

【治安管理研究】

从“菲佣”现象透视市场 经济条件下的外国人就业管理

张 杰

(中国人民公安大学涉外警务系,北京 100038)

摘要: 外国人就业作为一种劳动行为,其劳动关系的发展变化遵循市场经济的客观规律。全球一体化的中国劳动者雇佣关系变化受到外国就业诸因素的影响。作为政策引导机制之一的出入境管理不仅要维护法律和社会治安,还要服务于国家宏观经济调控。在市场经济的视角下,只有解读外国的人才含义及非法就业本质,掌握外国人就业活动规律,才能制定和完善有关法律法规,更好地规范外国人就业市场。

关键词: 外国人;“菲佣”;市场经济;非法就业

中图分类号: D922.14 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1565(2007)05-0110-03

近年来北京、上海、深圳等城市出现的中国公民雇佣菲律宾佣人(以下简称“菲佣”)的行为是否合法呢?从现有的我国1996年劳动部、公安部、外交部、对外就业经济合作部联合颁布的《外国人在中国就业管理规定》的法律规范要求看,外国人就业实行许可证制度,就业岗位应是特殊需要、国内暂缺行业,经劳动保障部门批准,获得《外国人就业许可证书》后,才能就业。个人和个体经济组织是不能雇佣外国人的,因此中国雇用菲律宾佣人的行为属于违法行为。从“菲佣”案件的违法行为种类看,一些是无证就业,一些是持有合法的就业证,但提供的材料是中介公司为其编造的,例如,中介公司借助政策空白点采取了迂回政策,巧立名目,提供菲律宾家庭教师、管理人员等。

从法律角度看,这种违法行为实质是雇佣双方的行为均违反了法律法规。按照我国的外国人出入境管理法及相关管理规定一般应给予双重处罚。所谓双重处罚是指对外国人在我国境内私自谋职的违法行为的双方责任人予以处罚的制裁方法。对非法谋职的外国人与非法雇佣的雇主实施双重制裁,是近年来世界各国普遍采用的惩治措施,从各国的实践来看这对有效遏制非法打工的外国人具有较好的效果。

然而,从中国地方公安出入境管理实践看,对“菲佣”这种类型违法行为无法做到违法必究、执法必严的操作标

准。尽管上海有关部门明确了它的非法性,但“地下”菲佣市场十分活跃,北京、上海、深圳、广州陆续出现了一些“菲佣”职业介绍的中介服务机构,纷纷利用政策法规的空白点,雇用“菲佣”。

我国公安机关把外国人非法就业、非法出入境和非法居留简称作“三非”案件。这类案件近年来在我国不断增多,其中尤其以非法就业为突出。据公安部2005年底公布,近10年来,全国共遣返外国人6.3万人次。仅北京东城区公安分局2006年上半年处罚的“三非”人员就比2005年同期上升了75%。但是对“菲佣”这类违法行为的制约效果并不明显。

出入境法律法规在实践中束之高阁的情形是我国经济政治体制改革进程中和出入境管理制度改革完善过程中的必然现象。这一现象形成和产生的因素是多元的,就外国人非法就业行为看,其形成原因主要表现为两个方面的两对因素:一是法律与执法方面,外国人管理政策法规制定方面的因素和执法者的宽严控制与落实等因素;二是违法就业行为的劳动关系双方,即雇佣者方面的因素和非法就业主体方面的因素。

不同的形成因素所表现的非法就业行为的种类不同。就我国现存的外国人非法就业行为类型可以划分为以下三种:

第一种是犯罪倾向型。这种类型的产生主要源于违法行为主体方面的原因。非法就业者违法行为的特点是带有一定趋势性,社会潜在危险性较大。违法主体多来源于周边贫困国家,这类非法移民的心理素质比较脆弱,自我约束力不够,遇到事情不能冷静、正常处理,并有不同程

收稿日期:2007-10-16

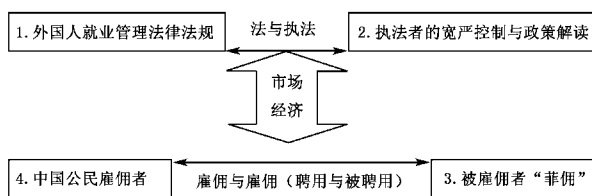
作者简介:张杰(1971-),女,山东阳谷人,中国人民公安大学涉外警务系副教授,研究方向主要是出入境管理和涉外警务。

度的犯罪倾向比。由于缺乏劳动技能,常非法受雇于个体小企业或低级娱乐场所,有的参与偷渡活动,有的乞讨赌博、从事卖淫贩毒、盗窃杀人等活动,并带来许多连锁问题。毫无疑问这是执法者严厉打击的对象。

