

中国沿海经济中心城市劳动力流动与体制选择

——深圳特区流动劳动力管理研究

时 宪 民

内容提要: 中国的劳动力流动已分化成为四种不同的流动类型。一是“离土不离乡, 进厂不进城”的向乡镇企业的转移; 二是“进城务工经商”; 三是沿海经济发达地区以产业集中为拉动力的“打工者”; 四是到西部地区拓荒的流动。其中, 第三种类型为中国标准的现代化过程背景下的劳动力流动, 它是当今中国市场化程度最高的劳动力流动模式, 也是社会组织化程度最高的一种流动劳动力组合方式。因此, 在这一种流动模式上, 最集中地表现出中国改革后劳动力市场发育过程中存在的问题以及在管理体制上的冲突。本文集中讨论了深圳劳动力市场上外来劳动力的流动及劳动力市场管理的体制成本, 并以此为基础实证地探讨可能的劳动力市场体制选择。

导 言

以大量的农村青年劳动力为主体的跨区域、向非农产业的流动, 已成为中国社会转型期一个重要而显著的结构特征。如果考虑到中国区域间在社会、经济发展水平上的巨大落差, 再考虑到中国在“渐进式增量改革”(樊钢, 1996)过程中由改革前的城乡二元社会演化出来的“双二元社会结构”(时宪民, 1995), 那么, 由劳动力跨区域的大流动所带来的所有问题便成为中国社会转型期体制变迁的一个重要交集。

中国社会劳动力大量过剩, 这早已成为毋须论证的事实。但是, 今天中国剩余劳动力跨区域大流动的理论意义并不仅仅在于中国人口的数量众多, 还在于由改革前计划经济控制下的“内向型”经济模式中劳动力分布的制度关系所形成的流动背景。50年代, 中国的经济发展主流全面纳入国家工业化轨道。但是, 经过20余年持续的国家工业化的快速推进(1978年工业产出份额已占国民生产总值的44%), 并未同步创造出大量吸纳社会劳动力的就业机会; 相反, 当国家工业体系建成时, 完全不能自由流动的巨量的剩余劳动力已在刚性的城乡二元结构中蓄起了两个高位势: 一是大量的农业劳动力长期滞留在低生产率的农业部门, 形成数量巨大的农村剩余劳动力, 据估计总量接近3亿之多, 而且每年新增1000万人(劳动部, 1997a.); 二是在城市里由于国有部门在“低工资、高就业”指导思想下超额招收员工而形成的占员工总数20~30%的“在职剩余劳动力”, 这部份“隐形失业”人口的数量估计为3000万人, 这两股洪峰终于在经济体制加速转型的90年代交汇在城市的就业空间中。

从80年代初, 随着制度空间的解冻, 农村劳动力向非农产业的跨区域流动进入加速度。据估计, 到90年代中期, 已有2亿多农村劳动力进入非农产业。其中, 乡镇企业吸纳了约1.2亿, 另有约1亿流动于城市之间(劳动部就业司课题组, 1997)。在数量如此庞大的流动劳动力

大军(90年代后期还包括下岗人员)中,形成了三种主流性的流动方向,这三种不同类的劳动力流动,以及由此带来的社会结构重组,深刻地刻画出中国改革20年所发生的区域分化的总体结构特征。

第一种流动类型是以“离土不离乡,进厂不进城”为主要流动方式的农村剩余劳动力向乡镇企业的转移。80年代,中国改革最引人注目的内容之一便是与联产承包责任制同时形成的乡镇企业的大发展,据有关数据显示,乡镇企业平均每年吸纳农村劳动力达1084万人。进入90年代,虽然乡镇企业的发展速度放缓,但每年依然能吸纳约400—500万人(劳动部劳动科学研究所课题组,1997),与城市吸纳劳动力能力相当。乡镇企业吸纳农村劳动力的特点是以本地农村劳动力为主,以外地劳动力为辅,这一流动方式的典型代表是乡镇企业高度发达的苏南地区。乡镇企业的前身是改革前的社队企业,通常乡镇企业发展较快的地区都是社队企业已具有相当规模的地区。改革前社队企业被定义为公有制形式之一的集体经济,这一体制关系对日后的乡镇企业发展机制有很大影响,其突出表现就在于社区政府对企业拥有的不同程度的干预权。在用工制度上,改革前普遍采用的是由社区政府统一招收、统一分配、统一管理的做法,这种方式与城市里的国营企业完全相同,其不同点只在于城市工人是工资制,而社队企业工人是工分制。进入乡镇企业发展期后,政府对用工的这种干预并未因乡镇企业用工自主权的扩大而完全消失,而是演绎为一种“内外有别”的劳动用工体制。如在用工形式上,即分为捧铁饭碗的固定工和捧泥饭碗的合同工、临时工、聘用工和季节工等,其中,前者为企业的骨干,均为本乡、本镇、本村居民。而外来劳动力的进入则是在本地劳动力不足的情况下,以第二种形式进入的补充劳动力。在乡镇干部和企业领导人看来,引入外地劳动力仅仅是为了解决本地劳动力不足和当地人不肯干重活、脏活的问题(高德政等,1996,207—210)。尽管随着乡镇企业的发展,外来劳动力的数量不断增多,但这一用工制度的体制特征并未随之改变。因此,乡镇企业的发展虽然吸纳了大量的农村剩余劳动力,但在体制上仍然保留了较多计划经济的痕迹,社会并未在经济发展的同时而形成—个市场化程度较高的劳动力配置的市场体系。

第二种流动类型为“进城务工经商”,其主要拉动力为城市商品流通领域和服务业对农民的开放。这种流动方式的主要地点是省会以上的中心城市,其典型代表是北京。改革前,由于刚性的城乡二元结构,农村人几乎没有任何机会进城务工或经商。改革后,从80年代开始,一方面,农村年产承包责任制的改革成功,农村集贸市场空前活跃,产品迅速进入商品化轨道,农村剩余劳动力有了流动的愿望和可能;另一方面,城市的商品流通领域和服务业体制松动,于是,农村剩余劳动力开始循着这两条通道突破城市的封闭,大量进入城市,以填补中心城市各种功能空缺的方式到城市寻求他们新的生存空间(时宪民,1993)。以北京为例,到80年代末,在北京城从事各种经济活动的外地人口已超过150万人。在近20年的时间里,虽然这些流动劳动力依然未能改变他们的身份(没有城市户口)而只能是城市的边缘群体,但是,他们却已真正形成了城市中有明确身份标志的功能群体。例如北京城的安徽保姆群体,以温州人为主体的以经营服装和小商品为主的浙江“农民工商户”,以卖菜为主的河北人,以捡破烂为主的河南人,以烤羊肉串为主的新疆人……。他们通过自己的经济活动,构成了中心城市不可缺少的有机部分。他们在城市商品流通领域中编结成—张个体经营商业网,在服务行业中填补了大量城市必需的服务内容。有学者甚至认为,如果失去了为城市提供上述经济活动的外来人口,中国的大都市将陷入“瘫痪”(周毅,1993)。

