

地方政府参与海外劳工领事保护问题研究

王祥军, 陈慧敏

(安徽大学法学院, 合肥 230601)

摘要:领事保护是维护海外劳工权益的重要方式。实践中地方政府参与海外劳工权益领事保护取得了一定成就,但领事保护实施机制不完善、领事人员不足以及海外劳工的教育培训缺乏等问题仍困扰着地方领事保护工作的实施。必须构建全面多元主体参与的保护协调机制,充分发挥政府、企业和工会的力量;加快服务平台建设,规范劳务外派行为;细化教育培训体系,增强劳工能力。

关键词:海外劳工;领事保护;地方政府

中图分类号:D912.5

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2018)02-0005-04

一、引言

海外劳工是通过各种途径移动到本国之外而在任何其他国家或地区从事劳动并获取报酬的劳动者。伴随着“一带一路”倡议的全面推进,经济交流与合作更加深入,对外劳务合作规模进一步扩大,越来越多的劳动者走出国门。据统计,2017年1—8月,我国对外劳务合作派出各类劳务人员33.6万人,较上年同期增加3万人;其中承包工程项下派出13.4万人,劳务合作项下派出20.2万人,8月末在外各类劳务人员95.2万人^[1]。但是,发展的同时也给海外劳工带来了一系列的风险与负担,海外劳工与国内派遣单位、国外雇主的矛盾日益尖锐,海外劳工的人身财产安全问题更加突出。具体可以表现为国内派遣单位和国外雇主可以肆意侵害海外劳工的劳动报酬权、休息休假权、集体谈判权、社会保障权和职业安全权等法定权利,且权利受损后海外劳工难以通过有效手段及时获得公正合理的救济。因此,在此背景下积极探究海外劳工的权益保护,防范风险、保障劳动者权利,具有现实的必要性和紧迫性。

二、地方政府参与海外劳工权益领事保护现状

保护海外劳工权益不仅体现了“以人为本”的外交理念,更是履行国家责任、促进经济合作发展的内在要求。基于当前社会发展形势,政府越来越注重

“走出去”人员的权益保护,尤其是海外劳工。海外劳工在自身权益受损且无法通过协商、谈判、罢工等方式获得救济时,可以寻求本国领事保护以保障自身合法权益。

(一)领事保护概述

广义的领事保护既包括本国公民、法人的合法权益在接受国受到侵害时,领事机构在领区范围内依法向受损害者提供救济保护;还包括领事机构通过必要的帮助依法保障派遣国公民、法人权益。在我国,《中国领事保护和协助指南》对领事保护做出了相关规定和说明^[2]。领事保护在维护海外劳工法律权益方面发挥着重要作用,例如领事官员可以自己名义接受当事人的委托、作为受托方以委托代理人身份出庭应诉或是以领事馆名义、作为委托方为本国国民委托诉讼代理人提供法律帮助。

在全球化与信息化的迅速发展、国际交流与联系日益频繁、外交参与主体也愈趋多元化的背景下,我国形成了对海外劳工的立体式领事保护机制模式。中央、地方、企业、个人、社会组织等都是领事保护机制中不可或缺的重要组成部分,发挥着积极作用。而地方政府由于其自身的优越性在对海外劳工的领事保护中更是发挥着不可替代的优势作用,对更好地维护海外劳工权益具有重要意义。地方政府更熟悉从

收稿日期:2018-01-04

基金项目:王祥军国别和区域研究院省外办委托2017招标课题(项目编号:Y01002480)

