

“一带一路”东南亚沿线国家投资的劳工风险研究

刘健西, 邓翔

摘要:自“一带一路”倡议提出以来,我国对沿线国家,特别是东南亚国家的直接投资迅猛增长。但近年来,中资企业在东南亚国家的劳动用工过程中面临的劳动纠纷逐渐增多,不仅影响企业的生产经营,也不利于树立我国良好的投资形象。从东南亚国家的劳动力市场、劳动法律法规、劳工标准和文化风俗等要素视角,探寻影响构建和谐劳动关系的劳工风险来源,分析中资企业投资东南亚国家面临的主要劳工风险,并根据各类风险的来源、性质,按照投资前的准备阶段和投资后的经营管理阶段,分别从企业层面、政府层面提出劳工风险的防范和治理措施,可对这一问题做出回应。

关键词:一带一路;东南亚;投资;劳工风险;劳动关系

中图分类号:F249 **文献标志码:**A **文章编号:**1006-0766(2022)01-0184-09

一、问题提出

近年来我国与“一带一路”沿线国家的经贸合作日益密切,对沿线国家的投资迅猛增长:2013—2018年,我国企业对“一带一路”沿线国家直接投资超过900亿美元,年均增长5.2%;^①2020年我国企业对沿线58个国家非金融类直接投资177.9亿美元,占同期总额的16.2%,较上年同期提升2.6个百分点。^②当前越来越多的中国企业走出去,到沿线国家投资经营,将合作深入生产领域。

由于历史和地缘的关系,东南亚国家是我国在一带一路沿线投资的重点区域,投资比重较大,增速明显。根据商务部统计,2020年我国对沿线地区的直接投资主要集中在新加坡、印尼、越南、老挝、马来西亚、柬埔寨、泰国等东南亚国家及中亚、西亚3个国家。^③东南亚各国与我国在政治、经济、法律、文化等方面差异较大,环境复杂,导致不少中资企业在劳动用工过程中因不了解当地劳动法律法规、劳工标准、文化风俗等产生一系列劳动纠纷,不仅影响企业的生产经营,也不利于我国企业的投资形象。例如,2015年中国竞标印尼雅加达—万隆高铁项目,中方因与印尼本地劳工合作不顺而雇佣中国劳动力引发印尼工人游行示威向政府施压,^④2017年杭州百艺服装公司在缅甸的工厂由于解雇工会领导遭遇罢工冲击等。^⑤《“一带一路”建设发展报告(2017)》指出“一带一路”沿线国家和地区的政治制度、法律制度及社会风俗各不相同,面临着包括劳工、环境、税收等多个方面的风险。^⑥

作者简介:刘健西,四川大学轻工科学与工程学院讲师;邓翔,四川大学经济学院教授(成都 610065)

基金项目:四川省社会科学年度规划一般项目“‘一带一路’东南亚沿线国家投资的劳工风险及防范治理机制研究”(SC20B147)

① 《中国对“一带一路”沿线国家直接投资超900亿美元》, <https://www.chinanews.com.cn/cj/2019/04-19/8813514.shtml>, 2019年4月19日。

② 《2020年对“一带一路”沿线国家投资合作情况》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwtydl/tjsj/202101/2021010303338.shtml>, 2021年1月22日。

③ 《2020年对“一带一路”沿线国家投资合作情况》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwtydl/tjsj/202101/2021010303338.shtml>, 2021年1月22日。

④ 薛松、许利平:《印尼“海洋强国战略”与对华海洋合作》,《国际问题研究》2016年第3期,第82页。

⑤ 班小辉:《“一带一路”沿线民主化转型国家中企业的劳工风险问题——以缅甸为例》,《中国劳动关系学院学报》2019年第1期,第37-44页。

⑥ 李永全:《“一带一路”建设发展报告(2017)》,北京:社会科学文献出版社,2017年,第172-173页。

对“一带一路”东南亚沿线国家的劳动关系进行研究,将有助于我国企业在这些沿线国家投资时规避劳工风险,在东道国构建和谐劳动关系,进一步提高我国与“一带一路”沿线国家合作的深度和广度。

