

“一带一路”倡议与中国 海外劳工保护*

章雅荻

【内容提要】 随着“一带一路”倡议的全面落实，中国海外劳工数量持续增加，但沿线各国政治制度、经济状况、宗教信仰等差异巨大，安全形势较为复杂，中国海外劳工将面临来自劳务纠纷、群体事件、恐怖主义、自然灾害、所在国政局动荡等多方面的威胁。根据海外劳工面临威胁的种类与数量，笔者将沿线区域划分为五个安全等级，并以此为基础提出中国海外劳工保护的策略：保护体系应转变传统的应急思维，注重海外劳工的生命安全与日常权益保护；通过建立相关的海外劳工管理部门、出台相关法律、推进针对海外劳工的领事预警机制等措施，进一步加强制度建设；积极参与全球和区域劳工移民权利保护的相关活动，为保护海外劳工的制度化建设而努力，同时提高自身的话语权；还应通过签订双边协定，来对海外劳工群体进行更具指向性、全方位、多层次的保护。

【关键词】 一带一路 海外劳工 安全 话语权

【作者简介】 章雅荻，浙江大学公共管理学院博士研究生

【中图分类号】 F752.68

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)03-0090-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201603006

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

海外劳工一直都是全球移民群体中最重要的组成部分。目前国际移民大多通过工作寻求更体面的生活。在全球 2.32 亿移民中,超过一半是劳工;在亚洲,超过 2 500 万人在本国以外工作。^① 因此,国际移民的核心是国际劳工移民问题。1990 年 12 月 8 日,联合国大会通过《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》,并对国际劳工移民做了如下定义:“并非该国国民,却将要或已经在该国从事有报酬的活动的人员,其中包括过境劳动者、季节性劳动者、船员、岸外装置上工作的劳工、流动工人、特定项目雇佣移民以及自谋职业工人”。^② 尽管劳工移民数量庞大,但他们在招聘、工作等过程中面临着被剥削、被歧视的危险,他们的安全问题较少被提及。因此,国际劳工移民问题的核心应是劳工移民安全问题。

海外劳工也是中国海外华侨的重要组成部分,不仅为中国,也为世界经济的发展作出巨大贡献。但他们的安全问题往往成为“沉默的安全”而被忽视,极少受到保护。随着“一带一路”倡议的全面展开,越来越多的中国公民走出国门从事海外劳务活动,但“一带一路”沿线国家众多,其政治局势、经济水平、安全形势差异较大,海外劳工面临的安全问题日益突出。目前,中国对海外劳工的日常维权与保护力度滞后于形势的发展,海外劳工保护体系亟待完善,参与劳工移民方面的全球行动与区域合作尚未纳入议事日程,双边协议数量有限。在此背景下,有必要对中国海外劳工在“一带一路”倡议实施背景下面临的风险进行分析与评估,从而为中国建立海外劳工保护体系提出具体建议。

一、海外劳工保护的重要性

海外劳工保护的内容比较广泛,其核心是使海外劳工群体免受暴力与非暴力的威胁,维护海外劳工的权利,保证其基本尊严。“一带一路”倡议实

^① Michelle Leighton, “The ILO and Migrant Workers: Challenges and Opportunities,” Gifford Center for Population Studies, January 9, 2015, <http://giffod.ucdavis.edu/en/migration-workshop/past/2015-02-09/>.

^② 联合国迁徙工人委员会:《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》,1990 年 12 月 8 日, <http://www.un.org/zh/aboutun/structure/ohchr/cmw/faq.shtml>。

施背景下海外劳工安全保护的重要性体现在以下四个方面：

首先，保护海外劳工是国家不可推卸的责任之一。自古希腊城邦时代以来，国家一直是国民基本安全的提供者。国家所提供的安全保护是包含预防、反应和重建责任的综合概念。^① 主权不仅是一种权力，更是一种保护其公民基本人权的义务与责任。将主权与国家公民的责任紧密联系起来，使国家主权的重点由权力转向了责任方面，国家既是一个权力主体，又是一个责任主体。^② “当一国的国民受到损害时，就意味着该国本身受到了损失”。^③ 全球化使得人与人、国与国之间的交流日益频繁，也将政府保护公民安全的这一基本责任延伸到了海外。国际人权保护观念的加强与政府保护公民职责的强化，都对政府的保护能力提出了较高的要求。

其次，保护海外劳工也是中国国家利益的重要组成部分。在各国有关国家战略、国家利益或海外利益的表述中，公民（包括海外公民）的安全总是处于首要地位。各国外交部也都将保护海外公民的安全作为最重要的任务之一。中国的海外利益包括国家安全利益、海外公民权益、海外商业利益以及国际社会认同。^④ 由于恐怖袭击、商务矛盾、劳务纠纷、刑事犯罪、国家地区动荡等原因，自 1998 年以来，针对中资机构的袭击、绑架等事件屡屡发生，海外中国劳工的生命与财产屡屡受到威胁。因此，海外劳工的安全不仅属于海外公民安全的一部分，也是中国海外利益的重要组成部分。而海外利益是中国国家利益的重要部分，从中国实施“走出去”战略开始，其重要性日益显现。因此，提高政府保护海外劳工的能力，不仅能够防范对外投资风险、减少投资损失，还能有效实施“一带一路”倡议。

