

Research on the Status and Problems of China's Foreign Cooperation of Labor Service Under the Belt and Road Initiative

ZHANG Zujie^{1, a}, SHI Meixia^{2, b*}

¹ School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beixiaguan Street, Haidian District, Beijing, China

² School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beixiaguan Street, Haidian District, Beijing, China

^a18113027@bjtu.edu.cn

^{b*}mxshi@bjtu.edu.cn

Abstract

The number of workers dispatched by China has been increasing. As of October 2019, there were approximately 1.012 million workers sent overseas, and the dispatched workers totaled 9.007 million. The majority of them are in Asia and Africa, whose proportions in 2018 were 70.04% and 20.17%, respectively. They are mainly in low-quality employment. At the end of 2017, the proportion of laborers in the construction, manufacturing and transportation industries reached 73.4%. However, many of them earn a high salary. In countries and regions with a large number of laborers, such as Singapore, Algeria, and Indonesia, the actual annual per capita income of laborers exceeds 90,000 yuan. However, the management system of China's foreign cooperation business of labor service is imperfect, there are still many illegal intermediary agencies, and the protection of overseas labor rights and interests is still mainly through consular protection. Therefore, the paper proposes that a special institution should be established to manage the foreign cooperation business of labor service. Improve the legislation related to foreign cooperation of labor service, and establish and improve a mechanism for resolving labor disputes through legal channels.

Keywords: foreign cooperation of labor service, labor, overseas labors' rights

“一带一路”倡议下中国对外劳务合作现状与问题研究

张祖杰^{1, a} 石美遐^{2, b*}

¹ 北京交通大学经济管理学院, 北下关街道, 海淀区, 北京, 中国

² 北京交通大学经济管理学院, 北下关街道, 海淀区, 北京, 中国

^a18113027@bjtu.edu.cn

^{b*}mxshi@bjtu.edu.cn

摘要

我国对外劳务合作业务输出的劳务人员数量不断增加,截至2019年10月,中国约有101.2万名派遣劳务人员在境外工作,累计外派劳务人员达990.7万人。我国对外派遣的劳务人员主要分布在亚洲与非洲地区,2018年比例分别为70.04%、20.17%。劳务人员的就业层次较低,2017年年末在建筑业、制造业与交通运输业的劳务人员的比例为73.4%。但收入水平很高,在新加坡、阿尔及利亚、印度尼西亚等劳务人员比较多的国家和地区,劳务人员人均实际年收入超过9万元。但是我国对外劳务合作业务的管理体制不完善,仍存在很多无经营资质的中介机构,而且海外劳工权益的维护仍然以领事保护为主。因此,本文建议建立专门的对外劳务合作管理机构,完善对外劳务合作的相关立法,建立并完善运用法律途径解决劳务纠纷的机制。

关键词: 对外劳务合作, 劳务人员, 海外劳工权益

表 1 我国对外劳务合作业务年末在外人数

年份	1984	1985	1986	1987	1988
人数	4.95	5.55	4.64	6.32	6.98
年份	1989	1990	1991	1992	1993
人数	6.71	5.79	8.98	13.1	16.51
年份	1994	1995	1996	1997	1998
人数	22.26	26.43	28.54	33.33	35.19
年份	1999	2000	2001	2002	2003
人数	38.18	42.49	47.47	48.89	52.37
年份	2004	2005	2006	2007	2008
人数	53.41	56.35	67.38	74.11	73.87
年份	2009	2010	2011	2012	2013
人数	77.71	84.66	81.24	85.02	85.31
年份	2014	2015	2016	2017	2018
人数	100.58	102.66	96.89	97.88	99.7

数据来源：国家统计局官网。注：单位为万人。

1.引言

随着经济全球化与区域经济一体化的不断发展，世界各国间的经济贸易合作日益密切。越来越多的中国企业和其他国家和地区投资、承包工程并开展国际劳务合作。2013年“一带一路”倡议提出以来，已有150多个国家和地区与中国签署合作文件，中国对外劳务合作业务迎来新的发展空间。截至2019年10月，中国约有101.2万名派遣劳务人员在境外工作，累计外派劳务人员达990.7万人。

