

【农民生计与保障】

“有市无场”与“有场无市”：马路劳务市场及其治理困境

刘敏,岳晓林

(中国海洋大学 国际事务与公共管理学院,山东 青岛 266100)

摘 要:作为一种典型的次级劳动力市场,马路劳务市场满足了城市雇主的灵活用工需求,促进了农民工非正规就业,有利于城乡融合发展,但“有市无场”也带来了相应的城市治理难题和农民工就业问题,亟待推进治理。然而,作为治理的措施,专门为农民工设立的正规劳务市场提高了就业和雇工的门槛,忽视了“站街揽工”农民工群体的非正规就业需求,从而出现“有场无市”的运营困境。为此,充分尊重并有效促进农民工非正规就业,积极推进自上而下与自下而上相结合的治理模式,将有利于推动城乡劳动力市场整合与农民工就业的正规化。

关键词:农民工;马路劳务市场;二元劳动力市场;非正规就业

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)05-0038-10

一、引言

农民工问题是社会学关注的热点。近年来,随着中国经济进入产业结构调整和经济转型的“新常态”以及外部环境的深刻变化,工业化和城市化高速增长过程中所积累的农民工就业问题愈发严峻,并成为当前农民工研究中所必须面对的一个问题或现象。相关研究也指出,随着乡村振兴战略的持续推进以及农业农村现代化建设进程的加快,土地流转及农业经营规模将继续扩大,未来将会有大量农村剩余劳动力向城市转移,加上已有的 2.8 亿农民工,未来农民工就业问题将会给政府、企业及农村非农转移劳动力自身带来新的挑战,为此应及早做必要的准备^[1]。

在山东省青岛市、济南市、临沂市等城区的长期实地调研过程中,我们发现,作为农民工就业的呈现方式之一,即马路劳务市场现象较为普遍。以青岛市为例,在 L 区南部的 Z 马路劳务市场^①,“站街揽工”的农民工人数日均保持在 3000 人左右,七八月用工高峰期可达 4000 人以上。无论严寒酷暑、刮风下雨,每天从凌晨 4 时起,前来揽活的农民工便陆续到来并挤满 Z 马路劳务市场长约 800 米的城市主干道两侧。他们密切关注着经过的车辆,但凡发现疑似招工的车辆停留,便会一拥而上,和车主搭讪,尽最大努力将工作揽下。在工作完成并结算工资后,如果时间还早,农民工会重返马路劳务市场并继续“站街揽工”。进一步的实地调查还发现,在青岛市 7 个市辖区中,除 L 区 Z 马路劳务市场外,还存在十余处大小不一的自发性马路劳务市场,规模大的日均“站街揽工”农民工可达上千人,规模小的也能达到数百人。

作为农民工自发形成的劳务市场,马路劳务市场满足了城市雇主的灵活用工需要与农民工的非正规就业需求,有利于城乡融合发展,但“有市无场”也带来了交通秩序、市容市貌、社会治

收稿日期:2019-10-08
基金项目:山东省社科规划研究项目“城乡融合发展视野下的高龄农民工非正规就业及其治理研究”(20DSHJ04)
作者简介:刘敏,男,中国海洋大学国际事务与公共管理学院讲师;岳晓林,男,中国海洋大学国际事务与公共管理学院硕士生。
① 考虑到学术伦理需要,本文对人名及市级以下地名进行了匿名处理。

安等城市社会治理问题,周边市民反应强烈。此外,马路劳务市场还存在不充分就业、用工不规范及劳资纠纷等问题,不利于社会稳定。为此,近年来,地方政府逐步强化对马路劳务市场的规范化管理,试图通过正规劳务市场建设,引导农民工从室外进入室内找工作,以缓解马路劳务市场带来的城市社会治理问题。同时,政府试图通过引导农民工与雇主签订劳动合同等方式,来保障农民工权益与促进农民工就业的正规化。但实地调查发现,与马路劳务市场“有市无场”相比,正规劳务市场难以获得农民工和雇主的青睐,普遍面临“有场无市”的运营困局,农民工仍然习惯于“站街揽工”。

为此,本文关心的核心问题是,马路劳务市场的“有市无场”与正规劳务市场的“有场无市”是如何形成的?我们该如何理解农民工“站街揽工”的就业行为并推进马路劳务市场的有效治理?本文所使用的实证资料主要源于笔者2017年9月至2019年9月期间,在青岛市对马路劳务市场及其治理所开展的实地调查,资料收集方法主要为问卷调查、参与观察与深度访谈。

二、文献述评:劳动力市场分割与农民工非正规就业

随着20世纪下半叶以来全球化与新自由主义的兴起,劳动力市场也被分割为主要与次级(或边缘)的二元劳动力市场(polarized labor market),低技能、低薪酬、低社会保障与高流动性的次级劳动力市场与非正规就业现象在世界范围内普遍存在^[2]。劳动力市场分割(segmented labor market)或二元劳动力市场理论认为,劳动力市场不是同质的,而是存在两个或多个具有不同特征与不同运行规则的市场领域,劳动力很难在不同的劳动力市场之间进行流动。主要劳动力市场(primary sector)提供的是有劳动合同及社会保障的正规就业,而次级劳动力市场(secondary sector)提供的则是缺乏劳动合同及社会保障、工资收入低和工作稳定性差的非正规就业^[3]。二元劳动力市场理论因为强调劳动力市场二元分割的结构性特征,以及强调对非正规就业的歧视等问题,从而引起学术界广泛关注,但该理论也颇受争议,包括如何区分和界定不同的劳动力市场等^[4-5]。

