

人口流动与城镇职工下岗问题的解决

钟水映

一、问题的提出

80年代以来的农村经济体制改革和城镇的初步开放,吸引了数千万农村人口进入城镇务工经商,且流动人口的规模仍在不断扩大。90年代以来随着城镇经济体制改革力度的加大和经济结构调整等原因,城镇中失业和下岗的人数剧增。一方面,数千万农民进城打工(1996年底为3500万),另一方面,近1150万工人失业和下岗(1997年底1998年初数字)。在北京,1997年底有285.9万人流入,其中220万以上人口务工经商,是该市目前下岗工人数的数倍;⁽¹⁾在武汉市,1995年的150万流动人口中,就业人口70万,也大大高于该市1998年初下岗工人数40万。⁽²⁾于是,进城农民抢了工人饭碗的说法出现了,要求堵、卡和清退农民工让位于下岗工人的“腾笼换鸟”的呼声逐渐高涨,并在相当多大中城市被付诸实施。如1994年11月17日劳动部就发布了“农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定”,规定了对跨省流动劳动力就业(其实质是进城农民劳动力就业)的若干限制。该规定第5条规定:只有在本地劳动力无法满足需求,并符合下列条件之一的,用人单位才可跨省招用农村劳动力:(1)经劳动就业服务机构核准,确属本地劳动力普遍短缺,需跨省招收人员;(2)用人单位需招收人员的行业、工种,属于劳动就业服务机构核准的,在本地无法招足所需人员的行业和工种;(3)不属于上述情况,但用人单位在规定的范围和期限内,无法招到或招足所需人员。不难看出,种种规定的基本出发点是限制使用外地农村民工,其核心则是要优先满足当地劳动力就业需求。正是在这种背景下,全国相当多的大中城市出台了种种对农民工使用的限制措施,而且,一遇什么风吹草动,首先拿农民工开刀,或清退,或截流,或设卡,处心积虑地为城里人提供就业机会。如1998年5月,武汉市决定用清退民工的办法腾出就业岗位以安排下岗职工,规定12种行业,24个工种不准使用外来民工,已经使用的一定要清退出来给下岗职工。⁽³⁾再如北京,就明文规定要控制外地来京务工人员总量,加大对用人单位使用外地人员的审批力度,将允许使用外地来京务工人员的行业、工种缩减至200个,并在32个工种中限制使用外地人。这些被限制使用外地人的行业包括:金融、保险、邮政行业。限制的工种有:各类管理人员、营销人员、业务员、公司职员、文秘、会计、出纳、收银员、商店营业员、汽车驾驶员、调度员、售票员、检票员、计算机录入员、打字员、民航乘务员、客运员、列车员、报务员、话务员、无线寻呼业务员、核价员、各类抄表员、分析员、检验工、计量工、电梯操作工、库工(仓库管理、保管、记帐)、发行人员、描绘图工及星级宾馆、饭店、旅馆的服务人员和办公室人员。范围之广,令人咋舌。

然而,城镇中出现的就业问题的根本原因究竟是否在于农民进城抢饭碗呢?限制农民进城是否就可以解决城镇就业问题,“腾笼”是否就可以“换鸟”呢?我看未必。

二、城镇就业问题产生的原因不在于农民进城“抢饭碗”

城镇中就业问题的出现并非是由大量农民进城引起的,至少,农民进城不是部分城镇劳动力就业困难的主要原因。之所以这么说,我们认为理由有:

