

澜湄合作与澜湄地区非法移民治理

李志斐 王 婧

[摘要] 澜湄地区的非法移民问题主要包括难民、人口贩卖、非法偷渡和非法务工等类型，其产生和持续存在的原因非常复杂，涉及国家、地区和国际层面的发展与治理等诸多因素。非法移民问题既是威胁澜湄地区安全与可持续发展的重要非传统安全问题，也是中美在澜湄地区竞争与博弈的焦点性安全议题之一。非法移民治理具有现实紧迫性，其多重性的影响因素需要复合性的区域治理方法和路径。作为中国倡导建立的首个周边次区域合作机制，澜湄合作将非法移民治理列为重要的合作内容，在治理过程中实践全球发展倡议和内化全球安全倡议，平衡与兼顾发展和安全，力图建构完善的合作框架与机制，从政治、经济和社会等方面来推动对非法移民的根源性治理，引领建设更为紧密的澜湄国家命运共同体。

[关键词] 澜湄合作；非法移民；地区治理；澜湄国家命运共同体

[中图分类号] D822.233 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-6099(2023)05-0095-24

澜湄地区的非法移民问题存在已久，是影响地区安全与可持续发展的重要非传统安全问题。随着中美竞争在澜湄地区的加剧，非法移民治理不仅事关澜沧江—湄公河合作机制（以下简称“澜湄合作”）的发展与澜湄国家命运共同体的建设，更影响到中美制度竞争态势与中国周边利益维护，因此澜湄地区非法移民治理具有明显的现实紧迫性。2015年11月，中国倡导建立的第一个周边次区域机制——澜湄合作成立，非法移民问题作为跨境犯罪的主要表现形式之一，被列为重要的合作内容^①。澜湄合作将非法移民治理纳入区域合作发展框架中，通过创新指导理念，建

[作者简介] 李志斐，中国社会科学院大学教授，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员；王婧，中国社会科学院大学国际政治经济学院国际政治专业2022级博士研究生。

[基金项目] 中国社会科学院基础学者项目“总体国家安全观与亚太地区安全治理”（XJ2022013）。

^① 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，中国中央政府网，2018年1月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm；《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言——打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》，中国中央政府网，2016年3月24日，https://www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content_5057018.htm

构综合性的合作框架,实践和内化全球发展倡议与全球安全倡议理念,努力从政治、经济和社会等方面在根本上推进非法移民治理。澜湄地区是高质量共建“一带一路”示范区、全球发展倡议先行区、全球安全倡议实验区和全球文明倡议首善区,深入分析该地区非法移民问题的类型和成因,探讨在中美竞争加剧的时代背景下,澜湄合作作为区域安全治理的重要平台和框架,如何更好地进行制度完善,为能推动解决当前发展中国家面临的现实性非传统安全问题提供借鉴,因而具有重要的现实意义和时代价值。

一 澜湄地区非法移民的由来及相关研究

对非法移民(irregular migrant/migration)^①的概念界定,各国的法律规定不尽相同,相对来说,国际移民组织给出的定义被国际社会更普遍地认可。国际移民组织《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》(*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*)指出,非法移民跨越国际边界进入目的国境内,属于“处于非常规形势下的移民”(migrant in an irregular situation),但根据目的国法律或该国加入的国际法规定,他们属于无权进入该国或在该国逗留的移民^②。澜湄国家有关移民的相关法律法规中并没有“非法移民”一词,但在有关出入境、暂时与永久居留、就业、国籍取得等法律中对“外国人”(有的国家使用“alien”,有的国家使用“foreigner”,但都指不具有本国国籍的人)行为的规定中,涉及非法移民的相关界定^③。通过梳理澜湄国家的相关

① 非法移民在英文表述中有多种形式,“illegal migrant/migration”、“irregular migrant/migration”、“undocumented migrant/migration”等词使用较多,目前最为普遍的是“irregular”一词的使用。1975年,联合国大会就要求联合国有关机构在所有官方文件中使用“non-documented”或者“irregular migrant workers”。“irregular”被认为在词义表达上比“illegal”更加准确且尊重移民的个人权利。详情参见“Why ‘Undocumented’ or ‘Irregular’?”, March 2017, The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (IOM), https://picum.org/Documents/WordsMatter/Words_Matter_Terminology_FINAL_March2017.pdf

② “Glossary on Migration”, June 18, 2019, International Organization for Migration (IOM), https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf, pp. 133 - 134.

③ 中国有关移民的法律规定参见:《中华人民共和国出境入境管理法》,中国国家移民管理局网站,2019年6月21日, <https://www.nia.gov.cn/n741440/n741547/c1013311/content.html>;《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》,中国国家移民管理局网站,2019年6月21日, <https://www.nia.gov.cn/n741440/n741547/c1014161/content.html>。泰国有关移民的法律规定参见:Kingdom of Thailand, “Immigration Act, B. E. 2522”, Chapter 7 Section 58, Refworld, May 30, 1979, <https://www.refworld.org/publisher, NATLEGBOD, THA, 46b29f42, 0.html>; Kingdom of Thailand, “Nationality Act, B. E. 2508”, Chapter 1 Section 7, Refworld, July 21, 1965, <https://www.refworld.org/publisher, NATLEGBOD, THA, 3ac6b4d240, 0.html>; Kingdom of Thailand, “The Anti-Trafficking in Persons Act B. E 2551 (2008)”, Chapter 4 Section 37, Mekong Migration Network, January 30, 2008, http://www.mekongmigration.org/PDF%20for%20policy%20documents/Thai_Trafficking_in_Persons_Act_2551%28English%29.pdf。缅甸有关移民的法律规定: Socialist Republic of the Union of Burma, “Burma Immigration (Emergency Provisions) Act (1947)”, Refworld, June 13, 1947, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52c53fa74>; Socialist Republic of the Union of Burma, “Burma Citizenship Law [Myanmar]”, Chapter 2 Section 7, Refworld, October 15, 1982, <https://www.refworld.org/publisher,>

法律规定,可以总结出澜湄国家的非法移民类型包括:非法入境、非法滞留或逾期居留、非法就业的移民者与移民行为,还包括自出生就无法获得合法身份的非法移民子女、偷渡移民、人口贩卖的受害者、难民、未经批准的非法婚姻移民等。澜湄地区的非法移民问题由来已久,不同历史时期的非法移民在主体类别、流动方向和迁移原因等方面都具有鲜明的时代特征。

20世纪60-70年代,难民是澜湄地区非法移民的主要构成群体。这一时期湄公河国家^①内乱和战争不断,政治不稳定、经济困难,很多移民属于逃离战争和专制政权的难民。泰国成为邻国柬埔寨、缅甸与老挝难民的主要接收国^②。进入80年代之后,非法移民路径从单向输出转为双向流动。中国改革开放和市场经济发展,以及与东南亚国家外交关系的正常化,使得中国不仅成为非法移民的输出国,也成为非法移民的目标国。非法移民的构成群体主要是难民与非法劳工。泰国强劲的经济增长产生了大量的劳动力需求,吸引了邻国大量的移民劳工来满足泰国城市所谓肮脏(dirty)、危险(dangerous)、困难(difficult)的“3D”部门的劳动力需求。到了90年代中期,就业劳工就成为非法移民的主要构成者^③。

进入21世纪之后,澜湄国家的经济发展差异日益拉大,缅甸政治动荡和内乱不断,非法移民数量不断攀升。加之全球化背景下互联网技术与基础设施联通的大发

NATLEGBOD, LEGISLATION, MMR, 3ae6b4f71b, 0. html。越南有关移民的法律规定参见: The Vietnam's National Assembly, “The Law on Foreigners' Entry into, Exit from, Transit through, and Residence in Vietnam”, Chapter 1 Article 5, Chapter 5 Article 30, Chapter 6 Article 31, June 16, 2014, <http://vbpl.vn/TW/Pages/vbpgen-toanvan.aspx?ItemID=11017>; The Vietnam's National Assembly, “The Labor Code 2019, No. 45/2019/QH14”, Chapter 11 Article 151, 153, Nhankiet, November 20, 2019, <http://nhankiet.vn/vi/r2579/The-Labor-Code-2019--Effective-Jan-01-2021.html>。柬埔寨有关移民的法律规定参见: The National Assembly of the Kingdom of Cambodia, “Law on immigration”, The World Trade Organization (WTO), August 26, 1994, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/khm_e/WTACCKHM3A3_LEG_44.pdf; Cambodia, “Sub-decree No. 224 of 2009, on Procedure for Recognition as a Refugee or Providing Asylum Rights to Foreigners in the Kingdom of Cambodia”, Chapter 1 Article 4, Chapter 3 Article 6, Chapter 3 Article 8, Chapter 4 Article 10, Refworld, December 17, 2009, [https://www.refworld.org/publisher,NATLEGBOD,KHM,4d81f0172,0.html](https://www.refworld.org/publisher/NATLEGBOD,KHM,4d81f0172,0.html)。老挝有关移民的法律规定参见: Lao People's Democratic Republic, “Labor Law No. 43/NA”, International Labour Organization (ILO), December 24, 2013, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONOGRAPH/96369/113864/F1488869173/LA096369%20Eng.pdf>; Lao People's Democratic Republic, “Law on Immigration and Foreigner Management of the Lao PDR”, December 26, 2014, <https://immigration.gov.la/wp-content/uploads/2019/09/IMMI-Law-ENG-Full-version.pdf>

① 有研究者提出,当前存在大湄公河次区域、湄公河上下游、湄公河六国、湄公河五国、澜沧江—湄公河区域等五类区域观念,认为这些复杂的称谓影响了各国的“身份”认知,存在身份上湄公河国家“去中国化”、议题上湄公河事务泛中国化、价值导向上湄公河合作“阵营化”的现象。详情参见邓涵:《澜湄区域合作中“区域”观念的错位及其影响》,《东南亚研究》2023年第2期。本文中的“湄公河国家”指的是中国、老挝、缅甸、越南、泰国、柬埔寨六国,“湄公河五国”则具体指代湄公河沿岸五国,包括柬埔寨、老挝、缅甸、越南、泰国。由于中国相较于其他五国的经济发展水平更高且国家治理能力较强,在澜湄合作中作为地区大国提供最多的区域公共产品,在澜湄合作机制中发挥引领性作用。其他五国存在的非传统安全问题更加复杂、凸出,故在叙述时为表明五国存在的共通性问题才作此区分。

② “General Background”, Mekong Migration Network, http://mekongmigration.org/?page_id=130, September 18, 2023.

