

云南沿边地区外籍务工人员的在地化治理实践

李静怡

云南师范大学法学与社会学学院，云南昆明，650228；

摘要：在中国-东盟区域合作深化背景下，云南沿边地区成为吸纳周边国家劳动力的重要枢纽。本文以协同治理理论为框架，探究该区域外籍务工人员治理的实践逻辑、困境及优化路径。研究发现，当前治理已形成多元主体参与、多层次政策探索的协同雏形，但在主体协同、规则协同与服务融合层面仍存结构、功能及文化困境。经瑞丽、河口、勐腊等典型区域调研与政策分析，发现困境源于主体权责模糊、规则碎片化及文化适配不足。据此，本文提出“主体协同、规则供给、服务融合”治理框架：强化政企社协同构建共治网络，推进国家立法与双边合作完善规则体系，升级数字服务与“法律+技能”培训促进服务人本化，为边疆治理现代化提供实践支撑。

关键词：边疆治理；外籍务工人员；协同治理；在地化

DOI：10.64216/3080-1486.25.10.090

党的二十大报告明确提出“加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边”的战略部署，党的二十届四中全会进一步强调，要坚持统筹发展和安全，推进国家安全体系和能力现代化、建设更高水平平安中国，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚强保障。随着中国—东盟自由贸易区的深化及“一带一路”倡议的推进，云南省凭借其独特的区位优势，已成为吸纳周边国家劳动力的重要枢纽。这不仅重塑了云南沿边地区的经济社会结构，更对传统边疆治理模式的适应性与有效性提出了挑战。

既有研究围绕外籍务工群体展开多维探讨：类型划分方面，鲁刚、陈德顺等学者从入境目的、合法性等视角形成多元分类标准，何跃、王跃平等学者则概括出该群体双向对流、流动性强、结构复杂等特征；影响研究层面，学界普遍认可该群体对缓解边境地区劳动力紧缺问题的积极价值，同时也重点关注到社会治安风险、“三非”人员管控难题、跨境婚姻纠纷等衍生性治理挑战；治理路径方面，学者们分别从出入境管理制度完善、微区域合作模式创新、产教融合机制构建、治理能力现代化提升、靶向治理理念实践提升等角度提出了治理方案。

现有治理方案多偏向宏观层面或单一治理维度，既未聚焦该群体流动性特征与边境地区劳动力市场依赖性的内在关联，也缺乏“管控-服务-赋能”一体化的在地化适配机制，难以破解保障劳务供给与防范治理风险的矛盾。基于此，本文以云南沿边地区为研究场域，聚焦外籍务工人员在地化治理的现实困境与症结，通过实证调研分析该群体流动性与边境地区劳动力市场依赖

性的内在张力，探索适配地方经济社会与民族文化语境的在地化治理框架，为边疆地区兴边富民、稳边固边实践提供参考。

1 云南沿边地区外籍务工人员的规模、分布与流动特征

云南省作为我国面向南亚、东南亚的辐射中心，其4060公里的边境线与缅甸、老挝、越南三国接壤，形成了独特的地缘、人缘、文缘、亲缘优势^[1]。近年来，随着“一带一路”倡议的推进和区域经济一体化的加深，大量来自邻国的外籍务工人员涌入云南。这在缓解本地“用工荒”、促进经济发展的同时，也对边疆社会治理带来了挑战。

1.1 规模体量与空间分布

云南沿边地区外籍务工人员的流入规模持续扩大，已成为不容忽视的社会现象。从口岸出入境数据来看，2024年云南边检总站累计查验出入境人员2476.65万人次^[2]，其中瑞丽、河口、磨憨三大口岸是外籍务工人员的主要集散地。德宏州瑞丽市作为中缅边境最大的陆路口岸，长期在此务工的缅籍人员约6万人，流动人员叠加下高峰期每日在瑞籍人员可达10万人，2023年该市共办理《境外边民入境务工登记证》21万本^[3]；红河州河口县2024年6月备案聘用单位达2941家，务工人数达14942人次^[4]；西双版纳州勐腊县截至2024年10月累计派遣外籍务工人员13082人次^[5]，这表明外籍务工人员在云南边境地区的庞大体量。空间分布上，外籍务工人员呈现沿口岸集聚的特征：缅籍人员主要集中

