

农村流动劳动力的务工机会*

——论城市劳动力市场的完善

费思兰(Leila Fernandez-Stembridge)

【提要】 中国自80年代早期社会和经济体制改革以来,随着工作流动性的增加,劳动市场的二元结构开始解体。虽然这种变化不可逆转,但是一些阻碍社会性或职业性流动的障碍仍然存在。尽管迁移到大城市的农村劳动力已经成为经济和社会变革的重要力量,但是他们却要受一定的限制,只能从事当地劳动力所不愿从事的工作或从事当地政府主管部门指定的工作。这不可避免地制造出一个社会性的“移民下等阶级”。本文试图阐述在蓬勃成长的劳动市场中,农村移民的工作在多大程度上是被“指定”的,他们对工作的选择到底是对市场力量的反映还是政府干预的结果。

【作者】 费思兰 西班牙马德里自治大学东亚研究中心,博士候选人。

迁移人口统计数据显示,中国于80年代早期开始经济改革以来,进入城市的农村劳动力逐渐增加。农村流动劳动力不仅已成为城市人口的一部分,而且还成为经济和社会变革的重要力量。正因如此,政府在制定政策时对涌入城市的民工潮的控制、调节和正在进行的国有企业改革一样,都予以了优先考虑。国企改革和对民工潮的控制和调节是相互关联的。城市工人下岗问题日渐突出,同时某些经济部门如工业部门中对劳动力的需求也减少了,这不仅影响到本地人,同时也不可避免地影响到农村移民。问题在于农村迁移劳动力是否对城市劳动市场的就业机会具有负面的吸收效应,减少了当地人的就业机会;以及农村流动劳动力是否对城市和农村经济的发展作出了贡献。

人口迁移通常具有不可控制的特征,不同的管理和政策制定部门对此做过实地的和系统的研究,以求找到有效的解决办法。尽管如此,对农村劳动力向城市流动这一现象的反应并不总是理性的。人们经常不公正地低估这一劳动力人口的积极作用,对其缺乏完整的认识和充分的了解。这导致在解决迁移问题的过程之中出现一系列矛盾,并影响到人们对完善的劳务市场的理解。

我们在这里主要针对以下两方面的内容展开讨论:第一,城市中民工的工作分配;第二,对中央和地方政府出台的一系列政策的分析,以及这些政策对中国城市劳动结构的影响。我们最终的目的是在经济、社会以及政治背景下概述中国的人口流动状况,揭示一些政府部门对这一现象作出反应的矛盾之处,以及他们对农村流动人口在选择某种工作时是否有可能伤害其他人的利益所作出的判断。

* 笔者在写作本文过程中,得到了蔡昉和张彦海先生的许多帮助,特此致谢。

1. 流入城市民工的务工状况

尽管有关暂时或季节性劳动力流动(亦即从 80 年代开始出现的流动人口)的数据资料越来越多,但从农村迁移到大城市打工的确切人数还是难以统计。对那些没有改变户籍但却生活在户口所在地之外的人也很难作出统计。需要注意的是中国对流动人口的定义不仅包括农村迁移劳动力,还包括短期往返于城乡之间的人,出差的商人、游客、探亲访友的人等等。他们当中的很多人只是偶尔来到城市里,并不长期住下,有的人甚至根本不住下。中国对流动人口总数的统计中包括了上述不同的人群,如果不注意这一点,有可能对农村迁移劳动力的数目作出夸大的估计。本文的分析只考虑农村迁移劳动力。

人们通常认为农民流入城市是由于经济上的原因:期望获得较高的经济收入,因此愿意去那些能让他们生活水平有所提高的地方。一些更长远的对将来的考虑,诸如培养技能、获得工作经验以及改变生活方式等等,也是决定他们去向的重要因素。除了以上这些原因,在中国影响人口流动趋势的还有一些特殊因素,这些因素是中国 80 年代经济和社会改革的结果之一。如户籍管理体制的改革。这种改革不仅源于经济体制的放开,也源于过去某些旨在控制人们生活和流动的政策废止。在促进人口流动方面,开放政策同样起了至关重要的作用。它促进了出口型制造业的快速发展,吸引了更多的外资,在沿海地区制造了更多的就业机会。目前沿海地区仍然是外资比较集中的地区。所有这些因素都加快了城市的拆迁和建设步伐,进而增加了建筑行业对劳动力的需求。正如下文将要讲到的,建筑行业是农村流动劳动力比较集中的行业之一。交通行业的发展也给进入大城市的农村流动劳动力提供了更多的方便。