再次，保护海外劳工还是中国外交工作“以人为本”理念的具体体现。早在 2004 年 3 月，时任外交部长李肇星在记者招待会上就讲到，中国新时

^① 黎海波：《海外中国公民领事保护问题研究（1978-2011）——基于国际法人本化的视角》，暨南大学出版社 2012 年版，第 90 页。

^② 张爱宁：《国际人权法的晚近发展及未来趋势》，载《当代法学》2008 年 6 期，第 61 页。

^③ 戴瑞君：《国际人权条约的国内适用研究：全球视野》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 29 页。

^④ 唐昊：《关于中国海外利益保护的策略思考》，载《现代国际关系》2011 年第 6 期，第 1 页。

代的外交应该遵循“以人为本”和“执政为民”的原则；外交工作就应当想人民所想，为维护中国企业和公民的合法权益多做实事。^①这应该是中国外交部长第一次公开表明关于“人”在外交工作中的重要性。^②2014年5月，李克强总理在安哥拉访问时，提出要打造海外民生工程。海外民生工程旨在加大对领事保护工作的投入，加强海外领事保护力量，切实维护中国企业和公民在海外的合法权益。^③这是对“外交为民”理念内涵的拓展。“外交为民”不再是一个口号，而是一系列具体的保护海外公民的措施与政策。近年来，保护海外公民逐渐受到外交部的重视，这也体现出中国外交工作重视国民安全、尊重个体生命、回归“以人为本，外交为民”的特点。海外劳工群体一直处于海外华侨的底层，他们地位低下、受教育程度不高、权益保护意识不强，更加需要中国外交、领事工作的贴心关怀。

第四，保护海外劳工不仅有利于中国树立良好的国际形象，而且有利于提升国民对国家的认同感。随着越来越多的中国企业和公民走出去，他们遭遇的风险将有增无减，海外撤侨、护侨进入常态化阶段。无论是2011年利比亚撤侨行动中首次使用军舰高效撤侨，还是2015年也门撤侨行动中中国政府首次帮助撤离外国公民，都展现出中国负责任大国的形象。而且，在这些撤侨行动中被撤离的侨民多以海外劳工为主。不论是紧急情况下的撤侨行动还是日常的护侨工作，都在一定程度上增强了海外劳工对国家的认同感以及归属感，让他们感受到国家强大的保护力量。

二、中国海外劳工面临的风险

中国海外劳工可分为五种类型：对外承包工程的劳务输出；境内企业法人与国外雇主签订劳务合同派出的劳务人员；在境外投资、兴办企业派出的

^① 葛军：《中国外交以人为本：李肇星就中国外交工作和国际问题回答中外记者提问》，载《世界知识》2004年第7期，第20页。

^② 任晓、李燕星：《向人回归：中国的“人的安全”路径》，载《国际安全研究》2014年第3期，第42页。

^③ 夏莉萍：《十八大以来“外交为民”理念与实践的新发展》，载《当代世界》2015年第2期，第50页。

工作人员；因成套设备和基础设施出口需本国劳务人员进行调试、指导、培训等产生的劳务输出；民间劳务输出。^① 据统计，2015年1—11月，中国对外劳务合作派出劳务人员47.6万人，其中承包工程项目派出23.7万人，劳务合作派出23.9万人；截至2012年底，中国对外劳务合作累计派出各种劳务人员639万人。^②

中国海外劳工面临的风险大致分为九类：劳务纠纷、工伤事故、当地排华、敌对情绪/对华偏见、所在国政治动乱、自然灾害、群体事件、恐怖主义、法律法规不完善、非法劳工等。“一带一路”沿线有60多个国家，各国的政治、经济制度不同，宗教信仰相异，安全形势复杂，不可一概而论。因此，有必要对中国海外劳工所面临的风险进行具体分析。按照面临的风险数量与种类，可划分为五级：0—1种风险为Ⅰ级（轻微风险）；2种风险为Ⅱ级（低度风险）；3—4种风险为Ⅲ级（中度风险）；5—6种风险为Ⅳ级（较高风险）；7种以上风险为Ⅴ级（高度风险）（图1）。

