

试论民工潮的形成机制和治理对策

On the Formation Mechanism of Influx of Daylabourers and Policy of Control

丁金宏 孙小铭 戴淑庚 黄晨熹

(华东师范大学人口研究所, 上海 200062)

近几年来,我国的民工潮一浪高过一浪,引起的社会经济冲击越来越沉重,已成为政府部门、新闻界、学术界,乃至城市居民共同关心的热点问题。本文试从民工的离乡决策和宏观成潮环境角度分析民工潮的形成机制,提出相应治理对策。

一、民工离乡进城的成本—收益决策

在市场机制作用下,个人行为决策通常取决于成本与收益的对比评判。就民工而言,其离乡进城决策主要是以下列几项成本和收益“核算”为心理依据的。

1. 收益

(1)收入增加。这是民工离乡进城的首要动机。1992年,农村人均收入784元,只相当于城市人均纯收入(1826元)的43%(《中国统计年鉴》,1993年)。进城民工的收入虽不能达到城市居民的水平,但比在家务农显著改善。据对上海漕河泾开发区外来人口的调查,他们来沪前平均月收入为161元,而到开发区后增加到222元,增加38%。考虑城乡物价差别,而打工者又常把部分收入寄回家乡使用,所以实际收益的增加幅度更大。当今农村劳力多,田少,许多农民,尤其是贫困地区的青年农民,或则年近而立、囊中羞涩、对象无着,或则家用不足、子女嗷嗷待哺,或则志在立业、苦于原始资本不足而一筹莫展,进城“淘金”成了他们共同的追求。

(2)感观满足。在很多农民的心中,城市是另一个“世界”,到城里走一趟,即使没能找到工作,见见世面、开开眼界也值得。实际进城的过程间接地实现了他们的旅游目的,满足了他们对“新世界”的好奇、探索心理。

(3)城市体验。进城民工可以享用城市的交通、通信、文化、娱乐等现代化设施,同时还可以增加成为实质性的永久城市居民的机会。

(4)能力锻炼。进城民工在参加城市经济活动

的过程中,能不断学到新知识、新技能,逐步适应城市的生活节奏和契约化社会关系,一定程度上实现了自身素质和精神风貌的现代化。

(5)社会荣誉。进城民工往往会为自己贴近现代生活而自豪。每到春节,“衣锦还乡”,高谈阔论,眉飞色舞,社会优越感油然而升。

上述五项收益中,收入增加是货币或物质收益,其它各项为无形的“影子”收益。

2. 成本

(1)路途成本。包括路费、旅途食宿开支,以及因车船拥挤等引起的疲劳不适,这一成本与出行距离成正比。为了减少路途成本,民工总是尽量就近迁移,东北民工主要流向沈阳、大连,晋冀鲁豫流向北京、天津,江浙皖赣流向上海及其带动的大城市连绵区,湘桂川黔滇流向广州、深圳、珠海。

(2)等待成本。包括进城后到找到工作前的衣食住行各项支出,它与等待时间成正比,而与城市就业机会成反比。为了减少等待成本,民工趋于流向经济热点城市,特别是国家重点投资的特区和开发区,如深圳、珠海、海南、浦东。这种投资导向性或热点导向性虽然有其必然性和合理性,但是由于国家一级的经济热点数量有限,而民工来源却极其广泛,往往使热点城市的劳动力供过于求。

(3)风险成本。主要是在城市中找不到工作的风险。最近几年城市企业在转换经营机制和参与国际竞争的过程中已经出现了一定程度的结构性失业,下岗待业人员数量可观,而外来劳力又供过于求,所以民工进城后找不到工作或只找到收入很低的工作的风险是很大的。为了减少风险,民工通常赶早出动、先入为主,所以春节之后的民工潮一年比一年早,许多民工甚至春节期间驻留城市。另一种减少风险的方式是追随已经找到工作的亲戚朋友,从而形成一环接一环的“迁移链”。

风险成本还包括在城市可能受到的侵害。为了减少风险,民工们往往结伴而行、集体活动,而且出

行者以男性青年居多。

(4)适应成本。民工在城市打工大多从事苦脏累险的“下层”工作,如建筑、纺织、护理、环卫等,虽然技术不复杂,但毕竟不同于农活,而且劳动强度大,工作条件差,需要一个适应过程。进城民工不能享受城市居民的正常待遇,挤住工棚,粗衣恶食,物质生活艰苦,文化生活贫乏,还会遭受歧视,因此要付出身体和精神上的适应和忍耐成本。

(5)机会成本。包括离开农村后的各种有形和无形的损失。首先是损失了耕作和多种经营收入;其次是牺牲了冬春休闲时间;第三是分散了家庭,难以相互照应;第四是脱离了原有的社会网络和熟悉的生活环境。在这些机会成本中,除收入损失外,其它几项都是无形的“影子”成本,是民工愿意付出或忍受的。为了减少收入损失,民工常在农闲季节出行,农忙季节回归,形成一年一度的民工潮。

