

# 珠江三角洲外来劳动人口研究

周 大 鸣

本文分析了外来劳动人口在珠江三角洲的地理分布特征、分类特征、总的人口规模以及形成这种分布特征的主要原因。作者认为,珠江三角洲外来劳动人口的规模将进一步扩大,东线对外来劳动力需求将减少,外来人口会流向西线及一些新的开放区县市。本文还对如何控制和管理外来劳动人口提出了5点建议。

作者:周大鸣,男,1956年生,中山大学人类学系讲师。

珠江三角洲外来劳动人口问题,<sup>①</sup>已引起国内外的广泛关注,并有不少研究成果出版。本文仅就外来劳动人口的分布特征,形成这种分布特征的原因及移动趋势进行初步分析,并提出一些相关的对策。

工业化、城市化、现代化总是伴随着人口移动,人们从农村迁移到城市,从贫困地区流向富裕地区,改变着人口的空间分布格局。珠江三角洲自1978年以来,发生了大规模的人口移动,而外来劳动人口仅仅是人口移动中的一种形态。<sup>②</sup>

综观亚洲及世界范围内的一些新兴开发国家也曾出现过这种大规模而又迅速的人口移动。珠江三角洲的人口移动与之相比有其一致性:这就是本地区农村人口向城市的转化,劳动力从农业向非农业部门的转移。但珠江三角洲却没有产生新兴工业国家中具有共性的难题:(1)人口过分向都市集中,使城市人口膨胀,城乡差别进一步扩大;(2)由于农业劳动力的转移,农村中劳动力素质下降,农业劳动力老化,导致农业的萎缩;(3)随着生活水平的提高,工资的增长,观念的转变,导致一些必需的传统部门,劳动强度大的行业出现“劳工短缺”。珠江三角洲之所以没有爆发这些问题,其主要原因归结于我国特有户籍制度下产生的外来劳动人口。

外来劳动人口,在国内其他省市,尤其是沿海地区已是一种普遍现象。珠江三角洲的外来劳动人口之所以引起国内外的关注,主要是由于其人口规模之大,递增速度之快都是国内外罕见的。因此,对珠江三角洲外来劳动人口的研究既可为我国劳动力转移的宏观控制决策服务,亦可丰富世界人口迁移的理论。

<sup>①</sup> 本文中的珠江三角洲范围包括广州、深圳、珠海以及珠江三角洲经济开放区内的28个市县。所谓“外来劳动人口”,是指没有三角洲常住户口,而在三角洲从事各类劳务活动,且居住较长的劳动人口。与一般所称“农民工”、“流动人口”有所区别。

<sup>②</sup> 参见周大鸣:《珠江三角洲人口移动探讨》,《社会科学战线》1990年第2期。

关于珠江三角洲外来劳动人口规模究竟有多大并没有准确数字。有人估计300—400万，新闻报道中则概称为“百万”。没有准数，是因为外来劳动人口规模大、变动快、成份复杂，难以进行普查。广东省统计局统计，1990年全省有从事劳务经商的外来人口417万，其中领取暂住证的有325万人，外省的有114万人。<sup>①</sup>外来人口主要集中在三角洲地区。笔者估计三角洲外来人口1990年约400万，1991年约500万，1992年略有增加，因为据省劳动局统计，目前在各类企业中工作的外省民工就达170万。