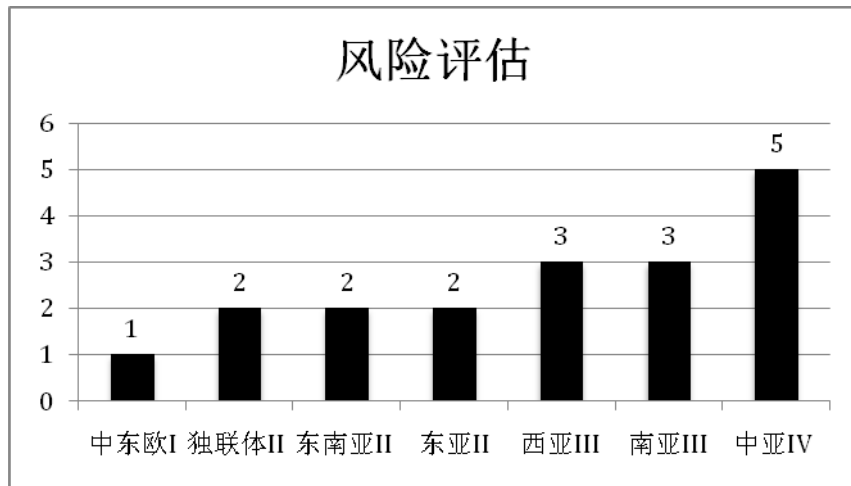


图1 中国海外劳工在“一带一路”沿线地区面临的安全风险级别

资料来源：笔者自制

^① 吕国泉、李佳娜等著：《中国海外劳务移民的发展变迁与管理保护——以移民工人维权和争议处理为中心的分析》，载《华侨华人历史研究》2014年3月第1期，第3页。

^② 《2015年1—11月我国对外劳务合作业务简明统计》，中国国际劳务信息网，2015年12月19日，<http://www.ciwork.net/news/view.asp?id=18415>。

(一) 中东欧 (I 级, 轻微风险): 在中东欧地区, 中国海外劳工面临的安全威胁主要集中在非法劳工与劳务纠纷方面。这一地区大部分国家是欧盟成员国, 国家经济水平、发展程度相对较高。这一地区的安全风险主要集中在捷克、波兰、罗马尼亚境内的非法劳工问题上; 由于劳动力短缺, 上述三国吸引了大批中国非法劳工。例如, 罗马尼亚工会组织国家工会集团调查显示, 2008 年在罗马尼亚合法工作的中国人有 4 100 人, 占外籍劳工的 37%, 仅次于土耳其工人。^① 在 2007—2009 年间, 罗马尼亚发生了一起较大的非法组织劳务人员出国打工案, 涉案劳工人员高达 200 人。

(二) 独联体国家 (II 级, 低度风险): 中国对独联体国家 (除中亚国家之外) 的投资集中在俄罗斯、乌克兰与白俄罗斯三国。根据 2012 年俄罗斯统计局的数据, 在各国对俄累计直接投资中, 中国排第 10 位, 投资的主要方向集中于矿产、林业、能源、贸易、建筑等领域。^② 这一区域也存在非法劳工现象, 2012 年 4 月 8 日, 在俄罗斯抓获多名中国非法劳工; 2013 年 5 月 21 日, 俄罗斯警方在一家工厂发现 110 名非法中国劳工; 2015 年 1 月, 俄警方扣押了 90 名非法中国劳工。乌克兰雇佣外籍劳工的门槛比较高, 根据乌克兰劳动和社会政策劳动就业中心的数据显示, 2003 年中国在乌克兰的劳工有 273 人, 而从 2007 年起, 中国对乌克兰劳务输出呈上升趋势, 有 500 余人。^③ 但受乌克兰经济形势的影响, 发生的劳务纠纷比较多, 2008 年中国在乌劳工因公司拖欠工资被困乌克兰。2014 年奠基的中国—白俄罗斯工业园区是中国在海外最大的工业园区, 建成后有大批中国劳工前往白俄罗斯, 他们的安全不容忽视。

(三) 东南亚地区 (II 级, 低度风险): 在东南亚地区, 劳工移民备受关注, 不仅是因为他们一直维持着较低的工资, 而且能够不断吸引外资。该地区的菲律宾、印尼、泰国都是劳工输出大国。根据中国商务部报告, 虽然

^① 陈校、张寒:《海外劳工群体利益表达的困境: 冲突与解决——以罗马尼亚中国工人劳务纠纷为例》, 载《东南亚研究》2014 年第 3 期, 第 55 页。

^② M. B. 亚历山德罗娃:《中国对俄投资: 现状、趋势及发展方向》, 载《东北亚论坛》2014 年第 2 期, 第 12 页。

^③ 《中国与乌克兰劳务合作情况》, 中国国际劳务信息网, 2011 年 1 月 15 日, <http://www.ciwork.net/news/view.asp?id=3680>。

2010—2014 年间中国对拉美、非洲的投资大幅度增加，但仍然主要集中在亚洲。2003—2013 年期间，中国和东盟的双向投资新增 700 亿美元，累计达 1 007 亿美元；2013 年，中国对东盟直接投资达 60 亿美元。^① 根据新加坡大华银行的调查报告，中国有六成企业计划对外投资，且首选东南亚地区。因此，该地区拥有较多中国劳工。

尽管东南亚有着开放的投资环境、宽松的投资政策，但中国海外劳工仍然面临风险。其中最主要的是劳务纠纷，例如，2002 年，新加坡永隆公司骗汇，遭受损失的中国劳工超过 1 000 人，涉案金额高达 700 多万新元（约合人民币 3 150 万）；^② 2003 年 5 月，马来西亚 134 名中国劳工与雇主发生恶性劳资纠纷；2013 年 3 月 20 日，78 名中国工人因劳工手续不完整，在印尼被扣留；2014 年，2 名中国劳工在泰国持假签证被抓；2015 年 7 月，153 名中国伐木工人在缅甸因盗伐、走私木材等罪名被判终身监禁。^③