第二种可以归纳为生存目的型。这种类型属于上述四种因素中的目的型违法行为,即因生存而在中国境内就业。它主要是由于我国与周边国家经济发展和移民政策存在不对称性。我国多与第三世界贫困国家相邻,这些国家经济发展失调,战乱频繁。如,朝鲜 1997 年始连年自然灾害,来的非法移民 99% 是失业工人、农民、学生和失业人员,多是饥民求生,不计工资,只求生存。缅甸政局不稳,经济落后,大批边民涌入我国瑞丽等边境城市。再如,越南对本国居民非法移民管理松懈,对遣返不予配合,要求被遣返者提供越南户籍证明,在边境一带设几道检查关卡,发现被遣返人员阻止其入境,甚至制定限制越南人回国居住的户口和土地使用政策。自 20 世纪 90 年代起,我国一些省份的农村地区婚姻现状窘迫助推了生存型违法就业行为。贫穷大龄青年在本地找不到合适的对象,花很少的钱就找到了既孝敬公婆又持家有道的缅甸媳妇、朝鲜媳妇等。这类人群长期的非法居留势必带来一些为生存而非法就业的行为。

第三种是市场经济型。即本文开篇中谈到的“菲佣”现象属于这种类型的非法就业行为,它属于成因型非法就业。可用下面的图表表示:

图表中第 1 个因素,说明的是外国人的就业政策往往是根据政治、经济、历史形势等因素变化和影响而发生变化的。从菲佣现象之成因看,它属成因型违法行为,即因市场的需要而非法进入、居留、就业在中国境内。这种违法现象,是中国经济发展、加入 WTO 新贸易制度以保持经济高效运转的必然产物。



WTO 是以市场经济为基础、以贸易自由化和促进国际贸易发展为宗旨的国际性缔约组织。我国通过这种国际间资源的优化配置方式,以获得补充自身发展需要。实现这一过程的重要手段是提高中国的城镇化比率,这是我国现代化进程不可逾越的发展阶段。

但是目前我国城镇化不仅远远低于发达国家城镇化比率,而且低于发展中国家水平。这已制约了我国战略发展。当前我国已开始加速城镇化改革,如果要在 10 余年间达到 45% 的城镇化比率,那么每年供应的就业岗位应不少于 600 万个,同时还要通过增加就业岗位解决三农和弱

势群体问题。如果涌入大量一般外国劳工,势必带来失业率上升的危险。所以出入境管理部门就要对外国人入境管理保持一定次序性和特殊性,既要吸引特殊人才,又要限制一般劳工的就业。具体而言就是如何用制度解决三大矛盾:一是解决人才交流与人才流失的矛盾;二是解决特殊外国人才的引进和一般外国人就业的矛盾;三是解决中国市场自身的需求和政策法规的空白点。

在当今社会飞速发展变化、资源的稀缺性日益突出的情况下,国家间对土地、能源、资金的争夺空间是有限的,对人才的争夺却是无限的,落实到公安出入境管理部门,就是制度的竞争。

然而,随之而来就产生了一个矛盾。我们不能忽视的是图表中双箭头内的词——“市场经济”条件。

随着中国经济的增长,“菲佣”只是市场经济型的违法行为的代名词。它代表了三个层面的含义:

第一,它暗含了中国市场中中国公民与外国人雇佣关系的变化,即图表中的第 3 和第 4 个因素的关系。

对外国人包括对特定外国人的需求,体现了中国公民以个人身份聘用人才的模式的出现;外国人与中国公民雇佣关系(劳动关系)在中国境内外多重性的变化,中国公民在国外从留学生——到被雇佣者——到以国外投资者身份的不断转变,而且这一过程中中国公民在境外相关权利义务都得到了法律认可。这是全球经济一体化的必然。在中国境内,中国公民从被外国投资者雇佣到自己担当雇主,从以企业的形式雇佣外国人,到目前开始以家庭和个人形式雇佣外国人角色的转变。虽然这种方式在我国法律法规中尚未得到认可,但其存在的形式已成定局。包括我们身边的人,给家里的子女雇佣外国人当外教的行为已不在少数。

中国经过近半个世纪的开放,对外语的狂热,使得世界上以操持家务而闻名的体力型劳动者“菲佣”在中国成为半智力型人才。那么对于我国现阶段存在的外国人非法就业与市场需求的合理性并存的现象如何解释呢?行为主体虽然不具备专业知识,但是当其技能被相当一部分中国公民认为是无法代替的时候,他们在市场经济中就体现出了价值性,市场存在的必然性也就随之出现,这就导致了上述行为与现行法律并存的矛盾。

市场经济的发展,对外国投资人的需求,外国普通的劳动者也成为满足中国市场的“特殊”需求。我们和其它正在经历全球一体化的国家接受了中国人在国外以“打工者”身份存在这一客观事实一样,也认同了外国人在中国以投资人的身份的存在,那么对于中国公民在国内以雇佣者的身份出现这种必然现象也应该作出合理的回应,要从法与执法的层面作出反应,即图表中第 1 个因素外国人就业管理法律法规和第 2 个因素执法者的宽严控制与政策解中都应该作出相应的反应。