改革开放后,随着市场转型以及十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,并提出要“改革劳动制度,逐步形成劳动力市场”以来,中国的劳动力市场得到培育和发展,劳动力市场分割问题也开始引起学者关注。然而,与西方国家基于市场竞争形成的结构分割不同,中国劳动力市场中的结构分割主要是国家权力运作的结果,并形成了独具中国特色的二元分割^[6]。有研究指出,由于改革开放以来的市场经济转型,中国逐渐形成“体制内”与“体制外”的二元劳动力市场格局^[7-8]。一方面,延续1949年以来人事部门管干部、劳动部门管工人的传统,中国劳动力市场仍然长期存在由政府人事部门管理有学历、职称与城镇户籍的干部、专业技术人员和企业管理人员的就业,由劳动部门管理城市下岗职工及进城打工的农民工群体的就业的现象,并发展出人事部门管“人才市场”、劳动部门管“劳务市场”的制度。由于部门利益分割,以及部门之间缺乏沟通与联系,在中国的劳动力市场发展过程中,“人才市场”与“劳务市场”长期呈现二元分割的状态^[9-10]。另一方面,由于户籍、学历与技能等制度门槛的限制,农民工大多被排斥在人才市场之外,难以进入党政机关、国有企事业单位等部门从事正规工作,只能在政府设立或自发形成的劳务市场找工作,并且主要集中在服务业、建筑业、零售业、餐饮业、制造业、交通运输业等劳动密集型行业实现低技术含量的非正规就业,他们大多数不受劳动合同保护,其合法权益也难以得到保障^[11]。此外,即使有部分农民工能够进入党政机关、国有企事业单位等体制内部门就业,但大多从事不与用工单位订立劳动合同的劳务派遣工作,仍然属于非正规就业范畴。

20世纪末期以来,随着农民工成为中国城市非正规就业的主要群体,相关研究开始关心基于户籍制度的城乡二元劳动力市场分割问题。有研究指出,由于受改革开放以来劳动力市场发育不健全与城乡二元体制的影响,城乡居民在职业培训、就业岗位、工资等方面存在结构性差

异,并事实上导致农民工群体的形成^[12-13]。此外,还有研究指出,在中国城市劳动力市场户籍分层中,不仅存在基于户口类别的“城乡差别”,同时还存在由户籍所在地这一属性所形成的本地农民工与外来农民工的“内外差别”,外来农民工受到的就业歧视更为明显^[14]。

基于以户籍制度为基础的城乡劳动力市场分割,相关研究主要沿着两条路径,对农民工非正规就业现象进行研究。

一种路径基于制度的角度展开讨论,认为政府职能的缺失^[15]以及系统的就业与失业管理制度缺失^[16]是造成农民工非正规就业问题的重要原因。研究认为,地方政府的所谓优化营商环境以吸引投资的发展政策,事实上是以牺牲法律的权威和劳工的权益为代价,加之工会体制又往往和城乡户籍制度联系在一起,农民工就业的非正规性和去制度化现象也日趋普遍^[17]。农民工不仅难以进入比较正规的部门就业,而且即使从事相同的工作,所获得的工资和福利待遇也要比城镇职工低得多^[18]。

此外,还有研究注意到劳动合同制度执行问题与农民工非正规就业的关系。研究指出,尽管2008年新《劳动合同法》的出台和实施,有利于促进农民工就业的正规化,但自2013年后,《劳动合同法》在规范农民工的效力上出现衰减,2012年农民工劳动合同签约率为43.9%,2016年仅为35.1%^[19]。特别是在私营企业、中小企业以及其他灵活用工的行业,企业为了降低用工成本,不愿意与农民工签订长期的雇佣合同和为其购买社会保险,而是变通地采用包工制和劳务派遣制等“用而不养”“即招即用”的招工方式,使大量农民工依然没有签订劳动合同和获得社会保障,这加剧了企业雇工行为的短期性,农民工“短工化”现象突出^[20]。此外,由于企业和包工头欠薪现象大量存在,致使农民工自身也不愿意签订劳动合同,而是倾向于采用日薪制的临时聘用方式,进而助推了日薪制劳务市场和“站街揽工”问题的大量兴起^[21]。

另一种路径基于农民工自身因素展开讨论。研究认为,随着中国产业结构转型升级,企业对农民工的文化知识、技能要求随之提高,而作为弱势群体的农民工由于文化知识、技能水平整体偏低,就业竞争力相对较弱,因此面临结构性失业问题。为此,有学者认为,应对农民工实施教育救济,提高农民工的文化知识和技能水平,从而降低农民工结构性失业的风险^[22]。此外,还有研究指出,由于非正规就业是农民工就业的主要形式,政府应改变打击农民工非正规就业的传统做法,转为通过职业培训等途径促进农民工就业^[23]。

