

城市农民工与城市中的非正规就业

李 强 唐 壮

Abstract: Using a variety of recent data sources, the informal sector of urban migrants and its role in China's economy are examined in this paper. It predicts that in the next several decades the informal sector and informal employment will play the major roles in urban employment of China. It distinguishes the definition of informal sector from those of informal employment and informal worker in formal sector. It argues the positive function of informal employment of urban migrants, and that the informal employment must not be identified with underground or illegal activities. The authors think that current policies towards informal employment sacrifice the benefits of the urban migrants and must be changed. The questionnaire data were obtained in Chaoyang District of Beijing in 2002 from urban residents (N = 504) and urban migrant workers (N = 307), and in Fengtai District of Beijing in 2000 from urban residents (N = 752) and urban migrant workers (N = 493).

中国人似乎好走极端,从20世纪50年代初到80年代初,中国在城市里曾创造了一种超强度的“正规”就业模式,通常被称为“铁饭碗”,即由政府劳动部门或学校分配工作,终身在一个单位中就业的体制。然而,自80年代初改革以来,中国城市中却日益增长着另一种完全相反的就业模式,这就是“非正规”就业。根据以往的研究,我国非正规就业主要由三部分劳动力构成:1.被旧体制抛出的失业下岗工人,2.流入城市的农民工,3.重返劳动力市场的阶段就业女职工和老年“补差”职工等(金一虹,2000:93)。本文则是对于第二部分劳动力,即流入城市的农民工的研究。作为城市外来人口主体的农民工,基本上是属于非正规就业的领域。

使用“非正规就业”概念本身就是运用社会分析的理论模型。以往,对于城市非正规部门的研究,有过五种不同的理论视角:即现代化理论(modernization theory)、依附理论(dependency theory)、新自由主义(neo-liberalism)、马克思主义和新马克思主义、世界体系理论(world systems theory)(Wilson, 1998)。本文的理论倾向则主要是采用现代化的理论模型和马克思主义的理论视角,一方面强调非正规就业的重要功能,另一方面也为由巨大劳动人口构成的非正规就业者的合法地位而呼吁,强调应改善非正规就业者的状况。

本文所使用的实证数据,主要来源是笔者所组织的对于城乡居民和城市流动人口的两次问卷调查。一次是2000年11—12月在北京市丰台区进行的,共完成北京市居民有效问卷752份,流动人口有效问卷493份;另一次是2002年3—4月在北京市朝阳区进行的,共完成北京市居民有效问卷504份,流动人口有效问卷307份。本论文主要使用了两次流动人口调查的数据。在此谨对协助完成问卷调查的清华大学和中国人民大学的师生深表谢意。

一、非正规就业是中国城市农民工的就业主渠道

对于多数发展中国家的考察都证明,在 20 世纪末叶,非正规就业有了很大的增长。“在东南亚和南亚国家中,非正规部门在城市就业中的份额由 70 年代的 40—60% 上升到 80 年代的 50—70%”(努罗·阿明,1994:5)。在东南亚的曼谷、雅加达、马尼拉,南亚的加尔各答、达卡,非正规部门在城市就业中的份额也呈现连年上升之势(Hallgren,1990:5)。起初,“多数国家都以为非正规部门只不过是一种过渡性的现象,它将随着经济发展而消失。但不幸的是,非正规部门并没有呈现任何衰落趋势,相反还出现了扩展的情况。”(努罗·阿明,1994:16)尤其是在拉美国家,非正规部门劳动力占全体非农劳动力比例大体上都超过了一半,根据 1996 年数据,阿根廷 53.6%,巴西 59.3%,哥伦比亚 57.2%,墨西哥 60.2%,秘鲁 57.9%,玻利维亚 63.1%,巴拉圭 67.9%,等等(刘燕斌,2000:160—161)。

中国城市农民工在非正规就业领域的增长,也出现了上升的趋势(表 1)。

由于户籍障碍等因素的限制,北京市的农民工以及大部分外来人口,属于“非正规就业”。所谓“非正规就业”就是没有取得正式就业身份、地位不很稳定的就业,传统上大陆叫“临时工”。对于外来民工来说,主要是指两种情况,一种就是上述的临时工,虽然,农民工所在的单位是正式单位,但是,农民工只是临时的工作,与正式职工在收入、福利上均有明显差别;另一种情况则是,农民工所在的单位本身就是非正式的单位或者称非正规部门。这样,就有必要先搞清楚什么是“非正规部门”。

表 1 您是哪一年第一次外出务工、经商的?

第一次外出年代	人数	百分比(%)
1979—1989	20	6.6
1990—1994	41	13.5
1995—1998	90	29.6
1999—2002	153	50.3
合计	304	100.0

在表 1 中,1999—2002 年第一次外出的农民工占相当高的比例,显示,已经持续了 20 年的民工潮,丝毫没有衰减的趋势。预示着,农民工所构成的非正规就业,将有增无减。

