

## 中国对外劳务合作的发展特征、挑战与政策应对\*

卢 朋

**内容提要** 劳动力对外劳务输出、跨国流动就业是中国经济发展阶段和结构调整的必然趋势。改革开放以来,中国对外劳务合作保持平稳快速发展,但与目前中国在全球经济格局中所处位置以及自身经济发展阶段不相适应。中国对外劳务合作仍然处在低技能、劳动密集型发展阶段,高度集中于亚非等不发达国家,高度集中在建筑业、制造业、交通运输业等传统行业。中国劳动力成本优势明显削弱,第三国劳务合作新模式已悄然兴起,而劳务合作管理模式相对封闭,应对输入国劳工法律规定比较缺乏,对外劳务合作行业自身管理也不规范。政策应对应依托“一带一路”发展战略,扩展对外劳务合作的广度和深度,继续发挥中国劳工劳动生产率的传统优势,尽快弥补短板提高综合竞争力,营造良好的对外劳务合作发展环境,推动中国对外劳务发展进入新阶段。

**关键词** 对外劳务合作 发展特征 “一带一路”战略 劳动力跨国流动

### 一 引言

按照世界银行提出的经济发展阶段标准,中国已经成为上中等收入国家。以2005年价格按照购买力平价计算的人均GDP水平,以2010年至2013年的经济增长速度推算,2013年中国的人均GDP水平已经达到8626美元(购买力平价、2005年不变价)。如果中国经济能保持年均6%的增长速度,到2020年人均GDP水平将达到13000美元

\* 卢朋,中国社会科学院人口与劳动经济研究所和中铁十七局集团有限公司,电子邮箱:a00lp@zt17.cn。作者感谢中国社会科学院人口与劳动经济研究所“‘走出去’战略下的对外劳务与输入国劳动力市场协调发展研究”项目的资助。

左右，距离高收入国家的下限也并不遥远（都阳等，2014）。但是从中等收入迈向高收入并非可以一帆风顺，继续保持经济增长必须伴随着经济增长方式的转折性变化。经济增长方式的转变具有丰富的内涵，从供给角度来说，不仅是转变要素投入积累的增长方式，而且是产业结构多元化程度的增大（Imbs & Wacziarg, 2003）。从需求的角度来说，不仅是增加内需驱动，而且需要进一步转变对外开放战略，开拓更大的国际市场需求。因此，从理论上来说，在当前经济背景下关注中国劳动力对外劳务输出、跨国流动就业，是有一系列经济发展阶段和现实背景的动因。

首先，促进中国经济结构调整和转型升级需要更为广阔的外部需求空间和市场。中国已越过经济发展的“刘易斯”转折点（蔡昉，2010），尤其是东部沿海地区在率先快速发展中已受到环境污染、土地价格、劳动力成本提高和产能过剩等因素的较大影响。调整产业结构，中国制造业向中西部和东南亚、南亚、非洲等地转移部分产能，已是中国对外开放和经济结构调整的大势所趋。其次，“一带一路”国家战略和高铁“走出去”战略，为中国众多基础设施建设企业提供了疏解产能、开拓新的市场的空间（卢峰等，2015）。向外输出“中国高铁”、“中国建筑”等优势行业，已是中国在经济新常态下的重要发展战略之一。尽管近年来中国普通劳动力工资增长较快，但“中国建筑”、“中国高铁”这些行业在劳动生产率和综合生产成本方面依然具有国际竞争优势。第三，中国的对外直接投资增长迅速，2012年中国就已成为世界第三大对外投资国（李剑等，2016）。毋庸置疑，对外直接投资的不断扩大会引致更多的中国劳动力对外输出，因为资本输出和劳动力输出是密切相关的。因此，上述原因和变化会带来中国劳动力对外劳务输出和跨境流动就业机会的增加。

不仅如此，劳动力跨国流动与工作一直是国际移民和国际经济的重要内容，而劳动力对外输出既是国民经济发展政策的重要方面，也是人口学与劳动经济学关注的重要问题。据商务部统计数据显示，截止目前中国已累计派出各类劳务人员1000万人<sup>①</sup>，对外劳务输出遍及全球180多个国家和地区，劳动力跨境流动与劳务已经是中国劳动力总体就业、迁移的一个重要组成部分。因此，中国对外劳务输出和劳动力跨国迁移、就业，已经成为理论和现实问题研究不可忽视的一个重要领域。但是目前，由于统计数据的欠缺，加之劳动力国内迁移的研究一直是学者和政策制定者关注的重点理论和

