

中国经济改革研究基金会

2004 年社会公开招标课题

流动人口管理和非正规就业问题研究

王 志 凯 钟 昌 标

浙江大学经济学院 2005 年 2 月

目 录

内容提要

第一章 总 论	1
一、流动人口管理与非正规就业研究的内容和框架.....	1
二、浙江省流动人口和非正规就业的典型性和一般性.....	3
三、我们的研究与国内外现有研究成果的比较.....	5
四、流动人口管理与非正规就业问题研究的结论.....	6
 第二章 流动人口非正规就业的市场结构与效果	8
一、非正规就业在整个社会就业中的地位与现状.....	9
二、非正规就业在职业保障和公民社会保障上的效应.....	15
三、非正规就业安排的职业构成和人员构成状况.....	18
四、非正规就业劳动者的工资和可能的福利权益.....	23
五、流动人口非正规就业的职业偏好.....	26
六、流动人口非正规就业的经济社会效果.....	28
七、流动人口非正规就业过程中存在的问题.....	30
八、改善流动人口非正规就业的政策措施.....	33

第三章 宁波市流动人口管理和非正规就业研究	40
一、研究方法和实施过程	41
二、宁波流动人口群体的基本特征	42
三、宁波流动人口非正规就业和收入状况	47
四、流动人口的社会保障	54
五、流动人口的子女就学	56
六、流动人口的社会经济影响	68
七、流动人口管理制度的问题和建议	75
 第四章 非正规就业对正规就业的冲击与管理对策	 81
一、中国流动人口非正规就业的现状	82
二、流动人口非正规就业与民工短缺	84
三、流动人口非正规就业与中国产业竞争力	86
四、非正规就业对企业人力资本和企业生产率的影响	87
五、非正规就业的管理与运用非正规就业改造正规就业	90
六、规范和改善我国流动人口非正规就业	92
 参考文献	 96
 附件：调查问卷	 99

第一章 总 论

流动人口在城市的生存与就业问题是今日中国社会的一个关注焦点,维护流动人口农民工的合法权益,帮助农村外出流动人口在城市更好地就业和生活,既是保护了流动人口农民工利益,也是实现城市经济社会更好地可持续发展的关键。从近一个时期中国政府和社会的努力,都反映了我们追求经济社会和谐发展的决心和愿望。

2003 年 6 月 20 日,国务院公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,同时废止 1982 年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。新旧两部法规最大的变化和进步就在于:将原定位为政府的权力、相对人义务的对城市流浪乞讨人员的“收容遣送”改为“救助管理”,并相应将之定位改变为政府的职责和相对人的权利。

同年 10 月,中国共产党第十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》,提出了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放,这“五个统筹”的发展思想。按照《决定》精神和“五个统筹”的要求,各地要改善农村富余劳动力转移就业的环境,加快城镇化进程,引导农村富余劳动力向城镇的平稳有序转移。一个发展的现实是,今后农村流入城市的人口将继续大幅度增加,这给城市的流动人口管理和就业工作带来了更大的压力和挑战。

特别是在中央提出“以人为本,全面、协调、可持续发展”的新发展观时代,构建社会主义和谐社会已经是当今中国政府和社会的一项首善议程。在这样的宏

观背景下，讨论研究和加强对城市流动人口的管理与服务，探讨非正规就业的积极意义，为农民和城市流动人口提供更加多样的灵活就业形式献计献策，显然具有积极的现实意义。

一、 流动人口管理与非正规就业研究的内容和框架

所谓流动人口，是指离开原居住地前往它地从事经济活动的人群。非正规就业在我国是从国际劳工组织引进的一种就业概念，它在英文里有 nonstandard work 和 informal employment 两种表述，其概念在不同的国家其实也是有不同的界定¹：非正规就业在西方发达国家主要是一种灵活、弹性的就业方式，是对正规就业的补充；而在我国和一些其他发展中国家，非正规就业主要是指一些低收入、临时性、季节性的工作环境比较差的职业类别，在我国则更主要是面对流动人口农民工和城市下岗失业人员的职业供给。

我们的研究从调查和建立城市流动人口与非正规就业的基础数据平台入手，观察城市流动人口的现状、结构和流动、就业特点，研究分析城市流动人口的非正规就业的构成、比重、收入状况和就业周期、概率等，肯定非正规就业对城市化的积极意义和增加农民收入的巨大作用，讨论完善城市流动人口管理和服务的途径，探索更加灵活多样的新型城乡就业形式，为农民和城市流动人口创造更多的就业机会献计献策。

1. 我们首先对城市流动人口群体的构成进行界定，主要包括他们的年龄、性别、受教育程度、婚姻情况、居住方式、流动的季节频率、就业的概率和医疗

¹ 有关非正规就业的概念界定，请参阅国际劳工组织编《劳动力市场主要指标体系 1999 年》，中国劳动保障出版社 2001 年版。

保障的条件等的统计性分类,从中总结判断城市流动人口的现状、结构与流动的基本特征。研究提供流动人口之所需的适用救助内容,为城市帮助他们提高在城市的就业生存能力支招。本项目研究将结合日益发展成熟的城市社区拓展社区服务和管理的积极努力,探讨运用强大的社区网络功能实现对分散于城市各个角落的流动人口的社区化服务和管理。

2. 与此同时,我们对城市非正规就业的构成、比重、职业种类、雇佣人群和收入状况、与非正规就业相联系的健康医疗保险、流动人口子女入学,以及其它社会福利保障权益等,进行问卷调查样本定量分析,包括非正规就业的人群结构,如年龄、性别、受教育程度、婚姻状况、居住条件、生活方式、就业的周期和变换的频率等信息方面与正规固定就业的比较,估计非正规就业向失业转化的时间和概率,为城市劳动力市场服务管理部门帮助流动人口预防失业和及时寻找切合的非正规就业工种提供指导。

流动人口和非正规就业是当今中国城市的一种普遍的现象,随着市场经济的发展和劳动力流动的加快,工业生产部门、服务业部门、甚至农业经济部门都产生了对临时性、偶然性的非正规就业的需求。非正规就业并不就意味着是糟糕的工作职业,非正规就业的产生也是信息技术时代新经济后浪推前浪的需要¹。在我国城市化进程加速和开放市场经济发展不断深入的形势下,非正规就业更有着积极的意义和巨大的作用。观察中国个体、私营经济这几年对非正规就业需求的增长,我们就不难领会十六届三中全会提出的“推行公有制的多种实现形式”的多重意义。确实,中国非公有制经济发展正进入一个更加迅猛的发展时期,这会为农民创造更多的就业机会。项目研究将针对非公有制中小企业中非正规就业的变

¹ Anne E. Polivka (et al) (2000) Definition, Composition, and Economic Consequences of the Nonstandard Workforce, in *Nonstandard Work: the Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, PP. 58-73. 2000 by Industrial Relations Research Association, printed in the USA.

动性，来研究探讨如何保证城市流动就业人口的收入维持、就业相对稳定，如何运用劳动法与社会保障法去保证城市流动就业人口在经历就业关系中的不稳定变动时，其劳动权益能得到保护，等等。

二、 浙江省流动人口和非正规就业的典型性和一般性

改革开放以来，流入我国东部沿海的外来流动人口迅猛增加，这些流动人口主要是农村外出劳动力，他们暂时离开原居住地，到沿海发达地区从事谋生和创业的经济活动。这些流动人口有自主创业开办小吃店、修理铺、小百货店和各种小型商业服务的，更为大量的是在沿海城市的建筑工地、三来一补的加工制造业企业打工。尽管这些流动人口在沿海城市的就业是一种非正规就业，与这种就业相对应的工资和福利权益极其差，但这些外来流动人口在沿海城市的经济活动依然是他们家乡收入的重要来源。作为东部沿海发达省份，近年来，浙江省外来流动人口一直以 20% 的速度上升，2003 年浙江省外来流动人口登记数字为 898 万人，实际流动人口约 1500 万，相当于浙江全省常住户籍人口比重的 1/3。这些外来流动人员来自全国 22 个省、市、自治区，主要以安徽（占 19.3%）、江西（占 13.3%）和四川（占 12.1%）为主。且主要在股份、联营、民营企业就业和个体被雇，基本都是属于非正规就业¹。浙江东南和浙北地区的市县外来流动人口数亦大致处于这样的增长水平，也相当于各市县常住户籍人口比重的 1/3，温州、绍兴、义乌等地外来流动人口比例更高。作为民营个私经济活跃的浙江省，外来流动人口劳动力成为浙江经济发展的重要劳动资源。2004 年浙江省外来人

¹ 来源《今日早报》2004 年 10 月 12 日，浙江外来流动人口生存状况面临八大困境。

口增势不减,在这样的外来流动人口的大潮之下,浙江省的外来流动人口管理和与此对应的非正规就业,已经由先前的一种地域相对封闭型的管理向一种区域更加开放型的管理和服务转变,浙江省的一些市、县,在流动人口管理和非正规就业方面探索和积累了很好的经验,值得我们研究和书写,这些探索和经验对其他地区加强和改善流动人口管理和非正规就业工作可能会具有一定的借鉴和推广价值。

杭州和宁波作为浙江省最具经济外向化、且城市综合竞争力最强的两个市,其城市流动人口在城市建设的建筑业、传统及新兴制造业、城市服务业等领域积聚,以非正规就业的形式进行其经济活动并为城市经济发展作出其贡献。无疑,流动人口的非正规就业为城市发展和城市居民生活带来了贡献和便利,也为流出地经济的发展和家乡的生活注入了资金。但流动人口外出打工也给流入地的经济社会管理和城市基础设施带来新的负担和压力,更不用说在流出地的农村只留下一些孤老残幼的非有效生产力,影响农业和农村的发展。这些影响的好坏和利弊如何去尽可能地扩大和缩小,已经有很多的分析和研究,我们的课题研究并不以此作为中心,而是更关注流动人口融入城市的人性化管理和流动人口非正规就业中的劳动工资及相关福利权益的保护,帮助流动人口的非正规就业逐步走向相对规范化和制度化,使其既具有非正规就业的灵活用工特征和优势,也具有一定的就业稳定性和与之相关的福利安全性,达到让非正规就业成为我国工业化和城市化过程中农村人口向城市转移和农业劳动力向城市产业工人转换的桥梁之效果。

由于调查发现杭州与宁波城市流动人口结构与其非正规就业的职业分布具有明显的相似性,这其实是和整个东南沿海外来流动人口构成和非正规就业的职业分布基本是一致的。鉴于这样的情况,我们对于宁波市的流动人口及其非正规

就业采取问卷式的样本调查方式进行，重点是流动人口群体的基本特征、流动人口的非正规就业与其收入状况、流动人口的社会保障、子女就学、流动人口对流入地和流出地的社会经济影响，从而提供一个有关城市流动人口生活、就业的一个全貌，为政府和社会更好地进行流动人口管理和为流动人口提供非正规就业的服务创造基础平台。对于杭州市流动人口管理及其非正规就业，我们主要是通过利用杭州市职业介绍服务中心为流动人口非正规就业提供的中介服务的职业供求数据断面，来实证研究流动人口非正规就业的市场结构与其经济社会效果。因为自 2003 年下半年始，杭州市职业介绍服务中心开始向流动人口提供职业中介服务，而且事实上来职业介绍服务中心求职的人员 90%以上是流动人口，职业介绍中心介绍的职业也以非正规就业为主，所以我们可以截取这样的断面来研究流动人口的正规就业问题。在以上样本调查和实证研究的基础上，我们再专门分析非正规就业对正规建制性就业的冲击、挑战，并且就流动人口非正规就业的管理提出建设性意见。

三、 我们的研究与国内外现有研究成果的比较

城市流动人口农民工的管理与就业问题，时下正是中国社会广泛关注的热点，政府目前非常重视这一问题，学术界很多人也在思考和研究并谏言献策。如清华大学教授李强就专门对河南某县的外出农民工做过调查并形成报告；而复旦大学社会学系教授于海也刚刚完成对入城农民工的一个群体——上海医院护工生存状况的调查；江苏省委党校的倪洪兰撰文指出对城市流动人口要由防御型管理转向社区服务型管理；……。综观国内这些现有的研究，我们发现其中确实不乏翔

实的调查，有的也不让精辟的分析，但是，我们也感到国内对城市的非正规就业的系统专门研究还不多，我们的研究将城市流动人口管理与非正规就业问题一并加以结合的统筹研究，显然具有更为现实的意义。

事实上，非正规就业的劳动力就是流动劳动力，他们的生存状态是流动的，是构成城市流动人口的主体。当然，在这些城市流动人口中，有一些是知识型、资本型和能力型的新潮流动人群，他们的非正规就业或灵活就业是他们的一种自由自在的生活方式。而我们平常所指的城市流动人口，更多的是指农村流入城市的农民工弱势群体，这些人在城市没有就业的保障，更没有城市人享有的社会福利，如子女教育、住房、医疗保险等权益。所以，城市流动人口与非正规就业问题实质就好比是一个硬币的两个面，二者是紧密联系不可分的。做好流动人口的现状、构成与流动特点的基础调查工作，有助于我们城市的劳动力市场管理与服务部门更好地引导流动人口就业，有助于我们为流动人口提供尽可能灵活多样的就业形式，提高流动人口的就业成功率。同样，做好城市非正规就业的构成、比重、职业种类等的基础调查与分析，会有助于城市为农民工提供更加周到的就业服务，包括适销对路的职业教育与技能培训，提高流动人口的就业并规范企业用工行为，这又有助于稳定城市流动人口的生活，便于城市对流动人口的管理。

国外特别是西方发达资本主义国家对非正规就业的研究已经形成了制度化。譬如，美国就有专门的产业关系研究协会会同美国劳动统计局，每年都对非正规就业这种变化的就业安排进行专门的调查、分析和跟踪研究，提交报告供政府和企业社会参考。美国的研究包括观察非正规就业给劳动力市场结构带来的挑战，解释非正规就业增加的原因，分析非正规就业给经济和社会带来的影响，总结经

济社会特别是企业主和劳工对非正规就业的反应等¹。这些基础研究为美国在劳动力市场的宏观政策上支持新经济发展和适应新经济发展对劳动力的需求提供了科学决策的依据。尽管美国的劳动力市场与中国的劳动力市场有着很大的差别,但美国在非正规就业与新经济发展方面的基础调查方法和研究分析策略,至少在研究问题、观察问题的方法和方法论上,已经启发了我们城市流动人口管理与非正规就业问题的研究。

四、 流动人口管理与非正规就业问题研究的结论

非正规就业是适应社会多样化的发展需求,适应企业灵活用工制度而萌生和发展的。在中国当前的经济社会发展阶段,非正规就业既起到推进劳动力市场化流动进程的作用,也促进了民营经济的发展,并改善了社会服务和扩大了就业,更直接减缓了社会贫困。尽管流动人口农民工在城市的非正规就业尚缺乏稳定性,也几乎没有与就业相关的社会保障权益,但流动人口非正规就业的临时性、季节性,使得他们可以在农忙时节回乡照顾农活,且与城市失业人员相比,我们一定程度上仍把土地作为农村外出务工人员社会保障的一个重要资源,所以,非正规就业在中国工业化和农村城市化进程中,还是起到了促进农业人口向城市产业工人转换的一个过渡性作用。

非正规的工作模式和形式,既适合经济多层次、多形式的发展,也创造产生许多新的就业岗位。这种非正规就业虽然不似正规就业那样伴以稳定的工作、终

¹ See Arne L. Kalleberg and Jeremy Reynolds (2000) Organization Size and Flexible Staffing Arrangements in the United States, and see Sara Horowitz (2000) New Thinking on Worker Groups' Role in a Flexible Economy, in *Nonstandard Work: the Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, 2000 by Industrial Relations Research Association in the United States.

身的职业升迁和比较完善的社会福利权益,但它本身无疑是一种职业替代和社会保障的支持。当然,流动人口非正规就业的劳动工资权益和相关福利保障权益,也必须得到应有的起码保障,他们的工作安全、身心健康等都应有所保护,这是体现人性化的劳动力管理和构建和谐社会的一个重要内容。另外,尽管我们一直的观念和印象是流动人口在非正规就业中没有什么能够和雇主讨价还价的余地,他们在职业选择上不能有挑肥拣瘦之举,但在同样普遍的低工资和基本为零的福利权益下,流动人口也还是有他们自己的职业偏好的。

从对宁波市流动人口管理和非正规就业进行的问卷调查和样本研究来看,对流动人口的管理要既有政府的管理,也要有流动人口自身非正式组织的自我管理。政府对流动人口的管理要由以前的防范和控制,转向疏导和服务;许多政府管理难以奏效的问题,一旦放之于流动人口自身的非正式组织去协调,往往立马得到解决。建立流动人口非正规就业者的工会联盟组织,运用工会去代表和维护流动人口非正规就业人员的基本劳动权益,实现流动人口非正规就业的“体面就业”;把针对流动人口非正规就业的培训纳入公共财政的范围,实施农村人力资源开发战略;协调发展正规就业和非正规就业,促进就业方式的转变。

整个研究报告共分四个部分:第一部分是总论的内容,介绍课题研究的内容、框架,国内外研究成果与本研究的比较,以及我们研究的结论;第二部分是分析流动人口非正规就业的市场结构及其经济社会效果,此乃是以杭州为例的实证研究;第三部分是问卷调查和样本分析来研究宁波市流动人口管理和非正规就业;第四部分是评价非正规就业对正规就业的冲击、挑战,并对流动人口非正规就业的管理提出一些建设性意见。

第二章 流动人口非正规就业的市场结构与效果

——以杭州为例的实证研究

非正规就业是相对于建制性正规就业而言的，它有许多表述，诸如：灵活就业、市场调节就业、非传统就业、替代性就业、非典型性就业、临时性就业、季节性就业、非全日制就业，等等。对于非正规就业，我们都知道它是中国农村劳动力向城市转移的城乡通道，是当前扩大就业、保障农民工流动人口和城市下岗失业人员收入，改善弱势人群生活和缓解其贫困状况的重要平台；非正规就业也是推进市场化改革和经济发展的机制动力。但正如非正规就业和正规就业是相对的就业方式和概念一样，非正规就业也有其积极的一面和消极的一面。持积极看法的人们认为，非正规就业这种安排本身是一种自由市场的创新，它把劳动关系从以前那种纯粹的固定、僵化的正规建制性就业中给解脱出来，使得劳动关系更加适应于市场经济灵活性的需要。持消极看法的人们认为，非正规就业是对劳动者的一种剥削，它降低了农民工等非正规就业者的收入预期和福利，影响了经济的持续健康发展，在长期上也不利于企业自身的发展与建设¹。

在劳动力市场化的经济发展中，基于流动人口就业和城市下岗失业人员就业的非正规就业，与正规常态的建制性就业比较，显然我们常将其归为处于低工资报酬、没有或至少是缺乏各种福利保障、工作极不稳定的歧视性“苦、累、脏”的就业。但其实现今的一些非正规就业安排也已经不是简单地仅仅归入歧视性就业

¹ 自从非正规就业的概念引入中国以来，许多人对非正规就业的概念进行过阐述和厘清，大家对非正规就业在中国发展的是与非也都摆出了各自的立场和观点，具体可参阅胡鞍钢(2001) 就业模式转变：从正规化到非正规化——我国城镇非正规就业状况分析，《管理世界》2001年第1期；冷熙亮、丁金宏(2000) 城市非正规就业发展及其问题非正规就业理论起源——以上海为例的探讨，《社会》2000年第11期；彭希哲等(2004) 厘清非正规就业概念，推动非正规就业发展，《社会科学》2004年第7期；等等。

这一大类的了，有相当一部分非正规就业已经是属于自由择业的新潮一类。作为流动人口管理与非正规就业研究，本部分所观察的非正规就业仍是属于前者与正规就业相比缺乏稳定性、工资报酬低、福利保障差的替代或补充性就业。非正规就业既有服务于城市下岗和失业人员的非正规组织就业，而更多的是流动人口在城市的非正规就业和在正规部门中的非正规就业。非正规就业和流动人口的统计尚不健全，这是我们研究问题的一个障碍，但巧合的是，各地职业介绍服务中心每季度所提供的职业需求和求职信息及服务基本都是非正规就业，而且自从2003年各地公益性职业服务机构开始并不仅仅面向当地城市下岗、失业人员，也面向其他人员即农村富余劳动力（外来人员）提供职业需求和求职信息服务，各地劳动力市场的职业介绍服务中心提供求职服务的外来人员比重大大上升。杭州市职业介绍服务中心2004年第3季度提供的职业需求和求职信息显示，外来人员求职占到求职总数的88.94%，城市就业转失业的求职人员仅仅占到9.82%。信息还显示在杭州市人力资源市场中，供需双方的技术等级要求相当低，88.0%的求人岗位无技术等级要求，即使要求也主要是集中于初级技能要求，而99.84%的求职者无技术等级或职称¹。这样，运用职业介绍服务中心的供职和求职信息的断面数据来分析非正规就业的市场结构和经济社会效果，数据应当是具有一定的信度。

本研究是以杭州为实证加以分析的，数据主要是杭州市人力资源市场2004年第3季度的职业需求和求职信息，因为外来人员基本是在非正规部门就业或是在正规部门的非正规就业，所以，职业介绍服务中心的职业供需信息就是非正规就业的信息。我们将首先观察非正规就业在整个就业结构中的现状和影响，然后

¹ 数据来自杭州市人力资源市场季度职业需求和求职信息。

评价非正规就业人员的职业不稳定程度,第三是非正规就业的职业构成和人员结构,第四是总结非正规就业人员的收入和劳动者偏好。

一、非正规就业在整个社会就业中的地位与现状

非正规就业是适应于社会的多样化的需求,适应企业灵活用工制度而萌生和发展的。一般来说,非正规就业容量的大小是和本国经济发展水平、产业结构密切相关的,根据发达国家和发展中国家的经验,随着经济发展水平逐渐提高,非正规就业也得到逐步发展,但是当经济发展到较高水平之后,非正规部门的从业人员比重会逐步下降。在我国当前的经济社会发展中,非正规就业既起到推进劳动力市场化流动进程的作用,也促进了民营经济的发展,并改善了社会服务和扩大了就业,更直接减缓了社会贫困。

非正规就业的定义有两种界定方式,一种是把非正规劳动的组织形式统称为非正规部门。世界银行在1990年的《世界发展报告》中就这样描述非正规部门:“非正规部门的收入结构和活动是多种多样的,其主要由一个人开设的公司和只有几个学徒(多为亲属)和雇佣工人的小公司构成。这些小公司不在政府劳工条例的管辖之内,因而在登记开业上不受任何限制”。国际劳工组织将非正规部门细分成三类:第一类为小型或微型企业,这一类在经济上非常活跃,可视为正规劳动部门的延续,通常通过承包或分承包协议与正规部门联系在一起。但这类企业中绝大多数是独立的,且主要面对低收入者市场;第二类为家庭企业,其活动大多由家庭成员承担,且比较多的是无薪酬的妇女劳动力;第三类为独立的

服务者，包括家庭帮手、街头小贩、清洁工、街头理发师、擦鞋童等¹。另一种定义则是从就业方式的正规性而言的。比如自我雇佣、家庭内就业、阶段性就业、从事非全日制的弹性工时工作、钟点工、临时工、季节工等。所谓非正规就业，应该把非正规部门和非正规就业这两个方面的情况都包括在内。

在我国，非正规组织和部门主要是城市基层政府组织和社区组织为解决城市下岗失业人员再就业和为城市弱势群体提供工作保障而发展的，有的地方还专门发文要求将一些城市和社区的公益性就业岗位不向外来流动人员开放，专门用于城市失业人员的非正规性替代就业。在一定程度上，这种地方举措和城乡劳动力市场一体化进程，以及经济社会的市场化发展是相违背的。所以，我们的研究主要是针对就业方式的非正规性，包括流动人口在社会非正规建制性单位的就业和自我雇佣、家庭内就业等；以及在正规建制性单位的非正规就业，主要是临时工、季节工、非典型雇工，等等。从当前和今后的发展趋势看，我国国有企业等正规建制性就业单位能够安排就业的容量会越来越小，其本身的用工也在不断借鉴灵活用工和非正规用工机制。而各种个体、私营和有限公司的民营经济实体，却无疑是创造就业的主要部门，当然这类企业大多是非正规就业。下表是杭州市劳动力市场一个时间截面上（2004 年 3 季度）的不同性质单位创造的就业需求情况：

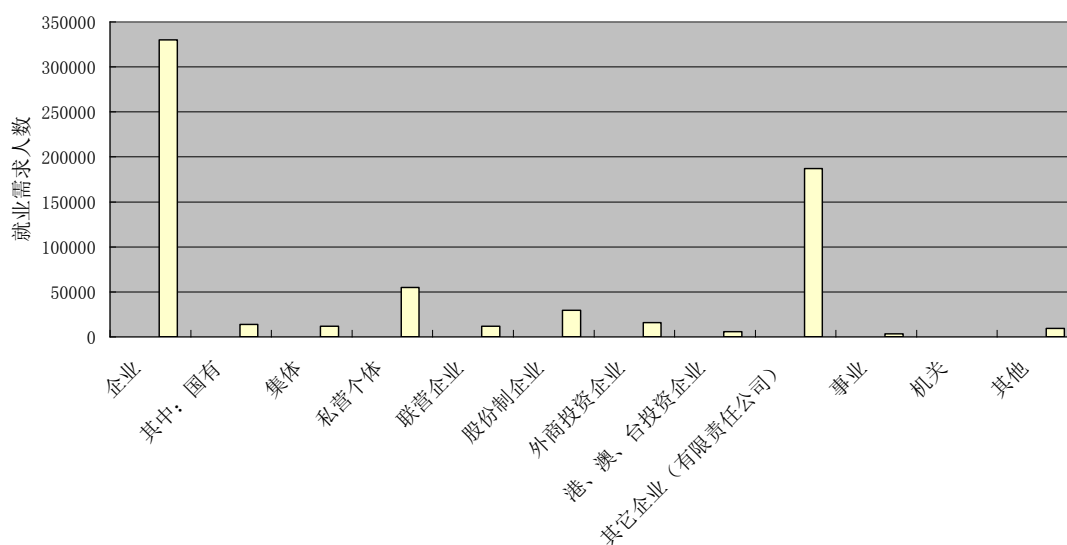
¹ 参见国际劳工组织编《劳动力市场主要指标体系 1999 年》，中国劳动社会保障出版社 2001 年版。

表1. 不同性质单位创造的就业需求

单位性质	需求人次(次)	所占比重(%)
企业	329943	96.3
其中：国有	13890	4.21
集体	11650	3.53
私营个体	54837	16.62
联营企业	11663	3.53
股份制企业	29473	8.93
外商投资企业	15757	4.78
港、澳、台投资企业	5753	1.74
其它企业（有限责任公司）	186920	56.65
事业	3282	0.96
机关	0	0
其他	9379	2.74
合计	342604	100

从杭州市 2004 年第 3 季度劳动力市场供求数据看，国有企业创造的就业岗位需求仅占 4.21%，而私营个体企业创造的就业岗位需求占 16.62%，其他企业主要是有限责任公司的民营企业创造的就业需求占 56.65%。这样的就业岗位供给和外来人员求职占 90%的现实，恰恰形成了非正规就业需求和供给的市场。而将不同性质单位创造的就业需求转为柱状图表 1，私营个体和其它企业（有限责任公司）创造非正规就业岗位的力量之大是显而易见的。

图1. 不同性质单位创造的就业需求



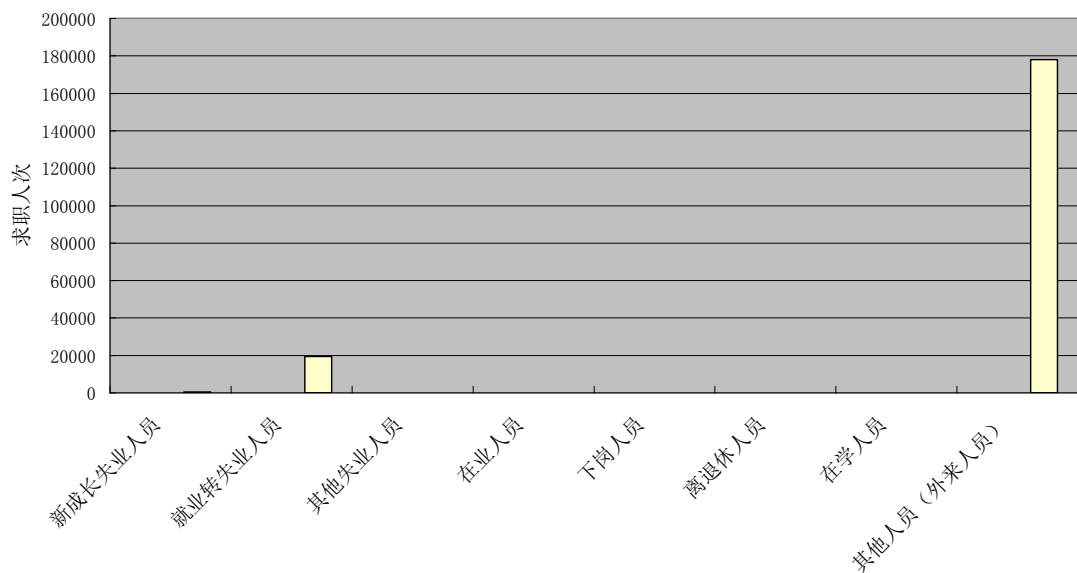
非正规组织就业以其自身对劳动力要求的特点，为劳动技能、受教育水平较低的下岗职工、失业人员提供了丰富的就业机会。杭州市区已有 32 个街道（乡镇）推出公益性劳动岗位 5500 多个，累计上岗 2552 人；创办非正规就业劳动组织 79 个，累计吸纳下岗职工、失业人员 1316 名。因为在 2003 年以前，杭州市职业介绍中心，特别是杭州市公益性职介机构仅对本市下岗、失业人员提供职介服务，那时的数据不反映流动人口的非正规就业，是故我们也没有办法进行年度与年度间不同性质单位创造的就业需求数量的变化比较，也没有办法比较年度与年度间不同类别求职人次的变化。但从 2004 年季度职业供求情况的比较，我们可以窥见非正规就业在职业类别、行业结构和求职者年龄、性别、受教育程度等方面的现状和变化。表 2. 表明：在杭州市现在的劳动力市场中，新成长失业人员（毕业即失业）和就业转失业人员共占市场求职人员总数的约 10%；在业和下岗人员求职合计占 0.06%；离退休人员再就业求职的在 3 季度没有；在学人员求职的占 0.01%，是少之又少，和西方活跃在非正规就业市场的大量在学人员了解社会、积累工作经验和贴补生活开支，显然有很大差距。值得我们关注的是，在所有求职人员中，其他人员即外来人员占到 89.94%，而这些人员又主要是农民工流动人口，他们普遍文化程度低，法律知识少，权益保障意识淡薄，劳动技能缺乏。

表2. 不同类别求职人员的求职人次

求职人员类别	求职人次（次）	所占比重（%）
新成长失业人员	368	0.19
就业转失业人员	19433	9.82
其他失业人员	0	0
在业人员	34	0.02
下岗人员	71	0.04
离退休人员	0	0
在学人员	11	0.01
其他人员（外来人员）	178022	89.94
合计	197939	100

