018, https://doi.org/10.1007/978-981-10-4516-5_20-1, pp. 1-24.

(续表)

名称	相关职能
东盟社会福利和发展部长级会议 (AM-MSWD)、东盟社会福利和发展高级官员会议 (SOMS WD)、东盟妇女委员会 (ACW)、东盟促进和保护妇女和儿童权利委员会 (ACWC)	促进社会福利和妇女、儿童权利保护
东盟政府间人权委员会 (AICHR)	讨论人权特别是涉跨国移民的人权保护和促进

资料来源：笔者根据相关资料整理。

除表 1 所列之外，东盟与各国妇女儿童、人权、非法人口交易等相关部门，以及联合国等国际组织在这些领域的对话和合作常常也涉及移民权利保护和促进的内容。除了这些自上而下的治理路径，东盟地区还有一类非常重要的区域移民治理参与主体，即民间社会组织，每年与东盟峰会同步举行的东盟民间社会大会/东盟人民论坛 (ASEAN Civil Society Conference/ASEAN People Forum, ACSC/APF) 也是讨论东南亚区域移民治理非常重要的平台。可以看到，东盟作为一个区域层面的治理主体，其制定的移民治理规范及其相关机构具有很重要的领导作用，充分发挥了自上而下的区域治理功能。而民间社会组织积极参与构成的自下而上的治理则给予该区域移民治理规范更加多元化的色彩，为东盟作为区域组织所不能承担的言语和实践提供了可供选择的出口，这一点将在下文进一步论及。

(二) 东盟国家与跨区域移民治理议程

除了东盟作为整体呈现出来的区域移民治理框架之外，东南亚区域移民治理也以次区域或跨区域（如“东盟-”、“东盟+”或两者混合^①）模式进行（见表 2）。

表 2 东南亚次区域或跨区域移民治理进程

进程名称	性质	参与国	内容
东亚峰会	跨区域合作平台	东盟 10 国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰、俄罗斯和美国	推动建立东盟和东亚经济研究所，其议题涉及移民治理问题
亚欧会议	亚洲和欧洲间重要的跨区域政府间论坛	东盟 10 国、东盟秘书处、中国、日本、韩国、蒙古、印度、巴基斯坦、欧盟成员国及欧盟委员会等	通过亚欧会议中的移民管理总干事会议对移民治理问题进行讨论

^① “东盟-”是指尚未准备好的东盟成员国可以不加入，从而不会因为“东盟方式”的“协商一致”要求而无法推进；“东盟+”则是有该区域之外的其他国家加入。

(续表)

进程名称	性质	参与国	内容
亚欧劳工移民对话	亚洲和欧洲跨区域劳工移民问题对话平台	印尼、菲律宾、泰国和越南是参与国，马来西亚是观察员	关于促进亚洲与欧洲联盟区域间和区域内移民管理的战略交流
联合国亚洲和太平洋区域移民网络	隶属于联合国《安全、有序和正常移民契约全球》框架，是联合国移民网络在亚太地区的平台	柬埔寨、印尼、菲律宾和泰国是该契约在亚太区域推行的“支持国”	支持其成员国践行《安全、有序和正常移民全球契约》的 23 个目标
大湄公河次区域国家合作反拐计划	大湄公河次区域的高级别政策对话	柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国、越南	通过信息交流、协调和联合行动打击人口贩运、移民偷运和强迫劳动
巴厘进程	政策对话、信息共享和务实合作的区域论坛	印尼、马来西亚、缅甸、菲律宾、泰国和越南参加了巴厘进程特设小组	解决与走私、贩运和相关跨国犯罪有关的实际问题，包括信息交流、情报和成功经验、执法合作、保护和庇护问题以及提高对人口贩运问题的重视
阿布扎比对话	关于劳工移民的自愿且不具约束力的政府间磋商进程	由科伦坡进程 10 个成员国（其中包括印尼、菲律宾、泰国和越南）以及 6 个海湾目的地国和马来西亚组成	通过多边对话与合作，共同制定与劳动力流动相关的规划、实施和报告，有助于确保会员国建立伙伴关系，采用最佳做法，并相互学习经验
科伦坡进程	亚洲地区临时合同工管理的区域性对话平台	柬埔寨、印尼、菲律宾、泰国和越南是参与国	海外就业和合同工区域协商进程的重点领域是为劳工移民提供保护和服务、优化有组织劳工移民的效益、能力建设、数据收集和国家间合作
全球移民与发展论坛	自愿、非正式、无约束力和政府主导的进程	印尼、菲律宾和泰国都属于全球移民与发展论坛指导小组	重点关注国际移民及其与发展的相互联系
孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议	由孟加拉湾附近 7 个成员国组成，是部门驱动的次区域合作组织	孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、斯里兰卡、缅甸和泰国	旨在加强从经济到社会问题等 14 个领域的合作，其中包括公共卫生、贫困评估、旅游和运输、反恐和跨国犯罪（包括人口贩运和非法移民问题）

