

人力资源开发与就业

隐性就业与就业管理

任 远

(复旦大学人口研究所, 上海 200433)

摘要: 本文对隐性就业劳动者和原单位、就业单位之间的经济关系和制度联系进行了综合性研究, 认为隐性就业造成劳动关系和劳动过程分离, 对宏观经济资源配置和劳动就业管理体制市场化、法制化具有消极影响。同时, 本文结合当前实际, 对解决隐性就业问题和完善劳动力市场体系提出若干可行的对策建议。

关键词: 隐性就业; 就业管理; 劳动关系; 劳动力市场

中图分类号: F241.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)04-0045-06

Recessive Employment and Employment Administration

REN Yuan

(Institute of Population Research, Fudan University, Shanghai, 200433)

Abstract: This paper discusses the economic relationship and institution arrangements between recessive employees and their enterprises, argues that recessive employment makes separation of labor relation and economic process, and has negative influence on the distribution of resources and the development of labor. The article also puts forward several suggestions in terms of China's realities.

Keywords: recessive employment; employment administration; labor relation; labor market

当前, 我国劳动力市场供过于求的矛盾比较突出, 失业和下岗问题比较严重。与此同时, 出现了比较特殊的“隐性就业”现象。隐性就业指表面上一些劳动者被登记为下岗或失业人口, 从政府有关部门领取失业保险或下岗补贴, 实际上他们已经获得工作岗位, 提供劳务并获取相应报酬, 构成脱离劳动部

门有效管理的具有隐蔽性的地下经济活动。隐性就业的存在阻碍了劳动力的流动, 造成政府、企业失业救济和下岗补贴的直接损失, 弱化了政府再就业工程的效率, 其消极性影响比促进就业机制活性化积极影响更为显著^[1~2]。

一、失业下岗群体中的隐性就业

收稿日期: 2000-11-24 修订日期: 2001-02-26

作者简介: 任远(1972-), 男, 江苏人, 复旦大学人口研究所讲师, 经济学博士。主要研究方向: 人口与社会经济发展、人口资源与环境经济学、城市与区域持续发展。

隐性就业的形式多种多样,可以是受雇于某正式单位,但与雇主之间的劳动关系并未申报为就业;可以是某种程度的自我雇用,而由于劳动统计的缺陷将之统计为失业人口;可以是在某种非正规就业单位中工作,而其经济活动本身无法被现有就业统计与就业管理所包括^[3]。依据目前我国就业统计的基本框架,隐性就业主要包括国有企业下岗职工和城镇失业人口两类群体,其隐性就业水平在20%以上^[4]。

第一,国有企业下岗未实现再就业的人口中,部分在原企业外部已经找到工作,而其劳动关系仍由原单位或再就业中心托管,仍享受原单位的福利保障和下岗补贴,政府对其就业活动缺乏规范管理。据国家统计局调查估计,到1998年6月为止,全国下岗职工数为1008.8万人,经劳动与社会保障部统计的下岗未就业职工数为709.8万人,再就业率为29.6%;同时,经社会居民户调查估算的下岗未就业职工数为481.8万人,再就业率为52.2%。这两个再就业率的差额可视作隐性就业。因此在国家劳动部门登记的下岗未就业国企职工中,有228万人口处于隐性就业状态,隐性就业率达到32.2%^[5]。考虑到隐性就业的隐蔽性和调查者的个人保密因素,实际的隐性就业程度可能更加严重。

第二,在劳动部门登记的失业人口中,部分人口在领取失业保险金的同时,又从事有收入的经济劳动。这部分人口劳动关系和人事档案往往由人才交流中心或职业介绍所托管。至1998年底,累计结转的城镇登记失业者人数为575万人。以此计算的1998年城镇失业率水平为3.1%,其中部分人口从事着隐性就业的经济活动。据笔者所知,目前还无这部分人口隐性就业水平的数据资料。考虑到失业群体保持隐性就业的收益相对较少,估计这部分群体的隐性就业水平比国有企业下岗未就业人口为低。

