

外来民工对上海市职工再就业的影响及对策研究*

Influence of Nonnative Daylabourers on Re-employment of Shanghai's Workers and Its Solutions

丁金宏 黄晨熹

(华东师范大学人口研究所, 上海 200062)

吴绍中

(上海市社会科学院, 上海 200020)

孙小铭

(中国农工民主党上海市委员会, 上海 200041)

90年代以来,伴随着浦东开发和经济腾飞,上海的就业形势也是“一年一个样”,数十万职工下岗待工,上百万民工接踵而至。人们不禁要问:外来民工挤占上海人的就业岗位了吗?外来民工给上海职工的“再就业工程”带来了多大的困难?怎么办?

一、上海市外来民工增长及城市职工失业的基本成因

1. 外来民工在上海的就业量估计

据上海市第五次流动人口抽样调查资料,1993年12月10日上海市来自外省市的流动人口(以下简称外来人口)为251万人。在流动人口中,劳动适龄人口(男16~59岁,女16~54岁)占85.3%。按此推算,外来人口中的适龄劳动力达214万人。当然这并不是外来劳动力的实际供给量,因为其中有些人是因为出差、探亲、看病等非经济目的来沪的。据对居住在居民户、集体户中的流动人口分析,务工经商等经济型流动人口占流动人口总量的74.3%。按此比例,外来人口中约有187万人属于经济型流动人口。在经济型外来人口中,再除去采购经销等非就业原因流动人口,在本市就业或有就业动机的外来民工估计达140万人。

2. 外来民工在上海的就业分布

按照在本市接受管理的渠道,外来民工可归入三大就业类别:单位用工、建筑用工和社会用工。

单位用工是指机关、团体、企事业单位及个体工商户等雇用的外来民工,由各级劳动部门发证管

理。据上海市劳动局资料,目前全市接受管理登记的单位用工为42.46万人。考虑到一些单位,特别是乡镇企业和个体工商户的漏报瞒报因素,估计单位用工的实际存量在50万人左右。

建筑用工是指经建委批准成建制进沪承包建筑工程的外地建筑单位使用的民工,由建工系统代行管理。据上海市建工局介绍,1993年底全市经批准的成建制外地建筑单位有1050家,使用外地民工51万人。

社会用工是指居民家庭雇用的外地保姆、装修工,以及个体来沪的商贩、修理工等。社会用工原则上要到派出所办理寄住证,接受所在街道、里弄的管理,但是由于他们量大、分散、工作流动性强,事实上没有得到很好的归口管理,以致全市社会用工的总量不得而知。按140万人的外来民工总量计,除去单位用工和建筑用工,其余的40万人主要就是社会用工。当然这些人中也包括数量可观的拾荒、乞讨、无业盲流人员,他们是城市中的“失业半失业”外来劳动力。

3. 外来民工的增长归因于浦东开发和城市改造引致的就业需求的增长,标志着上海就业机会的总量扩张

1980~1993年间,上海户籍人口由1146.5万人增至1294.7万人,年均增长0.94%;而同期外来人口却由50万人增至251万人,年均增长13.2%,外来人口成为上海市人口增长的优势成分。

分阶段看,1980~1990年间,上海市外来人口

* 本研究获得国家自然科学基金(49401005)资助

年均增长 10.0%，而 1990～1993 年间年均增长 24.5%，相当于 80 年代平均值的两倍多。90 年代的加速增长主要是因为浦东新区的开发、城市基础设施建设和老城区改造形成了对外来建筑工人的强劲需求。1980～1990 年，上海市城市基础设施投资年均增长 17.3%，而 1990～1993 年年均增长 54.0%，相当于 80 年代的三倍。两个阶段建筑业产值的平均增长率分别为 16.5% 和 36.7%，后者是前者的两倍强，反映了上海的开发建设与外来人口增长互为因果。与此同时，城市生活的现代化刺激了家庭佣工的增长；经济结构的“三产化”也造成了基础工业的劳力空缺，吸收了大量的外来民工充实一线。因此，综合考察外来民工及本市职工的就业量，90 年代上海的就业机会不是减少了，而是大大扩张了。

