

移民基础设施： 印度劳工移民在海合会国家的社会保障*

张丹丹

摘 要：国际劳工移民问题是当代国际关系和全球治理的重要议题。随着跨国移民快速发展,海外劳工移民的社会保护愈益引发关注。海合会国家对外籍劳工的压制政策及其举措饱受外界争议,印度劳工移民的社会保障权益问题突出。为维护本国劳工移民在海合会国家的基本权益,印度政府积极发展移民基础设施,设立了劳工移民管理机构、修订了劳工移民相关法规、制定了劳工移民社会保护政策并加强与海合会国家劳务合作与对话。相关政策一定程度上维护了印籍劳工移民的社会保障权益。然而,囿于印度自身经济实力、印度与海合会国家社会保障制度不完善、海合会国家对外籍劳工社会保护持消极态度等因素,印度在海合会国家的劳工移民社会保护仍面临诸多制约和挑战。印度劳工移民社会保护不仅倚重于印度政府与海合会国家的制度创新和执行力度,更需要国际多边与双边协作以及官民之间多主体、多层级的协调推动。

关键词：国际劳工移民;全球治理;社会保护;移民基础设施

作者简介：张丹丹,博士,西北工业大学外国语学院副教授(西安710072)。

文章编号：1673-5161(2025)02-0097-29

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系2023年度国家社科基金一般项目“中国海外公民安全保障能力建设研究”(23BGJ003)的阶段性成果。

国际劳工移民是国际社会交流互动的重要体现,也是国际社会日益关注的全球性议题。截至 2022 年,国际移民人数约 2.81 亿,其中劳工移民人数达 1.69 亿,包括男性劳工移民约 9,900 万人(占劳工移民总数的 58.5%)、女性劳工移民约 7,000 万人(占劳工移民总数的 41.5%)。^① 20 世纪 70 年代以来,海湾地区因石油经济繁荣及大规模基础设施建设,大量引进外籍劳工以应对劳动力短缺问题。来自南亚、东南亚的外籍劳工成为海合会国家经济发展的生力军,使海湾地区在较短时间内成为世界第三大劳动力输入地区。截至 2023 年,海合会国家共有印度移民约 889 万人,其中阿联酋的印度移民约 342 万(印度低技能劳工移民约 240 万人,占阿联酋印度移民总数的 70%),成为仅次于美国的第二大海外印度人社群。^② 海合会国家的印度劳工移民多是临时性、项目性或合同制下的劳务人员。虽被定性为“临时”工人,但海合会国家的印度劳务人员持续循环移民,成为印度—海湾国家移民走廊“环流线”的主力军。

海合会国家的“印度劳工移民现象”引起了国内外学界的广泛关注。目前学术界的成果大致可分为三类:第一类采用历史分析法,穆罕默德·爱资哈尔、瓦尔格斯、鲁帕·钱达和普拉纳夫·拉吉等学者对印度劳务工人移民海湾国家的历史阶段、形态演变等进行了系统分析^③;第二类采用经济学研究方法,就海合会

① 《人权专家呼吁建立健全劳工框架,保护移民工人的权利》,联合国新闻网,2023 年 10 月 17 日, <https://news.un.org/zh/story/2023/10/1123087>, 上网时间:2024 年 4 月 2 日。

② “Population of Overseas Indians,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, May 21, 2024, <https://www.mea.gov.in/population-of-overseas-indians.htm>, 上网时间:2024 年 4 月 2 日。

③ Muhammad Azhar, “Indian Migrant Workers in GCC Countries,” *Diaspora Studies*, Vol. 9, No. 2, 2016, pp. 100–111; George Naufal and Ismail Genc, “Labour Migration in the Gulf Cooperation Council: Past, Present and Future,” S. Irudaya Rajan, Ginu Zacharia Oommen (eds.), *Asianization of Migrant Workers in the Gulf Countries*, Singapore: Springer, 2020; V. J. Varghese, “Labour Migration to the Gulf and India’s Emigration Governance: Expanding Bounds of Protection,” *Millennial Asia*, July 2023, pp. 1–19; Rupa Chanda and Pralok Gupta, “Indian Migration to the Gulf: Overview of Trends and Policy Initiatives by India,” in Philippe Fargues and Nasra M. Shah, eds., *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, Gulf Research Center Cambridge, https://repository.iimb.ac.in/bitstream/2074/12591/1/Chanda_GRC_2018_P.179_197.pdf, pp. 179–197, 上网时间:2024 年 5 月 8 日; Pranav Raj and Md Mizanur Rahman, “Migration, Debt, and Transnational Livelihood: Indian Labour Diasporas in the GCC States amid the Pandemic,” *South Asian Diaspora*, Vol. 15, No. 2, 2023, pp. 233–254.

国家印度劳工移民对印度社会经济发展的影响尤其是侨汇增长对经济发展的贡献进行研究^①；第三类采用政治学研究方法，探讨印度的海外印度人政策以及劳工移民的权益保护等。^② 通过文献分析可以发现，现有研究倾向于在政治经济的宏观分析框架下，考察劳工移民对印度和海合会国家的作用及影响。劳工移民的社会保护是国际移民研究的新课题，国内外学界对印度劳工移民的社会保护研究尚十分薄弱。

2014年以来，国际移民研究出现移民基础设施转向，探讨基础设施如何推动、限制以及管控移民的流动方式和轨迹。在诸多文献中，有学者将移民基础设施概念引入跨国劳工移民领域，呼吁以一种新的方式思考和解释劳工移民的流动性问题。本文在现有研究基础上，试图对移民基础设施的理论视角进行延展和突破。首先，现有研究并未覆盖劳工移民跨境流动的全过程，而是主要关注劳工移民出发前和出发过程中的内部动态，考察国家对劳工移民个体跨境流动的秩序治理，即劳工移民应如何“被流动”；本文更加重视劳工移民在接受国的社会保障权益困境，强调劳工移民社会保障权益应如何“被保护”；其次，现有研究着重分析全球化背景下劳动力流动缘何“更便捷也更麻烦”的矛盾现象，探讨移民

^① Chinmay Tumble, “Remittances in India: Facts and Issues,” *Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 54, No. 3, 2011, pp. 479–450; Sandhya R. Mahapatro, “Why Do they Remit? Examining Factors Influencing Migrant Remittances in India,” *Journal of Development Policy and Practice*, Vol. 2, 2017, pp. 225–235; Anisur Rahman, “Migrating Human Capital: A Case Study of Indian Migrants in the GCC Countries,” Ashraf Mishrif, Magdalena Karolak and Cameron Mirza (eds.), *Nationalization of Gulf Labour Markets: Higher Education and Skills Development in Industry 4.0*, London: Routledge India, 2023; Omar Bortolazzi and Noor Khan, “From ‘Brain Drain’ to ‘Capital Gain’: Indian Skilled Migration to the UAE,” in Md Mizanur Rahman and Amr Al-Azm, eds., *Social Change in the Gulf Region: Multidisciplinary Perspectives*, Singapore: Springer, 2023; 康晓丽：《近三十年来印度侨汇的增长及有关政策影响》，载《南亚东南亚研究》2019年第6期。

^② Seema Gaur, “Policies for Protection of Indian Migrant Workers in Middle East,” in S. Irudaya Rajan, Prem Saxena, eds., *India’s Low-Skilled Migration to the Middle East: Policies, Politics and Challenges*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2019; Daniel Naujok, “Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Indian Citizens Abroad,” in Jean-Michel Lafleur and Daniela Vintila, eds., *Migration and Social Protection in Europe and Beyond: A Focus on Non-EU Sending States*, Singapore: Springer, 2023; 谢勇才、丁建定：《印度海外劳工社会保障权益国际协调的实践与启示》，载《中国人口科学》2018年第1期；贾海涛：《印度“海外公民计划”及海外印度人政策的新变化》，载《南亚研究季刊》2020年第2期；夏莉萍：《印度海外公民权益保护机制探析》，载《外交评论》2023年第5期。

基础设施的“内卷化”趋势;本文主要探讨印度的移民基础设施在劳工移民社会保护领域的有限性。

社会保护是减少劳工移民的极端贫困与脆弱性,增强其抗风险能力的有效工具。因社会文化和规范不同,不同国家和地区对社会保护的理解也有所不同。国际劳工组织将社会保护定义为在整个生命周期中减少和预防劳工移民贫困及脆弱性的一整套政策和方案。^① 本文在国际劳工组织界定社会保护内涵的基础上,提出劳工移民的社会保护可以理解为:为预防、减少和消除劳工移民的经济和社会风险脆弱性,并解决其面临的不平等、贫困和剥夺以及社会排斥等问题,而实施的一系列制度化安排和多元化措施。加强国际劳工移民的社会保护是实现有序、安全、正常和负责的移民和人口流动的基础性条件,也是联合国《2030年可持续发展议程》的目标之一。印度是全球主要的劳动力输出国之一,庞大的海外劳工移民群体已成为印度经济发展的重要推动力。印度对赴海合会国家劳工移民的社会保护举措取得了一定成效,但也存在明显不足,为其他国家应对劳工移民的社会保障权益问题提供了重要启示。

一、移民基础设施转向: 劳工移民社会保护的框架

流动性是国际劳工移民的典型特征之一。19 世纪 80 年代,英国统计学家恩斯特·乔治·拉文斯坦(Ernst Georg Ravenstein)根据英国人口普查资料,提出包括人口迁移和距离及迁移的阶段性和潮流与反潮流等“迁移法则”(Laws of Migration),拉开了移民研究的序幕。^② 20 世纪后期,国际移民研究超越了地理交通研究和社会研究的二元视角,提倡新的经验与历史条件下的理论转型,主张从多元视角对移民流动的规范性理论进行宏观分析,新流动范式研究(New

^① “World Social Protection Report 2017-19 Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals,” *International Labour Organization*, November 29, 2017, <https://www.ilo.org/publications/world-social-protection-report-2017-19-universal-social-protection-achieve>.