二、文献回顾

近年来,不少学者从法律法规、劳动力市场、我国海外劳工权益保护等角度对“一带一路”沿线国家劳动关系、劳工风险展开研究。王铀铤(2019)从“东道国劳动立法”“劳动者群体维权行动”和“东道国法治水平”三个要素评估“一带一路”沿线国家的劳动法律风险,并从宏观、中观、微观层面提出防控沿线国家劳动法律风险的措施。^①王蓓(2018)认为“一带一路”背景下,中国企业在“走出去”参与海外并购的过程中面临强势工会和薪酬福利两方面的劳动法律风险,上述法律风险导致并购交易失败,或者成功并购后问题频发。^②陈瑛(2018)研究沿线国家劳动政策在劳工成本、劳动技能、劳动关系的确定与终止等方面的异质性影响,认为“走出去”需要参考细分行业及分工环节,依据岗位数量、工作难易程度和就业稳定性等选择“走出去”的具体环节和国别市场。^③张原、刘丽(2017)从沿线国家劳动力总量、结构、质量和成本出发,结合沿线国家劳动力市场制度和风险管控能力,分析沿线国家的劳动力市场风险与机遇。^④潘玥(2018)通过印度尼西亚和肯尼亚的两个案例,分析了中资企业雇用当地劳工过程中存在的问题,认为投资过程中劳工问题的处理结果将直接影响“一带一路”倡议在沿线国家的施行和推进。^⑤潘玥(2017)从经济、政治、制度和国际等诸多因素出发,研究了“一带一路”倡议实施以来关于中国劳工的争议问题,也分析了雇佣印尼当地劳工所面临的诸如技术工人少、效率低下等困难。^⑥章雅荻(2016)根据中国海外劳工面临的来自劳务纠纷、群体事件等多方面的威胁,将沿线区域划分为五个安全等级,以此为基础提出中国海外劳工保护的策略。^⑦在投资“一带一路”沿线国家的经验借鉴方面,Xu(2021)指出“一带一路”倡议背景下,中国在中东欧的部分企业由于对海外雇佣政策不适应,引发诸多劳动争议,并对中东欧国家劳动就业的规模、结构、劳动质量、工资福利、劳动法律制度等进行分析,利用模糊推理系统研究中欧和东欧地区的中资企业劳动雇佣风险的防范。^⑧吴荻(2014)研究我国香港和我国台湾地区投资东南亚国家的现状和特征,指出我国港台企业在东南亚国家投资的用工需求增加,也面临着劳资纠纷日益增多的困局,主要集中在工人不断要求提高待遇、民生诉求增多、劳动力成本优势减弱、示威罢工时常发生等。^⑨

综上所述,目前,学者对“一带一路”沿线国家劳动关系的研究大多围绕沿线国家劳动法律、劳动政策、劳动力市场、我国海外劳工权益保护等方面,探讨其带来的劳动风险,较少从劳动关系治理视角展开研究。同时,倾向对一两个国家展开具体研究或对整个沿线区域进行概况研究,对沿线的重点投资区域整体进行具体研究的文献较少。劳动关系是现代工业社会中最主要的社会经济关系,贯

① 王铀铤:《“一带一路”沿线国家的劳动法律风险评估机制》,《重庆理工大学学报》2019年第1期,第96-105页。

② 王蓓、蒋琳瑶:《“一带一路”背景下中国企业海外并购的劳动法律风险及防范》,《山东财经大学学报》2018年第6期,第5-12页。

③ 陈瑛等:《“一带一路”倡议中沿线国家劳动政策与我国产业“走出去”》,《广东社会科学》2018年第6期,第37-45页。

④ 张原、刘丽:《“一带一路”沿线国家劳动力市场比较及启示》,《西部论坛》2017年第6期,第93-109页。

⑤ 潘玥、陈璐莎:《“一带一路”倡议下中国企业对外投资的劳工问题——基于肯尼亚和印度尼西亚经验的研究》,《东南亚纵横》2018年第1期,第84-90页。

⑥ 潘玥:《“一带一路”背景下印尼的中国劳工问题》,《东南亚研究》2017年第3期,第123-137页。

⑦ 章雅荻:《“一带一路”倡议与中国海外劳工保护》,《国际展望》2016年第3期,第90-106页。

⑧ Xinpeng Xu, et al., “Prevention of Labor Employment Risk Using Fuzzy Inference System in China-Invested Enterprises in Central and Eastern Europe under Belt and Road Initiative,” *Journal of Intelligent & Fuzzy Systems*, Vol. 4, No. 4, 2021, pp. 8333-8344.

⑨ 吴荻、郭建华:《港台企业东南亚投资经验及其启示》,《邵阳学院学报》2014年第6期,第64-68页。

穿企业的生产、经营、分配的各个环节,受到本国经济、政治、法律和文化的影响。Fang (2014) 从政治经济学和制度主义视角,构建了影响中国跨国公司人力资源管理实践的制度因素框架,其中,东道国的就业体制(劳动市场监管/雇佣保护、教育和职业培训系统、劳动关系制度、失业保险/劳动力市场政策),与工会的关系以及工会的权力,母国输出劳动力和劳动实践的能力为重要的制度因素。^① 由于跨国经营面临的诸多不确定性,这些制度因素容易引发海外用工过程中的诸多风险,影响我国企业在东道国构建和谐劳动关系。

因此,本研究旨在从劳动关系治理这一综合视角,从影响和谐劳动关系构建的经济(劳动力市场)、政治法律(劳动法律法规)、国际环境(国际劳工标准)、文化(文化风俗)几个要素出发,聚焦“一带一路”背景下我国在沿线的重点投资区域——东南亚国家的劳动关系现状、特征,全面分析我国企业在这些沿线国家投资经营、构建和谐劳动关系面临的主要劳工风险,并根据风险的来源、性质,提出针对性的防范措施和治理建议。