珠江三角洲外来人口增长速度非常快。自1978年以来，在经济迅速发展中逐渐容纳了本区的农村剩余劳动力。随着大规模基本建设的全面铺开，在一些工地上开始吸纳外来民工，而在各类企业中鲜少外地人。在农村实行联产责任制后，各承包户的劳动力向非农业部门转移的情况下，原承包户开始把责任田让外来人承包，或请人代耕，外来的“离乡不离土”的劳动力愈来愈多。到了1985年外来劳动人口才迅速增长，除了进入各类工地外，也开始进入“三来一补”这一类劳动密集型企业工作，此外本区的环卫、搬运、保安等一类脏、重、危险的工作亦由外地人所取代。农村中外来代耕、专业承包户雇用外来工亦增多。1986年外来劳动力就达184.94万人，1988年增加到320.91万人，甚至引起了三角洲的粮食短缺、米价飞涨。到1989年，外来人口进一步增多，可是却遇上了经济发展的突然收缩，国家严格控制基本建设规模，因而导致成千上万外来民工找不到职业，露宿街头，并引发出一系列问题。据广州市统计，1979—1989年10年间平均流动人口增长速度是12.93%，高出常住人口增长速度的8倍，总数亦达常住人口的1/3。在流动人口中占6成以上是以劳务为目的的。<sup>②</sup>宝安县是外来劳动人口规模最大、增长速度最快的地区。本县1991年常住人口不到30万，而外来劳动人口1988年为46万人，1990年为52万人，1991年达70万人。以宝安县龙岗镇为例，常住人口约2.5万人，外来劳动人口1981年仅2千人，1983年为5千多人，1987年为3.2万人，1989年达5万多人。递增的速度是相当惊人的。

外来劳动人口来源广，区外各县市几乎都有，尤以粤东地区的人多，区内的肇庆、清远、博罗等县市也有不少人到区内发达地区谋职。省外遍及大江南北，但以四川、湖南、广西为多，其次为浙江、江西。这些外来人口虽然均为适龄劳动人口，但自然构成不平衡，从年龄上看以16—24岁的为多，从文化程度看，大部分为初中以下层次。外来人口在三角洲分布非常广，各类企业，各个层次遍布城乡。但除外来科技、专业人才外，大部分都是从事劳动强度大、社会声望低、非技术性强的工种、工作。

从分布上看，按外来人口的分布密度大致可以分为四个区：（参见表1）

1. 东线 即广深走廊，包括深圳、宝安、东莞、广州、花县。
2. 中线 包括佛山、南海、顺德、中山、珠海、番禺。
3. 西线 包括江门、台山、新会、鹤山、恩平、三水、高明。
4. 外环区 包括扩大珠江三角洲经济开放区的几个县市，即惠州、惠阳、惠东、博罗、从化、增城、清远、肇庆等县市。

按照外来劳动人口的分布数量，最多的是东线，约占外来人口的3/5，达300万。外来人口与当地人口之比最大的是宝安，外来人口为当地人口的2.4倍。中线虽是经济最发达地

<sup>①</sup> 《广州年鉴1991》，广东人民出版社。

<sup>②</sup> 参见广州市流动人口研究课题组：《广州市流动人口研究》，中山大学出版社1991年版。

表1 珠江三角洲部分县市外来人口分布 (单位: 万人)

地名	外来人口	当地人口	地名	外来人口	当地人口
深圳	70	36.2	番禺	20	75.13
宝安	70	28.6			
东莞	76	128.76	江 门 (包括五邑地区)	50	846.43
广州	70	354.39			
花县	20	49.24	三水	8	32.56
			高明	5	23.86
佛山	35	36.57			
南海	30	89.79	惠州	10	20.86
顺德	20	89.89	惠 阳	10	48
中山	40	112	惠 东	8	57.08
珠海	20	25.6			

注: ① 本表外来人口中包括部分非适龄劳动人口;

② 本表数据的来源: 1. 广东省及有关县市统计资料, 如《广东省统计年鉴1991》、《广东乡镇》1990年版; 2. 省、市劳动局、公安局有关数据; 3. 省市报纸、电台、电视台新闻报道; 4. 本人的调查资料; 5. 有关外来人口的研究文章。以上各类数据由于统计口径不一, 相互矛盾颇多, 本表数据系综合以上各类资料而成, 因此仅供参考。

区, 但外来劳动人口规模比东线少得多, 总数为 165 万。西线外来劳动人口则更少。外环区是新开放区, 惠州市 (包括惠东、惠阳) 增城已成为新的外来人口吸收源, 而清远市、肇庆市仍然是劳动力的供给源, 象清远市, 每年向发达地区的劳务输出达 20 万人次以上。