另外，东南亚一直存在的排华情绪使劳工移民的人身安全受到威胁。印尼在 20 世纪 60 年代和 90 年代发生了两次大规模的排华事件，大批华侨利益受损、生命受到威胁。截至 2015 年，在印尼的中国劳工已超过 5 万人，政府已开始收紧外国劳工政策；^④ 2001 年 6—8 月，承建菲律宾一工程项目的中国公司 4 名员工被抢劫，2 人被杀害；^⑤ 2014 年 5 月 16 日，在越南发生的针对中资企业的严重暴力事件，排华事件也愈演愈烈，3 000 多名中资企业员工在中国驻越南大使馆的协助下回国。马来西亚至今不接受中国劳工个人入境，只允许双方政府都认可的中介机构组织的中国工人入境务工，且务工行业也有所限制。据马来西亚出入境部门统计，约有 18 万中国非法劳工在马来西亚逾期逗留。由于没有合法身份，中国劳工只能选择打黑工，面

^① 《六成中国企业对外投资首选东南亚》，环球网，2014 年 10 月 1 日，<http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2014-10/5157230.html>。

^② 《3000 多万血汗钱汇款被骗中国民工泪洒新加坡》，新华网，2002 年 2 月 5 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-02/05/content_268131.htm。

^③ 《153 名中国人因非法伐木在缅甸被判刑》，网易新闻，2015 年 7 月 24 日，<http://news.163.com/photoview/00AO0001/94718.html#p=AV9EQ0TI00AO0001>。

^④ 《中国劳工在印尼人数超 12000 人》，印尼华人网，2015 年 7 月 2 日，<http://www.ydnxy.com/article-932-1.html>。

^⑤ 《被害人身份有误菲方保证营救被扣人质》，中国新闻网，2001 年 8 月 21 日，<http://www.chinanews.com/2001-08-21/26/114896.html>。

面临着被拘留、罚款、遣送的风险。

东南亚各国的经济发展水平差异较大,在新加坡这样的发达国家,中国海外劳工主要面临的风险是被劳务中介、当地企业欺骗等;在马来西亚、泰国、缅甸这样的欠发达国家,海外劳工可能遭遇劳务纠纷(拖欠工资)、因不熟悉当地的法律而导致的刑事犯罪;而在越南、菲律宾、印尼这些有反华渊源的國家,海外劳工可能会因当地的反华情绪而受牵连。

(四)东亚地区(Ⅱ级,低度风险):在东亚地区,主要涉及韩国与日本两个国家。中国是日本海外劳工的最大来源国,日本主要通过《外国人研修制度》和《技能实习制度》接受外籍劳工,因此在日本的外籍劳工又称为研修生。^①但是研修生在日本是不受法律保护的,所以中国研修生的安全问题屡屡发生。他们遇到的主要安全问题包括:工作环境恶劣、工伤事故频发;一些企业的研修生往往全年无休,每天加班,严重违反日本法律;研修生的工作与生活条件恶劣。2000年,50多名中国女研修生因无法忍受工厂每天强制加班,集体请愿,结果被强行带回工厂并遭到暴行;2003年,在日本一家木材加工厂,1名中国研修生在工作中死亡;2006年,2名中国研修生在工作中掉入铸铁炉中死亡;2010年,1名中国研修生因每月加班89小时而过劳死。^②根据日本国际研修协力机构(JITCO)统计,2013年发生工伤事故的外国研修生达1109人,其中中国研修生达705人。^③此外,中国劳工遭遇克扣、拖欠工资的事件时有发生。在日本法务省认定的2008年研修生接受企业违规操作的案件中,拖欠工资的案件最多。^④2009年,8名中国女研修生要求日本公司支付克扣工资每人400万日元。^⑤

2012年,长期在韩国的中国公民有70多万人,超过40万人在韩国务

^① 廖小健:《中外劳务合作与海外中国劳工的权益保护——以在日本中国研修生为例》,载《亚太经济》2009年第4期,第91页。

^② 《中国在日本研修生被认定过劳死每月加班89小时》,环球网,2012年12月27日,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-12/3422222.html>。

^③ 《中国研修生纷纷离开日本不少日企面临破产》,中国新闻网,2015年8月3日,<http://www.chinanews.com/hr/2015/08-03/7443836.shtml>。

^④ 廖小健:《中外劳务合作与海外中国劳工的权益保护——以在日本中国研修生为例》,第93页。

^⑤ 《八名中国女研修生要求日本公司支付克扣工资》,中国新闻网,2009年2月4日,<http://www.chinanews.com/hr/yzhrxw/news/2009/02-04/1548643.shtml>。

工。^① 他们从事的大部分是建筑业、制造业和服务业，这些均是脏累险的工作，工伤事故相对较多。2013年，在首尔附近汉江段水管铺设作业事故中因安全漏洞导致3名中国工人失踪，找到时已经全部遇难。^② 由于大量中国人非法滞留韩国成为非法劳务人员，他们的合法权益无法得到保障，随之而来出现拖欠工资、欺压虐待等安全隐患。