“非正规部门”(Informal Sector),在国际上是个专门的概念。国际劳工组织曾将“非正规部门”定义为:“发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小生产规模的生产或服务单位”(陈淮,2000:1)。并认为:“‘非正规部门’系指从事商品和服务的生产和流通的很小规模单位,主要由在发展中国家的城市地区中的独立工人和自谋职业的生产者组成,其中一些也雇用家庭劳动力和少量雇佣工人或学徒;这种单位在只有很少资金或者根本没有资金下运营;它们运用低水平的技术和技能;因此它们经营的生产力水平低;它们一般只能为在其中工作的人员提供很低和不定期的工资,以及高度不稳定的就业”。“大多数单位都没有在官方统计中登记和记录;它们很少或根本没有进入有组织的市场、取得贷款、接受正规教育和培训、或享受公共服务和待遇方面的机会;它们没有得到政府的承认、支持和规范;由于环境的压力,它们被迫在法律体制的覆盖范围之外运营,甚至在它们登记和遵照法律的某些方面行事的时候,它们也几乎毫无例外地处于社会保护、劳动法律和工作场所保护措施的范围之外。正是在这些意义上,我们说它是非正规的单位……非正规部门的生产者和工人一般是在令人震惊的、经常危险、不健康甚至没有基本的卫生设施的条件下生活和工作,在城市破烂不堪的地区生活和工作。”(努罗·阿明,1994:17)

以往,中国大陆并不使用“非正规部门”的概念,因为,在传统的计划经济和单位制下,一切

都是正规的,根本就没有非正规的概念。但是,随着市场转型的推进,非正规部门和非正规就业已经成为一种普遍现象了。原全国总工会副主席薛昭鏊曾经提出过我国“非正规就业”的定义:“在我国的非正规就业,主要是指广泛存在于非正规部门和正规部门中的,有别于传统典型的就业形式。包括有:1. 非正规部门里的各种就业门类;2. 正规部门里的短期临时就业、非全日制就业、劳务派遣就业、分包生产或服务项目的外部工人等,即‘正规部门里的非正规就业’”(薛昭鏊,2000:8)。

由此,我们遇到了两个概念,一个是非正规部门,一个是非正规就业,非正规部门是指一个组织,非正规就业则是指就业者个人的一种状态。本文研究的农民工,则基本上处于一种非正规就业状态。这里面包括两种情况,既包括在正规部门里的作为“临时工”的农民工,也包括那些根本就没有任何正式单位,有组织或无组织小规模生产经营服务活动。

中国城市农民工的非正规就业与国际上的非正规就业比较,还是有很大区别的。国际上的非正规部门和非正规就业一般具有四个特点,即人数少、平均每个企业的雇员规模在1.5—3人之间(努罗·阿明,1994:19);没有固定地点或适当场所;非正规部门的女性就业比例很高,例如,菲律宾非正规部门的70%是由妇女和儿童构成,柬埔寨城市非正规部门就业人口有80%以上是妇女,工资收入比男性低(努罗·阿明,1994:54—59);非正规部门就业者的教育水平低。然而,中国农民工的非正规就业特征却不一样。中国的一部分非正规部门虽然也有人数量少的现象,但是,中国劳动场所的劳动力密集程度比较高,所以,非正规部门的劳动人数有时可以很多,比如,建筑工地。根据笔者2002年的调查,农民工就业的单位,人数11—50人的占26.6%,51人及以上的占18.9%,所以,农民工有将近一半的人工作在11人及以上的单位。在中国,所谓非正规的特征并不在于工作单位的人数,单位人数再多,农民工是农村户口,在单位里还是被区别对待的。再比如,国际上非正规的特点之一是没有固定工作地点,但是,中国的特点往往是正规与非正规的混杂,相当多的农民工虽然在有固定的正规单位里工作,但是,这并不能改变他们“临时工”的身份。至于非正规就业中的妇女问题,在中国农民工中,非正规部门妇女就业比例高的问题并不突出,因为,男性也是高比例的非正规就业。核心问题还是户籍,户籍将人们区分为城市正式居民和外来农民工两部分人,这两部分人之间的差距甚大,淹没了性别的差异。最后关于农民工的教育水平问题,虽然与城市居民相比,农民工的教育水平低一些,但是,与农村人口比,农民工受教育的水平还是比较高的。总之,与国际上的非正规就业者很不一样,中国的农民工非正规就业者并不一定是能力上的弱势群体,为此,笔者曾提出“底层精英”的观点并进行论证(李强,2000)。

根据中国的实际情况,非正规就业的特点主要在于:由于没有城市户口,农民工不能够进入到城市的正式就业体系中来,所以,非正规就业主要体现了劳动力市场的分割性。中国城市农民工的劳动力市场的分割性,在世界上与拉丁美洲的情况相似(Carton-de-Grammont,1992:49—58)。这样,所谓农民工的非正规就业,主要表现为作为临时工的农民工,与单位正式职工处于两种完全不同的就业和工资体系。例如,笔者2002年调查证明,农民工的平均月工资为949元,城市市民的月工资平均为1780元。第二,除了工资以外,农民工不享受任何福利保障(参见本文第四部分)。第三,农民工与雇主之间的劳动契约十分松散,因此,常常发生雇佣纠纷,雇主拒付工资的现象频繁发生,同时,经济收入也往往是脱离税务管理的。第四,就业十分不稳定,农民工是城市里更换工作最为频繁的群体,比城市居民更换工作频繁得多。

二、非正规就业的正功能

由于受到传统的计划经济和单位制就业模式的影响,以往,人们对于非正规就业的印象多是负面的。在这种负面印象指导下,我国很多城市在管理对策上,对于农民工的非正规就业,常常采取打击的态度。如上文所述,预计中国农民工的多数在今后几十年时间里将长期处于非正规就业状态,同样,中国劳动力的多数也将长期处于非正规就业状态,既然如此,我们采取的打击的做法就是完全错误的。为此,本部分将专门分析一下非正规就业的正面效应。