综上,劳动力市场分割及非正规就业理论对理解马路劳务市场及其治理具有重要的现实和理论意义。作为一种典型的次级劳动力市场,马路劳务市场的出现是市场、制度及农民工自身等多重因素叠加的结果。即由于文凭、技能、年龄及户籍等就业门槛的限制,农民工难以在城市正规劳动力市场中找到工作,只能在次级劳动力市场实现非正规就业。加之劳动制度缺失或执行不到位等原因,一部分农民工选择通过寻找日薪制的临时工作来应对欠薪等问题,进而促进了马路劳务市场的兴起。

通过梳理劳动力市场分割及农民工非正规就业的相关研究,我们发现,这些研究成果既指涉经验层面的事实呈现与价值层面的人文关怀,同时也基于各自的研究取向提出了相应的治理措施或政策建议。尽管研究取向不尽相同,但相关政策建议却殊途同归,即通过完善劳动制度,为农民工提供就业信息、职业培训等基本公共服务,来整合城乡劳动力市场和推动农民工就业的正规化^[24]。然而,值得注意的是,相关研究存在两方面的不足:其一,既有研究多关注农民工作为“自在阶级”的一面,缺乏对农民工主体性视角的“自为阶级”一面的关注,即过多关注二元分割的劳动力市场是如何制造出庞大的非正规就业农民工群体,而忽略对农民工主体能动性的分析,进而难以全面解释马路劳务市场的成因及存在价值。其二,由于农民工长期徘徊于城市与农村、工业与农业之间,农民工非正规就业的原因不能简单归结于自上而下的制度建设与就业服务供给的缺失。但既有研究多是从宏观层面提出问题,缺乏微观的实证研究,难以深入理解正规劳务市场的治理困境,而这也给本文以进一步讨论的空间。

对于第二个问题,由于缺乏中西方的比较研究,学界在解释中国农民工非正规就业问题的

根源时,往往将其归结于城乡二元体制及由此产生的城乡劳动力市场分割。事实上,中国的农民工非正规就业问题虽然有其特殊的制度环境,但与马克思经典著作中西方国家工业革命初期的就业问题一样,一定程度上皆因工业化和城市化而起,其内在机理一定程度上有相似之处。然而,与西方通过长期的工业化和城市化来逐步解决农业转移人口的就业问题,以及通过殖民扩张和向外移民来释放就业问题不同,改革开放以来,中国仅用了40年不到的时间,便走完了西方发达国家上百年走过的工业化和城市化路程。这种时空高度压缩的“压缩型现代化”道路^[25],虽然极大地满足了农业转移人口的非农就业需求,但由于中国人多地少的基本国情,城市的正规劳务市场事实上无法提供数量如此庞大的正规就业岗位,这就决定了马路劳务市场存在的必然性与合理性。此外,由于农业人口的非农转移是一个长期而复杂的社会过程,劳动力市场制度的完善及农民工技能的提升不可能一蹴而就,从而决定了马路劳务市场治理的复杂性与长期性,无法通过正规劳务市场建设来得到“毕其功于一役”式的解决。

对于第一个问题,从社会学的角度来看,制度结构与社会行动是相互建构的,制度不仅约束社会主体的行动,同时也可以成为社会行动的资源^[26]。换言之,制度结构既在一定程度上制约了农民工的就业渠道,使得一部分低技能、高年龄的农民工不得不在马路劳务市场“站街揽工”;与此同时,制度结构也构成农民工非正规就业的重要资源,非正规就业是农民工根据市场、制度及自身条件主动做出的理性选择。为此,马路劳务市场及其治理问题研究一方面要关注对农民工非正规就业构成约束性框架的制度结构,从而理解农民工“站街揽工”与马路劳务市场兴起的原因;另一方面也要关注农民工的非正规就业需求,将自上而下的制度供给与自下而上的治理需要结合起来,在反思现有治理路径的基础上,推进马路劳务市场的精准治理和长效治理。

三、“有市无场”:马路劳务市场及其运作

农业人口的转移就业对城市社会治理而言,是一把双刃剑。一方面,农民进城务工不仅推动了农业剩余劳动力的非农转移,带来了农民收入的增加、农业生产水平的提升与农村生活条件的改善,同时也有力地推动了城市化和工业化的进程。另一方面,我们也注意到,随着农民大量进城务工,不仅农村空心化与乡村治理问题较为突出,城市社会治理也面临巨大挑战。实地调查发现,作为次级劳动力市场及农民工非正规就业的重要渠道,马路劳务市场的兴起及其运作有其自身特点,并成为城市社会治理的盲点和难点之一。

