

浅析我国非正规就业的发展与对策

贾玉洁

(厦门大学 法学院政治学与行政学系 福建 厦门 361005)

摘要: 转轨时期, 就业一直是中国国民经济发展中的最大难题, 非正规就业作为解决就业问题的新途径, 必将成为我国就业政策的首选。文章着重介绍了非正规就业的理论、特点、正功能, 参与群体和领域, 并就相关问题提出了建议。

关键词: 非正规就业; 非正规部门; 就业

中图分类号: F241.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)03-0045-05

Informal Employment Development and Corresponding Countermeasures

JIA Yu-jie

(Department of Policies and Administration, School of Law, Xiamen University, 361005)

Abstract: During the transition period, employment has always been the most difficult issue for economic growth in China. Informal development provides a solution and comes to be a first choice of the policies. The paper emphasizes the informal employment theories, features, positive functions, and the applicable groups and fields, then proposes some corresponding suggestions.

Keywords: informal employment; informal sector; employment

面对 20 世纪以来的失业浪潮, 就业岗位是经济活动中最稀缺的资源。作为解决我国劳动力严重过剩的途径之一——非正规就业, 已经成为我国政府解决失业问题的一项战略选择。

一、非正规就业理论的发展

“非正规就业”是外来语, 在国外一般称为非正规部门或非正规组织形式就业, 起源于国际劳工组织 1972 年的肯尼亚就业报告。在《1991 年局长报告: 非正规部门的困境》中,

该组织进一步将“非正规部门”定义为“发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小生产规模的生产或服务单位”。但事实上, 上述定义存有两个明显不足: 一是它把涵盖范围界定为发展中国家。实际上, 在许多高度发达的欧美国家, 非正规就业同样普遍存在^[1]; 二是随着国际互联网, 电信科技等高技术产业的迅猛发展, 许多高技能劳动者也加入到非正规部门, 凭借他们的人力资本, 从市场获得丰厚报酬。可见, 非正规就业也并不一定表现为低收入和低报酬, 所以这个

收稿日期: 2003-09-26

作者简介: 贾玉洁(1979-), 女, 辽宁丹东人, 厦门大学政治学与行政学系硕士研究生。

定义的缺陷是显而易见的。

在国外的经济学和社会学领域，许多学者也对非正规就业理论的发展作出了贡献。发展经济学家 M·N·托达罗认为：农村剩余劳动力在向城市迁移中，并非直接进入城市的核心部门，而是先进入处于城市边缘经济的非正规部门，在非正规部门就业。后来，经济学家哈特基于货币工资雇佣和自我雇佣的差异，提出了“正规”与“非正规”就业划分的理论。与此同时，一些社会学家也从社区服务提供大量工作机会出发，认为社区就业应囊括在非盈利组织就业体系中，而不应归于非正规组织^[2]。

由此可见，对于非正规就业的定义存在众多分歧。1992年1月，第15届国际劳工统计大会对非正规部门的国际标准进行了界定：“从广义上说，非正规部门由有关人员创造就业机会和提供收入为根本目的，从事产品生产和劳务的单位构成。其特点是组织水平低，作为生产要素的劳动力与资本之间基本没有或没有分工，生产规模小，劳动关系无正规合同的担保。”

非正规就业理论在我国发展较晚，但非正规就业现象却早已存在。当前，国内的相关文章中，“非全日制就业”、“弹性就业”、“灵活就业”等字眼频繁出现，它们与“非正规就业”互相交叉，相互补充，但至今仍没有确切的划分标准。不过大多数学者普遍认为：我国的非正规就业主要指那些广泛存在于正规与非正规部门中的，有别于传统典型的就业形式。它包括三种类型：小企业、私营企业，家庭内部的生产单位和独立劳动者。

二、非正规就业的特点

与正规部门相比，非正规就业有以下五个特点：

1. 规模小。大部分以微型企业，私营企业及独立服务的形式存在。生产规模小，生产资料占有率低，周转资金少，从业人员少。2. 灵活。表现为工作时间灵活，形式多样，如非全日制就业，小时工，季节性就业等。3. 不稳定。就业者的收入不稳定，时高时低。4. 不固定。社会保障待遇不固定，劳动契约不固