^② Ernst Georg Ravenstein, “The Laws of Migration,” *Journal of Royal Statistical Society*, Vol. 48, No. 1, 1885, pp. 167-227.

Mobilities Paradigm) 因此兴起。^① 21 世纪初,学术界突出对移民跨境流动过程中权力关系的反思,强调空间和制度设计对移民流动的控制与管理,促进了国际移民研究的基础设施转向。

“基础设施”概念最早萌芽于军事领域,主要在经济学范畴使用,后拓展至社会科学其他学科。随着世界银行将基础设施划分为经济基础设施和社会基础设施,基础设施的概念不再局限于物质性,也涵盖了法律、教育、医疗卫生、社会福利等制度层面的相关内容。基础设施是生态性和关系性的,是社会与技术的集合。^② “移民基础设施”(Migration Infrastructure,亦可译为“流动基础设施”)可追溯至 20 世纪 80 年代迈克尔·曼提出的“基础设施型权力”(Infrastructure Power)。所谓“基础设施型权力”是指权力渗透到社会结构、统治者与社会协商而贯彻自己意志的权力^③,强调国家通过对社会生活的渗透以及对社会行动的协调和服务,而达到管治社会生活的目的。从国际移民的基础设施视角看,研究国际移民不应只关注移民本身,还需要考察国际组织和主权国家等行为体支持、制约、引导人员跨境流动的过程。

国际劳工组织首先提出了移民基础设施的概念,即以促进国际劳工移民秩序化、有序化为目标的制度化安排。英国学者约翰·乌里与米米·谢勒发表论文《新流动范式》,提出当前包括移民研究在内的社会科学尚未对人员系统流动的重要性给予足够的重视^④,呼吁学界重新审视人员的跨国流动行为以及移民与多元基础设施之间的关联互动及意义。项飙与约翰·林德奎斯特将移民基础设施概念引入跨国劳工移民研究领域,并将其定义为能够促进和制约主体跨国迁移行为的相互链接的技术、机构和行动者的系统性集合。^⑤ 项飙等学者认为,移

① 参见 Mimi Sheller and John Urry, “The New Mobilities Paradigm,” *Environment and Planning A*, Vol. 38, No. 2, 2006, pp. 207–226; Kevin Hannam, Mimi Sheller and John Urry, “Mobilities, Immobilities and Moorings,” *Mobilities*, Vol. 1, No. 1, 2006, pp. 1–22.

② Brian Larkin, “The Politics and Poetics of Infrastructure,” *Annual Review of Anthropology*, Vol. 42, No. 1, 2013, pp. 327–343.

③ Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, p. 25.

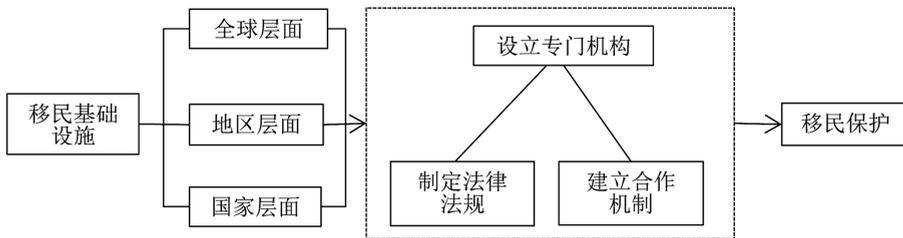
④ Mimi Sheller and John Urry, “The New Mobilities Paradigm,” pp. 207–226.

⑤ 项飙、[瑞典]约翰·林德奎斯特:《流动,还是被流动:跨国劳务的基础设施》,载《社会学评论》2019 年第 6 期,第 3 页。

民基础设施是引导、形塑移民流动过程的“固定装置”的各种表现形式,包括政府政策标准、社会团体、移民机构、文件系统等。^① 由于移民基础设施应用的环境变量是影响流动过程的重要因素,因此,如“流动体制”“移民机关”“移民产业”等要素成为当前移民基础设施研究的重要内容。

总体来看,当前研究侧重对移民基础设施的界定与分类,但依然缺乏系统性。伴随国际劳工移民规模不断壮大,尤其是妇女加入劳工移民大军,并成为国际劳工移民的大多数,国际劳工移民问题日趋多元化和复杂化。随着国家、地区以及国际政策逐渐将劳工移民保护列为重要议程,移民基础设施也出现了一定程度的实践转向,成为维护劳工移民基本社会保障权益的必要手段。移民基础设施在劳工移民社会保护领域的应用既是对劳工移民社会保护诉求的回应,也是对国际劳工移民治理模式的补充。不同政治制度或治理模式下,移民基础设施的属性特征与适用条件不尽相同。整体而言,国际组织、区域组织以及主权国家等行为体主要通过设立劳工移民事务机构、制定法律法规和社会保护政策、构建合作与协商机制等措施,维护劳工移民的基本社会保障权益(见表 1)。

表 1 移民基础设施的分析框架



资料来源:作者自制。

(一) 全球层面的移民基础设施

劳工移民社会保护机制是在国际社会支持下得以构建的。在全球层面,劳工移民社会保护的责任被分散到国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权委员会等不同机构。相关国际组织建立了专门机构、制定国际公约并构建了社会对

^① Weiqiang Lin, Johan Lindquist, Biao Xiang and Brenda S. A. Yeoh, “Migration Infrastructures and the Production of Migrant Mobilities,” *Mobilities*, Vol. 12, No. 2, 2017, pp. 167-174.

话与协商机制,以促进国际社会为劳工移民提供更大规模的社会保护。

第一,成立劳工移民问题研究与咨询机构。在国际移民权益保护领域特别是针对劳工移民议题,国际组织建立了移民问题研究中心、数据库以及研究共同体等机构,为评估劳工移民流动与管理程序与制定劳工移民社会保护政策提供了数据和智力支持。如国际移民组织成立了全球移民数据分析中心(Global Migration Data Analysis Centre),它与世界银行、联合国儿童基金会、经济学人智库等组织与研究机构组成了研究共同体,提供权威可靠的劳工移民动态统计数据并对其进行分析^①;为保障《安全、有序和正常移民全球契约》有效实施,联合国建立了包括国际劳工组织、国际移民组织、联合国人权高专办、世卫组织等在内的联合国移民问题网络(United Nations Network on Migration),确保劳工移民不受歧视地获得社会支助等基本社会保护服务。^②

第二,制定劳工移民国际公约。国际劳工移民机制建立了关于劳工移民社会保护的基本规范,对劳工移民的就业、工作条件、待遇平等、社会保障等方面均做出了明确而具体的规定,形成了全球性、系统性的劳工移民社会保护法律框架。如联合国人权高专办通过了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,为各国相关法律和司法、行政程序订立了标准。2010年,印度加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,标志着其劳工移民社会保护进入了新时代。国际劳工组织通过了一系列公约和建议书,其中八项基本公约针对所有移民工人,而《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)以及《2011年家庭工人体面劳动公约》(第189号)尤其针对国际劳工移民。当前,国际劳工组织通过了180余项包括针对童工、强迫劳动、就业和职业中的非歧视以及结社自由的公约以及200多项建议等^③,为保护移民工人及其家庭的社会保障权利提供了国际性

^① “International Organization for Migration,” *Global Migration Data Analysis Centre*, June 5, 2024, <https://www.iom.int/global-migration-data-analysis-centre-gmdac>, 上网时间:2024年4月5日。

^② “United Nations Network on Migration,” *United Nations Network on Migration*, December 11, 2023, <https://migrationnetwork.un.org/>, 上网时间:2024年4月5日。

^③ “ILO Supervisory Machinery and Bodies,” *UN Sustainable Development Group*, February 7, 2024, <https://unsdg.un.org/zh/2030-agenda/strengthening-international-human-rights/ilo-supervisory-machinery-and-bodies>, 上网时间:2024年4月10日。

法律框架。

第三,建立社会对话与协商机制。劳工移民社会保护行为体既涵盖国家行为体、地区性组织及国际组织,还包括非政府组织以及私营部门等。促进多元行为体之间有效的社会对话与协商,是维护劳工移民社会保障权益的重要手段。国际劳工组织建立了社会对话与三方机制(Social Dialogue and Tripartism),促进各国政府、雇主组织和工人组织参与国际、地区以及国家层面的谈判、协商和信息交流,创造劳工移民社会保护的法律和体制环境。在三方协商机制基础上,国际劳工组织还构建了劳工移徙三方技术会议(Tripartite Technical Meeting on Labour Migration)机制,推动三方成员在国际框架协定和区域经济共同体范围内的社会对话,在基于权利、透明和连贯的劳工移徙立法和政策方面发挥了重要作用。^①