(一) 劳动力市场排斥与农民工非正规就业

马路劳务市场是农民工自发形成的,主要适用于那些低技能、低学历的高龄农民工就业。在青岛,“站街揽工”的农民工大部分为50岁以上的高龄农民工,80%以上来自临沂、济宁、菏泽等山东省经济社会发展相对落后的农村地区,少数来自河南、江苏等周边省份的农村地区。受学历、技能与年龄等就业门槛的限制,这些被城市劳动力市场排斥的高龄农民工,大多难以在工厂等正规经济部门找到稳定和正式的工作。与学者认为的农民年轻时进城务工,年老时因被城市劳动力市场排斥而选择回流农村种地的观点不同^[27],受城镇化快速推进的影响,基于一种代际扶持的渐进城镇化策略,这些农民工大多有帮助子女在城镇购房和安居的经济压力。由于农业收入低、农村发展机会有限,这些高龄农民工并没有回流农村种地,而是继续滞留在城市非正规就业。

同时,近年来,随着城市化进程的加快与“城市病”问题的突出,大城市开始进行功能疏解和功能升级。一方面,过去吸纳农民工就业的劳动密集型产业开始大量向城郊地区汇聚;另一方面,城郊地区成为住宅小区的聚集地与城市人口的聚居地。在城郊地区,不仅建筑业、装修业与城市服务业有大量零散用工需求,市民个人也有室内装修、房屋维修、家务劳动等方面的个体服务业用工需要,由此,城郊地区成为当前农民工非正规就业的主要区域,从而直接催生了马路劳

务市场的兴起。此外,城郊地区有大量未拆迁的农民房、私自搭建的临时性住房,以及“村改居”社区的小产权房,低廉的房租也是吸引非正规就业农民工群体在此聚集并形成马路劳务市场的重要原因。

在马路劳务市场,招工的主要是包工头、中小企业主、个体工商户与城市居民,提供的主要是建筑、装修、搬运及保洁方面的日薪制临时工作岗位。男性农民工主要从事建筑装修方面的工作,包括砸墙、拆除、瓦工、油工、管道维修、水钻打孔、粉刷、地板铺设、门窗和水电安装等。除此之外,搬运也是对男性农民工用工需求较多的行业。相较而言,女性农民工能从事的工种相对较少,她们主要从事保洁及家庭服务类的工作,少数在工地做一些辅助工作,如擦玻璃、清洁卫生等。

基于工种的不同,在马路劳务市场,“站街揽工”的农民工本身也是一个高度分化的群体。少部分有技术的农民工(如自带水钻、电钻等电动劳动工具的农民工),日工资可达300元以上。但“站街揽工”的农民工大多从事的是技术含量较低的工作(如泥瓦匠工作等),日工资在200元左右。由于能够从事建筑、搬运等重体力活,中青年男性农民工的工作机会多,待遇相对较好。由于女性农民工能够从事的工种相对较少,主要集中在保洁领域,因此待遇也较低,整体上处于农民工群体的底层。此外,尽管农民工的单日工资并不低,但大多数农民工一个月仅能工作20天左右,这就意味着这些农民工的月薪整体上并不高,大多为3000~5000元/月。而且大部分农民工在凌晨起床,四点左右便来到马路旁边揽活。换言之,在马路劳务市场,农民工的相对高收入是建立在高劳动强度基础之上的。

来得早可以早点找到工作,还能挑一挑,看看哪个活轻松、不脏。有些工作地点远,来回要好几个小时,150块钱根本就划不来。现在的雇主精明着呢,交通上花费的时间都要算进去。雇主总不能八点来招工,开车到工地都快十点了,半天时间就没有了。一天的活就是一天的钱,时间都算好了,老板得算这个账。今天活干不完,不可能明天再让你来。所以就得早点过来,这样才能揽到活。(农民工访谈个案D, 20181111)

(二) 不充分就业与被动闲眠

马路劳务市场是一个典型的买方市场,不充分就业问题较为突出。调查发现,在马路劳务市场,平均每天仅有2/3不到的农民工能够找到工作,且大部分农民工一个月中有1/3以上的时间处于失业状态,一些没有经验或没有体力的农民工甚至处于长期失业状态。由于“站街揽工”的农民工长期处于一种信息不确定和就业不充分的劳动力市场结构之中,他们在就业信息和工资待遇等的获取方面相对被动,常常是几个甚至几十个农民工争抢一个工作机会。

尽管不充分就业问题突出,但这并不意味着农民工在找工作的过程中处于被动地位。事实上,马路劳务市场有其自身的雇佣规则与工资决定机制,农民工与雇主之间常常依据工作性质及用工时间来约定价格。相较而言,自带电动劳动工具(如水钻、电钻等)的技术工作,大概价格为50~80元/小时,装修、打扫卫生和力工的价格大概为30~50元/小时。

由于不充分就业问题突出,为了揽到工作,农民工一般不会漫天要价,但会综合考虑工作地点远近、工作是否安全、雇主是否好说话等因素,从而选择接受或者拒绝工作。例如,工作较危险(如高空擦玻璃)、通勤时间较长等类型的工作,农民工通常会考虑放弃。不经常雇佣农民工的新雇主,一般会通过货比三家的方式来协商达成相对满意的价格。而那些经常在马路劳务市场雇工的雇主,由于已经熟练掌握了价格及其走势,会准确地报出农民工的心理价位,从而迅速完成招工过程。

