

# 浙江省劳务出口的现状与对策

## 浙江省国际劳务输出课题组

跨国界的劳动力流动称之为国际劳务输出。劳务向境外输出是一个重要的经济领域,特别是对现代经济来说,由于各国之间经济联系的广泛性和经济的开放性,经济发展所依赖的资源利用早已越出一国的范围。因此国际劳务输出已成为各国积极参与世界分工的有效形式之一,特别是发展中国家和后起工业化国家都普遍把国际劳务输出作为开发劳动力资源和平衡国际收支的重要渠道。瑞士的劳动力中有30%,法国有9%是外籍劳工和技术人员,中东各国更需要大量这方面的人员。

国际劳务输出在浙江可说是历史悠久。早在资本主义发展初期就有劳工远涉重洋谋生,“宁波帮”和温州籍的华商中不少就是当时飘洋过海的华工。解放以后,只是由于另一种环境,这一领域近似封闭。80年代我国实行改革、开放政策以后,经济发展的迫切需要和内外环境的逐步改善,劳务出口这一领域重新开发。就过程的起始而言,浙江省有组织地进行国际劳务输出始于“六五”计划时期,历经这几年的发展,既有成功经验也有挫折教训。适时地探索这一领域的方方面面,摸索出一点规律,以促进全省今后这一领域的发展是十分必要的。

### 实情与现状

“六五”计划初期,浙江不仅建立了全省第一家有直接对外签约权的经营企业——中国浙江国际经济技术合作公司,还先后成立了中国建筑工程总公司浙江分公司、中国路桥公司浙江分公司、中国农牧渔业对外工程公司浙江水产事业部等,开发了劳务出口的业务,五年里共完成营业额2400多万美元,派出劳务人员1795人次。与此同时,应该指出,至“六

五”时期结束,浙江省的劳务出口尚处在起步阶段。具体表现在五年中我们的营业额和派出人员都只占全国的1%;且在经营的业务中基本上属于执行中央部属公司的分包业务,由本省自行签约的还不到2%。

“七五”时期是浙江省劳务出口发展相对较快的时期。见下表:

浙江对外承保工程劳务合作情况表

单位:万元

年份	新签合同数	新签合同额	完成业金额	年份	新签合同数	新签合同额	完成营业额
1986	20	349	184	1989	43(18)	1923(1110)	1875(680)
1987	29	966	1743	1990	68(24)	2405(650)	1543(619.3)
1988	31(8)	2151(958)	3550(345)				

说明:(1)此表数字不含国家部属公司在浙分支机构执行的项目。

(2)括号里的数字系指宁波单列市部分。

表中所示浙江省“七五”前三年的劳务出口有了跳跃性发展,特别是1988年,年末在外

人数比“六五”累计数差不多翻了一番。至1989年在全国36家地方承包公司营业额排名中，浙江国际公司已提前到第11位；在沿海17家地方公司承包劳务营业额排名中，浙江名列第八。

从1989年开始到1990年的劳务出口的骤然回落，既有客观原因，也有主观原因。从客观上来说，1989年国际敌对势力发动的对我国的经济制裁，当时整个世界经济处在不景气阶段和后来发生的伊拉克对科威特的侵占，东欧各国的演变等，都对浙江省的劳务出口产生了极大的消极影响。从主观上来说，浙江外经事业发展中原先存在的一些深层次问题并未解决（诸如高层领导重视程度、经营机构的健全、资金的筹措、市场战略等等），加上个别大项目经营中的暂时挫折等，以致业务规模连年滑坡。

根据已有的材料分析，我们认为浙江的劳务出口，从总体上说现在依然处在初级阶段，尚未越过初期发展过程。这可以从以下一些特征中得到证明：

之一，劳务出口的地位在省各级政府中尚未引起足够重视，没有形成各部门通力协作的群体力量。虽然在1987年以后形成了自己独立的经济主体，但结构单一，基本上还是清一色的国营企业经营。

之二，已有一定的出口市场，但面不宽，稳定性差，基本处于“打一枪换一个地方”的游击方式。远洋渔业劳务也寥寥无几。

之三，劳务出口数量虽有了比较大的增长，但绝对数量仍较少，层次不高。“六五”、“七五”时期，十年时间内累计输出人数约12000人，年在外人数只有1000人左右。从横向角度比较，“六五”时期派出人数仅占全国1%，“七五”时期也只占1.27%。而邻近的江苏省“七五”期间的派出人员为浙江省的三倍，福建更超出浙江。

