

【劳动力流动问题研究】

外来劳动力，社会保障体系与经济发展

——以上海为例

许庆，封进

(复旦大学经济学院，上海 200000)

【摘要】2004年春天开始出现的珠江三角洲地区的“民工荒”现象使得经济学界对民工与经济发展之间的关系产生了浓厚的兴趣。虽然某些地区出现了民工短缺，但就整个上海地区而言，目前并未出现所谓的“民工荒”。可是在今后的一段时期之内，上海如果要保持每年两位数的增长速度，在现有的人口出生率和机械变动率以及产业结构的前提之下，户籍劳动力将不能满足经济发展的需要，每年都存在大量的劳动力缺口，而外来劳动力正是填补这一缺口、使得上海经济可持续、稳定增长的一个源泉。因此，为了避免“民工荒”问题的困扰，上海应该在外来民工的社会保障体系方面进一步加大力度，给予外来劳动力合理合理的保护。

【关键词】上海 民工 经济发展 社会保障体系

【中图分类号】F249.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-6623(2005) 04-0013-10

【作者简介】许庆(1971—)，经济学博士，复旦大学经济学院博士后，研究领域：农业经济学与劳动经济学；封进(1968—)，博士，曾在荷兰和法国做访问学者，复旦大学经济学院副教授，研究领域：劳动经济学与福利经济学。

一、引言

中国劳动力市场在建国后的四十多年中一直处于分割状态，农村劳动力转移和城市劳动力流动都受到严格的控制，直到1980年代末对农村劳动力转移才逐渐有所放松。1990年代初开始在城市工作的农村劳动力大幅增加，1988年大约有2500万，1995年为8000万，2003年达到9820万人。在20世纪90年代中期，农村外出打工的劳动力约占全部农村劳动力的18%、城市劳动力的35%。90年代初，政府适当放宽对迁移的政策限制，许多的城市实行了所谓的“蓝印户口”制度，把绝对的户籍控制变为选择性地接受外来人口。劳动力流动已成为中国经济增长中不可忽视的因素和潜在的动力(蔡昉，2000)。尽管如此，中国的户籍制度仍然将在城市的劳动力明确地分成户籍劳动力和外来劳动力，在住

房、就业政策、医疗保障、养老保障等方面区别对待。

城市在对待外来劳动力问题上面临两难处境：控制劳动力流入，对经济发展不利，根据我们对上海经济增长贡献因素的分解，1980年以来，外来劳动力对上海经济增长的贡献约为10%；但不控制流动，不控制人口规模也不利于社会稳定，以及城市有序和健康地发展。上海外来劳动力数量呈指数模式增长，2004年达到约400万，流动人口与户籍人口比例达到1:2.7，外来劳动力和本地劳动力的比例近似1:2。对外来劳动力调控政策的研究离不开对经济增长、劳动力需求和供给等基本面的判断。

本文将分以下几部门：第一部分是引言；第二部分，简要介绍数据来源和案例调查的有关企业的情况；第三部分，介绍上海市外来劳动力的工资结构、文化结构、地区结构等情况；第四部分，对上海市的劳动力需求状

况做一预测；第五部分对上海市现有的外劳政策做一评估；最后一部分为政策性建议。

二、数据来源

2003年，上海市统计局对外来人口进行抽样调查。这次调查的抽样设计以各区县为总体，采用分层，多阶段，整群概论比例的抽样方法。通过对抽样调查数据的研究分析，科学推算和多方面的评估，取得了相关的数据。

2005年3月开始，笔者与上海市外来劳动力管理部门的有关同志就上海市外来劳动力就业的综合情况、最新的统计数据以及相关的管理措施和政策法规等进行了多次座谈，并帮助我们联系和落实了几家相关企业，作为我们案例调查的对象。这5家企业是，闵行区的两家制造业企业，一家为外商独资，一家为中外合资；宝山区的一家劳动力中介服务型企业，他们从外地招收并且培训劳工，然后提供给宝钢使用，这家企业的性质为国有企业；还有卢湾区的两家服务性企业，一家为物业管理公司，一家为餐饮企业。我们之所以选择这5家企业，是因为来到上海的外来劳动力主要集中在制造业和服务性行业，所以，这五家企业应该是具有相当的代表性。但是，必须说明的是，通过上海市外来劳动力就业管理中心介绍给我们的企业，都是认真履行有关政策法规的，按照上海市的有关规定合理对待外来劳动力的，因此，在样本的选择上有可能出现某种误差。本文中所引用的数据除特别标注之外都来源于以上所述这两个渠道，即上海市统计局于2003年对外来人口的抽样调查和作者于2005年对5家企业的案例调查。文中将不一一注明。

三、上海外来劳动力研究综述

据2003年市统计局的抽样调查，上海外来人口总量为498.79万人，按照75.2%的就业比重，上海约有外来劳动力375万^①。

1988年、1993年、1997年、2000年和2003年上海市的外来人口分别为106万、251万、237万、387万和499万人^②，外来人口平均以每年31.38%的速度增长。

在2003年的抽样调查中，22.1%的外来人口来沪的目的是婚嫁、随迁和探亲访友。前两者将取得上海户籍，不能算外来人口；而来沪探亲访友仅是短期停留，并不以工作为目的，因此，如果撇除这一部分，来沪的

外来人口主要目的是寻找工作机会^③。

2003年，外来人口的57.3%为男性，42.7%为女性。与2000年相比，男性比例仅下降了0.3个百分点。就年龄结构而言，外来人口绝大多数分布在15-39岁这一区间，占到总数的83.07%。

在外来人口中，已婚的占到总数的73.08%，而其中，仅有3.15%的外来人口的配偶具有上海户籍。在15-49岁的已婚育龄妇女中，9.46%没有生育，育有一胎的占57.65%，二胎的为28.15%，而三胎及以上的为4.74%。

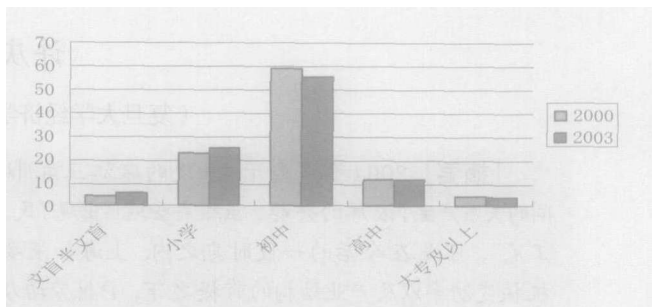


图1 外来人口文化构成(%)

从图1中可知道，自2000年到2003年，进入上海市的外来人口的文化水平略呈下降趋势：文盲和半文盲及小学分别上升了1.5和2.5个百分点；而初中、高中和大专及以上则分别减少了3.6、0.1和0.3个百分点。这种低学历比例的上升和相对高学历比例的下降虽然不甚明显，并且文化构成的总体结构基本保持不变，但也应该引起相当的注意。