虽然中国对外劳务合作业务取得了很好的成绩，但在发展过程中也存在很多问题。近些年有很多关于我国对外劳务输出方面的研究，很多文献把我国对外劳务输出人员与其它国家进行比较。基本上认为我国对外劳务输出的规模与菲律宾、印度相比小很多，建议借鉴某些劳务输出大国关于促进劳动力向国外流动的经验（刘权，2014；朱雅婷，朱斯索，2009）^{[1][2]}。而且我国对外劳务输出人员的就业层次较低，主要集中在建筑业、制造业（丁芳，林小燕，2016；周中林，2006）^{[3][4]}。中国海外劳工权益受损案件经常发生，如2008年“日中经济产业协会组合”相关人员克扣中国在日研修生、实习生的工资，平均每个研修生三年被克扣的工资约合20万人民币（廖小健，2009）^[5]。

本文主要分析我国对外劳务合作的规模、地区分布与行业类型等，并与其它国家进行比较。继而分析我国对外劳务合作存在的问题并提出应对措施。

2.我国对外劳务合作的现状

我国对外劳务合作业务包括对外劳务合作、对外承包工程以及对外设计咨询。由于对外设计咨询的规模很小，自2009年起，商务部将对外设计咨询的统计纳入到对外承包工程合并统计。

2.1 我国对外劳务合作业务外派劳务人员状况

我国对外劳务输出始于二十世纪五六十年代，主要向亚洲、非洲部分发展中国家提供经济技术援助，派遣一些工人、技术人员以及医务人员等，帮助完成援助项目的部分任务^[6]。1978年以后，中国的对外劳务合作业务在此基础上发展起来。1984-1990年，我国对外劳务合作年末在外人数没有显著增加，平均约为5.85万人。90年代至2010年期间，我国对外承包工程项目与对外劳务合作项目持续发展，对外输出的劳务人员数量不断增加。2014年年末在外人数首次超过100万，2016年减少了5.77万人。截至2019年10月，我国在外的劳务人员数量达101.2万。

1984-1990年，我国对外劳务合作与对外承包工程均处于起步阶段，年末在外人数都很少。但1991-2001年，我国对外劳务合作项下年末在外人数持续较快地增长，2001年后增长缓慢，2014-2018年期间每年年末在外人数在60万左右。2001年之前，对外承包工程发展缓慢，其年末在外人数增加幅度也小。2001-2010年，对外承包工程与其输出的劳务人员数量均呈现快速增加的趋势，但2011年以后，对外承包工程的合同金额继续增加时，其年末在外的劳务人员数量并没有大幅度地增加。这与承包工程的市场价值与技术含量的增加有关，也与东道国实施的限制雇佣外籍劳工的政策相关。

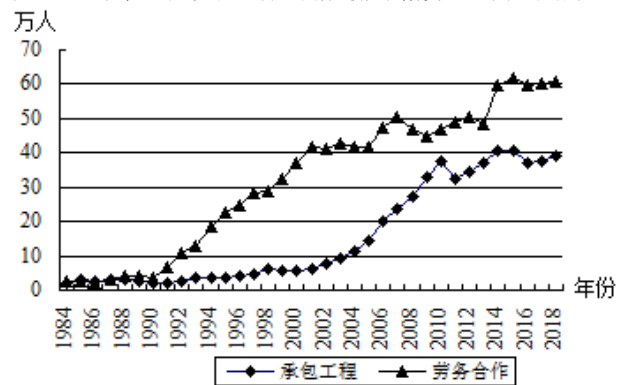


图 1 我国劳务合作项与承包工程项年末在外人数

2.2 外派劳务人员的地区分布

我国对外劳务合作业务输出的劳务人员主要分布在亚洲与非洲地区，如表2所示。2018年我国对外劳务合作业务年末在外劳务人员共有996821名，亚洲地区约有69.8万人，比例为70.04%，其次是非洲地区。而

在欧洲、拉丁美洲等地区的劳务人员很少，比例均不超过 5%。此外，在不同区域，劳务合作项下与工程承包项下劳务人员的比例不同。年末在亚洲、拉丁美洲与大洋洲的劳务人员中 60%以上为对外劳务合作项下派出的，而年末在非洲的劳务人员中 68.32%是承包工程项下派出的。

