

农村劳动力城镇就业困境与出路

陈浩 蒋文莉

改革开放以来,农村劳动力大规模向外迅速流动,已从各方面影响到社会经济的发展,其对城镇就业的冲击已经震撼了中国就业体制,并产生了许多问题。本文试图通过分析外来农村劳动力的城镇就业问题,寻求问题的解决思路。

一、中国农村劳动力进城就业的困境

80年代初开始,农村劳动力获得了进城务工经商的权利,城镇也逐步实行了就业与招工的双向选择,城镇的劳动力市场开始发育,从而对城镇的劳动力供给也较过去发生了根本的变化。然而,城乡差别的客观存在,加上传统的城镇就业政策尚未根本改变,使得进城农村劳动力和城镇劳动力不能在同等地位上享受就业机会,形成了城镇劳动力市场的二重性,农村劳动力进城就业也就困难重重。

1. 农村劳动力进城就业受到很大程度的政策限制。目前,城镇劳动力就业在很大程度上受到保护,而进城农村劳动力就业则相应受到限制。例如,1991年国务院发布《全民所有制企业临时工管理暂行规定》中要求:“企业需要临时工,原则上在城镇招用;确需从农村招用时,应报经设区的市或相当于设区的市一级的劳动行政部门批准。”江苏省对该规定的实施细则规定:“企业从城镇招用的临时工,实行社会养老保险制度。临时工退休养老基金由企业单位和个人交纳……”,而对招用的农村劳动力则没有类似的规定。同时各地政府一般都规定了对企业使用农村劳动力工种的限制,发放对农村劳动力的用工配额,收取农村劳动力进城务工管理费等。国家对两种不同的劳动力的不同政策事实上造成了两种不同的劳动力价格机制。政府较为完善的就业服务

机构仍然主要为城镇劳动力运转,过去较为完善的工资与福利待遇方面的硬性规定,现在仍在一些新出台的用工政策中得到保留,并被大多数企业在实践中作为参照。相反,农村劳动力在城镇社会则面对着一个完全的竞争环境。国务院《全民所有制企业临时工管理暂行规定》中规定:企业使用临时工,其工资的“具体标准由用人企业与临时工本人协商确定。”而且众多的农村劳动力进城就业的竞争性,强化了企业在确定农村劳动力的雇用和工资待遇方面的较大主动权。用人单位单位中有相当一部分农村劳动力是未经任何部门批准而擅自使用的。

表1 上海市民对外来人口不同方面的社区消极影响评价

影响方面	严重影响	一定影响	没有影响	合计
就业	6.4	29.8	63.8	100.0
居住环境	17.4	60.1	22.5	100.0
财产安全	14.0	66.8	19.2	100.0
交通出行	30.1	60.7	9.2	100.0
平均	16.9	54.4	28.7	100.0

资料来源:丁金宏等.论外来人口与城市社区整合—上海市民对外来人口的心理接受力调查.人口研究,1996(2):48

2. 城镇就业压力造成对农村劳动力进城就业的排斥。目前虽然没有发生城镇居民对农村劳动力的主动排斥,仅仅有着一些对生活环境变化的抱怨,如对上海市的调查,就反映了这一点,而感受到城镇就业压力增加的政府管理部门早已着手对农村劳动力进城就业严格控制。非国有经济企业用人的高效率,使国有经济企业只有在摆脱冗员的条件下才有

表 2 农村剩余劳动力与城镇就业冗员情况(万人)

年份	农村劳动力	农村剩余劳动力	剩余率%	城镇劳动力	城镇就业冗员	冗员率%
1985	37065	24329	65.6	12808	2408	18.8
1986	37990	24017	63.2	13292	2499	18.8
1987	39000	23640	60.6	13783	2591	18.8
1988	40067	23148	57.8	14267	2682	18.8
1989	40939	23595	57.6	14390	2705	18.8
1990	42010	22302	53.1	14730	2769	18.8
1991	43093	21354	49.6	15267	2870	18.8
1992	43802	19300	44.1	15630	2938	18.8
1993	44256	16378	37.0	15964	3001	18.8
1994	44654	13845	31.0	16816	3161	18.8