将表 2.不同类别求职人员的求职人次转换为图 2.的柱状图表，外来流动人口的求职权重就赫然在目了。这些外来流动人口是劳动力市场上非正规就业的过度劳动力资源供给，如何提高他们的文化素质，提高他们的权益保护意识和增加他们的劳动法律知识，将他们由农村剩余劳力转变为真正掌握一技之长的劳动力资源，这是我们保护这些流动人口权益，改善和规范非正规劳动力市场发展，也支持东部沿海省市的经济社会持续和谐发展的必然举措。

图2. 不同类别求职人员的求职人次



从杭州市劳动力市场各类职业的供需状况看，生产运输设备操作工、商业和服务业人员，办事人员和有关人员，都是供销两旺。供需双方职业构成的一致在

一定程度上反映了劳动力市场人员流动大方向的稳定性 ,但同时也验证了我们前面分析的非正规就业市场的水平有待提高。这三类职业的需求比重分别为 : 56.07%、31.96%、9.27% ,其求职比重分别为 59.94%、25.74%、11.38% ,与上季度相比办事人员和有关人员、生产运输设备操作工的需求比重分别上升了 0.97 和 2.07 个百分点 ,而商业和服务业人员的需求比重略有 2.12 个百分点的下降 ,但基本结构仍延续前几季度 ,反映了经济景气回升时期经济发展仍依靠劳动力的低成本而粗放增长的态势。当然 ,这种劳动密集型经济增长也继续承担着杭州在长三角和以至世界的产业分工 ,并且继续为农村简单劳动力转移创造就业岗位。

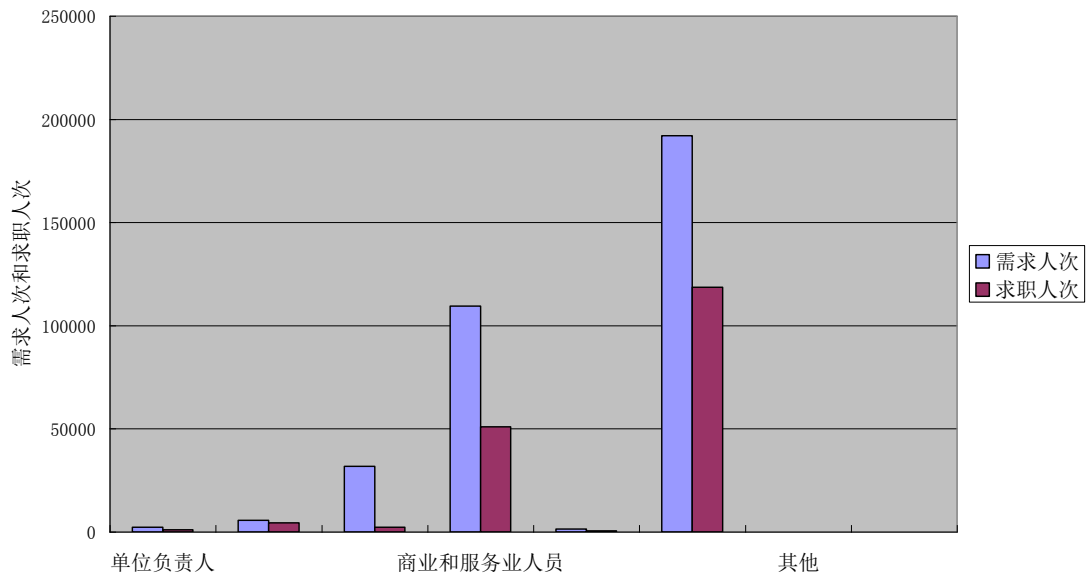
但是 ,从表 3 我们看到 ,杭州市劳动力市场的各职业劳动力的需求和求职人次间有明显的较大差距 ,无论是生产运输设备操作工、商业和服务业人员、办事人员和有关人员 ,劳动力的绝对供给与需求之间都存在巨大缺口。这和近来各地普遍出现或感受的民工短缺的现实是关联的。无限供给的廉价劳动力一直被认为是中国竞逐“世界工厂”的核心竞争力。长期以来 ,农民工没有讨价还价的筹码 ,厂门口等待上工的人多着呢 ! 在一些发达沿海的企业甚至地方政府看来 ,资本是经济发展的关键 ,强资本弱劳动力的格局下 ,超时加班、拖欠工资是雇佣外来流动人口农民工企业的再正常不过的做法。而广东这个令人向往的世界制造中心给外来劳工开出的 400 元月工资价码 ,居然 10 年未变。于是 ,去年年初始 ,东南沿海等经济发达地区开始出现大范围的“民工荒”。

表3. 杭州市2004年第3季度按职业分类的劳动力供求数

职业类别	劳动力资源供求人数比较			
	需求人次	需求比重(%)	求职人次	求职比重(%)
单位负责人	2235	0.65	979	0.49
专业技术人员	5666	1.65	4334	2.19
办事人员有关人员	31763	9.27	2258	11.328
商业和服务业人员	109497	31.96	50959	25.74
农林牧渔水利生产人	1341	0.39	508	0.26
生产运输设备操作工	192102	56.07	118641	59.94
其他	0	0	0	0
无要求				
合计	342604	100	197939	100

虽然一些地方否认出现“民工荒”,认为目前短缺的仅是技工,而一般劳动力并不缺,但广东省职业介绍中心4个调研小组调研得出的“从供求总体情况看,劳动力总量供不应求”的结论,铁定了“民工荒”的事实。显然,大家都知道“民工荒”并不是农村剩余劳力不足了。对于“民工荒”的解释,主要是:工资水平低且长期得不到提高、长时间加班、劳动条件恶劣、生活质量不高、合法权益无法得到有效保障等,导致很多企业无法留住老员工,招不到新工人。也就是农民工走了一批又一批,最终导致缺工。由表3转化的柱状图3的杭州市不同职业分类的劳动力供求数据的柱状图表,更直观形象地反映了流动人口非正规就业市场当前存在的职位供给和劳动力需求之间的显著缺口。

图3. 杭州市04年3季度按职业分类的劳动力供求数



温州、台州、宁波和杭州都遭遇同样的缺工问题，这使得我们有必要对流动人口的非正规就业进行研究，对非正规就业中的一些相关劳动权益保护提供必要和有效的政策支持，以帮助地方和企业稳定职工队伍，支持经济发展。

二、 非正规就业在职业保障和公民社会保障上的效应

灵活就业、自由择业、自我雇佣、家庭内就业、阶段性就业、非全日制的弹性工时工作、钟点工、临时工、季节工，等等，这些职业名称都是用以描述和定义非正规就业这种与正常的全日制正规就业有所区别的就业安排。坦白说，这些就业安排之间并无什么实质的联系，只是它们总是被一样地归为“非正规”类就业。但从许多方面来看，它们与正规全日制就业相比是属于在经济上不安全也不稳定的就业。一般来说，在西方非正规就业就是指适应市场对劳动力需求的一种有条件的、变化的就业安排，是劳动力市场灵活性发展的创新。在我国地区性非正规就业市场的发展也是这样。所不同的是，我国长期以来城乡二元结构带来的

劳动力市场的二元结构，使面向城市外来人员（农村剩余劳动力）的非正规就业成为中国社会一种无奈的选择。中国的非正规就业和正规就业之间直接意味着工资、福利权益，职业生涯积累的差别，也包括就业稳定和安全的巨大差距和不一致。虽然西方的非正规就业与正规就业相比，同样也意味着工资、福利的差异和职业培训的机会不同，但西方的非正规就业总是与劳动者在家庭中的角色和义务相联系的，或是劳动者为完成学业而在业余工作等。西方的灵活就业安排，也代表了一种正当工作时需的劳动力资源，这从人力资源的角度，实际就是正当时需的一种人力资源平衡¹。中国正规建制性就业的改革和非正规就业安排的扩大，其实也是突破城市一元劳动力市场的局限，充分利用农村剩余劳动力更大范围发展经济的资源配置安排。

尽管正规就业和非正规就业之间存在着工作稳定性及工资和福利的差异性，发达国家和一些发展中国家的劳动就业管理部门都开始强调要加强对非正规就业者权益的保护，增强其就业的稳定性和福利保障性。不少学者也认为非正规就业也并不一定就是不稳定和不安全的就业，正规的全日制就业也并不就一定意味着要保证一个终生就业。正规就业应当借鉴非正规就业的灵活和效率，非正规就业也应当在就业的稳定性和加强用人单位内部劳动力市场建设上努力效仿正规就业的组织化、制度化的培训和职业生涯的积累机制。

事实上，对于大量外来人员——流动人口在城市的非正规就业，他们与正规就业人员相比，是经常会遇到就业的不稳定性和不连续性的，这从他们就业的临时性、季节性、阶段性、和钟点工性质，就让我们一目了然。那些自由职业者的灵活就业和一些人的自主就业或自我雇佣，他们和那些正规就业相比，则几乎没

¹ Autor, David (2000) *Outsourcing at Will: Unjust Dismissal Doctrine and the Growth of Temporary Help Employment*. NBER Working Paper No. 7557. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

有任何职业不稳定性的表现。流动人口农民工在城市的非正规就业缺乏稳定性和与就业相关的社会保障，但也正是他们就业的临时性、季节性，使得他们可以在农忙的时候回乡照顾农活。一定程度上，土地成了他们社会保障的一个重要资源。而城市的下岗失业人员在非正规就业领域的再就业的不稳定和失业，许多时候是他们自己主动离开非正规就业的劳动力市场，他们有时不愿从事一些非正规就业工作。譬如，杭州一些街道和社区为下岗失业人员腾出的一些保洁、保绿和城市协管就业岗位，许多人放不下面子去做。当然，这也与城市下岗失业人员还有一份失业保险或城市最低生活保障有关。

非正规就业在为城市贫民和外来人员提供就业方面、对发展中的经济十分有益；在非正规部门获得的收入使得“不充分就业”被看成是积极生产性的，能为城市生活提供很多重要的服务；非正规就业的小生产和分配保证了低成本的服务和产品，使得正规就业的工资向上攀高的趋势得到了控制；因为非正规就业吸收了低工资和不充分就业¹。特别是社会的多样化需求，单靠正规部门不能得到及时满足。如市民的服务需求是多层次、多样化和不断变化着的，而且遍布于各个社区院落。对这类市场需求，在开始的时候，正规部门往往很难抓住，或不屑于去做它。分散、小型的非正规部门，则比较贴近市场，反应灵敏，能以廉价和便捷满足众多中低层服务消费群体的需求。非正规部门的行业庞杂，对从业人员的性别、年龄、文化、技能、体力的要求有高有低，包容性大。这对于那些已不具备就业竞争优势的中年下岗职工来说，可供择业的空间和余地也比较大。

随着就业观念、就业结构、就业形式的变化，“单位就业”、“工资性就业”和“全日制就业”已不再是唯一的选择，而“自由职业者”、“非全日制就业”、“弹性工

¹ See Cohany, Sharon R (1998) Workers in Alternative Employment Arrangements: A Second Look, *Monthly Labour Review*, Vol. 121 (Nov.), pp.3-21.

作制"、"钟点工"等非正规就业明显增加，就业形式呈现灵活多样的格局。"一次就业定终生"现象开始减少，"流动就业"逐步增加，"阶段性就业"、"自动延缓就业"也已经出现。非正规的工作模式和形式，既适合经济多层次、多形式的发展，也创造产生许多新的就业岗位。这种非正规就业虽然不似正规就业那样伴以稳定的工作、终身的职业升迁和比较完善的社会保障，但它本身却无疑也是一种职业替代和社会保障的支持。特别是今天的知识经济时代，世界范围的发达国家和发展中国家的经济都处于比较快的发展之中，那种因经济危机而发生的周期性或持续性的失业已经很少发生了，但知识的创新和经济的快速发展带来经济结构和产业结构变动的频繁，实质是经济转轨和产业结构升级带来大量工作岗位的消失远快于工作岗位的创造，结构性失业的威胁对每一个人来说都是一种压力，一旦不能转变就业态度和不断提升自身的知识和技能，就会自然沦为结构性失业¹。非正规就业的弹性灵活的劳动力市场，在经济转轨中能够发现和挖掘就业岗位，创造新的就业机会，尽管大量的工作是临时性的、低报酬的和缺乏福利保障的非正规建制性就业岗位和钟点工、季节工类的不充分就业，但它毕竟适应了劳动力市场的需要，也相对在一定程度上缓解了社会贫困压力。这种非正规就业虽然与凯恩斯福利经济寻求的稳定充分就业有一定差距，和福利经济提供的慷慨失业救济金及稳定的就业保障措施有比较大的背离，但适应经济转轨和劳动力市场变化而自主创造的非正规就业或不充分就业所实现的一定程度的收入维持和保障，无疑是和福利经济的强调就业和收入维持的保障功能是一致的。

近年来，政府提出要鼓励下岗职工到第三产业特别是社区居民服务业领域就业，到非公有制经济和小企业去就业，鼓励下岗职工组织起来就业或从事个体经

¹ 王志凯(1999) 来自挪威的启示：福利经济与就业培训，《中国国情国力》1999年第3期。

济，鼓励实行灵活的就业方式等，以扩大就业容量。这些就业导向完全正确，对发展非正规部门和非正规就业是一个强大的推动力。但它并不能包容发展非正规部门和非正规就业的全部内涵。因为非正规部门具有更大的综合性，它在我国现阶段的国民经济体系中，实际上已成为除公共部门和现代企业之外一个独特的门类，而且从事各类非正规就业的劳动者，在我国劳动就业总量特别是增量中，已占有相当比重¹。因而重视研究和正确引导非正规部门和非正规就业的发展，是国民经济和社会发展自身的需要。

三、非正规就业安排的职业构成和人员构成状况

在非正规就业领域，不同的个体他们所表现或接受的非正规就业安排是不一样的。个人的年龄、性别和受教育的程度，都直接影响甚至决定其在非正规就业安排中的可能偏好及实际就业效果，这最终会影响劳动力市场不同非正规就业类型安排的职业构成和产业构成，从而决定劳动力市场供求的弹性有效发展。下面从流动人口非正规就业人员的年龄、性别、受教育情况、婚姻状况、在流动和非正规就业的群居类聚状况，等方面，来分析非正规就业的职业构成和人员构成。

（一）非正规就业的职业供需的年龄结构

流动人口外出打工，基本上都是年轻力壮的人，他们靠年轻时出卖苦力，而获取经济收入，年龄大了以后，他们渐渐就不太外出打工了。而从用人单位对劳动力的年龄要求看，99.95%的用人需求对劳动者的年龄都有要求。杭州市 2004 年第 3 季度的劳动力市场职业供求状况反映：16-34 岁之间的劳动者构成单位用

¹ 参见叶世芳(2001) 如何开展对非正规部门的统计——介绍国际劳工组织的有关决议，《统计研究》2001 年第 3 期。

人需求的主体，占总体需求的 86.04%，其中 16-24 岁之间的劳动者的需求占 44.49%，25-34 岁之间劳动者的需求占 41.55%。从求职者的年龄构成看，求职人数与年龄成反比。16-24 岁年龄段的求职人数为 104888 人次，占 52.99%；25-34 岁年龄段的求职人数为 71834 人次，占 36.29%，两者合计 89.28%，是人力资源市场求职队伍的主体。单位对求职者的需求主要集中在 16-24 岁和 25-34 岁两个年龄段，与求职者的主体年龄段相符。由于杭州市劳动力市场信息提供的求职人员近 90%是外来务工人员，且这样的劳动力资源市场的各种就业安排多以非正规就业为主，所以，这反映了非正规就业的求职者年龄普遍年轻。加以这些人的受教育年限短，与正规建制性就业相比，更突现非正规就业人员年龄普遍年轻于正规就业人员。

（二）非正规就业的职业供需的性别状况

从杭州市的情况看，劳动力市场的非正规就业 74.09%的岗位对求职者的性别有明确的要求，男性的需求多于女性，所占比重高出 15.01 个百分点；从劳动者供给看，男性求职者要多于女性求职者，其所占的比重分别为 74.91%和 25.09%。可见劳动力资源市场，男性比女性更为活跃。从供求总体状况来看，男性求职比女性困难，女性的求人倍率为 2.49 要高于市场的平均水平，岗位相对宽裕，求职更加容易；男性的求人倍率为 1.48，虽然市场需求的岗位很多，但仍是相对紧张。比较而言，女性求职比男性容易。而且随着经济社会发展对服务业需求的上升，非正规就业市场对女性劳动力的需求倾向提高。国内其他省会城市及大中城市在非正规就业的职业需求上有类似的情况。当然，不同岗位对求职者的性别要求还是有例外的，如在建筑业和其它一些稍复杂体力制造业，就要求男性劳动力，而一些家政服务业和社区服务业等，则更多地要求女性劳动力。

但自主就业和灵活就业，譬如独立承包业务和正规常态的自我雇佣创业者，更倾向于男性劳动者。

（三）非正规就业的职业供需之间的教育匹配情况

非正规就业市场的劳动力受教育程度或文化程度的要求还不高，杭州市人力资源市场用工需求对文化程度的要求主要集中在高中及高中以下学历这个层面上。虽然对文化即受教育程度要求不高，但用人单位都还是有文化程度要求的。从杭州市 2004 年第 3 季度具体看，95.78%的用人需求对求职者的文化程度有要求。其中初中及以下的用人需求占总体需求的 79.89%，要求高中文化程度的用人需求占总体需求的 14.83%。求职者文化水平低是流动人口组成的劳动力市场中一个突出的现象，虽然可以说这是和非正规就业比较吻合的，但非正规就业本身可能给劳动者提供的职业培训、职业生涯的人力资本积累基本是谈不上的，长期来看，这样的突出现象就会是一个严重的问题。2004 年第 3 季度杭州市劳动力市场求职人员大专及以上学历仅占 0.52%，人力资源市场中大部分是初中及以下和高中学历的求职人员，两者占了整个求职总数的 99.48%。虽然这样的数据百分比在季度之间会有所变化，有时初中及以下文化程度求职人员占整个求职总数的比重会下降或上升 0.2~0.3 个百分点，其它学历的求职人员所占比重都有所上升或下降，但数据比例反映的非正规就业市场中流动人口为主的劳动力整体受教育程度低和文化程度偏低的实际情况是绝对存在的。

当然，非正规就业市场存在高端和低端两个市场，低端的流动人口为主的劳动力市场其非正规就业的职业供需之间受教育程度或文化程度的要求普遍偏低，而高端的自由职业者们，往往是高学历的知识阶层的人力资本，他们的非正规就业主要表现为一种自由和幸福的新潮生活方式。

（四）非正规就业职业安排中的婚姻状况

婚姻对于流动人口非正规就业的职业安排有着很大的影响，一般外出务工人员都是年轻未婚的男女青年，男劳力在外务工受婚姻影响相对女劳力来说要小一些，而女外来劳力打工几年后要回去结婚成家并不再外出打工。当然，现在情况也有了一些新的变化，不少农村剩余劳动力他们年轻夫妻都外出打工，他们有些是夫妻同在一个地方、一个企业从事务工，但大多数人是夫妻分别在不同的企业、甚至是不同的城市务工。由于正规就业和非正规就业在雇佣流动人口时对婚姻的情况多不作要求，所以，有关非正规就业中的职业安排的婚姻状况的数据就很少可籍以利用和加以分析的了。但可以肯定的是，在非正规就业的自主就业和自我雇佣人员中，已婚的比未婚的要多，他们有相当一些人已经并非简单的弱势群体的流动人口，相反他们相对是有固定住所和自己事业的，这反映了自我就业人员中也有些是有所成就之人。

（五）非正规就业人员的群居和类聚状况

流动人口的非正规就业人员多是属于城市中的弱势群体，他们散落在城市的各个角落，租住在简陋的出租房，或是集中聚居于城郊结合部，形成贫困人口和弱势群体的集中居住群落。他们是城市运行不可或缺的劳动资本，城市中社区的家政服务、保安服务、物业管理和维修服务、老年人生活服务等等，都离不开外来务工人员的辛勤劳动。而城市的道路、水、电、气等基础设施建设和大楼施工等，更离不开农民工的汗水。由于非正规就业人员处于弱势地位，不光是自己权益得不到保障，还常常会受到侵害，工资很低并且还常被克扣，社会保障权益更是无从着落。因而，他们非正规就业的外来人员，常常也依来源地而聚居形成“河南帮”、“安徽帮”、“江西村”、“贵州村”等非正式组织，在城市或其周边形成一个个贫民聚居集中的地带，互相寻求保护和依靠。

比较而言 ,自我雇佣和自主创业的非正规就业人员 ,他们相对而言多是男性、已婚的较为成熟的人 ,他们并不一定拥有一个比较高的文化程度或受教育程度 ,但他们大多也都不是城市中的贫困人群 ,相反比城市正规建制性单位的就业人员生活要富裕。他们是和流动人口非正规就业人员的贫困弱势处境是迥然不同的。

表4. 按年龄、性别和受教育程度分类的劳动力供求情况

年龄	需求人次	所占比重 (%)	求职人次	所占比重 (%)
总数, 16岁及以上	342604	100	197939	100
16-24岁	152440	44. 49	104888	52. 99
25-34岁	142342	41. 55	71834	36. 29
35-44岁	40123	11. 71	16458	8. 31
45岁以上	7528	2. 2	4759	2. 4
无要求	171	0. 05		
性别				
男	152632	44. 55	148282	74. 71
女	101189	29. 54	49657	25. 09
无要求	88783	25. 91		
受教育程度				
初中及以下	273702	79. 89	180885	91. 38
高中	50798	14. 83	16015	8. 09
大专	3276	0. 96	104	0. 47
大学	368	0. 11	1	0. 05
硕士以上	0	0		0
无要求	14460	4. 22		
婚姻状况				
已婚				
未婚				
无要求				
来源地区				
在城市的居住地域				

如果我们将表 4 的内容分别按年龄、性别和受教育程度转换为柱状图表 ,那么我们对于非正规就业人员结构状况可以一目了然 ,具体请看直观柱状图表 4.1 ,图表 4.2 和图表 4.3。

图4. 1. 按年龄分类的劳动力供求情况

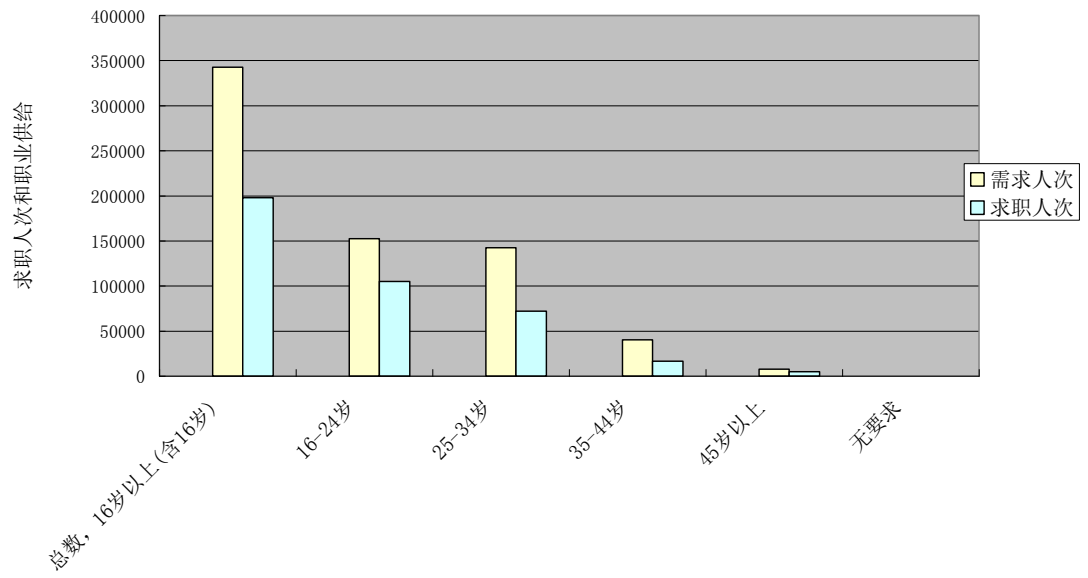


图4. 2. 按性别分类的劳动力供求状况

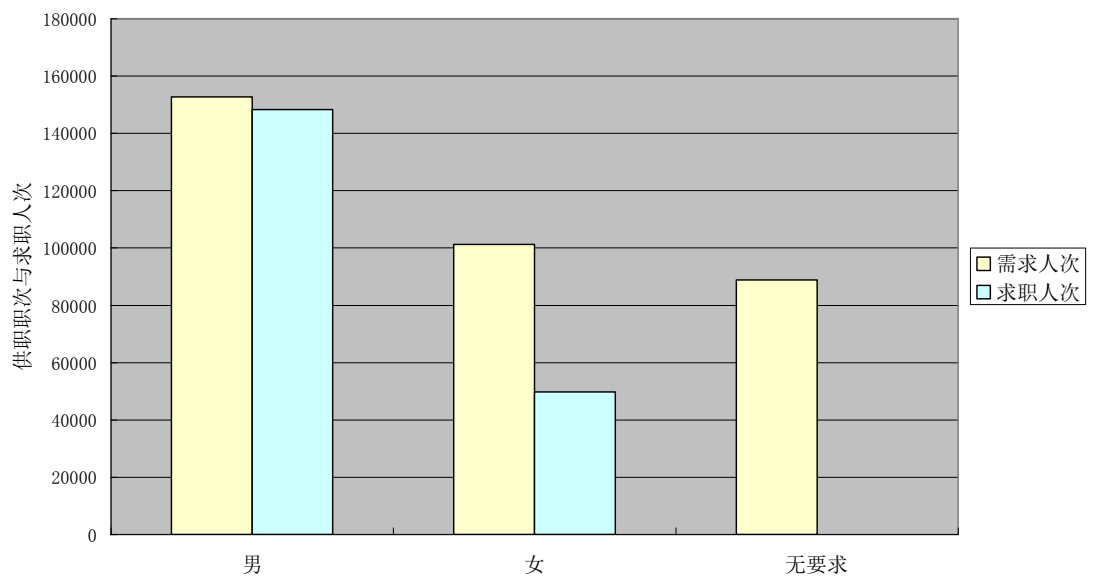
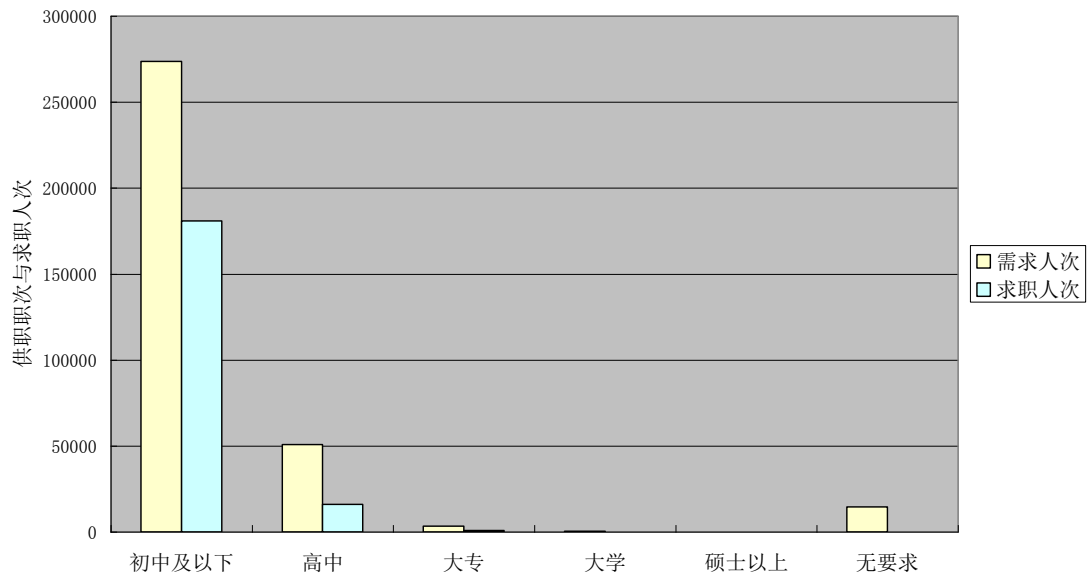


图4.3 按受教育程度分类的劳动力供求状况



四、非正规就业劳动者的工资和可能的福利权益

与正规雇佣关系相比,非正规就业在劳动力配置、社会保障、薪酬体系等方面相差很大,并体现出无劳动合同和无稳定劳动关系,劳工权益得不到有效保障的特点。在我国,正规部门中的非正规就业已经成为许多城市和经济发达地区非公有制企业的重要雇佣方式。使用非正规就业不仅可以有效控制和节约劳动力成本,而且还可以满足企业实施“劳动力市场弹性化”的人力资源管理战略的用工要求。一般而言,使用非典型雇佣节约的劳动力成本包括直接工资和间接工资(社会福利)两个方面。①在美国包括其他西方国家,非正规就业方式节约的成本仅仅主要是边际福利,非正规就业的意义更在于后者,即实现了劳动力市场的灵活性,满足企业灵活用工的需要。在我国,非正规就业作为国家、政府和社会来说,努力将其发展为创造就业的重要部类,而作为地方企业和地方政府来说则主要是为了通过大大降低劳动成本,而降低生产成本。企业使用非正规就业者可以节约

的边际福利包括如下方面：养老金占职工工资比例约为 22%，医疗费用相当于工资总额度的 12%，住房公积金占 5%，失业保险相当于职工工资的 1%，工会费用占 2%，5 项合计相当于工资总额的 42%¹。②跟发达国家不同的是，我国企业使用非正规就业还可以降低直接工资成本，与正式雇工相比，非正规就业者的基本工资也是比较低的，尤其在劳动密集型生产企业，在初级劳动力供过于求状态下，普通劳动者有比较理想的待遇是困难的，不仅同工不同酬，而且工资低于当地最低工资标准的现象比比皆是。这其中的一个重要原因是，我国非正规就业主体以农村劳动力为主，是流动人口非正规就业，并不是城市下岗职工。杭州市以及全国其他城市的非正规就业人员来源，都证实了这种情况。

一个时期以来，在长三角地区，苏南和浙江南部，外来人员的月工资大概在 600 元上下，而珠三角一直是在 450 元的价位。在这样的低工资下，农民工流动人口的就业更是极不规范的非正规就业，他们没有各种福利保障，没有养老、医疗、失业保险，甚至没有工伤保险和没有劳动合同。外来农民工在东南沿海发达地区的城市用自己的青春劳动资本挣着一点血汗钱，他们在城市打工是走了一批，又来了一批，沿海地区的城市政府和企业主从未把农民工当成稳定的产业工人对待，不给他们职业培训和职业生涯积累的机会，总是在外来人员的最佳青春年龄内将其劳动资本压榨殆尽。这是导致近一个时期农民工缺乏的“民工荒”现象出现之根本原因。根据国家统计局去年在珠三角的调查，广东在前年底去年初出现民工荒以来已将工资调整至 600 元和长三角基本看齐，但广东企业仍招不到工。因为这样的工资水平实质依然很低，和 20 年前这些民工的父辈们在广东打工时的水平几乎没有什么改善，相反今天的生活开支，诸如房租、水、电、交通

¹ 来源于福建省社科院网站的海峡论坛 / 八闽论坛 / 福建经济的文章，非正规就业与福建省城市化发展战略，http://fass.net.cn/fassNews/fass_readnews.asp?NewsID=19