表 2 2018 年年末我国在外的劳务人员的地区分布

地区	人数	比例	劳务合作	工程承包
亚洲	698217	70.04%	69.31%	30.69%
非洲	201058	20.17%	31.68%	68.32%
欧洲	27999	2.81%	51.41%	48.59%
拉丁美洲	49668	4.98%	60.68%	39.32%
北美洲	6404	0.64%	56.73%	43.27%
大洋洲	12749	1.28%	74.89%	25.11%
其他	726	0.07%	100.00%	0.00%

资料来源：根据《中国统计年鉴 2019》整理得出。

2.3 外派劳务人员的国别分布

根据国家统计局的统计数据，2018 年我国对外劳务合作业务年末在外劳务人员遍布全球 169 个国家和地区。而年末共有 61.1218 万名劳务人员分布在人数最多的 10 个国家中，比例为 61.3%。日本是我国外派劳务人员最多的国家，2018 年年末约有 14.1 万名劳务人员在日本工作，比例为 14.19%。新加坡与阿尔及利亚也是我国对外劳务合作业务输出劳务人员数量较多的国家。我国派遣至其余国家的劳务人员较少，2018 年年末在沙特阿拉伯的只有 2.7 万人，而沙特阿拉伯是我国对外劳务合作业务输出劳务人员数量排名前十的国家。

表 3 2018 年年末我国在外劳务人员的国别分布

国家或地区	人数	比例 (%)
日本	141494	14.19
中国澳门	132198	13.26
新加坡	97079	9.74
阿尔及利亚	60220	6.04
中国香港	54173	5.43
安哥拉	27222	2.73
沙特阿拉伯	26957	2.70
马来西亚	24311	2.44
老挝	23889	2.40
巴基斯坦	23675	2.38

资料来源：根据《中国统计年鉴 2019》整理得出。

2.4 外派劳务人员的行业分布

我国对外劳务合作业务派遣的劳务人员的就业层

次较低，主要分布在建筑业、制造业与交通运输业。2017 年年末我国外派劳务人员中约 71.8 万人在这三个行业工作，比例约为 73.4%。其中从事建筑业的劳务人员多达 42.5 万人，比例为 41%。而从事住宿和餐饮业、计算机服务和软件业、科教文卫体业的人员共计约 6.6 万人，比例仅为 6.75%。由于东道国保护当地的劳动力市场，对于外籍劳工雇佣的限制越来越严格，我国低技能劳务人员的对外输出面临市场准入的限制。2017 年年末我国在外从事农林牧渔业的劳务人员比去年减少了 3261 人，建筑行业减少了 26704 人。

表 4 年末我国在外劳务人员的行业构成

行业	2017 年	
	人数 (万)	比例 (%)
建筑业	42.5	43.41
制造业	15.8	16.14
交通运输业	13.5	13.80
住宿和餐饮业	5.5	5.62
农林牧渔业	5.3	5.41
科教文卫体业	0.8	0.82
计算机服务和软件业	0.3	0.31
其他行业	14.2	14.50

资料来源：根据《中国对外劳务合作发展报告 2017-2018》整理得出。

2.5 外派劳务人员的收入水平

虽然我国对外劳务合作业务输出的劳务人员多数从事以体力劳动为主的行业，但收入水平较高。2017 年我国城镇私营单位就业人员的平均工资为 4.6 万元。在分布比较集中的部分国家和地区，中国籍劳务人员的人均实际年收入如表 5 所示。在阿尔及利亚劳务合作项下的劳务人员人均实际年收入最高，为 14.02 万元，其次是澳门地区，约是我国 2017 年城镇私营单位平均工资的 3 倍。而在沙特阿拉伯、巴拿马、马来西亚与印度尼西亚的劳务合作项下的劳务人员人均实际年收入均在 10 万元以上，显著多于我国城镇私营单位就业人员的平均工资水平。在巴基斯坦的劳务人员人均实际年收入只有 2 万元，但签订的合同工资人均高达 19 万元。可能是由于劳务合作遇到一些困难，没有按照合同约定正常进行。

表 5 部分国家（地区）的劳务人员人均实际年收入

国家（地区）	收入（万元）	类型
澳门	13.58	各类劳务人员
香港	12.46	各类劳务人员
新加坡	12.54	各类劳务人员
阿尔及利亚	14.02	劳务合作项下
沙特阿拉伯	10.35	劳务合作项下
巴拿马	11.53	劳务合作项下
马来西亚	11.34	劳务合作项下
印度尼西亚	10.17	劳务合作项下
安哥拉	9.92	劳务合作项下
老挝	9.6	劳务合作项下
巴基斯坦	2	劳务合作项下

