

□ 胡明胜

## 上海对外地劳动力的使用与管理

上海是一个拥有1300万常住人口、500万产业大军的现代化国际大都市,随着改革开放、浦东开发和市场经济的发展,外地劳动力特别是农村富余人员急骤地流入上海,这给现代社会和城市劳动力管理带来巨大影响:外来劳动力一方面弥补了上海劳动力结构性缺口,促进了上海的城市建设和经济发展,另一方面增加了城市的负担,带来了住房、交通、供应、计划生育、治安管理等问题。为此需要我们从理论到实践,积极研究、合理举措、规范管理。

### 一、外地劳动力流入上海是社会经济发展的必然趋势

外地劳动力,特别是农村劳动力由经济落后地区向经济发达的上海等沿海大城市流动,是经济发展的必然趋势。外地劳动力的流动是由诸多原因造成的,但主要有以下四方面原因:

1. 人多地少以及逐年新增加的劳动力造成农村劳动力过剩,使他们中间的一部分人有可能离乡离土外出寻找打工谋生之地。

2. 农民脱贫致富的愿望。农村的改革,家庭联产承包,最大限度地调动广大农民的积极性,使愈来愈多的农民家庭认识到完全可以通过自己的劳动致富。改革开放从根本上改变了我国长期以来形成的城乡封闭、半封闭状况,不少传媒和在城市打工的农民带给农村的信息是,在上海的一个月的劳务收入比贫困地区务农者一年的收入还要多。现在我国有2000万绝对贫困人口,7000万人温饱尚未解决,即使一些贫困地区,在求得口粮等基本生活资料以后,也希望有人外出打工。

3. 上海劳动力资源在结构上的缺口。由于社会经济的发展,和大都市物质生活、文化教育的改善,上海劳动力的资源虽然在总量上增减平衡,但在结构上出现了不平衡。新生的劳动力,由于从小成长在较好的生活环境,普遍不愿意从事艰苦岗位的劳动,上海对外地劳动力使用自发形成规模,正是在80年代由于经济建设的发展和一大批老工人到龄退出艰苦的劳动岗位而后继乏人所造成的。

4. 外地劳动力工价低、好管理。上海作为老工业城市,在轻纺、手工业和服务性行业中,有一批微利企业,由于劳动力报酬低招不到人,或者招了以后留不住。也有一些企业,包括一些企事业单位的三产,为了创收,降低劳动成本、提高经济效益,而使用外地劳动力,其主要原因也是用这些劳动力工价低、福利小、投入的管理少。

总之,由于城乡社会发展和经济利益的驱动,使一大批外地劳动力,自发地离乡离土,而上海的一些用人单位又能大量接纳,使外地劳动力较大规模流入上海成为可能。

## 二、上海使用外地劳动力的总量分析

上海市第五次流动人口调查表明,在 331 万流动人口中除了中转 50 万和本市流动人口 10 万外,流入本市的 271 万人口中,约有 200 万是来沪务工的,其中 76 万从事建筑业,53 万是企事业单位用工,余下的 70 万人,有滞留在社会从事小商小贩、修理服务业的,有当保姆进入家庭劳务的,也有在上海市郊从事农产品生产作业的。除了 76 万外地建筑队伍外,其余 160~170 万人绝大多数是来自外地的农村劳动力。他们流入沿海大城市,特别是上海,有其自身的规律。

1. 就流动地区而言,一是流入地区就近。由于交通和对地域、水土习俗的熟识与适应,大多数农村劳动力不会长途跋涉,而是就近流入经济较发达的城市。据 1994 年下半年,市外管所对百万大军中的 20 万人的调查结果表明,上海的外地劳动力来自除台湾省以外的全国所有省市,但主要来自江苏、安徽、四川、浙江、山东、江西、河南 7 个省,其中所占比例分别为:江 44.8%、皖 29.4%、川 6.8%,浙 6.6%,赣 4.7%、鲁 3.9%,豫 2.3%,7 省合计占全部的 98.5%。有一些远道来上海打工的人员,则是被上海的经济振兴、管理有序、社会稳定、治安良好所吸引。二是输出地较贫困。上海所使用的外地劳动力,主要集中在贫困落后、人口众多的地区。在上海的外地务工人员中,江苏苏北地区最多,其中,列入《国家八七扶贫攻坚计划》贫困县的人员尤其多。所以 上海对外地劳动力的经济与自然的选择,体现了就近、扶贫的特点。

2. 就流动的时间而言,流动时间是有限的。由于户籍和社会管理、家庭生活上的原因,对于农村劳动个人来说,大多不会一辈子在外地打工,尤其是女性,到了婚嫁年龄常常返乡后不再到城市来打工。据统计资料测算分析,在上海的外地劳动力中,男性所占的比重为 63.8%,女性为 36.2%。平均年龄为 28 岁。在男性中年龄集中在 18—30 岁,女性集中在 18—25 岁,可以说 80%以上都是身强力壮的年轻人。