外来劳动人口的分类特征与地理分布亦有一定的关系, 由于其成分复杂, 从事的劳务活动种类繁多, 分类不易, 笔者试将其分为四类:

1. 企业工人 即在各层次企业中雇用的外来人口, 按具体情况可以细分为: (1) 国营或镇办大型企业中的合同工。这类工人除设本地户口以外与本地人待遇差别不大, 从事的是本地人不愿干的工种, 如环卫、保安、起重等等; (2) “三来一补”、“三资”企业、乡镇企业中的临时工。这部分工人数量很多, 厂方可以根据生产的淡旺、劳动表现决定雇用或解雇; (3) 私营个体企业中的劳动者 (指经过劳动部门批准而招聘的工人), 这类工人有增长的趋势。

2. 散工 是指外来劳动人口中从事各种“自由”职业的人口, 他们既无个体经营证件, 亦非各类企业中的合法雇用者, 他们从事的行当很多, 大致可以分为两类: 一类是以出卖体力劳动为主, 类似打短工的性质, 雇主要求干什么就干什么, 如搬运泥沙、砖瓦、挖土方等, 在城市中修路、挖下水道、铺煤气管道时, 包工头都临时雇用这一类人, 可以说是劳动后备军。另一类是手工业劳动者, 干的行业比较单一, 如木工、泥瓦工、修鞋、修自行车、弹棉花等。散工分布广、移动性大, 较难统计, 总数是不少的。

3. 农业工 以前常称之为“离乡不离土”, 这部分人可细分为几类: (1) 专业承包者 种养水稻、塘鱼、蔬菜、果园、甘蔗等, 这类人中不少是举家迁到三角洲, 与田主或当

地村签有承包协议，承包往往以10年为期。这部分人以省内粤东、粤西的为多，因为需要一定的种养技术；（2）农场工人 三角洲农业向商品化发展在各个层次办起了各种类型的农场，如鸡场、鸭场、猪场等，在这类农场中的工人大都是外来人，根据农场大小雇用了数人、数十人，甚至上百人不等；（3）长工与短工 长工受雇于三角洲的专业户，在主人家吃、住，年底拿工钱，如看管果园、鱼塘、放鸭、放鸡等。短工主要是农忙时雇工，往往按件给钱，如种树、双抢、鲜果上市等，这一类以外省人为多。总之，农业工分布广、散，进入三角洲时间也较早。

4. 专业人才 指大专毕业以上文化程度者，本文中是指计划分配以外，或者未按正常手续调动的专业人才。珠江三角洲各县市对引进人才政策较为灵活，制定了许多优惠政策，因此，一般外来人才只要经过一段时期的工作，大都可以获得当地户口。外来专业人才一是流向三角洲的新兴工业区、城镇，一是流向当地人才流失或人才较缺乏的部门。这类专业人才比一般劳动者来源更广，现在三角洲发达地区聘用的外来专业人才增长很快，其中大部分不是铁饭碗。

这几类外来劳动人口的分布：东线，这四类外来人口都有分布，其中尤以企业工人为多，散工主要是分布在大的城市或人口较为集中的集镇；中线，除中山外来农业工较多外，其余几县均不多，而以企业工人为多。企业工人中以村办、个体办的企业中为多，同时吸纳了较多的外来专业人才；西线，除了散工外，以个体、村办企业，尤其是一些传统企业（制砖、采石）中外来工人为主。

外来劳动人口在地理上的分布特征可以归纳为几条，主要集中的区域有：

1. 城市新区 包括新的工业区、开发区、大型厂矿，这些新区基本建设规模较大，需要大量的体力型劳动力，大量新企业的建成又提供了大量就业机会，而一般城市新区由于生活设施不完善对本地居民缺乏吸引力，外来人口就填补了这个空缺，如广州经济技术开发区、各城镇的工业区，大部分为外来人口。