资料来源：根据商务部发布的《中国对外劳务合作发展报告 2017-2018》中的数据整理所得。

2.6 与其他国家的比较

亚洲部分国家每年输出的劳务人员情况如图 2 所示。与几个具有劳务输出传统的亚洲国家相比，无论是流量还是存量，中国对外劳务合作业务输出劳务人员的规模较小。2012-2015 年菲律宾每年对外输出的劳务人员均超过 140 万人。根据菲律宾海外工人抽样调查统计数据，2014 年、2015 年海外合同工人分别为 222.8 万人、237.7 万人。2013 年、2014 年印度办理迁移许可证的出国务工人员达 80 多万人，而印度外交部的统计数据显示，2016 年印度约 250 多万名工人在沙特阿拉伯国工作。虽然 2012 年斯里兰卡登记注册的出国务工人员只有 28.2 万人，但根据国际劳工组织于 2016 年发布的《亚洲劳动力流动结构与金融活动》报告，2012 年约 280 万多名斯里兰卡籍劳务人员在海外工作。而 2014 年是中国对外劳务合作业务派遣工人最多的年份，只有 56.2 万人，年末在外人数为 100.58 万人。

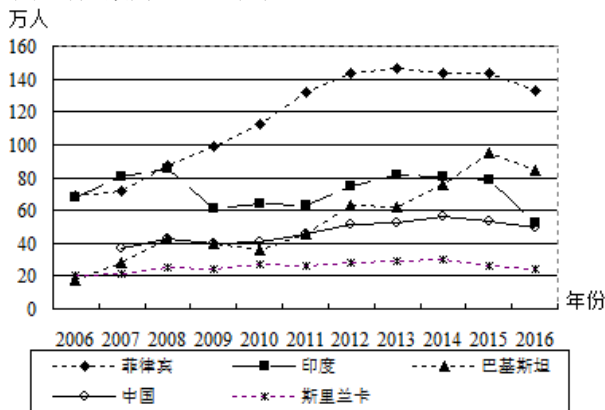


图 2 亚洲部分国家年度对外输出劳务人员数量

Data Sources: National authorities and ILO ILMS

for Myanmar, Cambodia, and the Lao PDR.

3. 中国对外劳务合作业务存在的问题

中国对外劳务合作业务输出的劳务人员主要有以下几种类型：第一，中国境内的用人单位派遣自己的员工至境外的分公司工作或参与本单位在境外承包的工程项目。第二，中国境内的有合法经营资格的对外劳务合作公司与境外雇主签订劳务合作合同，把与本单位签订劳动合同的劳动者派遣给境外的雇主。第三，通过中介机构流动至国外就业。第四，通过个人途径出国务工，包括亲戚、朋友关系、旅游等方式。中国的对外劳务合作业务输出的劳务人员权益受损的事件经常发生，一些突出的问题应该得到重视。

第一，虽然中国对外劳务合作市场的运行正在逐步走向规范化，但仍然存在很多从事对外劳务合作但无经营资质的中介机构。部分中介机构收取高昂的中介费用，甚至提供虚假的就业信息。如 2014 年潍坊市高新区人民法院审理的一个非法组织出国劳务的案件，该机构以办理旅游签证的方式输送劳务人员出国，每人收取的费用超过 10 万元。部分劳务人员因非法滞留被强制遣返回国。

第二，当前中国没有关于对外劳务合作业务的专门立法，用以规范对外劳务市场，为海外劳工权益的维护提供法律依据。《劳动法》与《劳动合同法》的域外效力问题仍然没有解决，至少目前没有法律条文表明对外劳务合作业务输出的劳务人员适用这两条法律。2012 年出台的《对外劳务合作管理条例》只是一项行政法规，法律位阶较低。对于规范对外劳务合作业务的运行以及维护境外劳务人员的合法权益发挥的作用有限。国际劳工组织制定的国际劳工标准主要以公约和建议书的形式存在，不同国家批准通过的公约不同。如八项基本劳工公约，中国批准了四项，美国批准了两项，日本批准了六项^[7]。因此，国际劳工标准对于规范国际劳务市场的运作以及海外工人权益的维护发挥的作用非常有限。