1. 非正规就业在解决中国大量剩余劳动力方面的功能

粗略估算起来,我国有劳动能力的人口大约为 7.1—7.2 亿,其中能够进入到正规部门和正规就业的大约仅 2 亿人,这样,包括从事农业生产的农民在内的非正规就业人口就超过 5 亿人。^① 其中,流入到城市中来的农民工大约有 8 千万到 1 亿人,他们中的绝大多数是属于非正规就业。

面对巨大的剩余劳动力的压力,非正规部门、非正规就业具有巨大的就业潜力。在新世纪里,我国由于面临持续增长的就业人口、农业人口、流动人口的巨大压力,所以,很大程度上要靠非正规就业发挥功能。

我国进入 WTO 以后,正规企业的规范化程度会更高,这样,大量的非正规部门就更加难以进入按照国际标准规定的正规系列。所以,正规部门与非正规部门、正规就业与非正规就业之间的分化会更为剧烈。这更使得非正规就业的扩大与持久成为必然。所以,中国进入 WTO 后,非正规就业不但不会缩小,反而会有所扩大。

此外,中国未来几十年里城市化的发展,都只会使促进非正规就业的规模大大扩张。我们知道,在世界各国现代化、工业化的发展始终是与城市化的发展并行的。那么,工业化与城市化的发展是否有一定的比例关系呢?回答是肯定的。根据塞缪尔·普雷斯頓对 1950 年至 1970 年世界绝大多数国家(不包括中国)工业化与城市化关系的考察,在收集了大量数据的基础上发现,其比例关系大约是 1 比 2 的关系(塞缪尔·普雷斯頓,1988:24—25),即,工业劳动力占全体劳动力的比例每增长 1%,城市人口占总人口的比例会增长 2%。

以此为参照,我们看看中国改革以来的情况,就会发现城市化发展严重滞后的问题。试以 1978 年—2000 年中国大陆的数据为例,1978 年中国工业劳动者占全体劳动者的比例为 26.2%,城镇人口比例为 17.92%。到 2000 年,工业(非农业)劳动者占全体劳动者的比例低的估计为 50%,高的估计为 60%,本文取中间数(55%)。这样,2000 年中国工业劳动者占全体劳动者的比例比 1978 年上升了 28.2%,按照上述塞缪尔·普雷斯頓所发现的 1:2 的比例,相应的城市人口应上升 56.4%。然而,我国 2000 年的城镇人口比例与 1978 年比,仅上升了 18.3%,也就是说,比国际一般规律测算的城市发展速度低了两倍。在形势的逼迫下,近一段时间,我国许多城市开始推进户籍制度改革,放宽农村人口流入城市的限制。所以,可以预见,今后几十年里,农村人口向城市的移动会有更大的增长,而城市里能够接纳这些劳动力的只能是非正规就业领域。

^① 此处所说的非正规是指,农村的劳动者在就业、医疗、劳动保障、福利、养老等方面没有纳入任何正规的社会福利保障体系。

2. 农民工的非正规就业是“岗位成本”最为节省的城市就业

在任何国家,增加就业都是需要有一定投入的。我们可以称之为“就业成本”或“岗位成本”。一般说来,城市居民所就业的正规部门和正规就业的成本是比较高的。该成本大致上包括,对于城市劳动力的培训(对于城市各级学校的投资、建设),城市基础设施的建设、对于创造新的就业岗位的单位(企业单位、事业单位)的投资,正规就业者所享受的社会福利保障体系,如住房、医疗、养老等体系的建设费用,以及在职业介绍机构、职业信息网络、劳动就业部门、失业保险等各种职业服务体系建设方面的投资。因此,正规就业的岗位成本是相当高的。

相反,非正规就业的岗位成本则要低得多。上述的诸多投入,基本上与非正规就业者没有关系。与正规就业比较,一目了然地就可以发现,非正规就业的就业成本非常低。下面试比较一下城市农民工与城市中其他群体“就业成本”的差异。

在北京,近年来,我们可以观察到三种典型的、有巨大差异的就业成本类型。第一种是下岗职工。仅从就业渠道上看,近年来,为了下岗职工的就业,我国曾经普遍建立了“再就业中心”,中心的投入都是从政府财政支出的。此外,社会各界包括企业界,都为重新安置下岗职工付出了多方面成本;第二种是政府精简人员的再就业,比如,许多干部的重新安置和重新就业,仅从中央机关的精简看,为使干部重新就业的成本包括,教育成本(如高校接收就读和培训以至出国培训等等),企业成本(很多中央下属国有企业和公司都承担了接收重新安置干部的任务),为重新安置干部很多单位的财政都负担了一些费用。总之,重新安置干部的岗位成本比下岗工人要高很多;第三种则是农民工的求职(参见表2)。表2显示了2000年和2002年笔者调查城市农民工就业渠道的结果:除了通过职业介绍和人才交流中心、人才招聘会找到工作的大约5%到6%的人享受到一点就业成本外,其余94%到95%的人,在就业方面都是自己想法解决的,在就业渠道上都没有由企业或国家提供任何成本。

此外,农民工的培训,基本上也是靠农民工在就业岗位边上干边取得的,而没有像下岗职工那样,得到了专门的转岗培训。

所以,在目前资金有限的情况下,推进非正规就业,经济效益和社会效益都是非常高的。“非正规部门和非正规就业的迅速崛起是在政府投入极其有限的情况下实现的。发展的成就充分证明了那些动用了国家大量资源的大项目、大工程所创造的经济效益和社会效益远远及不上投入有限、看似分散弱小的非正规部门。”(胡鞍钢,2000:4)