上述特征给我们显示了这样一个信号：浙江劳务出口无论从哪个角度说，都还是亟待继续开拓的领域。必要性且不待言，就可能条件，从纯经济学角度讲，只要世界劳务市场前景广阔，本国劳动力资源充足，即劳务出口供需条件具备，一个国家的劳务出口理应有一个较好的发展，一个省情况也一样。顺此理，从理论上讲，浙江省应该是一个劳务出口的大省。

具体分析可能条件，浙江最起码存在四大优势：一是劳动力数量优势。社会劳动者人数1990年底达到2554.46万人，城市职工队伍为400万，农村剩余劳动力在500万左右，这是劳务出口取之不尽用之不竭的源泉；二是人才素质优势。历史上浙江是“文人荟萃”，名士云集的地方。目前，全省拥有各种专门人才40万，其中光软件人才就有2000多人，另有一大批懂经营、善管理的能人；三是传统技术的优势。浙江的民用建筑、水利、水电、路桥工程、机械制造、园林仿古、农业技术、水产捕捞、养殖等等行业门类齐全，且在全国同行业中均居中上水平，在国际劳务市场上深得客户好评。尤其是烹饪技术、针灸医术、工艺美术制作等更是在国际上享有一定声誉；四是地利人缘优势。浙江是我国几大侨乡之一，海外侨胞20多万，遍布美、日、澳、西欧、东南亚和港台世界50多个国家和地区，其中在海外的巨头和知名人士有200多人。浙江又地处东南沿海，名胜古迹甚多。由上可见，只要我们认真做好工作，便可以充分发挥我们的优势条件。

从国际劳务市场情况看，据世界货币基金组织统计资料，1976年到1982年，世界商品贸易额年增长为10%，而同期的劳务贸易额年增长速度则为13.6%。1984年以来，国际劳务贸易的增长速度比商品贸易高出10个百分点。已有10多个国家的劳务贸易额超过了商品贸易额。1970年世界劳务贸易仅1000亿美元，到1986年达6000亿美元，1987、1988两年更是达到10000亿美元，

占世界贸易总额的1/3，每年国际间流动的劳务人员达2000万至2500万人。许多专家预测，90年代国际劳务市场看好。目前国际劳务市场每年至少可以给外籍劳务人员提供2500万个就业机会。有下列一些迹象特别值得引起我们注意，对扩大浙江省劳务出，是一个极好机遇。

#### (1) 原苏联已向国际开放劳务市场

据有关资料，原苏联西伯利亚和远东地区地广人稀，面积1376.59万平方公里，占国土面积1/3，人口只有2000万，仅占全区1/10不到，但那里蕴藏着原苏联2/3以上资源。现仅远东地区，每年约缺少劳动力数十万人。当局已准备大规模接纳国际工人参加那里的开发和工业建设。

#### (2) 日本面临劳动力普遍不足，特别是技术工人缺乏的问题

日本老龄化速度很快，超过西欧各国。因此，日本对劳动力需求特别迫切。据日本劳动省1990年中长期劳动力估算，1995年大约缺劳动力52万，2000年技工缺额达274万。日本可望成为我国劳务出口的“高利”市场。

#### (3) 东南亚地区劳工短缺严重

新加坡2700多万人口，近几年输入劳工约12万人，仍未饱和。香港劳工也严重缺乏，据香港总商会人士说，香港实际劳力缺乏至少在16.5万—17万人之间。1991年港英当局就决定从中国内地各省市招收1.47万劳工，其中技工、技师、技术人员约占18%，机场和建筑工人占14%，其余大多数为普通操作工人。

#### (4) 美国正面临劳动力资源短缺的危机

有关资料表明，到2000年，美国还需要新增护士61.2万人，护理员43.3万人，软件程序员33.5万人，系统分析员25.1万人，数据处理和设备维修人员5.6万人，另外还短缺厨师、中医人员、季节农民工等。据报导，美国正考虑修改《移民法》，通过从国外引进有技能的劳动力来缓解这个矛盾。

