

科思论丛

探索与创新—— 劳科院2008青年科研成果集

TANSUO YU CHUANGXIN—LAOKEYUAN 2008 QINGNIAN KEYAN CHENGGUOJI

■ 主编 田小宝



中国劳动社会保障出版社



科思论丛

探索与创新

——劳科院 2008 青年科研成果集

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

探索与创新——劳科院 2008 青年科研成果集/田小宝主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 5045 - 8038 - 2

I. 探… II. 田… III. ①劳动就业-中国-文集②社会保障-中国-文集
IV. D669.2 - 53 D632.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 168333 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 33 印张 2 彩插页 454 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64954652

探索与创新

——劳科院 2008 青年科研成果集

主 编 田小宝

副主编 张新民

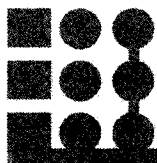
编 委 (按姓氏笔画为序)

王 竞 刘学民 刘燕斌 何 平 苏海南

陈 宁 张峻峰 郑东亮 金维刚 杨黎明

莫 荣 游 钧 韩振墙

编 选 刘国锋



前 言

改革开放 30 年来，劳动保障科研工作始终与劳动和社会保障事业的改革相伴相随，对劳动和社会保障事业的发展起到了重要的引导和支撑作用。劳动保障科研工作在促进整个事业发展的同时，自身也取得了长足的进步。特别是一批青年科技工作者在不断成长，他们在老同志的指导下，正在担负起科研的重任，逐渐成为科研的主力军。

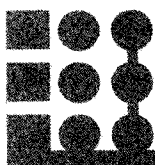
以往，青年科研人员或困于经费，或限于资历，往往得不到担纲课题研究的机会，这种状况既不利于青年同志的迅速成长，也不利于劳动保障科研工作的可持续发展。近几年来，财政加大了对科研的投入，在部领导的关心和规划财务司大力支持下，我们获得了宝贵的经费支持。从 2007 年起，每年专门为 40 岁以下的青年科研人员安排一批科研项目，让这些青年人担当项目负责人，使他们在

探索与创新

实际工作中得到锻炼。

这本论文集是由青年同志担当项目负责人后的首批科研成果，共收集了 27 篇论文，内容涉及培训与就业、劳动关系与法制、工资收入分配、社会保障等多个领域，反映了我院青年科研工作者近两年来的新成果、新思路和新观点。从这些已完成的研究成果和正在进行研究的课题看，我们欣喜地发现，青年科研人员的水平和能力在不断提高，一批科研成果得到了专家好评和有关部门的采纳，预示着劳动保障科研工作后继有人。

今后我院每年将出版一本青年科研成果集，一方面展示青年同志的研究成果，同时也为与社会各界的交流。对于青年同志科研成果存在的不足，我们衷心希望得到专家们的批评指正。



目 录

WTO 及自由贸易区框架下服务贸易谈判中的自然人流动	
问题	(1)
典型国家在城镇化过程中的农村劳动力转移问题研究	(17)
宏观经济运行中的就业形势分析与政策取向研究	(31)
我国大学毕业生就业问题研究	(47)
技工学校软资源共享模式研究	(69)
青年就业问题中外比较研究	(83)
农村劳动力转移培训研究	(100)
中国境外就业问题研究	(116)
技工院校新专业设置预测模型研究报告	(133)
中国农村剩余劳动力转移问题研究	(151)
职业技能培训机构质量管理核心业务平台研究	(167)
完善国有企业工资决定机制和监管制度研究	(195)
我国特殊劳动关系问题研究	(214)
新经济条件下的各种生产要素分配研究	(234)
《企业工资条例》立法重点难点问题研究	(273)
最低工资标准确定、调整和评价机制研究	(291)

探索与创新

灵活就业人员的劳动关系问题研究

- 以劳务派遣和非全日制为例 (308)

我国劳动力成本变化的影响及对策

- 以制造业为例 (339)

工伤保险费率模型研究 (355)

公务员养老保险制度研究 (368)

农村社会保障制度与支撑条件研究 (385)

门诊特殊疾病管理办法研究 (416)

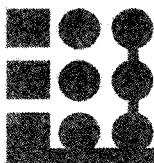
企业年金理事会受托监管研究 (424)