与2000年相比，在2003年，外来人口的主要来源地的前两位，依旧是安徽和江苏（分别占总数的32.2%和24.0%）；而三四位却发生了变化，浙江（9.9%）取代四川（7.3%）成为第三大来源地；江西（6.0%）和河南（4.1%）依旧分列为第五第六位。

从图2中可以明显看出，与2000年相比，2003年

①到2004年底，此数字已达到约400万。

②除2000年为人口普查数字外，其他各年份数字俱为抽样调查数字。1993年至1997年出现了负增长，最主要的原因有两点，第一，在1993、1994、1995和1996这四年里，粮食收购价格与上年相比分别增加了13%、40%、20%和4%，这就意味着农业生产有利可图，因此，许多农村人口不愿意去外地打工；其次，1996年开始的国企改革使得许多城市人口下岗。下岗工人与城市外来人口所从事的职业存在一定的替代效应，同时，为了保障下岗工人的就业问题，外来劳动力管理部门对外来劳动力的流入亦采取了严格的限制措施。

③2000年外来人口中的就业比重为73.4%，2003年的数字则为75.2%。考虑到现今的户籍政策等因素，我们认为，外来劳动力在外来人口中所占比例基本可以稳定在70%以上。在本节的某些时候，我们使用了外来人口来代替外来劳动力这一统计概念，如果把较为固定的比例考虑进去，这种替代是可行的。

职业构成最大的变化就是，制造加工人员猛升了8个百分点，由总数的四分之一上升到了三分之一。考虑到前面所说的外来人口的文化构成，我们可以断定，这些制造加工工人应该都是从事一些简单低级的产业。此外，各类专业技术人员上升了1.6个百分点，达到了5.4%，这一变化虽然较为缓慢，但应该可以看作是一个可喜的预兆。

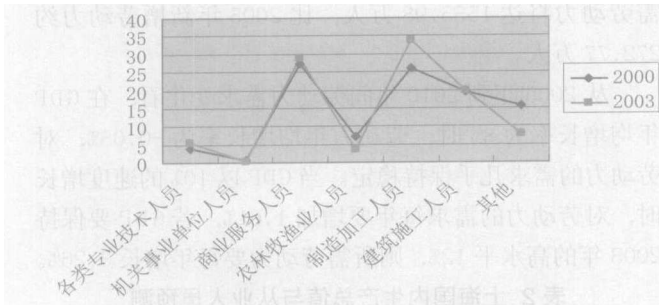


图2 外来就业人口职业构成 (%)

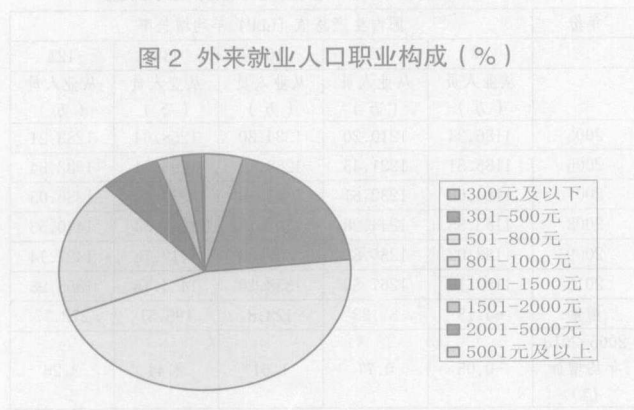


图3 外来就业人口月收入状况 (%)

从图3可以得知，月收入在501-800元之间的占了最大的比例，达到了45.2%；而月收入在301-500元和801-1000元之间，均占19.2%。如果把这三者结合起来，也就是月收入301-1000元之间，占了绝对多数，达到83.6%。这一工资水平的构成是与大部分外来劳动力的文化水平以及从事的主要职业相吻合的。

在2003年，73.5%的外来人口在上海通过租赁取得住房；18.8%的外来劳动力居住在集体宿舍和工棚中。这两者相加起来，超过了九成，是外来人口最主要的居住方式。同时，仅有4.3%的外来人口购买商品住房。这一比例与2000年相比，还下降了0.2个百分点。这一微小的比例以及负增长与外来劳动力的收入状况、上海商品房的价格有着明显的直接的联系。这也就意味着，如果外来劳动力的收入水平以及上海市商品房的价格没有很大的变化的话，这一比例不可能发生很大的变化，甚至于可能继续萎缩、降低。

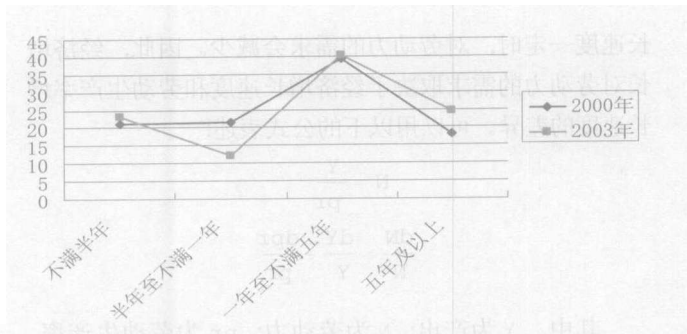


图4 外来人口在沪居住时间 (%)

从图4可知，与2000年相比，外来人口在上海居住时间发生了变化。在2003年的抽样调查中，把居住时间分为四个档次：不满半年、半年至不满一年、一年至不满五年、五年及以上。不满半年和一年至不满五年这两个档次变化不大，分别由21%上升到23.2%，和由39.3%上升到40.2%；在半年至不满一年这一部分却发生了巨大的变化，由21.6%下降到了12.2%；在居住时间五年及以上这一部分，与2000年相比，亦上升了6.3个百分点。居住时间的变化说明了前来上海打工的外来人口稳步增长，同时，由于上海的经济的发展对外来劳动力需求量逐年增加。考虑到外来人口来沪需要一定的时间才能找到合适的工作，第二档次比例的巨大变化则说明了就业机会的增加，劳动力的流动性减弱，很多外来人口很快就找到了工作；而第四档次的变化则说明了上海市的就业环境较好，对外来劳动力的需求稳步增加，外来劳动力也愿意留居上海。

四、经济发展趋势与劳动力需求状况

劳动力作为重要生产要素之一影响着产出的规模和经济增长速度，但产出的规模和增长速度还受到其他很多因素的制约，如资本、技术、市场需求等。因此，产出规模和增长速度一方面受到劳动力供给的影响，另一方面又构成对劳动力需求的约束。在一个劳动力供给相对充裕的地区或国家，主要是后者在发挥作用。从国际经验看，经济增长和产业结构的变化具有一定的规律性，经济增长和产业结构的变动导致了所需劳动力数量和结构的变动。