定，工作变动频繁，流动性大。5. 处于法律法规的边缘。采取逃税、避税、不登记，不注册的形式经营。

上述特征在我国的表现形式多种多样，但笔者认为，最核心的判别标准应是“雇佣双方劳动契约不固定”和“由工作时间决定的劳动报酬不稳定”两项。

三、非正规就业的正功能

第一，非正规部门就业创造了就业岗位，缓解了就业压力。据估算，我国有劳动能力人口大约7.1~7.2亿，其中能进入正规就业渠道实现就业的仅为约2亿人，这样余下的5亿多人作为剩余劳动力，对我国的就业系统造成了巨大压力。如果还继续依靠正规部门来安置如此庞大的失业大军，显然不可能，这就要靠以小、活为特色，就业门槛低的非正规部门发挥作用，所以人们常把非正规部门称为巨大的“劳动力海绵”。

第二，非正规就业增加了失业人员的收入，缓解了贫困，减轻了社会负担。虽然我国就业政策的核心是“两个确保”和“三条保障线”，即重点保障失业人口的基本生活来源，但在结构性失业严重的情况下，许多失业人员的生活状况仍处于贫困的边缘，依靠政府救济生存。非正规就业可以使这些失业人口、贫困人口通过自己的劳动获得一些收入，相对提高了他们的生活水平，同时也减少了社会救济的支出。

第三，非正规就业人员大多从事微利经营，人力资本、管理成本低，且完全处于市场化就业状态，人员的流动性强，弹性充足。这不仅可以满足市场需求，节约劳动力资本支出，降低产品成本，还能有效抑制整个社会工资水平的过快上涨，从而增强我国在日益全球化劳动力市场上的竞争实力。

第四，非正规就业覆盖面广，可以满足人们多样化的需求，活跃了市场，方便了群众。随着人民生活水平的普遍提高，对劳务服务的需求也呈增长态势，而单靠正规部门的劳务供给显然无法提供诸如配送快递，家庭保姆等领域的服务，这就为非正规就业的发展带来了

生长空间。

第五，非正规就业人员以其高效率的生产提供了比正规部门更好的产品和服务。在中国，许多非正规就业人员更善于掌握市场供求信息，提供多样化的服务。即使在国外，非正规部门的高效率也得到了充分肯定。秘鲁著名的社会学家荷南多·德·索特（Hernando De Soto）在其著作《另一条道路：第三世界里看不见的革命》一书中对秘鲁非正规部门的生产效率做了认真的研究，得出了非正规部门的劳动生产率高于正规部门的结论。

第六，非正规就业可以开发人力资本，提高从业人员的劳动技能。现代劳动经济学认为，人力资本包括在教育、工作培训以及迁移等类活动中积累下来的所有投资^[3]。劳动者的知识和技能既可以从教育和培训中获得，也可以从实际工作过程中学得。在我国，绝大多数的非正规就业者受教育程度低，技能缺乏。鼓励他们从事非正规就业活动，可以为他们积累知识和技能，形成一种特定的生产资本储备。

此外，非正规就业对促进我国第三产业和民营经济发展，增加国家财政收入，加快城市化水平，满足女性阶段性就业需求等方面也做出了突出贡献，有力地推动了我国非国有经济的发展。

四、我国非正规就业的主要参与群体和组织领域

（一）主要参与群体

我国非正规部门行业庞杂，包容性大，故参与群体呈多元化分布。从人员的构成来看，笔者认为，我国非正规就业参与群体主要有以下五个层次：

1. 下岗、失业人员。体制改革和产业结构的升级使国有企业排放出大量富余人员，“下岗”一词由此产生。这部分人年龄偏大，技能偏低，承担着众多的家庭和社会责任。当前，随着我国下岗职工协议期满出“中心”，下岗职工基本生活保障开始向失业保险并轨，下岗将逐渐被失业取而代之，许多大龄下岗职工的生活保障和再就业问题日渐凸显。这部分人员与社会上原有的失业者一起，迫于谋生的

迫切需要，必然进入非正规部门，从事非正规就业。

2. 农民工。随着农村土地承包权的稳定和乡镇企业吸纳能力的降低，以追求相对较高收入为目的的农民纷纷采取“兼业转移”的形式进城打工。现在有一种观点认为：城镇劳动力资源已经过剩，农村剩余劳动力进城就业没有空间。事实上，只要稍加考虑就会发现我国城镇目前的失业主要属于结构性失业，一方面高素质劳动力紧缺；另一方面，在一些卫生保洁、城市餐饮等“低等”非正规就业岗位上，城市居民不屑也不肯从事。而农民工由于总体素质比下岗职工还低，且在城市“制度歧视”的排挤下，从事正规工作的机率很小，只能被迫进入非正规部门。

