

我国劳务输出的现状及对策

THE PRESENT SITUATION OF CHINA'S LABOUR EXPORT AND ITS SOLUTION

吴国存

—

劳务输出,亦即劳动力出国,为世界其他国家或地区从事劳动服务活动。这是劳动力要素在国际范围内的流动与组合。这种活动在历史上早已有之。然而,作为国际间的专项经济交往,作为国际贸易的重要新支和构成部分,并迅速形成与商品贸易并行存在的世界性的劳务市场,则是近二三十年的事情。

在我国,以劳务形式输出劳动力仅有 10 年的历史。它起始于 1979 年。在此之前,中东各产油国从繁荣的石油贸易中获得了巨额收入,于是,大兴土木。但是,它们自身技术、劳动力匮乏,不得已向国际大量发包。一时间,中东地区异常活跃,成为世界第一大劳务承包市场。这是世界劳务贸易的黄金时期。不幸的是,此时我们正处于锁国闭关状态,对此无甚所知。待睁眼望世界之时,我们已经远远落后了。但是,我们终究还是赶上了中东劳务市场黄金时代的尾期,凭着以前对外经济援助所取得的信誉以及自身的艰辛努力和多方面的工作,很快打进了中东市场,并以我们的实际工作成果获得了雇主的赞誉,站住了脚跟,并以此为阵地,向他处扩展。十年来我国的对外劳务承包活动取得了令人瞩目的成绩。

首先,对外承包和劳务输出已初具规模。从 1979 年到 1989 年 6 月,对外承包工程和劳务合作共签订合同 8 061 项,累计合同金额达 112.1 亿美

元,完成营业额 64.7 亿美元。到 1989 年底,总计签订合同 9 384 项,总金额为 124.5 亿美元。近十年累计派出各类劳务人员 30 万人次,1989 年 6 月底,在国外的劳务人员达到 66 000 多人。我国已同 125 个国家和地区有了劳务贸易关系。输出的劳动力质量也有所提高。过去,出国劳动力承担的劳务,以民用住宅、铁路、写字楼、水利、纺织、石油等工程为主,现已发展到设计、勘察、港口建设、爆破、广播通讯、电影、电视等知识密集型产业。起步之时,我们仅能承包一些中小型项目。1983 年,获得了第一个 1 亿美元以上的大项目,即修建刚果英布鲁水电站。1984 年,又获得了 3 个 1 亿美元以上的大项目。可见,我国的劳务能力在迅速增强;输出的劳务人员也不再局限于烹饪、航海、护理、医疗、针灸、武术、园林等行业,还有计算机软件、监控等领域的工程技术人员。

其次,涌现出一批经营有方的对外承包工程和劳务合作公司。现在,全国各省、市、自治区基本上都建立了专营工程承包和劳务的国际经济技术合作公司,加上中央部委及地方的此类公司,合计有 84 家。许多公司在外有办事处或代表处。中土公司是我国第一个搞劳务出口的大公司,合同额大,效益高,它在伊拉克、喀麦隆、坦桑尼亚、科威特、尼日利亚、香港等国家或地区建立了 20 多个办事处或代表处。中国建筑工程总公司和中国公路桥梁公司已被列入世界最大的 250 家大承包公司之列。中

建、中土、路桥、四川、冶金、地矿 6 家公司荣获国际奖。

我国的劳务、承包事业，从无到有，发展迅速、成就很大，但是与世界其他国家相比，差距甚远。

我国的劳务贸易总额和劳务人数分别只占世界劳务贸易总额和世界劳务总人数的 3% 左右。无论是劳动力输出人数，还是劳动承包合同额，抑或创汇收入，不但比不上发达国家，而且远不及许多发展中国家。巴基斯坦是世界主要劳务出口国之一，其劳务人员遍布亚洲、欧洲、美洲及中亚、海湾地区，海外劳务人员总数竟达 300 万人。仅在海湾地区的外国劳动力，巴基斯坦高达 200 多万人，印度为 80 万人，菲律宾为 34 万人，土耳其为 25 万人，南朝鲜为 15.9 万人，就连孟加拉国都达到 17.9 万人，埃及则高达 115 万人。而我国在此地的劳务人员仅 2~3 万人，在全世界的劳务人员总和最多年份也不过 6 万多人，与其他国家相差几倍，乃至几十倍。这些国家从劳务输出中获取的外汇收入也是相当可观的。如在英国的巴基斯坦劳务人员，每年汇往国内的外汇达 7 500 万美元。1974~1984 年，巴基斯坦劳务收入总额 130 亿美元，占其外汇收入的 53%，占国民收入的 10%；1981 年以来，每年劳务收入 20~30 亿美元，超过商品出口收入额。南斯拉夫承包总额在世界前 10 名之列，加上劳务，每年收入也很可观：1980~1985 年，各年度分别为 16.7 亿、21.4 亿、25.1 亿、26.2 亿、17.9 亿和 19.5 亿美元。它长年在外的劳务人员达 100 多万，同时还有几十万家属子女随行。南朝鲜的劳务输出和工程承包起步于 60 年代，发展十分迅速，1980 年海外承包合同额已居世界第二位，仅次于美国。南朝鲜只有 4 000 万人口，仅劳务输出一项，1984 年就达到 24.5 亿美元，相当于其外贸出口总值的 13.4%。而我国 1985 年对外承包和劳务合作的营业额仅为 8.35 亿美元。