此外,因为不充分就业问题突出,在马路劳务市场,“站街揽工”的农民工拥有较多的“被动”闲眠时间。清晨用工高峰期没有揽到活的农民工一部分会选择继续在马路劳务市场等候到上午十点左右,再没活便会返回出租屋睡觉、刷手机、打牌等;还有一部分农民工则选择继续留在马路劳务市场,和工友们边聊天边等待接下来的工作机会。

(三) 劳动合同缺失与劳资纠纷频发

农民工与雇主当面协商并达成口头协议,工资当天结算支付,虽然避免了欠薪问题,但也容易带来新的劳资纠纷。书面的劳动合同规定了工作内容、工作时间、劳动报酬、福利待遇、工作条件、劳动纪律、违约责任等内容,这既是对工人的保护,同时也是对雇主的保护。没有书面劳动合同,一方面降低了雇主的用工成本,另一方面也提高了用工的风险性,雇主与农民工之间缺乏约束,劳资纠纷问题频繁发生。

上次我去给一户人家做保洁,那个雇主年纪大了,说话特别冲,爱挑三拣四。三个小时的活,一直跟在我后面指手画脚,不是嫌玻璃擦得不好,就是嫌马桶没擦干净,还说我干的活不值这个价钱。我当时很生气,但也不好发作。最后说好的150块工钱,他就给100块,我不同意。没办法,我只能打电话报警,警察都过来了,老头还是不愿意给钱。最后虽然是给了,但耽误了我去下一家干活。碰到这样的雇主,只能自认倒霉。(农民工访谈个案M,20190523)

在调查中,很多雇主认为,虽然自己是雇主,但却不是老板,他们不仅不能够对农民工发号施令,而且还得小心翼翼地监控农民工的工作过程,防止他们偷工减料而工作不能保质保量完成。

我雇来刷墙的工人,还得好好伺候着,不然他们随时可能撂挑子。毕竟是自家的房子自家的墙,以后还要住的。虽然很多地方我看不下去,但我还是劝自己脾气好一点,千万不要发脾气。我能够做的,就是跟在他们后面,告诉他们这里可以再平整一下,那里好像不光滑。一天下来,整个人的嗓子都不行了。没有办法,为了省钱,我也只能这么干,毕竟装修公司也是用这些人,但工钱要贵一倍。(雇主访谈个案K,20190523)

四、“有场无市”:正规劳务市场建设及其困境

由于“有市无场”的马路劳务市场对城市交通秩序、市容市貌及社会治安等造成一定的负面影响,从城市社会治理的视角出发,政府往往将这种自发形成的劳务市场定义为“非法”务工市场,并希望通过“疏”“堵”结合的方式来推进马路劳务市场治理,但治理的效果往往不佳。

为推进城市社会治理,政府常通过以“堵”为取向的运动式治理方式,来取缔马路劳务市场和禁止农民工“站街揽工”。但是,作为一种非正规就业,“站街揽工”的就业形式流动性高,农民工经常会采取“游击”战术来应对,从而导致地方政府管理困难。此外,马路劳务市场的存在,也有利于促进农民工就业和满足城市零散用工需求,对推动城市经济发展与增加城市经济韧性有利。因此,为了促进经济发展和稳定就业,地方政府对马路劳务市场也常常是睁一只眼、闭一只眼。当然,由于召开重大会议、举办大型活动等原因,地方政府也会强力取缔马路劳务市场,但这种治理行动往往是运动式的、暂时的。在运动式治理结束后,农民工“站街揽工”现象就会回潮,马路劳务市场也会重新出现。

在以“堵”为取向的运动式治理方式难以实现马路劳务市场治理的背景之下,政府也常采取“疏”的方式,试图通过建立正规劳务市场等方式,引导农民工从街头走向室内找工作。一方面,正规劳务市场能解决交通拥堵、街道环境脏乱差等方式,缓解“站街揽工”所带来的城市社会治理问题;另一方面,正规劳务市场通过引导农民工与雇主之间通过签订用工合同等方式,来缓解农民工就业过程中的劳资纠纷问题,进而推进农民工就业的正规化及实现马路劳务市场的治理。然而,正规劳务市场难以获得农民工和雇主的青睐,大多陷入“有场无市”的运营困境。

(一) “有场无市”的正规劳务市场

由于交通便利,且靠近多个工业园区,位于C区的W马路劳务市场,是青岛市著名的零散用工市场,每天有上千名农民工在此“站街揽工”。为了解决马路劳务市场带来的交通秩序、环境卫生、社会治安及市容形象等问题,以及因为“站街揽工”所带来的农民工与城管人员的暴力

冲突问题,2008年,作为当时的市级重点民生工程之一,青岛市政府在W马路劳务市场附近建设了一个专门为农民工提供就业服务的农民工人力资源市场,并通过各种措施引导农民工进入室内找工作。农民工人力资源市场专门为农民工提供建筑工地杂工、清洁工等零散工作,并对前来找工作的农民工实行零收费。此外,该市场还向农民工提供职业培训等就业服务,并为其提供低于市场价格的农民工公寓。

尽管如此,实地调查发现,一方面,农民工仍习惯于在马路劳务市场“站街揽工”,而不是前往农民工人力资源市场找工作。尽管政府及当地社区多次取缔W马路劳务市场,但农民工“站街揽工”现象一直屡禁不绝。另一方面,由于不受雇主与农民工青睐,农民工人力资源市场一直处于亏本运营与经常性关门的状态。到2018年春天,该农民工人力资源市场被彻底关停。