三、东南亚沿线国家劳动关系现状分析

“一带一路”倡议涉及 64 个国家和地区,包括东北亚、中亚、东南亚、南亚、西亚、北非、中东欧等地区。其中东南亚包括新加坡、印度尼西亚、马来西亚、泰国、越南、菲律宾、柬埔寨、老挝、缅甸、文莱、东帝汶 11 国。东南亚国家整体处于发展中国家水平,但也有新加坡这样的经济发达国家。劳动关系有相似的部分,但各国之间也存在很大的差异性。本文选择新加坡、印度尼西亚、马来西亚、泰国、越南、菲律宾、柬埔寨、老挝、缅甸 9 个主要的东南亚国家,分别从劳动力市场、劳动法律法规、劳工标准和文化风俗等几个要素展开,分析其劳动关系现状。

(一) 劳动力市场与文化风俗

除新加坡、老挝外,整体劳动力充裕。除新加坡外,劳动力受高等教育程度较低,专业技术人员相对缺乏,劳动产出值低。印度尼西亚、越南、菲律宾的劳动力人口位居前列,印尼 2018 年劳动力人口达到了 1.27 亿,越南 2017 年劳动力人口为 5480 万,菲律宾 2017 年劳动力人口为 4373.9 万。整体上,东南亚国家受过高等教育的成人人口比例较低,各国差异较大。根据国际劳工组织近几年统计数据,大致可以分为 30% 以上、20%~30%、10%~20%、10% 以下四个层级。新加坡在 2010 年达到了 37%,为比例最高层级;其次是菲律宾和马来西亚,处于 20%~30% 区间;泰国、越南和印度尼西亚位于 10%~20% 区间;而柬埔寨、老挝和缅甸位于最低层级,不到 10%。相应,东南亚国家就业人口中专业技术、管理人员比例整体较低,差异较明显。根据国际劳工组织 2018 年度的统计数据,新加坡比例最高,为 58.7%,其次是马来西亚和菲律宾,缅甸最低,为 5.5%。同时,从图 1 中可以看出,东南亚各国专业技术、管理人员比例与受过高等教育的成人人口比例相契合,受过高等教育的成人人口比例较高的国家,其专业技术、管理人员比例也较高;而在同一国家,受过高等教育的成人人口比例与专业技术、管理人员比例也比较接近,在泰国、越南和菲律宾,两种比例几乎一致。

各国劳动力市场具体指标的差异性,导致工人的平均产出值各不相同。根据国际劳工组织数据库的估算数据,2018 年除新加坡和马来西亚外,每名工人的产出值都远远低于 36640 美元的世界平均值,柬埔寨、越南、老挝、缅甸低于 18065 美元的世界中低收入国家的平均值。

东南亚国家大都为多民族国家,宗教氛围浓厚,宗教信仰多元化,与宗教有关的节假日较多。印度尼西亚有 300 多个民族,约 87% 的人信奉伊斯兰教,是世界上穆斯林人口最多的国家;泰国全国 95% 的人口信奉佛教,许多与宗教、王室相关的节日是法定假日;柬埔寨 85% 以上人口信奉佛教,男性出家较普遍;菲律宾 85% 的人口信奉天主教,节假日较多。

^① Lee Cooke Fang, “Chinese Multinationals Firms in Asia and Africa: Relationships with Institutional Actors and Patterns of HRM Practices,” *Human Resource Management*, Vol. 53, No. 6, 2014, pp. 877–896.