#### (5) 中东地区仍将成为世界上最大的国际劳务市场

海湾战争结束后，百业待兴，特别是科威特、伊拉克等国进行的大规模经济建设，都将使外籍劳工的需求量空前增多。

概言之，诸多的条件表明浙江劳务出口不应是现在这样一种局面。那么，这其中的原因在哪里呢？

问题之一，在宏观指导上未能在实际意义上把劳务出口作为一个发展浙江经济的重要领域来抓。省高层领导无专人积极主动抓劳务出口，没有从战略地位真正树立抓劳务出口的思想。实际工作中则表现为没有形成高效率的协调机构，政策、制度繁杂。业务联系中往往因此而误时失机。领导乏力还表现为，提出发展劳务出口已近十年，全省至今还没有一个切实可行的推进劳务出口的完整的配套服务体系，包括人员的有计划培训、技术力量的统筹配备、咨询体系的建立等等。

问题之二，劳务出口人员素质不高。浙江劳务出口人员的素质，不仅在于整体文化水平不高，还在于现役队伍的管理水平、国际金融与筹资融资等知识都较贫乏，队伍行业、产业结构不合理。例如省主要管理国际劳务输出的机构人员，多数是原来从事外语或其他行业调入的干部，大都没有经过专门训练，缺少组织劳务出口的一整套完整经验，不能适应开拓国际劳务市场的需要。现代经济的重要特征之一是第三产业比重增长迅速，由此带来一些劳务行业的迅速发展，劳务出口已处在传统型向现代型转向的过程中，而浙江的劳务出口仍主

要集中在萎缩中的建工承包领域，且还在开拓局面的过程中。这种状况不能不影响到浙江劳务出口的发展。

问题之三，资金短缺。其原因，一是劳务出口一直未正式列入信贷计划之内，而国际上现今一些承包工程往往需要先垫付资金，有时即使能够得到的贷款又由于利率高而使人望而却步。二是劳务出口机构自身筹措资金的能力不强，还不善于利用国际及国内金融市场筹资融资。

问题之四，利益关系不顺。我们现时的体制，在国家经营企业和施工单位及职工个人的利益分配关系上，往往只有经营企业和出国人员的积极性，施工派出人员单位却往往获利甚少或者赔本。又由于法制原因，实际过程中往往表现为，一项工程结束，个人得了益，国家、施工单位却少利或无利可图。这样一种状态，必然使得推动劳务出口迅速发展的动力系统残缺不全，因而影响到劳务出口的发展速度。

#### 对策思考

要开拓浙江省对外劳务输出的新局面，必须逐步实现认识、素质、机制三大转变，深化对国际劳务输出重要性的认识，提高劳务输出人员和管理人员的素质，理顺劳务出口的机制和管理体制。

##### 1. 识认转变

认识转变是开拓劳务出口新局面的基本前提之一。认识转变的关键是领导层，不仅有关主管部门领导的认识要进一步提高，转变观念，省级主要领导的认识转变尤为重要。如前所述，浙江劳务出口起步迟、进展慢，一个重要原因就是领导层对劳务出口的战略意义缺乏足够的认识，存在着重商品出口、轻劳务出口；重外资引进、轻劳务输出的倾向，未将对外劳务出口摆到应有的地位，并存在着一些思想顾虑或担忧。这种状况亟待转变。

绝不能把国际劳务输出只作为整个对外开放工作附带的一个补充部分来对待，而是应将其提高到与对外贸易和引进外资同样重要的地位，摆到关乎浙江经济、社会发展的战略高度来认识。劳务出口与外贸、引进外资一样是对外经贸工作的三个重要组成部分，对外经贸工作的“三分天下”中应有对外劳务输出的一份。对于人多地少，自然资源缺乏而人力资源却十分丰富的浙江来说尤应如此。