在德宏州，越南籍务工人员多见于红河州河口县，老挝籍人员则主要通过西双版纳州磨憨口岸入境并集聚于勐腊县等边境县域，这一分布格局与边境地区的产业布局及地缘亲缘关系紧密相关。

1.2 人员构成与行业嵌入

流入云南的外籍务工人员以低技能青壮年为主，主要集中于劳动密集型产业，其行业嵌入呈现结构性特征：农业领域中，德宏、临沧等地甘蔗、茶叶、香蕉、橡胶等经济作物种植采收季的季节性用工需求旺盛，外籍务工人员多以“季节性帮工”或“换工”形式填补本地农村劳动力外流缺口，这些劳动力已成为云南沿边部分特色农业产业正常运转的支撑；制造业领域则集中于瑞丽、磨憨等边境经济合作区及沿边产业园，外籍务工人员主要参与木材、珠宝、电子产品、服装鞋帽等加工制造工作，据估算瑞丽工业产业缅籍工人占比超70%^[6]，低价充足的外籍劳动力是企业入驻边境园区的核心吸引力；服务业与商贸物流业方面，口岸城镇的餐饮、家政、酒店服务、物流搬运、城市环卫等岗位聚集了大量外籍务工人员，瑞丽市服务业“小工”岗位多优先聘用缅籍人员，其用工成本显著低于本地劳，外籍务工人员薪资通常为本地同等岗位的50%—70%，成为企业降本的重要途径^[7]。上述行业嵌入模式呈现双重劳动力市场的结构分层：本地劳动力更倾向流入薪酬福利更优的主要市场，外籍务工人员则填补了劳动强度大、技能要求低的次级市场空缺。

1.3 流动模式与社会依赖

外籍务工人员的高度流动性是其核心特征，这一现象源于“推一拉”双重因素的共同作用：“推力”主要来自母国，邻国政治动荡与相对滞后的经济发展，构成劳动力大量外流的根本动因，例如缅北地区的武装冲突不仅直接导致大量边民涌入中国避难，更破坏了当地经济生态，迫使更多民众外出谋生；“拉力”则聚焦中国边境地区，一方面是经济驱动，云南地区相对更高的收入水平形成直接吸引力，调研显示外籍劳工在此的月均收入显著高于其本国收入，另一方面是文化便利，中缅、中老、中越边境的跨境民族共享语言习俗，加之长期形成的亲缘与族缘社会网络，大幅降低了跨境流动的门槛与成本。在这一高流动性背景下，云南沿边地区外籍劳动力形成了深刻的社会经济依赖：一方面，本地人口外流与老龄化加剧了“用工荒”，外籍劳工成为劳动力供给的补充；另一方面，资本的逐利性促使企业更偏好成

本更低的外籍劳工，据调研，雇佣一名中国籍工人每月需比越南籍工人多支出数百元。这种依赖性在疫情期间表现得尤为突出，缅籍劳工大量返乡导致瑞丽等地企业“用工荒”问题凸显，部分企业被迫停工停产，工业产值大幅下滑，暴露了外籍务工人员流动性与地方经济社会依赖性之间的内在张力。

2 云南沿边地区外籍务工人员在本地化治理的多元探索

面对大规模、常态化的跨境人口流动，以及国家层面相关法律法规在边境地区适用性的局限，云南沿边各地政府秉持实事求是的原则，积极发挥地方能动性，在国家法律框架下进行了一系列先行先试的探索与创新，逐步形成了以“主体协同、规则创新、服务建构”为核心的在地化治理实践体系。

