

中国
对外劳务合作经营机构指南
立法、监管与实施

目 录

编者的话	1
引 言	1
1. 背景介绍	4
1.1 境外就业概念的界定	4
1.2 中国对外劳务合作经营管理体制发展演变简介	5
1.3 中国境外就业现状简介	7
1.4 中国公民出境就业形式和对外劳务合作经营机构主要类型简介	8
2. 中国关于对外劳务合作经营的法律法规发展状况综述	13
2.1 涉及境外就业的综合性法律法规	13
2.2 规范对外劳务合作的法律、法规和规章综述	14
2.3 有关双边劳务合作协议和社会保险互免协议	17
2.4 对外劳务合作法律政策及其实施机制尚待完善之处	18
3. 成立和经营对外劳务合作经营机构的法律要求	22
3.1 原劳动保障部和商务部对上述机构申办条件要求的比较	22
3.2 注册登记和执照发放	23
一般条件	23
登记费	25
财务能力: 备用金和最低启动资金	26
从业人员和专业资质	27
管理能力	28
市场营销能力	29
执照的有效期及重新申办	30
执照的经营范围及可转让性	32
3.3 在税务机关及其它政府监管机关登记	35
3.4 承诺遵守劳动法和公平机会法	37
3.5 报告要求	39
3.6 收费	41
3.7 信息保密与共享	44
4. 政府在规范监督对外劳务合作经营机构方面的制度框架和责任	45
4.1 注册监管	45
4.2 过程监管	46
4.3 对违法违规行为的惩处	48
4.4 劳动者申诉程序管理	50
4.5 劳动保障监察机制	51
4.6 向有关机构汇报	52
5. 行业管理自律机制	53
5.1 中国对外承包工程商会与境外就业中介机构行业组织	53
5.2 行为规范	55
6. 国际上关于对外劳务合作的法律法规简介	59
7. 部分国家境外就业及外籍劳工政策实践简介	67
8. 附 件	80
9. 参考文献	103

编者的话

《中国对外劳务合作经营机构指南：立法、监管与实施》（以下简称《中国指南》）系根据国际劳工组织北京局给定的项目任务书的要求，结合中国国情、有关对外劳务合作经营的法律法规以及在该领域的实际工作需要，在国际劳工局《私营职业介绍机构指南：立法、监管与实施》（以下简称《国际劳工指南》）基本框架的基础上改编而成。为便于读者了解《中国指南》在内容选择、体例安排和编写方法上的考虑，编者特作如下两点说明：

1. 尽管国际劳工组织北京局给编者的任务大纲未作明确要求，出于内容完整性考虑和“洋为中用”的原则，《中国指南》增加了三部分内容，即背景介绍部分（第一部分）对中国对外劳务合作经营管理体制及境外就业现状作了简单勾勒，第六部分介绍了国际上的部分相关法律法规，第七部分列举了部分国家的政策实践。

2. 《中国指南》的第三部分，即成立和经营对外劳务合作经营机构的法律要求系项目任务书的规定动作。虽然中国与此相关的法律法规名目繁多，但迄今为止，尚无统一的法律和法规来规范和促进对外劳务合作经营活动。此外，这些法律法规在客观上是不容自由发挥的，因此，编者着重把中国国内关于对外劳务合作经营的两大纲领性文件的主要规定：即 2002 年、2004 年分别出台的《境外就业中介管理规定》和《对外劳务合作经营资格管理办法》，按照《国际劳工指南》的体例重新描述而已。

在编写《中国指南》的过程中，尽管本人尽心尽力，查阅参考了大量的文献资料，但毕竟本人缺乏该领域的实际工作经验，而且是初次在较短时间内独立完成针对该领域实际工作者的任务，因此，深感心有余而力不足。还要特别说明的是，人力资源和社会保障部国际合作司调研员钱晓燕女士的博士论文和中国劳动保障科学研究院王永奎博士 2007-2008 年主持的该院青年基本科研业务费课题项目（后者包括李景、明宏、涂典萍、李宗泽和王俊舫等同志的分报告）两份内部资料对我有不少的参考价值；此外，钱处长还在百忙中多次指导并关注《中国指南》编写的进展。国际劳工局专家高云女士对《中国指南》初稿也提供了不少建设性的修改意见。在此，对他们一并深表感谢。《中国指南》的内容和部分观点定有很多疏漏或值得商榷之处，敬请各位批评指正。

引言

1997 年 6 月 3 日，国际劳工组织第 85 届国际劳工大会通过了《1997 年私营职业介绍机构公约》（简称第 181 号公约）并于当年生效实施。181 号《公约》对私营职业介绍机构的法律、规制提供了一个基本框架。国际劳工组织旨在通过该公约，帮助其成员国建立一个高效的私营职业介绍机构体系，并在注册登记和发放许可证领域建立明晰的政策、法律和实施机制，从而推动各成员国建立一个公平的、没有剥削的劳动力市场。到目前为止，国际劳工组织成员国中，20 个国家¹已经批准实施了该公约。

此外，国际劳工组织根据形势发展的需要，于 2007 年编制了《私营职业介绍机构指南：立法、监管与实施》，旨在为各成员国的立法者提供制定法律框架的指导。《国际劳工指南》概括介绍了部分国家私营职业介绍机构的相关法律法规、政策制度以及部分案例。

自改革开放以来，中国的境外就业事业逐渐发展，迄今取得了一定的成绩，但是，境外就业人员总数无论从总量、还是在国内劳动力市场和国际劳务市场中所占的比例都很小，而且就业人员的素质也偏低，这些方面均还有很大的发展、挖掘空间。

更为重要的是，在 2008 年以前，中国境外就业工作长期以来一直是多头管理的格局。这种多头管理的格局导致了法律政策实施主体的多元化，其结果是“各人自扫门前雪”。换句话说，尽管境外就业工作在中国已有多年历史，与境外就业的有关的法律、法规和政策多种

¹已经批准国际劳工组织第 181 号公约的国家包括：阿尔及利亚、比利时、保加利亚、捷克共和国、埃塞俄比亚、芬兰、乔治亚共和国、匈牙利、意大利、日本、立陶宛、摩尔多瓦共和国、摩洛哥、荷兰、巴拿马、葡萄牙、西班牙、苏里南和乌拉圭。

多样，但主要是由各个主管部门分别制定的部门规章和配套政策，迄今尚无统一的法律和法规来规范和促进境外就业活动。

令人欣慰的是，在 2008 年中国政府机构改革过程中，明确由商务部负责中国公民出境就业的政策制定和出境就业人员的权益保护；同时，将归属原劳动和社会保障部（以下简称原劳动保障部）的中国公民出境就业政策制定、境外就业中介管理、境外就业人员权益保护等职能划转到商务部。但是，对于其他各种形式的对外劳务合作经营服务，仍然是各自负责，对于“非法”机构或个人的对外劳务合作经营介绍行为，仍无负责部门。尽管人们上述机构改革举措的评论莫衷一是，但至少显示了中央政府试图规范管理对外劳务合作经营活动的决心，而且，从法律的实施主体角度看，还是往前迈进了一步。

中国劳动力出境就业形式和途径多种多样，其中主要途径为以下三种：一是通过境外就业中介机构介绍出境就业，二是通过对外承包工程公司或对外劳务合作经营公司在境外承建项目出境就业，三是通过研修、培训等形式出境就业（此类人数较少）。与之对应，中国的对外劳务合作经营机构也主要分为两类：一是由原劳动保障部审批的境外就业中介机构，二是由商务部系统负责规范管理的对外承包工程公司和对外劳务合作经营公司。

按照“统一政策、统一管理”的原则，2008 年 12 月 29 日商务部颁发了《关于做好对外劳务合作经营管理工作的通知》（商合发[2008]525 号），将境外就业和外派劳务统称对外劳务合作。在《中国指南》中，若无特殊说明，对外劳务合作经营机构是指包括上述三类

机构在内的广义概念(但不包括其它合法的有权向境外派出劳务的中介机构),境外就业中介机构即原劳动保障部《规定》下的狭义概念。由于 2008 年中央机构改革后,关于成立和经营境外就业中介机构和对外劳务合作经营资格的法律要求目前尚未统一,而原劳动保障部与商务部的规定略有区别,因此,在《中国指南》的第三部分,仅沿袭各自原有的规定分别进行描述。

1. 背景介绍

1.1 境外就业概念的界定

到现在为止，中国没有一个统一的概念来界定境外就业。人们普遍认为：对外劳务合作经营就是劳务输出和劳务出口，与国际移民组织和国际劳工组织 181 号《公约》中的定义均有所差别。从国际上看，对外劳务合作经营总与国际人口迁移联系在一起。根据国际移民组织的定义，国际人口迁移是指人口跨国界的居住地的永久性变动；181 号《公约》对此也进行了界定（见《中国指南》第 6 部分）。

虽然编者不能为境外就业给出一个明确的定义，但至少对上述普遍看法不敢苟同。编者倒是比较认同钱晓燕女士博士论文中的观点，即：境外就业是一个集人口学、社会学和经济学于一体的概念。它的界定应包括以下三层含义：“第一，它是人类社会发展过程中客观存在的一种人口迁移，是劳动者主动或被动地迁移到出生地之外的国家或地区进行生存的活动。第二，它是劳动者通过提供劳动而获得报酬的经济活动。第三，它是劳动者职业生涯中的组成部分，是一种就业行为”。它的外延应包括通过各种途径迁移到出生地以外的国家或地区的中国公民通过提供劳动而获得报酬的活动，而不应仅仅局限于《境外就业中介管理规定》（以下简称《规定》）²中界定的“境外就业”和《对外劳务合作经营资格管理办法》（以下简称《办法》）³中界

² 2002 年 5 月 14 日，中华人民共和国原劳动保障部、公安部和国家工商行政管理总局联合颁布，自 2002 年 7 月 1 日起开始施行。根据《规定》，境外就业是指中国公民与境外雇主签订劳动合同，在境外提供劳动并获取劳动报酬的就业行为。

³ 2004 年 7 月，中国商务部会同国家工商总局联合颁布。根据《办法》的规定，对外劳务合作是指符合本办法规定的境内企业法人与国（境）外允许招收或雇佣外籍劳务人员的企业、中介机构或私人雇主签订合同，并按合同约定的条件有组织地招聘、选拔、派遣中国公民到国（境）外为外方雇主提供劳务服务并进行管理的经济活动。

定的“对外劳务合作”活动。然而，从可行性和针对性的角度考虑，《中国指南》只对这两种情形作出讨论和规范。

1.2 中国对外劳务合作经营管理体制发展演变简介

20 世纪 60 年代以来，中国对外援助建设项目（如帮助其它发展中国家建设铁路、体育场馆等）比较多，由原对外经济贸易部（现商务部）系统主管的对外承包公司应运而生。中国在向发展中国家支援技术、设备的同时，也支援了劳动力。80 年代后，援建项目逐步减少，对外承包工程公司开始参与世界建筑市场的竞争，中国的建筑公司通常利用中国劳动力成本低的比较优势夺标。然而，很多国家要求中标公司首先招用当地劳动力，因此，通过对外承包工程带出的劳动力境外就业人员呈萎缩趋势，而且，与印度、越南、巴基斯坦等国相比，上述比较优势正在继续丧失。

20 世纪 90 年代后，随着中国改革开放的深入和发达国家劳动力不足问题的凸显，中国境外就业的需求增加，出现了对外劳务合作经营公司、境外就业中介机构以及其它各种形式的涉及对外劳务合作经营业务的机构。但长期以来，中国公民出境就业的工作没有确定的牵头负责部门，形成了多头管理的格局。具体状况是：原劳动保障部门负责境外就业职业介绍机构的审批、管理以及通过该途径出境就业人员的权益维护；商务部负责对外承包工程公司和对外劳务合作经营公司的审批、监管；国家外国专家局负责对日研修生派遣机构的审批、监管；此外，还有不少专业部门和民间组织也从不同渠道与境外相关

机构开展合作，如全国对外友好协会通过友好城市合作交流项目派遣劳动力出境就业；全国总工会通过工会组织交流合作项目派遣劳动力到境外就业；国务院扶贫办公室通过合作项目将劳动力输出到境外就业，将劳动力出境就业作为脱贫致富的渠道之一。

1992 年，经国务院协调，确定由原对外经济贸易部（简称外经贸部）负责成建制劳务派遣，原劳动部负责境外就业，形成了境外劳务输出两家共管的大格局。2002 年，原劳动保障部成立了国际交流服务中心，其主要职能是参与境外就业中长期发展规划的拟定和实施，开展境外就业市场的调研和开发工作。同年，劳动保障部会同有关部门联合出台了《境外就业中介管理规定》。《规定》明确了中介机构必须企业化运作，必须具有独立的企业法人资格。从此，中国境外就业与劳务输出正式市场化运作。

该《规定》在规范中介机构行为的同时，最重要的变化是降低了行业门槛。除境外机构、个人及外国驻华机构不得在中国境内从事境外就业中介活动外，其它所有制形式的企业经许可后都可以进行境外劳务中介业务。

2004 年 7 月，商务部会同国家工商总局联合颁布了新的《对外劳务合作经营资格管理办法》。《办法》提出要对劳务输出单独进行管理，并取消了对企业所有制形式的限制，不再要求国有控股，并允许经批准的外商投资职业介绍机构或中外合资人才中介机构申请经营资格。

2008 年，根据中华人民共和国《国务院办公厅关于印发商务部

主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发[2008]77号),境外就业管理职责由原劳动保障部划入商务部。按照“统一政策、统一管理”的原则,同年12月29日,商合发[2008]525号文件将境外就业和外派劳务统称对外劳务合作。该文件要求,持有2008年7月1日之后仍然有效的《境外就业中介机构经营许可证》的境外就业中介机构,在足额缴纳对外劳务合作或境外就业中介备用金后,可向地方商务主管部门申请换领有效期为3年的《对外劳务合作(外派劳务)经营资格证书》或《对外劳务合作(境外就业)经营资格证书》;企业不得同时拥有外派劳务和境外就业经营资格;现有境外就业中介机构换证及现有对外劳务合作企业换领《对外劳务合作(外派劳务)经营资格证书》工作应于2009年2月底前完成,即,自2009年3月1日起,原劳动保障部门颁发的《境外就业中介机构经营许可证》作废。

1.3 中国境外就业现状简介

改革开放以来,中国的境外就业事业逐渐发展,特别是2004年后,中国境外劳务市场日趋发展壮大。截至2008年11月底,中国对外劳务合作累计派出各类劳务人员456万人。随着市场的发展,预计到2010年末,中国在外各类劳务人员存量将达到72万人。据国际移民组织统计,截至2005年,全球约有1.91亿人居住的非原籍国,占世界总人口的3%。目前全球移民工人约有6000万人-6500万人,再加上陪同家属,共约8000万人在非原籍国工作。其中每年有3000万人-3500万人出境就业,比20世纪80年代初的2000万人增长一

半以上。从上可以看出，中国境外就业人员总数无论在国际劳务市场中还是在国内劳动力总量中所占的比例都相当小。

从地域分布看，中国的境外就业区域分布以亚洲为主，其次为非洲和欧洲，其他洲所占份额较小。2006 年，中国境外就业市场的分布延续了亚洲为主的格局，占出境就业总人数的 70%。中国境外就业的行业分布日趋多元化，就业结构呈现出从传统的制造业、建筑业和农林牧渔业逐步向教科文卫、计算机等其他技能领域发展的趋势，但制造业、建筑业和农林牧渔业三大行业依然占绝对优势，所占总比重仍高达 70%以上。教科文卫、设计、咨询、监理业和计算机业等高级劳务仍然有较大发展空间。就境外就业人员的学历而言，中专以下学历约占 90%左右。

从现行的就业政策看，中国一直是将国内就业作为落实就业促进政策的主战场。自 2002 年起，中国政府开始制定和实施了一系列积极的就业政策，通过发展经济、调整经济结构、深化改革、协调发展城乡经济以及完善社会保障体系等手段来促进就业。虽然就业政策中有促进对外劳务输出的表述，但没有就中国公民出境就业制定专门的政策，没有明确的主导方向。

1.4 中国公民出境就业形式及对外劳务合作经营机构主要类型简介

1.4.1 中国公民出境就业的主要形式

从近 30 年对外开放的实践来看，中国劳动力境外就业不外乎以下 9 种具体形式。

1. 通过获得行政许可的境外就业中介机构与境外雇主签订劳动合同出境就业。这类境外就业人员在劳动合同期满时，需返回国内重新就业、自主创业或开始新一轮的境外就业。

2. 对外承包工程项目下的外派劳务。指在对外经济合作的框架下，我国境内具有对外承包工程经营资格的企业和高资质设计院在境外国家和地区承包或分包到工程建设项目后，向其在境外签约实施的承包工程项目（含分包项目）派遣的各类劳务人员，其中包括部分工程技术人员和管理人员。所派各类劳务人员受雇于中方有关企业而非外方雇主。按照规定，我国对外承包工程项下的外派劳务人员是有组织、成建制地派遣出境，并在对外承包工程完成后，所派各类劳务人员也要有组织、成建制地返回国内。

3. 一般意义的对外劳务合作。指中国境内具有外派劳务经营权的企业与境外允许招收或雇用外籍劳务人员的公司、中介机构或私人雇主签订劳务合同，并按合同约定的条件有组织地招聘、选拔、派遣中国各类专业技术和普通劳务人员到境外为外方雇主提供劳务。这类企业所派劳务人员实质上受雇于外方雇主而非中方企业，境外劳务人员的劳务报酬亦由外方雇主按照所签合同规定的标准和方式支付。因此，一般对外劳务合作是一种纯劳务的境外就业形式，对外劳务合作经营公司模糊地发挥了境外就业中介机构的作用。

我国主要采取研修生的形式，主要是指自 1992 年起向韩国派遣的主要分布在劳动密集型行业的研修生（即到韩国学习技术的人）和自 1979 年起向日本派遣的“产业留学生”。其区别在于后者要求被派遣人员赴日前须具备一定的实际工作经验，赴日后进行与所学专业有关的研修和工作。除上述中介外，在中国设立外资企业三年以上的日本企业可通过企业内部转移渠道选派研修生到日本本部企业研修；韩

商企业则可通过其在华独资、合资企业渠道向韩国派遣研修生。

4. 随同设备技术出口出境就业。在对外经济贸易合作中，中国企业在向国外出口成套设备和技术的同时，派遣相关的劳务人员赴进口国负责设备的安装、调试、技术指导和培训等工作。它与对外承包工程项下的外派劳务形式比较相似，但通常时间较短。

5. 在境外兴办企业出境就业。这种形式的境外就业人员通常受雇于我跨国独资或合资企业。

6. 留学打工和学成境外就业形式。

7. 民间形式：利用海外关系，投亲靠友或牵线搭桥合法出境就业，包括以探亲等形式出境，然后通过各种境外关系，实现境外合法就业。

8. 合法出境境外非法就业。即通常所说的通过合法渠道和方式出境，但未获得所在国的工作许可、没有当地合法劳工身份的“黑工”。

9. 非法方式：1）被欺骗出境就业。指一些不法分子或非法机构利用部分中国公民自我保护意识弱、信息渠道窄、辨别能力差的弱点，通过提供虚假信息或以高薪为诱饵，蒙骗成年女性到境外公开的或变相的色情场所或其它非法场所“服务”或“就业”，或成年男性到境外地下工厂从事强迫劳动，属于被动形式。2）偷渡。

1.4.2 中国对外劳务合作经营机构的主要类型

对外劳务合作经营机构（广义）是指依法设立的，为中国公民跨境就业或者为境外雇主在中国境内招聘中国公民到境外提供相关服务活动的机构。它既包括《规定》中的境外就业中介机构（狭义）和《办法》中的对外承包工程公司或对外劳务合作经营公司，也包括

1.4.1 第 3 种出境就业形式中所指的中国境内具有外派劳务经营权的企业和其它合法的可以提供上述服务的机构。但是，由于各种原因，在通常统计和文章中，一般只讨论通过前两大类中介机构的出境就业人员。《中国指南》亦如是。

如前所述，两者的主要区别在于各自与劳动者和境外雇主之间的法律关系不同。境外就业中介机构与劳动者之间签订中介服务协议，与境外雇主签订经济合作协议，劳动者与境外雇主签订劳动合同；对外承包工程公司和对外劳务合作经营公司与劳动者签订劳动合同，与境外雇主签订经济合作协议。然而，随着各国劳动力市场的不断规范，除企业内部转移外，所有到境外就业的人员都必须与境外雇主签订劳动合同，因此，它们的经营范围是类似的。对外劳务合作经营公司是在对外承包工程公司 and 经济合作公司的基础上发展而成，境外就业中介机构是在中国国内职业介绍机构的基础上发展起来的。二者各有优势，前者比较熟悉境外劳动力市场需求和国际贸易规则，而后者比较熟悉职业介绍的程序和劳动者权益维护机制。

中国境外就业中介机构和对外劳务合作经营公司数量比较

（截至 2007 年 4 月底）

	中介机构	经营公司		中介机构	经营公司
企业数量	486	519	山东	84	65
国有企业	69 (14%)	N/A	青岛	21	9
集体企业	12 (2.5%)	N/A	河南	26	16
北京	9	69	湖北	15	10
天津	25	7	湖南	3	3
河北	22	13	广东	5	10
山西	3	4	深圳	0	2

内蒙古	1	3	广西	4	4
辽宁	80	60	海南	1	0
大连	27	33	重庆	7	7
吉林	41	32	四川	18	12
黑龙江	29	11	贵州	0	0
上海	24	28	云南	1	3
江苏	18	55	西藏	0	0
浙江	9	16	陕西	13	7
宁波	0	6	甘肃	1	1
安徽	9	21	青海	1	2
福建	23	23	宁夏	3	4
厦门	3	3	新疆	4	2
江西	6	10	建设兵团	0	2

来源：中国对外劳务合作经营状况分析（李景，2008）

2. 中国关于对外劳务合作经营的法律、法规发展状况综述

中国关于出境就业的法律、法规、政策和制度决定了境外就业的规模和发展方向，是对外劳务合作经营发展的决定性因素。虽然中国开展对外劳务合作经营工作已有多年历史，但至今尚无统一的法律和法规来规范和促进对外劳务合作经营活动。与对外劳务合作经营的有关的法律、法规和政策多种多样，既有综合性法律、法规和国务院的行政规定，也有由各个主管部门分别制定的部门规章和配套政策。这些主管部门包括商务部、原劳动保障部、卫生部、科技部、交通部、公安部等。