民工在进行成本“核算”时往往看重路途支出和机会成本,而对其它成本估计不足,因此一过春节,便打点行装,备上川资,匆匆进城。结果有的民工不堪其苦,无功而返;有的民工失望堕落,挺而走险,成为城市中的不安定因素。

二、民工潮形成的机会与环境

80年代以前,农民进城并不显山露水,更未酝酿成潮,究其原因,主要是动力条件不成熟。首先,城市化水平低、过程慢、热点少,就业引力不足;其次,严格的户籍制度构成城乡壁垒,进城阻力过大;第三,农业落后,农民忙于“搞饭吃”,受土地的束缚力很强;第四,重本抑末,农民安土慎迁,离乡流动的“静摩擦力”太大。80年代以来,我国的经济体制和社会结构发生了许多变化,为民工潮的形成提供了良好的宏观环境和契机。

1. 农业经营制度改革和人口年龄结构“劳力化”使农村劳动力大量剩余

70年代末,少数农村创行土地承包,80年代在全国农村推广,成为全新的农业经营制度。土地承包提高了农民的生产热情、投资强度和经营效率,使原来被束缚于土地的劳动力大量解脱出来,尽管农村多种经营和乡村企业吸收了其中一部分,但仍有许多人成为常年性或季节性剩余劳动力。

与此同时,我国人口的年龄结构也发生了变化。由于严格控制生育,劳动力占总人口的相对比重显著上升。据第三次人口普查,1982年我国劳动年龄人口为5.51亿人,占总人口的54.9%;到1990年普查时,劳动年龄人口达6.80亿人,占总人口的60.0%,八年中净增1.29亿人,比重上升5个百分点。这样的人口“劳力化”过程使我国的劳动供给几乎趋于无限化,农村剩余劳动力问题更加突出。

2. 经济热点增加以及城市产业结构和居民生活的现代化,造成城市建筑、纺织、市政、服务等行业的劳动力短缺

80年代以来,经济特区、开放城市、经济开发区等先后成为经济热点,而每一个经济热点的开发都构成对劳动力,特别是建筑队伍的大规模需求。据有关部门的资料,目前上海建筑行业使用的外地民工多达51万人,相当于一个大城市的总人口。

近几年我国的大城市和特大城市纷纷提出产业结构现代化的目标,高技术、高效益的产业部门(如汽车、电脑、石化、商业、旅游、金融、通信等)迅速发展,城市劳动力纷纷向这些产业转移,导致传统的纺织、采掘、冶金等产业的劳动力短缺。

城市居民生活方式的现代化也大大提高了保姆、装修、环卫等服务业和市政业的劳动力需求,这些岗位往往是城市居民不愿意干的,因此引来了大量的农村劳动力。

农村劳动力的绝对剩余和城市劳动力的结构性短缺,构成了我国劳动人群运动的宏观力场,农民工向热点城市的汇流成为必然过程,而下列因素则进一步催化了这一过程,促成了民工潮。

3. 农副产品价格偏低,农业比较利益下降,驱动农民进城谋生

我国的粮食长期作为特殊商品实行国家限价收购,而国家又无力给予足够的补贴,与工业制成品相比,粮食价格与劳动含量不成比例,农业的比较利益显著下降。而与此同时,农业生产成本逐年上升,不合理负担长期困扰农民,他们往往是辛苦一年,收获无几,只解决温饱,得不到现钱,迫于生计,进城打工。有些贫困地区,索性把劳务输出作为脱贫致富,减轻人口压力的一项策略,鼓励或组织农民到热点城市和沿海地区打工经商。

4. 户籍制度相对松动,为农民进城开辟了一定的渠道

80年代中期,我国开始允许农民自理口粮到县城及以下城镇务工经商,取得特殊户口。与此同时,大城市的建筑、纺织、环卫等行业开始“计划外”招用外地合同工。尽管外地民工不时面临有关部门的“清理”,但毕竟每年有相当多的民工从目前开启的渠道顺利流入城市,城市民工的保有量逐年增加。最近几年,城市的蔬菜、主副食品价格陆续放开,原先附着于户口的计划供给模式逐步打破,为没有城市户口的农民工提供了更多的生存便利。

此外,早些年外出的“先锋盲流”目前大多有了相当的收获,他们的成功产生了激励效应,赋闲农民亦步亦趋、相携而行,原本安于农耕者也不免心猿意马,呼之欲出。

三、加强民工潮治理的对策建议

应当承认,民工潮具有重要的进步意义。首先,

活化了农村的剩余劳动力,增加了农民收入,提高了全社会的就业水平;其次,充实了城市基础产业,方便了城市居民生活;第三,推动了热点开发和城市化进程,预示着我国人口城市化的一种新模式;第四,促进了城市劳务市场的发育和用工制度改革;第五,更新了农民的观念和素质。