2. 靠近交通线的城镇 交通发达、城市化程度高、就业机会增多，如顺德县外来劳动人口不算多，可是容奇镇却集中了外来人口2万多人，相当于本镇人口的50%；花县的新华镇，因是京广线上濒临广州的第一大站，所以外来人口亦相当多，占本镇人口的50%。

3. 靠近中心城市的地区 包括市县次级中心区周围往往成为外来人口的集聚地。外来人口的分散是呈梯级运动的，即从中心城市向次级城市及周围逐渐扩散。从经济和文化方面看，中心城市的辐射也往往是由近及远的，外来人口亦随着辐射圈运动。

4. 城乡结合区 这类地区由于处于城市的边缘，厂矿、乡村杂处，就业机会多，管理松弛，居处也好找。目前大部分散工都居于这一区域，如广州的环城地区就是如此，仅海珠区联星乡的一自然村就居住了外来散工5000多人。

## 二

外来劳动人口在珠江三角洲为什么会形成这种分布特征和规律呢？从基本上讲，外来劳动人口既是社会经济发展的产物，又推动了社会经济的进步。可以说，外来劳动人口的规模，在某区域的集中度、分布的变化都是以经济发展速度为基础的。没有经济的发展就谈不上吸纳外来劳动人口。但除了经济因素外，还与一定的自然环境、社会心理、经济结构等

因素相关。否则就无从解释广东四小虎之首的顺德所吸收的外来人口规模还不及一个中等发展的县。

(一)与人口密度、人均拥有的耕地面积相关。中线和东线相比经济发展程度一致(或稍高),但中线所吸纳的外来劳动人口却少得多,笔者认为这与人口密度相关(见表2)。表2列出了东西线的5个县市,这5个县市人口密度最高的是顺德,其它依次是南海、中山、东莞、宝安,而外来劳动人口与本地人之比恰与此序列相反。在其他条件不变的情况下,人口密度愈高,所能吸纳的外来人口就愈少。因为人口密度高,人均拥有的土地少,从农村中转移出来的劳动力也就相对较多一些。中山市人均拥有的土地虽多,但其中占很大部分是外来人代耕或承包,土地亦成为吸引外来人口的重要因素。

表2

地名	面积(平方公里)	人口(万人)	耕地面积	人/每平方公里	耕地(亩/人)
宝安	1692.5	28.6177	26.4076	169	0.92
东莞	2465	128.76	87.73	522	0.68
南海	1156.7	89.77	61.67	779	0.685
顺德	806	89.89	68	1176	0.75
中山	1683	112	119	665	1.06

注:本表据《广东乡镇》1990年版制。

(二)与距香港、澳门远近相关。我们可以看到距离香港最近的东线是外来劳动人口密度最高的地区,其次是靠近澳门的珠海和中山。造成这种地理分布的原因是由于港澳经济对三角洲的辐射,影响了三角洲各地区经济结构。香港是以劳动密集型工业的发展起步的,随着经济的成长、经济的转型、人力资源的日益紧张、工资成本的不断上涨,因而把大量企业转向国内。据香港官方统计,目前在广东办有企业两万家、雇佣的工人超过200万人。这些企业为了降低运输成本和缩短运输时间,因此选在珠江三角洲交通方便,距香港较近的地区投资。这类企业大部分属于“三来一补”性质,是一种劳动密集型企业。这类企业提供的就业机会多,而操作简单,是农村剩余劳动力向工业部门转移的一种适当形式。

香港的薛凤旋先生曾指出来料加工工业在珠江三角洲地理分布,是由香港起北经广州再西延至佛山市呈一半圆形条状环带,来料加工工业所提供的就业人口有六成集中在这一环带上。<sup>①</sup>笔者以为如果把把这个半圆延伸到中山、珠海,恰构成一个字母“C”就更完善些。

