

加强区域中心城市外来劳动人口管理 与服务工作的调查与思考^{*} ——以青岛为例

李 炜, 刘同昌

(青岛市社会科学院 社会学所, 山东 青岛 266003)

摘要: 如何解决沿海城市不断涌入的外来劳动人口和本地劳动人口的就业矛盾, 是我国城镇化发展过程中, 一些区域中心城市面临的共同问题。我们对近年来青岛市的外来劳动人口状况展开调查, 在基本摸清该城市外来劳动人口主要特点的基础上, 分析阻碍吸纳外来劳动人口的原因, 并结合区域中心城市目前存在的共性问题, 提出加强服务、改善管理的政策建议。

关键词: 区域中心城市; 外来劳动人口; 管理与服务

中图分类号: F241.23 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)06-0057-06

Investigation and Thought on Strengthen Management and Service for Non-native Labors in Central Cities ——A Case Study in Qingdao

LI Wei, LIU Tong-chang

(Institute of Sociology, Institute of the Qingdao Social Science, Qingdao City, Shandong Province 266003)

Abstract: How to solve the conflict between in-migrants and native labors is a common issue faced by region central cities in the process of urbanization. Based on a survey for labors in-migrated into Qingdao, the authors examine the main characteristics of in-migrated labors, and analyze the cause of black off non-native labors. Considering the common problems existing in the process of urbanization, the authors propose some policy suggestions about strengthening services and improving management.

Keywords: region central city; non-native labors; management and service

同我国其他一些区域中心城市一样, 外来劳动人口的涌入, 一方面为青岛的经济发展带来活

收稿日期: 2003-04-01; 修订日期: 2003-06-16

作者简介: 李炜(1955-), 女, 青岛人, 青岛市社会科学院社会学所副研究员, 博士, 主要研究方向: 人口社会学, 俄罗斯家庭人口问题。

* 本文是在青岛市社会科学院与青岛市劳动保障局合作完成的《外来劳动人口调查》课题基础上完成的, 引用的数据均出自该课题研究报告。谨向给予大力支持与协助的青岛市劳动保障局和有关部门的领导、同志和给予调查协作的相关学校师生表示诚挚的谢意。

力,同时也给该市劳动就业、社会保障等带来压力。为了掌握该市外来劳动人口¹的实际数量和就业特点,2002年,青岛市社会科学院与青岛市劳动保障局联合对全市外来劳动人口和用工企业进行了专项调查。从调查结果看,外来劳动人口在青岛城市人口中所占比例逐年上升,他们分布在该市各个行业的不同岗位,已成为城市现代化建设的生力军。但对外来劳动人口的管理与服务工作,尚存在一些问题,值得关注、改善。

一、青岛市外来劳动人口的基本情况与管理服务工作的主要问题

课题组采取资料分析与实地调查相结合方法,走访了数家管理部门和多个县市区;运用抽样方法,先后调查了市内4区38个街道办事处90个社区的外来从业人员和市内四区的市属以上113家使用外来劳动力单位以及几百家区属企业。结果显示:

1. 青岛市的外来劳动人口总量庞大且呈急剧上升趋势。截止到2002年底,青岛市五(县)市七区的全部外来劳动人口在87万左右,占总人口的11.6%;市内4区外来劳动人口26万,占市区总人口的14.8%(截止2003年6月30日,五(县)市七区的全部外来劳动人口已达94.4万,占总人口的13.1%;市内4区外来劳动人口29.7万,占市区总人口的18.8%)。根据被调查企业使用外来工年增2.9%的保守数据估测,不到5年,市内4区的外来劳动人口将突破30万。在近87万的外来劳动人口中,纳入公安部门暂住登记管理的有67万,其中,纳入劳动部门外来劳动人口管理的有33万。

2. 青岛市的外来劳动人口主要分布在第二、三产业。从事二产的外来人员主要分布在制造和建筑业,分别占所调查人员的6.8%和4.7%;从事三产的主要是商业服务和餐饮服务,分别占32.1%和17.8%。随着社会的进步,一些精细化和个性化的服务项目,如搬家、装修、钟点服务、看护、保姆等,成了外来劳动人口在城市立足的重要岗位,占所调查人员的18.1%。

3. 由于该市的外来劳动人口文化、技能素质较低(54%为初中文化、70%以上无技能),其在青岛的从业率虽高(95%以上),但近2/3的人工作不稳定,随时可以转入另谋职业状态。