正因为如此,国际上一贯非常重视创造非正规就业岗位。比如,亚洲开发银行开发了微型信贷项目,扶持小型家庭企业等微型企业。在菲律宾,这一项目创造了3.6万个就业岗位,平均每个岗位的成本只有5千比索(合185美元),60%的借贷者都是妇女(努罗·阿明,1994:32)。正因为其效益高,很多国家都注重在政策上减轻非正规部门获得信贷的难度。

以较低的平均岗位成本的投入创造更多的就业岗位,该政策可以为社会边缘群体提供更多的就业机会,这样,就可以在一定程度上转移支付,所以,它也是缩小贫富差距、实现社会公平的很好对策。

3. 非正规就业的劳动效率

非正规就业和非正规部门曾被一些人视为低效率的,以为它仅由弱势群体构成的、仅仅是具有缓解贫困功能的就业。然而,中国以至一些发展中国家的非正规就业并非如此。中国城市农民工的非正规就业是高效率的、它是由具有强大经济活力的精英群体构成的。中国城市的基础设施建设,繁重的体力劳动主要靠他们完成的。

表 2

您是通过什么关系找到目前的工作的？

通过何种途径到北京	2002 年调查		2000 年调查	
	人数	百分比(%)	人数	百分比
1. 职业介绍所	3	1.0	14	2.9
2. 媒体招聘启事	10	3.3	5	1.0
3. 朋友、同乡、亲戚、同事等关系较密切人的介绍	184	60.5	283	58.6
4. 人才交流中心、人才招聘会	17	5.6	10	2.1
5. 看报纸等新闻媒介广告	1	0.3	1	0.2
6. 看街头贴的招工启事	5	1.6	4	0.8
7. 自己单干	31	10.2	81	16.8
8. 自己找的	42	13.8	71	14.7
9. 其他	11	3.6	14	2.9
合计	304	100.0	483	100.0

国际上的一些研究证明：“尽管非正规部门的某些部分从实质上必然由边缘化活动构成，但必须认识到该部门具有尚未开发的巨大生产和就业潜力。对非正规部门的这种潜力认识不足，再加上在发展规划中偏重现代化部门的做法，好像限制了非正规部门在国家发展中的参与机会。”（努罗·阿明，1994：48）

秘鲁著名社会学家 Hernando De Soto 曾通过一项有世界影响意义的实地研究证明，秘鲁非正规部门的劳动生产率高于正规部门的劳动生产率。该著作题为《另一条道路：第三世界里的看不见的革命》，Hernando De Soto 根据他本人在秘鲁的长期实地考察证明，秘鲁在 20 世纪 70 年代以后的巨大发展，很大程度上是由非正规部门完成的。该书通过详细的资料论证，无论是秘鲁的商业、建筑业还是交通业，非正规部门的效率都大大高于正规的国有企业（Hernando De Soto, 1990: 7, 12—13, 62—69, 173—177）。

笔者在北京市丰台区作调查时，也看到了高效率的农民工非正规就业。在农民工的服装加工业里，劳动者人数不多，但却非常有效。服装加工业的店主们每天在市场上细心观察，力图发现市场上的消费趋势，一旦他们发现哪一种服装销售得比较快，就立即赶回加工作坊，迅速赶制此类服装，第二天他们就能够以比其他同类产品低一倍以上的价格销售给服装商店，于是，这类畅销服装的市场价格就会下降。根据这些农民店主的经验，一种服装的畅销也就持续两三天时间。所以，他们竭尽全力捕捉市场信息，缩短生产周期。此种竞争能力是很多其他类型企业所无法比拟的。还有其他一些研究也都证明，非正规部门提供了比正规部门价格更低、数量更大、质量更好的产品或服务（国际劳工局，1993：2）。

4. 非正规就业农民工对城市居民日常生活的贡献

非正规就业农民工为城市居民生活提供了多方面的服务，目前已经成为城市服务中不可或缺的重要力量。在北京，每年春节，大批农民工返乡以后，城市的服务体系几乎陷入瘫痪。很多饭馆关门，老人的家庭服务失去依靠，甚至连“送牛奶”也成了问题。

本次调查分别对于城市居民和外来流动人口询问了两个问题。结果发现，无论是北京市民还是外来人口，他们都高度认同外来人口在日常生活服务方面的贡献，请看表 3、表 4。

表 3 对于“外地人为市民生活提供了便利”的说法,您是否同意?

态度	北京城市居民		外来流动人口	
	人数	百分比%	人数	百分比%
很不同意	1	0.3	0	0
不同意	18	5.6	6	2.0
中立	37	11.6	27	8.9
比较同意	207	64.7	152	49.8
非常同意	57	17.8	120	39.3
合计	320	100.0	305	100.0

表 3 显示,82.5%的北京市民和 89.1%的外来人口都认同于“外地人为市民生活提供了便利”的说法。

表 4 对于“外地人为北京的发展做出巨大贡献”的说法,您是否同意?