第三,应该注意到在我国就业统计体系

以外,还存在一些隐性就业的经济活动。例如,非劳动年龄人口就业,指大于或者小于劳动年龄人口的就业,主要包括童工和退休职工的就业;劳动适龄人口以内的非经济参与人口的就业,例如学生的兼职和创业活动;以及第二职业和兼职的经济活动。这些隐性就业活动,不被定义为就业或者是失业,主要是一个社会问题,不属于政府就业管理范畴。本文对此不加以讨论,虽然这部分人口的经济参与行为对就业市场的供求关系客观上也产生比较显著的影响。

二、博弈分析和制度分析

隐性就业是职工原单位,用工企业和劳动者三者相互博弈的结果^[6-8]。基于各自的经济利益最大化,在经济转型时期和劳动力市场逐步建立过程中,隐性就业问题自然地酝酿产生并日趋严重。

1. 由于历史原因,隐性就业者原所在单位往往生产不景气,企业富余人员多。如果企业和下岗职工解除劳动关系,企业没有能力支付经济补偿金和欠交的保险费,也没有能力安排新的上岗机会,只能默许他们到社会上自谋出路。

2. 劳动者通过隐性就业既可以获得额外的经济收入,还可以领取政府规定的基本生活补助。劳动者在找到新的工作单位的同时,仍保留与原企业的劳动关系,不仅可以享受原国有企业较稳定的保障和福利待遇,同时可享受非国有企业的较高工资。

3. 用工单位则看中了下岗职工较丰富的劳动经验和相对低廉的劳动力价格,减少了企业相应的技术培训费用,可以用较低的投入获取国有企业的信息资源。在获得隐性就业者提供的劳务的同时,能够减少企业运营的成本开支,特别是各类保险费用和住房开支。

进一步看,隐性就业的形成不仅是由于各行为主体经济收益最大化的选择结果,其背后蕴含着就业管理和劳动力市场化制度建

设的滞后^[9]。

1. 职工原单位之所以允许其职工在保持职工身份的同时,又在其他单位从事经济活动,原因是国有企业的劳动用工管理是双轨制的,其对劳动力的需求和调节只能通过调整增量来解决。由于长期计划经济的遗留问题,企业对存量职工的调整是无能为力的。虽然市场化的改革已经进行了多年,要求企业成为独立的市场行为主体,拥有劳动用工的自主权。但劳动力市场化建设仍未完成,企业自主权仍受到相当大的制约和限制。在西方市场经济国家,再就业工作是政府的责任,私人企业只负责缴纳失业保险,企业用工自主,而当前我国国有企业对下岗职工的下岗补贴,实际上是承担着政府的责任。同时,政府为确保社会稳定,鼓励企业富余人员内部安置,限制企业将他们推向社会,实际上企业不能根据经营目标解雇多余的劳动力。

2. 隐性就业的劳动者即使在新的就业岗位上收入更高,仍然在传统就业体制中保持失业和下岗身份,其主要的目的在于分散社会保障的风险。我国目前社会保障制度还很不健全,面向全体居民的社会保障制度还没有建立起来,阻碍了劳动力市场化建设的深入推进。职工如果离开原单位,就意味着不能继续享受原单位提供的公费医疗服务等,使职工没有勇气和原单位解除劳动关系。可见,社会保障制度的滞后已成为劳动力自由流动的体制障碍。

3. 劳动管理部门对用工单位监管力度不强。许多新办非国有企业的就业人数、来源、素质、工资标准等,处于无序的状态;也有一些企业在没有登记注册和开业证明的情况下违规运营。特别是一些非正规就业单位,往往缺乏必要的注册资金、人事管理,不具备劳动用工所规定的人事档案、社会保障和劳动合同,甚至于有的单位只有一本账本,没有任何规章制度和人事管理,却照样开业运营。

也有一些学者认为隐性就业意味着向市

场化的迈进,促进经济的活性化,有其积极的意义^[10]。而笔者认为,隐性就业是各种制度障碍综合作用的结果,隐性就业现象的出现正表明劳动力市场化程度的滞后。同时,市场经济是依法管理的具有秩序的经济体制,隐性就业所具有的无序性和不稳定性显示出市场经济体制制度建设的不足。

