

海湾国家的外籍移民问题与劳工本土化的探索^{*}

王方 闫伟

内容提要 20世纪70年代以来,海湾国家^①的石油经济的繁荣和人口匮乏导致各国对外籍劳工的需求剧增。外籍移民大体经历了从“阿拉伯化”到“南亚化”的演变。外籍劳工蜂拥而入衍生的连锁效应使海湾国家失业率不断攀升,本土传统文化和社会秩序受到冲击和挑战。80年代至今,海湾各国试图通过在企业中强制推行本土劳工配额制和增加薪金补贴,以及限制外籍劳工比例和加大用工成本等举措,竭力实现劳动力的本土化,以便缓解就业压力,推动经济增长,维持社会稳定。但劳工雇佣规律主要受市场供求关系的制约,同时劳工素质及其诉求也在发生作用。故此,海湾国家劳工本土化的探索成效有限,并未真正触及这一问题的症结。事实上,对于海湾国家来说,移民和劳工问题在很大程度上是一个涉及多元变革的系统工程,特别是在石油价格走低、海湾人口膨胀的态势下,将长期考验海湾各国政府对移民与劳工问题的管控智慧和治理能力。

关键词 移民问题 外籍劳工 海湾国家 本土化 南亚

作者简介 王方,暨南大学外国语学院讲师(广州 510632);闫伟,西北大学中东研究所教授(西安 710069)。

20世纪中后期,海湾地区石油经济的发展,催生了当代历史上一场蔚为壮观的移民浪潮。半个多世纪以来,数以千万计的阿拉伯人、南亚人、非洲人等跋山涉水、远渡重洋,移民海湾地区,支撑着海湾各国的大规模开发和

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“阿拉伯国家政治继承问题研究”(18ASS005)阶段性成果,感谢《西亚非洲》匿名审稿专家对本文提出的中肯修改意见,文中的错漏由笔者负责。

^① 本文涉及的海湾国家指海湾合作委员会六国。

现代化进程。然而,大规模外籍移民^①极大地改变了海湾国家的社会与人口构成。从整体上看,外籍人口逐渐超过海湾地区本国居民。20世纪80年代以来,海湾国家严重依赖廉价的外籍劳工。这客观上降低了海湾本国居民的就业竞争力,威胁海湾国家的文化安全乃至社会稳定。特别是20世纪末,国际油价低迷,海湾国家出现高出生率和失业率,进一步放大了外籍劳工的负面效应,产生了所谓的“外籍移民问题”。在这种背景下,海湾国家开始推进劳工的本土化战略,力图在一定程度上以本国劳动力替代外籍劳工。这一政策持续至今,乃至成为当代海湾国家经济多元化改革的关键,几乎近年来所有海湾国家公布的发展愿景都涉及劳动力本土化的内容。可以说,本土化改革的成功与否,不仅是探究海湾国家就业问题,也是观察未来海湾国家转型的重要维度。

国外学界对海湾国家的外籍移民已进行了一定的实证研究,主要涉及海湾国家的移民构成、年龄和薪资结构以及社会地位等问题,侧重于对南亚移民的个案研究,而对于海湾国家移民的整体变迁,尤其是本土化改革言之不详。^②近年来,国内学者也开始关注该问题,但侧重于沙特一国的本土化以及海湾移民的发展与影响,全面和深入的剖析较为鲜见。^③本文在梳理海湾国家移民演变的基础上,旨在重点分析海湾国家本土化改革的动因、举措及其效果,以期为更加全面和深刻地认识当代海湾国家的转型提供新思路。

① 联合国移民署(UN Migration Agency)将“移民”(Migration)定义为:由一国迁徙往其他国家,与是否永久迁徙,以及迁徙的具体原因并不关联。从这一层面看,尽管海湾国家的外籍劳工大都并非永久移民海湾国家,但仍然属于移民范畴。但是,外籍移民除了外籍劳工外,还包括一些西方的管理和工程技术人员。本文的外籍移民主要指外籍劳工。See UN, “Migration”, <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/migration/index.html>, 2019-09-10.

② See Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., *South Asian Migration to Gulf Countries: History, Politics, Development*, New Delhi, London, New York: Routledge, 2016; Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds., *South Asian Migration in the Gulf: Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2018; Martin Baldwin-Edwards, *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries: National Patterns and Trends*, LSE, 2011; Philippe Fargues and Nasra M. Shah, *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, Gulf Research Center, 2018.

③ 刘军《当代海湾国家的外来劳工移民及其影响》,载《世界民族》2008年第6期,第70~77页;刘军《中东国家劳工移民概述》,载《西亚非洲》2008年第4期,第68~75页;王京烈《论海湾六国移民与人口结构安全》,载《西亚非洲》1999年第2期,第14~21页;时宏远《海湾地区的印度劳工及其对印度的影响》,载《世界民族》2012年第2期,第64~71页;韩晓婷《沙特阿拉伯私营经济劳工“沙特化”政策探析》,载《西亚非洲》2013年第6期,第129~145页;黄民兴《沙特阿拉伯:一个产油国的人力资源的发展》,西北大学出版社,1998年版。

从阿拉伯化到南亚化：海湾国家外籍劳工的流变

历史上，海湾地区一直是周边其他民族尤其是南亚人的重要移民地。海湾地区和南亚以印度洋贸易为纽带存在密切交往。公元前 2500 年左右，印度的哈拉帕文明就与海湾地区的苏美尔文明有着交流与互动，两大地区人们存在贸易往来。^① 此后，印度商人长期游弋于印度洋之上，并在波斯湾和红海沿岸定居。这是南亚人向波斯湾移民的肇始。事实上，在长期的印度洋贸易中，印度人扮演着重要角色，甚至一度垄断印度洋贸易。公元 9 世纪，古吉拉特商人分布于波斯湾沿岸港口。^② 15 世纪之后，印度商人更是遍布于波斯湾沿岸的各个地区。如今，这些地区发现了许多古代印度教寺庙的遗迹。

近代以来，伴随西方对亚非国家的殖民渗透，人口和劳动力在世界范围前所未有地流动。18 世纪后，海湾地区和印度次大陆逐渐被纳入英国的殖民统治，^③ 这客观上推动了双方进一步交往。长期以来，印度人除了具有商业天赋外，还擅长手工业和处理行政文书。印度拥有丰富的人力资源。当英国人将海湾地区纳入殖民体系后，印度人成为英国的“低廉和便于控制的劳动力”。英国开始在海湾地区大量招募印度人，降低殖民统治的成本，维系殖民统治。这些印度人有些是被强制征募而来的罪犯和农奴，也有一些人自愿到达海湾地区谋生。他们供职于政府、军队、警察局、邮局、医院和学校等公共部门。此外，也有一些印度人从事商业、捕鱼、手工业和苦力。1856 年，仅亚丁就有 8 229 名印度人，当时亚丁全部人口仅为 20 738 人。^④

（一）石油经济与海湾移民的“阿拉伯化”

1908 年，英国率先在波斯湾发现油田，并开始主导石油开采。由于海湾当地劳动力供应不足，缺乏相应的技能。而当地人热衷于农牧业，对石油部门缺乏热情。因此，英国的石油公司需要大量外籍熟练工人。英国殖民当局

① I. P. Khosla ed. , *India and The Gulf* , Konark Publishers , 2009 , p. 9.

② Prakash C. Jain , Ginu Zacharia Oommen eds. , op. cit. , p. 3.