（五）南亚地区（III级，中度风险）：南亚是世界人口稠密、自然灾害频发的地区。2015年4月25日，尼泊尔发生8.1级地震，中国大使馆迅速反应，组织专机撤离中国公民。这一地区也存在恐怖主义威胁，“基地”组织在巴基斯坦活动频繁，爆炸、袭击事件频发。2006年2月15日，中国一设计院工程人员遇袭，3人身亡。恐怖主义的猖獗给中国海外公民的安全、对外投资都带来巨大风险。另外，某些国家的反对情绪会影响该国对中国劳工的政策。印度出于现实利益的考虑，一直对“一带一路”倡议持既合作又保持高度警惕的立场。早在2009年10月31日，印度就曾驱逐两万多名中国劳工。南亚地区与中国对外投资与贸易联系最为密切的国家是巴基斯坦，对于巴基斯坦，中国一方面要防范恐怖主义，另一方面应消除印度对中国的戒心，以免殃及中国海外劳工。

（六）西亚、北非地区（III级，中度风险）：在西亚北非地区，中国首要的任务是警惕叙利亚、埃及、伊拉克等国的恐怖主义对中国企业与劳工的安全威胁。同时要注意利比亚、也门等国不稳定的政治局势，以及随时有可能发生的街头游行、抗议等群体性事件。首先，由于宗教林立、民族众多、暴力冲突不断、宗教极端势力活跃，该地区已成为恐怖主义活动的主要地带。“伊斯兰国”（ISIS）发源于叙利亚，现已辐射到伊拉克、土耳其、埃及等国，并攻占了伊拉克、叙利亚的部分领土。2015年，中国公民樊京辉被ISIS残忍杀害；伊拉克最大的炼油厂于2014年6月18日被ISIS武装分子攻击并占领；2010年5月16日，中国石油公司的2名工人被当地武装分子劫持；2004年4月11日，7名中国劳工被武装分子劫持。其次，所在国政治动乱、

^① 《韩国施工事故三名中国劳工落水：一人遇难两人失踪》，载《南方周末》2013年7月17日，<http://www.infzm.com/content/92476>。

^② 同上。

示威游行频繁。2011年2月15日，利比亚第二大城市班加西举行大规模抗议活动，当地警方与抗议者发生严重冲突，之后事态日益严重，基于此，中国政府于2月24日开展撤侨行动。2012年，25名中国技术工人在埃及被当地人绑架，起因是当地反政府组织与埃及政府之间的矛盾。2015年3月29日，多个阿拉伯国家对也门采取军事行动，时局极不稳定，近600名中国公民被困也门。最后，排华情绪也不时显现。土耳其是世俗化、民主化的伊斯兰国家，在西亚地区较为和平与安全，但在2015年7月4日，数以百万计的土耳其示威者在伊斯坦布尔老城发起针对中国的抗议。

（七）中亚地区（IV级，较高风险）：所在国政治动乱或示威游行是中国海外劳工在该地区面临的巨大威胁。20世纪末，在中亚、独联体国家爆发了一系列以和平或非暴力方式进行的政权变更运动。这些国家未来发生政局动荡的可能性依旧存在。首先，乌兹别克斯坦的政治局势变化较大，吉尔吉斯斯坦的政治斗争激烈，哈萨克斯坦的“老人政治”突出。尤其在2016年，中亚国家将进行新一轮大选，一些国家势必会政权更替。2005年3月，吉尔吉斯斯坦国内政局突变，首都发生骚乱，10多名华人受伤，200多户华商被抢，损失高达800万美元；2010年6月，吉尔吉斯斯坦南部奥什地区发生骚乱，祸及中国侨民。^①

其次，因群体事件引起的人身安全威胁。2012年10月21日，发生了中国工人与吉尔吉斯斯坦当地居民大规模斗殴事件；2015年1月9日，33名中国籍劳工非法滞留哈萨克斯坦；2015年7月8日，哈萨克斯坦东部阿克托盖市一个项目工地发生哈中工人恶性群殴事件，超过100人卷入其中；2015年11月12日，多名中国劳工因示威被吉尔吉斯斯坦警方拘留。

再次，中亚各国法律法规不完善。中亚国家大多未加入世界贸易组织，国内经济体制不健全，市场不规范。外交部领事司特别提醒前往该地区务工人员务必注意身份证件的齐全以及劳务中介的资格认证。

第四，恐怖主义势力不断增加。近年来在阿富汗发生了一系列恐怖袭击事件。美国国务院负责反恐协调的大使蒂娜·卡伊达诺表示，与2013年相

^① 韩隽：《中亚地缘视角下的“丝绸之路经济带”构建：问题与思考》，载《新疆大学学报》（哲学·人文社会科学版）2013年第6期，第12页。

比，2014 年全球恐怖袭击次数增加 35%，死亡人数增加 81%，主要原因是伊拉克、阿富汗、尼日利亚的恐怖活动不断增加。^① 2004 年 6 月 10 日，中铁十四局在阿富汗的工地遭遇恐怖袭击，造成 11 名工人死亡。

第五，中亚国家许多民众仍有中苏对立时期的偏见，比较排斥中国。有调查显示，近 70% 的民众认为中国是哈萨克斯坦经济的最大威胁，在乌兹别克斯坦也有类似的戒备心理。

以国别来看，中国在该地区首先要防范吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等国的政治动乱，这对中国“一带一路”倡议下的对外投资、对外援助以及劳务输出危害明显；其次，应注意阿富汗的恐怖主义袭击活动，中国应加强对海外劳工的保护力度，使其免受恐怖主义的危害；再次，增进对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦等国的了解，消除它们对中国的误解与敌意。

