

珠江三角洲的劳动力就业与流动

Employment and Transfer of Labor in Zhujiang Delta

窦志康

(中国人民大学工业经济系, 讲师)

提 要 实行双向自由选择的就业制度是珠江三角洲经济迅速发展的重要原因之一。建立完整的社会保障体系(养老、医疗、工伤、待业等)是施行双向自由选择就业制度的基础条件。作者在分析三角洲当前在就业与流动、社会保障、劳动管理等方面存在问题的基础上提出了相应的建议。

几十年的实践已证明,平均主义压抑劳动热情与创造性。改革十年来,这个问题始终没有彻底解决。带着这个问题,我们对珠江三角洲(广州、深圳、惠州、东莞等)地区进行了一次调查。所见所闻,感触很深。尽管还存在一些问题,但劳动力就业与分配制度的改革无疑是珠江三角洲地区经济迅速发展,充满勃勃生机的关键因素。

一. 现 状

1. 劳动力就业与流动

珠江三角洲地区经济中非国营经济(包括中外合资、外商独资、乡镇企业等)比重很大,其劳动力就业与分配主要由市场调节,劳动力就业主要通过企业与劳动者双向自由选择确定。现在,本地劳动力基本上已充分就业,待业率仅2%左右,主要是结构性待业和主动待业。当地的国营企业与城镇集体企业招聘职工,1982年以后一律实行合同制。以前的固定工,绝大多数国营和城镇集体企业也实行合同化管理。

由于近年来经济迅速发展,本地劳动力已严重不足。三角洲地区吸引了大约300万外来劳动力。外来劳动力可分为两大类:(1)各种专业人员和专业技术人员,他们中有按正规途径调入的,也有从原工作单位辞职出来的(户口、档案全没有)。(2)

粤北、湖南、四川等地的农民,占外来劳动力的绝大多数。外来劳动力的大量涌入,为三角洲地区的经济发展作出了巨大贡献,他们自己也增加了收入,增长了才干。各类企业一半以上的专业技术人员来自外地,工人一半以上是外来农民工。这些外来农民多来自比较贫困的地区,吃苦耐劳,任劳任怨,认真学习技术,经过少则几天多则几月的培训,即可顶岗生产。其中不少人已成为生产过程中的主力,当了领班、工长、车间主任。企业和当地政府对他们除合理支付工资外,还注意从政治上、文化生活上关心他们。

外来劳动力流入三角洲地区,首先是为了获得较高的收入。一个粤北、湖南、四川的农民,在家乡一年也不过赚几百元钱,而在三角洲地区,只要两个月就可以获得相同的收入。其次,有些专业技术人员除经济上的高收入外,还获得了施展才能的机会。

由于受劳动力市场的调节,相对稀缺的专业技术人员和技工工资高于普通工人1倍或者更多,又实行双向自由选择,劳动力流动性比较大。不仅外来劳动力,本地劳动力流动率也比较大。本地青年在正式选定一个就业单位之前通常都要换几家企业作多次比较,外来劳动力则流动更频繁。广州市合同制工人年流动率为22%,三角洲各县据估计不会低于广州。从劳动力流动中可

以看出一些规律：(1) 经营得好和规模较大的企业流动率小，因为它有吸引力，愿来者多，愿走者少。(2) 大多数流动是职工主动辞职，被辞退的少。职工辞职主要是对工资、工作条件、人际关系、生活福利不满。企业辞退职工主要因为职工不好好工作或不胜任工作，或者企业订货不足，经营不善。(3) 专业技术人员流动，选择职业考虑因素依次为人际关系、工资、工作条件，一般劳动力则为工资、人际关系、工作条件。劳动者再就业的途径和第一次就业的途径差不多，主要有：亲朋介绍、地方劳动局介绍、招工广告、自己去企业求职。其中以亲朋介绍为最多，约占一半以上。在双向自由选择中，专业技术人员、有技术的工人是争相吸引的对象，他们的就业选择范围较大。各类企业吸引人才的手段主要有高薪、提供住房、提供职务。因此在三角洲地区企业里不存在“脑体倒挂”的现象。由于不存在劳动力的单位所有制，职工与企业只有契约关系，没有人身依附关系，同时就业机会比较多，所以基本上不存在劳动力流动障碍。