① 需要说明的是，本文研究对象限定在对外劳务或派出在境外一定时间进行工作或商务的中国劳动力，不包括在国外就业的中国留学生及工作移民。

现实问题,因而关于中国对外劳务输出和劳动力跨国流动状况的相关研究非常少。Zhang (2015)采用引力模型实证研究发现,中国对外劳务和对外承包工程工人派遣并非经济收益所驱动,主要源自中国政府政策和海外援助项目政策驱动。Pan (2013)总结了劳动密集型服务业国际贸易状况,涉及低技能劳动力跨国劳务。少量国内文献仅仅涉及了对外劳务输出在一定经济发展时期的简要介绍与描述(尹豪,2002,2009;胡伟略,2013),以及讨论中国海外劳务工人的维权和劳动争议处理、对外劳务输出的管理制度等(吕国泉等,2014)。除此之外,所能查找到的相关资料绝大部分是对外承包工程企业、对外劳务输出企业以及政府商务部门的案例总结和一些输入国的劳务发展状况,国内文献还没有关于中国劳动力对外劳务输出这一领域的整体判断、趋势及特征分析。

本文将综合利用国内外相关文献资料、官方统计资料及商务部国际工程商会历年的统计数据,尝试对中国劳动力对外劳务输出与合作的重要性、发展历程和特征进行整体的描述与评述,对中国劳动力国际流动的总特征、趋势与问题做出刻画和判断,以丰富中国劳动力国际流动的相关研究文献。同时,本文有助于为“一带一路”、“走出去”国家战略下企业对外投资和劳动力国际流动决策的智库研究提供基础性的研究依据。

## 二 经济转型过程中的中国对外劳务合作

中国劳动力对外合作与海外流动就业开始于1950年代,当时对外劳务输出属于对外经济援助项目的一部分。从1950年代一直到改革开放前,对外劳务输出主要是以中国政府政策和海外援助项目形式向境外派遣中国劳动力。到改革开放后,发展成以对外承包工程和对外劳务合作为主要形式的市场机制下的劳动力对外输出。其中,对外承包工程主要是通过政府间的协议,通过参加竞争性投标或者与得标的外国承包商签订合同,承揽项目的部分工程。从改革开放初期到1990年前后,劳动力对外输出总体规模较小,劳动力对外输出主要是以对外承包工程形式展开的。1987年劳动力对外输出总量为6.32万,1991年也仅为8.98万。从图1也可以看出,这一时期劳动力对外输出主要以对外承包工程派遣工人为主,对外承包工程在境外人数与对外劳务总数变化趋势一致。

改革开放到1990年代初期,对外承包工程、劳务合作以及国外合营企业等对外经济合作的监管是由商务部前身——对外经济贸易部国外经济合作司具体负责归口管理。

这一时期，对外经济贸易部先后出台过对外承包工程、劳务合作统计制度和计划编制试行办法，以及《关于对外承包、劳务合作劳动制度的几项暂行规定》、《对外劳务合作管理暂行办法》等<sup>①</sup>。这些管理办法是对外劳务输出的基本行政管理条例。这种管理模式发展至今，对外劳务输出与合作形成了“商务部宏观管理、各部门协调合作、地方政府部门属地管理、行业组织协调自律、驻外经商机构一线监管、与有关劳务输入国共同管理”的体系。另外，商务部归口管理的中国对外承包工程商会是对外承包工程和对外劳务合作的全国性行业组织。因此，商务部一直是中国对外承包工程和对外劳务合作领域劳动力输出的政府主管部门。

1990年代后，随着劳务输出渠道逐渐扩大，各种形式的劳务输出持续发展。劳动力个人海外就业也开始于1990年代，这一领域的主管部门是劳动和社会保障部。为了发展对外承包及对外劳务输出，中国政府对外劳务输出的监管和行政管理部门陆续批准建立了一批经营对外承包劳务的企业，鼓励这些企业从事对外承包以及劳务中介业务，逐渐地，越来越多的对外经济合作企业成立，参与国际劳务市场竞争。1990年代后通过劳务合作外派的在外劳务人员迅速增长（如图1所示），从1990年开始劳务合作的劳动力对外输出数量呈现明显增长趋势，1990年为3.63万，1991年增加到6.83万，此后的12年时间内劳务合作的对外输出一直呈现快速的增加，2003年对外劳务合作在境外人数增长到了42.97万人，年均增长率达到了40%。相比较，这一时期的对外承包工程的劳务输出数量增长却非常有限。1991年对外承包工程在境外的人数为2.15万，2003年也仅为9.40万。因此，1990-2003年是中国劳动力对外输出总体上迅速发展的时期，并且这一时期劳动力对外输出的增长主要是由对外劳务合作的形式所贡献。在随后2004-2010年中国经济增长最快的时期，劳动力对外输出与中国经济增长趋势一致，也呈现快速增长的情形。2010年对外劳务输出总量增加到了84.66万，所不同的是，这一时期对外承包工程的劳务输出是劳动力对外输出总量的主要贡献者（如图1所示）。