4. 上海职工下岗失业主要是企业用工制度改革和经济结构调整的结果

1993 年底，上海市社会从业人员总数为 756.35 万人（不包括离退休返聘人员），比 1992 年净减少 19.73 万人，减少幅度达 2.54%，是解放以来少有的。从业人员减少的主要原因是职工减员，这一过程是从 1992 年开始的。1992 年全市职工人数由 517.73 万人减少到 511.6 万人；1993 年又进一步减少到 490.35 万人。1992～1993 年上海市职工累计减员 27.38 万人，幅度达 5.3%，其中绝大多数是国有企业职工。

上海职工的大量减员，既不是因为经济不景气，公平地说也基本不是因为外来民工挤占了就业岗位，最直接的原因是企业劳动用工制度的改革。1992 年以来，国有工业企业由试点到全局推行劳动、人事、分配等三项制度改革。到 1992 年底，地方预算内国有工业企业有 1118 家实行了全员劳动合同制或上岗合同制，占企业总数的 82.9%；职工人数 149.22 万人，占职工总数的 97.5%。1993 年，企业进行破产试点的同时，兼并了 100 多家经济效益差、无市场竞争能力的企业。与此同时，全市 700 户大中型商业企业全面推行“六自主”改革。这些企业用工制度的改革本质上是使原先隐性的、参混的不饱和就业转化为显性的就业与失业分离，排出冗员。尽管这些改革措施是企业走向市场经济，建立现代企业制度所必需的，而且切实提高了国有企业的经济效益和劳动生产率，然而具体到个人的显性失业要比参混的隐性失业刺眼得多，所以在短时期内将构成严峻的社会、经济问题。

与用工制度改革相伴的宏观经济结构调整产生了另一个失业难题——结构性失业。为了使上海早日实现现代化、国际化的发展目标，上海市选择了冶金、汽车、家电、电站设备、精细化工和通信设备等行业作为重点发展的支柱产业，而传统的纺

织、轻工等行业受到不同程度的调控抑制，不得不大幅度计划减员。1988 年，纺织局系统有职工 55 万人，到 1993 年末已减少到 45 万人；1994 年开始出现全行业亏损，减员势头更甚，到 9 月底职工数为 41 万人。市仪表局系统的 12 万职工也已有近万人下岗。由于这些行业的职工一时难以适应其它产业的技术要求，出现了大量的结构性失业。

据市劳动局统计，到 1994 年 6 月底在各级劳动服务公司登记的失业人员存量为 14.46 万人，目前仍以每月 2 000～3 000 人的速度增长。同时另有企业中待工的富余人员 13.6 万人，两者相加，实际处于失业和半失业状态的人数约为 28 万人，占职工总数的 5.7%，问题是比较严峻的。

综上述两点，上海市职工下岗待工是用工制度改革和产业结构调整造成的，是地区内、部门内的纵向优化过程；外来民工进沪是上海就业机会吸引的结果，是跨地区的横向过程。横向进，纵向出，两者各行其道，直接关系并不显著。

二、外来民工对上海职工就业、再就业的影响

1. 外来民工与本市职工在局部范围存在直接的就业竞争

外来民工的涌入，在某些部门、某些行业产生了与本地职工直接的就业竞争。目前建筑用工和社会用工所从事的工作基本上是上海劳动力不愿意承担的，单位用工的大部分职位也是上海本地人不屑与争的。据上海市劳动局对 40 个市属单位及 6 个县区的调查，单位用工中从事本市招不到工人的苦、脏、累、重、险、有毒有害、高温等工种（即 A 类工种）的占 64%，从事本地不易招到工人的中等工种（B 类）的占 20%，从事本市能招到工人的一般工种（C 类）的仅占 16%。按全市 50 万单位用工推计，有近 8 万人占据了本地职工愿意就业的 C 类工种，形成局部范围的就业竞争和工作替代。

