


[\[科研成果首页\]](#) - [\[所有科研成果\]](#)

[项目类型] 专职人员科研成果

[成果题目] 改革开放以来中国对外劳务输出发展综述

[作者姓名] 尹豪

[成果类型] 论文

[出版单位] 人口学刊 2002年06期

[出版时间] 2002年12月

[成果摘要]

改革开放以来,中国积极引进外国资本、技术、高级人力资源,同时积极主动地走向世界,对外劳务输出实现了持续的发展。改革开放20多年来,随着对外经济合作事业的不断发展,对外劳务输出数量有了显著增长。截止到2001年9月,中国累计外派劳务人数超过240万人次,劳务合作业务遍及全球180多个国家和地区,以对外承包工程和劳务合作为主要内容的对外经济合作取得了良好的经济和社会效益。

[成果全文]

改革开放20多年来,中国从国外引进资本与技术的同时积极主动地走向世界。上个世纪70年代末,随着改革开放政策的实施,中国进入了一个新的社会经济发展时代,中国经济保持了持续的高增长。从1980年到2000年的20年时间里,中国的国内生产总值保持了年平均9.6%的增长速度,人均国内生产总值也保持了年均8.28%的增长速度。

随着持续的经济增长和改革开放进程的不断加快,外资源源不断地流进中国,同时中国的对外经济活动不断扩大,进出口贸易持续增长,对外经贸活动以及人员往来也越来越活跃。从改革开放初期开始,中国在积极引进外国资本、技术、高级人力资源的同时也同样积极开展了对外经贸活动、对外工程承包以及对外劳务合作。在改革开放以后的20多年里,中国的对外劳务输出得到了持续而长足的发展。

一、 对外劳务输出及有关政策规定

改革开放初期,中国便开始了对外劳务输出活动。中国的对外劳务输出主要是在对外经济合作框架之下由对外承包工程和对外劳务合作这两个渠道进行和展开的。

对外承包是指对外承包工程项目,主要是通过政府间协议、参加竞争性投标和与得标的外国承包商协调并签订合同,承揽项目部分工程。中国的外派劳务是有组织、建制地派遣并返回国内,这种向国外和境外输出劳务人员的活动一般称为“对外劳务合作”。中国的对外劳务合作是指,国内从事对外经济合作的公司根据对外签订的合同,派遣各类专业人员和劳务到国外或境外从事经济活动。

1979年以来,中国对外劳务输出主要通过对外承包工程以及和国外雇主签订劳务合同并直接派出劳务人员这两个渠道进行的。除了这两种主要渠道之外,还有在国外兴办独资、合资经营企业派出管理人员、技术人员以及技术培训人员;通过成套设备和技术出口带出劳务;也有一些通过民间渠道所进行的劳务输出。但总的说来,中国的劳务输出主要是以承包工程带动劳务输出和纯劳务合作两种方式进行的。在官方的正式统计中,对外劳务合作被定义为,以收取工资的形式向业主或承包商提供技术和劳动服务的活动。中国对外承包公司在境外开办的合营企业,中国公司同时又提供劳务的,其劳务部分也纳入劳务合作统计。

在上个世纪50、60年代中国向亚洲、非洲的发展中国家实施了对外经济援助。当时,随着对外经济援助的开展,曾向那些受援国家派遣了包括大批技术人员以及工人和医务人员在内的劳务人员。改革开放以后的中国对外劳务合作是在以前的对外经济援助基础上发展起来的。也就是说,50、60年代的对外经济援助成了改革开放以后对外劳务合作的基础。随着改革开放,中国便开始了积极的对外劳务合作。

改革开放初期,中国便组建了中国建筑工程总公司、中国公路桥梁工程公司和中国土木建筑工程公司等三个对外承包公司,在中东以及非洲、香港地区开展了对外承包工程和劳务合作业务。后来,中国政府为了发展对外承包以及劳务事业,陆续批准组建了一批经营对外承包劳务的专业公司,从事对外承包以及劳务业务,逐渐地有越来越多的对外经济合作公司成立并走向国际劳务市场。