“十二五”时期中国对外劳务合作保持稳定发展态势，劳务派遣规模逐步扩大。随着中国“走出去”战略的实施，对外开放和投资进一步增大，劳动力对外输出伴随着企业“走出去”而呈现持续增长的趋势。2011年对外劳务合作派遣人数为45.2万人，期末在外人数为81.2万人，到2014年派出人数增长到56.2万人，期末在外人数突破100万人。

<sup>①</sup> 见《中国对外劳务合作30年回顾》，下载于 [http://chinca.org/cms/html/main/col145/201205/30/20120530021736437947171\\_1.html](http://chinca.org/cms/html/main/col145/201205/30/20120530021736437947171_1.html)。

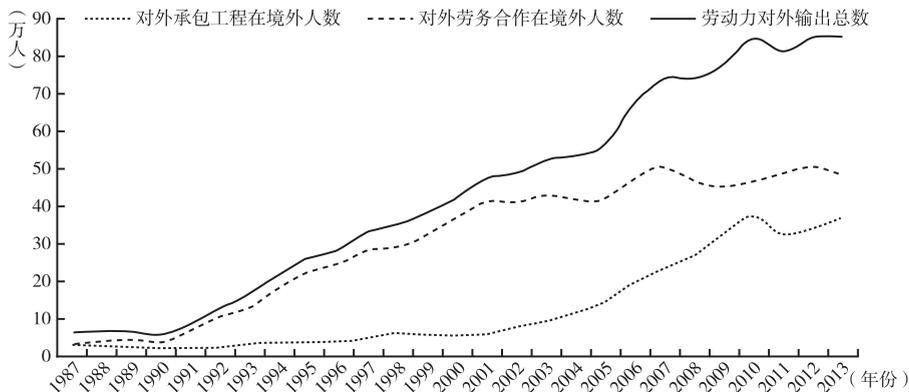


图1 经济转型过程中的中国劳动力对外输出的变迁

资料来源: 中国贸易外经统计年鉴编委会, 《中国贸易外经统计年鉴》(2007-2014), 北京: 中国统计出版社。

对外承包工程合同总额和完成营业额自2004年持续快速增长(图2)<sup>①</sup>, 2004年对外承包工程的合同金额和完成营业额分别为238.44亿美元和174.68亿美元, 2013年分别达到了1716.29亿美元和1371.43亿美元, 增长速度超过了同期GDP增长率。

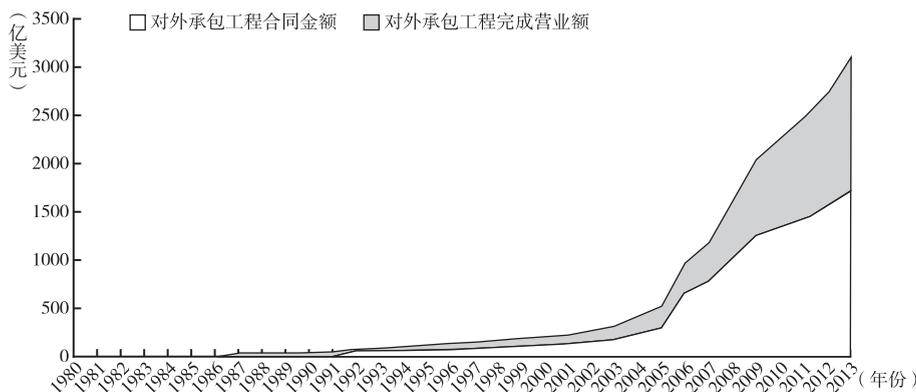


图2 改革开放以来中国对外承包工程增长情况

资料来源: 中国贸易外经统计年鉴编委会, 《中国贸易外经统计年鉴》(2007-2014), 北京: 中国统计出版社。

① 自2011年起, 商务部不再公布对外劳务合作项下的合同数、合同金额和完成营业额情况, 因此, 本文没有另行统计对外劳务合作项下的合同金额。

但是，随着中国经济进入到新常态，全球经济和贸易进入调整阶段，中国对外劳务合作发展也受到影响。2015年，对外劳务合作派遣规模首次出现下降，当年派出人数为53万人，较上年下降5.7%，其中，工程项下和劳务合作项下分别下降了5.9%和5.5%（表1）。2015年期末在外人员仍然保持小幅度增长，达到102.7万人。截止2015年末，中国对外劳务合作累计派出各类人员突破1000万人。进入到“十三五”时期，中国经济转型继续加深，经济增速平稳放缓，世界经济将继续调整，尤其全球贸易面临新保护主义抬头，中国对外劳务合作发展将继续面临国内外经济环境变化的挑战。在“一带一路”战略引导下，中国对外劳务合作的格局可能出现深刻变革。