三角洲地区的企业大多数是轻工、纺织、服装、电子、机械企业，由于专业化分工和采用先进设备，需要的主要是熟练工，同时由于加班多，劳动强度大，对工人的体力要求较高，所以劳动力尤其是生产工人年龄大多是18~25岁的男女青年。企业为了减少职工生活福利费用开支，只招聘18~22岁的青年，三年合同期满不超过25岁，25岁以后的女工很难再被雇佣。

2. 社会保障工作

社会保障体系是劳动力就业制度改革的基础条件。三角洲地区之所以能够实行双向自由选择的就业，除经济发展迅速，提供了大量就业机会外，还有两个重要原因。第一，企业职工半数以上是外来农民工，家乡的土地可以算作他们的社会保障体系。尽管回乡只能维持一种半就业状态，但至少可以保证基本生活。第二，当地劳动管理部门这几年已建立起虽不完善，但已初具规模的社会保障体系。其内容包括：

(1) 养老金保险。广东全省的全民、集体企业职工养老金已以县为单位实行统筹。统筹比例各县为职工工资总额的5~25%不等，各地市和省负责调剂，保证各县市企业职工退休后都能领到养老金，同时所有企业退休金负担也不再畸轻畸重。绝大多数三资企业都参加了养老金保险，各级劳动局主管的社会劳动保险公司负责保金的收缴和养老金发放。外来劳动力不享受这一待遇。

(2) 医疗和工伤保险。绝大多数企业都有医疗保险，不论本地还是外地劳动力，就业期间都可享受医疗和工伤保险。由于所有企业医疗费都超支，所以暂时无法实行医疗保险的统筹，由各企业自

办，大多数企业医疗费按比例报销。工伤保险由各地社会劳动保险公司负责，企业按职工工资总额的一定比例交保金，职工发生工伤后由社会劳动保险公司负责医疗、抚恤等。三资企业的医疗保险有的实报实销，有的按比例报销，有的按月发一定医疗费，但多病的人难免被辞退。

(3) 待业保险与协助再就业。三角洲各地方劳动局都设有劳动服务公司，负责待业保险和就业工作。只有国营和城镇集体企业雇佣的本地劳动力可以享受待业保险。待业保险由企业按职工工资总额1%上交，待业者可按月领取待业救济金，深圳每月120~150元，广州为工资的70%，最多发12个月，若两次介绍工作不应聘，则自动放弃救济金。广州、深圳的待业者中很多并不去领救济金。此外，各地劳动部门都设有就业辅助机构，如职业介绍所、就业培训中心，其费用很大一部分来自企业上交的待业保险金。职业介绍所是求职的劳动者与招聘职工的企业之间的桥梁。职业培训中心主要进行各类技工培训，电工、焊工、维修工、缝纫工、厨师、饭店服务员等。由于培训后有利于获得较好的就业机会，各种就业培训广告随处可见，社会办的培训班也很多。

这些社会保障制度为劳动力和企业双向自由选择的就业制度起了保证作用。

3. 双向自由选择的就业对当地经济的作用

双向自由选择的就业制度和劳动力流动对当地经济产生了巨大的推动作用。

(1) 补充了专业技术人员和劳动力的严重不足。十年改革使当地经济迅速发展，劳动力和各类专业技术人员严重不足，如前述外来劳动力现已占生产工人和各类专业技术人员的一半以上。