宝安、东莞充分发挥了距香港近的优势,以“三来一补”工业为起点,走出了一条符合自身发展的道路。在80年代初期就吸纳完本地的剩余劳动力,到现在已吸收了庞大的外来劳动力。如宝安县沙井镇常住人口2.4万人,外来人达4万多人,全镇有企业1148家,就业人员达32382人,横岗镇更甚,常住人口10364人,外来人口达55836人。东莞厚街镇总人口73732人,其中外来人口达5万多人,占2/3;虎门镇300多家企业,职工2万多人,一年的工缴费就达3亿多港元。

<sup>①</sup> 薛凤旋:《香港与珠江三角洲工业的新分工及其发展》,戴雷强、郑天祥主编:《港澳与珠江三角洲关系的研究》,中山大学出版社1988年版。

据统计“三来一补”企业的数量，1990年深圳市达7千多家(其中宝安县达3400多家)，东莞4千多家，珠海2700多家，中山市1457家(1991年达2100多家)，顺德、南海、番禺、江门(含五邑)均只有400多家。

除了距离港澳近外，交通条件很重要。靠近澳门的斗门县，过去由于交通不便，“三来一补”工业起步晚；番禺自洛溪大桥建成，南沙至虎门汽渡通航以后，“三来一补”企业和“三资”企业发展极快。

(三)与农业和非农业部门对劳动力规模和质量的需求相关。不同的经济结构对劳动力的需求是不同的，如劳动密集型企业需要的是体力型非熟练技术的工人。技术资本密集型企业需要以高度知识为基础的熟练技术工人，高技术、高科技产业对劳动力素质要求则更高。外来人口绝大部分属于第一种类型的劳动力。不同的经济结构所提供的就业机会也就不同。

珠江三角洲的农业总的来说是向商品化、外向型的农业发展的，但各县市由于地理位置和经营传统的不同，农业发展的途径亦不相同。三角洲地区有广州、香港、澳门三个中心城市为农业产品提供了稳定的市场。因此，靠近这三个城市的东线和中线农业的外向型特点更为明显，纷纷建立起各类以出口为导向、价高、质高的农产品生产基地。

东莞、宝安农业结构十余年来发生了巨大的变化，已发展成以出口香港为目的的外向型农业。宝安县水稻面积从1979年的36万亩下降到1989年的25万亩(两造面积)，蔬菜从1.4万亩增加到7.9万亩，鱼塘由6700亩增加到7.5万亩，水果种植面积由4.4万亩发展到21万亩。此外1989年全县办起了多种组织形式的猪场903个，鸡场486个，另有家庭式农场1530个。东莞各类大型农场很多，全市拥有万头猪场4个，千头猪场5个，10万头家禽场16个，万头家禽场47个。农业结构的改变使得单位面积所需要的劳动力增加，尤其是种植蔬菜、果园所需劳动力更多。各类农场雇用的工人数量亦不少，其中大部分为外来人口。笔者在广州萝岗镇参观过一个10万只鸡场，仅饲养员就有47人，全部都是来自湖南和广西。

目前，珠江三角洲东、中、西三线工业发展较快，农业产值所占比重已少于工业产值，尤其是东线和中线的县市，农业产值所占比重已在20%以下。工业的发展，使本地农村劳动力转移较快，农村中缺乏劳动力现象严重，外来劳动人口正填补了这一空缺。三角洲的农业占很大部分是专业户承包的，这样使得土地耕种较为集中，避免了抛荒，专业户有当地的，也有外地的，各县市情况不同。如中山市大部分土地就是外来户承包或代耕的。<sup>①</sup>这些承包户除了自己耕种外，有的雇有长工，农忙时雇短工，甚至农田基本建设、种果树、植树、挖鱼塘都是雇外来工干的。在西线，一些企业中的农民还没有完全摆脱农业，农忙时还要返乡，但雇短工或请人代耕已流行起来，在新会就有许多四川、贵州的农民来承包耕种。