表1 “十二五”时期中国对外劳务合作派遣规模变动

单位：万人

年份	派出人数	工程项下	劳务项下	期末在外人数
2011	45.2	24.3	20.9	81.2
2012	51.2	23.3	27.9	85.0
2013	52.7	27.1	25.6	85.3
2014	56.2	26.9	29.3	100.6
2015	53.0	25.3	27.7	102.7

资料来源：根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告2012-2015》相关数据计算得到。

### 三 中国对外劳务合作的结构特征与趋势

#### （一）区域分布：亚非国家始终是对外劳务输出的主要区域

亚洲和非洲是中国对外劳务合作的主导地区（表2）。2015年末，亚洲地区中国在外劳务人员总数达到65.5万人，占到总体的63.8%，非洲地区在外劳务人员总数为26.4万人，占到总体的四分之一，亚洲和非洲地区的劳务人员总量已经占到总体约90%，占据绝对主导地位。欧洲地区劳务输出规模基本保持稳定，期末在外人员基本维持在3~4万人，北美洲和大洋洲地区劳务输出规模很小，拉丁美洲劳务合作业务有所扩展，期末在外人员达到6万人左右。中国劳务输出市场高度集中在亚洲和非洲欠发达国家和地区。这与中国劳务输出人员人力资本特征有关，短时期内这一高度集中格局难以改变。

中国对外劳务输出地区分布高度集中，前十位国家和地区占到总体约三分之二。中国对外劳务合作排前十位的国家和地区主要包括日本、中国澳门、新加坡、阿尔及

利亚、中国香港、安哥拉、沙特等，2015年派出各类劳务人员排在前十位国家和地区的劳务人员总计为32.6万人，占到当年全国派出劳务人员的61.2%（表3）。2015年末在外各类劳务人员排在前十位国家和地区的劳务人员总计为66.2万人，占到当年全国在外劳务人员总数的64.5%，而且这一集中度还有进一步提高的态势，2014年这一比例为62.9%。对外劳务合作高度集中在特定国家和地区，有利于形成规模效应，为进一步深入合作奠定基础，但同时也存在一定风险，如遭遇伙伴国政治经济不稳定，可能对于中国对外劳务合作产生较大影响，不利于分散风险。

表2 “十二五”时期中国对外劳务人员的地区分布

年份	亚洲	非洲	欧洲	拉丁美洲	北美洲	大洋洲
规模(万人)						
2012	57.4	19.2	3.5	3.4	0.3	1.0
2013	56.3	21.5	2.6	3.7	0.3	0.9
2014	63.5	25.9	3.4	6.2	0.3	1.3
2015	65.5	26.4	3.5	5.6	0.4	1.2
比重(%)						
2012	67.7	22.6	4.1	4.0	0.4	1.2
2013	66.0	25.2	3.0	4.3	0.4	1.1
2014	63.1	25.7	3.4	6.2	0.3	1.3
2015	63.8	25.7	3.4	5.5	0.4	1.2

资料来源：根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告2015/2016》相关数据计算得到。

表3 2015年末中国对外劳务输出前十位的国家和地区分布

派出各类劳务人员			期末对外各类劳务人员		
国家和地区	人数(万人)	比重(%)	国家和地区	人数(万人)	比重(%)
中国澳门	7.3	13.8	日本	15.5	15.1
阿尔及利亚	4.6	8.7	中国澳门	12.2	11.9
日本	4.2	7.9	新加坡	10.2	9.9
中国香港	4.0	7.5	阿尔及利亚	9.1	8.9
新加坡	3.8	7.2	中国香港	5.3	5.2
沙特阿拉伯	2.5	4.7	安哥拉	4.4	4.3
安哥拉	1.6	3.0	沙特阿拉伯	3.8	3.7
巴拿马	1.6	3.0	巴拿马	2.2	2.1
哈萨克斯坦	1.5	2.8	俄罗斯	1.9	1.9
马来西亚	1.4	2.6	马来西亚	1.5	1.5
合计	32.6	61.2	合计	66.2	64.5

资料来源：根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告2015/2016》相关数据计算得到。

## （二）行业分布：高度集中在建筑、制造和交通运输传统劳动密集型行业

中国对外劳务合作的行业高度集中，以传统的劳动密集型行业为主。2015 年在外劳务人员中建筑业人员达到 48.8 万人，几乎占到全部在外劳务人员一半，劳务人员在建筑业行业的优势比较明显（表 4）。制造业和交通运输业劳务人员比重分别占到 15.8% 和 11.4%，这三个传统劳动密集型行业就占到全部劳务人员四分之三，劳务合作的行业集中度非常高。而且，行业集中度还呈现出进一步提高的趋势，2012 年这三大行业劳务人员所占比重为 72.0%，目前提高到 75%。对比来看，中国劳务输出的比较优势主要体现在传统劳动密集型行业，高技术行业的劳务合作发展没有实质性进展。例如，计算机服务和软件业在外劳务人员仅维持在数千人。这也决定了中国劳务合作的市场主要局限在亚非发展中国家和地区，难以突破欧美发达国家和地区的劳务合作市场。