③ Naomi Hatsukano, “Rethinking Migration Governance in the Mekong Region: From the Perspective of the Migrant Workers and Their Employers”, *ERIA Research Project Report 2017*, No. 19, February 28, 2019, p. 4.

展,移民的非法渠道和路径不断增多,这一时期的非法移民问题呈现出类型多样、渠道多元、地区化和全球化凸显的复合性特征。中国与泰国作为澜湄地区经济发展水平最高的两个国家,是非法移民流动的重要目标国。澜湄地区非法移民对国家和地区的政治、经济、安全和社会发展的影响逐渐增强,非法移民问题成为地区治理的重要安全议题,加强对非法移民治理的研究也成为国内外学术界的一个研究议题。但是,相对于非法移民治理的重要性和必要性,国内外针对澜湄地区非法移民问题的研究整体上还比较欠缺。从现有的研究资料来看,主要有三大研究视角。

第一,类别问题研究视角。澜湄国家非法移民问题的类型较多,国内外学者多倾向于对某一类问题展开集中研究。金师波和许红艳重点对澜湄地区的非法移民劳工问题进行了分析,认为中国与湄公河五国边境线漫长,管控难度较大,边境地区非法移民成本较低,应注意对潜在和已经入境的非法移民劳工进行管控和管理^①,并在国家与区域两个层面上加强非法移民治理^②。陈春艳、王天韵等研究了罗兴亚人在缅甸历史上的身份之争,总结出罗兴亚人与缅甸政府、其他种族之间的历史对抗过程与现状,指出产生的地缘政治效应增加了周边国家的困扰,使地区恐怖主义威胁上升,提出国际社会需要推进缅甸和平^③。提拉农·萨库斯里(Teeranong Sakulsri)分析了泰国的非法移民劳工现象,认为泰国与柬埔寨、缅甸、老挝签署的关于移民劳工就业问题谅解备忘录存在问题,迫使许多移民不得不寻求非法移民途径或由合法身份转变为非法身份,因此必须完善法律政策来推动移民治理^④。

第二,国别研究视角。中国云南、广西两省边境地区是非法移民的主要入境地,何有良、戴宏军等对中越边境地区的跨境非法劳工流入现状、原因和应对机制进行了不同视角的分析,认为非法移民越境中国主要是出于国家之间经济发展不平衡和民族文化风俗接近等社会原因,提出要兼顾“身治”与“心治”^⑤,尤其是要推动中国与越南、老挝、缅甸等边境国家签订双边条约,不断根据实际情况来完善云南边境管理的法律法规^⑥。兴武塔(Hing Vuth)等人选择柬埔寨作为国别案例,指出

① 金师波、许红艳:《大湄公河次区域非法劳工移民问题研究》,《发展研究》2014年第3期。

② 许红艳:《大湄公河次区域劳工移民研究》,《东南亚纵横》2013年第4期。

③ 参见陈春艳:《缅甸罗兴伽人问题的起源、形成和发展》,《云南社会科学》2016年第3期;王天韵:《缅甸民族宗教冲突的外溢效应与国际回应》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期。

④ Teeranong Sakulsri, "Challenges of Labor Migrants to Thailand: Issues of Bilateral Agreements for the Employment of Workers in the Greater Mekong Subregion (GMS)", *Journal of Population and Social Studies*, Special Issue, 2020, pp. 49 - 65.

⑤ 参见何有良、陈燕丽:《广西中越边境地区跨境非法劳动力流入分析——以季节性砍蔗工为例》,《广西农学报》2019年第2期;戴宏军、韦福安:《越南劳工非法涌入的成因与对策》,《开放导报》2013年第5期;韦福安、谭金玲、陈劲波:《走向共赢:地方的经验和智慧——基于中越跨界民族劳工跨界流迁问题的讨论》,《贵州民族研究》2020年第4期;罗刚:《我国外来非法移民成因探析——基于云南边境民族地区的考察》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2012年第4期;宗宏:《云南边境地区非法移民治理研究》,云南大学博士学位论文,2015年;张志远:《云南及周边国家跨国非法移民的治理》,《云南行政学院学报》2017年第4期。

⑥ 罗刚:《西南边境地区非法移民的产生条件及历史发展》,《云南大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

非正式招聘是寻求国外工作的柬埔寨移民最普遍的一种非法跨境形式，在靠近泰国边境生活的柬埔寨公民跟随已经移民的亲戚或朋友越境，或通过捐客前往泰国与马来西亚从事渔业、建筑工作^①。索伊马特（Soimart Rungmanee）通过考察泰国与老挝边境的非法移民现象，发现地理上的临近性、社会与历史关系、边境地带居民与当地官员的共同利益、泰国对老挝农业劳工的需求、边境地带对非法移民合法化的认同等，推动了两国之间的非法移民流动^②。

第三，地区研究视角。国内外学者涉及澜湄区域非法移民的研究，多集中在东南亚地区层面上，重点分析了东盟相关治理机制和措施的有效性。陈宇在阐述非法移民治理如何在东南亚被“安全化”的基础上，指出了“巴厘进程”这一东南亚地区重要的非法移民治理机制的发展历程和局限性^③。陈松涛从东盟视角分析其内部的非法移民的发展历程、原因、影响和治理，认为东盟很难建立起统一的地区移民机制，成员国狭隘的民族主义思想及“东盟方式”的固有缺陷使非法移民问题很难得到根本性治理^④。艾琳（Irene Bain）总结了东南亚地区非法移民问题产生的四大原因：经济发展迅速、经济增长不平衡、移民自愿、国家回避治理等^⑤。莎拉瓦蒂（Salawati Mat Basir）在分析东南亚地区人口非法移动的挑战的基础上指出，东盟的非法移民治理政策很难有效应对现存问题，涉及非法移民问题治理的《关于保护和促进移民工人权利的共识》（*ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*）和2007年达成的《宿雾岛宣言》在具体执行上缺乏法律约束力，依然需要以各成员国自身的法律法规为准，而泰国、越南、柬埔寨等国实行的《临时外国劳工计划》则限制了移民劳工的自由流动，反向刺激了移民的非法流动^⑥。

从既往研究来看，国内外对澜湄地区非法移民议题的研究有两个特点：第一，缺乏对澜湄地区非法移民治理的系统性分析。已有的研究成果或集中在东南亚地区层面，或选择单一国别的非法移民问题中的某一类问题进行研究，较少把澜湄地区作为一个整体来开展专门的研究，从而造成对澜湄地区的非法移民现状与根源缺乏整体性认知，对其治理影响因素缺乏深度分析，更对如何更有效地推进非法移民治理缺乏创新性见解。第二，缺乏澜湄合作的分析视角。2015年澜湄合作成立之后就成为该地区治理的主要机制，对非法移民治理在理念和路径等方面都进行了制度性

① Hing Vutha, Lun Pide and Phann Dalis, “Irregular Migration from Cambodia Characteristics, Challenges and Regulatory Approach”, Philippine Institute for Development Studies, *Discussion Paper Series*, No. 2011-26, 2011, p. 1.

② Soimart Rungmanee, “Illegal but Licit: Migrant Mobility and the Negotiation of Legality in the Northeast Thai-Lao Borderlands”, *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 57, No. 2, 2016, pp. 221–231.

③ 陈宇：《东南亚非法移民治理中的“安全化”问题——以“巴厘进程”为中心的研究》，《学术论坛》2020年第6期。

④ 陈松涛：《东盟内部非法移民问题研究》，云南大学博士学位论文，2015年。

⑤ Irene Bain, “South-East Asia”, *International Migration*, Vol. 36, No. 2, 1998, p. 556.

⑥ Salawati Mat Basir, “Irregular Migration in the Southeast Asia: Challenges for Protection and Migration Policy”, *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 17, No. 2, 2020, p. 155.

的创新，在发展与安全平衡兼顾的合作框架下推进对非法移民问题的根源性治理，但国内外学术界显然缺乏这一视角的分析。

本文试图回答的核心问题是：澜湄地区非法移民问题的治理困境与澜湄合作如何从根本上推动非法移民治理？本文将从三个层面对这一核心问题展开分析：第一，澜湄地区的非法移民问题现状如何？表现为何种类型？第二，澜湄地区非法移民治理困境和多重性影响因素主要包括哪些？为何需要区域性综合治理路径和方法？第三，澜湄合作为何以及如何能推进非法移民的根源性治理？对上述问题的探讨和回答，有助于进一步加强对澜湄地区非法移民治理问题的认知，促进对澜湄合作推动澜湄地区安全与发展能力的理解，同时能进一步深化学术界对澜湄合作的研究。

二 澜湄地区非法移民问题的主要类型

虽然澜湄国家相关移民法律规定中涉及的非法移民形式多达十几种，但按照非法移民来源标准划分的话，澜湄地区非法移民问题主要包括难民问题、人口贩卖问题、非法偷渡问题和非法务工问题四大类。

（一）难民问题

澜湄地区的难民问题主要来自缅甸。缅甸国内政治动荡，社会分裂，大量无法生存的民众逃往其他国家。据联合国难民署估计，2012—2015年间，约17万罗兴亚难民离开缅甸^①；2016年10月和2017年8月，缅甸若开邦北部的安全部队遭到武装组织若开邦罗兴亚救世军（The Arakan Rohingya Salvation Army, ARSA）成员的袭击，罗兴亚人受到严厉的军事镇压，超过74万人逃往孟加拉国等国^②；截至2020年底，孟加拉国有100多万罗兴亚难民，印度、马来西亚、巴基斯坦、沙特阿拉伯、泰国等国也有数十万难民。罗兴亚人的无国籍状态使他们经常被视为非法移民，其法律地位的模糊加剧了他们极易受到镇压、驱逐与任意拘留的脆弱状态，工作、教育、医疗和其它社会福利也很难受到保护^③。

缅甸国内存在着大约20个少数民族武装组织，武装力量估计有几百人到两万多人，控制着该国1/3的领土，绝大部分地处边境地区^④。各种武装力量多年来一直冲突不断，大量缅甸人为躲避战乱而逃往他国。截至2018年11月，联合国难民署

^① Ifat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organized Crime in Southeast Asia”, August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf

^② “The World Factbook, Burma”, Central Intelligence Agency (CIA), <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/#transnational-issues>, September 19, 2023.