2.1 涉及境外就业的综合性法律法规

涉及境外就业的综合性法规有 9 部，分别是：《中华人民共和国公民出入境管理法》（1985 年通过）、《中华人民共和国劳动法》（1994 年通过）、《中华人民共和国对外贸易法》（2004 年通过）、《中华人民共和国护照法》（2006 年通过）、《中华人民共和国劳动合同法》（2007 年通过）、《中华人民共和国就业促进法》（2007 年通过）和《中华人民共和国公民出入境管理法实施细则》（1994 年发布）、《全国人大常委会关于严惩组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的补充规定》（中华人民共和国主席令第 19 号，1994 年通过）以及《国务院关于加强出入境中介活动管理的通知》（国发[2000]25 号）。其中《护照法》、《出入境管理法》和《通知》是对包括旅游、经商、留学、就业等各类出境活动的规定，《对外贸易法》中要求从事对外承包或者对外劳务合作的单位应当具备相应的资质或资格，

《劳动法》强调劳动者权益维护，《就业促进法》要求规范就业服务和职业介绍机构的管理。这些综合性法规虽然不是专门针对对外劳务合作制定的，但明确了对外劳务合作经营机构和个人应当遵循的基本原则，为规范对外劳务合作经营管理服务工作提供了法律依据。

2.2 规范对外劳务合作的法律、法规和规章综述

如 1.4.2 中所述，尽管狭义的境外就业中介机构与对外承包工程公司和对外劳务合作经营公司的经营范围类似，但由于部门职能分工不同，2008 年中国政府机构改革以前，两类机构长期分属不同部门管理，因此二者受不同的法律政策规范。各部门法规、政策都在资质审批、机构经营、保护境外就业人员权益等方面做出了相应规定。

2.2.1 在资质审批方面，先后出台了《境外就业中介管理规定》、《对外劳务合作经营资格管理办法》、《对外劳务合作经营资格证书管理办法》（商务部 2004 年 9 月 2 日颁布）、《〈对外劳务合作经营资格管理办法〉补充规定》（商务部、工商总局 2005 年第 14 号令）、《关于对对外劳务合作经营资格核准实行网上公示的通知》（商务部办公厅 2005 年 1 月 6 日颁布）、《对外劳务合作备用金暂行办法》（外经贸部、财政部 2001 年第 7 号令）、商务部财政部关于修改《对外劳务合作备用金管理办法》的决定（商务部、财政部 2003 年第 2 号令），对对外劳务合作经营机构的注册资本、经营场所、经营人员资格、经营能力等都分别做出严格规定。

有所不同的是：境外就业中介机构需要经过国家级行政主管部门

审批，对外劳务合作经营公司在省级主管部门审批，报国家行政主管部门备案。此外，申报境外就业中介经营许可的机构在通过省级主管部门初审后要在当地媒体公示 7 个工作日，未接到不同意见后方可报国家行政主管部门审批。此外，境外就业中介资格许可证与对外劳务合作经营资格证书的有效期不同，分别为 3 年和 6 年。两者在备用金管理上也略有差别。

2.2.2 在中介机构经营方面，出台了《劳动部办公厅关于对娱乐业劳务输出加强管理的函》（劳办力字[1992]35 号）、《关于严禁在对外劳务合作经营工作中从事非法活动的通知》（劳部发[1995]205 号）、《对外劳务合作项目审查有关问题的通知》（外经贸合发[2002]137 号）、《对外劳务合作项目审查有关问题的补充通知》（商务部商合发[2003]44 号）、《关于严禁向境外博彩色情经营场所派遣劳务人员的通知》（商合发[2005]318 号）、《关于重申严禁以“外派劳务”等名义向境外派遣女青年从事色情服务的通知》（外经贸合发[1997]803 号）、《对外承包工程项目下外派劳务管理暂行办法》（商务部 2005 年 11 月 1 日颁布）等。此外，《全国人大常委会关于严惩组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的补充规定》（（1994 年 3 月 5 日第八届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过））对中介机构的经营行为也有相应条款约束，要求中介机构对开展的项目进行真实性确认，严禁向博彩色情场所介绍工作人员，严禁利用合法中介机构从事非法获得，特别是人口拐卖、偷渡贩运等活动。一旦违规经营，都将受到相应的处罚，包括行政处罚和刑事处罚。

2.2.3 在规范境外就业人员权益保护方面，从出境前培训、出境手续办理、境外突发事件处理等环节出台规定，切实保护出境就业人员的权益。

关于出境前培训：出台了《外派劳务培训管理办法》（商务部 2004 年 2 月 16 日颁布）等五个规定，对经营公司的培训义务、培训管理体制、培训教材、考试地点、证书发放、培训费用等都做出明确规定。要求外派劳务人员出境前必须参加培训，培训内容为统一出版的教材，培训基地需要通过主管部门认可。只有参加了培训并取得培训合格证的对外劳务合作经营人员才能办理出境手续。

关于出境手续办理：出台了《办理劳务人员出国手续的办法》（商务部、外交部、公安部 2002 年第 2 号令），《关于为境外就业人员出境提供便利的通知》（公境检[2003]414 号）等五个规定。在中国护照的申领放开前，劳务人员持因公护照出境就业，出境手续办理亦等同因公出国人员。但是，通过境外就业中介机构介绍出境就业的人员从一开始就持因私护照，手续办理程序也略有不相同，不能通过外交渠道送签。

关于境外突发事件处理：出台了《关于加强境外劳务人员安全保障工作的通知》（商务部 2005 年 1 月 6 日发文）、《关于处理境外劳务纠纷或突发事件有关问题的通知》（商务部 2003 年月 30 日发文）《关于请协助建立外派劳务援助工作机制有关问题的函》（外经贸函[2003]30 号）、《关于进一步加强对外劳务合作的紧急通知》（外经贸合发[2000]459 号）、《对外贸易经济合作部劳动部关于切实加强保护

外派劳务人员合法权益的通知》（外经贸合发（1994）654号）等，要求加强对外派劳务人员的权益维护，提出“谁派出、谁负责”的处理原则。

2007年8月，全国人大审议通过的《就业促进法》在第二章第十三条明确规定，“国家发展国内外贸易和国际经济合作，拓宽就业渠道”。这是中国首次从法律上确定国际贸易和国际经济合作是扩大中国就业的渠道之一，但遗憾的是，在这部法律中依然没有明确提出统筹国内外人力资源市场，积极发展对外劳务合作经营。中国现有的两个直接涉及境外就业的纲领性文件，即《境外就业中介管理规定》和《对外劳务合作经营资格管理办法》，均只是以部门规章形式，仅仅对对外劳务合作经营机构的设立等具体事项，或劳务合作等专门领域进行了相应规定。

2.3 有关双边劳务合作协议和社会保险互免协议

除了上述综合性和有针对性的政策法规外，中国政府还与部分国家政府签署了双边劳务合作协议和社会保险互免协议，拓展对外劳务合作经营市场、规范对外劳务合作经营管理和加强对外劳务合作经营人员的权益保护。这也可以视为在对外劳务合作经营领域的国家间协作机制。

需要说明的是：由于中国政府长期以来将对外劳务合作作为经贸合作的一项内容，由负责贸易的政府部门主管，因此，绝大多数劳务合作协议是由中国的商务部门代表政府与对方的劳工管理部门签署

的。这些协议也具有一定的法律效力，可以作为中国对外劳务合作经营机构开拓市场、处理纠纷等的依据。

目前，中华人民共和国政府与部分外国政府签署的主要双边劳务协议和社会保险互免协议如下（按签署的时间先后顺序排列）：中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府《关于中华人民共和国公民在俄罗斯联邦和俄罗斯公民在中华人民共和国的短期劳务协定》（2000年11月3日签署）；《中华人民共和国与德意志联邦共和国社会保险协定》（2001年7月12日签署，2002年4月4日生效）；与巴林共和国政府《关于劳务合作及职业培训领域的合作协定》（2002年5月签署）；《中华人民共和国与大韩民国互免养老保险缴费临时措施协议》（2003年2月23日签署，2003年5月28日生效）；中华人民共和国政府与马来西亚政府《关于雇用中国劳务人员合作谅解备忘录》（2003年9月15日签署）；《关于确认中国公民进入北马里亚纳群岛联邦的备忘录补充协议》[北马里亚纳群岛联邦（塞班）]（2004年11月签署）；《中华人民共和国政府和毛里求斯共和国政府双边劳务合作协定》（2005年1月14日签署）；中华人民共和国商务部与大不列颠及北爱尔兰联合王国卫生部《关于招聘护理专业人员合作意向书》（2005年6月1日签署）；《中华人民共和国商务部和大韩民国劳动部关于输韩劳务人员的谅解备忘录》（2007年4月10日签署）。

2.4 对外劳务合作法律政策及其实施机制尚待完善之处

从上可以看出，中国在劳动力出境就业工作方面尽管没有专门的法律，但部门规章政策还是比较全面的。中国的境外就业工作却始终

没有走出疲于应付的困境，原因固然是多方面的，在编者看来，主要原因不外乎以下几点：

首先，**专项法律缺位（缺乏一部统一的法规）且立法层次低**。尽管中国的境外就业事业发展近三十年，对外劳务合作经营机构不断增多，出境就业人数迅速增长，但迄今仍无一部规范这项工作的专项法律，对对外劳务合作工作的行政指导与管理主要依赖部门规章，尤其是前面所述的两个纲领性的规范文件（即《规定》和《办法》）。与之形成反差的是：部分邻国如尼泊尔、斯里兰卡和菲律宾分别于 1985、1985 和 1995 年颁布了《境外就业法》、《海外就业法》和《移民个人与海外菲律宾侨民法》。有的国家不仅对境外就业总体要求制定了专项法律，还就境外就业中的各个环节制定了相应的法律，如菲律宾 2000 年出台了《海外就业人员社会福利条例》。

不仅如此，还存在不少**政策法规的空白**。境外就业涉及多个环节和领域，包括出境就业前、出境途中、出境就业后和出境就业人员回国安置、对外劳务合作经营机构或相关机构、出境国与入境国间劳务关系等一系列重要内容。目前的相关法规中，重点是对对外劳务合作经营机构的管理，缺少对国家对外劳务合作的基本要求和发展方向、境外就业人员的权益保护、劳动者出境前职业培训管理和出境就业人员回国后进入劳动力市场等重要内容，几乎没有包含出境就业人员的劳动保障制度、鼓励境外就业的制度和政策措施以及国与国之间建立劳务沟通协调机制等方面的重要内容。

其次，**多头条块管理的模式，导致了明确的法律实施主体缺位**，即：对合法境外就业中介机构、境外就业人员等没有明确的法律实施主体；对非法境外就业中介行为、非法境外就业人员等也没有明确的法律实施主体。这与法律缺位（缺乏一部统一的法规）固然有关，但

编者认为，这种欠合理的部门职能分工也无法逃脱干系。此外，**多头条块管理**导致了各部门之间没有形成合力。2008 年机构改革前，原劳动保障部和商务部在形式上都建立了与其它相关部门的协调机制，但信息沟通不够，且参与协调的成员机构也不足。外交部、公安部和国家工商行政管理总局虽然是主要成员，但这些部门并不十分了解在境外就业与对外劳务合作管理领域有何实质区别，同时，交通部、财政部、国家外汇管理局、农业部、建设部等重要相关部门未被纳入协调机制。根据国务院分工，外交部负责中国在外公民的领事保护，协助处理重大涉外案件；公安部负责公民出入境事务管理，打击非法出入境中介行为和机构；交通部负责海（船）员的培训认证、出境就业业务管理；财政部负责中国境外企业的财务管理政策制定；国家工商行政管理总局负责境内企业的注册、经营行为规范，特别是广告管理；国家外汇管理局负责境内企业外汇帐户开立的审批和资金往来监管；建设部负责组织协调建筑企业参与国际工程承包、建筑劳务合作；农业部负责制定对台渔工培训、考试和发证管理办法。这些部门都与对外劳务合作工作（广义）密切相关，应当互相沟通信息，密切合作，形成合力。

第三，法律政策的实施标准不统一。根据《规定》和《办法》中的定义，对外劳务合作是经济活动，境外就业是就业行为；对外劳务合作没有明确劳动者与境外雇主是否签订劳动合同，境外就业明确劳动者与境外雇主签订劳动合同。然而，从实践看，各国或地区劳动法都要求，本国雇主必须与外籍劳工签订劳动合同。因此，通过对外劳务合作经营公司有组织派遣出境的劳动者实际上也需要与境外雇主签订劳动合同，且现实中也是这样操作的。由此看出，对外劳务合作经营公司与境外就业中介机构的业务范围、操作程序等没有实质性区

别，然而，两个部门规章在实施标准上却存在着以下不同。

首先，资质审批程序不同。如前所述，在 2008 年机构改革之前，境外就业中介机构由国家行政主管部门审批，对外劳务合作经营公司由省级行政主管部门审批。其次，审批条件不同。申请境外就业中介经营资质需要在指定银行存入不低于 50 万元的备用金，主要工作人员要取得职业指导师资格，申请对外劳务合作经营资质不需要存备用金，工作人员也不需要具备职业指导师资格，但注册资本要在 500 万元以上。第三，办理出境手续的要求不同。境外就业中介机构为出境就业人员办理出境手续时，按公民因私出境办理；对外劳务合作经营公司为境外就业人员办理出境手续时，有的按因私出境办理，有的按因公出境办理。第四，出境后的管理办法不同。境外就业中介机构将人员选送出境就业后，主要依靠当地合作伙伴或律师事务所协助对外劳务合作经营人员协调工作乃至生活中遇到的困难；对外劳务合作经营公司将人员派遣出境后，同时有专人在境外就业人员工作场所进行协调管理，护照统一管理，境外就业人员个人不持护照。第五，劳动报酬支付方式不同。通过境外就业中介机构介绍出境的就业人员直接从境外雇主处获得报酬，同时向中介机构缴纳一次性中介服务费；对外劳务合作经营公司派出的人员有的从雇主处获得报酬，有的从国内派出公司处获得报酬，同时缴纳一次性中介服务费。简言之，通过境外就业中介机构和对外劳务合作经营公司派出的出境就业人员在不同的法律标准下从事类似的经营活动，应该说，在一定程度上失去了法律的权威性和市场经济的公平性，并导致了对外劳务合作经营市场的混乱。

3. 成立和经营对外劳务合作经营机构的法律要求

3.1 原劳动保障部和商务部对上述机构申办条件要求的比较

	原劳动保障部	商务部
部门规章	《境外就业中介管理规定》	《对外劳务合作经营资格管理办法》
颁布部门	劳动保障部、公安部、工商总局	商务部、工商总局
颁布时间	2002 年 5 月 14 日	2004 年 7 月 26 日
限制性规定	境外机构、个人及外国驻华机构不得在中国境内从事境外就业中介活动	境外企业、自然人及外国驻华机构不得直接在中国境内招收劳务人员
定义/管理对象	本规定所称境外就业，是指中国公民与境外雇主签订劳动合同，在境外提供劳动并获取劳动报酬的就业行为。境外就业中介，是指为中国公民境外就业或者为境外雇主在中国境内招聘中国公民到境外就业提供相关服务的活动。	对外劳务合作是指境内企业与国（境）外允许招收或雇佣外籍劳务人员的公司、中介机构或私人雇主签订合同，并按合同约定的条件有组织地招聘、选拔、派遣中国公民到国（境）外为外方雇主提供劳务服务并进行管理的经济活动。
机构性质	企业法人	企业法人、且注册 3 年以上
合同种类	《境外就业中介服务协议书》、《劳动合同》	《劳务合作合同》、《派遣合同》、《雇佣合同》
注册资本金	无明确要求	不低于 500 万，西部地区不低于 300 万
备用金管理 规章	有，详见本《规定》第四章。	《对外劳务合作备用金暂行办法》（外经贸部、财政部）、《关于修改〈对外劳务合作备用金暂行办法〉的决定》（商务部、财政部）
从业人员资格	法律、外语、财务专业人员	大专以上学历或中级以上职称专业人员不少于 5 人，专职培训人员和财务人员均不少于 2 人，法律人员不少于 1 人
经营场所	《规定》中无明确规定	固定场所，办公面积不低于 300 平方米
备用金金额	不低于 50 万	各类劳务人员：100 万， 相关行业劳务人员：20 万，内蒙、广西等 12 省

		区市及吉林延边朝鲜族自治州等 3 自治州交纳标准可降低 10%
备用金形式	现金	现金或保函，经营良好且三年未动用备用金，经省级商务主管部门核准，第四年可返还 10%
动用备用金的情况	企业无力按照裁决或判决进行赔偿，或无力支付罚款、罚金时，可申请动用	企业无力支付因突发事件造成外派劳务人员须即刻回国而发生的遣返费用，省级商务主管部门商同级财政主管部门决定是否动用；企业无力赔偿劳务人员损失时，可申请动用。
许可证名称	对外劳务合作经营中介经营许可证	对外劳务合作经营资格证书
获得资格办法	对外劳务合作经营中介实行许可制度。从事对外劳务合作经营中介活动应当具备一定的专门条件，经省级劳动保障行政部门初审同意并征得同级公安机关同意，报劳动保障部审批后，领取对外劳务合作经营中介许可证。该许可证实行年审制度。	从事对外劳务合作的企业须经行政许可。申请对外劳务合作经营资格的企业须符合一定专门条件，经省级或计划单列市商务主管部门初审，报商务部同意后，领取《中华人民共和国对外劳务合作经营资格证书》后，方可开展对外劳务合作经营活动。《资格证书》实行年审制度。
管理部门	公安机关负责对外劳务合作经营中介活动出入境秩序的管理；工商行政管理部门负责对外劳务合作经营机构登记注册和对外劳务合作经营中介活动市场经济秩序的监督管理；2008 年改革前，劳动保障部门负责对对外劳务合作经营活动的管理和监督检查。	商务部负责对外劳务合作的企业的管理。
许可证年限	3 年	6 年(见《对外劳务合作经营资格证书管理办法》)
其他		通过 ISO9000 质量认证体系，资产负债率不超过 50%，近 3 年向具有资格的企业提供劳务人员不少于 300 人等。

3.2 注册登记和执照发放

一般条件

监管对外劳务合作经营机构活动的最基本办法就是登记和发放执照。登记是指经营机构向某个政府机关登记注册，而发放执照则要求机构事先获得准许开业的许可，是促进劳动力市场更加有效运行的一个工具而不是用来限制竞争。上述要求在 181 号公约第 3 条第 2 款中也有所体现，该款呼吁成员国“根据许可或特许制度，确定管理私营职业介绍机构经营的条件……”。

许可制度明确了谁在参与市场活动以及经营机构的总体活动。通过许可制度进行监管有助于保留经营机构的记录，不仅提供工作安置、市场活动主体的经营地址等信息，还包括机构向其客户提供的服务类型的信息，有助于提高透明度，促进劳动力市场的有效运行，但是，其难点是所需证明材料的标准设定问题。如果法规中缺少明确的定义，有关政府官员或经办人员就会获得过多的自由裁定或解释权，这样，可能导致对外劳务经营市场中的不公平和混乱。因此，在实践中可能因发放执照的条件、标准不同而导致巨大的差异。

在中国，《规定》和《办法》就申办条件的规定略有不同，具体如下：

《规定》第二章要求，从事境外就业中介活动应当具备以下条件：

- a. 符合企业法人设立的条件；
- b. 具有法律、外语、财会专业资格的专职工作人员，有健全的工作制度和工作人员守则；
- c. 备用金不低于 50 万元；
- d. 法律、行政法规规定的其他条件。

《办法》第 5 条对申请对外劳务合作经营资格企业的条件描述如下：

- a. 依法登记注册的企业法人，注册 3 年以上，注册资本金不低

于 500 万元人民币，中西部地区企业不低于 300 万元人民币；b. 具有相当经营能力，资产负债率不超过 50%，无不良行为记录；c. 拥有固定的经营场所，办公面积不低于 300 平方米；d. 具备健全的管理制度，通过 ISO9000 质量管理体系认证；e. 具有足额交纳对外劳务合作备用金的能力；f. 具有大专以上学历或中级以上职称的对外劳务合作专业人员不少于 5 人，专职培训管理人员和财务人员均不少于 2 人，法律人员不少于 1 人；g. 具有相应市场开拓能力和现场管理能力；h. 具有一定工作基础，近 3 年向具有对外劳务合作经营资格的企业提供外派劳务人员不少于 300 人。

关于申请人的资格，《规定》和《办法》均有限制性规定。前者为境外机构、个人及外国驻华机构不得在中国境内从事境外就业中介活动，后者为境外企业、个人及外国驻华机构不得直接在中国境内招收劳务人员。总的来说，前者较后者的门槛更低。

登记费

注册费包括发照机构进行业务处理的行政费用。如果规定了注册或发放执照的程序，向经营机构收取注册费的做法是比较普遍的，尽管注册费在不同国家之间的差异较大，甚至在某些国家的法律规定中，注册费用的数额取决于申请机构的雇员总数。然而，一般地，注册费的高低取决于发照程序的行政成本和该国的主流消费能力，并与二者相吻合。

在中国，注册公司、企业收取的费用相对较低。由于对外劳务合作经营机构属企业法人，根据《中华人民共和国企业法人登记管理条例》的有关规定，企业法人开业注册登记收取的费用标准为：注册资金总额的 0.8‰（若注册资金总额在 1000 万人民币及以下）；超过 1000 万的，超过的部分按 0.4‰收取；超过一亿元（不含此）的，超过的部分不再收取。开业登记收费最低款额为 50 元人民币。当然，若出现注册资本变更、组织机构代码登记和变更、税务登记和变更、验资、补换执照、执照副本、刻章审批等情形，还会按标准收取相应的费用。总之，这些费用都不会对打算进入对外劳务合作经营市场的机构构成财务障碍。

财务能力——准备金和最低启动资金

对外劳务合作经营机构的财力是判断其经营能力的重要标准。机构的财力是否稳定，既可以采用准备金的形式，也可以是要求在开业前拥有特定数额的最低启动资金的形式证明。

在实践中，有些国家要求经营机构在开始经营前，向指定机构存入安全准备金作为抵押，以保证机构遵守法律的相关规定或赔偿由于违法而造成的损失。在现实中，这种做法也存在一定的不足，比如，在要求缴纳定额准备金的国家，一个突出的问题是提供职位较少的小型公司被排斥在外；而有些国家规定，准备金的数额与经营机构拟提供的职位数挂钩，但是，经营机构无法事先确知其未来业务发展情况以及实际能提供多少职位，因此，实际上很难实现。