(二) 地区层面的移民基础设施

在地区层面,劳工移民社会保护主要体现在以下两个方面。一是在区域性国际组织推动下,制定有关劳工移民权利的公约、声明、协定等。在这方面,欧盟是走在最前列的区域集团。自 2008 年与加勒比论坛成员国签署《欧盟—加勒比论坛国经济伙伴关系协定》后,有关劳工移民社会保护的条款已成为欧盟大多数贸易协定的核心规定。截至 2023 年,欧盟与 72 个国家签订了 41 项贸易协定^②,其中有 25 项自由贸易协定纳入了劳工移民权益保障条款。此外,东盟也通过了《东盟保护和促进移徙工人权利宣言》,并成立了“保护和促进劳工移民权利的宣言执行委员会”。2023 年 7 月,东盟召开了第十六届东盟移徙工人权利保护和促进宣言实施委员会会议,讨论通过了与劳工移民保护有关的东盟宣言,其中包括《东盟移徙工人社会保障福利可携带宣言》《东盟移徙工人及其家庭成员遭受危机情况保护宣言》等区域合作文件。

二是构建劳工移民问题区域及次区域磋商机制。为推动区域内有关劳工移

^① “Tripartism and Migration,” *The International Labour Organisation*, June 19, 2024, <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/tripartism-migration/lang--en/index.htm/>, 上网时间:2024 年 4 月 10 日。

^② “The Value of Free and Fair Trade,” *Global Europe*, May 30, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-free-trade/>, 上网时间:2024 年 4 月 10 日。

民问题的对话与交流,一些区域组织建立了对话项目和磋商机制。如,科伦坡进程构建了部长级磋商机制,为南亚、东南亚地区的劳工移民输出国提供了区域合作规范与合作机制。印度将担任科伦坡进程 2024~2026 年轮值主席国,并将针对移民汇款、招聘机构评级机制、劳工移民社会保护进行专题讨论。

(三) 国家层面的移民基础设施

输出劳工移民是许多国家实现自身发展的途径之一。如何通过输出劳动力为本国提供发展红利,又能维护劳工移民的基本社会保障权益,成为各国国际移民政策中的关键议题。不少国家将发展移民基础设施视为维护劳工移民权益的有效手段。

第一,设立负责劳工移民问题的机构或部门。20 世纪 80 年代,为规范、促进劳工移民就业和工人福利,南亚、东南亚的劳务输出国建立了劳工移民政策与管理机构。例如,印度建立了移民保护总局、孟加拉国设立了海外侨民福利与海外就业部(Ministry of Expatriates' Welfare and Overseas Employment)、菲律宾建立了劳务工人部(Department of Migrant Workers)。有些国家则选择在劳工部等相关部门内设立负责劳工移民问题的机构或部门,如柬埔寨、缅甸、菲律宾、越南等国均采用这种行政结构。

第二,签订双边劳工移民社会保障协定。相较于国际劳工协定和区域保护协定,许多国家(尤其是亚太国家)仍主要通过签署双边社会保障协议,确保对象国的社会保障制度能够覆盖本国劳工移民。民族国家之间签订劳工移民社会保障协议的历史可以追溯到二十世纪初。^① 随着国际流动性的增加,社会保障双边合作发展由欧美国家延伸到亚洲的一些国家。越来越多的国家选择签订劳工移民社会保障协定,解决劳工移民在流动过程中产生的双重缴费问题以及社会保障待遇的便携性问题。目前,印度政府已与 19 个国家签订了双边社会保障协议。^②

综上所述,移民基础设施转向研究关注移民跨境流动过程的内在机制,聚焦

^① 1904 年法国和意大利签署了第一份国际社会保障条约,旨在对负工伤的外国员工进行平等的治疗,并对其及亲属进行赔付。

^② 与印度签订了双边社会保障协议国家有:比利时、德国、瑞士、卢森堡、法国、丹麦、韩国、荷兰、匈牙利、瑞典、芬兰、捷克、奥地利、挪威、澳大利亚、加拿大、日本和葡萄牙。

不同权力系统的行动逻辑如何相互交织,推动移民流动过程的有序化和规范化。移民基础设施贯穿移民流动过程的所有阶段,影响并作用于不同利益主体,其本质是国家等行为体实现移民有序、安全流动的行为逻辑或反应机制。印度在劳工移民的社会保护方面主要关注宏观和中观层面的组织结构和制度化安排,构成了移民基础设施的经典样态。缘此,本文尝试基于移民基础设施分析框架,探讨印度在劳工移民社会保护领域的移民基础设施发展及其有限性。

二、海合会国家的印度劳工移民：发展变迁与基本状况

印度拥有约 1,790 万海外侨民,是国际移民的最大来源地。^① 劳工移民是印度海外移民的主要群体,其流动路线涵盖了多个国家和地区。阿拉伯海湾地区与印度次大陆毗邻。早在公元前 2500 年左右,古老的海上贸易航线就将南亚文明与迪尔蒙文明(Dilmun,亦译泰尔蒙)连接,开启了双方经济与文化交流的历史,也成为南亚人移民波斯湾的肇始。对于印度而言,无论是地理位置上的接近,还是作为拓展海外利益和影响力的地区,海湾地区都被视为其“扩展周边”(extended neighborhood)或大周边的重要组成部分。印度劳工移民在海合会国家的劳动力市场中发挥着关键作用,特别是在建筑业、家政服务、农业等领域。20 世纪 70 年代以来,海合会国家的印度劳工移民经历了形态演变与发展,也面临着多重困境。

(一) 海合会国家印度劳工移民的发展变迁

海外印度人主要分为早期移民欧洲殖民地的契约劳工、临时劳工移民(主要集中在海合会国家)以及移居西方发达国家的高技能移民。根据印度人移民的历史及其分布特征,可以将其分为旧移民、新移民及海湾国家移民。作为政治地域意义上的“印度”概念始于现代,即英国对印度的殖民统治时期。国内外学界和印度官方普遍认为,19 世纪 30 年代以前,印度并没有出现大规模移民现象。

^① Anna Fleck, “India Has the World’s Biggest Diaspora,” *Statista*, September 12, 2023, <https://www.statista.com/chart/30803/top-countries-of-origin-for-international-migrants/>, 上网时间:2024年8月15日。

自英国殖民者占领南亚次大陆后,印度契约劳工被迫流动于英帝国的海外殖民地,开启了印度第一次海外移民潮,并形成了 19 世纪初期至 20 世纪上半叶的旧移民时期。第二次世界大战结束后,为尽快实现战后重建与发展,英国对专业技术移民的需求增加。在原殖民地母国的影响和推动下,许多印度职业人士移居英国,并于 1955 年至 1965 年形成了印度第二次海外移民高潮,即新移民时期。

海湾国家移民本质上是印度新移民的一部分,但因是印度移民中增长最快、且劳工移民数量最多的群体,而不同于其他地区或国家的印度移民。印度—海湾移民走廊是全球第二大移民走廊,已有几百年的历史,但印度劳工移民海湾国家的历史则相对短暂。20 世纪初,海湾地区发现石油后,印度劳工开始赴海湾地区务工。1910 年,英国的“安格鲁—波斯石油公司”(Anglo-Persian Oil Exploration)雇用了 368 名印度劳工。20 世纪三四十年代,海湾地区石油公司雇用印度劳工的数量不断增加。至 20 世纪 50 年代,海湾地区的印度劳工人数增至 1.5 万人。^① 20 世纪 70 年代,海合会国家石油经济繁荣及基础设施建设,吸引了大量印度劳工移民,主要包括低技能工人、半熟练工人、熟练工人以及专业人士,其中前三类又统称为技术劳工移民,占海合会国家印度劳工移民的 90%。^② 劳工移民成为海合会国家印度移民的一种重要形态,且至今还在持续着。

印度劳务人员移民海合会国家大致经历了三个阶段。第一阶段是 20 世纪 70 至 90 年代。20 世纪 70 年代,海合会国家经济迅速崛起,开始执行相对自由的劳工政策。印度政府为解决国内就业问题、赚取外汇,积极支持务工人员海外就业。1983 年,印度通过了《移民法案》(Emigration Act),寻求维护海外印度人权益,推动了大量印度劳工工人涌向海合会国家,且主要聚集在沙特、科威特与阿联酋。1990 年,沙特阿拉伯的印度劳工移民占海合会国家印度移民

^① Prakash C. Jain, “Indian Migration to the Gulf Countries: Past and Present,” *India Quarterly*, Vol. 61, No. 2, 2005, pp. 50–81.