^③ Amal de Chickera, “Stateless and Persecuted: What Next for the Rohingya?”, Migration Policy Institute, March 18, 2021, <https://www.migrationpolicy.org/article/stateless-persecuted-rohingya>

^④ “The World Factbook, Burma”, CIA, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/#transnational-issues>, September 17, 2023.

登记在册的缅甸在泰国的难民共计 97,439 名,分布在泰缅边境沿线的 9 个临时避难所里^①。2021 年 3 月,缅甸军队使用战斗机轰炸克伦邦,导致以妇女儿童为主的 3000 余名难民逃往泰国米洪颂 (Mea Hong Son)^②。新冠疫情暴发之后,缅甸一半的人口陷入贫困,预计有 22,000 人非法迁移至周边国家^③。

(二) 人口贩卖问题

澜湄地区经济发展的不平衡和对廉价、低技能劳动力的需求使跨国有组织犯罪集团从人口贩卖中谋取巨大利益。据估计,每年约有 50 万来自缅甸、柬埔寨、老挝的人口被贩卖到泰国,非法收入年均在 1.32 亿至 1.96 亿美元之间。性剥削和强迫劳动是人口贩卖的主要目的。泰国人口贩卖中性剥削约占总贩卖人口的 79%,其中 60% 为女性,并且被贩卖的女性中 70% 是未成年女孩。柬埔寨的性剥削比例占全部贩卖人口的 63%,贩卖组织将柬埔寨的妇女儿童以及从越南移民至柬埔寨的妇女儿童贩卖到泰国和马来西亚进行性剥削^④。老挝性剥削受害者经常被贩卖到泰国、越南、马来西亚、中国大陆、中国台湾、日本等地^⑤。此外,人口贩卖受害者还会被贩运到甘蔗、玉米种植园、牲畜农场、建筑工地和渔船上从事强迫劳动^⑥。马来西亚、泰国是澜湄国家人口贩卖的主要流入国,约 34% 的人口贩卖受害者属于强迫劳动^⑦。

澜湄地区的人口贩卖路径“成熟”且辐射到全球。如果以地域距离为划分依据,该地区的人口贩卖路线可分为三个圈层:第一圈层是澜湄地区内部;第二圈层是亚太地区范围内;第三圈层是全球范围(见表 1)。

① Benjamin Harkins, “Thailand Migration Report 2019”, IOM, August 25, 2019, https://thailand.iom.int/sites/thailand/files/document/publications/Thailand%20Report%202019_22012019_HiRes.pdf, p. 18.

② “Urgent Statement Thai Government Urged to Drop Prosecutions and Stop Deporting Refugees Fleeing from War Amidst the Unrest Due to the Military Coup to Seize Power from Democratically Elected Civilian Government in Myanmar”, Migrant Working Group of Thailand, March 31, 2021, <https://www.mwghailand.org/en/press/1617238120>

③ “Myanmar Crisis Response 2021”, World Vision, July 7, 2021, https://www.wvi.org/sites/default/files/2021-07/2_MYAO%20_Situation%20Report_Myanmar%20Crisis%20Response_External.pdf

④ “Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact”, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), July 18, 2019, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf, p. 4, pp. 76-77.

⑤ “Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact”, UNODC, July 18, 2019, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf, pp. 77-78.

⑥ “Trafficking in Person Report 2021”, U. S. Department of State, June 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>, p. 150.

⑦ Op. cit., p. 75.

表1 澜湄地区人口贩卖路径分布、具体路线与剥削方式

路径分布	具体路线与剥削方式
<p>第一圈层： 澜湄地区内部</p>	<p>(1) 柬埔寨、老挝、缅甸→泰国、中国：强迫劳动（渔业、农业、制造业、建筑业、家政服务业）、性剥削、强迫乞讨、强迫结婚</p> <p>(2) 柬埔寨→越南、老挝、缅甸：性剥削、强迫劳动、强迫乞讨</p> <p>(3) 中国↔柬埔寨：通过虚假招聘将中国人骗至柬埔寨的建筑工地强迫劳动；在借道越南前往中国的非法移民过程中，被贩卖的柬埔寨妇女儿童不断增加</p> <p>(4) 越南→柬埔寨→泰国：越南人口贩卖受害者因受到债务胁迫被贩卖至柬埔寨进行性剥削，他们还被人贩子从柬埔寨贩卖至泰国和马来西亚</p> <p>(5) 中国、缅甸、泰国、越南→老挝：四国国民被贩卖至老挝金三角经济特区的性产业中，如靠近中国边境的磨丁经济特区，缅甸人在靠近金三角的老挝区域内被强迫劳动或参与性产业；越南、中国的妇女儿童被性贩运至老挝的大城市、靠近国家边境的地区、赌场和经济特区中</p> <p>中国→缅甸：中国人被虚假招工信息或熟人骗至缅甸从事电信诈骗。缅甸境内存在许多“诈骗园区”，例如缅甸北部佤邦勐能县的“诈骗园区”、泰缅边境克伦邦的妙瓦底“KK园区”。受害者若无法完成诈骗“业绩指标”就会遭遇暴力胁迫、恐吓等各种剥削形式，诈骗组织还会对受害者进行多方转卖</p>
<p>第二圈层： 澜湄地区↔亚太 其他地区</p>	<p>(1) 东南亚：马来西亚、印尼、新加坡</p> <p>缅甸→泰国、孟加拉国→马来西亚、印尼：人贩子借道泰国或孟加拉国，将缅甸人贩卖至马来西亚和印尼的渔业部门与其他劳动密集型产业，从事强迫劳动；在孟加拉国难民营中的罗兴亚妇女儿童被贩卖至马来西亚和印尼进行性剥削与强迫结婚</p> <p>越南、柬埔寨、老挝→马来西亚、印尼、新加坡：强迫劳动与性剥削</p> <p>(2) 东亚：韩国、日本、中国</p> <p>泰国→日本、韩国：强迫劳动、性剥削、欺骗性婚姻、以技能培训项目为由的剥削</p> <p>越南→韩国、日本、中国：强迫劳动与性剥削</p> <p>柬埔寨、缅甸、中国→日本：以技术培训项目为由剥削非法移民，在食品加工、制造业与建筑业中强迫劳动</p> <p>老挝→中国：特别是老挝非法移民被贩运到中国台湾地区进行性剥削</p> <p>(3) 南亚：孟加拉国、斯里兰卡、印度</p> <p>斯里兰卡→泰国：性剥削</p> <p>缅甸→印度：孟加拉国难民营中的罗兴亚妇女儿童被贩卖至印度进行性剥削与强迫结婚</p> <p>孟加拉国、尼泊尔→柬埔寨：通过虚假招聘将人口贩卖受害者骗至柬埔寨的建筑工地强迫劳动</p> <p>(4) 中亚：乌兹别克斯坦</p> <p>乌兹别克斯坦、中亚→泰国：性剥削</p>

(续表)

路径分布	具体路线与剥削方式
第三圈层： 澜湄地区↔全球 范围	<p>(1) 中东 泰国→中东：强迫劳动与性剥削 缅甸、越南、柬埔寨→中东：强迫劳动（渔业、农业、建筑业、制造业、家政服务业）和性剥削 南非→柬埔寨：南非游客前往柬埔寨进行儿童性旅游，对儿童进行性剥削</p> <p>(2) 澳大利亚 澳大利亚→柬埔寨、老挝：澳大利亚游客前往柬埔寨和老挝进行儿童性旅游，对儿童进行性剥削。 澜湄地区→澳大利亚：性剥削</p> <p>(3) 北美：美国、加拿大 北美→越南、柬埔寨、老挝：美国与加拿大游客到越南、柬埔寨、老挝进行儿童性旅游，对儿童进行性剥削 泰国→北美：强迫劳动与性剥削 缅甸→美国：强迫劳动与性剥削</p> <p>(4) 欧洲 泰国→欧洲、挪威、瑞士：强迫劳动与性剥削 俄罗斯→泰国：性剥削 越南→英国等欧洲国家：在英国的沙龙店与大麻农场发现越南人口贩卖受害者，欧洲犯罪团伙会在贩运途中对其进行性剥削与强迫劳动 欧洲国家—越南、老挝、柬埔寨：前往越南、老挝和柬埔寨进行儿童性旅游，对儿童进行性剥削</p>

资料来源：笔者根据相关资料整理，参见“Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact”，UNODC, July 18, 2019, https://www.unodc.org/documents/southeast-asiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf；“Trafficking in Person Report 2021”，U. S. Department of State, June 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>

(三) 非法偷渡问题

相近的地理位置与语言文化、固定的社会移民网络、松散的边界控制、腐败、低成本渠道等因素使非法偷渡在澜湄地区“经久不衰”。2019年10月，在英国埃塞克斯镇卡车冷藏集装箱中发现的39具越南非法移民的尸体，引发了国际社会对澜湄地区非法偷渡的高度关注^①。从偷渡路径来看，澜湄地区非法偷渡路线的圈层化结

