

【政府转型与统筹协调发展】

边缘化的外来劳动力

蔡 昉

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所, 北京 100000)

【摘要】外来劳动力在城市不能享受到与城市居民同等的对待, 导致外来劳动力在城市陷入边缘化的境地。要改变外来劳动力的这种地位, 惟一的途径是进行彻底的户籍制度改革, 使外来劳动力迁移到城市后, 能在就业、社会保障、获得公共服务等方面, 享受到与城市居民同等的权利。

【关键词】外来劳动力 边缘化 户籍改革

【中图分类号】F249.2 【文献标识码】A 【文章编号】1004-6623(2004)06-0037-04

【作者简介】蔡昉(1956-), 中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长, 兼任中国社会科学院人力资源研究中心主任、《中国人口科学》杂志主编, 博士生导师。研究领域: 土地制度、农村市场、农业发展政策、区域经济, 以及中国经济发展战略和改革问题。

20世纪80年代以来, 旨在分割中国城乡劳动力市场的若干制度, 都不同程度地进行了改革, 户籍制度有所放松, 城市福利体制开始改革, 劳动就业也逐渐市场化, 劳动力的流动性愈益加强, 原来主要集中在农业的劳动力, 开始向农村非农产业、小城镇甚至大中城市流动。但是, 户籍制度并没有能从根本上得到改革, 它仍然像一道无形的“墙”, 决定着城市居民

和外来劳动力的不同身份。外来劳动力在城市不能享受到与城市居民同等的对待, 这导致外来劳动力在城市陷入边缘化的境地。

一、职业分割与工资差异

在城市劳动力市场上, 外来劳动力一般并不能进

的分散性使选举后村民难以参与公共事务的管理, 从而导致村民自治变为村委会干部自治。随着各种农民自组织的生长, 不仅能够培育农民在自组织内的参与意识和自治能力, 而且使农民得以借助自我组织参与村务管理, 影响村域公共权力的运作。2004年10月初, 笔者到《中国农民调查》一书涉及的地方——安徽省北部农村调查。有一个村的农民自发组织起养鸡协会。协会成立后可以购买较便宜的饲料, 可以统一防治鸡病, 方便农民出售鸡产品, 使农民得到很大收益。协会很受农民欢迎, 获得极高声誉。由此也使当地的村委会干部产生很大压力, 促使他们只有更多地为村民提供服务才能获得相应的支持, 村委会的行政

化势必向群众性回归。到2004年, 我国各类农民专业合作社经济组织已超过15万个, 它们将在村委会这一自治制度平台上发挥积极作用, 构成村民自治运行的组织基础。

当然, 理性化社会的建构和自组织发育是一个长期的过程。这也决定了村民自治的成长必然会经历一个漫长的成长过程。对这一点必须有足够的思想认识准备。否则就会再次陷入历史上的民主幼稚、急躁病和因为急躁而带来的失望, 以致抛弃民主的窠臼。

(收稿日期: 2004-11-03 责任编辑: 唐惠建)

汪辑《我国各类农民专业合作社经济组织已超过15万个》, 《光明日报》2004年10月18日B1版。

入到比较正规的部门就业，而大多数受雇于非国有经济部门，或城市的一些非正规部门，从事非熟练性的劳动。即使干的是完全相同的工作，与城市劳动力相比，外来劳动力得到的工资和其他待遇相对也会较低。

根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所的五城市劳动力市场调查数据，我们得出了年龄在16~60岁之间的外来劳动力与城市劳动力的就业岗位和小时工资。这两类劳动力在就业岗位分布上的差异显而易见。外来劳动力中，一半以上的人是自我雇佣者；另有将近30%的人为非公有单位工人；公有单位职工和非公有单位行政管理及专业技术人员，占的比例都较小。而城市劳动力中，将近70%的人为公有单位职工；自我雇佣者和非公有单位工人的比例都略高于10%；非公有单位行政管理及专业技术人员的比例最低，不到8%。

外来劳动力与城市劳动力的工资收入差异也很明显。外来劳动力的小时平均工资为4.05元，城市劳动力为5.7元。从每一类就业岗位看，外来劳动力的小时平均工资，均低于城市劳动力。其中，非公有单位行政管理及专业技术人员中，外来劳动力与城市劳动力的工资差异最大，达到了2.8元。