要大力发展国际劳务出口，使浙江成为劳务出口大省，还必须消除某些思想疑虑或担忧。这些顾虑大体有：担心劳务人员滞留国外不按时返回；担心人才外流；担心有些劳务人员损害国家形象；担心国外势力乘机渗透等等。这些担心不能说完全没有道理，但决不能为此而因噎废食。只要我们的政策正确，措施适当，管理健全，政治思想工作跟上，这些问题即使出现也只能是少量的，或是不难解决的。而且就是对这种可能出现的少量现象也要具体客观地分析原因，不能简单笼统地直接归咎于劳务出口本身。如滞留国外不归，并非劳务输出人员中独有的现象，其原因比较复杂，往往与国际、国内的政治经济形势变化有关，根本原因不在劳务出口，关键还是在于我们如何兴利除弊，把工作做好。

##### 2. 素质转变

素质转变包括两个层次，一是劳务出口的直接承载者，即对外劳务输出人员本身素质的提高；二是劳务出口的经营者、组织者和有关部门的管理人员的素质的提高。目前，这两个层次的素质都与激烈竞争的国际劳务市场很不适应，亟待采取切实有效措施实现低素质向高素质的转变。

为了提高劳务出口人员的素质，要利用多种灵活而有效的方式加强对劳务出口人员的培

训。一方面建议与劳动部门、教育部门密切配合，把提高劳务出口人员的素质与提高全体劳动者的整体素质的劳动力培训教育有机结合起来，因为全体劳动者的整体素质是劳务出口人员素质的基础；另一方面又要对不同类型、性质的劳务出口人员根据其特点和需要组织各种专门培训，以掌握有关的专门技能。为了增强劳务人员的竞争能力，特别要注意培训一专多能的人材。劳务人员外语水平低、涉外知识少是个普遍存在的问题，因此必须加强对劳务人员的外语（特别是会话能力）的培训以及国际劳务出口有关知识、国际关系、我国对外政策和国外民俗等有关涉外知识的教育。对集体公派的劳务人员，一定要坚持严格的选派标准，要改变“轮流出国”（出国机会均等）的“大锅饭”选派法，以保证劳务出口人员相对稳定和较高的素质。为了适应国际劳务市场对劳务人员的需求，劳务人员应由“苦力型”向“智力型”，由“一般智力型”向“高智力型”转化。劳务出口预备人员的培训费用应逐步转向主要由以至完全由劳务人员个人承担。

与劳务出口有关的经营、管理人员的素质提高从某种意义上说甚至比劳务人员本身的素质更重要。这些人应该具备参与国际劳务市场激烈竞争的综合能力，既要能熟练地掌握外语又要熟悉国际经贸（特别是国际劳务交流与合作）、国际金融等方面的专业理论和实务知识，还要有扎实的经营管理知识和较强的经营管理能力，有的还必须精通有关方面的专业技术知识。目前，除对这方面的现有人员进行培训（学政策、讲管理、议业务、增知识）并激励他们朝一专多能方面努力外，还要对这支队伍的结构进行适当调整，并抓紧培养造就一批一专多能的综合型人材，以充实这支队伍。只要实现了经营、组织、管理人员的素质转变，整个对外劳务输出的经营管理系统就能灵活高效地发挥作用，我们就能在国际劳务市场上游刃有余。

### 3. 机制转变

为了与国际劳务市场接轨，并与我国向社会主义市场经济机制转换相适应，开拓劳务出口新局面，必须积极引入和培育市场机制，逐步实现由以行政手段为主、管理过于集中、层次过多的劳务出口运行机制和管理体制向计划与市场有机结合，经济、法律、行政等多种手段互相配合的新机制、新体制的转换。

劳务出口的运行机制和管理体制涉及的问题很多，诸如利益分配与动力机制问题，输出渠道与经营方式问题、管理层次、方式及其组织协调问题、服务体系问题（包括信息收集、传输与咨询、人员选调与培训等）、健全法规问题、筹资、融资、理赔、索赔问题、资信与效益评估问题，等等。这里很多问题牵涉国家总的政策，现仅就本省可以解决的、比较迫切的问题提出一些不成熟的看法。

——合理分配收益，调动各方面的积极性，形成具有活力的利益机制。这就需要理顺各方面的利益关系，改变提供劳务人员的基层单位和有关部门得益不多、麻烦不少的状况，消除对外承包工程和劳务合作中个人得益过多、公司赔本的现象，改变某些项目“大锅饭”的管理办法和利益分配格局，扭转因实行国内外双份工资制与中间环节过多、层层收费现象严重引起的劳务成本居高不下，丧失劳务价格低廉这一竞争优势的严重局面。

