

中国对外劳务输出可行性报告及实施方案

报告时间：2026 年 5 月

前言：

为深入贯彻国家“走出去”战略和扩大高水平对外开放的决策部署，积极应对国内就业结构性矛盾与全球劳动力短缺的双重格局，依据国务院《对外劳务合作管理条例》（国务院令 620 号）、《对外劳务合作风险处置备用金管理办法》以及商务部等五部门《关于进一步完善海外综合服务体系的指导意见》等政策法规，特制定本实施方案及可行性报告。方案旨在系统规划中国对外劳务输出的实施路径，构建“政府引导、企业主导、市场运作、风险可控”的发展格局，推动对外劳务合作从“规模扩张”迈向“质量跃升”。

上篇：可行性分析报告

一、项目实施的政策环境与外部条件

（一）国内政策持续加码，顶层设计日趋完善，国家对对外劳务合作的重视程度不断提升。国务院明确“国家鼓励和支持依法开展对外劳务合作，提高对外劳务合作水平，维护劳务人员的合法权益”，并将建立对外劳务合作服务体系以及风险防范和处置机制列为制度重点。2025 年，商务部等五部门联合印发《关于进一步完善海外综合服务体系

的指导意见》，是我国首个海外综合服务领域的指导文件，为对外劳务输出提供了系统的政策框架。2026年3月，国家层面海外综合服务平台正式上线，栏目总数超过260个，为对外承包工程和劳务合作企业提供“一站式”公共服务，显著提升了行业的信息服务保障能力。

（二）全球劳动力缺口持续扩大，市场需求旺盛，全球正面临结构性劳动力短缺危机，联合国预测到2030年全球将出现约8500万技术工人缺口。在具体赛道上：老龄化驱动的护理市场：日本、韩国、德国等国65岁以上人口占比已超20%，专业护理人员缺口达数十万。日本“特定技能2号”制度将于2026年全面实施，允许护理、介护领域外籍劳动者无限期续签并携家属，释放长期稳定岗位。

绿色基建催生的技工需求：中东“2030愿景”、东南亚新能源计划推动光伏、氢能、智能电网项目密集落地。沙特NEOM城、阿联酋马斯达尔城等零碳新城建设急需光伏安装技师、节能幕墙装配工、BIM建模员等绿色技工。IRENA预测2026年全球绿色建筑领域将新增120万技术岗位，其中30%面向国际劳动力。

数字经济催生的新型岗位：澳大利亚、葡萄牙、马来西亚等国向IT支持、客户服务、内容审核等岗位开放短期远程工作通道，为具备数字技能的青年提供低门槛国际化路径。

（三）国内供给端条件充足，就业结构性矛盾突出2025年

全国高校毕业生规模达 1222 万人，就业市场竞争激烈。与此同时，我国拥有全球最庞大的劳动力资源储备，普通技能型劳动者供给充裕。就业市场“高技能人才短缺和低技能劳动者过剩并存”的结构性矛盾，为对外劳务输出提供了丰富的人力来源。

（四）对外投资与承包工程拉动强劲 2025 年，我国对外承包工程完成营业额 1788.2 亿美元，增长 7.7%，新签合同额 2892.2 亿美元，增长 8.2%，均创历史新高。对外投资与工程承包的强劲增长直接带动了对外劳务输出需求，为劳务输出创造了稳定的岗位来源。

（五）RCEP 等国际合作框架提供制度便利 RCEP 协定中对商务人员临时流动的便利化条款，为对亚太地区的劳务输出创造了制度性便利。同时，我国正积极与日本、韩国等重点国家推动职业资格互认，降低技术工人出国就业的准入壁垒。

二、项目可行性综合评估

（一）经济可行性

对外劳务输出具有显著的经济效益。一方面，外派劳务人员可获得高于国内水平的劳动报酬，缓解国内就业压力；另一方面，外派劳务收入汇回国内，可形成稳定的外汇来源。2024 年我国共派出各类劳务人员 40.9 万人次，同比增长 17.9%；2025 年 1—10 月派出 34.9 万人次，同比增长 7.7%，呈现稳步增长态势。随着输出结构的优化和技术含量的提升，人均