态度	北京城市居民		外来流动人口	
	人数	百分比%	人数	百分比%
很不同意	2	0.6	2	0.7
不同意	22	6.9	2	0.7
中立	53	16.5	14	4.6
比较同意	197	61.6	127	41.6
非常同意	46	14.4	160	52.5
合计	320	100.0	305	100.0

表 4 显示,赞同“外地人为北京的发展做出巨大贡献”说法的,在北京市居民中占 76%,外来人口中占 94.1%,均属于很高的比例。

一些发展中国家的经验也证明,非正规部门在财政收入上往往也有突出贡献(Harper, 1996: 97-112)。例如,在菲律宾的圣富尔南多(San Fernando),非正规企业向城市当局交纳的费用中“税收占总费用的 47%,收费占 46%,租金占 7%,平均每个企业年交费 1100 比索,62%的企业都交纳了税费。这些年度交费约占每个企业平均使用资本的 1/3,为城市财政总收入的 41%。”(努罗·阿明,1994: 44)所以,只要管理适当,非正规部门和非正规就业是可以做出巨大的“正规”贡献的。

三、关于非正规就业的“非正规性”与“违规”问题

传统上,有一种错误认识,以为“非正规就业”就是违法就业。其实,城市农民工的非正规就业并不违法,所以,不应该采取打击手段。

这就遇到了怎样来定义“非正规”概念的问题。国际上一般认为,非正规经济与违规经济是有明显区别的。首先,非正规经济不简单等于“地下经济”;其次,非正规经济不等于违法经济;第三,非正规部门的就业者不简单等同于城市贫困层,虽然两者之间有一些联系。1997年,国际劳工组织就曾经指出:“非正规部门的范围只包括被视为合乎社会愿望的有酬经济活动,不包括犯罪、乞讨、卖淫和贩毒等活动。”(S. V. 塞瑟拉曼,1997: 14)所以,在国际上,非正规部门、非正规就业与地下经济、违法经济并不是一回事。如前文所述,在中国的情况下,非正规部门和非正规就业的基本特征是户籍分割、福利保障差、工作不稳定等等,所以,核心问题并

不是违规和违法问题。

当然,非正规就业的规范化程度不高,否则也就谈不上“非正规”。有时候,“非正规”又处在法律法规的边缘地带,这就使得政策把握起来难度非常大。我国国家劳动和社会保障部课题组对于中国非正规部门总结了如下特点:一是“小”,二是不固定,三是不稳定,四是活,五是许多经营活动处在法律法规的边缘(劳动和社会保障部课题组,2000:10)。其中第五点谈的就是界限模糊的特征。笔者以为这里有两条界限,一条是“正规就业”与“非正规就业”的区别,另一道是“非正规就业”与“违规活动”的区别。在中国的场景下,两条界限都比较模糊。试以笔者所调查的北京市丰台区为例。丰台区是北京市外来人口最为集中的地区,该区常住人口约80万,外来人口32万。该区以至北京市对于外来人口就业管理,应用的是所谓“五证齐全”的管理体制。所谓“五证”,就是暂住证、出租房屋安全合格证、就业证、婚育证、经商许可证。但是,“五证”究竟是区分“正规就业”与“非正规就业”,还是区分“非正规就业”与“违规活动”呢?定义并不清楚。仅从笔者2000年的访谈调查看,外地人的“五证不齐”^①是个普遍现象,大约60%以上都是不齐全的,真正“证件齐全”的人少于40%。在32万外来人口中,多数人办了“暂住证”,全区共办理暂住证23万余个。至于其他四证,则欠缺比较严重。全区办出租房屋安全合格证2.3497万个,办就业证3.1万余个,婚育证3.0330万人。仅从就业证看,丰台区务工的估计有16—17万人,但办就业证的只有3.1万,所以,只办了个零头,多数人都没办证。那么,只办了部分证件,没有“五证齐全”的,究竟是属于“非正规就业”呢?还是属于违法、违规人员呢?此事界限并不明确。平时也没有人认为他们违规,似乎只是非正规。况且,要想做到“五证齐全”难度很大,五证分属五个不同的部门,即公安、房屋管理处、工商局、劳动局、计划生育委员会,办这些证件还要交手续费,办公的时间、地点又不很清楚。管理部门又不考虑如何简化办证手续等等。所以,烦琐的审批手续,也造成了外来人员证件不齐的结果。

然而,每到特殊时期,比如有重大庆贺活动时,“五证不齐”的人,则被视为“违规人员”,对其采取严厉的驱逐措施。比如,北京市在1988—1990年,1995年11月—1996年1月和1999年9月,曾对于流动人口进行了几次大规模清理、整顿。具体说,就是根据五证是否齐全,采取驱逐的对策。然而,简单的打击、驱逐的对策,效果并不好。往往是,前脚刚刚赶走,后脚又走进来了。

对于“非正规”和“违规”的打击,再一项重要措施就是查抄和罚款。根据笔者2000年和2002年的调查,被调查者中,有大约1/4到1/3的人被北京的工商、税务、治安管理人员查抄过,很多农民工受到过罚款的处罚。具体情况参见表5、表6。

表5和表6显示,外来人口被查抄的比例,2000年是28.4%,2002年是26.1%。被查抄的人中,多数人还被处以罚款,被罚款的比例2000年为74.1%,2002年为73.4%。外来人口中如此高比例的人受到查抄和罚款,恰恰说明了“非正规”和“违规”的界限很不清楚,很多农民工仅仅因为“非正规就业”而受到了惩罚。我

表5 你是否被城市工商、税务、治安管理人员等查抄过?