第一,一些城镇目前出现了较严重的就业问题并非是由于农民流入而导致的劳动力总量绝对过剩的结果。许多人一提起下岗和失业,就抱怨人太多。确实,我们的人口和劳动力总量确实不少,但应看到,许多人口密度比我们大得多的国家和地区并不总是存在严重失业问题,相反,许多时候倒是劳动力短缺。劳动力总量庞大,不是就业问题的根源所在。消极抱怨是不可取的,否则提起就业问题就怨天尤人而无所作为是无助于就业问题的解决的。概括起来,目前城镇中出现就业问题的原因有这么几种:(1)体制改革因素。市场取向的企业改革,使得企业必须根据经济效益安排其生产经营活动,努力提高劳动生产率。过去那种一个人的饭两个人吃,三个人的活五个人干的现象再也难以继续存在下去。减员增效、下岗分流成为企业追求经济效益的必然结果,更有部分企业在市场取向的改革浪潮中,不可避免地破产和倒闭,由此,造成了一部分职工的下岗和失业。(2)经济结构调整因素。在过去相当长一个时期里,我国城镇经济主要走的是一条以工业为主导,优先发展重工业的道路。由此而形成了偏向于资本密集的发展模式。与人民群众生活密切相关的消费品工业和社会服务业发展严重滞后。市场取向的改革,必然结果是一些市场需求不旺、竞争力低下的企业退出,而新的行业和企业的兴起,在这个转变过程中既会产生大量的劳动者下岗和失业,也会造就大量的就业机会,但由于目前劳动力市场发育不完善,就业信息发布与获取渠道不畅,使得供求之间难以很好衔接,由此产生了部分下岗和失业者难以立即就业的现象。同时,结构调整,也意味着劳动者就业的行业和工种的变换,劳动者素质往往与工作岗位要求存在一定差距,这也形成了就业的障碍。(3)经济周期因素。我国国民经济基本摆脱了计划控制而由市场调节后,不可避免地要受到经济周期的影响。加之目前我国政策性因素对总体经济运行产生不可忽视的影响,因此,经济运行还不能说是十分平稳和正常。经济的起伏和波动,往往造成城镇就业问题的出现。由此可见,目前的就业问题,是发展中和结构调整中出现的问题。随着经济体制改革的深入和结构调整取得显著进展,这种集中性的下岗和失业不会再出现了,而会代之以正常状态下平稳的劳动力流动。把目前城镇就业问题归咎于农民进城是没有真正把握就业问题产生的实质。试图靠清退和堵截农民进城来解决城镇就业问题,就会忽视问题关键所在。而达不到预期目的。

第二,局部的个别的进城农民与城镇下岗和失业人员争夺某些具体饭碗的现象在一些城镇或许存在,但总体上看,进城农民与城镇劳动者就业并不存在正面的冲突,是一种互相补充,而非“此消彼长”的“抢饭碗”的关系。相反,流动农民进城,扩大了城镇有效需求,有助于城镇就业问题的解决。根据各地城镇的实际情况来看,进入城镇务工经商的农民所从事的行业大多集中于建筑业、各种务工和经商,与整个市民劳动力分布结构有很大不同,不存在严重的正面冲突,抢饭碗之说只是对个别现象作了夸大的不实之辞。以我国流动人口最为集中且最有代表性的城市上海为例,1993年新一轮的流动人口调查显示,进沪的外来劳动力主要以从事建筑业、各种务工和经商为主,分别占23.9%、37.8%和20.2%,三者合计占81.9%。⁽⁴⁾从务工经商者的工作来看,主要是以各种打工和小商小贩型为主的经济型活动,与城市劳动力就业具有很强的互补性;从就业岗位来看,主要集中在被城市劳动力所轻视的“粗、重、脏、苦、险”岗位,呈体力型、劳动密集型、低技术要求、相对容易进入等特征。此外,从总体来看,我国城镇目前的就业状态并不像有的人所说的那样严重。从官方统计数据来看,城镇失业率在2%~3%左右波动,仍在人们普遍认可的可接受的失业率范围之内。即使考虑到一些没有被统计进去的下岗人员,估计也在6%左右,许多下岗和失业劳动者事实上已在从事有报酬的社会活动,就业问题并非严重到不可克服。问题是我们目前还没有一个覆盖面广、保障水平合适的失业保障机制来缓解下岗和就业问题,加之长期以来我们习惯了高就业、低效益的模式,对目前的失业率水平还不适应罢了。因此,我们决不能把目前城镇出现的就业难题归咎于进城农民。事实上,农民进城,客观上有助于城镇劳动力市场容量的扩大,并创造出许多机会。一方面,数以千万计的农民及其家庭成员进城,必然产生强大的有效需求,满足这些需求,就会提供就业机会。如进城人员的餐饮服务、就业信息搜集与发布、劳动技能的培训、子女教育等等。上海等流动人口集中的城市出现了城里人为进城打工农民办的“民工餐馆”、“民工照相馆”、“民工理发店”等就是这种需求拉动效应的结果;另一方面,农民进城打工,所获收入无论是在城市中消费,亦或是带回农村,客观上增加了农民的收入,而农民在解决温饱基础上收入的提高,必然导致对城镇工业品需求的增加,为城镇有效需求的创造作出贡献。目前我国的情况是大部分产品出现了供过于求或供求相当的状况。市场需求疲软的原因一是由于原有的需求热点在城镇已几近饱和(如家电等);二是新的所谓增长点(如住房、汽车