^① John Reed, “Vietnamese Migrants Undeterred by Essex Lorry Deaths”, *Financial Times*, April 28, 2021, <https://www.ft.com/content/f704ac16-bd36-485b-874f-052bd7bef1f2>

构非常明显（见表 2）。

表 2 澜湄地区非法移民偷渡路径分布与具体路线

路径分布	具体路线与目的地
<p>第一圈层： 澜湄地区内部</p>	<p>(1) 中国、缅甸、柬埔寨、老挝、越南→泰国：偷渡到泰国的移民路线已经建立，且随着时间推移并无太大变化。非法移民一般通过正式的边境口岸偷渡，或沿着穿越边境的小路、连绵的山脉、河流与茂密的林区非法越境。2012—2017 年，每年有 6.3 万 - 13.2 万个试图进入泰国的缅甸非法移民被捕，80% 以上前往泰国的缅甸非法移民利用走私服务为其迁移提供便利。每年有 4.1 万 - 15.1 万个柬埔寨人试图非法入境泰国，其中估计 28% 的非法移民利用走私服务。作为从邻国非法移民偷渡到泰国的重要过境国，老挝每年有 1.8 万 - 4.3 万人试图不定期进入泰国</p> <p>(2) 越南→柬埔寨、老挝、中国：越南也有一些非法移民偷渡至邻国</p>
<p>第二圈层： 澜湄地区↔亚太 其他地区</p>	<p>(1) 东南亚其他国家 柬埔寨、缅甸、老挝、越南→泰国→马来西亚、印尼：在 2013—2018 年发现的非法移民中，缅甸移民占 28%。从柬埔寨、缅甸乘船或经泰国陆路偷渡至马来西亚的情况经常发生，这是孟加拉国内的罗兴亚人和缅甸非法移民进入马来西亚的常见方式。他们乘船穿过孟加拉湾与安达曼海，从泰国最南端或马来西亚一侧的边境港口偷渡至马来西亚，在吉隆坡或槟城的罗兴亚人社区工作或前往印尼。柬埔寨、老挝、越南也有部分非法移民偷渡至马来西亚</p> <p>缅甸→新加坡：缅甸也有少量非法移民偷渡至新加坡寻求临时工作</p> <p>(2) 东亚 柬埔寨、泰国、越南、中国→日本、韩国：日韩是澜湄国家非法移民偷渡前往东亚的重要目的地国家。特别是近年来日本为填补劳动力短缺、吸引更多外国工人，推行免签政策，刺激了澜湄地区非法移民的偷渡行为</p> <p>(3) 澜湄地区与南亚 斯里兰卡、巴基斯坦→泰国→马来西亚、印尼→澳大利亚：斯里兰卡与巴基斯坦的非法移民经过泰国转至马来西亚和印尼，再乘船前往澳大利亚本土或其离岸领土</p> <p>印度→泰国：泰国也是印度非法移民偷渡的目的地之一</p> <p>缅甸→印度、巴基斯坦：缅甸的罗兴亚人与其他非法移民也将印度与巴基斯坦作为偷渡的目的地。2021 年 2 月缅甸国内发生军事政变，大约 1.6 万缅甸人在曼尼普尔邦、米佐拉姆邦、那加兰邦与“阿鲁纳恰尔邦”（即我国藏南地区）四个与印度接壤的边境邦入境印度</p>

(续表)

路径分布	具体路线与目的地
<p>第三圈层： 澜湄地区↔全球 范围</p>	<p>(1) 中东 柬埔寨→沙特阿拉伯：沙特阿拉伯近年来逐渐成了柬埔寨移民偷渡的热门目的地</p> <p>(2) 澳大利亚、新西兰 中东→泰国→马来西亚、印尼→澳大利亚、新西兰：澳大利亚一直是中东地区的非法移民与寻求庇护者的重要目的地，阿富汗人、伊朗人、伊拉克人有时需经过泰国到达马来西亚与印尼，再到达澳大利亚与新西兰 缅甸→泰国→马来西亚、印尼→澳大利亚：缅甸少量的罗兴亚非法移民会采取此路线</p> <p>(3) 欧洲 泰国→中国→欧洲：偷渡的泰国非法移民穿越东亚，利用中国澳门作为中转站前往中国香港与中国台湾，再偷渡至欧洲 越南→法国、德国、瑞典、英国、捷克：越南非法移民会乘坐航班抵达目的地附近，以越南国民无需签证或移民控制不严格的国家作为落脚点，再通过多次短距离陆路迁移，偷渡至最终目的地 河内、胡志明市→俄罗斯→波罗的海国家、乌克兰、斯洛伐克→波兰→捷克、德国：这是越南移民偷渡的重要路线，波兰是越南偷渡移民的目的国之一 越南→罗马尼亚、保加利亚→捷克：越南非法移民乘飞机前往罗马尼亚或保加利亚，再乘机动车前往捷克 越南→俄罗斯→白俄罗斯→立陶宛→波兰：这条路线成为越南非法移民前往波罗的海国家的重要走私路线，从俄罗斯偷运越南移民到波兰只需 24 小时 越南→拉脱维亚→立陶宛→波兰：这是越南非法移民偷渡至波兰的重要路线，偷渡移民到达立陶宛后会被走私网络成员用私人车辆运送至波兰 越南→俄罗斯→罗马尼亚、保加利亚→捷克、匈牙利→德国、法国、英国：偷渡移民通常使用伪造的旅行与身份证件获得申根签证以进入匈牙利，再通过陆路前往德、法、英等国。法国一直是越南非法移民的中转站与目的地，偷渡移民先飞到某个东欧国家，最后由陆路进入法国及英国</p> <p>(4) 美国 柬埔寨、泰国、越南→美国：美国是柬埔寨、泰国与越南非法移民偷渡的重要目的国。2017 年居住在美国的越南人超过 130 万，约占美国 4450 万移民的 3%，是美国第六大外国人口出生群体</p>

资料来源：See “India Release Detained Myanmar Asylum Seekers”, Human Rights Watch, July 28, 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/07/28/india-release-detained-myanmar-asylum>

seekers; “Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact”, UNODC, July 18, 2019, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf; “Migrant Smuggling in Asia: Current Trends and Related Challenges”, UNODC, April 2015, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/som/Current_Trends_and_Related_Challenges_web.pdf; Elijah Alperin, Jeanne Batalova, “Vietnamese Immigrants in the United States”, Migration Policy Institute, September 13, 2018, <https://www.migrationpolicy.org/article/vietnamese-immigrants-united-states-5>; “Exemption of Visa (Short-Term Stay)”, April 2, 2023, Ministry of Foreign Affairs of Japan, https://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/short/novisa.html

（四）非法劳工问题

澜湄地区大部分的非法移民都是为了到目的国寻求工作，从事的工作大多属于体力繁重、收入微薄、工作环境恶劣的工种，并且经常因身份非法而无法获得医疗救助、劳动法保护等基本社会保障，甚至因社会排斥与歧视而面临精神与身体的双重伤害。泰国是澜湄地区非法劳工最多的国家，缅甸、柬埔寨、老挝、越南四国每年有大量的非法劳工前往泰国寻求工作。国际移民组织发布的《泰国移民报告 2019》显示，截至 2018 年 11 月，泰国国内的非泰国人口总数约为 490 万，其中包括来自缅甸、柬埔寨、老挝和越南的 390 万移民劳工。该数据相较于《泰国移民报告 2014》中提及的移民劳工数据大幅增加，2014 年报告中的非泰国人口为 370 万，其中有 270 万来自邻国的移民劳工。2018 年，在泰国工作的 390 万移民劳工中，有 310 万人有正常的合法地位，80 多万人被认为处于非法地位。实际上，泰国非法移民人口比数据统计的更多^①。

需要看到的是，上述四种非法移民问题之间有很强的复合联动性。例如，非法移民在偷渡过程中可能会因无法支付偷渡交通费用被偷渡犯罪团伙贩卖，或被人贩子欺骗、诱拐、胁迫而转变为人贩子受害者，这些受害者被贩卖为奴隶、性工作者或者被迫与目的国公民缔结非法婚姻等。人口贩卖受害者、难民、寻求庇护者等人在一些目的国政府批准的情况下可合法入境该国并合法居留，但在案件结束后或者难民、寻求庇护者身份申请失败后，如果无法及时离开，则会转变为非法移民。

三 澜湄地区非法移民问题的成因与治理

澜湄地区非法移民问题产生和持续存在的原因涉及政治与安全、经济发展和文化等领域。如果按照动力机制类型划分的话，可以划分为推拉性、治理性和全

^① Benjamin Harkins, “Thailand Migration Report 2019”, IOM, July 18, 2019, https://thailand.iom.int/sites/thailand/files/document/publications/Thailand%20Report%202019_22012019_HiRes.pdf, p. 9.