资料来源:根据《中国统计年鉴》1990和1995年有关数据计算

王诚.中国就业转型:从隐蔽失业、就业不足到效率型就业.经济研究,1996(5):41-42

可能与之竞争。国家为了国有资产的保值增值,在经济社会转型过程中,仍将采取行政措施控制农村劳动力进城就业,以缓和企业内部和城镇社会所产生的干群矛盾和利益冲突。在农村劳动力进城数量不断增加,造成城镇社会经济问题不断增多,在交通、市容、环卫、治安、能源、住房诸方面压力加大,城镇企业冗员绝对数不断增加并不断显化过程中,这种政府行为也相应加强。

3. 城镇劳动力失业、待业和再就业对农村劳动力进城就业形成困扰。企业在深化改革和转换经营机制中,不仅减少了对社会劳动力的需求,而且原已存在的大量富余人员和逐渐增多的失业人员也需要开辟就业。许多企业开始走内涵型的改革之路,随着生产效率和竞争力的提高,对外来廉价劳动力的需求将大大减少。一方面企业组织富余人员进行生产自救,建立劳动服务公司,并根据市场需求对冗员进行培训,安排其重新进入企业;另一方面又对企业人员进行裁减。企业人员的裁减,首当其冲的是临时工,特别是外来的农村劳动力,然后才是少数冗员的公开失业。城镇政府管理部门为了解决城镇就业的社会经济问题,逐渐加强对城镇待业和失业人员的就业保护:如上海市静安区对外来劳动力进行总量控制,对下岗职工再就业进行保护,统一发放务工许可证,对C类工种(例如管理人员、仓库保管员、门卫等)206名外来劳动力进行清退,对使用外地劳动力的单位进行执法检查,对违法单位进行行政处

罚。^[1]苏州市规定:单位使用外地劳动力,除规定的13个工种可以直接到市劳动部门申请外,其他工种必须在城镇劳动力招收不足的情况下,持市职业介绍服务中心开具的“招聘不足证明”和有关“住宿情况证明”,方可申请。用人单位如私招乱雇,由劳动监察机构按规定予以处罚。^[2]另外,现代企业制度与社会保障制度的建立、实行和发展,正逐渐把公有制中的冗员转变为显性失业,随着城镇失业率的逐渐升高,城镇失业人数不断增加。1992年城镇失业率为2.3%,1993年为2.6%,到1994年末城镇失业率达2.8%,失业人员476.4万人,当年,城镇需要安置就业人员总数为1213.4万人。^[3]许多失业待业人员,乃至一些退休人员为了摆脱贫困,增加收入,开始放下城镇人的架子,操起过去被认为低级的职业,如摆小摊、做小工、搞装修、踩人力车、作保姆和钟点工,乃至拾破烂。还有许多正式职工为谋求更多的收入,业余也操起第二职业来了。农村劳动力进城就业的许多优势正在被城里人所消除,而后者还受到城镇现行户籍和劳动制度的保护,还有城镇政府管理部门的政策扶持,使农村劳动力进城就业困难重重,竞争越来越激烈,并受到歧视。

4. 农村劳动力进城就业存在社会因素的限制。
(1)农村劳动力进城就业的低保障是一个困境表现。有许多触目惊心的事例,如1988年《工人日报》连续向社会披露的一些“三资”企业中打工妹的处境,竟然同50年前夏衍笔下的“包身工”相似。1993年则