第三种类型即为本文将集中讨论的中国沿海经济发达地区为数众多的“打工者”。与前两

种情形完全不同,这种流动的拉动力主要来自于沿海经济发达地区具有较高现代性的产业的高度集中。“打工者”主要不是作为补充劳动力的形式,或填补城市商业服务功能被汇聚起来的,他们在数量上都程度不等地超出流入地人口总数,通常构成了当地劳动力市场中的主体,而且绝大多数成为现代化企业中的产业工人,以及为伴随着产业经济的发展而形成的现代社会提供服务的各种社会化服务人员(如保安员、宾馆饭店服务员、推销员、送票员等等)。以深圳为例,据劳动局的统计,1997年,办理了正规用工手续的外来劳动力总数达到280万人(而没有办证者估计数量当在100万人以上。深圳同年的户籍人口为109万),占社会劳动力总量的3/4。据笔者推算,深圳建特区以来,曾在深圳有过打工经历的外来劳动力总数超过2000万人。来深的“打工者”中,分布在第二产业的约占总数的70%,分布在第三产业的约占30%。在笔者的调查中发现,在深圳不少大型制造业企业中,“打工者”占企业员工比例已超过90%。与前两类流动方式更为深刻的差异还在于,在广泛吸纳来自全国各地成千上万的“打工者”的过程中,以深圳为代表的沿海经济发达地区,基本形成了市场化程度较高的现代劳动力市场体制。早在80年代初,内地企业还在吃“大锅饭”时,深圳就已在企业中全面推行了员工全员合同制,并建立了社会化的由劳动力供需双方直接交易的劳动力市场;在之后的发展中,陆续在劳动用工制度、合同管理、劳动监察与仲裁、企业分配制度、企业人事管理制度、社会保险、欠薪保障等一系列劳动制度上首先全面突破原计划经济下的劳动人事体制,进入市场经济体制轨道。由此而形成的劳动力流动的体制环境定义了与前两者流动方式具有极大差异性的劳动力市场配置效果,由大量跨区域流动的外来劳动力在较为市场化的背景下对流入地社会、经济过程的参与,使得流入地(甚至包括流出地)的社会结构重组和制度重建具有了全新的意义(据资料显示,1996年,四川省到沿海的“打工者”寄回资金超过200亿元人民币,并有40余万“打工者”带着资金、技术和新的观念返乡创业。“打工脱贫”已成为社会共识,并外化成为流出地政府的制度安排,如“劳动力输出战略”),而这正是笔者感兴趣并致力于研究的内容。

事实上,90年代后期,还形成了第四种主流性的流动方式,即往西部地区的拓荒,仅四川一省,1997年去新疆植棉种地者就超过了60万人(赵树凯,1998)。不过,这一流动类型不进入本文的比较视野。

综上所述,笔者建立起以下判断并以此作为本文讨论展开的背景依据:

以农村剩余劳动力加上90年代的城市国有企业下岗员工为主体的流动劳动力,已成为深刻影响中国社会变迁进程的重要结构变量;数量庞大的流动劳动力在流向上已显现出多元化的走势,不同流入地的经济结构及其所能提供的机会空间,对流动劳动力对流向的选择有着重要的影响。

笔者将以深圳为代表的中国沿海经济发达地带、以产业集中为拉动力的劳动力流动定义为“中国条件下的标准现代化过程背景下的劳动力流动”。所谓“标准的现代化过程”包含以下含义:

第一,经济发展的主要动力是来自以制造业的集中发展为主要内容的产业化,因此,社会主要以现代产业的组织方式来组合和吸纳流动劳动力;

第二,经济发展的主要机制一开始就是市场机制,并在经济的成长过程中形成了较为完善的市场体系,其中当然也包括了作为经济要素之一的劳动力市场体制;

第三,在市场经济的发展取向下,随着现代产业群的形成和现代第三产业的成长,形成了与内地有着较大差异的制度环境(运行规则较多的法制化)以及社会分层关系(市民社会的轮

廓开始显现)。

由于即便是像深圳这样市场经济发育较完善的地区, 仍然没能从根本上解决中国原有的许多基本制度问题, 如户籍管理制度、档案制度、政府管理相关职能之间的不整合等等, 就使得市场化速度不断加快与制度相对滞后的矛盾在经济发达地区尤显突出, 使中国市场经济转型期与基本制度结构相关的各种问题在这些地区“先行一步”地显著化。其中, 跨区域的劳动力大流动这一现实, 以及如何建立起劳动力市场配置的全新机制, 便成为转型期社会基本制度创新的焦点问题之一, 其核心问题是如何提高政府的调控能力(满足经济发展所需的劳动力配置效果)和降低劳动力配置的结构成本(形成高效的劳动力市场制度环境)。

本文是笔者研究经济发达地区劳动力流动与政府制度关系的一个部分, 将集中讨论深圳流动劳动力的基本状况以及实施劳动力市场管理的体制成本及相关问题, 并尝试分析在上述背景下制度创新的方向。

上篇: 深圳劳动力市场中的劳动力流动

一、外来劳动力的市场进入

如前所述, 深圳劳动力市场的构成主体为外来劳动力, “打工者”占了深圳劳动力总量的3/4。在深圳的280多万“打工者”中, 来自广东省内的占46.70%, 来自省外的占53.30%。省外“打工者”的来源遍布全国, 依数量多少, 最集中的地区为四川、湖南、江西、湖北、河南、山东、广西、贵州等省区。按性别分, 男性占34.41%, 女性占65.59%。来自农村的“打工者”占57.21%, 城镇的占42.79%。

在分析劳动力的市场流动时, 至少有三个技术指标是需要讨论的: 市场需求信息的获得、市场的初次进入以及市场进入后的二次流动。下面逐一讨论, 所用数据来自笔者1996年主持的“深圳外来劳动力管理状况调查”(该课题为1998年深圳重大调研课题之一)。