经济增长或某个产业的增长对劳动力的需求受到两方面作用的影响。其一，劳动力作为生产要素之一，经济增长将引致对劳动力需求的增加，在劳动生产率不变时，经济增长速度越快，所需劳动力的数量就越大；其二，由于技术进步的作用，劳动生产率会提高，劳动生产率的提高减少了单位产出所需要的劳动力，在经济增

长速度一定时，对劳动力的需求会减少。因此，经济增长对劳动力的需求取决于经济增长速度和劳动生产率增长速度的差异。可以用以下的公式表述：

$$N = \frac{Y}{pr}$$

$$\frac{dN}{N} = \frac{dY}{Y} - \frac{dpr}{pr}$$

其中，Y为产出；N为劳动力；pr为劳动生产率。这个公式的含义是劳动力数量的增长速度等于产出增长率与劳动生产率的增长速度之差。因此，在预测未来经济增长对劳动力需求时，对劳动生产率的估计就十分重要。劳动生产率的改变实际上体现了资本、技术、制度等因素的综合作用。

1980年以来上海的劳动生产率随时间变化有明显的呈几何级数增长的趋势。(图5)^①，与这一时期资本投入增加迅速、技术进步加快和市场体制改革进程加快等事实相一致。我们假设短期内，劳动生产率的增长将承接这一趋势，那么到2010年的劳动生产率可以通过时间序列进行预测。

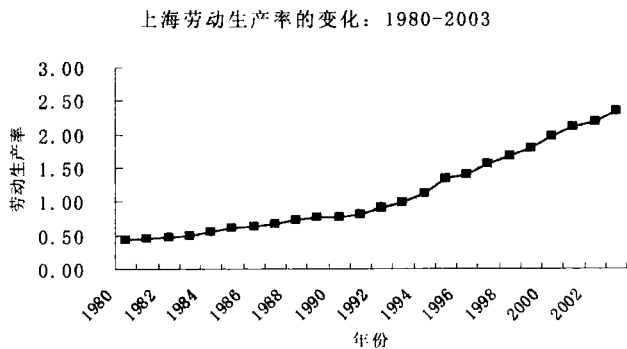


图5 上海劳动生产率的变化：1980 ~ 2003年(单位：万元/人)

资料来源：根据《上海统计年鉴》数据整理。

在短期预测时，选用指数模型以反映劳动生产率的几何增长速度，用1980~2003年数据回归得到的上海劳动生产率随时间变化的关系为：

$$pr = 0.3668e^{0.0776t}$$

其中定义1980年时的t=1，并以年为单位换算t的取值。这个回归结果的拟合度在98%以上。由此，可以得到2005~2010年劳动生产率的预测值(表1)。

表1 劳动生产率预测

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010
劳动生产率(万元/人)	2.76	2.98	3.22	3.48	3.76	4.07

以2003年价格为不变价，在2005-2010年当GDP

年均增长率为8%、9%、10%、11%、12%时，推动上海市经济增长所需的劳动力数量如表2中所示。当GDP年均增长率为8%时，到2010年上海对劳动力的需求约为1182.19万人，相对于2005年新增劳动力人数负增长，约为-4.15万人；当GDP以10%的速度增长时，到2010年需求1358.10万人，新增劳动力约为123.8万人；而当GDP年均增速为12%时，到2010年上海市所需劳动力将达1555.98万人，比2005年新增劳动力约272.77万人。

从2005年到2010年间劳动力需求变化看，在GDP年均增长率为8%时，劳动力年均增长率为-0.05%，对劳动力的需求几乎保持稳定。当GDP以10%的速度增长时，对劳动力的需求每年要增加1.61%，若GDP要保持2003年的高水平12%，则所需劳动力要每年增长3.26%。

表2 上海国内生产总值与从业人员预测

年份	国内生产总值(GDP)年均增长率				
	8%	9%	10%	11%	12%
	从业人员(万)	从业人员(万)	从业人员(万)	从业人员(万)	从业人员(万)
2005	1186.34	1210.20	1234.30	1258.64	1283.21
2006	1185.51	1221.45	1258.12	1295.51	1333.64
2007	1184.68	1232.81	1282.40	1333.47	1386.05
2008	1183.85	1244.28	1307.15	1372.54	1440.53
2009	1183.02	1255.85	1332.38	1412.76	1497.14
2010	1182.19	1267.53	1358.10	1454.15	1555.98
增量	-4.15	57.33	123.8	195.51	272.77
2005-2010 年均增加(%)	-0.05	0.77	1.61	2.44	3.26

上海的人均GDP约是全国的5倍，多年来上海的经济增长速度比全国平均水平高2~3个百分点。自1992年在浦东地区实行开放政策以来，上海经济更加蓬勃发展。与经济发展相对照，上海的人口自然再生产缓慢，甚至从1993年以后出现连续的自然负增长。人口的机械增长模式则呈现另一情景，人口的净迁入率一直保持正数，20世纪90年代以来总体呈上升趋势，近年的平均增长率约为7‰。户籍人口总数从1993年的1295万人增加到2003年的1341万人。从劳动力资源看，历史数据显示1983-1995年13年间，本市从业人员从762万增加到794万，平均每年增加3万。1996年到2002年户籍从业人员几乎没有增长，从业人员总量1996年为792.23万人，2000年为745.25万人，2002年为792.04万人，2003年为813.05万人。因此，显然可以推测出，上海本地劳动力资源的生长已经十分有限。

^①计算时还考虑了外来劳动力在总劳动力中的份额。以往的研究通常以户籍劳动力估计上海的就业弹性或劳动生产率。但由于外来劳动力在总从业人员中的比重不断增加，忽略他们将带来严重的误差。

假设未来五年户籍制度没有很大的改变,我们以2000年人口普查数据为基础对未来上海户籍人口的变动情况作个预测。根据上海的情况,对年龄、性别生育率、死亡率、迁移率、人口年龄结构等参数的估计和预测,设计两种方案:第一种方案参数按照目前的情况设计,第二种方案提高了生育率水平和机械变动率(见表3)^①。在预测中同时考虑迁移人口与户籍人口在年龄结构上的差异,(数据来源于第五次人口普查)。预测结果显示在2010年以前,上海户籍人口按目前参数增长相当缓慢,到2010年总人口为1363万人,2005年到2010年年均增长2.5%;按照第二种方案,户籍人口增长将有所增加,到2010年,总人口达到1438万人,2005年到2010年年均增长8.7%。

表3 户籍劳动力预测(万人)

方案1:(年份)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
人口总数	1320	1326	1332	1337	1342	1346
人口总数(实际数)	1320	1327	1334	1342		
劳动力人口数	911	921	929	933	936	936
	2006	2007	2008	2009	2010	
人口总数	1350	1354	1358	1361	1363	
劳动力人口数	933	929	924	917	909	
方案2:(年份)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
人口总数	1377	1389	1401	1413	1426	1438
劳动力人口数	959	962	963	963	961	959

