

当代海合会国家的菲佣问题及其治理

黄民兴 刘 雪

摘 要：从 20 世纪 80 年代开始，受海合会国家经济发展的需要、菲律宾政府的推动和菲佣国际化品牌效应的影响，大量菲佣进入海合会国家工作，但在这些国家务工的菲佣因劳动权益无法得到有效保障而引发各种问题。英国保护时期出现并延续至今的卡法拉制度是菲佣问题凸显的根本原因，海合会国家保守的社会传统和等级化社会分层是问题凸显的社会文化因素。菲佣问题凸显还与这些国家政府为菲佣提供的申诉援助有限以及菲佣的家庭和个人因素有关。海合会国家在改革卡法拉制度的过程中忽视了家政工人的诉求，菲律宾政府和非政府组织参与治理又无法触及菲佣问题的根本，这些因素导致了菲佣问题的治理困境。从本国经济的长远发展考量，海合会国家需要继续深化卡法拉制度改革，加强与菲律宾在劳资问题上的协商，切实保护好菲佣等外籍劳工的权益。

关 键 词：海合会国家；菲佣问题；卡法拉制度

作者简介：黄民兴，博士，西北大学中东研究所教授（西安 710127）；刘雪，西北大学中东研究所 2022 级博士研究生（西安 710127）。

文章编号：1673-5161(2025)02-0044-26

中图分类号：D815

文献标识码：A

东南亚、南亚国家与海合会国家的劳务合作是全球南南合作的重要组成部分。海合会国家因为国内的外籍劳工管理问题长期受到国际社会的关注。卡塔尔以举办世界杯足球赛为契机推动了管理外籍劳工的卡法拉制度改革,但这些国家对于外籍劳工的管理办法仍被国际社会诟病,其中家政行业的问题尤为突出。在全球家政服务行业中,菲佣享有“世界上最专业的保姆”的美称,她们在海合会国家的家政行业中广泛从业。但这些国家经常出现菲佣劳动权益被侵犯的事件,这不仅损害了上述国家的国际形象,也给它们与菲律宾的双边关系带来负面影响。

目前国内学术界对菲佣问题的研究以研究中国香港的菲佣为主,也有涉及内地的菲佣研究以及菲佣对我国家政服务行业发展的启示等问题。还有以菲佣为对象去研究国际劳务输出问题的成果。^① 国外学术界对菲佣问题的关注相对广泛,既有对海合会国家以外的国家和地区如中国香港、新加坡、以色列、黎巴嫩等菲佣问题的研究,也有对海合会国家菲佣问题研究。^② 国外学界对海合会国家菲佣问题的研究既有专门研究,也有将这一问题融合在海合会国家家政行业外籍劳工问题中进行的研究。在海合会国家菲佣问题的专门研究中,对穆斯林菲佣的关注是重要方面,其中朱利安·德威邦尔(Julien Debonneville)和石井雅子(Masako Ishii)的相关研究认为,穆斯林身份并没有给穆斯林菲佣在阿联酋等海

① 相关研究成果参见何平:《香港的“菲佣”与“菲佣现象”探析》,载《东南亚》1998年第1期;俞悦:《在港菲佣的社会福利问题》,载《社会福利》(理论版)2014年第10期;杨国轩、王晨颖:《我国内地“菲佣”问题治理研究》,载《北京警察学院学报》2018年第4期;王江涛:《“菲佣”对家政专业课程开发与职业资格制度建设的启示》,载《北京劳动保障职业学院学报》2022年第3期;涂永前、莫兰:《国际劳务输出研究:以菲佣为研究对象展开》,武汉:武汉大学出版社2022年版。

② 相关研究成果参见 Carolyn French and Y. M. Lam, “Migration and Job Satisfaction — A Logistic Regression Analysis of Satisfaction of Filipina Domestic Workers in Hong Kong,” *Social Indicators Research*, Vol. 20, No. 1, 1988, pp. 79–90; M. H. M. Wong, Shian-Ling Keng and P. J. Buck, “Effects of Mental Health Paraprofessional Training for Filipina Foreign Domestic Workers in Singapore,” *Journal of Immigrant and Minority Health*, Vol. 22, No. 3, 2020, pp. 571–579; Dalia Zein, “Embodied Placemaking: Filipina Migrant Domestic Workers’ Neighborhood in Beirut,” *Mashriq & Mahjar*, Vol. 7, No. 2, 2020, pp. 69–99; Liebelt Claudia, *Caring for the ‘Holy Land’: Filipina Domestic Workers in Israel*, New York, Oxford: Berghahn Books, 2011, pp. 79–104; Adra Aya, Charles Harb, Mengyao Li and Anna Baumert, “Predicting Collective Action Tendencies Among Filipina Domestic Workers in Lebanon: Integrating the Social Identity Model of Collective Action and the Role of Fear,” *Group Processes & Intergroup Relations*, Vol. 23, No. 7, 2020, pp. 967–978。

合会国家的工作处境带来改善;安托瓦内特·佛里戈(Antoinette Vlieger)在研究沙特和阿联酋菲佣问题时认为,卡法拉制度以及阿拉伯传统社会文化是制约菲佣维权的关键。拉塞尔·萨拉扎·帕雷纳斯(Rhacel Salazar Parrenas)在研究阿联酋对外籍家政工人的管理时重点探讨了惩罚性法律机制与卡法拉制度之间的关联。丽萨·布莱兹(Lisa Blaydes)整体上对海合会国家移民家政工人的劳动条件进行了评估,认为海合会国家中菲佣劳动权益被侵犯的现象经常发生,21 世纪以来在海合会国家工作的家政工人处境没有过多改变。^① 但对这些国家菲佣问题的研究还存在明显不足,特别是对于菲佣问题比较突出的科威特关注较少,除了一些非政府组织发布的报告外,只有一些新闻报道简单提到相关内容^②。此外,学术界还缺少从整体上研究海合会国家菲佣问题的学术成果。本文将在学界研究的基础上,剖析海合会国家菲佣问题产生的历史根源以及现实动因,分析海合会国家等相关方对该问题的应对,并评估其菲佣问题的未来发展走向。

一、海合会国家雇佣菲佣的概况及菲佣问题的表现

从 20 世纪 80 年代开始,菲律宾向海合会国家大量输出家政工作人员。1992

① Julien Debonneville, “A ‘Minority’ on the Move: Boundary Work Among Filipina Muslim Migrant Domestic Workers in the Middle East,” *Asia Pacific Journal of Anthropology*, Vol. 20, No. 4, 2019, pp. 344–361; Masako Ishii, “Empowerment of Migrant Domestic Workers: Muslim Filipinas in the United Arab Emirates,” *International Labour Migration in the Middle East and Asia*, Vol. 8, No. 201, pp. 37–54; Antoinette Vlieger, “Diminished Civil Citizenship of Female Migrant Domestic Workers in Saudi Arabia and the United Arab Emirates,” *Migration, Gender and Social Justice*, Vol. 9, 2014, pp. 291–306; Rhacel Salazar Parreñas, “The Governance of the Kafala System and the Punitive Control of Migrant Domestic Workers,” *Population, Space and Place*, Vol. 27, No. 5, 2021, pp. 1–7; Rhacel Salazar Parreñas, *Unfree: Migrant Domestic Work in Arab States*, Stanford: Stanford University Press, 2022, pp. 1–25; Lisa Blaydes, “Assessing the Labor Conditions of Migrant Domestic Workers in the Arab Gulf States,” *ILR Review*, Vol. 76, No. 4, 2023, pp. 724–747.

② “Walls at Every Turn: Abuse of Migrant Domestic Workers through Kuwait’s Sponsorship System,” *Human Rights Watch*, October 2010, <http://www.hrw.org>, 上网时间:2024 年 10 月 2 日; Alisa Reznick, “Domestic Worker Abuse,” *Guardian (Sydney)*, No. 1822, 2018, p. 7; “Kuwait Sends Home 52 Filipina Domestics,” *The Filipino Express*, Vol. 9, No. 23, 1995, p. 7; Bassmah B. Al Taher, “Ethnocentric and Class Barriers: Discrimination Against Domestic Workers in the Middle East,” *Asian Journal of Women’s Studies*, Vol. 25, No. 3, 2019, p. 396.