运用分析女性与男性工资差距的方法，我们对外来劳动力与城市劳动力的工资差距进行了分解。分解结果发现，两者工资收入差异的57%，是可以由个人禀赋差异所解释的。也就是说，是由两者人力资本水平差距引起的。根据2000年第五次全国人口普查表抽样数据，城市中16岁及以上的城市劳动力与以务工经商为目的的外来劳动力，其平均受教育年限差异为0.89年。按照五城市调查，两者平均受教育年限差异高达近3年。而两者工资收入差异的43%，主要由歧视引起。由此可见，歧视是造成两者工资收入差异的重要因素。而对外来劳动力的歧视，主要是由户籍制度及与其相关的一系列福利体制造成的。

二、工作的基本状况

外来劳动力所处的职业层次，相比城市劳动力来说较低，而且小时平均工资也低。尽管如此，外来劳动力为寻找工作所花费的成本，却远高于城市劳动力。在五城市调查中，当被问到“您找工作花了多少钱”时，外来劳动力的平均花费为80元，而城市劳动力却只有56元。有的外来工为寻找工作花费的成本竟高达1万元。

很多单位在新员工进入时，要求他们缴纳保证金、集资款和抵押金等。外来劳动力需要缴纳的这些费用，平均为66元，而城市劳动力为57元。有的外来劳动力在进入目前单位工作时，缴纳的这些费用总和高达5000元。这说明，外来劳动力在进入单位时，也遇到了比城市劳动力更大的障碍和困难。对从农村到城市打工的劳动力来说，如果寻找工作和进入单位的成本太高，会造成其在经济上无力支撑，足以使他们放弃进城务工的计划。

根据《中华人民共和国劳动法》，劳动合同是劳动者与用人单位确立劳动关系、明确双方权利和义务的协议。用人单位与劳动者签订劳动合同，是保证劳动者合法权益的一项重要手段。但是，很多单位根本不与职工签订劳动合同。我们的五城市调查发现，外来劳动力中，只有29%的人与单位或雇主签订了劳动合同，大大低于城市劳动力53%的比例。这种状况违反了劳动法，侵犯了职工的合法权益；同时，这也为处理单位与职工之间可能发生的劳动纠纷，设置了障碍。

近几年，拖欠和克扣农民工工资，已成为社会关注的问题。许多农民工辛辛苦苦地工作，到头来却拿不到工资。五城市调查发现，目前有单位的外来劳动力中，所在单位拖欠工资的比例为12.02%，城市劳动力的这一比例为8.59%。外来劳动力的比例高于城市劳动力。李强的调查发现，被调查农民工总数的24%被老板、雇主克扣工资，其中，最多的拖欠45000元，曾被拖欠1000元以上的占被调查农民工总数的72.5%。在广东省的调查显示，超过半数的务工青年每月只有400-800元的微薄收入，而且很不稳定。他们所在的三资企业、私营企业中，64.4%存在拖欠、克扣或拒发工资的现象，有的务工青年辛苦1年，血汗钱却被无限期拖欠。黑龙江省的一起投诉非常典型，246名外地民工举报黑龙江省某建筑公司拖欠工资，数额高达39万元。

三、养老、失业和医疗保险

根据五城市调查，目前有单位的外来劳动力中，单位为其提供养老保障的比例平均为6.72%，而城市劳动力的这一比例却高达69.16%。而且从每个城市

李强，《不得已的非法生存》，《改革内参》2003年第2期。
新华网，2002年1月24日。
新华网，2002年1月24日。

看，外来劳动力从单位得到养老保障的比例，都远远低于城市劳动力。福州的外来劳动力从单位得到养老保障的比例最高，但也只有12.4%；西安最低，仅为2.05%。城市劳动力中，上海得到养老保障的比例最高，为71.45%；沈阳最低，但也达到了62.88%，远远高于外来劳动力得到养老保障比例最高的福州。可以这样说，绝大多数城市劳动力，能从单位得到养老保障福利，而外来劳动力中，却只有极小部分能从所在单位得到养老保障待遇。