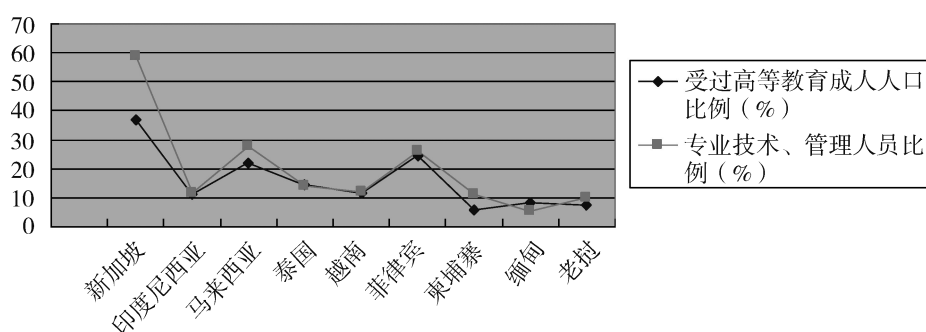


图1 东南亚9国受过高等教育成人人口比例、专业技术人员比例

注：国际劳工组织数据库中受过高等教育的成人人口比例数据来源于2010—2017年，专业技术、管理人员比例数据为2018年。

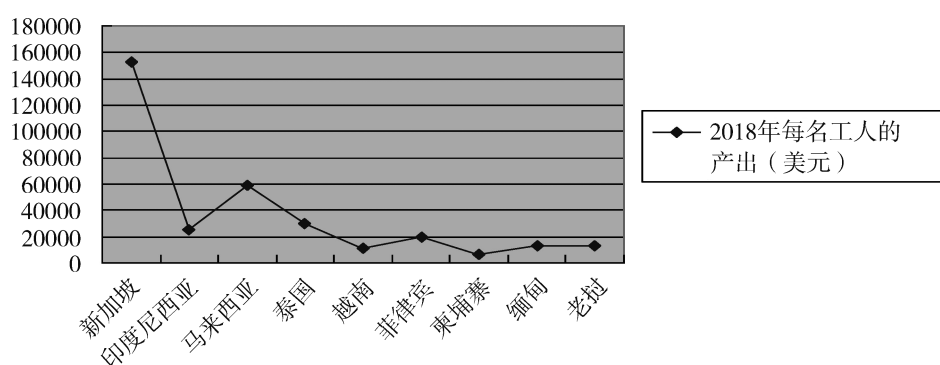


图2 世界劳工组织估算的2018年东南亚9国每名工人的产出值

数据来源：国际劳工组织数据库，<https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>，2021年12月28日。

注：以2011年国内生产总值不变，按购买力平均价计算，每国总就业数为国际劳工组织的估计数。

(二) 劳动法律法规

整体上，“一带一路”东南亚沿线国家的劳动法律法规体系较为完备，强调对劳动权益的保护。大部分东南亚国家曾为欧洲国家殖民地，其法律体系带有英美法系、大陆法系的痕迹，各国政治体制不一，还有宗教对部分国家法律体系的影响，导致沿线各国劳动法律法规也存在差异。根据其劳动法律法规的具体内容和特征，可分为四种类型：第一类是针对劳动者的具体情况对其保护，以新加坡和马来西亚为代表，新加坡根据劳动者职位和收入对其进行不同程度的保护，马来西亚注重对低收入者和体力劳动者的保护；第二类偏向对劳工的保护，以印度尼西亚和柬埔寨为代表，印度尼西亚从离职金、罢工、工作时限、离职补偿、童工等方面，对劳工提供完善的保护，柬埔寨参照西方发达国家的劳工标准，制定劳动法律法规，在实践中严格执行；第三类对工资标准和雇佣关系进行规定，以泰国、菲律宾、老挝为代表，泰国确立了关于女工、童工、工资报酬、解雇和雇员救济基金等方面的最低标准，菲律宾对加班费的标准和员工聘用类型进行细致规定，老挝对工时、加班、工休、年休、解聘、工资、加班费、社保等内容进行详细规定；第四类以劳动合同的签订、解除为核心内容，以越南、缅甸为代表，越南强调书面形式签订劳动合同，缅甸对违反劳动法相关规定的处罚更为严格。在沿线国家劳动法律法规的内容、特征的基础上比较各国对劳动者保护的程度，总体上可分为中等、较强、强三个等级，新加坡为中等，印度尼西亚和柬埔寨为强，其余各国为较强。

对外籍劳工准入和管理方面的规定主要通过一系列法律法规来体现，例如新加坡的《外国人力雇佣法案》、泰国的《外籍人工作法》和越南的《关于外国人在越南就业管理规定实施细则》等。由于东南亚国家整体上劳动力充足，劳动力受高等教育的比例偏低，专业技术人员相对缺乏，因此在外籍劳工准入方面设置高门槛，鼓励优先雇佣本国人员，严格限制外籍普通劳工入境工作，对技术管理人员稍有松动。例如，新加坡对外籍劳工实行配额制度；印尼和越南严格限制外籍普通劳工入境，印

尼在保证优先录用本国专业人员的前提下才允许外籍专业人员合法入境;马来西亚和泰国未对中国全面开放普通劳务市场;老挝虽然劳动力资源不足,但对外籍体力和脑力劳动者分别规定了准入限额,体力劳动者不超过劳动者总人数的 15%,脑力劳动者不超过 25%。

(三) 主要劳工标准

国际劳工组织界定的劳工标准包括核心标准和经济标准,核心劳工标准主要涉及工作中的基本人权,包括自由结社和集体谈判的权利、禁止强迫劳动、禁止使用童工、消除在雇佣和职业方面的歧视等四个工作中的基本原则和权利。^① 经济性标准关注工作时间、劳动报酬和工作条件等。本文在研究东南亚国家劳工标准时,参照核心劳工标准,结合东南亚国家劳动关系现状,主要选取自由结社和集体谈判、童工、劳动时间和报酬几方面进行比较研究,见表 1。