3. 退休人员。从减少劳动力供给的角度出发，前一时期的许多企业采取提前退休的方式，以减少企业的内部冗员。在职工仍然具有工作能力和要求的情况下，被迫退出劳动力市场，导致收入大大减少，生活水平下降，甚至陷入贫困。但从另一个角度，提前退休职工的自由支配时间却大大增加，所以从事非正规就业既是可能的，也是必需的。

4. 不充分就业者。市场经济要求企业享有完全的用工权，即根据利润最大化原则选择雇员人数。由于以往制度性安置产生了大量企业内部富余人员，如果允许其完全释放，必将产生许多严重后果，所以目前政府仍是以鼓励企业内部消化为主。而许多企业经营状况不好，对这部分人的安置能力有限，名义上他们还是企业正式员工，实际上已与下岗职工无异，为了生存，他们中的许多人也投身于非正规部门，通过额外劳动来增加自己的收入。

5. 高技能人群。著名经济学家胡鞍钢认为：非正规就业将成为高素质劳动力重要的就业方式。伴随知识经济的到来，人力资本迅速升值，许多高技能劳动者为了获取高收入和相对宽松的工作环境，逐渐倾向于采取“下海”、“跳槽”等方式，以个体或小企业的形式参与到非正规部门经济活动中，成为自由职业者。

此外，大量新增劳动力和许多处于贫困线以下的社会救济人口等，也是非正规就业的重

要群体。

(二) 组织领域

1. 社区。社区就业是一种相对于政府就业和传统就业的另一种就业方式。它的基本特征是地缘性和低工资就业, 主要关注社会弱势群体。由于社区服务业对就业人员年龄和素质的要求偏低, 提供的大量就业岗位多属于临时性就业, 所以当前我国的许多学者都赞同把社区作为非正规部门人员主要的就业涉及领域。通过大力发展社区服务, 创造社区就业岗位, 进一步为非正规就业人员拓展就业空间。

2. 中小企业。我国的中小企业作为新的经济增长点, 已经成为解决就业的主要场所。据2002年上半年统计, 现有登记注册的以私营、个体及股份制企业为主的中小企业约3600万户, 提供了全国75%的城镇就业机会^[4]。在上海, 每100个就业岗位中就有85个是由小企业提供的。重庆市实现再就业的下岗职工中, 到民营企业就业的占7成。由于我国大多数中小企业以加工性质的生产为主, 这就需要大量低技能劳动者的参与, 非正规就业人员劳动效率高, 用工成本低, 颇受雇主的欢迎, 从而使中小企业成为非正规就业的重要载体。

3. 正规部门。在正规部门劳动力工资刚性的约束下, 业主为节约开支, 实现利润, 普遍倾向于从非正规部门雇佣临时工、合同工等从事企业内部的短期和非全日制工作, 即“正规部门里的非正规就业”。

4. 劳动组织。这里所指的劳动组织多属非营利性(或公益性)社会劳动组织。主要有以下四种类型: 一是自愿结合建立的劳动组织, 在政府优惠政策的扶持下, 自主经营, 自负盈亏; 二是临时就业型劳动组织, 即由劳动组织出面组织下岗失业人员从事各种类型的临时性工作; 三是劳务派遣型劳动组织, 即通过这些劳动组织将下岗失业人员派遣到大中型企业、外商投资企业或其他部门和单位就业; 四是公益性劳务组织。这些组织以提供社区就业岗位为主, 通过在社区开展如保绿、保洁、

老人陪护等公益性劳动, 帮助从业人员获得基本的收入和社会保障。

五、当前我国非正规就业存在的主要问题

(一) 劳动关系问题

我国现行的关于劳动关系的法律法规是针对正规就业形式而制定的, 对于非正规就业这样一种灵活的用工形式, 如果继续照搬正规就业在劳动关系上的有关规定, 显然不合适。当前, 许多地方政府只将与用人单位可建立劳动关系的小时工纳入管理范围内, 而将其他从事计时工作, 但不能与用人单位建立劳动关系的人员排除在外, 如大连市对小时工的管理范围限定在用人单位招用的城镇失业人员(包括下岗自谋职业人员), 有关小时工的管理规定不适用于非正规组织使用小时工; 上海市规定在小时工管理上除包括进入再就业服务中心的人员、停薪留职人员、企业内部退养人员、阶段性劳务人员外, 也不包括提供家政服务的“钟点工”、“小时工”^[5]。如何对待和规范这方面的劳动关系问题, 需要有关部门从立法上及时予以解决。