2.1 主体协同的机制构建

云南沿边地区的外籍务工人员治理实践突破单一政府部门管理模式，呈现多主体协同特征，核心举措是以“一站式服务中心”为平台，整合多元治理资源与主体。德宏州率先探索成立“外籍人员服务管理中心”，整合公安、人社、卫健、海关、翻译中介等多部门力量联合进驻，为外籍人员提供健康检查、务工登记、居留许可等一站式服务^[8]；随后，河口县与勐腊县相继跟进。河口县创新设立“一点两中心”，即外籍人员来华工作许可受理点、管理服务中心、就业服务中心，联动海关、边检、公安、人社、外办等部门提供集中化“一站式”服务，并配套“一企一辅警”管理模式，精准掌握外籍务工人员动态，实现对辖区企业与务工人员的动态管控及高效服务；勐腊县则构建“工会+多部门”协作联动机制，以县总工会为牵头单位，整合多方资源协同处置外籍员工劳动报酬纠纷，通过搭建调解平台，为外籍务工人员提供权益救济渠道。在此基础上，治理网络进一步向企业与社会组织延伸，形成“政—企—社”联动机制，例如瑞丽市通过政府购买服务等方式，联合云南民族大学国际职业教育瑞丽培训基地、市总工会等机构，为外籍务工人员开展岗前培训。这表明云南沿边地区外籍务工人员治理主体已从单一政府管控，逐步转向涵盖企业、社会组织、跨境民族社群在内的多元共治网络。

2.2 规则供给的在地创新

云南沿边各地先行先试，出台了系列具有在地适配性的地方性政策文件。地方政府规章制定方面，德宏州

于 2017 年率先颁布《德宏州外籍人员入境就业（务工）管理办法》，成为全国较早规范边民务工的地方性文件；此后，河口县、勐腊县相继出台《外籍人员服务管理办法（试行）》等配套文件，其中勐腊县《管理试点办法补充规定》明确用人单位需为不符合社保条件的务工人员购买商业保险，河口县相关办法则规范“团进团出”模式的服务流程与监管要求，凸显因地制宜的制度设计差异。试点政策探索层面，2024 年 4 月国务院正式批复同意瑞丽、河口、勐腊三地开展外籍人员入境务工试点，为地方制度创新提供了更大空间：河口县通过与越南老街省劳动部门合作，由双方人力资源公司组织化招募派遣，实行入境名单管理以实现快速通关；勐腊县同步推行组织化输入、派遣、管理模式，强化了外籍务工人员的源头管控^[9]。证件管理方面，针对外籍人员身份识别与管理难题，瑞丽市推出集身份证明、消费、交通等功能于一体的胞波卡，累计发放数万张，广泛应用于社区管理、公共服务等领域，极大便利了缅籍人员在地生活。此外，德宏州还针对跨境婚姻问题推出了通婚证，通过规范登记流程，保障跨境婚姻家庭权益。

2.3 服务管理的模式创新

为提升治理效能，云南沿边州市积极运用现代技术手段，构建了“网格化+数字化”的服务管理模式。在管理层面，瑞丽市将外籍人员纳入社区网格化管理，任命专门的社区网格员负责管理外籍人员，实现了管理的全覆盖和精细化。河口县、勐腊县也建立了类似的网格化管理机制，通过定期走访、信息采集，动态掌握外籍人员情况。在基层，各地还建立了“法治驿站”、“跨境纠纷快速响应机制”等。瑞丽的“法治驿站”每周提供至少两次法律咨询服务，而金平县的纠纷响应机制确保涉外纠纷在 24 小时内得到响应，调解成功率超过 90%。^[10]在技术赋能层面，数字化转型成为创新亮点。河口县自主研发并启用了云南省首个“外籍人员入境务工备案管理系统”，实现了跨境务工备案从现场审核到无纸化全程网办，审批时长由 1 天缩短至 30 分钟^[11]。国家移民管理局于 2025 年 11 月推行外国人入境卡网上填报，在西双版纳等口岸迅速落地，通关效率显著提升。同时，各地还通过发放双语温馨提示卡、普法手册，并开通多语种服务热线，破除语言障碍，提升服务体验。