表 1 东南亚 9 国主要劳工标准

国家	工会密度 (%)	集体谈判覆盖率 (%)	童工公约批准项数及最低年龄的规定	劳动报酬和时间
新加坡	21.2	18.1	两项, 15 岁	无最低工资标准, 2019 年本地居民月工资中位数约为 3350 美元; 8 小时工作制
印度尼西亚	7.0	10.0	两项, 15 岁	2019 年首都周边工人最低工资标准为每月 288 美元; 每周工作 40 小时
马来西亚	8.8	1.3	两项, 15 岁	2019 年全国最低月薪标准约为 260 美元
泰国	3.5	3.1	两项, 15 岁	2013 年全国实行最低日工资政策, 2019 年全国最低日工资标准约合 9.7 美元, 按照地区不同规定了不同的最低工资水平; 8 小时工作制
越南	14.6	缺省	两项, 15 岁	最低月薪标准分为四个类别区, 2020 年分别为 194 美元, 172 美元, 150 美元, 135 美元
菲律宾	8.7	1.6	两项, 15 岁	普通劳动者平均月薪约为 298 美元, 首都地区最低月薪约合 358 美元; 8 小时工作制
柬埔寨	9.6	26.3	两项, 14 岁	2019 年将制衣、制鞋业最低工资标准提高至月薪 190 美元; 8 小时工作制
缅甸	1	缺省	一项	2018 年 5 月执行最低日薪为 3.5 美元; 8 小时工作制,
老挝	15.5	缺省	两项, 14 岁	2015 年月薪 112 美元, 同时按不同工作种类制定不同的最低工资标准; 每周工作日不超过 6 天, 休息日工作时间不超过 8 小时

资料来源: 国际劳工组织数据库、商务部:《对外投资合作国别(地区)指南(2020 年版)》

备注: 国际劳工组织数据库中工会密度率, 马来西亚、泰国为 2016 年数据, 新加坡、缅甸为 2015 年数据, 菲律宾为 2014 年数据, 印度尼西亚、柬埔寨为 2012 年数据, 越南为 2011 年数据, 老挝为 2010 年数据; 集体谈判覆盖率, 马来西亚、泰国、菲律宾为 2016 年数据, 新加坡、柬埔寨为 2012 年数据, 印度尼西亚为 2008 年数据。

东南亚国家政府大都鼓励工会的发展, 工会势力较大, 一般都设有全国性、行业性和企业工会。新加坡工会密度率最高, 2015 年为 21.2%, 其次为老挝、越南、柬埔寨; 在已获知集体谈判覆盖率方面, 柬埔寨最高, 2012 年达到了 26.3%, 确立了企业一级的集体谈判, 这也与柬埔寨现行《劳工法》要求严格, 完全参照西方发达国家劳工标准制定有关。除了新加坡规定罢工为非法行为外, 罢工在其余各国都时有发生, 特别是越南、菲律宾和柬埔寨。越南的罢工主要涉及纺织服装、制鞋、机械和电子等行业; 菲律宾具有罢工传统, 工会组织在劳动密集型产业中比较活跃; 柬埔寨的示威、罢工活动较多, 纺织服装行业最为突出; 泰国具有工会运动传统。

东南亚国家通过制定劳动保护法和儿童权益保护法对童工工作的种类、工作时间进行限制, 以实现童工不同程度的保护。马来西亚禁止儿童和青年从事夜间和地下工作; 泰国确立雇佣童工的最低标准, 并规定了雇主不得使用童工从事劳动的工作种类; 越南规定 15 岁以下儿童只能从事轻工清单

^① 刘庭、赵新奎:《论 WTO 制度内纳入劳工权利保护的空間》,《国际经贸探索》2008 年第 5 期,第 36 页。

内的工作;柬埔寨对童工的工作种类进行限制,分年龄段进行保护。截至2018年底,东南亚9国除缅甸外,都批准了国际劳工组织关于童工的两项公约,即“最低年龄公约”(138号)和“最有害童工形式公约”(182号),缅甸只批准了“最有害童工形式”这一项公约。东南亚各国对最低年龄的规定,大部分国家为15岁,少数国家为14岁。

劳动报酬通过最低工资标准或平均月薪来体现。东南亚国家倾向根据国内不同地区、行业及工作种类制定具体的最低工资标准,一般首都或经济发达区域最低工资标准上浮。例如,菲律宾普通劳动者平均月薪与首都马尼拉地区最低差距较大,越南最低月薪标准分为四个类别区,泰国按照不同地区规定了不同的最低工资水平,老挝从2015年开始按不同工作种类制定不同的最低工资标准。近年来,东南亚国家的最低工资标准呈上升趋势,印度尼西亚每年都上调最低工资标准,缅甸和老挝多次提高最低工资标准。工作时间内,东南亚国家大都规定8小时工作制,每周工作6天,印度尼西亚规定每星期工作时间为40小时。

四、投资东南亚沿线国家的主要劳工风险来源及表现

根据对东南亚沿线国家劳动关系现状的分析,进一步从劳动力市场、劳工标准、劳动法律法规和文化风俗等四方面深入分析我国企业投资这些沿线国家构建和谐劳动关系面临的主要劳工风险,具体风险来源及表现如表2所示,具体分析如下。