在中国,《规定》对境外就业中介机构和《办法》对对外劳务经营公司的规定就分别采用了上述两种形式。《办法》第5条a、b款明确规定,申请对外劳务合作经营资格企业须为:a.依法登记注册的企业法人,注册3年以上,注册资本金不低于500万元人民币,中西部地区企业不低于300万元人民币;b.具有相当经营能力,资产负债率不超过50%,无不良行为记录。《规定》没有对境外就业中介机构(狭义)的注册资本做出明确要求,只在第二章第5条c款要求申请机构的备用金不低于50万人民币,第7条中要求申请人“提供具有法定资格的验资机构出具的验资报告”。此外,第四章用了8个条款就备用金的使用管理作出详细规定,其中第25条规定,“境外就业中介实行备用金制度,备用金用于因境外就业中介机构责任造成其服务对象合法权益受到损害时的赔偿及支付罚款、罚金”;第26条要求“境外就业中介机构按照规定将备用金存入省级劳动保障行政部门指定的国有商业银行中该机构的专门帐户,实行专款专用”。

从业人员和专业资质

申请人的个人资质是为私营职业介绍机构颁发执照的另一个重要标准。一般地,它主要包括申请人(从业人员)的年龄、专业资质和遵纪守法记录等。因此,申请人须提供无犯罪记录和未被禁止从事商业经营的证明,以表明申请人遵守关于私营职业介绍机构的法律以及其他所有相关的法律法规;此外,还须提交材料证明申请人适合从事就业安置和职业介绍服务,即具有该领域的专业能力和管理能力。

《办法》第 5 条的规定中，b（具有相当经营能力，资产负债率不超过 50%，无不良行为记录）、f（具有大专以上学历或中级以上职称的对外劳务合作专业人员不少于 5 人，专职培训管理人员和财务人员均不少于 2 人，法律人员不少于 1 人）、g（具有相应市场开拓能力和现场管理能力）、h（具有一定工作基础，近 3 年向具有对外劳务合作经营资格的企业提供外派劳务人员不少于 300 人）等款均作出了相应的明确规定。至于应提交的证明材料，《办法》第 6 条的规定中，b（企业法人营业执照复印件、银行资信证明原件）、c（会计师事务所出具的企业验资报告、财务年度报告、资产负债表复印件，税务机关出具的完税证明原件）、f（本《办法》第 5 条第 6 项规定的相关专业人员证书复印件）、h（具有对外劳务合作经营资格的企业出具的提供外派劳务人数证明原件）也作出了明确规定。与之相对应，《规定》就此款的描述相对简单和宽泛，详见第二章第 5 条 b 款和第 7 条第 c、d 款。

管理能力

管理能力的标准是指申请人组织和管理业务的能力。对外劳务合作经营机构必须有能力和各个工作职位确定和选择合格的国内求职者，也需要有能力为求职者确定合适的海外工作机会。这是职业中介活动最基本的要求。因此，经营机构除了要展示机构的经济能力外，还需要考虑要求申请人能够证明其具有适合从事职业介绍活动的专业技能和工作经历。在一些国家，要求申请人或从业人员具有人力资源管理、就业安置和咨询等领域的合格教育背景或职业资格；此外，

还需要有一段时间的与就业安置相关的工作经历。第 188 号建议书第 14 段的规定甚至要求将上述专业技能要求扩展到此类机构的所有工作人员。

如何设置管理能力要求是需要特别注意的。一些国家的要求非常严格甚至给人僵化的感觉。如在新加坡，执照申请人必须参加一项为经营私营职业介绍机构而特设的课程，并通过考试（见 7.1，B.a 部分第 3 自然段）。一些国家（包括中国）把能否提供规模合适、设备充足的经营地点作为申请机构获得执照的额外要求。此外，要求经营机构配备一间独立、保密的面试房间也是很明智和必要的。

市场营销能力

市场营销能力主要是指对外劳务合作经营机构为求职者确定就业机会的能力，以及有能力在谈判中争取到不仅有利于本机构、还要有利于相关工人的合同条款。它是职业中介机构发放许可证的另一个考核指标。一些政府已经设置了限制性标准，目的是只允许完全合格的中介机构进入职业介绍市场。

在中国，《规定》第二章第 7 条 f 款（拟开展境外就业中介活动的行政区域和可行性报告）规定，《办法》第 5 条 g、h 款（具有相应市场开拓能力和现场管理能力；具有一定工作基础，近 3 年向具有对外劳务合作经营资格的企业提供外派劳务人员不少于 300 人）以及《办法》第 6 条 g、h 款（拟开展对外劳务合作的国别及地区可行性报告；具有对外劳务合作经营资格的企业出具的提供外派劳务人数证

明原件)规定,实际上均为中介机构市场营销能力方面的考核指标。

编者个人以为,中国的对外劳务合作经营主管部门和中介机构,应当在不断总结经验教训过程中,进一步探索、严格和细化有关法律法规关于从业人员资格、管理能力和市场营销能力方面的条款。

执照的有效期和重新申办

一般地,如果对外劳务合作机构经营许可制度已经建立,应当向公众开放所有已获得执照的经营机构的登记信息,以便人们就可以更容易地辨别出非法的机构。

在中国,取得合法境外就业中介(狭义)、对外劳务经营和对外承包工程资格的机构和处罚信息分别由商务部和原劳动保障部定期或不定期在网站公布。2008 年中国政府机构改革后,新取得资格的机构应由商务部发布,改革前已取得资格的机构可分别按以下网址找到:

<http://wl.mohrss.gov.cn/gb/ggfw/jwjy.htm>, <http://hzs.mofcom.gov.cn/static/column/ac/g.html>。

2008 年 4 月 15 日,中国对外承包工程商会还在商务部网站上发布了首批对外承包工程与劳务合作企业信用等级评价 AAA 级企业名单,

网址为 <http://chinca.mofcom.gov.cn/aarticle/ztxx/200805/20080505513361.html>。

执照发放的规定分别如下:《规定》第二章第 6 条规定:申请从事境外就业中介活动的机构应当向其所在地的省级劳动保障行政部门提出申请,经初审同意并征得同级公安机关同意后,报劳动和社会保障部审批。劳动和社会保障部自收到申请之日起 60 日内做出答复。新设境外就业中介机构报劳动保障部审批前,应当到工商行政管理机

关办理名称预先核准登记。劳动保障部审查批准并抄送公安部后，向该机构颁发境外就业中介许可证。根据商务部《对外劳务合作经营资格证书管理办法》第二章第 6 条规定和《办法》第 10 条的规定，企业自取得对外劳务合作经营资格后，应根据原外经贸部、财政部发布的《对外劳务合作备用金暂行办法》（2001 年第 7 号令）和商务部、财政部发布的《关于修改〈对外劳务合作备用金暂行办法〉的决定》（2003 年第 2 号令）的规定，在 90 日内办理交纳对外劳务合作备用金手续，到注册地方商务主管部门申领《资格证书》。经营公司在获经营资格后 90 日内未办理《资格证书》申领手续的，视同自动放弃对外劳务合作经营资格。根据《办法》第 11 条规定，企业在领取《资格证书》30 日内，应向原企业登记主管机关办理变更登记。

执照的有效期和重新申办：经营对外劳务合作经营机构的执照一般是有有效期的，通常为一年，也有的长达三年。为了将执照延期，须在原执照到期前向发照机关重新申请。一般地，较短的执照有效期（如一年）可能阻碍合法机构开展业务，因为它们无法在较短的时间内制订和实施其战略。而且，如果一家经营机构在一定时间内正当经营，其重新申请程序的要求可以简化，发放执照的有效期也可以延长。日本就是采取这种做法，第一次发放的执照有效期为 3 年，如果该机构正当经营，第二次即可获得 5 年有效期。与之相反，如果机构被证实没有遵守现行的法规而被吊销、拒绝或撤销（除非持照人主动要求），原持照人在一定期间内将无权申请新的执照。

根据中国《规定》第 6 条规定，许可证自颁发之日起有效期为 3

年。第 20 条规定，境外就业中介机构拟在许可证有效期届满后继续从事境外就业中介活动的，应当在许可证有效期届满前 90 日内，依照本《规定》规定的申办程序办理更换许可证手续。许可证有效期届满，境外就业中介机构未申请更换的，由劳动和社会保障部予以注销。第 23、24 条规定，发证机关应当及时将注销境外就业中介机构经营资格的情况通报公安机关和工商行政管理机关。被注销资格的境外就业中介机构应当在收到被注销资格通知之日起 10 日内向发证机关缴还许可证，向原登记机关申请注销或者变更登记。凡违反本规定被注销境外就业中介许可证的，其法定代表人和主要责任人 3 年内不得从事境外就业中介活动。

《对外劳务合作经营资格证书》的有效期为 6 年。根据《对外劳务合作经营资格证书管理办法》第三章第 13 条的规定，在下列情况下，经营公司应在 90 日内申请换领和补发新的《资格证书》：1. 《资格证书》有效期满。《资格证书》的有效期为 6 年，经营公司应在《资格证书》有效期满 30 日前向发证机关提出换证申请。2. 经营公司变更企业名称、注册资本和经营场所的，应依法向原经营公司登记主管机关申请办理登记，并报商务部备案。经登记备案后向发证机关提出换证申请。3. 经商务部批准，经营公司的经营范围发生变化的，应及时向原发证机关申请换领《资格证书》。4. 经营公司遗失《资格证书》，应及时向地方商务主管部门报告，并在全国性外经贸报纸上声明作废后申请补发。补发的《资格证书》用新号。

执照的经营范围及可转让性

执照的范围及转让是关于持照人正当从事此类活动时的个人可信度和法律责任能力的问题。为了确保可信度和责任能力，在很多国家，已发放的执照是不可转让的，而且能以该机构名义开展活动的人员数量受到严格限制，从而防止得到授权后进行欺诈。理论上，还可以通过限制机构经营的地域范围的办法来限制执照的使用，但在实践中，由于某个地区可能无法提供所需要的劳动力，特别是工作技能要求较高的岗位，导致对外劳务合作经营机构很难仅在一个特定地区提供职业介绍服务，因此，这种限制措施的可行性和有效性遭到了置疑。

在中国，根据《规定》的第三章（经营和管理）第9条规定，境外就业中介机构（狭义）可依法开展的业务范围如下：为中国公民提供境外就业信息、咨询；接受境外雇主的委托，为其推荐所需招聘人员；为境外就业人员进行出境前培训，并协助其办理有关职业资格证书公证等手续；协助境外就业人员办理出境所需要护照、签证、公证材料、体检、防疫注射等手续和证件；为境外就业人员代办社会保险；协助境外就业人员通过调解、仲裁、诉讼等程序维护其合法权益。

关于业务范围和执照可转让性等，本章第14—16条进一步明确规定：第14条规定，境外就业中介机构不得以承包、转包等方式交由其他未经批准的中介机构或者个人开展境外就业中介活动；第15条规定，境外就业中介机构不得组织非法出入境，不得组织中国公民到境外从事中国法律所禁止的违法犯罪活动；第16条规定，发布境外就业中介服务广告，发布前必须经中介机构所在地省、自治区、

直辖市工商行政管理局批准。无批准文件的，不得发布。

对外劳务合作经营公司的业务范围因外派劳务的对象和派出主体不同而异。获得经营资格的机构主要有：外派海员类对外劳务合作经营公司或境内企业；普通意义的对外经济合作业务经营资格企业（派出各类劳务人员，包括劳务性质的研修生）和对外承包工程企业和高资质设计院项目下派出的各类劳务人员，包括：出口型的成套设备生产企业、船舶拆修制造企业、工程材料生产企业（水、电、交通等）、建筑企业、境外资源开发企业和外贸企业等大型实体企业；具有国务院有关主管部门核定的有对外申请设计、咨询、勘测和监理经营权的甲级设计资质的设计院，可申请本行业对外承包工程经营权的具有一级工程资质、企业法人性质的甲级设计院，以及可申请全方位的对外承包工程经营权的具有施工总承包一级资质、企业法人性质的甲级设计院。

对外承包工程项下的外派劳务，是指具有对外承包工程经营资格的企业向其在境外签约实施的承包工程项目（含分包项目）派遣各类劳务人员的经济活动。一般的，所派各类劳务人员受雇有关企业，而非外方雇主。

对外承包工程项下外派劳务应由总包商（对外签约单位）自营，或由总包商通过签署分包合同将承包工程中的部分工程，连同其项下外派劳务整体，分包给具有对外承包工程经营资格的分包商。

总包商或分包商须直接与外派劳务人员签订《劳务派遣和雇用合同》，不得委托任何中介机构或个人招收外派劳务。总包商和分包商

须在外派劳务人员离境赴项目现场前与其签订《劳务派遣和雇用合同》。所签合同应符合有关规定，并保证外派劳务人员的工资水平不低于项目所在地同工种人员的工资水平，以切实维护和保障劳务人员的合法权益。

3.3 在税务机关及其它政府监管机关登记

保证对外劳务合作经营机构正常运行的另一个方式就是要求机构在政府的工商管理、税务、社会保障或其它监管机构登记，以体现出机构的企业性质，须承担纳税、缴纳社会保障费和接受其它监管的义务。

在中国，由工商行政管理部门负责对外劳务合作经营机构的登记注册以及对外劳务合作活动市场经济秩序的监督管理，公安机关负责对外劳务合作经营活动出入境秩序的管理，商务部门负责合作经营活动的管理和监督检查。如前所述，自 2008 年中国中央政府机构改革后，原劳动保障部审批境外就业中介机构（狭义）的职能也划转商务部。

《规定》第二章第 7 条规定：申请机构应当向审核机关提交以下文件材料：a. 填写完整的境外就业中介资格申请表；b. 企业名称预先核准通知书；c. 法定代表人或者拟任人选、主要工作人员或者拟聘用人选的简历和有关资格证明；d. 具有法定资格的验资机构出具的验资报告；e. 机构章程及内部有关规章、制度；f. 拟开展境外就业中介活动的行政区域和可行性报告；g. 住所和经营场所使用证

明；h. 省级劳动保障行政部门认可的备用金存款证明；i. 劳动和社会保障部规定的其他材料。第 8 条规定，申请机构应当自领取许可证之日起 30 日内，到工商行政管理机关申请企业法人设立登记或者变更登记，并应当于设立登记或者变更登记核准之日起 10 日内，到所在地的省级劳动保障行政部门和公安机关备案。

《办法》第六条就申请对外劳务合作经营资格的企业须提交的材料规定如下：a. 企业的申请报告；b. 企业法人营业执照复印件、银行资信证明原件；c. 会计师事务所出具的企业验资报告、财务年度报告、资产负债表复印件，税务机关出具的完税证明原件；d. 经营场所产权证明或固定场所租赁证明复印件；e. 公司章程、经营管理制度、ISO9000 质量管理体系认证证书复印件；f. 本《办法》第五条第六项规定的相关专业人员证书复印件；g. 拟开展对外劳务合作的国别及地区可行性报告；h. 具有对外劳务合作经营资格的企业出具的提供外派劳务人数证明原件；i. 法律法规要求的其他材料。

关于注册登记，《规定》和《办法》的规定也略有不同。前者在第二章第 8 条规定，申请机构应当自领取许可证之日起 30 日内，到工商行政管理机关申请企业法人设立登记或者变更登记，并应当于设立登记或者变更登记核准之日起 10 日内，到所在地的省级劳动保障行政部门和公安机关备案。根据《对外劳务合作经营资格证书管理办法》第三章第 13 条的规定，经营公司应在 90 日内申请换领和补发新的《资格证书》。同时，根据《办法》第 11 条规定，企业在领取《资格证书》30 日内，向原企业登记主管机关办理变更登记；第 12 条规

定，具有对外劳务合作经营资格的企业变更企业名称、注册资本和经营场所的，应依法向原企业登记主管机关申请办理登记。经登记后 30 个工作日内，报地方商务主管部门及商务部备案。

以上是中国政府在国家层面给出的宏观规定。实际上，在各级政府部门具体实施过程中，在遵守国家政策规定的前提下，可因地、因情制宜，并作出适当调整。

3.4 承诺遵守劳动法和公平机会法

作为经济活动的主体，对外劳务合作经营机构应遵守所有适宜的劳动法以及公平机会法律和条例。

首先，有必要分清经营机构和用人单位在保护工人方面的责任。根据第 181 号公约第 12 条规定，政府有权就以下问题明确经营机构和用人单位各自的责任：a. 集体谈判；b. 最低工资；c. 工时和其它工作条件；d. 法定社会保障津贴；e. 接受培训；f. 职业安全卫生保护；g. 工伤事故和职业病赔偿；h. 破产赔偿和保护工人债权；i. 生育保护、津贴以及父母保护和津贴。这一规定明确了经营机构、求职者和雇主三方的关系。

其次，免遭暴力。大多数国家都在宪法或其它法律条文中对保护工人免遭暴力的基本权利做出规定。这些法律主要以 1998 年国际劳工组织工作场所基本权利和原则宣言以及委员会成员于 1998 年通过的补充说明为基础。总之，无论某国是否批准国际劳工组织有关公约，该国政府均有义务保护所有工人免受暴力。

第三，非歧视原则。对外劳务合作经营机构不得因种族、年龄、肤色、残疾、性别、宗教信仰、政治观点、民族血统、社会出身或国家法律和管理涉及任何形式的歧视。181号公约第5条也提及到这一点。

第四，对外劳务合作经营机构法规要求不允许存在强迫劳动或强制劳动，杜绝把工人附属于其自身机构或某一特定雇佣者。此外，中介机构不得招聘儿童从事第182号国际劳工公约中定义的最恶劣形式的童工劳动。

第五，根据第188号建议书第5节要求，对外劳务合作经营机构与求职者之间的雇佣合同须以书面形式体现。为此，许多国家还出台了至少应包括以下内容的导向性的雇佣合同范本：工作性质和地点、合同期限，基本工资和加班费，工时、休息日、节假日，往返工作地交通条款，工伤疾病赔偿、紧急医疗保障，有效合同终止条件，争议解决条款，非现金赔偿和相关工作津贴。

根据中国有关法律法规规定，境外就业中介机构（狭义）应当依法履行下列义务：核查境外雇主的合法开业证明、资信证明、境外雇主所在国家或者地区移民部门或者其他有关政府主管部门批准的招聘外籍人员许可证明等有关资料；协助、指导境外就业人员同境外雇主签订劳动合同，并对劳动合同的内容进行确认。同时，劳动合同内容应当包括合同期限、工作地点、工作内容、工作时间、劳动条件、劳动报酬、社会保险、劳动保护、休息休假、食宿条件、变更或者解除合同的条件以及劳动争议处理、违约责任等条款。此外，境外就业

中介机构应当依法与境外就业人员签订境外就业中介服务协议书。协议书应当对双方的权利和义务、服务项目、收费标准、违约责任、赔偿条款等内容作出明确规定。境外就业中介机构应当将签订的境外就业中介服务协议书和经其确认的境外就业劳动合同报省级劳动保障行政部门备案。省级劳动保障行政部门在 10 日内未提出异议的，境外就业中介机构可以向境外就业人员发出境外就业确认书。公安机关依据有关规定，凭境外就业确认书为出境就业人员办理出入境证件。

此外，为切实保护出境就业人员，中国政府还与不少国家签署了社会保障或劳务合作双边协议（详见 2.3），以防止招聘、安置和就业中的虐待和欺骗性做法。

3.5 报告要求

情况汇报可提高招聘、雇佣活动的透明度，并且有利于政府对劳务合作经营机构的招聘情况在总体上有所把握。因此，第 181 号国际劳工公约第 13 条（3）中规定，经营机构须在主管部门确定的间隔期内向当局提供它要求提供的资料以使主管当局能够根据国情和惯例了解经营机构的结构与活动情况。

中国《规定》的第 12 条、19 条、21—23 条就不同情形作出了相应的报告规定：第 12 条规定，境外就业中介机构（狭义，下同）应当将签订的境外就业中介服务协议书和经其确认的劳动合同报省级劳动保障行政部门备案。省级劳动保障行政部门在 10 日内未提出异议的，中介机构可以向出境就业人员发出境外就业确认书。公安机关

依据有关规定，凭确认书为境外就业人员办理出入境证件。第 19 条规定，境外就业中介机构的名称、住所或者经营场所、法定代表人发生变更的，应当按照本《规定》规定的申办程序办理许可证变更，并凭新的许可证到原企业登记主管机关申请变更登记。其中，涉及名称变更的，应当在申请新的许可证时提交工商行政管理机关同意变更名称的证明文件。其他登记事项的变更，按照现行企业登记管理的有关规定办理。第 21 条规定，境外就业中介许可证实行年审制度。境外就业中介机构应当向所在地省级劳动保障行政部门提交上一年度经营情况以及其他相关材料。对审验不合格的中介机构，省级劳动保障行政部门应当报劳动和社会保障部，由劳动和社会保障部注销其许可证，并通报公安机关和工商行政管理机关。第 22 条规定，境外就业中介机构在破产、解散前，应当以书面形式向省级劳动保障行政部门提出注销许可证申请和善后事宜处理措施，并办理注销许可证手续。第 23 条规定，发证机关应当及时将注销中介机构经营资格的情况通报公安机关和工商行政管理机关。被注销资格的中介机构应当在收到被注销资格通知之日起 10 日内向发证机关缴还许可证，向原登记机关申请注销或者变更登记。

根据《对外劳务合作经营资格证书管理办法》第三章第 13 条的规定，合作经营公司应在《资格证书》有效期满 30 日前向发证机关提出换证申请；经营公司变更企业名称、注册资本和经营场所的，应依法向原经营公司登记主管机关申请办理登记，并报商务部备案。经登记备案后向发证机关提出换证申请；经商务部批准，经营公司的经

营范围发生变化的，应及时向原发证机关申请换领《资格证书》；经营公司遗失《资格证书》，应及时向地方商务主管部门报告，并在全国性外经贸报纸上声明作废后申请补发。第 15 条规定，地方商务主管部门在收到换领或补发申请后，根据商务部核准的对外劳务合作经营资格批件，在 10 个工作日内换发或补发新证，报商务部备案，并将原证在换发或补发新证的 30 日内收回上交商务部。第 17 条规定，经营公司因违反国家法律法规被暂停对外劳务合作经营资格的，其《资格证书》由地方商务主管部门在处罚通知下发之日起的 30 日内收回，并上交商务部。第 18 条规定，经营公司被依法吊销、注销或因违反国家有关法律法规被依法撤销对外劳务合作经营资格的，其《资格证书》由地方商务主管部门负责在吊销、撤销或处罚通知下发之日起的 30 日内收回，并上缴商务部。第 25 条规定，未通过年审的经营公司，其《资格证书》由地方商务主管部门在年审结束后的 30 日内收回并上交商务部。第 26 条规定，未通过年审的经营公司，不得继续对外签订新的《劳务合作合同》，并须承担已派出劳务人员的管理责任，地方商务主管部门须对其经营行为进行重点管理。连续两年未通过年审的经营公司，其对外劳务合作经营资格自动丧失。第 28 条规定，年审结束后，地方商务主管部门应在 30 日内要将本地区的年审工作报告前报商务部。