(二) 社会保险问题

由于国家缺乏相应的法律法规, 多数地方都没有对非正规就业人员的社会保险问题做出明确规定。有的即使制定了相关政策(如上海、大连等), 在缴费标准及管理办法等方面也还存在诸多不足。长此以往, 非正规就业人员缺少必要的养老、医疗、失业等社会保险, 在他们年老或生病时必然向民政部门寻求救济, 这将会加重国家未来的财政负担。

(三) 立法滞后影响非正规就业的发展

目前, 由于国家和大多数地方都没有出台有关非正规就业的法规, 致使用人单位和非正规就业人员无法可依。既不利于用人单位实施非正规用工办法, 也不利于保护非正规从业人员的劳动权益。导致大量非正规就业人员缺乏必要的劳动保护, 时常遭受待遇差、劳动条件恶劣、劳动时间长, 人格歧视等不平等待遇, 劳动权益受到侵害。

^①中国劳动力市场网 (<http://www.lm.gov.cn/>)。

六、我国非正规就业发展的应对策略

在我国现阶段，非正规就业发展的紧迫性和重要性无需赘述。我们需要探讨的是如何更好的发展这一新兴就业领域。

(一) 依托中介组织，实行产业化战略

当前的劳动力市场上，非正规就业人员大多属于分散就业，虽然其中有一部分从事家政服务行业的人员隶属于一定的服务公司，但二者实质上并无正规的劳动关系，这就造成从事非正规就业的劳动者缺乏组织依托，增加了劳动者就业的盲目性，加大了进入市场的风险。目前，全国许多省市提倡建立非正规劳动组织来吸纳非正规部门从业人员，取得了显著的社会效益和经济效益，如“上海模式”、“宁波模式”等。随着这些非正规劳动组织规模的扩大，引导其向个体、私营等正规就业组织转移，可以推动新的经济组织的生成。鉴于其自身独有的存在与发展空间，还可以考虑将其升级为一种产业，制定相关政策，提高其经济地位，从而进一步增强非正规部门吸纳就业的能力。笔者认为，我国的非正规就业也可以采取这种短工公司的形式，在政府的统一规范和整合下，建立各种各样的私人短工公司，以便更加迅速有效的帮助失业人员提升工作技能，找到工作机会。

(二) 开展大规模社会基础设施建设，保障劳动者的基本利益

目前在城镇，社会保障的各种措施主要为正规部门设计，在非正规部门基本不适用。加之非正规就业的不稳定性，也很难确定相关的缴费责任。对此，下岗职工顾虑重重，对非正规就业存有思想偏见；在农村，大量进城就业的农民工很少享受社会保障，尤其在最迫切需要的工伤和医疗保险方面，处于一种随时受到威胁的状态。为促进非正规就业的发展，国家应制定适合非正规就业人员的投保办法，适当降低非正规就业人员的参保门槛和缴费标准，使之低于正规就业人员，以减轻缴费负担。

(三) 提高非正规就业人员从业素质，制定适应性强的就业培训计划

要针对市场需求和非正规从业人员的文化

层次、年龄、性别、培训意愿等具体情况，分类指导，统一部署。由于非正规就业人员家庭一般比较困难，很难支付转业转岗培训费用，所以政府必须拿出一部分资金用于补贴，切实开展免费培训。同时多渠道筹集资金，完善跟踪调查服务，实行灵活多样的培训方式和制定相关的政策法规，提高培训的效率和效力。

(四) 完善非正规就业劳动关系，签定短期劳动合同

非正规就业人员可以与用人单位签定短期的劳动合同，由双方协商确定包括工作时间，劳动报酬等具体事项，尽可能以书面形式订立，除非劳动者愿意采取口头协议的形式。欧盟国家一般普遍签定非正规就业的劳动契约，不仅包括劳动报酬、工作时间，还同时包括就业权利，带薪假期等详细内容，这对我国建立非正规就业劳动合同有很好的借鉴意义。

(五) 减少制度约束，提供政策扶持

从现实情况看，一方面非正规就业人员基本属于社会中的弱势群体；另一方面，作为我国一项崭新的事业，非正规就业领域也需要形成合理共同的行为准则，这就需要政府多方面的政策支持。