表 4 “十二五”时期中国对外劳务人员的行业分布

	2015		2014	2013	2012
	人数(万)	比重(%)	比重(%)	比重(%)	比重(%)
农林牧渔业	5.9	5.7	6.2	7.3	9.3
制造业	16.2	15.8	16.3	18.9	21.0
建筑业	48.8	47.5	47.5	46.4	41.5
交通运输业	11.7	11.4	11.7	9.4	9.5
计算机服务和软件业	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2
住宿餐饮业	4.8	4.7	4.3	4.6	4.7
科教卫文体业	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5
其他行业	14.2	13.8	13.2	12.8	13.3
合计	102.7	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告 2012 - 2015》相关数据计算得到。

## （三）输出地分布：对外劳务输出来源主要集中在劳动力资源大省

对外劳务输出地与劳动力资源高度相关，集中在中东部劳动力资源丰富省份（表 5）。2015 年前十大劳务输出省份合计派出 32.1 万人，占全国的的比例约为三分之二，期末在外人数也类似，前十大劳务输出省份合计为 61.6 万人，占全部在外劳务人员的 65%。山东是劳动力大省，同时也占据沿海地区优势，较早介入国际劳务合作市场，多年来一直占据中国对外劳务合作第一大省地位。2015 年派出劳务人员 6.1 万人，期末在外人数达到 11.6 万人，占到全国总体的 12% 左右，这意味着大约每 8 个劳务输出人员中就有一个来自山东省。广东、福建、江苏等沿海省份也占据地理位置和对外经

贸开放的优势,在国际劳务合作发展中所占比重较高。随着对外劳务合作发展,劳务输出大省率先拓展高端业务,山东省2015年派出海员、护士护理、中文教师、高级厨师、计算机和工程监理人员等高端技术人员约2万人,占全省劳务派出总量的三分之一。

表5 2015年前十大劳务输出省份情况

省份	劳务派出人数(万人)	期末在外人数(万人)
山东	6.1	11.6
广东	5.0	8.5
福建	4.7	5.9
江苏	4.6	10.2
河南	2.9	10.1
上海	2.0	3.4
浙江	2.0	3.2
天津	1.7	1.9
湖北	1.6	3.4
北京	1.6	3.4
合计	32.1	61.6
占总体比例(%)	65.6	65.0

资料来源:根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告2015/2016》相关数据计算得到。

#### (四) 吸纳输入国本地就业:积极带动当地劳动力市场发展

中国对外劳务合作有效带动了本地就业,尤其在非洲地区吸纳当地就业显著。从表6可以看出,目前中国对外劳务合作每年雇佣所在国人员超过70万人,“十二五”时期累计吸纳本地就业达到330万人,这还不包括间接创造的就业岗位。按照劳务输出与本地就业比例关系来看(图3),每输出一个中国劳务人员大约对应雇佣所在国0.7个人,其中,非洲地区带动本地就业比例能够达到1.5人,亚洲和北美洲带动就业比例相对较低,只有0.35人,这与合作项目内容和人力资源需求有关。对比来看,中国与非洲地区的劳务合作具有更强的互补性,中国对外劳务合作有利于积极带动本地就业,促进当地劳动力市场发展,所谓中国劳工挤占非洲人就业岗位的说法显然不能成立。

中国劳务合作在推动输入国经济发展的同时,也创造了大量就业机会,提高了输入国劳工技能水平。根据印尼中央统计局统计,到2015年在印尼工作的中国劳工最

多，其次是日本、韩国和印度，平均每个中国劳工直接为印尼创造 3.6 个当地就业机会。例如华为印尼子公司直接创造约 3000 个就业岗位，间接带动 20000 个就业岗位，累计培训通讯人才 20000 人。中国劳务合作发挥了良好的社会效应，通过创造就业和提升员工人力资本水平，实现劳动力市场融合。

表 6 “十二五”时期中国对外劳务输出与吸纳本地就业情况

年份	雇佣所在国人员 (万人)	增速(%)	中国在外劳务人员 (万人)	带动本地就业比例
2011	57.0	—	81.2	0.70
2012	60.4	5.9	85.0	0.71
2013	65.5	8.4	85.3	0.77
2014	74.7	14.1	100.6	0.74
2015	73.0	-2.3	102.7	0.71

资料来源：根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告 2012 - 2015》相关数据计算得到。