——精简管理层次，提高办事效率。劳务出口面对行情多变、竞争激烈的国际劳务市场，如果管理层次过多，办事效率低下，就会坐失时机，以致造成巨大损失。必须坚决精简不必要的层次，撤除不必要的关卡，相应不合理的收费也应该废除。必要的层次也应提高办事效率。出国手续必须简化，对因公集体外出者固然要坚持选审标准（技术业务、体格、政

治诸方面都要严格把关），但手续应简化；对因私外出者标准可适当放宽，只要外方认可，无特殊情况一般都可准予离境。这样不仅可以提高办事效率，还可因中间收费的减少而降低因公劳务出口的劳务成本，增强其竞争能力，也可在一定程度上抑制因私外出方面某些非法行为（如办假护照、骗取大量手续费等）的发生。

——加强部门间的分工协作和政府的统筹协调。劳务出口涉及面广，与许多部门间有着密切的联系，各个部门既要分工明确，各司其职，又要互相协作，共同配合。各部门的目的和基本利益应该是一致的，要和衷共济，联合对外，碰到问题共同想办法排忧解难，决不能相互压价拆台、封锁、推诿、扯皮。政府则要搞好统筹协调，特别是当部门间发生某些矛盾的时候。为了增强统筹能力，省里主要领导人中应有专人分管负责全省的劳务出口工作。

——拓宽劳务输出途径，多渠道、多层次、多形式开展劳务出口。单一渠道、单一方式的劳务出口，是缺乏生命力的。政府渠道与民间渠道，工程承包与纯劳务合作，集体外出与零星外出，省、市（地）、县（市、区）、企（事）业单位与个人各个层次，投标、议标、总包、转包、分包各种方式等等应打破框框，鼓励诸多渠道、方式、层次“八仙过海各显神通”。浙江省应充分利用旅居海外浙江籍人数多、联系广的优势，大力推进投亲靠友、自谋职业的因私外出，应鼓励境外就业，并为之提供方便。浙江在这方面大有潜力可挖，大有文章可做。

——拓展国外劳务市场，多方位开展劳务出口。除了继续保持与拓展中东等传统市场外，要注意开拓北美、西欧需要较高层次的国外劳务人员的市场。前苏联、东欧地区，虽然由于其劳务价格低、局势动荡，目前的吸引力不大，但这是个潜在的大市场，不可忽略。

——开拓综合经营，发展横向联合。要避免单打一的经营方式，大力开展综合经营，把工程承包同设计咨询、交钥匙工程、提供设备、工艺和生产技术劳务及一般商品贸易有机结合起来。要反对分割封锁，既要发展省内各部门、各地区之间的横向联合，又要发展与兄弟省（市、区）的横向联合，要扬长避短，互相带动，发挥综合优势。

——建立信息网络，搞好咨询服务。国际劳务市场行情多变，竞争激烈，信息是否及时、准确、畅通至关重要，要改变目前守株待兔等客上门的被动局面，变坐商为行商。要改变信息不通、行动迟缓、效益不高的状况，必须逐步建立起灵活有效的信息网络系统，畅通信息渠道，搞好信息的收集、整理、分析、传输和咨询服务。

——学会在国外筹资、融资、理赔、索赔。资金短缺是大力发展劳务出口的一个重要制约。解决这个问题除争取一定的财政支持外（由于目前的财政状况，对这方面的支持不能期望过高），必须学会利用国外的资金赚外国人的钱，也就是要学会在国际市场上筹款与融资。这在经济上是最合算的，也是切实可行的。此外对非我方原因（如对方的失误或某种不可抗因素）所造成的违约或损失，要学会通过理赔、索赔来保护自身的权益，避免被动受罚，“哑巴吃黄连”。

如果实现了以上三个方面的转变，浙江的劳务出口就能出现一个崭新的局面。机不可失，时不我待，有关领导和有关人员，应努力促成这三方面的转变。

（本文作者：本课题组负责人：杭州大学徐天琪；本课题组成员：杭州师院李南寿；浙江工学院余荣华；杭州师院黄公元；省劳动厅章志坚；省经贸厅斯樟法）