创收能力有望进一步增强。

（二）技术可行性

经过多年发展，中国已形成一套较为成熟的对外劳务合作管理体系，包括经营资格核准及年审制度、外派劳务培训制度、对外劳务合作备用金制度、外派劳务援助制度、统计制度等。外派劳务从“报名—培训—考核—签约—备案—派出”的标准化流程已在各地商务主管部门和相关企业中广泛应用，技术路线清晰可行。

（三）管理可行性

商务部统筹全国对外劳务合作监督管理，各省、市级商务主管部门负责本地经营资格的审批与监管，形成了“中央—地方”联动管理机制。对外劳务合作企业须满足实缴注册资本不低于 600 万元、有 3 名以上熟悉业务的管理人员、有健全的内部管理制度和突发事件应急处置制度等条件方可取得经营资格，确保了主体的规范性和稳定性。此外，对外劳务合作风险处置备用金制度的建立，为突发事件处置和劳务人员权益保障提供了资金保障。

（四）风险可控性

通过建立健全备用金制度、突发事件应急处置制度、不良信用记录和公告制度等“三道防线”，项目风险整体可控。同时，国家层面海外综合服务平台的设立，增强了信息透明度和企业合规能力，有效降低了跨境用工的隐形成本和合规风

险。

三、项目风险识别与总体评估

（一）主要风险因素

1. 国际政策风险：多国正在收紧移民与劳工政策。日本拟延长入籍居住年限至 10 年，隐含对长期居留者的更高筛选；欧盟推动“本地优先”就业法案，限制第三国劳工进入低技能岗位；部分中东国家提高外籍员工配额费或强制本地化比例。

2. 经济金融风险：中东、非洲部分项目业主财政承压，付款周期普遍延至 120—180 天，劳务企业垫资压力剧增。叠加美元、日元汇率剧烈波动，外派人员实际收入可能缩水，引发劳资矛盾。

3. 竞争加剧风险：菲律宾、越南、印度等国强化技能培训与海外就业服务，以更低人力成本争夺市场份额，中国劳务在低端市场面临价格优势丧失、在中高端市场面临竞争挤压的双重压力。

4. 合规管理风险：ESG 合规门槛实质性提高，国际金融机构与品牌客户要求供应链企业披露劳工权益、数据隐私、反强迫劳动等信息，未建立透明管理体系的劳务公司将被排除在优质项目之外。

（二）总体可行性评级

政策环境：国家层面政策支持力度大，制度框架基本完善

市场需求：全球劳动力短缺持续，结构性需求旺盛

供给条件：国内人力资源丰富，结构性过剩与缺口并存

技术能力：操作流程成熟，管理经验丰富

风险管控：制度体系较完善，但国际环境不确定性上升

综合结论：项目可行性较高，需在实施过程中重点关注国际政策变化和合规管理。

下篇：实施方案

一、总则与指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十届三中全会关于“有序扩大劳务市场开放”的决策部署，坚持“政府引导、企业主导、市场运作、合规先行、风险可控”的发展思路。立足服务国家高水平对外开放战略，充分发挥我国人力资源优势，以“一带一路”共建国家为重点市场，以护理康养、绿色基建、数字经济、高端制造等高附加值领域为拓展方向，推动对外劳务合作从“单一劳务派遣”向“人力资源综合服务”转型升级，为缓解国内就业压力、服务中资企业全球化布局做出积极贡献。

二、实施目标

（一）总体目标

到2030年，建成覆盖“招聘—培训—派出一管理—维权”全链条的对外劳务输出服务体系；在外各类劳务人员保持在

70 万—80 万人的规模；高技能、技术型劳务人员占比提升至 35%以上；培育 10—15 家在海外具有品牌影响力的对外劳务合作龙头企业；实现从“劳务输出大国”向“人力资源服务强国”的跨越。

（二）阶段性目标

近期（2026—2027 年）：夯实基础阶段

完成对外劳务合作企业经营资格的规范化复核与升级；
建立健全统一的跨境用工信息发布平台和供需对接机制；
与 5—8 个重点目标国家签署双边劳务合作备忘录或合作协议；