3.6 收费

1919 年第 2 号国际劳工公约中首次提出，把免收求职者和雇主的

职业介绍服务费用作为一项公开就业服务准则。之后，第 88 号国际劳工公约再次提及。而第 181 号公约把该内容作为一项条款以保护求职者的利益，同时规定，在有充分理由的前提下，允许政府因例外情况对这一条款进行变通。181 号公约第 7 条的描述如下：“私人职业介绍机构不得直接或间接地、全部或部分地向工人收取任何酬金或是让其承担费用。为了有关工人的利益，经与最有代表性的雇主组织与工人组织磋商后，主管当局可以批准将某些私人职业介绍机构向某类工人提供的指定类别的服务，作为规定的例外情况……”。

在发达国家，由于非固定工作占据了私人职业介绍机构市场，因此，职业介绍机构禁止向工人收费，如欧盟有 15 个成员国禁止向工人收取费用。非固定工作国际同盟也做出类似规定。有些国家，尤其是拥有相当数量的对外劳务合作经营机构的国家，有选择地禁止向某类工人收取费用或规定了收取费用的标准。当然，也有一些国家没有对费用问题做出规定而由私人职业介绍机构自行制定。

允许收取费用的国家，其标准也各不相同。一些国家的私人就业机构向求职者收取的费用按月工资或年薪的百分比计算，如月基本工资的 5%、10%、15%，或第一年年薪的 5%，或求职者一个月的工资金额。也有一些国家有选择地对某些求职者收取的费用设定较高的限额，而对一些特殊类别工人免除费用，如：对应聘演员、模特、特级演员或职业运动员的求职者会按工资的百分比收取一定的费用，而对希望寻找寄宿家庭的学生收取的费用较低，而对当学徒的求职者几乎不收取任何费用。

国际劳工组织已提出，在特殊情况下，允许私人职业介绍机构向求职者收取的费用要完全公开。要公开的费用不仅包括服务费，而且包括其它与求职相关的费用，包括证件费、签证费、体检费或机票费用。

就中国的情况而言，通过境外就业中介机构（狭义）介绍出境的就业人员直接从境外雇主处获得报酬，同时向中介机构缴纳一次性中介服务费；对外劳务合作经营公司派出的人员有的从雇主处获得报酬，有的从国内派出公司处获得报酬，同时缴纳一次性中介服务费。

中国《规定》第 17—18 条就此做出了描述，明确可以收取费用，但没有具体标准。具体内容如下：第 17 条规定，境外就业中介机构可向境外就业人员或者境外雇主收取合理的中介服务费，并接受当地物价部门监督。第 18 条规定，境外就业中介机构应当在服务场所明示合法证照、服务项目、收费标准、监督机关名称和监督电话等，并接受劳动保障行政部门及其他有关部门的监督检查。

关于外派劳务人员的收费，中国财政部、原对外经济贸易合作部关于印发《对外经济合作企业外派人员工资管理办法的补充规定》的通知（财外字〔1997〕8 号）做出了具体规定，主要内容如下：

《通知》第四条规定，对于在派出期间与原工作单位仍保持劳动合同关系的外派劳务人员，企业可以向其收取服务费（即管理费和手续费），原工作单位可以从服务费中提取补偿费。服务费总额不得超过劳务合同工资（扣除驻在国应缴纳的个人所得税，下同）的 25%。补偿费提取的比例由企业与原工作单位商定。对于无工作单位或

在派出期间与原工作单位脱离劳动合同关系的外派劳务人员，企业收取的服务费不得超过劳务合同（指企业与劳务人员签订的外派期间的合同，下同）工资的 12.5 %；对于与企业具有劳动合同的外派劳务人员，企业收取的服务费不得超过劳务合同工资的 25 %。

《通知》第五条规定，企业收取服务费原则上应在外派劳务人员出国前一次性收取。一次性收取有困难的，由企业与劳务人员协商解决。根据中国国情，企业收取的服务费主要用于组织和管理外派劳务人员所发生的费用，包括派人单位为外派劳务人员保留工作岗位及仍在国内享受的某些福利待遇。

第六条规定，外派劳务人员出国费用，包括护照费、签证费、体检费、培训费、差旅费等，均由外派劳务人员按实际费用金额自行负担。企业可预先收取上述费用，再按实际发生数结算，未用完部分应如数退还，超额部分由外派劳务人员补交。因不可抗力造成外派劳务人员未能派出的，外派劳务人员无权要求退还企业已支出的费用。

第七条规定，企业收取的服务费已包括企业在国（境）内、外管理外派劳务人员的费用，企业不得在收取的服务费及第六条规定的费用之外，以任何理由另行收费。

3.7 信息保密与共享

根据第 181 号公约第 6 条规定，求职者的个人资料仅限于处理与工人的资格和职业经验有关的事务。此外，188 号建议书对求职者个人信息保密提供了详细的标准。另一个重要问题是对外劳务合作经营

机构与求职者的信息共享。信息充分是让求职者做出明智决定的先决条件，因此，求职者了解所申请工作的有关情况是相当重要的。188号建议书第7条和97号移民就业公约均强调，主管当局要严厉打击欺骗性宣传和误导行为。

确保求职者真正知晓实际工作条件的方法之一是启用雇佣合同范本。此外，在移民工人的前期准备或培训阶段，经营机构要提供目的国的有关情况（如风俗习惯），工作有关情况（如工作、居住条件或因自然、工作类别的原因可能存在的危险等），遇到劳动争议问题时的处理机制和方式，以及紧急情况下的联络方式（驻外使馆信息）等。虚假或误导性宣传也是中国政府要严厉打击的行为，在《中国指南》的政府监管部分和《规定》的罚则里有明确描述。

关于个人资料的机密性和信息共享，虽然中国的有关法律法规中明文规定的不多，但是，绝大多数机构在实践中，尤其是出境就业的前期培训阶段做到了这一点，效果也不错。

4. 政府在规范监管对外劳务合作经营机构方面的制度框架和责任

4.1 注册监管

执照审核、发放过程实际上也是对对外劳务合作经营机构实施事前监管，而汇报和年审制度则为过程监管和事后监管。针对注册管理工作，设立一个或几个部门负责审核、备案、发放执照，指导注册过程；管理部门出台业务办理时间表、制定各项标准和指标，这一问题已在第 2.1 章讨论过。注册登记机构的详细联系方式、发放注册登记号码是提高机构活动透明度的有效方法之一。通过上述联系方式，要求机构定期或不定期汇报以及对其进行年度审核，这也是对机构实施后续监管的必要手段之一。

4.2 过程监管

在向符合条件的申请机构颁发执照后，还要对其活动进行后续监管。通常，后续监管方式有两种：案头监察和实地监察。

对执照评估最常用的方法是案头监察。它应用于执照申领、审批的全过程和执照的年度审核。在一些国家，一些机构常常被责成向主管当局提供补充资料。在某些情况下，尽管机构提供的补充资料已经很充分，主管当局仍有可能要求对机构进行实地监察。因此，一些国家的法律规定，在资格申请中要包括同意主管当局对机构办公地点进

行检查。

中国《规定》第 21 条要求，境外就业中介许可证实行年审制度。境外就业中介机构应当向所在地省级劳动保障行政部门提交上一年度经营情况以及其他相关材料。对审验不合格的中介机构，省级劳动保障行政部门应当报劳动和社会保障部，由劳动保障部注销其许可证，并通报公安机关和工商行政管理机关。《对外劳务合作经营资格证书管理办法》第四章第 19 条规定，《资格证书》的年审由地方商务主管部门负责组织实施，商务部进行指导和监督。第 21 条规定，年审的主要内容为：a. 符合《对外劳务合作经营资格管理办法》第 5 条第（一）至（七）项的规定；b. 遵守国家有关法律法规和对外劳务合作政策，包括对外劳务合作项目确认、项目审查、培训、收费、业务统计、境外劳务纠纷或突发事件处理、境外管理等制度；遵守国家关于不得以旅游、商务签证形式外派劳务人员以及不得为其他企业申请对外劳务经营资格虚开外派劳务人数证明等政策规定。

除了经营资格申请过程和执照发放后年度审核的案头监管，许多国家都有定期的实地监管。后者通常不事先声明，因为这种监管主要在对机构活动提出控诉的时候执行。定期实地监管需要主管部门有足够的财力和人力资源。若因缺乏资金和人力，可以采取不定期实地监管方式，但是，至少要建立对被指控有虐待现象和欺骗性做法的机构进行实地监察的机制。

几乎所有国家（包括中国）都为机构发放登记注册号码，它既是一种事前监管，也可以延续成过程监管或事后监管手段。尤其当机构

在各种媒体做广告时，势必提及其证书编号。如果拥有资格证书的私人职业介绍机构的注册号全部对社会公开，则大大提高了鉴别机构合法性的透明度。

对对外劳务合作经营机构的招聘和职业介绍活动进行直接监管的另一个方法是，要求机构向执照审批机关或其他政府主管部门提交已确定的雇佣合同副本。即在境外职介活动的准备阶段，应把活动细节尽可能多的以书面形式体现。只有当合同满足之前规定的最低标准，主管当局才批准其有效性。由于主管当局显然很难从劳动力输入国来对境外就业人员的工作条件进行监管，因此，该要求是一项尤其有利于出境就业人员的监管工具。关于这一点，详细见中国《规定》的第 10—11 条的相关表述。

目前，对外劳务合作纠纷事件在中国呈现了上升的趋势，但由于没有专门的对外劳务合作突发事件处理机制，各类事件只能一事一议，在一定程度上加大了有效保护出境就业劳动者的劳动和生活方面基本权益的难度。因此，有必要进一步采取有力措施，加强对各类对外劳务合作经营机构事前和事后监管（机构监管），尤其是加强对中国公民出境就业过程中突发事件的服务与管理（事件监管）。

4.3 对违法违规行为的惩处

对违规情况，要采取处罚措施，这在第 181 号公约第 10 款中有所规定，即主管当局需“保证适当的机制和程序，适宜时以便调查对有关私人职业介绍机构活动提出的控诉、所指控的虐待现象和欺骗性

做法”。如果对对外劳务合作经营机构的运营没有法律上的强制规定和制裁体系，则无法对违规企业起到威慑作用。因此，为了有效制止违规问题，主管当局有必要通过行政或司法两种体系进行制裁。

根据违规类别、情节和违规次数，分别采取警告、罚款、撤销执照、拘留等不同程度的制裁方式，以保护求职者不因机构违规而遭受损失。情节轻微，当局可采取警告方式并责令其改正；若情节严重并多次违规，必要时可采取撤销执照的措施。在具体实施时，也可考虑多种制裁方式的平衡。

一些国家除了对违规机构设立了制裁措施，还对守法企业采取了激励措施。在菲律宾，可奖励那些模范机构随政府出访团一起到外国访问；在一定阶段后，也可采用全部或部分退还守法企业的安全保证金的方式作为激励。

中国《规定》第五章（罚则）就此做出了相应规定，其主要内容如下：第 34 条规定，境外就业中介机构违反本《规定》，有下列行为之一的，由劳动保障行政部门责令改正，没有违法所得的，处以 1 万元以下罚款；有违法所得的，处以违法所得 3 倍以下但不超过 3 万元的罚款；对当事人造成损害的，应当承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：a. 提供虚假材料骗领许可证的；b. 以承包、转包等方式交由其他未经批准的中介机构或者个人开展对外劳务合作经营中介活动的；c. 拒不履行本规定第十条规定义务的；d. 不与其服务对象签订境外就业中介服务协议书的；e. 逾期未补足备用金而开展境外就业中介业务的；f. 违反本规定，严重损害出境就业人员合法

权益的。第 36 条规定，境外就业中介机构在中介活动中为他人编造情况和提供假证明，骗取出入境证件，没有违法所得的，由县级以上公安机关处以 1 万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得，并可处以违法所得 3 倍以下但不超过 3 万元的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第 37 条规定，对未经批准发布境外就业中介服务广告的，由工商行政管理机关责令停止发布，没有违法所得的，处以 1 万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得，并可处以违法所得 3 倍以下但不超过 3 万元的罚款。

4.4 劳动者申诉程序管理

设立控诉机制，当发生对外劳务合作经营机构虐待工人的情况时，开展调查、验证是否存在违规行为。第 181 号公约第 10 条提出，“适宜时要有最有代表性的雇主组织与工人组织参与”。此外，受骗求职者可通过诉讼要求获得赔偿。

在一些国家，遭受虐待或剥削的求职者可将控诉提交劳动法庭，但法庭的判决成本高、时间长且程序复杂。此外，处理诉讼的另一方法是特殊的行政诉讼程序，该程序允许对违规或滥用现象的诉讼采取渐进的方式。

为进一步加强对外劳务合作服务体系建设，商务部于 2007 年 8 月 10 日在北京开通了“全国对外劳务合作语音咨询电话系统”，号码为：800-888-5678。该系统共设置 10 个部分的咨询事项，包括：出国务工特别提示、外派劳务公司的合法性、外派劳务项目的真实性、

报名前应注意事项、出国务工的程序和条件、签署合同的注意事项、外派劳务收费标准、在国外工作注意事项、外派劳务纠纷处理、各地商务主管部门联系电话查询等，基本涵盖了对外劳务合作业务的基本常识。该系统为有意出国务工的劳务人员提供一个免费信息平台，使劳务人员通过便捷的电话查询手段，及时了解对外劳务合作政策，从而实现控制出国风险，降低成本，保护自身合法权益的效果。

根据 2004 年 10 月 26 日中华人民共和国国务院第 68 次常务会议通过、自 2004 年 12 月 1 日起施行的《劳动保障监察条例》(《条例》)第 9 条的规定，任何组织或者个人对违反劳动保障法律、法规或者规章的行为，有权向劳动保障行政部门举报；劳动者认为用人单位侵犯其劳动保障合法权益的，有权向劳动保障行政部门投诉。

2007 年 12 月 29 日，中华人民共和国全国人民代表大会通过了《劳动争议调解仲裁法》，并自 2008 年 5 月 1 日起施行。一般地，当出境就业人员与经营机构发生劳动争议，劳动者可与机构协商，也可以请工会组织或者第三方共同与机构协商，达成和解协议。当事人不愿协商、协商不成或者达成和解协议后不履行的，可以向调解组织申请调解；不愿调解、调解不成或者达成调解协议后不履行的，可以向劳动争议仲裁委员会申请仲裁；对仲裁裁决不服的，除本法另有规定外，可以向人民法院提起诉讼。

4.5 劳动保障监察机制

根据《条例》，劳动保障行政部门可就下列事项实施劳动保障监

察：用人单位制定内部劳动保障规章制度的情况；用人单位与劳动者订立劳动合同的情况；用人单位遵守禁止使用童工规定的情况；用人单位遵守女职工和未成年工特殊劳动保护规定的情况；用人单位遵守工作时间和休息休假规定的情况；用人单位支付劳动者工资和执行最低工资标准的情况；用人单位参加各项社会保险和缴纳社会保险费的情况；职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构遵守国家有关职业介绍、职业技能培训和职业技能考核鉴定的规定的情况；以及法律、法规规定的其他劳动保障监察事项。

劳动保障监察以日常巡视检查、审查用人单位按照要求报送的书面材料以及接受举报投诉等形式进行。如前所述，劳动保障部门显然很难从劳动力输入国来对境外就业人员的工作条件进行实地监管。根据对外劳务合作经营机构的特殊情况，实施监察的方式主要为以下几种案头监察、监管方式：接受投诉举报；就调查、检查事项询问有关人员；要求用人单位提供与调查、检查事项相关的文件资料，并作出解释和说明，必要时可以发出调查询问书；委托会计师事务所对用人单位工资支付、缴纳社会保险费的情况进行审计。之后，根据监察结果采取相应的处理或处罚措施。

4.6 向有关机构汇报

有关对外劳务合作经营机构活动资料和分析应定期向负责部门及其他一些主管当局提交。对外劳务合作主管部门可通过这些活动总结和发展情况的分析报告，对对外劳务合作经营的现状、趋势和存在的

问题有总体上的把握。本项的主要内容已在 2.4 和 3.5 中讨论。

5. 行业自律管理机制

在许多国家，对外劳务合作经营机构组织起来以希望得到本国乃至世界劳动力市场的承认。在类似机构组织基础上成立的协会是政府主管部门与协会成员的信息交流的平台。如果没有对市场情况的熟悉以及机构间的约束，法律法规就不能得到有效执行，实际工作中就会遇到阻力；同时，协会在定期筛选会员以及审核新会员资格的工作中，可收集有关高风险机构信息；此外，协会还可组织培训研讨会来制定行业标准。但是，由于职业介绍暂无行业标准，在宣传成功经验时协会通常会采取比较谨慎的态度。

各国协会可以形成国际联盟，以便在更广泛的基础上代表协会利益。总部在布鲁塞尔的临时工作国际同盟就是一个很好的例子。其成员是各国临时工作机构国家协会和联合会员。该同盟在为私人就业中介机构建立国际标准方面起了领头作用。

5.1 中国对外承包工程商会与境外就业中介机构行业组织

中国对外承包工程商会（下称“承包商会”）是中国国际工程承包和劳务合作企业的全国性组织。该会成立于 1988 年 4 月，由中国从事对外承包工程和劳务合作的公司（企业）及其它相关组织依法成立。该会是国际商会中国国家委员会（ICC）的成员，对中国对外承包工程和外派劳务企业进行指导、咨询、协调和服务。目前共有会员企业

1000 余家，会员业务遍及 180 多个国家和地区。

承包商会按照国别市场，将会员单位进行分类管理，组建了一些协调机构，其中包括中日研修生协调机构、赴韩研修生业务协调小组、中国对外承包劳务企业新加坡协会、对以色列劳务合作业务协调小组、约旦劳务合作业务协调小组、塞班中国经济发展协会、对马来西亚劳务合作业务协调小组、纳米比亚劳务合作业务协调小组、毛里求斯劳务合作业务协调小组、中国外派海员协调机构、输德厨师劳务合作协调机构和中国外派渔工协调机构，以及内地输港、澳地区劳务人员企业协调机构等，并在日本、韩国、新加坡设立了分支机构。

2005 年 3 月 31 日，在 1991 年成立的中国劳动就业服务企业协会的基础上，宣布成立了中国就业促进会。它是在中华人民共和国民政部注册，现人力资源和社会保障部管理的国家一级社团。虽然在辽宁、吉林和山东等省成立了省级境外就业企业协会（前两者为独立社团法人，后者是在省就业促进会下设立的境外就业专业委员会），但是到目前为止，中国还没有全国性的境外就业企业行业协会。

总体而言，中国在对外劳务合作经营管理工作中，上述民间团体和行业组织的作用尚未得到充分发挥。虽然上述商会在全国有会员企业 1000 余家，但商会的负责人由政府官员担任，无法独立制定行业规则；境外就业中介机构仅仅在少数省份成立了省级行业协会，离发展为全国性的行业组织相距甚远。从机构的审批、经营行为的规范到对中介不法行为的处罚，都是依靠政府行政部门，而行政部门由于人员不足、手段有限等因素，导致法规实施效力低下。因此，有的机构非法经营，但却无人查处；有的处罚决定明确，却没有付诸实施。同

时，社会监督力量也没有充分发挥，仅有的机制就是信访和热线电话。就信访而言，普通的对外劳务合作案件大多是相对简单的书面答复或转由地方查处，地方查处结果也缺乏完善的跟踪机制。上述不足加上前面所述的对外劳务合作法律政策实施机制存在的缺陷，导致了中国劳动力出境就业过程中存在的两难问题长时间得不到缓解。

5.2 行为规范

除了法定要求外，对外劳务合作经营机构不仅在一些特殊问题上，而且在总体上制定了自身的行为准则。虽然该准则不受法律制约，但必须以国际标准和国家法律为基础，这有利于确保准则的可信度，促进公司或协会管理信誉。

国际上，由私人职业介绍机构或协会设立的行为规范越来越多。最广为人知的是非固定工作国际联盟守则，主要为各国的企业协会制定总体法规。非固定工作国际联盟坚持这一原则：各国的行为准则要体现非固定工作国际联盟精神，但在许多情况下，他们比国际联盟设立的标准更加完备。除了非官方准则的实践，私人职业介绍协会还采取了更具竞争力的自律体系，例如等级或认证标准。大多数跨国公司推崇认证标准。因此，引进了由国际标准组织管理的 ISO9000 质量认证体系，参与 ISO9000 认证的企业都强调客户的满意度。

1997 年，由国际劳工组织召开的国际专家研讨会对鼓励对外劳务合作经营机构自律进行了深入的讨论。随后，国际劳工组织管理委员会采纳了建议，并提出对外劳务合作经营机构的行为准则应包括以下

几个方面的内容:

- 私营机构服务专业化的最低标准, 包括员工和经理的从业资质;
- 费用明细和经营业务项目对员工完全公开;
- 私营机构提供就业职位时必须向求职者详细说明工作的所有信息, 包括特殊职能、工薪、其它福利、工作条件、交通和住宿安排;
- 私营机构不许在知情的情况下, 向求职者介绍一些有害或危险的工作或有可能遭到虐待或歧视的工作;
- 必须用移民工人的母语或其熟悉的语言告知其就业条件;
- 禁止克扣移民工人工资;
- 保存移民工人的登记材料以便主管当局在需要的时候查找。要确保所收集的信息仅限用于与招聘相关事务, 保证尊重工人及其家人的隐私。

2000 年 1 月 28 日, [2000]外经贸合字第 5 号发布了《中国对外承包工程和劳务合作行业规范(试行)》。本《规范》经中国对外承包工程商会三届五次理事会审议通过, 自 2000 年 1 月 13 日试行。该《规范》由总则、行为准则、奖惩和附则等四章构成。其中, 行为准则部分规定如下:

第四条: 企业开展对外承包工程和劳务合作业务时, 须遵守我国的有关法律、法规, 不得危害国家安全、损害社会公共利益和公民的合法权益; 同时应遵守项目所在国家、地区的法律、法规, 尊重当地的风俗习惯, 树立我国对外承包工程和劳务合作行业的良好信誉。