球化因素三大类。正是这些复合性、多元化的影响因素的存在，决定了澜湄地区的非法移民治理需要在区域合作框架下采取综合性的治理路径与方法。

（一）推拉力因素：经济发展与非法移民选择

推拉力因素主要是指非法移民离开原籍国的推力因素和吸引非法移民进入目的国的拉力因素，本质上是原籍国与目的国之间的生活环境差异造成的^①。在澜湄地区，推拉力因素包括经济发展、民族宗教冲突和社会文化等三大因素。

在经济因素方面，经历过第二次世界大战之后，澜湄地区满目疮痍，欠缺的基础设施、动荡不安的国内政局、落后的农业种植技术和尚未开始的工业化等，都严重地制约着澜湄国家的发展。发展经济，实现国家的可持续发展是澜湄国家的第一要务。但基于历史遗留问题、产业结构等多种因素，澜湄国家的整体经济发展仍旧比较落后，国家之间的经济发展水平和劳动力市场存在明显的差距和不平衡。世界银行 2021 年统计数据显示，湄公河五国的人均 GDP 为 3122.72 美元，远远低于世界平均水平^②。国际货币基金组织公布的 2020 年世界各国人均 GDP 排名显示，泰国、越南、老挝、柬埔寨等人均 GDP 全球排名分别为第 82 位、第 123 位、第 137 位、第 152 位，占全球人均 GDP 的比例分别为 66.5%、31.5%、22%、14.9%^③。中国和泰国是澜湄地区两个最发达的经济体，经济发展的不平衡使其成为非法移民的目标国。很多想要移民的民众因为贫穷而无力承担合法程序的移民费用，但非法手段的移民渠道费用相对较低，于是他们就试图通过非法手段移民^④。例如，泰国有三种合法移民程序：国籍核查程序（Nationality Verification, NV）、谅解备忘录程序（MOU Procedures）与第 64 条边境通行证计划（The Section 64 Border Pass Scheme）^⑤。但是，这些移民程序不仅侧重于高技术移民，而且移民成本较高，手续复杂、办理时间长^⑥，因此 80% 的移民选择花费 400 美元的费用偷渡进入泰国^⑦。

民族冲突造成的非法移民问题中最典型的就缅甸的罗兴亚人问题。罗兴亚人来自于缅甸西部与孟加拉国接壤的若开邦，信奉伊斯兰教。在以佛教为主的缅甸，由激进派组成的救世军（ARSA）等武装组织经常与缅甸政府发生暴力冲突，导致其不断被反击和清剿。1978 年，缅甸在缅孟边境开展的代号为“龙王计划”的打击

① Gabriel Echeverría, *Towards a Systemic Theory of Irregular Migration*, Switzerland: Springer Cham, 2020, p. 49.

② 数据来源于世界银行数据库，参见 https://data.worldbank.org/?intcid=ecr_hp_BeltC_en_ext, 2023 年 9 月 19 日。

③ 数据来源于国际货币基金组织数据库，参见 <https://www.imf.org/en/Data>, 2023 年 6 月 19 日。

④ Irene Bain, “South-East Asia”, *International Migration*, Vol. 36, No. 4, 1998, p. 557.

⑤ “Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment”, UNODC, April 2013, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf

⑥ “Migrants Agricultural Workers in Thailand”, Mekong Migration Network, January 2020, https://mekongmigration.org/wp-content/uploads/2020/06/book_Migrant-in-Agriculture-Eng-1.pdf, p. 17.

⑦ “Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment”, op. cit. .

非法移民行动导致20万罗兴亚难民逃亡^①。1982年，缅甸颁布的《新民法》将罗兴亚人列为“非国民”或“外国居民”，其公民身份被剥夺，缅甸官方将罗兴亚人称为“来自孟加拉国的非法移民”^②。现在罗兴亚人中的激进组织与恐怖主义组织“基地”组织保持密切联系，“基地”组织为罗兴亚民族主义组织（ARNO）在资金、行动和意识形态上提供支持，甚至在缅泰边境的罗兴亚难民营开展军事训练^③，2017年9月“基地”组织号召罗兴亚激进组织反对缅甸政府^④，试图把缅甸发展成为东南亚恐怖主义行动的重要基地^⑤。

在社会文化因素方面，澜湄国家民众选择非法移民渠道时经常会受到社会网络的影响。由于澜湄国家地理位置相近，语言文化习俗相似，长期的移民历史与贸易往来使得当地将跨境流动视为生活常态，一些边防警卫或检查官员都由当地居民充当，更加方便当地社会网络对官方边境移民管理系统的渗入，非法越境比较“简单易行”，只需缴纳一定的非正式费用就可不被逮捕或免受相应惩罚^⑥。同时，目的国因长期移民而形成的移民社区也对原籍国的潜在移民具有吸引力，泰国等国的很多早期非法移民也充当了“召唤者”的角色，不仅为原籍国的潜在移民提供经验指导，也会作为组织偷渡网络的一份子为移民提供走私渠道^⑦。

（二）治理性因素：制度治理“赤字”与非法移民失控

在非法移民后续流动过程中，原籍国、目的国、国际多边机制关于非法移民的多层次治理体系与法律法规设定都决定着移民获得合法地位的可能性，同时也对非法移民流动起着推动或抑制性作用。在澜湄地区，国家和地区层面的非法移民治理“赤字”都比较大。

1. 国家管控能力问题

国家管控能力包括边界管理、移民法律法规制度建设、执法能力与水平。在澜湄地区，非法移民治理在政治上比较敏感，涉及国家管辖权、信息分享、引渡法和腐败等问题，因此各国政府更倾向于在国家层面对非法移民这种犯罪问题做出反应

^① Carl Skutsch eds., *Encyclopedia of the World's Minorities* Vol. 1, New York: Routledge, 2005, p. 128.

^② “The World Factbook, Burma”, CIA, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/burma/#transnational-issues>, October 23, 2023; Amal de Chickera, “Stateless and Persecuted: What Next for the Rohingya?” Migration Policy Institute, March 18, 2021, <https://www.migrationpolicy.org/article/stateless-persecuted-rohingya>

^③ Rohan Gunaratna, “Terrorism in Southeast Asia: Threat and Response”, Center for Eurasian Policy Occasional Research Paper Series II (Islamism in Southeast Asia), No. 1, January 2007, https://www.researchgate.net/publication/237634510_Terrorism_in_Southeast_Asia_Threat_and_Response_1, p. 1.

^④ “The Threat of Terrorism in Southeast Asia in 2018”, February 2, 2018, The ASEA Post Team, <https://theaseanpost.com/article/threat-terrorism-southeast-asia-2018>

^⑤ Emile Amin, “Southeast Asia: The New Terrorist Destination”, Asharq Al-Awsat, November 20, 2017, <https://aawsat.com/english/home/article/1089481/southeast-asia-new-terrorist-destination>

^⑥ Soimart Rungmanee, “Illegal but Licit: Migrant Mobility and the Negotiation of Legality in the Northeast Thai-Lao Borderlands”, *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 57, No. 2, 2016, pp. 221–231.

^⑦ “Migrant Smuggling in Asia: Current Trends and Related Challenges”, UNODC, April 2015, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/som/Current_Trends_and_Related_Challenges_web.pdf, p. 81.

和判断,对于联合国打击跨国犯罪的公约签署,更是比较谨慎。相较于经济领域的投入,湄公河国家对公共安全与社会安全治理方面的投入则比较欠缺,缺乏全面打击跨境犯罪的治理体系。美国国务院监测和打击人口贩运办公室根据《人口贩运受害者保护法》向国会提交的2022年人口贩运中期评估报告显示,湄公河国家对非法移民的打击力度普遍不足。例如,越南虽然修订了三个部级打击人口贩运行动计划,但并没有将所有形式的儿童性贩运行为完全定为犯罪,没有积极执行筛查措施,也没有修正刑法中的漏洞。泰国虽然建立了救助受害者的服务中心,但没有延长官员正式确认受害者身份的时间,也没有向不愿或尚未准备好协助调查人口贩卖的受害者提供一些服务^①。

普遍性社会腐败,几乎深入到湄公河国家移民管理的每一个环节。执法人员、移民官员、移民检查员、边境警卫与检察官等政府公职人员,都不同程度地作为走私与贩运的推动者参与其中;私营部门的工作人员,如移民劳工招聘人员、机场雇员与移民住宿提供者也利用职位之便促进人口贩运与走私^②。联合国毒品与犯罪问题办公室发布的《腐败促进移民偷渡与人口贩卖报告》显示,湄公河国家的社会腐败构成了非法移民治理的阻力,在非法移民的九个环节都充斥着腐败的催化作用,即招募偷渡移民与人口贩卖受害者;制作、获取、使用虚假文件;过境;运输;偷渡移民和人口贩运受害者通过机场流动;住宿;妨碍执法和查处走私、贩卖活动;阻碍对走私、贩卖人口的起诉和审判;人口贩卖和偷渡服务提供者与偷渡移民和人口贩运受害者之间的互动^③。腐败不仅会为非法移民或人口贩卖受害者的招募、运输与剥削提供便利,在人口贩运发生后,腐败也会妨碍受害者身份识别、获得保护服务与返回家园,破坏或拖延刑事案件的调查、起诉与审判^④。腐败还推动了非法移民业务专业化、组织化和产业化发展,公职人员、运作公司、黑色保护组织等在隐形产业中分工明确,他们提供各项非法移民服务,为非法移民如何规避法律与控制提供律师咨询,提供虚假文件、住房、信贷或高利贷等,帮助移民越境走私^⑤。

澜湄国家在边境管理方面也存在很多问题。随着区域经济一体化的发展和互联互通建设的推进,贸易与海关程序日益简化和标准化,推动边境管理由强化管制转

① “Report on Congress on 2022 Trafficking in Persons Interim Assessment Pursuant to the Trafficking Victims Protection Act”, US Department of State, February 4, 2022, <https://www.state.gov/report-to-congress-on-2022-trafficking-in-persons-interim-assessment-pursuant-to-the-trafficking-victims-protection-act/>

② “Corruption as a Facilitator of Smuggling of Migrants and Trafficking in Persons in the Bali Process Region with a Focus on Southeast Asia”, UNODC, March 25, 2021, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2021/Corruption_of_SoM_and_TiP_with_focus_on_Southeast_Asia_Mar2021.pdf, p. 18.

③ Ibid., p. 50.

④ “Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact”, UNODC, July 18, 2019, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf, p. 19.

⑤ Gabriel Echeverría, “Towards a Systemic Theory of Irregular Migration: Explaining Ecuadorian Irregular Migration in Amsterdam and Madrid”, August 27, 2021, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-40903-6.pdf>, p. 53.