第三，对外劳务合作的管理体制不健全。我国的对外劳务合作业务缺乏专门的管理机构，目前归商务部主管。但商务部的职责主要在对外经贸方面，境外的劳务纠纷一般涉及工资水平及工资的发放、工作条件、劳动法律等领域的问题，需要具有这方面专业知识以及处理劳务纠纷实践经验的部门管理。

第四，对于海外劳工轻管理，权益保护途径单一，以领事保护为主，辅以外交保护。据《中国对外劳务合作发展报告 2017-2018》，截至 2017 年 5 月，中国约有 36.5 万名劳务人员在韩国务工，10 月底约有 37.2 万名劳务人员在日本务工，在新加坡务工的中国籍劳务人员也超过 15 万人。目前在日本、韩国、新加坡，没有建立专门的海外劳工管理机构，为劳工提供工作与生活方面的服务。海外劳工主要依靠当地的中国使领馆解决劳务纠纷，但部分劳务人员缺乏合法维权方面的知识，暴力维权的事件时有发生。还有很多劳务人员因为非法入境的身份不敢维权。

4. 对策建议

我国通过官方渠道对外输出的劳务人员数量呈现缓慢增加的趋势，但也有很多劳工通过私人中介机构或个人途径前往国外就业。无论是通过什么渠道流动至国外就业，出国劳务人员的合法权益应该受到保护。本研究针对目前我国对外劳务合作存在的问题，提出以下建议，以促进我国对外劳务合作业务健康、有序地发展。

第一，完善《劳动法》与《劳动合同法》，补充关于对外劳务合作的相关规定，并使其具有域外效力。根据我国对外劳务合作业务的实际发展状况，出台专门的涉外劳务法律，为出国劳务人员权益的维护以及对外劳务合作业务的管理提供法律依据。

第二，借助“一带一路”经济合作与文化交流平台，政府相关机构积极努力与“一带一路”沿线国家签署国际劳务合作管理双边或多边协议。协议中应就外籍工人雇佣的程序、管理条例、劳动条件标准以及劳务纠纷的调节机制等做出具体的条款规定。

第三，建立健全对外劳务合作管理体制，设立专门的对外劳务合作管理机构。在国内成立对外劳务合作管理部门负责对外劳务合作公司资格的认定、经营活动的监督与管理以及出国劳务人员的登记注册。在中国的驻外官方机构设置境外劳工管理部门，负责中国籍劳工的管理，如信息登记、为劳工的活动制定管理条例等。

第四，依法取缔没有对外劳务合作经营资格证书的中介机构，加强对外劳务合作流程与安全的宣传教育，积极引导劳工通过正规的渠道出国劳务。

第五，在出国劳务人员、劳务纠纷比较多的国家成立法律咨询小组，为出国劳务人员维护权益提供法律服务。逐步发展劳务人员以法律途径解决劳务纠纷的模式，辅以领事与外交保护。

项目基金

本文是教育部规划项目《“一带一路”框架下人力资源管理边界研究——基于劳动条件标准的视角》（18YJA630092）的阶段成果之一。

REFERENCES

- [1] Liu, Q. (2014) Analysis and measures of China's foreign labor service cooperation. *Journal of Hubei University of Science and Technology*, 34:20-21.
- [2] Zhu, Y.T., Zhu, S.S. (2009) Philippine's experience on labor export and its inspiration to China. *World of Labor Security*, (8): 88-90.
- [3] Ding, F., Lin, X.Y. (2016) Study on China's labor export under "One Belt and One Road" strategy. *Journal of Jinlin Institute of Technology (Social Science)*, 30: 53-56.
- [4] Zhou, Z.L. (2006) Problems and countermeasures of

China's foreign cooperation of labor service. *Commercial Times*, (34): 40-41.

[5] Liao, X.J. (2009) Labor cooperation between China and foreign countries and protection to overseas Chinese laborers: making a study of Chinese Yan Xiu Sheng in Japan. *Asia-pacific Economic Review*, (4): 91-95.

[6] Yin, H. (2009) Research on the development of China's foreign labor export since the reform and opening-up. *Population Journal*, (01): 27-30.

[7] Wu, Z., Wang, X.J. (2018) Analysis on the legislation of overseas labor dispatch system. *Journal of Chizhou University*, 32: 36-38.