农民工人力资源市场的运营困境并非个案。在B区的某农民工灵活务工市场,我们也发现了同样的情况。作为青岛市的老城区和老工业区,B区有大量工厂及租金低廉的棚户区,吸引着周边地区农村众多的农民工前来打工。为此,早在2000年前后,在距离长途汽车站不远处的高架桥下,数以千计的农民工在此地聚集“站街揽工”,自发形成了规模较大的S马路劳务市场。S马路劳务市场地处交通要道,农民工“站街揽工”常常导致交通拥堵,甚至导致长途汽车难以进站。此外,由于企业前往正规劳动力市场招工,需要花费一定的人力、财力与时间,许多介绍农民工进厂的私人职业介绍所在该地纷纷产生。这些职业介绍所为了拉生意形成不同的帮派,并常常因生意发生打架斗殴事件,治安隐患很大,十多年来一直是当地城市社会治理的“顽疾”。

2014年11月,为了解决S马路劳务市场带来的交通拥堵及城市社会治理难题,青岛市政府投资在马路劳务市场斜对面的某制衣厂旧厂区内,建设并启用了农民工灵活务工市场。该灵活务工市场向用人单位、中介机构及农民工免费开放,并为农民工提供职业技能培训、维权等多项服务。但实地调查却发现,政府设立的农民工灵活务工市场鲜有农民工光顾,有时甚至出现招工企业比求职者还多的状况。而在农民工灵活务工市场外不远处的S马路劳务市场,每天仍然有数百名农民工在此“站街揽工”。

冬天求职者比现在要多一点。青岛风大,冬天在马路上待着冷,所以农民工愿意到大厅里来找工作。但是,只要天气暖和点,这些人又都跑到马路上去了。咱们这里是就业服务机构,不是执法部门,不能强制农民工必须到大厅里来找工作,只能是引导,尽可能地多提供工作岗位。但是也没有办法,一些包工头图方便,怕停车进来登记麻烦,就在大街上吆喝。这一吆喝,本来那些还待在大厅里的农民工,一窝蜂地都跑了。

(灵活务工市场管理人员访谈个案P,20190323)

(二)“有场无市”的治理困境分析

为什么马路劳务市场会出现政府治理失灵的现象?相关研究将原因归结于政府治理本身,认为政府或无为而治、拖延治理,或采取一阵风的运动式治理,治理缺乏制度性与长期性,导致马路劳务市场治理困难^[28]。在青岛市的实地调查发现,马路劳务市场不仅是农民工非正规就业的重要途径,而且也是许多中小企业和个人雇工的重要渠道,所以难以真正被取缔或禁止。然而,作为运动式治理的替代方式,政府专门设立的正规劳务市场为什么农民工不愿意前往?相关研究鲜有涉及。引入劳动力市场分割与非正规就业理论,一定程度上能够说明问题。

基于单位体制工作的传统认知与城市社会治理的需要,马路劳务市场通常被定义为“非法”的,农民工“站街揽工”也被视为是一种“非法”务工行为。为此,政府希望通过正规劳务市场建设的一揽子方案,来实现马路劳务市场治理和促进农民工就业的正规化。然而,这事实上是对次级劳动力市场及农民工非正规就业的误解,进而带来治理的偏差。源于发展中国家的劳动力市场分割及非正规就业理论,其关键不仅在于揭示次级劳动力市场的不规范用工行为及非正规就业者的边缘化地位,也在于肯定次级劳动力市场及非正规就业的价值与意义。即在工业化和城市化的进程中,当大多数农业人口有转移就业需求时,次级劳动力市场能够提供多种就业渠

道,有序地实现农业人口的非农就业转移。为此,正确的治理途径应该在于充分尊重并发挥马路劳务市场在促进就业上的积极作用,政府需要通过精准的就业服务来帮助农业人口实现转移就业,提升农业转移人口的教育水平与职业技能,进而逐步实现就业的正规化和劳动力市场的整合。

此外,在实地调查中,我们还发现,尽管正规劳务市场已经将农民工的就业、职业技能提升等需求纳入治理的视野,有利于落实就业优先政策,但其建设与运营仍然采用自上而下的政府主导模式,农民工及雇主很少有机会表达其治理诉求,因而也很难参与马路劳务市场的治理,正规劳务市场也常常陷入“有场无市”的治理困境。

首先,正规劳务市场提高了就业门槛。“站街揽工”的农民工群体由于年龄高、技能低,正规工作和受保障的劳动关系对其而言可望而不可及。马路劳务市场由于提供了大量的非正规就业机会,从而受到农民工的青睐。尽管政府每年投入大量人力、物力与财力到正规劳务市场的建设与运营,但正规劳务市场提供的大多是按月开工资的工作岗位,对从业者的年龄、学历、职业技能认证等有一定的要求,事实上提高了农民工就业的门槛,将低学历、低技能的高龄农民工排斥在外。加之正规劳务市场提供的工作岗位一定程度存在欠薪等风险,从而使得农民工不愿意前往找工作。