等的开支却相对比那时昂贵多了，这是令民工们不愿应招的一个直接原因。而与民工们长期的低工资相比的是中国经济 9.5% 的高增长率。

当然，另一个原因是中国经济发展很快，外资增加也很快，大家都需要新的工人，这对劳动力市场当然会产生供求之间的变化，无疑这也是民工短缺的一个原因。另外，现在内地的经济发展比较快，原来集中在沿海地区开发的产业，现在到内地发展了，原来的农民工过去要跑到广东、福建、上海这些地方，现在他们在离家近的地方也能打工，工资可能会有些差别，但是相对而言环境对于他们来说是更熟悉了，而且离家更近，可能会更有安全感，于是相对差一点工资也就不是太在乎了，是故广东的吸引力逐渐削弱了。再有就是，这两年中国的新一代领导人对农业的关切，对农村的关心。中央要解决“三农”问题，当中就要提高农产品的价格，种地的收入开始比几年前高了。相比较来说，出去打工仍然是原来这个收入的话，之间的差距就缩小。有些农民工就想一想，算一算，值不值得花这么高的代价跑到外面去，离开家庭这么长时间去打工？如果收入相差不远的话，还不如回家种地去。现在出现了一些地方农民工回去种地的情况，甚至原来的地给人家种了，他们还想办法要回来。这本身就是外来人口自己在非正规就业决策上的一种选择和偏好。

真正的民工短缺的原因，我们可以回过头从长期去审视，过去二十多年改革开放，一亿多农村人口由农村转移到了城市，这是劳动力的转移，这是中国过去二十多年中一个很重要的变化。但是这种非正规就业的劳动力转移并没有使农民转化为城市的产业工人，转移的流动人口只是停留在中间的农民工的阶段。农民工并没有进一步转化为产业工人，其中大部分在过了他们的青壮年后又重新回到了农村，恰恰就是这样一种体制造成了现在的民工荒。东南沿海发达地区的民工

荒是地方政府以及企业投资者短期行为造成的，这个后果城市必须承担。因为城市既然不让农民由外来人口的非正规就业转化为正规就业的城市产业工人，那么城市就不可能得到稳定的劳动力来源。

笔者前一段时间因与挪威方面合作渔业经济及贸易的项目而调查走访了杭州萧山开发区和宁波北仑开发区的一些水产加工企业，这些企业有的是所谓的外资企业，有的是民营企业，它们都算是有一定规模，但它们给工人开出的工资价码与他们对工人的工作强度要求却是相差太远。这些企业雇佣的基本都是外来务工人员，属于简单体力劳动。由于水产收获和加工存在季节性，企业的用工也是以季节性为主。虽然企业实行计量工资制，即根据每个员工每月实际剥的虾仁量或宰杀切片的水产量核算工资，这样工人对这种机械劳动熟练的每月能干出 1500 元左右的收入，而一般初来的农民工一个月能干出 1000 元就算多的了。这些工人每天至少要干 12 小时以上，常常加班 4-6 个小时，每周要工作 77 小时，一个月仅仅能保证一天休息，工人的身心受到很大的摧残，即使以大家都可干出每月 1500 元工资计，实际平均到每个小时的工资水平仅 4.2 元还不到。如按照劳动法规定的每天正常工作 8 小时计，一周工作 5 天，则每月工资不足 700 元。这类水产加工企业显然是简单机械劳动，工人每天要在潮湿的充满水汽的车间站着工作 12-14 小时甚至以上，劳动强度是惊人之大。当然，这些企业以前招工不愁的非正规就业安排，也已经面临很大困难，他们已经越来越感到招工的不容易了。个别企业在我们参观时虽一再强调他们因生产的季节性而在上个月刚刚停业，但我们却明显感觉整个加工车间显然是有近一年半载没有用过了。

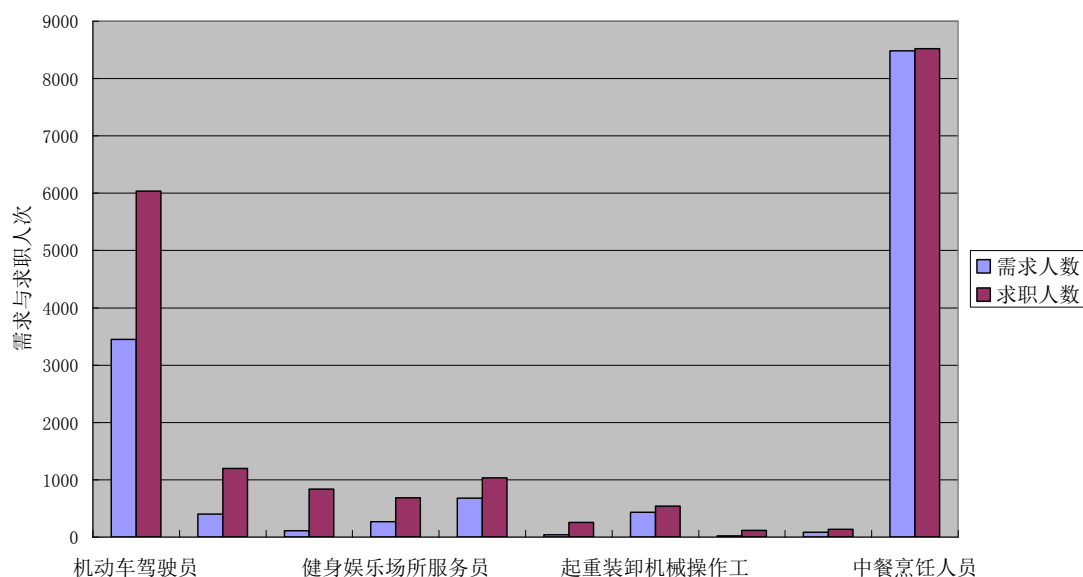
五、 流动人口非正规就业的职业偏好

流动人口在非正规就业中尽管没有什么可以和雇主讨价还价的余地 ,不能在职业选择上有挑肥拣瘦之举 ,但在同样普遍的低工资和基本为零的福利权益状况下 ,他们也还是有自己的职业偏好的。流动人口也多愿意从事一些轻松的、不需太多劳动技能的所谓体面行业 ,要或就是能够依靠出卖体力而赚取比较高工资收入的职业。从杭州市来看 ,求职缺口最大的 10 大行业中求职人数最多且职业岗位缺口大的行业是 ,机动车驾驶员 ,其次是保管人员 ,再其次是办公设备维修人员、起重装卸机械操作工 ,还有是娱乐场所服务人员、保险业务人员、采购人员、翻译人员、国际商务人员 (参见表 5 和图 5)。流动人口非正规就业寻求当驾驶员 ,这一职业已经严重供大于求 ,求职难度相当大 ;而保管人员由于工种既轻松又不需要太多的技能 ,很受求职人员青睐 ,供职亦远低于求职。中餐烹饪人员是供职与需求都很大的非正规就业类别 ,反映了餐饮服务业的很大社会需求和行业发展的弹性。这些非正规就业的劳动力供给和需求直接反映了流动人口非正规就业的职业偏好。

表5. 劳动力市场需求小于求职10大职业

职业	劳动力供给人数比较		
	需求人数	求职人数	缺口数
机动车驾驶员	3445	6035	2490
保管人员	400	1194	794
保险业务人员	108	835	727
健身娱乐场所服务员	265	682	417
办公设备维修人员	677	1030	353
翻译	35	255	220
起重装卸机械操作工	430	539	109
国际商务人员	19	117	98
采购人员	80	132	52
中餐烹饪人员	8483	8521	38

图5. 劳动力市场需求小于求职的十大职业



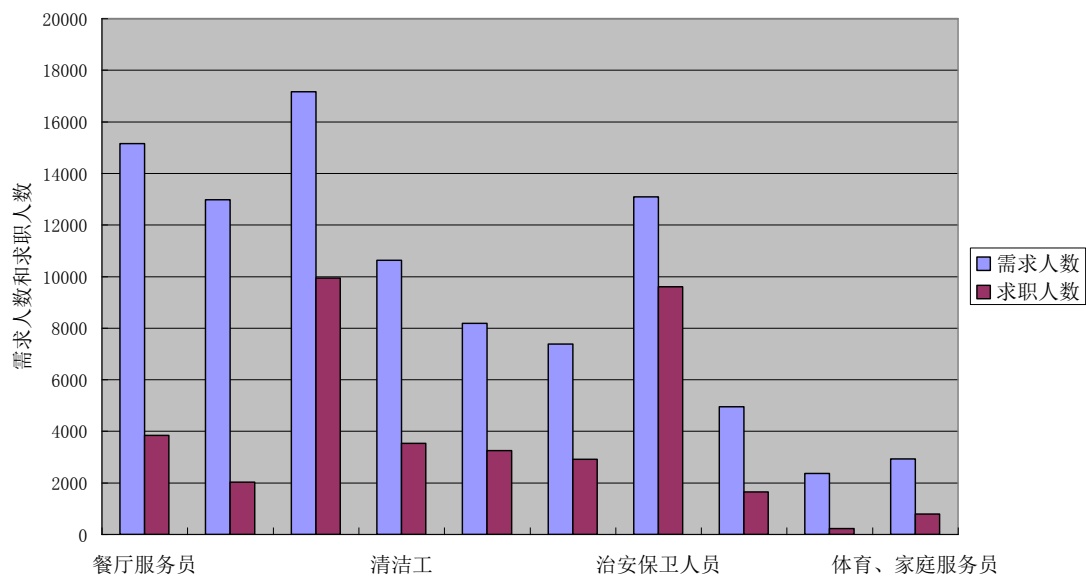
杭州市流动人口非正规就业需求大于求职的 10 类职业中，餐厅服务员、裁剪缝纫工和营业人员是需求大于求职缺口前三位的工种。餐厅服务员缺口数达到 11315 人次，相对上几个季度其缺口仍在增加，这主要由于杭州的旅游业带动了餐饮等相关产业的发展，导致其需求人数进一步的上升。裁剪缝纫工缺口为 10948 人次，相对当年上季度缺口减小了 2592 人次。其原因是，一方面 7、8 月份是杭州天气最热的时段，杭州市电力紧张，导致大部分服装厂家轮休生产，从一定程度上减少了服装厂家的用人需求，而现在的第 3 季度企业要赶制各种内外贸易订单，用人需求势必大增。另一方面，裁剪缝纫工的缺口高居不下，一个原因是工资低，劳动强度大，工作季节性强，无论对本地农村剩余劳力还是外来打工人员都缺乏足够吸引力。非正规就业的职业工种存在缺乏对外来人员的吸引力，其本身就说明了流动人口在非正规就业中存在他们的职业偏好，当然，这也说明流动人口在选择非正规就业时，也并不是不作任何可能的利益和付出的权衡的。自然，沿海发达地区大量使用外来流动人口——农民工的企业也应当适当考虑外来农民工的一些就业权益保护问题，必须意识到雇佣流动人口非正规就业已

经不是纯粹的企业买方市场了 ,用工单位和地方政府应当考虑到在吸引流动人口非正规就业维持地方经济竞争力的同时 ,也要设法提供各种可能的服务 ,留住民工。

表 6 . 劳 动 力 市 场 需 求 大 于 求

职业	劳动力供给人数比较		
	需求人数	求职人数	缺口数
餐厅服务员	15149	3834	11315
裁剪缝纫工	12976	2028	10948
营业人员	17163	9938	7225
清洁工	10628	3530	7098
饭店服务人员	8183	3249	4934
车工	7382	2910	4472
治安保卫人员	13082	9595	3487
家用机电产品维修工	4954	1639	3315
推销展销人员	2366	224	2142
体育、家庭服务员	2921	793	2128

图6. 劳动力市场需求大于求职10大职业



六、 流动人口非正规就业的经济社会效果

流动人口在城市的非正规就业，为城市的建设和美化贡献了青春，他们现在是城市建设和城市运转不可或缺的一支力量。流动人口在城市中填补了脏、重、累、危险的行业职业，包括环境卫生、园林绿化，以及工作强度大的制造业，为城市的发展和东南沿海发达地区的经济增长作出了不可或缺贡献。特别是非正规部门经济的 80%-90%附着于第三产业和非公有制经济，因而它的发展，在客观上起到了加快经济结构调整的作用；非正规部门中自我创业者的增多，势必带动民间自有资源的投入，优化全社会的投资结构¹。这可以活跃经济，扩大消费，培育更多的纳税人和新税源，对社会经济的发展起到积极的作用。再有非正规部门为国企富余人员开辟了更广阔的再就业门路，这无疑是对国企改革的支持，也有利于加速市场导向的就业机制建立。而非正规部门对促进城市贫困问题的解决和城乡协调发展也具有重要作用。流动人口农民工是社会的弱势群体，非正规就业对他们有较强的吸纳能力，正规就业比非正规就业好，而非正规就业又比没有就业对农村外来人员的稳定和保障意义要大，因此，非正规就业也是解决城乡贫困和确保社会稳定的一个重要举措。

非正规就业的形成和发展是改革开放的产物。我国灵活就业从产生到发展都是建立在自发形成的市场机制的基础之上的。从某种意义上讲，我国非正规部门和灵活就业发展壮大过程，就是市场经济和市场力量发展壮大的过程。正因为如此，我国非正规部门和灵活就业的发展就不仅仅具有扩大就业、缓解贫困的作用，而且还有制度创新的作用。非正规部门和灵活就业中的自主创业的发展，使

¹ 参阅中华全国工商业联合会副主席谢伯阳在 2004 年 4 月 28 - 30 日“中国就业论坛”上的报告：非公有制经济是中国就业和再就业的重要渠道。

得大批民营企业成长起来 ,培育了大批企业家 ,形成了真正意义上的劳动力市场 ,促进了市场就业机制的形成和建立 ,也逐步改变了人们的就业观念。

从杭州以至整个浙江来看 ,非正规就业对浙江的民营经济发展起到了举足轻重的作用。浙江的民营经济最初的发展都是在一家一户的家庭工场基础上 ,发展为一户带一片的专业生产 ,再到一村一品的专业化生产基地 ,再到一县一业的块状经济。现在总结起来就是从家庭工业、合伙企业或乡村集体企业起步 ,形成具有比较优势的企业集群或工业小区。从家庭作坊起步的创业其技术和资金都很薄弱 ,只能集中于低技术的劳动密集型产业 (产品) ,依靠低廉的劳动力成本获取产品的市场竞争优势和市场份额。这些显然是建立在大量外来流动人口的非正规就业的贡献之上的 ,流动人口的非正规就业对杭州亦或整个浙江“小商品、大市场”的民营经济的发展是一个很大的支持。站在全国的角度来看 ,当地人的自主创业和外来流动人口的非正规就业 ,提高了浙江全省 GDP 总量 ,扩大了浙江的就业 ,使得几年来在各地普遍突出的就业问题在杭州以至整个浙江不成其为迫切的问题。而浙江农村劳动力也在流动和非正规就业中学习了新的知识和敢于创业冒险的精神 ,使得本起源于温州、台州的民营经济创业发展的星星之火在整个浙江大地传播蔓延 ,形成今天民营经济在浙江全省大面积开花、全面发展的态势¹。这些应当是中西部地区和全国其它地区值得加以学习和借鉴的。

而非正规就业涉及的广泛的行业和领域 ,几乎涵盖了国民经济和社会生活的各个角落 ,更是我们社会平稳运转的关键。这些行业与领域主要包括 : 城市社区服务业 ,如养老服务、幼托服务、社区生活服务、家政服务等 ; 城市公益性岗位 ,如城市清洁卫生、保安、绿化养护、交通协理、市场管理等 ; 加工制造业配套服

¹ 请参阅王志凯主持承担的“国家 211 工程研究项目——民营经济与制度创新”的子课题 ,“民营经济发展与产业集群演进”的研究报告 ,2004 年 12 月完成。

务领域，如零配件生产、包装盒生产，以及一些生产任务的分包；企、事业单位后勤及其他服务项目，主要是国有大中型企业、事业单位后勤及其他服务项目社会化的改革过程中，许多服务项目被城市“劳动组织”、小型微型企业、个体户以及农民工承包；商业服务业，这是我国目前城市灵活就业最为集中的领域，如小商店、小饭店、固定摊贩、发廊、自行车（摩托车）修理铺、打字复印、装修、搬家公司等。此外，独立服务型就业也大多集中在这一领域，如街头临时摊贩，车站、码头、旅游景点的临时摊贩，早市、夜市摆摊者，人力车夫，饭店打零工者，家庭小时工以及从事各种临时性和零星就业的人员。包括散落于城市中的各农贸市场，也主要是外来流动人口在摆摊设点经营。这些行业对专业性知识要求不高，是外来人员就业获取收入的重要渠道，当然也更是城市人们生活和工作不可缺少的支持和保证。

七、流动人口非正规就业过程中存在的问题

其实，流动人口非正规就业的市场情况和其经济社会效果远比我们这里分析的要复杂得多，因为农村外出人员在城市的就业和生活除了受其自身的年龄、性别、受教育程度等的约定俗成影响，受城市用工职业需求的规制约束以外；流动人口农民工进入城市就业更直接受到城市的生活成本的制约，诸如：住房、物价、医疗、子女生活和入学、劳动养老金缴纳，等等方面的影响，这些又和我们社会的有关农民工权益保护及公民权益建设的法律制度不足有着直接的关系。具体来讲，外来流动人口非正规就业存在以下一些问题：

一方面的问题，主要是雇用流动人口非正规就业的企业主们存在发展的难

处。具体主要包括：1、开办小型、微型企业和从事个体经营面临不利的政策环境。首先，小型企业、微型企业和小规模经营不能融于现代资本市场，中国现代资本市场缺乏针对小型企业和个人的信贷和担保制度，使得广大小型、微型企业得不到贷款。这是小型企业开办难，也难以抓住市场机会，难以发展壮大的原因。第二，小型、微型企业和个体经营难以得到税收政策方面的照顾和优惠。目前普遍存在的一个问题是，开办小型、微型企业，从事小规模经营的手续繁杂、收费多而且高，因此开办和经营成本对于小业主是难以承受的。"合法经营就无钱可赚"，这已成为目前广大小型、微型企业和小规模经营企业面临的普遍问题。第三，缺乏经营场所。这是大中城市开办小型、微型企业和个体经营面临的又一个普遍问题。大中城市正规的经营场地租金太高，小型和微型企业和小规模经营难以承受租金之重；而那些简易经营场所往往却又影响市容和环境卫生，招至政府管理部门的取缔和禁止。第四，小型和微型企业发展难以得到公共培训服务，缺乏市场信息服务体系、咨询服务体系和创业培训体系等。这使他们的就业和经营状况难以得到改善，也加剧了劳动力市场的分割。2、缺乏针对和适应灵活就业的法律规范。目前，劳动法律明显不适应灵活就业情况的主要有以下几个方面：按月规定的最低工资标准不适应灵活就业的特点；关于工时的规定，一是对灵活就业来说太死（对非全日制和小时工来说，法定节假日甚至双休日工作往往不能作为加班时间对待），二是标准太高，每周工作时间不超过40小时和连续两个休息日的规定对广大小型企业来说恐怕难以执行；用人单位雇用人员时"必须签订书面合同"的规定也在很大程度上不应用人高度灵活的小型 and 微型企业的实际情况；有关社会保险的制度基本上不适应灵活就业的特点。

另一方面，是流动人口非正规就业受到显著的不公平待遇。主要表现在六个

方面低人一等：一是同工不同酬，虽然干同样的活，城里的人挣八百块，如果是农民工就五百块；二是同工不同时，城里的工人八小时工作制，过年过节加班要加几倍工资，而农民工一般没有，叫你加班你就加班了。三是尽干脏活累活，城里面的工人不愿干的，如建筑、开矿、疏通下水道等大都由农民工来干；四是干了活还拿不到工钱。农民工被用工单位拖欠工资的现象普遍存在。五是农民工的孩子读书难；六是工作环境恶劣，几乎没有劳动保障，很多农民工因工受伤或患上职业病，得不到应有的赔偿¹。正是因为外来人口在城市非正规就业中的如此之多的不公正待遇，流动人口在城市并没有真正实现市场化公平就业。

更有甚者，自从 2000 年各地开始鼓励城市下岗、失业人员投入非正规组织就业以来，许多城市社区积极开发社区就业岗位，开发公益性岗位，清退原先的雇用外来流动劳动力，以此举为下岗失业人员腾岗位。这和让劳动力市场发挥其机制实现非正规就业的劳动力资源配置的目标和手段是违背的。虽然短期看，流动人口在城市的非正规就业对城市下岗和失业人员的就业是一个竞争和冲击，会影响城市下岗失业人员的重新就业；但实际上，无论是从当前还是从一个长期的效应看，流动人口非正规就业和城市下岗失业人员的再就业都是竞争和互补的并存关系，而非简单的冲突与矛盾。这种竞争互补的影响其实对于城市非正规就业的劳动力市场结构的优化，以及对于经济结构的合理高效化是有促进作用的。

首先看竞争关系。有些待遇相对较好或劳动强度较轻的就业领域，虽然社会保障制度不完善，但工作相对稳定，这是下岗职工和失业人员主要看好的，也是农村劳动力乐意去的职业选择，因而成为他们竞争的就业场所。这种竞争不仅表现为局部范围内的直接竞争，还表现为农村富余劳动力通过工资率等杠杆将城市

¹ 参见史晋川、王志凯(2003) 城市农民工权益保护与公共管理，收于迟福林主编《警钟中国：SARS 危机与制度变革》，北京：民主与建设出版社 2003 年 7 月。

的同质性劳动力间接地“排挤”出去。笔者认为这种“排挤”的结果，一是由于工资的降低，使部分城市员工退出或不愿进入这类职业而迫使自己再去“充电”——再学习，掌握新的技能，即向专业化人力资本过渡，这样有利于促进城市就业结构的升级，而并非长期简单停留在低层次就业的过渡竞争之中；二是促使城市的下岗职工、失业人员另谋生路，如自己做生意，到农村承包土地等等，现在在城市周边地区很多的承包田中，就有一部分是由城市下岗职工经营的。

其次我们观察流动人口与城市下岗失业人员在求职和劳动力提供上的互补合作关系。正如前文所说，在现实中，我们发现，由于种种原因（社会关系网络的作用等），农村富余劳动力能够得到待遇相对好或劳动强度相对轻的工作岗位的只有很少的一部分。而对大部分农村富余劳动力而言，首先是以城市暂住人口的身份在城市非正规就业，大多数则在待遇相对较差或劳动强度较高的岗位工作，从事着城市人所不愿意干的苦、累、脏、重的体力劳动，如建筑工、装修工、装卸搬运工、修理工、个体流动小商贩、餐饮服务员、保姆、废品收购等，以满足城市对低层次劳动岗位和与此相应的服务的需求。据资料显示，全国大城市农贸市场的商贩 60%以上是流动人口，90%以上的保姆由流动人口承担，修理业也基本上被农村劳动力所垄断。如果说下岗职工的下岗是一个非自愿的过程，那么，当下岗职工面对新的非正规就业机会时，即做出了自愿失业的选择。即使是西部城市也是这样，2001 年，四川某大型国有企业裁员 4000 多人。政府有关部门先后举办 4 次专场招聘会（专门针对下岗职工的招聘会），提供了 6000 多个工作岗位，上岗者却不足 400 人，其中有近 200 人到了“城市管理协管监察员”的岗位，可 3 个月后，却只有 1/3 的人留了下来¹。另根据 1998 年国家统计

¹ 请参阅四川省成都市劳动和社会保障局李小新的调研报告“农村富余劳动力转移与城市就业的兼容性分

局农村社会经济调查统计，农村富余劳动力转移的行业主要是工业、建筑业、商业饮食业和服务业。在 1998 年四川省当年的劳动力中，转移到第二产业的占 53.5%，转移到第三产业的为 44.4%，到异地仍然从事农业的比重为 2.1%，其中集中在工业、建筑业和商饮服务业的比重达 62.9%。这组流动人口和城市下岗失业人员非正规就业的数据，无疑表明：作为一般型人力资本的农村富余劳动力和城市下岗职工及部分失业人员，从理论上讲，在再就业问题上应该属于竞争关系，然而在实际中却表现出更多的互补合作关系。这既是流动人口非正规就业发展过程中的问题，也是流动人口非正规就业发展的有利条件。

八、改善流动人口非正规就业的政策措施

流动人口非正规就业是一项涉及面广、政策性强，关系广大农村外出人员切身利益和社会稳定的重大社会经济问题，需要政府、社会、劳动者和城市乡村等各个方面高度重视，扬长避短，趋利避害，使其向积极高效的方向发展。2004 年中央一号文件确立了公平对待农民工，让进城农民融入城市的完整政策框架。但城市一些对农民工等外来流动人口不公平的、甚至是歧视性的地方政策规定依然存在，使得流动人口在城市的非正规就业还是很难。按照十六届三中全会关于建立城乡平等的劳动就业制度的精神，我们要积极为流动人口非正规就业提供政策支持。

（一）切实转变观念，积极引导扶持流动人口非正规就业

流动人口在城市的非正规就业和城市下岗失业人员再就业之间是一种竞争

析”，见四川省劳动与社会保障厅网站 <http://www.sclss.gov.cn/>

和互补的关系，这种竞争不是对立的，而是互相促进和补充。因此，城市各级非正规组织和非正规就业管理部门应该摒弃那种为了保证城市居民就业而规定限制或禁止外来流动人口进入的职业和工种的做法，彻底改变以前常以清退外来流动人口劳动力，以此举来意图保证城市下岗失业人员就业岗位的消极方法，引导扶持流动人口非正规就业，形成流动人口就业和城市下岗失业人员就业有序竞争和互补的良性积极态势。

1、全面加强流动人口非正规就业的服务载体建设。各大中城市要理顺政府、服务机构与非正规劳动组织及非正规就业之间的关系，将政府公益性的职业中介机构的服务全部免费向流动人口开放。政府还可委托社会服务机构对非正规劳动组织提供服务与管理；社会机构承担政府的任务开展公益性服务活动，政府采用购买服务成果的方式拨给其必要的工作经费；劳动组织在社会机构的指导服务中获得发展并进而为城市下岗职工和农村外来流动人口就业创造更多的非正规就业岗位。各地应本着依托社区对流动人口加强管理的信条，建立健全以社区为依托的促进非正规就业发展的新机制，形成有效的外来流动人口的就业管理和组织服务体系。要建立一套有效的社区就业服务方式和方法，使社区服务的就业潜力转化为现实。要在城市建立市、区（县）、街道（乡镇）层面的服务机构，以社区为单位，积极扶持发展非正规劳动组织，形成三级服务网络，专门负责对包括流动人口在内的非正规就业的服务与管理。

2、不断完善优惠政策。首先，适当放宽非正规劳动组织的经营许可范围，对社区服务等行业建立必要的准入制度。放宽非正规劳动组织的经营许可范围，给他们以更多的市场选择和市场竞争的机会，给他们以更大的组织发展和创业的自由。其次，进一步研究制定资金（信贷）扶持政策。设计切合实际的针对非正

规就业的贷款机制，完善配套政策，切实落实国家优惠政策。帮助非正规就业组织获得融资的机会，促进条件成熟的组织向小企业转化。再次，进一步制定和落实税费减免政策。在个人所得税的征收上对非正规就业采取一定的优惠措施。切实落实已有的减免税政策，对于具备了创办小企业或从事个体经营条件的，适当予以税费减免的扶持。这有利于流动人口入城经营自己的小生意或小生产，自办小企业雇用自己，也渐而为社会创造更多的非正规就业岗位。

3、积极培育发展劳动力市场。一是应按照逐步建立统一、开放、竞争、规范的劳动力市场的要求，建立与市场经济相适应的市场就业机制。进一步深化户籍管理制度改革，放松对劳动力自由流动的限制，给予非正规就业者以平等的发展机会和国民待遇，促进农村劳动力转移，实现城乡人口无障碍的流动，使劳动力能在公平的基础上自主择业；不断完善劳动力市场规则，真正做到供需双方自由选择，就业机会均等，公平竞争，劳动关系法律化。二是加强信息服务，改善经营环境。建立为小型企业服务的信息服务、经营咨询服务体系，沟通它们与正规部门的联系。根据非正规就业的特点，开展灵活多样、方便快捷的服务应注重搜集和发布灵活用工信息。三是与积极的劳动力市场政策相配合，给予必要的财政性援助，也可专门针对非正规就业设立免费的劳动争议仲裁机构等，保护流动人口非正规就业的劳动权益。

（二）保障流动人口非正规就业人员的基本劳动权益，实现“体面的劳动”

流动人口进城务工就业的非正规性的一个重要特征是他们具有很大的流动性，他们的劳动权益保护是被动消极的，而与劳动权益相依附的社会保障权益则更是无从谈起。但我们知道建设城乡一致性的劳动力市场，解决流动人口农民工的权益保护，则是必须在社会保障权益的框架内进行。为此，要按照流动人口非

正规就业人员的实际需求分层次、有重点地逐步推进。对那些在非正规部门就业的劳动力，如个体商贩等，主要以个人储蓄和参加商业保险的方式取得养老、失业和医疗保障。对那些在正规部门的非正规就业、签订劳动合同的劳动者，可逐步纳入城市社会保障的范围。由于各地社保标准不一，农民工在跨省、跨县市流动就业时，社会保险转移的可操作性很差，为此需要制定相应的政策和规定以解决这一问题。

1、寻求合理高效的社会保障措施。首先应将非正规就业人员纳入基本养老保险范围。着手研究和解决非正规就业者的社会保险覆盖面问题，专门制定适合他们的社会保险办法，设计和推行新的适合非正规就业的社会保险品种，体现简便、易操作，形式多样、选择余地大、进入门槛低等特点，使非正规就业人员享有参与社保的权利。其次，应构建多层次的社会保障体系。可考虑通过征收社会保障税的办法，按期定额征收社会保障税，使非正规就业人员首先得到养老、医疗和工伤待遇，随着社会经济的发展再制定其他方面的保险规定。同时，应处理好保持非正规就业的灵活性与社会保险的关系，不致于因为建立社会保险而遏制了非正规就业积极灵活性的一面，使这种就业方式永远充满生机和活力。

2、加大对非正规性就业市场的规范力度。有关部门应加大对非正规就业的执法力度，一方面为非正规就业者提供必要的法律援助，另一方面强化对非正规就业部门偷逃税款、非法经营等违法行为的监管及处罚力度，使各种通过非正规渠道就业的劳动者的权益得到保障。一是针对不同类型的非正规就业者采取不同的工作重点进行执法。对受雇于大中型企业的临时工、小时工、劳务工和季节工，重点应放在规范企业用工行为和维护劳动者合法权益上，以防止用人单位在采取灵活用工方式的同时逃避法律义务。二是建立完善必要的准入制度，保障其合法

权益。针对非正规就业制定专门的劳动法规，完善社会监督管理体系，保护劳动者利益，尤其是保障妇女儿童合法权益。

3、充分发挥工会组织作用。一是把从事非正规就业的广大职工都组织到工会中来，为工会替职工维权讲话奠定基础。二是发挥工会源头参与的作用，利用工会与政府联席会议、劳动关系三方协商会议等途径，参与相关政策制定和劳动关系调整，维护非正规就业群体的合法权益。三是在实际工作中，充分发挥职代会和平等协商、签订集体合同等协调劳动关系机制的作用，实施民主管理，为非正规就业者的工资、劳动条件、福利待遇等利益争取与正规就业劳动者享受“平等待遇”。四是可以利用工会文化活动阵地优势，帮助职工树立多元化、多渠道、多方式就业观念，正确对待非正规就业。五是加强工会劳动法律监督和劳动保障监督的协作，联合有关部门进行执法检查，切实发挥群众监督作用，督促有关政策的落实，使领导监督、群众监督、执法机构监督同社会监督有机结合。六是发挥工会优势，根据社会需求，进行实用有效的转岗培训和就业指导与介绍，提供就业援助，协助党政完善社会保障体系，使送温暖工程向经常化、制度化和社会化方向发展，给予非正规就业困难群体以关心和帮助。