3. 就流入的劳动岗位而言,农村劳动力在城市主要从事艰苦劳动。如土木建筑、装卸搬运等。有资料表明:在上海打工的外地劳动力,有 55%从事艰苦劳动,30%从事简单劳动,包括社会服务,约 15%从事有一般技能和传统技艺,如饮食服务业、水上运输、服装缝纫等劳动。

4. 就流入渠道而言,自发的流动主要有四个渠道:一是自找上门;二是本市居民和单位职工个人介绍;三是本市或外地单位介绍,包括外地县、乡、村一些组织和民间及至个人组织的劳务输出;四是用人单位直接去外地农村招用,如上海的纺织、造船、建筑、装卸搬运、海洋捕捞是最早由组织招用的行业。1994 年上海开始实施组织有序管理后,本市单位使用外地劳动力,都必须经过统一的外地劳动力市场,由外省驻沪劳务机构组织引进。

## 三、上海使用外地劳动力的利弊

数百万的外地劳动力注入上海,被数以万计的用人单位接纳使用,对上海的经济建设和社会管理有利有弊,总的讲利大弊小。从历史上看,没有农村劳动力的流动,就没有城市,上海的城市居民、上海的职工队伍,绝大多数来自江浙两省;从现实上讲,农村劳动力是对上海劳动力资源必不可少的补充,它促进了城市建设和企业生产,活跃了城市经济,主要表现在以下几个方面:

1. 在劳动力管理方面,有利于城乡劳动力资源的开发利用,有利于本市劳动力资源的合理配置。由于突破“条条”、“块块”的限制,出现跨部门、跨地区的流动。供求规律和竞争机制双重

作用的结果,加快了跨省劳动力市场的形成与发展,进一步深化了劳动制度的改革。

2. 在社会经济效益方面,主要是:(1)全国数以千万计农村劳动力的流动,创造了上千亿的产值,增加了社会的财富。(2)充实了城市建设的力量,使上海能够以相当规模与速度进行市政和重点工程建设。(3)保证了传统工艺和名牌产品的手工操作,使有价值的劳动密集型行业得以生存与发展。(4)活跃了城市商业、服务业和菜篮子工程,丰富和方便了上海居民的生活。(5)外地劳动力在上海打工,受到市场经济的熏陶,开阔了眼界,掌握了技能,把资金、信息、技术、管理带回家乡,促进乡镇经济的发展,缩短了城乡差别。

3. 在用人单位经济效益方面,主要有:(1)解决了本单位一部分岗位的劳动力不足。(2)便于劳动管理。外地劳动力端的不是“铁饭碗”,工作勤恳,听话肯干。(3)有较高的劳动效率。外地劳动力大多采取计件、日工资或承包方式劳动,有较高的出工率。(4)用工成本低。用人单位支付给外地劳动力的劳动报酬较低,且一般都不承担医疗、养老、住房等保险福利。(5)用工灵活、择优用人。使用外地劳动力,属于临时工性质,可召之即来、挥之即去,根据需要使用,在选用最佳年龄、最佳体力方面,有最充分的挑选余地。

4. 在外地劳动力个人得益方面,主要有:(1)增加了收入,改善了个人和家庭的生活水平。在上海的外地劳动力,月收入少则二、三百元,多则上千元,每年可有二、三千元的现金带回家。(2)开阔了视野,学到了技术,提高了自身的劳动素质,逐步使自己具备谋求高技能、高收入的劳动条件。

当然,大量的外地劳动力流入上海,也给上海城市的社会管理带来一些问题,主要表现在对城市的就业产生冲击,造成交通运输的紧张,增加了社会治安问题,给城市住房、供应、计划生育和公用设施带来新的压力。有关资料表明,本市社会治安正面临第三次犯罪高发时期,其中外来人口犯罪人数已占上海市犯罪总人数的70~80%,成为困扰本市社会的治安的突出问题。上海的失业率为2.8%,其中女工占60%,而35岁以上的占78%,征地农民工待安置近10万人。在上海的数百万外地农村劳动力所从事的劳动岗位中,一些服务性的岗位是可以由下岗人员替代上岗的。因此上海对外地劳动力的使用,不能过多过滥,否则就会弊大于利。

#### 四、上海对外地劳动力使用管理对策

上海使用外地劳动力有利有弊,因此必须因势利导,综合治理,兴利除弊。

1. 建立综合管理机构,充分发挥各职能部门作用,齐抓共管,形成合力。本市成立了以市委、市府办公厅领导的上海市外来流动人口管理协调小组,由市公安、劳动民政、铁路、卫生、计生委、教委、建委、交通等15个部门组成,下设办公室主持日常协调管理工作。市公安和市劳动局专设了“外口处”和“外管所”机构,负责外来流动人口的综合治理和单位使用外地劳动力的管理工作。各区县、街道、乡镇也成立相应的管理机构,形成管理有序、行动协调的组织网络。对外地劳动力管理,各区县、主管局都有专职机构,落实专人管理。组成了一个三、四千人的管理队伍。