1980年1月国务院确定了扶持对外承包公司创业的方针,并确定当时的对外经济联络部作为中国对外承包工程与劳务合作事业的归口管理部门。1982年4月,新成立的对外经济贸易部设置了国外经济合作司,具体负责归口管理对外承包工程以及劳务合作、国外合营企业等在内的经济合作事业。1983年初对外经济贸易部先后颁发了对外承包工程、劳务合作统计制度和计划编制试行办法,统一了各公司计划、统计的口径和方法。1984年4月,对外经济贸易部、财政部颁发了《关于对外承包、劳务合作劳动制度的几项暂行规定》,规定凡是国内派出的工程承包、劳务人员一律实行经济合同制。同时,国家有关部门通过提

提供优惠贷款和外汇额度、减免利税和其他费用、提供担保等措施,对对外承包工程和劳务合作事业给予了大力扶持。

现在的对外经济贸易合作部(以下简称外经贸部,MOFTEC),是中国对外承包工程和劳务合作的归口管理部门。1994年5月外经贸部发布了《对外劳务合作管理暂行办法》,主要包括以下四个方面的内容。1 具备下列条件的全民所有制工业企业可以申请对外劳务合作经营权:大型全民所有制工业企业;有能力从事对外劳务合作、独立经营、独立核算、自负盈亏的经济实体;有与开展对外劳务合作相应的人员、资金、技术等经营条件;有对外提供劳务人员的实绩。经对外贸易经济合作部批准赋予对外劳务合作经营权的企业,可以在全国范围内代理全民所有制工业企业对外提供劳务人员;无对外劳务合作经营权的企业可以选择有经营资格的企业代理。2 规定企业在批准的经营范围内享有对外洽谈、签订合同和实施项目的自主权。3 取得对外劳务合作经营权的企业,要建立外派劳务人员出国前培训的制度,加强对外劳务人员的技术、外语等方面的培训,提高劳务人员的素质。企业要保障劳务人员的合法权益。劳务人员在国外境外工作期间合法权益受到侵害时,企业应负责予以维护。4 经国务院授权,对外贸易经济合作部为我国对外劳务合作业务的归口管理部门,负责对外劳务合作的管理、指导、协调和服务。对外贸易经济合作部对不服从协调、违法经营的企业,视情节轻重给予警告、吊销外派劳务人员许可证、直至部分或全部取消对外业务经营权的处罚。另外,为了提高外派劳务人员的素质,外经贸部于1994年5月制定了《关于实行外派劳务培训的暂行办法》,自1995年10月全面实行外派劳务培训制度。截止到1998年末全国成立了150多家外派劳务培训中心。

2001年11月外经贸部发布了《对外劳务合作备用金暂行办法》。该办法规定,为规范对外经济合作企业的经营行为,保障外派劳务人员的合法权益,对对外经济合作企业实行对外劳务合作备用金制度。对外劳务合作备用金(以下简称备用金)是指由对外经济合作企业交纳、用于解决突发事件的专用款项。根据该办法规定,凡是经营向境外派遣各类劳务人员的企业以及向境外派遣相关行业(含实施对外承包工程、对外设计、咨询、勘测业务等)所需的劳务人员的企业需缴纳备用金。备用金的交纳标准为:派遣各类劳务人员的企业为100万元人民币;派遣相关行业劳务人员的企业为20万元人民币。当企业无力支付因突发事件造成外派劳务人员须即刻回国而发生的遣返费用时,方可动用该企业的备用金进行支付。《对外劳务合作备用金暂行办法》,从2002年1月1日开始实施。

尽管政府有关部门不断加强外派劳务管理工作,但是随着对外劳务合作活动的持续扩大,外派劳务数量的不断增加,劳务人员的合法权益受到侵害的事件也时有发生。为此,1994年10月外经贸委曾经发出了《关于切实加强保护外派劳务人员合法权益的通知》。该通知指出,外派劳务企业应按照《中华人民共和国劳动法》等有关法律、法规,与劳务人员签订劳动合同,外派劳务不得招用未满16周岁的未成年人;外派劳务企业与境外雇主签订的劳务合作合同,必须对劳务人员的工作地点、职业工种、劳动保护和劳动条件、工作时间、休息休假、劳动报酬、保险待遇、生活条件、交通、劳动纪律、劳动争议处理、违反合同应承担的责任、合同变更及解除合同的条件以及需要双方协商的事项等方面作出明确规定。然而,1998年、1999年相继又发生了几起外派劳务人员合法权益受到严重侵害的事件。2000年5月对外经贸委发出《关于严格审批对外劳务合作项目的紧急通知》,要求有关单位在审批对外劳务合作项目时务必严格把关。为此,对外贸易经济合作部于2000年8月发出了《关于进一步加强对外劳务合作管理的紧急通知》,要求各级外经贸主管部门特别是项目审批部门要严格对外劳务合作合同的审批,加强对经营公司依法经营的监督和指导,对外所签合同条款必须符合当地法律和中国的有关规定;必须明确劳务人员的工作待遇和生活条件,严禁隐瞒事实或欺骗劳务人员。另外,在对外劳务输出过程中仍存在的外派劳务人员出国手续繁杂、时间过长、效率较低等问题,均有待于改进。