^② “India Labour Migration Update 2018,” *International Labour Organization*, June 6, 2018, <https://www.ilo.org/publications/india-labour-migration-update-2018>, 上网时间:2024 年 4 月 15 日。

总数的 40%，科威特和阿联酋分别占 23% 和 19%。^① 20 世纪 90 年代，一些大型项目完工和劳动力市场饱和，海合会国家开始实行劳工本土化改革和限制性移民政策。90 年代中后期，受世界经济环境、东南亚金融危机、海湾战争以及伊拉克战争等因素影响，海合会国家劳务市场的热度不断削减，印度劳工移民数量持续下降。1999 年，海湾国家印度劳工移民数量已由 1990 年的 447 万降至 200 万。^②

第二阶段是 2000 年至 2008 年。21 世纪初，随着国际油气价格飙升、海湾地区油气产量增加，海合会国家对低技能工人、半熟练工人的需求得以复苏，印度劳工移民数量在经历了低谷后开始急剧增长。2008 年，海合会国家印度移民数量高达 849 万人，其中近 70% 从事建筑、酒店、纺织、制造、运输、服务和家政等工作。^③ 在海合会国家经济状况和移民政策的变化影响下，印度劳工移民数量虽历经起伏和流动，但印度劳工移民对海合会国家移民人口的贡献大致保持不变。印度作为海合会国家主要移民来源国的重要性仍然存在。

第三阶段是 2009 年至今。随着海合会国家不断修订并推行新的劳工法，规定本土公民拥有优先就业权，外籍劳工的就业机会减少。2014 年以来，全球能源市场颓势和油价持续走低，对海合会各大经济体产生严重的负面影响。在经济困难和国民就业需求日益增长的双重压力下，海合会国家继续采取措施限制外籍工人数量。2015 年，沙特阿拉伯的印度劳工移民数量在海合会国家印度移民中所占比例下降至 35%，科威特的比例大幅下降至 9.7%。^④ 与此同时，2014 年莫迪政府上台后，通过首脑外交推动印度与阿联酋的双边关系和战略合作。伴随

① Rupa Chanda and Pralok Gupta, “Indian Migration to the Gulf: Overview of Trends and Policy Initiatives by India,” *Indian Institute of Management Bangalore*, July 4, 2020, https://repository.iimb.ac.in/bitstream/2074/12591/1/Chanda_GRC_2018_P.179_197.Pdf, 上网时间:2024 年 4 月 15 日。

② “Annual Report 2012–13,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, February 3, 2023, <https://meacms.mea.gov.in/images/pdf/annual-report-2012-13.pdf>, 上网时间:2024 年 4 月 15 日。

③ “Migration Data in Western Asia,” *Migration Data Portal*, May 31, 2023, <https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/migration-data-western-asia>, 上网时间:2024 年 4 月 15 日。

④ “India Labour Migration Update 2018.”

印阿关系提升为全面战略伙伴关系,印度劳工移民逐渐成为阿联酋最大的移民亚群体,阿联酋成为印度第一侨汇来源国。

当前,海合会国家的印度劳工移民形态已发生了显著变化。首先,劳务人员输出地北移。印度南部的富裕邦尤其是喀拉拉邦一直是劳工移民的主要输出地。2008年金融危机改变了印度各邦劳工移民输出形势,北方邦和比哈尔邦等北部和经济欠发达的邦逐渐超过了南部邦,成为海合会国家低技能年轻劳工移民的主要来源。其次,印度劳工移民女性化趋势增强。劳动力迁移女性化是全球劳务市场变化的新趋势。自20世纪八九十年代以来,从印度南部和中部邦(尤其是喀拉拉邦和安得拉邦)赴海合会国家务工的女性移民数量有所增加。如1990年至2013年,海合会国家印度女性劳工移民总数从约70万增长至160万。^①最后,印度向海合会国家输出人力的构成由从最初的低技能型劳务输出,向专业性领域拓展。20世纪七八十年代的第一代印度移民中,海合会国家近90%的印度移民为非熟练、低技能的蓝领工人;第二代和第三代印度劳工移民则呈现中高技术、知识型移民的发展趋势。例如,阿联酋的印度移民中有约30%为从事管理岗位的高技能工人,10%为专业人员,并组成了专业人员社团如工程师协会、医疗师协会和注册会计师协会等。^②

(二) 海合会国家印度劳工移民的基本状况

从第二次世界大战结束以来的国际劳工移民进程看,在国际组织的倡议下,许多国家都出台了维护外籍劳工社会保障权益的法律法规,但因国际劳工移民的权利边界较为模糊,结果并不理想。海合会国家因压榨和剥削外籍劳工而饱受外界诟病,印度劳工移民的社会保障权益问题突出。

第一,担保人制度导致结构性脆弱性和权力不对称。担保人制度(或称为卡法拉制度, Kafala system)是海合会国家管理外籍劳工的重要制度。根据担保人制度,雇主对外籍劳工承担法律和经济责任,外籍劳工的入境签证办理、合同期

^① Rupa Chanda and Pralok Gupta, “Indian Migration to the Gulf: Overview of Trends and Policy Initiatives by India.”

^② Omar Bortolazzi and Noor Khan, “Social Change in the Gulf Region,” in Md Mizanur Rahman and Amr Al-Azm, eds., *Social Change in the Gulf Region: Multidisciplinary Perspectives*, Singapore: Springer, 2023, p. 232.

间的居留与工作许可等都与雇主挂钩。^① 雇主对外籍劳工的工作和生活条件以及流动性有高度的控制权,导致印度劳工移民面临严重的受剥削风险,如被迫签订虚假合同、低薪、长时间工作、被限制行动和结社自由、工作场所安全难以保障等。近年来,海合会国家不断推行劳工政策改革,相继改革或取消担保人制度。2009 年巴林首先宣布取消外籍劳工担保人制度。2020 年以来,卡塔尔、阿联酋、沙特阿拉伯也相继通过了一系列法律法规,改革或废除担保人制度。例如,2021 年 3 月,沙特阿拉伯取消担保人制度,并对劳工制度进行改革,主要包括允许外籍劳工就业自由流动、改革出境和再入境签证以及改革最终离境签证。然而,海合会国家担保人制度改革仍保留了该制度的基本框架,固有的雇主—雇员权力不平衡现象并未被根除。海合会国家仍需加强对新劳工政策的监督和执法力度,以确保其实践中的有效性和持续性。

第二,劳工移民的持续性贫困与失业问题。国际劳工移民的驱动力在于派遣国与接受国之间的工资水平和就业机会的巨大差异。印度与海合会国家间经济发展水平和人口规模的差异是印度劳工移民的迁移动力。印度劳工移民主要来自北方邦和比哈尔邦等较贫穷的北部邦,几乎没有接受过教育。有些劳工移民为支付招聘机构的高昂签证费,陷入“债务束缚”的境地,或需售卖家乡的住房和农业用地。^② 这些劳工移民在海合会国家仍以低收入、半熟练职业为主,工作时间长、劳动报酬低,且雇主频频发生欠薪、低薪等事件,薪资和工作条件明显低于出国前被承诺的水平。

与此同时,受海合会国家经济转型导致的就业竞争加剧、新冠疫情暴发后经济放缓等因素的影响,外籍劳工的失业率或持续上升,印度劳工移民回流人数增加,形成失业的“海湾国家回归群”。2024 年国际劳工组织发布的《世界就业和

① “U. A. E. Labour Law: Federal Law No. (8) of 1980 Labour Law and Its Amendments,” *Arab Legislation Portal*, May 4, 2022, https://alp.unescwa.org/sites/default/files/2021-09/Federal%20Law%20no.%208%20of%201980%20on%20Labor%20_EN.pdf, 上网时间:2024 年 4 月 16 日。

② Wamique Shahab, “An Assessment of the Problems and Challenges Faced by Indian Migrants Living in Gulf Countries,” *Journal of Research in Humanities and Social Science*, Vol. 9, No. 7, 2021, pp. 89-94.

社会展望:2024 年趋势》报告指出,虽然劳工失业问题和就业缺口均已低于新冠疫情前的水平,但是疫情后全球经济环境日益恶化,劳动力市场失衡,全球失业率上升,劳工在业贫困情况可能会持续。^① 由于印度本身就存在严重的失业问题,劳工移民回流导致劳动力市场供过于求的状况或将进一步恶化,回流劳工移民则进一步陷入失业和贫困。

第三,生活、工作环境与气候变化的脆弱性问题。“脆弱性”在劳工移民的日常话语中占据着核心地位。国际移民组织将移民的“脆弱性”定义为移民避免、抵抗、应对或从伤害中恢复的能力有限^②,并在国际人道主义援助框架和法律文件中,广泛使用了这一概念。由于自身的敏感性特征且缺乏对不利扰动的应对能力,印度劳工移民在海合会国家常处于负面影响或损害状态,其脆弱性主要体现在生活与工作环境的脆弱性与气候变化的脆弱性。

一方面,海合会国家外籍劳工移民生活与工作场所安全难以保障。印度低技能和非熟练移民工人大多从事高劳动强度、高风险的工作,男性劳务人员集中在建筑业,居住条件差,卫生设备缺乏,因而成为易感染疾病的高风险人群。工作场所安全对印度劳工移民的生命与健康保障构成了直接影响。自 2010 年卡塔尔赢得世界杯主办权至 2021 年,来自印度、巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国和斯里兰卡等国逾 6,500 名劳工在卡塔尔的建筑工地身亡。^③ 印度驻多哈大使馆公布的数据显示,2014 年至 2016 年 9 月,共有 761 名印度劳工移民在卡塔尔的建筑工地死亡。^④ 2024 年 6 月 12 日,科威特南部艾哈迈迪省一幢居住着 195 名移民工人的建