三、就业管理制度的不完善

劳动管理部门的就业管理制度存在一定的不完善方面,成为隐性就业的制度漏洞。

1. 就业统计制度不适应对劳动力市场统计和监管的需要。我国目前的失业统计只是统计到行政部门和职业介绍机构注册的失业人口。同时国民收入统计和劳动就业统计相分离,造成一些实际上从事经济活动的人口被统计为失业人口。我国就业统计制度对就业人口的统计口径过于狭小,以单位的劳动档案和全日制规范就业为统计标准,很多的非全日制就业、临时就业、自我雇佣等就业形式并不纳入就业统计范围。这与国际上以劳动时间和劳动收入作为划分就业和失业的标准还有很大差距。很多灵活的公开合法的就业形式因为无法被就业统计体系所认知,因此成为隐性的就业行为。

例如,现实经济中,以社区为依托的非正规就业是隐性就业的重要形式。上海城调队曾经对 3000 名下岗职工进行抽样调查。在调查期内重新找到工作岗位,目前正在从事有劳动报酬的下岗人员有 971 人,其中有 672 名属于隐性就业者。下岗职工的名义再就业率为 9.97%,实际再就业率为 32.4%,隐性就业者占下岗再就业者的比重达到 69.2%,隐性就业率为 24.9%。隐性就业者中有 21.7%的人从事社区服务,有 18.4%的人从事营业员,有 10.4%的人从事个体自我雇佣^[11]。灵活的非正规就业是西方国家解决失业问题的有效对策,如美国在 90 年代初已经有 40%的职工从事灵活就业,英国有 1/4 的男职工和 1/2 的女职工从事灵活就业,西

欧各国 有 13.6% 的职工从事灵活就业^[12]。以临时工、小时工、季节工为形式的社区服务业,构成我国满足居民服务需求和实施再就业工程的重要举措。但是,绝大多数社区服务单位性质是非正规就业,不具备劳动用工档案和社会保障体系,不能被现有的就业统计和就业管理体系所包含,使相当多的非正规就业处于隐性就业的状态。

2. 就业申报、失业登记和工资申报制度尚未完善,使企业有机会实现隐性雇用。工商部门的企业登记审批、税务部门的企业经营收入审核及个人所得税的征收,以及保障部门扩大养老、医疗保险的覆盖率,这些部门和劳动部门的就业管理往往缺乏有效的配合,在一些具体政策上还存在一定的条块分割,不能很好地相互衔接,为隐性就业滋生和发展提供了制度漏洞。

3. 劳动部门的劳动监察和劳动执法程度较低。虽然《劳动法》已经实行了多年,要求实行全员劳动合同制及对就业职工的就业登记和档案管理,但总体上劳动执法程度还比较低。上海市总工会曾经就女职工劳动权益保护进行了一万名女职工的问卷调查,经加权汇总,发现《劳动法》对企业经营的约束力只有 51.7 分(100 分制),有 26.8% 的职工认为单位并不严格执行《劳动法》^[13]。企业随意雇用,随意解雇,利用试用期频繁换工,对于隐性就业劳动者更加明显。根据上海市城调队调查,隐性就业者表现出明显的较低工作连续性和工作稳定性,隐性就业者连续工作时间在半年以内的占 44.5%,半年至一年的占 3.8%,一年至两年的占 1.2%,两年以上占 0.5%^[14]。劳动监管与劳动执法不足,增加了隐性就业转化为显性就业的难度。

四、劳动过程和劳动关系的分离

隐性就业是游离于政府对劳动力市场监控以外的地下经济活动。其就业方式多种多样,不仅包括全日制就业,也包括各种不定期、不定点的临时性工作,以及个人独立自主

开展的生产经营活动。其表现形式多种多样,有请长假,有停薪留职,有协议保留劳动关系,有长期外借等。其劳动关系形式也多种多样,有的下岗职工一方面与原单位协议保留劳动法律关系或离岗挂编,另一方面又与其他单位签定劳动合同,存在双重劳动关系;有的既未进中心也未协议保留社会保险关系,在私营或者外企单位工作,也没有同用工单位签定固定的劳动合同,原有的劳动关系与实际就业行为相脱离;更多的是劳动关系滞留在再就业中心,个人通过各种途径自谋出路,处于劳动关系“两不找”状态^[15]。