年度派出规模稳定在 42 万—45 万人次。

中期（2028—2030 年）：转型升级阶段

高技能劳务人员占比达到 35%以上；
在护理康养、绿色基建、数字经济等新兴领域形成品牌优势；
培育 3—5 个区域性对外劳务输出示范基地或产业园（如“一带一路”国际人力资源服务产业园等）；

年度派出规模保持在 50 万—55 万人次，人均创收能力提升 20%以上。

远期（2031—2035 年）：品牌化发展阶段

中国劳务输出品牌在全球中端劳务市场形成国际竞争力；
建成覆盖全球主要劳务输入国家的服务网络和应急处置体系；

实现输出结构以高技能、复合型人才为主体；
年度派出规模稳定在 60 万—70 万人次。

三、实施主体与资质要求

（一）实施主体

1. 对外劳务合作企业：作为核心实施主体，须依法取得对外劳务合作经营资格，承担劳务人员的招募、培训、派出、境外管理及权益保障等全流程责任。
2. 对外承包工程企业：在承包工程项下派出劳务人员，须持有对外承包工程经营资格证书，并严格履行用工管理义务。
3. 劳务服务平台与机构：包括对外劳务合作服务平台、人力资源服务产业园、职业院校及培训基地等，为劳务输出提供信息对接、技能培训、职业认证等支撑服务。

（二）资质要求

申请对外劳务合作经营资格的企业，须同时满足以下条件：

1. 符合企业法人条件；
2. ****实缴注册资本不低于 600 万元人民币****；
3. 有 3 名以上熟悉对外劳务合作业务的管理人员；
4. 有健全的内部管理制度和突发事件应急处置制度；
5. 法定代表人没有故意犯罪记录；
6. 在指定银行开设专门账户，****缴存不低于 300 万元人民币的对外劳务合作风险处置备用金。**

（三）经营资格审查与颁证流程

申请企业应向所在地省级或设区的市级人民政府商务主管部门提交资质证明材料；负责审批的商务主管部门应当自收到证明材料之日起**20个工作日内**进行审查，并作出批准或不予批准的决定；予以批准的，颁发《对外劳务合作经营资格证书》。

（四）实施主体管理要求

合同规范要求：对外劳务合作企业必须与国外雇主订立书面劳务合作合同，并与劳务人员订立书面服务合同或者劳动合同。合同必须明确工作内容、工作地点、工作时间、劳动条件、劳动报酬、社会保险缴纳、经济补偿等必备条款。

备案管理要求：向同一国家或地区派出的劳务人员数量超过100人的，应当安排随行管理人员，并将名单报中国驻用工项目所在国使馆、领馆备案。

禁止性规定：不得以商务、旅游、留学等名义组织劳务人员赴国外工作；不得允许其他单位或个人以本企业名义从事外派劳务。

四、操作流程

（一）标准操作流程（SOP）

整体流程分为五个阶段，共9个关键步骤：

第一阶段：准备与招募（约1—2周）

1. 市场调研与需求对接：建立与境外雇主或中资海外项目的联系，获取劳动力需求信息；核实境外雇主资质，包括工商

注册文件、用工批文等，交叉验证岗位描述与当地薪资标准。

2. 招募与筛选：通过商务部官网“对外劳务合作企业名录”核验自身及合作机构资质；按照雇主需求筛选符合条件的劳务人员，重点考察技能水平、健康状况和基本素养。

第二阶段：培训与考核（约 2—8 周）

3. 培训：安排劳务人员接受赴国外工作所需的职业技能、安全防范知识、外语以及用工项目所在国家或地区相关法律、宗教信仰、风俗习惯等知识的培训；未安排劳务人员接受培训的，不得组织派出。培训期限根据工种复杂程度和外语要求，一般在 3 天至 3 个月之间。