2. 外来民工压低基础行业的工资率，间接排挤城市职工

有关调查表明，外来民工的收入水平一般相当于城市职工平均工资的 60～70%，并且随着城市的物价和工资水平的增长而相应增长。1993 年上海职工的平均月工资为 470 元，估计民工的月收入约 300 元，今年的月收入水平可提高到约 350 元。当然由于工种和工作年限的差别，民工之间收入水平也存在一定的差距，苦、脏、累、险的工种工资水平相对高些。目前建筑工的日工资约 20 元，如果工作任务饱满，月收入可达 600 元；纺织工的工资与企业效益关系较大，熟练工的平均月工资可达 400 元；家庭保姆的月收入（包括食宿费用）约 350 元；个体

商贩由于资金的投入,收入水平高于其他类别。

每月 300 多元工资对于来自农村的民工是乐于接受的,因为与他们的来源地相比,现金收入数目可观,如果食宿节俭,每年可积蓄 1 500~2 000 元净收入。但是这样的月收入水平对上海职工乃至失业者是难以接受的,尤其是在目前的失业救济金保障下,失业者是不会冒失去救济的风险从事这样的低收入工作的。

对于用人单位,低工资率的外来民工是提高经济效益的宝贵资源,因此在一些就业岗位没有得到有效保护的行业和部门,工资率被充足的廉价外来劳动力所压低,外来民工通过工资率杠杆将上海市的劳动力间接地排挤出来。

3. 外来民工的年龄优势造成城市大龄职工的再就业障碍

80 年代以来,上海实行了严格的一孩化政策,户籍人口的年龄结构迅速老化,劳动适龄人口增长缓慢。据第三、第四次人口普查,1990 年上海市劳动适龄人口总量为 886 万人,比 1982 年增长了 96.4 万人,增幅为 9.7%,有关分析都趋向于认为“劳动力有了足够的增长,劳动供给充足”。但是事实上同期全国的劳动适龄人口增长了 23.4%,占总人口的比重由 54.9% 增加到 60.0%,经历了“劳力化过程”。相比之下上海的劳动适龄人口不仅增长缓慢,而且占总人口的比重由 66.6% 降至 64.1%,在浦东开发成为国家级经济热点的背景下,无论是相对意义还是绝对意义上都必然发生劳动力的供给不足。

更为严峻的是,1982~1990 年间上海的青壮年在业人口(20~34 岁)绝对量下降了 6.2%,占在业人口的比重下降了 7.1 个百分点;而同时全国的青壮年在业人口总量增长 30.2%,占在业人口比重上升 2.1 个百分点。所以上海的劳动力发生了相对的,也是绝对的年龄老化。

总量不足和年龄老化为外地民工进城营造了极好的市场环境。在浦东开发的号召下,大批青年民工涌入上海,并且大部分很快地在城市中找到了适合的工作,成为“准常住”的流动人口。1993 年的抽样调查资料,流动人口中 16~29 岁的青年占 52.1%,而在上海户籍人口中,16~29 岁青年人口只占 21.3%(1990 年普查),充分反映了外来劳动力与本市劳动力的年龄结构互补性。

但是现实的矛盾在于,失业人口中的大龄失业人口比重不断上升,成为最难解决的失业人群,而青年失业人口的可选择机会很多,不构成严重问题。因此,大量的青年外来民工与本市的大龄失业者在一些行业展开岗位竞争,本市失业者既面临工资率的“低檐”,又面临年龄层的“高槛”,处于不利的地位。