(2) 搞活了企业内人事管理和分配制度，提高了企业管理水平。双向自由选择的就业制度为企业有效的人事管理和按劳付酬奠定了基础。企业与劳动者通过合同明确了各自的权益、责任。企业可以根据自己对各种劳动力的需求和劳动力供应情况决定招聘、录用、解聘，根据劳动者的工作能力与工作实绩决定其工作安排与报酬；劳动者可以根据自己的条件，根据企业支付的报酬和工作安排决定自己是否应聘。企业不养闲人，用有刺激性的报酬制度激励职工；劳动者则选择适合自己才能，报酬满意的企业。这样各种劳动力之间收入差距较大，也不会招致太多的不满，更不会因此而影响生产经营。企业内部的严格管理，各项规章制度和奖罚制度都不再是空话。由于管理和各项规章制度的落实，使企业的生产经营秩序井然，生产效率和管理效率自然得到提高。

(3) 形成了务实上进和尊重知识与人才的社会风气。双向自由选择在劳动者之间形成了就业

机会的竞争,企业之间形成了争夺人才的竞争。在珠江三角洲地区,专业技术人员和技工工人的工资是普通工人工资的2~3倍,甚至更多。但在这里产生的是另一种“攀比”,就业机会竞争是公平的,得不到好的就业机会的人只有努力发愤,提高自己的技术、知识和能力。商品经济的发展使三角洲地区的人们和企业越来越务实,人才已不再是仅指有无文凭,而更主要的是指有无真才实学和解决问题的能力。企业的实际需要成为劳动者提高自身素质的努力方向。同期毕业的大学同学在一个企业里可以由于工作能力的高低,很快表现为工资与职务上的较大差距;各种专业的技术工人培训班报名非常踊跃;青年人的出国热也远比北京上海低得多。

二. 问题与分析

双向自由选择的就业制度实行时间还不长,很多管理制度还不健全,实践中还存在一些问题。

1. 劳动力流动与就业方面

(1) 超过需求总量的多余劳动力。劳动力自发流动总是具有一定的盲目性,我国现在各类信息传播工具有限,外来劳动力的大量涌入有时不可避免地会超过本地区经济发展对劳动力的实际需求。1989年春节后曾一度形成大批外来农民涌入三角洲地区寻找就业机会,由于超过了实际需求,造成大批无业流动人口,给交通、社会治安也造成困难。广东省政府不得不在此之后控制外来劳动力流入。从广东全省来说,劳动力并不短缺,粤北贫困地区有大量剩余劳动力,但从三角洲地区来说,更愿意让外省农民流入,因为他们更能吃苦耐劳,工资低。

劳动力流动和双向自由选择要求有一定数量的待业者,但数量过大又影响到社会安定。对外来劳动力的流入有人主张加强计划控制,但目前除深圳市可用暂住证控制外,其他县市实际上并无控制手段。也有人主张听其自然,因为外来农民找不到工作的自然会流回家乡。

(2) 部分职工权益保障问题。突出的有:第一,工人劳动强度大。三角洲地区劳动生产率高的一个原因是劳动强度大,加班加点,平均每天工作多在10小时甚至更多,星期天也经常加班。一般企业加班有额外报酬,但也有不少小企业没有加班工资,由于怕辞退,外来农民工只好忍受。第二,少数企业老板对工人非常苛刻,工资很低,管理粗暴,为防止工人辞工另谋职业,还扣发工资并强行扣留工人暂住证。第三,本地大龄女工就业困难。三角洲地区各类企业为减少职工生病、结婚、生孩子以及子女入托等带来的缺勤和生活福利性开支,

不雇佣25岁以上的女工。大龄女工就业机会就少多了。工人权益受侵犯后,大多数外来劳动力不懂得申诉抗争,小企业又多没有工会,工人也不知道通过工会保护自己权益,只好忍受,或辞工另就。也有少量罢工发生。