作者简介:王祥军(1973—),男,安徽金寨人,副教授。研究方向:市场规制法、劳动和社会保障法、土地管理法。

本地区“走出去”企业、公民的基本情况,可以更好地做当事人的工作,加强与外派企业、海外劳工之间的沟通联系,在侵害发生时也更便于及时了解情况、迅速采取措施。

(二) 地方政府参与海外劳工权益领事保护工作实践

地方政府在遵循“统一领导、归口管理、分级负责、协调配合”的原则下,积极履行自身职责保护海外劳工权益,从而真正分担领事保护责任、缓解中央的领事保护压力。我国《对外劳务合作管理条例》第三十四条、第三十六条明确规定了地方政府在保护海外劳工权益方面应履行的职责。具体包括:在内部防范机制方面,各地商务主管部门应按照“谁派出,谁负责”的原则,指导经营公司加强外派劳务人员的安全保障工作;在外派劳务突发事件预警机制方面,各地商务主管部门应对本地区经营公司外派劳务人员的分布情况进行详细登记,严格审查对外劳务合作合同,并建立境外经贸合作安全监测、预测风险评估机制,定期发布有关国家和地区安全状况的评估结果,及时提供预警信息;在境外劳务纠纷或突发事件处理机制方面,遵循“属地”原则,即境外劳务纠纷或突发事件由对外签约的我方经营公司注册地的省级外经贸主管部门负责协调处理,由劳务人员国内居住地的省级外经贸主管部门配合处理。同时建立部门间协作体制,加强部门之间的沟通与协调,各司其职、分工配合。

实践中各地政府也充分发挥能动性,采取多种措施切实保障每一位从本行政区域内“走出去”的劳务人员的合法权益。以安徽省为例,安徽省省政府不定期召开“省境外公民和机构安全保护工作联席会议”,负责涉省境外公民和机构安全管理工作;批准发布《安徽省涉外突发事件应急预案》,明确处置涉外突发事件的指挥体系、处置程序和各部门职责;完善境外安全预警工作,通过口头告知、张贴海报、制作“温馨提示卡”等形式在出入境办证大厅等特定场所向申请出国人员进行行前提示,对安全状况欠佳的国家进行重点风险预警。除此之外,该省初步建成了全国首座海外领事保护信息库;建立对外劳务合作服务平台,免费为出国务工人员提供政策咨询、就业指导、纠纷调解等相关服务,同时监督外派企业与劳务人员依法签署合同,落实相关劳动保障;创新海外领事保护工作,开展“海外领事保护进基层”系列主题活动,先后授予 3 个侨乡、8 家企业“海外领事保护基层联络处”。

三、地方政府参与海外劳工权益领事保护存在的问题

实践中地方政府开辟各种渠道、采取多种手段保护海外劳工权益并获得了相应成效,但依然存在一些问题尚待解决。

(一) 领事保护实施机制有待完善

“谁派出,谁负责”的内部防范机制在发挥地方力量缓解中央领事保护压力的同时也极易带来一系列问题。地方政府困于行政级别的限制,使其为维护海外劳工权益在与境外雇主进行交涉时,因较弱的话语权而无法充分发挥自身作用,且当境外劳务事件发生后,地方政府基于尽快解决问题、平息事态、避免造成更大规模冲突的理念,倾向于将劳务事件“大事化小”予以解决,使得保护机制未能充分发挥效能,受损劳工权益未能得到真正救济^[3]。此外,在领事保护的方式、途径方面,地方政府也存在不足:多倾向于提供事后救济即在发生境外劳务纠纷后对劳动者提供帮助以保障海外劳工权益,而忽视事前的预防性风险预警。且保护途径稍显乏力,未能充分调动地方力量,发挥企业、工会在领事保护中的作用。

(二) 领事工作队伍建设稍显乏力

一方面,随着越来越多的劳工“走出去”,领事保护案件也逐年大幅度递增。据统计,2016 年我国领事保护案件达到 10 万件,涉及劳务纠纷案件仍占据重要比例。境外劳务事件频繁发生,海外劳工单纯依靠自身力量难以有效实现权利救济,更多的寄希望于国家力量,这使得我国领事保护面临更大的压力、不堪重负。另一方面,“一带一路”倡议的进一步实施,加速了周边国家经济合作的深入发展,为我国劳务人员走出国门提供了更多的机会,但同时也带来一系列的问题。沿线国家复杂的国内环境、严峻的政治形势等,使得海外劳工在国外面临的风险更加复杂和多样,经济劳务纠纷更加突出,这也就意味着需要更专业的领事人员去完成领事保护工作以更好保障海外劳工的合法权益。但现实中由于地方政府疏于领事工作队伍建设,致使领事保护人员不足、专业技能缺乏,在处理日益复杂的海外经济劳务纠纷时,显得有心无力,领事保护陷入尴尬状态。