近20年来,上海人口的老龄化趋势十分明显,2000年65岁以上人口所占的比重达到11.5%,比全国高出近5个百分点。由此,上海的年龄结构变动呈现为老年抚养比的提高和少年抚养比的下降,在第三次人口普查时(1982年),老年抚养比为10.14%、少儿抚养比为24.37%;1990年第四次人口普查时,上述抚养比分别为12.96%和25.18%;到2000年第五次人口普查时,上述抚养比分别为15.98%和15.12%。其重要原因是预期寿命的延长和生育率的下降,生育率长期低于替代生育率(约为2)。因此,劳动力人口数量的变化与总人口数量的变化显然会存在差异。将15~60岁人口定义为劳动力人口,结果显示,在第一种方案下,在2000年到2005年,劳动力人口年均增长速度为5.4%,最近两年劳动力供给在930万人左右,这个拟合数字基本上与实际值相同。劳动力人口在2005年开始下降,到2010年为909万人,年均递减5.9%。在第二种方案下,劳动力人口在2005年到2010年基本维持在960万左右,没有可能增加。

如果考虑到劳动参与率,实际劳动力供给可能还更少。因此,我们可以得出结论,即在“十一五”期间,上海在户籍人口基础上新增的劳动力供给不仅不可能增加,而且会有所减少。

最近20年上海总的从业人员增长较快,其中户籍劳动力和外来劳动力的相对比重已经发生很大的变化,外来从业人员对户籍劳动力的比例不断提高。表4中列出了在经济增长速度为10%时,2005~2010年间每年劳动力需求和户籍劳动力供给之间的缺口。

表4 上海从业人员总数、户籍劳动力、外来劳动力(万人)

年份	总从业人数	户籍从业人数	外来从业人员
1990	818	788	43
1991	831	798	54
1992	852	807	65
1993	872	853	74
1994	927	850	84
1995	934	794	97
1996	891	851	105
1997	956	847	122
1998	969	836	157
1999	993	812	209
2000	1021	745	288
2001	1033	752	311
2002	1063	792	342
2003	1134	813	375
经济增长率预计10%	劳动力需求	户籍劳动力供给	供需缺口
2006	1258	962	296
2007	1282	963	319
2008	1307	963	344
2009	1332	961	371
2010	1358	959	399

资料来源:《上海统计年鉴》,外来从业人员根据抽样调查数据整理。

由此可见,如果按照目前的户籍管理政策,户籍人口的自然演变和机械变动可以提供的劳动力数量远远不能满足经济发展所需要的劳动力。从数量上看,上海在“十一五”期间每年依然需要存在300~600万的外来劳动力。

就近一两年的情况看,上海地区的外来劳动力供给依旧保持稳步高速的发展。2004年春节后在“珠三角”地区开始蔓延的“民工荒”,对上海地区并无多大的影响,

我们对在调查中的五家企业工作的外来劳动力做了一个简单的问卷调查,共收回134份有效样本。被调查的外来劳动力来自国内各个省份,其中有21人,约16%的人员过去有在“珠三角”地区打工(这些人主要是服务业从业人员的经历。他们改来上海的原因有三点,第一是跟随成群结队的离开“珠三角”来到上海寻找工作机会的老乡而来;二是这里工资水平较高;三是有相对安全和稳定的社会环境。如前所述,调查样本的选择上存在偏差,后两个因素似乎并不能完全说明上海地区没有出现“民工荒”的所有原因。但有一点可以说明的就是,上海地区相对较好的就业环境,对其他地区

^①第一种方案参数为2000年情况,男性的预期寿命为76.7岁,女性为80.8岁,总和生育率为0.96,人口的机械变动为6‰。第二种方案预期寿命不变,总和生育率为1.5,人口的机械变动为10‰。

的民工有了吸聚效应。

五、对现有外来劳动力政策的思考

改革开放以来，上海常住流动人口数量不断增加，外来人口的年龄结构以15-39岁的青壮年劳动力为主，相对于户籍劳动力而言外来人口劳动力十分年轻，人口负担系数很低，大多是劳动力人口，比重占到85%左右。就我们调查的5家企业而言，外来劳工的平均年龄都不超过30岁。其中，已婚所占的比例也不到一半。

上海外来劳动力数量呈指数模式增长^①。但不同的阶段增长速度有明显的区别，其中既有政策因素的影响，也有经济增长因素的影响。

就上海外来劳动力数量看，20世纪80年代前半期受到国家政策的影响，外来劳动力增长缓慢，1980-1983年，每年只有3-4万人，1984年以前不足10万人。1984-1990年以每年21%的高速递增，1990年开始超过50万人。1992年开始，由于开放浦东地区，以及兴建地铁、高架路、国际机场等基础设施，上海的外来劳动力数量增长迅速，尤其是在建筑业，1988-1993年建筑业外来劳动力增加了3倍。1990-1997年外来劳动力增长速度为16%，1996年开始超过100万人。由于本地就业压力加大，自1996年以来，上海对外来劳动力的清退与限制力度加大。从2000年起要求单位新招用外来劳动力的，需要先进入上海职业介绍网络招用本地劳动力，在招不到的情况下才可到外来劳动力市场招用外来劳动力。招到外来劳动力后，由单位统一办理《就业证》。为进一步限制企业对外来劳动力的使用，还要求单位按实际使用外地劳动力的人数缴纳务工管理费和基金，以提高使用外来劳动力的成本，降低企业对外地劳动力需求。但是，由于上海本地居民对工资水平的期望过高，和对工作过于挑剔，使得现实中存在较为严重的“清得退外来工，请不来本地工”的情况，我们在调查中发现，企业之所以愿意雇佣外来劳工一是可以少付工资，降低生产成本；二是一些苦脏累差的工作也愿意干。所以，即便有相关限制措施出台，但是外来劳动力增长依然很快，1997-2003年年均增长21%，1999年超过200万人，2000年超过300万人。

外来从业人员占本地从业人员的比重不断攀升（图6）。1980年代初期只占0.5%左右，1995年以后外来劳动力在总劳动力中的比重开始超过10%，1995年外来劳动力和本地劳动力数量之比约为1:9，1999年该比例约为1:4，2001年以后约为1:3，2003年达到1:2左右。

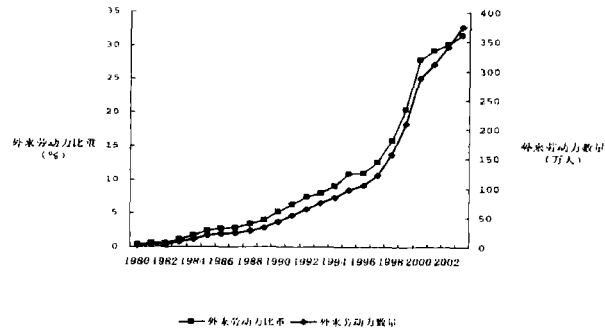


图6 上海外来劳动力数量（万人）和外来劳动力占总劳动力的比例（%）（1980-2003）

根据最近的统计资料，一半以上的本地劳动力在国有和集体企业工作，而只有14.3%的外来劳动力在这两类性质的单位工作。大部分（44.2%）的外来劳动力在私营部门工作，从事个体经营的外来劳动力的比重也要高得多（表5），外来劳动力和本地劳动力在所有制不同的单位的分布有明显的差异。