资料来源：笔者根据相关资料自制。

可以看到,东南亚地区国家参与的跨区域移民治理进程形式多样,既有所有东盟国家都参与的,也有部分区域国家参与的(如大湄公河次区域、孟加拉湾合作、科伦坡进程等),也有更大地域如亚洲、欧洲、大洋洲或美洲国家参与的。这些移民治理进程涵盖的范畴也较为广泛,基本包含了国际移民治理涉及的主要问题和趋势性讨论。但可以明确看到的是,这些移民治理进程在实践性上还有所欠缺,主要原因是“不干涉原则”仍然是东盟地区的主流规范,各国政府都小心翼翼地不干涉彼此的国内问题,而移民治理相关事务牵涉到国家主权的部分范畴,这就使得东盟区域移民治理问题颇为复杂和敏感。因此,各国在移民治理方面寻找共同点并不是一件容易的事,对于是否参与具有约束力的区域框架自然犹豫不决。再加上该地区内移民问题异常复杂,输出国、接收国、中转国三种国家类型并存,甚或有些国家兼具输出、接收或中转的多重角色,彼此的利益纠葛和冲突更是突出。区域层面的移民治理框架确实是东盟区域重要的制度建设,但不可否认的是,东盟区域移民治理仍然存在不少缺口,其能够覆盖和保障的移民权益比较有限。

三 东盟区域移民治理规范的特点和影响

从20世纪60年代成立至今,东盟作为一个区域规范性力量的存在益发重要,其在区域移民治理问题上的规范演进和变化也呈现出独特之处:既有国际化的发展趋势,也因应东盟地区社会背景知识和文化的诉求进行了规范的本土化改造;而实践进程中的多元性使得东盟区域移民治理规范演进呈现出动态的特征,并且可从经验可行(empirically available)和言语可接受(linguistically acceptable)两个维度对东盟区域移民规范的内化层级进行分析。东盟区域移民规范的多元性及实践性表明,“言语可接受且经验可行”并非规范社会化的终极内化状态,也并不意味着一定要走向终极状态后,规范治理才有所成效。

(一) 国际化

东盟对于区域移民的治理大量吸收和借鉴了国际移民规范和准则,其核心特征就是对于“人权”工具和相关规范的采纳。作为一个区域整体,东盟成员国同意遵守1948年《世界人权宣言》和1933年《维也纳宣言和行动纲领》中关于人权的要求,也加入了一些国际人权公约。目前,所有东盟成员国都加入的人权公约有:《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》,也都加入了联合国人权理事会的普遍定期审议。不过,这些具有普遍性的人权规范在东南亚地区并没有与国际移民治理必然地结合在一起,东盟对国际移民规范的“人权”话语接受是一个渐进的过程。

1967年《曼谷宣言》宣布东盟建立之时,其宗旨和目标中并没有与人权问题相关的任何内容,在此后的一体化进程中也一直对人权问题持谨慎态度,相比较而言,经济发展和政治合作的诉求一向更为显著。直到20世纪90年代,东盟

一体化进程加速，政治安全共同体、经济共同体和社会文化共同体成为其三大支柱，人权才开始成为东南亚地区合法化和制度化的重要话语组成。在经济共同体的建设中，技术工人在区域内的自由流动显得尤为重要；而社会文化共同体建设则进一步呼吁保护和促进人权，尤其是包括劳工移民在内的弱势群体；政治安全共同体建设对于保障和促进劳工移民的法律、规制、政策等的推进都有明确的诉求。很显然，三大支柱的建设对于东盟共同体都非常重要，但相对于经济共同体建设中对技术工人的诉求和关注，人权要素越来越成为东盟区域移民治理的着力点。

2007 年的《东盟宪章》作为东盟成立 40 年来第一份具有普遍法律意义的文件，在移民治理规范的国际化上具有里程碑意义，明确了在东盟共同体建设中，人权是重要的组成部分：人权、民主、法治和善治是东盟的关键原则，并呼吁成立东盟人权机构^①。《东盟宪章》第 1 条“宗旨”强调，在充分考虑东盟成员国权利与义务的同时，强化民主，促进良政与法治，并促进和保护人权与基本自由；第 2 条将“尊重基本自由，促进和保护人权，以及促进社会正义”列为东盟的 15 项原则之一，由此奠定了东盟开展人权活动的法律基础。随后一系列蓝图、行动计划开始对此进行设计和安排，并于同年通过保护和促进劳工移民权利的宿务宣言。以此为基础，东盟建立了劳工论坛，推动宣言的进一步落实，并在 10 年后（2017 年）将该宣言修订为《东盟关于保护和促进移民劳工权利的共识》（*ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*），通常也称为“东盟共识”或“马尼拉共识”。相较于宿务宣言对劳工移民权利的一般性阐释，“东盟共识”进一步阐述了劳工移民家属的权利，也对东盟成员国的义务进行了拓展，实践上则由“行动计划 2018—2025”（*Action Plan 2018-25*）来指导。