③ 从 1820 ~ 1916 年，除沙特外，英国与海湾地区统治者建立了保护关系，控制了海湾地区的外交。该地区发现石油后，英国又获得了石油开采的特许权。

④ Prakash C. Jain , Ginu Zacharia Oommen eds. , op. cit. , p. 73; F. M. Hunter , *An Account of the British Settlement of Aden in Arabia* , London: Trübner , 1877 , p. 26.

为加强控制,防止其他国家通过移民向海湾国家渗透,因而支持英国石油公司从英属殖民地招募劳工。另一方面,海湾地区石油公司的高收入也吸引着印度劳工。1948年,印度劳工在巴林石油公司的月薪是在孟买的2倍,甚至高于巴林本地人的收入。^①1908年,波斯湾西南部发现石油后,大量印度劳工开始移民海湾国家。1910年,英国波斯石油公司(APOC)有印度劳工158名,1921年激增至4709人。^②1922年,英属印度政府颁布了《印度移民法案》(Indian Immigration Act),加强对印度移民尤其是劳工移民的控制。印度由此成为海湾地区能源部门主要的劳工来源。这也导致印度在海湾地区的移民具有了新特点,即由之前相对多元化和自发的移民活动转变为以能源工业为主的劳工移民,掀起了印度向海湾地区移民的浪潮。

表1 1940~1950年海湾石油公司中的印度劳工人数(单位:人)

时间	巴林石油公司 (BAPCO)	科威特石油公司 (KOC)	卡塔尔石油开发 公司(PDQ)	沙特美国石油公司 (ARAMCO)
1940年	349	54	28	37
1950年	622	3204	841	1122

资料来源: Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., *South Asian Migration to Gulf Countries: History, Politics, Development*, New Delhi, London, New York: Routledge, 2016, p. 83.

大致而言,海湾地区的移民有三种类型:一是从英国和美国招募的高级技术型和管理型人员;二是从印度及南亚其他国家雇佣的熟练或半熟练的劳工;三是来自海湾地区以及其他阿拉伯国家的手工业者和渔民。20世纪上半期,印度劳工在海湾国家石油部门的比重逐年提高,但总体上占海湾国家总人口的比重并不高。1965年,印度人只占科威特总人口的4.7%。^③在印度移民中,以穆斯林居多。据统计,1948年,科威特石油公司的印度雇员中,半数左右为穆斯林,其中以熟练工人和半熟练工人为主。^④

20世纪40年代末,印巴分治引发两国长期对峙。海湾国家积极支持巴基斯坦,开始限制印度劳工。与此同时,以色列建国和随后爆发的阿以冲

① I. J. Seccombe, R. L. Lawless, "Foreign Worker Dependence in the Gulf and the International Oil Companies: 1910-50", *The International Migration Review*, Vol. 20, No. 3, 1986, p. 568.

② I. J. Seccombe, R. L. Lawless, op. cit., p. 557.

③ Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., pp. 80-81.

④ I. J. Seccombe, R. L. Lawless, op. cit., p. 564.

突，以及泛阿拉伯主义的兴起，使海湾国家将目光投向巴勒斯坦、外约旦、埃及、也门、苏丹等国的劳工。这些国家的阿拉伯人与海湾地区具有文化、民族的亲缘性，使他们更容易融入当地文化与社会，具有更强的竞争力。当时，几乎所有的海湾国家在就业方面都颁布了具有等级色彩的规定，优先保障本国居民就业，海湾国家阿拉伯人次之，再次是其他国家阿拉伯人，最后才是非阿拉伯人。20世纪60年代以来，阿拉伯劳工组织（ALO）、阿拉伯国家联盟等也多次发表声明，要求阿拉伯国家优先雇佣阿拉伯人。因此，海湾国家倾向于从其他阿拉伯国家引进劳工，大量的阿拉伯人移民海湾地区。据统计，20世纪70年代末，海湾国家的移民有72%来自其他阿拉伯国家。其中，沙特和科威特分别达到90%和80%，而卡塔尔、阿联酋和阿曼则不到30%。^① 海湾地区的移民呈现阿拉伯化的特征。海湾国家对于外籍劳工的依赖逐渐加强。

（二）海湾国家外籍劳工的“南亚化”

海湾地区的移民不仅受到社会和经济因素的驱动，政治和地区格局有时发挥着更为关键的作用。阿拉伯国家移民的文化、宗教与海湾地区的亲缘性本身是一把双刃剑。它在推动移民融入地方社会的同时，也使其他阿拉伯国家的政治文化传入海湾国家，对后者造成严峻的挑战。阿联酋商人法希姆（Mohammed Al - Fahim）的看法具有代表性，“我们有共同的宗教和语言，我觉得我们是友非敌，结果却令人沮丧。这些共同点未能支撑稳固的互信关系。”^② 20世纪70年代之后，阿拉伯移民的负面效应逐渐凸显。

第一，阿拉伯移民往往卷入海湾国家的政治纷争。他们将阿拉伯社会主义，尤其是纳赛尔主义引入海湾国家。这些思潮具有反对君主制、要求平等和阿拉伯统一的特点。阿拉伯人具有较为强烈的平等观念，一些移民认为阿拉伯国家的版图是西方帝国主义人为划定的，海湾君主国应该分享而非独占石油财富。他们还在海湾国家建立秘密的政治组织，举行罢工和示威，甚至试图推翻海湾地区的君主制。代表性组织有：巴林人民解放阵线、阿曼人民解放阵线等。这无疑危及海湾君主国的统治。2010年末以来，阿拉伯国家的政治剧变也外溢到海湾君主国，后者担心阿拉伯移民成为其

^① Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds, *South Asian Migration in the Gulf: Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 14.

^② Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 53.

他国家的代理人，颠覆和威胁君主统治，因此进一步收紧对于阿拉伯外籍劳工的限制。

第二，阿拉伯世界的政治分歧加剧了阿拉伯移民的困境。20世纪末，阿拉伯世界的政治统一已无法实现，阿拉伯世界的内部分歧逐渐扩大。1978年，埃及与以色列率先媾和，遭到海湾国家的孤立。1990年，伊拉克入侵科威特，使海湾君主国面临存亡之忧。此时，约旦、也门、巴解组织和苏丹支持伊拉克，极大地触动了海湾君主国，它们开始严格限制阿拉伯移民。海湾战争前后，海湾国家共驱逐了约200万阿拉伯国家移民及其家属。^①

第三，阿拉伯移民不再适应海湾国家对于劳动力的需求。20世纪70年代末，海湾国家初步完成了基础设施建设，原有以建筑业为主的传统劳动密集型行业对劳工的需求骤减，而对技术人员、熟练工人和服务人员的需求陡增。由于其他阿拉伯国家教育发展缓慢，阿拉伯移民并不适应这种变化，特别是他们对职业和薪酬预期偏高，不愿意投身于家政等服务业以及其他私营部门，希望进入公共部门，并且要求与本土阿拉伯人具有平等的薪资水平。这使外籍阿拉伯国家劳工的竞争力降低。

相较于阿拉伯移民，南亚劳工不存在这些问题，而且具有自身优势。印度劳工多数为穆斯林，熟悉海湾国家的宗教与社会；印度劳工较为顺从，绝大多数只身一人到达海湾国家，并不寻求永久移民和取得海湾国家的公民权。他们不同于阿拉伯移民的举家迁徙，因而更加易于管理。南亚劳工大部分在海湾国家居留不超过7年。^② 南亚劳工的期望薪资也较低，一般不到海湾阿拉伯人的40%。加之南亚人力资源丰富，南亚各国政府也积极支持输出劳动力，以解决本国的就业问题，赚取外汇。例如，1983年，印度通过了《移民法案》(Emigration Act)，管理与推动向国外尤其是海湾地区输出劳动力。此时，海湾国家经历了1973年石油的国有化和1979年原油价格暴涨后，石油经济空前繁荣，对于外籍劳工的需求激增。20世纪70年代末，尽管海湾国家并未公开出台外籍劳工“去阿拉伯化”的政策，但事实上开始限制阿拉伯国家劳工。海湾国家重点从南亚尤其是印度引进劳工。阿拉伯劳工和南亚劳工在海湾地区呈现此消彼长的局面。

① Martin Baldwin - Edwards, *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries: National Patterns and Trends*, LSE, 2011, p. 37.