表5 本地劳动力和外来劳动力就业单位分布（%）

工作单位性质	国有	集体	外资	私营	个体
本地劳动力	20.1	29.5	10	19.8	2.6
外来劳动力		14.3	8.9	44.2	19.5

资料来源：根据《2003年上海外来流动人口调查数据手册》、《上海统计年鉴》有关数据整理。

以中国的统计口径为参考，职业可以分为各类管理人员、各类专业技术人员、办事人员、商业服务人员、农林牧渔水利生产人员、生产运输设备操作人员和其他劳动者。第五次人口普查数据显示，88%的外来劳动力从事各类服务业、制造业和其他非正规就业，只有4.3%的人作为专业技术人员和办事员，从事各类管理工作的人十分稀少。与此对应，本地劳动力中分别有3.4%，12.8%和11.8%的人从事管理工作、专业技术人员和办事员，从事“白领”工作的比例相对外来劳动力而言要高得多。

2003年上海外来人口抽样调查数据显示，外来劳动力的职业分布情况基本没有大的变动，位于前四位的职业分别是生产工人、建筑工人、商业服务人员和餐饮业服务人员。分别占外来从业人员的34%、20%、14%和8%。各类专业人员的比重有所增加，从2000年的3.8%增加到2003年的5.4%。

^①本研究的常住流动人口数据来源于复旦大学人口所任远博士的估算，利用第五次人口普查数据和一些数学函数方法，推算改革开放以来上海市分年的常住人口数量和常住人口净迁移数量

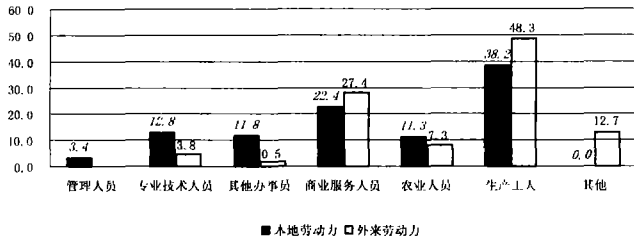


图7 上海本地劳动力和外来劳动力的职业分布 (2000年)

资料来源：上海第五次人口普查统计资料。

在工资待遇方面，根据2003年上海外来人口抽样调查资料和2003年上海统计年鉴的资料，不同行业2003年外来劳动力和本地劳动力的平均工资存在明显的差距。从表6的数据可见，在所有行业，本地从业人员的平均工资明显高于外来从业人员，尤其是外来劳动力比较常见的职业，如生产工人、建筑工人、餐饮服务人员、商业服务人员等，外来劳动力的工资只有本地劳动力的一半不到。一般而言，相对于本地劳动力，外来劳动力工作时间较长，小时工资和月工资水平都较低。如果考虑到外来劳动力的工作时间要长得多，那么收入差距会更大。

表6 2003年外来劳动力和本地劳动力月平均工资比较 (元)

行业	本地从业人员	外来从业人员 ^①
各类专业技术人员	2496*	1567
机关事业单位	2562	1295
商业服务人员	2087	814
餐饮服务人员	1764	691
居民生活服务人员	1545	628
农林牧渔人员	1559	422
制造加工人员	2151	658
建筑工人	2049	826
运输设备操作人员	2158	948

*该数据为金融业、房地产业、租赁和商务服务业、科学研究技术服务和地质勘查业、水利、环境和公共设施管理业等行业工资的平均值。

资料来源：根据《2003年上海外来流动人口调查数据手册》、《上海统计年鉴》有关数据整理。

但是，需要明确的是外地劳动力就业与本地劳动力就业是否受到了同样的待遇，目前的这一分布是否是劳动力市场对外地劳动力有所歧视的结果？仅仅通过简单的比较可能会产生误导性的结论。外来劳动力和本地劳动力在职业分布上的差异和工资差距可以是多种原因造成的，可能是二者在人力资本和劳动生产率方面的差异所致，也可能是一些限制性的政策或是雇主歧视等因素。显而易见，劳动力自身的素质和其他因素方面的差异会引起其在劳动力市场上竞争力的差异。根据上海社科院1996年和1995年的调查(Meng & Zhang, 2001)^②，上海本地劳动力和外来劳动力在与劳动生产率相关的因素方面的区别如表7所示。

表7 本地劳动力与外来劳动力的个人差异

	外地劳动力	本地劳动力	差距
受教育年限	7.90	10.52	2.62
平均年龄	27.07	41.63	14.56
现在工作年数	1.77	16.68	14.91
工作经验(年)	10.45	4.31	-6.14
男性(%)	65	54	-11
已婚(%)	55	98	43

如果人力资本和其他条件相同的劳动力在职业进入、工资待遇等方面受到不同的对待，我们才能认为劳动力市场存在诸如性别、户籍等方面的歧视。因此，只有将这些影响因素都控制了，才能比较外来劳动力和本地劳动力的就业环境差异。现有的研究结果显示(Meng & Zhang, 2001)，如果外来劳动力和本地劳动力在劳动力市场上获得同样的待遇，那么外来劳动力从事白领工作的机会将有所增加，从事服务业和批发零售业工作的机会也会增加，相应地，从事生产和其他非正规就业的可能性将会大幅减少。另一方面，本地劳动力从事白领工作的机会大幅下降，而从事批发零售业和服务业的可能性大幅增加^③。由此我们可以认为，外来劳动力和本地劳动力在职业进入的机会上有显著的差异。同时，外来劳动力在进入国有和集体单位尚存在一些障碍。与之相对照，私营部门对外来劳动力基本是开放的，一方面私营部门更看重劳动力本身的人力资本和使用成本，对户籍性质比较淡化，另一方面私营部门市场化程度更高，工作强度和风险较高，所以对本地劳动力的吸引力不如前两类单位。

同样，如果要判断外来劳动力是否在工资待遇方面受到不公平的待遇，也必须排除那些可以影响工资差别的人力资本因素，如教育程度、工作经验、年龄等。对上海的研究表明大部分的工资差异都无法用人力资本的差异解释。有一部分是由于职业进入方面的歧视导致的，有一部分是职业内的歧视造成的差异。其含义是，外来劳动力和本地劳动力的工资待遇方面的差异不仅来源于职业进入方面的歧视，还源于同行业内对外来劳动力的歧视。同样，由于他们所从事的都是以体力为主的岗位，对年龄的要求倒比较严格，一般都在30岁以下。