三、中国海外劳工保护的策略

为更好地保护境外公民和企业的合法权益，中国已做出了大量努力，特别是明显强化了相关制度建设。尽管如此，中国的相关举措总体上针对性不强，仍有许多需要改进的地方。

（一）在理念上，应转变领事保护“重应急，轻日常”的传统思维。

从 2005 年吉尔吉斯斯坦国内骚乱到 2015 年多国对也门的军事行动，中国共采取了 14 次海外撤侨行动。海外撤侨中的大部分侨民都是海外劳工，以 2011 年利比亚撤侨行动为例，截至 2011 年底，中国在利比亚的 3.5 万移民中，其中多数是能源、交通和通讯领域中的劳工移民。^② 2014 年，外交部全球领事保护与服务应急呼叫中心成立，但其核心还是应急，兼顾日常领事保护与咨询。公开资料显示，海外劳工的安全问题绝大部分是日常维权；每年在境外发生的本地雇主与来自中国的劳务人员的纠纷案中，24% 与雇主

^① 《美国发布〈2014 年度全球恐怖主义报告〉》，人民网，2015 年 6 月 20 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0620/c157278-27185667.html>。

^② 张历历：《中国全力从利比亚大撤侨分析》，载《当代世界》2011 年第 4 期，第 21 页。

不支付劳工工资有关, 20%与无故解雇以及克扣工资、强迫辞职、人格侮辱等恶性事件有关。^① 应急型的撤侨行动并不能满足海外劳工最需要的日常维权, 无法全方位保护海外劳工的安全。中国政府应更注重海外劳工日常权益保护, 积极在劳工维权过程中提供有效信息与帮助; 也可在“一带一路”沿线安全风险级别较高的国家或地区, 派驻律师和社会工作者以帮助解决劳工日常的劳务纠纷, 保护劳工权益; 或鼓励中国海外劳工参加当地的工会组织, 与资方谈判, 及时解决日常的维权问题。

(二) 在制度建设上, 应尽快建立海外劳工安全管理机构、完善法律法规、改进预警体系。

第一, 应尽快建立专门针对海外劳工管理的机构。目前有关劳工移民管理机构的缺失, 使劳工移民在遇到民事纠纷或安全问题时不能积极、有效解决。以菲律宾为例, 海外劳工安全保护与管理的机构由外交部与劳工部两个系统来管理与负责, 分工明确。菲律宾外交部及其驻外使领馆积极保护海外菲律宾人的权利, 及时协助受困海外劳工回国; 而菲律宾劳工与就业部则负责关注国外劳工和社会福利法律发展动态, 制定相关政策以保证境外菲律宾劳工受到公平待遇, 包括获得法律和医疗协助。^② 为更有效地保护菲律宾海外劳工, 劳工部还下设了菲律宾海外就业管理局 (Philippine Overseas Employment Administration, POEA) 与菲律宾海外劳工福利管理局 (Overseas Workers Welfare Administration, OWWA) 两个机构。POEA 主要负责保障海外劳工移民权利, 严格控制违法招募劳工的情况, 并对相应违法行为进行处罚, 为回国劳工提供帮助, 进行安置, 发布信息, 对海外就业相关案件进行处理等。^③ 这种专门负责处理海外劳工民事纠纷与权益的常设机构能够很大程度上帮助海外劳工移民应对就业安全、人身安全与经济安全等常见问题, 如遭受中介欺骗, 签订虚假合同, 出国后没有工作或者工资微薄; 工伤的理

^① 郭德峰: 《中国海外劳工的安全保护》, 载《长沙民政职业技术学院院报》2007年第1期, 第1页。

^② 许丽丽: 《菲律宾海外劳工问题——政治经济角度的分析》, 厦门大学硕士学位论文, 2009, 第38页。

^③ James A. Tyner, *Made in the Philippines: Gendered Discourses and the Making of Migrants*, New York and London: Routledge, 2004, p. 54.

赔标准争议、海外雇主克扣或拖欠工资等一系列日常问题。OWWA 负责开发相关项目，为海外劳工提供社会和福利服务，保护其利益并提高福利。^①

2008 年，中国原劳动和社会保障部的境外就业管理职能并入商务部。^② 商务部与公安部、外交部、国家工商行政管理总局、交通运输部等部门协同管理移民工人出入境、境外劳务纠纷或突发事件处理等问题。^③ 而海外劳工的安全问题则主要由外交部领事司负责。2004 年，外交部设立了“涉外安全事务司”；同年 11 月，成立了以外交部为主导的“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议”，由外交部、商务部、教育部、国家旅游局、公安部、交通运输部等 26 个涉外部级机构和军方部门组成，还增设了“应急办公室”；2006 年，外交部在领事司内又增设一个领事保护处；2007 年，为更好地保护中国海外公民的安全，外交部将领事保护处升级为“中国领事保护中心”。^④