年以来,海合会国家成为菲佣海外务工最集中的区域之一。这与 20 世纪 70 年代后海合会国家输入、菲律宾输出家政工人的需求紧密相关。与此同时,在海合会国家雇佣菲佣的过程中也产生不少问题。

(一) 海合会国家雇佣菲佣的概况

菲律宾海外就业署的数据显示,从 1992~2009 年菲佣主要前往巴林、中国香港、意大利、黎巴嫩、科威特、马来西亚、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、新加坡、中国台湾和阿联酋等国家和地区工作,这些国家和地区的非佣用工占全球年度菲佣新用工的绝大多数,其中 1992 年占 88.1%、1995 年占 92.7%、2000 年占 91.1%、2005 年占 94.7%、2009 年占 87.8%。在上述国家和地区中,海合会六国巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特和阿联酋在 1992 年、1995 年、2000 年、2005 年和 2009 年的菲佣新用工总数分别为 29,349 人、24,091 人、27,581 人、45,227 人、34,168 人,在全球菲佣新用工占比中分别为 1992 年 50.7%、1995 年 37.9%、2000 年 40.5%、2005 年 54.8% 和 2009 年 47.7%。^①

到海合会国家务工的菲佣主要集中在沙特、阿联酋和科威特三国。2013 年在沙特工作的菲律宾家政人员数量是 67 万。根据阿联酋政府部门提供的数据,2017 年在阿联酋工作的 75 万家政服务人員中,有 20 万来自菲律宾。菲律宾劳工和就业部 2023 年发布的数据显示,2020 年在科威特至少有 26 万名菲律宾劳工,其中 60% 是家政人员,约为 15.6 万人。^② 巴林是海合会国家中雇佣菲律宾家政服务人员较少的国家,2023 年共有 20,328 名菲佣在该国工作。^③

(二) 海合会国家大量雇佣菲佣的动因

海合会国家大量雇佣菲佣是这些国家对外籍劳工的需求,也是菲律宾政府

^① Graziano Battistella, Jung Soo Park and Maruja Asis, "Protecting Filipino Transnational Domestic Workers: Government Regulations and Their Outcomes," *PIDS Discussion Paper Series*, Philippine Institute for Development Studies, 2011, p. 48.

^② Rhacel Salazar Parreñas, *Unfree: Migrant Domestic Work in Arab States*, Stanford: Stanford University Press, 2022, pp. 27-28; 陶家乐:《菲律宾全面禁止非工人在科威特工作》,环球网,2020 年 1 月 17 日,<https://m.huanqiu.com/article/9CaKrnKoWxP>, 上网时间:2023 年 10 月 29 日;王俊鹏:《沙特与菲律宾签订家政雇佣协议》,中国经济网,2013 年 7 月 9 日,http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201307/09/t20130709_24552942.shtml, 上网时间:2024 年 9 月 15 日。

^③ 《巴林拥有近 56 万外籍劳工》,中华人民共和国驻巴林王国大使馆经济商务处,2023 年 3 月 25 日,http://bh.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2023/art_0295cde827704ed583ba2fe61aea6eccc.html, 上网时间:2024 年 9 月 11 日。

的劳务输出政策以及菲佣的品牌效应共同作用的结果。

1. 石油经济的快速发展激发了对外籍劳工的需求

海合会国家劳动力短缺,都是严重依赖外籍劳工的国家。1973 年第四次中东战争中阿拉伯产油国对西方发达资本主义国家实行石油禁运导致国际油价上涨四倍。这些国家抓住时机,扩大国内石油生产和供应的规模,此举一方面加速了经济发展,另一方面刺激了这些国家对劳动力的需求。海合会国家俗称中东“最年轻的国家”,15 岁以下的人口数量占总人口的一半左右,本国劳动力资源极其短缺,为了补充劳动力,海合会国家通过制定各种政策吸引了大量外籍劳工。^①这些外籍劳工主要来自其他阿拉伯国家以及印度、巴基斯坦、菲律宾和泰国等南亚和东南亚国家,主要从事体力劳动和服务业,例如交通运输、城市建筑、石油开采、医疗卫生和家政服务等行业。在所有外籍劳工中,家政服务行业的从业人数占有很大比重,原因如下。

首先,自从石油经济发展起来以后,海合会国家政府利用丰厚的石油收益惠及民生。本国公民享有良好的福利待遇,开始享受生活,大部分家庭都会选择雇佣家政工人。这些国家公民因享受着政府提供的全方位社会福利,极少有人愿意从事蓝领工作。他们主要在政府部门和国有企业中就职,还有一部分人从事自由职业,但大都在各领域中担任中层以上的领导职务,工资待遇颇为丰厚。^②

其次,自 20 世纪 70 年代起,部分海合会国家如科威特、卡塔尔和阿联酋等国妇女的地位得到提升,许多妇女能够走出家门参加工作。据联合国教科文组织统计,2008~2009 学年,科威特成年人受教育率为 93.4%,其中男性达 95.0%,女性为 91.8%,女性受教育程度不断提高。^③科威特许多女性在教育、金融等行业中担任职位,拥有自己的事业。大多数女性有了自己的家庭后,并没有放弃自己的工作,为了平衡工作与生活的矛盾,许多科威特家庭选择雇佣女佣。

最后,海合会国家推进劳工本土化政策刺激了对外籍家政工人的需求。鼓励本国女性公民就业是部分海合会国家推进劳工本土化政策的必要举措,雇佣

① Michael S. Casey, *The History of Kuwait*, London: Greenwood Press, 2007, p. 131.

② Ibid.

③ 王景祺编:《列国志·科威特》,北京:社会科学文献出版社 2014 年版,第 481 页。

菲佣有利于该政策的落实。从 20 世纪 70 年代开始,海合会国家形成了以外籍劳工为主的用工结构。外籍劳工构成除沙特以外的海合会国家的人口主体。大量外籍劳工的入境造成这些国家外汇大量流出,还存在引发政治和社会动乱的潜在风险。此外,海合会国家本国的就业人口逐年增加,就业问题日益凸显。这些因素促使海合会国家从 20 世纪 80 年代开始普遍实施劳工本土化战略。对于像科威特、阿联酋和卡塔尔这些人力资源匮乏的国家来说,鼓励本国女性公民就业非常必要。这就需要大量引进菲佣使本国女性从家庭中解放出来,在管理和专业技术部门中就业,逐步改变外籍劳工占主导的就业结构。^① 以上三方面原因导致这些国家对外籍家政服务人员的需求量居高不下。

2. 菲律宾政府积极的劳务输出政策和菲佣的品牌效应

菲佣从某种程度上来说不再是一个单纯的劳务群体,已经发展成为一个国际化家政服务品牌,这样成就的背后离不开菲律宾政府的推动。

第一,菲律宾政府的劳务输出政策。1974 年,菲律宾国内经济停滞不前,就业形势严峻,许多人面临失业问题,生活窘迫。这种情况对国内社会的安定构成巨大的威胁。面对这样的困境,菲律宾政府试图通过劳务输出的方法来转移国内剩余劳动力,缓解就业危机,许多妇女便借机前往海外就业。^②

从 20 世纪 70 年代中期开始,菲律宾政府积极介入与海外务工相关的事务,一方面积极进行海外宣传,有组织、成规模地在国际劳动力市场推销本国劳工;另一方面颁布和建立调控劳工移民的法令和机构。政府鼓励妇女到国外寻找工作,并通过法律措施来保护海外劳工的各种权益。最初,去国外务工的女性以家庭妇女为主,她们受教育程度低,缺乏工作经验,只有家务劳动是她们的唯一擅长的工作技能。后来,政府的推广和支持力度不断加大,许多大学生毕业后也走上了菲佣的道路。菲佣的人数越来越多,队伍逐渐壮大,世界各地遍布菲佣的身影,菲佣赴海外工作的潮流在政府的积极参与和鼓励下蓬勃发展。

第二,菲佣的国际化品牌效应。随着全球专业化家政服务行业的快速发

^① Lisa Blaydes, "Assessing the Labor Conditions of Migrant Domestic Workers in the Arab Gulf States," *ILR Review*, Vol. 76, No. 4, 2023, p. 725.