就我们调查的5家企业而言，对外来劳工学历的要求都偏低，以高中和职校毕业的居多，而且都是定点的

^①这是外来劳动力实际拿到手的货币性收入，至于有些企业所提供的低廉住房、免费午餐、工作服等等，不予以考虑。

^②根据上海社科院1996年的“上海流动人口调查”和1995年的“上海本地和流动人口调查”。

^③他们的研究结果为：如果外来劳动力和本地劳动力受到同样的对待，他们当中从事白领工作的人将增加6%，而从事生产和其他非正规就业的人将减少26.5%左右。另一方面，如果本地劳动力受到与外来劳动力同样的待遇，那么现从事白领职业的人中的22%将失去这类工作。

通过外地的劳务中介集体招聘而来。据企业的人事管理人员介绍,这些刚毕业的学生,一是因为易于管理,二是学习起来比较快,岗前培训比较省事。对学历要求偏低,和外来劳工所从事的岗位的性质有着直接的关联,因为他们所从事的大多是流水线工人、司机、保安、服务员等以体力劳动为主的工作。

上海为外来流动人口建立社会保障的工作起步于2002年,用人单位缴纳综合保险费的基数为其使用外来从业人员的总人数乘以上年度全市职工月平均工资的60%,用人单位的外来从业人员按照缴费基数12.5%的比例缴纳综合保险费(5%为养老补贴,7.5%为大病住院医疗和工伤保险)。2005年,月缴纳数为172.5元。依照规定履行缴费义务的用人单位使用的外来从业人员,可以享受工伤、住院医疗和老年补贴三项待遇。根据规定,外来从业人员连续交费满1年就可获得1份老年补助凭证。外来劳动力在男性满60岁,女性满50岁可以凭证到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取养老金。

与此对照,主要覆盖户籍劳动力的上海城镇社会保障体系当前的缴费率与国际一般水平相比已属于很高的水平,养老保险为30%,失业保险3%,医疗保险平均14%,这三项合计就已达47%;其次,社会保障支出中的主体部分,养老保险的替代率平均为55%,超过其他国家30%-50%的水平。较高的社会保障水平一方面作为一项雇员福利,意味着企业的劳动力成本较高;另一方面,较高的社会保障水平也意味着较多的政府承诺,当社会保障基金入不敷出时,公共财政必须为此买单。有鉴于此,上海目前采取的是外来劳动力和本地劳动力不同的社会保险,以降低外来劳动力的成本和减轻政府的负担,并没有采取深圳、珠海与城镇社会保险接轨的模式。

如果考虑外来劳动力和本地劳动力在社会保障方面的差异,二者在收入方面的差距将进一步拉大。

如果外来劳动力数量的增加引起本地劳动力的就业率上升,或并没有引起本地劳动力就业率的下降,那么这两类劳动力很大程度上是互补的。也有可能的是,外来劳动力的职业分布与本地劳动力有互补性,外来劳动力从事的是城市原本空缺的职业,或从事的是本地劳动力不愿意从事的工作,因而外来劳动力的增加可能与本地从业人员的数量没有直接的联系。

上海外来劳动力与本地劳动力是互补还是替代,精确的量化比较难以做到。但基于上述分析可以看出,首先,从劳动力数量看,过去20多年以及今后可预见的

未来,外来劳动力都是上海经济发展对劳动力需求的不可缺少的补充。虽然,上海的失业率最近10年不断攀升,与外来劳动力的数量成正比,但不能认为二者之间存在显著的因果关系,失业率的上升主要与经济结构调整和国有企业改革等因素相关。

其次,从二者职业分布看,外来劳动力目前主要从事的是劳动密集型和低技能的职业。根据2000年第五次人口普查外来流动人口职业构成数据以及上海市统计局《上海市2003年外来流动人口调查数据手册》中对外来流动人口职业分布的抽样调查数据,外来人口从事的职业主要集中在制造业、建筑业、商业服务、餐饮业、居民生活服务等领域,两次调查中外来劳动力的职业分布并没有大的变化。很多相关研究表明(Meng & Zhang, 2001; Kenneth, 2002; Wang & Zuo, 1999),上海外来劳动力的职业分布长期以来与上述分布类似,较为稳定。因此,在很大程度上外来劳动力填补了低端产业劳动力的供求缺口。从建筑业看,本地从业人员数从1995年后处于小幅下降态势中(图8),由1995年的44.19万人减少到2002年的31.67万人,2003年略有回升。但是同期外来劳动力中建筑业从业人员却由1995年的18.92万人迅速增至2003年的74.36万人,年均增长率达18.66%。可见,在建筑业本地劳动力趋于减少,建筑业的发展对劳动力的需求大部分是由外来劳动力的供给得到满足。从批发零售和餐饮业看,1995~2003年本地从业人员基本保持稳定,因此外来从业人员在这些行业的增加也未对本地就业构成威胁(图9)。

最后值得注意的是,外来劳动力大多处在青壮年期,平均年龄远低于本地劳动力,这样的年龄结构明显有利于缓解本地劳动力不断老化的趋势,有利于提高总体的劳动生产率。

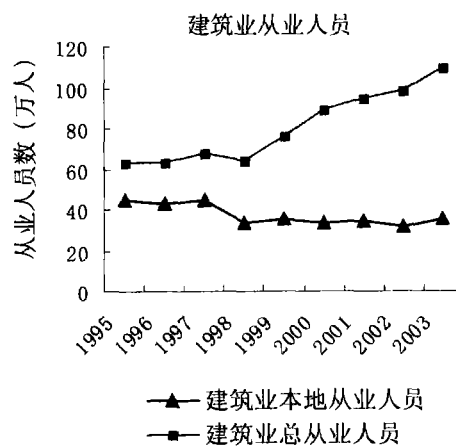


图8 上海建筑业本地与总从业人员对比

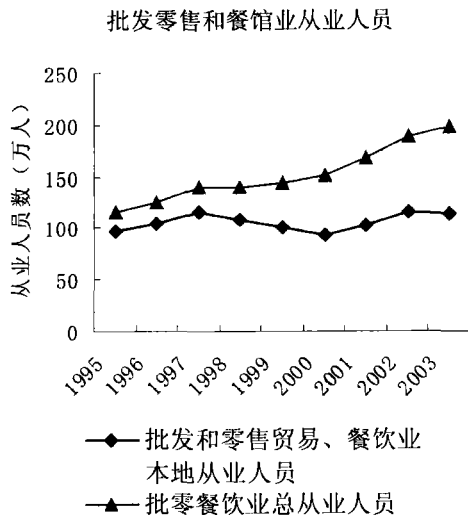


图9 上海批发零售和餐饮业本地与总从业人员对比

一直都认为中国是典型的二元经济结构, 劳动力资源有无限供给的特征, 从来都是讨论如何限制和引导劳动力有序的流动。始料不及的是在东南沿海地区突然出现“民工荒”, 2004年春节刚过, 珠三角、闽中南和鄂东南地区的民工缺工就为10%左右。这一现象引起了普遍的关心和疑惑, 中国的劳动力是不是无限供给、劳动力短缺对外来劳动力政策有怎样的含义等都是值得深思的问题。