当然，对外来人口分布影响更大的还是工业的布局，实际上前面讲“三来一补”企业分布时就说明这点。东莞的“三来一补”企业遍地开花，外来人口分布较为广泛。中山市工业格局与东莞不同，以国营企业为主，全市12个企业集团联合的企业占全市的38%，实现的产值和税利占市属工业总产值和税利的一半以上，这类企业集团中外来人口是极少的。而乡镇企业“三来一补”企业，主要集中在几个镇，因此中山市除了大量外来农业工外，外来人口就集中在这几个镇(如小榄、沙溪)。在顺德，外来人口只能受雇于个体企业和小型集体企业。南海县以村级工业为特色，因而在村一级集中了大量外来人口。目前在西线，除了个体企业

<sup>①</sup> 李中：《珠江三角洲农业经营形式的现状和发展趋势》，《广东社会科学》1987年第1期。

中雇用外来工外，即使在“三来一补”企业中还是以本地人为主。西线的五邑地区为著名侨乡，私营企业较多，这些企业中外来人口亦不少。

（四）与劳动价值观、毕业生的职业观变化相关。三角洲人生活水平提高后，劳动价值观发生了变化，这种变化使三角洲内部的劳动力流动增多。本地人，尤其年青人纷纷流向声望高、技术性强、工资高的企业事业单位。如流向宾馆酒楼之类的第三产业，或者是名牌企业。而那些社会声望低、非技术性、劳动强度大的行业、工种，本地人无人愿意光顾，就只有外来人口取代了。如城市环卫、保安、搬运、修桥、补路、建筑工几乎都是外来人。乡镇中的一些传统工业，象采石、砖瓦早已让位于外来人干，那些“三来一补”企业更成了外来工的代名词。如新会杜远镇47个采石场全部都是外省民工，花县水泥工业发达，号称“靠石头吃饭”，可是近来各类采石场已是外来人的天下。务农，更是青年人看不起行业，也才使农业为外来人提供了就业机会。

劳动价值观的改变，也促使了人才观念的改变。珠江三角洲曾深受缺乏人才之苦，因而制定了许多优惠政策，招引人才。全国各地的知识分子，尤其是广西、湖南、湖北等邻近省份的人纷纷流向三角洲。广西把这种人才流动称为“一江春水向东流”。一方面是外省专业人才的流入，一方面则是全国各地大学毕业生来三角洲谋职。不少人丢掉铁饭碗来三角洲应聘，也有不少人不再贪恋大城市，来乡镇企业就职。笔者在三角洲遇到一些湖南科技大学和湖南纺织专科学校的毕业生，在一些乡镇小型企业工作，许多已成为技术骨干。外来专业人才，或者是借调，或者停薪留职，或者什么都不要，通过各种办法来三角洲谋职已成为潮流。正是通过这种自由的选择和竞争，完善了珠江三角洲科技人才的布局。

### 三

本节综合上述分析来讨论珠江三角洲未来外来劳动人口移动的趋势，并就如何控制和管理外来劳动人口提出一些建议。

总的说来，珠江三角洲外来劳动人口的规模将进一步扩大，劳动力市场供大于求的矛盾短期内不会缓和。首先从外来人口的供给源看，根据人口学家研究，全国劳动适龄人口增长的势头还很猛，按中国标准计算平均每年将增加1355万人，年平均递增率为1.94%，到1998年将达到7.09亿，而农村劳动适龄人口增长速度比总劳动适龄人口更快，将年平均增加1100万人，年平均递增2.20%。如果按国际标准计算（比中国标准多5岁），则劳动适龄人口增长的规模会更大。<sup>①</sup>广东省内目前有外出谋生动机的农村富余劳动力800万，尚有100多万未被接收；预计到2000年广东城市化水平将达到40%，全省约有1600万农村人口进入城镇。<sup>②</sup>未来，从供给源看，外来劳动人口存在着扩大的潜在可能性。

第二，促进人口移动的“推力”和“拉力”会进一步加强：（1）三角洲与区外，尤其是与相邻的几省经济发展的差距将进一步扩大。一方面三角洲经济实力增强，在全国地位更为显要，使得拉力扩大，另一方面供给源的推力也增大；（2）传播媒介的影响扩大，珠江三角洲经济文化辐射力增强，促使供给源的范围进一步扩大，将从邻近的几省、扩展到更远的省份，如四川民工在前几年还很少，这两年来三角洲的四川民工迅猛增长，正是辐射范围扩大的结果。