(三) 教育培训体系尚需细化

我国《对外劳务合作管理条例》第十二条虽然规定了劳务人员在赴国外工作前必须接受相应的职业培训,但对培训的具体内容、程序、执行、监督管理机

制等方面却缺乏详细规定,使得实际操作效果不尽人意。受不同的政治环境、风俗习惯、宗教信仰以及语言文化差异等因素的影响,海外劳工在国外工作时不可避免地处于劣势地位,而《对外劳务合作管理条例》的规定原意是旨在通过赋予海外劳工获得职业培训的权利以提高海外劳工自身的职业技能,从而更好地适应国外工作环境和增强防范风险能力,但由于该规定对如何培训、怎样培训以及培训的保障实施机制等内容并没有具体论述,使得实践中各地方政府、企业在执行这一规定时各行其是,更有甚者“阳奉阴违”,培训效果大打折扣^[4]。

四、完善地方政府参与海外劳工权益领事保护的对策

(一)构建全面多元主体参与的保护协调机制

1.完善地方政府领事保护责任

加强中央对地方领事保护工作的指导,坚持“谁派出,谁负责”的原则,合理划分各地政府领事保护责任,充分发挥政府职责以真正保障从本行政区域内“走出去”的海外劳工权益。首先,省外办作为境外本省人员和机构安全保护工作联席会议的牵头单位,应当认真贯彻落实《对外劳务合作管理条例》,积极发挥联席会议机制的作用,坚持外事为民,从维护国家外交大局出发,积极引导和协助各市外办认真履行职责,做好本省境外领事保护工作。其次,明确处置境外突发涉我事件的责任分工,由派出和接待单位具体负责处理有关事宜。省外办负责与外交部、我国驻外使领馆及外国驻华使领馆沟通联系等事宜,并作为牵头部门,根据事件涉及人员情况,责成联席会议有关成员单位具体负责处理。再次,优化领事保护风险预防机制,加强领事宣传服务。既要结合本地区实际情况,制定出符合地区特色的领事保护政策,并完善信息反馈系统以及时实现信息的跟踪、分析、报告和发布等;又要充分运用网络手段,拓宽渠道、创新方式,保证信息送达率,并注重培养公民和企业的自我保护意识,尽量利用司法途径解决海外纠纷,运用商业手段提升应对风险的能力。最后,加强外事队伍建设。面对当前领保工作压力大、人员不足的困境,外事办应当增加外事人员数量、提高外事人员职业素养,为海外劳工提供更专业的领事服务。

2.增强企业境外风险防范处置能力

海外劳工的性质决定了企业既可能是劳工权益的潜在侵害者,也可以是劳工权益的有力维护者。而

为了有效发挥企业的正面能量,趋利避害,实现对海外劳工权益保护,驻外企业需要加强自身安保建设,企业有必要在基于当地治安、文化、宗教、族群环境评估的基础上,制定包括安全教育与培训等一整套安全防范措施和应急机制,并不断完善使之实用性更强;在日常经营管理过程中应当注重加强劳动者的心理素质教育,培养其安全防范意识和应急危机处理能力,有选择性的派出境外劳动者。同时,企业应与所在国家的中国驻外使(领)馆保持密切联系,发生重大事件或有相关疑问要及时向我国驻外使(领)馆汇报及请示,加强对劳动者的保护和管理,安定涉事员工的心情,防止恐怖情绪的蔓延^[5]。

3.建立海外维权联络员制度

积极引导本行政区域内工会建立由专门人员组成的海外维权联络员网络,设立对外协调联络工作部,具体负责与国外工会的沟通协调,并适时组织相关部门人员专程赴接收劳务人员较多的国家或地区开展调研,与当地工会共同了解境外劳务人员的衣食住行等基本生活、生产情况^[6]。在劳务输入国成立工会维权机构或设立专职劳动关系协调员或站点。海外劳工在境外的弱势地位使其无法真正行使自身的劳动权利,尤其是当权益受损时境外维权成本高、诉讼时效长等问题更是造成海外劳工难以通过有效手段诉诸法律途径予以解决,此时可以利用境外工会维权机构,借助工会力量与境外雇主进行协商、交涉,从而达到维权目的。