3 云南沿边地区外籍务工人员在地化治理的内在困境

尽管云南沿边州市在主体协同、规则供给与服务管

理等方面形成了诸多创新，但受多重因素制约，在地化治理仍面临深层次、结构性的挑战。这些挑战与治理实践的核心环节相对应，集中呈现为主体协同的结构性壁垒、规则体系的功能性适配不足、服务管理的文化性融入不足三个方面。

3.1 主体协同的结构性困境

与“政—企—社”联动治理的理想模式相比，现实中的主体协同仍面临挑战：一是政府内部条块分割问题尚未完全破解。公安、人社、外事、卫健等部门虽已一站式中心实现物理集中，但职能交叉、权责边界模糊、数据标准不统一等问题依然存在，进而形成治理层面的信息壁垒。例如，人社部门登记的务工备案人数与公安部门掌握的外籍人员居留人数往往存在差异，难以形成支撑精准治理的数据底座；二是政企目标导向存在差异。政府的目标是维护边境社会稳定与国家安全，企业则以追求经济效益、控制运营成本为导向，这使得双方在用工规范执行、社会责任承担等方面难以完全达成共识。部分企业为降低用工成本、简化手续流程，存在雇佣非正规劳工的倾向；而政府在平衡用工保障与规范治理的压力下，执法实践有时会呈现弹性化特征，难以形成常态化监管态势；三是跨境联动机制仍需完善。中越、中缅之间已建立部分边境会晤机制，但多停留在宏观沟通层面，在劳工信息实时共享、跨境劳务纠纷协同处置、违法违规人员联合遣返等环节，尚未形成常态化、制度化的合作机制，这在一定程度上影响了治理效能的充分释放。

3.2 规则体系的功能性困境

云南沿边地区的外籍务工治理规则创新实践，因缺乏明确的上位法支撑，面临功能性困境：一是国家层面法律供给存在适配性不足的问题。我国现行《外国人在中国就业管理规定》主要针对外籍高端就业群体，其设定的就业许可条件与云南沿边地区大量低技能外籍务工人员的就业现实存在明显适配性缺口。相关顶层设计的针对性缺失，导致地方政府的先行先试探索缺乏明确法律授权，其合法性基础与执行权威性面临挑战；二是地方政策碎片化与效力层级偏低。云南沿边各州（市）出台的外籍务工管理办法多为地方政府规章或规范性文件，法律效力层级有限，且区域间标准不一。例如，德宏州瑞丽市推出的胞波卡，与红河州河口县、西双版纳州勐腊县的外籍务工登记凭证在有效期设定、适用行业范围等方面存在差异，形成区域间政策碎片化问题，

既增加了企业合规成本,也给跨区域务工管理带来不便;三是上下位法衔接存在适用冲突。云南沿边地区的地方性管理规定在与《劳动合同法》《社会保险法》等上位法衔接过程中,出现法律适用冲突。尤其在非正规务工外籍人员的工伤认定、劳动报酬追讨等权益保障问题上,法律适用存在争议,导致相关权益保障在司法实践中难以落地。

3.2 服务管理的文化性困境

云南沿边州市的一站式服务与数字化管理在实践中仍难以实现对外籍务工人员的全面覆盖,尤其在权益保障与文化融入层面仍存在短板:一是权益保障机制存在落地障碍。受身份合法性、流动性及参保政策限制等因素影响,大多数外籍务工人员未能被纳入当地社会保险体系。如若发生工伤或劳资纠纷,外籍务工人员因语言沟通障碍、劳动关系证明缺失、法律知识匮乏等,在维权过程中处于弱势地位,其合法权益难以得到保障;二是文化融入困难与社会隔阂问题突出。语言沟通构成外籍务工人员文化融入的障碍。尽管云南沿边地区跨境民族具备语言互通的天然便利,但这一优势难以覆盖外籍务工群体,多数务工人员因语言不通,其日常社会交往与公共服务获取均受到制约。同时,生活习惯、文化习俗的差异易引发邻里摩擦与社区矛盾,进一步加剧了群体间的心理隔阂与社会距离。从更深层次来看,外籍务工人员的社会网络呈现内聚型特征,多局限于同乡、同事等熟人圈,较少主动参与社区公共活动,对居住社区的归属感与认同感相对薄弱,进而形成事实上的社会隔阂。