4. 考核与认证：完成培训后进行考核，考核合格者颁发《外派劳务培训合格证》。

第三阶段：签约与备案（约 1 周）

5. 签约：劳务人员与派遣企业签署派遣协议（或劳动合同），与外方雇主签署用工协议。签约时，企业应将与劳务人员权益保障相关的事项如实告知，不得隐瞒或提供虚假信息。

6. 人员备案：将劳务人员信息按要求向商务主管部门备案，留存资质文件与雇主信息。

第四阶段：手续办理（约 2—4 周）

7. 办理护照与签证：外派单位可为外派劳务人员申办因公护照或因私普通护照。根据目标国家要求办理工作签证。

第五阶段：派出与管理（持续）

8. 派出：派出前进行行前适应性指导和行前说明，确保劳务人员清晰了解自身权利和义务。

9. 境外管理与权益维护：安排随行管理人员（派出超过 100 人时），定期向驻外使领馆报备；建立日常沟通机制，收集劳务人员反馈，协助解决工作与生活中的困难。

（二）各部门职责划分

市场开发与需求对接

对外劳务合作企业

寻找境外雇主、对接需求

资质审核与备案，商务主管部门（省/市级），批准经营资格、核发资格证书、备案管理

培训与考核，培训基地/劳务合作企业，职业技能培训、外派前适应性培训

签证与护照办理，外事/公安部门，护照发放、签证审批

境外管理与维权，驻外使领馆、派遣企业，领事保护、劳务纠纷协调

纠纷处理与处罚，商务/工商/公安部门，违规查处、投诉举报处置

五、市场分析与目标国家

（一）重点目标市场

1. 日韩市场——护理、建筑与制造业

日本：特定技能 2 号制度全面实施，护理、介护领域岗位稳

定，扩大至 14 个行业；

韩国：向外籍建筑技术工人开放模板工、钢筋工、混凝土工等岗位，外籍建筑工占比 15%以上。

2. 中东市场——建筑与绿色基建

沙特 NEOM 城、阿联酋马斯达尔城等零碳新城建设持续招募光伏安装技师、BIM 建模员；

卡塔尔、阿曼基建项目密集，建筑技工需求旺盛。

3. 欧洲市场——医护人员与技术工人

德国技术工人缺口超 300 万人，已通过《技术移民法》简化技术工人引进；

欧盟公布 42 个高需求职业清单，涵盖医疗、土木工程、IT 等领域。

4. “一带一路”沿线——工程与制造业

中资企业承建的铁路、电站、工业园区持续释放用工需求；

中乌（塔什干）国际人力资源服务产业园等跨境协作机制逐步落地，提供产业协同支撑。

（二）高需求岗位类型

护理康养类：护理员、介护专员、日本、德国、韩国、日语/德语基础、护理资格证书

绿色基建类：光伏安装技师、BIM 建模员、节能幕墙装配工 中东、东南亚、LEED/GSAS 认证、相关施工经验

高端制造类：精密加工技工、电气工程师、欧洲、日韩、专

业技术证书、外语沟通能力

建筑工程类：模板工、钢筋工、混凝土工、项目经理、非洲、中东、东南亚、工程技能+外语基础

数字经济类：IT 支持、客户服务、内容审核、澳大利亚、马来西亚、数字技能、外语能力

酒店邮轮类：海乘人员、酒店服务、全球邮轮航线、服务意识、英语能力

六、培训与技能提升

（一）培训体系建设

1. 校企合作“订单班”：与职业院校共建定向培养班，依据境外雇主岗位需求设置培训课程，实现“招生即招工、毕业即出国”的无缝衔接。

2. 技能前置化培训：定向培养日语/韩语护理、光伏安装、智能楼宇等紧缺人才，实现“培训—认证—派遣”一体化。

3. “中文+技能”融合培训：借鉴河南国际合作集团“中文工坊”模式，在海外项目所在国开展语言文化与职业技能融合培训，满足海外项目对“懂中文、通文化、有技能”复合型本土人才的需求。