## 二、 对外劳务输出发展状况

进入改革开放时代以后,随着对外经济合作事业的不断发展,中国的对外劳务输出有了长足的发展,对外劳务输出数量有了显著增长。截止到2001年9月,中国累计外派劳务人数超过240万人次,对外承包工程和劳务合作业务遍及全球180多个国家和地区。

改革开放初期,中国以获得外汇为主要目的开展了对外承包工程。对外承包工程自然需要劳动力,于是便出现了对外劳务输出。所以,改革开放初期的中国劳务输出主要是通过对外承包工程的形式展开的。但是,后来劳务输出渠道逐渐扩大,各种形式的劳务输出有了持续的发展。表1显示了改革开放20年来中国对外承包工程以及对外劳务合作情况。从表中可以看出,无论是合同金额以及所完成的营业额,还是外派的劳务人员数量,均保持了持续的增长。从1980年到1999年,对外承包工程的合同金额从1.40亿美元增长到101.99亿美元,增长72倍;完成营业额也从1.23亿美元增长到85.22亿美元,增长近70倍。然而,伴随对外承包工程的劳务输出数量并没有持续增长。年末在国外的对外承包工程劳务数量,在1987年以后的10年里基本上在2万多人到3万多人,一直未达到4万人,而从1997年超过4万人。1998年则超过6万人,1999年也超过了5万人。

与此相比,通过对外劳务合作向国外输出的劳务数量则有了持续的显著增长。通过劳务合作外派的年末在外劳务人员,1987年末只有3万多人,但是进入90年代以后迅速增长,1992年超过10万人,1995年超过20万人,1999年则超过了30万人。1999年对外劳务合作的合同金额以及完成营业额均达到了26亿美元以上。可见,对外劳务输出带来了可观的外汇收入。到2000年末,中国外派劳务总数量(包括对外承包工程、对外劳务合作以及对外设计咨询。下同)①已经达到425667人,到2001年底则达到了475176人。

在对外经济合作的不断扩大和发展过程中,中国外派劳务人员在世界各大洲的分布情况逐渐地发生了变化。表2显示了1990年以来中国外派劳务人员在世界各大洲的分布以及其变化情况。1990年,中国外派劳务人员总数近5.8万,其中2.7万人在亚洲,占总数的46.9%;在非洲有近1.2万,占总数的20.7%;在欧洲有0.7万多人,占总数的12.7%;即一半以上的劳务人员在亚洲以外的地方,其中非洲占总数的约1/5,欧洲占约1/8。在整个90年代,外派劳务数量保持了持续的增长,1990年为57939人,到1999年增长到382281人,在近10年中增长了5.6倍。同时,外派劳务人员在世界各大洲的分布也逐渐地发生了变化,亚洲所占的比重不断提高,而非洲以及欧洲所占的比重则逐渐下降。到1999年,中国在亚洲的劳务人员已经达到28万,占总数的73.3%;在非洲的劳务人员数量也增长到4万多人,但占总数的比重则下降到10.5%;在欧洲的劳务人员也增长到2.2万多人,但其占总数的比重也下降到5.9%。1999年末,中国在拉丁美洲的劳务人员数量为8337人,北美洲为18163,大洋洲为11199人。

从改革开放初期的70年代末到80年代末,中国的对外承包工程和劳务合作主要集中在伊拉克、科威特等中东国家;然而从1990年到1995年期间,即海湾战争结束后,对外劳务合作从中东向亚洲其他国家转移,而进入了香港、澳门、日本、韩国、新加坡以及马来西亚等国家和地区的市场。近年的中国外派劳务人员主要集中在新加坡、韩国、日本、台湾、香港、澳门等国家和地区。1999年末,外派劳务数量最多的国家是新加坡,达到7.3249万人,占亚洲劳务总数的26.2%;第二位是韩国,达到3.5760万人,占12.8%;第三位