连续发生多起私营企业失火烧死近百人的严重事件。据调查,珠江三角洲外来农民工除工资水平相当低外,工作时间正常班有32.6%超8小时,把加班时间计算在内,一天工作11到12小时是相当普遍的情况;劳动条件和环境问题也比较恶劣;办理社会保险的比例很低;虽然是合同工,但主动权掌握在雇主手里,随时会被“炒鱿鱼”。^[4]一些用工单位及个人,急功近利,用工行为不规范,经常不签合同或不履行合同,往往对外来农民工缺乏培训,仓促上岗,既不能满足一些岗位的技术要求,又造成农民工自身的安全隐患。据统计,1994年1~10月上海市共发生因公死亡事故379起,死亡422人,比1993年同期上升13.7%;其中建筑行业因公死亡236人,占全市总数的55.9%,这些建筑工人绝大多数均为进城农村劳动力。^[5]农民工劳动强度大,工资待遇低,生活条件差,利益得不到保障,他们不知道通过什么渠道维护自己的权益。(2)进城农村劳动力的文化素质比较低,大学教育程度的占1.5%,高中14.4%,初中66.1%,小学17.0%,文盲半文盲0.9%。^[6]这使他们主要在低技术劳动行业中求业,城镇的综合发展是不可能建筑在众多低素质外来劳动力的基础之上,城镇对这类农民工的需求毕竟是有限的,而且,这些行业的劳动力需求已趋向饱和,并缺乏发展空间,难于继续向农村劳动力提供就业机会;城镇产业升级与技术进步创造的新就业机会,农村劳动力受自身条件的硬约束而一般难以获得。他们同城镇劳动力在就业竞争中处于劣势,通常受到排挤。(3)农村流动人口的违法犯罪,使城镇违法犯罪率出现明显的上升。近几年,东部沿海城镇重大案件涉及外来人口的占50%以上,违法犯罪人数占外来农民的0.8%。^[7]这对社会治安造成很大威胁,使当地居民失去安全感,也使农村劳动力在城镇就业中受到歧视。(4)农村劳动力进城就业还形成一定的帮派性,一部分人一方面尽其力对其经营行业加以垄断以保护自己的利益;另一方面又谋算损害他人的利益,如在农贸市场抢占地盘、出售假冒伪劣产品、短斤少两等,由此引发出不少社会问题,破坏了就业秩序。(5)还有一个使农村劳动力进城就业受到很大影响的是其农村户口,这形成了他们的不固定性,使雇用他们的单位和个人需要承担一定的风险,从而限制了其就业的机会;雇主通过担保的方式(如收取押金、亲朋担保、收压身份证、压暂住证、压外出务工证等)控制农村劳动力,使他们受到

很多约束,甚至使人身自由也得不到保障。(6)由于找工、用工渠道不畅通和劳务市场不健全而产生的“包工头”这样一个食利暴利阶层也增加了另一种形式的劳务纠纷。据统计,上海市将近30%的外来民工由包工头介绍来沪,他们除了需要付给包工头介绍费外,每月还要缴纳一定的管理费,甚至在工资收入的幅度和标准上完全听凭包工头的摆布,这种层层盘剥使收入本来不高的打工者工资更为低廉。有的包工头为减少支出,还大量克扣民工的生活费用和安全用品,导致民工与包工头之间冲突不断。^[8]

5. 农村劳动力进城就业具有一定的盲目性、无序性。农村劳动力进城寻求就业过程中,虽然其流动目的和方向是明确的,但受制于自身素质与整个城镇社区的接纳度、用工制度等因素,其目的很难得以实现,往往供过于求,形成了一种超需求无效性盲目流动。这种动机和效果无法统一的盲目流动不仅造成大量人力物力的浪费,而且由此滋生了许多社会问题。如不少农民卖猪、卖牛、甚至卖掉房子、农具等等筹集路费进城打工,由于信息不准、上当受骗等原因,以至陷入困境,徒劳而返,蒙受很大损失;农村劳动力进城就业大规模的季节性流动,也给社会秩序,特别是交通带来了沉重压力。另外,农村劳动力进城就业除少数行业、部分地方,如部分建筑、劳务输出等是有组织、有计划流动外,绝大多数是自发地以亲缘、地缘关系为纽带联络的滚雪球式流动,社会对其尚缺乏有效的约束机制与调控手段。往往造成千军万马争过独木桥的混乱局面。如1994年11月北京外来人口达329.5万人,是户籍人口的31%。^[9]有些城镇外来人口甚至高出常住人口的几倍。这种无序性除造成社会压力外,还形成了过高的就业竞争性,并使进城追求就业者付出较大的社会成本。

二、农村劳动力进城就业的解困出路

长期以来,中国的就业工作着眼点主要是城镇,失业和就业都是以城镇劳动力作为对象来考虑的。现在就业形势已经发生变化,城镇就业问题虽已存在,但农村劳动力进城带来的就业问题日益突出。并且,从发展趋势看,后者将成为更主要更困难的问题。因此,应当彻底改变单纯城镇就业的观念,从城镇和农村两方面并重考虑就业问题。