第二,“菲佣”作为市场经济型的违法行为的代名词,它代表的第二种含义就是图表中第2个因素的解读,即“执法者的宽严控制与政策解读”。

“菲佣”是不是人才呢?这里应该尝试着用“市场化”的眼光解读市场经济环境下的“人才”的含义。一个能够提高国家GDP数字的出入境政策,并不意味着拒绝“特殊”人才,“特殊”应该包含“市场需要”的含义,外国人就业管理规定已经包含了“特殊”二字的表述,执法者应给予重新解读。

出入境管理政策中需要就市场经济中人才需求的变化作出相应回应,回应的宗旨是政治服务于经济的客观规律。同时,马克思主义中“利益是一切的基础”之讲解对这一现象作出了合理解释,劳动者对市场的需求变化,是市场经济发展中的必然反应。两弊相权,取其轻,两利相权,取其重。“菲佣”现象是否冲击了中国的就业市场,需要作进一步的分析和思考。

中国作为世界上庞大的劳动力密集型国家,劳务输出的总趋势是毋庸置疑的。然而“菲佣”对中国就业市场的冲击是有限的。如果把“菲佣”在市场经济中的角色看作是一种服务产品,或者当作雇佣者对人力市场中的人力“产品”,那么来分析一下这个产品在性价比上表现出来的属性。

首先,从性能上看,这类“产品”的需求尚处在对中国高端客户(即高收入人群)的满足与竞争上,他们追求“菲佣”良好的工作素质、外语水平和专业护理技术等品质。而对于低一层次及普通的中国公民所私自雇佣的廉价劳动力本身的劳动技能是不能相比的。

其次,在价格上,“菲佣”的香港工资是3500元左右,在内地目前大约是2500-3000元左右。在中国公民私自雇佣本国劳动力的行为中,几乎看不到用这个价格购买一个本国籍保姆的服务的价格。

可见,产品的性价比不同的时候,不存在竞争,也就无从对中国的就业市场造成冲击,也就谈不上冲击西部开发、保护弱势群体、保护中国的就业市场的政策了。因此从“人才”的角度看,“菲佣”与现存的出入境管理制度的思路不矛盾。它是市场经济中和出入境行为中可以容忍的行为和现象。

第三,“菲佣”现象作为一个代名词,它说明了中国经

济快速增长方式中消费方式的转变,“菲佣”现象只是这一消费方式变化过程中的表现形式之一。我国的收入差距逐年增大,上海、北京等大城市人均收入已达到发达国家中产阶级收入的水平,这种收入水平的多层次化,必然导致消费市场的多层次需求,它不仅决定了高层次收入者的消费层次的上升,也决定了低层次消费者无法选择“菲佣”这种暂时的高档商品的享用。这是市场经济条件下的供需关系规律决定的。那么,对于能够雇佣普通中国籍保姆的主体不会因为高档“产品”的存在,而违背个人收入的实际情况,放弃他对普通产品(被雇佣者)的选择。从这一点看,“菲佣”的就业在一定的阶段不会冲击中国的普通就业市场。

香港外国人出入境就业管理就经历了这样的阵痛,它最终选择了符合市场经济规律的管理政策。香港早期是限制菲律宾等佣人进入香港就业的,直到今天香港依然保留着“对特殊的、专业人才的吸引”的政策与法规。对于“菲佣”,香港出入境管理部门看到了这一市场产生的大量需求,香港从法律法规上改变了非法入境人员的定义和范畴,变限制为登记和岗前培训政策。对出入境管理部门执法者来说,与其让违法者在中国市场经济中剥夺国家税收,不如加强出入境管理的登记与疏导。

对大陆来讲,现在已是将现行出入境法律法规“控制”理念转为“服务”理念的时候了。禁止外国人入境不如满足本国公民需求;出台限制法规不如疏导公民正确选择;打击外国人非法出入境不如鼓励其进行各种纳税和登记,这也是我国当前以人为本、创建和谐社会发展思路的体现。

[参考文献]

- [1] 吉林省公安厅出入境管理处调查写作组. 朝鲜人非法入境、滞留问题的现状及处理意见[A]. 出入境管理论文选(三)[C]. 北京:群众出版社,2001.
- [2] 江杏. 试论“三非”成因及对策[A]. 出入境管理学术论文集[C]. 北京:中国人民公安大学出版社,1996.
- [3] <http://www.huaxia.com/xw/zh/2005/00288164.html>.
- [4] news.xinhuanet.com/fortune/2003-12/12/content-1227228.htm.

[责任编辑 董士县]