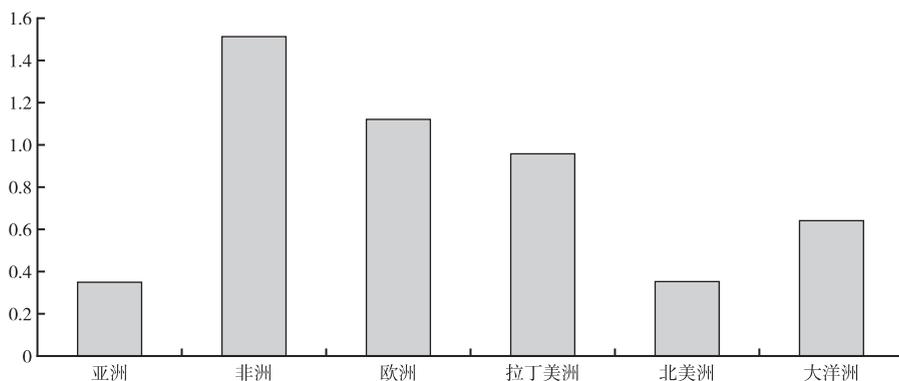


图 3 2015 年中国对外劳务合作吸纳本地就业的比例

注：吸纳本地就业比例 = 雇佣所在国就业人员 / 中国在外劳务人员

资料来源：根据商务部中国对外承包工程商会发布的《中国对外劳务合作发展报告 2015 / 2016》相关数据计算得到。

## 四 中国对外劳务合作的挑战与政策应对

### (一) 中国对外劳务合作的问题与挑战

一是国际劳务市场正在向中高端转型，中国对外劳务合作仍然停留在低技能劳动

密集型结构。当前国际劳务市场正在形成以技能型、知识型等中高端劳务为重点的多层次、多行业的劳动力需求结构，而中国对外劳务合作仍然处在低端劳动密集型发展阶段，高度集中于亚非不发达国家和地区，高度集中在建筑业、制造业、交通运输业等传统行业。在全球经济转型的大背景下，中国劳务输出面临日趋严峻挑战，欧美等发达国家高端市场难以进入，传统亚非区域低端市场竞争力也在削弱。中国国内劳动力市场与对外劳务市场也形成竞争，近些年劳动力工资大幅上涨，国内普通建筑工人月收入也可以近万元，国外许多工程项目待遇也只能达到这个水平，低端劳工输出经济动力大大减弱，同样出现“招工难”现象。尽管近年来有些劳务合作企业认识到拓展高端劳务市场的重要性，尝试涉足欧美等发达国家市场，但由于培训周期长、投入高、不可控风险大等因素，企业难以突破，更难实现规模发展。

二是中国劳动力成本优势不再显著，第三国劳务合作新模式悄然兴起。受到经济结构调整影响，中国对外承包工程项目下外派人员出现供大于求形势，低成本劳动力优势逐渐丧失，东南亚国家正在赶超。根据日本统计，2015年日本新接收中国籍技能实习生为3.7万人，较上年下降了12.4%，占当年新接收外籍技能实习生比例也从56%下降到40%；以越南为首的东南亚国家所占比例已经超过中国，其中仅越南所占比例就从2014年的25%提高到2015年的35%。与此同时，第三国劳务现象开始显现，主要表现为对外承包工程企业从劳动力成本更低的越南、柬埔寨、孟加拉、尼泊尔、印尼、印度、斯里兰卡、朝鲜等国家招收外籍务工人员，以降低劳动力成本。有些对外承包工程项目雇佣当地劳动力和采用第三国劳动力的人员规模已经超过项目员工总数的60%，甚至直接将劳务合作项目投放到第三国。

三是中国劳务合作管理模式相对封闭，不利于与输入国劳动力市场和社会融合。中国对外劳务输出倾向于“项目制”、“基地化”管理模式，甚至出现“一个国家、两个世界”现象。为了避免劳务人员与当地经济社会产生摩擦和冲突，中方企业管理上过于封闭，但实际效果适得其反，越是刻意回避接触，越是容易造成摩擦。中方企业的日常生活技能培训相对欠缺，对于当地劳动法规、国情、文化、宗教、语言等培训重视度不够，尤其语言的短板长期得不到弥补。仅仅中方管理人员和专业技术人员相对熟悉外语，普通输出劳工几乎无法与本地人交流，导致中国劳务人员难以深入了解所在国生活与工作模式、思维习惯，容易产生不必要的摩擦和纠纷，长期不利于两个劳动力市场之间的融合。例如，少数中国劳工也确实存在不尊重当地文化和习俗的行为，如用所在国国旗擦鞋、斋月期间在穆斯林面前大吃大喝等。中国劳务输出不断扩大，当地人感到恐慌，比如，有些阿尔及利亚当地人喊中国人“阿里巴巴”（在当地语