1. “打工者”对招工信息的获取方式

劳动力市场供求信息的社会化程度, 是衡量劳动力市场配置的社会化程度以及衡量劳动力市场配置有效性的基本指标之一, 它直接影响着劳动力交易双方的交易成本高低。获得有效地的需求信息是劳动者市场进入的第一步。

表1 深圳“打工者”获得招工信息的方式

广 告	亲友告诉	政府职介所	自己到工厂询问	非政府职介所	其 他
12.9%	54.5%	21.5%	4.3%	2.5%	4.3%

数据显示(见表1), “亲友告诉”这一非制度化途径成为“打工者”获取招工信息的主渠道, 而“广告”和“政府职介所”这两种规范化的信息通道总贡献率仅为34.4%。在对“打工者”的访谈中发现, 在“亲友告诉”这一信息的渠道下, “亲友”凭自己的打工经验所提供的信息实际上是非常有限的, 在这种信息中, 初次进入深圳的“打工者”几乎没有任何选择的余地, 许多人是在对深圳几乎是一无所知的情况下非常盲目地进入的。而且, 不少人甚至由于招工信息的不可靠而在刚进入深圳就陷入进退两难的困境。

2 “打工者”获得第一份工作的途径

数据显示(见表2), “亲友介绍”同样成为“打工者”初次进入的最常用方式。而且, 在调查中发现, 许多企业, 特别是劳动密集型企业, 亲友关系链常常被厂方用作一种有效的招工策略。

表 2 深圳“打工者”初次市场进入的途径

亲友介绍	集体招工	市场招聘	其他
41.2%	26.4%	18.5%	13.9%

笔者调查的一企业,老板就是让员工回自己的家乡去招工,然后按招工的数量付给“人头费”。与其他的方式相比,“亲友介绍”对企业来说是交易成本和制度成本都

较低的一种招工方式,而且,这种方式使企业有可能规避劳动管理费用,但是,这种方式带来了令劳动管理部门头痛不已的“非法用工”问题。劳动合同的签定率低,劳动纠纷的发生率高等劳动关系问题与这种非规范化的用工关系有着很高的相关关系。

集体招工是规范性较高的招工方式。目前的集体招工通常有三种形式:一是由深圳劳动部门组织企业到内地集体招工;二是各省市驻深劳动管理站为媒体为企业联系招工;三是企业(通常是大型企业)自己到内地建立自己的劳动力输出基地。这些集体招工形式虽然就每次招工行动来说都有较高的有效性,但它们的组织成本都很高,而且在操作上很难制度化。

因此,“打工者”进入深圳劳动力市场的通道并不畅顺,无论是“亲友介绍”,还是各种形式的集体招工,劳动力市场中都缺少合理的竞争,供需双方的理性程度不高,而且都付出了较高的交易成本。

3 “打工者”在劳动力市场中的二次流动

二次流动即俗称的“跳槽”,是指“打工者”对已有的工作不满意而重新寻找适合自己的工作。劳动力市场中的合理流动是一种正常现象,而一个完善的劳动力市场的重要功能之一就是对于劳动力流动的调剂,这一功能的承担者即作为劳动力市场通道硬件部份的社会化的职业介绍机构。

如前所述,深圳是中国劳动力市场发育较充分的地方,而且,到 90 年代后期,由于深圳在周边地区中的经济地位不断提高和产业升级,使得深圳的劳动力市场已开始演化成为一个对周边地区也具有相当调剂能力的区域性枢纽市场。因此,深圳的职业介绍机构也获得了充分的社会化。目前,深圳的介绍机构主要由三部分构成:一是市人事部门管理的“人才市场”及其条条内的人才中介服务机构;二是市劳动管理部门组织的“职业介绍中心”,以及依照《深圳经济特区职业介绍管理规定》审批的分属计划单列劳动部门和街道办事处、劳动管理站的职业介绍所;三是由工商行政管理部门批准成立的拥有职业介绍功能的信息咨询公司,以及由企、事业单位主办的社会职业介绍机构。

从形式上看,深圳已形成了选择众多的职业介绍通道,应该有足够的能力为求职者提供有效的帮助,但是情况却并非这样。第一、第二类市场机构由政府主办,并事实上构成了职介的主体渠道,但它们对劳动力市场的调剂能力却并不尽人意。据统计,1997 年两类市场中职介成功率(即进场求职者能成功找到职业)仅为 14%左右,而 1998 年上半年这一比率更降到了 8%。在第三类社会职业介绍机构中,则是鱼目混珠,新闻媒体几乎天天都有非法职介机构骗取求职者钱财的消息,而最极端的例子就是常发生带有黑社会性质的团伙以介绍工作为名拐卖打工妹,例龙岗区一年就有 100 多例。

作为劳动力市场体系最主要硬件部门的职业介绍系统通道不畅的重要原因是由部门分割所带来的市场分割(本文后面将详作分析),这一状况直接带来了两个后果:

第一,初次进入劳动力市场、带有很大盲目性的“打工者”,并不因他们有了一段工作经验后能在择业上变得清醒,他们依然在劳动力市场中处于无助和茫然状态(这也与工厂生活的封闭性有关),这直接表现为他们对二次择业普遍信心不足。

表3 “您认为找工作难不难”

没想过	很困难	较困难	没把握	较容易	很容易
23.1%	8.2%	17.0%	32.6%	15.2%	3.9%

数据显示(见表3),对进入市场再找工作有信心的只占不到20%,而32.6%的人信心不足,25.2%的人完全没有信心。

第二,当“打工者”盲目进入市场而求职不成功,或盲目“跳槽”转工失败后,便成为滞留社会的“流动失业者”,由此而形成的堵塞最终转化成为社会的管理压力或治安问题。

按照帕累脱(V. Pareto)最优理论,劳动供求信息通畅、市场合理竞争、供需行为的理性化以及低制度性交易成本,是实现劳动力资源有效配置的前提条件。据上述情形,在深圳的劳动力市场上,劳动力供求关系已充分的市场化——劳动力供需双方的关系已完全是讨价还价的谈判关系;劳动力的配置方式也已完全的市场化,劳动力的交易过程完全是在市场中进行。但是,深圳的劳动力市场显然未能实现劳动力资源的有效配置。笔者认为,问题的关键在于,在形式不断完善起来的市场体系中,市场的基本功能之间却并不整合,如:信息传递的社会化程度低、职业介绍效率低下、市场通道不畅通等等。可以说,市场功能不整合是我们了解劳动管理体制内问题的窗口。