<sup>①</sup> 刘峰等著：《中国人口问题研究》，中国人民大学出版社1988年版。

<sup>②</sup> 见广州市流动人口研究课题组：《广州市流动人口研究》，中山大学出版社1991年版。

第三,珠江三角洲东线和中线对外来劳动力的总需求会减少。目前,这一地区正处于经济转型期,从工业方面看:一是劳动密集型企业不再成为优先发展的项目,未来的几年中高技术、资本密集型企业将大为发展,二是原有的企业逐渐升级,如吸纳外来劳动力最多的“三来一补”企业也正在通过“三级跳”实现转型(即逐渐从单一的来料加工、收取工缴费,跳跃到自营的外向型企业)。从工业看,对技术型、高知识的劳动力需求会扩大,而目前外来劳动人口以初中以下文化程度占绝大多数,将难以适应未来的需求。

从农业方面看,与工业发展有一致性。一是各级政府趋向于将分散的耕地集中起来,由本地有技术的专业户承包,这样原有的外来承包户合约到期就必须返回原籍。二是传统农业向更高层次的现代农业转型:(1)突破了传统的产品结构,而发展优质、高值、外向的农产品;(2)突破了传统的种植方式,走农业工业化、企业化的道路;(3)突破了传统的销售方式,实行生产、储藏、加工、销售一条龙。这种转型后的农业,对劳动力需求的层次更高,具有较高文化知识的人才有机会就业。现在顺德县农业就是走的这条路,因而从事农业的外来劳动人口极少。

此外,东线和中线的投资环境日益完善,大规模的基本建设已经完成,再不需要大批从事建设工程的体力劳动者。因此说,东线和中线对专业技术人员的需求会增长,但总的对外来人口的需求不会有扩大。

第四,珠江三角洲西线,以及新开放区对外来劳动人口的需求会大幅度增长。西线随着交通条件的改善,“三来一补”企业、“三资企业”发展很快,尤其是鹤山、高明自跨江大桥建成后,工业发展势头好,外来人口也纷纷涌入。惠州市是新开放区中经济发展最快的地区,这几年(包括今年第一季度)工业增长速度居广东之首。在惠州市的发展战略中,包括优先发展“三来一补”企业和“三资”企业。因此,惠州已成为外来人流入的“热点”。如过去落后的惠阳县已经迅速崛起,已吸收了10余万外来人口就业。可以预测,惠州、高明、三水、五邑地区对外来人口的需求会增长。广州市的白云区、番禺县、花县将成为外来劳动人口流入的高增长区。而新开放区中的肇庆、清远及所辖县仍然是劳务输出的供给源。

第五,散工队伍将继续扩大,遍布于珠江三角洲的各类散工,早已达到饱和状态,但随着东西线对非技术型劳动人口的减少,辞退的一部分民工将加入散工队伍,扩大了劳动力后备军。由于散工将超过三角洲地区总容量,且又是最难管理和控制的一类人口。因此散工将成为本区发展过程中的一个隐患。

综上所述,一方面珠江三角洲内部劳动力就业规模趋于稳定,对劳动力的需求不会有大幅度的增长;另一方面外来人口潜在的后备军——适龄劳动人口和供给源的范围在扩大——势必会使三角洲承受更大的外来劳动人口的冲击。在未来如何控制外来劳动人口的规模,解决劳动力市场供大于求的矛盾,预防外来人口冲击带来的影响,以及对区内已就业的外来人口的管理和出路都是亟待探讨的重要课题。

这几年来,一些学者、政府决策部门对外来劳动力问题提出了许多相应的对策,省、市政府部门也就外来人口的户口登记、企业招工名额、用工原则、出租屋的管理等方面颁布了许多行政规章,并建立了公安、城管、劳务等部门相结合的体系,且已收到了很好的效果。尤其是广州市对流动人口确立的“分类引导,合理调控,搞好服务,加强管理”的基本方针值得借鉴。但笔者认为这些决策仍然不尽完善:(1)只强调了对外来人口的外部的控制和管理,而忽视了人的主观能动性,没有发挥外来人口内部机制的作用;(2)在管理手段上,