4. 青岛的外来劳动人口主要来自本市辖区的五县市三区和山东省内,跨省流动并不占主流。但跨省甚至跨国流入的外来劳动人口,近年有明显上升趋势。

5. 外商投资企业已成为青岛市企业使用外来劳动力的用工主体。制造业是该市规模使用外来劳动力的主要行业,与制造业相关的二产行业和与服务业相关的三产行业,成为市属企业规模使用外来劳动力的主要行业。

6. 青岛市的外来劳动人口大部分游离于城市劳动管理部门的管辖之外,办就业证和投保率较低。特别是联营和个体私营企业非法用工普遍。

除以上主要特征外,调查还表明,在青岛市的外来劳动人口中,男性数量略低于女性,年龄大多在21~30岁之间,已婚者比未婚者数量略高。表明,青岛市外来劳动人口大多数为文化程度不高的青壮年劳动力,并且具有异地成婚和初婚举家迁移的特点。外来劳动人口中女性比例的偏高,与城市特点有密切关系。由于青岛轻纺工业和制造业的基础及旅游城市服务业发展的需要,在用人工种上,对女性的需求量较大。同时,合资企业打工妹较多,也是造成青岛外来从业人员女性偏高的原因之一。

在地区来源上,青岛的外来劳动人口来自本市五县市三区的占54.6%;本省地区26.6%;外省18.8%。在本省的外来劳动人口中,临沂地区的居多,而来自外省的外来劳动人口中,除安徽

¹ 本文所使用的“外来劳动人口”是在“迁移人口”的大概念下(参见李玲. 改革开放以来中国国内人口迁移及其研究[J]. 人口与计划生育, 2002, (2): 35-37),特指的以打工为目的的“流动人口”一群。分别指以地域区分的“青岛市的五市七区”和“青岛市市内四区”的外来劳动人口。其具体含义为: 来青岛市求职择业的没有青岛城镇常住户口的劳动者(含该市的非城镇户口劳动者)。而与本概念密切相关的“暂住人口”,则是指离开常住户口所在市辖区、县(市)所辖乡(镇),在青岛市行政区域内其他地域居住3日以上的人员。

外, 东北地区如黑龙江、吉林两省占较大份额。

在被调查的社区外来劳动人口中, 来青岛时间 3 年以上的占 37%, 不到一年的所占比例也较大, 意味着青岛在吸引外来劳动力方面有较大潜力。外来劳动人口来青岛求职的原因多种多样, 最主要的是原籍生活困难和寻求发展。

根据青岛市户籍管理规定, 进入该市的外来劳动人口绝大多数已向公安部门申领了暂住证, 办证率达 81.2%。表明进入该市的外来劳动人口大部分依法在城市居住、生活。但到劳动部门办理就业证的比例较低, 仅占 31.6%。表明青岛市对外来劳动人口的劳动管理尚存在较大漏洞。

外来劳动人口的就业特征还显示:

表 1 外来劳动人口的职业分布与工资收入

职业分布	所占比例 (%)	工资收入	所占比例 (%)
个体商业	22.0	200 元以下	3.5
餐饮服务员	17.8	210~ 300	10.9
司机	5.3	310~ 400	21.0
建筑工	4.7	410~ 500	21.3
室内装修工	3.5	510~ 600	18.2
搬家工	3.5	610~ 800	11.9
保姆	3.5	810~ 1500	7.4
生产工人	6.8	1500~ 2000	2.5
勤杂工	7.6	2000 以上	3.3
售货员	10.1		
其他	15.2		

表 2 被调查企业使用外来劳动工的有关特征如下

按企业经济类型划分	所占 (%)	按行业类型划分	所占 (%)	按产业类型划分	所占 (%)
国有	34	制造业	48	一产	23
集体	8	建筑业	6		
股份制	8	其他行业	23		
外商投资	43	批发零售贸易餐饮业	3	二产	40
个体私营	1	社会服务业	4		
其他	6	教育文化艺术和广电业	2	三产	32