2. 社会保障方面

社会保障还没有覆盖全体劳动者。养老保险仅限于国营、集体和三资企业,机关干部、医卫文教等各类专业人员、个体业者、私营企业等还没有实行养老保险。医疗保险是各企业自办,还不是社会范围统筹,造成企业医疗费负担不均衡,退休职工多的企业负担非常沉重,迫使企业削减医疗费用,有的职工有病得不到治疗。工伤保险还没有在各县市全部实行。职业介绍所功能不强,还没有成为劳动者就业的主渠道。很多小企业劳动合同手续不完备,不能保证双方尤其是劳动者权益。

3. 劳动管理方面

(1) 有关法律不健全,处理问题很多缺少法律依据。劳动法、社会保障法、工会法等劳动管理的基本法规没有。最低工资、劳动时间、劳动安全、劳“资”纠纷处理与仲裁、工会在企业的作用、社会保障工作等也都缺少法律依据。

(2) 基础工作还比较薄弱,各类统计数字如失业率、流动率、外来劳动力数量及构成情况、职工工资水平及各类劳动力工资水平等不准确或不全面。退休职工和待业者的生活情况缺少数据和资料。

(3) 人事干部制度还未改革,劳动力管理仍实行双轨制。劳动力应包括所有工资收入者,如工商企业职工、机关干部、医卫文教科研机构工作人员等。现在,珠江三角洲地区各类企业职工基本上是由劳动力市场调节,而机关等其他机构工作人员和一些国营企业的干部仍是计划分配,没有实行双向自由选择,平均主义和论资排辈没有改变,影响工作热情和效率。从全国范围来说,只有少数开放地区实行双向自由选择的就业制度,其他大多数地区仍实行旧制度,造成优秀人才单向流动,从内地向沿海开放地区,从国营企业和机关向三资企业流动。

干部与工人双轨制管理给流动出来的专业技术人员(他们均属干部序列)和干部也造成很多不便。他们不能参加社会劳动保险,劳动局不负责仲裁他们与企业的劳“资”纠纷,劳动局只负责工人的管理。这些都妨碍干部与专业技术人员的流动。

三. 结论和建议

根据调查中的所见所闻,我们得出以下结论:

1. 双向自由选择的就业制度是国民经济迅

速发展的基本前提之一。

珠江三角洲地区人口稠密,工业基础薄弱,改革前,经济发展水平很低。十年改革,经济迅速发展,为社会创造了大量财富,为国家提供了外汇,上交了税金,当地的经济实力、城乡建设和人民生活都居全国领先水平。珠江三角洲地区经济迅速发展的原因,除毗邻港澳地区外,双向自由选择的就业制度也是重要原因之一。劳动者在就业竞争的压力下努力提高自己的知识和技能,努力工作而不懈怠,也使他们体会到了通过辛勤劳动改善自己生活的可能;同时,企业在争夺人才的竞争中不得不给人才以优惠的待遇和工作条件,为其施展才华提供可能性。这样就极大地激发了劳动者的劳动热情和创造性,推动了经济迅速发展。

2. 双向自由选择的就业制度是提高企业管理水平的基本前提之一。

奖罚分明是激励职工劳动热情的主要手段,严格的管理与完善的规章制度是企业生产经营秩序与效率的基本保证。而这些都要求企业对职工的招聘、工作安排、报酬、奖罚、辞退等有完全的自主权,这就是双向自由选择的就业制度。国营企业内很多规章制度不落实,严格管理严不起来、报酬制度缺乏激励作用,不是不知道应该怎样做,而是在现行就业制度下无可奈何。

3. 解决就业问题不能牺牲企业经济效益。

双向自由选择有利于企业提高经济效益,积累资金,开拓扩张,使当地经济迅速发展,也就必然增加就业机会,容纳更多的劳动力。这就形成了良性循环。不考虑企业经济效益,只从安排就业出发,强制企业招收本来不需要的职工并不许流动,必然造成企业内人浮于事,效益低下,结果地方经济不发展,就业机会不增加,就业问题更难以解决。因此,就业制度的改革必须有利于企业经营和增加效益。