只强调行政手段，而忽视了法律手段、宣传和教育手段，尤其是利用法律手段和经济手段还不充分；（3）在管理体制上，一方面仍然没有建立起相互协调的管理体制，另一方面只强调管理的执行机构，而忽视了监督机构的建立。这样造成管理不统一和管理的非常规性，也导致行政执行机关和人员违法乱纪现象严重；（4）在劳动就业市场管理上，忽视了公平、平等竞争的原则，而采取的地方保护主义。因而，加深了外省人与本省人，外地人与本地人的矛盾。

为此，笔者就这些方面提出一些初步的建议：

1. 发挥外来人口内部机制的作用，有条件的可以组织起党支部、团支部，让外来人中的党团员参与本地党团组织生活，同时逐步建立起工会，以加强自我管理体制，保护外来工人的合法权益，打击黑社会的活动，工会也可成为外地人与本地人沟通的桥梁。

2. 充分发挥经济杠杆的作用，建立起跨地区、跨省的劳务市场，目前采取行政手段，招收外来工必须先城镇后农村、先本地后外地、先省内后省外，但实际上，这条原则作用不大。究其原因是雇主以“价廉、听话”为原则，在目前劳动力市场供大于求的情况下，雇主单位就拚命压低工资，延长劳动时间，减少福利，这样，外省民工就有一定的优势了。如果制定每小时的起点工资，法定工作时间和休假，加班工资，工作生活福利条件，并通过立法来保障执行，这样，雇主就没有必要舍近求远，舍好求次了。

3. 建立起社会保障体系，对外来劳动人口在工作期间的工伤、疾病、离职返回原地时的生活保障，尤其加强对妇女的合法权益的保障。这项工作可由保险公司承担，费用要由雇主单位、雇工所在的村镇和个人分担。目前许多管理机构向外来民工征收的各种费用可用于社会保障服务体系。这样既解决了部分费用，又堵住了借机敲诈外来人的渠道。

4. 建立起完善统一的管理系统和监督系统对外来人口进行管理。目前一方面管理机构不统一，参与对外来人口管理的机构有10余处，只是进行一些突发性的统一行动。此外，成立了专门机构的地方，人员不落实，工作人员效率低，服务态度差。同时由于缺乏监督系统进行有效的监督，加上执法人员素质差，执法犯法，敲诈勒索，随意拘捕打骂外来民工的事时有发生，因此整顿管理队伍，改变仅靠罚和抓的工作方法，保障每个公民的合法权益不受侵犯，是刻不容缓的大事。

5. 充分发挥大众传播的作用。现在已进入信息社会，传播媒介对大众的影响愈来愈大。目前珠江三角洲人对外来人的恐惧、歧视心理，外来人口大规模进入广东，与传播媒介的导向有一定的关系。笔者认为在区内宣传时，应该把外来流窜犯罪与外来劳动者区别开来，对外来人所引起的负性作用不宜过多渲染，这样可以在一定程度上缓解本区人口的社会和心理压力，纠正对外来人口的态度。在对外宣传时，应该多揭露一些问题，对成果的宣传要实事求是，不要过于唱高调。此外，一些电视剧之类的文学作品中反映的生活并不代表三角洲大部分人的实际，这些宣传给外地人塑造了一个可达到的“天堂”，无疑助长了外来人口的增长。

此外，对外来劳动人口的管理仍有许多难点：一是如何协调外地人与本地人的关系，做到既要维护本区的稳定与安全，又要防止侵犯外来人的权益；二是如何加强对散工和农业工的管理；三是如何解决外来劳动人口的出路和归宿；四是如何提高外来劳动人口的文化素质。这些难题是今后亟待探讨的课题。

责任编辑：谭 深