在珠江三角洲进行的外来农民工的调查表明，厂方为打工者办理了养老保险的比例为3.9%。在北京、长春、南京、天津、武汉和西安六个城市进行的调查表明，农民工中，工作单位为其提供养老保险的比例仅为14%，而城市本地职工中，这一比例却高达88%。

同样，失业保险适用的范围只是城镇职工，却未将外来劳动力包括在内。第五次全国人口普查数据显示，15-64岁的乡城迁移者的失业率为3.61%。外来劳动力从失去工作到再次就业期间，只能依靠自己的积蓄或其他来源，自己负担生活及其他一切费用而没有任何补偿。在面对失业时，他们的生活和经济状况将非常窘迫。

根据五城市调查，目前有单位的外来劳动力中，单位为其提供医疗保障的比例平均为7.74%，而城市劳动力的这一比例却高达67.56%。差异极其悬殊。而且从每个城市看，外来劳动力从单位得到医疗保障的比例，都远远低于城市劳动力。上海的外来劳动力从单位得到医疗保障的比例最高，但也只有10.34%；西安最低，仅为3.51%。城市劳动力中，同样是上海得到医疗保障的比例最高，为71.57%；沈阳最低，但也达到了55.85%，远远高于外来劳动力得到医疗保障比例最高的上海。可以这样说，绝大多数城市劳动力，能从单位得到医疗保障福利，而外来劳动力中，却只有极小部分，能从所在单位得到医疗保障待遇。

以上分析仅仅是针对那些目前有单位的劳动力而言。如果把所有外来劳动力和城市劳动力都包括在内，外来劳动力有医疗保险或公费医疗的比例仅为3.88%，而城市劳动力为52.88%。两者的悬殊也极大。

五城市调查中，在被问到“您在从事这份工作时，您应该报销的医疗费是否得到报销”时，外来劳动力的医疗费能够得到按时足额报销的比例为60.75%，城市劳动力为63.42%。尽管差距不是很大，但外来

劳动力的这一比例仍低于城市劳动力。在珠江三角洲进行的外来农民工的调查表明，在医疗待遇上，数工伤待遇最好，可以全部或部分报销的比例为72.1%；数女工孕产待遇最差，可以全部或部分报销的占17.9%；常见病（小病）有报销待遇的占23.0%，重病可报销的占33.0%。在病假期间，有12.9%的人能够得到厂方的生活补助。李强的调查显示，93%的农民工生病后单位分文未付，只有7%的人得到过单位支付的药费。

四、住房状况

根据五城市调查，目前有单位的外来劳动力中，从单位得到住房福利的比例为41.26%，而城市劳动力的这一比例为37.3%。表面上看起来，似乎外来劳动力从单位得到住房福利的状况好于城市劳动力。但是，仔细观察一下不难发现，实际上并非如此。外来劳动力从单位得到住房福利的主要形式为临时宿舍，而租房补贴、分配住房，以及其他形式的住房福利比例都很低。尤其是单位为外来劳动力分配住房的情况，少之又少。作为单位为外来劳动力提供住房福利的主要形式——临时宿舍，其条件往往很差。

五城市调查中，还询问了外来劳动力在城市居住的环境和条件。外来劳动力中，49%的人与人合住，没有自己独立的空间；而且有将近一半的人同三个及以上的人合住。外来劳动力居住的住房中，仍有将近10%的住房没有自来水；40%的住房没有管道煤气或天然气；71%的住房没有取暖设备。另一项在北京、无锡和珠海三市进行的调查表明，在北京和珠海，每10个农村户口流动人口家庭中，就有7个生活在低级标准的住宿条件下，例如共享单元间、工棚或宿舍。

由此可见，绝大多数外来劳动力，在城市不拥有属于自己的住房。他们如果能够住在单位提供的宿舍，就已算是拥有较好的住房条件。有的单位所谓的宿舍，条件也相当艰苦。单位不能提供临时宿舍的外来劳动力，有的借住在亲戚或朋友的住处，有的干脆

