

农民市民化过程中的非正规就业

常进雄

(上海财经大学 经济学院, 上海 200433)

摘 要:农民市民化是我国经济持续发展和城市化的必然趋势和结果,在我国,非正规就业是实现农民市民化的主要途径。文章分析了非正规就业成为农民市民化主要途径的原因,探讨了非正规就业在促进农民市民化过程中出现的问题。最后,对如何进一步发展农民市民化进程中的非正规就业提出了一些对策措施。

关键词:中国;非正规就业;市民;农民市民化

中图分类号:F323.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)12-0055-05

一、非正规就业成为农民市民化的途径及其原因

刘易斯的二元经济结构模型分析了农民市民化的一般规律,他认为发展中国家在经济发展初期存在着二元经济结构,即传统的农业部门与现代工业部门并存。在传统农业部门,由于劳动力人口不断增长,但是土地资源有限,劳动力出现过剩,因此可以为现代工业部门不断输送廉价劳动力,使工业部门的剩余产品和资本积累增加,生产规模将扩大,能吸收更多的农业剩余劳动力,直到农业剩余劳动力被全部吸收为止。在农村劳动力的转移过程当中,社会的整体生产力将得到很大的提高,二元经济也逐渐转向一元经济,各个经济部门的劳动生产率、工资等差别将缩小或消失。从该理论可以看出,实现农业剩余劳动力向现代部门转移是促进国民经济结构升级、生产方式向现代化迈进的关键。

农民市民化是指农民向城市转移,在城市非农部门就业,并逐渐转变为市民的一种过程,其间伴随着意识、行为方式和生活方式的变化,农民市民化既是一种过程,也是一种结果(张忠法,2003)。从当前我国农村剩余劳动力的转移方式来看,可以分为以下几种类型:季节型转移、永久型转移、兼业型转移、常年型外出转移。从这几种转移方式来看,只有永久型转移和常年型转移处于市民化过程当中,但大量的常年型转移劳动力由于没有城市户口,只能称为“准市民”,他们常年居住在城市里,工作在城市的非农产业,以非农收入为主,但是没有取得城市户口,也未享受到医疗、教育、社会保障等市民待遇。

1978 年以来,我国通过“离土不离乡”的方式发展乡镇企业转移了一部分农村剩余劳动力,2001 年在乡镇企业就业的农村劳动力达到了 1.3085 亿人。但是通过这种方式转移农村剩余劳动力已经遇到了很大的困难,乡镇企业吸纳农村劳动力的速度自 20 世纪 90 年代中期以来已经明显停滞不前,而随着农业劳动生产率的提高,农村剩余劳动力的数量还将增加。因此通过城市化转移农村剩余劳动力将是必然途径,从长远来看,城市化和产业结构的优化也有利于促进中国经济的持续发展。

收稿日期:2003-08-29

作者简介:常进雄(1971—),男,贵州榕江人,上海财经大学经济学院讲师,经济学博士。

从我国的实际情况来看,非正规就业已成为我国农民城市就业的主要途径。中国城市的非正规部门主要包括由个人、家庭或合伙自办的微型经营实体;以创造就业和收入为主要经营目标的生产自救和公益性组织;其他自负盈亏的独立劳动者。非正规部门具有收入低、就业不稳定、规模小、经营水平低的特点。非正规就业主要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,除了非正规部门中的各种就业门类之外,还包括正规部门中的短期临时性就业、非全日制就业。从农村流动到城市就业的农民工一般都是在非正规部门就业,如在城市里做个体经营户、家庭手工业户、受雇于私营企业,还有大量农村劳动力做街头摊贩,大量的农村劳动力流入城市基本上都是这样实现就业的。也有少部分的农民工在城市正规部门就业,但是在正规部门就业的农民工也具有非正规就业的性质,因为在城市正规部门就业的农民工由于身份特征并不享受城市职工所得到的各项福利和社会保障待遇,与城市的正式职工属于不同的劳动力市场,在城市正规部门就业的农民工,工作岗位仅仅限于正式职工不愿意干的职业工种。在正规部门工作的农民工就业波动性很大,绝大多数属于临时就业。国家统计局农村社会经济调查总队2000年关于农村劳动力的就业和流动状况专项调查的数据表明,在2000年有7435.4万农民工在我国城市就业(国家统计局农村社会经济调查总队,2001),就业性质属于非正规就业。