任何一个国家的劳务输出，都离不开国际大环境。总的看，世界劳务贸易将有更大的发展，这是发展趋势。但是，近年来，由于石油连续跌价，发展中国家背着沉重的债务负担等原因，出现了暂时的萎缩。这突出表现在中东劳务市场上。以世界上最大的 250 家工程承包公司的对外成交额为例，1985 年为 816 亿美元，其中仅中东即达 216 亿美元，占这些公司对外成交额的 26.5%。近年因油价暴跌，加之美元贬值，海湾石油生产国损失达 300 多亿美元。于是，这些国家纷纷实行了紧缩政策。

1985 年，裁减外籍普通劳务人员 100 万人，1986 年又解雇 150 万人。雇主付给的劳务工资大幅度降低。如 1985 年，沙特普通外籍劳务平均月工资 200 美元，1986 年减少到 145 美元。阿联酋的外籍技术劳务月工资从 1985 年的 450 美元减少到 1986 年的 320 美元。许多国家为了本民族利益和政治上的安定，还普遍推行了保护主义措施。如沙特、科威特、约旦等国政府新规定，外国公司在当地承包工程，必须有当地公司参加，雇用一定比例的当地工人，否则不准承包新项目。此外还有许多限制性措施和苛刻条件，诸如要求带资承包，实物支付，延期付款等。此外，不少国家采用新技术，改造劳动密集型的传统工业，也减少了对劳务的需求，大大缩减了对国际劳务的需求，使国际劳务供给的竞争愈发激烈。

二

南朝鲜、南斯拉夫、巴西、巴基斯坦、印度等劳务输出有成效的国家，就其国内生产力水平、经济发展状况而言，有的并不比我国强，有的在某些方面甚至不及我国，然而，他们的劳务贸易却大有进展，从中可以总结出许多有益的经验。在目前形势下，要使我国的劳务输出有新的突破，必须着力解决好如下的问题。

1、部署新战略。从已经走过的路来看，我国的劳务输出基本上与国际劳务市场是顺向的，即世界最大的承包劳务市场——中东地区是我国劳务的主要输出地。我国对外承包额一半以上，劳动人员 2/3 以上集聚于此。在中东地区，又高度密集于伊拉克。近几年，我国在伊拉克的劳务人员一直保持在 20 000 人左右，竟占全国劳务出口人数的 1/3。面对变化了的中东劳务市场，我们再不能将主要力量仍集中于这一地区，应审时度势，布署新战略。

首先应巩固和发展原有阵地。不孤居于中东，不等于放弃中东市场。尽管中东市场日益萎缩，然而尚有潜力，从目前及未来发展看，仍不失为世界最大劳务市场之一。我们在这里基础好，应坚守阵地，逐渐变输出普通劳务为主转向输出技术劳务为主，在巩固中求发展。其次，随着世界经济的进一步发展，世界劳务市场呈不断扩大趋势。为此，我们应当根据各国（地区）经济发展，劳务需求情况和我国的优势特点，积极开拓北美、西欧、澳洲市场，稳步向非洲市场进发，注重亚大市场的开发，