4 云南沿边地区外籍务工人员在地化治理的优化路径

基于云南沿边州市的在地化治理现状、主体协同不足、规则体系适配性欠缺、服务管理人本化不足等问题及成因分析,立足国家兴边富民、稳边固边宏观战略要求,结合边疆民族文化特点与跨境治理现实,需构建主体协同制度化、规则体系法治化、服务管理人本化的优化框架摆脱治理困境。

4.1 主体协同的制度化路径

针对主体协同的结构性困境,可从强化内部统筹、压实外部责任、赋能社会参与三方面入手,构建多元共治的治理网络。其一,强化政府内部统筹,建议建立由地方党委牵头、省州县三级联动的沿边地区外籍人员服

务管理工作领导小组,统筹公安、人社、外事、商务、卫健、教育等多部门力量,通过定期召开联席会议打破部门壁垒,统一数据标准,破解跨部门治理难题,确保政策执行的一致性与高效性。其二,压实企业主体责任,明确“谁用工、谁管理、谁负责”的原则,要求企业为外籍员工办理务工登记、签订劳动合同、购买相应保险并开展岗前培训,同时将企业主体责任履行情况与沿边地区税收优惠、项目补贴、融资支持等政策享受资格直接挂钩。其三,赋能社会组织参与,通过政府购买服务、项目孵化等方式,培育并赋能服务于外籍人员的社会组织、商会、同乡会等非正式力量,鼓励其在语言翻译、法律援助、文化适应、心理疏导、纠纷调解等领域发挥其优势,将其纳入治理网络,弥补政府公共服务的供给不足。

4.2 规则体系的法治化重构

针对规则体系的功能性困境,需从国家、地方、双边三个层面协同发力,构建衔接顺畅、权威统一的法律政策体系。一是推动国家层面立法,建议在总结云南、广西等地试点经验基础上,加快研究制定专门针对边境地区低技能、季节性务工人员的法规,通过适当降低就业许可门槛、简化申请程序,明确其法律地位、基本权利与义务,为地方治理提供权威的法律依据,从根本上破解地方探索的合法性焦虑。^[12]二是健全地方配套细则,在国家统一立法框架下,授权云南等沿边省份制定更为细化的实施细则,重点探索设立针对短期、灵活用工人员的工伤保险、医疗保险专项险种破解社保参保难题,同时推广使用标准化多语种劳动合同范本,明确工资支付、工时休假、劳动保护等标准。三是深化双边合作机制,推动与缅甸、越南、老挝等国政府签署双边劳务合作协议,协议需涵盖劳务信息共享平台搭建、劳工职业资格互认、跨境劳务纠纷联合调解与仲裁、非法务工人员身份核实与遣返程序等内容,形成高效执法合作。

4.3 服务管理的人本化转向

针对服务管理的文化性困境,应坚持以人为本,通过技术升级与模式创新,提供更为精准化、人性化的公共服务。首先,升级数字化服务平台,在省级层面整合现有系统资源,构建一体化“云南省跨境劳务人员综合服务管理平台”,通过统一数据标准、打通部门信息壁垒实现一网通办;同时开发面向外籍务工人员的多语种移动应用,集成政策发布、招聘信息、办事指南、在线翻译、法律求助等功能,并配套设立线下服务站开展数