（三）把非正规就业培训纳入公共财政，实施农村人力资源开发战略

据第五次全国人口普查统计，农村人口中初中及以上文化程度的占 39.1%，远低于城市人口占 65.4% 的水平。农村劳动力中受过专业技能培训的仅占 9%。进城务工的流动人口农民工中绝大多数没有接受任何职业技能培训，杭州市劳动力市场求职人员的受教育程度也反映了流动人口非正规就业的这种文化程度状况。按照一号文件的要求，为了做好流动人口农民工的职业技能培训，要将农民职业技能培训纳入各级公共财政的支持范围，建立“政府主导、多方筹集”的

投入机制；要把满足市场需求作为出发点，根据市场和企业的需要，按照不同行业、不同工种对从业人员基本技能的要求，安排培训内容，实行定向培训，提高培训的针对性和适用性。三是积极探索新的培训方式。四是加强对农村职业技能教育的支持力度。要有效整合教育资源，把发展中等职业学校的重点放到农村去。可以通过高职在农村扩招，每年从 800 万农村初高中毕业生中逐步转出 300-400 万农村青年，其余 400 万人经过中学阶段的职业教育可以回到农村创业或进城从事二三产业。

1、增强培训的实用性和针对性。应调动政府、企业各界兴办非正规就业职业教育的积极性，开展职业需求的预测，实行按需培训，保证职业教育与市场需求相衔接。开发适合的创业培训教材，聘请劳动、工商管理、税务、银行、财会等部门行业的管理和专业人员授课和提供咨询。在培训时间上，要顾及他们需要从业谋生的特点；在培训的对象和内容上，把培训课程按照就业知识和专业技术分层次开展创业培训，增强从业人员的就业竞争能力，为实现职业向上流动和提高就业质量打好基础。

2、降低对非正规就业者培训的条件要求。对于大多数非正规就业者而言，他们的技术水平低，政府应通过各种公共中介服务机构为他们提供免费或低收费教育和培训，这些机会特别应该对进城务工人员开放，提高他们的技术水平，为他们获得必要的流动就业转移和获得更高收入创造条件。培育非正规就业组织的业务骨干，增强非正规组织的经营实力和抗失业能力，提高就业的经济社会效益的倍增效应。

（四）协调发展非正规就业与正规就业，促进就业方式的转变

非正规就业的发展是经济社会发展，劳动就业市场呈现灵活性、柔性化、复

杂化、动态化的结果和表现。但正如前文分析，非正规就业和正规就业也并不是绝对区分的严格和细致，非正规就业本来就存在非正规组织和部门的就业，以及正规部门的非正规就业；而且，随着发展和社会经济各项法律、法规和制度的建设和完善，非正规就业者的劳动权益保护也逐步得到重视和加强；同时，正规就业也不是就一味意味和强调稳定和高福利的就业化身；二者正在不断相互补充、借鉴，共同促进中国城乡劳动力就业方式的发展和变革。

1、加快调整正规就业结构。要合理协调发展正规部门与非正规部门。正规部门与非正规部门在经济活动中互为补充，二者的合作是社会生产专业化和降低劳动力使用成本的客观要求。针对非正规就业的特点，促进非正规就业发展，一方面要致力于扩大非正规就业对劳动力的吸纳能力；另一方面，要消除阻碍劳动力在非正规部门和正规部门之间以及非正规部门内部流动的障碍，降低流动的风险和成本。正规部门应当密切与非正规部门的合作。可根据生产和服务的需要向小企业提供诸如派出专家，为非正规部门企业及个人进行管理、生产的指导、对从业人员进行劳动技能培训等服务措施，形成“以大带小、以小促大”的良好合作局面。应进一步提高正规部门中非正规就业比例，特别是政府部门通过分包或承包方式创造非正规就业，并将国家机关、政府和公共机构分流人员转入非正规就业。

2、引导非正规就业向积极高效和制度规范的方向发展。我们应在保证效率的前提下，促进就业方式的转变。根据我国国情，部分非正规就业用工主体的低技术、低组织、小规模很难使自己获得足够的资本积累进行技术创新和人才引进，这显然制约着他们进一步发展的可能。而少数高素质非正规就业者能够主动地投入必要的自有或借贷资本，自谋职业或自我创业，在他们积累了必备的技能、资

本、经验后，自谋出路，造就出高素质的企业家，增加经济活力的后劲，这又正是我们所推崇和希望的。为此，我们应积极鼓励高技能劳动力自主就业，培育非正规就业者向高素质发展，利用其个人专业特长、结合市场需求，个人创造就业机会，引导非正规就业向积极有效的一面发展。

3、加强统计分析和完善法规工作。一要加强非正规就业组织的劳动统计，在规范提法的基础上，尽快建立非正规就业的统计指标体系，如建立“非全日制工作”、“临时工作”等具体指标。并采用适合了解非正规就业状况的统计方法，建立常规统计制度¹。二是应当尽快研究非正规就业的多重劳动关系问题。多重劳动关系是一个新课题，它对目前多适用于集中部门和集中性就业的劳动法规和政策是一种挑战。形势迫切要求我们对其存在的问题提出实效性的建议和措施，促进非正规就业的健康发展。三是进一步完善劳动力市场法律法规及相关的配套政策，通过立法实现就业服务体系的制度化、专业化。根据市场需求建立劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的法律、法规和机制。有关部门应对限制劳动力合理流动的劳动力市场管理制度和政策进行全面清理，制定和实施适应小型和微型企业实际情况的、标准较低的和灵活的就业政策规定。

党的十六届三中全会上通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出，要“深化劳动就业体制改革。坚持劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业的方针。从扩大就业再就业的要求出发，在产业类型上，注重发展劳动密集型产业；在企业规模上，注重扶持中小企业；在经济类型上，注重发展非公有制经济；在就业方式上，注重采用灵活多样的形式。”这些都

¹ 关于非正规就业组织的劳动统计和非正规经济部门的统计核算，请参阅周国富(1999) 国外测算非正规经济的各种方法及其观点综述——兼论如何测算我国的非正规经济规模，《统计研究》1999年第4期；吴润生、左颖(2001) 关于中国开展非正规部门核算的几个问题，《统计研究》2001年第5期。

为发展非正规就业进一步创造了良好的外部环境，相信通过社会各界的共同努力，我国的非正规就业一定能健康发展，在构建完善的社会主义市场经济体制，构建社会主义和谐社会，促进经济社会全面发展中，非正规就业一定能够发挥积极的作用。

第三章 宁波市流动人口管理与非正规就业研究

改革开放以前，由于中国对城乡户籍的严格管制，人口流动被限制。进入 80 年代后，随着经济体制改革的推进，户籍制度不断弱化，特别是实行身份证制和取消粮油凭证后，大量劳动力涌向经济发达地区寻找就业机会。本研究的流动人口是指：暂时离开定居点，前往他地，从事各种经济活动的人口和他们的家属。

宁波市作为中国东部沿海地区经济发达城市，是流动人口流入的主要城市之一。1984 年宁波市被批准为沿海 14 个开放的港口城市，1987 年经国务院批准为计划单列市，宁波进入经济高速发展期。2004 年宁波市实现 GDP 总额为 2158 亿元，按现行汇率计算的人均 GDP 约为 3900 美元，宁波港口吞吐量从 1978 年的 214 万吨，增长到 2004 年的 2.2 亿吨，是中国大陆乃至世界增速最快的港口，近年吞吐量仅次于上海港，居全国第二，集装箱 400 万 TEU，位居全国第四。经济的发展急需大批劳动力，宁波正是在这一时期出现了流动人口涌入的高峰时期。根据宁波经济的发展及流动人口的流动情况，大致可以把宁波流动人口发展历程分为这样几个阶段：第一个阶段为 80 年代中后期——流动人口规模不大，就业主要集中在建筑业和部分种植业。这一时期部分来自浙江省及外省的农民，到宁波的耕种本地农民不愿种的地，而当时政府对抛荒管理严格，所以鼓励外地人来耕种，1984 年左右为了稳定这部分农民，政府出台相关政策允许他们可以将户口迁入宁波。第二阶段是 90 年代后，大量流动人口流入宁波，随着国家级开发区的启动，小港、北仑启动了大量建设工程，急需更多的劳动力，为流动人口就业创造了条件。第三个阶段是进入 21 世纪后，宁波招商引资取得突破

性进展，各地开发区建设进入高潮，吸引了大批外地流动人口涌入宁波。据市公安局治安支队统计，1999 年到 2003 年期间，全市外来人口数量的年增长率保持在 25% 以上，其中 2003 年比 2002 年增长 34.3%。据不完全统计，截止 2003 年 6 月 30 日，全市共有登记、做证（暂住证）外来人口 1715626 人，相当于宁波本地人口的 1/3。流动人口对宁波城市经济的繁荣、社会服务的改善，以及农民、城镇贫民生活水平的提高等方面起到了积极的促进作用。但流动人口又是一个特殊的群体，是中国整个政治经济体制改革过程中必需正视的问题之一。

一、研究方法和实施过程

本研究报告，除必要的文献研究外，绝大部分资料的获得主要通过座谈会、访谈和问卷。调查采取定性和定量相结合方式进行。定量研究包括资料收集、入户问卷调查；定性研究包括访谈、参与式座谈。其中资料收集的内容包括：与有关部门配合，获得与流动人口相关的文件、法规资料，收集被调查的城市常住人口和流动人口的基本情况资料。宁波市整体的资料除了一般从已经发表的各类文献和统计年鉴中收集外，主要由公安部门提供。对流动人口群体特征，我们主要通过座谈会和入户访谈。我们选取宁波市江北区进行典型调查，之所以选择江北区，既是因为江北区作为城乡混合典型区域，也因为我们获得江北区政府，特别是江北区宣传部的支持，他们为我们调研工作提供了条件。宁波市一共 6 个区，即海曙、江东、江北、鄞州、镇海、北仑。镇海、北仑、鄞州事实上属于近年县改区，而江东和海曙基本属于城市街道。江北区是个典型的城市和乡村共存大区。区域面积 209 平方公里，城区面积 10 平方公里，下辖中马、文教、白沙、孔浦、

洪塘、庄桥、甬江 7 个街道和慈城镇。人口 27 万，农地 200 平方公里。当前江北区常住人口 22.5 万，流动人口 13 万，其中常住农业人口 9 万。

在他们的帮助下，从 2004 年 8 月至 11 月，由他们负责组织了三次大规模的问卷调查和访谈。召集了江北区大部分街道、镇，特别是城乡结合部的村委会干部参加的研讨会，除了提供书面资料外，来自最基层、最直接的描述使我们更加深入准确了解流动人口的情况。访谈个案近 200 个，覆盖了建筑业、服装加工业、街道卫生者、个体摊贩、沿街饭摊、小商小贩、蹬三轮车师傅等流动人口，也访谈了劳动保障部门的官员、社区工作人员、派出所管理人员等，弥补了仅仅依靠问卷这一单一定量分析模式的缺陷。

为了使问卷调查更准确和回收率更高，10 月份我们在江北区宣传部的组织下，通过小学把问卷发放到流动人口家长手中，与小学合作共同完成问卷调查。我们选择了江北管辖区的 6 所民工学校，每个学校发放问卷 150 份，每校给 50 个一、二年级的同学，每个同学 3 份，由家长和家长的同事或亲友独立填写。另外利用村委会发放问卷 600 份，总共发放抽样问卷 1500 份，收回 1382 份有效问卷。

同时，为了收集一些专项资料，我们利用东南商报（宁波市的地方报纸）需要在 2004 年底评选出十佳外来务工明星的机会，积极参与他们的调查。另外宁波市团市委也组织了“关注弱势儿童宁波市进城小公民生存状况调查活动”。我们通过派学生参与获得了不少专题资料。在这项专题调查时，我们将全市分为余姚、慈溪、奉化、宁海、象山、江东、江北、鄞州、海曙、镇海、北仑等 11 个县（市）区，其中，以有 0-15 岁随着进城小公民的流动人口家庭户为单位，根据各县（市）区实际情况抽样进行调查。抽取被试时，按随机抽样的原则进行，每个地区按不

同年龄段、男女比例抽样。调查问卷分家长、老师和进城小公民三种问卷。

A 卷填写对象为外来务工青年，各县（市）区根据本地实际情况，选择 5 个外来务工青年集聚点，每个点分发 50 张问卷；B 卷填写对象为民工子弟学校的教师，各县（市）区按学校数，每所学校 15—25 张发放；C 卷填写对象为进城小公民，按不同年级在各民工子弟学校各发放 20 张。问卷发放、填写和回收工作均有专人负责。共发放 A 卷 2750 张，回收 2721 张，有效卷 2685 张，有效率 96.7%，共发放 B 卷 1500 张，回收 1430 张，有效卷 1427 张，有效率 95.1%；共发放 C 卷 3000 张，回收 2850 张，有效卷 2837 张，有效率 94.6%。其中 A 卷填写男女比例 68.1%和 31.9%，B 卷填写男女比例是 49.5%和 50.5%，C 卷填写比例是 54.3%和 54.7%。

我们调查的主体是经济型外来流动人口。

二、宁波流动人口群体的基本特征

（一）流动人口群体的性别年龄和家庭情况

从本次收回的有效样卷看，如表 2.1 所示，男性占 66%，女性占 34%，35 岁（不含 35 岁）以下为 1044 人，占样本数的 75.5%，45 岁以上占 8.7%。男性是女性的 1.9 倍，年轻人占了四分之三，原因在于这些流动人员大部分从事体力型职业较多。取样人群的平均年龄男性为 29.6 岁，女性为 27.3 岁。大部分初次外出打工的时间在 18 岁以前，这一方面是由于此年龄段劳动力一般都是刚接受完初中或高中的基础教育，处于精力最旺盛时期，思想观念比较开放，最容易接受新事物，一般都没有家庭拖累，他们敢于外出寻找工作；另一方面则是由于众多企业在招工时对应聘者年龄有明确的限制。

表 2.1 流动人口性别和年龄状况

年 龄	20岁以下		21-25		26-34		35-44		45 岁以 上		合计	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
别	138	104	261	157	249	135	165	53	99	21	912	470

从家庭情况看，流动人口群体结婚都比较早，在我们的调查中，23 岁以上的 78% 已经结婚，他们大部分在老家通过传统的媒人介绍寻找朋友，在老家关系确立后要么女方留在家中，但 90 年代后更多的是一起外出打工，通常在同一座城市，但很多不在一个单位。通常在春节回家期间订婚，年底结婚并举行传统的农村婚礼。一般在结婚的两年内有小孩，大部分有两个小孩。一旦有了小孩，男的继续外出打工，女的大部分要等小孩断奶后再流动，这也证明了众多研究中提出的女性进入婚育年龄后流动性下降的事实存在。但一般等小孩大约 1 周岁后，女性又开始流动，而小孩一般留在老家由爷爷奶奶照管。

这部分人群家庭状况大致可以分为五种类型：一是未婚，独自一人来宁波打工。这种群体大多在 20 岁上下，这种人群约占流动然后总数的 22%；二是已婚，夫妻一方在老家。这种情况一般是男性在宁波，女方在流出地抚养小孩，耕种责任田，这部分人口占到一半左右；三是已婚，夫妻都在宁波，没有小孩或小孩留在老家；四是夫妻双方和小孩都在宁波，这种情况大约 10%，而且比较集中在出来比较早，不少是建筑包工头或小企业主，不少已经在宁波购买住房，但户口等还在老家，这部分人群约占 4%；五是与宁波本地人结婚，主要是年轻女性，一般住在男方家中。

调查显示，如图 2.1，46.5%的家庭是独生子女家庭，42.5%的家庭有两个孩子，8.8%的家庭有三个小孩，有三个以上孩子的家庭占 2.2%。与城市家庭相比，需要承担更多的生活成本。

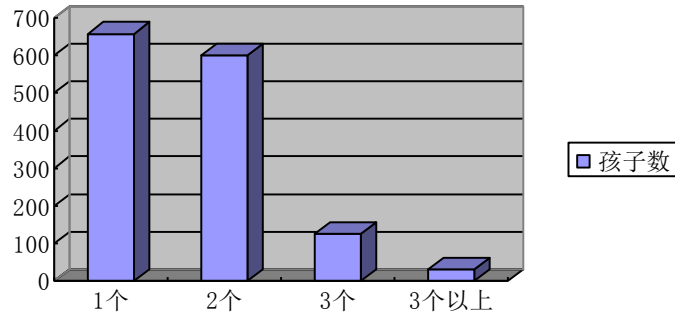


图 2.1 样本群体家庭子女数

（二）流动人口群体受教育情况

在我们的取样调查中，流动人口教育文化水平普遍不高。如图 2.2 所示，59.5%的受过初中教育，12.4%的受过高中教育，24.2%的受过短期技术培训或学过手艺，有一技之长。值得一提的是，近年随着高校扩招的毕业高潮到来，这次调查中受过大专以上教育的流动人口明显增加。但值得关注的时，初中没毕业人数近年也呈现上升之势。这与近年大学收费提高，很多家住农村的父母，特别是经济条件不富裕的家庭，往往感到难于支撑高昂的学费，甚至不等小孩初中毕业就开始考虑托人在外帮助介绍打工的机会，这间接影响了小孩专心致志学习。出现这种情况也与近年大学毕业生找工作难密切相关。在我们这次访谈中，绝大部分流动人口都觉得目前这种社会与 80 年代不一样了，以前考上大学不但能光宗耀祖，更为直接的原因是父母经济上可以减轻负担，到大学毕业有铁饭碗。而现在，读大学要巨额开支，这部分人子女较多，按他们的收入计算，大多数人

理性预期到压根就不可能承担子女高昂的费用，何况即便读了大学工作也没保障，特别是感到自己没有好的社会关系，将来子女同样难有好的工作。与其辛苦等待未知的将来，不如趁早学点手艺或打工赚点钱结婚。这种情况在我们的访谈中，女性尤为突出。所以，在 20 岁以下年龄组中女性流动者的百分比明显高于其他年龄组别。值得关注的是，近年大学生就业难，在流动人口中已经萌生读书无用论的价值判断。

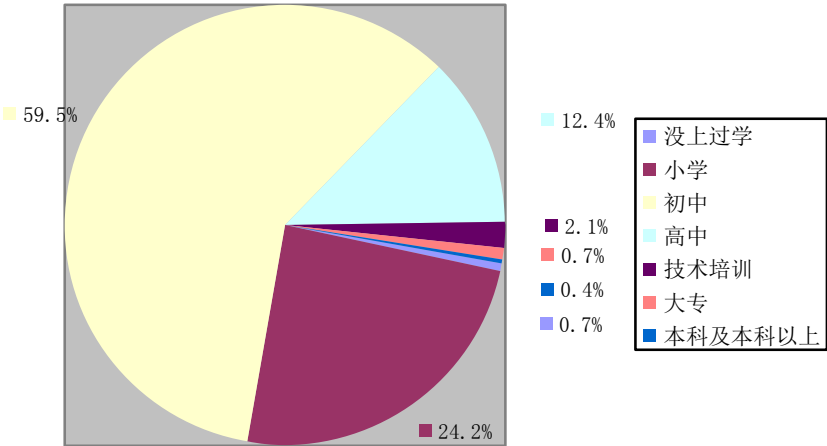


图 2.2 样本群体教育文化程度

（三）流动人口居住方式和居住环境

流动群体进入宁波市后首要的两件事是找工作和找住所，从我们的取样调查看，如图 2.3 所示，从居住的空间看，超过一半（52.4%）的流动人口居住集中在城乡结合部，住在农村的占 31.5%，城市的占 16.1%。在入户访谈中，流动群体选择城乡结合部的原因可以归纳为：一是租金比较低廉。在我们的调查中，江北孔浦，离市中心 5 公里左右，一套 65 平方米的两居室月租金是 600 元，而

相同面积的房子在市区月租金在 1000 元以上 ;二是在城乡结合部房源比较充足。在城乡结合部的村民大都拥有自家的私房，可以自由处置，特别是改革开放以来发达地区一些富有的中青年村民已有自己的公司，为了管理的方便，大部分有新的住处，原来的老房基本上空置，为流动人口提供了丰富的房源；三是现在的城乡结合部交通体系较为方便。城乡结合部到市中心一般在 10 公里以内，即使骑自行车也在半小时到 1 小时之内，特别是近年来大部分城乡结合部都开通了多条交通线路，夜间一般 10 点前交通都方便。这使得流动群体不愿居住在远郊的原因；四是城乡结合部管理较松。在中国转型时期，城乡结合部既不是农村又不是城市，属于三不管的“自由地带”，这正好迎合了证件经常手续不全的流动人口的需要。

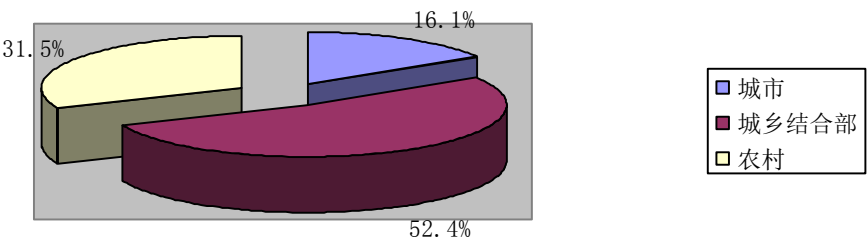


图 2.3 案例样本居住区域

从居住方式看，根据我们的访谈，流动人口的居住方式与职业很大关系，80 年代同中期，主要职业为建筑业，住在临时工棚为主。本次调查的情况如表 2.2 所示，一是租借私房，66.8%的人通过租房解决住宿问题，本次调查中大多数个案住在租借的房子中；二是住在工地、工棚或大的集体宿舍中，8.8%的人住在单位提供的宿舍，9.0%的人住在工棚等过度性住房里。工地工棚和一些宿舍大都是临时搭建的，无论是通风、采光还是建筑保温都比较差。一般人均居住面

积为 6 平方米左右，由于人均居住面积低，导致居住环境拥挤、简陋卫生设施；

三是居住在居民家中，样本中有 6.5%住在亲戚朋友等居民家中，大部分为从事保姆职业的流动人口，另外部分住在亲戚家里；四是自购了房屋，样本中有 4.8%的流动人口自购了商品房，这部分人大多流入时间在 2000 年以前，收入较高和稳定；五是居住在一些边沿街道，违章搭建了一些建筑物，既当营业场所又当居住场所，面积一般在 5-12 平方米左右。75%以上的流动人口，在老家都自建了住房，在南方一般为两层的砖瓦房。

表 2.2 2004 年案例群体居住方式

居住 方式	租借 公房	租借 私房	租搭 建房	宿舍	工棚	自购房	居民 家中
人数	66	857	56	122	125	66	90
比例	4.8	62.0	4.1	8.8	9.0	4.8	6.5

从对宁波市江北区的调查看，案例群体的一般情况下，流动人口一户家庭居住面积为 10-20 平方米，且全家烧吃睡都包括在内。个别地方政府专门建造了一批外来务工者公寓，但不允许烧菜做饭，因此大大限制务工者家庭的居住使用。

近年随着宁波城市房价的步步攀升，凭借流动人口的收入水平，他们自行购房成为可望而不可及的目标。总体看，流动人口的居住条件比较差，这既是因为他们出来打工目的是赚钱，在外只要能维持基本生存，以最大的净收入寄钱回老家消费。所以，流动人口的消费高潮发生在春节回老家的时期，根据我们的访谈，每年赚的钱有 25%是在春节期间花费的。

三、宁波流动人口非正规就业和收入状况

（一）样本群体找工作的方式

流动人口大部分从事经济活动,在各行各业就业,他们的就业渠道多种多样。我们的调查显示,他们进入宁波最关心的是能够很快找到一份工作,由于他们离开老家到宁波时,除了必要的交通费外,一般手头钱很少,必须立即找到事做才能生存下来。根据我们的调查,大部分流动人口只能维持半个月内的生活开支。在没有找到工作之前,一般依靠同乡、亲戚朋友生活。从问卷调查看,他们寻找就业的渠道主要有以下三类:

第一类是同乡或亲朋好友的介绍。在我们的调查中 82.4%的样本群体是通过这条渠道寻找到工作的。这种方式基于地缘或血缘关系,其大致过程是他们中的某些人先到宁波,已经找到工作,单位也还需要招人,于是他们纷纷介绍自己的同乡。另外,血缘关系也不少,一部分流动人口,特别是年轻漂亮的女性,在宁波打工嫁给了当地人,他们的亲戚会通过他们介绍找到工作。

第二类是组织集体招聘找到工作。近些年,东部地区与中西部地区的城市不少响应国家号召,结对扶贫,其中有组织地帮助贫困地区劳动力就业是一项重要的活动。如我们在骆驼镇调查时,有 12%的流动人员就是宁波市与贵州结对招聘的。

第三类是个人式。这部分人开始比较盲目,往往是抱着“闯一闯”的心理流入宁波,他们找工作的主要方式是通过广告、职业中介、劳动力市场、公共场所挂牌等渠道,通过这种渠道找到工作的人员在我们取样调查中大约为 7%,这说明目前宁波尚未建立有效的外来人口就业服务市场。

（二）样本群体职业分布

从样本群体所从事的职业看 ,他们的职业主要集中在劳动密集型和体力型工作 ,如建筑、农业、环境卫生、小商小贩、餐饮服务和家庭工等等。本次调查将其职业类型分为以下几类 :建筑业、城郊农业、服装加工业、饮食业、修理业、、宾馆服务业、经商、其它。统计结果为 :饮食业最多占 23.7% ,小商小贩第二 ,占 21.6% ,接下来依次是服装加工 12.9%、宾馆服务 11.5%、修理业 8.2%、建筑业 5.8% ,种养殖业 3.6%。

表 3.1 流动人口职业分布调查

职业	建筑业	种养殖业	服装加	饮食业	修理业	宾馆服	经商	其它
			工业			务业		
%	5.8	3.6	12.9	23.7	8.2	11.5	21.6	12.7

（三）流动人口的收支状况

在此次调查中 ,我们以平均月家庭收入为标准 ,把收入分为五档 ,即 1) 800 元以下 , 2) 800-1000 元 , 3) 1000-2000 元 , 3) 2000-3000 元 , 5) 3000 元以上 ,结果如图 3.1 所示 ,平均月家庭收入 800 以下的占 22.4% ,800-1000 元的占 37.7% ,1000-2000 占 26.0% ,2000-3000 占 9.6% ,3000 以上占 4.4%。与宁波城市的城市居民收入相比 ,流动群体的家庭经济环境存在着较大的差距。

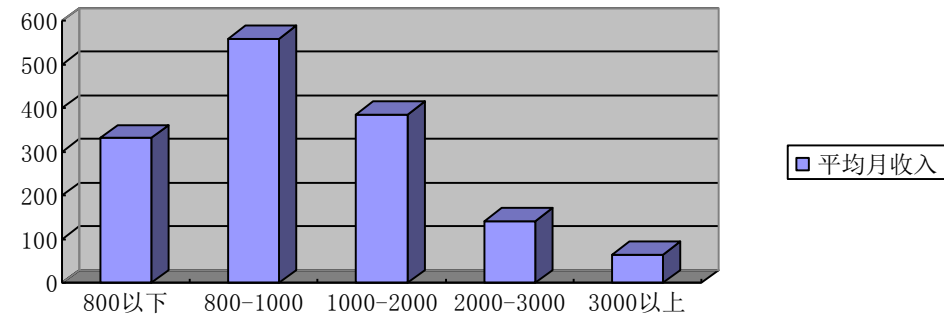


图 3.1 流动人口家庭平均月收入

各职业的收入差距并不大，经商和建筑稍微高一些。在我们的访谈中，要求他们与原来的收入进行比较，普遍反映明显提高，比如我们访谈了一位江西高安的修理工，在老家一年收入约为 6000 元，在宁波年收入达到 11000 元，是老家的 1.83 倍，反映出流动前后经济收入的明显变化。

影响流动人口收入的因素很多，既有经济方面的，也有社会和文化方面的。从经济方面看，流动人口个人素质特征、工作经历与技术技能、工作努力程度、所从事的工种对其收入都有明显的影响。一般来说，受教育的时间越长，劳动技能或重新获得劳动技能的能力越强，收入相应也高。尽管我们的调查很难真实全面证实流动人口的收入与所受教育的时间成正比，但我们的访谈中基本反映出高中学历的流动人口月收入普遍比初中学历层的高。从社会文化角度看，性别歧视在我们的调查中仍然普遍存在。我们的调查显示，对于男女都适合的工作，男性收入普遍高于女性。

从支出来看，我们将支出划分为：房租、交通费、通讯费用、饮食费用等支出指标。样本群体的调查显示，月人均支出为 523.6 元，其中伙食费支出占的比重最高，达到 51.8%，其次是住房房租占 18.8%。值得一提的是与前几年相比，交通、通讯费用有所上升。这些数字说明宁波的外来流动群体基本处于生活的最低维持水平。他们的收入大多通过邮局汇回老家花费。同收入增加一样，他们在宁波的开支也比在老家增加了。一是饮食费用增加，在来源地他们的日常生活开支较少主要是粮食、蔬菜和肉类及其他生活用品，其中粮食、蔬菜等不少都是自给，而且普遍反映宁波各类日常生活品的价格都比来源地高不少，尤其是粮食和蔬菜；根据我们的访谈饮食开支增加大致三倍；二是额外增加了房租，因为在来

源地基本都有住房，他们离开后房屋基本空闲；三是交通费用增加，除了来回往返的交通费用，在宁波的交通费用也比老家多大约是四倍。根据我们的调查，样本群体在宁波以步行为主占 13.6%，以公共交通工具为主的占 56%，以自行车或助动车为主占 30.1%；四是通讯费用迅速上升，在我们的调查中近三年购买了手机的占 76%，由于流动性大，他们的通讯费用甚至比流入地本地的居民高。在我们的访谈中，月通讯费用高于 60 元的非常普遍，而且通讯费用的高低与年龄呈反比，与出来的时间呈正比，年轻未婚青年尤为突出。短信在年轻流动人口中使用频率最高。

流动人口家庭中，每年投在子女学习上的钱如图 3.2 所示，1000-2000 元的占 54.3%，500-1000 元的占 21.0%，2000 元以上的占 19.4%，访谈中，家长表示把所赚的一半收入投在孩子身上。如表 3.2，在孩子要求购买学习用品，家长都会同意和乐意，他们无法在学业上给予指导，希望通过物质上力所能及的提供来弥补。