无论何种形式的隐性就业,都是劳动过程和劳动过程分离的变形的经济活动。劳动关系是劳动力使用者和劳动力提供者之间形成的以契约为依据,并得到法律确认的、明确双方权利和责任的社会关系。劳动过程,即就业,是劳动者和生产资料相结合,使劳动力获取经济报酬的生产过程。正常的就业形态下,劳动关系和劳动过程是紧密结合的,而在隐性就业状态下,劳动者和原单位保留劳动关系而无劳动过程,劳动者和用工单位有劳动过程无劳动关系。

劳动关系与劳动过程的分离对就业管理和劳动力市场体系产生不利影响。劳动合同是对劳动关系的法律确认,是劳动者劳动保护的的法律基础,也是劳动部门对劳动力市场有序管理的执法基础。隐性就业从法律上和实践中,其经济活动者的劳动权益很难得到必要的法律保护,从而构成劳动保护的弱势群体。隐性就业很容易受到市场的自发性和竞争性的影响,在劳动时间,劳动报酬等方面具有很大的不确定性。所以隐性就业弱化了劳动者法律保护的,增加了劳动力市场的无序性和不稳定性,削弱了劳动力市场管理的法制基础。

五、促进隐性就业显性化的建议

隐性就业不是市场活性化的表现,正相反,它表现出劳动力市场体制建设的制度性

障碍。因此,需要充分认识并从根本上解决隐性就业问题,促进隐性就业的显性化,使劳动者和用工单位建立规范的劳动用工关系。为此,笔者根据当前实际情况,对促进隐性就业的显性化工作提出以下几点对策建议。

1. 实行严格的就业申报制度、失业登记制度和工资申报制度。要依靠政府各部门和社区的合力,摸清隐性就业的底数。要弥补缺造成就业隐蔽化的制度漏洞,制定严格的就业申报制度、失业登记制度及工资申报制度。所有雇主必须依法将其全部雇佣人员(包括临时雇佣人员)及付给他们的报酬向有关部门申报登记,企业裁员也要按照有关程序申报从而使失业者可以享受失业补助金。建立全市乃至全国联网的信息系统,控制隐性就业的出现。

2. 完善以劳动时间和劳动收入为基础的就业统计制度。科学的就业统计是推进就业管理的基础。促进隐性就业的显性化,首先要科学界定就业和失业的统计含义,使隐性就业可以被确认,从而可以被归类和管理。有的学者建议应参考国际就业统计标准,以一定时期内累计劳动时间或收入水平作为划分失业和就业的标准。失业应被定义为在规定的劳动年龄阶段具有劳动能力也愿意工作,并以某种方式寻找工作,但在统计期内的实际工作时间(或收入)少于规定工作时间(或收入)的人口^[16]。就业统计应增加劳动时间统计,扩大就业统计范围,将一定劳动时间(劳动收入)以上的非正规就业活动显性化。同时,应增加就业类型统计,应反映出在新旧体制转轨过程中待业人员、下岗人员、进城务工人员、非正规就业人员、隐性就业人员、再就业人员等的数量、来源和工资^[17]。

3. 规范劳动用工关系,完善劳动合同管理。促进对隐性就业劳动者劳动关系的转移和确认。对已经出现的隐性就业,要促进其劳动用工关系逐步转移,使用工单位和劳动者签定劳动用工关系和劳动过程相统一的劳动合

同。在这一过程中,政府除了采取政策手段,也可以采取一些经济手段,例如政府对经济性裁员单位提供补贴,将下岗者和原单位的协议保留劳动关系逐步转变成协议解除劳动关系。政府可以把支付原用工单位的下岗补助部分转移给再就业的用工单位,鼓励用工单位和劳动者签定稳定的劳动合同,等等。推进普遍签定劳动合同,各级劳动监察机构要加大对企业,特别是非公有制企业的劳动监察,可以配合社会保险扩面征缴工作,督促企业与包括下岗再就业职工在内的所有职工签定劳动合同。同时,把劳动合同订立情况作为劳动用人年检的重要内容,对未签合同的企业实施经济处罚,甚至不得通过年检,要求限期整改。工商部门在办理企业工商执照年检、税务部门在核定企业列入生产成本的工资总额时,应查验企业与职工签定劳动合同的有效资料。对拒不提供上述有效资料或确认未签订劳动合同的企业,工商部门不予通过年检,税务部门扣除相应的工资成本总额。各行政部门共同配合,从规范企业用人行为的源头上理顺劳动关系,促进用工企业用工的合同制和法律化。在劳动合同制管理上,应进一步探索发展和完善短期和临时的劳动合同的签订,更好地适应非正规就业形式灵活、缺乏连续性的特点。