注: 被调查的 113 家使用外来劳动工的企业为青岛市劳动保障局管辖内的市属以上企业, 并未包含所有行业类型和产业类型。故两项所占比例并不充分。

由于外来劳动人口流动性极强, 而且大部分是 30 岁以下的青年人, 因此, 他们一方面担当起青岛城市生活及经济建设生力军的重任, 同时也成为当前城市管理中问题最多的群体。从课题组调查的实际情况看, 目前, 该市对外来劳动人口的管理与服务工作, 大致存在着六个方面的“不适应”, 这就是管理体制、管理理念与手段、管理队伍、用工主体的观念与“市场”和“法律”规则、现有的法律法规与现实、外来劳动人口的素质结构与青岛市的发展目标的不适应。

二、共性问题分析与对策探讨

1. 关于外来劳动人口体制管理上的局限问题

随着城市化的步伐, 各大中心城市外来劳动人口都在迅猛增长, 但是对其管理基本按原有体

制被分割在不同部门，造成了对外来劳动人口多头管理而实际管而不理的局面。青岛市外来劳动人口管理在体制上暴露的问题，在北方一些中心城市很有代表性。由于这一群体的特殊性，从政府角度讲，客观上需要一种综合管理模式。但实际情况却是有关部门之间缺乏信息沟通和相互协调，公安、劳动、人事、工商、计划生育、建设等涉及外来劳动人口管理的部门各自为政，缺乏沟通。这带来了外来劳动人口入城手续繁杂使其不堪忍受而尽量逃避的问题，如青岛自愿办理外来劳动人口劳动手续的只占30%。而且，由于职能部门只管自己那“一摊活”，进入“人力市场”的相当一部分外来人员，游离于劳动管理网络之外，不利于对外来人员的总量调控及管理。在统计局尚无总量资料的情况下，其他职能部门由于职能的局限，谁也拿不出相对准确数。笔者从沈阳、长春、大连等城市了解到的情况也大致如此。因此，改善这种状况的前提必须首先改善管理体制上的弊端——尝试建立一种综合调控、服务模式，将外来劳动人口的管理由政府管理为主，向社会化管理过渡。本着“一体化管理、综合执法”的原则，成立“移民局”，将公安、劳动、人事、工商、税务、房管、计生等部门职能集于一体，从外来人力资源踏入城市的第一天起，实施全过程、全方位的管理。

加强部门协调与配合，加大一体化管理与服务、综合执法的力度。同时，以外来劳动人口办理暂住人口登记为起点，运用现代化电子信息服务系统，将外来劳动人口的基本信息与公安、劳动、人事、人口与计划生育等部门信息对接，形成对外来劳动人口一卡式管理、一站式服务。

2. 关于管理观念和方法的问题——计划经济的管理思路与市场条件实现管理的冲突

外来人口90%以上是为求职、就业而进入城市，加强对其登记管理，提供求职引导与服务，并作好劳动用工的依法监督，是实现有序管理的第一步。青岛市的调查结果表明，在数量庞大的外来人口涌入状况下，无论是公安还是劳动部门，都显得力不从心。公安部门对暂住人口的管理，工作量已大大超出对常住人口的管理，但鉴于治安防范的传统网络和有力的行政约束机制，外来人员的绝大多数，基本被纳入了管理网络；而劳动部门，目前青岛市一级仅有五六人专门从事此项工作，各县市、区也总共有不到20人。面对逐年增加的外来劳动力人流，尽管他们投入了空前的热情和精力，仍然是近70%的外来劳动人员逸出了管理范围。当管理的对象由主体大量自觉接受变为主体小量自觉接受时，证明这种管理是无效的。造成这种状况的原因除体制方面的问题外，主要是管理观念的陈旧和方法的落后。

从20世纪90年代初开始出现对“外来劳动力”实行管理起，至今十多年对外来劳动人口的管理，从观念到方法，基本沿用最初的模式，从“限制”出发，辅以“审批、收费”等手段。尽管目前青岛市已改变了一些收费做法，但管理思路仍在老路上，不仅服务意识不到位，管理方法也与市场条件脱节。比如，外来劳动人口已经成为城市经济发展不可或缺的力量，使用外来劳动力的主体也已由国营企业转变为三资企业到个体私营企业，而对其用工管理仍然照搬计划经济体制下的用工管理方式，一个方子给药，一个模式管理。因此，当外来劳动力的涌入数量越来越多，企业用工被市场利益最大化原则驱使越来越表现出逃逸管理的倾向时，实现对外来劳动力的有序管理，实际上已经很难奏效。