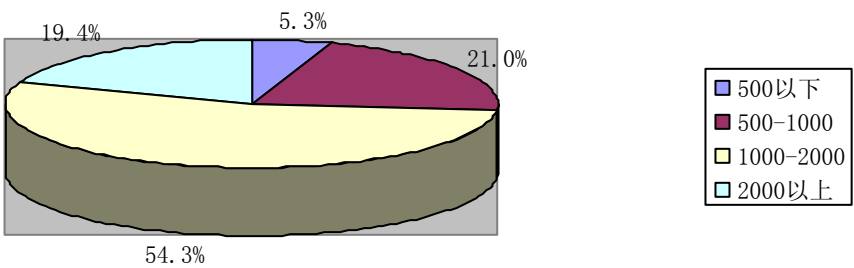


图 3.2 流动人口每年投在子女学习上的花费

调查显示，16.9%的家长给孩子买零食，75.0%的家长偶尔买，8.1%的家长从来不买。3.4%的家长经常给孩子买玩具，34.8%偶尔买，61.9%的家长

从来不买。图 3.3 显示，就流动人口化在子女身上每月零花钱数量看，没有的占 13.1%，小于 10 元的占 32.3%，11-20 元的占 27.1%，21-40 元的占 15.9%，41-50 元的占 6.8%，51 元以上的占 4.9%。他们当中有超过一半的没有吃过“肯德基”，在平时的饭菜当中，主要以蔬菜为主，基本不买海鲜类食物。绝大部分进城小公民认为购买玩具是一种浪费，玩具不是他们的生活必需品。这与城市孩子相比，父母每月或者每日投在子女身上用于教育和生活上的钱相比差距甚大。

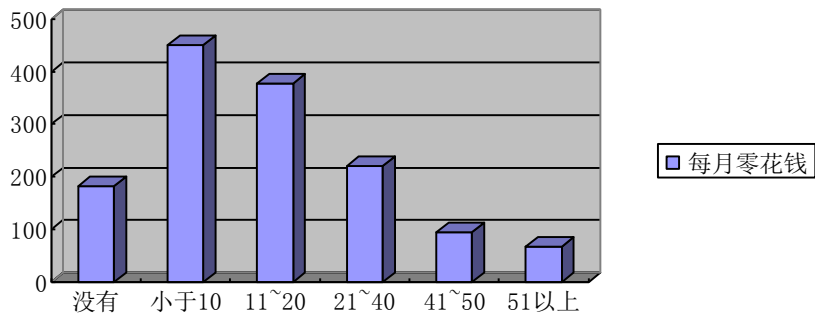


图 3.3 流动人口子女每月零花钱支出

（四）工作环境和日常生活

在收入增加的同时，流动人口群体普遍反映工作强度要比在老家大，工作环境更差。从职业看，可以发现在服装加工、建筑、制笔等行业的工人工作强度普遍较大，为了赶工期，晚上经常加班。大部分表面上是计件报酬，可以自愿选择多干少干，但事实上除非有病，都得与大伙一起加班。普遍反映车间、工地的作业环境声音嘈杂，比老家的田园生活环境差的多。我们随机访谈了一些流动人口开设的沿街店铺和餐饮店的打工者，每周工作 5 天的仅占调查总数的 2.3%，工作 6 天占 25.6%，其余都是工作 7 天，一般从早上 6 点开始到晚上 10 点，基本上全天工作，每天工作 8 小时以内的占调查人数总数在 41.5%，工作 9-12 小时

的占 50.7%，13 小时以上的占 7.8%。我国劳动法的规定劳动者每日的工作时间不得超过 8 小时，每周不得超过 44 小时的规定在流动人口中普遍得不到保障。

大部分小的饭店餐馆，厨房面积一般很小，条件简陋，卫生状况差。相比而言，宾馆服务业的工作环境要好的多。外来流动经商从业人员以贩卖水果、蔬菜和廉价轻工业品为主，相当一部分没有租摊位，沿街叫卖，工作流动性大，强度大。从总体上讲，流动人口的就业环境普遍较差，劳动强度大，好在年龄较小，能够很快恢复。普遍反映到宁波市后，城市便利的日常服务网点以及服务设施完备，使得人的日常生活问题很容易解决，相比而言，在流出地农村，日常生活的自给自足使服务业的发展落后，影响了日常生活的便利性。

从工作的稳定性看，根据我们这次的调查，如图 3.4 所示，一年内不换工作，处于稳定就业的占 70.3%，更换一次的占 12.6%，两次的占 9.5%。从时间上看，开始两年变换工作的频度要大，两年后一般相对稳定。各职业的工作稳定性程度不一，建筑业、修理业的稳定性较高，相比而言饮食业、小商小贩稳定性较低。普遍遵循着一条规律：只要能多赚钱，干什么都行。在他们看来，只要不犯法，钱的动力高于一切，不在于干什么，而在于什么能多赚钱。在我们的访谈中普遍反映出流动人口群体的市场意识、生存意识和竞争意识远比宁波本地居民强。

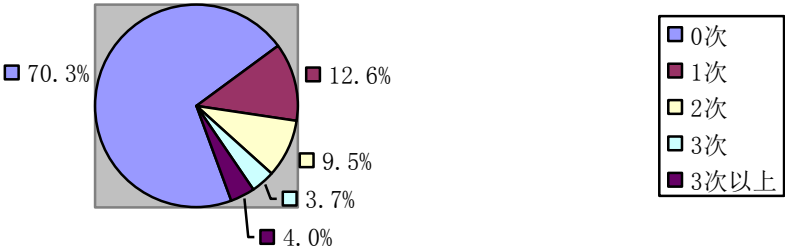


图 3.4 样本群体一年内更换工作次数

尽管收入比来源地增加了，生活水平也比老家好了，但宁波流动人口对现实生活的满意程度很一般。根据我们的调查，如图 3.5，宁波流动人口对生活的满意程度选择是，不满意的占 12.9%，过得去的占 58.4%，满意的占 25.5%，很满意的占 3.2%。尽管普遍认为与前几年相比，生活有了很大的改善，但是与他们期望中的，还有很大的差距。同时，我们发现已婚和未婚的相比，已婚明显感觉好于未婚，出来时间较长的感觉也好于出来时间更短的，收入高的明显好于收入低的。

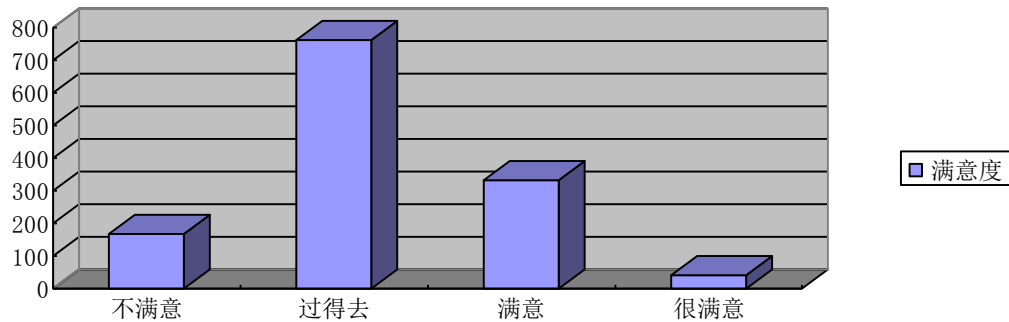


图 3.5 样本群体对生活的满意度

根据我们的访谈，流动人口群体抱团现象比较严重。我们在访谈中，问及他们平时交往的圈子时，几乎一致回答与同乡，究其原因有三：一是城乡文化差异，使他们与城市居民共同语言少。他们大部分来自农村，由于自然条件、生活条件、劳动状况方面的差异，与城市居民相比，在生活方式、价值取向及社会心理等方面都有一定的区别。目前中国农村流出者的心理行为仍然遵循着农耕文明的血缘和地缘的社会交往法则，更偏向于感性的，即被城市居民称为小农意识；相对而言，城市群体的基于社会劳动分工的社会交往更偏向于功利和理性。二是文化素质和经历相似，观点接近。流动群体所受的文化教育程度差不多，70%是初中教

育经历，对事物的理解差不多，容易形成共识，因此，较低的受教育程度已经成为影响流动群体的社会交往圈。三是生活和工作环境的限制。由于流动群体生活、工作在一起，交往比较多，彼此之间相互照顾、帮助较多，天长地久自然形成这种抱团现象。

我们调查群体大部分人工作之余生活比较单调，访谈中至少八成的人反映，下班后，准备吃饭，吃饱饭就到附近的小卖部去看电视。而这种简单的娱乐也经常求之不得。我们曾在取样调查期间，选择宁波市长丰路一带（这里是宁波西北郊城乡结合部），傍晚，太阳刚刚下山，但是暑热还未散去。可是外来民工已到处都是。三三两两、一群一群走来走去，有的几个人围坐在草地上或道路边，不知道在争论些什么；有的蹲在路边，向路过的漂亮女孩吹口哨；有的则不时进入小说店逛逛。这里的民工住在临近工地的民房里，低矮脏乱。一些当地或外来的住户，乘机开办小饮食店。我们看到，有几桌三五成群的年轻民工聚一块，要了啤酒和几个花钱不多的比如煮花生等小吃，猜拳喝酒，还能借此机会看看电视。饮食店旁还摆放着唯一的娱乐设施——一张破旧不堪的台球桌，五角一局，一大群民工围着这不足 4 平方米的地方，一站就是几个小时。

我们随即到这个民工驻地的各个房间转了转，只有一些年纪较大民工在屋里抽烟、发呆。夏日的平房，就像桑拿房，闷热难耐。一位民工告诉我们，他没有出去是因为蹲在小吃店门口看电视怕受白眼，因为不吃东西和买东西，店铺老板不让他门口蹲。

调查问卷表明，打牌、喝酒、上街溜达、有条件的看电视，是调查群体主要的业余生活。而另有 24% 的民工表示连这些简单的业余活动都没有。调查还发现，70.7% 民工的居住区域周围有娱乐游玩的场所。有孩子的民工中，只有

13.0%的家长常带孩子去公园玩，57.0%的家长偶尔带孩子去玩，而偶尔会带孩子去公园的这部分家长因为首先以工作为重，生存赚钱是生活的第一基本需求要务，所以带小孩去公园玩的概率非常小。在我们的调查中至少六成民工性生活的困惑感到压抑。年近 50 岁的张某也是一名来自异乡的外地民工，到宁波找生计已经好几年时间了，靠捡垃圾为生。虽然家有老婆孩子，但都不在身边，一个人住在只有几平方米的车棚里。不久前的一天晚上，呆在房里的他倍感无聊，特别想念妻子，出去闲逛时看到街上有一对情侣亲密地走在一起，羡慕不已。刚好碰到了一外地女子，在其鼓动下，他们来到了一幢楼下的车棚里，以 40 元的价格和其发生了性关系。事后他自己十分后悔，心理负担越来越重，除了一天到晚疑神疑鬼的认为自己会得病后，强烈的犯罪感最后导致了严重的抑郁情绪，在面对家人时那种痛苦是常人无法体会的。

在我们的调查中，绝大部分被访民工是已婚者，对于他们来说，长时间远离家庭、远离妻子的痛苦和思念是无法抑制的。单身在外的民工面对性方面的需求，超过 62.5%的人选择了自我压抑，4 个人承认自己曾经找过"小姐"。另外 30%左右的民工只是说有自己的解决办法，但拒绝向我们透露解决方式。长期在外不能回家与妻子团聚的民工，大部分人在十分孤独寂寞的时候，会选择看黄色录像或书刊来打发时间。调查中，超过 3 / 4 的人回答自己看过黄色录像，其中 3 人"经常"用看黄色录像的方式来打发时间。而对于夫妻两个人同在一个城市打工的，也存在"团圆"难的问题，一位民工的妻子告诉记者，去年，她和丈夫结婚后就一起来到宁波打工，夫妻俩一个在镇海，一个在奉化，俩人一年到头也没见到几次面。虽然工厂都有宿舍，但厂里没有让家属住的房子。每次见面，也没有多余的钱租旅馆，宿舍里有工友，总不能让他们每次都避让，所以很多时候只有去

通宵录像厅。据了解，目前宁波市多数工厂对于外来民工，只管他们的劳动和工资，可是，他们正当的夫妻生活无人关心。我们从宁波市的一些医院了解到，不少人因此而导致本可以避免的毛病。在越来越注重人文关怀的今天，社会与工厂是否应该负起这个责任，为打工者中夫妻设立相聚的临时场所。

四、流动人口的社会保障

（一）流动人口的就业协议

从我们的访谈来看，约 30%的流动人口与就业单位签有就业协议。但由于签订协议时双方谈判地位的不对称，流动人口本身文化水平低、法制观念淡，而且常常上班心切，甚至对协议具体内容和法律义务权利都不清楚。一旦有机会，他们会无视协议或合同的法律约束，随意流动。这些现象也是一般企业雇佣流动人口时常常要求交纳一定数额的押金，并扣留一定数额的工资，以对流动人口起到约束作用。但正是由于企业的做法，使某些流动人口在辞职时拿不到押金或剩余工资情况下，采取殴打企业主或破坏生产设备等暴力行为。为了摆脱职工退休养老的负担，一般企业都不愿意与流动人口保持长期的就业协议。在维持就业的雇佣关系上外来劳动力从属于弱者地位，他们维护自身权益抵制就业歧视的能力较低。但随着流动人口打工年限延长，他们在宁波寻求生存和发展的能力和空间也在增强，摆脱从属地位要求重新签订就业协议进行维权的意识在加强。

（二）流动人口的社会福利保障情况

在调查中我们重点对流动人口劳动保险、工伤保险、医疗保健等社会福利保障进行了问卷和访谈。如表 4.1 所示，有劳动保险的占案例样本的 26.8%，医疗保险的为 12.4%，退休保险的 2.6%。在进一步的访谈中，案例群体大部分反映

公司能提供住宿、饮食、劳保用品的更多，基本不提供关键性的工伤保险和医疗保险。这种现象与宁波企业大多为个私企业的性质有关，根据我们在访谈中了解，在苏南和广东为流动打工者提供工伤保险和医疗保险的比重要高。

表 4.1 样本群体社会福利保障状况

项目	劳动保障	退休保险	医疗保险
参与的%	26.8	2.6	12.4

（三）流动人口疾病医疗情况

在“我在宁波最烦恼的事情是什么？”调查发现，除了工作不如意的，另外排在前三位的是：不能学到技术、看病难、夫妻两地分居等。访谈中几乎一致反映最怕生病。由于绝大部分都没有医疗保障，得病就完了，不但失去赚钱的能力，而且还要承担医药费用。生病的恐惧：75%民工生病不上医院。2004年7月10日上午，宁波市客运中心。没有亲人的关爱，没有朋友的护送，吴光亮背着被褥及二套破烂的衣服，形影孤单地一拐一拐来到车站。他有点舍不得离开宁波，舍不得那份每天20元的工作，但他实在扛不了病痛的折磨，只得回江西老家治病。吴光亮是一建筑工地上的泥水工。7月初一场台风袭击宁波，击倒正在工地上干活的吴光亮，从此病痛就缠上了他。起初的发病是呈现头痛症状的感冒，吴光亮没去买药，他以为挺一挺就过去了，自2002年来宁波后，这样的伤风感冒他遇过多次，每次都是不治而愈。可这次，病魔真的缠上了他。剧烈的头痛和三十八度的高烧让他卧床不起。他托同事去买了六元钱的治头痛的感冒药，仍无济于事，病情反而向呼吸道蔓延，让他呼吸急促。在工友的一再坚持下，吴光亮来到了一家社区医院。医生诊断后说，他可能得了肺炎，要及时到大医院住院治疗。

可吴光亮一打听住院起码要 1000 元，那差不多是他两个月的工钱。而他回家治个肺炎才四百元钱，决定回家再治病。在与流动人口接触时说起他们最怕什么时，几乎都是：“怕生病。”在工地上，只要人不死，就算没事儿。如果真的生了大病重病，他们一般都选择回乡，小病则以拖延为主，基本与大医院绝缘。

同样的我们的调查显示：从民工家庭每年生病次数和看病次数来观察，50% 的有生病经历的民工表示常为医药费用高而发愁；75% 的民工表示，对一般的病痛不会上医院，自己买药吃；62% 的民工表示，对一般的病痛既不到医院看病也不买药，自己挺过来。而有带孩子过来的家庭，一旦孩子生病，家长会立即送他们去医院看病，数据显示，去医院的占 72.9%，根据平时的就药经验和医生的建议，自己买药治疗的占 15.1%，还有 5.0% 的流动人口家长则采用土方法治疗，调查中还发现，孩子生病不治疗的有 7%，不治疗的原因有不知道到哪里去看病、相信孩子会慢慢好起来、就医买药太贵等。在是否接种的调查中，我们发现，76.9% 的流动人口子女接过疫苗种，还有 23.1% 的还没接过种，而接种的流动人口子女中，89% 的是在原居住地接种，只有 9% 的是在宁波接种的。同时，未接种的原因中有 88% 是不知道，9% 是自己不愿意去。这一方面说明家长对孩子接种等问题不够重视，缺乏必要的保健知识，另一方面城市没有提供更加便捷的接种渠道，宣传不力。

社区基本建立街道卫生服务中心，许多社区大型医院会定期到外来人口集聚点开展医疗服务活动。非典时期，社区不良的卫生条件以及流动人口不近理想的个人家庭卫生，在缺乏必要的卫生设备情况下，给社区管理带来极大的压力和挑战。同时，流动人口在就医时，常会遇到服务态度不好，乱配药，用药价格不一等现象，导致游医大量存在。

五、流动人口的子女就学

（一）样本群体子女就学的基本情况

绝大部分流动人口子女在流出地人员自主兴办的民工子弟简易学校就学。由于公办学校高额的借读费，加之其有限的吸纳能力，使得大部分流动人口无法负担其子女的就学费用。但是，受条件限制，政府又无法在短期内解决所有流动人口子女就学问题。所以，在这一矛盾下，由外来人员自主兴办的民工子弟简易学校便随之诞生。这类学校，办学条件很差，但收费较低，教育界称之为“自发简易办学点”，也就是通常所说的民工子弟学校。

这些民工子弟学校的出现在某种程度上缓解了流动人口子女的就学压力。调查表明，77.2%的流动人口子女就读于民工子弟学校，22.3%的在公立学校读书，如图 5.1 所示。随着流动人口人数的激增，外来民工子弟学校也相应扩建和新建，但还是无法满足日益增多的进城小公民的求学需求。目前，据我们的取样统计，样本数和分布如图 5.2 所示，进城小公民中，没读书的占 2.6%，小学的占 59.0%，初中的占 34.3%，高中的占 2.6%，中专技校的 1.4%。小学的占半数多，初中年龄的进城小公民人数超出预计。这与宁波现有学校不成比例，尤其是中学。教育部门反映，目前宁波小学与中学在完成宁波市区居民子女读书方面几近饱和，已很难接纳如此多的外来小公民。值得引起关注的是目前宁波民工子弟中学仅一所——海曙白云中学，进城小公民中学教育服务出现严重空档。而在宁波的六十多所民工子弟学校普遍每班人数超额。

部分民工子弟学校也帮助进城小公民推荐和联系当地的公办学校，宁波部分县(市)区教育部门开始开放政策，公办学校专门或兼收外来流动人口子女就学，

允许进城小公民以一定的条件 (支付借读费等) 进入公办学校。调研发现 , 这部分入公办学校的进城小公民一般家境较好 , 父母有稳定的经济收入和一定的文化水平。但是即使是这样的一个群体 , 大部分学生家长还是抱怨公办学校的门槛太高 , 学校在实操过程中由于各校的实际情况和各部门管理上的疏忽 , 所收的借读费往往从数百元到数千元不等 , 使得大部分学生和家長止步。同时 , 进城小公民与本地学生共同学习 , 面对不同的教学环境、教材、课程进度及教学方法 , 短时间内往往无法适应 , 学习自然跟不上 , 再加上与本地学生缺乏交流、得不到老师的重视 , 加重了他们的自卑感和对立感。而整个宁波大市还没有关于进城小公民同等待遇就学于公办学校的明文规章和政策。

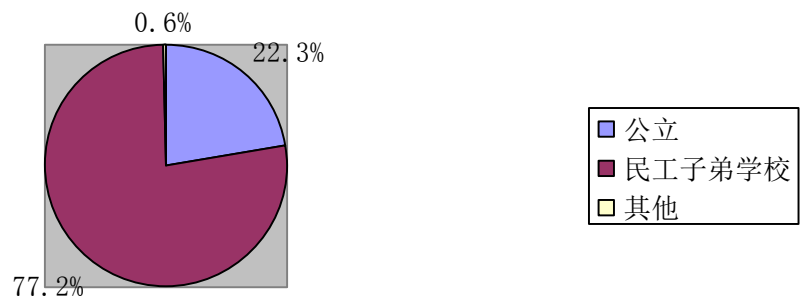


图 5.1 流动人口子女就读学校种类

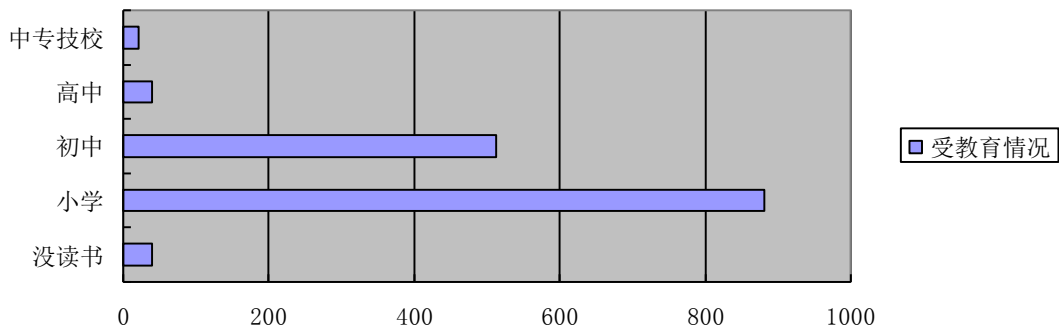


图 5.2 流动人口子女受教育情况

同时，有部分进城小公民闲散于社会，成为失学儿童。在多数流动人口子女就学于公办或自主兴办民工子弟简易学校的同时，社会上仍然存在着数量极少量的外来人口子女失学、辍学在家的现象。流动人口子女教育问题存在着主动失学与被动辍学两种情况。一方面，流动人口(尤其是从农村流入城市的人口)自身的文化水平低，没有意识到子女受教育的重要性，对子女的教育并不重视，由此造成了子女的主动失学；另一方面，由于流动人口的子女在流入地受到种种政策与自身经济状况的限制，一部分流动人口不得不让孩子留在家里。这些失学、辍学在家的孩子，他们有的进工厂当童工，有的成了无人看管的“野孩子”。由于他们年龄尚小，缺乏鉴别能力，极易被社会不良风气所影响，甚至有可能很小就走上了犯罪道路。这一部分虽然数量不多，但危害很大。

我们在调查中还发现，有一大部分学龄前儿童，他们的人数无法估算，也难以控制，他们几乎都没有入学或入园，而是闲散在流动人口工地或社区，这与现代城市居民子女从小接受良好的素质教育有着天壤之别。这一部分进城小公民，不仅没有受到一定的早期教育，而且卫生安全上都存在着相当隐患。

在调查中，80.9%的小孩出生在原居住地，10.6%小孩出生在宁波。从籍贯来看，安徽籍的占25.7%，四川的占21.3%，湖北的占12.3%，其他的还有贵州、江西、湖南、江苏等省市的还比较多，分别是8.3%、7.6%、7.9%和4.8%。他们当中，65.5%的民工子女处在8-13岁读小学阶段，8岁以下的占12.1%(这一数据估计还会更大，在本次调查中相当部分未被统计在内)，14-16岁的进城子女超过20%，如图5.3和5.4所示，他们处在读中学或升高中阶段，就目前宁波中学数分布情况看，相当部分流动人口子女升入中学存在极大困难。同时，配合高中考大学的学籍制度，15-17岁需要面临回原居住地就读的现实。

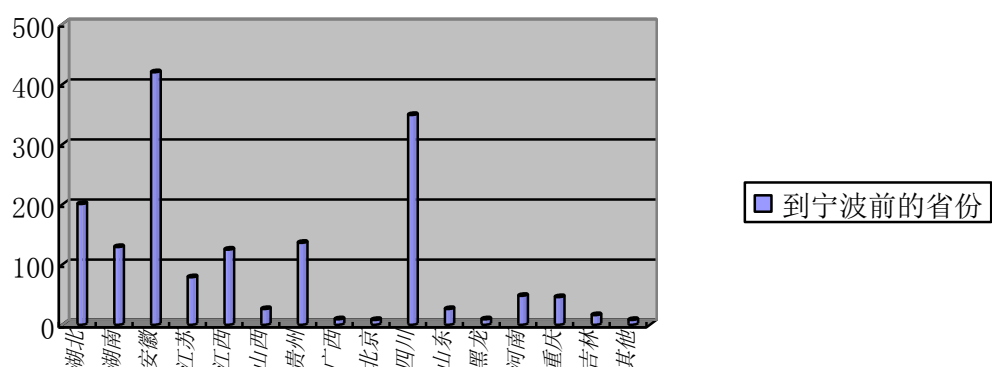


图 5.3 样本群体籍贯

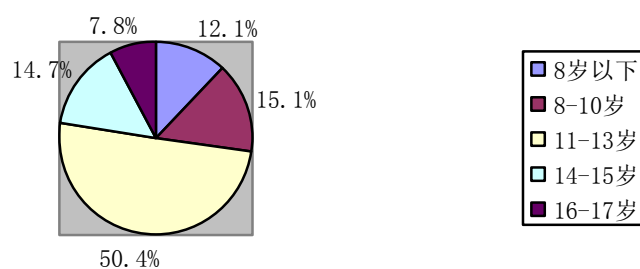


图 5.4 样本群体子女年龄分布

这些小孩在进入小学前的早期教育不够，但懂事较早。据不完全统计，8岁以下的民工子弟占有进城小公民人数的 12.1%，他们一般不进城市托儿所或幼儿园，他们或者由父母带着务工或者散放在居住区与其他小孩一起玩耍，严重缺乏儿童的早期教育。这一方面是由于流动人口在儿童早期教育方面的重视程度不够，另一方面，更重要的是，城市尚未提供给进城小公民早期教育环境和设施，早期教育的宣传力度也不够。少年儿童正处在社会化的过程中。他们将形成什么样的人格特征和心理素质，建立什么样的价值信念和社会态度，不仅仅受到学校和家庭的影响，同时也不可避免地受到各种社会因素不同程度的影响。与城市儿

童相比，进城小公民提早的承担家务与劳务，接触和面对生活现实，融入社会，他们比城市儿童更具生活自理能力和相对丰富的社会阅历，拥有快速成长的社会环境。

（二）民工子弟学校状况

目前，宁波市共有在校进城小公民 8 万多，民工子弟学校共 63 所。但是，由于很多办学者将谋取利益作为唯一目的，学校申请兴办仅仅需要流动人口流出地政府的一纸批文，而审批过程也多为收费盖章，根本不审查其办学资格，造成这类学校管理混乱，办学条件差，教学设施简陋。学校在师资、教学材料、卫生安全等方面都存在着许多问题，但因为这类学校的兴办者有着批文，同时政府又无法完全解决流动人口就学问题，所以，对这些已知的问题又无法有效干预。因而，这类学校的存在实际上仅仅是让流动人口子女有了上学的地方，但质量得不到控制。

大部分流动人口不仅在经济上难以支撑子女进入当地公立学校的费用，在心态上更缺乏融入城市主流文化的足够准备。子女本身也普遍希望到“自己的学校”去读书，以求得文化上的认同和精神上的平等。

从我们对宁波市流动人口所在的民工子弟学校调查的情况看，具有以下几个特点：

第一，学生流动性强、学生流出、流入频繁。有 30% 的子女有退学情况，这部分中途退学的小公民中，其中家庭经济困难，自己不想再读的占主要原因，其他还有成绩跟不上而不读，或者受外来歧视，待遇不公等原因。而他们中途退学后，一般闲散在家或是打工，少数会参加一些简单的社会培训学习。

第二，学生来源广，他们在文化背景、语言、生活习惯等方面差异很大。学

生以来自区域的不同，形成一定的小圈子，如安徽派、江西派等。

第三，班级规模较大，年龄跨度大。小学的班额平均为 52 - 56 人，同时，许多学生随父母辗转四方，多次中断学业，造成班级学生年龄跨度大，平均跨越的年龄段为 1.7 岁。

第四，教材不统一，学业成绩不予承认。在民工子弟学校，92.2%的学校采用的是统一教材，有 5.3%的学校采用自编教材，还有 2.5%的采用其他教材。社会对民工子弟学校的教育结果存在怀疑，学生进入公办学校还需要重新接受公办学校的入学考试，也即他们的成绩不受社会承认。

从教师情况看，在我们所调查的宁波市的民工子弟学校里，49.5%的教师为男性，50.5%的教师为女性。教师结构多元，素质不高，教学设施设备差，有些学校的校长是办学者自封的，几乎所有教师都是从流动人口流出地找来的仅具高中文化水平的社会人员，没有经过专门的训练。他们的文化程度如图 5.5 所示，高中及以下的占 13.5%，中专职技校的占 49.1%，大专的占 35.4%，大学本科的占 2%，本科以上的没有。在调查中了解到，目前个别学校为了打学校品牌，开始引进一些高学历的教师或是名校出来的毕业生，但大部分民工子弟学校迫于经营和民工子弟教学的特殊性，还是聘请中专职技校或大专水平的教师。

从教师的来源看，如图 5.6 所示，31.2%的教师来源于安徽，12.0%来源于江西，10.1%来源于四川，浙江省的教师多，占 21.3%，这主要是缘于办学于宁波。这些教师在来从事民工子弟教学之前，所从事的行业主要集中在教育，占 82.2%，而参与公司工作的占 8.2%，待业的占 6.2%，商业销售的占 1.8%，其他还有少数是从事行政、医疗卫生或部队参军的。

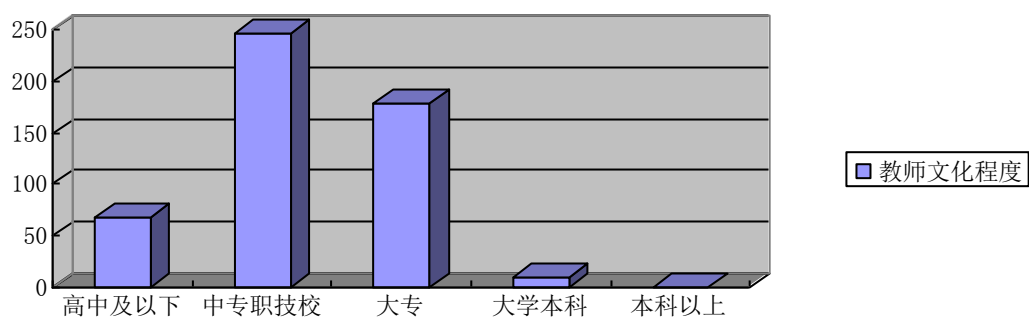


图 5.5 宁波市民工子弟学校教师文化程度

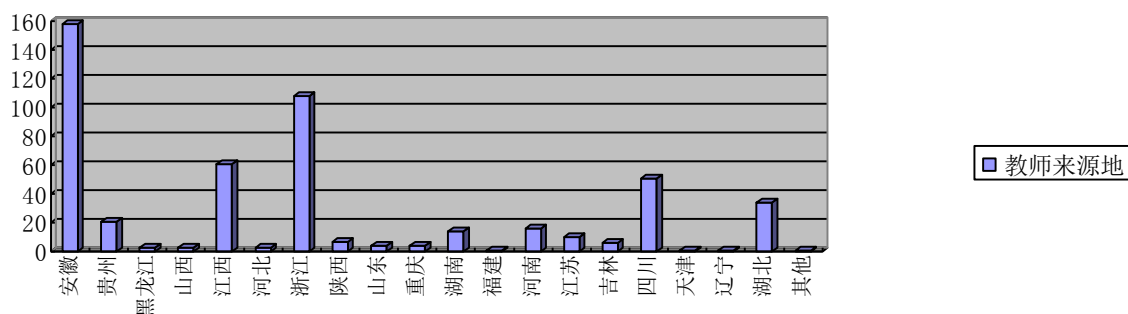


图 5.6 宁波民工子弟学校教师来源地

与公办学校相比，民工子弟学校教师在收入与福利方面总体差于公办学校。教师认为，如图 5.7，收入低多了的占 22.5%，低的占 48.8%，差不多的占 27.2%，高的占 1.3%，高多了的仅占 0.2%，而福利方面，如图 5.8，差多了占 22%，差的占 48.3%，差不多的占 26.9%，好的占 2.8%，好多的为 0%。这说明在民工子弟学校教学的教师普遍对现在的教学待遇不满意。访谈中了解到，教师的工资普遍在 700-800 元左右，比内地工资要高，但比宁波教师收入却低的多。这在一定程度上影响教师的工作积极性，教师教学缺乏激励，从而影响对进城小公民的教学质量。