② Martin Baldwin - Edwards, op. cit., p. 32.

20世纪80年代末,南亚劳工超过了阿拉伯劳工,成为海湾国家外籍劳工的主体。据统计,1975年,阿拉伯国家劳工在海湾国家外籍劳工的占比为72%,1985年和1996年分别降至56%和31%。^①1985年,南亚劳工占到海湾国家外籍劳工的63%,其中主体为印度劳工。^②海湾战争后,每年有将近110万~130万的亚洲劳工到达海湾国家,其中大部分来自南亚国家。^③2004年,海湾国家共有1250万外籍移民,其中外籍阿拉伯人为320万,印度人为330万。^④至此,南亚尤其是印度劳工成为海湾国家最主要的外籍劳动力群体。^⑤

外籍劳工问题与本土化改革的因应

外籍劳工尤其是南亚劳工对于缓解海湾国家劳动力短缺,为这些国家的经济发展做出了重要贡献。然而,20世纪后期,随着海湾国家的人口膨胀、教育的发展,国际能源市场的低迷,以及社会福利支出的沉重负担等,外籍劳工不仅影响海湾国家经济与社会的可持续发展,更重要的是开始威胁社会与政治稳定。海湾国家原有的劳工和移民政策难以为继,本土化改革应运而生。本质而言,劳工本土化与外籍劳工是零和的关系,两者在一定程度上是此消彼长的关系。因此,尽管海湾国家的劳工本土化改革具有其内在原因,但是对于外籍劳工的严重依赖是海湾国家社会经济转型面临的“元问题”。外籍劳工与海湾国家诸多问题存在紧密关联,也是本土化改革的直接诱因和改革的指向。海湾国家力图通过以本土劳动力替代外籍劳工的方式推进本土化。

(一) 外籍劳工与海湾国家面临的挑战

外籍劳工在一定程度上塑造了海湾“地租型国家”,同时也使后者严重依赖外籍劳工,导致本国劳动力竞争力下降,经济与社会呈畸形发展。1970~1990年,海湾国家外籍人口翻了10倍,在此后的20年间又增长了3倍。20

① Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 54.

② Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds., op. cit., p. 16.

③ Martin Baldwin - Edwards, op. cit., p. 37.

④ Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 57.

⑤ Kasim Randeree, *Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States*, CIRS, 2012, p. 8.

世纪90年代中期，海湾国家外籍人口的占比超过38%。^①外籍劳工对于海湾国家产生了深刻的影响。巴林劳动部长阿拉维（Majid Al - Alawi）在阿拉伯国家联盟峰会上甚至表示，非阿拉伯的外籍工人是本地区未来的战略威胁。阿盟前秘书长阿提亚（Abdul Rahman Al Attiyah）也指出，海湾地区大量的外籍劳工可能造成安全威胁。^②

尽管这一说法有些言过其实，却很大程度上反映了20世纪90年代以来海湾国家政府和一些民众对外籍劳工的认知，以及面临的紧迫问题，这主要体现在如下几方面：

第一，海湾国家背负沉重的经济压力，且面临巨额的侨汇流失问题。20世纪90年代初的海湾战争使海湾君主国背上了沉重的经济负担，包括外国联军在内的军费和战争损失高达6200亿美元^③，相当于1990年海合会六国国民生产总值的近6倍。90年代中后期，受世界经济环境和东南亚金融危机的影响，原油价格暴跌，1999年降至每桶17美元，为20世纪50年代以来的最低水平。^④受油价下跌影响，大多数海湾国家90年代的经济增长处于停滞甚至负增长。根据世界银行的统计，1993年至2002年，沙特经济年平均增长率0.38%，其中有4年为负增长。^⑤但另一方面，海湾国家本国人口却迅速增长，社会福利支出有增无减。据统计，海湾国家政府收入的30%左右用于社会福利。1990~2000年，沙特政府在人力资源发展和社会健康发展中的投入占财政预算的70%左右。^⑥因此，2000年之后，海湾国家经济处于低速增长，对于维系“地租型国家”的高福利社会形成了严峻挑战，产生了所谓的“荷兰病”即“能源的诅咒”。尽管20世纪90年代，海湾国家开始进行

① Andrzej Kapiszewski, *Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*, United Nations Secretariat, May 22, 2006.

② Anisur Rahman, *Migration and Human Rights in the Gulf*, Middle East Institute, February 2, 2010, <https://www.mei.edu/publications/migration-and-human-rights-gulf>, 2019-09-12.

③ 海湾国家向美国、英国和法国等支付的军费和其他费用达1500亿美元。See Youssef M. Ibrahim, "Gulf War's Cost to Arabs Estimated at \$620 Billion", *The New York Times*, Sep. 8, 1992, p. 8.

④ "Crude Oil Prices - 70 Year Historical Chart", <https://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>, 2019-09-28.

⑤ 此数据为笔者依据联合国“人类发展指数数据库”计算所得，see The World Bank, "GDP Growth (annual %)", <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=SA&display=graph>, 2019-09-12.

⑥ See Mohamed A. Ramady, *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievement and Challenges*, Springer, 2010, p. 6.

经济多元化的改革，试图减轻对石油经济的依赖，但大多数海湾国家效果不彰。

值得注意的是，外籍劳工的收入并未带动海湾国家的经济发展，而是以侨汇的形式回流到母国。例如，2001年，外籍劳工的侨汇占沙特当年生产总值的10%。^① 这使20世纪末本就经济发展低迷的海湾国家雪上加霜，特别是对于海湾国家的国际收支平衡、货币政策、国内投资等都产生了消极的影响。^② 因此，海湾国家通过劳工本土化不仅能够解决海湾国家的就业问题，同时也可以将这些巨额外流的财富留在本土，刺激本国的经济发展。

第二，外籍劳工严重冲击了海湾国家本土的就业市场，加剧了海湾国家的失业问题。如果说20世纪90年代海湾战争和油价下跌引发的经济停滞是阶段性现象，那么海湾国家人口规模和寿命的变化则属于结构性问题。海湾地区开发石油资源，尤其是20世纪70年代的石油国有化和原油两次提价使当地民众的生活环境和医疗卫生得到了极大改善。海湾地区也成为世界范围内出生率和人口增长率最高的地区之一。1960年，沙特人的平均寿命为45.6岁，1990年达到69岁，2017年达到74岁。^③ 1950年，海合会六国国民为400万，如今增长至约2 617万人口，^④ 其中大部分为青壮年。随着本国人口的增长，青年的失业问题也日益凸显。沙特的失业率由1980年的4.2%猛增至2002年的29%。^⑤

相对于竞争激烈、待遇较差的私营部门而言，海湾本国居民倾向于在公共部门就业，以便获得更好的薪资待遇、社会保障、社会地位，工作也更加清闲。例如，2005年，卡塔尔人在公共部门的月薪是私营部门的2.6倍。^⑥ 但

① Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 59.