“外来农民工”课题组，《珠江三角洲外来农民工状况》，《中国社会科学》1995年第4期。

本调查于2000年由北京大学社会学系、中国社会科学院人口研究所、澳大利亚国立大学和美国贝茨学院合作进行。

“外来农民工”课题组，《珠江三角洲外来农民工状况》，《中国社会科学》1995年第4期。

李强，《不得已的非法生存》，《改革内参》2003年第2期。

王奋宇、李路路等著，《中国城市劳动力流动》，北京出版社，2001年。

住在工作场所或工棚，有的被迫自己租赁房屋居住等。由于外来劳动力的工资或收入通常较低，在租房时，他们考虑的第一要素往往是价格，居住条件很少考虑。很多外来劳动力选择在城乡结合部，或者城市中条件较差的房子居住。可以说，很多外来劳动力居住的地点，缺乏最基本的生活条件。长期以来，在城市中的一些地方，形成了外来劳动力的聚居区。这些地区的住房，多数狭小简陋，居住环境极其恶劣，治安状况也较差。

五、人文状况

外来劳动力在城市的边缘化还体现在，在人文发展状况上，外来劳动力与城市劳动力也有很大差距。人文状况主要表现在接受教育和培训的机会、子女教育、政治参与，以及与城市人口的心理融合等方面。

外来劳动力在进入城市后，几乎不太可能再有接受正规教育的机会。他们提高人力资本水平和工作技能的唯一的也是最有可能实施的途径，就是接受培训。但是，很多单位不为外来劳动力提供培训机会。在珠江三角洲进行的外来农民工的调查表明，打工者进厂后参加过技术培训的占29.1%。在参加过培训的打工者中，有一大半是自己寻找机会和门路参加培训，只有一小半参加过本厂组织的培训。

外来劳动力子女接受教育的状况也令人堪忧。北京、无锡和珠海三市的调查表明，尽管外来劳动力的子女在原则上可以进入当地的学校，但实际上，他们为了进入学校，很多时候不得不付出比城市子女更高的费用。大多数城市中，外来劳动力的子女在城市上学，都要缴纳借读费。许多人最终只能在私人市场上购买教育服务。在那些有孩子在父母工

作的城市读书的流动人口中（少数），很多人声称在孩子上学方面受到了歧视（北京有40%，无锡有50%，珠海有56%）。

中国现行的人大代表选举制度，事实上造成相当一部分流动人口选举和被选举的权利得不到实现，“外来人”不能参与当地政权的管理。单位中的工会、职工代表大会、劳动监察委员会，以及一些其他类型的劳动组织，通常是劳动力表达自己心声、争取自身权益的重要渠道。五城市调查发现，目前有单位的外来劳动力中，其所在单位没有任何劳动组织的比例高达78%。而城市劳动力所在单位，仅有22%没有任何劳动组织。

在与城市居民的融合和认同感方面，外来劳动力要想把自己完全融入城市生活，忘记自己的身份，是一件十分困难的事情，事实也的确如此。珠江三角洲外来农民工的调查表明，调查对象中，15.5%的人明确表示他们打算长期留在此地；72.4%的人明确表示不打算长期留在此地；其余12.1%的人没有表明态度。外来农民工并没有将目前生活的城市看作自己的家，绝大多数的人不打算长期留在此地。即使有的外来劳动力，想要在城市中长期居住下来，也并不等于他们完全融入了城市生活。很多人在心理上依然不能把自己与城市人同等看待。

外来劳动力在城市所处的边缘化地位，归根到底是由户籍制度造成的。要改变外来劳动力的这种地位，惟一的途径是进行彻底的户籍制度改革。户籍制度改革的最终目标，是消除户口的“含金量”，剥离户口的福利含义，使户口仅仅执行人口登记和管理的职能。这样，外来劳动力迁移到城市后，才能在就业、社会保障、获得公共服务等方面，能够享受到与城市居民同等的权利。

（收稿日期：2004-10-23 责任编辑：张朝中）

“外来农民工”课题组，《珠江三角洲外来农民工状况》，《中国社会科学》1995年第4期。

王奋宇、李路路等著，《中国城市劳动力流动》，北京出版社，2001年。

“外来农民工”课题组，《珠江三角洲外来农民工状况》，《中国社会科学》1995年第4期。