第五条：企业须按照经国家外经贸主管部门许可的经营范围合法经营，不得擅自变更经营范围或超范围经营，不得接受其它任何经济组织或个人的挂靠。

第六条：企业在开展对外承包工程和劳务合作时，须充分了解所在国家和地区的政治、经济、法律、市场、业主资信等与项目有关的情况，认真、谨慎订立合同并严格履行。

第七条：企业不得以开展对外承包工程和劳务合作经营活动为名进行或协助他人从事非法移民、色情服务等活动。

第八条：企业在从事对外承包工程和劳务合作业务时，须接受承包商会的协调，遵守承包商会的协调规定，自觉维护全行业的经营秩序。

第九条：企业对承包商会的协调决定如有异议，自协调通知书送达 10 日内，可向国家外经贸主管部门提出申诉，除非国家外经贸主管部门决定停止执行承包商会的协调决定，企业不得抵制协调决定的执行。

第十条：企业在对外承包工程经营活动中应全面贯彻 ISO9000 系列质量标准，确保工程质量维护全行业的信誉。

第十一条：企业须按照国家有关规定对各类外派劳务人员进行培训，确保外派劳务人员的质量。

第十二条：企业从事对外承包工程和劳务合作经营业务的中高级经营管理人员，须按国家有关规定接受承包商会举办的外经贸业务培训，取得国际经济合作企业中高级经营管理人员培训资格证书。

第十三条：企业应依法与外派劳务人员签订外派合同，切实维护外派劳务人员的合法权益。外派劳务人员的合法权益受到侵犯时，企业须负责及时交涉、解决。

第十四条：企业须严格执行国家规定的有关收费标准，不得巧立名目在对外承包工程和劳务合作经营活动中向外派人员乱收费，加重外派人员的负担。

第十五条：企业不得进行以下不正当的经营活动：1. 接受其他任何经济组织或个人的挂靠，以及只收取"牌子费"，不参与工程项目经营管理和外派劳务人员选派及相关管理，不履行合同的 responsibility 和义务；2. 将所承揽的工程项目转包或分包给不具备条件的单位；3. 与国（境）内、外非法劳务中介组织合作；4. 以虚假广告、虚假承诺欺骗合作伙伴及外派劳务人员；5. 其他不正当经营活动。

第十六条：企业须本着公平竞争的原则开展对外承包工程和劳务合作业务，不得采取以下不正当竞争手段，损害国家利益或其它企业的合法权益：假冒或擅自使用其它企业的名称、资质或业绩，向国（境）外有关组织或个人提供虚假材料；以捏造、散布虚假事实或泄露、提供其它企业经营状况为手段损害其它企业的信誉；以低于工程、劳务成本价或以降低外派劳务人员收入的做法对外报价，排挤其它企业；弄虚作假，以阴阳合同、假材料、假证书欺骗政府、承包商会及有关部门；其他不正当竞争手段。

第十七条：企业须按要求及时、如实向承包商会和政府有关部门提供必要的材料。

6. 国际上关于对外劳务合作的法律法规简介

随着劳动力国际流动的增加，特别是非法移民的增多，移民工人管理的国际合作显得越来越有必要，但至今为止还没有一个全球性的国际移民工人管理框架。目前对移民工人的管理主要是一些国际公约和建议书、国际劳动力合作建议等。

6.1 国际劳工组织和联合国有关移民工人管理的标准

国际劳工组织制定了两个专门针对移民工人的标准，即 1949 年就业移民公约（修订本）（第 97 号公约）和 1975 年移民工人（补充条款）公约（第 143 号公约）以及相关建议书。前者规定了一系列旨在协助移民工人求职、就业和权益保护的条款，后者是 97 号公约的具体化和推广。两个公约就移民工人在输出、输入和过境等不同阶段和情况规定了相应的保护措施，比如，规定移民工人就业及其工作条件的标准平等，移民工人与就业所在国劳动者以及非法移民之间都应享有同等的劳动待遇⁴，并且提倡为移民工人制定规范合同；同时，规范管理移民流动，消除偷渡移民和打击非法雇用，推动移民在东道国的融合。目前，已有 42 个国家批准了第 97 号公约，18 个国家批准了第 143 号公约。

此外，国际劳工组织有关社会保障和私营职业介绍机构的公约都涉及到对移民工人的权益保护，而所有其他的国际劳工组织标准在原则上也都适用于移民工人。

近年来，在劳动力国际流动迅速增长的同时，境外劳工的权益经

⁴联合国. 移民流总趋势（2005 年修改版）[R], 2007 年.

常受到损害，包括克扣工资、歧视、恶劣工作条件、缺乏社会保护等情况。针对这一情况，国际劳工组织于 2006 年 3 月制定了“劳工移民多边框架——以权利为基础的劳工移民途径的无限制原则和纲领”（国际劳工组织关于劳工移民多边框架的国际劳工公约和建议书见附件 8.7）。此框架是有关劳工移民政策的原则、纲领和最优做法的综合性集成。它阐述了在国家和国际水平上制定移民政策所面临的主要事项，强调应发挥社会伙伴、公民团体、社会对话和三方机制的重要作用；此外，还要关注女性移民工人所遇到的特殊问题。

在国际劳工组织 97 号公约和 143 号公约的原则基础上，联合国 1990 年《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》扩展了法律框架。该公约对于适用移民工人及其家庭成员的公民的政治、经济、社会和文化等权利规定得更为广泛和详细，将待遇平等的原则扩展到报酬、工作条件、医疗救助和子女教育等诸多方面，并对移民工人转移其收入的权利和被驱逐时的保护作出了明确规定。该公约为各国的法律、司法和行政程序树立了典范。截至 2005 年 10 月，有 33 个国家承认该公约，其中没有主要的劳动力输入国。因此，公约作用的发挥尚需上述国家的承认。

6.2 国际移民组织对劳工移民的关注

国际移民组织的目标是促进开发能够使政府、移民和社会共同受益的政策和计划，为劳工移民及其家庭提供有效保护和支持，并推动建立合法的劳动力流动渠道来替代非正规移民渠道。当前，国际移民组织的工作重点为创造更开放的全球劳动力市场，采取政策措施有效地匹配全球的劳动力供求，其中包括建立短期移民框架和鼓励移民返国。

为加强国际社会对劳工移民的共识、协调和管理整合，国际移民组织采取了很多措施，在此特别介绍以下两个。

1. 国际移民和发展倡议

2006 年，在联合国“关于国际移民和发展的高层论坛”上，国际移民组织和世界银行联合提出了“国际移民和发展倡议”（IMDI）。该倡议的核心是建立一种机制，研究和创建关于全球性劳动力市场趋势、劳动力概况和劳工移民趋势的数据库，以便利劳动力供求的匹配，进而创立一个关于国际移民法律法规的信息库，帮助个人、企业和国家处理移民和招募问题。

2. 伯尔尼倡议：国家间移民管理合作的全球协商进程

“伯尔尼倡议”是瑞士政府在国际移民组织协助下，于 2001 年发起的政府间移民事务磋商机制。其目标是通过加强国家间协商合作，来促进移民在国家、地区和全球层次的管理。该倡议的最重要成果是国际移民管理议程（IAMM）。这是一个强调综合性和平衡性的政策参考框架，其中汇集了成员国对移民的各个主要方面的共同构想和理解，旨在促进国家间以人道和有序的方式实现移民流动的管理合作。国际社会已形成共识：有效的国际移民合作是控制非法移民的重要途径，因此，该协议现已成为国际移民管理合作的普遍性指导文件。

6.3 181 号公约的诞生及简介

6.3.1 181 号《公约》的诞生

1949 年二战之后不久，国际劳工组织在第 32 届国际劳工大会上通过了《收费职业介绍机构公约（修订）》，即 96 号《公约》。该《公约》规定，成员国要么逐步取消营利性收费职业介绍机构，要么

应对所有的收费性职业介绍机构进行规制(如果某职业介绍机构被特批可以收费,则必须:接受监管;拥有年度许可证;按照主管当局确定的标准收费;并在获得主管当局的批准后方可从事境外职业介绍业务),成员国可以在两个方案之间做出选择。该《公约》的目标旨在确立公共就业服务机构的真正的垄断地位,并号召取消私营职业介绍机构。

在实践中,大多数国家选择了取消营利性收费职业介绍机构的方案。20世纪60年代之后,私营就业机构的作用越来越重要,且公共就业服务体系在发展过程中也暴露出一些不能完全满足劳动市场需要的弊病。随着经济改革步伐逐步加快,各国政府开始正式宣布废除禁止私营职业介绍机构的政策。20世纪90年代初,有关私营职业介绍机构的需求变得越来越明显,加大了政策改革的压力。在1994年的国际劳工大会上,国际劳工组织重新审查了1949年的政策,总结声称96号《公约》所确定的政策已经过时,并完全认可私营职业介绍机构在劳动力市场所发挥的建设性作用,承认国际经济和各国经济对劳动力市场产生的巨大影响。

在各国纷纷要求提高劳动市场弹性的要求下,1997年6月,国际劳工组织于第85届劳工大会上通过了《私营职业介绍机构公约》(简称第181号《公约》)。181号《公约》首次承认了劳务派遣机构的合法地位,并将劳务派遣这种用工形式视为“私营就业中介机构”的主要业务内容之一。有人曾指出:“通过第181号公约是国际劳工组织历史上第一次把三角劳动关系合法化,从而进一步加强了从标准

劳动关系向一个更能包容弹性就业形式的新模式的重要转变”。因此，181号《公约》标志着国际劳工标准的一个重大转变。

在96号《公约》向181号《公约》过渡过程中，就私营职业介绍机构收费方面做出了两项重要决定。首先，保留了不向求职者收费的原则；其次，取消了有关主管部门为职业介绍服务制定费用标准的规定。第一个决定确保求职者能够接受职业介绍服务；第二个决定促进了职业介绍服务的竞争性和多样化。这两项决定极大程度上形成了私营职业介绍机构的未来发展之路。

6.3.2 181号《公约》简介

1. 181号《公约》对私营职业介绍机构的定义

181号公约对私营职业中介的定义已经在很多国家（如：格鲁吉亚、斯洛文尼亚和意大利）应用，并可以作为各国关于私营职业中介机构的立法参考点。本公约中，私营职业中介指的是独立于公共机构、并提供如下一项或多项劳动力市场服务的任何自然人或法人：

- a. 将用人信息和求职信息进行匹配，但职业中介并不因此成为雇佣关系一方的当事人；
- b. 提供雇佣劳动者的服务，但目的是让受雇者为第三方（可以是自然人或法人，以下称用工企业）工作，由第三方向受雇者分派任务并监督任务的执行⁵；
- c. 与最具代表性的雇主和工人组织磋商，比如向这些组织提供

⁵ 此种服务相当于中国国内的劳务派遣的做法。

信息（不含具体的用人和求职信息），以及由主管机关规定的其他与求职相关的服务。

2. 181 号《公约》对私营职业介绍结构发展所持的基本立场

181 号公约对私营职业介绍机构的基本立场是：私营职业介绍机构可以为提高劳动力市场的效率作出重要贡献，因此，应当作为公共就业服务的补充而允许其发展。就劳务派遣这种用工形式而言，181 号公约从促进就业、提高劳动力市场的弹性和效率的角度出发，对劳务派遣机构是相当宽容的，允许其合法存在和发展。但是，劳务派遣机构以及其他类型的私营就业中介机构并不能成为实现充分就业的主导力量，而只能发挥辅助作用。

3. 181 号《公约》对于私营职业介绍机构的规制框架

虽然 181 号公约承认私营职业介绍（含劳务派遣）机构在促进就业方面的积极作用，但公约主张政府主管部门应当对私营职业介绍机构进行适当的监管，防止其滥用权力。这种限制性的框架体系概括起来有三个方面。

a. 许可或者认证制度：即，采用劳务派遣形式的私营职业介绍机构的设立应当取得劳动主管部门的许可，这是各国劳务派遣立法中的常见做法。

b. 业务范围限制。私营职业介绍机构的业务范围通常应限制在最能发挥其促进就业功能的领域，而且不能对社会公共利益、公共秩序以及劳动者的权益造成不合理的损害。公约规定，成员国经与本国最有代表性的雇主组织或劳工组织协商，在特定条件下，可以禁止私

营就业机构在某类劳动者或某些经济领域中开展经营；也可以在一定条件下排除部分经济领域中的劳动者适用该公约或该公约的部分条款，但应给予这部分劳动者提供足够的保护。

c. 禁止向劳动者收费。公约原则上禁止私营职业介绍机构直接或间接地、全部或部分地向劳动者收取任何费用。成员国可以规定一些例外，但必须是出于保护劳动者利益的考虑，并且要征求最有代表性的雇主组织和工会的意见。公约认为，在劳务派遣关系中，派遣机构作为形式上的雇主，应当向受派企业收费，而不应当向被派遣的劳动者收费。

4. 181 号《公约》对被派遣劳动者的保护措施

a. 对被私营职业介绍机构雇佣的派遣工人的劳动权保护。由于该类派遣工人与实际用工企业之间是一种三角关系，被派遣劳动者的权利很容易受到侵犯。故此，公约特别重视对劳动权的保护，并在第 11 条中做了全面规定。该条要求，成员国应当根据其国内法和惯例，采取必要措施确保被派遣工人的权利，包括自由结社、集体谈判、最低工资、工作时间和其他工作条件、法定社会保险待遇、培训机会、职业安全与卫生、生育保护和待遇、工伤或职业病赔偿、清算赔偿以及对劳动债权的保护等。

b. 禁止就业歧视。考虑到被私营职业介绍机构雇佣的派遣工人的工作通常不稳定，收入也往往低于常规雇佣形式的员工，在就业过程中很容易受到歧视，公约要求成员国应确保私营职业介绍机构不因

劳动者的种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族血统、社会出身或者国内法或惯例所禁止的其他因素而受到歧视对待。

c. 劳动者隐私权的保护。公约提出，私营职业介绍机构对于收集到的劳动者信息应当注意保密，要根据国内法或惯例确保尊重劳动者的隐私权。同时，只能要求劳动者提供那些与就业资格、专业经验及其他与就业直接相关的信息。

d. 私营职业介绍机构与用工企业的责任分担。根据公约的规定，成员国应当依照本国法律和惯例，确定派出劳动者的私营职业介绍机构与实际用工企业在下列问题上各自应承担的责任：集体谈判、最低工资、工作时间和其他工作条件、法定社会保险待遇、培训机会、职业安全与卫生、生育保护和待遇、工伤或职业病赔偿、清算赔偿以及对劳动债权的保护等。

7. 部分国家境外就业及外籍劳工政策、实践简介

7.1 亚洲

公开已获执照的私营职业介绍机构可以提高就业市场的透明度。在中国，商务部和原劳动保障部网站均公布了取得合法资格的对外劳务合作经营公司和境外就业中介机构的有关信息。菲律宾和新加坡也将现持有执照的机构名录在网上公布。此外，菲律宾还公布那些被除名、暂停服务、取消资格、宣布无效、禁止服务或被拒绝延长执照有效期的机构及其法人的全部信息公开，并定期出版合法机构名录的小册子并提供给无法上网的移民工人。

A. 菲律宾

英语为菲律宾的官方语言,这也许为菲律宾成为世界上的劳动力输出大国奠定了良好的基础。根据菲律宾海外就业局（POEA）统计，自上世纪九十年代末期起，每年新增劳动力输出量达到 80 多万人，2003 年海外劳工存量达 776 万人，占全国人口近 1/10。海员和家佣是菲律宾最有竞争力的服务领域。目前，菲律宾外派海员人数达 20 万左右，约占全球外派海员总数的 20%，是世界海员劳动力输出最多的国家；OFW“菲佣”已成为国际劳务市场的著名品牌。

海外劳工的工资外汇收入一直是菲律宾外汇的重要来源。因此，菲历届政府都把劳动力输出列为国民经济发展战略的一部分，并制定了一系列积极开拓海外劳动力市场和保护海外劳工的政策。

a. 立法促进和保护

1974 年,菲律宾颁布《劳工法》,明确提出劳动力输出是菲律宾社会经济发展战略的一个重要组成部分。1991 年的《菲律宾海外就业规定与条例(修订本)》是一部具有代表性的综合性法规。这部法规对劳动力输出及海外就业的各个方面,包括海外就业的目的、宗旨、战略方针;海外劳动力市场的开发与研究;招募机构的管理;劳动力输出的招募、测试、培训与安置;出国程序的办理;海外工人的保护与遣返,以及回国人员的再就业政策与措施等,都做出了明确的规定,具有很强的操作性。在此基础上,菲律宾于 1995 年通过新的《移民工人与海外菲律宾侨民法》(共和国法令 8042 号)。

b. 成立专门管理机构,建章立制,促进境外就业

菲律宾政府建立了完整的劳动力输出管理体系,形成了一整套从中央到地方的专门的组织和协调机构,管理境外就业。在总统的几名顾问中,其中一名专门在巩固和发展海外劳动力市场方面为总统出谋划策。劳工和就业部下设海外就业管理局、海外劳工福利管理局和培训中心,各省、市也有相应的机构。菲驻外使馆中设有劳工事务参赞和秘书。这些机构和人员负责开拓海外就业市场、管理招募和培训劳工,为境外就业人员提供各种服务。

海外劳工福利管理局有 20 个海外派驻机构,为当地的菲律宾劳工提供咨询、法律援助、调解以及联络服务。仅在香港的菲佣即多达 60 万人,菲律宾在香港设有海外劳工办事处,与香港劳工管理部门共同监督和协调两地的劳务中介机构。

1990 年代初,“共和国第 7111 号令”宣布成立“海外劳务人员投资基金会”,目的在于鼓励海外劳务人员更多地汇款回国。从 1998 年开始,海外劳工免交个人所得税。1995 年,菲政府设四个海外工人基金,在财政上支持本国劳动力输出,分别是:紧急遣返基金、海外

移民工人贷款担保基金、法律援助基金和国会移民工人奖学金。前三个基金的规模各为 1 亿比索，第四个基金的规模最初为 2 亿比索⁶。此外，1999 年 6 月，菲劳工部为回国劳工成立了再就业中心，为他们在国内就业方面提供方便。

c. 重视保护海外劳工权益

维护海外劳工权益一直是菲律宾的 3 大外交政策之一，维护女佣权益更是重中之重⁷。

菲外交部和驻外使领馆有保护移民工人和海外菲律宾人的义务。外交部下设移民工人事务法律助理，由总统任命，负责提供所有的法律援助服务；劳工和就业部除海外就业管理局和海外劳工福利管理局的职能外，还关注海外工人在东道国的劳动和社会保障法律下是否得到公正待遇，帮助劳工得到法律援助，并推荐适当的医疗中心或医院。

8042 号法令规定，只向承认或保护菲律宾劳工权利的国家派遣菲律宾劳工。这些国家必须有保护外国劳工权益的相关法律，而且是劳工保护多边或双边协定的签字国。

d. 有相应的海外就业培训体制

除了前面介绍的菲劳工和就业部及其在各省、市、县的组织机构和管理人员外，每个出国劳务人员，无论是首次还是再次出国，都要参加由招募机构或劳务人员所在单位免费举办的出国前定向学习班，学习方案均由劳工就业部海外就业管理局审查和批准；海外就业管理局也经常举办出国前的定向研讨会或学习班。在中长期培训方面，政府还根据国外不同岗位的就业要求，在全国各地常年开办各种培训班。

⁶国际劳工局. 在全球经济中为移民工人谋求公平待遇[R], 2004.

⁷国际劳工局. 在全球经济中为移民工人谋求公平待遇[R], 2004.

B. 新加坡

a. 私营职业中介机构资质要求：

新加坡政府和新人力部在相关法律法规中对私营职业介绍机构的申请有着非常严格的要求。

首先，申请人必须年满 21 周岁，拥有新加坡国籍或永久居民资格或是持有就业许可的外国人；申请人不能是未偿还债务的破产者；不能有任何犯罪记录，特别是违反《妇女宪章》、《青少年法案》、《刑事法典》、《就业机构法案》和《外国工人就业法案》的记录。

从 2005 年 1 月起，所有新的申请人都必须通过“就业机构资质”的两个模块考试：A 模块重在考察法律框架，B 模块主要针对管理和咨询能力。该考试由新加坡理工学院和人力部联合举办，旨在考核私营职业介绍机构提供有关服务所需的管理和经营知识。

b. 新加坡劳动力输入管理机制

新加坡经济的外向性特点明显，引入了大量外籍劳动力支撑其经济发展。2006 年，新加坡的就业总量为 250 万人，其中外籍劳工 75.6 万人，约占总劳动力的 30.3%⁸，其中一半以上来自马来西亚，其次是中国大陆、香港和台湾以及印度次大陆。

新加坡的劳动力输入主要由新人力部管理。对外籍劳动力的管理主要采取准证、数量限制和税收管理等措施。

准证措施：新加坡的准证分为就业准证（Employment Pass=EP）、S 准证（S Pass）和工作准证（Work Pass=WP）三类。其中，WP 发放的数量最多，并主要集中在建筑业和家政业，其签发对象是在新加

⁸国际劳工局. 在全球经济中为移民工人谋求公平待遇[R], 2004.