4. 行前综合培训：涵盖境外法律知识、风俗习惯、安全防范、权益维护等内容，培训时长根据复杂程度在 3 天至 3 个月之间灵活安排。

（二）职业技能标准与认证

推动与重点目标国家签订职业资格互认协议，降低技术工人的准入壁垒；

鼓励国内培训基地引入国际认证体系（如 CGFNS 护理认证、LEED 绿色建筑认证等），提升劳务人员的国际竞争力；

建立职业技能等级评价标准，实现“培训有记录、考核有依据、证书可追溯”。

七、权益保障与风险防控

（一）合同保障体系

三层合同架构：境外雇主与派遣企业签订《对外劳务合作合同》→ 劳务人员与派遣企业签订《服务合同/劳动合同》→ 劳务人员与境外雇主签订《雇佣合同》。

合同必备条款：必须明确工作内容、工作地点、工作时间、劳动报酬、社会保险、经济补偿等事项。

合同透明机制：签约前须将合同关键条款如实告知劳务人员，不得隐瞒或提供虚假信息。

（二）备用金保障制度

对外劳务合作企业须缴存不低于 300 万元人民币的风险处置备用金，或提交等额银行保函。备用金主要用于：

1. 退还违规收取的服务费；
2. 支付应当向劳务人员发放的劳动报酬；
3. 赔偿劳务人员的损失；
4. 突发事件下劳务人员回国或接受紧急救助所需费用。

备用金使用后，企业应在 20 个工作日内补足到原有数额。

（三）维权与投诉处置

国内维权渠道**：涉及劳务纠纷的投诉举报，由商务部门负责协调；涉嫌诈骗的违法行为由公安部门立案侦查。

境外维权渠道：领事保护由驻外使领馆负责；与雇主的矛盾可通过派遣企业在当地代表协调解决，或直接向当地有关部门反映。

应急处置机制：对外劳务合作突发事件应急处置由组织劳务人员赴国外工作的单位所在地省级政府负责，劳务人员户籍所在地省级政府予以配合。

八、风险管理与应急预案

（一）风险分类与应对措施

风险类型	具体表现	应对措施
------	------	------

国际政策风险	东道国收紧移民/劳工政策、提高本地化比例；加强政策跟踪研判；建立风险预警机制；多元化布局目标市场，分散单一市场依赖	
--------	---	--

经济金融风险	汇率波动、付款周期延长、业主财政承压	引入汇率套期保值工具；优选信用良好的业主；合理控制垫资规模
--------	--------------------	-------------------------------

合规管理风险	ESG 信息披露要求提高、法律合规成本上升	建立透明管理体系；引入 ESG 合规顾问；定期开展合规审计
--------	-----------------------	-------------------------------