二、产业升级下的劳动力买方市场

毫无疑问,深圳是中国90年代改革最成功的经济特区。深圳创造了“一夜城”的奇迹,在短短的20年里由一个默默无闻的边陲小渔村发展成为有了380多万常住人口的现代化城市。1997年,深圳的人均GDP已达到3800多美元。1998年广东的党代会上,进一步将深圳定位为“区域性的经济中心城市”。深圳的成功与它作为中国改革开放第一块“试验田”所获得的特区优惠政策直接相关,它还得益于与香港毗邻这一得天独厚的地理优势。同时,大量的廉价劳动力的供给也是保证深圳投资环境和产业竞争力不可缺少的因素。从建特区开始,深圳劳动力的供给就一直是以外地劳动力为主体,因此,深圳的劳动力市场一开始就形成了完全开放的格局;同时,深圳劳动力市场的供给总量一直过剩。

深圳的成长实际上是“亚洲模式”在中国的再现,它的发展走过了一条与东南亚其他国家大致相似的道路,即,经济的原始积累是从加工制造业开始的。截止到90年代初,“三来一补”企业一直是深圳经济结构的主要构成部分,企业比例占深圳企业总数达75%。“三来一补”企业几乎都是劳动密集型企业,吸纳了大部分进入深圳的普通劳动力。

进入90年代,深圳的产业结构开始升级,到90年代中期,产业升级速度加快。1996年,深圳明确要建成中国及东南亚地区重要的高科技产业基地,并将电子计算机、微电子、通讯、生物技术等七项高科技产业确定为深圳未来经济结构中的支柱产业。1997年,深圳的高科技产值已占到国内生产总值的38%。世纪之交,深圳的产业升级将进入快速轨道,深圳湾的高科技走廊已具雏型,深港高科技工业园开始启动,以清华、北大为首的国内科研院校将科研产业基地建在深圳,各国高科技企业也纷纷在深圳登陆。21世纪初,深圳作为一个区域性的高科技产业基地的定位将予实现。

深圳产业结构的迅速升级,导致以外来劳动力为主体的深圳劳动力市场发生重要的结构性变化。

第一,产业升级使市场对劳动力供给的预期发生了变化,即:对劳动力需求的首位因素已不是劳动力供给的总量,而是劳动力的综合素质。但是,深圳前十几年以“三来一补”企业为劳动力需求主体所形成的劳动力结构,却显现出“体能型劳动力绝对过剩,技能型劳动力相对不

足”的局面。也就是说,深圳的劳动力市场一方面在劳动力供给总量上是绝对的劳动力买方市场;另一方面,在产业结构升级的背景下,又形成了技(智)能型劳动力的卖方市场。据劳动部门统计,深圳企业缺乏登记中80%以上为各种技术人员、技术工人、管理人员。

第二,在普通劳动力中,也出现了结构性的劳动力综合素质下降趋势。这一方面是因为产业升级对劳动力素质要求的提高需要一个过程;另一方面,也是最重要的,深圳劳动力的来源发生了微妙的变化,来自落后地区的劳动力比例加大,靠近内地中心地区周围的劳动力来源减小。究其原因,随着改革的展开,内地经济也在发展,因此,内地中心地区劳动力外出下降,而边远地区劳动力流动增多。

三、“打工动机”与流动取向

深圳的企业中普遍存在较高的流动率。实际的流动率很难进行准确统计。据经验估计,深圳企业的平均年流动率约为25%,在笔者调查的企业中,最高的流动率达40%以上。某大型电脑企业人事部经理告诉笔者,说企业每年招收的应届毕业生平均稳定率仅为1/3。

根据调查,笔者将流动分为三种类型:

第一,市场退出返乡。这种类型女性为多,婚姻为主导因素。即外出打工挣钱,到婚龄即返乡结婚。这种流动类型带有很强的周期性,一般为3~5年。由于这种流动对企业员工的稳定性影响很大,许多企业都将这一因素作为招工时考虑的重要内容,充分考虑不同地区习惯的结婚年龄而确定招工的年龄上限。

第二,疲劳型流动。在生产企业中的外来劳动力大多在流水线上工作。长时间在紧张、单调、枯燥且经常超时加班的流水线工作极易使劳动者身心疲惫,难以忍受。一部分人因此在工作一段时间后辞工。辞工后通常会转入别的企业,或返乡,或转入第三产业寻找服务性职业。

第三,利益型流动,即出于利益因素而流动。调查数据显示,在流动原因中,为“增加收入”排第一,占67.60%;“改善的工作环境”排第二,占50%;“追求事业”排第三,占29.4%;“发挥专业技能”排第四,占20.6%。

笔者发现,劳动力流动的流动频率和流动方式通常与“打工动机”有很大的关系。“打工动机”即劳动力流动的初始预期,尤其对于具有守乡安土传统的中国人来说,离乡背井外出打工是一件意义十分重大的事,因此,每个人流动之前都会进行慎而又慎的考虑。而且无论带有什么样的打工动机,在进入深圳后,都会不得不面对他们的现实对流动前的“打工动机”进行一系列的调整,而这种调整常常会演变成为不断“跳槽”的过程。调整的结果,或较大地修正自己的预期,随遇而安,接受现实;或在不断的“跳槽”中寻找到的满意的位置。

根据调查数据,“打工动机”最集中地体现在三个预期上,它们依次是:学习技术,在深圳寻找新的发展机会,赚钱回家发展自己的事业。然而,一段时间以后,上述“打工动机”被现实作了很大的修正。首先,“打工者”发现“学习技术”很难实现。“打工者”在预期“学习技术”时大都理解为一门完整的手艺技术。但在他们所工作的现代企业中,却是由一系列的工序组成的,他们所需完成的工作技术含量很低。其次,在寻找发展机会上也很难,在精细分工,高度组织化的企业中,要想出人头地十分困难。再加上亲身感受到求职的艰辛和市场的竞争后,绝大多数“打工者”的期望值都降低,变得十分务实,将“打工动机”调整到“挣钱”上,并以今后的生活定位与挣到的钱的数量相挂钩,定出数量预期,以决定在深打工的时间和工作的选择。如,在笔者访谈的“打工者”中,绝大多数都将今后的“事业”定位为回家开小店(饮食店、杂货店、鲜花礼品店),或是作坊式的小工厂。他们挣钱的目标大都定在3万元左右。