^② 吴青梅:《海外菲律宾女佣》,载《东南亚》2000 年第 3-4 期,第 66-67 页。

展,菲佣在国际上越来越受到人们的关注和喜爱,形成品牌效应。聘请菲佣逐渐成为财富的标志和地位的象征。菲佣在世界上广受欢迎不是因为他们来自某一国度,而是因为她们自身有着不可替代的特点和优势,主要体现在以下两个方面:其一,工作能力优势。菲佣自身素质较高,大多数都接受过中等及以上水平的学校教育。此外,她们在出国工作前都需要接受全面的专业培训才能上岗。岗前培训不仅有涵盖日常生活方方面面的技术培训,而且包含语言和文化课的培训。除了机构培训外,菲律宾教育部门把家政服务纳入中学和大学课程之中。其二,语言方面的优势。英语是菲律宾的官方语言。海合会国家的官方语言虽为阿拉伯语,但当地居民也大都熟悉英语。与此同时,在上岗前菲佣们也要接受语言课程的培训,其中包括阿拉伯语和英语等。因此,菲佣在海湾阿拉伯国家以及其他讲英语的国家工作的过程中与雇主之间的交流和沟通较为容易。

(三) 海合会国家菲佣问题的表现

海合会国家在大量雇佣菲佣的过程中也出现了不少问题,主要表现在菲佣的劳动权利被侵犯和人身权利被侵害两方面。这些问题不可避免地产生了外溢效应,损害了海合会国家的国际形象。

1. 菲佣的劳动权利被侵犯

在海合会国家务工的菲佣,其劳动权利被侵犯主要表现为被拖欠工资和超时工作。科威特的标准劳动合同中规定,雇主在每月月底全额支付家庭佣工的工资,家庭佣工在连续工作三小时后有一小时的休息时间。但是在现实中,合同的条款难以被履行,拖欠工资和超时工作经常发生。雇主时常拖欠一个月或者更长时间的工资,有的佣工甚至有一年都未拿到工资。

2017 年以前,在卡塔尔务工的菲佣,其工作时间、休息时间等都没有明确的法律规定,这就使雇主可以随意决定菲佣的工作时间和休息时间,因此经常出现菲佣超时工作、没有休息时间等问题。2017 年卡塔尔颁布《家政工人法》,规定家政人员每天工作时间不得超过 10 小时,还规定了她们每天的休息时间,以及每周休息一天和带薪假期等内容。但这些法律并未得到充分实施和执行,很多家

政工人仍存在严重的过度工作现象。^① 2022 年 11 月,在卡塔尔工作的菲佣多洛雷斯(Dolores)在接受采访时表示,她每天要工作 19 个小时,在卡塔尔工作的五年中,有三年时间每周要工作七天。^②

沙特在 2023 年 11 月颁新的《家政工人法》之前,家政工人的劳动权利没有得到法律保障。根据该国 2013 年第 310 号部长令,在沙特工作的家政工人每天至少有 9 个小时的休息时间,但对最长工作时间和白天休息时间没有做任何规定。^③ 这为沙特雇主使菲佣超时工作提供了便利。

2. 菲佣的人身权利被侵害

人身权利方面,主要表现在雇主时常侵犯菲佣的生命健康权、人格尊严权和人身自由权,甚至出现了雇主虐杀菲佣的事件。这种滥用劳力、虐待劳工的情况对她们的身心造成极大的伤害。

2009 年非政府组织“人权观察”(Human Rights Watch)就科威特劳工待遇问题进行调研,采访了 22 名科威特的家政人员,她们中大都表示在雇主家里遭受过各种虐待。^④ 海合会国家近些年发生了多起菲佣被虐待甚至致死的事件。^⑤ 根据菲律宾海外工人福利管理局的数据,自 2016 年以来,已有 196 名包括菲佣在内的菲律宾工人在科威特死亡,其中近 80%是因身体受虐致死的。2017 年,菲律

① Emma Higham, “Domestic Workers Law in Qatar,” *Clydeco*, September 20, 2022, <https://www.clydeco.com/en/insights/2020/07/domestic-workers-law-in-qatar>, 上网时间:2024 年 9 月 6 日;“在人均百万富翁的卡塔尔当家政女工”,澎湃新闻,2022 年 12 月 13 日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_21135323, 上网时间:2024 年 9 月 25 日。

② John McManus, “‘They Look at You as a Slave’: Inside the Hidden Lives of Qatar’s Domestic Workers,” <https://inews.co.uk/news/world/slave-inside-hidden-lives-qatar-workers-1970-825>, 上网时间:2024 年 9 月 25 日。

③ “An Overview of Saudi’s New Domestic Workers Law,” *Migrant Rights*, October 17, 2023, <https://www.migrant-rights.org/2023/10/an-overview-of-saudis-new-domestic-workers-law/>, 上网时间:2024 年 9 月 5 日。

④ Human Rights Watch, “Walls at Every Turn: Abuse of Migrant Domestic Workers through Kuwait’s Sponsorship System,” pp. 51–53.

⑤ “Let’s Send Our Maids to Truly Safe Countries,” *Business Mirror*, June 2, 2023; “Philippines Seeks Justice for Kuwait Housemaid’s Death, May Reimpose Deployment Ban,” *Gulf News*, May 20, 2019; “DOLE Imposing Partial Ban on Deployment to Kuwait,” *Business Mirror*, January 3, 2020.

宾驻科威特大使馆共登记了 6,000 起虐待、性骚扰和强奸案件。^① 沙特也是发生此类事件较多的国家。因此,菲律宾政府在 2011 年和 2012 年禁止向该国进一步部署菲佣。^②

3. 菲佣问题的外溢效应

菲佣到海合会国家务工属于跨国劳动,因此菲佣问题不可避免地产生外溢效应。菲佣在国内有着崇高的社会地位,被誉为“国家英雄”。但在海合会国家,菲佣经常遭遇不公正对待,给这些国家与菲律宾的关系带来负面影响。

因阿联酋不能按照菲律宾的相关法律规定保护境内菲佣的权利,菲律宾政府于 2014 年停止向阿联酋派遣新的菲佣。这一劳务派遣禁令直至 2021 年在双方政府的协商下才得以解除。^③ 2018 年菲佣乔安娜·德玛菲利斯 (Joanna Demafelis) 在科威特受虐致死的事件被曝光,引起了菲律宾国内的强烈反应。该年 2 月 12 日,菲律宾劳工部就紧急宣布暂停批准菲籍劳工赴科威特工作的相关手续,禁止海外劳工继续到科威特工作,并且要求科威特政府签署菲籍劳工保护协议。菲律宾的“禁止令”发布后,科威特政府公开谴责菲律宾的这一行为,同时科威特的议员也建议本国政府减少对菲律宾的国际援助。科威特的公开谴责让本已紧张的科菲关系进一步升级。2023 年 1 月,菲佣朱乐比·拉娜拉 (Jullebee Ranara) 在科威特被害后,菲律宾政府首次宣布停止继续向科威特部署家政工人。作为回应,科威特政府首次无限期暂停了菲律宾国民的所有新签证。^④

有关菲佣问题的负面新闻的曝光损害了海合会国家的国际形象,这些国家也因为菲佣等外籍劳工问题长期被国际社会批评。由此可见,菲佣问题不仅仅是海合会国家的国内社会问题,也是一个涉及这些国家与菲律宾双边关系的外

① “Let’s Send Our Maids to Truly Safe Countries.”

② Eatella Torres, “What Will It Take to Protect Filipino Domestic Workers from Abuse and Exploitation in the Middle East?,” *Equal Times*, June 15, 2017, <https://www.equaltimes.org/what-will-it-take-to-protect>, 上网时间:2024 年 9 月 7 日。

③ “Philippines to Resume Deployment of Domestic Workers to UAE from April 1,” <https://gulfnews.com/uae/philippines-to-resume-deployment-of-domestic-workers-to-uae-from-april-1-1.7755-3714#:~:text=Dubai:%20The%20deployment%20of%20household>, 上网时间:2024 年 9 月 30 日。

④ “Let’s Send Our Maids to Truly Safe Countries.”

交问题,还是一个国际争议问题。

二、海合会国家菲佣问题产生的历史根源

海合会国家菲佣问题的出现与这些国家历史上形成并存在至今的卡法拉制度紧密相关,也受到这些国家传统社会文化的影响。

(一) 卡法拉制度是菲佣问题产生的根本原因

卡法拉(Kafala)在阿拉伯语中意为“担保、保护”。卡法拉制度是当代海合会国家中普遍存在的一种管理外籍劳工的制度,也称为担保制度。该制度体现在这些国家的出入境法规、居留许可法规和劳工法等相关法律规定中。卡法拉制度将外籍劳工的雇佣、出入境和居留等行为与一名通常是本国国民的担保人兼雇主联系起来,将外籍劳工在本国的工作和居留权赋予雇主,构成了外籍劳工与担保人兼雇主之间的特殊关系。

卡法拉制度作为一项对外籍劳工的管理制度最早是殖民统治时期英帝国在海湾酋长国的制度设计。该制度的雏形出现在巴林,但科威特在争取民族独立的过程中率先将卡法拉制度民族化,随后海湾其他酋长国纷纷以科威特卡法拉制度为蓝本,在国内推行了具有海湾本土化特色的外籍劳工管理制度。该制度的形成过程具有以下特点。

第一,卡法拉制度形成的前提是海湾现代国家边界的出现。英国在1880年、1892年、1899年、1916年分别与巴林、特鲁西尔酋长国(今阿联酋)、科威特、卡塔尔签署了“专有权协定”(即“排他协定”),签约酋长国保证不与英国以外的任何国家签订任何协定或建立联系。^①英国与马斯喀特苏丹国于1891年签订了有限的排他协议。英国通过“专有权协定”正式确立了对海湾酋长国的殖民宗主国权力,控制了海湾酋长国的对外交往。随后,英国通过一系列枢密院令使海湾酋长

^① John Gordon Lorimer, “Gazetteer of the Persian Gulf, Oman, and Central Arabia,” Vol. I, Calcutta: Superintendent of Govt. Printing, 1915, pp. 738–739.