竞争风险	他国劳动力价格优势明显、提升技能含量和服务	
------	-----------------------	--

附加值；加强品牌建设；降低成本

安全风险：战争、自然灾害、公共卫生事件、与驻外使领馆保持密切联络；建立安全预警和快速撤离机制

合同与劳资风险：雇主违约、工资拖欠、劳务纠纷 | 严格合同审查；完善劳务人员档案；强化境外管理和日常沟通 |

（二）突发事件应急预案

1. 组织机构：成立由商务主管部门牵头，外事、公安、人社等部门共同参与的对外劳务合作突发事件应急指挥部。

2. 响应流程：事件接报→初步研判→分级响应→资源调配→应急处置→善后处理→总结评估。

3. 资源保障：统筹备用金、外交领事保护资源、国际救援力量等应急资源。

4. 演练机制：每年至少组织 1 次综合应急演练。

九、国际合作与政策协调

（一）双边合作

1. 签署双边劳务合作备忘录：与日本、韩国、德国、沙特等重点目标国家签署双边劳务合作协议，建立制度化用工通道。

2. 推动职业资格互认：在 RCEP 框架下推动商务人员临时流动便利化政策落地，加快护士、工程师、技工等职业资格的跨境互认。

（二）多边平台参与

充分利用“一带一路”人力资源合作框架，依托中乌（塔什

干) 国际人力资源服务产业园、新疆国际人力资源服务产业园等平台，构建“信息互通、资源共享、人才共育”的跨境协作机制。

积极参与中国—东盟、上合组织、金砖国家等多边机制下的人力资源合作议程。

(三) 服务平台建设

依托国家层面海外综合服务平台，提供“一站式”公共信息服务，涵盖合规信息与法律支持、签证与跨境人员派遣、薪酬税务管理、用工模式与组织落地、政策与公共服务等。

十、实施步骤与时间表

第一阶段：筹备启动期（2026年7—12月）

组建项目工作专班，明确组织架构和职责分工；

梳理和更新经营资质，完成合规自查；

调研重点目标国家市场准入政策，选定首批试点国家；

对接境外雇主，初步建立需求对接渠道；

完成与职业院校的校企合作框架协议签署。

第二阶段：试点推进期（2027年1—12月）

启动首批试点项目（优先选择1—2个目标国家）；

完善操作流程标准，试点运行后总结评估；

建设对外劳务合作信息化管理平台，实现全流程数字化管理；

建立劳务人员数据库和境外工作档案系统；

试点年度派出人员达到2万人以上。

第三阶段：全面推广期（2028—2029年）

在总结试点经验基础上，全面推广至所有目标国家；

建成覆盖主要劳务输入国家的境外服务网络；

推动职业资格互认协议落地，形成制度性安排；

年度派出规模达到40万—50万人次；

高技能劳务人员占比提升至25%以上。

第四阶段：品牌提升期（2030年及以后）

完善品牌建设，形成“中国劳务”品牌效应；

向人力资源综合服务商转型升级，形成差异化竞争优势；

年度派出规模稳定在50万人次以上，高技能劳务人员占比达到35%以上；

建成全球领先的对外劳务合作服务体系。

十一、保障措施

（一）组织保障

成立对外劳务输出工作领导小组，由商务主管部门牵头，发改、外事、公安、人社、财政等相关部门协同参与，统筹协调项目实施中的重大事项。建立联席会议制度，每季度召开一次专题会议。

（二）政策保障

积极争取国家和地方层面对外劳务输出的政策扶持，包括税收优惠、财政补贴、专项贷款等；

推动设立对外劳务输出专项引导资金，支持企业开拓海外市场

场、开展技能培训、建立境外网络；

完善对外劳务输出统计监测体系，及时掌握行业发展动态。

（三）资金保障

按规定足额缴存对外劳务合作风险处置备用金，确保其安全运作和及时补充；

设立专项风险基金，用于应对突发事件的应急处置；

鼓励金融机构创新金融产品，为企业开拓海外市场提供融资支持。

（四）人才保障

培养具备跨国人力资源管理、境外合规管理、国际劳动法知识等复合能力的管理人才；

建立对外劳务输出专家库，为方案实施提供智力支持；

加强行业人才梯队建设，确保项目可持续发展。

十二、效益评估指标体系

指标类别	关键指标	2027年目标	2030年目标
规模指标	年度派出劳务人员（万人）	42万—45万	50万—55万
	年末在外各类劳务人员（万人）	62万—65万	70万—80万
结构指标	高技能劳务人员占比（%）	≥20%	≥35%
	新兴领域（护理/绿色/数字）占比（%）	≥15%	≥25%
效益指标	劳务人员人均年收入增长率（%）	5%—8%	8%

—10%

合规指标：合同签约率（%） | 100% | 100% |

境外劳务纠纷年度完结率（%） | $\geq 90\%$ | $\geq 95\%$ |

服务指标：劳务人员满意度（%） | $\geq 80\%$ | $\geq 85\%$ |

境外服务网络覆盖国家数（个） | 10—15 | 20—30 |

结论

本实施方案和可行性报告综合评估表明，中国对外劳务输出具备坚实的政策基础、充足的市场需求、成熟的实施条件和可控的风险管理机制。项目经济效益和社会效益显著，实施路径清晰，保障措施有力。

建议相关部门和企业把握战略机遇期，按照“分阶段推进、重点突破、逐步扩展”的原则组织实施，在实施过程中动态评估、持续优化，力争将本方案打造成为对外劳务合作领域的标杆性工程，为服务国家高水平对外开放和就业优先战略作出积极贡献。

DAY 大渝集团 整理