(一) 劳动力要素的多重特征导致用工成本不确定

在东南亚沿线国家,丰裕的劳动力要素、低廉的劳动力价格和低水平劳动产出并存。东南亚国家普遍劳动力丰富,劳动力价格低廉,最低月工资标准在100~300美元范围内,这也是吸引中资企业到沿线国家投资的重要因素之一。但用工成本除了劳动力价格外还受到多种因素的影响,包括劳动力本身的素质、受教育程度、工作时间等,低工资水平掩盖的是较低的劳动产出。除新加坡外,东南亚国家的劳动力素质普遍偏低,专业技术人员和管理人员严重缺乏,其余8国受过高等教育的成人人口平均比例仅为13.15%,就业人口中专业技术、管理人员平均比例仅为14.8%。^①除新加坡和马来西亚外,沿线国家工人的平均产出值都远远低于世界平均值。同时,东南亚国家民族众多,宗教信仰普遍,民间节日多,法定假日也较多,导致实际劳动时间相对减少。例如,缅甸虽然最低工资标准在9国中最低,但每年有10天带薪假期,21天公共假期。

(二) 国内国际环境促使劳工标准逐渐提高

近几年,东南亚国家工资水平呈不断上涨趋势。一方面是部分国家通过确立法律法规来上调最低工资标准,以切实保护劳工权益;一方面来自工人的涨薪要求,甚至为此采取罢工的手段。东南亚沿线劳工标准和劳动立法水平偏低的国家也逐渐受到国际劳工组织和发达国家的关注。以缅甸为例,2014年国际劳工组织、欧盟及美国与缅甸发起一项倡议,旨在提高缅甸劳动立法水平,改善对国际劳工标准的遵守状况。^②因此,逐渐提高劳工标准和劳动立法水平,强调和重视对劳工权益的保护是东南亚国家劳动立法的趋向。尽管沿线国家大都为发展中国家,在全球化和区域经济一体化的格局下,积极将劳工标准和劳工保护条款纳入贸易和投资协定。CPTPP协议、欧盟—越南自贸协定、欧盟—新加坡自贸协定都接受了较高水平的劳工保护条款。

(三) 劳动法律法规引发的用工风险占据风险的主要部分

东南亚沿线国家的劳动法律法规具有一定的共性,对劳动者提供了较为完善的保护,部分规定偏向劳动者,甚至某些国家的劳动法参照西方发达国家的劳工标准制定,使得投资方在劳动关系管理中处于被动地位,在劳动用工上引发较多风险。

1. 对外劳务合作空间小,海外中国员工权益保护困难

东南亚国家由于整体上劳动力丰裕,一般都大力保护本国劳工的就业,严格限制普通外籍工人入

① 根据国际劳工组织数据库数据计算出的平均数。

② 班小辉:《“一带一路”沿线民主化转型国家中企业的劳工风险问题——以缅甸为例》,《中国劳动关系学院学报》2019年第1期,第37-44页。

境工作，只对本国严重缺乏的专业技术人员有所松动。部分国家尚未与我国签署劳工合作协议，未对我国全面开放普通劳务市场，只允许中资企业在承建大型项目时从国内引入少量技术和管理人员。因此，我国企业在东南亚国家投资时，雇佣中方员工的空间有限，中方员工在海外也面临劳工权益保障的问题。同时，外籍劳工入境工作的申请程序复杂，手续繁琐，也进一步提高了中国劳工入境工作的门槛。近几年，我国东南亚沿线投资企业也存在雇佣中方人员时采用旅游签证和商务签证代替工作签证的现象。海外中国劳工的合法权益得不到保障，也给企业经营和投资形象带来负面影响。

2. 强势工会对劳动纠纷施压、干预

东南亚各国的工会密度率和集体谈判覆盖率差异较大，但工会力量强大，许多国家都有工会运动和罢工的传统。在面对劳动纠纷时，工会态度强硬，在罢工、示威等活动中扮演策划者、组织者的角色，时常引发罢工运动，给生产经营带来严重影响，频繁罢工导致的经济损失也会间接导致劳动力成本上升。尤其在服装、纺织、制鞋等劳动密集行业中，工会活跃，罢工较多。在工会的领导下，在涉及劳工权益问题时，特别是薪酬谈判时，劳方的态度强硬。以印尼修改《劳动法》为例，2006 年印尼政府以《劳工法》过于偏向劳方为由，决定对其修订，但遭到劳方强烈示威抗议，修订工作没有实现。^①

3. 多种用工方式并存，导致劳动合同违规风险增加

中资企业在东南亚沿线国家雇佣的员工主要来源于中国国内员工、东道国员工、第三方国家员工，还有国内劳务派遣公司雇佣中外员工提供给投资企业。由于东南亚沿线国家严格的外籍劳工准入制度，东道国鼓励投资者雇佣本国员工及并购境外企业雇佣所在国员工，导致雇佣东道国员工成为中资企业在沿线国家主要的用工方式。但整体上，多种用工方式并存，劳动者身份的法律认定复杂，投资企业劳动合同违规的风险增加。

（四）文化风俗差异导致沟通障碍

语言、文化、风俗、宗教等差异也导致中方管理人员与当地雇员沟通不畅，产生误会，引发劳动纠纷的重要因素之一。不同的文化背景造就不同的企业文化，中方投资企业如何适应异国文化也是一个不小的挑战。东南亚各国的文化背景差异明显，既有越南这种推崇传统儒家思想和东方价值观的国家，也有菲律宾这种英语普及、信奉天主教、西方文化占据主导地位的国家。