是否被查抄过	人数		百分比 %	
	2000年	2002年	2000年	2002年
是	139	79	28.4	26.1
否	350	224	71.6	73.9
合计	489	303	100.0	100.0

^① “五证齐全”是当地管理人员的一种说法,实际上,没有结婚的不用“婚育证”,就业证或经商证只要有一种就可以了。所以,事实上是“三证齐全”或“四证齐全”。

们知道,城市里有些职业或工作本身就适于由非正规就业完成,比如废品回收的工作。国际上的很多研究早已证明,“废品回收”这样一种非正规就业活动,对于城市环境保护贡献是非常巨大的(Romanos, 1996: 122—155)。在笔者2000年的调查中,共有11名农民工从事废品回收工作,结果其中10个人都被罚过款。笔者的调查也发现,实际上,废品回收者的收入是很低的,平均月收入只有508元。因此,罚款对于他们的打击是很大的。笔者以为,对于违法、违规行为当然应该打击,但问题是,由于非正规就业的界限不清,上述的清理、整顿、查抄、罚款使许多合法的非正规就业者也受到打击。调查中,一些外来经营者反映,由于遇到庆贺活动时的大清理,他们辛辛苦苦备来的节日商品毁于一旦,正常的商业经营受到毁灭性打击。

表6 被抄查后,又受到罚款的数额分布

被罚款数额分组	人数		百分比 %	
	2000年	2002年	2000年	2002年
10—99元	23	10	22.3	17.2
100—299元	26	16	25.2	27.6
300—999元	24	15	23.3	25.9
1000—1999元	17	8	16.5	13.8
2000元及以上	13	9	12.6	15.5
合计	103	58	100.0	100.0

对于城市农民工来说,上述政策的主导取向是排斥非正规就业,试图规范城市农民工的就业队伍。但是,当目前中国经济发展水平还达不到全面正规化的条件时,非要正规化,那样非但不利于中国经济的发展,反而会扼杀中国经济的发展。国际上的研究早已证明,一些政府试图规范非正规劳动力市场的努力,往往具有负面效应。“据美国麻省理工学院奥利维尔·布兰查德,哈佛大学贾斯廷·沃尔佛斯对欧盟15国以及美国、加拿大、澳大利亚、日本等20国从1960—1999年近40年有关数据的分析发现,那些实施严格保障法规的国家,只会使失去工作的工人更难找到工作,使就业环境进一步恶化”(金一虹,2000:96)。萨耶教授对于第三世界国家的研究证明,将非正规部门正规化的努力,往往会损害最贫困阶层的利益(Sanyal, 1988: 65—83)。国际劳工局的研究人员也认为:如果对非正规部门进行高度规范,就可能会扼杀这一部门,它只能导致地下经济的扩展。

笔者以为,我国巨大劳动人口非正规就业的现状,要求城市的管理水平需大大提高,管理要更为细致化,而不能一味地采取简单粗暴的作法。比如,在外来人口的法规管理问题上,目前的法规过于繁琐,比如北京“五证齐全”的规定就过于繁琐,法规“过量”使得多数农民工成了违规者。所以,法规数量少但能更好地得到执行,比法规数量多而得不到执行或者很少有人执行的情况要好得多。再比如,应区分非正规部门的两种违规行为,一种是因为没有其他生存条件,因而只好在法律的边缘上生存,譬如,许多农民工因为太穷,支付不起税收、管理等费用,这样,罚款只能使他们的状况更为恶化。另一种是出于赚钱的目的,有意逃税等(国际劳工局,1993:3)。要想解决这些问题,就要求“精细”的管理而不是“粗放”的管理。

四、非正规就业的劳动保障、社会保障问题

非正规部门和非正规就业的一个突出问题是社会保障问题。且不说,非正规就业工人享

受不到一般正规就业者享有的社会福利,就连基本的劳动标准也难以达到,比如工时、周薪、带薪假、最低工资、失业保险、医疗保险等等。下面,先展示一下笔者在北京市调查中所发现的四方面问题,即失业问题、工薪无保障问题、超时劳动问题和医疗无保障问题。

以往在谈到城市失业问题时,人们关注的往往是市民阶层,其实,在城市中处于社会底层的农民工,失业的问题更为严峻。笔者2000年的调查已经证明,城市农民工是城市中失业率最高的阶层,2002年的调查,再一次印证了,城市农民工是城市中失业最为频繁的群体。下面将2000年与2002年的数据均列于下,作一对比。

仅从比例上看,2002年农民工遇到过失业问题的比例高达45.4%,比2000年的33.5%又高出许多。表8是农民工失业时间的长短。

表7 您是否遇到过完全没有工作的情况?

	人数		百分比 %	
	2000年	2002年	2000年	2002年
遇到过	165	139	33.5	45.4
没有遇到	327	167	66.5	56.6
合计	492	306	100.0	100.0

表8 来北京后,您最长的一次失业有几个月?

失业多长时间	人数		百分比 %	
	2000年	2002年	2000年	2002年
1-2个月	73	75	47.7	55.5
3-5个月	35	34	22.9	25.2
6-11个月	30	17	19.6	12.6
12个月及以上	15	9	9.8	6.7
合计	153	135	100.0	100.0

目前,对于正式居民,北京市已经建立了失业保险体制和城市最低生活保障线制度,所以,市民的失业已经不会形成对于生存的重大威胁。然而,表8显示,在外来失业民工中,2000年和2002年,分别有52.3%和45.5%的人遇到了3个月和3个月以上的失业,外来民工本来在城市中就处于十分不利的地位,很多人在城市里举目无亲,所以,长期的失业必然引发严重的社会问题。以往的研究已经证明,外来人口的失业与犯罪有密切的联系。失去生存保障的流动人口常常走上犯罪道路。2000年和2002年的调查显示,有32.9%到36.3%农民工出现过身上一文不名的现象(参见表9),这样的比例是惊人的。由于城市中完全没有针对他们的保障体系,所以,他们除了违法几乎没有出路。比如,轻微盗窃的现象在这个群体里极为普遍,甚至是习以为常的。