社会关系的重要性也需提及。关系是影响农村流动人口迁移的一种社会联系网络。正是这种关系网让农民能够了解城市的招工信息,给他们提供廉价的住宿,并减少其找工作的费用。这种关系的基础是农民对其社会关系的信任和社会关系给农民作出的可信的承诺。以上不成文的权利所依据的社会关系网越稳固,这种权利就越容易得到保证。然而,是不是农村迁移劳动力流入哪个城市,在这个城市里就一定有关系;两者是否有某种相关性,在这一点上人们的看法并不一致。虽然中国已经实行市场调节,家庭企业和社会关系在经济活动中越来越重要,但户口和关系之间的联系在将来却可能会有变化,户口体系会越来越宽松,私营企业对户口已不作任何要求。

因此,一个农村流动劳动力在考虑其去向时已不再象考虑经济因素那样去考虑在目的地是否有朋友、亲戚、同乡,仅仅是附带地考虑一下而已。事实上,很多流动劳动力在目的地并没有这些直接关系,而是靠他们自己或是靠间接关系。后者通常是指职业介绍所、劳务输出公司等盈利性的半政府性机构。在建筑业和装修行业,也有一些包工头在来自农村的民工队和城市里的雇主之间牵线搭桥。这种间接关系是否有效还不是很清楚。如果政府机构效率低下或私营机构不守信用,从农村来到城市的劳动力的利益有可能受到损害,但这种间接关系在过去几年里却变得越来越重要。其作用并不只限于给迁移人口提供就业信息,还体现在保护和控制来到城市里的民工。这种保护可以使民工免受雇主剥削。问题是这些流动劳动力经常被过分“保护”,造成民工和雇主之间关系紧张。实际上,很多人认为民工之间的这种联系是形成目前在大城市中日渐猖獗的团伙组织的基础。

这里的问题是:流动劳动力到达城市之后,他们所从事的工作到底是他们自己选择的,还是当地政府出于保护城市劳动力市场优先权体系的需要强加给他们的。事实上,中国城市劳动力市场通常把某些特定行业的工作分配给当地就业人员,如金融保险、大商场营业员、星级宾

馆服务员、售票员及检票员、电梯工等等。农村流动劳动力不允许从事“窗口行业”的工作和其它比较好的工作。因此农村流动劳动力所能选择的工作就极其有限。下面对此作一概述。

(1) 国营企业或集体、三资、私营企业的临时工,主要是在建筑工地上工作。因为大城市的建筑行业在过去几年里发展十分迅猛,对劳动力的需求较大。目前上海等工业化城市中许多国有企业破产倒闭之后,下岗人员增加,当地居民失去了本职工作或在家待业,即便是这样,他们也不愿到建筑之类的行业从事工作。因为这种工作工资低,所需的劳动技能差,是最苦、最脏的工作。然而,这种择业态度恰恰给农村流动劳动力提供了就业机会。虽然每天都要工作很长时间,住的条件又脏又差,但对那些来自农村的人,或是对那些连中学都没念完,因此无法找到需要高学历的工作的人来说也是个就业机会。目前有多少农村劳动力在建筑业工作还没有全国性的统计数字。虽然如此,某些大城市所作的调查还是给出了一些相关的信息:例如1994年在北京190万外来农村劳动力中,有51万人从事建筑业;1993年上海共有4.4万农村流动劳动力,其中有7916人从事建筑业(王午鼎等,1997;邹兰春,1996)。

根据一些社会、经济性的调查研究,农村流动劳动力是最没有组织的一个群体。他们很少直接与当地政府和社会打交道,他们的生活已经简化为企业管理的一部分。究其原因,笔者认为无论是通过劳动服务公司还是通过包工头,这些建筑工人都是以建筑队的形式来到城市里的。他们的生活被其“劳动保护者”严格界定,而不愿意自己去闯世界,这便是过度保护所造成的后果。

(2) 其它临时工,是根据现有的工作机会以自发的形式被雇主雇用的。他们中的一大批人是保姆,其中一些是通过城市里的服务公司雇用的,有些是从劳务市场或保姆市场受雇的,其他则是从介绍所或从城市经常有的“非法劳务市场”中受雇的。长期以来,人们都认为这一类农村人分布极为分散,几乎没有什么组织,在城市社会之中的影响非常小,但最近迅速出现的控制和保护她们的组织表明,从同一个省来的小保姆之间有着非常密切的联系,她们和当地居民之间的联系却要少得多。