这样,工资水平和生活工作环境成为“打工者”是否流动的决定性因素。他们大多数人放弃了幻想而十分在乎每月是否能多挣100元钱。他们愿意多加班,曾发生过工人因极想加班而太少、员工罢工的事例。此外,也开始十分在意生活工作环境(如伙食、电视、冲凉房、车间条件等),并成为他们进行横向比较(与深圳本地人)后的一种重要的心理补偿。

但是,我们在调查中发现,在“工资水平”这一焦点问题上,“打工者”和企业双方却持有完全不同的两种看法。一方面,无论是企业的中层管理人员、技术人员,还是普通工人,“跳槽”的首位原因都是因为工资低,而且,在近年劳动局处理的劳资纠纷投诉中,90%的案例均与工资问题有关,几乎所有的罢工事件均由工资问题引起。加班工资低、拖欠工资、克扣工资已成为深圳劳动关系中最突出的问题;另一方面,与工人的态度完全相反,几乎所有的企业都在抱怨深圳的劳动力使用成本上升太快,企业已难以承受。一位日资企业经理甚至认为,如果深圳不有效降低劳动力使用的成本,那么深圳除了区位优势外,别无优势可言。问题是,如果我们将深圳劳动力目前的实际工资水平进行不同区域的横向比较,就会发现深圳的工资水平并不高,不仅仅太低于经济发达的香港、新加坡,也低于发展水平并不比深圳高的马来西亚、泰国,甚至也并不比北京、上海高。而且,如前所述,由于深圳与内地中心城市地带的工资水平差距已不断缩小,深圳对内地综合素质较高的劳动力的吸引已开始下降。那么,为什么深圳拥有相对于内地更优越的市场环境,相对于国际更廉价的劳动力,外资企业并不因此感到在深圳赚到了比在马来西亚、泰国更多的钱。

看来,流动率、工资水平和流动取向并不是问题的本身,由此显现的所有问题在根本上均与整个劳动体制有关。

四、小结

综上所述,我们通过三个问题的讨论,勾画出了一幅深圳劳动力流动状态的草图。这幅图景中的内容主要由三个部分构成,第一是流动自由但择业空间狭窄的“打工者”,第二是形式已趋完善但功能仍不整合的劳动力市场,第三是需求旺盛但要求不断挑剔的企业。前者是市场供给,中者是市场通道,后者是市场空间。这三部分的组合关系,构成了深圳劳动力资源配置的运动。我们看到,目前状况是,市场供给过剩,市场通道不畅,市场空间杂乱无序,配置效率不高,交易成本却很高。

显然三者之间的组合关系的演化构成了一个十分复杂的多维变量空间。其中包含的问题决不是形式逻辑简单的因果关系推论或辩证法的对立统一思维所能解决的。

第一个问题是劳动力的供给及市场进入组织方式;第二个问题涉及到劳动力的需求结构及选择方式;第三个问题则将供需双方讨价还价过程中出现的所有结构性问题通过流动率而聚焦到运行过程中的技术问题上。在“劳动力使用价格”即工资水平这一影响流动率高低和供需双方交易关系的焦点问题凸现时,我们引出与之相对的另一个概念,即“劳动力配置的结构成本”。笔者以为,这是我们把对市场中出现的表层问题的讨论引入体制结构的一把实证钥匙,这一讨论在以下的篇幅中展开。

下篇:深圳劳动力市场的体制成本

在流动劳动力、劳动力市场通道、企业三者的关系中,我把分析的重点放在劳动力市场的通道上。这不仅因为它是劳动力资源配置的基本载体,还在于它是所有的劳动管理制度的聚焦之地,以此为主线形成的市场环境,定义了劳动力市场的基本状况。笔者在1997年的

企业调查中,一位外资企业人事部经理对我作了这样一个分析,该公司在华投资已有 23 家企业,企业分布在全国,其中,规模最大的在上海,规模最小的在深圳。他认为,按理说深圳的市场环境最优,而且,上海工厂工人的月工资要比深圳工人工资多 150 元。影响该公司在上海扩大企业规模而不是在深圳的一个重要原因是:上海工人都是本地的,下班就回家了,企业管理简单,而深圳工人大多是外地的,下班后还得管。因而企业的管理变得复杂。

这一表述揭示了这样一个问题,“流动劳动力”的“流动性”在实际运行中具有非常重要的结构意义,它确定了社会运行的结构重心。以本地工人为主和以外地工人为主所带来的“结构成本”差异显现出重要的研究价值,它将劳动力市场管理的焦点问题由讨论表层的市场功能的不整合,转移到讨论影响市场功能背后的体制关系上;由讨论表层的体现劳动力使用价格的工资水平,转移到讨论体现劳动力市场配置的结构成本上。

在这一部分中,笔者将实证地去解析深圳劳动力市场的结构成本,它的构成、原因及影响。

一、“人才”和“劳动力”的市场定义

“人才”和“劳动力”,就本来的意义,并不应该成为在体制层面讨论的概念。“人才”通常包括有才能、有才干的人,其在社会的延伸含义,凡拥有知识、特殊技术、技能者都在特定的条件下被定义为人才。“劳动力”则是政治经济学概念,确切的定义为“生产力要素”,或劳动者脑力、体力的总和。但是,在深圳劳动力市场的演化过程中,却获得了特殊的体制定义,两个概念的关系甚至成为我们理解劳动力市场体制冲突的最原始依据。这与原计划经济体制下的劳动人事管理制度有关。

在改革前的旧体制中,与“人才”和“劳动力”相对,并且对这两个概念竟然又能演变成重要的体制概念的,是“干部”和“工人”。干部和工人是在计划体制下城市公有制结构中边界清楚、几乎不可相互转化的两个身份群体。干部包括政府机关工作人员和国营企业中的领导者和行政管理人员、技术人员,政府对这被定义为“干部”身份的设置管理部门为“人事局”,其职能包括对干部的任免、调动、档案管理等。工人则包括企业技术工人和普通工人,以及政府部门的服务人员,如司机、开水工等。工人的行政管理部门则为“劳动局”,劳动局司职招工、调配、工人调动等。