国内的“外国人”接受殖民政府的司法管辖。^① 彼时受英国管辖的“外国人”以英属印度商人为主,数量有限。20 世纪 20 年代之后,海湾酋长国之间开始出现明确的现代国家边界,跨国界活动成为一项重要问题而受到严格监管。海湾各国实行出入境签证和护照管理制度,并陆续颁布了国籍法。活动在海湾水域的穆斯林出现了国籍身份的差异,英国管理的“外国人”数量急剧上升,如何有效管控采珠季期间海湾地区庞大的流动人口以及石油资源开采后大量增加的外国劳工成为殖民地官员的重要任务。

第二,早期的卡法拉制度是间接殖民统治下英帝国利用海湾当地人管理殖民地社会秩序的一种治理方式。驻扎在海湾的英国殖民政府官员数量很少,二战前仅在马斯喀特、麦纳麦、沙迦和科威特派驻政治代表,代表英国殖民政府监管海湾酋长国的内外事务。^② 因此,殖民政府将管控移民劳工的责任下放给雇主,实行了针对外籍劳工的担保制度。1928 年,英国在巴林颁布了有关管理外籍采珠工人的公告,公告规定每名采珠船船长对船上的外籍人负有法律责任,船长必须向巴林海关报告外籍船员的人数、姓名和有效的工作许可证。只有巴林政府记录在册并持有工作许可证的采珠工人才被允许上岸,若出现潜逃情况,船长将承担法律责任。^③ 英国殖民当局在巴林制定的外籍劳工管理制度是卡法拉制度的雏形。该制度在设计之初就具备了现代卡法拉制度的基本要素:担保人(当时是船长)对外籍雇员负责并向政府缴纳遣返保证金,外籍雇员需要具备出入境签证和工作许可证。随后担保制度逐渐被拓展到其它海湾酋长国并得到发展。

第三,二战后卡法拉制度经历了民族化的过程。在这一过程中,科威特发挥了重要的作用,成为海湾国家中第一个掌握了制定和实施卡法拉制度主动权的国家。

① 这些枢密院令分别是 1913 年“巴林令”、1915 年“马斯喀特令”、1925 年“科威特令”、1938 年“卡塔尔令”和 1946 年“特鲁西尔酋长国令”。参见 Omar Hesham Al Shehabi, “Policing Labour in Empire: The Modern Origins of the Kafala Sponsorship System in the Gulf Arab States,” *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 48, No. 2, 2019, p. 297.

② James Onley, *The Arabian Frontier of the British Raj: Merchants, Rulers, and the British in the Nineteenth-Century Gulf*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 45.

③ File 13/8 “Passport Regulations Governing Persians and Bahrainis,” QDL, IOR/R/15/2/1405, <http://www.qdl.qa/archive/81055/vdc_100023846467.0x000052>, 上网时间:2024 年 9 月 23 日。

一方面,科威特政府通过设立劳工部门、颁布相关法律率先掌握了管理外籍劳工的自主权。1954年科威特政府设立了劳工委员会,成员包括科威特官员和英国顾问。通过新设立的现代官僚机构,英科双方共同制定外籍劳工的准入政策。1959年科威特拟以埃及法律为蓝本制定新的劳工法,规定科威特境内所有工人的工作许可证均由社会发展部颁发。1961年独立之际科威特政府完全掌握了管理外籍劳工的自主权,结束了双重管理的尴尬时期,使卡法拉制度进入了新的发展阶段。

另一方面,结束了英、科对外籍劳工的双重管辖之后,科威特把外籍劳工的担保人资格局限于本国公民,给予本国公民更多的权利的同时也实现了现代卡法拉制度的民族化转变。1952年科威特居留许可条例颁布,规定外籍人士必须在入境前拥有一名担保人,从而向英国政治代理人获取居留许可。1960年新的科威特国籍法颁布,新国籍法基于属人原则,使得科威特国民和外籍人士之间的区别更加显著。1964年科威特私营部门劳动法规定了外籍劳工劳动合同的期限,将合同限制在5年内,并要求外籍劳工向科政府登记。劳动法还将外籍劳工的担保限制于科威特国民和公司。1969年在科威特的所有外籍劳工都被要求必须得到当地雇主的担保。1975年科威特《外国人居留法》修正案正式通过,它以法律形式规定外籍劳工必须要有担保人,且担保人为当地雇主。《外国人居留法》成为科威特实施卡法拉制度的主要法律。^①

第四,其他海合会国家在独立前后都以类似科威特的方式,通过立法确立并推行卡法拉制度。它们在借鉴科威特的同时根据本国社会经济的具体情况不断修订卡法拉制度,使该制度逐步走向成熟。卡塔尔在正式独立以前就开始以法律的形式推行类似科威特的卡法拉制度。1963年,卡塔尔政府颁布的法案要求每位入境工作、经商或临时访问的外籍人士都必须有担保人,外籍劳工只能由其雇主担保。1984年,卡塔尔颁布法案,规定外籍劳工的担保人应为具有必要的财务能力并依法定居国内的卡塔尔公民。^② 1969年,沙特正式立法确定在本国实行

^① Omar Hesham AlShehabi, "Policing Labour in Empire: The Modern Origins of the Kafala Sponsorship System in the Gulf Arab States," p. 297.

^② 魏丛丛:《卡塔尔卡法拉制度研究》,对外经济贸易大学硕士学位论文,2021年,第10-11页。

卡法拉制度,该年的劳动法明确规定每一个外籍劳工必须与担保人(可以是个人或企业)签订合同并得到担保人的担保。^① 海合会国家的卡法拉制度虽然在细节上略有差异,但它们的运行机制相同,并且都将外籍劳工的担保人限制为本国公民。

卡法拉制度使由本国公民充当的担保人在雇佣关系中占据绝对的主导地位。在该制度下,作为担保人的雇主不仅可以决定菲佣能否在本国获得工作机会,甚至可以决定菲佣在本国的去留,这相当于决定了菲佣在当地的命运。菲佣必须获得雇主的同意才能转岗或辞职,但雇主可以随意解雇甚至驱逐他们,也可以阻止他们离开,拒绝延长出境签证期限。如果菲佣擅自离开雇主的住所或者潜逃,将被视为自行离岗,被认定是犯罪,继而被监禁并驱逐出境。菲佣一旦因任何原因取消劳动协议,签证也会被取消。然而,海合会国家没有形成针对雇主任意解雇家庭佣工的惩治措施。只要雇主向相关政府部门报告其家庭佣工存在违法问题,那么当地政府会在不经任何调查的情况下就把外籍家庭佣工驱逐出境。可以说,卡法拉制度使得菲佣等家庭佣工群体不可能通过法律程序维护自身权益。^②

(二) 海合会国家社会文化因素的制约

海合会国家传统的社会文化特征也是导致菲佣问题凸显的重要原因。

第一,等级化社会分层使菲佣成为阿拉伯社会的最底层。海合会国家在社会分层上存在比较明显的等级化特点。这种等级化社会分层不仅体现在本国公民与外籍劳工的区别上,也明显表现在来自不同国家和地区的外籍劳工之间。首先,海合会国家的本国公民和没有公民权的外来移民之间在就业上区别明显。本国公民处于劳动力市场的顶端,多在薪资、社保和福利待遇好,能体现自身社会地位的政府部门和国有企业任职。还有一部分人在其他领域中担任中层以上

① “Labor and Workmen Law,” *The Embassy of The Kingdom of Saudi Arabia*, <https://www.saudiembassy.net/labor-and-workmen-law>, 上网日期:2024 年 12 月 24 日。

② Antoinette Vlieger, “Diminished Civil Citizenship of Female Migrant Domestic Workers in Saudi Arabia and the United Arab Emirates,” *Migration, Gender and Social Justice*, Vol. 9, 2014, p. 299; Rhacel Salazar Parreñas, *Unfree: Migrant Domestic Work in Arab States*, Stanford: Stanford University Press, 2021, pp. 4-5.