(3) 自谋职业者。他们或是在街头卖货,卖些食品、衣服、小饰物等东西,或是作小贩,或是修鞋、自行车等等。现在一种被称为“鬼市”的小市场在城市中很常见,通常夜晚在城市的步行区出现,卖各种各样的东西。虽然这种小贩从事的生意有可能是违法的,但他们在经济上、在社会性上已经成为城市体系的一部分。除了自营者外,也有有组织的或正式的群体。他们在当地政府的管理之下建立了经营场所,按照惯例给当地政府缴纳税金。这批人倾向于建立他们自己的住所,在各大城市里建起所谓的“城市村”,如“浙江村”、“安徽村”、“河南村”、“新疆村”等等。他们很有组织性,和城市政府、企业以及当地居民都有直接联系。

(4) “在大街上转悠”的盲流。有研究表明,目前有严密组织的丐帮存在。

总之,农村工人是城市经济发展的重要力量。他们不仅提供了手工劳动,也乐于满足企业、单位的需要,愿意给城市劳动者作家务。他们所要求的只是微薄的工资,不需要任何社会性的服务,这大大减轻了雇主的负担。农村流动劳动力有时也受雇于国有部门,但这只是上面所提到的规则的特例,因为通常情况下城市居民有进入这种部门工作的优先权。毕竟国有部门比私营部门受到的控制更严格,难以在不提供任何社会保障的情况下雇佣“廉价劳动力”。一方面,农村流动劳动力在国有企业引起了某种间接性的竞争;另一方面,那些自主经营的街头小贩给城市自由市场提供了重要的农产品来源。

但是我们也应看到,流动人口在某种程度上处于盲目和混沌的状态,对人口流动的调节和控制也经常呈现某种非理性的特征。困难不仅在于难于统计流入城市的实际人数,还在于根本

无法给他们限定目的地或路线。这给城市的管理带来极大的困难,也给城市的基础设施带来越来越大的压力。街上人满为患,公共交通问题成堆;人口与住房比例严重失调,引起了住房紧张;流入的农民也引起了环保和卫生方面的问题;削弱了税收,因为他们从事的都是一些非正式的工作,经常不纳税;无视计划生育,超生现象严重。流动劳动力对犯罪率的升高也有影响。毫无疑问,大批的流动人口给城市治安施加了极大的压力,但是我们无法确定城市中的农村流动劳动力对 80 年代以来城市犯罪率的提高究竟有多大的影响。

2. 流动人口政策对民工就业的影响

1989 年以来,中国政府一直试图对流动人口进行调控。1994 年 11 月,劳动部印发了《农村劳动力跨省流动管理暂时规定》。这一规定要求农村流动劳动力要有原籍地发放的外出就业登记卡,要有签约的企业签署的就业证,流入某些特定地区的人数也有指标限制(蔡昉等,1996)。然而劳动部下达的规定并没有多少效力,下达的指标也没有多少人去注意。广东省佛山市的情况就是这样。1994 年这里的流入人口指标是 2.5 万人,1996 年流入人口的实际数目已达 12.8 万人。在解决流动人口的问题上这样的一批规定起不到什么作用,根本没有受到重视。

在地方一级,地方政府的权力好象从来都不清楚。它们能起很多作用:可以帮助企业获得所需要的资源,可以充当中间人帮企业要贷款,甚至建立和修改市场惯例。这或许可以解释为什么地方政府会对促进不正式的私有化特别感兴趣,并进而鼓励企业雇佣临时工。在一个竞争日益激烈的市场环境里地方政府毕竟要关心企业盈利问题。然而,经地方政府部门解释后的惯例和惩罚性的经济制度阻碍了劳动力流动。地方政府对劳务输入的限制能力在很大程度上是由当地企业所有制结构决定的。国有企业越占支配地位,国家控制的成份越多,雇佣临时工的机会就越少。所有制结构也会间接影响地方政府所起的中介作用。

改革之前,促使农村剩余劳动力离开农村去从事非农业性工作的是地方政府,现在在某种程度上起这方面作用的是劳务市场上的供求关系。而且,受雇佣的工人,特别是在乡镇企业中的工人,通常都是合同制工人或是临时工,而不是正式工。因此,他们既能受雇于这些非国有制的企业,也能被解雇。地方政府利用其政府权力建立私营企业时最有可能雇用这种工人。地方政府通过给流入人员发放卡或证的方式进一步松懈了当地的人口登记工作,而人口登记却是流入人员“获得工作、住所和执行计划生育政策的基础”。人口登记政策能让地方政府对流动人口数量有一个清楚的认识,以便更好地控制外来人口。