改善这种状况的办法就是与时俱进，适时实现对外来劳动人口管理从理念到方法的转变。弱化“管理加收费”意识，强化“服务”观念；弱化“行政和经济处罚”意识，强化“依法教育、依法稽查”观念；采取“依法、下放加稽查”的方法，实现有序管理。“依法”就是在坚持凭证就业的同时，以签合同、办保险为准绳；“下放”就是在坚持市、区级服务与管理的同时，延伸体系，壮大社区和街道劳动管理力量，针对新形势下用工主体的变化，采取外来劳动力资源属地化管理的方法，由社区、街道主要承担细化的外来劳动人口的服务与管理工作，如登记领取《就业证》、就业前培训等，使外来人员和企业可就近、方便办理各种手续；“稽查”就是作好依法督察，围绕“规范用工行为、维护劳动者合法权益”，对好的典型大力张扬并奖励，对差的公开

“曝光”并处罚。营造良好的劳动用工学法、守法、依法、执法的社会氛围。

3. 关于大量私营和个体联营企业非法用工问题（不办理劳动用工手续和不为所用工办理保险手续等）

签合同、办保险是劳动用工的基本法律要求。而青岛市的调查表明，该市能够依法用工的企业多数是国营和外商投资企业，大量个体私营及股份制（也包括少数国营、集体等）企业依法用工的观念淡薄。用工不到劳动部门登记，压低外来人员工资，不与劳动者签合同，不按规定投缴社会保险的现象十分普遍。目前该市被调查的大中型企业与外来劳动人员签合同达94%，办保险达79%，既签合同又办保险的只有70%。而在113家被调查的使用外来工企业中，竟没有一家个体私营企业。形成这个局面的原因除私营企业依法用工观念普遍淡薄外，在某种程度上，与现有的法律和法规，在实行中与现实有一定的距离有关。表现在：从社会角度，农村来的外来劳动人口，大多数当地没有健全劳动保障制度，短时交纳对个人来讲并没有后续保障；用人单位因劳动成本而不愿办理，还有的企业用工具有流动频繁、时间短等特点，现有的缴保方式操作起来有实际困难；外来者个人中许多是因原籍生活困难到城市解困，眼前的困难使他们不可能想到长远，因此，主观上对缴保问题并不积极。另外，也与“法律”被人情收买有关。有些大型企业依靠自己的声望，借用工自主权私自招工用工不签合同办保险，当被劳动部门发觉后，则想方设法游说主管部门领导，网开一面；而一些有手腕的私企老板则通过各种关系远离劳动部门的管理。也有一些办学单位和非法中介机构，打着“实习生”和劳务输出的旗号，向企业输送廉价劳动力，使外来劳动者的权益受到侵害。

解决这些问题的办法有三个思路：第一，在加强“依法用工”宣传教育的同时，规范用工介绍行为，建立用工单位与职业介绍机构诚信制度。一方面，对私招滥雇、侵害劳动者合法权益的用人单位，由政府部门根据情节轻重，决定是否将其列入非诚信单位名单，在有商业权威的报刊或读物上定期向社会发布。另一方面，规范职业介绍机构中介行为，针对部分职业介绍机构虚假信息坑害求职者的问题，确立中介服务协议书制度和备用金制度，在协议书中明确职业介绍机构与求职者权利和义务、收费标准、违约责任、赔偿条款等内容。凡求职者通过职业介绍机构应聘受到不法侵害的，由职业介绍机构用备用金承担连带责任。第二，为杜绝逃避登记，非法用工、非法输送行为，可借鉴长春市做法，由劳动、税务、银行联合下文，对用工不办理手续的，劳动和社会保障部门不予核定工资总额，按私招滥雇处理，税务部门对所发生的工资额，不承认税前扣除，银行拒绝划拨款项。对打着“实习”旗号，向企业非法输送工人的，应由劳动部门核实实习岗位数量，违规者，交稽查处理。（当然，对青岛调查中发现的实习生问题，除了存在的旧有管理方法与新形势在用工管理上的矛盾外，还表明了一种适应市场条件的新的教育培训形式正在萌发，但在用工环节上需要规范。对此问题，将另文探讨。）第三，为保证依法“就业”和“用工”的长远实施，在目前阶段，根据实际，适当区别长期、中期、短期就业和用工对象，对时间短、眼前资金困难的个人和企业，在经用人单位双方协商同意的基础上，采取签“合同”与签“协议”变通、办理多个“保险”与办理单个“保险”（如工伤险或意外事故险等）等同的方法，调动不同经济基础的外来劳动人员和各类企业，积极加入到依法就业和用工的队伍中。