的管理职务,工资待遇优厚。^① 其次,海合会国家的外来劳工移民因其母国的地域差异而在当地享有不同的社会地位和劳动权益。来自西方国家和其他阿拉伯国家的移民地位高于非阿拉伯移民。其中,来自西方国家公民在海合会国家工作时被称为“外籍人士”(expats)。他们一般在技术和管理能力方面具有优势,多在全球著名跨国公司或教育部门从事管理或技术工作,并可以获得利润丰厚的免税工资。^② 而来自其他阿拉伯国家的劳工移民尽管在技术和管理能力方面不如来自西方国家的劳工移民,但因同属于阿拉伯民族而常在零售、医疗、教育等其他海合会国家存在技术需求的行业工作,他们在海合会国家中的地位也很高。亚洲和非洲国家移民中的非阿拉伯人地位较低,多在“肮脏”(Dirty)、“危险”(Dangerous)、“艰苦”(Difficult)和“劳累”(Demeaning)等行业工作,其中以建筑行业 and 家政行业为主。因此菲佣可以说是处在海合会国家中最底层。^③

第二,相对保守的社会传统深化了菲佣的维权难度。部分海合会国家相对保守的社会传统很大程度上体现在对妇女活动的限制上。在相当长的时期内,沙特的妇女被排除在公共生活之外。作为家政服务人员的菲佣虽然是外籍劳工,但作为女性群体,她们仍然受到沙特社会传统的约束,几乎也被排斥在公共生活之外。因此,菲佣在劳动权益被侵犯时很难通过外部力量获取帮助。其雇主也不会作为菲佣的代表替菲佣维权。而沙特的司法部门则以不能直接接触女性为由拒绝菲佣的维权行动。^④

三、海合会国家菲佣问题产生的现实原因

菲佣问题凸显的原因除了历史上形成的卡法拉制度和传统社会文化因素

① Michael S. Casey, *The History of Kuwait*, London: Greenwood Press, 2007, p. 131.

② Bina Fernandez, “Racialised Institutional Humiliation Through the Kafala,” *Journal of Ethnic And Migration Studies*, Vol. 47, No. 19, pp. 5–6.

③ Masako Ishii, “Empowerment of Migrant Domestic Workers: Muslim Filipinas in the United Arab Emirates,” *International Labour Migration in the Middle East and Asia*, Vol. 8, 2019, p. 44; Naomi Hosoda, “Middle Class Filipinos and the Formation of Diasporic National Communities in the United Arab Emirates,” *International Migration in Southeast Asia*, Vol. 2, 2016, p. 43.

④ Antoinette Vlieger, “Diminished Civil Citizenship of Female Migrant Domestic Workers in Saudi Arabia and the United Arab Emirates,” p. 299.

外,还与海合会国家对菲佣的法律保障缺失以及菲佣的个人和家庭因素等现实原因有关。

(一) 海合会国家劳动法无法保障菲佣的法律权益

海合会国家的劳动法将菲佣(以及其他家政工人)排除在法律保护范围之外,佣人的权利因无法得到保护而进一步受到伤害。^① 这些国家的公民将菲佣视为仆人,而不是享有劳动权利的正式工人。菲佣雇主很少受到劳动法律和法规的约束,菲佣也很难在劳动权益受到侵害时从海合会国家的政府得到保护和救助。^②

以科威特为例,自 1964 年通过第一部《私营劳动法》以来,科威特一直将家政工人排除在劳动保护法以外。科威特的家政工人没有最低工资、带薪休假和病假等方面的法律保障。2007 年该国劳动部颁布了一项法令,禁止雇主没收护照,但是这项法令并不适用于家政部门。2010 年 2 月,科威特颁布了新的劳动法。新劳动法加强了对科威特公民私人雇佣的工人的保护,将工作时间规定在每天 8 小时以内,要求提供带薪休产假和年假的权益,并规范了解雇程序,还完善了劳动部门的纠纷解决机制,然而家政工人的权益仍然得不到这项新法律的保护。阿联酋在这方面与科威特类似,《阿联酋劳动法》第 3 条第 3 款明确规定家政工人不受劳动法保护,政府也不认为国际劳工组织关于工人的保护条例适用于本国家庭用工,这导致菲佣无法进入本国的劳工法庭维权。^③ 沙特《劳动法》第 7 条第 2 款也规定家政工人不受劳动法保护。^④

2011 年,国际社会通过了国际劳工组织(International Labour Organization)的《家政工人公约》(Convention concerning Decent Work for Domestic Workers, 2011),该公约规定家政工人应享有与所有其他工人相同的劳动权益保障。海合会国家也加入该公约,但在执行层面存在很多问题。2021 年 6 月 15 日,在《家政工人公约》生效十周年之际,国际劳工组织发布的一篇研究报告称,当下仍有大

① Lisa Blaydes, "Assessing the Labor Conditions of Migrant Domestic Workers in the Arab Gulf States," *ILR Review*, Vol. 76, No. 4, 2023, pp. 726-727.

② Ibid., p. 728.

③ Antoinette Vlieger, "Diminished Civil Citizenship of Female Migrant Domestic Workers in Saudi Arabia and the United Arab Emirates," p. 296.

④ Ibid., p. 297.

量的家政工人在劳动法之外,这种情况在亚洲和太平洋地区以及阿拉伯国家表现最为明显。^① 而阿拉伯国家中以海合会国家的情况最为严重。

（二）海合会国家政府为菲佣提供解决申诉的途径有限

在海合会国家,菲佣对雇主或代理人提起法律诉讼必须权衡得失,因为在申诉过程中菲佣会面临一系列复杂紧迫的实际问题和经济问题。这些问题包括被指控潜逃或偷盗、被威胁驱逐出境。与此同时,菲佣还很难收集被雇主侵犯权益的证据。诉讼费用高和花费时间长也是一大问题。菲佣等待司法机构介入和处理要付出较大的时间和经济代价,还可能因为等待时间太长错过其他工作机会。

2007年9月,科威特政府在首都科威特城郊区开设了外籍工人临时庇护中心,该中心为逃避虐待的家政工人提供医疗和法律咨询服务,但该庇护所不接受处于紧急困境的家政佣工。女性佣工从事家政工作,没有独立的证人或文件能够证实她们的证词,缺乏证据来证明她们的说法,因此即便是她们获得了法律援助的途径,也很难成功通过诉讼维护自身权益,并且大多数情况下,菲佣因为人身自由受限或因为身体健康受限而无法寻求庇护或法律帮助。^②

在阿联酋,政府规定如果雇主和家政工人之间发生冲突,家政工人可以求助内政部下属的调解办公室。内政部调解办公室成立于2009年,很少有人能代表家政工人提出诉讼,在阿联酋工作的菲佣基本上不知道有这个调解办公室。在沙特,政府劳工办公室不允许家政工人求助,理由是作为家政工人的菲佣属于家庭的一部分。虽然沙特存在家庭法,但沙特法院法官通常拒绝审理涉及家政工人的案件。^③

（三）菲佣的家庭和个人因素导致在遭遇不公正待遇时选择忍耐

选择赴海外工作的菲律宾家庭大多面临着巨大的经济压力。首先是养育

① “10 Years on, Domestic Workers Still Fight for Equality and Decent Work,” *International Labour Organization*, July 29, 2021, <https://www.ilo.org/resource/news/10-years-domestic-workers-still-fight-equality-and-decent-work>, 上网时间:2024年9月12日。

② Gwen Okruhlik, “Dependence, Disdain, and Distance: State, Labor, and Citizenship in the Arab Gulf” in Jean Francois Seznec and Mimi Kirk, *Industrialisation in the Gulf: A Socio-Economic Revolution*, New York: Routledge, 2011, pp. 125–143.

③ Antoinette Vlieger, “Diminished Civil Citizenship of Female Migrant Domestic Workers in Saudi Arabia and the United Arab Emirates,” p. 298; Naomi Hosoda, “Middle Class Filipinos and the Formation of Diasporic National Communities in the United Arab Emirates,” *International Migration in Southeast Asia*, Vol. 2, 2016, p. 43.