从上述情况来看，中国的相关部门尽管数量多，但职能有所重复，涉及部门众多、效率低下，容易导致多头管理、权责不清，因此需要进一步厘清权责，提高效率。一方面，中国外交部及其驻外使领馆不仅应承担紧急、大规模的撤侨行动，还应该在劳务纠纷较多、工伤事故频发的国家设立法律援助办公室，专门负责为海外劳工提供领事保护及法律援助服务。另外，外交部及驻外使领馆还应积极救助受困于海外的劳工，帮助他们回国。例如，2015 年 7 月，83 名中国工人因工资拖欠受困蒙古，最后在中国大使馆工作人员的帮助下办理了回国手续。^⑤ 另一方面，中国也应尽快成立专门负责海外劳工日常管理的机构，以积极发挥行业监管（如严格审核海外劳务中介机构，设置包括最低工资、不使用童工、限制工作时间在内的最低劳工标准等）、

^① 《菲律宾海外劳务》，新浪网，2005 年 7 月 21 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/20050721/1200219552.shtml>。

^② 吕国泉、李佳娜等：《中国海外劳务移民的发展变迁与管理保护——以移民工人维权和争议处理为中心的分析》，第 5 页。

^③ 同上，第 5 页。

^④ 《黄屏：领事司是外交部第一大业务司为国家发展服务》，人民网，2010 年 11 月 23 日，<http://politics.people.com.cn/GB/1027/13292090.html>。

^⑤ 《83 名被困蒙古国中国工人今晚将启程回国》，华商网，2015 年 7 月 13 日，<http://ehsb.hsw.cn/shtml/hsb/20150713/519816.shtml>。

促进就业(可以有导向性地将中国劳工向安全形势良好的国家或地区输送)、对劳动者进行切实保护(开展行前培训、为权益受损的劳工提供法律援助等)以及提供相关福利(提供贷款、免费体检、办理人寿保险、人身意外伤害保险等)。这一机构可在关注海外劳工和社会福利法律发展动态、保证海外劳工移民受到公平待遇、帮助海外劳工获得医疗协助、控制违法招募劳工等方面起到关键作用。

第二,制定海外劳工安全保护法律与规章。中国目前尚未出台针对境外劳工权益与安全保护的操作性强的专项法案。尽管国务院、外交部、商务部以及原劳动部都有相关法律法规,但缺乏统一性、规范性、强制性,碎片化严重、效率低下。2012年出台的《对外劳务合作管理条例》对侵害劳工权益进行了明确规定,但在涉外劳务管理的法制化方面仍显不足。政府应积极进行法制建设以保护海外劳工的安全,尽快制定并出台一部关于海外劳工派遣、管理、保护的综合性法规,内容要具体、详细,且操作性强。

第三,推进预警机制的人性化服务。领事保护预警机制是通过各种渠道,及时向民众发布涉及海外安全的预警信息,以防范或减少危机,并加强对出国公民与在海外经营的企业的教育与培训,以提高海外公民与企业的危机应对能力。^①中国外交部网站与商务部网站上都设有安全风险的提醒,外交部在2000年也首次发布了《中国境外领事保护和服务指南》宣传手册,并经过2003、2007、2008、2010、2011、2015年六次修订。但是,这些预警信息与服务信息针对性不强,内容简单、泛化,对劳工移民帮助不大,对国际劳务市场的研究程度也远远不够。因此,应尽快建立一个统一的传递国际劳务信息的网络,定期发布相关国家的劳动就业条件、移民情况和特定国家遵守人权和劳工权利国际标准等情况,以使劳工在外出务工时作出明智的决策和充分的准备。在培训方面,尽管商务部制定的《境外中资企业机构和人员安全管理规定》明确规定,要求涉外企业必须对外派人员进行安全教育培训,但培训机制不完善,培训效果也不理想。相关部门应组织、安排出国务工的劳工移民参加各种培训班,培训内容包括工作技能、当地国家的风俗习惯、

^① 夏莉萍:《美英领事保护预警机制的特点及对我国的启示》,载《外交评论》2006年第1期,第73页。

相关语言等。经过培训之后，劳工移民在出发前会对目的国有一个系统、全面的认识与了解，从而降低安全风险，减少领事保护案件。

（三）在国际合作中，中国应积极参与劳工移民的全球治理，融入区域合作机制。

国际社会正努力、积极地保护劳工移民的权利。海外劳工是一个跨国性问题，中国海外劳工属于全球劳工移民的一部分。^① 第一，作为劳工输出大国，中国应该积极参与联合国、国际劳工组织与国际移民组织关于劳工移民安全保护、权利维护等相关活动。在全球范围内，自 20 世纪 90 年代以来，出现了一系列关于国际劳工移民的政治对话。保护海外劳工移民最重要的三个国际公约分别是国际劳工组织 1949 年的《关于迁徙就业的公约》(No.97)、1975 年的《移民工人（补充条款）公约》(No.143)^② 以及 1990 年联合国大会通过的《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》。此外，1998 年的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》规定了移民劳工拥有的四项基本权利：结社自由、废除各种形式的强迫劳动、消除童工以及废除歧视的自由。2004 年，国际劳工大会第 92 届会议就移民工人问题进行了一般性讨论，并通过了一项在全球经济中公平对待移民工人的决议，该决议要求国际劳工组织制定一项关于劳务移民问题的行动计划。^③ 该项行动计划制定了一项以权利为基础的劳务移民的多边框架。框架涉及劳工移民的保护、劳工移民的有效管理以及劳工移民的国际合作方式等内容。中国还应该积极利用国际劳工组织、国际移民组织、国际移民全球委员会、国际迁徙小组、移民与发展问题全球论坛、国际移民和发展问题高级别对话会议等相关国际组织与全球对话平台保护中国海外劳工移民，为推动保护海外劳工的制度化而努力，并争取有利地位。

其次，积极参与区域合作机制。劳工移民问题一直以来都是东盟的核心

^① 联合国迁徙工人委员会：《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

^② Helene Pellerin, “Governing Labour Migration in the Era of GATS: The Growing Influence of LexMercatoria,” in Christina Gabriel and Helen Pellerin, eds., *Governing International Migration: Current Issues, Challenges and Dilemmas*, New York: Routledge, 2007, p. 32.