坡工作月基本工资不超过 2500 元的外籍技能或非技能劳动者；EP 面向有中高级技能水平的外籍人才，发放给具有合乎要求的学位、专业资格或专家技能的外籍人，其月薪要达到 2500 元以上；S 准证是介于 WP 和 EP 之间的资质水平的一种准证，是为满足新加坡产业对中等水平的技能劳动力（尤其专业性工人和技师）的需求，于 2004 年设置的。

数量限制及税收管理：对 S 准证持有者的限额制度规定，首次招收不得超过公司劳动力的 5%，但可以根据市场状况调整；对 WP 也有相应的数量限额规定。新加坡向雇主征收外籍劳工税，其中分为外籍劳工税和女佣税。外籍劳工税对象是一般 WP 持有者，女佣税是对家政工人。二者税率不同，但均由雇主缴纳，税率最初为每月 50 新元/人。近年来，对外籍技能劳动者的劳工税率逐年提高。新加坡政府认为这种措施有利于外籍劳动力的合理使用，并缩小当地人和外籍劳动者之间的工资差距。

部门提前批准的限制：某些产业的 WP 准证要求提前批准。提前批准针对非传统来源国，反映一个企业按资质能够雇用的非传统来源国劳动力的数量。要求提前批准的产业包括建筑业、造船业、高温及脏差岗位、除草和市政环境保护岗位。此外，建筑业还要先获得年度人力授权，即主承包商根据工程造价在一定时期内获准雇用的外籍劳动力总量，承包商只能在人力授权限额内申请提前批准，在得到提前批准后才能提交劳动力的 WP 准证申请。

c. 新加坡外籍劳工的管理和保护政策

I. 劳动力输入相关法律

外籍劳工同本地劳动者一样，享受新加坡劳动法律规定的社会保护。《就业法》和《工作者补偿法》适用于月收入不超过 1600 美元的

劳动者，但一些类别的劳动者不适用这些法规，如专业人员、经理与管理人员、家政工人和海员。《外籍劳工就业法》主要管理 WP 准证，不包括对 EP 的管辖。根据该法，设有 WP 审查员和就业监察员职位。就业监察员深入工作场所审查有关外籍劳动者就业的合法性。《职业中介机构法》规定外籍劳动力中介机构的资质和经营条件。外籍劳动力同时受《移民法》管辖。

II. 雇主的责任

雇主为持 WP 准证的外籍劳工缴纳工伤保险，为外籍家政工人购买保额最低 1 万新元的个人意外伤害保险，并负责劳动者最终回国费用和免费的合适住所。此外，雇主要向人力部预交每个外籍雇员每人 5 千元的保证金。在劳动者离开新加坡后两周内，如果不存在保证金条件中描述的任何违规情况，将保证金返还雇主。

III. 辞职

一般情况下，如没有特别规定，员工只需提前一个月通知雇主就可以终止雇佣关系。而 EP 和 WP 持有人一旦辞职，他们的准证亦相应失效，他们须离开新加坡。

IV. 工资收入

新人力部没有规定最低工资，但是，一些外国政府为其在新加坡工作的本国公民设定最低工资标准，如菲律宾籍女佣最低工资为每月 350 新元。所得税税负根据纳税者身份以及收入水平而定。新加坡已与全球 40 多个国家和地区签订税收协议，收入可以获得单方面的税收抵免。新加坡的个人所得税是全球所得税税率比较低的国家之一。

外国人在新加坡的身份及所得税标准

在新加坡居住期 (天/1 年)	居民身份	征税标准
≤60 天	非居民	短期工作收入免税，但公司董事、艺人或专业职业人士不能免税。
60-183 天	非居民	适用 15% 的税率；或根据居民所得税率缴税，以较高者为准（董事

		费和其它正职以外的收入，从 2003 年起，实行单一税率 22%，2005 年起为 20%)。
≥183 天①	居民	所有收入缴税，税率从 2003 年起为 0 至 22%。

①若连续三年在新加坡，即使第一年和第三年在新加坡居住的日数少于 183 天，这三年的收入均需缴税。

来源：<http://www.iras.gov.sg/ESVPortal/iit/iit-se-a1.1.12+foreigners+working+in+singapore.asp>（新加坡国内税务局，最新更新于 2005 年 5 月 27 日）。引自王俊舫、李宗泽，2008。

V. 加强对外籍劳动力市场的管理力度

2004 年前后，新人力部于采取一系列措施规范市场，维护外籍劳工的权益。主要包括：严格监管对外籍劳动者的工资拖欠问题；监督外籍家政工人的雇主，规定不得频繁更换女佣，以改善与外籍家政工人的关系；严格家政职业介绍机构和建筑业公司的资质，打击排斥、剥削或非法雇用外籍劳动者的行为等。

7.2 大洋州（澳大利亚）

为缓解国内劳动力不足状况，澳大利亚每年都引进一定数量的外籍劳工。澳政府引进外籍劳务的基本政策是：在保证澳国内人口充分就业的前提下，引进海外具有高级管理才能和专业技术的人才来澳就业。

澳大利亚负责外籍劳务事务的政府部门是：澳大利亚就业和劳资关系部（Department of Employment and Workplace Relations）和澳大利亚移民、多元文化和土著事务部（Department of Immigration and Multicultural & Indigenous Affairs）。就业和劳资关系部每年公布一次的澳大利亚技术人员短缺职业榜和每半年公布一次的澳信息通讯业技术人员短缺职业榜，为澳政府制定移民和外籍劳务政策、为移民部

签发外籍劳务签证提供必要的参考依据。移民部以就业和劳资关系部发布的全国和各州技术人员短缺最新预测报告及职业榜为依据，制定引进外籍劳务计划，审核外籍劳工，并为他们签发工作签证。

按照移民部的规定，如果澳大利亚公司或海外公司在澳国内劳工市场无法招聘到所需劳动力，或者无法通过自己的培训计划获得所需劳动力，而不得不从海外雇用劳工到澳大利亚工作时，该公司可以为外籍劳工提供担保，并为外籍劳工申请临时商务签证。

凡需在澳工作3个月至4年的外籍劳工可以申请长期临时商务签证，即457签证。该签证持有者可以在澳从事商业活动3个月至4年，并可携带家属共同赴澳。办理此类签证必须履行三项手续，即用人公司担保、用人公司提名和被提名人办理签证。

随着人口老龄化问题逐渐显露，加上人们就业观念的转变，澳大利亚护士短缺的现象日益严重。在2002/03年的移民计划中，澳移民部要求，优先办理海外护士的工作签证或移民申请。但是，所有在澳大利亚工作的海外护士都必须在其工作所在地州护士董事会登记注册，并通过英语水平测试和技能评估。与此对应的是，建筑业外籍劳工却很少。据澳移民部统计，2000/01年度，澳移民部通过澳驻外机构向海外建筑工人只签发了17份457工作签证；2001/02年度，只签发了14份457签证；移民部在澳境内向已在澳的外国建筑工人发的签证略多一些，2000/01年度为113份，2001/02年度为137份。

7.3 欧洲

对于劳动力跨国流动，不论是输出国还是输入国都不能独自解决所有事项，因此，劳动力合作协议是双方合作的一种有效的工具。最近几年，有越来越多的区域性政府间组织形成关于移民工人流动的一些区域标准，包括移民工人保护和移民管理方面的标准。

欧盟是世界上最大的自由贸易协定之一。在欧洲，特别是欧盟内部，有一套详尽的劳工移民标准，包括对短期流动工人工作条件的管理。1999 年欧盟条约（经阿姆斯特丹条约修正）的生效使移民政策的制定从政府间这一层次推向了共同体这一层次。欧盟成员国公民不需要持有签证或工作许可证可自由前往其他成员国就业、在其他成员国（同家人）居留（求职者一般适用 6 个月限期）并享有有关工作条件和就业相关利益的同等国民待遇。

A. 英国

在欧盟国家中，英国的人力资源市场管理相对比较宽松，就业门槛低，裁员限制少，私营职业中介机构的设立一般也不需许可（但管理还算严格）。根据 1973 年英国颁布的《职业中介法》规定，禁止职业中介机构向求职者收取费用，只能向雇主收取，这一规定执行至今。2003 年，《职业中介行为规范》颁布，从保障劳动者权益出发，强化了对职业中介机构的要求，如要求公司保留雇主要求介绍或派遣人员的记录、劳动者工资记录等，以便追踪服务全过程，还要有记录证明没有向工人收费，监察人员可随时进入公司抽查这些记录。

在英国，对一般私营职业中介机构的管理，由贸易和工业部（贸工部）就业规范监管司负责，管理全国 1.7 - 1.8 万家中介机构。该司

工作人员不足 20 名：司长和行政管理人员 3 人、负责投诉热线的工作人员 4 人、监察员分散在全国各地，共 12 人。管理方式主要是监管人员到公司抽查相关记录和根据投诉进行调查。贸工部大楼内设 24 小时投诉热线，接受全国对职业中介机构的投诉。投诉热线接到线索后，分给在各地的监察员，由他们上门调查，要求 6 周内处理完毕。如问题属实，发出整改信，并跟踪改正情况；如严重违法或拒不改正，可以起诉。目前最多罚款 5000 英镑，最严厉的惩罚是 10 年内禁止进入此行业。该司每年处理违规投诉约 1500 起、发出整改信 600 多封、起诉不超过 10 件。职介机构等也可对监管人员的行为进行投诉，这种投诉将由该司司长或贸工部的更高层独立调查。

方框 1：英国中介公司执照管理局

英国的农业部门长期以来以一种相对自由、无管制的方式，通过中介组织雇佣劳动力。2004 年 2 月，由英国中介机构雇佣的 20 多名亚裔移民工人在英国东北部的莫克姆湾海滩拾贝惨案发生后，迫使当局改变原来的政策。由诚信经营促进会发起，政府与企业主进行协商，筹建了临时劳动力工作小组。小组起草了自愿行为准则。在遵守这一准则的前提下，英国政府同时于 2005 年通过中介公司许可证法案，确定向中介公司发放执照的制度。根据这一法案，于 2005 年 5 月成立了中介公司执照管理局。该局负责向现有的和潜在的中介公司发放执照。法案声明中介公司在未获得营业执照而提供服务情况下将被视为违法；而且，那些接受无照中介公司提供劳动力的用人单位也将同样受到惩罚。

中介公司执照管理局于 2005 年还就发放执照的特殊条件出台了磋商性文件。关于执照的发放情况，管理局也预见到了各种可能的情形。比如，管理局在执照发放过程中有收回成本的考虑，因此会影响到收费标准。若收回全部成本且每个执照的要价统一的话，则中介公司需承担大约 2000 英镑的执照申请费。这一数额似乎成为一种不合理的门槛，尤其对规模较小和新成立的私人就业机构。此外，它

也会动摇中介公司申请执照的决心。可行的解决办法是区别要价，即执照费用与经营规模相关。如是，对中小中介机构而言，营业执照费用只需 660 英镑。

另一个问题是如何确保执照所要求的条款能够顺利落实。在执照申请以及执照发放后，中介公司执照管理局要进行有效监督。对所有中介机构进行有效的监督需要大量的资金投入。为解决这一问题，英国中介公司执照管理局在资格申请阶段采取了风险评估方法。以新近开发的风险分布统计为基础，只对那些被管理局认为存在违法可能性较大的雇主进行监察。此外，执照管理局正尝试把遵守条款的情况细分为安全评价、其他评价、汇报情况和整改情况等 4 个方面，并按一定的百分比，并通过与求职者和中介机构人员会谈、向中介机构收集数据、或向管理当局工作人员收集证据等方式来对潜在的风险因素进行评估。由于监管只针对那些对工人权利构成威胁的中介机构，而不会对守规矩的中介机构带来监管和审计费用，因此，总的说来，风险评估程序旨在降低许可证制度的总体费用。

来源：<http://www.gia.gov.uk/consultation.htm>，GLA：中介公司许可证咨询，2005 年 10 月，引自《私营职业介绍机构指南：立法、监管与实施》（国际劳工局，2009）。

方框 2：英国农业部门劳务中介机构的行为准则

一些报告指出中介行业中存在的违法和严重盘剥现象，使得合法经营的企业很难在市场上公平竞争。2002 年由政府提供经费成立的诚信经营促进会（ETI）就该问题组织了磋商会议，成立了主要针对农业部门中介公司的劳务派遣工作小组（TLWG）。当时，尚不明确行政部门是否有足够的意愿采取更加严格的法律措施。因此，工作小组决定制定自愿遵守性质的行为准则。在作了大量研究的基础上，并参考了以国际劳工公约和建议书为基础制定的诚信经营促进会的基本行为准则，小组起草准则，并同政府官员和相关行业（劳务中介机构和零售商）代表就不同的草案进行了讨论。准则后来在实践中不断得到检验和修改。与此同时，守法的中介公司于 2004 年成立了劳务中介协会（ALP），为他们表达意见提供了一个平台。同年，该协会把遵守行为准则作为入会条件，并与劳务派遣工作小组一道致力于执行准则，并积极推行准则所确立的标准。到目前为止，这是在一个具体领域里私营职业介绍机构最全面详尽的自律体系。劳务中介协会（ALP）中介公司执照管理局（GLA）共同对实施新的中介执照法案进行监管。

来源：www.ipcode.co.uk。《劳务派遣工作小组：营业执照：解决英国农业部门劳务派遣人员受剥削问题的新举措》，2004 年 11 月。引自《私营职业介绍机构指南：立法、监管与

实施》（国际劳工局，2009）。

B. 荷兰

1970 年，荷兰建立了私营职业中介机构许可制度，政府每年公布许可名单，对劳务派遣合同期限也有限制。制度开始执行严，后逐渐放松，形同虚设。经过审议，政府认为许可制度不利于自由市场经济的运行，且制度已经失效，因此决定取消。许可证制度废除后，政府制定法律，如职业中介公司破产，用人单位要承担连带责任，代付社保费和税收，从而加大了用人单位的风险。

1998 年，不同行业的雇主组织开始成立为私营职业中介公司担保的注册基金。先后成立了四个基金，凡每年自愿被审计两次并无问题的公司，可在基金注册，名字在基金的网站上公布，信息每日更新。注册的公司因其信誉较好而受到用人单位的信任，政府也经常上网查询，注册的公司被认为是比较守法的公司。

2004 年，荷兰政府曾考虑重新建立许可证制度，但议会最终支持了鼓励企业自律的方案。2006 年，经过雇主、工会、审计组织等 13 个社会团体谈判，诞生了一个证书与注册相结合的 SNA 体系，即：职业中介公司若在一年中通过两次审计，并符合规定的一些条件，就可以获得审计机构签发的证书。据荷兰人力资源租赁协会介绍，为了防止私营职业中介机构的欺诈行为，协会要求所有会员必须在 SNA 注册。为维护行业形象，每年约有 15% 的会员因各种问题被开除。

C. 其它欧洲国家情况

根据国际私营职业中介联合会（CIETT）的资料，欧盟 15 个老成员国人力资源市场比较成熟，对私营职业中介机构的管理一般都有较为完善的法律法规，对于经营劳务派遣业务的限制性规定主要包括：1、设立许可；2、限制劳务派遣部门；3、限制劳务派遣岗位；4、劳务派遣人员雇用期限限制；5、禁止派遣人员取代罢工工人。6、关于劳务派遣人员与其他职工平等对待的规定，包括同等工资、同等工作时间、同等福利、同等休假权利等。每个国家人力资源市场管理的松紧程度不同，有的国家限制较多，有的国家限制较少，比如英国人力资源市场自由度较高，除了少数行业派遣许可和禁止派遣人员取代罢工工人的规定外，其他各项都没有规定，而西班牙、法国等则几乎有上述所有规定。

按照上述限制性规定的数量排序，CIETT 的一份分析资料显示，人力资源市场限制最少的依次是英国、爱尔兰、丹麦、芬兰、荷兰，而限制最多的依次是德国、西班牙、葡萄牙、比利时等。近 10 年来，多数国家都取消了一项或几项限制规定，逐步放松了管制，给予私营职业中介机构更大的经营自由，降低就业和裁员的门槛，这成为这些国家人力资源市场管理的一个普遍趋势。欧盟 12 个新成员国的情况稍有不同，这些国家一般都有对私营职业中介机构的许可证制度，但由于这一行业刚刚兴起，半数国家都没有完善的法律框架。因此，这些国家面临的任務主要是培育市场和完善法律法规。

8. 附件

8.1 与境外就业有关的中国法律、法规和规章

名 称	时间/文号	主要内容
《境外就业服务机构管理规定》	劳动部 1992 年 11 月 14 日颁布	现已失效。
《劳动部关于做好劳务输出、境外就业劳动管理工作的通知》	劳力字[1992]37 号	国办协调意见，劳动的安排意见，承担境外就业管理职责，起草规定，确定承办单位。
《劳动部关于职业介绍机构开展境外就业服务试点工作的通知》	劳力字[1992]64 号	决定在若干地区的职业介绍机构开展境外就业服务试点。
《劳动部办公厅关于对娱乐业劳务输出加强管理的函》	劳办力字[1992]35 号	要求谨慎对待向国外输出娱乐业劳务，需征求文化部门意见。
《劳动部办公厅关于印发〈全国境外就业试点工作座谈会纪要〉的通知》	劳办发[1994]278 号	总结试点经验，研究、解决问题，寻求和开辟境外就业新途径。
《对外贸易经济合作部、劳动部关于切实加强保护外派劳务人员合法权益的通知》	外经贸合发[1994]654 号	要求外派企业遵守《劳动法》，劳务合作合同需对必备条款明确规定，利用输入国法律争取和保护劳务人员合法权益，权益保护工作须接受劳动部门的管理和监督。
《劳动部关于严禁在境外就业工作中从事非法活动的通知》	劳部发[1995]205 号	严禁非法移民和将女青年送到境外色情场所就业。
《境外就业中介管理规定》	劳动保障部、公安部、工商总局 2002 年第 15 号令	部门分工，中介机构设立的条件、经营和管理，备用金管理，罚则等。
《关于为境外就业人员出境提供便利有关问题的通知》	公境检[2003]1414 号，公安部出入境管理局 2003 年 9 月 30 日下发	授权省级劳动保障部门为四类境外就业人员开具出境证明。
《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》	《国务院第 412 号令》2004 年 6 月 29 日发	保留劳动保障部境外就业职业介绍机构资格认定的行政许可。
《关于转发公安部为赴境外工作的海员提前办理护照延期有关问题的通知的通知》	劳社厅函[2006]182 号	为护照有效期 6-12 个月的海员提前办理护照延期手续。

8.2 与对外劳务合作有关的中国法律、法规和规章

名 称	时间/文号	主要内容
管理体制		
《关于加强对外劳务合作归口管理有关问题的通知》	(外经贸[1996]285号)外经贸部、监察部、公安部、工商总局 1996 年 4 月 29 日联合下发	外经贸部归口管理全国对外劳务合作经营权的审批工作, 严禁所谓“民间劳务”, 统称“对外劳务合作”, 对外劳务合作广告须经工商部门审核。
资格审批		
《对外劳务合作经营资格管理办法》	商务部、工商总局 2004 年第 3 号令	申请对外劳务合作经营资格的条件、需提交的材料、申请程序, 受理时限。
《对外劳务合作经营资格证书管理办法》	商务部 2004 年 9 月 2 日颁布	对外劳务合作经营资格证书申领条件、程序、换领、补发、收回、年审。
《〈对外劳务合作经营资格管理办法〉补充规定》	商务部、工商总局 2005 年第 14 号令	企业合并或分立后的经营资格的继续; 西部省份特许一家不受业绩限制。
《关于对对外劳务合作经营资格核准实行网上公示的通知》	商务部办公厅 2005 年 1 月 6 日下发	省级商务部门初审后将企业信息在商务部网站上公示 5 个工作日。
项目管理、审查和确认		
《对外劳务合作项目审查有关问题的规定》	外经贸合发[2002]137 号	外经贸部门负责项目审查, 应向驻外经商机构征求意见的情况, 经营公司需报送的材料, 审查时限等, 无外交关系须报外经贸部审批。
《对外劳务合作项目审查有关问题的补充通知》	商合发[2003]44 号	对外劳务合作项目审查和劳务人员出境证明。
《对外承包工程项下外派劳务管理暂行办法》	商务部 2005 年 11 月 23 日颁布	总包商和分包商的责任和义务, 包括合同订立、执行备用金制度、权益保障、培训等, 项目审查, 劳务纠纷处理。
权益保障		
《关于切实加强保护外派劳务人员合法权益的通知》	外经贸合发[1994]654 号	要求外派企业遵守《劳动法》, 劳务合作合同需对必备条款明确规定, 利用输入国法律争取和保护劳务人员合法权益, 权益保护工作须接受劳动部门的管理和监督。
《关于印发〈劳务输出合同主要条款内容〉的通知》	外经贸合发[1996]105 号	包括从事的工作、工作地点、雇佣期、入境和劳务许可、工资、国际旅费、工作日和工作时间、节假日、加班、工作条件、食宿、劳保、保险等。
《关于重申严禁以“外派劳务”等名义向境外派遣女青年从事色情服务的通知》	外经贸合发[1997]803 号	严禁输送, 加强审核把关, 慎重对待, 充分了解情况, 加强监督和管理。
《关于加强境外外劳务人员安	商务部 2005 年 1 月 6 日	要求成立安全保障领导小组, 加强劳务

全保障工作的通知》	下发	人员安全培训,建立突发事件预警机制,建立健全内部防范机制。
《商务部、公安部关于严禁向境外博彩色情经营场所派遣劳务人员的通知》	商合发[2005]318号,商务部、公安部 2005 年 6 月 30 日下发	主管部门不得批准相关项目,公安机关不得办理出入境证件或者限制出境,驻外经商机构不得出具确认意见,企业不得提供劳务人员。
《关于进一步加强对外劳务合作管理的紧急通知》	外经贸合发[2000]459号	要求企业进行资信调查、按规定收费、办理合法出境手续、明确劳务人员待遇、注重选派和培训,主管部门严格审批。
《商务部关于处理境外劳务纠纷或突发事件有关问题的通知》	商务部 2003 年 7 月 30 日下发	强调属地原则和“谁对外签约,谁负责”的原则,处理纠纷和事件时各有关单位的职责,处理程序等。
《关于协助建立外派劳务援助工作机制有关问题的函》	外经贸合函[2003]30号	条件具备的尽可能设立援助中心,暂不具备的,要建立援助工作机制。
市场管理、规范和整顿		
《关于印发〈对香港地区开展劳务合作管理办法〉的通知》	外经贸合发[1996]605号	外经贸部归口管理,港澳办政策指导,实行审批制,签约和收费,人员选派,履约要求。
《对外贸易经济合作部关于印发〈驻香港劳务管理人员审批管理办法〉及有关问题的通知》	外经贸合发[1998]3号,1998 年 1 月 24 日下发	明确了驻港劳务管理人员指标的确定,指标的使用,驻港劳务管理人员的选派、培训和管理等。
《对外贸易经济合作部国务院港澳事务办公室关于印发〈对澳门地区开展普通劳务合作管理办法〉》	外经贸合发[1998]430号 外经贸部、港澳办 1998 年 7 月 27 日下发	外经贸部归口管理,港澳办政策指导,实行审批制,中澳服务有限公司办理在澳门审批和入澳手续,审批程序,劳务人员选派,分级管理,总量控制和配额确定,经营公司名单。
行业规范		
《对外贸易经济合作部办公厅关于转发〈中国对外承包工程和劳务合作行业规范(试行)〉的通知》	外经贸合发[2000]5号	行为准则,包括守法、履约、遵守协调规定、确保质量、加强培训、保护劳务人员合法权益、遵守收费标准等。
备用金管理		
《对外劳务合作备用金暂行办法》	外经贸部、财政部 2001 年第 7 号令	备用金的交纳、标准、动用、管理。
商务部财政部关于修改《对外劳务合作备用金管理办法》的决定	商务部、财政部 2003 年第 2 号令	备用金可以现金或保函形式,修改保函的情况,动用备用金的程序和条件。
履约保证		
《财政部商务部关于取消对外经济合作企业向外派劳务人员收取履约保证金的通知》	财企[2003]278号 财政部、商务部 2003 年 10 月 29 日下发	外经合作企业不得向外派劳务人员收取履约保证金,可要求投保“履约保证保险”。财外字[1997]8 号第 10 条废止。
收费标准		
《对外经济合作企业外派人	财外字[1997]8号,财政	企业收取劳务人员的服务费比例,其他

