

外国人在我国就业现状及管理对策

——以北京地区为例

● 赵 耀

内容摘要 本文通过发现了一些值得政府关注的外国人在我国劳动力市场上就业的特点和趋势,指出了外国人就业管理中存在的问题,并也就这些问题提出了相应的对策。

关键词 外国人 就业 管理对策

我国改革开放以来,外国人到中国境内工作的现象开始出现并在近几年逐渐增多。把握外国人在我国的就业特点,有利于全面考察外国人就业对我国劳动力市场的影响。本文选取北京地区作为调查地点(数据从北京市劳动局外国人就业科的已记载资料中获取,利用 SPSS13.0 录入和分析。)探索外国人就业现状及就业管理中存在的一些问题。希望引起更多的学者做进一步的系统研究,同时也希望引起政府的重视,制定更具前瞻性的管理制度和法律规范。

一、外国人在京就业的现状

根据国家劳动部在 1996 年颁发、至今仍然适用的《外国人在中国就业管理规定》中对外国人的定义,本文界定的外国人是指依照《中华人民共和国国籍法》规定不具有中国国籍的人员,具体包括具有外国国籍的人和无国籍的人。通过调查研究发现,外国人在京就业表现出以下几个特点:

(一)集中于高级劳动力市场上

根据中国劳动力市场的外国人准入制度,进入我国劳动力市场的外国人必须具有大学本科以上学历,所以大部分外国人就业岗位和层级较高。

统计数据表明,外国劳动者的职务为管理类的占总人数的 60.6%。其中,管理类中层占 35.7%,管理类高层 21.1%,管理类基层占 3.8%;从事技术类工作的劳动者相对较少,占总人数的 9.2%,这部

分人群也集中在技术类高层和中层职位,23.1%的外籍劳动者从事代表职务;另外还有 4.3%的法人。

当前,外国就业者集中在我国高级劳动力市场的特点是否会对我国高级管理人才和技术人才就业带来冲击和挤压,尚未得到数据上的支持,需做进一步的调查分析。然而,对该群体就业特点的动态分析表明,这个群体增长的速度非常快,有对我国高级人才就业带来影响的趋势。

(二)分布比较广泛

无论是从性别上、年龄上、国籍上还是所在行业上的调查结果来看,都可以发现来京就业的外国人分布比较广泛。

统计表明,在京就业的外国劳动者中,男性比例远远高于女性,占总人数的 78.2%。外国劳动者的大部分人年龄在 31—45 岁之间,占总人数的 45.4%,年轻劳动者(18—30 岁)增加的速度要高于中年劳动者(36—45 岁)的增加速度,老年劳动者的数量在逐渐减少。从行业分布来看,从业人数最多的行业是社会服务业,占总人数的 14.9%,其次是制造业,比重为 9.2%,另外比较集中的行业还有信息、计算机邮电通信业、咨询业、科学研究和综合技术服务业。

(三)不同国籍的就业者的特点不同

在文化上比较接近中国的亚洲国家(如日本和韩国)的就业者集中在制造业,这也许是制造业是韩国和日本最具代表性的行业,拥有世界上知名的跨国公司,而这些公司在重要的技术和管理岗位上

更愿意雇佣本国的公民,而从学历上看,一些大学学历之下的外国人也进入中国市场谋得职业的,而这类人群大部分属于亚洲国国籍。

二、外国人就业管理中的问题

(一) 规定模糊导致可操作性不强

一些管理条例在执行层面还缺乏具体的操作依据,这给制度的执行者带来了困难。例如《外国人在中国就业管理规定》(劳部发[1996]29号)(以下简称“《规定》”)中第十二条规定:签发许可证的机关应根据行业主管部门的意见和劳动力市场的需求状况进行核准,并在核准后向用人单位签发许可证书。相关的发证机关无法根据这条确定发证与否,因为行业主管部门意见评价标准无法确定,市场需求的评价标准也无法衡量。正是因为该制度的规定没有具体的衡量标准,所以发证的核准条例形同虚设。这种管制上的模糊,极易产生外国人在中国就业失控的危险,出现劳动力市场盲目开口的局面,进而加大后续行政管理成本。

(二) 衡量外国人准入的条件存在明显的缺陷

《规定》第七条规定了外国人可以在中国就业必须具备五个条件,其中第二个条件是:具有从事其工作所必须的专业技能和相应的工作经历。同时,《规定》第十一条规定,用人单位聘用外国人需提供六条有效文件,其中第四条的要求是:拟聘用的外国人从事该项工作的资格证明。这些规定都比较笼统,很难执行。由此,现在大多数劳动主管部门在办理许可证和就业证时,都非常具体的要求外国就业者必须出具大学本科以上学历证明。但这种规定还是存在一系列的问题:一是各国大学以上学历证明样式多种多样,这些样式各异的证书怎样鉴别?该由谁来鉴别其真伪?这些问题都需要相关部门和人员处理。但是,国家教育部至今并没有专门鉴定外国人文凭真伪的机构和部门;二是学历并不是衡量岗位胜任力的很好依据,甚至是无效的依据。该标准的有效性值得商榷。这一缺陷的存在极易让没有真才实学的外国人钻空子,一些本应该给更适合的外国人或本国人的岗位,却被根本不能胜任的外国人利用非常规手段占用了,在调查的个别访谈中就发现了这样的案例。