^① “World Employment and Social Outlook: Trends 2024,” *International Labour Organization*, January 10, 2024, <https://www.ilo.org/publications/world-employment-and-social-outlook-trends-2024>, 上网时间:2024 年 4 月 17 日。

^② “International Migration Law No. 34,” *IOM Publications*, <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>, 上网时间:2024 年 4 月 17 日。

^③ “Qatari World Cup Chief Says 400 Workers Killed During Construction,” *Financial Times*, November 30, 2022, <https://www.ft.com/content/97b4504b-749b-4c11-97d6-1f7226b94058>, 上网时间:2024 年 4 月 17 日。

^④ “Why India Must Safeguard Migrant Workers in Qatar Against Exploitation,” *The News Minute*, February 25, 2019, <https://www.thenewsminute.com/news/why-india-must-safeguard-migrant-workers-qatar-against-exploitation-97349>, 上网时间:2024 年 4 月 17 日。

筑发生火灾,其中约 42 名印度劳工移民死亡,50 多人受伤。^① 女性劳工移民群体尤其是家政女工面临的风险更高,更容易遭受雇主在暴力、性、心理等方面的虐待。部分家政女工身处的虐待性工作环境,在某些情况下可能构成现代形式的奴隶制。^②

另一方面,气候变化对印度劳工移民的生计和安全产生了重大影响。气候变化对全球劳动力市场产生了深刻而长远的影响,其中包括劳动生产率、劳动时间、劳动收入、人口迁移等。弱势群体往往首当其冲地受到气候变化的不利影响,尤其是缺乏社会保护的外籍劳工。海合会国家的外籍劳工普遍面临中暑、热衰竭等高温健康风险。为此,海合会国家都实施了夏季午间工作禁令,具体规定有所差异,但总体要求是午后 3 小时内停止所有户外劳动。^③ 然而,气候变化已导致极值高温频繁出现在禁令时间以外。由于缺乏完善的后续跟进机制和相关问责制度,海合会国家的夏季午间工作禁令政策并未得到严格实施。2019 年,海合会国家的私营企业发生了数千起违反夏季午间工作禁令的行为,其中科威特有 1,219 起违规行为。^④ 除极端天气外,空气污染、洪灾、火灾、飓风等都因气候变化而加剧,对务工人员的人权、健康和生计也产生了重大影响。

综上,海合会国家是印度劳工移民的主要目的地国家。印度劳工移民,特别是低技能和非熟练工人在海合会国家面临着被歧视、边缘化和脆弱性三重劣势。如何应对上述劳工移民困境至少需要解决两个问题,一是印度应采取哪些措施以满足本国劳工移民在海合会国家的社会保护需求;二是印度和海合会国家应侧重哪些合作领域以共同应对劳工移民的社会保障权益问题。

① “Kuwait: Over 40 Indians Killed in Fire at Building Housing Migrant Workers,” *Business Today*, June 13, 2024, <https://www.businesstoday.in/india/story/kuwait-over-40-indians-killed-in-fire-at-building-housing-migrant-workers-mea-issues-update-433093-2024-06-13>, 上网时间:2024 年 6 月 18 日。

② 《国际劳工组织:剥削虐待家政工人可能构成现代形式的奴役》,联合国新闻网,2018 年 8 月 23 日,<https://news.un.org/zh/story/2018/08/1016162>, 上网时间:2024 年 4 月 17 日。

③ 海合会国家实施的夏季午间工作禁令不甚相同,如巴林夏季午间禁止工作时间为中午 12 点至下午 4 点(7 月 1 日至 8 月 31 日);沙特为中午 12 点至下午 3 点(6 月 15 日至 9 月 15 日)。

④ “Summer Outdoor Work Bans End across the GCC, But Heat Stress Continues,” *Migrants Rights*, October 2, 2019, <https://www.migrant-rights.org/2019/10/summer-outdoor-work-band-end-across-the-gcc-but-heat-stress-continues/>, 上网时间:2024 年 4 月 25 日。

三、印度在海合会国家的劳工移民社会保护实践探索

20世纪80年代以来,随着印度劳务工人特别是低技能和非熟练工人涌向海湾地区,印度移民产业逐渐形成,劳工移民遭受剥削等问题层出不穷。20世纪90年代,印度全面推动市场化经济改革,并将侨民战略纳入国家总体战略。印度政府对海合会国家本国劳工移民的态度也更加积极,开始加强移民基础设施,保障劳工移民权益。海湾战争爆发后,印度政府包机从海湾地区紧急撤侨,被看作是印度海外劳工移民政策发生了实质性变化的标志性事件。^①2014年莫迪政府执政后,在“全球领导大国”的整体战略目标下,愈加积极主动地发展移民基础设施,回应海合会国家印度劳工移民的社会保护诉求。

(一) 设立劳工移民管理职能机构

人员跨境流动行为导致派遣国行使国家主权的地理空间范围发生错位,产生了派遣国对海外侨民“该不该管”“由谁管”“怎么管”等问题。21世纪以来,随着全球事务参与的增多和自身实力地位的变化,印度因时、因势、因需设立并不断改革劳工移民事务机构,加强对劳工移民社会保障权益问题的应对与处理,对劳工移民前往海合会国家跨境就业能够长期有效延续,发挥了重要保障作用。

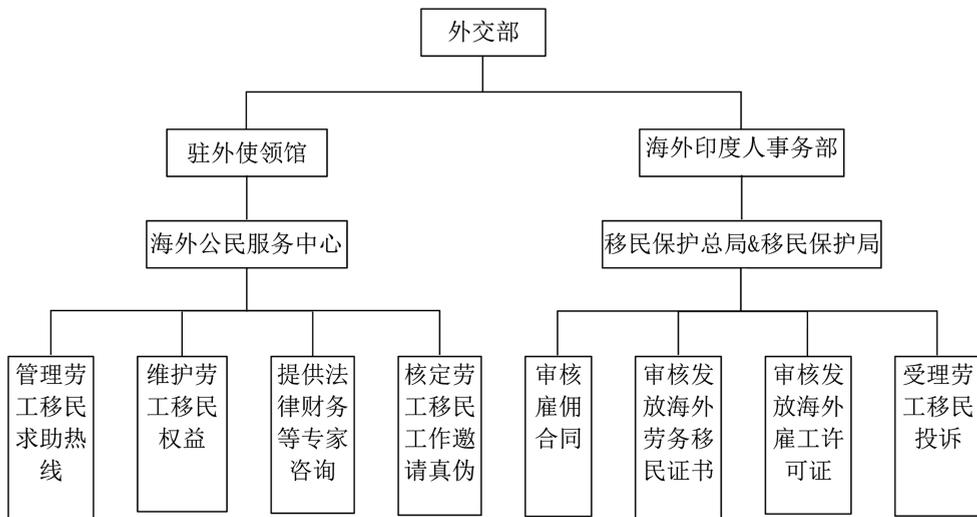
强有力的体制支撑对保障和实现劳工移民的社会保护至关重要。2004年,印度国大党重新执政后建立了海外印度人事务部(Ministry of Overseas Indian Affairs),专门负责印度移民的所有事务。同年12月,由印度劳工部负责的移民保护总局(Protector General of Emigrants)和移民保护局(Protectors of Emigrants)被纳入海外印度人事务部。其中,移民保护总局负责执行1983年《移民法案》、监督和管理跨国劳务雇用事宜,并统领其他移民保护局。^②移民保护局主要负责向印度的低技能、非熟练劳工移民提供权益保护。2006年3月,海外印度人事务

^① 夏雪:《印度海外移民政策的嬗变及其对中国的启示》,载《八桂侨刊》2010年第3期,第52页。

^② 主要包括德里、孟买、雷巴雷利、斋浦尔、昌迪加尔、巴特那、加尔各答、古瓦哈提、海德拉巴、班加罗尔、金奈、科钦、特里凡得琅十三个移民保护局。

部正式组建对外移民事务司(Emigration Services Division),负责制定海外劳工的管理办法、修改相关法律法规、加强双边或多边的国际劳务合作等。2015 年,莫迪政府将海外印度人事务部并入外交部,将资源加以整合,减少机构重叠、节约行政成本,以提高工作效率和社会效益(见表 2)。印度驻外使领馆设有海外公民服务中心以及劳工移民专员一职,负责检查和报告印度劳工移民问题,并就有关事宜与对象国政府沟通协调。^①

表 2 印度政府劳工移民社会保护机构设置图



资料来源:作者自制。

(二) 成立劳工移民援助机构

2008 年 7 月,印度外交部成立了“海外就业促进委员会”(Council for Promotion of Overseas Employment),后更名为“印度移民中心”(India Centre for Migration),负责监测和分析国际劳动力市场的趋势和动态,有针对性地提高劳务工人的职业技能,为劳工移民提供出发前培训,以提高其海外就业技能。^② 2010 年,印度在迪拜开设了印度工人资源中心(Indian Workers Resource Centres,