改革后,市场因素出现,随着“体制二元化”局面的形成(时宪民,1995),原有的泾渭分明的人事管理体系和劳动管理体系也分别“二元化”。二元化的起因来自允许甚至在一定阶段提倡工人和干部可以“停薪留职”,由此又引出了市场意义的人才交流需求。于是,首先在人事部门中延伸出一个在旧体制内没有的新的社会职能,即“人才市场”。人才市场具有两个基本功能,第一是“停薪留职者”或辞职者的档案管理,即它成为从体制内的管理结构中分离出来的人员的临时“上级管理部门”,这一管理保证这些人员在离开原单位后的社会身份依然合法化;第二则是为这些人提供机会交流。这便是劳动力市场的雏型。而且,对于延伸出来的新体制,政府并无财政预算,因此需收费维持运行,收费冠名“档案管理费”、“人才交流介绍费”等等,这些规则很快便顺理成章地合法化了。

在深圳,由于一开始就实行市场经济的发展取向,“人才市场”体制就比内地发展得更快,功能也更加社会化。80年代中,深圳人才市场正式成立,市场租了约 3000 平米的工业厂房作为交易大厅,正式挂牌营业。市场初期的功能定位是为内地有干部身份的来深求职人员服务,但开业不久,这一功能就迅速延伸,扩大到为内地辞职到深圳寻找发展机会的各类人员提供一个市场化的劳动力交易场所,并对进入深圳工作但尚未办理调动手续的人员进行档案管理。

很快,这一市场成为全国闻名的创举,也成为成千上万到深圳寻工的人必然光顾的地方。进而市场的功能不断扩大,陆续演绎出新的功能,如“高级人才交流,出国劳务输送”等,并逐渐担负起了体现政府权威的规范劳动交流的管理职能,所有在市场招贤纳士的企业均要经“人才市场”批准方为合法。包括在报纸上登招工广告,前面均需声明“经深圳市场人才市场批准,我公司将招收…………”,很快,“人才市场”数千平米的交易大厅天天爆棚,以至于找工作的人需购票方可入场。到90年代中,为适应市场需要,“人才市场”改租一座工业厂房加以改造,面积达数万平方米,配置先进的电脑设备,正式更名为“深圳人才大市场”,成为功能完备、交易规范的一个成熟的劳动力市场,每年入场找工作的人都在100万以上,至此,“人才大市场”发展成为人事局管辖的一个独立运作的实体。

相形之下,在旧体制下实施对“工人”管理的劳动局改革后的功能转化却截然不同。在深圳,以市场经济为背景的合同化用工管理,一开始就成为劳动管理的焦点问题以及劳动局职能转变的基本取向。劳动管理的职能迅速复杂化,并以劳动合同制下的“劳资关系”为劳动管理的对角线,发育并形成了一系列新的劳动管理功能。如劳动合同的签订及合同鉴证、劳资纠纷的调解、劳动监察、劳动仲裁、劳动保险、欠薪保障等等,当然其管理对象主要是对数以百万计的外来“打工者”(固定的叫法为“外来劳务工”)的劳动用工管理。管理的主要手段是“劳务用工证”的管理。

综上,在改革的进程中,劳动力市场的发育和市场机制的建立是由人事部门和劳动部门共同推进的,而且是通过两条不同的路径来展开的。其中,人事部门的“人才市场”功能对劳动力的市场交易和劳动力的流动通道的建立起到了重要的作用,而劳动部门却在劳动力市场管理机制的体制转化上完成了前期的重要制度创新。在这两股力量的推进下,一个完全不同于旧体制的全新的劳动力市场框架得以形成,并在90年代之后成为常规性的运行系统。

在劳动力市场完成了初期发育并初步制度化后,劳动力的市场化和市场化后的劳动力管理机制这两大系列问题开始在新的劳动体制上交汇,并构成了体制上的冲突。冲突的焦点在于,从实施规范化的劳动管理意义上,劳动管理应成为系统的一体化管理,包括劳动力的市场进入、劳动力配置机制、劳动力的就业培训、劳动合同的签订及管理、劳动监察及劳资纠纷仲裁、劳动安全及保险等。但是,在劳动力市场的上述发育过程中,在操作的重要技术性问题上却出现了功能的不整合。

具体表现为,在劳动力市场上,逐步形成了分别以人事局和劳动局为主干的两个市场系列,这一结构导致了劳动力市场严重的分割局面。

前面提到,80年代中,人事局为适应进入市场的有干部身份的求职人员寻找工作和档案管理的需要而建立了社会化的交易市场。1991年,为了解决有深圳户口的劳动力的就业问题,深圳劳动局正式建立了劳动服务站,这一机构到1993年易名为深圳职业介绍中心。其服务对象与“人才大市场”别无二致。这两个系统最后成为两大市场竞争主体,只是在相关的管理职能上,进行了十分勉强的边界划分,即“人才大市场”主要进行高级人才的调剂和管理,而劳动局的职业介绍中心则主要进行普通劳动力的调剂和管理。相应地,人事局负责人才的调动,称为“调干”,劳动局负责“劳动力”的调动,称为“调工”。这种体制安排逐使企业的人事管理关系变得复杂,比如说,企业常常要弄清楚调什么样的人该找人事局还是劳动局办理有关系。而且,深圳的劳动力市场逐渐演变出如下十分复杂的结构,这一结构由三大系列构成:

第一系列是市人事局管理和经营的“人才大市场”以及市、区人事部门批准成立的人才中

介服务机构；第二系列是市劳动局的职业介绍中心以及劳动局依据从《深圳经济特区职业介绍管理规定》审批的职业介绍所，分属计划系列的劳动部门和街道办事处、劳动管理站；第三系列是由工商行政管理部门批准成立的拥有职业介绍功能的各种信息咨询公司以及由企、工业单位主办的社会职业介绍机构。

这种“政府社会一起上”的多元化市场格局，以形式上看形成了多维的市场进入通道，使求职者获得了更多的选择，但实际上恰恰相反，它导致了劳动力市场的严重无序状态。首先，这种局面使原本应该成为统一的劳动力市场网络被分割成互不相关的狭小市场，造成通道阻断，从而使市场配置的能力大打折扣；第二，它大大降低了劳动力供需信息发布的社会化程度以及供需信息对求职者的正确指导，加重了劳动力市场进入的盲目性；第三，它明显地将改革初期为启动市场而作为权宜之计的政府职能部门既管理市场又经营市场的过渡性手段制度化了，这种“政事不分”的格局便从初期的制度创新演变成为新的体制弊端，部门利益的合法化在相当程度上使政府职能部门丧失了管理社会和服务社会的公正性，降低了政府权威以及调控市场的能力。因此，上述体制结构的形成是造成劳动力市场配置结构成本节节攀升的根本原因，这一成本是从两个方向上发生：一是市场交易成本大大提高；二是市场交易效率大大下降。