劳动和社会保障标准体系研究 (440)

就业、社会保障和劳动关系协调发展研究 (466)

劳科院科研项目与成果管理信息系统 (485)

农民工公共服务体系建设研究 (496)



WTO 及自由贸易区框架下服务贸易谈判中的自然人流动问题

自然人流动是服务贸易的 4 种模式之一。跨境服务提供者以及相关的一般劳动力的跨国流动在当今国际贸易中发挥着越来越重要作用。但自然人流动仍然严重滞后于其他贸易模式的发展,受制于各国现有的制度壁垒,人的流动自由度远远低于技术、资金、货物等的流动。这也阻碍了服务贸易的进一步发展。因此,在国际贸易中的货物、资本流动的多边和双边自由化取得重大进展后,研究建立有关自然人流动自由化规则的问题将变得越来越突出。

就国内而言,中国就业压力长期存在,同时在经济快速发展中必将产生结构性的人才缺口,因此,人员的走出去和引进来对于我国的经济社会发展无疑具有重要意义。本文将对自然人流动的规则

框架、流动现状、谈判成果以及流动壁垒和问题做初步的系统分析，在此基础上对我国的服务贸易中的自然人流动谈判，以及相关劳动力输出和输入管理制度及政策提出借鉴建议。

一、自然人流动的内涵与外延

（一）自然人流动模式的来源

自然人流动概念是在《服务贸易总协定》框架内首次提出。《服务贸易总协定》将服务贸易划分为以下4种方式提供的服务：越境交付、境外消费、商业存在和自然人流动。

《服务贸易总协定》是应对世界服务贸易迅速发展的产物，是多边国际贸易体制下第一个有关服务贸易的框架性法律文件。迄今为止，有关自然人流动范畴的规则发展也都是在该框架的基础上进行。日益发展的多双边自由贸易协定，也以此为参考框架，有的完全照搬执行。

同时，WTO 现有的自然人流动的框架是发达国家和发展中国家各方利益矛盾妥协的结果，并且偏向于经济发达国家的利益。但框架内部的意见分歧与利益冲突并没有消除。

（二）自然人流动的概念和框架

概括地讲，自然人流动是指贸易协定一成员方的自然人服务提供者在其他成员方境内提供短期服务的贸易方式。自然人流动适用于一国公民或者永久性居民。

自然人流动包括两种情况：

第一，一成员方的自然人作为自营服务者，在其他成员方境内以自己的名义提供服务，如独立专业人士；

第二，受雇于一成员方服务提供者的自然人在其他成员方境内提供服务，即作为东道国境内服务公司的外国雇员。

外国雇员又可分为受雇于在东道国的外国公司和受雇于东道国本土公司的外

籍人员两类。目前,对于受雇于东道国本土公司的外籍人员是否算作自然人流动,各方还未达成一致意见。但一些 WTO 成员的减让表中包括了这种服务方式,例如,美国就在其具体承诺表中包含对 H-1b 签证的承诺。因此,出于定义完整性目的,这里将受雇于东道国本土公司的外籍人员暂列入自然人流动范畴。

实践中,自然人流动通常根据流动方式和身份划分为公司内部流动人员、商务访问人员、合同服务提供者和独立专业人士。公司内部流动人员是典型性的模式 4 流动,许多国家在承诺明细表中提到了自然人的这个子类型。外国医生或教师的短期就业、建筑工人或有偿家政服务人员的短期就业,都是自然人流动的典型实例。

通过对自然人流动概念的分析,可以将其归纳出以下特征:

一是自然人流动及其提供的服务具有暂时性、个体性;

二是以自然人流动方式提供的服务内容广泛,可以涉及服务贸易中所有的服务部门;

三是具有贸易要素流动和劳动力流动的双重身份。

从上述特点可以看出,自然人流动灵活性强,影响面广,会对一国经济和社会发展带来巨大的潜在影响。

(三) WTO 关于自然人流动新一轮谈判的进展情况

自 2001 年年底多哈回合谈判正式启动以来, WTO 成员国陆续提出了许多关于自然人流动进一步自由化的谈判建议。这些建议存在一些共同点,一是提高透明度,强化制度沟通机制,加强成员国对彼此的移民管理体制以及与自然人流动相关的法律法规的认识,如对资格认可制度的了解;二是减少与自然人流动有关的经济需求测试/劳动力市场测试,如需测试,则至少使测试的标准公开、客观和透明。