^① 夏雪:《印度海外移民政策的嬗变及其对中国的启示》,第 52 页。

^② “India Centre for Migration,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, November 17, 2017, https://www.mea.gov.in/images/ICM_AR_FINAL_for_21032017.pdf, 上网时间:2024 年 5 月 3 日。

IWRC),开通了24小时免费求助热线,为本国劳工移民提供免费的法律、心理和财务咨询服务,并协助劳工移民核实阿联酋工作招聘的真实性。^①2017年,印度在沙迦也设立了印度工人资源中心。自2016年以来,印度收到愈9万份来自海合会国家印度劳务人员的投诉,其中对沙特阿拉伯的投诉最多,其次是科威特、阿曼、卡塔尔、阿联酋和巴林。^②为了解决劳工移民的投诉问题,印度政府建立了海外公民救助服务中心(Pravasi Bharatiya Sahayata Kendra, PBSK)。除开通24小时求助热线外,海外公民救助服务中心还负责处理紧急情况下的劳工移民遣返、开办贷款担保基金、确保劳工移民参加人身、事故和健康保险计划等。^③

(三) 制定劳务移民相关法规与政策

20世纪80年代以来,为了规范劳务人员移民程序、保障海外就业的印度劳工移民权益,印度政府加快了移民立法进程,成为南亚地区较早制定移民管理法规的国家。1983年印度政府通过了《移民法案》(Emigration Act),将维护印度劳工移民的权益和促进海外就业作为移民政策的重点。同年,印度政府制定了《1983年移民规则》作为补充。根据1983年《移民法案》,印度政府设置了两类护照,并根据移民教育程度进行了分类,规定了需要移民检查(Emigration Check Required, ECR)和不需要移民检查(Emigration Check Not Required, ECNR)两种移民身份。1983年《移民法案》促进了印度的海外雇用征募制度规范化,从法律上确定了“规范谁、保障谁、谁保障”,成为印度制定各项移民政策的支柱。2009年印度政府对1983年《移民法案》进行了修订,对劳工移民的招聘代理机构和外国雇主的资质、银行担保数额等做了详细规定。^④

^① “Consular Complaints and Grievances,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, February 15, 2023, <https://www.mea.gov.in/consular-complaints-and-grievances.htm>, 上网时间:2024年5月3日。

^② “Nine Million Indians in GCC Countries,” *Arabian Post*, August 22, 2024, <https://thearabianpost.com/nine-million-indians-in-gcc-countries-html/>, 上网时间:2024年7月24日。

^③ “Now, 365 Days-a-year Walk-in Facility to Provide Free Legal Aid, Address Grievances of Indian Expats in UAE,” *Gulf News*, November 1, 2020, <https://gulfnews.com/uae/now-365-days-a-year-walk-in-facility-to-provide-free-legal-aid-address-grievances-of-indian-expats-in-uae-1.74974940>, 上网时间:2024年5月3日。

^④ “Amendment in Emigration Act, 1983,” *Press Information Bureau*, December 2, 2010, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=68013>, 上网时间:2024年5月5日。

2014 年,印度开始实施“电子移民”政策(e-Migrant Policy)。“电子移民”系统将移民保护总局和移民保护局与印度驻外使领馆、劳工招聘代理机构、外国雇主、劳工移民、保险机构以及外交部的护照系统等联系起来,提高海外劳工移民管理的便利化和信息化水平。^① 根据“电子移民”政策,外国雇主必须向印度政府申请许可证,并通过已登记的招聘代理机构进行劳务招聘。此外,印度对低技能妇女劳工移民制定了更加严格的迁移政策。自 2016 年 8 月开始,印度政府规定赴 ECR 国家就业的印度女性工人(护士除外)的最低年龄确定为 30 岁;外国雇主须通过六家政府招聘机构招募女性劳工移民,并为每位女员工缴纳 2,500 美元保证金;招聘女性劳工赴海外就业的相关材料需由印度驻外使领馆认证等。^② 2019 年,印度外交部在议会上提出应制定《2019 年移民法案(草案)》(Draft Emigration Bill 2019)以取代 1983 年《移民法案》,进一步规范印度的移民产业。^③ 2021 年,印度外交部出台了《2021 年移民法案(草案)》(Draft Emigration Bill 2021),尝试建立包括为劳工移民提供更多社会服务的移民管理制度,构建了更加完整的劳工移民管理与服务框架,包括设置监管劳务移民福利的组织机制的规定等。

(四) 制定劳工移民社会保护政策

印度是最大的劳务移民输出国之一,也是劳工移民难以获得接受国社会保护的国家。印度政府制定的海外劳工移民社会保护政策主要涉及社会救助、医疗健康保险、就业培训三大领域。

第一,关于社会救助。2009 年,印度建立了“印度社区福利基金”制度(Indian Community Welfare Fund, ICWF),在经济情况调查的基础上,为陷入困境

^① “Ministry of External Affairs: Annual Report 2017 - 18,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, April 6, 2018, https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/29788_MEA-AR-2017-18-03-02-2018.pdf, 上网时间:2024 年 5 月 7 日。

^② “Ministry of External Affairs: Annual Report 2018 - 19,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, August 6, 2019, https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/31719_MEA_AR18_19.pdf, 上网时间:2024 年 5 月 7 日。

^③ “Draft Emigration Bill 2019,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, January 4, 2019, https://www.mea.gov.in/Images/amb1/Emigration_Bill_2019.pdf, 上网时间:2024 年 5 月 10 日。

的劳工移民提供食宿、紧急医疗服务以及法律和经济援助等,且受益人不必偿还所涵盖的费用。^① 2017年,印度政府对印度社区福利基金制度进行了修订,不断扩大基金的福利措施范围,如允许驻外领事馆支付将印度侨民的遗体运送回国或在当地火化或埋葬死者的费用。当前,在劳工移民的社会救助方面,印度社区福利基金制度主要包括对劳工移民进行紧急医疗救护;协助遣返劳工移民;为遭受欺骗、虐待的印度妇女劳工提供法律和经济援助;就印度劳工移民的轻微罪行支付小额罚款等。^②

第二,关于医疗健康保险。印度政府规定对所有前往 ECR 国家的劳工移民实施强制保险计划(Pravasi Bharatiya Bima Yojana, PBBY)。强制保险计划为意外死亡或永久性伤残的参保劳工移民提供 100 万卢比的保险,保险费分别为 275 卢比和 375 卢比,保险有效期分为两年期和三年期;向女性劳工移民提供最高可达 5 万卢比的生育补助金等。^③ 此外,在喀拉拉邦,普拉瓦西福利委员会(Kerala Pravasi Welfare Board)可以根据劳工移民的保险计划提供财政援助。根据该计划,患有严重疾病的本邦海外侨民可获得最高 5 万卢比(约 730 美元)的经济援助。^④ 喀拉拉邦福利委员会也颁布了《海外喀拉拉邦人福利基金法案》(Kerala Govt Welfare Schemes NRI),为海外喀拉拉邦人制定了养老金计划(Kerala Pravasi Pension Scheme)等。^⑤

第三,关于海外就业培训计划(Pravasi Kaushal Vikas Yojana)。印度政府没有制定针对劳工移民的失业保护计划。莫迪政府上台以来,制定了提高劳工移民海外就业能力的技能提升计划。2017 年第 14 届“海外印度人节”(Pravasi

^① “Ministry of External Affairs: Annual Report 2021–22,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, October 22, 2021, https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/34894_MEA_Annual_Report_English.pdf, 上网时间:2024 年 5 月 10 日。

^② “Ministry of External Affairs: Annual Report 2017–18.”

^③ “Pravasi Bharatiya Bima Yojana, 2017,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, February 15, 2023, <https://www.mea.gov.in/pbby.htm>, 上网时间:2024 年 5 月 15 日。

^④ “Kerala Pravasi: Essential Guide for Overseas Indians,” *The Geopolitical Observer*, January 28, 2024, <https://thegeopoliticalobserver.com/kerala-pravasi-essential-guide-for-overseas-indians/>, 上网时间:2024 年 5 月 15 日。

^⑤ “Kerala Govt Welfare Schemes NRI,” *Pravasi Welfare Council*, March 9, 2018, <http://pravasiwelfarecouncil.org/scheme-2-kerela%20govt.html>, 上网时间:2024 年 5 月 21 日。

Bhartiya Diva)上,印度总理莫迪宣布启动海外就业培训计划(Pravasi Kaushal Vikas Yojana)。^①该计划由印度外交部与技能发展和创业部联合实施,为前往 ECR 国家的印度劳工移民(主要包括家政工人、司机和建筑工人)提供 2 周至 1 个月的培训课程。2018 年,印度国家技能发展公司与印度外交部合作,实施向印度劳工移民提供为期一天的出发前定向培训项目(Pre-Departure Orientation Training),培训内容涵盖语言文化、移民过程、接受国福利措施以及注意事项等。自 2018 年至 2023 年 5 月,共有近 13 万印度劳工移民参加了出发前定向培训项目。^②