(三) 国内外职业资格证书的认证制度尚未衔接

目前,我国行政管理部门已经开始关注岗位胜任力与职业技能资格证书之间的内在关系,出台了相应的政策。例如 2005 年 9 月 13 日,国家劳动和社会保障部办公厅发布了《关于外国人在中国就业持职业资格证书有关问题的函》(劳社厅函[2005]323 号)。函中规定:“2000 年,我部依据《劳动法》和《职业教育法》,制定发布了《招用技术工种从业人员规定》(劳动和社会保障部第 6 号令),要求凡从事国家规定的职业(工种)的人员,须持有相应的职业资格证书。按照这一规定,外国人在中国就业,从事国家规定的职业(工种)的,也应持有相应的职业资格证书。”但是,这一规定仍然在执行过程中遇到问题:一是外国人必须持中华人民共和国职业资格证书。语言问题会将一大批优秀的、有助于我国社会、经济事业发展的人才挡在国门之外;二是由于我国政府目前尚未与其他国家政府签订职业资格证书互认协议,外国人即使有本国的职业资格证书我国也不认可。所以,最后的结果很可能是:有着发达国家资深职业资格的专业人才,由于没有我国的资格证书而无法进入。

三、解决管理问题的对策与方法

(一) 管理意识方面

(1) 增强对外国人在我国就业问题的关注度

随着我国改革开放的进一步深入与发展,外国人到中国就业与生活的趋势会更加明显,这一点已经从报告的统计结果中得到验证。例如,从 2004 年到 2008 年,在京就业的外国人平均每年以 17.8% 的速度增长,对未来三年的预测表明,即使在全球金融危机的影响下,这一增长速度至少也能达到 20%。因此,各级劳动部门应增强管理意识,认真思考和研讨外国人就业对我国和相应的地区劳动力市场带来的影响和冲击。

(2) 联合相关研究机构 and 高等院校进行动态的系统研究

与相关学术机构密切配合,广泛了解其他国家在这方面的发展变化情况,掌握相关的管理措施和法律法规,密切关注外国人在中国就业的发展趋势,分析和研究其自身的特点和规律,特别是该因素对经济的发展所带来的潜在影响和对本国劳动力市场的影响。

(二)管理措施方面

(1)对外国人拟应聘的岗位进行岗位分析与研究

由政府组织国家相关领域的专家成立临时权威机构,通过科学的岗位分析与研究,对准许外国人应聘的岗位给予准确和权威的定位。当然,这些准许的岗位应该随着我国经济的发展和本国劳动力市场的供需状况及时调整。与此同时,该机构还要拟定出准许外国人应聘的岗位资格条件,这些条件应该是尽量符合国际惯例的、容易测评的,比如国家颁布的职业资格证书、国际通用的职业资格证书。我国政府应尽快与其他国家政府签订职业资格证书互认协议。

(2)取消用学历作为在我国工作许可的资格标准

根据我国权威机构定期颁布的、准许外国人应聘的岗位及其标准,而不仅仅是学历证明,对前来我国寻找工作的外国人进行筛选并决定是否发放就业许可证。此外,各级发证的劳动管理部门还应该预测该岗位在本地区劳动力市场的供需状况,倘若供大于求,就要采取限制措施;倘若需大于供,就可以采取适当的宽松措施。

(3)建立外国人在我国长期工作与生活的系统管理体系

外国人在中国的土地上与中国人长期工作与生活在事实已然开始出现,必然成为一种常态,所以国家必须从长计宜。建议人力资源和社会保障部、国家税务总局、公安部、民政部等相关部门就外国人在中国工作与生活的方方面面,对他们本人以及家属子女出台更加全面系统的管理政策。其中包括纳税管理、社会治安管理、国家安全管理、社会保险管理、婚姻管理、孩子成长管理等等。同时建议,在时机成熟的时候,经过试点之后,制定并执行相关配套的管理外国人的一览子法律法规。

(4)劳动部门定期监察用人单位聘用外国人的情况

在调查的过程中,能够明显地感觉到雇用外国人的企业管理人员很不愿意与人谈论外国人在本单位工作这一话题。调查也确实发现,一些外国人进入我国工作的程序并不规范以及他们的工作内容也并不公开,这批人员对我国的国家安全是否会构成隐患并不能排除。此外,有些用人单位利用非常规手段做出违背国家政策的行为,比如,在一些初级岗位上、一些技术含量并不高的岗位上雇用外

国人,以而排挤本国劳动者。因此,建议国家劳动部门应定期对这些用人单位进行监察,并形成制度落实到位。

(5)建立全国联网的外国人就业信息管理系统

目前,全国甚至各省市尚未建立起外国人在中国就业的数据共享信息库。此外,信息登记栏目究竟应该包括那些项目也有待于根据当前外国人在我国就业的新情况加以动态调整,以便有利于政府部门更加准确地掌握外国人就业及其变动的状况与趋势。

(三)管理技术与水平方面

(1)开展管理能力的培训与开发

为管理外国人的管理人进行定期培训与开发,提升管理能力和丰富管理手段。比如,劳动力市场供需数量的调查与分析,外国人就业登记计算机操作与管理,数据的分析与整理,基础统计方法与技巧应用,相关政策和法律法规的熟悉与掌握等等。

(2)开展管理经验的交流与分享

人力资源和社会保障部应定期组织相关管理人员进行经验交流和成果分享,在系统内部评价和表彰优秀工作者,以此激励他们爱岗敬业的工作行为。

参考文献:

1. 丁任重主编:《转型与发展中国市场经济进程分析》,中国经济出版社,2003 年版。
2. 蔡昉、都阳、王美艳著:《劳动力流动的政治经济学》,上海三联出版社,2003 年版。
3. 李亚伯著:《中国劳动力市场发育论纲》,湖南人民出版社,2007 年版。
4. 李薇辉、薛和生主编:《劳动经济问题研究——理论与实践》,上海人民出版社,2005 年版。

(作者单位:首都经济贸易大学)

■ 责编 肖鹏燕 Tel:010-88383907 E-mail:hrcina_2009@126.com