4. 双向自由选择的就业制度必须同时建立社会保障体系。

双向自由选择必然会使一部分劳动者由于个人或社会原因暂时失去就业机会,如果没有社会保障体系保证他们的最基本生活,双向自由选择就很难实现。300万外来农民之所以能接受这种就业制度,就是因为他们有家乡的土地作为自己的基本生活保障。需要强调的是,社会保障体系和解决就业问题是社会和政府的责任,而不是企业的责任。要求企业实行优化劳动组合,又要它自行消化富余人员,实际上是要求企业承担政府的责任,就只能牺牲企业效率与效益,从长远看也不利于解决就业问题。

双向自由选择的就业制度是一项系统工程。它要求实行政府、企业、劳动者三者之间各自承担

自己的责任。政府负责社会保障体系和劳动力宏观管理;企业简化与职工的关系,负责企业生产经营,盈利纳税;劳动者个人通过劳动从企业获得收入,通过货币交换从市场解决生活问题。为此必须进行以下几项改革:

1. 从合同化管理入手,实行双向自由选择的就业制度。

所有企事业单位职工都同所在单位签定聘用合同,明确双方责、权、利,在职期间一切待遇根据合同确定,原固定工(或干部)身份、工资待遇存入档案,供所在单位参考。合同由双方自愿签定,单位不得阻拦职工辞职另就,也有权辞退或招聘。辞职职工档案自带或存放在职业介绍所。改革初期,劳动者就业选择范围可能要受地域的限制,条件具备后,即可在全国范围内流动。劳动合同由劳动部门统一规定,并通过监督合同内容的执行保护双方权益。

2. 改革干部制度,使全体劳动者全都实行双向自由选择的就业制度。

现有干部可分为两类:一类为公务员,包括政府机关工作人员,公检法人员,公立学校、公立医院、基础科研机构人员,按公务员法进行管理,以保证人员稳定并能留住优秀人才。公务员实行公开招聘,也可以按公务员法辞职或辞退。另一类是现在大量的企事业干部,则实行双向自由选择的就业制度,由劳动力市场调节。取消干部与工人身份区别。公务员工资参照企业职工平均工资执行。企事业职工平均工资则由各企事业的经营状况决定。

3. 建立社会保障体系。

在现阶段,社会保障体系还只能按城乡两个系列建立。进城农民因为有家乡的土地作为基本生活保障,不享受待业保险。至于医疗、养老、工伤保险,则城乡两个系列在就业期间同样享受。社会保障的原则应该是:凡有劳动能力的人,首先要自助;自助无力解决的问题,通过互助解决;丧失劳动力的人应得到社会救助。四种保险应由各地方办理,经济越发达的地区统筹范围可越大,当我国经济达到小康水平后,可以实现社会保障的全国联网。

4. 消除劳动者与企事业单位的人身依附关系。

我国企事业单位都承担着许多职工生活福利方面的责任。这一方面使职工依附于企事业单位,不能自由流动;另一方面给企事业单位增加了额外的负担。实行住房商品化,职工福利社会化后,简化企事业单位与职工的关系为契约关系。企事业只要求职工按合同作好本职工作,支付工

(下转第57页)

五、发展轻工业对于解决我国目前面临的困难具有重要的现实意义

1. 轻工业的发展能以较低的消耗提供较多的收益, 积累大量建设资金, 缓解目前能源紧缺局面。

按1985年城市年鉴数据, 全国有224个城市(不含市辖县)中, 全民所有制每百元固定资产原值提供总产值超过150元的城市有62个, 其中56个是轻型城市。每百元固定资产原值提供总产值超过200元的城市24个, 其中轻型城市占23个, 仅随州属重型城市。

另外, 据统计, 每百元固定资产原值实现的总产值, 轻工业为283元, 重工业为146元; 平均每个职工占用资金, 轻工业为14 868元, 重工业为26 373元。由此可见, 轻工业发展所需资金约为重工业的1/2左右, 而同样的固定资产原值所创造的总产值轻工业也接近重工业的2倍。