1. 随着中国就业体制改革的发展,需要逐步形成市场就业机制,积极培育和发展竞争公平、运行有序、调控有力、服务完善的现代劳动力市场,使农村劳动力得到进城就业的合理竞争机会。要尽快打破

城乡之间、地区之间、行业之间以及其他社会身份之间的就业界限,培育和发展全方位统一开放的劳动力市场,摒弃城镇的二重劳动力市场;同时为劳动力市场制定一整套法规,建立良好的运行秩序,严禁劳务的“黑市”交易,使劳动关系的建立、调整和终止,通过劳动合同的法律形式来进行;并通过经济的、法律的以及必要的行政手段调控劳动力供求总量和供求结构,引导农村劳动力向城镇适度有序流动,减轻对流入城镇的冲击。

2. 实行积极的就业政策,努力拓宽就业渠道,促进充分就业,为充分吸收农村劳动力进城就业创造一定的条件。(1)发展多种所有制经济,特别是鼓励劳动密集型的中小企业更多地吸纳劳动力,积极发展信息咨询和社会服务业等第三产业,增加就业岗位;(2)改革城镇人口管理体制,以证件管理方式替代户籍管理制度,进行规范管理。进行户籍制度的改革,完全放开小城镇的户口限制,让农村劳动力进入小城镇务工经商,并承担城镇居民义务;放宽中小城市的农村劳动力迁移标准,对在中小城市有稳定工作和房屋产权,并对城市有所贡献的农民可提供城市户口;适当放松大中城市的户籍限制,对在大中城市获取居住生活工作稳定条件的外流农村劳动力,在不发生危害城市发展、保持其现有居留条件水平的条件下可以提供长期居留权,享受城市居民待遇;(3)进一步发展就业服务企业,扩大劳务输出,减少就业压力。

3. 健全就业管理服务体系,加快职业介绍、就业训练、就业管理、失业保险和就业服务企业的发展,使之成为功能完备、制度健全、服务高效、机构统一,面向全社会的服务网络。中国现阶段对农村进城劳动力的管理制度从本质上说是一种临时工管理办法。这种办法把进城的农村劳动力看作一群可以招之即来、挥之即去的流动人口,这是农村劳动力流动无序化的根源之一。如果是立足于市场经济的角度来考虑问题,就要坚持劳动力市场统一的原则,把农村富余劳动力当作全国劳动力资源的有机组成部分来对待和管理。正视和解决农村劳动力进城就业、生活问题是促进农村劳动力转移有序化的关键。目前每年流动的农村劳动力已达5000多万人,而且还在发展。要着眼于长远,逐步解决已进入城镇就业的农村劳动力的生活问题,考虑其在城镇落户、住房、结婚、子女上学等诸多需要,加强城镇设施建设,

逐步使进城农村劳动力的就业、生活稳定下来,从根本上解决其盲目、无序流动问题。加强对城镇用人单位使用农村劳动力的管理,保障农村劳动力进城就业的合法权益,保证其就业的相对稳定性。

4. 加强城乡劳动力的统筹,以建立农村就业服务网络为突破口,合理调节农村劳动力流动,逐步实现农村劳动力进城就业的有序化。(1)通过就业服务机构及时沟通城乡劳动力供求信息,减少流动的盲目性。在城镇建立进城务工农民的管理服务体系,使他们较快分散到需要的岗位上去;(2)将就业服务机构,特别是职业介绍、就业训练机构向乡镇延伸,在农村剩余劳动力较多、劳动力流动量较大,经济较发达的乡镇建立服务机构;(3)加强区域性劳动力的宏观调控,搞好区际劳动力流动的协调工作,建立区际劳动力协作制度,促进区际农村劳动力进城就业的合理有序流动。