② Abdelbagi Edrees, "The Impact of Foreign Workers, Outflow Remittances on Economic Growth in Selected GCC Countries: ARDL Approach", *Arabian Journal of Business and Management Review*, Volume 6, Issue 5, 2016, pp. 1-4; George Naufal, "Remittances from GCC Countries: A Brief Outlook", Middle East Institute, <https://www.mei.edu/publications/remittances-gcc-countries-brief-outlook>, 2019-09-28.

③ "The World Bank, Life Expectancy at Birth, Total (years)", <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=SA>, 2019-09-28.

④ 当前的数据按照中国外交部网站提供的数据计算得出。See Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds., *South Asian Migration in the Gulf: Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 16; https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205, 2019-09-28.

⑤ Mohammed Ebrahim Dito, *GCC Labour Migration Governance*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Sep. 21, 2008, p. 11.

⑥ Kasim Randeree, *Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States*, CIRS, 2012, p. 19.

是，私营部门提供的就业机会更多。20世纪90年代以来，海湾国家重点推进私有化进程，以及私营部门的发展。2000年至2010年，海湾国家新增700万个就业岗位，其中540万个来自私营部门。^①但是，由于外籍劳工尤其是南亚劳工不仅薪资较低，而且能够很好地胜任手工业、能源行业、服务业，任劳任怨。对于海湾国家的雇主而言，外籍劳工成本低、便于管理、工作能力强。这客观上极大地冲击了海湾国家的就业市场，降低了海湾本国居民的就业竞争力。此外，海湾国家的丰厚的社会福利也削弱了海湾本国居民在私营部门就业的意愿。在海湾国家，巴林本国居民在私营部门就业比例最高，2013年也仅为19.3%；沙特只有3.8%的本国居民就就职于私营部门。^②即便在私营部门，海湾本国居民也倾向于管理和金融等高收入的岗位，不愿从事外籍劳工的“3D”型^③工作，这便导致海湾国家本国居民失业率居高不下。2006~2007年，在海湾本国居民中，20~29岁人员的失业率几乎都在30%以上，沙特的20~24岁青年的失业率更是高达48%。^④高失业率不仅虚耗了国家的财富，而且也带来了严重的社会问题，影响海湾国家的政治稳定。

第三，外籍劳工对海湾国家的社会政治稳定也产生一定影响。如前所述，阿拉伯裔外籍劳工倾向于参与海湾国家的地方事务，并且往往将母国的民族主义、伊斯兰主义和教派纷争也带入海湾国家，造成海湾国家社会的不稳定。即便是较为顺从的南亚裔移民，同样也在一定程度上影响海湾国家的稳定与国家形象。海湾国家频频发生欠薪、低薪等事件，也存在虐待外籍劳工的现象。因此，南亚特别是印度移民的抗议、罢工甚至暴力事件不绝于缕。例如，2005年和2006年，在卡塔尔、科威特、巴林和阿联酋多次发生抗议活动。2019年4月，卡塔尔发生了南亚劳工反对当地企业压榨的抗议和暴力行动。此外，由于海湾国家对于外籍劳工的工作和生活缺乏保障，而且存在严格限制外籍劳工的监护制度，海湾国家在这方面的国际形象也受到损害，遭到一些国际组织和国家的批评。更重要的是，尽管外籍劳工在政治地位上无法与海湾本国居民相提并论，但是人口规模已总体上超过了海湾本土居民的人口，

① Tim Callen, etc., *Economic Diversification in the GCC: Past, Present, and Future*, International Monetary Fund, 2014, p. 12.

② Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds, op. cit., p. 41.

③ 即脏 (Dingy)、累 (Demanding) 和危险 (Dangerous) 的工作。

④ Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 111.

在一些国家甚至占据绝对多数。一些外籍劳工已在海湾国家的银行、邮电、教育甚至政府部门站稳脚跟，跻身社会中上层，也在某种程度上威胁本国居民的地位，特别是外国人在海湾国家创办大量企业，对于这些国家的经济安全也造成威胁。

第四，外籍劳工冲击了海湾本土的文化认同。由于海湾国家的外籍劳工尤其是南亚裔劳工规模巨大。他们在文化、观念、习俗甚至是宗教方面与海湾国家截然不同。这些移民在海湾国家创办自己的学校、医院、餐厅甚至宗教场所，这势必对海湾本土文化形成强烈冲击，甚至威胁海湾国家阿拉伯－伊斯兰文化的主体性。在巴林等国，印地语已成为除英语以外最主要的外语。当地人因不懂印地语甚至在一些医院无法就医。卡塔尔前劳工部部长迪拉哈姆（Abd al - Rahman al - Dirham）就指出“外籍劳工问题需要关注，我们的社会习俗遭到外国人的威胁，卡塔尔及其他海湾国家皆是如此。”^①这一问题在一定程度上成为许多海湾国家的共识，甚至将之视为本地区的战略威胁。2004年，阿拉伯国家联盟的一份报告将外籍劳工视为对“阿拉伯－伊斯兰文化的威胁。”^②阿拉伯劳工组织也指出“阿拉伯世界遭受严重的威胁，其中之一源于外籍劳工。一些阿拉伯国家的人口构成已达到危险的境地，这将危及这些国家的文化、规范与未来。”^③根据民调，60%的阿联酋人认为外籍劳工导致他们的本土文化受到挑战。^④

（二）海湾国家本土化改革的探索

不难发现，外籍劳工问题在某种意义上与海湾国家的经济与社会转型，以及国家安全与社会稳定密切相关，这也成为20世纪后期海湾国家实施劳工本土化改革的直接原因。20世纪80年代，^⑤科威特、阿曼、沙特、阿联

① Andrzej Kapiszewski, *Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*, United Nations Secretariat, May 22, 2006, pp. 7 - 8.

② Nasra M. Shah, *Restrictive Labour Immigration Policies in the Oil - rich Gulf: Effectiveness and Implications for Sending Asian Countries*, United Nations Secretariat, 2006, p. 10.

③ Zahra R. Babar, *Free Mobility within the Gulf Cooperation Council*, Center for International and Regional Studies, p. 16.

④ Philippe Fargues and Nasra M. Shah, *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, Gulf Research Center, 2018. p. 113.

⑤ 1969年，沙特已颁布法令，保障沙特人的就业，其中规定沙特人占私营部门雇员的75%以上，但并未完全执行。See HEND M. ALSHEIKH, *Current Progress in the Nationalisation Programmes in Saudi Arabia*, Gulf Research Center, 2015, p. 3.