此外，上述局面还带来了一个严重问题，外来劳动力进入的条块分割，即“多口审批”。目前仅特区内就有多达 40 多个部门(或单位)可以独立地、不受限制地审批和办理外来人员的劳务用工手续和暂住证。由于每个单位都可在办理手续中收费，经济利益的驱动助长了外来劳动力的大量无序进入，形成了数量不断加大的“流动失业人员”，加速了劳动力市场环境的恶化(供给过剩，结构失衡)，大大增加了劳动管理部门管理监察的难度，有关劳动制度难以落实、劳动合同签订率低、劳资纠纷发生率高，已成为劳动管理部门头痛不已的头号问题。为保证市场秩序，每年都不得不采取行政手段进行声势浩大的“劳动用工大检查”，以纠正各种市场违规行为。

二、劳动部门的“条条”管理与“块块”分割

如前所述，在较为充分的市场化背景下，深圳在劳动管理制度的建设走在全国前列。在劳动力市场机制的作用下，深圳已成为一个面向全国的区域性劳动力大市场；经过十几年的积累，深圳已基本建立起了以市场化就业为核心，劳动就业证管理制度、劳动合同制度和劳动者合法权益保障制度为主要内容的新型劳动力管理体制以及以《深圳经济特区劳务工条例》、《深圳经济特区职业介绍规定》、《深圳经济特区经济性裁减员工规定》为主干的一套较为完善的法律法规体系和立法机制，形成了较好的制度环境。

但是，已建立起来的制度系统在实施上却并不完全到位，而出现所谓“规则空置”现象。重要的原因之一是有关的操作系统不到位，一个突出的表现即是劳动管理部门“条条”管理与“块块”分割的矛盾。核心问题是劳动管理部门实施一体化的“劳动用工证”规范管理要求与纵向管理职能分工的不整合。

“劳动用工证”是劳动管理部门实施规范化用工管理的基本手段之一。按照规定，来深“打工者”必须先劳动部门办理了“劳动用工证”(证明取得合法职业)方可向公安局申领暂住证，而暂住证则是外来人员长期居留深圳的唯一身份合法证件；另一方面，获得“劳动用工证”的同时，“打工者”即需与受雇单位签订用工合同，因此，“劳动用工证”制度已成为保证合同制的推行，有效规范劳资双方行为的重要管理手段。据统计，在每年发生的各类纠纷中，绝大多数案例都与未办理“劳动用工证”，没有签订劳动合同有关。

劳动管理的这一基本制度安排在操作上的基本条件便是必须实施网络式的管理,实现相关功能的一体化。但是,目前劳动部门“条条”和“块块”的关系却完全造成了功能分割,使得制度执行的连续性被阻断,深圳的劳动力管理系统主要由三部分构成,第一是市劳动局,第二是区劳动局,第三是街道办事处或村镇的基层劳动管理站。三部分的基本关系是,市劳动局只对区劳动局有业务指导关系,而无直接领导关系。劳动管理站则隶属街道办事处(村、镇),在业务上完全独立。而在各部份之间的管理权限上也有划分,市局管理市属地企业,区局管理区属地企业,基层劳动管理站则管理街道、村、镇属地企业。这样一种管理权限分割的局面严重制约了制度的操作,各个管理空间相互封闭(当然其中也包含了各个部门的利益如收管理费),无法形成与劳动力普遍市场化相适应的运转有序的管理系统,也使得劳动管理部门一方面难以实现常规化的规范管理,另一方面又难以实现政府职能部门应有的市场宏观调控。

管理功能分割的直接后果便是制度实施的软弱和效率低下,例如,每年劳动合同签订率都只在70%左右;在工资问题上,深圳早已“市场机制决定、企业自主分配、政府宏观调控”的新型工资制度,并建立了严格的最低工资保障制度。但是,据1997年在“劳动监察月”中,被抽查的685家企业,工资低于政府公布最低工资标准的企业达182家,占被抽查企业总数的26.6%;最低的正班工资约1.2元/小时,加班工资仅1.3元/小时。在社会保障制度方面,据统计,企业员工在工伤保险、医疗保险、失业保险的参保率大大低于全国平均水平。在劳动关系协调制度的动作上,根据《劳动法》,已建立起以基层调解为主、劳动仲裁为辅、劳动监察为监督手段的基本思路,而深圳在这方面已走在全国前列。但是,由于操作系统不顺,进展十分缓慢。企业的工会组建率很低,笔者调查时,比例相当大的工人竟不知道自己企业是否有工会。此外,这种分割局面还直接影响到劳动管理部门统一的功能分配和人员配置。例如,在最重要职能之一的劳动监察和劳动仲裁上,与香港相比,香港劳动监察员与工人之比为1:4000,而深圳为1:23200,深圳近300万外来劳动力,编制的监察人员仅为96名;香港的劳动仲裁处有专职仲裁员200名,深圳编制仅6名。劳动管理功能在操作层面上的不统一,是造成市场结构成本上升(“规则空置”)的重要原因。

三、小结

通过以上两节,我们集中讨论了深圳劳动力市场管理的两大体制内容,一是劳动力市场的构成,二是劳动力管理制度的操作系统构成。由于篇幅所限,笔者舍去了其他一些同样也很重要的重要的讨论,如劳动部门的“流动劳动力管理”和公安部门的“流动人口管理”的冲突;由于社会服务系统不完善而导致的新的企业办社会现象等(对这些问题,笔者将另文讨论)。但是,本文的主要任务是要分析体制冲突的基本焦点。笔者认为这两个内容构成了影响整个劳动力管理新体制的二维基本体制变量,它们正好形成了体制坐标的横轴和纵轴。

坐标的横轴为劳动力市场的构成,它揭示了深圳劳动力市场的空间关系,体现各相关部门及机构的横向关系。在讨论中,我们提炼出这样一个概念:“市场分割”,这一概念的命题表述为:在劳动力交易已普遍市场化时,深圳的劳动力市场却表现为以“市场分割”为显著特征的多元化市场结构。我们通过讨论认为,这一结构状态导致了市场进入通道不畅,市场调剂效率低下,最终演化成为劳动力市场的极高的社会结构成本。