变为快捷便利的管理方式，非法移民的跨境活动也搭上了合法商业活动的“顺风车”，在边境经济特区活跃起来。经济特区通过提供税收优惠、贸易投资优惠、放松管制等，刺激贸易，吸引投资和创造就业机会。经济特区多处于地理位置优越且交通便利的地带，政府对经济特区监管的松懈，刺激了非法经营活动的发展。柬埔寨、缅甸、老挝边境地区的经济特区的一些赌场成为人口贩卖、性剥削、电信诈骗与其他非法交易的关键场所。近年来，中国公民非法越境前往境外赌场参与赌博与电信诈骗的人数不断增多，例如报道较多的是中国公民前往泰缅边境被称为“中国城”的渺瓦底（Myawaddy）新城瑞可可（Shwe Kokko）参与赌博或非法务工^①；关于柬埔寨西哈努克省“中国城”内存在网络赌博、电信诈骗、绑架勒索、人口贩卖的报道也不断涌现^②。

2. 地区治理制度效力不足

非法移民的流动性决定了其治理需要主要国家在地区层面建立合作管控的机制，但目前覆盖澜湄地区非法移民治理的地区治理机制有效性明显不足。东盟“10+1”机制是覆盖澜湄地区非法移民治理的首要地区合作框架。自20世纪90年代中期以来，东盟日益关注跨国犯罪，特别是人口贩运所构成的威胁。1999年，东盟部长级会议上发布的《东盟打击跨国犯罪行动计划》表示，会加强信息交流、法律执法、培训、机构建设等系列性合作措施，建立跨国犯罪高级官员会议机制（SOMTC），制定了打击人口贩运行动路线的工作方案，并强调将通过信息交换、法律协调、联合执法、加强培训、强化能力建设和区域外合作来提升打击能力，并推动国家立法和协调双边和多边协定签署等；2002年，中国和东盟在第六届中国—东盟金边峰会上签署《关于非传统安全领域合作的联合宣言》；2004年又签署谅解备忘录，提出在人口贩卖执法行动上加强合作^③。

“巴厘进程”（Bali Process）是东南亚地区非法移民治理的主要合作机制，由澳大利亚和印尼在2002年联合倡导建立，目前其成员包含45个主权国家和3个国家组织——联合国难民事务高级专员（UNHCR）、国际移民组织（IOM）和联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC），澜湄国家均是其成员国。从建立伊始，“巴厘进程”的目标就非常明确，即开展有效信息和情报共享；加强区域执法机构间的合作，制止人口走私和打击贩运网络；提高公众意识；推动国家立法，将偷渡和贩卖人口行为定为犯罪；为人口贩运的受害者，特别是为妇女儿童提供适当的保护和援助；协助各国优化庇护管理。2011年“巴厘进程”建立区域合作框架，设立区域支

^① Htet Naing Zaw, “Myanmar Arrests 863 Illegal Chinese Migrants Since January”, The Irrawaddy, October 14, 2020, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-arrests-863-illegal-chinese-migrants-since-january.html>

^② 《中国大使馆回应西港“中国城”相关报道》，《中华日报》2021年9月9日，<https://jianhuadaily.com/20210909/140528>

^③ Ralf Emmers, Beth Greener and Nicholas Thomas, “Institutional Arrangement to Counter Human Trafficking in the Asia Pacific”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 3, 2006, pp. 495–497.

持机构，2016年通过《关于偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪的巴厘进程宣言》，确认了“巴厘进程”的核心目标和优先事项^①。在部长级会议、高管会、特别小组组成的机制框架下，成员国之间针对非法移民问题展开政策对话、信息分享以及相关合作^②。但“巴厘进程”是域外国家主导的非法移民治理机制，美国、日本、澳大利亚、印度等国通过给予东南亚国家直接经济援助、间接政治支持、部分物资设备以及共享情报信息等方式，激励东南亚国家积极参与非法移民治理，并将非法移民问题治理纳入美国主导的地区安全合作之中，通过定期的军事演习、反恐演练、海盗打击及其他军事合作项目来震慑、打击非法移民。非法移民治理机制的发展更多地依靠这些域外国家的双边或多边合作机制^③。从根本上来说，“巴厘进程”是域外国家借助非法移民治理加强对亚太地区内部事务影响力的机制化工具。

虽然东盟“10+1”框架和“巴厘进程”一定程度上加强了非法移民的地区合作治理，但对非法移民的治理或主要致力于建立规范性声明和软性合作机制，或重点集中在情报分享、经验交流上，或被附加在域外国家的安全合作范围内，被纳入域外国家的亚太安全战略中，这些都限制了相关机制对澜湄地区非法移民问题做出及时反应的能力，无法对非法移民问题实现根本性的治理。

（三）全球化因素：互联网便利与非法移民发展

经济全球化、网络通信技术的发展为构建移民迁移网络带来了极大的便利，同时也激化了非法移民跨境需求与国家管控之间的矛盾。科学技术与通讯水平的提高为非法移民提供了更为迅捷的联络渠道，人口贩卖的犯罪团伙可以利用网络欺骗受害者，并降低贩卖“链条”各环节之间的“联系”成本，非法偷渡者可以利用快捷通讯与偷渡组织取得联系，各种非法移民形式在科学技术的推进下得以快速发展。在互联网技术日益发达的背景下，非法移民产业的组织规模与层级设置不断扩大和细化，跨洲际的远距离非法偷渡或人口贩卖愈演愈烈。澜湄地区是全球互联网技术发展速度和使用人数增长速度最快的区域之一，非法移民通过“狩猎”（hunting），主动在网络上寻找、追踪受害者与潜在目标，或者通过“钓鱼”（fishing），在网络上发布广告，等待潜在受害者与之联系^④。

在澜湄地区，非法移民组织最常使用的网络平台已经从广告分类页与独立网页转变为社交媒体。社交媒体具有快速回应、即时联系等特点，有助于非法移民组织高效招募受害者，与对剥削服务感兴趣的客户取得联系，且使用社交媒体的平均年

^① “The Bali Process”, IOM, <https://www.iom.int/bali-process-people-smuggling-trafficking-persons-and-related-transnational-crime>, June 26, 2023.

^② “About the Bali Process”, The Bali Process, <https://www.baliprocess.net/about-the-bali-process/>, September 19, 2023.

^③ 陈宇：《东南亚非法移民治理中的“安全化”问题：以“巴厘进程”为中心的研究》，《学术论坛》2020年6月。

^④ “Global Report on Trafficking in Persons 2020”, UNDOC, January 2021, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf, p. 128.

龄正在下降，许多青少年判断能力较差，更容易成为人贩子欺骗的对象。互联网技术的应用推动了非法移民组织的业务范围摆脱地理限制，将人贩子、受害者与性服务购买者轻松联系起来，实行剥削犯罪，也方便了人口贩卖国际流动中非法资金的国际转账等。越南有组织的犯罪网络以有利可图的工作机会为借口，招募越南成年人和儿童，将他们运送到欧洲尤其是英国，并强迫他们在大麻农场劳动。智能手机应用程序越来越多地用于吸引和招募来自印尼、菲律宾、泰国、越南、中国和柬埔寨的潜在移民。这些劳动力在家政服务业、农业、制造业、建筑业和渔业等部门被低价剥削。有些人口贩子通过在社交媒体或网络约会中冒充警察来诱骗性交易受害者；有的人口贩子还通过就业服务中心招募女孩，将她们卖给中国和马来西亚的性交易团伙^①。

四 澜湄合作中的非法移民治理

澜湄地区是全球发展倡议的先行区和全球安全倡议的试验区，中国通过建立澜湄合作改变了过去以经济交往为主的外交方式，从政治、经济、文化等多维度来开展与湄公河国家的合作，努力把澜湄合作建设成为一个政治、经济、社会三位一体的高阶次区域合作机制^②。澜湄合作强调发展是解决安全问题的“关键钥匙”，安全是保障发展的根本基础，澜湄地区存在的安全问题从根本上说是发展赤字和安全赤字的综合体现。因此，澜湄合作在理念、路径、制度层面都对非法移民治理问题进行了创新性的探索和尝试。

（一）治理理念

澜湄合作对地区治理所倡导和坚持的理念是平衡与兼顾发展与安全。澜湄合作聚焦“发展”这个关键点，明确“发展是解决一切问题的总钥匙”^③，是解决安全问题的“总钥匙”^④，坚持发展治理理念。第一，坚持发展优先，将发展置于宏观政策框架的突出位置，加强澜湄国家之间经济发展政策的协调，保持其连续性、稳定性、可持续性和构建更加平等、均衡的发展伙伴关系，推动多边发展合作进程协同增效^⑤。第二，坚持以人民为中心。澜湄地区机制拥堵现象明显，与其他机制相比，澜湄合作是真正从澜湄国家民众的根本利益出发，强调在发展中保障和改善民生，保护和促进人权，发展成果由人民共享，不断增强民众的幸福感、获得感和安全

^① “How Technology Fuels Trafficking and Exploitation in Asia and the Pacific”, Mekong Club, May 2019, <https://themekongclub.org/wp-content/uploads/2019/06/Tech-fuels-Trafficking-final.pdf>

^② 卢光盛、熊鑫：《周边外交视野下的澜湄合作：战略关联与创新实践》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第2期。

^③ 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代》，《人民日报》2015年12月5日第2版。

^④ 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，《人民日报》2014年5月22日第2版。

^⑤ 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界》，《人民日报》2021年9月22日第2版。

感^①。澜湄合作的合作框架设计、内容选择和项目设立都充分对接了澜湄国家民众的安全与发展需求，“接地气”，“重民生”。第三，坚持普惠包容。澜湄合作充分关注到澜湄国家多属于发展中国家的国情，关切其发展需求，着力解决六国之间和各国内部发展不平衡、不充分的问题。第四，坚持行动导向，加大发展资源投入，推进减贫合作、互联互通等领域合作，加快落实联合国《2030年可持续发展议程》。

在安全理念方面，澜湄合作践行共同、综合、合作、可持续发展的理念和新安全观，重视各国合理的安全关切，秉持安全不可分割原则，强调要尊重和保障每一个澜湄国家的安全，构建均衡、有效、可持续的安全架构，摒弃冷战思维、零和博弈的旧思维，推动建立以合作共赢为主要特征的新型国际关系典范，坚持通过对话协商的方式和平解决国家间的分歧和争端，坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全^②，共同应对地区性问题。