2012 年，东盟通过《东盟人权宣言》，该宣言更具普遍性地强调了促进和保护公民权利、政治权利、经济权利、社会和文化权利的东盟意愿，也呼吁各成员国在人权问题上进行合作。2015 年达成《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》（*ACTIP*）是一个专门针对人口贩运问题的地区政策文本，是打击人口犯罪的地区合作依据，其基本的要素内涵其实就是人权导向。*ACTIP* 的条约规定与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及《打击人口贩运议定书》（即《巴勒莫议定书》）在规范逻辑上是一致的，都强调基于“剥削”的人口贩运的广泛定义，以及将人口贩运定为犯罪的必要性，并将与人口贩运相关的洗钱、妨碍司法和腐败定为犯罪，探讨在打击人口贩运问题上的普遍管辖权的可能性，在预防措施、跨境合作、保护受害者（如受害者身份认证、医疗和其他援助、安全遣返、有效执法）、没收罪犯的资产以及司法互助等方面进行合作等等。

除了这些政策文本，东盟还成立了包括东盟人权委员会、东盟促进和保护妇女儿童权利委员会、东盟保护和促进移民劳工权利宣言实施委员会在内促进人权的三大机构，标志着东盟区域专司人权促进与保护职能的机构开始出现，东盟区

^① ASEAN, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

域人权保护运动步入快车道，在相当程度上实现了与国际移民规范的接轨，接受了从“人权”规范的角度对移民问题进行治理的话语阐述和经验实践。

（二）本土化

移民治理问题之于东盟共同体建设的重要性是不言而喻的：在政治安全共同体建设中，保护人权原则是重要的价值观与原则建构；在经济共同体建设中，移民流动是东南亚国家非常重要的“多代减贫战略”^①；对于社会文化共同体建设，保护移民权利隶属于促进社会公正与公民权利这一要素。但是，基于此所进行的规范实践并非完全与以“人权”视角来进行移民治理的国际规范一致，在东南亚地区背景知识和主流规范的互动中形成了其独特的本土化特征。

如前述提到的《东盟人权宣言》，虽然承袭了国际人权规范中关于人权观念、一般原则、权利范围和权利限制等方面的内容，在序言中也明确“进一步重申我们对《世界人权宣言》《联合国宪章》《维也纳宣言和行动纲领》以及东盟成员国已加入的其他国际人权文书的承诺”^②，甚至连某些实体权利条款都原封不动地复制《世界人权宣言》《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会及文化权利国际公约》等国际人权文件的规定^③，但其与国际规范中所谓普适人权标准并不完全一致。在结构上，《东盟人权宣言》不仅有通常人权宣言所具有的序言和实体权利清单，而且还有像《世界人权宣言》那样专门阐释人权观念、人权实施方式等方面内容的“一般原则”^④，而且这不只是内容上的区别，这部分文本很明确地体现了东盟国家在对待人权问题上所持的基本观念和态度。如“一般原则”第7条规定：“所有人权都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的。本宣言中的所有人权和基本自由必须以公平和平等的方式，在同等基础上同样受到重视。同时，考虑到不同的政治、经济、法律、社会、文化、历史和宗教背景，必须在区域和国家背景下考虑人权的实现。”^⑤很明显，在肯定国际规范对人权的主流认识基础上，即人权普遍性和不可分割性的一面，东盟还进一步强调人权标准的相对性和特殊性，强调东盟共同体的建设是一个包容性、多元的共同体，也在某种程度上为东盟成员国根据本国的国内司法制度进行在地化提供了解释的空间。

国际社会对东盟的批评往往聚焦于其与国际人权标准的不一致之处，认为这给有关国家限制乃至剥夺国际人权规范规定的具体权利打开了方便之门。但不可否认的是，《东盟人权宣言》是目前为止全世界范围内容最为全面的人权宣言之

① IOM, *World Migration Report 2020*, Geneva, 2019

② ASEAN Human Rights Declaration, November 19, 2012, <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>

③ 毛俊响、党庶枫：《亚洲区域内人权保护的新动向：〈东盟人权宣言〉评析》，《西部法学评论》2014年第3期。

④ 黄金荣：《人权“亚洲价值观”的复活？——评〈东盟人权宣言〉》，《比较法研究》2015年第2期。

⑤ ASEAN Human Rights Declaration, November 19, 2012, <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>

一，某些方面甚至大大超越了《世界人权宣言》及其他国际人权文书的规定。例如，对于权利范围的规定，除了公民权利、政治权利和经济、社会、文化权利等传统人权之外，还明确纳入集体权利如发展权、和平权。这些权利即使是在全球性国际人权公约层面都没有得到完全明确的确认。比如，发展权只得到联合国 1986 年《发展权宣言》、1993 年《维也纳宣言和行动纲领》的明确确认；和平权只在 1984 年联合国大会通过的《人民享有和平权宣言》中被倡议，但并不作为人权标准。相对地，《东盟人权宣言》第 35-38 条都在阐述发展权与和平权是“每个人”以及“东盟各民族”享有的权利。除此之外，在某些权利条款的内容上，《东盟人权宣言》也比《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》等国际性人权公约有更进一步的要求。如宣言第 4 条“妇女、儿童、老年人、残疾人、劳工移民以及弱势和边缘群体的权利是人权和基本自由不可剥夺、不可分割的组成部分”就扩展了《世界人权宣言》的规定。第 13 条在《世界人权宣言》禁止奴役条款之上增加了“任何人……也不得遭受人口走私或贩运，包括出于贩运人体器官的目的”的规定。第 28 条关于适当生活水平的条款则比《世界人权宣言》更加明确地罗列了以下权利：获得充足和负担得起的食物、免于饥饿以及获得安全和营养食物的权利；衣着权；获得充足和负担得起的住房的权利；获得医疗保健和必要社会服务的权利；享有安全饮用水和卫生设施的权利；享有安全、清洁和可持续环境的权利^①。