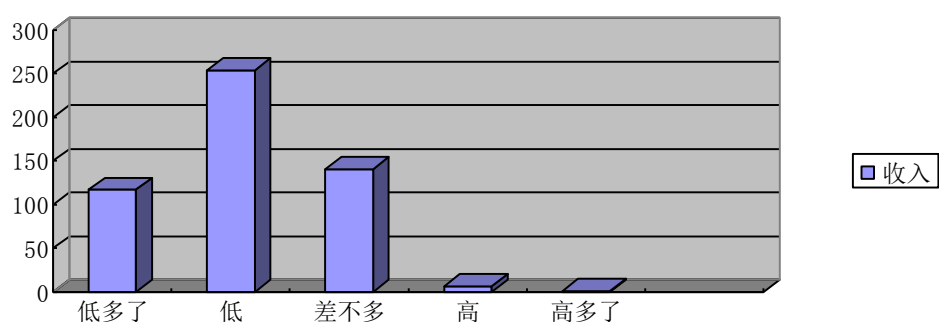


图 5.7 民工子弟学校教师收入评价

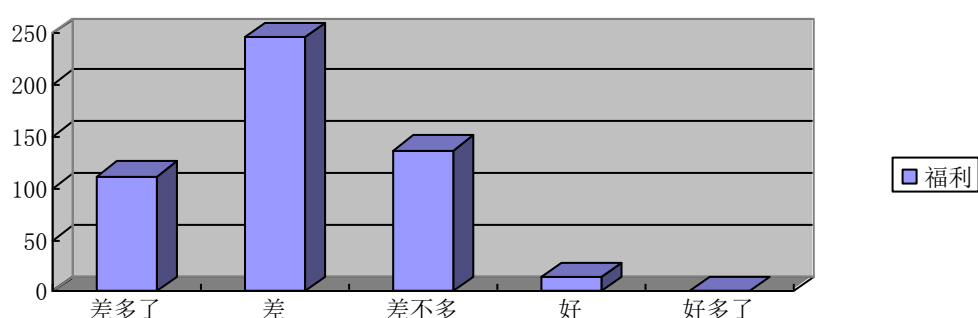


图 5.8 民工子弟学校教师福利评价

97.7%的民工子弟学校向学生提供午餐，仅 2.3%的学校没有这方面的提供。大多数学校办学者为了谋取更大的利益，不但午餐质量无法达到宁波市中小学生学习营养午餐标准，甚至于卫生安全条件都不能符合国家和宁波市规定。在学校提供的饭菜中，平均每顿是两菜一汤，一荤一素，标准为 2-3 元，按月交，每月交 80-100 元。99.6%的学校有专门的食堂和炊事员。但在与学生访谈中了解到，一些学校即使提供午餐，很多学生也不在学校就餐，而是到校附近的快餐店买快餐或随便点一碗面之类的点心，价格控制在 1-2 元。按照目前的市场消费水平，依这样标准的饭菜，进城小公民不仅缺乏一天所需的营养，他们的健康卫生也存在着严重的隐患。

民工学校一般分布在流动人口比较集中的地区，根据我们的调查，民工子女

从家里到学校一般花 15 至 30 分钟，如图 5.9 所示，49.0%的进城小公民从家到学校花 5-15 分钟，33.6%的花 15-30 分钟，17.4%的小公民需要花半个小时以上的时间才能到学校。45.8%的进城小公民上下学是校车接送，26.6%的进城小公民是自己步行的，18.1%的进城小公民是自己骑车的，图 5.10 显示，其中，如果上下学是自己步行或骑自行车的，有 36.2%的小公民需要横穿马路，63.8%的小公民不需要横穿马路。学校对骑自行车的学生作了年级的规定，四年级以上的学生（12 岁以上）可以骑车上下学，这在一定程度上减少了交通危险。但是进城小公民回家后有的还需要去买菜等做家务或不是直接回家而是赶去帮父母做生意之类等，安全问题需要引起重视。同时，个别民工子弟学校在上学放学接送中有超载现象。

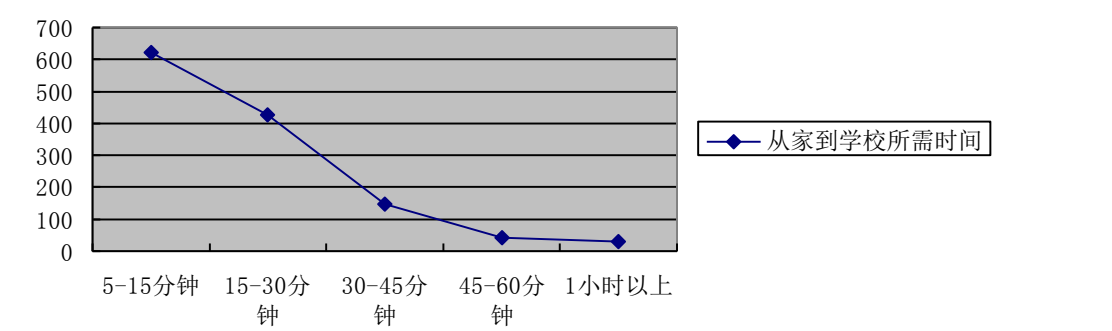


图 5.9 流动人口子女从家到学校所需时间

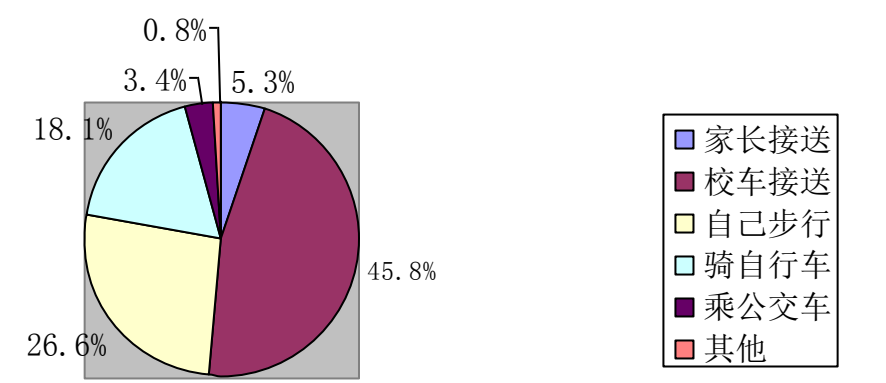


图 5.10 流动人口子女上下学交通方式

（三）流动人口子女的学习生活情况

根据我们对流动人口子女的调查，这些小公民普遍学习兴趣不够高。他们对学校的课程兴趣不高。通过对小学生喜欢科目情况调查，发现小学的课程中，小公民对课程的喜爱程度都选择“一般”。这与学校的总体教育环境与要求相关，民工子弟学校的成绩不受城市公办学校的承认，而学校对于课程学业优秀的同学也没有过多的精神或物质方面奖励，学校也缺少公办学校中诸多的竞赛，无法激起进城小公民强烈的竞争意识和对知识的追求和渴望欲。（中学阶段，学生会接受像物理、化学这样的操作性、探索性较强的课程，但因为缺少对中学这块调查的数据，没有得到相关学习兴趣情况。）

流动人口子女闲暇时间比城市小公民多。公办学校一般追求高升学率，在本应“闲暇”的时间里，城市小公民有过重的课业负担以及各种提高学习能力和综合素质的活动。相比之下，进城小公民的“闲暇”时间更多。但他们的“闲暇”时间有较大一部分用于做家务与帮助父母工作，随着社会的发展和生活状况的改善，他们的休闲内容和娱乐方式没有相应地变得更加丰富多彩。

课内学习和课余生活是构成少年儿童生活的主要部分，也是塑造少年儿童综合素质的重要载体。儿童在学校接受知识、进行学习的同时，也是潜移默化地形成认知能力、自信心的过程；而课余生活中，儿童也不仅仅是在培养某一专长，事实上，这个过程也是在锻炼和培养儿童的参与意识、与人合作的能力、适应新环境的能力等。无论是生理的发育还是社会心理的成熟，无论是课内的知识学习还是课余的文娱生活，都是少年儿童不断成长的需要。调查数据告诉我们，当前

流动人口子女的成长较多与较早的承受学习与家庭的双重担子，在与城市小公民学习生活的直接比较中，缺少更多潜力与能力挖掘的机会。因此，要让进城小公民具有健康的心理素质、全面的知识结构和成熟的社会能力，真正形成符合新世纪社会发展的“高素质”，还须把握好他们成长中的每一个环节，让他们在自由的个性空间和宽松的社会环境下尽情成长。

在我们的调查中，反映出流动人口在校学习纪律与读书学校的管理关系很大，与是不是流动人口子女相关性不大。如图 5.11，流动人口子女放学回家绝大部分会完成家庭作业，而在寒暑假主要做些什么事情的调查中，我们发现，59.3%的流动人口子女是在家看书做作业，但仅有 7.8%的小公民参加一些辅导班，这与城市小孩相比，寒暑假参加各类兴趣学习班和活动，相差较大。

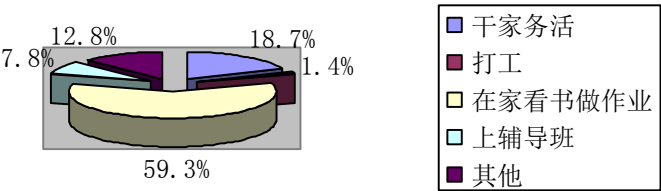


图 5.11 民工子女寒暑假所做事情

进城小公民一般放学回家，有 61.4%的小公民积极完成作业，21.1%的帮助父母做家务活，访谈了解到，主要是买菜做饭和洗衣服，或是带弟妹等，而仅有 8.9%的小公民选择玩耍，还有 4.4%的小公民参与家长工作，如图 5.12。在参与家长劳务工作的问答中，87.0%的进城小公民课余时间积极参与帮助家长劳务工作，13.0%的不参与。对于大部分进城小公民来讲，他们除了完成学校布置的作业外，其余大部分时间主要用于家务与劳务上。

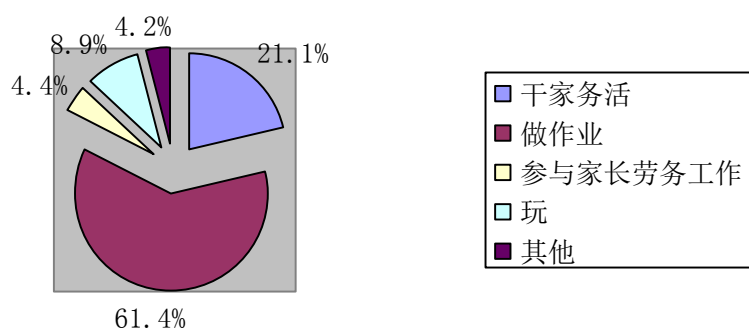


图 5.12 进城小公民放学回家后所做事情

表 5.1 流动人口子女生活学习情况表

	经常 (%)	偶尔 (%)	从不 (%)
双休日去公园玩	13.0	57.0	30.0
买零食	16.9	75.0	8.1
买玩具	3.4	34.8	61.9
去书店买学习用品	45.1	41.2	13.7
检查作业完成情况	58.3	34.8	6.9

课余活动是少年儿童生活的重要部分，调查结果表明：学业与家务是流动人口子女课外时间的主要内容。进城小公民完成家庭作业占据课余时间的 30%，平均每天 30.5 分钟，而回家做家务和帮助父母做一定的工作占据课余时间的 29.8%。与城市小公民相比，缺少提高学习能力的活动，他们几乎不参加课余辅导班、补习班、兴趣班、特长班。25%的时间用于玩，1%的时间用于阅读课外书，2%的时间用于体育锻炼，5%时间用于看电视、听广播，0.9%的时间用于

少先队活动，0.4%的时间用于电脑游艺。城市所提供的儿童活动的公共场所，包括运动场、青少年宫、活动中心、科技馆、博物馆、电影院等，进城小公民几乎不去，这远远不能满足进城小公民在艺术、体育、科技、公益和知识等方面的需求，不利于他们身心健康发展，剥夺了他们个性自由发展的机会。同时，20.7%的进城小公民居住的周围有娱乐游玩的场所，79.3%的进城小公民居住处没有这样的场所。双休天，13.0%的家长常带孩子去公园玩，57.0%的家长偶尔带孩子去玩，30.0%的家长不会，如表 5.1。而偶尔会带孩子去公园的这部分家长因为首先以工作为重，生存赚钱是生活的第一基本需求要务，所以带小孩去公园玩的概率非常小。

此外，53.5%的民工子弟学校每年组织学生春游或秋游，46.5%的学校没有组织郊游活动，这对进城小公民开阔眼界，学习新知识，培养兴趣，提高综合素质有很大影响。

小孩的成长与家长的生活密不可分，家长的生活内容与节奏影响着子女的生活取向。在生活环境方面，家长平时下班后，24.8%看电视，32.7%的与家人聊天，7.3%的打牌或麻将等娱乐活动，35.2%的从事其他务工、家务等事情。家长简单而单调的生活也在一定程度上决定着子女的生活内容，影响他们的兴趣爱好。

访谈中，家长普遍认为自己重视小孩的教育，希望自己的孩子热爱学习。调查显示，98.1%的民工子女认为父母关心他们的学习，仅有 1.9%的小公民认为不关心。从家长检查作业的情况来看，可以看出家长尽管自己的文化水平不是太高，但还是积极的督促孩子完成作业，58.3%的家长常检查，34.8%的家长偶尔检查，6.9%的家长不检查，与访谈中了解到家长一般很晚回家、常加班这

样的工作情况下相对照，显示了家长对孩子教育的问题还是尽力。但通过调查，我们感觉流动人口总体家庭教育环境差，大部分家长力不从心。由于大部分流动人口来自地域相对闭塞、经济欠发达的农村，文化程度普遍较低，往往为生计忙碌而无暇顾及子女教育。尽管他们以自己的言行教导子女要努力学习，将来出人头地，会在平时提醒子女好好学习，但子女并不能从家长身上找到文化的气息，学校所学的也无法与家长进行交流和沟通。

流动人口在获得子女读书方面信息的渠道狭窄，如图 5.13，主要以原在学校及同来宁波的同乡朋友。一般情况下，渠道集中在学校（35.5%）、进城朋友（31.1%），其中社区只占 3.0%，。这跟进城务工青年居住的社区建设尚不完善有关，说明需要加强社区建设，社区应提供更多特殊服务，通过社区让家长了解学校的情况，使进城小公民就学更加方便，降低进城务工青年家庭子女的学习成本。

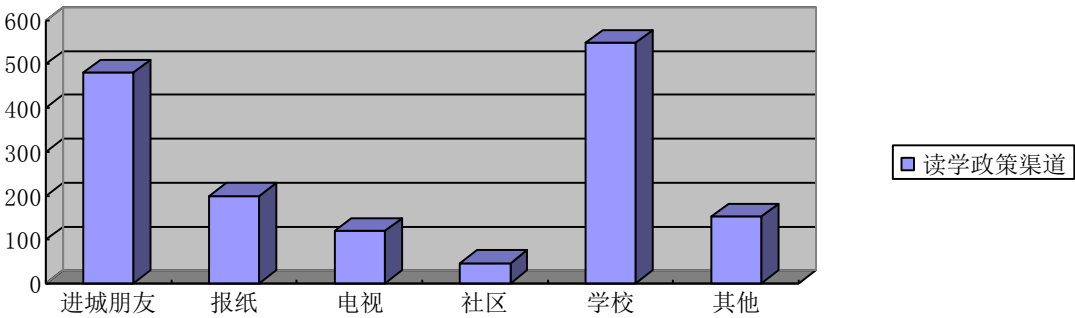


图 5.13 流动人口获得子女读书信息的渠道

70.7%的进城小公民家庭有电视机，同时有 29.3%的进城小公民没有电视机；68.8%的家庭允许孩子可以在做完作业的情况下看电视，31.2%的家庭不允许；8.8%的进城小公民有电脑，91.2%的进城小公民没有电脑；11.6%的进城小公民上过网，88.4%的进城小公民没上过网。他们当中，个人订报的几乎没有，

主要以学校订报为主，而民工子弟学校在订阅杂志方面教育部门没有特别要求，学校一般不增加这些额外的开支，订阅情况不容乐观。在收听广播方面，基于收听时间少，城市公用广播的取消，进城小公民收听广播时间极短。而电脑游艺等接触更是迫于经济条件，进城小公民几乎不玩。由此，进城小公民接触媒介时间不长，媒体资源不够丰富，这在当今知识经济时代，经济快速发展的今天，这样的媒体环境没有符合少年儿童的发展特征。

六、流动人口的社会经济影响

（一）对流出地的影响

由于我们这次调查集中在宁波进行，对人口流出地所带来的影响只能间接通过问卷和访谈的整理。根据我们对流入宁波的外来打工者的调查，他们的流动对流出地的影响大致可以归结为以下四个方面：

第一，缓解了流出地就业的压力，带来了可观的资金流入。宁波流动人口中的 80%来自于中西部农村，他们的流出对缓解家乡剩余劳动力就业起到很大的作用。我们调查中，普遍被调查人员反映老家青壮年 75%以上都出来了，如果不出来，家乡这点土地根本就没事可做。比如，我们调查一个来自江西农村的青年钟先生，他今年 33 岁，全家有 6 个劳动力，总共 3.8 亩土地，主要种植水稻，一年两季，一个半劳动力就足够了。他们夫妻及其弟弟、弟媳妇从 1990 年开始就在宁波打工，如果不出来，在家也没事干，农活由其父母照管就足够了。

在调查中，当我们问及，近年国家出台了很多政策来促进中西部农村劳动力就近转移，为什么还到宁波市来？大多数人的回答是，当地没什么工业，即使有也不行，工资很低。由于农村剩余劳动力总量巨大，虽然国家出台了一些政策，

但根本满足不了巨大的农村剩余劳动力就业。中西部地区的一些小城镇、小城市，由于经济落后，收入低，就业机会少，适龄就业人口也不断流入到沿海发达地区。

在我们的调查过程中，普遍反映他们打工赚的钱是老家积累资金的最主要来源。根据我们问卷的统计，宁波流动人口每月平均寄回老家的钱 468 元，这些钱是目前流出地区最主要的收入。如果我们按照每月平均寄回老家的钱 468 元，那么这部分人口每年的汇出资金为 802，912，968 亿元。

第二，促进了城乡文化、沿海与内地文化的交流，平衡了地区间经济发展。流动人口从一种文化背景和特定区域流入另一种行为方式和文化氛围中，价值观念和行为方式的差异迫使他们在冲突中进行着调整。问卷调查显示，在将流动者家乡情况与宁波进行比较后，63.5%的人认为家乡与这里的最大差别是经济收入和生活水平的不同，66.5%的人认为最大差别表现在文化语言和风俗习惯等方面。在我们的访谈中大部分流动人口肯定经过外出打工开阔了眼界，了解到在老家不可能知道的东西。从外出打工仔、打工妹流行的打油诗可以从侧面体会到：“一年土，二年洋，三年盖上新楼房”，“一户打工，带动一村；外出一人，致富一家”已成为许多贫困地区农民脱贫致富奔小康的重要途径。华升集团的郑先生，25 年前来宁波时只是一位做工程脚手架的普通工人，但是他兢兢业业，在风雨兼程的二十余年的建筑生涯中为社会营造出近三十个工程项目，其中高层建筑近十只，总施工面积十八万平方米，现如今已成为了建设工程师，实现了自我的人生价值。他和他的同事回到老家，独立成立建筑工程队，帮助描绘家乡蓝图。

第三，流出地农业收入量降低。根据我们的调查，绝大多数流动人口在家乡承包的耕地都由家人耕种或用其他方式进行处理。如表 6.1 所示，69.2%的土地由父母耕种，转包的人数为 9.1%，委托他人耕种的人数为 4.8%。从调查结果看，

尽管随着主要劳动力的外流，流出地土地基本没有抛荒，而是转由年迈的父母耕种。但耕种土地投入的人力、物力下降，土地的产出也相应下降。

表 6.1 流动人口对老家承包土地的处理方式

处理方式	父母耕种	委托耕种	转包	交回集体	抛荒	其它
人数	956	66	126	21	2	211
占样本%	69.2%	4.8%	9.1%	1.5%	0.1%	15.3%

（二）对流入地的影响

根据我们对宁波流动人口和本地人口的调查，流动人口对宁波市的影响大致可以概括为以下几个方面：

一是推动了宁波社会经济的发展。流动人口通过技术输入、劳务收入等形式为宁波带来了经济和社会效益。一方面，宁波为发展经济需要大批各种不同类型的人才，而本地现有人才短缺，满足不了市场需求，通过各种方式吸引异地人才的流入成为宁波市发展经济的手段之一。为此，宁波市出台了一系列政策来规范流动人口在宁波的就业和生活。另一方面，改革开放后宁波逐步成为港口化工、服装、模具、文具、玩具等产业大市，随着劳动密集型产业的发展，需要大量的廉价劳动力补充。在我们的调查中，宁波市建筑第一线、苦累、脏、险等工作岗位上有 95%以上的工作是由流动人口承担的。流动人口已经成为宁波市城市建设、二、三产业发展不可或缺的生力军。

20 多年来，在宁波市个体经济发展的过程中，流动人口起了重要的作用。他们为宁波市城市经济发展带来了资金、人力和活力。以 2004 年为例，宁波市共有外来个体经商户 6 万多户。与此同时，大量流动人口在宁波市经营商业、

饮食业和服务业，他们在为自己增加收入的同时，繁荣了城市的商业，并通过纳税、交纳管理费等方式，也增加了城市的收入。据不完全统计，进江北区外来流动人口 2003 年上缴的各种税收达到六千多万元。另外，流动人口促进了宁波市商业的发展，增加了城市的收入。大量流动人口本身就是一股巨大的消费力，据我们对宁波市最繁华的天一商业区的随机调查，在天一商圈购物观光的 56%是流动人口。

二是促进了宁波城市居民对自身以外文化的接受能力，以及城市居民对流动人口本身的认同和接受。一段时间来，我们可以在各类报刊杂志上读到诸如“农民工问题”、“外来民工犯罪”等字眼。显然，在持偏见者眼里，不管一个人实际道德如何，只要他是一个没有户口的外来流动人口，那么他就具备外来民工群体一切不好的特征和品质。当地青年与流动人口的婚姻是一个比较有说服力的例证。在我们的调查中，以前，大多是外来妹嫁给本地郎，而说得一口流利方言的本地女孩，更多的还是选择本地男孩作为恋爱对象。如今，这种状况已开始发生了变化。越来越多的女孩在婚姻选择上，大胆地突破了传统的地域观念，她们开始把多情的目光投向外地男孩。我们从宁波市区几个婚姻登记处获悉，2004 年上半年大约每 7 对新婚夫妇中，就有 1 对的另一方的原籍不在宁波，而这中间宁波女孩嫁给外地男孩的比例正在大幅上扬。调查中七成半宁波人愿意与外地人结婚。家庭是社会的细胞。婚姻观念的开放，客观上反映了城市价值的多元取向。随着城市的日趋开放，户籍制度从壁垒森严到界限淡化，城市化进程日益加快，城市的包容性也越来越强。据早年的老婚姻工作者回忆，过去，宁波男人对外来妹总是心存戒意，宁波姑娘更是对外来汉避而不及，有的宁波人对地域上的要求极为苛刻，以至于只在街坊邻居中选择对象。而现在，看重户口的宁波人越来越

少，而越来越多的外地人成为或者即将成为宁波的女婿与媳妇。本次调查显示，在被调查的市民中，有 32.6%的人说家里有人与外来流动人口结婚组成家庭的，而在未婚的年青人中，有 75%的人表示愿意与外地人结婚，而在父辈当中，明确表示能接受并支持子女与外来人谈恋爱的占 41.3%，还有 43.5%的爸爸妈妈说可能会接受，但要看看情况再说，只有 15.2%的父母说不会支持子女与外地人谈恋爱。

宁波居民也开始在观念上改变对流动人口的看法。在此次调查中，我们得到这么一个案例。陈先生一家人前年从江西来到宁波，暂住在宁波大红鹰学院旁边的一个村子里，在他隔壁住的是一姓李的本地人。起初，虽然他们是邻居，但却从没什么来往，见面连个招呼也不常见。2003 年年初，李先生要在自家房子旁边开一小的塑料制品厂，由于规模不大，从改建厂房到安装设备都是他自己单干。一天傍晚，陈先生从五金厂下班后，看见李先生与一男子正吃力地搬运一辆很重的机器，于是连忙上前帮忙。当天晚上，陈先生帮他们将买回的机器全部抬到房间，令李先生非常感激。从此，每天下班后，只要李先生有什么事，陈先生一家人都主动上去帮忙。几个星期后，李先生的塑料小厂开业了，有时遇到加班赶货，忙不过来，陈先生也会叫上家人去帮忙，打杂、装货，有时侯要忙到凌晨。虽然他们从没提过报酬，但李先生也从没亏待过他们。如今，两家人的关系越来越融洽，有空的时候经常还喝上两杯。见到我们，李先生颇有感触，他说，以前身边虽然有那么多外来人员，但因为种种偏见，从没跟他们交往过。老陈的到来改变了他对外地人的看法，他们的淳朴和坦诚让人心服。如今两家人就像一家人那样亲，而老陈也成了他最要好的朋友之一。

在我们的调查中，七成宁波市民有外来流动人口朋友。的确，外来务工人员

的真诚和淳朴已得到了越来越多市民的认可。在此次接受调查的市民中，67.4%的市民都有要好的来自外地的朋友，另外 25.8%的被调查者则表示，他们没有来自外地的朋友，主要是因为没碰到投缘的，只有 7%的被调查者是因为不愿意接近外地人，对外地人有戒备之心，因此才没有来自外地的朋友。

市民对勤劳俭朴的流动人口信任度也开始提高。在我们的调查中有这么一件事：今年 50 多岁的老马 2002 年 5 月从四川来到宁波，从事下水道清淤工作。见到记者，他说，从街上那些快餐店店主口中的“喂到老马再到马师傅”的称呼的变化，他就感觉得到，宁波人对他这名成天臭哄哄的下水道工人越来越尊重和信任了。刚到宁波时，由于掏取小水道的技术不够高，粪便等垃圾经常溅到身上，特别是夏天，这种臭味掺杂着汗味，真的是臭味难闻，街上的市民见了都避而远之。记得一天下午 3 点左右，当他骑着三轮车来到新芝路一家快餐店门前的小水道，准备清淤时，快餐店老板娘一看他那副脏兮兮的模样，显得很不耐烦，“喂，那里刚清过没几天，不用掏了”。尽管老马心里很不是滋味，但还是依从老板娘，骑着三轮车离开了。过了几天，当老马骑着车再次从那里经过时，老板娘追了上来，显得很不好意思，希望能帮忙清理她快餐店门前的下水道。老马不计前嫌，二话没说就赶了过去。一个多小时后，当大汗淋漓的他干完工作时，老板娘终于改口为“老马，辛苦了”。那次经历后，老板娘改变了对他这名外来工的看法。只要老马骑车经过那里，她都会热情招呼他坐下休息一会儿，同时还会递上一杯冷水让他解渴。当然，老马也很勤奋，自从他来了以后，辖区内所有的下水道都没有被堵过，这让很多快餐店轻松了不少。如今，老马与辖区居民都非常熟悉，哪里的下水道有事情，一个电话，他就会很快赶到现场，尽管很累，但当听到大家亲切的马师傅称呼，那种被人承认，被人信任的满足感让他感到好愉快。

由于勤劳，越来越多的外地人赢得了市民的信任。在此次调查中，市民对外来人表现出来的信任度也非常之高。在“和外地人打交道，你有没有因为他是外地人而感到不敢信任”的问题中，高达 82.5%的市民都表示没有这样的感觉，只有 3.1%认为外地人不可信任。叶秀荣，来自湖北荆门，在宁波做钟点工三四年了，包月的家庭有近 10 家，每一家的女主人都是她的好朋友。她的第一个包月家庭是在很多钟点工当中把她挑中的。这位女主人年轻漂亮，心地善良。叶秀荣第一次在她家工作了近 4 个小时，工作质量、服务态度得到了认可，女主人当场就表示要长期雇佣她。在后来的日子里，叶秀荣尽心尽力地帮助她把家里打扫得干干净净，如果女主人有事，叶秀荣会热心地帮她到幼儿园接孩子、买菜等，而女主人则经常把自己的还是很新的衣服、没用过的高档化妆品以及一些日常用品送给叶秀荣。不仅如此，女主人觉得叶秀荣仅靠挂靠的家政服务部接活，收入不够稳定，还把自己要好的朋友介绍给她。在叶秀荣现在包月的家庭中，大约有一半的家庭是女主人介绍的。

我们有关城市宽容度的调查显示，有 41.2%的宁波人愿意接受外来打工者的好意，表明他们把外来务工人员放在平等的位置上，愿意给他们援助，同时也愿意接受他们的帮助。有 14.4%的人表示“可能会接受，要视情况而定”，有 44.3%的人不愿意接受。与此相对应的一项调查表明，宁波市民总体上有同情心，愿意帮助别人。在被问到“是否愿意将自己不用的东西或者多余的物品赠送给外来打工者”时，有 66.7%的宁波市民给予了肯定的回答，只有 7.3%的人表示不愿意，其余则表示“视情况而定”。另一项有关城市宽容度的调查则表明，宁波市民认同自己“高人一等”的观念几乎不存在：80%以上的市民在对外来人员做了好事之后，不会有优越感，没有感觉自己在“施恩”，只有 3.1%的市民表

示有优越感。蒋荣，海房物业公司银杏四季管理处主任，他负责的银杏四季小区管理处几乎是清一色的外地人。蒋荣的感觉是，他们普遍比本地人能吃苦耐劳，而且老实本分。比如他那里的两名清洁工，承担着整个小区每一幢楼每天两次的清洁工作，工作量非常大，工资也不是很高，每月只有600元钱。一开始蒋荣以为他们肯定会抱怨，不料一两个月下来，他们没有来，倒是来了不少居民，而且是表扬的。居民们反映，这两位清洁工经常在楼梯口帮助他们把大件的物品搬进电梯；放在门口的地毯脏了，他们也会拿去洗洗干净放回来；有居民在社区活动室把手机丢了，他们捡到后主动寻找失主等等。前一段时间，来自安徽的清洁工老吴因为妻子生病想回家去看看，居民们以为物业公司把他辞退了，还跑到公司来责问蒋荣为什么让那么好的清洁工走人。

