

加速发展我国对东亚地区的劳务输出

王 耀

80 年代中期以来, 亚洲及太平洋地区特别是东亚地区经济的持续、稳定、高速发展的态势, 已引起世界上越来越多的国家和地区的广泛关注。世界经济的重心将由欧洲、北美转移到亚太之说, 也正随着东亚经济的迅速崛起而日益成为现实。据世界银行 1995 年度报告显示, 东亚地区 1994 年的增长速度平均为 9.6%, 这是当今世界最富有生气的地区, 也是亚太地区经济最活跃、增长最快的地带。伴随着经济的高速增长, 在未来一段时期内, 东亚各国投资、贸易、技术转让、劳务输出等各种双边和多边合作活动将十分红火。中国作为东亚地区的发展中大国, 势必要与周边国家保持密切的经济往来, 本文试从劳务贸易角度, 结合东亚经济发展的大气候, 就如何加快我国今后一个时期对东亚劳务输出问题提出一管之见。

一、东亚——前景广泛的劳务市场

我国开展对外劳务合作业务起步于 70 年代末的中东市场, 在过去的十几年中发展很快, 外派劳务人数一直保持增长势头, 取得了令人瞩目的成就。进入 90 年代以来, 东亚地区以日本为先导, 亚洲“四小龙”、东盟国家先后实现了经济上的飞跃, 社会日趋繁荣稳定, 人民生活水平大幅度提高。经济的持续发展导致了对劳动力需求的大量增加, 劳动力不足在建筑业、服务业和制造业部门显得尤为明显, 大量外籍劳工涌入日本、韩国、新加坡、马来西亚及香港、台湾这些富裕国家和地区的劳务市场, 寻求新的就业机会。

各种资料显示, 日本目前的人口结构已呈老龄化, 年轻人厌恶并逃避困难、危险的行业, 使 60% 的企业人手不足, 其中 22.3% 的企业因此影响到正常生产, 许多中小企业甚至因劳动力短缺而倒闭。因此不少企业为了生存, 不得不冒着触犯法律的危险偷偷雇佣外籍劳工; 韩国曾是亚洲最大的劳务输出国之一, 但到了 80 年代末 90 年代初, 随着经济的高速增长, 企业越来越感到劳动力供应不足的压力, 尽管政府采取各种措施缓和供求矛盾, 产业部门劳动力问题仍难缓解。韩国机关、企业平均缺员 5.5%, 制造业缺员 25 万人, 总缺员额大约为 55 万人; 新加坡经济发达, 在东南亚各国中遥遥领先, 1994 年的增长率为 9~10%, 如此高的经济增长率, 使新加坡这个面积仅 626.4 平方公里、人口仅 269 万的弹丸之地明显出现劳动力资源不足, 新加坡 140 万从业人员中有 30 多万为外籍劳务人员; 马来西亚人口 2000 万, 连续六年的经济高速增长使劳动力供应严重不足, 缺少各层次的技术工人约 50 万; 泰国本国劳动力数量和素质都较低, 1990 年统计只有 17% 的劳动力受过小学以上教育, 而且劳动力供应非常紧张, 目前仅在泰国北部工作的外籍劳工就近 20 万; 香港、台湾地区因经济的高速增长, 劳动力供应也日显不足。

与此同时,随着亚洲经济实力的增强和地位的提高,亚太地区掀起了新一轮的基建狂潮。据亚洲银行估计,从1995年到2000年,亚洲地区在通讯、能源、交通和供水项目上需要的投资将达9500亿美元,其中交通3500亿,能源3500亿,通讯1500亿,供水和环卫1000亿,如此庞大的工程项目将更为加剧该地区劳动力短缺的状况。韩国、新加坡、菲律宾、泰国、马来西亚等在这一时期都计划有大型的基建项目,这将导致东亚地区的劳动力需求剧增,劳动力流动频繁,可以肯定地讲,该地区正日渐演变成一个独具魅力的大劳务市场。

二、我国向东亚劳务输出的有利条件

我国地处东亚,与邻近各国有着很强的经济互补性,发展向这一地区的劳务输出具有得天独厚的优势。我国是世界上人口最多的国家,无论城市还是农村都拥有大量富余劳动力和劳动后备军。我国的特殊国情决定了我们具有丰富的劳动力资源。同时,中华人民共和国成立40多年来,我国各行业发展迅速,具有门类齐全的工程技术人员、管理人员、普通服务人员和技术工人。从总体上说,我国科学技术发展居于世界中等水平,在部分领域已居世界先进水平,不仅可以提供普通和中等技术劳务,我国专家及高技术人员还可以承担高层次劳务。可以说,我国劳务人员服务面很广,从建筑、纺织、林业、机械、轻工、海洋到化学、冶金、广播通讯、军工、核能及宇航等领域都可以开展劳务输出。

另外,世界经济区域一体化也为我国向东亚发展劳务输出提供了有利条件。进入90年代,亚太地区内部之间在经济贸易各个领域的合作不断加强,商品市场、劳务市场、资金市场、技术市场在集团内部日渐开放,生产要素的流动趋向自由。在东亚范围内,优势互补、比较利益以及近距效应使中国与日本、亚洲“四小龙”以及东盟各国的经贸合作和投资日趋紧密,一系列旨在建立互补性合作的区域性集团和组织纷纷进入构想和成立阶段,这些举措将为东亚地区各国间劳务的流动提供便利。此外,由亚太经济合作组织牵头,其成员主动组织的人力资源开发活动亦十分活跃,已经进行的项目有:“管理培训”、“工业结构变化与地区人力资源开发”、“跨文化技术转让”、“人力资源开发与济贫”、“妇女人力资源的开发”等,其人力资源领域的合作潜力很大。