当然，东盟区域移民规范中也有不及国际人权规范之处。比如《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》，其内容并不包含国际移民规范往往会涉及的国际难民保护问题。考虑到大多数东盟成员国都不是 1951 年《关于难民地位的公约》的签约国（东盟 10 国中只有柬埔寨和菲律宾是签约国），这一点自然就不足为奇。前述提到的东盟人权委员会、东盟促进和保护妇女儿童权利委员会、东盟保护和促进移民劳工权利宣言实施委员会三大促进人权的机构，在促进和保护人权的行动上更偏重于“促进”（promotion），而不是“保护”（protection）。比如，他们可以举办研讨会、进行教育和研究，但是却无权受理申诉、提供救助或呼吁追究刑事责任。

因此，基于人权导向的东盟移民治理规范并不追求地区的高度一体化，而是在保持多样性的前提下，推进协商与合作，具有鲜明的本土化特色。这也是为什么《东盟人权宣言》将“促进和保护人权的合作”视为与“一般原则”、“公民权利与政治权利”同等重要的组成部分，这是其他国际人权文件没有涉及的问题，体现了东盟地区对于合作的强调。

（三）多元性

东盟区域移民治理规范的层级是多元的，或者说，存在规范内化的不均匀状态。从现有东盟区域移民规范的演进来看，不同层级、不同领域的移民规范

^① ASEAN Human Rights Declaration, November 19, 2012, <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>

进程存在很大的差异，在参与主体、治理区域范围等方面都具备多元性。如前述提到的国家、东盟、民间社会组织、非政府组织、次区域或跨区域组织等都是该区域移民治理的重要参与方，也呈现和构建了包括双边、次区域、“东盟-”、“东盟+”、跨区域等多个层次的移民治理框架。但是，笔者认为，东盟区域移民治理规范的多元性特征更显著地体现在规范本身的分层上。现有的规范内化研究通常将规范的传播和最终内化作为终极目标——既是言语可接受的，也是经验可行的。但是，现实中的规范传播进程往往并非一路直进的路径，在东盟区域移民规范中，有的是言语可接受但经验不可行的，有的则是言语不可接受但经验可行的。而且，规范发展的进程也不一定最终导向“言语可接受且经验可行”的终极内化状态。但是，这并不意味着这样的规范进程是毫无意义的，在实践中仍然在磨合、推进规范的“东盟方式”就具有特殊的意义。本文从言语可接受和经验可行两个维度对东盟区域移民规范内化层级进行了划分（见表3）。

表3 规范内化层级类别

	言语可接受的	言语不可接受的
经验可行的	可接受且可行的规范，通常被认为是规范内化的终极态，是社会公共话语和实践的一部分，因为社会成员可以对由此规范产生的行动或政策提供“话语解释”，也可以就相关话语进行社会动员	在社会公共话语中无法进行讨论并取得共识，与现有的公共规范存在互相矛盾或不可兼容之处，但在经验层面可以通过自下而上的社会组织行动进行实践
经验不可行的	在公共话语中是可以被讨论的，但是在经验上由于各种原因无法实践和执行	既不可行也不可接受的想法，属于社会禁忌，处于社会无意识状态

资料来源：笔者自制。

例如，对于东盟来说，人口贩运通常被视为影响地区稳定和发展的重大问题，也通常与恐怖主义和其他有组织犯罪相互勾连。因此，东盟地区论坛通常是讨论和商议此类规范的主要平台，与此相关的制度规范也被归类为跨国有组织犯罪的合作框架之内，依据为《巴勒莫议定书》^①。从这个角度来说，与人口贩运相关的移民治理规范确实是“言语上可接受的”，东盟层面相关的政策文本主要有如下四个：第一个是1997年第一次东盟跨国犯罪问题会议通过的《东盟跨国犯罪宣言》（*ASEAN Declaration on Transnational Crime*），该宣言就第29届和第30届东盟部长级会议讨论的犯罪问题（包括非法移民和贩卖人口）达成一致意见，同意至少每两年举行一次会议，讨论跨国犯罪问题，以及在双边和多边框架内就法律援助达成共同协议的必要性^②。第二个是第六届东盟峰会通过的《1998年河

^① 东盟十国都已经加入，但文莱、老挝和缅甸尚未批准。参见 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en，2024年7月8日。