非正规就业成为我国农民市民化主要途径的原因在于:

1. 体制因素造成了城市正规劳动力市场与非正规劳动力市场相分割。为了保护城市居民的就业利益,缓解城市的就业压力,我国在计划体制时期就开始利用户籍制度限制农村劳动力向城市的转移,并导致了今天我国劳动力市场的多重分割现象,其中对农村劳动力在城市就业影响最大的是正规劳动力市场与非正规劳动力市场的分割,这两个市场的特征非常明显:(1)非正规劳动力市场的劳动力难以进入正规劳动力市场;(2)两种市场上劳动力的工资相差巨大,正规劳动力市场上劳动力工资相对较高,非正规劳动力市场上劳动力工资相对较低,两者相差悬殊;(3)非正规劳动力市场是个充分竞争的市场,劳动力供给相当巨大,有数量庞大的农村劳动力作为储备,缺乏保护,进入门槛较低;正规劳动力市场是个不完全竞争的劳动力市场,受一定程度的保护,拥有较高的进入门槛。由于城市正规劳动力市场的进入门槛较高,转移到城市就业的农民工基本上只能在城市非正规劳动力市场上寻找工作。

2. 素质瓶颈制约了农民在城市就业的选择空间。农村劳动力文化素质影响其工作性质和待遇,从而影响了农村剩余劳动力向城市的转移。有关调查显示,进城就业的农村劳动力的文化水平较低,初中及初中以下文化程度者居多。从全国情况看,2000年转移出去的农村劳动力中初中及以下文化程度的占到81%以上,具有高中文化程度的为18%,大专以上的仅为1.4%(国家统计局,2001)。同时,农村转移劳动力中,具有专业技能的人也较少,2000年仅有29%的人受过专业培训。文化素质较低使得农村劳动力在劳动力市场上处于不利地位,大部分农村劳动力在城市只能进入小零售、小批发、小餐馆和一些劳动强度大、报酬率低的行业。即使是在正规部门里,农民工也是干一些“苦、脏、累、险”的工种,技术含量不高。企业方面认为,农村劳动力学习能力差、观念比较陈旧,雇佣他们要花费一笔培训费用,因此农村劳动力的工资较受过职业培训的劳动者要低,当企业裁员时,首先被裁掉的也是这批劳动者。

3. 在经济发展水平较低的情况下,非正规就业是农民市民化的低成本实现方式。在任何国家,增加就业都是需要有一定投入的,这些成本可以称之为“就业成本”或“岗位成本”。一般说来,城市居民在正规部门就业的成本是比较高的,该成本大致上包括,城市劳动力的培训,对于创造新的就业岗位的单位投资,正规就业者所享受的社会福利保障体系建设等。相反,非正规就业的岗位成本则要低得多,上述的各种投入,基本上与非正规就业者没有关系。由于我国经济发展水平较低,在2002年人均GDP大约1000美元左右,只有发达国家人均GDP的1/30,再加上我国需要转移出去的农村劳动力数量巨大,因此,在城市化过程和农民市民化过程当中,我国的经

经济发展水平和财力难以支付农民在城市正规就业的巨大成本。但是城市化和农民市民化又是必然趋势,所以,非正规就业就成了农民市民化的低成本实现方式,以较低的成本转移农村劳动力到城市就业,以较低的成本逐步实现农民市民化。