子女的压力。菲律宾国家倡导自然生育,禁止妇女堕胎,国内人口出生率高,每个家庭孩子的数量较多,抚养子女的压力巨大。其次是高额的教育费用。菲律宾国内私立教育相比公立教育更为发达,但学费高昂。为了能让子女接受更好的教育,许多菲律宾人选择到海外捞金。此外,菲律宾传统社会中对男女角色定位和行为规范的限制也在逐渐改变。在沉重的经济压力下,女性被迫加入劳动力市场以增加收入,而社会上对于女性外出工作也给予正面的肯定。总的来说,高生育率、高额的教育费用使多数菲律宾家庭承受着沉重的经济负担。^①

2015 年菲律宾的人均年度国民总收入为 2,843 美元,是低中等收入国家。^②从 2009 年开始,在海合会国家务工的菲佣其最低工资标准就达到每月 400 美元。^③由于在海合会国家的工资收入远远高于国内,因此菲佣在这里遭遇不公正对待和虐待后,往往也会妥协。有的菲佣遭遇不公待遇后考虑过寻求当地警方援助,但往往因为害怕被拘留甚至被驱逐出境导致丧失收入而放弃寻求援助。很多菲佣在遭遇性骚扰等伤害后因为自身的耻辱感,为了维护家庭的荣誉并保住收入不错的工作往往选择忍受。菲佣在菲律宾国内接受教育和培训的过程中经常被教育要温柔听话。菲律宾妇女长期以来在本国社会上被塑造成孝顺的女儿和受苦的母亲,她们为家庭做出的牺牲使她们成为女英雄和榜样。^④这种教育方式和被附加的社会形象造成菲佣在遭遇不公正对待时选择忍受而不是主动维权。

① 李涛:《海外菲律宾人与菲律宾社会经济发展》,北京:社会科学文献出版社 2012 年版,第 80 页。

② 根据世界银行的标准,低中等收入国家的人均国民总收入为 1046 美元到 4125 美元,而中等偏上经济体的人均国民总收入为 4128 美元到 12735 美元。

③ 中华人民共和国驻宿务总领馆经商室:《世行:菲律宾仍然是中低收入国家》,环球网,2015 年 7 月 7 日, <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJN4kC>, 上网时间:2024 年 9 月 24 日。

④ Lisa Blaydes, "Assessing the Labor Conditions of Migrant Domestic Workers in the Arab Gulf States," pp. 742-744; Dalal Musa'ed Alsayer, "The 'Right to the City' in the Landscapes of Servitude and Migration, from the Philippines to the Arabian Gulf, and Back," *Mapping Migration, Identity and Space*, 2019, p. 297.

四、海合会国家菲佣问题的治理

菲佣问题是涉及海合会国家政府和雇主、菲律宾政府、菲佣群体等多个相关方的复杂问题。该问题的治理需要在多方参与下进行。

（一）海合会国家推动卡法拉制度改革的尝试

卡法拉制度是菲佣问题凸显的根源。该制度充分保障了本国公民雇主管理菲佣的权利,但也使菲佣的合法权益无法得到有效保障。该制度在海合会国家内部和国际上饱受争议。争议的原因一方面在于雇主和劳务中介机构往往利用卡法拉制度的漏洞对前往海合会国家的外籍劳工进行经济和劳动压榨;另一方面在于卡法拉制度限制了外籍劳工在劳动力市场上的流动,不利于活跃劳动力市场、激发生产效率;此外,因卡法拉制度导致的大量跨国劳动纠纷案件不仅增加了这些国家的行政管理成本,也有损它们的国际形象和与他国的外交关系。因此,改革卡法拉制度成为海合会国家推进国家治理过程中的必然选择。

海合会国家的卡法拉制度改革经历了由停滞徘徊到有所突破的转变。从2009年起海合会国家开始对卡法拉制度进行改革,改革的着眼点在于使外籍劳工与本地雇主之间的捆绑关系松动,采取措施保障前者的劳动权益,并逐步由政府负责监督和管理外籍劳工。

巴林政府于2009年8月将对工人的担保责任纳入劳动力市场监管局(the Labour Market Regulation Authority),其中包括菲佣在内。同时规定,如果工作时间不超过三个月,工人在通知担保人后可以在不经担保人同意的情况下离开。外籍劳工在寻求新工作的同时,有30天的宽限期合法留在巴林。但这些改革将家政工人排除在外。^① 2011年6月,巴林政府增加了新的规定,即工人在未经雇主同意的情况下仍然可以换工作,但必须在为最初的雇主工作满一年后才能换

^① Katharine Jones, *Recruitment Monitoring & Migrant Welfare Assistance: What Works?*, Dhaka: International Organization for Migration, 2015, pp. 30, 163; Abdoulaye Diop, Trevor Johnston & Kien Trung L, "Reform of the Kafāla System: A Survey Experiment from Qatar," *Journal of Arabian Studies: Arabia, the Gulf, and the Red Sea*, Vol. 5, No. 2, 2015, pp. 121-122.

工作。

卡塔尔从 2015 年开始对卡法拉制度进行实质性的改革。同年卡塔尔颁布《2015 年第 21 号法案〈关于对外来人口出入境和居留的管理办法〉》，该法案在 2016 年 12 月生效，法案中删除了“卡法拉”一词，一定程度放开了外籍劳工和担保人之间的捆绑关系，但并未完全废除卡法拉制度。根据 2015 年第 21 号法案，被拒绝离开该国的外籍劳工可以向出境许可委员会请愿，对雇主的决定提出异议。雇主在外籍劳工的居留许可被签发后必须归还护照。已经完成合同条款的劳工可以更换雇主，而不需要前雇主的无异议证明，也不再需要离开这个国家或等待两年才能开始一份新工作。^① 2019 年，卡塔尔颁布《2019 年第 95 号内政大臣令》，放宽了外籍劳工的出境要求。2020 年 8 月，卡塔尔颁布了《2020 年第 18 号法案》，该法案取消了《2004 年第 14 号劳动法》中“终止劳动合同需要无异议证书的规定”。从法律规定角度看，卡塔尔卡法拉制度改革有了较大进展。^②

科威特的改革长期没有实质性突破。2009 年 8 月，科威特社会事务劳工部长穆罕默德·阿法西 (Mohammed al-Afasi) 宣布计划废除卡法拉制度。2010 年 9 月，科威特承诺于 2011 年 2 月废除卡法拉制度。2011 年 2 月，科威特负责劳工事务的助理副部长曼苏尔·曼苏尔 (Mansour al-Mansour) 表示，之前宣布要废除卡法拉制度，但国家实际上还尚未做好准备。^③ 2014 年 8 月，科威特工会联合会秘书长阿卜杜勒拉赫曼·加尼姆 (Abdulrahman al-Ghanim) 在接受媒体参访时说，卡法拉制度是一项失败的制度，他多年来都致力于推动政府予以取消，但都

① Abdoulaye Diop, Šemsia Jatić, Le Trung Kien, John Lee Pratt Holmes, Muznah Madeeha and Fahmida Naheen, “Labour Reforms in Qatar: Continuity and Change in Perceptions and Attitudes Among Citizens and Migrant Workers,” *Asian Population Studies*, November 3, 2023, pp. 5–6.

② 魏丛丛：《卡塔尔卡法拉制度研究》，第 11–12 页；Abdoulaye Diop, Trevor Johnston and Kien Trung L, “Reform of the Kafāla System: A Survey Experiment from Qatar,” *Journal of Arabian Studies: Arabia, the Gulf, and the Red Sea*, Vol. 5, No. 2, 2015, p. 122.