^② *ASEAN Declaration on Transnational Crime*, Manila, December 20, 1997, https://asean.org/?static_post=asean-declaration-on-transnational-crime-manila20-december-1997

内宣言》，该宣言第 26 条对特殊犯罪和人口贩运问题进行了明确阐述^①。第三个则是 2004 年的《东盟反对贩运人口特别是妇女和儿童宣言》（*ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children*），该宣言提到解决人口贩运问题的一些努力，如建立联络点网络、加强官方移民文件的一致性、分享关于移民的观点和信息、加强边境管制、对受害者的人道主义保护以及对肇事者采取强制行动等^②。第四个是 2015 年在马来西亚签署的《东盟打击贩运人口特别是妇女和儿童公约》，该公约的实施还得到了“东盟反对贩运人口特别是妇女和儿童行动计划”（*ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*）的技术支持^③。在实践层面上，相关处理人口贩运的东盟机构则主要是 AICHR、ACWC 和 ACMW，以此为指导，落实到国家层面则是由相关国家政府建立相应机构来负责此类事务，例如印尼的妇女儿童保护综合服务中心、马来西亚的人权委员会、新加坡的人口贩运问题机构间工作队、泰国的打击人口贩运特别工作组、老挝的国家打击人口贩运指导委员会。除此之外，其他如文莱、柬埔寨、越南和缅甸则没有在国家层面做出重大努力来解决人口贩运问题。目前东南亚地区对于人口贩运的治理机制主要聚焦于预防和打击，高度重视通过将人口贩运行为定为刑事犯罪来进行预防。为此，各国分配了大量资源来建设打击人口贩运犯罪的能力，也致力于严惩罪犯，但没有更多关注保护人口贩运受害者的权利——这实际上是能够有效打击人口贩运的更重要因素。保护被贩运人口权利不仅仅局限于个人的人身安全，还包括获取合法援助和保护、获取健康保障和临时避难所以及后续的遣返和融入社会等援助。不过，总体来看，关于人口贩运问题的规范话语及实践都属于言语可接受且经验上可行的。

言语上不可接受而经验上却在推进的案例，笔者认为难民问题可以归为其中。截至 2020 年年中，东南亚区域有超过 29 万难民和寻求庇护者，马来西亚（179,073 人）、泰国（98,525 人）和印尼（13,515 人）收容了该区域 99% 以上的难民和寻求庇护者^④。其中大部分是来自缅甸的罗兴亚人，有超过数千名罗兴亚难民死亡，超过 20 万人逃亡至邻近国家如孟加拉、尼泊尔、泰国、马来西亚和印尼，迄今为止都是无国籍群体，被社会排斥和边缘化，更妄论人权的保障^⑤。但是在区域层面，AICHR 或 ACMW 等东盟人权机构都没有对罗兴亚问题表达过关

① *Ha Noi Declaration of 1998*, December 16, 1998, <https://www.asean.or.id/686.htm>, 2024 年 7 月 8 日。

② *ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children*, <https://asean.org/asean-declaration-against-trafficking-in-persons-particularly-women-and-children/>, May 23, 2024.

③ *ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Convention-Against-Trafficking-in-Persons-Especially-Women-and-Children-Plan.pdf>, June 1, 2024.

④ “Global Report on Internal Displacement 2020”, International Displacement Monitoring Centre (IDMC), Geneva, April 28, 2020.

⑤ A. Perla & Y. Ullah, “Time to Act: Rohingya Voices”, *Museum Management and Curatorship*, Vol. 34, No. 6, 2019, pp. 577-594.

注。迄今为止，东盟地区关于难民问题的规范只有1966年通过的《关于难民地位和待遇的曼谷宣言》及其2001年的最终修订版，但这是一项没有约束力的声明，也没有被纳入国家立法实践。不过，有迹象表明，东南亚一些国家国内层面的发展正在改变忽视难民问题的情况^①。与此同时，印尼、马来西亚政府通过东盟推动了一系列区域措施，如2016年，印尼试图在缅甸召开的东盟外长会议上就罗兴亚问题达成调解，这主要是因为其国内穆斯林群体对罗兴亚难民的支持^②。同样，马来西亚也是个穆斯林人口占主体的国家，也试图通过伊斯兰合作组织会议来解决罗兴亚问题。除此之外，其他东盟成员国对罗兴亚问题则仍然比较敏感。从规范层面来看，这涉及缅甸政府的“国内事务”，在东盟“不干涉原则”之下，成员国的主权优先原则使得其他成员国很难干预缅甸的国内事务。从地区实践层面来看，难民事务仍然没有被纳入巴厘进程，有学者认为，很大程度上是因为，从2012年开始，受澳大利亚主导的巴厘进程重点集中在打击人口贩运和非正常移民问题，对于难民问题的处理非常谨慎^③。因此，东盟在这个问题上只能通过非政府渠道来提供人道主义援助，导致至今罗兴亚难民问题的处理都主要限制在跨国民间社会的行动上：民间社会组织成功地引发了国际社会对罗兴亚难民所面临的严峻人权危机的关注，也由此开辟了人道主义援助的渠道，比如民间社会组织网络东盟人权议员（ASEAN Parliamentarians for Human Rights, APHR）敦促国际刑事法庭就罗兴亚问题对缅甸政府进行调查^④。