员工工资管理办法的补充规定》	部、外经贸部 1997 年 1 月 16 日下发	费用的收取, 履约保证金比例 (保证金条款已废止)。
培 训		
《关于外派劳务培训收费标准的规定的通知》	外经贸合函字[1996]8 号	按课时的培训收费标准, 严禁乱收费。
《中华人民共和国外派劳务人员 (研修生) 培训资格证书管理办法》	外经贸部 2001 年 8 月 1 日颁布	《外派劳务人员培训资格证书》的申领、换领、年审等。
《外派劳务人员培训管理工作管理规定》(修订稿)	外经贸部 2002 年第 1 号令	培训管理体制、培训中心的设立与资格核准、培训、经费、合格证的颁发、培训中心的管理等。
《外派劳务培训管理办法》	商务部 2004 年 2 月 16 日颁布	经营公司的培训义务, 培训教材, 考点, 命题, 发证, 费用等。
《商务部办公厅关于进一步加强外派劳务培训管理工作有关问题的通知》	商合字[2004]53 号	加强管理, 不得派出未经培训的劳务人员, 加强考试中心和培训基地监督和检查力度。
出境手续		
《办理劳务人员出国手续的办法》	商务部、外交部、公安部 2002 年第 2 号令	护照申领程序、签证办理程序等。
《关于执行〈办理劳务人员出国手续的办法〉有关问题的通知》	公境出[2002]302 号 (公安部出入境管理局)	劳务人员护照可集中申请办理, 需提交的材料, 其他有关事项的说明。
《关于执行〈办理劳务人员出国手续的办法〉有关问题的补充通知》	公境出[2003]352 号 (公安部出入境管理局)	重申允许跨地区招聘劳务人员和集中申办护照, 边防检查机关对出境证明的检查。
《外派劳务人员申办签证实施细则》(试行)	领七函[2002]222 号 (外交部领事司 2002 年 3 月 6 日下发)	送签程序, 所需材料, 时限, 收费标准, 前往未建交国家签证问题等。
境外服务		
《关于加强中国驻外使 (领) 馆经商参处 (室) 对外承包工程和劳务合作业务管理的规定》	外经贸合发[1999]332 号	首次进入开展劳务合作应到经商机构登记, 经商机构应提出指导性意见, 企业须报告的事项。
鼓励措施		
《对外经济技术合作专项资金管理办法》	财政部、商务部 2005 年 12 月 9 日下发	专项资金使用和管理的原则, 范围, 方式, 申请企业的基本条件, 申请项目的基本条件, 所需材料, 申报程序。
《财政部商务部关于对外经济技术合作专项资金支持政策有关问题的通知》	财企[2006]124 号 财政部、商务部 2006 年 5 月 6 日下发	中央财政对中国企业从事包括对外劳务合作在内的对外经济技术合作业务予以支持, 包括直接补助和贴息, 申请专项资金的程序。
海 员		
《关于规范外派海员办证、出境管理工作的通知》	外经贸合发[1995]187 号 (外经贸部、公安部、交	海员证办理程序, 海员出境要求; 《海员出境证明》式样, 具有外派海员经营权

	通部 1995 年 3 月 30 日下发)	的公司名单等。
关于对《关于规范外派海员办证、出境管理工作的通知》的补充通知[雨林木风1]	外经贸合发[1995]574 号 (外经贸部、公安部、交通部 1995 年 9 月 22 日下发)	海员出境证明的签发权的审核和批准, 海员出境 (国内港口登船、境外港口登船等) 需提交的证件和证明。
《外派海员类对外劳务合作经营资格管理规定》	商务部 2005 年第 15 号令	申请海员类对外劳务合作经营资格的条件、需提交的材料。
《关于印发〈船员出境证明管理规定〉的通知》	海船员[2006]430 号, 海事局 2006 年 9 月 29 日下发	海员证签发机构、取得海员证的条件、申办单位的条件、申办程序、提交材料、船员和申办单位的责任。

8.3 《境外就业中介管理规定》全文

中华人民共和国劳动和社会保障部 令

中华人民共和国公安部 令

中华人民共和国国家工商行政管理总局 令

第 15 号

现公布《境外就业中介管理规定》，自 2002 年 7 月 1 日起施行。

劳动和社会保障部部长 张左己

公安部部长 贾春旺

国家工商行政管理总局局长 王众孚

二〇〇二年五月十四日

第一章 总则

第一条 为规范对外劳务合作经营中介活动, 维护对外劳务合作经营人员合法权益, 根据《中华人民共和国劳动法》和国务院有关规定, 制定本规定。

第二条 本规定适用于在中国境内从事对外劳务合作经营中介活动的管理。本规定所称对外劳务合作经营, 是指中国公民与境外雇主签订劳动合同, 在境外提供劳动并获取劳动报酬的就业行为。

本规定所称对外劳务合作经营中介, 是指为中国公民对外劳务合作经营或者为境外雇主在中国境内招聘中国公民到对外劳务合作经营提供相关服务的活动。经批准, 从事该项活动的机构为对外劳务合作经

营机构。

第三条 对外劳务合作经营中介实行行政许可制度。未经批准及登记注册，任何单位和个人不得从事对外劳务合作经营中介活动。

第四条 劳动保障部门负责对外劳务合作经营活动的管理和监督检查。

公安机关负责对外劳务合作经营中介活动出入境秩序的管理。

工商行政管理部门负责对外劳务合作经营机构登记注册和对外劳务合作经营中介活动市场经济秩序的监督管理。

第二章 中介机构的设立

第五条 从事对外劳务合作经营中介活动应当具备以下条件：

- （一）符合企业法人设立的条件；
- （二）具有法律、外语、财会专业资格的专职工作人员，有健全的工作制度和工作人员守则；
- （三）备用金不低于 50 万元；
- （四）法律、行政法规规定的其他条件。

第六条 申请从事对外劳务合作经营中介活动的机构（以下简称申请机构）应当向其所在地的省级劳动保障行政部门提出申请，经初审同意并征得同级公安机关同意后，报劳动和社会保障部审批。劳动和社会保障部自收到申请之日起 60 日内做出答复。新设对外劳务合作经营机构报劳动和社会保障部审批前，应当到工商行政管理机关办理名称预先核准登记。劳动和社会保障部审查批准并抄送公安部后，向该机构颁发对外劳务合作经营中介许可证（以下简称许可证）。

许可证自颁发之日起有效期为 3 年。

境外机构、个人及外国驻华机构不得在中国境内从事对外劳务合作经营中介活动。

第七条 申请机构应当向审核机关提交以下文件材料：

- （一）填写完整的对外劳务合作经营中介资格申请表；
- （二）企业名称预先核准通知书；
- （三）法定代表人或者拟任人选、主要工作人员或者拟聘用人选的

简历和有关资格证明；

- (四) 具有法定资格的验资机构出具的验资报告；
- (五) 机构章程及内部有关规章、制度；
- (六) 拟开展对外劳务合作经营中介活动的行政区域和可行性报告；
- (七) 住所和经营场所使用证明；
- (八) 省级劳动保障行政部门认可的备用金存款证明；
- (九) 劳动和社会保障部规定的其他材料。

第八条 申请机构应当自领取许可证之日起 30 日内，到工商行政管理机关申请企业法人设立登记或者变更登记，并应当于设立登记或者变更登记核准之日起 10 日内，到所在地的省级劳动保障行政部门和公安机关备案。

第三章 经营和管理

第九条 对外劳务合作经营机构依法从事下列业务：

- (一) 为中国公民提供对外劳务合作经营信息、咨询；
- (二) 接受境外雇主的委托，为其推荐所需招聘人员；
- (三) 为对外劳务合作经营人员进行出境前培训，并协助其办理有关职业资格证书公证等手续；
- (四) 协助对外劳务合作经营人员办理出境所需要护照、签证、公证材料、体检、防疫注射等手续和证件；
- (五) 为对外劳务合作经营人员代办社会保险；
- (六) 协助对外劳务合作经营人员通过调解、仲裁、诉讼等程序维护其合法权益。

第十条 对外劳务合作经营机构应当依法履行下列义务：

- (一) 核查境外雇主的合法开业证明、资信证明、境外雇主所在国家或者地区移民部门或者其他有关政府主管部门批准的招聘外籍人员许可证明等有关资料；
- (二) 协助、指导对外劳务合作经营人员同境外雇主签订劳动合同，并

对劳动合同的内容进行确认。

劳动合同内容应当包括合同期限、工作地点、工作内容、工作时间、劳动条件、劳动报酬、社会保险、劳动保护、休息休假、食宿条件、变更或者解除合同的条件以及劳动争议处理、违约责任等条款。

第十一条 对外劳务合作经营机构应当依法与对外劳务合作经营人员签订对外劳务合作经营中介服务协议书。协议书应当对双方的权利和义务、服务项目、收费标准、违约责任、赔偿条款等内容作出明确规定。

第十二条 对外劳务合作经营机构应当将签订的对外劳务合作经营中介服务协议书和经其确认的对外劳务合作经营劳动合同报省级劳动保障行政部门备案。省级劳动保障行政部门在 10 日内未提出异议的，对外劳务合作经营机构可以向对外劳务合作经营人员发出对外劳务合作经营确认书。公安机关依据有关规定，凭对外劳务合作经营确认书为对外劳务合作经营人员办理出入境证件。

第十三条 对外劳务合作经营机构设立分支机构的，应当按照本规定第二章的规定办理申请审批、登记和备案手续。

第十四条 对外劳务合作经营机构不得以承包、转包等方式交由其他未经批准的中介机构或者个人开展对外劳务合作经营中介活动。

第十五条 对外劳务合作经营机构不得组织非法出入境，不得组织中国公民到境外从事中国法律所禁止的违法犯罪活动。

第十六条 发布有关对外劳务合作经营中介服务广告，发布前必须经中介机构所在地省、自治区、直辖市工商行政管理局批准。无批准文件的，不得发布。

第十七条 对外劳务合作经营机构可向对外劳务合作经营人员或者境外雇主收取合理的中介服务费，并接受当地物价部门监督。

第十八条 对外劳务合作经营机构应当在服务场所明示合法证照、服务项目、收费标准、监督机关名称和监督电话等，并接受劳动保障行政部门及其他有关部门的监督检查。

第十九条 对外劳务合作经营机构的名称、住所或者经营场所、法定代表人发

生变更的，应当按照本《规定》规定的申办程序办理许可证变更，并凭新的许可证到原企业登记主管机关申请变更登记。其中，涉及名称变更的，应当在申请新的许可证时提交工商行政管理机关同意变更名称的证明文件。其他登记事项的变更，按照现行企业登记管理的有关规定办理。

第二十条 对外劳务合作经营机构拟在许可证有效期届满后继续从事对外劳务合作经营中介活动的，应当在许可证有效期届满前 90 日内，依照本《规定》规定的申办程序办理更换许可证手续。许可证有效期届满，对外劳务合作经营机构未申请更换的，由劳动和社会保障部予以注销。

第二十一条 对外劳务合作经营中介许可证实行年审制度。对外劳务合作经营机构应当向所在地省级劳动保障行政部门提交上一年度经营情况以及其他相关材料。对审验不合格的对外劳务合作经营机构，省级劳动保障行政部门应当报劳动和社会保障部，由劳动和社会保障部注销其许可证，并通报公安机关和工商行政管理机关。

第二十二条 对外劳务合作经营机构在破产、解散前，应当以书面形式向省级劳动保障行政部门提出注销许可证申请和善后事宜处理措施，并办理注销许可证手续。

第二十三条 发证机关应当及时将注销对外劳务合作经营机构经营资格的情况通报公安机关和工商行政管理机关。被注销资格的对外劳务合作经营机构应当在收到被注销资格通知之日起 10 日内向发证机关缴还许可证，向原登记机关申请注销或者变更登记。

第二十四条 凡违反本规定被注销对外劳务合作经营中介许可证的，其法定代表人和主要责任人 3 年内不得从事对外劳务合作经营中介活动。

第四章 备用金

第二十五条 对外劳务合作经营中介实行备用金制度。备用金用于因对外劳务合作经营机构责任造成其服务对象合法权益受到损害时的赔偿及支付罚款、罚金。

- 第二十六条 对外劳务合作经营机构按照规定将备用金存入省级劳动保障行政部门指定的国有商业银行中该对外劳务合作经营机构的专门帐户，实行专款专用。
- 第二十七条 备用金及其利息由对外劳务合作经营机构所在地省级劳动保障行政部门实行监管。未经监管部门的许可，任何单位和个人不得擅自动用备用金。
- 第二十八条 备用金及其利息归对外劳务合作经营机构所有。对外劳务合作经营机构破产、解散时，其备用金及其利息作为对外劳务合作经营机构资产的一部分，按照有关规定处置。
- 第二十九条 对外劳务合作经营机构无力按照仲裁机构的裁决或者人民法院的判决进行赔偿，或者无力支付罚款、罚金时，可以书面形式向备用金监管部门提出动用备用金及其利息的申请。
- 对外劳务合作经营机构拒不支付罚款、罚金，拒不执行仲裁机构或者人民法院的裁决或者判决的，由执行机关依法强制执行。
- 第三十条 备用金不足以补偿服务对象合法权益受到侵害造成的经济损失时，对外劳务合作经营机构必须按照国家有关规定承担民事责任。
- 第三十一条 备用金被动用后低于本规定所规定数额时，对外劳务合作经营机构应在 60 日内将备用金补足至规定数额，逾期未补足的，不得开展对外劳务合作经营中介业务。
- 第三十二条 对外劳务合作经营机构自行解散、破产或许可证被注销后，如 2 年内未发生针对该对外劳务合作经营机构的投诉或者诉讼，可凭备用金监管部门开具的证明，到开户银行领取其备用金及其利息。

第五章 罚则

- 第三十三条 单位或者个人未经劳动保障行政部门批准和工商行政管理机关登记注册，擅自从事对外劳务合作经营中介活动的，由劳动保障行政部门会同工商行政管理机关依法取缔、没收其经营物品和违法所得。因非法从事对外劳务合作经营中介活动，给当事人造成损害的，应当承担赔偿责任。

第三十四条 对外劳务合作经营机构违反本规定，有下列行为之一的，由劳动保障行政部门责令改正，没有违法所得的，处以 10000 元以下罚款；有违法所得的，处以违法所得 3 倍以下但不超过 30000 元的罚款；对当事人造成损害的，应当承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一） 提供虚假材料骗领许可证的；

（二） 以承包、转包等方式交由其他未经批准的中介机构或者个人开展对外劳务合作经营中介活动的；

（三） 拒不履行本规定第十条规定义务的；

（四） 不与其服务对象签订对外劳务合作经营中介服务协议书的；

（五） 逾期未补足备用金而开展对外劳务合作经营中介业务的；

（六） 违反本规定，严重损害对外劳务合作经营人员合法权益的。

第三十五条 违反本规定第十二条规定，未将对外劳务合作经营中介服务协议和劳动合同备案的，由劳动保障行政部门处以 1000 元以下罚款。

第三十六条 对外劳务合作经营机构在中介活动中为他人编造情况和提供假证明，骗取出入境证件，没有违法所得的，由县级以上公安机关处以 10000 元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得，并可处以违法所得 3 倍以下但不超过 30000 元的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十七条 对外劳务合作经营机构违反工商行政管理法规，由工商行政管理机关依法查处。

对未经批准发布对外劳务合作经营中介服务广告的，由工商行政管理机关责令停止发布，没有违法所得的，处以 10000 元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得，并可处以违法所得 3 倍以下但不超过 30000 元的罚款。

第六章 附则

第三十八条 对外劳务合作经营中介资格申请表、对外劳务合作经营中介许可证由劳动和社会保障部统一制定。

第三十九条 本规定实施前已领取对外劳务合作经营中介许可证的，应当自本规定实施之日起 90 日内重新申请许可证和登记注册。

第四十条 劳动和社会保障部及时向社会公布获得或者被注销许可证的对外劳务合作经营机构名单。

第四十一条 省、自治区、直辖市劳动保障行政部门可以会同同级公安机关、工商行政管理机关根据本规定制定实施办法，并报劳动和社会保障部、公安部、国家工商行政管理总局备案。

第四十二条 为内地公民到香港、澳门特别行政区和台湾地区就业提供中介服务活动，不适用本规定。

第四十三条 本规定自 2002 年 7 月 1 日起施行。原劳动部 1992 年 11 月 14 日公布的《对外劳务合作经营服务机构管理规定》同时废止。

8.4 《对外劳务合作经营资格管理办法》

《对外劳务合作经营资格管理办法》已于 2004 年 1 月 12 日经商务部第 1 次部务会议和 2004 年 7 月 15 日经国家工商行政管理总局局务会议审议通过，现予以公布，自公布后 30 日起施行。

商 务 部 部 长 薄熙来

国家工商行政管理总局 局 长 王众孚

二〇〇四年七月二十六日

第一条 为加强对外劳务合作管理，规范对外劳务合作市场秩序，维护外派劳务人员合法权益，提高对外劳务合作质量和管理水平，促进对外劳务合作健康发展，根据《中华人民共和国对外贸易法》和相关法规，制订本办法。

第二条 本办法适用于在中国境内注册的企业从事对外劳务（含研修生）合作的经营资格管理。

第三条 对外劳务合作是指符合本办法规定的境内企业法人与国（境）外允许招收或雇佣外籍劳务人员的公司、中介机构或私人雇主签订合同，并按合同约定的条件有组织地招聘、选拔、派遣我国公民到国（境）外为外方

雇主提供劳务服务并进行管理的经济活动。

第四条 从事对外劳务合作的企业须经商务部许可，依据本办法取得对外劳务合作经营资格，并在领取《中华人民共和国对外劳务合作经营资格证书》(以下简称《资格证书》)后，方可开展对外劳务合作经营活动。

境外企业、自然人及外国驻华机构不得直接在中国境内招收劳务人员。

第五条 申请对外劳务合作经营资格的企业须符合以下条件：

- (一) 依法登记注册的企业法人，注册 3 年以上，注册资本金不低于 500 万元人民币，中西部地区企业不低于 300 万元人民币。
- (二) 具有相当经营能力，资产负债率不超过 50%，无不良行为记录。
- (三) 拥有固定的经营场所，办公面积不低于 300 平方米。
- (四) 具备健全的管理制度，通过 ISO9000 质量管理体系认证。
- (五) 具有足额交纳对外劳务合作备用金的能力。
- (六) 具有大专以上学历或中级以上职称的对外劳务合作专业人员不少于 5 人，专职培训管理人员和财务人员均不少于 2 人，法律人员不少于 1 人。
- (七) 具有相应市场开拓能力和现场管理能力。
- (八) 具有一定工作基础，近 3 年向具有对外劳务合作经营资格的企业提供外派劳务人员不少于 300 人。

第六条 申请对外劳务合作经营资格的企业须提交以下材料：

- (一) 企业的申请报告。
- (二) 企业法人营业执照复印件、银行资信证明原件。
- (三) 会计师事务所出具的企业验资报告、财务年度报告、资产负债表复印件，税务机关出具的完税证明原件。
- (四) 经营场所产权证明或固定场所租赁证明复印件。
- (五) 公司章程、经营管理制度、ISO9000 质量管理体系认证证书复印件。
- (六) 本办法第五条第六项规定的相关专业人员证书复印件。
- (七) 拟开展对外劳务合作的国别及地区可行性报告。
- (八) 具有对外劳务合作经营资格的企业出具的提供外派劳务人数证明原件。
- (九) 法律法规要求的其他材料。

- 第七条 企业申请对外劳务合作经营资格，应向注册地省、自治区、直辖市或计划单列市商务主管部门（以下简称“地方商务主管部门”）提出书面申请。
- 第八条 地方商务主管部门在收到企业的全部申请材料后，应在 10 个工作日内完成初审，并将初审意见连同企业全部申请材料一并报商务部。
- 第九条 商务部在收到地方商务主管部门的初审意见和企业的全部申请材料后，在 15 个工作日内，做出是否许可对外劳务合作经营资格的批复，抄送相关部门。不予许可的，应说明理由。
- 第十条 企业自取得对外劳务合作经营资格许可之日起 30 日内，根据原外经贸部、财政部发布的《对外劳务合作备用金暂行办法》（2001 年第 7 号令）和商务部、财政部发布的《关于修改〈对外劳务合作备用金暂行办法〉的决定》（2003 年第 2 号令）的规定，办理交纳对外劳务合作备用金手续，到地方商务主管部门领取《资格证书》。
- 第十一条 企业在领取《资格证书》30 日内，向原企业登记主管机关办理变更登记。
- 第十二条 具有对外劳务合作经营资格的企业变更企业名称、注册资本和经营场所的，应依法向原企业登记主管机关申请办理登记。经登记后 30 个工作日内，报地方商务主管部门及商务部备案。
- 第十三条 经商务部批准具有对外承包工程经营资格的企业，可向其对外签约的境外承包工程项目派遣所需劳务人员。
- 第十四条 经批准设立的外商投资职业介绍机构或中外合资人才中介机构开展招聘人才出境业务，除按本办法第六条规定提交有关材料外，还应提交外商投资企业批准证书和外商投资企业营业执照复印件。
- 第十五条 被国家列为特殊专业的行业，由商务部会同有关部门另行制订经营资格条件。
- 第十六条 已取得对外劳务合作经营资格的企业，须自本《办法》实施之日起的一年内，达到本《办法》规定的条件。
- 第十七条 具有对外劳务合作经营资格的企业被依法吊销、注销后，其经营资格自动丧失。
- 第十八条 地方商务主管部门应加强对具有对外劳务合作经营资格的企业

督管理，对不符合本办法第五条第（一）至（七）项规定的，应要求其在一个月内达到相应的条件，不能达到的，可报请商务部撤销其经营资格。

第十九条 具有对外劳务合作经营资格的企业在经营活动中违反国家对外劳务合作管理规定，由商务部给予警告或罚款，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十条 具有对外劳务合作经营资格的企业在经营活动中，违反国家工商管理规定和国家出入境管理规定，被工商管理机关和公安机关依法查处的，由商务部给予警告。

第二十一条 未取得对外劳务合作经营资格，未依法办理工商登记，擅自从事对外劳务合作经营活动的，由各级商务主管部门和工商管理机关依法查处，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十二条 商务部定期或不定期公布具有对外劳务合作经营资格的企业名单和处罚信息。

第二十三条 本《办法》自发布之日起 30 日后实施。原外经贸部发布的《关于调整企业申请对外承包劳务经营权的资格条件及加强后期管理等问题的通知》（[1999]外经贸政审函字 748 号）和《关于部分调整对外承包工程、对外劳务合作经营资格条件的通知》（[2001]外经贸发展字 735 号）中有关对外劳务合作经营资格许可的规定同时废止。