表 2 “一带一路” 东南亚沿线国家投资的劳工风险来源指标体系

风险来源	一级指标	二级指标	风险描述	数据来源
经济	劳动力市场风险	劳动力总量、价格、劳动力构成、劳动力素质、劳动产出值	充裕的劳动力要素、低廉的劳动力价格、较低的劳动力质量、低水平劳动产出并存，用工成本受多种因素影响	国际劳工组织数据库、中国一带一路网
政治、法律	劳动法律法规风险	劳动立法的倾向、对劳工的保护程度、对外籍劳工的管制、劳务合作空间、中方员工的雇佣及权益保护、用工方式、劳动者身份认定	劳动立法趋向对劳工权益的保护，工会力量强大，法律法规整体上比较偏向劳工，对外籍劳工严格限制，对外劳务合作空间小，中方员工雇佣受到严格限制，海外中国劳工权益保护困难，多种用工方式导致劳动者身份认定复杂，劳动合同违规风险增加	国际劳工组织数据库、商务部《对外投资合作国别（地区）指南（2020 年版）》
国际环境	劳工标准风险	工会密度率、集体谈判覆盖率、劳动报酬、劳动时间、贸易投资协定中的劳工条款	对国际劳工标准接受度较高，签署的贸易投资协定大都纳入了较高水平的劳工保护条款，劳工标准逐年提高以及由此带来的用工成本的增加	国际劳工组织数据库、商务部《对外投资合作国别（地区）指南（2020 年版）》
文化	管理沟通风险	语言、文化、民族、宗教信仰、价值观	语言、文化、民族、宗教信仰、价值观差异带来的管理沟通障碍	商务部《对外投资合作国别（地区）指南（2020 年版）》

① 商务部国际贸易经济合作研究院等：《对外投资合作国别（地区）指南——印度尼西亚（2020 年版）》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydlgw/202012/202012220429018.pdf>，2020 年 12 月 25 日。

五、劳工风险的防范与治理

识别、防范与治理劳工风险是中国企业在“一带一路”东南亚沿线国家投资经营过程中构建和谐劳动关系的重要驱动因素。根据风险不同的来源和性质,其防范治理的阶段和主体相应不同。总体上,对各种来源及类型的风险进行比较,可以发现,东南亚沿线国家劳工风险中,劳动法律法规引发的劳工风险占主导地位。无论是法律法规对劳工的偏向,强势工会的存在,对外籍劳工严格限制,中方员工雇佣受限,海外中国劳工权益受损,劳动者身份认定复杂,劳动合同容易违规等风险都源于东南亚沿线国家的劳动法律法规。劳动力市场风险和劳动法律法规风险更多地依靠企业在投资前通过考察和调研,对其防范;劳工标准及文化差异风险需要企业在经营过程中通过构建良好的劳动关系来治理。防范治理的主体,除了企业自身,还需要政府从立法和国际事务层面对海外投资过程中的劳动关系构建加以完善。

(一) 企业层面:投资前的劳工风险防范措施

1. 综合考察劳动力市场,比较用工成本。

东南亚国家虽然整体劳动力充裕,最低工资标准较低,但受过高等教育的成人人口比例和专业技术人员比例较低,劳动产出低。在投资之前应对沿线各国劳动力市场应进行综合考察,劳动力人口、劳动力价格、劳动力素质、实际劳动时间都是影响用工成本的重要因素,最终影响劳动力的产出。沿线各国的劳动力市场存在较大的差异,特别是在劳动力数量、素质方面。因此,需要对各国劳动力具体指标进行比较研究,获得较为全面准确的用工成本,以减少投资后的劳工成本风险。

2. 对劳动法律法规风险分类施策,采取针对性的防范措施

东南亚沿线国家由劳动法律法规引发的劳动用工风险占据比例较大,涉及的面较广,特别是在人员雇佣、解除雇佣及薪酬福利等方面对投资企业经营管理的影响更为直接。在对东南亚9国劳动法律法规内容的四种类型及对劳工保护的程度进行厘清和比较的基础上,采取有针对性的措施。在新加坡和马来西亚,需要重视对不同职位和收入水平的劳动者的保护,特别是低收入者和体力劳动者;在印度尼西亚和柬埔寨,劳动法律法规的保护程度高,需参照较高水平的劳工标准,提高对劳动者保护的力度,严格遵守涉及核心劳工标准的劳动法律法规;在泰国、菲律宾、老挝,需要根据聘用类型对工资标准及加班费进行详尽规定;在越南和缅甸,严格遵循法律法规与劳动者签订劳动合同,注重劳动合同形式与内容上的合法合规。