东盟作为一个区域性行为体在移民治理上就人口贩运和劳工移民形成了一系列政策文件和机构组织，既是言语可接受，也是经验上可行的。但是在罗兴亚难民问题上，东盟成员国并没有达成共识，基本上呈现出“言语上不可接受”但实践层面通过自下而上的社会组织行动推进的状态。

（四）实践性

东盟区域移民治理的多元性，是在东南亚背景知识和文化基础上的实践中呈现的，而这种实践遵循的是一种“东盟方式”的缓慢但坚定的探索式进程。在人口贩运和难民问题上，该区域的移民治理规范尚可基本清晰地分别划入到“言语可接受且经验可行”和“言语不可接受但经验可行”的框架，但劳工移民治理规范则并不能完全划归为“言语可接受但经验不可行”范畴。

东盟对劳工移民的保护稍晚于人口贩运，1995年的《东盟服务业框架协议》才将劳工流动纳入框架之内，随后2012年《东盟自然人流动协定》对此进行了重申。这些协定与投资和业务流挂钩，为的是促进临时流动的高技术专业人员，并且需要得到一系列相互认证协议的支持，但哪怕是关于技术人员流动的协定的

① S. Moretti, “Contested Regionalism in the Asia-Pacific: The Case of the Bali Process and the Protection of Refugees”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 48, Issue 12, 2022, pp. 2855–2872.

② A. Sharma, “How South Asia Is Failing Its Rohingya Challenge”, December 2, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/how-south-asia-is-failing-its-rohingya-challenge/> 2017

③ P. Mathew and T. Harley, *Refugees, Regionalism and Responsibility*, Cheltenham: Edgar Elgar, 2016, p. 12.

④ “International Parliamentary Inquiry for Myanmar”, <https://aseanmp.org/>, June 24, 2024.

执行也非常有限，这就意味着这些协定几乎没有触及东盟地区广大的非正式移民。区域层面的移民治理主要伴随着 2007 年《东盟宪章》的诞生才逐步展开。随着东盟共同体建设的推进，工人流动自由化（特别是熟练劳动力的自由流动）将为东盟成员国带来相当的优势，因为它们开放劳动力市场准入时，将增加流向输出国的汇款流量，并有助于解决输入国的劳工危机^①。目前，有三个劳工移民相关的区域性政策文件：2007 年的宿务宣言、2007 年东盟社会文化共同体蓝图（ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint）和 2017 年的“东盟共识”。宿务宣言是东盟第一个关于劳工治理的政策文件，该文件参考了多项国际公约，如保护移徙女工的《消除对妇女一切形式歧视公约》和保护儿童免遭经济剥削的《儿童权利公约》等，分为原则、接收国义务、输出国义务以及东盟在劳工移民保护方面的承诺四个部分。当然，和其他东盟政策文件一样，该宣言的实施高度依赖接收国的意愿，也不包含对无证移民的保护。但不管如何，该宣言推动了参与成员国共享劳工移民数据，改善输出国和接收国的相关政策安排，并宣布东盟将继续推进保护和促进劳工移民的权利^②。东盟社会文化共同体蓝图的社会保护特殊议程对劳工移民的保护进行了阐述：将劳工移民的保护列入公平和社会权利议程中，加强女性劳工移民保护合作，也重申了宿务宣言中关于 ACMW 的运行及将东盟移民劳工论坛（ASEAN Forum on Migrant Labor, AFML）制度化的要义^③。2017 年第 31 届东盟峰会上签署的“东盟共识”也是宿务宣言的后续文件，两者的区别在于，2007 年的宿务宣言只包含对各国政府的一般性呼吁，而 2017 年的“东盟共识”更进一步阐述了行动计划，并就各国对共识的实施和成效进行经验分享，也明确了对无证劳工移民的保护。该共识一共 62 条，分为接收国义务、输出国义务、东盟共同承诺以及修正条例等四个部分^④。可以看到，“东盟共识”对所有劳工移民一视同仁，且考虑到了家庭团聚的问题。但“东盟共识”仍然是“软法”，不具有强制性的约束力。

在机构层面，发挥最重要作用的东盟人权机构是 ACMW，因为它的任务就是确保宿务宣言的实施，并完善保护和促进劳工移民权利的相关区域文件。为了确保宿务宣言的实施，ACMW 每年都举办东盟移民劳工论坛，将政府、雇佣方和劳工移民三个利益方聚集到一起，东盟秘书处及国际组织如国际劳工组织（ILO）、国际移民组织（IOM）、联合国妇女署（UN Women）等都参与该论坛。除此之外，ACMW 还推动民间社会组织起草劳工移民权利保护的区域性文件，并在

① Fernando T. Aldaba, “Migration Governance in the ASEAN Economic Community”, in G. Battistella ed., *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Springer Verlag: Dordrecht, 2014, pp. 197-224.

② ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Worker, <https://webapps.ilo.org/dyn/migpractice/docs/117/Declaration.pdf>, June 24, 2024.

③ ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-19.pdf>, June 24, 2024.

④ 2017 ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/11/ASEAN-Consensus-on-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Migrant-Workers.pdf>, June 25, 2024.

2017年正式成为东盟认可的一项共识，即上述提到的“东盟共识”。ACMW还组织了一系列帮助归国劳工重返社会的项目，研究接收国和输出国对劳工移民的需求和供给情况以及东盟国家对劳工移民的社会保障，并与AICHR一起组织了一系列劳工移民相关方的对话等。

可以看到，东盟层面的共同移民规范确实在机制和工具层面发挥了治理的作用，但这种治理仍然建立在成员国意愿的基础上。而且，泰国的柬埔寨、老挝和缅甸无证劳工等问题还没有纳入文件保护范畴，还有一些在马来西亚、新加坡和文莱的劳工移民因居住证失效而变为无证劳工。这些无证劳工移民的现状，加上政策文件的非强制性，使得东盟地区的劳工移民治理在保护劳工的基本权利方面面临挑战。从目前的实际情况来看，东盟劳工移民治理规范的实践在言语上自然是可接受的，但在经验推行中却并不如人口贩运进展顺畅。例如，在劳工治理规范的制定上，东盟曾于2007年通过关于保护和促进劳工移民权利的宿务宣言，但是由于成员国利益诉求多样且相互冲突，起草委员会多年来一直没有形成任何关于保护和促进劳工移民权利的政策文件草案。马来西亚、新加坡一致反对用基于权利保护的方法（rights-based approach）来确保低技术劳工移民享有国民待遇，也反对将这些劳工的家属以及无证移民纳入政策保护的范畴之中。为此，民间社会组织发起了一个东盟劳工移民特别工作组（Task Force on ASEAN Migrant Workers, TFAMW），通过在成员国之间多次进行磋商，最终提出一项包含192条具体建议的文书草案，是东南亚地区一体化进程中自下而上的行动典范^①。当然，这个过程并非一帆风顺，上述特别工作组提出的政策草案虽然得到东盟秘书长的认同和支持，但对东盟劳工移民权利保护和促进的谈判进程暂时仍未显现成效。那么，劳工移民治理规范属于言语上可接受但是经验上不可行范畴吗？表3似乎界限分明且静态分割了“言语可接受且经验可行”“言语可接受但经验不可行”“言语不可接受但经验可行”“言语不可接受且经验不可行”四类规范内化层级，但笔者认为，这四个层级之间并未完全区隔，而是存在流动和转化空间的。因此，笔者将其进行如下改造可更准确呈现东盟区域移民规范的实践性特征（如图2）。

“言语不可接受且经验不可行”基本上是前规范状态，并不在本文的讨论范围之内；另外三个规范内化层级之间的流动性在东盟移民规范演进实践进程中可以很明确地得到呈现。人口贩运、难民领域的移民治理规范虽然现在的状态可大致可以分属“言语可接受且经验可行”“言语不可接受但经验可行”类别，但劳工移民治理规范却并不完全能够划归“言语可接受但经验不可行”类别，不过这并不意味着彼此层级的固定，也并不能完全期望都会往“言语可接受且经验可行”的终极内化状态发展。就劳工移民规范来说，其趋向这个终极内化状态的努力是比较明显的，但难民治理规范目前在东南亚地区仍然欠缺往“言语可接受且经验可行”层级转化的动力和趋势。不过，也不能因此否定东盟区域移民治理

^① Stefan Rother, Nicola Piper, “Alternative Regionalism from Below: Democratizing ASEAN’s Migration Governance”, *International Migration*, Vol. 53, No. 3, 2015, pp. 36-49.

的实践意义，进程中的状态一定优于前规范状态，这种动态的发展和互动蕴含着规范演进的深层动力。

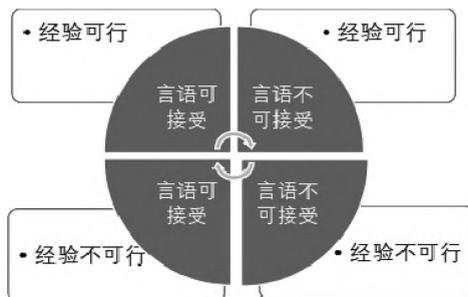


图 2 规范内化层级关系图

说明：图中箭头并非严格指向规范层级的变化方向，而是指规范之间存在流动关系。
资料来源：笔者自制。

结 语

东盟的区域一体化在推动东南亚区域经济和社会发展方面发挥了重要作用，一个深度互联的地区可以通过共享自然资源和人力资源获得更大的经济效益，不仅如此，在此进程中，发展变得更具包容性，有助于实现重要的非经济利益，如区域安全和政治稳定。随着东盟共同体建设的进一步推进，包括区域内国家间移民在内的东南亚区域移民数量不断增加，区域层面的移民治理虽然并没有完全覆盖和解决该区域的移民问题，但总体呈现改善的趋势。特别是在人口贩卖和劳工移民问题上，东盟成员国原本更倾向于从安全化的视角进行处理，但随着民间社会组织的影响，这种倾向已经发生转变，更多地开始用人权方式来进行处理，这一点可以从东盟处理移民问题的职能人权机构如 AICHR、ACWC 和 ACMW 的成立看到。当然，由于东盟的“不干涉原则”，这些区域层面的规范往往呈现“软法”的非约束状态。而且，在难民问题，尤其是缅甸的罗兴亚难民问题上，东盟并没有给出一个官方立场，因此并没有可供参考的区域规范。而民间社会组织作为一种自下而上的力量，虽然资源和能力有限，且在某些情况下被限制了活动自由，但仍然在改善移民困境方面发挥了官方制度无法发挥的作用。