③ Priyanka Motaparthy, “Understanding Kafala: An Archaic Law at Cross Purposes with Modern Development,” *Migrant-Rights. Org*, March 11, 2015, <https://www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/>，上网时间：2023 年 10 月 23 日。

遭到忽视。^① 2019年1月,据媒体透露,科威特经济发展国务部长马里亚姆·阿基勒(Mariam Al-Aqeel)将很快主持一次部长级会议讨论取消卡法拉制度,将其作为政府解决人口和劳动力市场失衡问题的措施的一部分。^② 2020年5月20日,有新闻媒体报道科威特将取消卡法拉制度。次日,科威特社会事务部对该新闻给予否认。^③

沙特的卡法拉制度改革于2012年开启。该年4月沙特劳工部宣布了一项改革卡法拉制度的计划,将担保的监督权移交给新成立的招聘和就业机构。5月,该国劳工部官员宣布已开始采取一系列措施废除担保制度。但这些决定后来都被取消,沙特的卡法拉制度改革陷入停滞状态。^④真正的改革措施于2020年才落实,但卡法拉制度改革并不适用于外籍家政工人。在保障菲佣权益方面,沙特通过颁布新的法律和行政命令为其开辟了新的路径。2020年11月4日,沙特人力资源和社会发展部启动了一项劳动改革倡议(LRI)来取代卡法拉制度。该倡议于2021年3月14日起生效。根据该倡议,沙特劳动法涵盖的所有雇佣关系包括卡法拉制度下的雇佣关系,都将受到人力资源和社会发展部颁布的改革条款约束。倡议允许工人在满足已在该国居住至少一年并已提前90天通知雇主的前提下,可以在雇佣合同到期之前离职。劳动改革倡议还解决了在沙外国工人的出入境问题。外国劳工不需要雇主允许就能离开或重新进入该国。但倡议中的改革条

① “The Kafala Is a System of Slavery, an Interview with the Kuwait Trade Union Federation,” *Migrant-Rights. Org*, August 2, 2014, <https://www.migrant-rights.org/2014/08/the-kafala-is-a-system-of-slavery-an-interview-with-the-kuwait-trade-union-federation/>, 上网时间:2023年11月8日。

② A Saleh, “Kuwait Mulling Cancellation of Kafala System for Expats,” *Kuwait Times*, January 15, 2019, <https://www.kuwaittimes.com/kuwait-mulling-cancellation-of-kafala-system-for-expats/#:~:text=Kuwaiti%20rights%20groups%20have%20long%20called%20on%20the,to%20fight%20visa%20trafficking%20after%20previous%20attempts%20failed>, 上网时间:2023年10月14日。

③ “Kuwait To Abolish Sponsorship (Kafeel) System Is Fake News”, *Kwt Today*, May 21, 2020, <https://kwttoday.com/kuwait-to-abolish-sponsorship-kafeel-system-is-fake-news/>, 上网时间:2024年3月25日。

④ Priyanka Motaparthi, “Understanding Kafala: An Archaic Law at Cross Purposes with Modern Development.”

款并不适用于家政工人。^① 沙特对卡法拉制度改革没有给菲佣等家政工人的处境带来实质性的改变,但沙特在法制改革方面增加了对家政工人的保护措施。2021 年 5 月 25 日,沙特发布第 591 号内阁决议,决议要求招聘机构为家政工人的合同投保。保险费用包含在雇主支付的招聘费中。沙特阿拉伯人力资源和社会发展部(MHRSD)和中央银行通过在“Musaned”平台上监管保险公司。

2023 年 11 月 2 日,沙特颁布了一项针对家政工人的新法律,并于 2024 年 9 月 21 日生效。该法如果得到有效执行,将改变沙特菲佣被动维权的状况。新的家政工人法禁止雇主保管家政工人的护照、身份证件及其它私人物品,禁止雇主对家政工人进行身体或言语攻击或实施其他暴力行为,禁止雇主歧视家政工人以及对其进行性骚扰,禁止雇主强迫佣工劳动或贩卖佣工,雇主不能阻碍家政工人与家人、本国大使馆、招聘机构和主管部门沟通,禁止雇主雇佣 21 岁以下的家政工人,规定家政工人每天工作不超 10 小时。新法还规定了家政工人可以终止合同的情形等。^② 但家政工人仍被排除在劳工法保护之外,新法律的实际执行情况还有待观察。自 2024 年 7 月 1 日起,沙特将从家政工人纳入工资保护体系。要求雇主通过银行转账而不是现金支付的方式发放工资,从而提高了家政工人工资支付的透明度。沙特将成为第一个要求通过国家工资保护体系支付家政工人工资的海合会国家。^③

当前,海合会国家的卡法拉制度改革推进情况存在明显不同。巴林、卡塔尔和沙特的改革取得较大进展,但只有巴林在卡法拉制度改革过程中没有排斥家政工人。^④ 巴林、沙特和卡塔尔通过立法保障家政工人的权益,而阿联酋和科威

① “Saudi Arabia Introduces Significant Labor Reforms,” *Jones Day*, December 2020, <https://www.jonesday.com/en/insights/2020/12/saudi-arabia-continues-modernization-measures-by-introducing-significant-labor-reforms>, 上网时间:2024 年 7 月 29 日。

② “An Overview of Saudi’s New Domestic Workers Law,” *Migrant Rights*, October 17, 2023, <https://www.migrant-rights.org/2023/10/an-overview-of-saudis-new-domestic-workers-law/>, 上网时间:2024 年 7 月 29 日。

③ “Saudi Arabia Extends Wage Protection System to Domestic Workers,” *Migrant Rights*, May 27, 2024, <https://www.migrant-rights.org/2024/05/saudi-arabia-extends-wage-protection-system-to-domestic-workers/>, 上网时间:2024 年 9 月 16 日。

④ Maysan Alobaid, “The Middle Eastern Consensus on the Kafala System,” *Penn Carey Law School*, September 3, 2021, <https://www.law.upenn.edu/live/blogs/99-the-middle-eastern-consensus-on-the-kafala-system>, 上网时间:2023 年 11 月 4 日。

特的家政工人仍被排除在法律保护之外。^① 总体来看,这些国家的卡法拉制度改革尽管取得了一些成果,但并没有突破产生菲佣问题的制度障碍。

(二) 菲律宾政府对海合会国家菲佣问题的介入

为保障出国务工的菲佣的权益,菲律宾政府一方面积极完善本国相关立法,并与海合会国家进行双边劳务谈判,另一方面通过本国驻外使馆为菲佣提供救助。作为劳务派遣国一方,菲律宾政府在与海合会国家的经济关系中处于被动地位,无力触及这些国家菲佣问题的根源。

1. 国内立法与双边劳务谈判

立法方面,菲律宾政府在 1995 年颁布《移民劳工和海外菲律宾人法》。法律颁布的目的在于保护移民劳工和其他海外菲律宾人的权益。其指导方针包括维护菲律宾移民工人尊严,为移民工人提供充分及时的社会、经济和法律服务,建立有效机制保护陷入困境的海外菲律宾人尤其是移民工人的各种权益,与非政府组织者合作保护移民工人的权益等内容。根据该法,菲律宾政府相关部门通过向移民劳工提供法律援助、设立紧急遣返基金和移民劳工法律援助基金等资助项目以及在菲律宾劳工数量达到 2 万人以上的国家设立劳务管理机构等举措为海外菲律宾劳工提供经济和法律保障。^②

双边劳务谈判方面,菲律宾与科威特开展的最多。2018 年以前,菲律宾与科威特政府签署过保护菲在科务工人员人员的协议。2018 年,两国政府签署劳工保护协议,科威特承诺将修改法律法规,改善在科务工的菲佣的生活条件。协议规定,禁止《卡法拉法案》下的常见做法,包括雇主没收菲佣护照。此外,该协议要求工人每天有 12 小时的休息时间,要制作一份制式雇佣合同,保证建立一条全天候热线,菲律宾工人可以通过热线举报雇主的虐待行为,并设立一支特警部队来回应此类投诉。^③

① “Domestic Workers Face Harsher Working Conditions as Ramadan Begins,” *Migrant Rights*, March 14, 2024, <https://www.migrant-rights.org/2024/03/domestic-workers-face-harsher-working-conditions-as-ramadan-begins/>, 上网时间:2023 年 11 月 4 日。

② 路阳:《菲律宾政府的海外菲律宾人政策探析》,载《华侨华人历史研究》2014 年第 3 期,第 14 页。

③ “Kuwait Vows to Look into Kafala System,” *Kwt Today*, May 23, 2018, <https://kwtoday.com/kuwait-plans-to-slash-expat-population-by-2023/>, 上网时间:2023 年 11 月 6 日。

2020 年 1 月,菲律宾与科威特政府达成新的协议。协议首先明确规定菲佣应享有的合法权益,包括雇主必须为工人提供合适的住房,配备所有必需品、合适的食物和衣服,并按时支付商定的工资。雇主也有义务通过科威特医疗系统向雇工提供医疗和护理。其次,减少雇主对菲佣的桎梏,包括禁止雇主扣押雇工的任何个人身份证件,如护照等。雇工有权拥有一部手机,可以在工作时间外使用,前提是她要保护雇主的秘密和隐私,并以符合公共道德的方式使用手机。再者,确保菲佣的工作时间合理。规定菲佣也有权享受每周带薪休假一天的权利,每天工作时间不超过 12 小时。应允许工人在连续工作五小时后休息不少于一小时,有权在夜间连续休息至少 8 小时。雇主也被禁止在未经佣工书面同意的情况下将其指派到科威特境外工作,或为其更换雇主。如果未经工人同意而将其送回菲律宾,费用由雇主承担。^①