作为六国共同建立的次区域性合作机制，澜湄合作积极倡行共商、共建、共享的合作理念，主张“大家的事大家商量着办，推动各方各施所长、各尽所能”^③，成员国之间的权利平等、机会平等、规则平等；政治上互尊互信、平等协商；经济上互利互惠、优势互补，致力于把经济互补性转化为发展互助力；文化上互学互鉴、求同存异，尊重文化多样化，以文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越^④。因此，澜湄合作对非法移民问题的治理是在政治平等和重视各国安全关切的基础上，通过协商合作和综合利用政治、经济、文化等多种治理途径，推动安全问题的根本性解决，追求和实现地区共同安全。

（二）治理框架

相较于澜湄地区的其他区域合作机制，澜湄合作构建了完善的区域性合作框架、机制和平台，保障了安全合作治理的制度化 and 可持续化。具体而言，其构建了以政府引导、多方参与、项目为本的运作模式，领导人会议、外长会、高官会与各领域工作组为主要内容的合作架构，确立了“3+5+X”合作框架，成立了澜湄合作国家秘书处和各个优先领域联合工作组，以及六大合作中心等，这些都为澜湄合作提供了多层次的支撑架构体系，保障了六国从顶层设计到规划制定，再到具体的项目实施的机制化合作，使澜湄合作兼具“速”与“质”^⑤，从根本上推动非传统安全合作突破困境。

与其他区域合作机制专注于单一领域不同，澜湄合作将建设面向繁荣与和平的澜湄国家命运共同体作为共同目标，涵盖了政治、经济和可持续发展、社会人文三

① 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界》，《人民日报》2021年9月22日第2版。

② 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来》，《人民日报》2022年4月22日第2版。

③ 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来》，《人民日报》2019年4月27日第3版。

④ 《王毅：建设澜湄国家命运共同体 开创区域合作美好未来》，中央政府网站，2018年3月23日，www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/23/content_5276766.htm

⑤ 《澜湄合作：“速”与“质”的有机结合》，中央政府网站，2016年3月24日，www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content_5057102.htm

大领域的全方位合作。澜湄合作在注重顶层设计的同时,更立足于“微观”,通过政策沟通、设施联通、资金融通和民心相通等互联互通建设,促进经济要素和资源的地区流通与有效配置,加深国家之间的经济相互依赖程度,推动区域合作的更深层次、更大范围、更高水平发展,使国家之间形成发展与安全相互连结的命运共同体,从而根本上实现对地区安全问题的治理。

(三) 复合化的治理路径和手段

1. 通过经济合作,推动解决经济发展不均衡问题

湄公河国家属于发展中国家,社会发展不平衡,贫富差距巨大,发展资金短缺,基础设施建设远远滞后于社会需求。贫困和发展问题是澜湄国家社会矛盾尖锐的根源,也是恐怖主义与极端主义泛滥、社会冲突和民族冲突频发的根源,更是非法移民问题持续存在和发展的根本原因。要从根本上解决缅甸国内的罗兴亚人难民问题,就要发展地方经济,加紧对缅甸西南地区的基础设施建设、资源开发和产业发展,使当地民众获得生存保障。因此,澜湄合作强调发展优先和普惠包容,将发展置于地区合作框架的突出位置,关注湄公河国家的特殊需求,充分对接其中央和地方发展战略与规划,通过加强基础设施建设和产能、减贫合作,全面推进湄公河国家经济发展,着力解决国家间和各国内部发展不平衡、不充分的问题,努力切断非法移民产生的经济根源。

2016年至今,澜湄合作机制支持湄公河国家开展了公路机场、电站电网、产业园区等40多个重大基础设施项目建设^①,促进了中老、中泰铁路项目以及中缅陆水联运项目的顺利实施,推动了澜湄边境地区经济区和产业园区、投资区和交通网建设。2021年9月30日,首趟采用铁路快速通关模式的中越班列发运,进一步提升了陆海贸易新通道班列转运效能。同年11月26日,中缅畹町口岸芒满通道正式恢复进出口货物通关。同年12月3日,中老铁路正式通车,助力老挝“变陆锁国为陆联国”。同年12月6日,由中企承建的援柬埔寨11号国家公路改扩建工程项目竣工交接,金边至西哈努克港的高速公路完成70%的工程量^②。公路、铁路、水路、港口和航空类基础设施落后或不足局面的改善,打通了湄公河国家经济社会发展的“堵点”,推动六国之间的发展战略对接,给当地民众带来发展和致富机遇^③。经过六年的发展,湄公河五国经济总量增长逾三成,中国与湄公河国家的双边贸易额不断攀升。2021年,中国与湄公河国家贸易额达3980亿美元,同比增长23%^④,明显

^① 《中国参与澜湄及湄公河次区域合作2021年度十大新闻》,中国网,2022年1月27日, http://news.china.com.cn/2022-01/27/content_78015472.htm

^② 《澜湄合作五周年 扬帆再启航》,光明网,2021年3月29日, https://m.gmw.cn/2021-03/29/content_1302195791.htm

^③ 谢亚宏:《加强互联互通 促进经济发展(命运与共·全球发展倡议)》,《人民日报》2022年5月18日。

^④ 《中国对湄公河五国3年间新增投资120亿美元,澜湄合作行稳致远》,走出去导航网,2020年3月26日, <https://www.investgo.cn/article/yw/zctz/202003/481531.html>

改善了当地民众的生存境遇。

澜湄地区之前的减贫工作一直依靠世界银行、联合国开发计划等国际组织和美日韩等域外国家的发展援助和投资,是无法从根本上解决澜湄地区贫困问题的。澜湄合作结合当地实际情况实行“精准扶贫”,成立统一的减贫协调机构,将减贫合作与产能合作、可持续发展合作、地方合作相联系,立体式推动减贫工作,对内消除贫困,缩小国家之间的发展差距,对外促进联合国“2030年可持续发展目标”的实现^①。在具体做法上,坚持“以项目为主导,着重抓好落实”的理念,“以项目说话,给民众带来看得见、摸得着的好处”,通过具体项目的开展来切实改善民众的生活质量。从2018年到2022年6月,澜湄合作专项基金已经支持了600多个惠民项目,其中支持92个缅甸项目,明显改善了缅甸社会经济发展状况和人民的生活^②;支持泰国东北9个村庄发展林业减贫项目,帮助当地民众脱贫^③;在老挝万象市发展特色产业、支柱产业、致富产业,把贫穷的金花村打造成为小有名气的蔬菜基地,明显提高了本地群众生产生活条件^④;支持柬埔寨干丹省两个村改善供水基础设施^⑤,使近4000人能用上清洁、卫生的自来水^⑥,还帮助村民发展大棚和盆栽产业,建立加工厂等扶贫创业车间^⑦。通过大量的减贫项目,循序渐进性地改变了东盟国家部分民众贫穷、脆弱的生存状态,使其能在本地实现安居乐业,而不会为了生存再选择非法移民。

2. 加强政治安全合作与联合执法打击力度

澜湄合作将政治安全放在三大合作支柱的首位,将非传统安全合作列为重要合作内容。澜湄合作首次领导人会议《三亚宣言》提出要加强应对恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等非传统安全威胁合作,开展人道主义援助^⑧。通过推动高层往来和对话合作,增进次区域互信理解,以促进可持续安全。在澜湄合作的推动下,中国和老挝、柬埔寨、缅甸双边命运共同体建设相继达成共识,推动了澜湄命运共同体的建设。在澜湄合作框架下,领导人会议、外长会议、高官会议的定期和制度化召

① 《澜湄合作减贫项目惠及柬老缅民众》,中国新闻网,2019年3月20日, <https://www.chinanews.com.cn/gn/2019/03-20/8785556.shtml>

② 《盘点澜湄合作丰硕成果 中缅胞波情谊枝繁叶茂》,搜狐网,2022年6月14日, https://www.sohu.com/a/557217243_121124407

③ 《中泰签署澜湄合作专项基金减贫项目合作协议》,中国驻泰国大使馆网站,2019年12月25日, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceth/chn/xnyfgk/t1727720.htm>

④ 《澜湄合作减贫示范项目专题》,中国国际扶贫中心网站,2021年4月14日, <https://www.iprcc.org.cn/article/42icKk2YmG>

⑤ 《东亚减贫,携手共建共享美好未来——东亚减贫示范合作技术援助项目总结会》,中国商务部网站,2021年12月22日, <http://cb.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202112/20211203231007.shtml>

⑥ 《澜湄区域减贫合作:既讲“效益”,又讲“情义”》,参考网,2020年11月17日, <https://www.fx361.com/page/2020/1117/7234202.shtml>

⑦ 《东亚减贫,携手共建共享美好未来——东亚减贫示范合作技术援助项目总结会》,中国商务部网站,2021年12月22日, <http://cb.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202112/20211203231007.shtml>

⑧ 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言——打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》,中国中央政府网,2016年3月24日, https://www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content_5057018.htm

开,极大地促进了澜湄六国之间的政治对话与交流,增进了政治互信,深化了战略对接,加强了对地区发展和安全治理合作的顶层设计和战略规划。可以说,政治合作的加强是推进非法移民问题治理的坚实政治保障。

澜湄合作历次领导人会议和外长会议都重点强调非传统安全治理的必要性和重要性。《澜沧江—湄公河合作五年行动计划(2018—2022)》明确指出,要深化澜湄国家执法对话与合作,加强打击贩毒、恐怖主义、有组织偷越国境、贩卖人口、网络犯罪及其他跨国犯罪等非传统安全事务合作,在遵守六国国内法律法规的基础上,促进六国边境地区地方政府与边境管理部门的交流,加强澜湄国家警察、司法部门与院校的合作^①。2021年通过的《关于深化澜沧江—湄公河国家地方合作的倡议》再次强调,在秉持澜湄合作精神,照顾各方舒适度与遵守各国法律法规的基础上促进六国边境地方政府与边境管理部门的交流,共同应对打击跨国犯罪等问题^②。