我国与东亚各国文化习俗相近,历史上人民之间的友好往来十分频繁,同时与一些国家、地区的语言相通,生活易于适应。我们可充分利用这些条件,在90年代后半期至下个世纪初,通过多种形式相结合的互利合作,开拓发展东亚劳务市场,巩固扩大我国在这一地区的市场份额,逐步建立几个稳定的劳务输出基地。

三、我国向东亚劳务输出存在的问题与对策

东亚经济的飞速增长为我国开展劳务输出提供了良好的机遇,但是国际间劳务贸易的日益活跃使世界各国都踊跃涉足其间。亚太尤其是东亚地区象一块巨大的磁石,吸引着大批来自本区域内部和区域外国家的劳工队伍,劳务市场呈现出竞争激烈的局面,我国向该地区劳务输出的发展面临着复杂的、来自多方面的挑战。

1. 对劳动力素质的要求不断提高。随着科技发展以及在实际中的应用,劳务输入国对专业技术劳务的需求呈上升趋势,对普通劳务需求则相对稳定甚至绝对减少。与此相适应,一些国家对技术劳务的有关条款较为宽松,而对普通劳工的输入控制较为严格。如日本、韩国、新加坡对高技术人才的引入限制较少,对普通劳务则建立各种检验考核手续,限制外籍劳工的大量涌入。

目前,就总体来说,外派劳务的技术含量较低,在一些专业技术领域与主要劳务输出国

的竞争还处于劣势。针对这种情况,为增强竞争能力,我国于1994年10月1日起开始实行外派劳务培训制度,已批准组建了一批外派劳务培训中心,对派出人员进行强化训练,不仅包括出国工作的基本常识,而且包括外语和专业技能,使他们能较快地适应国外的工作和生活。1994年,我国对外派日本、韩国和新加坡三国的劳务人员进行培训,考试合格者发给《外派劳务人员培训合格证》,持证方可办理出国手续。这批劳务人员经过培训,出国后因素质高、技术好、适应力强很快受到所在国的赞扬,成为我国外派劳务培训的成功典范。因此,今后我国要认真推行外派劳务培训制度,这是一项艰巨的、需常抓不懈的工作,我们应以市场需求为导向,有计划、有组织地开展对劳动力资源的培训,建立高素质的劳动力后备军。

2. 我国劳务输出面太窄、形式单一。以往,我国劳务输出较集中于大型工程承包项目和一些劳动密集型产业,远远落后于国际劳务市场的发展需求,也不适应东亚地区对劳务输入的多样化需求。今后,我们要确立多层次、全方位、多领域开展劳务合作的观念,在条件具备的情况下,有意识地多搞一些技术密集型劳务输出,如科研设计、情报咨询、学校医院、报刊杂志、广告公司、电报电话等服务项目,有可能的话还可以搞一些资金密集型的,如大商场、银行、信托投资、房地产等行业,使我国劳务输出的规模不断扩大。

另外,我国开展劳务合作的渠道过于单一,多以公派为主。这样做虽具有信誉高、便于管理的长处,但是环节太多,手续复杂,办理手续时间长、成本高,在一定程度上阻碍了劳务输出的开展。当今国际劳务市场的实际情况是民间、个体输出灵活分散,在市场准入方面受到的限制较少。在这方面,泰国、巴基斯坦和菲律宾就走出了一条比较成功的道路,比我国有竞争力。据统计,这三个国家通过民间个人渠道输出劳务的比重都达到了本国劳务输出总量的90%以上。我国在东亚,尤其是东南亚的华侨、华裔非常多,我们可以借鉴学习这些国家的成功经验,发挥侨民多、侨乡多的有利条件,通过商会等民间组织和海外华侨了解东亚劳务市场信息,并由他们牵线搭桥办理各项事宜,多层次、多渠道地输出劳务。

3. 我国劳务贸易的法律法规还没有完全和国际社会接轨。长期以来,我国对外承包劳务业务的管理主要靠行政命令、靠发文件进行规范,各级主管部门的职责、权限、国别地区政策、劳务人员待遇等问题也有待于通过立法来确定,而且我国对外劳务合作的某些具体做法和国际市场还存在着差异,不利于向各个地区劳务的输出。如劳务人员个人所得分配办法既不符合国际惯例,也不符合国际劳工组织及一些劳务输入国的法律规定,这给我国对外劳务合作事业的发展带来一定的阻力。

针对上述情况,我国政府只有积极转变政府职能,大力发展市场经济,逐步实现靠法律、经济、行政等综合手段管理劳务贸易,使对外劳务合作的有关政策具备高度的统一性、规范性和透明度,早日和国际市场接轨。只有这样,我们才能加快向东亚以至世界各个地区劳务输出的步伐,尽快使我国对外劳务输出工作纳入健康、规范化的轨道。

4. 我国劳务人员队伍很不稳定。随着我国沿海地区经济的较快发展和人民物质生活水平的提高,一向作为我国外派劳务主要基地的沿海地区的人们不怎么愿意再为有限的劳务收入而背井离乡,而人口众多的内陆省份由于人口素质和信息渠道的局限,在目前还难以替代东南沿海省份在外派劳务方面的地位。内地劳务输出困难是我国发展劳务输出面临的一个新问题,如果我们能提早预防,处理得当,还是可以很好解决,并且为今后劳务输出规模的拓展奠定坚实的人力资源基础。因此,适应东亚劳务市场需求,发展内地劳务队伍,建立稳定的劳务培训、输出基地,是刻不容缓、亟待解决的现实问题。

(责任编辑: 杨宗传)