酋诸国一反之前宽松的劳工政策，转向本土化改革^①，强化对外籍劳工的限制，提振本国民众的就业水平。^②巴林和卡塔尔尽管以限制外籍劳工规模为主要目标，但也在努力提升本国劳动力的就业率。^③总体而言，海湾国家的本土化改革旨在通过行政手段，减少外籍劳工，同时代之以本国的劳动力。

第一，制定劳工本土化发展战略，重点推进私营部门劳动力的本土化。海湾国家在制定国家发展计划时，明确对未来本土人力资源的发展进行规划，暂停或削减新的劳务签证。例如，沙特将本国人在国内70%的工作岗位作为中长期目标。^④20世纪80年代末，海湾国家主要关注于在公共部门提升本国人的比例。20世纪90年代之后，由于公共部门本国人就业已几乎饱和，本土化的重点转向私营部门，并一直延续至今。特别是在当前原油价格处于低位、海湾国家经济发展缓慢的背景下，沙特、科威特、阿曼和阿联酋都提出了各自发展的中期愿景，实现经济转型，其中降低本国的失业率、实现劳动力的本土化则为重点。

第二，海湾国家着力提升本国人口的就业能力，优化本土人力资源结构。相较于外来移民而言，海湾本地居民受教育程度稍高，海湾国家在教育领域投入甚大。2016年，沙特政府的教育预算占到政府预算的23%。但长期以来，海湾国家的教育普遍关注于人文、教育和社会科学，而忽视工程、医学和自然科学。2003年，巴林是海湾地区最重视自然科学教育的国家，但其毕业生在相关工作领域也仅占不到40%，71.4%的沙特大学生选择的是人文和社会科学^⑤这就造成了海湾国家的高等教育与就业市场脱节。2000年之后，海湾国家积极推进教育改革，以市场需要为导向，拓展职业教育与职业培训，扩大自然科学、工程和医学专业的招生规模，压缩人文学科的招生，改革课程体系，新建技术型大学等。到2004年，沙特新建了59所大学，工程和技

① 海湾国家提出了各自的本土化政策，如“沙特化”“阿曼化”“卡塔尔化”“科威特化”“埃米尔国化”和“巴林化”。

② 沙特在“第四个五年计划”（1985~1989年）已提出本土化的政策，阿曼于1988年实行本土化政策。

③ Nasra M. Shah, *Restrictive Labour Immigration Policies in the Oil-rich Gulf: Effectiveness and Implications for Sending Asian Countries*, United Nations Secretariat, 2006, p. 2.

④ Kasim Randeree, *Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States*, CIRS, 2012, p. 13.

⑤ Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 113.

术领域的毕业生翻了一倍。2009年,沙特创建阿卜杜拉国王科技大学,专门培养工程技术人才,时任沙特国王阿卜杜拉捐资100亿美元。^①如今,沙特已建立了1000余所职业培训和职业发展中心,职业教育的入学比例预期达到12.5%。^②此外,对于阿联酋、卡塔尔等国而言,本土人力资源不足成为限制本土化的重要因素,因此积极鼓励生育,以扩大人口规模,鼓励妇女就业。沙特、巴林和阿曼则尝试减少本国劳动力的规模,降低生育率,不鼓励女性就业,提升就业率。

第三,限制外籍劳工规模和就业领域,增加雇佣外籍劳工的成本,扩大本国劳动力的就业渠道。海湾各国政府根据本国劳动力供应情况,对外籍劳工证的发放给予限额,驱逐非法移民。对于外籍劳工从事的行业也进行限制。1985年,科威特规定外籍移民不能单独参与商业活动,不能加入商会。阿曼要求律师、土木工程师、会计、法律顾问、小学教师、职业经理人等必须雇佣本国公民。海湾国家无限制公共部门中外籍劳工的比例,并将增加本国人在私营部门就业作为重点。为此,几乎所有的海湾国家都制定法律,规定在私营部门必须雇佣一定比例的本国公民,实行所谓的“配额制度”。1995年,沙特通过了“第50号法令”(Decree 50),要求20人以上的沙特企业至少要雇佣5%的沙特人。^③此后,这一比例不断攀升,2005年已增长到75%。同时,沙特对于每个具体的行业都有明确的规定。2011年,沙特政府要求,沙特雇员在媒体、商业、保险公司和公立学校中的比例不得低于19%,在首饰店、运输业等25个行业逐步完全取代外籍劳工。^④

其他海湾国家也纷纷效仿沙特,限制私营部门中外籍劳工的比例。1998年,科威特的“第1104号部长法令”(Ministerial Decree 1104)规定,银行等金融部门、不动产和制造业的科威特员工比例分别至少达到60%、15%、2%,^⑤此后又规定计算机、文秘、收银员、司机等16种职业不再对外籍劳工开放。1999年,阿联酋规定本国所有金融机构雇佣的阿联酋员工比例每年提

① Kasim Randeree, *Workforce Nationalization in the Gulf Cooperation Council States*, CIRS, 2012, p. 14.

② “Sector Report GCC Education”, 2016, p. 70, <https://www.gfh.com/wp-content/uploads/GFH-Education-Sector-Report.pdf>, 2019-08-22.

③ 韩晓婷《沙特阿拉伯私营经济劳工“沙特化”政策探析》,载《西亚非洲》2013年第6期,第137页。

④ “Labor Ministry Outlines Saudization Percentage”, *Arab News*, June 14, 2011.

⑤ Kasim Randeree, *op. cit.*, p. 18.

高4%。^①2005年,阿联酋规定私企中所有的职业经理和文秘必须雇佣本国
人。阿联酋对于雇佣本国不足30人的企业课以重税。阿曼政府规定,本国
雇员在运输、仓储、通信行业就职比例不低于60%,在金融、保险和不动产
领域不低于45%,在制造业不低于35%,在餐饮和酒店业不低于30%,在批
发零售行业不低于20%。^②阿曼企业中至少75%的中层以上管理人员为阿
曼人。^③

第四,加强对于私营部门本土化成效的考核与奖惩。海湾国家在此基础
上对私人企业进行奖惩。一是政府给予达标的私企以补贴,或者给予企业主
一定奖励,以缩小本国员工在公共部门和私营部门就业的薪资差距。沙特政
府最高提供私企中本国员工薪金的50%。^④二是对于达到外籍劳工限额标准
的私人企业,政府优先与之合作,优先给予政府的各种项目。三是提高雇佣
外籍劳工的成本。1985年,科威特就对外籍劳工的最低资产进行限制。此外,
科威特、阿联酋、沙特要求外籍劳工的健康保险和学历认证相关费用由雇佣
方自行负责。对于雇佣外籍劳工的企业征收社会责任税。阿曼的企业雇佣1
名外籍劳工,每年缴税3180美元。^⑤四是将雇佣本国劳动力和外籍劳工的签
证相关联,以2011年沙特力推的“分级制度”(Nitaqat)最为典型。沙特政
府根据私人企业雇佣本国员工的情况分为银、绿、黄、红4个等级。前两个
级别的私人企业可以自主雇佣外籍劳工,获得新的劳工签证,^⑥可以从另外两
个级别企业雇佣劳工。后两个级别的企业在雇佣员工时受到限制。“黄级”企
业无法获得新的外籍劳工签证,每两名外籍劳工离职才能获得1个新的签证
名额。外籍劳工签证到期无法续签等。“红级”企业不仅无法获得劳工签证名
额,而且也不许开设分公司,6个月之内达不到沙特化的标准,将被责令
关闭。^⑦

海湾国家从提升本土劳动力竞争力和扩大本土劳动力就业空间两个层面

① Kasim Randeree, op. cit., p. 10.

② Ibid., p. 21.

③ Martin Baldwin - Edwards, op. cit., p. 43.

④ Samiul Hasan, "Workforce Localization in the GCC Countries: Policies, Practices, and the Labor - exporting Countries' Response", *Philippine Political Science Journal*, Vol. 36, No. 2, 2015, p. 151.

⑤ Samiul Hasan, op. cit., p. 151.

⑥ 沙特及其他海湾国家、黎巴嫩等阿拉伯国家对于外籍劳工实行“监护制度”(Kafala System), 外籍劳工进入相关国家必须得到相关雇主的许可,在相关国家不能自由更换雇主和职业。

⑦ Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., 2016, p. 115.