是日本,达到3 3028万人,占11 8%。这三个国家的劳务人员占整个亚洲劳务的一半,如果把澳门和台湾加在一起则占整个亚洲劳务的70%。

到90年代中期为止,在亚洲劳务人员数量最多的地方一直是香港和澳门,但是从1996年开始新加坡占首位。中国的承包公司1979年就进入香港开始了承包业务,先后承揽了几十个项目。中国公司同香港的经济合作主要有:政府的工程承包,如机场、填海、公路、码头建设等项目;投资开发房地产项目,即房地产以及劳务输出,主要向当地企业派遣各类工人。1992年起派往香港的劳务人员超过3万人,1995年最多达到3 7万人,但后来有所减少,1999年达到2万多人。

在整个90年代新加坡的劳务数量增长极其显著,从1990年的0 2454万人,增长到1999年的7 3万人以上,达到近30倍。中国公司从1982年开始进入新加坡建筑市场。因为新加坡华人比重较高,中国承包公司以及劳务在新加坡语言障碍很少,从而中国派往新加坡的劳务数量不断增加,从1996年起一直占首位。中国派往韩国和日本的劳务人员增长也很明显,到90年代末在亚洲分别占第二位和第三位。中国派往韩国和日本的劳务人员,主要是以研修生形式派遣。派往台湾的劳务数量在90年代同样保持了持续的增长,从1993年的0 6303万人,到1999年达到2 4473万人。大陆的承包工程和劳务目前还不能进入台湾,对台湾的劳务人员主要是海上作业的渔工,而且沿海地方派遣的占多数。

中国对非洲的劳务输出大部分和中国对非洲的经济援助以及在非洲的承包工程有关。中国曾对非洲进行了长期的经济援助,并派出了工程技术人员以及工人和医务人员。中国在非洲的承包劳务开始比较早,合作方式主要以承包工程为主。在非洲,劳务人员最多的国家是毛里求斯,从1993年以来一直占第一位。到1999年,在毛里求斯的中国劳务人员数量达到1 3522万人,占整个非洲劳务人员的1/3。毛里求斯也就成为中国向非洲派出劳务最多的国家。中国在毛里求斯的劳务人员大多数是向以出口为目的的企业特别是纺织厂和服装厂派遣的技术工人。另外,在90年代前半期,在非洲劳务人员比较集中的国家有利比亚、阿尔及利亚、博茨瓦纳、安哥拉、南非等国家。阿尔及利亚是中国在非洲开展承包工程以及劳务业务比较早的国家,如旅馆建设、住房建设、写字楼、打井、引水工程等。到90年代后半期,苏丹、利比里亚、毛里塔尼亚、莱索托等国家成为中国劳务人员集中的国家。在苏丹,1996年中国公司承包了灌溉项目、集装箱桥吊及码头建设项目。

在亚洲和非洲以外的地区,中国劳务人员最多的国家是美国和俄罗斯。1999年末,在美国的中国劳务人员数量达到1 7746万人。中国公司在美国本土经营的工程和劳务项目很少,仅有一小部分农业工人和护士。在美国的业务主要集中在关岛和塞班岛。在关岛主要是以工程和房地产为主;而劳务输出集中在塞班岛。在塞班岛的劳务人员大部分是服装工人。中国派往俄罗斯的劳务人员在90年代前半期有了较大幅度的增长,到1995年达到最多数量2 1311万人;但后来逐渐下降,到1999年在俄罗斯的劳务人员数量为1 3694万人。从1994年起,俄罗斯对中国劳务人员实行了签证制度。加之,俄罗斯经济的连续滑坡以及社会治安的恶化等因素不同程度地影响了中国在俄罗斯的劳务合作。中国在俄罗斯的劳务人员中,农业劳务占较大比例,其中以菜农为主。

随着对外劳务事业的不断发展,各地地方政府也积极参与并开展了对外经济合作以及劳务合作。在改革开放初期,中国的对外劳务合作主要是由中央各部直属专业公司来承担,即通过各部属专业公司向国外派遣劳务,开展对外劳务合作。随着经济发展以及对外开放的不断深入,各地相继组建和成立了各种类型对外经济合作公司,积极参与并开展了对外经济合作和对外劳务合作。1995年通过中央专业公司派往国外的劳务人员占中国外派劳务人员总数的约24%,而其余的76%是通过各地方公司派遣的。后来,通过地方公司派遣的劳务人员所占比重逐年上升,1996年、1997年、1998年都占79%,1999年则上升到83%,2000年进一步上升到85%,到2001年9月份则达到88%。