(五) 加强与海合会国家的劳务合作

首先,缔结双边劳务合作协定是印度实现劳工移民社会保护的有力抓手。签订包含劳工移民社会保障权益条款的正式协定、框架协议、谅解备忘录与合作声明,可以有效弥补劳工保护立法的不足,是劳工移民问题治理的重要路径。1985 年,印度与卡塔尔首先签署了劳务合作协议。^③21 世纪以来,印度与海合会国家从对话伙伴关系演进为战略伙伴关系,在劳务合作方面的联系也日益紧密。印海双方通过签订双边劳务合作协议,以稳定供需关系并共同保障劳工移民社会保障权利。印度与海合会国家劳工合作协议在主要内容上大致相似,包括劳工权益保护、劳动合同签订、雇主责任和劳动争议解决等(见表 3)。

^① “PM Narendra Modi Announces Pravasi Kaushal Vikas Yojana,” *GK Today*, January 9, 2017, <https://www.gktoday.in/pm-narendra-modi-announces-pravasi-kaushal-vikas-yojana/>, 上网时间:2024 年 5 月 21 日。

^② “1 lakh 29 Thousand Trained Under Pravasi Kaushal Vikas Yojana to Equip People with Soft Skills to Compete in Foreign Destinations,” *Ministry of Skill Development and Entrepreneurship*, August 7, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseframePage.aspx?PRID=1946414>, 上网时间:2024 年 5 月 22 日。

^③ “Agreement Concerning the Organization of Manpower Employment Between the State of Qatar Represented by the Ministry of Labour and Social Affairs and the Republic of India,” *International Labour Organization*, June 11, 2024, <https://www.ilo.org/resource/agreement-concerning-organization-manpower-employment-between-state-qatar>, 上网时间:2024 年 5 月 22 日。

表 3 印度与海合会国家劳务合作协议签署情况

签署时间	签署对象国家	主要内容
1985 年	卡塔尔	卡塔尔雇主应通过卡塔尔政府向印度提交招聘印度劳工工人的申请;劳工合同由印度驻卡塔尔大使馆认证;劳动争议由劳工和社会事务部乃至法庭解决
2006 年	阿联酋	劳动法保护劳工权益;合同到期后终止;合同续期,一方提前 30 天向另一方发出书面通知;劳动争议可通过劳动部乃至法庭解决
2007 年	科威特	雇佣合同由科威特工商会、科威特外交部、印度驻科威特大使馆认证;劳工达到 60 天内获得工作许可和经认证的劳动合同
2008 年	阿曼	劳动法保护劳工权益;合同到期后终止;合同续期,一方提前 30 天向另一方发出书面通知;劳动争议可通过劳动部乃至法庭解决
2009 年	巴林	劳动法保护劳工权益;雇主应在雇员到达 60 天之内为雇员提供雇用合同;合同期限为指定期限,并可续期;劳动争议可通过劳动部乃至司法机构解决
2014 年	沙特	直接招聘或通过持牌招聘机构进行招聘;雇主和雇员须签订正式的劳动合同;招聘机构和雇主不得克扣家庭佣工的工资;因劳务合同纠纷向主管机关追索的权利
2016 年	沙特	维护雇主与家庭佣工的权益并规范双方的合同关系;根据相关法律法规维护印籍家庭佣工的福利与权益;建立为家庭佣工提供 24 小时援助的机制等
2021 年	科威特	将印度家庭佣工纳入法律框架,为其提供法律保护并简化招聘程序等

资料来源：作者根据印度外交部网站内容自制。参见 *Ministry of External Affairs, Government of India*, January 1, 2022, <https://www.mea.gov.in/>, 上网时间:2024 年 6 月 2 日。

其次,印度与海合会国家就印度劳工移民福利加强对话与磋商。一方面,印度积极参与区域合作倡议,为加强和海合会国家的劳务合作提供了新的途径。印度加入了科伦坡进程、阿布扎比对话等区域合作平台,推动与海合会国家对劳工移民招聘行为的联合监管、劳工技能认证和相互承认等。另一方面,印度与海合会国家还通过高层级官员联络对话机制推进双方务实合作。自实施“西联”政策以来,印度与海合会国家频繁开展双边高层互访,有效推进劳务合作框架和机

制的形成。以印度和沙特为例,2016 年莫迪总理访问沙特阿拉伯期间,双方政府签署了《蓝领工人总协定》(*General Agreement on Blue Collar Workers*)。^① 同年,在印度—沙特联合委员会框架下,印度与沙特建立了领事问题联合工作组,保护在沙印度劳工移民利益。以印度与阿联酋为例,双方建立了人口贩运问题联合工作组(*Joint Working Group on Human Trafficking*)、人力资源联合委员会(*Joint Committee on Manpower Resources*)等双边对话、协调和合作机制。2022 年 11 月,印度与阿联酋举行了人力联合技术委员会第一次会议,构建了解决劳工纠纷和加强劳工移民领域合作的机制,确保印度劳工移民在阿联酋的基本社会保障权利。^②

四、印度对海合会国家劳工移民社会保护的有限性

自 20 世纪 90 年代以来,印度不断发展移民基础设施,加强对海合会国家本国劳工移民的社会保护。莫迪政府上台以来,将中东政策从“西向”政策调整为“西联”政策,积极扩展与海合会国家的互动合作,并加强双方在劳工移民社会保障权益方面的合作。从现实情况看,莫迪政府的移民基础设施发展面临多重制约与挑战。

(一) 印度自身经济实力不足

劳工移民社会保护主要来自派遣国的财政支持。作为发展中国家的印度人口众多,国内发展面临严峻挑战。2022 年印度人均国内生产总值为 2301 美元^③,

① “India-Saudi Arabia Joint Statement During the Visit of Prime Minister to Saudi Arabia,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, April 3, 2016, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26595/IndiaSaudi+Arabia+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+Saudi+Arabia+April+03+2016>, 上网时间:2024 年 7 月 2 日。

② “UAE-India Manpower Technical Committee Explores Areas of Collaboration,” *The Emirates News Agency*, November 8, 2023, <https://wam.ae/en/article/hszrftxq-uae-india-manpower-technical-committee-explores>, 上网时间:2024 年 6 月 2 日。

③ 《印度人均国内生产总值》, *CEIC Data*, <https://www.ceicdata.com.cn/zh-hans/indicator/india/gdp-per-capita>, 上网时间:2024 年 6 月 2 日。

有 2.3 亿人生活在“多维贫困”中,占总人口的 16.4%。^① 印度政府的公共预算一直用于补贴、工资和偿还外债,留给移民基础设施的资金相对较少,这意味着印度的劳工移民社会保护面临着严重的预算限制。正如学者普拉纳布·巴尔丹所认为的那样,印度政府在提供救济服务方面是世界上最吝啬的政府之一,原因之一便是巨额财政赤字。印度有限的公共财政导致享受社会保障福利的劳工移民人数较少。^② 如自 2009 年至 2019 年,印度社区福利基金 (Indian Community Welfare Fund, ICWF) 成立的前 10 年里,仅不足 500 人获得了该基金提供的紧急医疗救助。^③

2018 年以来,印度经济结构性因素和周期性因素叠加,经济呈现下行态势。新冠肺炎疫情对印度经济发展形成了重创,进一步拖慢了减贫步伐。2022 年,印度国内仅 21.5% 的工人从事有薪工作,而在这些劳动力中,53% 的人未获得任何社会保障福利。^④ 囿于自身经济实力,印度现有的社会保障体系在确保劳工移民的覆盖范围和足够的福利方面仍面临重大挑战。海合会国家的印度劳工移民需要依靠私人储蓄、慈善和印度移民社区的支持,满足其社会保护需求。印度驻海合会国家领事馆需通过征收领事服务费、印度社区的自愿捐款和印度政府的预算来筹集资金,为陷入困境的印度劳工移民提供援助。

(二) 印度教民族主义产生消极外溢影响

民族主义具备天然的现实主义特征,因而成为反对自由主义的主要意识形态之一。^⑤ 自 2014 年印度人民党再度执政以来,印度教民族主义对印度外交政

① “The 2023 Global Multidimensional Poverty Index,” *United Nations Development Programme*, July 11, 2023, <https://hdr.undp.org/content/203-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>, 上网时间:2024 年 6 月 2 日。

② Pranab Bardhan, “The ‘New’ India: A Political-Economic Diagnosis,” *New Left Review*, August 30, 2022, <https://newleftreview.org/issues/ii136/articles/pranab-bardhan-the-new-india>, 上网时间:2024 年 6 月 2 日。

③ “India Centre for Migration,” *Ministry of External Affairs, Government of India*.

④ “Periodic Labour Force Survey (PLFS) Annual Report 2022 – 2023 Released,” *Press Information Bureau*, October 9, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1966154>, 上网时间:2024 年 6 月 6 日。

⑤ John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven: Yale University Press, 2018, pp. 3–4.