但不可否认,民工潮也产生了消极影响和社会冲击。首先,青壮年农民离土离乡,严重削弱了农业和农村经济的基础;其次,数量巨大、时间集中的民工流使交通干线不堪重负,交通站场人满为患;第三,民工进城使原本就紧张的城市就业、住房、交通、环境等矛盾雪上加霜;第四,混迹其中的流窜犯罪分子趁机作案,严重侵扰城市的社会治安。

从长远来看,消除民工潮的根本出路是充分吸收,也就是尽可能使往返流迁的农村剩余劳动力成为永久城市工人。尽管目前看来这是一件困难得几乎不可能的事,但是应该看到,我国的城市化水平和速度都很落后,既赶不上世界平均水平,也跟不上经济发展速度,加速城市化步伐势在必行。我国现阶段城市化的主要途径是扩大城市行政区域或撤县建市、撤乡建镇。1985~1990年的城市化人口中,有56.7%是通过这一渠道“被动城市化”的。对于没有这种机遇的农村青年,要登堂入室,获得城市户口,只有考大学一条路,这样的“科学城市化”道路毕竟太狭窄、太单调了。建议在实施城市住房制度改革后的适当时机,本着“生活资料市场化”的原则,逐步敞开城市生存空间,公平竞争,让户籍制度与生活待遇脱钩,成为纯粹的登记制度,使有能力在城市生存的农民尽快成为城市居民。

就近期而言,为了减少民工潮对城市的冲击,可以在热点城市采取以下几项措施。

1. 抓紧建设行业劳务市场,对外来民工实行市场化管理

民工潮是市场经济的产物,最好以市场手段来管理。建议按劳务性质组织建筑工、装修工、环卫工、保姆等专业化劳务市场,使之具有下列职能:

- (1)提供公平竞争和双向选择的场所;
- (2)经政府部门审查授权,按文化程度和行业技能标准,在民工被用人单位录用后发给本行业打工许可证,同时收存身份证;
- (3)在民工离岗时收回打工证,返还身份证;
- (4)办理民工上岗、离岗、转岗登记手续;
- (5)监督劳务合同,调解劳务纠纷;
- (6)为公安、劳动、计划生育等部门提供民工的有关信息。

这样的劳务市场,既提供了职业介绍服务,又代行了注册管理职能,服务与管理相结合,以服务

带动管理,民工和用工单位都会乐于接受。目前一些大城市的保姆市场发育较好,可以总结经验加以推广。

2. 严格推行打工证制度,控制民工数量,提高民工素质

目前上海等城市已在小范围试行打工证制度。建议由城市劳动部门控制打工证的总量,并按行业需求强度分配到各专业市场,授权劳务市场按有关标准发放。打工证的获取资格原则上要求初中文化程度,达不到这一标准者最多只能获得郊县打工证,有一技之长的急需工种可适当放宽。坚持文化程度标准,首先有利于控制民工数量,特别是到市区打工的民工数量;其次有利于提高民工的素质,增强对城市生活的适应能力;第三有利于鼓励农村青年更多地接受学校教育,从而推迟加入劳动人群,减少全社会的劳动供给量。未成年人、传染病人、生活自理困难者不发给打工证。实行打工证制度后,用人单位不得雇用无证民工,否则课以重罚。

3. 在城市建立民工工会,让民工在创业、自律、为家乡争光的旗帜下团结起来

目前热点城市的治安案件很多是外来人口所为,民工的声誉不好、形象欠佳。一个重要的原因是没有抓民工的精神文明建设,致使部分民工经不起物质利益诱惑,铤而走险。建议按民工来源,建立民工大省的民工工会,为民工提供俱乐部式的文化服务。一来可以丰富业余生活;二来可以传递家乡信息;三来进行宣传教育,以激励民工艰苦创业,守法自律,塑造新形象,为家乡父老争光。

民工工会还可以在有关省财政及会费的资助下设立民工急难救助基金和振兴家乡基金。

4. 适当调整城市的投资节奏,多开春季工程,以充分利用民工潮提供的劳动资源

由于农业生产的季节性,民工潮的峰期一般在2~5月份。与其让这些劳动力充斥大街小巷、无事生非,不如将其中的合格民工充分利用起来。建议城市政府在安排重大工程时,尽可能将劳动密集、工作面宽的项目,如筑路、开河等放在春季开工。

民工潮期间,劳务价格按劳动力供给量自发调节,这样既可以降低春季工程的劳务成本,又可以适度均衡城乡劳务价格,弱化城市的就业吸引力,逐步削弱民工潮的峰态。

此外,还要继续做好省际协调工作,加强车站码头的民工疏解,加强对民工集中地区的治安管理,严厉打击偷窃、抢劫、流氓及其它流窜犯罪分子,减轻民工潮对城市秩序的冲击。

(责任编辑 蔡德诚)