5. 鉴于农村剩余和相对剩余劳动力数量庞大,加上中国城镇发展水平相对落后,不可能在短期内通过向现有城镇转移来解决其就业问题,应尽量在农村地区就地开发利用。以农村城镇化作为安置农村剩余劳动力的主渠道,进行多向分流。(1)以立足农村,就地消化为主要方向,发展农村城镇化。要在利用多种方式、多种渠道加强农民劳动技能培训、提高农民素质和就业能力基础上,大力发展乡镇企业,特别是以农副产品为原料的加工业,提倡劳动力替代资本,多发展劳动密集型优势产业,促进农村城镇化发展。加快土地制度和户籍制度的配套改革,推动农村劳动力大规模向附近小城市、县城和中心镇转移。采取多种手段,鼓励乡镇村企业集中连片发展,建立乡镇村工业小区,引导乡镇村企业向小城镇集聚,发展兴建小城镇。改变乡镇村企业的分散状况,使之在统一规划下,共同使用各种辅助设施和城镇公用设施,开展专业化分工协作,形成集聚效应,并带动第三产业的发展,更多地吸纳农村劳动力。(2)大力发展农业经济,使农业向高产、优质、高效方向发展。在宏观上还理顺价格关系,缩小工农业产品剪刀差。稳定和安排一些农业劳动力从事农业生产。(3)通过形成农业综合化服务体系广开就业门路,将一部分农业劳动力就地转移到农业基础设施和整治国土的建设,以及非农产业中去。

(作者工作单位:陈浩,中南财经大学经济研究所;蒋文莉,中南财经大学统计系。湖北武汉 430064)

过剩人口的理论和历史分析

王海江

摘要 选择不同的参照会产生不同的关于过剩人口的解释,相对于生产资料的是劳动力过剩,相对于生活资料的是(总)人口过剩。只有把两者结合起来,即以生产资料和生活资料为参照,从劳动力和(总)人口两个角度来分析,过剩人口理论才是完整的。历史的经验表明不同的历史时期,过剩人口有不同的表征,社会主义本身的特殊性决定了两种过剩人口类型的并存,只有“人的全面发展”实现时,过剩人口才将与人类告别。两类型过剩人口理论为分析我国一些具体的人口经济问题提供了新思路。

作者 王海江,1972年生,1998年毕业于北京大学人口研究所,获经济学硕士。现在中国人口信息研究中心人口研究室工作。(北京 100081)

过剩人口是人口经济学界长期争论的主要问题之一。什么是过剩人口?过剩人口如何产生?社会主义是否还存在过剩人口?如果存在,则产生的原因又如何?等等,至今没能形成统一的认识,本文通过理论和历史的分析,在梳理前人认识的基础上提出自己的一些看法。

一、过剩人口的理论分析

顾名思义,过剩人口就是多余的人口。这是一

个比较而得的概念,即与什么相比显得过剩。因此,比较参照系设置的不同,就可能作出不同的解释;过剩人口问题上的不同流派就由此而产生。

1. 西方人口经济学者的解释

西方人口经济学作为一门独立的学科到二战后才逐渐形成和发展起来,但过剩人口的思想在此之前早已产生。根据参照系的不同,可以把西方学者的过剩人口思想分成三类:

参考文献:

- 1 赵玲珍. 抓好外劳力管理,为促进就业服务. 劳动信息报, 1996. 7. 4
- 2 周伟明、蔡跃进. “天堂”里的再就业工程. 中国人力资源开发, 1995(6)
- 3 国家统计局. 去年我国劳动事业发展概况. 时事资料手册, 1995(2): 27
- 4 “外来农民工”课题组. 珠江三角洲外来农民工状况. 中国社会科学, 1995(4)
- 5 徐长乐等. 上海市民工潮的形成机制及预警研究. 华东师范大学学报(哲社版), 1996(1): 35
- 6 “外来农民工”课题组. 珠江三角洲外来农民工状况. 中国社会科学, 1995(4): 93
- 7 宋林飞. “民工潮”的形成、趋势与对策. 中国社会科学, 1995(4): 82
- 8 徐长乐等. 上海市民工潮的形成机制及预警研究. 华东师范大学学报(哲社版), 1996(1): 35
- 9 刘秀花. 流动人口对北京发展的影响——北京市流动人口调查分析. 首都经济, 1995(6): 27