有不少成员国在谈判出价中改善了在自然人流动方面的承诺水平,但主要是在与商业存在联系在一起的“企业内部转移”以及“商务访问者”方面,而在发展中成员国关注的与商业存在脱钩的“合同服务提供者”方面虽也作了承诺,

但均限定在某些部门，限制了发展中成员国的市场准入机会。

目前，WTO 内的自然人流动谈判进展极为缓慢。

二、自然人流动框架与移民体制的关系

（一）自然人流动的贸易规则与国家劳动力管理体制的关系

模式 4 是唯一以人为服务要素主体的贸易方式。从人的流动角度讲，自然人流动属于境外就业的组成部分。境外就业领域涵盖所有部门的就业领域，而模式 4 以服务业人员的流动为主要类别。根据就业方式，境外就业可以分为持雇佣合同和服务合同的境外就业。目前的自然人流动范畴应属于主要以服务合同实现的劳动者境外就业，也会包括以服务合同形式进入非服务业领域提供劳务的人员，如工程承包人员、制造业跨国公司内部流动人员，以及劳务公司的对外劳务派遣人员。

因此，对于自然人流动的管理，是在各国现有移民管理的体制中实现的。无论是服务贸易总协定还是自由贸易协定，都是以尊重各国劳动力移民出入境管理体制的自主性为基础，强调承诺的自主性，不妨碍国家管理体制。在大多数协定中，劳动力流动承诺不超出一般移民立法范畴，并且各方对发放、拒绝和管理居留准证和签证保留广泛的决定权。

（二）模式 4 的自然人类型与劳动力移民类型的差异

模式 4 是贸易概念，而不是移民概念，没有任何移民的种类是直接与模式 4 有关系的，政府针对移民目的所要求的资料类型也不一定适合模式 4 的要求。因此，判断相当于模式 4 的暂时性入境种类，存在一定的模糊性。实际中，暂时性入境的移民体系对服务提供人员的容纳范围普遍比模式 4 广泛得多。

具体来说，首先，移民种类通常并不分为服务性活动和非服务性活动，而且服务提供的标准常常存在模糊性。其次，某些签证种类所涵盖的入境活动有时难以明确在多大程度上是商业性的，有时又很难判断一项工作是否符合服务贸易总协定下服务提供的要求。再次，某些签证种类既包括消费人员，又包括提供服务

的人员,出现“混合模式”的种类。最后,对于本国公司国外雇员的身份并不明确。WTO(1998)规定,在某国本土公司工作的外国人在是合同的基础上工作,还是作为一名雇员来工作,是判断模式4的重要标准,但这对于移民政策来说差别不大,因此,明确区别身份是一件比较困难的事情。

总之,自然人流动框架和现存的劳动力移民体制存在差别,相互关系存在不少模糊之处。这对于深入分析和通过现有的移民制度管理自然人流动带来一定困难,客观上也造成自然人流动的障碍。把与模式4相关的数据从总的移民统计数据中分离出来也是很困难的,这也导致对于自然人流动缺乏有效的统计口径,目前各国还未普遍建立起有效的统计指标框架。

三、当前国际自然人流动现状

由于自然人流动是个新概念,目前服务贸易中还没有针对模式4情况的专项统计。在国际服务贸易统计中,自然人流动因其范围难以界定以及可行的统计指标有限,仅作为服务贸易统计的次要组成部分。自然人流动主要归入“计算机和信息服务、其他商业服务、个人文化和娱乐服务以及建筑服务”类别中。这些类别中与其他3种模式混合的地方很多,而且并不完整。对服务提供人员也缺乏统一划分标准。因此只能作一个大体判断。

(一) 自然人流动的数量结构

据估算,当今服务贸易格局中以自然人流动方式提供的贸易额约占1.4%^①,总量仅为300亿美元,远远落后于商业存在模式的贸易份额(60%以上)。

从人员流动的角度看,自然人流动的主体是服务业部门的移民工人范畴,应包含在移民体制中的商务访问签证加上短期性工作签证范围内。只能依据现有签证制度中与自然人流动联系较强的类别来分析。

^① Karsenty. 服务贸易总协定2000: New Directions in Services Trade Liberalization. Buookings Institution Press, 2000.