另一方面, 按1989年统计年鉴, 1988年我国轻工业耗能12 401万吨标准煤, 重工业耗能46 391万吨标准煤, 分别占14.3%和53.6%。轻工业耗电815.6亿千瓦小时, 而重工业耗电3 190.2亿千瓦小时, 分别占16.4%和64%。因此, 相同产值的轻重工业耗能耗电之比大约为1:3。在能源电力不足的情况下, 过多发展重工业则会继续加剧紧张局面。

2. 发展轻工业有利于满足国内国际两个市场的需求, 切实解决目前市场疲软问题。

以长江三角洲为例来分析轻工业最终需求的状况。

出口需求, 长江三角洲地区的经济发展规划要求2000年外贸出口达250亿美元, 若中间需求占50%, 则要求用于外贸的产值为500亿美元, 若其中60%由轻纺工业承担, 则需占用300亿美元轻纺产值。

区内居民消费需求。三角洲地区现有人口7 100万左右, 其中农业人口4 900万, 非农业人口2 200万, 现有职工1 432.74万。1988年职工人均收入1 908元, 则职工总收入273亿元左右, 1988年农业人均收入为1 000元, 则农民总收入为490亿元, 两者相加, 三角洲地区居民总收入为763亿。若扣除10%的储蓄, 则有700亿元投入消费, 再扣除30%左右的农副产品消费和20%左右的住房消费, 尚有50%左右将由食品、纺织及其他轻工业品消费。故从总产值角度看, 亦有700亿元左右的轻纺产值用于区内消费。若居民生活费支出年增6%, 则至2000年, 需要有轻纺产值1 400亿元以满足区内居民吃穿用的需要。

其他需求, 包括社会消费与国内对三角洲地区产品的需求, 以及三角州地区需要用部分轻纺产品换得能源、原材料和其他机械设备。这部分需求可以调节, 但估计不会少于1 000亿元。

以上合计, 长江三角洲地区轻纺工业产值2000年大约在4 000亿元左右。由此可见, 我国的轻工业在本世纪应该有一个全面迅速发展的阶段, 这是不容忽视的。

总之, 轻重工业的比例, 既是老问题, 又有不少新情况。目前, 随着改革开放的深化, 各地正在纷纷制定外向型经济发展战略, 不少地区不约而同地提出发展高精尖、资金技术密集型产业, 注重机电一体化。照此下去, 我国的轻工业比重将进一步下降。这种状况不能不令人担忧。

(责任编辑 宋义荣)

(上接第53页)

资, 职工从企事业领取劳动报酬, 独立负责个人及家庭生活。这样就逐渐淡化和消除了劳动者对企事业单位的人身依附关系。

5. 健全有关立法, 改革劳动力宏观管理。

劳动力宏观管理的目的是建立平等的、有秩序的就业竞争环境, 以保证劳动者和企事业单位双方的权益。首先, 应尽快颁布实施劳动法、社会保障法、公务员法、工会法等有关法律, 使劳动力宏观管理有法可依。其次, 须改革劳动管理部门的组织机构及其职能。建立统一的劳动力管理部门——劳动部。它的职能主要是制定并监督执行劳动力管理的有关法律, 辅导就业(承办职业介绍所和就业培训), 裁决劳“资”纠纷, 主办社会保障工作(通过社会保险公司), 统计、公布、储存劳动力管理中的各类信息资料, 如失业率、就业率、工资水平、劳动力流动情况等。

6. 所有使用劳动力的企事业单位必须形成有效的责任约束。

没有有效的责任约束将不可避免地形成腐败的裙带关系与任人唯亲等不良风气。在三角洲地区, 外资与合资企业任人唯亲现象远少于国营企业, 原因就在于前者有严格有效的经济责任约束。对于非盈利性的事业单位如学校、医院、研究所、机关等, 也必须找到有效的责任约束。

(责任编辑 肖庆山)