策的影响日益凸显,一定程度上波及印度与海合会国家的关系。在印度人民党、“国民志愿团”等印度教民族主义势力的宣传及鼓动下,印度意识形态整体右倾。莫迪在外访期间与海合会国家印度侨民的亲密互动,以及新冠疫情爆发后的大规模海外撤侨行动等,一定程度上也是对印度国内民族主义浪潮的积极回应。^①印度教民族主义热潮虽未引起印度与海合会国家关系的大幅倒退。但是,印度教民族主义空前活跃,印度教民族主义者屡次发布反穆斯林言论,导致海合会国家国内舆论对深化与印度关系的疑虑上升。^②如 2022 年 5 月,印度人民党发言人亵渎伊斯兰教先知穆罕默德的言论以及印度官方媒体人的冒犯性推文和评论,引起海合会国家的强烈抗议,并要求印度政府公开道歉。海合会国家民间也形成一股抵制印度产品的声潮,且很快引发了关于是否要驱逐在海湾地区工作的印度教教徒的讨论。可见,印度在海合会国家的劳工移民社会保障权益可能受到印度国内“右倾化”社会运动的消极外溢影响。

(三) 双方国家对劳工移民的社会保障制度不完善

与一国国民相比,外籍劳工在获得社会保护方面面临着更多的挑战,其中包括来自派遣国和接受国的社会保障制度障碍。印度与海合会国家的社会保障制度不完善决定了印度劳工移民权益的“受保障”程度的有限性。

在接受国层面,海合会国家的社会保障制度限制甚至排除了外籍劳工获得社会福利保障的权利。海合会国家的社会保障制度遵循国籍原则,不承认国民与非国民之间的平等待遇原则,因而限制了外籍劳工获得社会福利保障的权利。海合会国家劳工法规定对外籍劳务采取代理人管理制,外籍劳工社会保障权益主要依靠“雇主责任制”(employer liability),即由雇主为外籍劳工提供如医疗保险、失业保险等基本社会保障福利。事实上,因雇主单独承担外籍劳工的社会保障福利责任,一些小型企业的雇主无力应对印度劳工移民社会保障权益所涉的财务问题,印度劳工移民的残疾、失业保险等福利问题长期得不到解决。

海合会国家还严格规定了劳动法和社会保障法的适用范围。如科威特《私

① 张书剑:《印度教民族主义热潮下,印度内政外交如何交互影响》,载《世界知识》2022 年第 13 期,第 23 页。

② 姜颖、马丽蓉:《印度对海合会国家实施“西联”政策的动因、路径与限度》,载《阿拉伯世界研究》2024 年第 1 期,第 154 页。

营部门劳动法》规定,按特殊规定招募印度人和巴基斯坦人的政府合同工、不超过6个月的临时工、家庭佣人等不适用于该法实施条款。^① 大部分印度劳工移民并不适用于海合会国家劳动法的权益保护。外籍劳工唯一普遍享有的社会保障福利是就业结束时一次性支付的服务终止补偿(End of Service Indemnity, EOSI)。从事家政服务的劳工移民往往被对象国的劳动法和社会保障法都排除在外,几乎难以获得基本的社会保障福利。

在派遣国层面,印度劳工移民社会保障制度尚不完善。与大多数发展中国家一样,印度的社会保障项目实施属地化管理,劳务工人在流动过程中面临社会保障福利转移接续障碍。海合会国家的印度劳工移民因而陷入既难以进入海合会国家社会保护体系,又失去了在印度继续享有社会权利的“断链”困境之中。针对劳工移民社会福利待遇的便携性问题,签订社会保障协定通常被认为是确保国家间社会保障协调的最佳办法。然而,印度与海合会国家并未签订社会保障协议,双方缺乏统一的劳工移民社会保护机制框架。新冠肺炎疫情进一步凸显了劳工移民面对非传统安全风险的极度脆弱性。社会保护不足对印度—海湾移民走廊环流劳务工人所带的负面效应也不断得到证实。如,2020年,联合国人权理事会责令印度政府采取紧急行动,遵守最高法院的命令,解决移徙劳工的“悲惨人道主义状况”。^②

(四) 海合会国家对外籍劳工的社会保护持消极态度

在劳工移民社会保护议题上,普遍存在劳工移民权益保障问题与社会保护的悖论,即劳工移民问题最严重的地区恰恰也是劳工移民社会保护最匮乏的地区。当前,几乎所有经济合作与发展组织国家的劳工移民都受到了双边或多边社会保障协定的保护。^③ 但是,海合会国家人口的社会保护覆盖率则相对较低(61.4%),特别是与西方发达国家(85.4%)相比,造成这种差异的主要原因是其

^① “Private Sector Labor Law,” *Kuwait Labor Law*, July 20, 2021, <https://www.kuwaitlaborlaw.com/private-sector-labor-law/>, 上网时间:2024年6月6日。

^② 《联合国人权专家:印度必须遵循最高法院的命令 保护1亿“农民工”》,联合国新闻网,2020年6月4日, <https://news.un.org/zh/story/2020/06/1059022>, 上网时间:2024年6月10日。

^③ Johanna Avato, Johannes Koettl and Rachel Sabates-Wheeler, “Social Security Regimes, Global Estimates and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants,” *World Development*, Vol. 38, No. 4, 2010, pp. 455–466.

对外籍劳工的社会保护覆盖率有限。^① 海合会国家在社会保护方面的区域合作落后,成为国际劳工移民社会保护的“薄弱环节”。一方面,海合会国家对签署国际劳工移民公约文件的态度比较消极。海合会国家均未签署关于保护劳工移民权利的国际公约文件,如国际劳工组织通过的《移民就业公约》(第 97 号)、《1975 年移民工人公约(补充条款)》(第 143 号)以及联合国大会发布的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》等。另一方面,海合会国家对制定区域劳工移民社会保护协定也缺乏集体兴趣,难以在地区范围内制定共同的法律及政策框架下对外籍劳工问题进行治理。国际移民组织和国际劳工组织等国际组织始终督促海合会国家加入国际劳工移民社会保护框架,呼吁海合会国家政府应尊重印度等弱势外籍劳工的权利。即便同时获得了来自国际社会的支持与谴责,在考虑经济负担、社会风险和外交管理等成本后,海合会国家仍缺乏意愿来承担外籍劳工社会保障权益问题的成本和风险。

海湾地区一度被印度外交官称为“周边外交最关键但却最失败的地区”。^② 由于缺乏权利基础和适当有效的执行和监督机制,印度的海外劳工移民社会保护政策在海合会国家的实施效果有限。如印度政府推出的“电子移民”政策对招聘机构和雇主的资质提出了严格限制,要求招聘机构须提供履历、财务状况等相关材料、申请登记并提供不得低于 10 万卢比的担保金等,因而被称为“令人痛苦的移民政策”,遭到海合会国家的强烈反对。^③ 印度“电子移民”政策试图创建包括海外印度公民、印度驻外使领馆、招聘代理人、外国雇主和保险机构等在内的数据库。以阿联酋和沙特阿拉伯为主的海合会国家则以国家主权问题为由,反对印度移民政策的此项举措。海合会国家也并不接受印度政府设置的女性劳工年龄限制标准,雇主多反对为招聘印度家政工人提供银行担保。

① “Advancing Social Protection for Migrant Workers in the GCC Countries: New Ambition Emerges from Discussion at the Global Forum for Migration and Development Summit,” *International Labour Organization*, February 1, 2024, <https://www.ilo.org/resource/news/advancing-social-protection-migrant-workers-gcc-countries-new-ambition>, 上网时间:2024 年 6 月 10 日。

② [美]斯蒂芬·科亨:《大象与孔雀:解读印度大国战略》,刘满贵译,北京:新华出版社 2002 年版,第 268 页。

③ Vinoj Varghese, “Labour Migration to the Gulf and India’s Emigration Governance: Expanding Bounds of Protection,” *Millennial Asia*, Vol. 15, No. 2, 2023, p. 12.

综上所述,印度的移民基础设施既具有其独特优势,也存在固有缺陷,这也解释了为何印度政府不断发展移民基础设施,却并未产生新的劳工移民社会保护能力。印度的劳工移民社会保护需要在既有移民基础设施的基础上,不断提升自身的劳工移民保护能力。印度政府还应加强与国际和地区移民组织、海合会国家的协调与合作,探索社会保护合作新途径,推动印度劳工移民社会保障权益问题标本兼治,促进改善印度劳工移民的困境。

五、结语

随着全球化不断深入发展,国际劳工移民问题成为亟待解决的全球性问题之一。《2030年可持续发展议程》和《安全、有序和正常移民全球契约》彰显了国际劳工移民问题的全球意义。外籍劳工在海合会国家获得的社会保护有限,遭受着严重的社会保障覆盖差距。印度劳工移民是海合会国家移民社群的一种重要形态。印度政府把海合会国家的印度劳工移民视为重要的侨务资源,不断加强移民基础设施,设立了劳工移民管理机构、修订劳工移民相关法规、制定劳工移民社会保护政策并加强与海合会国家劳务合作与对话,维护劳工移民社会保障权益。目前,印度与海合会国家在劳工移民社会保护领域的合作仍处于起步阶段,劳工移民社会保障权益任务依然艰巨而繁重。劳工移民社会保护不仅倚重于派遣国与接受国政府的制度创新和执行力度,更需要国际多边与双边协作以及官民之间多主体、多层级的协调推动。中国与印度同属发展中大国,在劳工移民社会保护方面面临类似的问题,因此,可以通过研究印度的移民基础设施获取借鉴与启示。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)