二、农民市民化过程中非正规就业需要解决的几个问题

1. 就业替代效应出现了城市新贫困群体。对于绝大多数从农村转移到城市就业的劳动力来说,进入城市非正规部门就业或者在城市正规部门以非正规就业方式就业是实现城市就业的主要方式。由于农村转移劳动力的数量巨大,他们与部分城市居民在就业关系上,也从最初的拾遗补缺关系逐渐转化为一种竞争关系,如图 1 所示,假定城市对非正规就业劳动力的需求没有变化,为需求曲线 D,在没有农村转移劳动力的情况下,城市低技能劳动力的供给曲线为 S_0 (也就是非正规就业劳动力的城市供给为 S_0),从图 1 中可以看出,他们得到的工资水平为 W_1 ,均衡的就业量为 L_1 。但是当大量的农村转移劳动力进入城市非正规劳动力市场之后,城市非正规劳动力的总供给曲线向右移动,此时城市非正规劳动力得到的工资水平为 W_2 ,就业量也扩大到 L_2 。因此,农村劳动力进入城市非正规劳动力市场之后对城市低技能劳动力来说,其影响在于:只能得到一个更低的工资水平 W_2 和一个更低的就业量 L_3 ,因为有部分城市低技能劳动力在工资降低的情况下退出了城镇非正规劳动力市场,处于无业状态。也就是说,城市低技能劳动力因为农村劳动力的流入其生活境况变得更加糟糕、更加贫困。

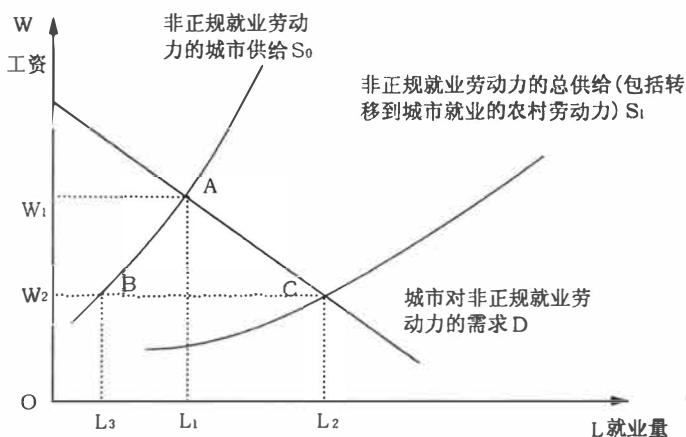


图 1 转移到城市就业的农村劳动力对城市部分低技能劳动力的就业与收入的影响

进入城市非正规劳动力市场之后对城市低技能劳动力来说,其影响在于:只能得到一个更低的工资水平 W_2 和一个更低的就业量 L_3 ,因为有部分城市低技能劳动力在工资降低的情况下退出了城镇非正规劳动力市场,处于无业状态。也就是说,城市低技能劳动力因为农村劳动力的流入其生活境况变得更加糟糕、更加贫困。

2. 非正规就业的巨大风险与社会保险缺位。非正规就业极不稳定,同时很多在城市就业的农村劳动力从事的是“苦、脏、累、险”的工作,从事这些工作的农村转移劳动力面临着很大的职业安全和健康风险问题。但是,这群最需要社会保险的城市农民工却既没有被城市社会保险体系所覆盖,也没有城市正规劳动力所享有的各项社会福利。造成农民工社会保险缺位的原因是多方面的,如经济发展水平不够,政府缺乏足够的财力为农民工建立社会保险体系;就业不稳定,收入水平较低等。

3. 非正规就业具有的低收入与城市高生活费用之间的矛盾。大量的农村剩余劳动力涌入城市非正规劳动力市场,造成供求关系严重失衡,实际工资水平长期维持在低于其边际生产力的生理需求水平,农民工的工资上升幅度远远滞后于经济发展速度,相当部分的农民工由于工资较低就成为“有工作的穷人”;但是在另一个方面,城市的生活费用却很高,尤其能提供大量非正规就业岗位的大中城市。可以说,低收入也限制了农民市民化进程。