当前国际劳动力流动规模巨大，发展迅速。联合国 2007 年人口统计报告显示，2006 年全球有 8 000 万移民工人。从地区分布看，移民工人的主要来源地为东南亚、南美洲、非洲、中美洲一些经济欠发达国家或地区，主要输出国家输出人数都在 100 万人以上。总体上，移民工人的接收地主要还是欧洲、北美洲、大洋洲和亚洲一些经济发达国家或地区。

从传统行业分布看，移民工人主要从事建筑业、制造业、农业、家政服务业、娱乐服务业以及海上运输服务业。其中与自然人流动模式密切相关的行业包括建筑、家政、娱乐、运输业。而全球产业结构调整促进服务性劳务需求显著增长。国际劳工组织报告显示，过去 30 年中，北半球服务业从业人员比例从 41% 上升到了 68%，而境外就业人员中制造业从业人员所占比例已从 37% 下降到了 24%。信息、计算机、金融、旅游业等朝阳服务产业对劳动力的需求日益增加，并逐步取代了传统的建筑、纺织、土木工程等产业，成为市场主流。另外，医护人员、律师、教师、农技人员的需求也在不断增多。这些都是与自然人流动模式密切相关的行业。

另一类移民工人所占据的岗位往往是东道国本国居民不愿从事的岗位。这些岗位大都劳动强度大、工作条件差、工资报酬少、社会地位低，但直接影响经济发展和人们的生活质量。所有这些个人流动中的一部分可被归类为模式 4 中。

（二）自然人流动在劳动力国际流动中的地位

从国际劳动力流动趋势和国际贸易发展的趋势看，自然人流动是非常值得重视的劳动力流动方式。

首先，服务性岗位需求的长期存在将促进服务贸易模式 4 的发展。

其次，模式 4 是劳动力要素自由流动的必然选择。国际贸易经贸关系一体化、区域化、集团化在不断发展。各国借助贸易协定的方式，实现相互间要素和商品开放，其中包括劳动力的自由流动。而劳动力流动一旦进入贸易协定体系，采取贸易要素方式流动，就必然与自然人流动模式联系起来。这将促使以自然人流动方式实现的跨国就业规模不断扩大。

最后, 模式 4 流动规模的扩大将促使自然人流动规则的演进, 定义的外延不断扩大。因为面对劳动力的短缺, 需要以劳动力入境方式来提供产品或服务, 能够由外国公司或外国自营服务者提供的只能是一部分, 吸纳外籍劳动力的主体还是东道国公司。对于受雇于东道国公司的外国雇员, 美国的 WTO 承诺已经有所突破。

当然, 很多国家对暂时性入境设置了重要条件, 以保护和促进本国国民的就业。例如, 都要求给予暂时性劳动力与本国国民相同的工资水平和工资条件, 限制低技术工的流入和在某些特定地区的流动。而且在实际贸易协定谈判过程中, 由于缺乏统计分析数据, 对于实际经济和就业的影响难以准确判断, 因此也部分导致成员国之间对于自然人流动的谈判较为谨慎。

四、自由贸易协定中的自然人流动^①

由于 WTO 自由化进程受阻, 各国纷纷在自由贸易协定中寻求各领域开放的突破。根据 2004 年 WTO 《关于贸易环境进展的报告》, 全球向 WTO 报告正式生效的自由贸易协定已有 206 个, 其中大多数是 WTO 成立后, 特别是新世纪以后缔结的。目前, 绝大部分 WTO 成员国加入了一个或者多个自由贸易协定。

(一) 自由贸易协定中的劳动力流动概述

自由贸易协定采取了较 WTO 的多边框架更多样化的方式来处理劳动者流动问题, 其可分为三类: 一是协定中包含一般性的流动, 劳动力可以自由流动, 包括自由进入本国就业市场; 二是协定参照服务贸易总协定框架, 仅将劳动力流动局限于暂时性流动, 并且仅适用于服务提供人员 (并明确将进入就业市场和永久移民排除在外); 三是协定不对劳动力流动开放, 仅为某些贸易或投资提供便利。