重点开发苏联、东欧市场。

2. 政府要高度重视。凡是劳务输出搞得好的国家,其劳务贸易无一不受到政府的特别重视和支持。例如,巴基斯坦总统专门设有海外巴侨事务顾问,巴政府设立“劳工、人力和巴侨事务部”,负责制定政策以保护出国劳工权益。为促进劳务贸易,南朝鲜颁布了“海外建设促进法”,设立了“韩国海外开发公司”。此外,政府出面搞劳务外交也是有效的措施。南朝鲜政府大量派出和邀请经济使节,积极开展双边或多边外交活动,同各国建立经济合作委员会,签订各种经济协定,不断开辟新市场。巴西开展政府间谈判,制定包括劳务输出在内的双边合作计划,作为实力竞争的“有效补充”。当对外承包和劳务输出遇到困难时,政府及时出面予以解决。伊拉克是印度在中东的主要劳务市场,有 60 000 多名印度劳工,工程承包额达 25 亿美元。但是 1983 年上半年,伊拉克欠印度承包工程到期应付款 3.9 亿美元。为此,1983 年 7 月,印度及时派出由商业部率领的政府代表团赴伊商谈,达成了双边贸易和承包工程付款的一揽子协议,给劳务承包工程公司以巨大支持。

从我国的情况来看,政府重视程度尚感不足,未将劳务输出置于应有地位,从机构、资金、税收,以及人员派出、分配诸方面设关卡太多,统得过紧、过死。为了解决这些问题,首先应在理论上提高对劳务贸易的认识,将劳务贸易与商品贸易同等看待。劳务贸易是当今世界经济贸易的独立支派,与商品贸易具有同等重要的地位和意义。

从多年实践看,劳务贸易发展快于商品贸易。据统计,世界商品贸易年均增长在 6% 左右,而劳务贸易的增长却达到 13%,劳务经营额已为商品贸易的 $1/4 \sim 1/2$,劳务贸易已成为许多国家经济上的支柱。当前,我们的决策和实际工作仍过多偏重商品贸易,有许多政策不利于乃至限制了劳务贸易的发展。因此,有必要对劳务贸易实行某种倾斜政策,予以特殊的优惠。例如,南朝鲜将劳务承包工程竟作为国家的第二大资助项目,当承包公司在海外得标后,政府银行负责担保,对在押标金、营建周转金等方面提供优惠;对购置工程设备、原材料给予长期低息贷款,免征出口税;政府对海外公司一律减免利润税 50%,其工人、技术人员免征个人所得税。其他国家都有类似的作法。

其次,应正确认识劳务输出与国际移民是不同的概念。劳务输出,实质即劳动力输出,到他从国从事劳动服务工作。国际移民则是从一国移往另一国

定居。移民可以是劳动力,也可以是非劳动力。当然,一般来讲,移民构成主要是劳动力。劳务输出与国际移民有联系,作为劳动力的国际移民,实际也是劳务输出,但劳务输出不就是国际移民,不过,遇到一定条件,也可以变成国际移民。

其实,即使有部分劳务人员成为国际移民,也是当代国际交往中的正常现象。事实上,任何一国的国际移民对其祖国的劳务输出事业的扩大与发展都起着不容忽视的作用,如他们可以对成建制的劳务输出提供劳务信息,甚至代为承办不同国家间的劳务贸易。我国许多劳务输出项目就是从华侨处得知信息,并通过他们签约承包的。对民间私人劳务输出来说,国际移民是一条畅通的渠道,它就像滚雪球一样,带动越来越多的劳务人员出国。东南亚国家多是用此法开展劳务出口事业的。事实证明,我国在外的移民、华侨为祖国做出了许多贡献。

第三,改革劳务输出的管理体制,明确经营目的。这里特别要提及的有两个问题:

一是经营劳务输出的公司,其性质不是国家机关,而应是具有充分自主权的企业,是经济实体。在国际劳务市场上,如同在国际商品贸易中以商品所有者身份出现一样,它以劳务所有者的身份参与国际劳务贸易,而不是政治上的国家代表。它所进行的是以实现其价值和赢利为目标的经济活动,不应过多地掺杂进政治的因素,以致造成许多不应有的损失。如我国政府曾应许某国在我们承包的工程完工满两年后,分 3 年至 5 年付清对我方的欠款,利息却只有 5%,远远低于我国银行贷款的利息 9%,结果造成国家和公司严重亏损。某国现对上海国际经济技术合作公司欠款高达 2 500 万美元,却凭借政府协议,一再拖延付款,严重挫伤公司的积极性,造成经济上的重大损失。

二是赢利问题。长期以来,我国在对外经济合作中,实行了“守约、保质、薄利、重义”的经营原则。其中的“薄利”,从政策上讲,在一定场合、一定时期、与个别国家经济交往中,不见利忘义,出于某种政治上的考虑,尚可行;或者在承揽项目时,视具体情况,策略上灵活些,适当降低报价,以在竞争中取胜也是可以的。但是,在激烈竞争的劳务贸易中,作为战略上的经营指导方针或原则,“薄利”的精神和提法则不合适。在世界市场上,在商品所有者之间进行的商品交易中,价值规律发生着作用,双方均以获得最高利润为目的。战略上的“薄利”原则,理论上不符合商品经济运行规律,实践中不利于劳务贸易创汇。因为,在这一方针原则