^③ 国际劳工组织：《关于劳务移民问题的多边框架：赋予劳务移民以权利为基本途径的非约束性原则与指导方针》，日内瓦：2006 年，序言第 1 页。

问题之一。2007年1月13日举行的东盟峰会签署了《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》（*ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*），这是东南亚地区第一份有关劳工移民保护的文献，旨在推进劳工移民的输出与输入国之间的交流、增进劳工移民的基本权利与尊严。2008年9月，为更好地执行《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》与保护移民劳工的权利，东盟启动了移民劳工论坛。2009年，东盟领导人签署《东盟共同体2009—2015年路线图宣言》，该宣言“强调了保护移民工人权利的重要性”。2012年第八届东盟劳工高官会在金边举行，会议就跨境劳工、社会保障、工作环境安全等议题进行讨论。同年，第二十二届东盟劳工部长会议和第七届东盟“10+3”劳工部长会议决定在改善区域内的社会保障和技能开发方面加强合作，有效执行《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》、《东盟劳工部长工作计划（2010—2015）》、《东盟“10+3”劳工部长工作计划（2010—2015）》。^①中国应在“10+3”框架下，积极开展与东盟各成员国之间的交流，参加东盟移民劳工论坛以及劳工部长会议，向东盟劳工输出大国学习保护经验。

再次，签订双边协议，更有指向性地保护海外劳工群体。国际通行的保护劳工移民安全的做法是各国之间签订的框架协议、谅解备忘录与保护外籍劳工的相互合作声明，目前双边合作仍是最主要的合作方式。^②在“一带一路”倡议实施背景下，中国应与风险级别较高或劳工输出较多的国家签订双边协定或进行非正式的协商，这样可以更加灵活务实地保护中国海外劳工移民。1979年，中国加入《维也纳领事关系公约》，截至2011年7月31日，中国仅与172个邦交国中的48个签订了领事条约或协定。^③截至2010年，中国政府签署和参加的100个多边国际公约中，与外国签订双边刑事司法互助条约47项，与33个国家签署了引渡条约。^④2001年，中国与德国签订

^① 陈文、李小亭：《加快推进共同体进程，平衡扩大区域合作——东盟2012年内外部合作分析》，载《东南亚纵横》2013年第3期，第5页。

^② Stephen Castles, *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, London: the Macmillan Press, 2004, p.51.

^③ 师会娜：《2013年中国领事保护工作简评》，载《东南亚研究》2014年第2期，第106页。

^④ 《我国加强司法协作打击外逃贪官》，法制网，2010年11月5日，<http://www.legaldaily.com>。

《中华人民共和国与德意志联邦共和国社会保险协定》，中国与毛里求斯采取了一项保护中国移民工人的措施；2003年，中国与韩国签订《中华人民共和国与大韩民国互免养老保险临时措施协议》，但该协议只涉及养老保险，而未涉及最关键的医疗和工伤保险。^① 2007年，中国与韩国签署了《中华人民共和国商务部和大韩民国劳动部关于输韩劳务人员谅解备忘录》。^② 总体而言，中国签订的专门针对劳工保护方面的双边与多边条约还不够。

结 束 语

“一带一路”倡议贯穿欧亚大陆，跨越大海大洋，覆盖政治、经济、外交、安全等诸多领域。在“一带一路”倡议实施过程中，中国海外劳工面临的安全形势可能变得更加复杂，加强中国海外劳工的保护既是一个关键问题，也是中国“以人为本”外交理念的重要体现。分析中国海外劳工在各地区面临的主要风险与威胁，有助于中国政府更有针对性地对海外劳工安全保护体系进行理念、制度建设，完善双边、多边合作。同时，中国海外劳工是国际劳工移民的重要组成部分，中国政府应该善于利用全球性多边组织、国际组织、国际法、国际规则来保护海外劳工的利益，并在劳工移民问题的全球治理中提升话语权。另外，中国应与沿线国家深入合作，消除其对中国的误解，为中国海外劳工编织一张全方位的安全保护网，也为中国企业的海外投资营造良好的国际政治环境。

[收稿日期：2016-03-14]

[修回日期：2016-04-03]

[责任编辑：陈鸿斌]

com.cn/bm/content/2010-11/05/content_2340531.htm?node=20733。

^① 郭德峰：《中国海外劳工的安全保护》，第1页。

^② 《中华人民共和国和大韩民国劳动部关于启动雇佣许可制劳务合作的谅解备忘录》，商务部合作司，2010年6月10日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/ywzn/dwlwhz/zcfg/201512/20151201202306.shtml>。