如前述分析的，也许可以将东盟区域移民治理规范不完全准确地划分为“言语可接受且经验可行”“言语可接受但经验不可行”“言语不可接受但经验可行”“言语不可接受且经验不可行”四类规范内化层级，但这个分类本身并不是目的，也不表明这些移民规范的恒定状态。规范的内化始终处于进程中的状态。规范传播的终点并不一定是规范的内化，这些不同层级的规范内化状态并非完全固定：有些规范可能长期处于不可言说的状态，但实践中却可以有灵活的处理方

式，如东南亚地区关于难民的规范；有些规范如劳工移民规范在东盟的实践中则是从“言语可接受但经验不可行”往“言语可接受且经验可行”的方向推进。

更重要的是，东盟在这个进程中正通过设置议题、引起讨论的方式，逐步促进东盟社会在移民治理方面形成共识：在人口贩运治理问题上，已经基本形成了以人权为基本导向且与国际规范高度一致的规范框架；在劳工移民问题领域，也基本达成了社会的广泛关注和讨论热度，正逐步形成以人权为基本导向、以国别进行实践的社会共识；在难民问题领域，社会层面和东盟层面形成两个泾渭分明的讨论热度，但在民间社会组织等提供帮助渠道方面也达成了“默许”共识。因此，无论是明确的社会共识还是“默许”共识，东南亚地区的移民治理规范都在以缓慢但坚定的方式前行。在此进程中，东盟毋庸置疑发挥着领导者的作用，国家和民间社会组织等不同层次的参与主体也都在其中发挥着不同的作用。从东南亚区域移民治理规范的发展进程及其特征可以看到，该区域的移民治理规范既有与国际移民规范相一致以及趋近的趋势，但又具有极具特色的东南亚本土风格。当然，有不少声音批评“东盟方式”“只说不做”“说得多做得少”，也和国际移民规范有诸多出入，但不可否认的是，从演进过程及其现有成效来看，东盟区域移民规范不管是在政策文本层面还是在机构实践层面，都取得了长足的进步。显然，东盟区域移民规范并非单纯接纳和延续了国际移民治理规范的核心逻辑，在以国际化为方向的同时，也保持了本土化的特色，多元性和实践性的推进则是实现移民治理、平衡国际化和本土化的主要路径和方式，呈现了东盟作为一个规范性力量的典范意义。这种规范性力量强调多样性和包容性，而不是一致性；强调进程中的韧性，而不需要设定唯一的终点目标。

【责任编辑：吴宏娟】

men University, Xiamen, China; WU Yuhe, Ph. D Candidate, Research School for Southeast Asian Studies, Xiamen University, Xiamen, China

Evolving Norms of ASEAN Regional Migration Governance and Its Effects

XIE Tingting

【Abstract】 The frequent flow of migrants has always been an important feature in Southeast Asia. With about one-third of the total migrants are inter-regional oriented, and a particularly high proportion from informal channels, regional migration governance became a significant challenge for Southeast Asia. As an important regional actor, ASEAN plays a normative role in regional migration governance that goes beyond specific practices. The socialization of norms is a process of institutionalization and habituation, and the evolution of norms can be examined from two aspects: discourse and institutional construction. Therefore, this article provides a detailed analysis of the evolving norms of migration governance in ASEAN region from the perspective of policy texts and organizational changes, and compares and analyzes its characteristics. It is believed that the migration norms in the ASEAN region exhibit characteristics of internationalization, localization, diversity, and practicality. Internationalization is the evolving trend of ASEAN regional migration governance norms, while localization is a demand for socialization. Analyzing the ASEAN regional migration governance norms based on the acceptability of language and the feasibility of experience reveals that diversity in the practical process is an important characteristic of ASEAN regional migration governance norms. In this process, ASEAN has played a leading role as a normative force, emphasizing diversity and inclusivity rather than consistency; emphasizing resilience in the process, without the need to set a single endpoint goal. Therefore, the norms socialization process does not necessarily point to the ultimate internationalization of “acceptable speech” and “feasible experience”, but rather a state of dynamically flowing process state.

【Keywords】 ASEAN; Regional Migration Governance; Evolving Norms; Internationalization; Localization; Diversity; Practicality

【Author】 XIE Tingting, Associate Professor, College of International Relations, Huaqiao University, Quanzhou, China