4. 加快建设劳动力市场中介,完善劳动用工代理制度。针对目前劳动力市场化流动的制度障碍和难点,发展劳动用工代理制度,根据国家政策法规,实行档案与人分离,替代用人单位管理或办理劳动用工业务,实现劳动力动态管理和社会化管理。改变隐性就业职工“两边靠”、“两不靠”现象,让这些企业富余人员与原单位彻底割断关系,其档案、手续和各种保险由劳务代理机构代理。劳务代理机构应建设成为独立的劳动力中介公司和市场法人主体,按照市场原则运行,建立相应的工会和党支部。劳务公司、用工单位和劳动者本人应签定三方的劳动合同,明确劳动关

系的性质和各自的权利义务,维护劳动者劳动权益。当前,要积极推动再就业服务中心向劳动市场中介组织转变,减轻原用人单位负担,规范整个社会的劳动用工关系。

5. 加强对非正规就业组织的就业管理。制订非正规就业的各项制度政策,使非正规就业有法可依,有章可循。非全日制的非正规就业形式已经被证明是解决下岗和失业问题行之有效的办法。但是由于制度的不完善,带来隐性就业和许多劳动纠纷,例如及时发放工资、医疗保障、带薪假期、加班加点的补贴、防止非法解雇和按时领取退休金等。国外政府很重视对灵活就业形式的立法和在从事灵活就业职工中签订劳动合同。例如美国在70年代末就对保障非充分就业和有关问题制定了法律。80年代中期,比利时、加拿大、法国、德国、意大利和瑞典等国家纷纷制订保护非充分就业的法规,特别针对保护临时工、女工、家庭工、残疾工和童工出台了不少制度规定。不仅为非正规就业正常开展提供了法律保障,也保护了有关就业者的合法权益。例如,西方国家在非正规就业法律中一般都规定,必须签定书面合同,写明雇佣条件;因公司和企业的原因而停工待料时间,非全日制工人有权领取工资;与全日制同工同酬,按实际完成的工时领取工资;在掌握同等技能条件下,与全日制工的同样优待;有权带薪休假,有权享受国家假期和特殊假期等。当前我们要特别重视社区服务业发展的产业化和规范化,不能因为是非正规就业形式,就业管理就放任自流,社区服务也应逐步过渡为具有独立法人资格的新兴社区服务企业,正规运作,规范行业管理,规范用人单位,规范从业条件,保护从业者劳动权益。

6. 推进社会化养老、医疗和失业保险体系的改革。目前以单位为基础的社会保障体系阻碍了劳动力的自由流动,特别是医疗保障的“企业化”,造成劳动者对企业的人身依附。为了解决隐性就业显性化的后顾之忧,

需要尽快完善养老保险、失业保险及医疗保险制度的改革,各类保险都应该建立个人账户,覆盖面应扩展到所有单位,并实现社会保险的社会统筹、社会发放。某种意义上说,隐性就业是社会保障制度的不完善在劳动力市场上的反应,社会保障体系是建立市场化就业机制的减压阀,目前更构成劳动力市场化的基本前提和重要组成部分。

隐性就业问题关系到国民经济整体的有规范和有效率的运作,关系到有限的社会总体资源的合理和优化配置,也是劳动力管理体制实现市场化、制度化和法制化的重要方面。当前应通过各种手段积极地促进隐性就业的显性化,理顺劳动关系,更好地实现政府对劳动力市场的管理和调控,促进企业平等的竞争,维护劳动力市场运行的秩序和效率,以更好地促进社会就业和推动社会经济事业稳定和健康地发展。

参考文献:

- [1] 袁志刚, 陆铭. 关于隐性就业的理论分析. 浙江社会科学, 1998 (1).
- [2] 何筠. 试析经济体制转轨中的隐性就业现象. 西北人口, 1998 (2).
- [3] 薛兵旺. 隐性就业的行为特征与矫正. 中国培训, 1999, (8).
- [4] 国家计委宏观经济研究所课题组. 1999—2001年我国就业形式与对策研究. 管理世界, 1999, (4).
- [5] 国家统计局人口和社会科技司. 下岗及下岗统计研究. 统计研究, 1999 (3).
- [6] 梁志峰. 隐性再就业的博弈分析. 湖湘论坛, 1999, (4).
- [7] 韦红泉, 蔡声霞. 对隐性就业的理论分析. 中央财经大学学报, 1999 (5).
- [8] 石玉顶. 一些国企职工隐性失业和隐性就业并存现象分析. 经济师, 1999 (10).
- [9] 高玉泽. 隐性就业的制度分析. 管理世界, 1998, (1).
- [10] 何筠. 试析经济体制转轨中的隐性就业现象. 西北人口, 1998 (2).
- [11] 上海市城调队. 下岗再就业人员中存在隐性就业/关于上海市3000名下岗人员的调查与分析. 统计研究, 1999, (6).
- [12] 王振华. 英国的失业问题与布莱尔政府的就业政策. 世界经济与政治, 1998, (4).

(下转第56页)

人的身上有很充分的体现。那种天子脚下天然的优越感,那种不切实际死要面子的虚荣心等等,加上在计划经济体制下,全国支援首都的传统,使人们形成等、靠、要的思想。改革开放已经多年了,北京人有了问题还是要去找市长,而不是找市场。在这一点,北京人和上海人、广州人有很大的区别。

2000年1月10日《北京日报》第11版发表的调查文章《北京人的择业观》公布了勺海公司的一项调查结果。在调查到的739份有效答案中,近60%的人只在1个单位工作过。在曾经有过工作经历的被访者中,高中及以下学历的人有60%以上都没有更换过工作单位,而具有较高学历的人这个比例则相应下降。40岁以上的中年人对工作的态度是求稳、保平安,他们参加工作的年头最长,却不愿主动换工作,至少不轻易换工作。年龄在30岁以下的曾更换单位的被访者中,主动跳槽的比例高达95%。从受教育程度不同来看对选择工作重视条件的影响:高中及以下知识层次的人最重视的前三位的因素是相同的,且排位也一样,依次是收入稳定、收入高和福利好。由于他们在劳动力市场上竞争力的弱势地位使他们求稳的心态占了上风。大专及以上教育程度的更注重知识含量,学以致用,以专业对口为第一位,排第二位的,大专选收入高,大学本科及以上选发挥自己才能。从这个调查结果可以看出,北京人的求稳、怕冒风险的特征依然存在。但同时我们可喜地看到,随着文化教育程度的提高,年轻人已经开始了转变。

以上从人口、经济、思想等三个方面分析了北京就业压力的成因,在实际生活中,这些因素综合作用,影响着人们的就业行为,也影响着政府和企业的决策行为,影响着北京的就业形势。要缓解北京的就业压力,必须针对就业压力的成因,有针对性地采取综合性措施才能奏效。

参考文献:

[1] 周天勇. 发展经济学. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
[2] 劳动部劳动力管理和就业司编. 走向社会主义市场经济的劳动就业. 北京: 中国劳动出版社, 1993.
[3] 谭维克、高起祥. 首都经济研究. 北京: 中国人事出版社, 1999.
[4] 周天勇. 发展经济学. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
[5] 周天勇. 发展经济学. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
[6] 周天勇. 发展经济学. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第50页)

[13] 复旦大学妇女研究中心. 上海市女职工劳动权益法律意识和法律保护. 妇女就业权益法律保护国际研讨会论文集, 2000.
[14] 上海市城调队. 下岗再就业人员中存在隐性就业/关于上海市3000名下岗人员的调查与分析. 统计研究, 1999, (6).

[15] 刘进. 下岗劳动关系初探. 山东法学, 1999, (3).
[16] 隗斌贤. 改进就业与失业统计方法的探讨. 财经问题研究, 1998, (10).
[17] 邹宝丰, 王鸥. 加快配套改革, 促进隐性就业显性化. 辽宁经济, 1995, (5).

[责任编辑 崔凤垣]