4. 非正规就业中的非市民的待遇与市民化趋势之间的矛盾。农民的市民化是经济发展、城市化进程的必然趋势和结果,但是城市非正规就业的农民工却并没有享受到市民的待遇,因为户籍制度限制了农民工获得市民待遇,能提供非正规就业岗位越多的城市,这种限制就越严格。户籍的限制使得农村转移劳动力难以进入城市正规劳动力市场,获得市民的待遇。但是从另一个方面来看,随着经济的持续发展和城市化的加速,市民化必将是中国经济社会生活中的一个主

要趋势。因此,在农民市民化过程中需要解决农村转移劳动力的市民待遇问题。

5. 非正规部门脆弱的发展环境与持续发展趋势之间的矛盾。改革开放以来,非正规就业在我国得到了长足的发展,但也面临着不利的发展环境,如非正规部门和非正规就业者难以得到必要的资金、技术、信息、基础设施等资源,非正规就业的这种不稳定性使得雇主和劳动力双方都没有动力进行职业培训,获得城市非正规就业的农村劳动力在就业和创业时还面临着许多苛刻的限制。非正规部门脆弱的发展环境使得在城市从事非正规就业工作的农村劳动力面临比较艰难的处境,比如难以扩展自己的职业生涯,获得工作更加困难,难以分享经济增长带来的好处等。

三、促进农民市民化进程中非正规就业发展的对策

1. 着眼于城市整体就业的扩大和经济发展,从就业竞争限制到加大对城市低技能劳动力的转移支付。由于农民市民化过程中主要采取了非正规就业的形式,因而,对城市居民的非正规就业形成了一定压力,为此,一些地方政府采取了限制企业用工自由、清退农民工的做法,从根本上扭曲和破坏了劳动力资源配置的市场机制。从实际情况来看,依靠行政手段清退和限制使用农民工的实际效果也并不理想,“清得走农民工,却请不回下岗职工”。因此,城市政府应该着眼于城市整体就业的扩大和经济发展,提高对城市部分低技能劳动者的转移支付力度。第一,通过实施积极的劳动政策,提高城市劳动者的素质、技能以满足劳动力市场的需要,并提供劳动力市场的信息服务,为就业特困群体提供政府购买的公益性岗位等措施以促进城市失业下岗人员的再就业;第二,完善城市相关社会保障制度建设。在市场经济竞争中,难免会有失败者,这其中就包括城市部分低技能劳动者,为了维护他们的基本利益,促进社会公平与效率的均衡发展,需要进一步完善城市失业保险和城市最低生活保障制度。

2. 为城市非正规就业的农村劳动力建立初步的有别于城市居民的社会保险。第一,可以分层分类地为城市非正规就业的农民工建立初步的有别于城市居民的社会保险。我国各地区发展水平差异巨大,在城市非正规部门就业的农村劳动力类别繁多,各项社会保险种建设成本和需求都不一样,为此,可以分层分类地逐步为农民工建立初步的社会保险。如从经济发展水平较高的地区开始建设,可以首先设立需求较大、成本相对较小的工伤保险等险种,缴费率和保障水平应该适应城市非正规就业的农民工的收入水平。第二,对于城市非正规就业的农村劳动力的社会保险,政府要适当给予扶持,因为城市非正规就业的农村劳动力收入不高,参保意愿不强,政府补贴部分社会保险缴费可以推动城市非正规就业的农民工参保。

3. 逐步用市场化手段取代户籍手段调控城市非正规就业的农村劳动力的流动。城市非正规就业的农村劳动力为城市经济乃至整个国家的发展作出了巨大的贡献。流入城市就业的农村劳动力降低了城市非正规部门的工资水平,这些劳动力生产出来的商品和劳务变得更加便宜,产出更多,使城市居民受益,显然雇主也得到好处。从国家整体来看,劳动力从低效率的产业转移到高效率的产业是经济持续增长的动力源泉。他们理应获得市民待遇,但是户籍制度却限制了他们获得这样的待遇。