坐标的纵轴为劳动管理制度的操作系统,它揭示了深圳实施劳动管理的制度空间关系,体现为制度实现的纵向关系。在讨论中,我们提炼出这样一个概念:“规则空置”。这一概念的命题表述为:在有关劳动力市场的法规制度已趋完善时,由于在操作系统上的功能不整合,导致

了以“规则空置”为显著特征的制度管理阻断。通过分析,我们看到管理功能在操作上的不整合,一方面导致了制度操作难以到位,另一方面则同样使管理成为很高的结构成本(限于篇幅,删去上述两个变量的关系图示——编者注)。

总观这两部分内容,都有一个共同的特点,即究其原因无论是“市场分割”,还是“规则空置”,都与制度安排中的难以协调的部门利益有关。从技术角度看,作为政府对社会实施的基本管理和功能,并未适时从初期的收费有偿服务方式过渡为由政府财政统一支持的行政服务方式,这即是所谓的“政事不分”。因此,笔者认为,部门利益是解决劳动管理新体制建立的所有问题的体制“结”。而这个问题则是中国转型期新旧体制交替中在许多领域普遍碰到的问题。

结论:劳动力的市场化与体制创新

90年代后期,中国又全面进入区域经济的发展轨道,即不同的地区根据本地区的特点进行地区性的经济结构调整和经济发展方式的确立。经过20年发展积累的沿海经济发达地带构成了中国经济发展的第一台阶,并继续成为中国经济成长的主要生长点。1998年,深圳的功能定位正式被广东省定义为“区域性的经济中心城市”,推广开来,沿海地区还将形成若干个这样的“经济中心城市”,如珠海、厦门、宁波、上海、青岛、大连等等。进入21世纪,中国沿海“经济中心城市”产业化进程将进一步加快,并持续保持对流动劳动力的强拉动。而且,一个更具开放性和吸纳能力的劳动力大市场体系,也是保证沿海经济中心城市推进产业化进程的必备条件。

在这一背景下,本文所讨论的深圳劳动力市场的基本特点将至少在较长时间内继续成为社会无法回避的基本事实,并还会继续加强,而且,随着“国民待遇”的普遍实行,这些特点将成为推动体制改革的重要动力。

第一,在以深圳为代表的沿海经济中心城市,劳动力市场依然会以外来劳动力为主体。社会必须真正将他们视为社会结构的有机群体,而不是视作“招之即来,挥之即去”的边缘群体。

第二,产业结构的不断升级,将成为经济中心城市产业化的重要内容。因此,劳动力需求也会随着产业结构的调整发生结构变化。技术结构成为供给总量最重要的指标。据深圳的统计,在目前的劳动结构中,技能型劳动力仅占劳动总量的14.5%,而在技能型劳动力中,初级、中级、高级的比例分别为49%、35%、16%。这一状况显然不能满足产业结构调整的需要。

第三,劳动力市场管理的结构成本已不再是成为可以忽略不计的内容。在市场化的条件下,结构成本已成为企业劳动力使用成本的重要追加成本,体制的效率最终都会被换算为企业及社会的运行成本。显然,仅仅有一个在形式上充分市场化的劳动力买方市场是远远不够的,经济的发展不能承受一个自由放任的无序市场所带来的高结构成本,而要求一个规则明晰、运行规范的有序市场。

因此,完全廉价的粗放性劳动力供给方式和二元体制的市场管理体制已完全不具有任何优势。如何有效提高管理效率,有效降低市场配置成本,成为沿海中心城市完善劳动力市场体制的基本目标。

世界各发达国家的发展历程都表现出一个经验性的规律,即经济的高速成长期,尤其是当经济的发展进入提高产业质量的结构调整阶段,也同时是社会基本制度框架的形成期和制度创新的最佳时机。这是因为,在经济高速成长期,社会经济发展对社会有序运行有了更高要

求,而政府财力的积累已有足够的承受制度创新的能力。深圳作为市场经济发育最快的一个沿海经济中心城市,已具备了这种能力和条件。

中国改革是一个渐进式的改革,“双轨制”(包括市场双轨制和体制双轨)是改革进程中普遍采用的重要方式。在世纪之交,“双轨制”应完成它的使命,“体制并轨”将是最终建立新制度框架的正确选择。调整政府的管理功能,改变深圳劳动力市场分割局面,完善劳动管理体系,建立起真正有统一意义、大覆盖面的劳动力大市场体系,形成劳动人力资源的市场统一调整、统一管理的劳动体制,将成为劳动力市场改革的唯一出路。

参考文献:

- 樊钢,1996,“世纪之交中国经济体制改革的发展趋势”,《21世纪中国战略大策划,大国方略》,红旗出版社。
- 时宪民,1995,“中国社会转型期的结构分化与双二元社会结构”,《中国社会科学季刊》,(香港),总第5期。
- 劳动部就业司课题组,1997a,“机会与选择——我国农村劳动力的就业和流动”,打印稿。
- 劳动部劳动科学研究所课题组,1997b,“农村劳动力转移问题研究——90年代外出劳动力的特点、趋势与对策”,打印稿。
- 高德政,1996,《苏南乡镇企业:历程、机制、效应、趋势》,南京大学出版社。
- 时宪民,1993,《体制的突破——北京市西城区个体户研究》,中国社会科学出版社。
- 周毅,1993,“中国人口流动的现状和对策”,《社会学研究》,第3期。
- 赵树凯,1998,“1997年的农民流动,新阶段新问题”,国务院发展研究中心农村部,打印稿。

作者系深圳行政学院社会发展研究所研究员,博士
责任编辑:张宛丽

“面向 21 世纪社会工作国际学术研讨会”将在浙江举行

随着经济体制改革的不断推进,我国社会结构和社会组织也在不断变化。为了加强与国际社会工作领域的交流与合作,展示社会主义市场经济条件下我国社会保障及社会工作专业发展的成就,探讨 21 世纪社会工作理论与实践发展趋势,中国社会科学院社会学研究所与中国青年政治学院合作将于 1999 年 10 月下旬在浙江湖州举办“面向 21 世纪社会工作国际学术研讨会”。会议的主要议题是:1. 社会保障制度变革与社会工作;2. 青少年发展与社会工作;3. 面向新世纪的社会工作专业教育;4. 社区建设与社区服务。

(克 斌)