(二) 企业层面:经营过程中的劳动关系治理措施

1. 遵守劳工标准,积极履行企业社会责任

东南亚各国的劳动法律法规都较为严格,致力于对劳工权益的保护。近年来,在国际劳工组织、区域经济集团和发达国家的关注和扶持下,劳动立法水平和劳工标准不断提升,特别是在工资、工时和劳动安全方面。我国企业在投资经营时,除了严格遵守东道国的劳动法律法规外,还需要积极履行社会责任,保护劳工权益。经济全球化背景下,东南亚沿线各国积极参与区域经济合作,并将劳工标准纳入贸易投资协定。国际社会要求跨国公司在通过全球化谋取经济利益的同时,必须承担起社会责任。企业社会责任的核心内容是对劳工权益的保护,我国企业在跨国经营时更应重视遵守劳工标准,保护劳工权益,这样不仅可以减少劳动纠纷,还有利于树立积极履行社会责任的良好投资形象。

2. 依托“三方协商”机制,积极化解劳动纠纷

东南亚国家工会势力强大,在劳动纠纷的处理中担任重要角色,集体谈判比较普及。东南亚各国劳动争议、劳动关系协调处理机制存在一定差异,但整体上是劳、资、政“三方协商”为主。新加坡和泰国是劳、资、政三方协商的典型代表国家;部分国家弱化政府的作用,注重劳资双方的集体谈判,以马来西亚、印度尼西亚、菲律宾为例;越南、老挝、柬埔寨在三方的基础上引入其他利益相关

者,双方、三方及多方协商在实践中并行运用。^①工资、工时、劳动条件、劳动保障是引发劳动纠纷的主要原因,也是集体谈判的主要内容。在劳动关系治理中应以集体谈判为载体,围绕工资、工时、劳动条件、劳动保障等争议问题,在实践中积极推行适合东道国的劳方(工会)、资方和政府为参与主体的三方协商机制。三方进行沟通对话,可以弱化争议,减少误会,达成共识,化解各类劳动争议。

3. 提高本地工人的雇佣比例,提升企业本土化程度

东南亚各国整体上劳动力充裕,严格限制外籍工人入境工作,并以法律法规来规定企业雇佣当地工人的比例。因此,提高雇佣本地工人的比例是投资企业适应东南亚沿线国家劳动法律法规的必然选择。同时,由于企业本土化经营,在缓解当地就业、培训当地员工方面发挥积极作用,更容易得到政府、工会及非政府组织的支持,能进一步帮助企业融入东道国本土环境。

4. 加强与各方沟通,提升企业跨国经营能力

东南亚沿线国家民族众多,宗教氛围浓厚,文化风俗多元化。在投资经营中,存在中方管理人员由于语言、文化差异与本地雇员产生误会和争议的事例,其企业文化也与中国传统文化差异较大。了解本土文化、尊重当地习俗是沟通的基础。对中方员工开展针对适合东道国经营环境的跨文化沟通培训是提升我国企业在“一带一路”东南亚沿线国家跨国经营能力的重要一环。

(三) 政府层面:加强“政策沟通”、促进区域劳务合作

政府层面的劳工风险治理主要是建立健全我国海外劳工保护的法律法规,加强与东南亚国家在劳务上的合作与沟通。国内法律对海外劳动关系的治理具有一定的局限性,政府应从“政策沟通”的角度同东南亚国家在海外劳工权益保护上进行区域合作和沟通,拓宽劳务合作的空间。近十几年来,东南亚国家正以区域合作的形式积极保护和改善海外劳工权益。2007年东南亚国家在东盟峰会上签署了《东盟保护和改善海外劳工权益宣言》,后续的东盟劳工部长会议继续强调有效执行其宣言。^②我国政府应以此为契机积极推动与东南亚国家的劳务合作,提高东南亚地区我国海外劳工的保护程度。

A Study on Labor Risk of Investment in Southeast Asian Countries along the Belt and Road

Liu Jianxi, Deng Xiang

Abstract: Since the Belt and Road initiative was proposed, China's direct investment in its bordering countries, especially Southeast Asian countries, has increased rapidly. However, in recent years, the labor disputes faced by Chinese enterprises in the process of labor employment in Southeast Asian countries are increasing, which not only affects the production and operation of enterprises, but also is not conducive to establishing a good investment image. From the perspective of labor market, labor laws and regulations, labor standards and cultural customs in Southeast Asian countries, this paper explores the sources of labor risks affecting the construction of harmonious labor relations, and analyzes the main labor risks faced by Chinese enterprises in investing in Southeast Asian countries. According to the source and nature of all kinds of risks, it puts forward measures to prevent and control labor risks from the preparation stage before investment and the operation and management stage after investment, at both the enterprise and government levels.

Key words: the Belt and Road; Southeast Asia; investment; labor risk; labor relations

(责任编辑:刘楷悦)

① 韩喜平、张嘉昕:《“一带一路”沿线国家劳动关系协调分类研究》,《管理世界》2019年第4期,第72-73页。

② 《东盟峰会将讨论东盟共同体问题,将签署系列文件》, <https://www.chinanews.com/gj/yt/news/2007/01-11/852861.shtml>, 2007年1月11日。