菲律宾长期与阿联酋就保护菲佣务工权益问题进行谈判协商。2021 年 3 月 2 日,两国就新用工合同达成协议。协议中增加了保障在阿联酋务工的菲佣权益的具体条款,包括菲佣有权每晚至少有八小时连续睡眠的权利,有权每周在雇主住所以外的地方至少休息一整天,有权保留其护照或身份证明文件,雇主允许菲佣拥有和使用手机等通讯设备等。^②

2022 年,菲律宾政府与沙特政府达成新的用工保护合同。根据合同,沙特雇主必须为家政工人支付保险费用。在合同结束前,允许家政工人在被拖欠工资或者受虐待时更换雇主。^③

① Staff Writer, “Expats in Kuwait Must Have a Monthly Salary of Over \$ 8,300 to Hire Filipino Domestic Workers — Report,” *Gulf Business*, May 27, 2021, <https://gulfbusiness.com/expats-in-kuwait-must-have-a-monthly-salary-of-over-8300-to-hire-filipino-domestic-workers-report/>, 上网时间:2023 年 11 月 4 日。

② “Philippines to Resume Deployment of Domestic Workers to UAE from April 1,” *Gulf News*, March 2, 2021, <https://gulfnews.com/uae/philippines-to-resume-deployment-of-domestic-workers-to-uae-from-april-1-1.77553714#:~:text=Dubai:%20The%20deployment%20of%20household>, 上网时间:2024 年 9 月 4 日。

③ Department of Migrant Workers, Republic of the Philippines, “Ople: OFW Deployment to the Kingdom of Saudi Arabia Resumes on November 7 Under New Contracts That Strengthen Workers’ Protection,” November 7, 2022, <https://dmw.gov.ph/news-releases/Ople-OFW-deployment-to-the-Kingdom-of-Saudi-Arabia-resumes-on-November-7-under-new-contracts-that-strengthen-workers-protection>, 上网时间:2024 年 9 月 15 日。

2. 通过驻海合会国家领事馆实施救助

菲律宾政府通过在海合会国家的领事馆对本国在该地区陷入困境的菲佣实施救助,主要救助方式是建立和提供庇护所,协助菲佣逃离雇主。

2010年,在阿联酋的阿布扎比和迪拜有两个菲律宾政府运营的避险所,每个避险所都收容了大约100名菲律宾公民,几乎所有人都是从雇主家里逃出来的菲佣。^①菲佣在海合会国家陷入困境的情况比较普遍,因此在菲律宾驻海合会国家的领事馆中都设有避险所。但菲律宾领事馆的工作人员有限,他们会寻求在当地的菲律宾人协会的帮助,这些协会中的很多人愿意充当志愿者帮助陷入困境的菲佣。

协助陷入困境的菲佣逃离雇主也是菲律宾驻海合会国家领事馆常采取的举措,但这种做法会引发菲律宾与这些国家之间的外交纠纷。2018年2月,科威特的一名菲佣遇害事件曝光,菲律宾驻科威特大使馆工作人员协助在科威特工作的菲佣回国。为此,科威特政府在该年4月25日宣布驱逐菲律宾驻科威特大使雷纳多·维拉(Renato Pedro Villa),限其一周内回国,理由是菲驻科大使馆人员公然协助菲佣从雇主家逃走,违反了科法律以及国际外交准则,构成了对科威特内部事务的干涉。

总体来看,菲律宾政府在处理海合会国家菲佣问题上处于相对被动的地位。菲佣在这些国家务工的收入是菲律宾政府获取外汇的重要途径,菲律宾在经济上更为依赖海合会国家。因此,在与这些国家因菲佣问题发生冲突后,菲律宾政府往往选择妥协。

(三) 菲律宾非政府组织的保护和救助

菲律宾人在海合会国家成立的非政府组织“菲律宾人协会”在对当地菲佣的救助中也发挥了重要作用。

根据海合会国家的国籍法,外来的菲律宾移民很难获得本国的公民资格。在这一地区工作的菲律宾人特别是其中的中产阶层会加入当地的菲律宾人协会以实现菲侨之间的互助。菲律宾移民依托菲律宾人协会建立非正式的援助网

^① Naomi Hosoda, “Middle Class Filipinos and the Formation of Diasporic National Communities in the United Arab Emirates,” *International Migration in Southeast Asia*, Vol. 2, 2016, p. 43.

络,他们可以向这些网络寻求帮助。^① 海合会国家中有能力的菲侨通过菲律宾人协会支持那些遇到不幸的同胞,特别是菲佣,因为他们最容易受到不公平的待遇甚至是虐待。^② 尽管在海湾地区工作的菲佣因为工作环境的封闭性很少有机会参加菲律宾人协会,但菲律宾人协会经常寻找机会帮助她们。

截至 2014 年 9 月,超过 100 个菲律宾人协会分别在菲律宾驻阿布扎比大使馆和菲律宾驻迪拜领事馆注册,还有很多未注册的协会。这些协会的大多数成员都是菲律宾在海湾国家一些行业的专业人士。协会的类型主要包括娱乐活动类协会、职业或行业协会以及校友会等。积极参与慈善活动或志愿者工作是这些协会的共同特点。协会中的许多人都积极帮助处于困境中的同胞,菲律宾驻阿联酋使馆官员承认这些协会在救助菲佣过程中发挥的作用,这些组织经常向分散在阿联酋各个角落的菲律宾人伸出援助之手。^③

菲律宾人协会对在海湾国家菲佣提供的救助方式主要有两种。首先是向需要帮助的菲佣提供志愿服务。包括探访身处监狱和避难所的菲佣,并为其提供生活必需品;解救被虐待和被囚禁在雇主家中的菲佣。其次是通过募捐的方式筹集钱款为身陷囹圄的菲佣提供物资救助。值得一提的是,海合会国家的一些菲律宾人协会成员将救助深陷困境的菲律宾同胞作为其专职工作。他们不仅成为求助者联系的固定对象,而且自己垫付救助过程中的所需的花费,同时也承担着被当地政府监禁并驱逐出境的风险。^④

五、结语

菲佣问题既是海合会国家的社会问题,也是典型的跨国劳工问题。20 世纪

① Masako Ishii, "Empowerment of Migrant Domestic Workers: Muslim Filipinas in the United Arab Emirates," *International Labour Migration in the Middle East and Asia*, Vol. 8, 2019, pp. 50–51.

② Naomi Hosoda, "Middle Class Filipinos and the Formation of Diasporic National Communities in the United Arab Emirates," p. 39.

③ Masako Ishii, "Empowerment of Migrant Domestic Workers: Muslim Filipinas in the United Arab Emirates," pp. 40–45.

④ Ibid., p. 47.

70年代以来海合会国家的人口结构和石油经济发展使本国对于海外家政服务劳工产生大量的需求,菲律宾因本国的经济发展滞后而将菲佣输出作为解决就业问题、创汇和推动经济发展的重要途径。在这种背景下,菲佣大批进入海合会国家家政服务市场。菲佣问题凸显的根源在于海合会国家存在已久的卡法拉制度。

对海合会国家菲佣问题的治理存在较多困难。一方面,海湾阿拉伯国家在改革卡法拉制度的过程中有意识地将家政服务人员排除在外。另一方面,菲律宾政府及一些非政府组织只能实施具体的、有针对性的救援措施,无法触及问题的根本。菲佣在这些国家的大量存在是双方经济互补的表现。菲律宾对海湾阿拉伯国家进行劳务输出,不仅使政府获取了外汇收入,也扩大了外出务工人员的收入来源,这样既有助于解决菲律宾的就业问题也拉动了国内经济的发展。对于海合会国家来说,菲佣不仅使这些国家民众享受到了良好的家政服务,也在一定程度上解放了这些国家的妇女劳动力,推动了海合会国家劳动力本土化的进程。两国的合作基本上实现了互利双赢。但菲佣问题的频发也显示了双方在交往中因文化差异和不对等的经济关系而产生的摩擦,并给彼此带来负面影响。作为劳务输出国的菲律宾无论从国家还是劳工个人层面都处于被动和弱势地位,从而无法有效地维护自身利益。而海合会国家也因此国际形象受损,不利于这些国家国内家政服务市场的稳定和国内经济发展。为推动国家经济的长远发展,海合会国家应继续深化卡法拉制度改革,加强与菲律宾在劳资问题上的协商,切实保护好菲佣等外籍劳工的权益。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)