(二)加快对外劳务合作服务平台建设

对外劳务合作服务平台是各地区向对外投资合作企业提供外派劳务人员的唯一平台,在政府统一领导下由商务部门牵头,外事、公安、工商、人社、司法、财政、监察等相关部门相互协作、共同监督管理。地方政府应当根据本地区对外劳务合作发展的实际情况,依托已有的机构设施,因地制宜地建设符合本地区发展的服务平台。加强对外劳务合作服务平台建设,既要求有充分的财政经费及政策支持以保障服务平台更好的运行;又强调服务平台必须具有一定面积的办公、服务场所,并配备相关设施以有效发挥服务平台的作用。同时,可以积极引导现有的对外劳务合作服务平台资源共享、错位发展,与先发地区加强合作,打造符合本地区自身发展特点的特色服务平台。此外,要强化对服务平台的管理和督导,一方面可以建立服务平台建设发展联席会议制度,定期召开会

议,及时研究、协调、解决平台实际运行中出现的困难和弊端,各部门相互协作、紧密联系,有效推动服务平台建设的发展;另一方面健全服务平台业绩公示制度,组织年度考评并通报各服务平台发展情况,对业绩突出的服务平台予以表扬并给予充分政策支持,反之则责令整改,严重者予以撤销。

(三) 细化教育培训体系

海外劳工权益屡遭侵害与劳工自身维权意识差、处理危机能力弱、不能及时适应国外工作环境等因素密不可分,因此要想真正保障海外劳工权益,必须细化教育培训体系,增强劳工能力。为此必须做到:在原有培训机制基础上明文规定培训的时间、内容、频次及接受劳工的名单,落实各项制度,实现预设目标。针对海外劳工出国前、后不同阶段分别展开培训,突出各阶段的培训重点并适时组织考核以检查劳动者的掌握情况^[7]。出国前加强劳工的职业技能培训和对劳务接受国基本情况的了解,帮助海外劳工更快地适应新工作、新环境;在境外工作时强调对劳工的案

例性培训和法律知识的传授,以此实现对海外劳工更细致化的就业指导,尤其是在权益遭受侵害时可以选择的救济方法和途径。同时,必须加强劳动和社会保障部门对培训效果的抽查、监督和反馈机制,从而形成对培训组织者的监督,倒逼相关主体真正落实培训制度,保证培训效果。

五、结语

在“一带一路”倡议全面推进的背景下,更好地保护海外劳工权益、规范外派劳务行为,既是顺应时代发展、迎合经济全球化的需要,也是维护社会公平、保障人权的应有之义。领事保护是维护海外劳工权益的重要方式,面临当前海外劳工境外维权困难的窘境,从地方政府参与领事保护的角度出发,结合当前实践,科学分析现有领事保护机制可能存在的问题,并为之提出切实可行的相应措施是时代的必然选择。为此,必须充分调动政府、企业、工会和劳动者自身力量,以有效发挥地方保护机制效能,真正实现对海外劳工的权益保护。

参考文献:

- [1] 商务部.2017年1—8月我国对外劳务合作业务简明统计[EB/OL](2017-10-29)[2018-01-04].http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201710/2017100_2656846.shtml.
- [2] 外交部.中国领事保护和协助指南(2007年版)[EB/OL].(2007-08-21)[2018-01-04].www.gov.cn/gzdt/2007-08/21/content_722778.htm.
- [3] 夏莉萍.中国地方政府参与领事保护探析[J].外交评论(外交学院学报),2017,34(4):59-84.
- [4] 刘苗苗.论我国海外劳工权益的领事保护[D].济南:山东大学,2016:17-18.
- [5] 花勇.“一带一路”建设中的海外劳工权益法律保护[J].云南社会主义学院学报,2016(2):126-130.
- [6] 王辉.我国海外劳工权益立法保护与国际协调机制研究[J].江苏社会科学,2016(3):156-164.
- [7] 陶斌智.中国海外劳工权利法律保护研究[D].武汉:华中师范大学,2015.

Study on the Participation of Local Governments in Consular Protection of Overseas Labors

WANG Xiangjun, CHEN Huimin

(School of Law, Anhui University, Hefei 230039, China)

Abstract: Consular protection is an important way to safeguard the rights of overseas labors. In practice, local governments have made some achievements in consular protection, but some problems still need to be solved, i.e. the imperfect consular protection enforcement mechanism, inadequate consular staff, and lack of training for overseas labors. Therefore, it is necessary to build a comprehensive and multi-agent participation protection coordination mechanism, give full play to the power of the government, enterprises and trade unions, speed up the construction of service platforms, standardize labor assignments, refine the education and training system, and enhance labor capability.

Keywords: overseas labor; consular protection; local government

[责任编辑 叶甲生]