等)由于收入水平原因和制度改革滞后难以转化为现实的有效需求。其实,从全国范围内看,市场饱和和仅仅是就城镇而言的,即使是大部分供过于求的产品,在农村还是潜伏着极大的需求的。占 2/3 强的农村人口购买力的增强是刺激我国工业品有效需求的最可靠途径。在广大农村,农民的收入水平与家庭消费品拥有水平较之一般城镇居民有相当大差距,而且农村居民对住房需求由于无福利分房制度的期望而来得更为直接,因此,提高农民收入是刺激社会有效需求、创造城镇就业机会的最有效途径。农民进城打工每年可为农民增收数千亿元收入,对刺激城镇经济发展起了不可忽视的作用。从这个意义上讲,排斥农民工,同样有损于城镇就业机会的扩大,不利于就业问题的解决。

第三,退一步讲,即使一些城镇存在着进城农民在个别岗位上与城镇劳动力竞争,这也不构成要清退农民工,为失业者腾出工作岗位的理由,因为从总体上讲,目前城镇就业问题的出现与城镇劳动力就业观念的僵化及相关制度创新滞后相关,也就是说,农民与市民争饭碗,非农民的过错,根源在于市民就业观念陈旧和劳动制度创新不够。如前所述,进城农民大多在苦、脏、险、累的行业和工种从事生产经营,而这些往往是市民们熟视无睹或不屑一顾的行当。即使是有关部门从稳定的大局出发,向城镇下岗人员提供大量优惠的就业机会,但相当多习惯于安逸和有保障的工作的下岗人员并不珍惜难得的机会,而是指望政府给安排一条出路。在武汉市曾有这么一个典型。一位来武汉打工的农民靠在集贸市场贩菜,每个月可以纯赚 1800 元左右,他卖菜的台位是每月花 100 元从一位城里下岗工人手中转包过来的,而这台位,则是市政府无偿给下岗工人提供的。⁽⁵⁾许多下岗工人不是自谋出路,也不利用政府提供的优惠政策重新就业,而是心安理得地靠少量救济金和下岗费苦熬,有时还牢骚满腹。相当多的国有企业职工下岗和失业后一心想找一个稳定一些的新岗位,个体不愿干,民营企业不想去,合资和外资企业又缺乏相应条件去或受不了严格的工作纪律制约也懒得去,仍指望四平八稳的铁饭碗。在这种就业观下,与进城农民竞争,自然落入下风,因此,抱怨农民抢他们的饭碗也是毫无道理的。

当然,现实中市民就业观的僵化与落后是有其客观背景的。这主要是因为目前城镇还未建立起劳动力需求真正由市场供求调节的用工制度,而这一制度的真正建立和完善则有赖于覆盖面广和行之有效的社会保障制度的建立和完善。相当多工人从国有和集体企业下岗和失业却不肯屈就于个体或民营企业,而宁可苦苦等待不太可能的在原单位重新上岗,就是因为原有单位,低工资高福利的利益分配机制使工人的劳动积累通过工资外的因素得到补偿,而今一些私营企业工资虽较高,但保障制度却不健全,况且许多人认为自己多年工作的劳动积累如何补偿应有一个说法,因此,他们难以割舍对原有企业恋恋不舍的情绪,义无反顾地投身新的岗位。

三、“腾笼换鸟”将导致笼子变小,鸟儿变少

限制农民进城,并不利于城镇社会经济的发展,“腾笼换鸟”,也无助于城镇就业问题的解决,理由有三:

其一,进城民工已经成为城镇经济发展中不可缺少的重要力量,与城镇居民日常生活相关的生产和服务行业基本上是以民工为主的劳动大军承担着,没有这些进城农民,就不可能有今天城镇经济的初步繁荣和发展,城镇就业机会也就会萎缩许多。“腾笼”的结果是就业容量减少,笼子变小。在城镇里,每年春节人们会感到因农民回家过年而在生活上感到许多不便和市场的清淡。许多城市在一轮又一轮的清退民工后又吸纳了更多的民工,不仅仅是因为民工们锲而不舍的寻求生存和发展的精神,更重要的是由于城镇的发展确实需要他们在不同的行当里发挥自己的作用。

其二,强行抑制乡城人口流动,限制和清退城镇中的民工,从农村和城镇两方面来说,都不利于就业机会的扩大和就业问题的解决,一方面,限制农民进城打工,会削弱农民增收能力,降低农民对城镇工业品的需求,最终抑制了城镇生产能力的扩大和就业机会的创造,不利于城镇就业问题的解决;另一方面,排斥民工而使用城镇工人,会使城镇部分行业劳动成本上升,产品市场竞争力下降,企业开工不足或破产倒闭在所难免,最终加剧了就业问题的严重性,因此,限制农民工是一种不经济的行为。