首先, 中国劳动力资源丰富的格局在未来相当长的时间内不会有大的改变。从总的剩余劳力看, 全国目前进城务工的农民为9800万人, 达到历史最高记录, 但是留在农村需要流入城市的剩余劳动力仍然高达3亿, 根据中国城市化的进程, 今后10年中大约就有1.5亿的农民要进城, 可见, 已经转移的劳动力仍然是少数, 需要转移的劳动力仍然是多数, 劳动力的“无限供给”的态势在相当一段时期内仍然不可能发生根本性的变化。有调查表明, 珠江三角洲工资在700元以下的企业招工就比较困难; 700~1000元的企业招工可以勉强维持; 1000元以上的企业招工基本没问题。所以外来劳动力出现短缺并非劳动力资源不足造成的。

其次, 有效劳动力供给受到市场调节, 并非无限。劳动力资源是否可能转化为有效的劳动力取决于劳动者个人在权衡自身利益后所做出的选择, 即劳动参与问题。对于民工而言, 其需要回答的问题是, 是否外出打工? 到什么地方打工? 去多长时间等等。这个决策过程是一个成本和预期收益的比较。外出打工的成本是其付出的劳动和牺牲的农业就业所带来的收入; 预期收益是其城市找到工作的可能性和可能获得的工资。在这些因素

中, 工资收入有决定性的影响。近10余年来, 全国各地城市工人的工资扣除物价因素以每年平均6%左右的幅度增长, 而在珠三角, 民工的名义工资数十年如一日, 实际工资是下降的。其原因, 从企业的角度看, 由于劳动力长期供过于求, 使不少企业没有将劳动力作为一种资源来看, 只是消耗性、掠夺性地在使用, 其结果是, 这种损害民工利益的行为必然会造成民工的大量流失。在对一家企业的调查过程中, 我们曾经问用工成本在总成本的比重约为多少, 企业有关人员告诉我们的数字颇为惊心, 大约只占5%~7%。

上海存在着对外来劳动力的低成本使用的倾向, 外来劳动力在工资待遇、社会保障和职业进入方面受到一定程度的不公平待遇, 劳动时间较长, 工作条件较差, 社会地位较低等问题不可否认。可能出现的“民工荒”让我们重新思考外来劳动力的无限供给假说。在发展城市经济中, 特别是在城市化工业化发展过程中, 不能以牺牲外来劳动力的利益为代价。应该看到, 依靠劳动力的低成本维持产业的竞争力的模式很难持续下去, 长此以往, 外来劳动力的供给就会出现不足, 在市场机制的作用下, 就要求提高外来劳动力的价格。

在过去的20多年中, 以低技能为主的外来劳动力对上海的经济的发展做出了不容置疑的贡献, 他们从事的职业一定程度上填补了某些本地劳动力的缺位。但值得重视的是, 这种数量扩张型的发展模式将会改变, 上海已经确立了成为经济、金融、贸易与航运中心的目标, 这无疑对劳动力需求产生影响。这种影响更多的是对劳动力需求结构方面而非总量方面。今后经济增长模式势必要摆脱依靠低成本、高投入的劳动密集型和资源密集型产业维持产业竞争力的方式, 而是逐步转变到依靠提高技术水平和加大人力资本投入的模式上来。

从外来劳动力受教育程度和工资收入的关系(表8), 可以大致看出劳动力市场对外来劳动力的人力资本能够进行较有效地识别, 外来劳动力的人力资本回报比较明显。不难看出, 当前外来劳动力的人力资本和收入状况反映出两种可能的情况。一是从供给看, 外来劳动力供给以低素质劳动力为主, 尽管劳动力市场的人力资本回报较高, 但外来劳动力中高素质劳动力仍然占少数。外来劳动力的流入未能满足劳动力市场对高素质人才的需要。前面提到的民工荒, 有很大程度是缺乏技术型工人的结构性短缺。二是从需求看, 劳动力市场对外来劳动力的需求主要是以其填补劳动密集型的低技能工作岗位, 高端产业劳动力的供给主要还是源于户籍劳动力, 因而高素质劳动力在外来劳动力中的比重很低。然而,

随着上海对人才需求结构发生变化,对高素质劳动力的需求越来越凸现。如果仍是当前的人力资本状况,低素质的劳动力将会过剩,高素质人才需求的瓶颈会加剧。

表 8 外来劳动力的平均工资与人力资本

	不识字或少识字	小学	初中	高中	大学专科	大学本科	研究生及以上
比重 (%)	2.9	16.7	64.5	12.1	2.3	1.4	0.2
月平均工资 (元)	479	615	727	960	1779	2569	3630

资料来源:根据《2003年上海外来流动人口调查数据手册》整理

六、相关的政策建议

1. 从中国经济发展的趋势看,未来一段时期内中国需要逐步完成工业化的过程,这其中的关键问题是要将农业劳动力转化为现代产业工人。上海作为中国经济发展的龙头,其发展历程及其经验将为中国其他地区的工业化和城市化进程提供借鉴和参考。

首先,有关管理部门对外来劳工的相关保护措施比较到位。比如,我们调查的企业里,外来劳工的工资都是当月全额发放,并没有拖欠工资现象的出现。根据有关的调查,不拖欠工资是外来劳工对于工资预期中极其注重的一个方面。

其次,上海市在全国率先推出了劳动综合保险这一保护外来劳工的合理措施,到今年3月为止,约有207万外来劳工参加了这一保险,超过了外来劳动力总数的一半以上。但是,这一保险有很大的改造和完善的空间。正是由于这些不足之处,使得一些外来劳工只图眼前利益,以马上到手的工资为最主要的依据和标准,寻找工作。有些企业的相关负责人觉得实施起来相当繁琐,而且并未真正施惠于外来劳工,只是便宜了保险公司。比如,医疗保险的门槛太高,很多外来劳工并未从中得益。又如老年补贴的发放是否可以身份证号码作为将来取款的依据,如此,既利于企业的管理,也利于保障外来劳工的合法权益。

2. 从上海的经验看,外来劳动力对上海经济增长的贡献十分显著,填补了城市本地劳动力的不足,其就业的岗位与本地劳动力有较强的互补性。尽管不同阶段的措施对外来劳动力的调控力度有所变化,但外来劳动力就业却保持着攀升之势。因此,无论是就其合理性而论还是就其执行效果来看,对外来劳动力就业采取直接的干预政策是不足取的。外来劳动力就业应当主要由市场调节,由劳动力市场上的供求数量和结构决定,以填