字扫盲,助力其跨越数字鸿沟。其次,建立“法律+技能”双轨培训体系,整合人社、司法、教育等部门及社会组织资源,搭建常态化培训机制:一方面开展普法教育,重点讲解我国劳动法律制度、治安管理规定、权益保护途径等内容,提升外籍务工人员的法律意识与维权能力;另一方面结合地方产业发展需求,开展热带水果种植、电商直播、酒店服务等具有针对性职业的技能培训,提升其就业竞争力与收入水平。再者,营造社区融合环境,在社区层面设立“胞波之家”等多功能活动中心,为当地居民提供文化交流、休闲娱乐、互助服务的共享空间;在处理邻里纠纷、劳资争议时,可引入社区长老、侨领、劳工代表等非正式力量参与调解,探索国家法与习惯法相结合的柔性治理模式,推动外籍务工人员深度融入地方社会,构建跨境和谐共处的社区生态。

5 结语

本研究提出的“主体协同—规则供给—服务融合”治理框架,旨在通过多元主体参与、完善各级制度、提升服务人性化水平破解治理矛盾,既是对边境治理实际需求的回应,也为协同治理理论在边疆地区的应用提供了具体案例。未来相关研究可结合边境产业发展与人口流动新变化,持续关注治理模式的适应性调整,加强跨境劳务合作领域的跨境治理研究,通过长期跟踪调查检验完善治理思路,为边疆地区实现兴边富民、稳边固边目标提供更具实践意义的参考。

参考文献

- [1] 尤伟琼,董向芸. 周边国家命运共同体建设背景下中缅边境跨境人口流动治理研究[J]. 思想战线, 2020, 46(05): 87-94.
- [2] 新华网. 2024 年云南边检总站服务保障超 2400 万名旅客顺畅通关[EB/OL]. (2025-01-03) [2025-01-11]. <http://www.yn.news.cn/20250103/182cf5b28db74288bf9ed8a61a18a70c/c.html>.
- [3] 佚名. 云南外籍务工人员深度调查: 35 万人的“国际红利”大有作为[EB/OL]. 新浪看点, (2024-08-14) [2025-01-07]. https://k.sina.com.cn/article_7711403183_1cba2acaf0010195g4.html. 18.
- [4] 云南省司法厅. 红河州河口县探索跨境劳务用工“团进团出”服务管理新模式破解企业“用工难”[EB/OL]. (2025-02-07) [2025-04-11]. https://sft.yn.gov.cn/yfzs/pages_5_7015.aspx.
- [5] 勐腊县人力资源和社会保障局. 勐腊县外籍人员入境务工管理服务中心正式启用[EB/OL]. (2024-10-14) [2025-01-11]. https://www.ynml.gov.cn/rsj/19486.news.detail.dhtml?news_id=1499085.
- [6] 杨啸,汪玉梅. 流动性与依赖性: 中缅边境缅籍劳工入境和地方经济社会发展关系讨论[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 42(06): 46-55.
- [7] 王越平,杨天. 差异性嵌入: 中国西南边境地区外籍务工人员的空间特征研究[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 42(03): 78-83.
- [8] 刘璐. 治理在地化: 德宏州外籍人员跨境务工的规制与实践研究[D]. 云南大学, 2023.
- [9] 勐腊先锋. 勐腊县: 国门织网联中外边民乐业在家乡[EB/OL]. 微信公众号, (2025-09-08) [2025-10-11].
- [10] 云南省司法厅. 云南勐拉司法所: 边境线上的法治守护者[EB/OL]. 新华网, (2025-11-12) [2025-12-1]. <http://www.yn.xinhua.org/20251112/bafced35051c4cfba276b37a851bafcc/c.html>.
- [11] 河口瑶族自治县人民政府. 河口县实施跨境务工备案全程网办服务效能持续提升[EB/OL]. (2023-11-24) [2025-12-1]. <https://www.hhkhk.gov.cn/info/3061/303171.htm>.
- [12] 李蓉. 边疆治理视角下中越跨境劳务合作研究——以广西试点工作为例[J]. 广西社会科学, 2025(02): 50-55.

作者简介: 李静怡(1986.06-), 女, 彝族, 云南昆明人, 博士, 云南师范大学法学与社会学学院, 讲师, 研究方向: 边疆法治。
基金项目: 2024 年云南省教育厅项目“跨境流动人口在地化治理的云南实践”(项目编号: 2024J0110)。