其次,正规劳务市场提高了雇工门槛。在正规劳务市场,雇主不仅需要缴纳摊位费和管理费等,而且还需要提供相关的资质证明和办理各种手续才能进行招聘,这使得许多有零散用工需求的企业或个人不愿前往招工。事实上,在马路劳务市场招工的雇主,大多是一些没有营业执照的小企业主、建筑工地包工头,以及前来找装修工或家政服务人员的个人。由于难以提供正规的资质证明,他们也被排斥在正规劳务市场之外。

最后,正规劳务市场存在规范性有余而灵活性不足等问题。一些企业或雇主虽然有正规营业执照,但由于用工急、停车不方便、登记手续麻烦等因素而不愿前往正规劳务市场。相较于正规劳务市场,马路劳务市场可以随时停车、随时离开,减少了招工手续,缩短了招工时间,给雇主带来了便利。加之马路劳务市场凌晨4点便人头攒动,而正规劳务市场的开放时间则是早上8点以后。对于很多有临时用工需求的雇主而言,如果到正规劳务市场招工并将农民工带到工地干活,最快也得到上午10点左右,这不仅在经济上不合算,而且往往也影响工程进度。为此,基于成本收益的综合考量,农民工与雇主仍然习惯于在马路劳务市场进行交易。

五、结论与反思

改革开放40多年来,随着工业化和城市化快速发展带来的农业人口大规模非农转移,不仅城乡社会结构发生着深刻的变动,国家与社会、城市与乡村、工业与农业、城市居民与外来农民工等利益关系格局也在发生深刻的调整,并带来了城市劳动力市场的制度变迁与农民工就业模式的深刻变化。不仅次级劳动力市场及非正规就业成为农民工就业的重要渠道,城市社会治理也面临一系列新情况、新问题、新挑战。如果政府的治理手段与能力不做相应提升,不仅有损政府公信力,也不利于落实就业优先政策和促进农民工就业。

十九大报告指出,新时代中国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在这当中,城市与乡村、工业与农业的发展不平衡,以及农业农村发展不充分问题表现得尤为突出。而这就意味着,农民脱离农村农业、实现非农就业和融入城镇将是一个长期而复杂的社会过程。在这个过程之中,农民工非正规就业及马路劳务市场的出现,应被理解为农民工主体性发挥的重要体现,是一种基于代际分工的渐进式非农转移策略,即农民工通过自身的非正规就业来获得农业以外的收入,以支持子女接受教育和城镇购房,进而扶持其在城市实现正规就业和市民化。

为此,作为一种次级劳动力市场,尽管马路劳务市场的出现是城乡二元体制与劳动力市场

分割的社会后果,但农民工也能够利用这一特殊的市场途径,来获得非农就业机会和逐步实现基于代际分工的渐进式正规就业。从这一意义上讲,马路劳务市场的存在具有一定的必然性与合理性,有助于满足农民工多渠道就业的需要及实现城乡劳动力市场的整合。此外,也正是由于马路劳务市场等次级劳动力市场的存在,农业人口才能多渠道实现有序非农转移与渐进式城镇化,从而避免了发展中国家农业人口转移过程中普遍出现的结构性失业现象与结构性犯罪问题,有利于促进城市社会治理的现代化。

提升治理的制度化水平是马路劳务市场的治本之道,但也必须认识到正规劳务市场建设并非良策。为应对“有市无场”问题而产生的正规劳务市场,有助于为农民工提供就业服务并推动其雇佣关系的正规化,但这种自上而下的治理模式,容易忽视次级劳务市场的运作规律及农民工的非正规就业需求,进而带来制度供给的偏差。换言之,以政府为单一能动主体的正规劳务市场建设,不仅易于忽视农民工非正规就业的需求,同时也容易压抑农民工、雇主等社会主体参与治理的动力,在具体治理实践中必然受到现实复杂性的挑战。正是由于正规劳务市场难以回答“农民工真正的需求”是什么的问题,才造成目标群体的响应不充分,进而出现“有场无市”的治理困局。为此,构建以农民工就业需求为导向、以政策匹配为目标的自上而下与自下而上相结合的治理模式,以回应新时代农民工非正规就业需求,既是马路劳务市场治理的重点,亦是实现长效治理的关键。

劳动力市场分割与非正规就业的长期存在,是世界范围内农业人口非农转移和市民化过程中的普遍现象。在中国目前的发展阶段,农业人口实现非农转移就业相对容易,但要进入城市主要劳动力市场实现正规就业,必将是一个长期而复杂的社会过程。这不仅涉及劳动力市场制度的完善,而且涉及农业转移人口本身学历和技能的增长,而后者显然不能一蹴而就。为此,就长远而言,政府应在坚持就业优先政策的基础上,增强城市的包容性和城乡融合发展的能力,进而推进非正规劳务市场治理体系与治理能力的现代化。事实上,随着党的十八大以来户籍制度的改革与城乡融合发展的推进,以及劳动力市场、劳动合同、社会保障、职业教育等相关就业制度体系的建立和完善,城乡劳动力市场的整合与农民工就业的正规化将逐步得以实现,马路劳务市场的历史使命也将最终完成。