第二十四条 本《办法》由商务部会同国家工商总局解释。

8.5 《对外劳务合作经营资格证书管理办法》

第一章 总则

第一条 为加强对外劳务合作管理，规范企业经营行为，保证对外劳务合作规范有序发展，根据《中华人民共和国对外贸易法》和《对外劳务合作经营资格管理办法》（商务部、工商总局 2004 年第 3 号令），制订本办法。

第二条 本办法适用于经商务部批准具有对外劳务合作经营资格的企业（以下简称“经营公司”）。

第三条 《中华人民共和国对外劳务合作经营资格证书》（以下简称《资格证

书》，附件 1）是经营公司开展对外劳务合作业务的资格证明。

第四条 《资格证书》由商务部负责统一印制。商务部授权各省、自治区、直辖市及计划单列市商务主管部门（以下简称“地方商务主管部门”）负责本地区经营公司的《资格证书》的发放和管理工作。

第五条 商务部对《资格证书》实行年审制度。

第二章 《资格证书》的申领

第六条 企业经商务部批准获得对外劳务合作经营资格后，应在 90 日内向注册地地方商务主管部门申领《资格证书》。

第七条 经营公司在开展对外劳务合作业务时，应按规定向有关单位或部门、外派劳务人员以及外方雇主出示《资格证书》。未取得《资格证书》前，经营公司不得从事对外劳务合作业务。

第八条 经营公司向地方商务主管部门申领《资格证书》时应提交以下材料：

（一）《对外劳务合作经营资格证书及年审申请表》（以下简称《资格证书申请表》，附件 2）一式两份；

（二）工商行政管理部门核发的《企业法人营业执照》复印件；

（三）足额交纳对外劳务合作备用金或银行出具的足额交纳对外劳务合作备用金保函的有效证明。

第九条 地方商务主管部门收到经营公司的全部申请材料后，根据商务部核准的对外劳务合作经营资格批件，在 10 个工作日内发放《资格证书》。

第十条 地方商务主管部门应按以下要求填写和发放《资格证书》：

（一）《资格证书申请表》及《资格证书》年审栏中的签批人须经地方商务主管部门授权，其签字应报商务部备案。授权签批人发生变更时，应及时报备。

（二）除签批人签字外，《资格证书》的内容一律采用计算机打印，手写无效。签批人签字部分须加盖地方商务主管部门公章。

（三）《资格证书》的证书编号采用 13 位编码（见附件 3），其中第 1 位为英文字母 L，第 2-5 位为地区代码，第 6-9 位为企业获得对外劳务合作经营资格的年份，第 10-13 位为证书编号。

（四）《资格证书》发放后，地方商务主管部门应将《资格证书申请表》一

份报商务部（合作司，下同）备案。

第十一条 经营公司须妥善保管《资格证书》，不得涂改、转借、出租或转让。

第十二条 经营公司违反本《办法》第六条规定，在获经营资格后 90 日内未办理《资格证书》申领手续，视同自动放弃对外劳务合作经营资格。

第三章《资格证书》的换领、补发和收回

第十三条 在下列情况下，经营公司应在 90 日内申请换领和补发新的《资格证书》：

（一）《资格证书》有效期满。《资格证书》的有效期为六年，经营公司应在《资格证书》有效期满 30 日前向发证机关提出换证申请。

（二）经营公司变更企业名称、注册资本和经营场所的，应依法向原经营公司登记主管机关申请办理登记，并报商务部备案。经登记备案后向发证机关提出换证申请。

（三）经商务部批准，经营公司的经营范围发生变化的，应及时向原发证机关申请换领《资格证书》。

（四）经营公司遗失《资格证书》，应及时向地方商务主管部门报告，并在全国性外经贸报纸上声明作废后申请补发。补发的《资格证书》用新号。

第十四条 经营公司申请换领或补发新的《资格证书》应提交以下材料：

（一）《资格证书申请表》一式两份；

（二）《资格证书》原证（如原证丢失，则提供复印件）；

（三）工商行政管理部门核发的《企业法人营业执照》复印件。

第十五条 地方商务主管部门在收到换领或补发申请后，根据商务部核准的对外劳务合作经营资格批件，在 10 个工作日内换发或补发新证，报商务部备案，并将原证在换发或补发新证的 30 日内收回上交商务部。

第十六条 地方商务主管部门对在《资格证书》发放、换发、或补发过程中出现的废证须妥善保管，并于每年 12 月 1 日至 15 日集中上交商务部统一销毁。

第十七条 经营公司因违反国家法律法规被暂停对外劳务合作经营资格的，其《资格证书》由地方商务主管部门在处罚通知下发之日起的 30 日内收回，并上交商务部。

第十八条 经营公司被依法吊销、注销或因违反国家有关法律法规被依法撤销对外劳务合作经营资格的，其《资格证书》由地方商务主管部门负责在吊销、撤销或处罚通知下发之日起的 30 日内收回，并上缴商务部。

第四章《资格证书》年审

第十九条 《资格证书》的年审由地方商务主管部门负责组织实施，商务部进行指导和监督。

第二十条 《资格证书》的年审时间一般为每年的 3 月 1 日至 4 月 30 日，商务部可根据情况进行调整。

第二十一条 《资格证书》年审的主要内容：

（一）符合《对外劳务合作经营资格管理办法》第五条第（一）至（七）项的规定。

（二）遵守国家有关法律法规和对外劳务合作政策，包括对外劳务合作项目确认、项目审查、培训、收费、业务统计、境外劳务纠纷或突发事件处理、境外管理等制度；遵守国家关于不得以旅游、商务签证形式外派劳务人员以及不得为其他企业申请对外劳务经营资格虚开外派劳务人数证明等政策规定。

（三）遵守本《办法》的有关规定。

第二十二条 经营公司须按规定及时参加年审，并提交相关材料。

第二十三条 对在本地区注册的经营公司，如符合本《办法》第二十一条的规定，地方商务主管部门准予年审合格，并在其《资格证书》年审情况栏中加盖公章。

第二十四条 对一年内受到商务部警告行政处罚的经营公司，地方商务主管部门应在年审时在其《资格证书》年审栏中注明，但允许其通过年审，并重点加强监管。

第二十五条 对违反本《办法》七、十一、十三、第二十一条第（二）项和第二十二条规定或一年内受到商务部暂停对外劳务合作经营资格的经营公司，不予通过年审。未通过年审的经营公司，其《资格证书》由地方商务主管部门在年审结束后的 30 日内收回并上交商务部。

第二十六条 未通过年审的经营公司，不得继续对外签订新的《劳务合作合

同》，并须承担已派出劳务人员的管理责任，地方商务主管部门须对其经营行为进行重点管理。连续两年未通过年审的经营公司，其对外劳务合作经营资格自动丧失。

第二十七条 对在年审工作中发现的违反本《办法》第二十一条第（一）项规定的经营公司，地方商务主管部门应及时报请商务部注销其对外劳务合作经营资格。

第二十八条 年审结束后，地方商务主管部门应在 30 日内要将本地区的年审工作报告前报商务部。

第五章 附则

第二十九条 本办法自发布之日起 30 日后施行。原外经贸部《关于印发〈中华人民共和国对外经济合作经营资格证书管理办法〉的通知》（[2000]外经贸合发第 685 号）中有关对外劳务合作经营资格证书管理的规定同时废止。

第三十条 本办法由商务部负责解释。

商务部

2004. 9.2

8.6 中国对外承包工程和劳务合作行业规范（试行）

第一章 总则

第一条 为促进我国对外承包工程和劳务合作事业的发展，加强行业自律，规范对外承包工程和劳务合作行业的经营行为，依据《中华人民共和国对外贸易法》、对外贸易经济合作部《关于我国对外承包工程和劳务合作的管理规定》以及《中国对外承包工程商会章程》，中国对外承包工程商会（以下简称承包商会）特制定“中国对外承包工程和劳务合作行业规范（试行）”（以下简称规范）。

第二条 本规范适用于所有经国家外经贸主管部门许可，从事对外承包工程和劳务合作业务的企业或其他经济组织及所属单位，包括在国外的分支机构和代表处（以下简称“企业”）。

第三条 承包商会依据本规范对对外承包工程和劳务合作行业进行业务指导、协调、服务、监督。

第二章 行为准则

第四条 企业开展对外承包工程和劳务合作业务时，须遵守我国的有关法律、法规，不得危害国家安全、损害社会公共利益和公民的合法权益；同时应遵守项目所在国家、地区的法律、法规，尊重当地的风俗习惯，树立我国对外承包工程和劳务合作行业的良好信誉。

第五条 企业须按照经国家外经贸主管部门许可的经营范围合法经营，不得擅自变更经营范围或超范围经营，不得接受其他任何经济组织或个人的挂靠。

第六条 企业在开展对外承包工程和劳务合作时，须充分了解所在国家和地区的政治、经济、法律、市场、业主资信等与项目有关的情况，认真、谨慎订立合同并严格履行。

第七条 企业不得以开展对外承包工程和劳务合作经营活动为名进行或协助他人从事非法移民、色情服务等活动。

第八条 企业在从事对外承包工程和劳务合作业务时，须接受承包商会的协调，遵守承包商会的协调规定，自觉维护全行业的经营秩序。

第九条 企业对承包商会的协调决定如有异议，自协调通知书送达 10 日内，可向国家外经贸主管部门提出申诉，除非国家外经贸主管部门决定停止执行承包商会的协调决定，企业不得抵制协调决定的执行。

第十条 企业在对外承包工程经营活动中应全面贯彻 ISO9000 系列质量标准，确保工程质量维护全行业的信誉。

第十一条 企业须按照国家有关规定对各类外派劳务人员进行培训，确保外派劳务人员的质量。

第十二条 企业从事对外承包工程和劳务合作经营业务的中高级经营管理人员，须按国家有关规定接受承包商会举办的外经贸业务培训，取得国际经济合作企业中高级经营管理人员培训资格证书。

第十三条 企业应依法与外派劳务人员签订外派合同，切实维护外派劳务人员的合法权益。外派劳务人员的合法权益受到侵犯时，企业须负责及时交涉、解决。

第十四条 企业须严格执行国家规定的有关收费标准，不得巧立名目在对外承包工程和劳务合作经营活动中向外派人员乱收费，加重外派人员的负担。

第十五条 企业不得进行以下不正当的经营活动:

1. 接受其他任何经济组织或个人的挂靠,以及只收取"牌子费",不参与工程项目经营管理和外派劳务人员选派及相关管理,不履行合同的 responsibility 和义务;
2. 将所承揽的工程项目转包或分包给不具备条件的单位;
3. 与国(境)内、外非法劳务中介组织合作;
4. 以虚假广告、虚假承诺欺骗合作伙伴及外派劳务人员;
5. 其他不正当经营活动。

第十六条 企业须本着公平竞争的原则开展对外承包工程和劳务合作业务,不得采取以下不正当竞争手段,损害国家利益或其他企业的合法权益:

1. 假冒或擅自使用其他企业的名称、资质或业绩,向国(境)外有关组织或个人提供虚假材料;
2. 以捏造、散布虚假事实或泄露、提供其他企业经营状况为手段损害其他企业的信誉;
3. 以低于工程、劳务成本价或以降低外派劳务人员收入的做法对外报价,排挤其他企业;
4. 弄虚作假,以阴阳合同、假材料、假证书欺骗政府、承包商会及有关部门;
5. 其他不正当竞争手段。

第十七条 企业须按要求及时、如实向承包商会和政府有关部门提供必要的材料。

第三章 奖惩

第十八条 承包商会严格遵守本规范的企业,给予通报表彰,并建议国家外经贸主管部门给予奖励。

第十九条 违反本规范第四条至第十七条的企业应受到以下处罚:

1. 情节轻微,影响不大者,承包商会给予批评、警告,并记录在案;
2. 情节较重,在一定范围内造成不良影响和后果者,承包商会给予通报批评,限期改正,并建议国家外经贸主管部门给予经济处罚;

3. 情节严重，造成较大的不良影响和后果者，承包商会建议国家外经贸主管部门给予经济处罚暂停其对外承包工程、劳务合作的经营许可并给予会员企业留会察看的处分；

4. 情节恶劣，影响和后果极为严重者，承包商会建议国家外经贸主管部门给予经济处罚，撤销其对外承包工程、劳务合作的经营许可，并给予会员企业开除会籍的处分；

5. 触犯法律者，由司法机关追究其法律责任。

第二十条 企业有义务向承包商会或国家外经贸主管部门举报本行业经营活动中违反本规范的情况，并协助调查核实。承包商会反映真实情况的企业予以保护。

第二十一条 涉嫌违反本规范的企业应积极配合国家外经贸主管部门、承包商会的调查核实工作。承包商会违反本规范并采取不合作态度的企业，给予从重处罚。

第二十二条 承包商会在对违反本规范的企业作出处罚决定之前，应书面通知该企业并听取申诉。

第四章 附则

第二十三条 本规范第三章由承包商会常设机构负责执行，其中第十九条第4款须经常务理事会批准执行。

第二十四条 本规范由中国对外承包工程商会负责解释。

第二十五条 本规范自2000年1月13日经中国对外承包工程商会三届五次理事会审议通过试行。

8.7 国际劳工组织关于劳工移民多边框架的国际劳工公约和建议书

8.7.1 基本公约

《1948年结社自由和保护组织权利公约》（第87号）

《1949年组织权利和集体谈判公约》（第98号）

《1930年强迫劳动公约》（第29号）

《1957年废除强迫劳动公约》（第105号）

《1951 年同酬公约》（第 100 号）
《1958 年（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）
《1973 年最低年龄公约》（第 138 号）
《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号）

8.7.2 专门性的移民文书

《1949 年移民就业公约》（第 97 号）
《1949 年移民就业建议书》（第 86 号）
《1975 年移民工人（补充规定）公约》（第 143 号）
《1975 年移民工人建议书》（第 151 号）

8.7.3 其它国际劳工公约

《1925 年（事故赔偿）同等待遇公约》（第 19 号）
《1947 年劳动监察公约》（第 81 号）
《1949（公共合同）劳动条款公约》（第 94 号）
《1949 年保护工资公约》（第 95 号）
《1952 年社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）
《1958 年种植园公约》（第 110 号）
《1962 年（社会保障）同等待遇公约》（第 118 号）
《1964 年就业政策公约》（第 122 号）
《1969 年（农业）劳动监察公约》（第 129 号）
《1970 年确定最低工资公约》（第 131 号）
《1976 年（国际劳工标准）三方协商公约》（第 144 号）
《1977 年护理人员公约》（第 149 号）
《1981 年职业安全和卫生公约》（第 155 号）
《1982 年维护社会保障权利公约》（第 157 号）
《1985 年职业卫生设施公约》（第 161 号）
《1988 年建筑业安全和卫生公约》（第 167 号）
《1991 年（旅馆和餐馆）工作条件公约》（第 172 号）

- 《1995 年矿山安全与卫生公约》(第 176 号)
- 《1997 年私营就业机构公约》(第 181 号)
- 《2000 年保护生育公约》(第 183 号)
- 《2001 年农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)

8.7.4 联合国公约

《1990 年保护所有移民工人及家庭成员权利国际公约》

参考文献:

- [1]陈敏昭. 构建境外就业促进机制
- [EB].<http://www.xslx.com/htm/jjlc/hgjj/2004-02-04-15974.htm>, 2004-02-04 发表.
- [2]崔岩石.国际劳动力流动现状及发展趋势[J]. 国际工程与劳动服务, 2006 年第 8 期.
- [3] 李景.中国境外就业状况分析[R].北京: 中国劳动保障科学研究院《中国境外就业问题研究报告》分报告一, 2008, 43-48, 49-51.
- [4]刘权、罗俊. 我国对外劳务输出现状与对策[J].华侨华人历史研究, 2004 年第 1 期.
- [5]骆新华. 国际人口迁移的基本理论[J].学术论坛理论月刊, 2005 年第 1 期.
- [6] 明宏.中国境外就业政策与制度研究[R].北京: 中国劳动保障科学研究院《中国境外就业问题研究报告》分报告三[R].北京: 2008, 93.
- [7]彭红斌. 当前国际劳务市场的特点及我国劳务输出存在的问题及对策[J].财贸研究, 2001 年第 2 期.
- [8] 钱晓燕.全球化背景下的中国劳动力跨境就业研究[R].天津: 南开大学(博士论文), 2008.7, 20, 107-110.
- [9]唐车广.中国劳动服务经济发展与农民收入增长研究[J].中国农村经济, 2003 年第 4 期.
- [10]佟新.全球下的国际人口迁移[J]. 中国人口科学, 2000 年第 5 期.
- [11] 涂点萍.中国境外就业形式比较分析[R].北京: 中国劳动保障科学研究院《中国境外就业问题研究报告》分报告二, 北京: 2008, 63-67.
- [12]汪涛. 对外劳务输出:各国政府政策面面观[J]. 国际经济合作, 2000 年第 6 期.
- [13] 王俊舫、李宗泽.国际经验的借鉴与思考[R].北京: 中国劳动保障科学研究院《中国境外就业问题研究报告》分报告四.北京: 2008, 124-136.

- [14] 王少男.经济全球化：对外劳务合作经营何去何从？[N].中国劳动保障报，2008-08-29 发表。
- [15] 王永奎、战梦霞.中国境外就业问题研究报告[R].北京：中国劳动保障科学研究院基本科研业务费项目，2008，14-15.
- [16]许丹松.新世纪国际劳务市场现状及发展趋势[J].国际经济合作，2002 年第 11 期.
- [17]徐琼.我国对外劳务合作的问题与对策研究[J].中外企业家，2006 年第 4 期.
- [18]张晓青.国际人口迁移理论述评[J].人口学刊，2001 年第 3 期.
- [19] 周长征.《劳务派遣的发展与法律规制》[M].北京：中国劳动保障出版社出版，2007.
- [20]朱四明、张建飞.劳务派遣制度的立法缺陷及其修正[EB].
<http://www.studa.net/faxuelilun/090305/15430967.html>，2009-03-05 发表。
- [21]中国对外承包工程商会.中国对外劳务合作发展报告 2005--2006[R].北京：中国对外承包工程商会，2006.
- [22]中国就业促进会.欧洲私营职业中介机构发展与人力资源市场管理新趋势[EB],
<http://www.ntrl.gov.cn/root/xwzx.jsp?act=show&id=879>，2009.3.15 引用。
- [23] 国际移民组织.《移民管理基础课程》第一、二、三册（中国移民管理能力建设项目）[M].日内瓦：国际移民组织，2004.
- [24] 国际劳工局.《国际劳工组织关于劳务移民问题的多边框架》[M].日内瓦：国际劳工组织，2006.
- [25] 国际劳工组织.《劳务移民政策与管理》[M].曼谷：国际劳工组织，2004.
- [26] 国际劳工局.《私营职业介绍机构指南：立法、监管与实施》（中、英文）[M].日内瓦：国际劳工局，2007.
- [27] ILO.Private Employment Agencies Convention, C181, 1997[EB].
<http://actrav.ilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/law/ilo181.htm>，2009.3.14 引用。
- [28]劳动和社会保障部国际交流服务中心.严格审批程序 规范中介行为-劳动保障部国际交流服务中心负责人就规范境外就业中介答记者问
[EB].<http://www.ha.lss.gov.cn/html/ff8080811591aec1011591bde433009d/1169.html>，2003-05-25 发表。
- [29] 中国劳动力市场信息网监测中心.任重道远 山高水长---境外就业中介机构谈体会[EB].
http://www.lm.gov.cn/gb/employment/2004-05/25/content_32328.htm，2004-05-25 发表。
- []中国劳动力市场信息网监测中心.市场经济国家对职业中介机构管理概况[EB].

http://www.lm.gov.cn/gb/employment/2004-05/25/content_32080.htm, 2004-05-25 发表.

[30]中国对外劳务合作简况及政策简介[EB].

<http://www.aita.com.cn/news/labor/labor6.htm>, 2008-04-24 发表.

[31] 北极星电力英才网. 劳务派遣立法的国际借鉴[EB].

<http://hr.bjx.com.cn/html/20090120/172476.shtml>, 2009 -01-20 发表.

[32]在线国际商报.中国海外劳务输出及管理情况[EB].

<http://www.12312.gov.cn/swzf/dwjzhz/209660.shtml>, 2009-02-09 发表.

[33]中国劳务输出窘境

[EB]<http://www.keerqin.gov.cn/md/kjz/lwsc/News/200371815468.html>,

2009.3.15 发表.

[34]在线国际商报.我国对外承包工程与劳务合作法律规定[EB].

<http://mnc.people.com.cn/GB/54849/126635/7525698.html>, 2009.4.5 发表.

[35]江苏省劳动保障厅就业处引自胡廷. 私营职业介绍机构在经济增长和社会发展方面的作用与贡献[EB].

http://www.js.lss.gov.cn/xwzx/ztbd/gjyth/zjzyjgx/200806/t20080627_17998.htm, 2009. 3. 14 引用.

[36]澳大利亚引进外劳政策, <http://www.aita.com.cn/news/labor/labor8.htm>, 2009.8.24 引用.

[37]中华人民共和国国务院 1988 年第 1 号令,《中华人民共和国企业法人登记管理条例》, 1988.6.3.

[38]国家工商行政管理总局,《企业注册登记费收费标准及其收入使用范围的规定》([1992]价费字 414 号), 1992.8.1.

[39]原劳动保障部、公安部、国家工商行政管理总局 2002 年 15 号令,《境外就业中介管理规定》, 2002.5.14.

[40]中华人民共和国国务院 2004 年第 423 号令,《劳动保障监察条例》,2004.11.1.

[41]商务部、国家工商行政管理总局 2004 年第 3 号令,《对外劳务合作经营资格管理办法》, 2004.7.26.

[42]商务部,《对外劳务合作经营资格证书管理办法》, 2004. 9.2.

[43]商务部,《中国对外承包工程和劳务合作行业规范(试行)》([2000]外经贸合字第 5 号), 2000.1.28.

[44]商务部,《商务部关于做好境外就业管理工作的通知》(商合发〔2008〕525号),
2008.12.29.

[45]原劳动和社会保障部网站: <http://www.molss.gov.cn/index/index.htm>

[46]商务部网站: <http://chinalabor.mofcom.gov.cn/labor/Home.html>.

[47]菲律宾劳工和就业部网站: <http://www.dole.gov.ph/>.

[48]菲律宾劳工就业部海外就业管理局网站: <http://www.poea.gov.ph/>.

[49]新加坡人力部网站 <http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/home.html>.