在澜湄合作框架下,跨境犯罪治理的综合执法机制实现实体化转变,直接加强了打击非法移民等跨境犯罪的执法力度。2017年12月28日,澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心(简称“澜湄执法中心”)正式启动,主要工作内容定位为统筹协调本地区预防、打击跨国违法犯罪,融合交流情报信息,开展专项治理联合行动,加强执法能力建设,为各成员国执法部门提供优质、高效的服务^③。澜湄执法中心建立了清晰的组织架构,保障联合执法工作的可持续化和机制化开展^④。该执法中心建立起澜湄流域情报信息系统(LM-LECC Information Network, LMIN),其中包括失踪人口子系统、跨国案件协查系统、网上追捕逃犯与执法信息报送、即时通信等内容^⑤,可有效满足综合治理非法移民问题的高技术需求。该中心在2019年9月3日启动了“澜湄流域国家共同打击跨境人口拐卖”联合行动^⑥,不仅对澜湄流域跨境人口拐卖问题有了清晰把握,更在执法合作中加强了对涉案信息、线索的及时通报与共享,破获案件共计373起,及时解救受害者635名,涉及犯罪嫌疑人426名,逐步建立起多边协调,合力打击此类犯罪的长效机制^⑦。

面对跨国化、有组织、高科技特点突出的复杂跨国人口贩运犯罪的新情况,中

① 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划(2018—2022)》,中国中央政府网,2018年1月11日, http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm

② 《关于深化澜沧江—湄公河国家地方合作的倡议(全文)》,中国中央政府网,2021年6月9日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/09/content_5616338.htm

③ 《澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心启动运行》,中国中央政府网,2017年12月28日, http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/28/content_5251253.htm

④ 《澜湄执法中心组织架构》,澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心网站, http://www.lm-lecc-center.org/pages_77_179.aspx,2023年6月30日。

⑤ 《澜湄执法中心举办2019年澜湄流域LMIN系统情报信息研修班》,澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心网站,2019年12月16日, http://www.lm-lecc-center.org/Pages_43_4531.aspx

⑥ 《“澜湄流域国家共同打击跨境人口拐卖”联合行动启动会正式召开》,澜沧江—湄公河综合执法中心网站,2019年9月3日, http://www.lm-lecc-center.org/Pages_15_4517.aspx

⑦ 《“澜湄流域国家共同打击跨境人口拐卖”联合行动召开总结会》,澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心网站,2020年10月21日, http://www.lm-lecc-center.org/Pages_15_4587.aspx

老缅泰四国执法部门联合实施的湄公河联合巡逻，在实现联巡勤务常态化的同时，从单一的联合巡逻执法向联合扫毒、联合搜救、情报共享、应急处突、政治交流、文化交流、能力互建、实战演习、船艇驻训、分段联巡、疫情防控等多元化合作模式延伸，进一步完善中老缅泰四方遣返引渡、联合侦查、协作办案等制度协议，积极推动执法合作向打击恐怖主义、非法出入境、拐卖人口、网络犯罪等新的领域拓展。相关国家执法能力水平不断提升，流域管控能力日益加强^①。

3. 在社会治理方面，加强技术人才培训和教育工作

绝大多数的非法移民都属于低技能、受教育程度低的人群，把巨大的人口优势转化为人力资源优势，提升民众的技术能力，在增强其能力和就业水平的同时，适应地区和国家的产能与经济发展需求，这是澜湄合作通过社会治理来促进非法移民治理的重要路径。澜湄合作建立之后，中国每年都会提供几千个中长期或短期的培训名额，尤其重视农业、医疗、卫生、水利等领域的专业管理人员与技术人员培养。2018年1月，中国倡议成立合作教育联合工作组，努力做好教育务实合作的顶层设计，推进职业院校合作，支持在湄公河国家设立澜湄职业教育培训中心^②。同年10月，该中心暨柬埔寨鲁班工坊在柬埔寨金边落成，该培训中心集职业教育、职业培训、科学研究、文化传承、创新创业等功能于一体，将在加强澜湄国家友好合作、推动社会经济发展上发挥重要作用^③。近年来，澜湄职业教育合作成果丰硕，已在云南边境地区的瑞丽、孟连、孟定、沧源、镇康、腾冲、磨憨、麻栗坡、河口建立9个跨境职业技能培训基地，免费为4万余名跨境务工人员提供了汉语、法律、卫生、实用技能等方面的培训^④。可以说，澜湄合作大力促进了湄公河国家的人力资源发展。

结 语

非法移民治理事关澜湄国家命运共同体建设目标的实现，但其产生与存在的政治、经济和社会文化根源决定了治理并非“一蹴而就”，而是需要澜湄国家在澜湄合作框架下开展持续的深度合作。如何拓宽合法移民渠道，发展地区经济，缩小发展差距，消弭潜在非法移民；如何平等协商达成新的非法移民治理的法律框架；如何平衡区域一体化发展趋势与非法移民跨界问题的矛盾，都将是未来较长一段时间

^① 李明、李鹏飞、钟立业：《中老缅泰湄公河联合巡逻执法机制成立十周年：命运与共，守望安澜》，中国网，2021年12月8日，http://union.china.com.cn/txt/2021-12/08/content_41815905.html

^② 《李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》，澜沧江—湄公河合作网站，2018年1月11日，http://www.lmcchina.org/2018-01/11/content_41447216.htm

^③ 《澜湄职业教育培训中心落成》，新华网，2018年11月1日，www.xinhuanet.com/world/2018-11/01/c_129982796.htm

^④ 《澜湄职业教育合作成果丰硕 已在云南边境建立9个培训基地》，中国新闻网，2020年10月21日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/2020/10-21/9319061.shtml>

内非法移民治理需要解决的重点议题。

同时需要看到的是，澜湄地区非法移民治理面临的外部影响因素和挑战是较为复杂的。在中美竞争加剧的大背景下，非法移民问题作为跨境犯罪的主要表现形式之一，逐渐成为中美两个大国在澜湄地区博弈的焦点问题之一。2020 年，美国主导的湄公河下游倡议升级为湄美伙伴关系之后，将非法移民等跨境犯罪问题列为重要的合作内容，并宣布提供 5500 万美元以支持湄公河国家与澳大利亚合作打击跨国犯罪^①，使澜湄合作开展的非法移民治理面临大国竞争与制度介入的外部挑战。美国国际开发署 2022 年实施的亚洲打击人口贩运项目（USAID Asia CTIP）正在开发预防和打击人口贩运的工具和系统，支持实施《关于对跨国犯罪组织执行联邦法律和防止国际贩运的总统行政命令》。项目的实施重点放在东南亚地区，尤其是湄公河区域，强调制定非法移民识别标准，加强救助服务，推动区域协调和民间社会行动，建立法律中心和支持跨境起诉，支持双边和区域协定（如柬埔寨和泰国之间合法劳工迁移的谅解备忘录）的执行^②。

美国主导下的湄美伙伴关系的发展及其对人口贩卖等非法移民问题的涉及会对澜湄合作产生一定的对冲效力，如果湄美伙伴关系继续秉持孤立中国的原则，通过介入区域执法合作与能力建设推动非法移民问题政治化，将不可避免地对澜湄合作后续开展非法移民治理产生一定程度的消极影响。对此，中国应继续在澜湄合作框架下加强与湄公河国家的政策沟通，共同完善顶层制度设计，促进全面战略合作伙伴关系的建设，实践和内化全球发展倡议和全球安全倡议理念，推动澜湄合作成为地区发展与安全公共产品的主要提供者，引领建设更为紧密的澜湄国家命运共同体。

【责任编辑：孙斐娟】

^① “Mekong-U. S. Partnership Joint Ministerial Statement”, U. S. Department of State, September 11, 2020, <https://preview.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>

^② “USAID Asia Counter Trafficking in Persons”, United States Agency for International Development, <https://www.usaid.gov/asia-regional/fact-sheets/usaid-asia-counter-trafficking-persons>, June 30, 2023.

【Keywords】 Japan; Southeast Asian Countries; Asia-Pacific; Space Cooperation; Space Race

【Author】 REN Mingzhe, PhD Student, School of Marxism, Institute for Central Asian Studies, Lanzhou University, Lanzhou, China

Lancang-Mekong Cooperation and the Governance of Irregular Migration in the Lancang-Mekong Region

LI Zhifei & WANG Jing

【Abstract】 Currently, irregular migration in the Lancang-Mekong region mainly includes refugees, human trafficking, irregular smuggling, and irregular work. The reasons for the emergence and persistence of the problem of irregular migration are very complex and involve many factors, including development and governance at the national, regional, and international levels. Irregular migration is not only an important non-traditional security issue that threatens the security and sustainable development of the Lancang-Mekong region, but also one of the key security issues that China and the United States are competing and gaming in the Lancang-Mekong region. The governance of irregular migration is urgent in reality, and the multiple influencing factors require composite regional governance methods and paths. As the first sub-regional cooperation mechanism in the neighbor advocated by China, the Lancang-Mekong Cooperation lists the governance of irregular migration as an important element of cooperation, and in the process of governance, it puts into practice the concepts of the Global Development Initiative (GDI) and the Global Security Initiative (GSI), balances and takes into account development and security, and seeks to build a perfect cooperation framework and mechanism, and promotes the “root causes” of irregular migration through the three major paths of governance, namely, politics, economy, and society. It seeks to build a comprehensive cooperation framework and mechanism to promote “root-cause” governance of irregular migration through the three major paths of political, economic, and social governance, and to lead the way in building a closer community of destiny for the Lancang-Mekong countries.

【Keywords】 Lancang-Mekong Cooperation; Irregular Migration; Regional Governance; A Community with a Shared Future of the Lancang-Mekong Countries

【Authors】 LI Zhifei, Professor, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China; WANG Jing, PhD Student, School of International Political Economy, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China