我们有一项调查：“你有没有和外来人发生过冲突或者被伤害，并因此不喜欢所有的外地人？”只有18.1%的人对这个问题表示肯定。有48.6%的市民都能理智的看待这个问题，认为虽然被伤害过，比如被偷窃钱包等，即使可以肯定是外地人干的，但这也只是个别人的行为，不关其他人的事。还有33.3%的市民表示没有被伤害过，或者根本没有想过对方是不是外地人。在记者调查过程中，也有个别用人单位的领导表示，虽然外地人勤劳、纯朴，工作踏实，但因为他们居无定所而不敢信任，原因是万一有个别人干了坏事找都找不到他。

三是带来了一定的社会治安、计划生育等管理问题。据统计，2000-2003年宁波市涉案人员中流动人口占73%左右。流动人口集中的城乡结合部是最不安全的地区，一些出租屋成了制售假冒伪劣产品、制黄贩黄、卖淫嫖娼的窝点。由于流动人员大部分以简单劳动和体力劳动为主，工作环境差、待遇低、收入少，随着时间的推移和生活环境的改变，他们便追慕高消费，滋生好逸恶劳、游手好

闲的恶习，即使原本安分守纪者，合适的时机也会铤而走险，一旦得逞便会心安理得。多数流动人口处于青壮年时期，下班后无所事事，精神空虚，会老乡、找朋友是主要社交活动。男性流动人口聚集在一起，往往以赌博消磨时光。不少流动人口由于远离家乡，在现实生活中缺少亲情，同时又处于精力旺盛的青壮年期，一旦得到异性朋友的关心和照顾，很容易产生性行为。不少女性流动人口，既没有技术，又不愿从事体力劳动，就依靠卖淫赚钱。由于精神空虚压抑，很容易滋生吸毒，在经济条件无法满足对毒品需求时，通常采取“以贩养吸”的方式引起一系列的社会问题。在我们的调查中，流动人口利用在宁波监管成本过高，计划外生育的现象也存在。

四是增加流入地区资源环境的压力。流动人口的大量流入，使宁波市人口总量急剧增长，需求持续膨胀，对宁波市的交通运输、环境资源等方面都带来一定的影响。首先，每年春运高峰期，集中时间、集中方向的大规模流动人口移动给宁波铁路、公路交通运输造成巨大压力。近年由于城市人口的剧增，尽管宁波是一个中等城市，但城市交通堵塞现象越来越严重，这其中的原因除了交通车辆迅速增加这一主要因素外，与城市人口增加也密切相关。由于大量新人口的流入，宁波市原本薄弱的基础设施面临更大的资源负荷，大量流动人口的进入在相当程度上影响了原有的城市日常生活和生产，使城市必须更新和扩大其基础设施，以满足日益增长的能源供给需求。

五是在一定程度上影响城市的市容市貌。(1) 流动人口大部分来自农村，进入城市后一般也把原来的卫生习惯带入城市，随地扔垃圾、随地吐痰现象在流动人口比较普遍；(2) 流动人口是直接或间接违章搭建物的主要人员。为了生计在宁波市的不少街道、马路、居民区等人流集中地区时常能见到一些临时建筑物，

尽管这些小吃摊点、水果摊一定程度上方便了市民的生活，但影响了城市容貌，增加了城市管理的成本。另外在一些城乡结合部，村民为了扩容有限的空间并从房屋出租中谋利，在压缩自己生活空间的同时，总是尽量新建、扩建或改建私宅以供出租；不少村民折旧建新、擅自加层，扩大建筑面积的违章私建活动非常突出，直接影响到聚居区居住空间的超负荷使用和建筑布局空间的杂乱无章。究其原因，一个重要原因就在于大量的暂住人口给流入区带来了巨大的居住压力，诱致村民违章建筑。

七、流动人口管理制度的问题和建议

（一）流动人口政府管理和非正式组织

国家有关流动人口管理最早的法规是 1985 年 7 月公安部颁发的《我国暂住人口管理暂时规定》。该规定共七条内容，对暂住人口因不同暂住目的、时间及年龄规定了暂住证、寄住证、暂住登记三种不同管理方式，要求“城乡居民和机关团体、企业单位以及各种经济组织自觉遵守和维护户口登记制度。对违反暂住人口管理规定的，公安机关可根据《中华人民共和国治安处罚条例》的规定，视情节轻重，给予处罚”。该规定确认了以“暂住证”为基本形式，管理以务工经商为主的流动人口的制度。1991 年从中央到地方相继成立了社会治安综合治理委员会，流动人口管理纳入社会治安综合治理范围。几年后中国流动人口数量急剧增加，新问题不断出现，于是在 1995 年由中共中央办公厅、国务院办公厅向全国转发了《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》。该《意见》成为此后我国流动人口管理的纲领性文件，其重要内容有三个方面，一是确立了流动人口管理工作的指导思想和主要任务；二是加强流动人口管理工作

的主要措施；三是要加强领导、明确任务、提供必要的工作条件。2003年9月，经国务院同意，国务院办公厅已经转发教育部、中央编办、公安部、发展改革委、财政部、劳动保障部《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，并要求各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构认真贯彻执行，提出农民工子女上学以流入地公办中小学为主、农民工子女九年义务教育普及率要达到当地水平、农民工子女上学收费与当地学生一视同仁、农民工子女转学返学禁收任何费用以及设立民办“民工学校”条件酌情放宽等政策。在某种意义上，开办民工子弟学校的目的是最终“取消”民工子弟学校，这既是社会发展的必然趋势，也是政府和有关部门的历史使命。

与《意见》相对应，各流动人口职能部门出台了配套规章制度，主要有：一是1999年国家计划生育委员会发布的《流动人口计划生育工作管理办法》。该办法第七条规定：“成年流动人口在离开户籍所在地前，应当凭合法的婚姻、身份证件，到当地县的人民政府计划生育行政管理部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处办理婚姻证明。”婚育证明成为政府管理流动人口计划生育工作的重要手段；二是1998年国家教育部、公安部印发的《流动儿童少年就学暂行办法》。该办法第四条规定：“流入地政府应为流动儿童少年创造条件，提供接受义务教育的机会，流入地教育行政部门应具体承担流动儿童少年接受义务教育的管理职责”。

改革开放以来，宁波市政府根据《意见》所确立的指导思想，结合各地实际情况制定了一些流动人口管理的地方性规章。如《宁波市流动人口管理暂行条例》、《宁波市流动人口子女就学暂行办法》、《关于对农村和外来务工人员教育实施办法》等。

除了政府的管理制度外，流动人口还有非正式的组织。在我们的访谈中，流动人口普遍反映刚到宁波时，要想在一个完全陌生的环境中工作和生活自然要面临许多靠单个人力量和努力无法解决的问题。在现有的正式制度不能够为他们提供有效保护的情况下，他们必然要寻求某种能够替代正式制度的非正式组织来维护其利益不受损失或损失最小，于是各种非正式的组织便产生了。根据调查这种组织主要包括三种类型：(1)生产经营型非正式组织，这是流动人口为了解决就业和生存问题在从事某乡相同生产经营活动中自发形成的一种互助与合作组织。这种组织比较广泛存在建筑装修业、装卸搬运业、商业服务业等领域。(2)生活友谊型非正式组织，这是流动人口为了满足生活友谊的需要和日常娱乐的需要而建立起来的一种非正式组织。远离故乡亲友，面临心理上的孤独和生活中的无助。这种组织本质上是为了维系流动人口解决日常生活中的一些实际问题，实现更充实生活的一种交往性组织。在我们的访谈中，被调查者常常觉得与本地人交往有时很困难，宁波本地人大都不说普通话，外来人口一般短时间内难与本地人交往，另外，在内心深处外来人口与本地人口都表现出心理上的分隔。流动人口在一起交流就业信息，分享生活中的快乐，分担生活中忧愁，生病时的相互关照，与他人发生冲突时的协力相助，都是促发流动人口之间非正式组织形成的原因。(3)秘密社会型非正式社会组织，这是一种以谋取经济利益为目的，但实现手段和活动方式不正当的一种非正式组织。在我们的调查中，流动人口一般愿意反映别的团伙存在这种组织，比如秘密地组织带有帮会性质的活动。

(二) 政府管理存在的主要问题

从我们对宁波市江北区调查看，目前流动人口管理存在的主要问题有以下几个方面：

第一，管理机构重叠、管理资金缺乏。目前对流动人口管理有区流动人口管理小组、社会治安综合治理委员会。各级管理机构的设立、人员编制、隶属关系及管理程序上都存在机构重叠、业务交叉、编制不落实、人员不到位，管理关系不顺等问题。日常管理流动人口的服务中心既不是在编的管理机构，也不是独立的经济实体，主要靠向流动人口收取的卫生保洁费、社会治安费和政府的少量拨款，经费不足。

第二，各种规章制度不够完善，特别是在法规执行环节上存在不少问题。目前有关流动人口的规章制度都是各部门根据本部门的问题制定的，最常见的有计划生育委员会、公安局、城市管理局、劳动与社会保障局、教育局等部门的规章。由于各种规章之间相互衔接上存在问题，造成实际操作上的困难。国家有关流动人口的宏观决策与微观管理衔接上经常脱节。如国家取消“三无”人员遣送制度，建立流动人口求助中心，办理暂住证由必须办理改为自愿办理，等等。基层普遍感到这一改变给具体操作带来很多问题。又比如，流动人口子女教育的属地管理，办学的人头费交给了流出地政府，而子女实际在流入地就学，产生学籍管理上的互不认可，为流动人口子女升学埋下了隐患。

第三，重收费，轻管理的现象仍然存在。流动人口不仅不可能从政府那里领取一分钱补贴，反而要向政府许多职能部门交纳各种管理费、许可费。1998 年浙江省对外来人口正常收费的基本情况是：(1) 治安管理费每年 48 元，租赁私房者另外加纳私房租赁治安管理费 24 元，另交暂住证工本费 6 元；(2) 劳务管理费为每月工资额的 4%-7%，就业证工本费 6 元；(3) 育龄妇女计划生育管理费城区每年 24 元，农村每年 48 元，已做过绝育手术的妇女也得办证交费，18 周

岁以上未婚女性和 49 周岁以下男性减半征收，计划生育工本费 1.5 元。不少流动人口反映，只知道交费时有人管，有事时不知道找谁。目前对流动人口一味强调“管”，思想观念中只有对流动人口的防范，没有服务的意识。公安部的《暂住证申领办法》中，全部条款几乎都是暂住人员需要遵守的义务和需要承担的责任。

第四，户籍制度影响流动人口管理制度的建立。过去的户籍制度保证了出生在城市的人无论如何都可以确保在城市生活和就业的特权。从社会保障角度看，目前针对城市下岗职工的创业扶持、最低社会保障、医疗保险、廉租房等都是流动人口无法享受的市民待遇。现行的户籍制度在广大流动人口中建立起一种长久的生活预期——回家，这对城市经济的社会发展、尤其是社会治安管理带来不利的影响。

第五，管理手段落后，信息渠道不畅。目前暂住人口管理仍然以手工操作为主，暂住人口信息系统没有实现与出租房屋治安管理住处系统、旅馆住宿登记系统联网，信息不能共享，信息不能发挥综合效能。流动人口就业市场与个别用人单位仍然依靠电话等传统的信息渠道，没有使用现代信息网络，就业市场信息落后，不能为流动人口及时提供信息。落后的管理办法也不能对流动人口的一些问题提供预警性、前瞻性的信息，增加了事后的管理成本。

（三）若干对策建议

一是观念层面上要把管理与服务联系起来。观念是行为的先导，无论是城市的管理者还是市民都应该认识到，流动人口在保障城市正常运营方面的重要作用，他们已经成为城市这一巨系统中不可或缺的群体，是生活在城市里的没有取得户籍的事实居民。目前，中国正处于工业化时期。发达国家的经验表明，一国在工业化中后期，正是农村人口流动的高峰时期。从产业结构调整的角度看，产

业高级化与劳动力素质高级化是相互相成的，而包罗万象的第三产业的发展，将是一个城市持续繁荣的根本保证，人口流动是社会发展的必然选择。本地居民与流动人口的利益是一致的，要改变流动人口是单纯的被管理的观念。现在政府对流动人口的管理之所以收效不佳，原因之一就是流动人口仅仅看成是管理的对象而严加防范，这样就很难从真正意义上发挥流动人口参与管理的角度来思考和建立相应的规章制度。要把管理就是服务的理念渗透到各级管理层，给流动人口创造一个和谐的生存空间。对于流动人口的管理不仅是公安从安全角度，把流动人口看成是安全隐患来管，也要劳动社会保障部门从社会公民（流动人口还是城市的弱势群体）角度，更多地给予公平、公正、人道的社会保障和社会救助。对于流动人口的服务与认同需要良好的社会氛围，流动人口在城市生活的压力除了来自经济外，也需要来自于人格自尊安全感的保证，只有这样才有利于从内因上配合我们出台的政策。流动人口也迫切需要城市人群的认同与接受。如果我们从观念上就把流动人口与盗劫、品行恶劣、犯罪等联系在一起，管理政策的出发点就注定只能把流动人口当成坏人来严加管理，这种管理政策的胚胎就有问题，在实际运行时产生各种冲突就不可避免。

在我们的调查中发现，政府化了九牛二虎之力都管不好的事，流动人口的非正式的自组织轻而易举就协调好了，这从一个侧面说明观念和感情的认同在我们管理流动人口中的作用是重要的。梅奥的“社会人”指出：人是独特的社会结合体，只有使自己完全投入到集体中，才能实现彻底的自由。流动人口追求的不单纯是金钱收入，也追求人与人之间感情、个体安全感、归属感和受人尊重。流动人口同样是社会人，他们也需要安全感和归属感，也同样强烈渴望得到内心的情感满足和受人尊重。政府对流动人口的管理从中应该可以得到观念上的启示。

二是完善法制法规。通过调查，我们认为要加强流动人口的管理应从三个方面考虑。一是立法方面；二是执法方面；三是监督方面。从立法方面看要从两个角度完善。一方面是对流动人口的管理制度。由于传统的户籍管理方式已经不适应流动人口发展的新形势，对于一些实际问题难以协调，致使流动人口管理工作陷入困境。这些客观事实的存在，迫切要求根据新的形势制定全面系统的流动人口管理法规。对如何惩治流动人口犯罪、流动人口在居住、生活、务工、经商等方面所需要办理的手续作出具体规定，使流动人口中的大多数知法，同时降低各种手续费用。另一方面，基于流动人口的弱势地位，对流动人口权益保护的立法需要大力加强。过去，我们对流动人口犯罪关注很多，但至于为什么犯罪的关注，虽时常听到呼吁，但行动明显不够。根据我们的调查，流动人口的犯罪很多是先遇到不公平的待遇，诸如被骗、打工工资被扣等等，在上告无门时采取过激的措施。事实上，中国地方政府更多的是保护工头和地方企业主的利益，打工者在发生纠纷时从地利、人和角度都处于劣势。如果我们的立法能够在保护流动人口权益方面取得进展，民工纠纷问题肯定会减少，近年在中央的指示下各级政府对解决拖欠农民工工资作出规定后，由此而引起的民工犯罪就迅速下降。从这一事件说明，我国如果在民工权益方面的立法更具体些，执法到位些，很多问题就不会发生。所以，现在谈制定流动人口的管理法规，更重要的是制定民工的权益法，要社会的强势群体兑现弱势群体的合法权益。

三是物质层面管理手段现代化和流动人口生存环境的改善。针对目前管理手段上的手工操作与现代信息化发达的网络系统不对称的状况，建议各级政府投资改善流动人口信息化管理，至少实现省内联网，各地宾馆与流动人口管理办公室联网，流入地和流出地的联网等信息化改造。建立流动人口信息网络，将所有涉

及流动人口管理的部门如特检、公安、劳动、人事、计划、规划国土、计划生育等部门建立总的信息库，电脑联网，资料共享。

城市规划建设必须考虑到进入城市的流动人口，修正城市基础设施的供给能力。在管理机制上理应将其纳入统一的城市管理渠道，享受市民待遇。大力发展多层次的社区服务业，以满足不同层次人员的需求。

第四章 非正规就业对正规就业的冲击与管理对策

自从 1996 年国际劳工组织非正规就业的概念首度被引入中国上海，经过上海一个时期的本土化探索和实践，非正规就业很快在中国社会得到了广泛的关注和重视，非正规就业市场已经成为中国经济市场化的一个内容。现在，各地都把有效开展非正规就业工作作为开发就业岗位，拓宽就业渠道，缓解就业压力的途径。特别是政府和社会各方扶持建立非正规就业组织，让城市社区的下岗失业人员有机会通过自己的劳动获得一定的收入和社会保障，使得外来流动人口能够与城市下岗失业人员在竞争的劳动力市场环境中实现互补的就业，进而为社区居民提供各类服务，为企业提供各种临时性、阶段性的劳务，以及城市环境维护方面的公益性劳动。而与此同时，在一些正规建制性就业的组织里，也普遍引进非正规就业的机制，动态安排生产外包、小时工、临时工、季节工的就业，既降低成本也提高生产效益。毫无疑问，非正规就业对扩大和发展我国的劳动就业市场，推进劳动力供给和需求的市场化配置，促进我国非公有制经济成分的发展，繁荣城乡经济，起到了不可或缺的作用。

然而非正规就业在我国的发展也是缺憾多多的。我们在经济社会市场化改革深化进程中，非正规就业在中国的发展与西方有着不同的环境基础。西方的非正规就业完全是劳动力市场灵活性发展的结果，其作用是使得劳动力市场由以前单一的正规永久性就业的僵化状态转变为充满竞争活力的状态，直接的效果是降低了与正规就业相关的福利开支等成本，提高了经济效率。非正规就业是西方一元

劳动力市场结构下的适应弹性、灵活就业和顾及劳动者在家庭中的角色、义务的劳动力市场发展性的安排,或是兼顾劳动者完成学业而在业余时间工作的安排¹。相比之下,中国的非正规就业情形与西方的非正规就业就有较大的差别,非正规就业在中国则是在二元劳动力市场结构下的一种无奈的制度变通性选择,是民间和社会的经济发展突破用工制度的瓶颈,实现农村劳动力向产业工人转移的第一步,非正规就业安排本身就意味着其与正规就业之间体现了中国城乡二元化劳动力市场结构的存在、延续和相对强化,特别是城市流动人口——农民工的非正规就业安排,并没有起到应该起到我们所预期的逐步消除城乡差别的作用。

再有,中国的非正规就业的发展,其在劳动就业政策中的地位 and 影响,比起西方来显然是走得更远。我们是充分挖掘了非正规就业在发展和扩大就业,降低劳动成本而提高生产率方面的作用和功能,但对于非正规就业其并不是一个长期的、目的性的就业安排,显然一直是认识不足,或是一直不愿触及。西方已经意识并反思了非正规就业在长期上对经济持续发展的破坏和对产业创新竞争力的削弱,开始控制非正规就业在经济社会部门中的权重,并且努力将非正规就业纳入正规化管理,消除其短期化和不利于创新人力资本积累的缺憾,实现企业内部劳动力市场的不断升级和强化,以保持人力资本的创新优势和能力²。而这一点确确是中国当前转变经济增长方式所必要的。但我们在发展非正规就业的过程中却偏偏忽视了这一点,这也是占据我国新生产业工人主体的外来流动人口农民工处于弱势地位,一直未能真正成长为中国新一代产业工人的直接原因。

课题该部分主要简单分析中国流动人口非正规就业的现状,评价流动人口非

¹ Marcello Esteveao and Saul Lach (2000) The Evolution of the Demand for Temporary Help Supply Employment in the United States, in *Nonstandard Work: the Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, 2000 by Industrial Relations Research Association in the United States.

² Philip Moss, Harold Salzman, and Chris Tilly (2000) Limits to Market-mediated Employment: from Deconstruction to Reconstruction of Internal Labour Markets, in *Nonstandard Work: the Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, 2000 by Industrial Relations Research Association in the United States.

正规就业劳动者的劳动权益，观察由劳动权益不平等带来的城市民工短缺问题，总结非正规就业对正规建制性就业的影响、冲击与挑战，并在比较西方非正规就业的运作管理经验基础上，对加强流动人口非正规就业的管理提出一些建设性的政策措施。

一、 中国流动人口非正规就业的现状

中国的非正规就业分为城市灵活就业和外来流动人口的临时性、季节性、小时工等的就业，这些非正规就业集中于城市社区的公益性岗位，建筑业，民营或外资工厂的简单制造业岗位，以及低档的大众化服务业，还包括个体摊贩、家政业、保安、物业管理、装修业，城市保绿、保洁，机械家电维修，一些对专业化知识要求不高的服务性咨询行业，第三产业等等。而且，这些就业劳动力的主要来源是外来流动人口农民工，流动人口的非正规就业与城市下岗失业人员的灵活就业是一种竞争和互补的关系。

按照国家统计局对我国灵活就业情况的分析，2003 年在我国城镇的灵活就业人员总量约为 4700 万人，约占城镇就业人员总量的 18%左右。2003 年底的 4700 万灵活就业人员，主要由以下三部分构成：一是自营劳动者，包括自我雇佣者（自谋职业）和以个人身份从事职业活动的自由职业者等，根据有关调查测算，自营劳动者数量约为 3400 万人；二是家庭帮工，即那些帮助家庭成员从事生产经营活动的人员。根据国家统计局 2002 年城镇劳动力就业和社会保障状况抽样调查，城镇家庭帮工数量约为 600 万人；三是其他灵活就业人员，主要是指非全时工、季节工、劳务承包工、劳务派遣工、家庭小时工等一般劳动者，根

据以往抽样调查，这部分人的总量约为 700 万人¹。而更大范围和数量的是全国超过 1 亿进城务工的农民工流动人口，他们的非正规就业的劳动权益，相对于城市职工而言就差距太大了，表现出明显的就业权利不平等。即使是和城市下岗失业人员的灵活就业相比较，流动人口非正规就业农民工与城市下岗失业人员也不在同一起跑线上。流动人口非正规就业劳动者在生产劳动中，和城市职工明显同工不同时、同工不同酬、同工不同权；他们在被辞退、解雇或返乡后，不能纳入社会保障体系或延续其社会保障。这事实上是对农民工实施了与城市职工不同的双重劳动标准，更不用说处于非正规就业安排的流动人口农民工，享有职业培训和职业晋级的可能这样的奢望了。于是，流动人口农民工非正规就业劳动者可能会由于生活无保障，而引发出一系列社会问题，也就不足为奇了。

从当前各地城市面向流动人口农民工而提供的非正规就业安排的情况看，流动人口非正规就业人员的劳动权益受到严重侵犯，具体体现在这样几个方面：

就业权利不平等、就业无保障。农民工进城打工，首先遭遇的就是就业歧视。由于户口、身份的限定，他们只能进入城市的“次属劳动力市场”，即收入低、工作环境差、待遇低、福利缺失的劳动力市场，从事的多是“脏、险、苦、累、差、重”的工作，许多人面临随时被解雇的命运。

劳动合同签订率低且不规范。据统计，除少数省份农民工签订劳动合同的比例达到 40% 以外，全国其他大部分地区是百分之二十几到百分之几。

工资报酬权受到严重侵犯。农民工报酬经常会被随意拖欠，恶意拖欠及克扣工资的现象在流动人口——农民工非正规就业中是相当普遍。

劳动条件恶劣、劳动安全问题严重。用工企业对农民工不按国家标准提供劳

¹ 资料来源劳动与社会保障部的“关于我国灵活就业情况的分析”，2005 年 1 月 7 日发布，见劳动与社会保障部网站 <http://www.molss.gov.cn/news/2005/0107a.htm>

动安全卫生条件，致使农民工成为我国工伤的高风险人群。2004 年 1 至 4 月，全国煤矿发生伤亡事故 1093 起，死亡 1589 人，死伤的主要是农民工；全国建筑行业共发生安全生产事故 586 起，死亡 605 人，建筑施工安全事故中受伤害的 90%是流动人口非正规就业的农民工¹。

社会保险基本缺失。目前多数城市没有将农民工保障纳入社会保障体系之中，相关社会保险部门也没有强制的规定和相应的政策来保障流动人口非正规就业农民工的社会保障权益，大多城市在对待农民工参保的问题上明显执行“双重标准”，流动人口非正规就业中甚至连工伤保险都无从落实。据四川省总工会调查，在四川未参加任何保险的农民工约占整个农民工群体的 80%以上。

超时劳动的现象普遍存在且十分严重。据中国财贸轻纺烟草工会对浙江、江苏、河北等 5 省纺织产业的调查，农民工日工作时间一般都在 12 小时，个别家庭式企业甚至长达 16 小时。农民工月工作时间为 306 小时，比有关规定超出 139 小时，加班时间是最高时限 36 小时的 3.86 倍。这种违反法律规定标准的加班对农民工造成身体和精神的极大伤害，甚至造成“过劳死”。

虽然十六届三中全会提出要保护农民和农民工权益，但城市外来流动人口的劳动权益及与之相关的福利保障权益，至今在多数城市都仍基本没有保障。正是由于流动人口非正规就业的劳动权益得不到保障，加以长期以来流动人口非正规就业中约定俗成的低工资、恶劣的工作环境、高强度的工作负荷等等，使得外来流动人口忍辱负重挣一些劳动力的血汗钱，即使如此，也还常遭致克扣，不能按时、顺利地足额拿到工资。去年以来，随着中央提出加强农业和农村工作，农民负担已大为减轻，农民的种粮收入也明显增加，许多农村外出务工人员过低的

¹ 数据来源《2004 年 1-4 月全国安全生产简况》，见中国煤炭工业网
http://www.chinacoal.gov.cn/meikuanganquan/node_4517.htm

打工工资面前选择返乡务农，由此也引发了 20 多年来广东、福建、浙江、江苏等东南沿海发达省份的第一次民工荒。

二、 流动人口非正规就业与民工短缺

“民工短缺在局部地区客观存在，普通劳动力特别是年轻女工相对短缺。工资待遇低、工作环境差、劳动强度大的企业缺工尤为严重。”劳动和社会保障部不久前发布的《关于民工短缺的调查报告》显示：工资待遇长期徘徊、劳工权益缺乏保障、企业用工迅速扩张、经济增长模式面临变革，等等的多种原因造成局部地区民工短缺。

就国内一些地区出现民工短缺的情况，劳动和社会保障部组织专家对珠江三角洲、长江三角洲、闽东南、浙东南等主要的劳动力输入地区和湖南、四川、江西、安徽等几个劳动力输出大省进行了重点调查。

调查结果显示：企业缺工主要发生在珠三角、闽东南、浙东南等加工制造业聚集地区；需求量大、严重短缺的是 18~25 岁的年轻女工和有一定技能的熟练工；反映缺工严重的主要是从事“三来一补”的劳动密集型企业，且集中在产品竞争比较激烈的制鞋、玩具制造、电子装配、服装加工、塑料制品加工等行业。

劳动和社会保障部课题组的有关专家分析：“有四方面的原因造成民工短缺，其中工资缺乏吸引力和劳动条件差是普通工人短缺的主因。”据悉，珠三角地区 12 年来月工资只提高了 68 元，而这些年来消费物价总体水平已明显上升。

用工不规范、劳工权益受侵害也是产生用工短缺的重要原因。据课题组专家介绍，去年底深圳市在企业工资发放情况大检查中，发现欠薪企业 653 家，占

被查企业总数的 40% 多，涉及员工 10 多万人次，欠薪总额达 1 亿多元。一些企业劳动环境恶劣，加班时间长，不签劳动合同，不缴社会保险，导致了员工的高流失率。

东南沿海多年来的经济增长模式面临转变，是企业用工短缺的深层原因。长期以来，部分沿海地区主要依靠技术含量低的劳动密集型产业实现经济高速增长。企业只赚一点“人工钱”，靠压低工资、减少改善劳动条件的必要投入实现低成本的发展和扩张，造成企业利润空间狭小，无力提高工资。

另外，企业需求迅猛扩张也加重了用工短缺。如深圳对外来劳动力的需求近 3 年来每年都增长 10%。

参与调研的劳动和社会保障部专家认为，由于我国劳动力供大于求的基本国情并未改变，没有迹象显示这一问题会扩展为全国性的、影响经济发展的严重问题。从中长期看，这种状况将可能导致缺工地区企业工资水平的被迫上涨，从而迫使一些工资较低的利用低廉劳动力成本竞争的劳动密集型加工企业退出该地区，而逐步实现向中西部地区的梯度转移。

三、流动人口非正规就业与中国产业竞争力

尽管中国国民经济和对外贸易继续保持良好的快速发展态势，但中国产业的国际竞争力水平还比较低，产业发展仍然面临着诸多压力和挑战；中国在实现了由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变之后，经济增长方式从粗放型向集约型转变，还需付出更为艰苦的努力。

商务部副部长马秀红在“中国产业国际竞争力研讨会”上指出，中国产业发展

正面临着一些突出问题。她说，中国产业的技术自主创新能力弱，缺少自主品牌和营销网络，在激烈竞争的国际市场上，极易受到市场变化的冲击。例如，中国机电产品出口所占比重已超过 50%，但其中拥有自主知识产权的产品所占比重仍然偏低。据调查，中国在 104 项彩电关键技术中只掌握 60%，在 65 项手机关键技术中只掌握 50%；在 57 项 DVD 关键技术中仅掌握 15.8%。由于缺乏核心竞争力支撑，国内产业在国际市场竞争中常常陷于被动。马秀红认为，中国企业在管理理念、营销方式以及现代企业制度建设方面与跨国公司还有较大差距。近年来，中国引进了大量的先进生产设备，形成了一定的生产规模和能力，但部分产业由于管理落后而影响了整个产业国际竞争力的提高。

特别是中国企业尚未完全摆脱粗放型经营方式，一些产业仍主要依靠高投入，尤其是资源的消耗来支撑经济的高速增长，以产品数量扩张和低价来取胜，这势必加剧经济增长与资源、环境之间的矛盾，不符合当今世界经济发展的趋势和潮流，也难以维持长久的竞争优势。她表示，部分资源性商品自给不足，对进口依赖程度进一步提高，已成为部分产业发展的瓶颈。今年上半年全国资源性商品进口额增幅超过 50%，其中，原油、铁矿石和氧化铝对外依存度分别达到了 45%、47%和 48%。对外依存度过高，将使中国相关产业发展中的不确定因素增加，受国际市场波动的影响进一步增大¹。

另外，中国中小企业开展国际合作的广度和深度不够。作为产业的基础，中小企业竞争力的强弱关系到整个产业的竞争力。而目前国内中小企业普遍规模较小，技术落后，竞争力较弱。如果上述问题不能妥善解决，将在不同程度上削弱中国产业的国际竞争力，长此下来必将成为国家经济安全的隐患。而相反的流动

¹ 参见中国商务部副部长马秀红在 2004 年 9 月 10 日“首届中国产业国际竞争力研讨会”上的演讲内容，转引自中国厦门中国投资指南网 <http://98.fdi.gov.cn/newsUpload/2004/9/10/1094803594891.html>

人口非正规就业的低技术和劳动密集性产业是我国产业国际分工的比较优势,但在全球化竞争的今天,低技术和低劳动成本的劳动密集型产业显然不是我国产业国际竞争力的全部内容,流动人口非正规就业也必须加以规范和提高。

四、非正规就业对企业人力资本和企业生产率的影响

中国产业竞争力在于中小企业,特别是制度机制优势明显的民营中小企业。民营中小企业发展的优势很多,诸多民营家庭式企业利于形成上下游企业的产业关联配套,利于奠定打造区域品牌优势,利于拓展区内、区际市场,民营中小企业集群化发展利于中小企业提高竞争力。但从创新发展的角度,一切创新竞争力的来源都离不开人力资源的因素,而非正规就业安排正是在降低企业劳动成本的同时,也往往消极性地影响企业人力资本的发展和企业生产率的提高,进而影响中国产业竞争力。

在西方,灵活多样的非正规就业被认为是人们在职业生涯中更多地将自己的职业经历的安排和设计掌握在自己的手中,而不似以往的仅仅将自己的职业生涯长期依附于某一单一的企业或雇主。西方的非正规就业带来了职业变动的频繁,带来了职工迫于竞争压力而对新职业技能的追逐,当然,非正规就业也带来企业内部职业稳定性的下降和低技能劳动者职业安全性的不稳定。这种竞争压力的存在,使得公司企业内部和整个企业之间的普通工人的工资水准的增长趋于减少,而少数高技能劳动者的工资增长会加大。非正规就业又大大减少了职工社会保险、职业培训等与就业相联系的福利权益,这对于广大普通技能的劳动者以往传统上通过在工作 and 职业培训中学习和提高职业技能的有效途径近乎不复存在。

再有就是 ,西方经济界现在也有了这种意识 ,即灵活多样的非正规就业安排 ,会逐步削弱正规建制性就业所具有的产业或企业 (经济) 长期的竞争优势。企业中非正规就业安排的增加对正规就业的破坏 ,必削弱企业的商业竞争优势 ,使得职工和企业都无法很好地从原先正规就业安排的固有员工技能培训中获取回报 ,这在长期上必带来企业竞争力的下降¹。

从理论上讲 ,劳动者希望有稳定安全的工作 ,公司企业需要一个看得见的可以使用的充分熟练工资源 ,这一直就激励着公司和企业加强企业内部的劳动力市场建设。其实 ,在美国等西方国家上个世纪最后 20 年中 ,虽然非正规就业是劳动力市场上的一道很盛行的风景 ,但公司企业的正规就业并没有因此而受到任何实质性的削弱 ,非正规就业成为美国等西方国家整个劳动力市场更加弹性、灵活、高效所不可缺少的安排 ,非正规就业也没有造成西方国家工资的实质变化。事实上 ,在一些高技术的制造业公司企业中 ,他们的人力资源管理已经非常有办法也很有效地将大量的临时性、阶段性和季节性就业人员整合进永久职工的队伍 ,使这些非正规就业人员也象正规全责人员一样 ,成为其公司和企业发展的长期竞争优势。

对非正规就业的这样的管理整合 ,并不是简单地完全再重复回到原来的僵化的正规就业老路上去 ,而是重在提高劳动就业质量 ,提高企业的生产率和增强企业的劳动创新能力。事实上 ,正如宏观就业环境变动与微观企业劳动运作的规律告诉我们 ,在经济发展的过程中 ,非正规就业作为阶段性就业会经历一个由开始上升 ,后又逐步下降的过程 ;就劳动者个体来说 ,一般也会经历一个先是从事非正规就业 ,逐步积累经验转入稳定的正规就业过程。对于发展中国家农村劳动力

¹ Shulamit Kahn (2000) The Bottom-line Impact of Nonstandard Jobs on Companies' Profitability and Productivity, in *Nonstandard Work: The Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, 2000 by Industrial Relations Research Association in the United States.