户籍制度的存在是有着深刻的经济原因的,因为我国农村剩余劳动力众多,城乡收入差距巨大,一旦放开户籍制度,就可能会导致大量的农村劳动力涌入城市,对城市发展形成巨大的冲击。但是调控农村劳动力流入城市的速度,可以逐步依靠市场手段进行,因为城市经济本身就存在着这样的自动筛选机制,如城市的就业概率、城市相对较高的生活成本等,都会对农民流入城市具有影响力。(1)不同的城市通过发展不同的产业结构来构筑自己的就业准入“门槛”,如上海这样的大城市就可以通过发展资本和技术密集型产业,提高就业的进入“门槛”,减少低技能的劳动力过度涌入;(2)严格执行国家规定的基本劳动标准,制止用人单位低成本地雇佣到城市非正规部门就业的农村劳动力,城市中的最低工资标准应同样适用于他们,不得随意延长劳动时间等。这

既是保护城市非正规就业的农村劳动力的利益,也是避免在城市非正规劳动力市场的“就业向下竞争”。市场手段的好处在于可以确保流入城市就业的农村劳动力能够在城市竞争中生存下来,使城市非正规就业在农民市民化过程中稳定发展。

4. 改善城市非正规就业农村劳动力的创业和就业环境。在城市非正规就业的农村劳动力中,有的是自己创业,有的是给别人做雇工,他们都是农村转移出来的精英,年龄不大、工作努力,如果能改善他们的就业和创业环境,他们可以更好地适应城市发展的需要,并促进城市经济社会的持续发展。这些必要的改善措施应该包括:

(1)逐步减少对农民工在城市非正规部门就业和创业的限制,给予他们在城市发展更大的舞台空间,因为他们的发展不但能给城市经济带来好处,而且还会给城市部分低技能劳动者带来就业的互补作用;(2)对在城市非正规部门创业的农村劳动力提供创业指导,给予适当的资金、技术和智力上的扶持,一个创业者的成功会带动相当多劳动力的就业,这其中也包括城市劳动力;(3)鼓励城市非正规就业的农村劳动力参加职业培训,并补贴部分培训成本。适当的职业培训,可以使在城市非正规部门就业的农村劳动力获得关键知识和技能,从而提高他们的收入水平,使他们能适应城市的发展,减少贫困现象;(4)对城市非正规就业的农村劳动力提供就业服务,降低城市非正规劳动力市场上的信息不对称,促进劳动力市场的健康运行,减少农村劳动力的盲目流动。

参考文献:

- [1]中国城镇劳动力流动课题组. 中国劳动力市场建设与劳动力流动[J]. 管理世界,2002,(3).
[2]国家统计局. 小城镇建设与农村劳动力转移[M]. 北京:中国统计出版社,2001.
[3]国家统计局农村社会经济调查总队. 2000年中国农村劳动力就业及流动状况[EB/J]. <http://www.lm.gov.cn/gb/content>.
[4]张忠法. 农民市民化的趋势与国内相关理论学派的主张[J]. 经济研究参考,2003,(5).
[5]顾建平. 可支配收入、劳动力流入与劳动力市场分割——透视苏南等发达地区弱势劳动力的贫困问题[J]. 管理世界,2002,(9).

Informal Employment in the Process of Transforming Farmers into Urban Residents

CHANG Jin-xiong

(School of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: It is a necessary trend and result of sustainable economic development and urbanization in China for farmers to be transformed into urban residents. Informal employment is a main route for farmers to be transformed into urban residents. The paper analyses that informal employment is the cause of the main route for farmers to be transformed into urban residents. It discusses the problems in the process of farmers being transformed into urban residents. In the end, it puts forward policy suggestions as to further develop informal employment in the process of farmers being transformed into urban residents.

Key words: China; informal employment; urban residents; farmers to be transformed into urban residents