音中是强盗的意思，他们认为中国人抢走了自己的饭碗），对中国人的攻击行为也时有发生，如偷窃和抢劫中国人、向中国公司工地上扔石头等。

四是中国企业对于当地相关法律规定应对乏力，政策风险成为影响劳务合作的重要因素。多数国家对于外资项目都有用工方面的严格限制，要求一定比例的本地员工，中方企业实际难以满足，通过变通方式处理，既增加用工成本，也造成经营管理风险。例如哈萨克斯坦法律规定，在哈外（合）资企业本国雇员和外国雇员要求比例为：一二类劳务 7:3，三四类劳务 1:9，并纳入地方政府绩效考核。沙特的歧视性劳工保护政策较为严格，所谓的“沙化率”（即外资企业和项目中沙特籍员工比例）一般不低于 10%，部分新中标项目（如探井项目）甚至要求 60% 以上。沙特员工常常不愿按时上班、工作效率低下，给企业人力资源管理带来较大困扰，中资企业不得不在经营中引入更多中方劳务人员，“沙化率”监管压力和惩罚风险很大。阿尔及利亚在劳务配额审核中也严格要求本地人员比例，一般要求本地外地用工比例为 5:1 甚至 7:1，由于“阿工”技能原因，一般中资企业采用虚报用工人数来增加中国工人的数量，以保证施工进度。阿尔及利亚某些工程项目中阿双方用人比例实际上保持在 1.5:1 左右，存在一定违规和监管风险。

五是中国劳务输出行业自身管理不规范，劳务输出人员权益受到损害。根据商务部统计数据，2015 年末对外劳务合作外派人员达到 10000 人以上的只有 3 家企业，5000 人以上的有 15 家企业，不足 1000 人的企业多达 1100 多家，外派劳务人员不足 100 人的企业占到总体 45%，劳务合作企业仍然处在调整、转型、整合阶段，过多小规模对外劳务合作企业造成管理难度加大，行业不规范现象频现。存在一些违法违规企业向劳务人员收取中介费后未派出现象，个别对外投资企业承诺或所签合同中有关条款与国外实际不相符，劳务管理不规范，劳资纠纷时有发生。例如 2015 年发生在山东、江苏、河北等省市的非法外派劳务诈骗活动，数以千计的劳务人员交费后未能及时派出。2015 年初某公司阿尔及利亚的一个建筑项目，因工资问题纠纷，300 多名外派人员集聚到中国驻外机构，造成严重不良影响。

## （二）推动对外劳务合作发展的政策建议

首先，紧紧抓住“一带一路”发展战略，推动中国对外劳务发展进入新阶段。“十三五”时期是中国经济转型发展和结构升级的关键时期，也是跨越中等收入发展阶段的关键时期，中国将更加深入地融入全球市场并在其中发挥重要作用。中国对外投资保持持续增长态势，2016 年中国对外非金融类累计投资额创下 1701 亿美元的历史高点，同比增长 44.1%，且对美、欧、澳大利亚的投资额都创下新高。中国对外劳务合

作发展迎来了一个转型发展的重大战略机遇期,依托“一带一路”发展战略,建立双边和多边人才交流合作机制,将劳务和人才交流纳入整体战略框架中,在中国增加对外投资的同时,提出劳务合作和人才输出的要求,确保中国对外劳务合作与对外直接投资保持同步增长,资本、劳动、技术、文化等多要素同步融入全球,是中国作为世界大国的必然要求。在巩固传统优势市场基础上,推动对外劳务合作由低端劳动密集型人力输出向技能型、知识型中高端劳务输出转型。

其次,扩展对外劳务合作的广度和深度,推动中国人力资源在全球范围整合。根据国际劳工组织统计,目前世界各国外籍劳工达到8000多万,欧美日等发达国家劳动力缺口仍然高达6000多万,全球劳务合作市场需求潜力很大。中国应该依靠多边和双边经贸合作关系,在对外劳务输出的区域上有所突破,改变目前亚洲、非洲等发展中国家高度集中的格局,尽快在欧洲、北美洲等发达国家和地区有实质性突破。在对外劳务合作的行业领域上向中高端拓展,引导中国企业积极与欧美国家在海员、护士、厨师、中文教师、设计咨询师、计算机服务人员、空乘人员、酒店服务管理等中高端劳务方面开展合作,将潜在劳务输出人员从以农民工、低技能普通工人为主逐步转向大中专毕业生,多渠道开发、培育和储备中高端劳务资源,从人力资源结构调整着手根本上改变中国对外劳务合作的区域结构、行业结构和层次结构,推动中国对外劳务合作转型升级,实现中国劳务发展与经济发展同步转型。

第三,继续发挥中国劳工传统优势,尽快弥补短板提高综合竞争力。一方面继续发挥中国劳务人员技术熟练、勤奋刻苦、劳动生产效率高的优势。中国建筑工人在世界各国都备受赞叹,以色列2015年单方面一次性引入中国2万名建筑工人,认为中国工人具备良好素质且技术娴熟。中国工人效率是巴勒斯坦工人的两倍,引入中国工人既可以降低成本,也可以将建筑速度提高30%左右。另一方面要尽快弥补自身不足,尤其是加强语言技能培训,提高人文、宗教、历史等方面的知识普及,通过尊重输入国文化、风俗和思维方式,来促进与当地人和当地社会融合。在加大对外投资和劳务输出的同时,更加重视中国传统文化和价值观的输出,建设公益性的技能培训机构,将经济效应与社会效应相结合,立足长远开展对外劳务合作。