2. 明确使用原则,建立宏观调控机制。上海作为一个老的特大型城市,应该根据自身的经济发展规模与速度、劳动力供求状况以及城市功能的承受能力,对外地劳动力的流入进行宏观调控。上海从1989年开始经过几年的整顿管理、年度审批,在数量上已基本稳定、基本平衡,与当前的生产和经济发展基本适应,不大可能再有明显的大起大落,特别是不大可能再大量流入外地劳动力,因此,在宏观上必须总量调控,微观上管好、用好。

在外地劳动力的审批上首先要明确用工原则。(1)通过公开招聘活动证明招工不足。(2)必须提供食宿条件。满足上述条件、方能申请使用。其次,要实行分类管理。可分三类进行管理。A类:在本市确属无法招到的岗位工种,允许使用。B类:对招工有困难,招后留不住的岗位工种必须与本市劳动力调剂(比例)使用。C类:本市劳动力资源可以解决的岗位工种,全市通告不得使用。由此把握按需适度使用外地劳动力。

3. 建立统一的外地劳动力市场,组织有序地招用外地劳动力。自发的外地劳动力的流动是无序的,表现为一定的盲目性。必须通过城乡两地之间的劳动部门共同培育发展统一的市场,由用人单位与外地劳动力输出地的劳动部门洽谈。主要反映以下三个方面内容:(1)劳动力素质:体力、文化、技能、地区的总体素质是否符合要求;(2)劳动力工价,是否适中、合理;(3)提供的中介服务管理的程度与收取管理费的高低,洽谈成功达成协议后,由输出地劳动部门负责在当地招工、输送并跟踪服务。

对原来自找上门、自发介绍的外地劳动力,用人单位应通过在沪的劳务输出服务机构(无在沪劳务机构的可直接同当地劳动部门)签订劳务合同,取缔非法劳务中介,使外地劳动力的招用纳入统一的市场。为了更好地发挥市场作用,扩大市场范围,在有条件的地区,设立区、县二级外地劳动力市场。

4. 凭证管理,实行务工许可证制度。对经过组织允许进行务工的外地劳动力发放务工许可证。其作用:(1)对外地劳动力本人,是进城务工的合法凭证。(2)对用人单位,要求动态跟踪管理到人头,换人换证,保证人、证相符。(3)对社会上无证盲流具有威慑作用。(4)便于进行劳动监察,务工证实行一年一证办法,待适当的时候实行按使用周期办证,跨年度验证。

5. 规范用人单位的使用管理,保障外地劳动力的合法权益。全市使用外地劳动力的单位达33000个,多数单位对外地劳动力的使用管理较好,对外地劳动力进行入厂教育、上岗培训,按规定实施劳动保护,关心他们的业余生活与食宿条件。但劳务合同的签订还不普遍,有些单位在支持劳动报酬和加班加点方面,有拖欠克扣工资和长期超时劳动的现象,有的单位无视法规随便使用童工和违反安全操作规定。所以必须强调用人单位与劳务输出机构签订集体劳务合同,与个人签订培训上岗合同。认真执行各项劳动法规。并对他们开展各方面的教育,包括法制、纪律、安全生产、文化教育,开展技术培训,关心他们的物质文化生活,使他们能积极发挥作用。

6. 实施经济限制措施,收缴使用外地劳动力管理费。为了控制外地劳动力的使用,防止一些用人单位为节约开支,降低成本而多用滥用,同时也为全市外地劳动力管理提供必要的经费,经市政府批准,财政、物价部门核准采取按每使用一人,由用人单位缴纳20元/月的管理费,在一定程度上促使一些可用可不用的单位不用或减少使用。管理费的收缴使用人数在10人以下的,在年度换证时一次付清,50人以下的按季度并纳,50人以上的可按月缴纳。

7. 加强劳动的监察。劳动监察是落实规章制度,强化管理,保证宏观调控,构造有序市场的重要手段。有效监察必须是经常化、制度化、法制化,切实贯彻有法必依,执法必严,违法必究和教育为主、处罚为辅的原则。上海对外劳动力的监察,是本市劳动监察首先起步的项目,从市到区县都有专门的力量,并形成一套监察体系和工作制度。

监察工作在做法上:一是抓日常检查。具体可进行例行检查,也可根据举报进行检查。二是开展专项(重点)检查,结合一段时间的重要部署进行检查。三是组织全面检查,在全市区县范围内统一组织检查,具有一定的声势和复盖面,每隔半年进行一次。