其三,限制使用农民工,虽然主观上是想为城镇下岗和失业工人空出就业岗位,但客观上却未必能达到理想效果。在缺乏竞争的环境里,在市场机制尚未完全引入劳动力就业领域的情形下,靠行政保护来解决这部分人的就业肯定是效果不佳或成本过高的,这尤其不利于目前正在完善的劳动力市场机制,而只会加重一部

分人的等靠要思想。从理论上讲,靠行政干预抑制外地劳动力而保护本地劳动力就业,只有在劳动力市场达到充分竞争的条件下才有实际效果,而目前我国绝大多数城镇就业问题虽然存在并在个别地方比较突出,但远没有形成充分竞争的局面,更不存在过度竞争的问题,靠行政保护,弊大于利。“腾笼”的结果很可能是换不来多少鸟,根本达不到政策出台的初衷。例如武汉市在1998年5月决定要通过清退农民工的办法为下岗市民提供2万个就业机会,^[6]而该市有近40万下岗工人,60%左右以各种形式实现“隐蔽”就业,仍有16万人需要再就业,“腾笼”换出的2万个岗位仅能满足10%左右的需要。这有力证明了“腾笼换鸟”政策的不可行性和效果的有限性。

四、解决目前城镇就业问题的思路

要解决目前城镇中普遍存在的就业问题,当今之计,不是限制流入城镇中的农村劳动力以控制对就业岗位的需求,而是应积极创造条件扩大就业岗位的供给,并形成平等竞争的局面。为此,目前应从以下几个方面着手:

(1)利用城镇经济结构调整良机,着力发展劳动密集型企业,尤其是第三产业。在一些第二产业已有很高水平和比重的城镇,可实施“退二进三”的发展战略,适当收缩第二产业战线,大力发展与现代社会生产和生活相关的服务行业;在一般城镇,则应本着“调二进三”的战略,发挥优势,调整和巩固第二产业,发展第三产业,扩大就业容量。

(2)调整发展第三产业的思路,实现第三产业由自然经济、半自然经济向专业化、社会化方向发展。剥离现行企业普遍独立承担的运输、保卫、会计、金融、公关、教育、培训等职能,实现第三产业社会化,使之成立专业化公司,实现规模化经营,创造新的就业机会。

(3)有选择收缩国有企业战线,突破性发展民营企业,把民营企业作为今后吸纳劳动力就业的主渠道。

(4)完善社会保障制度。把社会保障制度从国有企事业单位全面扩展到包括三资企业、乡镇企业、社区服务业、民营企业和个体经济,并统一社会统筹标准,为形成劳动力自由流动的市场机制创造必要的外部条件。

(5)建立旨在促进下岗和失业工人参与竞争并提高其竞争能力的再就业服务机制。除了建立失业保险制度,维持失业者最低生存水准外,更要通过再就业服务机构为其搜集和发布就业信息,培训其上岗和转岗必要技能,并还可以为其提供小额再就业启动贷款。

(6)结合农业产业化趋势和乡镇企业改制的机遇,鼓励有较高文化素质、有一定市场开拓能力、有丰富生产经营管理经验、有一定投资能力的市民向农村流动,投资于生态农业、高科技农业开发,在农村这个广阔天地里开创新的事业。这样做,不仅可以解决下岗者的就业问题,还可带动农村经济发展,促进农民向非农领域的流动和转移。从近年来各地实践来看,大农业开发和农业产业化存在着的大量机会确实已给部分先行者以丰厚的回报,这昭示着我国工业化、城镇化进程中人口流动所带来的城乡经济融合的光明前景。

(7)实现就业方式的调整和转变。结合城镇社区服务领域的开拓,变终身就业和固定就业为灵活性就业,大力发展非全日制工作、临时工、钟点工、弹性工时等非正规就业形式,倡导妇女阶段性就业模式,实现就业岗位的共享。

(作者工作单位:武汉大学经济学院人口所 湖北武昌 430072)

参考文献:

- 1 王文利.北京:外来人口二百八十五点九万.光明日报,1998.4.10(4)
- 2 苏忠遂.武汉流动人口与就业研究.
- 3 吴汉.江城为外来劳动力指明求职范围.湖北日报,1998.5.21(5)
- 4 王午鼎.90年代上海流动人口.上海:华东师范大学出版社,1995.73
- 5 市场指南报,1997.12.1
- 6 胡宗新,刘平.全市外来劳动力管理工作会议提出今年目标:腾出两万岗位安置下岗职工.长江日报,1998.5.21(1)