补本地劳动力的总量不足和本地劳动力的结构性缺位。

3. 政府的作用在于完善就业环境,营造公平竞争的环境。低成本使用外来劳动力虽然对外资的流入很有吸引力,可以造成外资涌入、制造业兴起的局面,但较低的劳动力工资和预期收入使得消费结构停滞不前,消费水平增长乏力。微观的效率导致的却是宏观的低效,长此以往,制造业的发展将缺乏内在的动力。因此,政府需要制定合理的社会保障政策和工资政策,保障外来劳动力的公平待遇和合法权益。

4. 政府还需要提供必要的公共产品,比如对外来劳动力的培训及给予其子女公平的教育机会。随着城市的发展和产业结构的升级,城市对劳动力人力资本的要求不断提高,劳动力的结构必须随着产业结构而转型。人力资本培训和教育投入对城市的发展有很大的外部性,完全由私人提供会出现供给不足,因此需要政府的介入,根据市场的需求,有针对性地对外来劳工开展一些免费的培训服务,使得他们可以更好更快地在上海找到合适的工作。

5. 中国不仅是一个创造经济增长奇迹的大国,而且是一个有着深厚的社会文明的古国。歧视性的劳动力市场政策和分割的劳动力市场是对社会公平的损害,走向劳动力市场的融合和统一是通往和谐社会的必由之路。因此必须改变思路,不以上海一地为出发点,而以全国为思考的范围,不应该仅仅局限在以外来劳动力作为本地劳动力不足之补充这一陈旧的观点之中,而应该从城市化现代化的大局出发,制定合理的措施,创造健康的环境和融洽的氛围,使得更多的外来劳动力融入到本地的生产和生活当中,并最终成为本地人,从而完成我国城市化和现代化的建设目标。

【参考文献】

- [1] 袁志刚. 失业经济学 [M]. 三联出版社, 1996.
- [2] 蔡防. 中国城市限制外地民工就业的政治经济学分析 [J]. 中国人口科学, 2000, (4).
- [3] 潘文卿, 李子奈. 中国农业剩余劳动力转移的现状 & 效益分析 [A]. 香港中文大学, 中国研究服务中心. 中国研究论文 [C]. 2003.
- [4] 任远. 常住人口迁移与上海城市发展研究 [J]. 中国人口科学, 2003, (5).
- [5] Meng, Xin & Zhang, Junsen, 2001. The Two-Tier Labor Market in Urban China: Occupational Segregation and Wage Differentials between Urban Residents and Rural Migrants in Shanghai. Journal of Comparative Economics 29, 485-504.
- [6] Roberts, Kenneth D., 2002. Female Labor Migrants to Shanghai: Temporary Floaters or Potential Settlers. International Migration Review 36:2.
- [7] Wang, F & Zuo, Xuejin, 1999. Inside China's Cities: Institutional Barriers and Opportunities for Urban Migrant. The American Economic Review, Vol.89, No.2, 276-280.

(收稿日期: 2005-07-06 责任编辑: 唐惠建)

全球化与中国国内劳动力流动：新趋势与政策含义

Globalization and China's Migrant Labor: New Trends and Policy Implications

“民工荒”现象是中国农村剩余劳动力由无限供给向有限剩余过渡的一个转折性标志，是中国加入 WTO 之后出口高速增长和新一轮经济增长共同作用的结果。农村劳动力从向珠江三角洲地区流动到向长江三角洲地区流动，这种格局上的新变化是劳动力市场对全球化条件下中国经济重心转移所做出的反应。这种劳动力流动的新趋势不仅把沿海地区产业结构问题进一步凸现出来，更向政府提出了要及时对本地劳动力市场和就业制度作进一步改革的要求。

The appearance of shortage of migrant labor in China, marks the turning point of China's seemingly endless supply of labor to limited surplus. It is a common result from WTO prompted high export and the new round of economic growth. Rural labor reoriented from Pearl River Delta to Yangtse River Delta is a natural response from the shifting of economic gravity from the former to latter in China. This trend illustrates the problems of industrial structures in China's coastal areas, but necessitates the further reform in labor market and employment systems.

外来劳动力，社会保障体系与经济发展

Migrant Labor in Shanghai: Social Protection System and Growth

本文以对上海外来劳动力所做抽样调查的数据，证明 2004 年春节后在“珠三角”地区蔓延的“民工荒”虽然目前对上海地区影响不大，但在今后，上海如果保持每年两位数的经济增长速度，避免“民工荒”问题的困扰，政府就应该纠正对外来劳动力的低成本使用的倾向，在对他们的社会保障上加大力度，改变思路，给予公平待遇和合法权益。

The present text is drafted on the sample surveys in Shanghai over the migrant labors, it shows that the shortage of labor in PRD after the Spring Festival in 2004 did not pose a major problem in Shanghai. However, if two-digit growth rate is to be maintained for Shanghai in the future, by avoiding the problem of shortage of labor, then the government has to stop the low-wage trends in employing practices and add to their social benefits so as to give the migrant labors equal treatment and guarantee them of their lawful rights.

制度缺陷：珠三角地区普工短缺的根本原因

Institutional Pitfall: On the Shortage of Labors in Pearl River Delta

本文认为造成珠三角地区劳动力短缺的原因是劳工权益的缺失，其深层原因是源发性地区制度缺陷——主要是由资方与地方政府就劳工权益博弈形成的潜制度，实质是一种共谋。为此，需要重构劳资双方的权利制度，维护劳工的合法权益。因为区域间在要素市场上的竞争，终究取决于制度的竞争。

The present text argues that the shortage of labor in PRD is resulted from the failed guarantee of labor benefits and rights, and it is deeply rooted in the institutional pitfalls in this area: shareholders and local government cooperate at the cost of the labor rights. So a new system should be created to redefine the rights of both labor and shareholders, so as to guarantee the lawful rights of the labor. Otherwise in regional economic competition, the labor would be a deciding factor.

经济软着陆 调控已到位

——2005年上半年宏观经济形势判断及建议

Soft Landing and Effective Regulation: Evaluation of Economic Situation for First Half of 2005 and Suggestions

本文认为 2003 年以来的经济过热已经得到有效控制，宏观调控已到位，国民经济实现了软着陆，现在需要警惕的是宏观调控不能过犹不及断送增长周期。文章建议，当前宏观调控应尽快做出相应调整，以形成增加国内需求的新政策体系，确保国民经济在不发生紧缩的情况下持续增长。

The present text argues that the overheating of the economy since 2003 has been effectively brought under control as a result of macroeconomic regulation, and the national economy has soft landed. The current danger is that the macroeconomic measures aiming at bring overheating under control are not to be further implemented so as not to accelerate the recycling of a new cycle. This text argues that there should be a corresponding readjustment to the measures so as to stimulate domestic demand, for the sustained development in a national economy free of depression.