4. 外来民工的大量存在强化了本市职工的“白领”意识,许多失业人员陷入“高不成、低不就”的窘境

外来民工在一些行业的膨胀,逐步降低了这些行业在市民心中的职业声望。在 70 年代末 80 年代初,大批知青回城,当时外来民工不多,许多青年乐于到环卫、建筑、纺织等行业工作。现在,由于大量雇用外地民工,这些行业的一线工种被认为是外地人的“专利”,本地人宁可失业也不肯低就。即使是工作强度并不大的社区服务业、家用保姆等,城市失业者也不愿问津。

现在企业下岗人员大多被赶上办“三产”之路,尽管“三产”的门路很广,也代表了上海市的发展方向,但是并不是所有的失业人员都适合于办“三产”,况且“三产”的就业容量也不是短期内就能大规模扩张的,事实上现在商业、饮食、服务业也存在过度竞争,生意越来越难做。另外一些大龄职工只愿意向企业中的二三线及管理机构转移,然而企业中的机构臃肿、二三线超员也正在成为管理体制改革的对象,如果一味追求工作“白领化”,再就业门路势必越来越窄。

三、协调外来民工与本市职工就业再就业关系的对策建议

1. 不宜盲目排斥外来民工

从大局来看,外来民工与上海职工是互惠互利的。第一,上海的户籍劳动力(特别是青年、体力劳动力)不足,需要外来民工填补,在当前的高强度开发、建设时期尤为如此。第二,外来民工为上海的建设、财政作出了贡献,这些贡献超过他们在上海享用的公共服务的价值。第三,外来民工降低了一些企业的劳动成本,恢复或提高了一些劳动密集型行业的产品竞争力。第四,廉价的社会用工降低了市民的生活代价,保姆已进入寻常家庭。第五,数百万外来民工创造了可观的需求,刺激了日用品生产。如果因为存在小范围的就业竞争和工作替代,就盲目地、一刀切地排斥外来民工,其结果,受到损失的不仅是外来民工,损失更大的的是上海市民,甚至包括那些失业者。

2. 坚持文化素质标准,控制外来民工数量

1994 年初,上海市政府颁布了《单位使用外地劳动力暂行规定》,指出单位用工必须办理务工证,而务工证的获得条件之一是具有初中以上文化程度,这对于控制民工数量、保证民工素质是一个很好的“门槛”,可惜由于现实原因未能坚持标准,从长远利益看,必须强化这一标准,并逐步向建筑用工和社会用工推广。

现在上海市劳动局又在尝试按工种性质对不

同的岗位分等管理,苦脏累险的A类工种允许招用外地工;较为轻松的C类普通工不得招用外地工;介于两者之间的B类工本着先本市后外地的原则酌情招用。我们认为这样的做法并不妥当。首先,加高工种壁垒,进一步强化本市职工的白领意识,将来遇上切实的经济波动,心理障碍难以克服,会酿成更大的就业困难。其次,伤害外来民工的感情,加大他们与城市居民的心理距离,造成社区不整合和不安定。第三,有悖于保障国内移民合法权益的“开罗宣言”,在关系到人权的问题上授人以柄,不利于大都市的国际形象。

3. 配合产业结构调整,跨省区扩散传统产业,减少外来民工的汇流引力,实现民工数量的战略性控制

上海的单位用工多集中于纺织、轻工等传统产业,而这些产业目前又面临抑制性调控,本市职工与外来民工的就业矛盾较为突出。目前纺织系统为了解决企业下岗人员的出路,采取了一系列的务实性措施。比如,依靠企业的力量创办“三产”;将年轻待岗人员培训后转送到其他行业;允许职工在挂职享受原单位医疗保险的条件下自谋职业;组织中年失业者向社会或其他企业劳务输出;年老体弱的失业者搞待退休和提前退休。就在这样艰难的就业环境下,为了维持设备的运转,又不得不雇用数万民工在一线操作。