第四,加强行业规范管理和服,营造良好的对外劳务合作发展环境。借助“互联网+”提升对外劳务合作服务平台,建立全国性的信息共享平台系统,平台建设与服务向市场开放,以最便捷、最及时、最准确的方式为对外投资企业和劳务人员提供匹配信息,并依托平台开展相关资讯和培训服务。继续完善中国对外劳务合作管理制度,发挥行业协会和商会的功能,加强对外劳务合作行业组织建设,积极引入国际国

内大型人力资源服务公司，将传统外派劳务向国际劳务合作转变，构建全方位国际人力资源合作业务模式，培育有序竞争的对外劳务合作中介服务市场，营造良好的对外劳务合作市场环境。商务部、人力资源和社会保障部、外交部等部门加强沟通，妥善解决签证、劳动合同、社会保险等方面的操作障碍。加强对外投资与劳务合作的动态监测数据采集和研究，相关政策部门、科研院所、大型对外投资企业合作共建专门的智库，在全球范围建立对外投资和劳务输出的定点监测点，及时采集动态数据、分析热点和难点问题，提出应对策略。

### 参考文献：

- 蔡昉(2010)，《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》，《经济研究》第4期，第4-13页。
- 都阳、蔡昉、屈小博、程杰(2014)，《延续中国奇迹：从户籍制度改革中收获红利》，《经济研究》第8期，第4-13、78页。
- 胡伟略(2013)，《论中国劳动人口对外输出问题》，《山东社会科学》第4期，第30-35页。
- 李剑、姜宝、邢晓丹(2016)，《全球供应链视角下我国“走出去”战略的新常态》，《华东经济管理》第11期，第38-46页。
- 卢峰、李昕、李双双、姜志霄、张杰平、杨业伟(2015)，《为什么是中国？“一带一路”的经济逻辑》，《国际经济评论》第3期，第9-34页。
- 吕国泉、李嘉娜、淡卫军、王压非、朱勋克(2014)，《中国海外劳务移民的发展变迁与管理保护——以移民工人维权和争议处理为中心的分析》，《华侨华人历史研究》第3期，第1-17页。
- 尹豪(2002)，《改革开放以来中国对外劳务输出发展综述》，《人口学刊》第6期，第12-17页。
- 尹豪(2009)，《改革开放以来我国对外劳务输出发展研究》，《人口学刊》第1期，第27-30页。
- Imbs, Jean and Romain Wacziarg (2003). Stages of Diversification. *American Economic Review*, 93(1), 63-86.
- Pan, Chunling and Jie Lv (2013). The Development of China's Service Trade in Recent

Years. *Journal of Service Science and Management*, 6, 191 – 195.

Zhang, Hongyong (2015). Explaining the International Mobility of Chinese Workers, 1992 – 2012. *RIETI Discussion Paper Series*, No. 15 – E – 045.

## **China's Overseas Labor Cooperation: The Evolution, Challenges and Policy Responses**

Lu Peng<sup>1,2</sup>

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences<sup>1</sup>;  
China Railway 17 Bureau Group Co., Ltd<sup>2</sup>)

**Abstract:** China's overseas labor service cooperation and the transnational labor migration have become an inevitable trend corresponding to the development and structural adjustment of the Chinese economy. Starting from the implementation of the Reform and Opening Up policy, China's overseas labor service cooperation has kept developing at a steady and rapid pace, however, the evolution still lags behind the development of the Chinese economy and does not match the role of China in the global economy. China's overseas labor cooperation is mainly concentrated in those low-skilled and labor-intensive developing stages, and primarily occurs in those underdeveloped areas in Asia and Africa. It is also highly concentrated in those traditional industrial sectors, including construction, manufacturing, and transportation. While the labor cost advantage of the Chinese labor force has been gradually undermined, new patterns of overseas labor cooperation grow, which are featured by relatively unreceptive management, the lack of knowledge of local labor laws or regulations, as well as the lack of standardization. As a response, relevant policies should focus on broadening and strengthening China's overseas labor cooperation, and relying on China's traditional labor productivity advantage in order to improve its competitiveness, under the general background of the "One Belt and One Road" development strategy. These efforts may create a more favorable cooperation environment and push China's overseas labor cooperation to a new era.

**Keywords:** overseas labor service cooperation, evolution, One Belt and One Road, transnational labor migration

**JEL Classification:** J40, J50

(责任编辑:一帆)