推动劳动力的本土化。尽管海湾君主国的本土化进程不尽相同，但解决方案具有共性：提振本土就业率主要以政府干预和经济补贴为主，侧重于推动更多本土劳动力进入私营部门，以平衡劳动力市场，解决本土就业问题为主要目标，而非完全意义上替代外籍劳工。这种以行政干预和配额制为主体的政策被称为“第一代”劳动力本土化政策。

海湾国家本土化改革的限度

海湾国家的本土化战略旨在改变原有的畸形社会结构和就业供求关系，为海湾国家经济的多元化和可持续发展提供保障。但实施过程中受到多种因素影响，其效果并不尽如人意。

第一，从总体上看，本土化战略并未从根本上改变海合会国家的人口构成，但客观上抑制了外籍人口的过度膨胀和结构失衡的局面。20世纪80年代末以来，海湾国家外籍劳工的规模总体上呈增长态势。1985年，海合会国家的外籍人口约为788.2万，1995年、2006年和2018年分别增至806万、2176万、2912万。与此同时，海合会国家外籍劳工占比并未出现相应的变化。1985年，外籍劳工占海合会国家总人口的48.2%。此后，在各国的本土化政策，以及世界石油价格波动的共同影响下，外籍劳工的占比基本上与80年代初持平，甚至在80年代末还有所下降。1995年、2006年、2015年和2018年，外籍人口占总人口比重分别为34.3%、37.5%、48.1%和51.9%。^①

第二，海合会国家的就业情况未获根本改善，青年的就业问题愈发突出。20世纪90年代以来，尽管海湾国家创造了大量就业机会，但本国人即便失业

^① Onn Winckler, "The Immigration Policy of the Gulf Cooperation Council (GCC) States", *Middle Eastern Studies*, Vol. 33, No. 3, pp. 489-490; Mohammed Ebrahim Dito, *GCC Labour Migration Governance*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Population Division, p. 11; Gulf Research Center, "GCC: Total Population and Percentage of Nationals and Non-nationals in GCC Countries (National Statistics, 2017-2018)", <https://gulfmigration.org/gcc-total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-national-statistics-2017-2018-with-numbers/>; Gulf Research Center, 2019-09-28 "GCC: Total Population and Percentage of Nationals and Non-nationals in GCC Countries (National Statistics, 2010-2015)", <https://gulfmigration.org/gcc-total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-national-statistics-2010-2015-with-numbers/?print=pdf>, 2019-09-28.

也不愿到私营部门工作，就业市场的二元化结构并未根本改变。当前，公共部门雇员中，除卡塔尔外^①，其他国家的本土化率都达到70%以上，阿曼和沙特达到90%以上。^②而私营部门仍以外籍劳工为主，巴林的本国人占比最高，也仅有19.3%，其他国家都在10%左右。^③当前，海合会国家的失业问题十分严重。2017年，除了卡塔尔和巴林外，海合会国家本国青年的失业率均在10%以上，沙特甚至达到48.7%。^④总体上，海合会国家并未完成劳动力本土化的既定目标。高失业率已成为威胁海合会国家政治稳定和经济发展的关键因素。

那么，为何海合会国家的本土化战略效果不彰？本土化政策本身存在一定缺陷。首先，非法移民问题长期存在，在一定程度上抵消了海湾国家的配额政策。相较于通过正规移民代理机构办理移民事宜，非法移民成本低廉，故而吸引了大量无法负担昂贵移民费用的劳工。例如，印度人通过正式的移民代理机构到达海湾国家需要2000美元^⑤，而非法移民的成本只有1/4。海湾国家的本土化政策拉高了移民的成本，进一步刺激了非法移民活动。如今，印度在海湾国家的劳工中有20%~30%为非法移民。^⑥非法移民在很大程度上抵消了海湾国家对外籍劳工的限制。其次，本土化政策催生了大量“影子公司”和“影子员工”。海湾国家大都对外籍劳工实行监护制度，无论合法还是非法劳工都须有监护人。这在海湾国家催生了一大批空壳公司，它们并不从事具体的经济活动，而是通过成为名义上的监护人获利。“影子公司”涉足买卖工作签证名额，为外籍劳工尤其是非法移民在海湾国家的居留提供了便利。此外，海湾国家要求私营企业必须雇佣一定比例的本国人，

① 2015年，卡塔尔公共部门和私营部门中，外籍劳工分别占64%和99%。Françoise De Bel - Air, *Demography, Migration, and Labour Market in Qatar*, Gulf Research Center, 2017, p. 8.

② 海湾国家在就业问题上也并未完全一致。沙特和阿曼人口较多，公共部门吸纳能力有限，就业压力大；相反，阿联酋、科威特、卡塔尔人口少，通过扩大公共机构规模，增加就业岗位，在一定程度上缓解了就业压力。Arab Gulf States: *An Assessment of Nationalisation Policies*, Gulf Research Center, 2014, p. 7.

③ Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds., op. cit., p. 41; GLMM, *Arab Gulf States: An Assessment of Nationalisation Policies*, Gulf Research Center, 2014, p. 4.

④ *Share of Unemployed Youth in the Gulf Cooperation Council in 2017*, <https://www.statista.com/statistics/688544/gcc-share-of-unemployed-youth>, 2019-10-09.

⑤ Prakash C. Jain, Ginu Zacharia Oommen eds., op. cit., p. 26.

⑥ Philippe Fargues, Françoise De Bel - Air, Nasra M. Shah, *Addressing Irregular Migration in the Gulf States*, Gulf Research Center, 2015, p. 3.

但一些本国人不能胜任相关工作，又无法辞退，成为“影子员工”，客观上增加了企业的成本。

表 2 2013 年海合会国家外籍劳工在私营部门中占比（单位：%）

	巴林	沙特	科威特	阿曼	卡塔尔	阿联酋
外籍劳工占比	81.3	88.6	97.5	93.8	99.4	98.8

资料来源：Usamah F. Alfarhan ed. , *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries* , Gulf Research Center , 2018 , p. 250.

更为重要的是，海湾国家的本土化政策并未完全触及劳动就业的结构性问题。海湾国家并不缺乏就业机会，每年有大量新增的就业岗位。但问题在于，相较于外籍劳工而言，海湾民众在就业市场的竞争力相对较弱。海湾国家的“食利”属性和丰厚的社会福利客观上限制了民众在私营部门的就业意愿。本土化政策虽然在一定程度上抑制了人口和就业结构的失衡状况，但没有从根本上解决上述问题，反而使之进一步加剧。对外籍劳工的限制使外籍劳工的竞争更趋激烈，劳动力成本反而下降。而海湾国家对本国劳动力的高额补贴以及其他保护政策使本国劳动力成本上升，并进一步拉大了两者的成本，降低了本国劳动力和企业的竞争力。此外，海湾国家的福利制度客观上限制了本国劳动力进入私营部门就业。例如，沙特政府规定，本国人在私营部门的月最低工资标准为 3 000 里亚尔（约合 800 美元），而政府每月给予失业青年的补贴达到 2 000 里亚尔（约合 534 美元）。^①

除了经济因素外，独特的社会与文化也使本土化政策大打折扣。近年来，海湾民众的就业观念业已发生一定转变，一些人开始接受如护工、园丁和司机等体力工作，^② 但这仍然不是主流。对于当地人而言，在私营部门工作不仅经济收益差，而且意味着社会地位低下。海湾阿拉伯的部落文化崇尚平等与自由，在一些本地人看来，从事服务行业的人意味着低人一等，直接影响其社会地位。事实上，海湾当地人也不愿意雇佣本国人从事体力劳动。据统计，巴林只有 10% 的人表示愿意聘用本国人就职于家政。^③ 此外，在海

① Françoise De Bel - Air , *Demography , Migration and Labour Market in Saudi Arabia* , Gulf Research Center , 2018 , p. 5.