向城市转移的就业发展趋势来说，农村劳动力一般较难直接获得正规就业岗位，通常先选择进入非正规就业作为一种过渡形式。中国改革开放以来出现的大量城市外来流动人口农民工，就是农村转移劳动力登陆城市的一种就业方式。非正规就业的存在与发展是由市场供求关系所决定的，因此，非正规就业更是属于市场系统就业。而中国改革开放后从无到有、不断壮大的民营经济，与市场有着天然的联系，其就业形式多以非正规就业为主，这为中国的地区工业化、农村城市化和农业人口的转移创造了一条重要的因地制宜的路径。在西方工业化过程中也有类似的过程，离开土地的农民往往先进入城市非正规劳动部门，然后再进入正规部门。也就是说，非正规部门往往成为进入城市的农民进入正规部门的桥梁，一个必经的培训基地。但是，与西方的差距和不同在于，我们却把非正规就业作为目的和手段，来意图维系劳动密集型产业长期低成本的竞争优势，这是我们与西方阶段性、过渡性的非正规就业安排的目的及效果的迥异之处。依靠流动人口的非正规就业的低劳动成本和近乎无福利权益的超时、超强度劳动，获取劳动密集型产业和产品的比较竞争优势，民营经济的产业发展及其长期持续竞争力显然存在问题，其产业发展极易陷入产业低水平锁定的循环。确实，今天民营经济发达的先发地区浙江温州的温州模式，已经出现这样的问题。

中国城市外来流动人口农民工在从事非正规就业中，主要靠出卖体力挣得一些血汗钱，他们每天工作强度大、时间长，这些农民工工作生活是艰辛的，而且基本上没有什么业余生活可言。有关媒体在北京进行的调查问卷表明，80%的流动人口农民工收工后的时光主要是靠“睡觉”和“闲聊”来打发。记者调查共收回问卷 91 份，其中有效问卷 87 份。在这 87 名受访者中，高中以上学历的 17 人，43 人是初中毕业，22 人小学毕业，还有 5 人是文盲。这 87 名受访者中，从事

职业包括建筑工、餐馆服务员、保姆、保安等。民工自己讲，他们这些非正规就业的流动人口业余生活靠“睡觉、聊天来打发时间，一是因为工作太累，二是没钱去玩。”

调查显示，47%的受访民工说自己每天要工作“10 个小时以上”，只有不到10%的人表示每天工作“8 小时以内”。 在很多正在开工的建筑工地，没有报栏、没有任何娱乐设施，民工工棚里没有电视机甚至没有一本书。对建筑业流动人口农民工就业人员的采访中，87 名受访民工中 61 人说“工地或宿舍没有报栏”，其中 53 人说在工地“没有见过报纸”。另外，80%的人说“工地或宿舍根本没有体育设施”，近 90%的人说工地没有提供“阅览室”和“棋牌室”、“活动室”。每天干完活后的业余生活主要是睡觉或闲聊，特别是工程紧的时候，这些外来流动人口农民工每天干好多活，夏天每天常要干 14 个小时，冬天每天也要 10 个小时，超负荷的劳动使得民工们累得就想睡觉，没有兴致也没有时间看电视、看书。流动人口农民工微薄的几百元工资，也不容许他们去享受一些业余生活，为城里人所不屑的看上一场电影或是戏剧的平常之事，也因为票价的昂贵成为他们难得的奢望，更谈不上他们能够有条件去购买书籍。调查显示有 4 成农民工没有一本书。

调查的建筑业、餐管服务员、保姆、保安等外来流动人口就业人员是这样的情况，其实在劳动密集型的制造业领域的流动人口非正规就业人员的境况也没有什么不同或稍好一点的情况，劳动强度大、劳动时间长、工资低、业余文化生活贫乏，是流动人口非正规就业人员的普遍生活写照。这样的劳动条件和业余生活，对这些劳动者的职业技能积累和培训没有任何帮助可言，对企业的人力资本建设和生产能力的提高也就不会有任何裨益。

五、 非正规就业的管理与运用非正规就业改造正规就业

西方非正规就业是灵活用工和阶段性用工的产物,它主要带来与就业相关的福利及培训等成本的降低,周期性和阶段性地提高企业的生产效能。西方对非正规就业的管理已经开始实施一种向正规就业逐步过渡的方式,运用非正规就业的灵活性来改造正规就业,使正规就业的经济组织更具发展的创新能力。中国的非正规性就业大多是在部门规模较小、组织化程度低的非建制性单位,或者至多是在建制性单位的非正规的临时性、季度性就业岗位,就业的稳定性较差,用工往往不够规范,常容易引起劳务纠纷。因此,对于中国的非正规就业,应当认真对待、科学发展,要加强制度化管理,使其变得“正规”起来,充分发挥其扩大就业和减缓贫困的功能。

我们不是要用非正规就业去彻底取代正规就业,而是应当学习西方的经验,运用非正规就业的灵活机制去改造正规就业,提高劳动力市场和经济本身的创新能力。当然,所有这一切都是为了加强非正规就业的稳定性和提高正规就业的灵活性,也就是实现一种市场调节的劳动就业。在西方则主要是运用非正规就业改造正规就业和重构企业内部劳动力市场的创新能力。这主要表现在西方企业劳动就业的内部市场化调节过程,以及与此相应的就业质量、就业稳定性和相关福利权益的变化轨迹。

西方运用非正规就业改造正规就业和重塑企业内部劳动力市场创新能力,是通过对企业劳动组织进行的广泛重构而实现的,主要是对低技术职业岗位的一些调整、工作外包和雇用临时性工人,以迫使劳动者主动加强职业技能,从而广泛实施企业内部不同职业岗位之间的流动,减少非生产性人员的活动,对高级职业

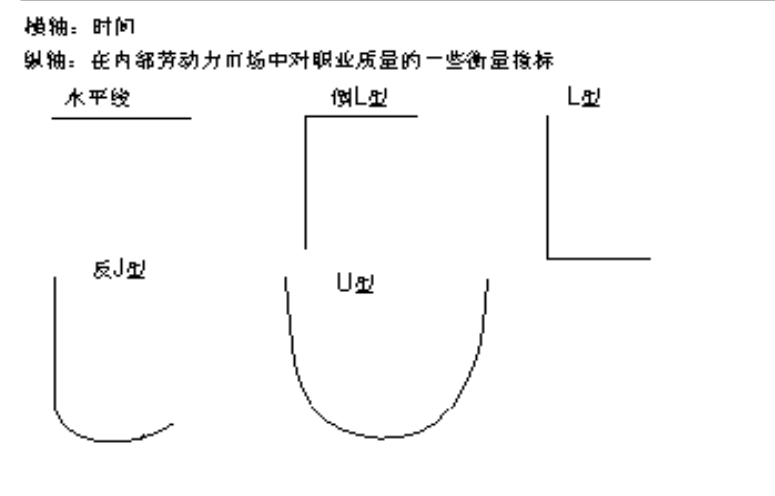
岗位采取外部引进公开聘用，而不是仅仅从内部提升，围绕提高生产力和增强企业核心竞争力而实施等级工资和等级福利制，等等。激发这样一些改造行为的动力主要来自维系企业竞争优势的压力，企业股东的压力，其他企业的竞争，咨询建议等。而作为这些改造行为的产出回报则主要有：职业的质量和保证；劳动技能的获取和职业的升迁；公司效益，包括单位劳动成本和生产能力，质量，创新能力等（参见下表 1）¹。往往职工特别关心的是职业的稳定性、工资水平、工作的成就率、职业技能的要求，获得新的技能或是高级技能的机会；另一方面，公司经理们则更关心产出成效，包括生产率的变化，质量的变化，劳动力的更新，以及创新能力。

原则上来说，运用非正规就业改造正规就业和重塑企业内部劳动力市场，总是可以随着时间而形成一些不同的功效轨迹，根据既定职业的真正工资和职业升迁情况，可以将改造和重塑正规就业的功效归为以下几种可能的类型（见图表 2）。

表1. 改造正规就业的动力、程序和结果		
重塑的动力	→ 重塑的过程	→ 成效
• 维系竞争的压力 • 股东的压力 • 其他公司的竞争 • 咨询建议	• 内部劳动力市场组织 • 劳动外包 • 空间分散化 • 其它 • 其他组织过程 • 好成绩的实践 • 其它 • 其它	• 职业质量 • 工资水平 • 职业稳定性 • 技能要求 • 获取技能的机会 • 升迁的机会 • 公司成绩 • 单位劳动成本和生产率 • 质量 • 创新能力

¹ 表 1 和随后的图表 2 均引自 Moss, Philip, Harold Salzman, and Chris Tilly (1998) *Policy Implications of Corporate Restructuring and the Transformation of Internal Labour Markets*. Lowell: Center for Industrial Competitiveness, University of Massachusetts at Lowell. 并经过我们的处理和设计。

图表2. 改造和重塑正规就业对职业质量影响的可能路径



在图表 2 中，水平线表示对正规就业的改造和重塑没有带来工资变化和职业升迁的机会；倒 L 型表示职业质量得到提高并且停留在这里，工商业界将这种路径特别描述为就业能力提升，认为这是给劳动者提供了更多的机会而并不是限制他们的选择。L 型表示的是运用非正规就业对正规就业的改造和重塑带来的是工资和福利的下降并停留在一个低水平平台，许多关注和研究非正规就业的学者往往持此观点。反 J 型表示非正规就业对正规就业的改造，首先导致职业质量的下降，然后又上升，但是却永远也达不到原来的水平了；U 表示职业质量开始是下降的，接着便回弹且重新回到原来的职业质量水平。虽然实际的情况会远比这几种可能丰富复杂，但这个图表给人们提供了一些不同的有关非正规就业和正规就业的预期。

六、规范和改善我国流动人口非正规就业

由此我们知道，非正规就业在西方的发展主要是经济进一步开放和灵活发展

的需要，是公司企业对传统大工业化时期正规建制性就业的僵化体制改造和革新，是重塑企业内部劳动力市场活力和提升企业创新竞争力的举措。非正规就业改造正规就业，在西方既带来短期劳动成本的降低，也带来企业长期持续的创新竞争力的加强。而并非我们现在的非正规就业仅仅简单地集中于降低劳动成本，以提高劳动密集型企业的低附加值产品竞争力的低经济结构和低劳动力市场的低效循环。中国非正规就业之所以能够在低水平循环上得到迅速发展，一方面是由当前就业承受的巨大压力和目前下岗职工和失业人员文化、技能水平较低的特性所决定的；另一方面，非正规就业的发展满足了社会对低成本用工的需求，支持和催生了民营经济，使得民营经济能够在手工作坊的基础上得以生存和发展壮大。但非正规就业作为中国经济发展和转型过程中的农村劳动力转移和流动人口就业安排的过渡方式，必须在保持其灵活就业的优势之下向“正规”和“规范”的用工管理方式转变，逐步规范和改善中国流动人口非正规就业。

（一）保持就业灵活性的前提下，对非正规就业逐步予以规范化管理服务

非正规就业形式是对劳动力市场流动性和灵活化的一个重要支持，对其管理的前提必须是保持其就业的灵活性。我们一是要认识到非正规性就业对促进就业的巨大贡献，高度重视非正规性就业部门的发展，在政策、资金、技术等方面为非正规性就业的发展提供良好的环境条件，特别是对吸纳大学生就业较多的知识性、技术性的新型增长和创新型非正规性就业部门，更应给予大力支持。二是加大对非正规性就业市场的规范力度，加快其制度化进程，使非正规性就业正规化。各级劳动立法部门应加快非正规性就业市场的法律、法规建设，完善各项劳动合同制度和社会保险制度，使各种通过非正规渠道就业的劳动者的权益得到保障。三是社会应从正面对非正规性就业进行宣传，改变人们传统观念中对正规就业和

非正规就业的近乎截然对立的看法，使劳动者不再特别在意正规与非正规就业，也切实缩小正规就业与非正规就业的区别，鼓励劳动者不分正规和非正规地多多参与劳动力市场。四是加强对非正规性就业部门劳动者的培训，使他们获得必要的技能，同时增强非正规就业部门的组织化程度，建立健全各种规章制度，让非正规就业也变得“正规”。对非正规性就业市场中存在的克扣工资、人身侮辱等现象依法予以严惩，保护就业者的合法权益，引导就业者学会用法律维护自己的合法权利。

（二）利用民营经济产业集群和企业族群，促进对非正规就业者的保护

当前中国加强和改进非正规就业管理的一个可行之策，就是抓住中国民营经济产业集群发展的创新优势，利用民营经济的产业集群化发展来武装非正规就业的人力资本，提高非正规就业人员的劳动技能、法律知识水平和文化程度，增强流动人口非正规就业人员的权益保护意识和劳动创新能力。

一是民营经济的地域化集群发展可以形成区域劳动力市场发展的地域规模优势，促进劳动力市场的规范和完善。劳动力相对集中的地方自然会形成地域优势，企业可以根据地域优势进行科学分工的行业发 展。民营经济集群化发展最显著的特征之一，是相当数量的中小企业在一定的区域内集中布局，由龙头企业带动、配套企业跟进，构成自发性企业群落通过衍生、扩张、拓展为更大范围、更大影响的区域布局，从而集聚生产要素和释放规模效应。同样，在此集聚的劳动力也会产生积聚和技能传递扩散效应，产生劳动技能的学习效应和竞争效应。这可以说是一方面带来了产品的集聚，产生规模效应；另一方面还带来了信息的集聚、人才的集聚、技术的集聚、甚至竞争的集聚，可以大大加快企业技术创新步伐。

二是民营经济的集群化发展的专业化分工提高了区域产业的组织绩效,可以造就专业化的职业技术培训中心,进而造就区域性创新产品和创新技术的中心。产业集群的生产经营具有很强的专业化特征,这也正是其能够不断成长的重要原因。专业化分工形成的社会化分工网络,把人才的培训、销售网络的建立、运输成本的降低、原材料的供应等全部纳入到专业化的分工里去了。这种专业化和社会化的高度发展,就有可能形成区域性的人力资本积聚积累高地,形成地区性新产品、新技术的孵化器,促使国内外最新技术和年轻的创新人力资本向该地区集聚,从而形成人力资本、创新能力和企业集群发展壮大相辅相成的良性循环机制。民营经济集群化发展的高度专业化分工,在不断形成学习和创新人力资本的同时,还创造出大量的劳动就业岗位,不仅缓解了当地的就业压力,还能使生产效率成倍提高。

三是民营经济产业集群的有效社会化协作网络,可以促进区域产业结构的整体高度化和提高区域城市化水平,为外来流动人口在城市的就业创造更多的机会,也为流动人口融入城市居民的管理创造更加成熟的条件。随着区域产业集群发展,生产服务社会化程度不断提高,进而推动服务性工种逐步从企业内部转移到企业外部,一批专司服务的企业就会出现,专业提供产前、产中、产后服务。同时,产业集群发展所积聚的人流、物流、资金流以及信息流,还会带动运输、仓储、电信、餐饮、旅馆、娱乐、教育、卫生、中介服务、金融保险、房地产等行业的发展,这又会促进城市化水平的切实提高,进而有利于城市外来流动人口的生存改善。

最后,流动人口就业的主要部门是面广量大的民营中小企业,这些企业个体去建立和发展面向农民工的职业培训机构或体系显然是不现实的,这些企业不少

本身就是靠赚取的一点微薄的流动人口非正规就业的劳动剩余而生存的,要他们去关心流动人口的培训和权益就是要他们退出市场。因此,对流动人口非正规就业的教育及培训支持以及福利权益的保障,需要政府牵头以合作的方式加以解决。外来流动人口的流出地政府和流入地政府可以合作共同组织针对性的职业培训,组织对外出人员的劳动权益保护法律法规知识和诚信的素质教育,特别是可以定点、定向培训农民工,向流入地输送。民营经济产业集群发展模式也应当在建立技术创新联盟和职业技能培训联盟上共同投入,依托政府合作的职业技能培训网络,形成服务于各中小民营企业的职业技能培训服务平台,为民营经济的发展 and 产业升级转换提供人力资本的支持及创新的竞争动力。

参考文献：

毛寿龙 (2004) 市民社会与第三部门，转自制度分析与公共政策网站，
www.wiapp.org.

文军 (2003) 弱势群体：全球化进程中的受害者，载《走向更加公正的社会》，
中国人民大学中国社会发展研究报告 2002-2003。

王志凯 (1999a) 福利经济与充分就业：挪威的宏观调控及其对中国发展的启示，
《国际论坛》，1999 年第 5 期。

王志凯 (1999) 来自挪威的启示：福利经济与就业培训，《中国国情国力》，1999
年第 3 期。

王志凯 (2000) 90 年代北欧的福利经济制度，《中国国情国力》，2000 年第 1
期。

王志凯 (2003) 全球化时代的西方福利经济制度，《浙江大学学报 (人文社会科学
版)》，2003 年第 6 期。

王志凯 (2004 待发稿) 西方“普遍社会福利”制度与我国的科学发展观。

王志凯 (2005) 透视亚洲福利保障经济，一个东西方比较的视角，《浙江大学学
报 (人文社会科学版)》，2005 年第 1 期。

王自力 (2002) 中国可持续发展的法制透视，收于《法学教学研究》，北京：国
防大学出版社。

史晋川、王志凯 (2003) 城市“农民工”权益保障与公共管理：SARS 危机引发的
反思，《转轨通讯》，2003 年第 3 期。

关怀、黎建飞 (2003) 《劳动法与社会保障法》，北京：当代世界出版社。

张兴华 (2000) 对外来工的政策歧视：效果评价与根源探讨，《中国农村经济》2000 年第 11 期。

李强、唐壮 (2002) 城市农民工与城市中的非正规就业，《社会学研究》2002 年第 6 期。

姚先国、赖普清 (2004) 中国劳资关系的城乡户籍差异，《经济研究》2004 年第 7 期。

胡鞍钢 (2003) “以人为本，投资健康”的社会经济发展战略，《转轨通讯》，2003 年第 3 期。

秦晖 (2001) 全球化进程与入世后中国的第三部门，(北大讲坛 2001 年 11 月 16 日)。

都阳 (2001) 《中国贫困地区劳动供给研究》，华文出版社。

都阳、蔡日 + 方 (2004) 中国制造业工资的地区趋同性与劳动力市场一体化，《经济研究》2004 年第 8 期。

曹思源 (2001) 《WTO 与中国：加入世贸组织后中国的变化及对称》，团结出版社。

彭希哲、姚宇 (2004) 厘清非正规就业概念，推进非正规就业发展，《社会科学》2004 年第 7 期。

蔡日 + 方、都阳、王美艳 (2001) 户籍制度与劳动力市场保护，《经济研究》2001 年第 12 期。

蔡日 + 方、都阳、王美艳 (2002) 《劳动力流动的政治经济学》，上海：上海人民出版社

魏众 (2004) 艰苦对非农就业及其工资决定的影响，《经济研究》2004 年第 2

期。

人民网：长三角：建设世界第六大城市带，来源《人民日报海外版》2003 年 8 月 29 日。

安徽省经济信息中心预测处 (2003-9-24) 长三角：审时度势 一马当先，《经济蓝页》，第 196 期。

新华网 (04-1-26) 世界经济论坛闭幕 主题：建立安全繁荣伙伴关系，(<http://www.xinhuanet.com>, 记者丁喜刚、李洁)。

MOLSS (2004-21) 劳动与社会保障部令第 21 号，《最低工资规定》，2004 年 1 月 20 日发布，2004 年 3 月 1 日施行，(<http://www.molss.gov.cn>)。

Atkinson, A.B., 1993a, “Private Insurance, Social Insurance and Principles of Funds-raise”, in Barr, N. and Whynes, D. (eds), 1993, *Current Issues in the Economics of Welfare*, London: Macmillan.

Alcock, P., 1991, “Towards Welfare Rights”, in Becker, S. (ed.), 1991, *Windows of Opportunity: Public Policy and the Poor*, CPAG.

Barr, N., 1987, *The Economics of the Welfare States*, London: Weidenfeld & Nicolson.

Culyer, A.J., 1991, “Conflicts between equity concepts and efficiency in health: a diagrammatic approach”, *Osaka Economic Papers*.

Culyer, A.J., 1993a, “Health Care Insurance and Provision”, in Barr, N. and Whynes, D. (eds), 1993, *Current Issues in the Economics of Welfare*, London: Macmillan.

Clayton, R. and Pontussen, J., 2000, “Welfare State Retrenchment Revisited”, in C. Pierson and F.G. Castles. (eds.), 2000, *The Welfare State Reader*, Oxford: Polity Press, pp.320-34.

Esping-Andersen, G., 1990, *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Mcfate, K., Smeeding, T. and Rainwater, L., 1995, “Markets and States: Poverty Trends and Transfer System Effectiveness in the 1980s”, in K. Mcfate, R. Lawson and W.J. Wilson, (eds), 1995, *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, New York: Russell Sage Foundation.

Kuhnle, S., 2003R, “The Nordic Welfare State, Still Alive?”, Public Lecture at Zhejiang University on Nov. 2, 2003.

Industrial Relations Research Association 2000, *Nonstandard Work: The Nature and*

附件：调查问卷

江北区流动人口状况调查问卷

您好！为深入了解和把握流动人口生活、工作情况，供领导决策参考，我们进行这项问卷调查。请您在百忙中认真如实地填写。本问卷填答不记名，结果无对错之分。请在符合您情况和意见的选项序号上画“○”。

感谢您的参与、合作！

《流动人口管理与非正规就业问题研究课题组》

2004年10月

- 1 您的性别：1 男 2 女 您的年龄：1 18~35岁 2 35~60岁 4 60岁以上
- 2 您的文化程度：1 小学以下 2 小学 3 初中 4 中专、职高 5 高中
6 大专 7 大学本科以上
- 3 您现在在哪个行业就业：
1 建筑业 2 纺织服装业 3 饮食业 4 宾馆服务业 5 个人经商
6 种养殖业 7 家政服务业 8 其他
- 4 A、在您家中有_____口人 B、在您家中现在有_____个小孩。
- 5 您住在
1 城市 2 城乡结合部 3 农村
- 6 您的住房是：
1 租私房 2 租公房 3 工地简易房、工棚 4 宿舍 5 购买的私房
6 居民家中
- 7 与去年相比，您家的收入有何变化？
1 有很大提高 2 稍有提高 3 没变化 4 稍有下降 5 有很大下降
- 8 您认为您现在的家庭生活水平属于哪一层次？
1 富裕 2 小康 3 温饱 4 贫困 5 非常贫困
- 9 您感到目前的生活是否有压力？
1 压力很大 2 压力较大 3 一般 4 压力较小
5 没有压力 6 说不清
- 10 您家庭的月收入为：
1 800元以下 2 8000-1000元 3 1000-2000元
4 2000-3000元 5 3000元以上
- 11 您对目前的医疗保健状况满意吗？
1 很满意 2 基本满意 3 一般 4 不太满意 5 很不满意 6 不知道
- 12 您从各级政府那里得到下列哪些社会保障或社会福利？（可以选多项）
1 社会养老保险（包括退休制度或养老补贴制度等） 2 社会医疗保险
3 农村最低生活保障制度 4 社会福利（包括福利院、敬老院等） 5 失业保险
6 其他（请注明）：_____
- 13 您认为，怎样才能保证未来的生活？（可多选）
1 足够的存款 2 不需要太多钱，但一定要有能挣钱的本事

- 3 要有子女的经济资助 4 亲友的资助 5 足够的商业保险
6 政府提供完善的社会保障 7 有自己的投资项目保证收入
8 现在不用考虑太多，够用就行

14 您对目前城市生活是否满意？

- 1 很满意 2 基本满意 3 一般 4 不太满意 5 很不满意 6 说不好

15 您对目前的身份有信心吗？

- 1 很有信心 2 较有信心 3 无所谓 4 较没信心 5 很没信心

16 您对所在地下列变化满意情况？

	1 很满意	2 较满意	3 一般	4 较不满意	5 很不满意	6 不知道
A 经济发展	1	2	3	4	5	6
B 依法办事	1	2	3	4	5	6
C 交通状况	1	2	3	4	5	6
D 社会治安	1	2	3	4	5	6
E 环境保护	1	2	3	4	5	6
F 人口管理	1	2	3	4	5	6
G 社会风气	1	2	3	4	5	6
H 子女受教育状况	1	2	3	4	5	6
I 科技推广应用	1	2	3	4	5	6
J 文物保护	1	2	3	4	5	6
K 文化生活	1	2	3	4	5	6
L 劳动技能培训	1	2	3	4	5	6
M 医疗状况	1	2	3	4	5	6
N 环境卫生	1	2	3	4	5	6
O 就业状况	1	2	3	4	5	6

17 您认为流动人口生活中突出问题是什么？（可以选多项）

- 1 工资待遇低 2 与本地人的关系 3 缺乏娱乐生活
4 各种费用太高 5 社会治安问题 6 各种手续太繁

18 您现在最需要为您提供了下列哪些服务？（可以选多项）

- 1 组织科技学习 2 提供活动中心 3 提供流动人口公寓 4 子女入学入托

19 您认为以下您最喜欢的是下列哪几方面？（可以选多项）

- 1 诚信 2 吃饭前后砍大山 3 田园的生活方式 4 淳朴的民风
5 和谐的邻里关系 6 消闲方式 7 治安 8 其他（请说明）

20 您到宁波市后一年内工作换动情况：

- 1 没变换 2 一次 3 两次 4 两次以上

21 您到宁波市是如何找工作的：

- 1 乡亲、朋友介绍 2 流出地集体组织 3 个人

22 您认为到城市后会对下列表中是否有利？

	非常有利	比较有利	一般	不太有利	非常不利
收入增长	1	2	3	4	5
文化生活	1	2	3	4	5
就业和劳动技能提高	1	2	3	4	5
社会保障和养老等待遇	1	2	3	4	5
自由自主的生活	1	2	3	4	5

风俗习惯	1	2	3	4	5
------	---	---	---	---	---

23 您家庭开支情况是：

- 1 伙食费支出为 元 2 房租为 元 3 交通费为 元 4 通讯费为 元
5 其他（请说明）

24 您认为目前的平常交往主要是下列中哪几项？（限选三项）

- 1 以家人为主 2 以邻居为主 3 以亲戚为主 4 以外地工友和同事为主 5 以同学为主 6 其他（请说明）

25 您目前获取信息的渠道主要是下列中哪几项？（限选三项）

- 1 电视 2 互联网 3 社交 4 参加各种文体活动
5 各种政府宣传活动 6 同乡 7 其他（说明）

26 您对打工生活的前景持什么看法？

- 1 充满信心 2 困难多，但充满希望 3 无所谓
4 没信心 5 其他（请说明）

27 您认为以下特点宁波市有哪些？（可以选多项）

- 1 开创性 2 独立性 3 计划性 4 科学性 5 包容性 6 平等性

28 如果有机会，您是否愿意长期留在宁波？

- 1 愿意 2 不愿意

29 您目前最主要的业余活动或休息方式是什么？（限选三项）

- 1 与邻居聊天侃大山 2 玩牌和打麻将 3 看电视 4 上网 5 购物
6 走亲戚 7 接受技能和技术培训 8 玩游戏 9 其他

30 您认为下列传统生活哪些在进城后消失？

- 1 乡邻之间相互照顾 2 邻里之间的交流 3 纯朴的民风

31 您认为外来人口增加，对宁波当地人的生活有哪些影响？

- 1 饮食习惯 2、语言 3 交流方式 4 价值观念

32 您认为子女读书最好在？

- 1 老家 2 宁波市的公办学校 3 宁波市的私立学校 4 宁波市的民工子弟学校

33 请您说说老家和宁波生活有什么区别？