更为严峻的问题是,许多农民工辛辛苦苦劳动了一年,年底却拿不到应得的工资。如上所述,由于城市农民工的就业机制不规范,很多老板利用了这一点。他们的通常作法是,不按月发给农民工的工资,只发给少量生活费,他们承诺说到年底会补齐。然而,到了年底,很多老板却又借口没有流动资金,常常采取拖欠的策略。2001年底,许多报刊都报道了老板克扣农民工工资的情况。为此,笔者在2002年的调查中,特地设计了询问农民工是否被克扣工资的问题。调查证明,被调查农民工中被老板、雇主克扣工资的共有58人,占被调查总数的24%,其中,最多的拖欠45000元,平均拖欠3504.31元。具体拖欠数额见表10。

根据此次调查的数据,大约每四个农民工中就有一个拿不到工资,或者被拖欠,问题确实异常严重。可能人们会觉得奇怪,为什么被克扣工资的农民工不运用法律手段告雇主呢?这就涉及到了农民工是否认同主体社会的问题,笔者的调查证明,农民工一般宁愿采取个人报

表9 您是否出现过身上一分钱也没有的时候?

	人数		百分比 %	
	2000年	2002年	2000年	2002年
出现过	161	111	32.9	36.3
没出现过	329	195	67.1	63.7
合计	490	306	100.0	100.0

复、私了(私下解决)的方式,而不愿采取诉诸法律的方式。这与农民工长期脱离主体社会,形成了特殊的亚文化有关。问题是,农民工的利益受到侵犯,为什么地方管理部门不进行干预。对比前述的,城市工商、税务、治安管理人员对于农民工的查抄、罚款,我们就可以意识到,政府的政策导向是更倾向于保护市民的利益、雇主的利益而不是农民工的利益。这种倾向本身就造成了农民工更加与主体社会相疏离。

本次调查还显示,农民工的超时劳动问题也很严重。有大约三分之一的农民工每天劳动时间超过 12 小时,有大约六成的农民工每天劳动时间超过 10 小时。有 16.1%的农民工每天劳动 14 小时及以上。参见表 11。

表 10 城市农民工工资被老板、雇主克扣的数额
(2002 年)

克扣的工资数额(元)	人数	有效百分比
499 及以下	6	10.3
500—999	10	17.2
1000—1999	13	22.4
2000—2999	10	17.2
3000—4999	7	12.1
5000—9999	7	12.1
10000 及以上	5	8.6
合计	58	100.0

表 11 您现在每天工作或劳动多少小时?
(2002 年)

劳动小时	人数	有效百分比
7 小时及以下	13	4.3
8 小时	72	23.8
9 小时	39	12.9
10 小时	60	19.8
11 小时	19	6.3
12 小时	37	12.2
13 小时	14	4.6
14 小时	28	9.2
15 小时及以上	21	6.9
合计	303	100.0

在劳动保障问题上,正式单位的职工,有人为他们说话,而非正规就业的农民工则没有人为他们说话。考虑到全国的农民工有 8 千万到 1 亿人之多,在劳动保障问题上,保护他们利益的意义十分巨大。

最后是非正规就业的医疗保障问题。虽然农民工一般都是年轻力壮,但是,由于他们从事的多是繁重的体力劳动,居住简陋,生活条件又很差,所以常常容易导致生病。根据笔者的调查,2001 年和 2002 年生过病的农民工比例分别为 36.4%和 46.0%,2001 年 13.5%的农民工生病在 3 次及以上,2002 年则有 17%的人生病在 3 次及以上。有些人甚至多次生病,农民工生病的次数以及花费的具体情况参见下面表 12 和表 13。

对于如此年轻力壮的人群来说,比例显然是高了一些。

两次调查显示,农民工看病的花销还是比较高的,费用超过 1000 元的农民工,2000 年占 25.5%,2001 年占 20.3%。农民工看病的人均支出,2000 年是 885.46 元,2002 年是 891.88 元,

表 12 您外出以来生过病吗?

生病的次数	人数		百分比 %	
	2000 年	2002 年	2000 年	2002 年
0(没有生过病)	304	162	63.6	54.0
1 次	57	52	11.9	17.3
2 次	52	35	10.9	11.7
3 次	27	23	5.6	7.7
4—7 次	25	21	5.2	7.0
8 次及以上	13	7	2.7	2.3
合计	478	300	100.0	100.0

表 13

您生病后看病花费一共有多少(多次请累加)?

农民工生病花费的分组 (元)	人数		百分比 %	
	2000 年	2002 年	2000 年	2002 年
10— 49	13	18	7.4	13.5
50— 99	16	16	9.1	12.0
100— 199	29	27	16.5	20.3
200— 399	38	23	21.6	17.3
400— 999	35	22	19.9	16.6
1000— 1999	24	12	13.6	9.0
2000— 4999	15	9	8.5	6.8
5000— 20000	6	6	3.4	4.5
合计	176	133	100.0	100.0

最高的付费达 2 万元之多; 而他们所就业的单位为他们看病的平均支出却仅有几十元。2002 年的数据证明, 93% 的人生病后单位分文未付, 只有 7% 的人得到过单位支付的药费。由此可见在医疗看病方面, 处于非正规就业状态的农民工, 根本谈不上有什么保障待遇。

总之, 非正规就业农民工的劳动保障与社会保障是一个十分严峻的社会问题。目前, 由于户籍的限制, 他们被完全排斥在城市社会保障体制之外, 在生活条件、就业、医疗等诸多方面, 都处于一种随时受到威胁的状态。如上文所证明的, 高比例的城市农民工曾出现过身上一分钱也没有的情况, 由于被排斥于城市的保障体系之外, 于是, 违法、违规成为一部分人维持生存的手段。这本身对于城市社会构成了极大的威胁。上文已述, 城市农民工非正规就业群体人数十分巨大, 如此巨大人口的不稳定会成为全社会不稳定的源泉。所以笔者认为, 对于非正规就业者, 也应该建立起一种与之相适应的保障体制。