② Nasra M. Shah , *Restrictive Labour Immigration Policies in the Oil - rich Gulf: Effectiveness and Implications for Sending Asian Countries* , United Nations Secretariat , 2006 , p. 12.

③ Ibid.

湾国家，女性就业尤其是在私营部门就业受到传统社会文化上的限制，失业率居高不下。沙特本国的女性失业率达到 31.7%^①，阿曼更是高达 63%。^② 这种特定的就业文化在经过海湾国家独特的社会福利制度的改造后，已超出单纯的经济范畴，成为影响海湾国家经济发展与社会转型的长时段变量与深层症结。

海湾国家外籍劳工问题的悖论

海湾国家由外籍劳工引发的人口失衡、就业问题不仅是社会经济问题，而且也成为这些国家未来发展必须面对的严峻挑战，特别是在世界原油市场供求关系发生变化、原油价格持续走低，世界经济疲软的大环境下，这一问题将进一步凸显。尽管这些国家近 20 年来试图通过本土化改革扭转这一趋势，但诸如私营企业“配额制”、沙特实行的“分级制度”，以及扩大公共部门的就业等主要举措都属于中短期的政策选项，不仅未真正触及海湾国家移民问题的深层结构，而且在短期之内的效果也不尽如人意。

从宏观视角看，之所以出现如此现象，在于海湾国家的外籍劳工问题存在内在悖论。一方面，海湾国家属于“地租型国家”^③，其政治合法性既来自阿拉伯部落和宗教政治文化，更源于海湾地区无与伦比的社会福利制度。换言之，海湾国家政治合法性在某种意义上就是建构在“地租经济”基础上的福利社会。但另一方面，海湾国家的经济主要以碳氢能源为主，在很大程度上基于数代外籍劳工的辛勤劳作。在这种意义上，正是外籍劳工构筑起海湾国家的福利社会。近年来，一些海湾国家将国内的就业问题归咎于外籍劳工，将后者置于本地人的对立面，认为他们对于海湾国家造成严重威胁。^④ 按此逻辑，海湾国家的本土化改革本质上就是减少外籍劳工，迅速地实现本土化。

① “Saudi Arabia’s Unemployment Rate Drops to 12.5%”, <http://www.arabnews.com/node/1505976/saudi-arabia>, 2019-09-08.

② Françoise De Bel - Air, op. cit., p. 6.

③ “地租型国家”也译为“食利国家”，列宁最早使用此词形容帝国主义国家通过资本输出，掠夺其他国家。20 世纪 70 年代，美国的中东裔学者马赫达维最早提出“地租型国家”的概念，主要指将本国资源让渡给外部力量，以获取大量“租金”的国家。这些国家以高福利、低税收和较低的政治参与为特征。

④ Philippe Fargues and Nasra M. Shah, *Migration to the Gulf. Policies in Sending and Receiving Countries*, Gulf Research Center, 2018. p. 120.

但是,本土民众在规模、能力和意愿上又都无法填补外籍劳工留下的空白。因此,从结构上看,本土化改革与高福利社会存在本质矛盾。这是海湾国家改革的根本性问题,也是制约这些国家发展的关键因素。

经过数十年劳工的本土化改革,当前海湾国家的人口结构以及对于外籍劳工的依赖并没有根本性变化,仍然是由本国居民与外籍劳工构成的二元化社会,外籍劳工也呈现出以南亚尤其是印度劳工为主体的多元化的特征。根据海湾国家公布的数据,至2018年,海湾六国的总人口约为5600万人,其中本国人口约2695万、外籍人口2912万,两者分别占总人口比重的48.1%和51.9%。从国别来看,4个国家的外籍人口比重高于本国人口。卡塔尔和阿曼的外籍人口占比最高,达到87%;沙特外籍人口占比最低,为37.8%,但外籍人口规模仍很庞大,达到1265万人。^①从移民的来源地看,外籍移民呈现多元化的特征,但南亚尤其是印度移民占据多数。2012~2016年,印度移民占海湾国家移民的比重高达24.8%,占海湾国家总人口的12.8%。^②此外,外籍劳工大都为青壮年劳动力,主要在建筑、服务业和石油部门等私营部门就业。然而,在海湾国家的企业和金融行业管理层和高级技术人员中,南亚移民在数量上最多。

海湾国家外籍劳工的工作与生活境遇未能得到根本改善,其中最突出的问题莫过于卡法拉制度(Kafala),即监护制度。监护是阿拉伯世界的社会文化传统,指对于陌生人或弱者给予监护、担保。比如,阿拉伯部落中给予过境的非部落民以食宿和保护,沙里亚法也规定对于非穆斯林实施监护制度,成年人对于儿童、男性对于女性也有监护的义务,奥斯曼帝国曾对其港口的外国人实施监护制度。监护人(Kafeel)或担保人具有被监护人的法律保护权和管辖权。阿拉伯地区现代的监护制度源于20世纪50年代的黎巴嫩,此后随着中东石油经济的发展,监护制度成为海湾国家管理外籍劳工最重要的制度架构。^③

海湾国家的监护制度主要针对的是亚洲和非洲的蓝领工人,其目的在于:

① Gulf Research Center, "Total Population and Percentage of Nationals and Non-nationals in GCC", <https://gulfmigration.org/gcc-total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-national-statistics-2017-2018-with-numbers>, 2019-10-09.

② Mehdi Chowdhury, S. IrudayaRajan eds, *South Asian Migration in the Gulf: Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 22.

③ 除了黎巴嫩和海湾君主国外,约旦也对外来移民实施监护制度。

加强对外籍人口的控制；保持本国居民的垄断性权利。在这一制度下，外籍劳工所有的权益都依赖监护人。^① 这便造成外籍劳工对于监护人具有了经济、政治乃至人身的依附，他们的权益得不到保障。海湾国家形成了壁垒方面的等级体系。本土居民地位最高，欧美和阿拉伯移民次之，南亚和东南亚移民地位最低。在绝大多数海湾国家，外籍劳工无长期居留权，不能更随意换监护人和雇主，无法自由迁徙，护照被监护人扣押。同时，外籍劳工待遇低下，^② 欠薪、工作和生活环境恶劣，甚至虐待等事件层出不穷。近年来，尽管巴林和科威特等国开始改革监护制度，如允许外籍劳工更换雇主和职业，但距离真正实行仍然很遥远。外籍劳工尤其是南亚劳工普遍低下的经济社会地位也引起了一些国际组织，如国际劳工组织、劳动力输出国的批评，影响了海湾国家的形象。

海湾国家的本土化改革未能破解移民问题的结构性矛盾。受当前国际和地区形势变化的影响，海湾国家未来将面临更大挑战。据世界银行统计，2012年以来，世界经济增长率徘徊在2%左右，预计2020年和2021年世界经济增速分别为2.7%和2.8%。^③ 受到世界经济大环境的影响，以及页岩气开发等因素的影响，原油价格一直处于低位。2015年原油价格由96.29美元每桶跌至49.49美元，近几年也没有超过每桶70美元，这是2009年以来原油价格的最低水平。^④ 尽管影响原油价格的因素很多，但是从供需关系上看，原油价格在中长期不大可能出现大涨。根据石油输出国组织的预测，世界石油的需求由2016年的每天9540万桶将增长至2040年的1.111亿桶，涨幅约16.5%，同期世界石油供应涨幅为10%。^⑤ 与此同时，海湾地区是世界范围内人口增长率最高的地区之一，人口高增长率可能长期维持。据黎巴嫩学者阿布亚德（Abdulrazak Abyad）估计，2025年海湾地区的人口将达到5700万，到2050年将在此基础上再增加1400万，增长率高达24%，其中以青壮年占

① 监护人可以是海湾国家的国民，也可以是企业等其他实体。

② 南亚和东南亚移民的薪资水平要远低于欧美移民和阿拉伯国家的移民。See Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan eds, *South Asian Migration in the Gulf: Causes and Consequences*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 25.