近期,有些地方政府采取了一些法律措施加强对流动人口的控制和管理。1995 年 7 月 15 日北京出台了一揽子控制流动人口的法规。其中最引人注目的是引入了如下规定:外来人口需具有外出就业登记卡、暂住证、身份证,16 岁以上的妇女还要提供婚姻证明和学历证明等,雇主有义务提供健康保险、必要的安全条件(如企业的紧急出口不应小于 0.65 米)及住宿条件(每人不少于 2.5 平方米)等其它很多要求。对流动劳动力所能从事的工作也有严格的限制,以缓和当地居民和农村流动劳动力之间业已存在的矛盾。

不同地区,采用的模式也有所不同。如珠江三角洲地方政府采取的措施是:建立劳动服务管理机构,给雇用流动劳动力的企业建立规章制度,要求它们和到这里来工作的劳工签订合同。另外,地方政府还必须创造条件和住在最边远地区的劳动力保持联系,有就业机会时及时通知他们。地方政府需要努力维护这些法规的效力,维护劳动合同的有效性,督促企业和劳工签订就业合同,给工人提供劳动保险。广东省为解决合同方面出现的种种问题建立了一百多个仲裁中心。1996 年有 60%~70%的企业和雇员签订了合同,但只有 50%到相关机关做过公

证。另外,广东地方政府还强调“三先三后”原则,即首先考虑城市里的工人,后考虑农村来的工人;首先考虑当地人,后考虑外来人口;首先考虑本省里的人,后考虑外省人。同样作为一种辅助措施,当需要外来劳动力时优先考虑那些最贫困地区。他们也建立了专门机构为有特殊困难的人解决问题。

3. 政府应该为民工就业提供什么样的服务

很显然,在90年代之后从农村到城市的临时性迁移已成为一个很大的问题。这一问题的解决有赖于中央政府和地方政府的政策及其执行情况。虽然改革初期为了在工业化地区创造更多的就业机会,政府制定了一系列政策以刺激人口流动,但在以后的时间里,近乎不可控制的人口流动给中国政府带来的压力越来越大,促使中国政府不得不采取特殊措施以加强对城市地区的控制,对以前的做法也作出了一些改变。

为避免由流动人口压力引发社会经济问题,城市对外来人口吸纳的质量急需改进。对政府来说,这种改进为消除劳务流动过程之中存在的僵化之处提供了有利条件。这或许应该不难实现,因为工人有调换工作的需求,企业为了生存需要找出路,给自己减轻负担,也乐意修改它们的某些内部规章制度。另外,现在也迫切需要制定迁移政策、修改户籍体系,改变现行的以城市为基础,但对农村地区不利的政策。迁移政策应该符合中国的社会经济现实,在执行相关法规时应综合考虑经济方面和效率方面的因素。在城市地区,不管是城市居民还是非城市居民都应该能享有受教育的权力,都应该享受社会保险、医疗保健,都应该享有住房权。只让城市职工享有社会福利的单位体系已经过时,需要予以改变。在当前占主导地位的农村—城市二元结构之中应将社会福利制度延伸到农村地区。

但是为了实现这些计划,不同的地区需要合作。有农村剩余劳动力的地区应鼓励农民在当地或就近地区找工作;接受农村剩余劳动力的地区也应该充分认识到外来工人的积极作用,应该给他们提供基本的服务,保障他们的基本权力。中国在这方面需要解决一系列问题:如缺乏真正的城市劳务市场,存在结构性的就业不足问题(低学历的人数量过剩,而社会对高学历的人的需求量又很大),缺少为流动劳动力提供社会服务的机构,等等。因此,需要建立一个全国性的信息网络,让流动劳动力及时知道各种信息,让他们了解自己的权力和义务,让他们及时知道什么地方可能会有什么样的就业机会,让他们了解远方地区和本地存在的文化差异,帮助他们避免没有效益的城市之行,以节省大量的迁移资金。

很明显,由市场驱动的经济增长刺激了国内人口迁移的增加,同时也促进了城市地区的都市化。虽然对人口流动的限制放松了很多,但各种限制仍然是劳务市场中的不协调的方面。中国的劳务市场的发展还不充分,条块分割仍相当严重,在目前的法规条例的约束下显示出二元特征,农村劳动力在找工作时并没有真正的选择权。在农村劳动力融入城市方面,短期很难有大的改进,目前还不清楚城市会怎样吸收日渐增长的农村流动劳动力,但毫无疑问,顺利吸纳农村迁移劳动力不仅对中国劳务市场的发展具有非常重要的意义,对维持社会稳定也具有深远的意义。

主要参考文献

1. 王午鼎等:《九十年代上海流动人口》,华东师范大学出版社,1997年。
2. 邹兰春:《北京的流动人口》,中国人口出版社,1996年。
3. 蔡昉等:《经济转轨、劳动力市场发育与民工流动》,《中国农村观察》,1996年第5期。

(本文责任编辑: 朱 犁)