那么, 由谁来提供此种保障呢? 正规就业的保障是雇主和政府提供的, 非正规就业者的保障, 也应该由类似的渠道来提供。向所有就业者提供劳动保障和社会保障是政府和雇主不可推卸的责任, 正规就业如此, 非正规就业也应该如此。然而, 目前, 非正规就业问题上, 雇主和地方政府都有推卸责任的倾向, 笔者认为, 应通过法规的形式对于他们的行为有所约束。

结 论

最后, 笔者再归纳一下本文的基本观点。笔者认为, 在未来的几十年中, 非正规就业会是数以亿计的流入中国城市的农民工就业的主要形式。既然是多数人就业的主要渠道, 城市管理者就要考虑, 如何保护作为就业人口主体的人群。

笔者强调, 应充分认识非正规就业的正向社会功能, 它既是中国人就业的主渠道也是创造物质财富的重要渠道。进入 WTO 以后, 在就业和社会资源配置问题上, 我们会遇到一个基本矛盾。为与 WTO 接轨, 正规就业的劳动合同就要更为规范化, 为此, 就不得不较大幅度提高劳动力成本, 而为了保持和提高经济效益, 就不得不裁减就业者; 然而, 为解决我国的巨大剩余劳动力的压力又必须扩大就业。怎样解决这一基本矛盾呢? 出路只有一条, 就是扩大非正规部门与非正规就业。上文已述, 我国劳动力总共有 7.1—7.2 亿人, 能够进入正规就业体系的大约两亿人, 剩下的 5 亿多只能在非正规就业体系中生存。所以, 非正规就业为中国巨大的失业

人口、流动人口、过剩的农村劳动力留下了巨大的生存空间。

因此,应改变目前对于非正规就业的管理对策,改变一些地方打击非正规就业的作法,应对其采取扶持、帮助的对策。根据一些国家的经验,可采取所谓“供方干预”的方式,增加非正规就业者获得培训等类似资源的机会。在具体的政策法规中,应逐步取消城市中的那些对于农民工的歧视性规定。从社会公平的角度看,这也是协调社会各个阶层利益的必要机制。从根本上说,社会各个阶层的利益都应当得到保障,而不应该仅仅是城市居民和正规就业者的利益得到保障。

参考文献:

- 陈淮, 2000《非正规就业: 战略与政策》, 劳动和社会保障部:“非正规部门就业研讨会”论文, 北京: 10月14日。
- 国际劳工局, 1993《第十五届国际劳动统计学家大会报告 III: 非正规部门的就业统计》, 日内瓦。
- 胡鞍钢, 2000《非正规部门和非正规就业: 特点、障碍及对策》, 劳动和社会保障部:“非正规部门就业研讨会”论文。
- 金一虹, 2000《非正规劳动力市场的形成与发展》,《学海》第4期。
- 努罗·阿明(A. T. M. Nurul Amin), 1994,《亚洲城市非正规部门: 政策和战略》, 日内瓦。
- 劳动和社会保障部课题组, 2000,《中国的城市扶贫与非正规部门就业》, 劳动和社会保障部:“非正规部门就业研讨会”论文。
- 刘燕斌主编, 2000《面向新世纪的全球就业》, 中国劳动社会保障出版社。
- 李强, 2000《中国城市中的二元劳动力市场与底层精英问题》,《清华社会学评论》第一期, 鹭江出版社。
- 塞缪尔·普雷斯顿, 1998《发展中国家的城市增长: 从人口学角度的再思考》, 约瑟夫·古格勒主编:《第三世界的城市化》, 牛津大学出版社。
- S. V. 塞瑟拉曼, 1997,《城市贫困与非正规部门: 对当前战略的批判性评价》, (日内瓦)国际劳工局。
- 薛绍鑾, 2000《对我国发展非正规部门和鼓励非正规就业的几点认识和建议》, 劳动和社会保障部:“非正规部门就业研讨会”论文。
- Carton-de-Grammont, Hubert 1992 “Some Reflections on the Labor Market in the Latin American Countryside.” *Revista Mexicana-de-Sociologia*, Jan-Mar No. 1 (Total Volume 54).
- Hallgren, O. et al. 1990, “The Effect of Policy and Policy Reforms on Non-agricultural Enterprises and Employment in Developing Countries: a Review of Past Experiences.” in F. Stewart et al., *The Other Policy*, ITDG Publications London.
- Harper, Malcolm 1996 “Urban Planning and the Informal Sector.” *Regional-Development-Dialogue*, Spring No. 1 (Volume 17).
- Hernando, De Soto 1990 *The Other Path: The invisible revolution in the third world*, New York: Harper & Row Publisher.
- Romanos Michael & Chifos, Carla 1996 “Contributions of the Urban Informal Sector to Environmental Management.” *Regional-Development-Dialogue*, Spring No. 1 (Volume 17).
- Sanyal Bishwapriya 1988 “The Urban Informal Sector Revisited: Some Notes on the Relevance of the Concept in the 1980s.” *Third-World-Planning-Review*, Feb. No. 1 (Volume 10).
- Wilson, Tamar Diana 1998 “Introduction.” *Latin-American-Perspectives*, March No. 1 (Volume 25).

作者李强系清华大学社会学系教授

唐壮系清华大学人文社会科学学院办公室教师

责任编辑: 谭 深