参考文献:

- [1] 张广胜,田洲宇. 改革开放四十年中国农村劳动力流动:变迁、贡献与展望[J]. 农业经济问题,2018(7): 23-35.
- [2] Sassen, Saskia. Globalization and Its Discontents [M]. New York: The New Press, 1999.
- [3] Piore M J. The Dual Labor Market: Theory and Implications [M]//Grusky D B. Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective. Colorado: Westview Press, 2001: 435-438.
- [4] Kalleberg A L, Sorensen A B. The Sociology of Labor Markets[J]. Annual Review of Sociology, 1979, 5(1): 351-379.
- [5] Hudson K. The New Labor Market Segmentation: Labor Market Dualism in the New Economy [J]. Social Science Research, 2007, 36(1): 286-312.
- [6] 李路路,朱斌,王煜. 市场转型、劳动力市场分割与工作组织流动[J]. 中国社会科学,2016(9): 126-145.
- [7] 边燕杰,李路路,李煜,等. 结构壁垒、体制转型与地位资源含量[J]. 中国社会科学,2006(5): 100-109.
- [8] 周扬,谢宇. 二元分割体制下城镇劳动力市场中的工作流动及其收入效应[J]. 社会,2019(4): 186-209.
- [9] 彭剑峰. 如何认识“人才市场”与“劳务市场”的统一性[J]. 中国人才,1995(10): 6.
- [10] 刘粤. 人才市场与劳动力市场的分设与发展[J]. 中国人才,1999(12): 12.
- [11] 王春光. 我国城市就业制度对进城农村流动人口生存和发展的影响[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2006(5): 5-15.
- [12] Solinger D. Citizenship Issues in China's Internal Migration: Comparisons with Germany and Japan [J]. Political Science Quarterly, 1999, 114(3): 455-478.
- [13] 蔡昉,都阳,王美艳. 户籍制度与劳动力市场保护[J]. 经济研究,2001(12): 41-49.

- [14] 李骏,顾燕峰. 中国城市劳动力市场中的户籍分层[J]. 社会学研究, 2011(2): 48-77.
- [15] 顾微微. 论农民工就业扶持中的政府角色[J]. 科学·经济·社会, 2013(2): 76-80.
- [16] 欧阳博强,张广胜. 农民工就业分化及其影响因素[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 48-61.
- [17] 任远,彭希哲. 2006 中国非正规就业发展报告:劳动力市场的再观察[M]. 重庆:重庆出版社, 2007: 19.
- [18] 王亚柯,罗楚亮. 经济转轨背景下的中国劳动力市场发育[J]. 中国人民大学学报, 2012(3): 75-82.
- [19] 翁玉玲. 我国农民工地位弱化的制度反思——以非正规就业法律规制为视角[J]. 农业经济问题, 2018(6): 98-107.
- [20] 孙中伟,刘明巍,贾海龙. 内部劳动力市场与中国劳动关系转型——基于珠三角地区农民工的调查数据和田野资料[J]. 中国社会科学, 2018(7): 81-105.
- [21] 谢宇. 日薪制与新型劳资关系的建构——广东 S 镇农民工劳务市场调查[J]. 社会学评论, 2014(6): 45-57.
- [22] 邓文勇,霍玉文. 农民工结构性失业与教育救济——实然困惑与应然选择[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2018(2): 80-86.
- [23] 李强,唐壮. 城市农民工与城市中的非正规就业[J]. 社会学研究, 2002(2): 13-25.
- [24] 中国农民工战略问题研究课题组. 中国农民工现状及其发展趋势总报告[J]. 改革, 2009(2): 5-27.
- [25] 刘敏,包智明. 西部民族地区的“压缩型现代化”及其生态环境问题——以内蒙古阿拉善为例[J]. 云南社会科学, 2019(2): 113-119.
- [26] 安东尼·吉登斯. 社会的构成:结构化理论纲要[M]. 李康,李猛,译. 北京:中国人民大学出版社, 2016.
- [27] 夏柱智,贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学, 2017(12): 117-137.
- [28] 姜仁良,梁程程. 基于博弈论视角的马路劳务市场治理探讨[J]. 天津商业大学学报, 2018(2): 15-21.

(责任编辑:刘浩)

“Labor Market without Market Place” and “Labor Market without Labors”: An Empirical Study of the Road Labor Market and its Governance Dilemma

LIU Min, YUE Xiaolin

Abstract: As a typical secondary labor market, the road labor market has met the needs of urban employers' flexible employment, and it is conducive to promoting the informal employment of peasant workers and the integration of urban and rural development, but it also has brought up the corresponding urban governance problems. However, the measure of governance increased the employment threshold for peasant workers and employers, due to the formal labor market, and ignored the informal employment needs of peasant workers, as a result, very few peasant workers look for jobs here. To this end, we should fully respect the informal employment needs of the peasant worker, and actively promote the top-down and bottom-up governance mode, which will be conducive to the integration of urban and rural labor market and the regularization of peasant workers' employment.

Keywords: Peasant Workers; Road Labor Market; Polarized Labor Market; Informal Employment