三、几个值得思考的问题

1. 必须历史地审视外来劳动人口的“潮涌”现象

随着中国经济、社会转型的加速，越来越多的农村剩余劳动力向大中城市迁移和流动，是必然趋势。由于走出土地的农民向城市工业、服务业的迈入，必然使我国的经济结构和产业结构产生一定的变化。从古典经济学家开始，从来就把经济结构转变当作社会发展的一个重要内容。随着人均收入的提高，初级产业的产值份额及就业份额不断下降，几乎所有的社会在从不发达经济

向发达经济的发展过程中，都不可避免地要经历一个相应于这个趋势而进行经济结构调整的过程。^[1]城乡二元经济的巨大反差，造成了处于生活劣势的农民为改善自己生活和收入而向城市聚集就业的现象，从这一点上讲，城市特别是区域中心城市外来劳动人口的“潮”将继续而持久地“涌”下去，这将有利于城乡二元结构的转化、经济结构的调整和经济总量的提升。

2. 平等就业与政策性歧视问题

平等的就业权是一项最基本的人权。国家理应为所有的公民创造平等的就业机会。从改革开放二十余年来的实践看，外来劳动人口为中国城市发展做出了突出贡献，有关资料证明，劳动力流动对国内生产总值的贡献份额在 16%~20% 之间。其次，转移的农村劳动力及其家庭也从其流动中获益。按每个外来务工者平均每年往家里汇寄 2000 元，就青岛市 87 万外来务工人员而言，每年出外做工并积累收入达 17 亿元，相当于 2002 年青岛市财政收入的 17%，占支持农业生产支出的极大比例。但就平等就业权而言，外来务工人员明显处于弱势地位，城市在劳动就业方面仍将较好的职业留给本地人，以保证城市居民享有优先权和独占权。外来务工人员被明显地排除在这部分职业之外。例如，2002 年青岛市发布的《青岛市外来务工人员管理的有关规定》，要求用人单位严格控制使用外来务工人员，未经批准，不得擅自招用外来工。青岛市还对招用外来劳动力的行业、工种实行分类控制。其中护士、保安、电梯操作工、电工、驾驶员、话务员、保管员、会计、文秘等多种工种禁止使用外来劳动力。对于农民进城的规模总量有所控制是必要的，但依城乡户籍身份划线、实行职业保留并不可取，更不能将这种措施制度化。尽管职业保留措施可能排挤出少量农民以安置城市下岗人员，但其消极作用更为明显。一是强化了就业领域城里人与乡下人的身份等级色彩，体现了“内外有别”的制度性歧视，二是恶化了外来劳动力立足城市的制度环境，使农民的就业活动转入地下，成为黑工。更为严重的是，由于制度性歧视和“集体排他”政策，使外来务工人员的合法权益受到侵犯，个别人就业无门、生活无着，有可能产生生存危机，从而将不满指向政府和社会，这也是为什么在外来人口中犯罪比例居高不下的重要原因之一。

3. 城市偏见与有序流动的障碍问题

农村劳动力转移到工资较高的城市部门就业，不仅产生提高流动劳动力收入的效果，同时压低城市劳动力的收入，因此，大规模，无限制，无秩序的劳动力流动，一方面给城市带来公共生活设施不足的挤压；另一方面，产生了对城市居民特权的冲击，引起城市居民的不满和抵制，一旦失业率提高，工资收入增长缓慢，城市职工便会抱怨外来务工人员抢了自己的饭碗，这种偏见对外来人员来说是不公平的。另外，从青岛市外来劳动人口的来源看，外地农民占有较大的比例，据调查其获取就业信息几乎全部靠亲戚、朋友和同乡，由于长期流动的生活，他们很少见面，社会关系也大大减少。由于获取信息的渠道减少和受阻，他们的再流动往往是盲目的，从整体而言往往无序。由此看来，加强劳务市场的培育特别是加强全国网络信息的沟通是保证外来劳动人口有序流动的重要手段。

参考文献：

[1] 蔡昉、张车伟. 人口将给中国带来什么 [M]. 广州：广东教育出版社，2002. 237.

[责任编辑 崔凤垣]