③ The World Bank, *Global Economic Prospects: Heightened Tensions, Subdued Investment*, Washington D C, 2019, pp. 3, 5.

④ “Average Annual OPEC Crude Oil Price from 1960 to 2019”, Statista, <https://www.statista.com/statistics/262858/change-in-opec-crude-oil-prices-since-1960>, 2019-10-09.

⑤ OPEC, *World Oil Outlook 2040*, Vienna, 2017, pp. 109-110, 186.

半数以上。^①

经济增速放缓与人口膨胀势必带来严重的社会经济问题，这对海湾国家现存制度也会产生威胁。青年失业问题是阿拉伯国家面临的共同问题。2010年末以来，阿拉伯共和制国家的政治动荡同样外溢到海湾君主国。这些国家的青年人走上街头，要求增加就业，改善社会福利。与其他阿拉伯国家不同，海湾产油国通过增加社会福利、扩大公共部门的就业暂时缓解了这一问题。^②但从长期来看，这些问题会日趋严重。事实上，近年来，海湾国家对此日益重视，由此增加本土青年人的就业率，降低对于外籍劳工的依赖，几乎成为海湾各国制定中长期愿景，实现经济多元化和可持续发展的重要目标之一。

如何在保持原有社会福利和社会政治稳定与增加本土就业水平之间寻求平衡，是破解海湾国家移民问题的关键之一。但这并非政府的一纸限令便可一蹴而就，而是需要提升本国人的就业竞争力和就业意愿，转变就业观念，客观评价和认知外籍劳工的作用，^③以市场而非行政手段解决青年人的就业问题。当前，一些海湾国家已开始启动所谓的“第二代劳动力本土化政策”。^④与以限额制度和经济补贴等行政手段扩大本土就业的第一代劳动力本土化政策不同，第二代政策更多强调的是以市场力量吸引更多的本土青年人就业。其内容包括：改善外籍劳工的薪资待遇，降低本土与外籍劳动力的差距，进而增加本土劳动力的竞争力；改革监护制度，赋予外籍劳工以自由选择雇主和职业的权利等。巴林和阿曼等国已开始推行这些政策，但能否真正产生效果依然需要静观。

结 语

人力资源是影响经济发展的关键因素。海湾地区发现石油资源后，由于人口稀缺，缺乏石油工业所需的工程技术人员和熟练工人，因此需要引进大

① Abdulrazak Abyad, "Demographic Changes in the GCC Countries: Reflection and Future Projection", *Middle East Journal of Age and Ageing*, Volume 6, Issue 5, 2018, p. 20.

② [美国] F. 格里高利·高斯三世 《中东研究缘何错失阿拉伯之春》，载《国外理论动态》2012年第7期，第86页。

③ 事实上，除了沙特和阿曼外，其他海湾国家本国人口规模小，不可能完全替代外籍劳工。海湾国家本国替代的事实上以私营企业的管理层和技术人员为主。

④ Gulf Research Center, *Arab Gulf States: An Assessment of Nationalisation Policies*, 2014, p. 7.

量外籍劳工来应对石油经济发展中劳动力短缺问题。这便锻铸了当代移民史上绝无仅有的历史图景。数以千万计的亚洲人、阿拉伯人、非洲人和欧美人等到达海湾地区寻求发展，奠定了海湾地区开发和社会经济腾飞的基础。外籍劳工构成了海湾国家人口的主体，卡塔尔、阿联酋等国的外籍人口甚至达到80%以上。大量外籍劳工在推动海湾国家石油经济大发展的同时，也提升了彼此间互动性文化交流的水平，改善了劳动力输出国的经济状况，并成为促进海湾国家与劳工输出国关系的纽带。

但是，绝大多数外籍劳工不仅无法获得海湾国家的公民地位，而且也无法长期居留，并可能遭受着各种不平等的待遇和限制。与此相反，海湾本土居民则在很大程度上享受着石油经济和外来移民用勤劳与血汗创造的红利。由此在双方之间凸显了畸形的反差，诱发了各种社会矛盾和冲突。从长远来看，海湾国家持续多年的原有用工模式难以维系。实际上，海湾国家业已清醒意识到问题的严重性，因此不断推出以本土化为核心内容的一系列渐趋理性、易于外籍劳工所能承受的变革性探索。然而，海湾国家的本土化政策存在“二律背反”的结构性矛盾。海湾国家对劳工的需求是刚性的，而各国能够提供的劳动力却是有限且具不确定性，即使各国政府不断对本土劳动力给予种种优惠，对外籍劳工施以种种限制。根据经济学有关市场供求关系的理论，这种状况注定了海湾国家在未来相当长的时期内仍无法阻断大量外籍劳工的流入。因此，海湾国家需遵循经济规律和本国的具体国情，妥善处理经济发展和社会稳定同外来移民和劳工问题两者之间的协调与平衡关系。

对于海湾国家而言，通过劳工的本土化，进而提升本国居民的就业水平不仅关涉这些国家的经济可持续发展，而且也深刻影响政治与社会稳定。近年来，一些海湾国家已开始转变劳工本土化的思路，提出了所谓的“第二代劳动力本土化政策”，即由以往的单纯通过行政手段进行外籍劳工的配额制度和对于本国劳工的补贴制度，转向以市场作为导向，通过放松对于外籍劳工的人身限制，提升外籍劳工的待遇，进而拉低外籍与本国劳工薪资差距，增强本国劳工的竞争力。但是，由于长期以来“地租型经济”和“福利社会”的历史惯性，以及海湾本国就业文化的影响，海湾国家的第二代劳动力本土化改革仍然面临着重重考验。

Non – national Immigration Issues and Implementation of Labor Localization in the Gulf States

Wang Fang & Yan Wei

Abstract: Since the 1970s , the oil boom and population shortage in the Gulf states have led to a sharp increase in the demand for non – national workers in various countries , which has largely experienced the evolution from “Arabization” to “South Asianization” . However , the chain effect of massive non – national labor influx is the rising unemployment rate in the Gulf states , and the traditional mainstream culture and social order are impacted and challenged. Since the 1980s , especially in recent years , the Gulf states have tried to achieve “labor localization” by enforcing such measures as the local labor quota system and increasing salary subsidies in enterprises , as well as restricting the proportion of non – national workers and increasing labor costs , so as to alleviate employment pressure , promote economic growth , and maintain social stability. Nevertheless , according to the theory of economics , the law of employment is mainly restricted by the relationship between supply and demand of the market , and the quality of workforce and their demands are also playing a role. Therefore , the implementation of labor localization in the Gulf states has had limited success and not really touched the deep – seated crux of the immigration problem. In fact , for the Gulf states , immigration and labor issues are largely a systematic project involving multiple changes , especially in the case of lower oil prices and the expansion of the Gulf population , which will test the Gulf government’ s governance capabilities and monitoring wisdom for a long time.

Key Words: Immigration; Non – national Labor; The Gulf States; Localization; South Asia

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)