当然, 开放水平并不相当于流动的实际范围。劳动力流动的程度还受到协定

^① 这里的自由贸易协定是个笼统的提法, 实际包括双边单项的自由协定和多双边的一体化式的区域贸易协定, 而有关劳动力流动的缔约条款更多出现在区域贸易协定中, 这里为突出分析人员流动问题而统称为自由贸易协定。

承诺的服务范围的制约，以及国家有关资格许可和认证的限制。

就影响因素来说，地理位置毗邻和发展水平相近的国家之间的协定通常具有更为自由的劳动力流动方式。

（二）自由贸易协定和服务贸易总协定中的自然人流动模式的比较

自由贸易协定的产生先于服务贸易总协定，它直接促进了服务贸易总协定的发展，而后来的自由贸易协定都将服务贸易总协定的规定作为基本模式而发展。服务贸易总协定确立的自然人流动框架是当今自由贸易协定相关内容的基本参照框架。有的协定直接采用了服务贸易总协定的模式，如欧盟—墨西哥协定、美国—约旦协定、南方共同市场协定；有的协定是将其作为参考依据，在此基础上有所扩展，如美国—约旦协定。

自由贸易协定的实际承诺比服务贸易总协定的范围有了较大扩展。自由贸易协定下的人员流动也往往超出了模式4定义本身规定的范围，从而提供更多的人员流动的自由。而且WTO成员方之间的自由贸易协定的开放水平至少不能低于服务贸易总协定规定的市场准入水平，自由贸易协定中的自然人流动范围包括但不限于服务贸易总协定下的规定和承诺。服务贸易理事会可成立工作组审查这类协定。服务贸易总协定不得阻止任何成员参加由双方或者多方建立劳动力市场完全一体化的协议。

（三）自由贸易协定的自然人流动的类型分析

根据自然人流动开放程度不同，把自由贸易协定分成7类^①，见表1。大体上，经济发展整体水平高的自由贸易区对自然人流动更为重视，开放措施也较为具体、明确。而经济开放度越高的国家，对于开展自由贸易谈判越积极、主动，自然人流动的成果也更明显。同时，一国的自由贸易谈判也往往结合了本国需要、特点和流动的便利性，一国所签订的自由贸易协定的各类承诺之间往往具有一致性。

需要说明，关于劳动力自由流动类型的自由贸易协定，基本上以发达国家为

^① Labour Mobility in Regional Trade Agreements. Working Party of the Trade Committee. OECD, 2002.

主体，而发达国家经济以服务业为主，因此，劳动力流动也以服务人员为主体，其中包括持雇佣合同的服务业人员。

表 1 自由贸易协定的自然人流动的类型

协 定 类 型	协 定 名 称
提供劳动力完全流动的协议	欧盟（EU）、欧洲经济区（EEA）协定与欧洲自由贸易联盟（EFTA），东南非共同市场（COMESA），澳大利亚—新西兰紧密经济关系协定（ANZCE 自由贸易协定）
提供包括服务提供者在内的某些群体的市场准入和（或）在独立章节中规定所有的自然人流动与短期商务入境的协定	北美自由贸易协定（NAFTA）、加拿大—智利自由贸易协定，日本—新加坡自由贸易协定，欧洲协定，加勒比共同体（CARICOM），三国集团
利用服务贸易总协定模式并带有一些附加内容的协定	美国—约旦自由贸易协定，欧盟—墨西哥自由贸易协定，东盟自由贸易区（AFTA），欧盟—地中海联合协定（摩洛哥和突尼斯），新西兰—新加坡紧密经济关系协议
利用服务贸易总协定模式的协定	南方共同市场协定（MERCOSUR）
不提供市场准入但简化入境手续的协定	亚太经合组织（APEC），南亚区域合作联盟（SAARC）

注：上述划分的依据只是协议文本的内容，而不是根据协议已被实际执行的部分。协定的实际执行有时可能滞后。

五、目前自然人流动框架存在的主要问题和前景

自然人流动发展的障碍，一方面在于规则框架的模糊性和相关的国家壁垒；另一方面是由于自然人流动新领域和新规则的建立，导致了国家移民管理缺位。后一方面的管理问题前文已述。这里就自然人流动框架本身的不足作进一步分析。