### 三、 今后展望

改革开放以来,中国积极开展以对外承包工程和劳务合作为主要内容的对外经济合作,取得了良好的经济和社会效益。通过积极开展对外经济合作不断增加了国家的外汇收入,对外承包工程同时也带动了国产设备和材料的出口。同时,对外劳务输出扩大了就业渠道,带动了地区经济以及相关行业的发展。

《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出,继续发展对外承包工程和劳务合作,鼓励有竞争优势的企业开展境外加工贸易,带动产品、劳务以及技术出口。另外,中国政府在2001年8月制定的《国民经济和社会发展第十个五年计划人口、就业和社会保障重点专项规划》中提出,以实施“走出去”开放战略带动就业增加,努力开拓国际劳务市场,加强国家之间的劳务合作关系,继续扩大工程承包、远洋运输等传统劳务输出项目。鼓励具有比较优势的产业和企业向境外转移或投资、举办经济实体,带动劳动力就业,并有组织地开展各类专业人员的劳务输出。

中国在实施改革开放政策后不久,即20世纪80年代初制定了现代化建设“三步走”的发展战略目标。到1995年原定2000年国民生产总值翻两番的第二步发展目标也已提前完成。根据三步走的发展战略,中国又提出了到2010年使国内生产总值在2000年的基础上再翻一番的目标。为此,在21世纪头10年里经济增长率要保持年均7%左右的水平。继续积极开展对外经济合作,不断增加和扩大对外劳务输出数量和规模,对更有效地利用国内外两个市场、两种资源,多促进和加快“走出去”战略的实施以及“三步走”发展目标的实现,无疑具有重大的现实意义。

### 【参考文献】

- [1]何宪开 国际劳务市场与对外劳务合作[M] 北京:机械工业出版社,1988
- [2]石林 当代中国的对外经济合作[M] 北京:中国社会科学出版社,1989
- [3]李荣民 对外劳务合作发展战略的思考[J] 国际经济合作,1995,(3)
- [4]王志华等 对韩劳务合作的市场,渠道与措施[J] 国际经济合作,1996(1)
- [5]柯缙 俄罗斯承包劳务市场的特点及对策[J] 国际经济合作,1996,(2)
- [6]柯京 科威特承包劳务市场的特点及分析[J] 国际经济合作,1996,(3)
- [7]陈永才 我国对外承包劳务及市场评述[J] 国际经济合作,1996,(12)
- [8]高建海 国际工程承包与劳务输出[J] 经济论坛,1997,(5)
- [9]熊海虹 论我国劳务输出的发展[J] 经济论坛,1997(3)
- [10]金 锐 加强对外劳务管理,走集约化经营道路[J] 国际经济合作,1997,(8)
- [11]邢厚媛 加强外派劳务合同管理,保护外派劳务合法权益[J] 国际经济合作,1997,(8)
- [12]傅玉成 在新加坡中国劳工管理的有关问题[J] 国际经济合作,1997,(8)
- [13]李少初 我国劳务输出的务实性方针[J] 国际经济合作,1998,(1)
- [14]许丹丹等 中国在非洲市场承包劳务的现状[J] 国际经济合作,1998,(2)
- [15]许文 多种形式相结合进一步开发非洲承包劳务市场[J] 国际经济合作1998,(3)
- [16]刘国玉 新加坡劳工市场剖析[J] 国际经济合作1998,(11)
- [17]周萍 我国外派海员劳务发展现状及前景[J] 国际经济合作,1999,(1)
- [18]张翔如 对日研修生派遣的现状与对策[J] 国际经济合作,1999,(2)
- [19]徐建平 韩国的劳动市场[J] 国际经济合作,1999,(3)

(资料整理: 齐山德)

吉林大学东北亚研究中心版权所有 您是第1191221位访问者

吉林大学东北亚研究中心

地址: 吉林省长春市林园路1788号

邮编: 130012

电话: 86-431-5166393

传真: 86-431-5166396

E-mail: yuxia@mail.jlu.edu.cn