指导下,经营的目的性不明确,本可以获得的最大利润,也不再作艰辛的努力去赢得,甚至出现个别公司对外达成协议时,竟将普通劳务的工资降至成本以下的情况。这种赔本买卖,恐怕与上述指导方针和原则有密切关系。

我国劳务输出今后要争取有大发展,在管理体制上必须解决上述两个问题,否则难以走出困境。

第四,积极采取多种所有制形式经营劳务输出,多渠道、多种方式派出劳务人员。巴基斯坦是通过以下五种渠道出口劳务的:

1、由政府的“移民和海外就业局”和“巴基斯坦海外就业公司”与劳务进口国签订劳务合同和议定书,按合同要求,有计划地安排劳务出口。

2、对于没有签订合同的劳务进口国则可由进口国劳务机构赴巴挑选。

经由上述两种渠道出口的劳务人员约 90 多万人。

3、由私人劳务招募代理人承办劳务出口。代理人 与外国企业签订合同后,再由外国政府发给就业签证,政府即可批准出国。通过这种渠道出口劳动力 60 多万。

4、通过国外亲友介绍出国。

5、非法移民,估计至少 50 万人。

以上除第 5 个渠道不可取之外,其余途径对我国来讲均是可行的。

现在我国的劳务输出基本上完全由国家经营独揽。在劳务输出的经营上,在坚持全民所有制为主的同时,应该放宽政策,积极发展集体所有制或民间的劳务输出贸易。上海 1986 年开始搞民间劳务输

(上接第 37 页)

理学与语言学的认知科学家;还有自然哲学家等等。他们在进化、遗传、选择、发育、生化、生理、心理、物理、数学、计算、生物物理等科学基础上,在包括从分子、细胞、突触、回路、网络、系统、行为乃至认知的各个层次上开展脑研究,探索脑是怎样组织起来的,又是怎样工作的。对于脑的任何实质性的认识进步,都将依赖于他们的共同奉献。普里高津(I. Prigogine)曾说过,无论我们专心致志于哪种专业,都无法逃避这样一种感受,即我们生活在一个大转变的年代,我们必须寻找和探索新的资源,更好地了解我们的环境,(这里,我们再大胆地加上一句,即“更深刻地了解我们的

出,已输出 100 多人。我国是世界上向国外移民数量最多的国家。华侨、华商遍布世界各地。应充分利用这一有利条件。南朝鲜 1983 年取消一切限制海外就业的法规,颁布实行《扩大海外就业措施》,向电子计算机、电器制造、航空技术部门敞开海外就业大门。为了扩大海外就业,每年向 70 多个驻外使馆摊派劳务出口任务。我们应该有这种鼓励人们海外就业的勇气和魄力。

第五,做好对劳务人员的培训工作,注重开发人力资源。从世界劳务需求及我国对外劳务承包事业发展看,必须完成两个转向:由低价市场转向高价市场,由输出普通劳务为主转向输出技术劳务为主。为此,必须根据劳务市场需求,进行定向培养。例如,美国、日本是世界电子计算机发展的中心。据了解,美国近期缺少软件人员 10~15 万人。1990 年后预计缺额更达 80 万人,日本缺额也达 70 万人。再如,世界上护士短缺,科威特缺 3 000~5 000 名护士,美国缺十几万护士。类似这样情况,我们可以有计划、有目的地搞定向培养。培训班可以是国家级的,也可以是省、市、区级的,还可以由地方或公司办,甚至允许私人办就业技术训练班。外语培训也是当务之急,应置于首要地位。

总之,我国目前开展劳务输出障碍很多,待解决的问题不少,其中思想观念、政策、体制是最重要的障碍,应当引起政府的高度重视。

本文作者吴国存(Wu Guocun)系南开大学人口与发展研究所副教授。

(责任编辑 孙立明)

脑”)并与大自然建立一种较少破坏性的共存联系。在这些主要目标上发生实质性突破所需要的时间与生物及地质演化过程中的浩瀚的时间跨度是不能相提并论的。它的数量级仅以十年计,它正好涉及我们自己和下一代人的生活。站在这样一个科学巨变的突破口上,我们作为人类世代梯队中的这一代人,确实是幸运的!

本文作者郭爱克(Guo Aike)系中国科学院生物物理研究所研究员,潘泓(Pan Hong)系中国科学院生物物理研究所研究实习员。

(责任编辑 蔡德诚)