为了争取生产和就业形势的好转,纺织局还提出了“第二次创业”的设想,其中包括两条宏观决策:一是争取50%的企业找到“洋婆家”,转为“三资企业”,以洋救土;二是响应市政府压缩生产能力的号召,把三环线以内的236家企业逐步向外搬迁,并在青浦境内相对集中,建成“青浦纺织城”。这样的设想在短期内有较好的可操作性。然而其着眼点未必高远,战略魄力稍逊。

如果乘目前产业结构调整的机会,将纺织工业向其他省市扩散转移,将是一举数得的远见战略。首先,传统产业迁出上海,对外省民工的吸引力减少,有利于民工总量的控制。其次,传统工业向资源丰富、劳力价廉的省份输出,可以提高收益率。第三,向兄弟省区移业就民,体现大都市为国奉献的觉悟。第四,腾出上海的宝贵空间发展朝阳产业,改善城市环境。青浦县目前环境质量较好,是上海市未来别墅型居住区的优选发展方向,在这里建设纺织城难免加重环境负荷,等到不久的将来市区的中产阶级大规模郊迁定居的时候,纺织工业势必又要另起炉灶,被迫“第三次创业”。因此,与其抱残守缺,腾挪于弹丸之地,不如发挥技术优势,将资金投向内地更合适的区位,加快扭转我国轻纺工业长期来一味“上青天”(上海、青岛、天津)的传统格局,同

时为沿海和内地创造更好的经济效益。

4. 鼓励失业职工自谋生路、务实择业,在政府、企业和社会的帮助下尽快上岗就业

在计划经济时期,国家对职工就业统包统配,酿成了大量的潜在失业,而今实行用工制度改革,失业显性化,因此对于具体职工来说,失业的主要责任不在个人。正因为如此,国家、企业采取了多种措施创造和保护下岗职工的返岗机会,保障失业人员及其家庭的基本生活。但是作为失业人员,必须对下列事实有清醒的认识:第一,国家和企业对本市职工的再就业提供了很多选择机会,比如是否愿意返回一线?是否愿意参加“三产”?是否愿意培训转岗?是否愿意劳务输出?等等。失业者不要优柔寡断,错过机会。第二,建立现代企业制度的改革不可逆转,城市就业的户籍限制将逐步淡化并最终消失,必须抓紧心理适应,正视现实。第三,国家和企业对失业者的责任是有限责任,不能期望国家和企业无条件、无限期地提供就业保护和失业救济。第四,与外来民工相比,城市职工有某些优势,比如文化素质好、技术熟练,但是同时也有难以克服的劣势,比如年龄构成老化、体力较差,而且对劳务市场的反应和适应不如民工灵活,如果不摆正自己的位置,自视清高,将在劳务市场的竞争中处于不利地位。

5. 挖掘社会服务业市场,开拓城市职工的再就业门路

在上海的长远发展战略中,尽管支柱产业备受重视,但我们认为作为第三产业的一个重要发展方向的社区服务业也是不容忽视的。社区服务业的发展一来可以解决城市居民的生活困难,促进城市生活质量的现代化;二来可以减轻一些国营企业的福利负担,改变过去“市长抓生产,厂长办社会”的颠倒格局,形成市场化的社会服务体系;三来可以创造大量的就业机会,吸纳下岗待工人员重新就业。

目前许多社区服务项目由外来人员充实,且不论家庭保姆,就是理发店、裁缝店、收旧站也大多是外地人在就业。许多街道已建立了社区服务中心,为这一行业的发展打下了良好的基础,但是其实际从业人员仍以外来人员占多,本市人员多为退休职工和“且战且走”的下岗、闲散人员,队伍很不稳定,有生力量不足。长远地看,随着城市生活的现代化,社区服务已成为前程远大的“朝阳”产业,而且本市职工有能力甚至有优势进入这一市场,因为他们更了解城市生活需求。因此市政府在鼓励职工自寻出路投身市场的同时,可以重点扶植一些有规模效益的社区服务产业,促进社区服务业体系的形成和发展。

(责任编辑 孙立明)