1. 制度支持。除尽快制定合理、高效的社会保障制度外，政府还应建立有利于非正规部门发展的市场竞争环境，制定相关政策法规，为非正规部门正名定位，如完善短期就业劳动合同，取消城乡户籍壁垒等，在制度上保证非正规部门的发展空间。

2. 资源支持。政府应通过各种渠道增加非正规就业人员获得资金、技术、信息、基础设施等资源的能力和机会，开展各类免费技能培训，提供法律咨询，小额信贷等降低非正规就业人员的创业难度。

3. 税收支持。制定合理的保护性税收政策，按照公平税负，适当优惠的原则，借鉴发达国家“负所得税方案”，划定我国的“0税赋线”，以体现平等竞争和对非正规部门的政策倾斜。

4. 大力扶持非正规就业中介体系，充分发挥非盈利组织的纽带作用。非盈利组织是介于政府和企业之间、非盈利分配、具有合法地位的组织。通过发展非盈利组（下转第80页）

如果剔除增发国债因素, 1998 年的财政支农支出比重大约只有 8.20%; 另一方面, 1998 年含国债支出的财政支农支出比重的提高并不意味着国家财政对农业的支持力度会持续大幅度提高, 1999 年以来的财政性农业投入的实际情况证明了这一点。1999 年支农支出占财政支出的比重比 1998 年大幅度下降了 2.46 个百分点。2000 年财政支农支出虽然比 1999 年大幅度增长, 但占财政支出的比重仍有所下降, 并成为自 1989 年以来的最低点 (表 1)。而且, 在财政支农规模有限的情况下, 财政支

农支出的结构明显不合理, 对农业科技、农业服务体系建立以及促进农业结构的战略性调整方面的资金投入严重不足。因此, 国家必须重视第一产业在国民经济中的地位, 切实关注农业效益和农民收入水平的提高, 加大财政支农支出比例, 合理调整财政支农支出结构, 完善农业投入机制, 振兴农业科技, 提高农业生产效率。只有这样, 才能保证农民从事农业生产的热情和积极性, 才能实现农业资源的有效配置, 才能实实在在地增加农民现金收入, 为农村社会养老保险基金开辟来源渠道。

表 1 我国财政支农支出规模及占财政支出比例

年份	支农支出数额 (亿元)	占财政支出比例 (%)	年份	支农支出数额 (亿元)	占财政支出比例 (%)
1978	150.66	13.43	1993	440.45	9.49
1980	149.95	12.20	1995	574.93	8.43
1983	132.87	9.43	1997	766.39	8.30
1985	153.62	7.66	1998	1154.76	10.69
1989	265.04	9.42	1999	1085.76	8.23
1991	347.57	10.26	2000	1270.00	7.99

资料来源: 2001 年《中国统计年鉴》。

参考文献:

[1] 胡亦琴. 我国农村土地流转制度创新与绩效分析. 经济学动态, 2003, (3): 44.
 [2] 李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障体系研究. 北京: 中国人民大学出版社, 2001, 145.
 [3] 刘志扬. 美国农业新经济. 青岛: 青岛出版社, 2003, 314.
 [4] 呈传钧主编. 2001 中国农业与农村经济可持续发展问

题——不同类型地区实证研究. 北京: 中国环境科学出版社, 2001, 48.

[5] 刘志扬. 美国农业新经济. 青岛: 青岛出版社, 2003, 316.
 [6] 中国社会科学院农村发展研究所. 国家统计局农村社会经济调查总队. 2001~2002 年: 中国农村经济形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2002, 246.

[责任编辑 王树新]

(上接第 49 页)

织, 把针对非正规从业人员的各类服务项目, 如社区服务, 教育培训等交给非盈利组织具体运作, 可以加强经济活动中不同个体、不同部门的合作, 并可利用非盈利组织的优势, 把非正规就业人员集中起来, 提高其谈判能力和影响决策的能力。在国外, 许多国家依靠非盈利组织来提供政府资助的大部分福利服务, 以避免官方机构参与的种种弊端, 如美、法、德、意等。但由于非盈利组织不以盈利为目标, 在我国还刚处于起步阶段, 所以政府的扶持尤为重要。

此外, 在建立相关立法、帮助劳动者转变就业观念、消除公众职业歧视、鼓励发展微小企业, 充实第三产业 (尤其是服务业) 等方

面, 也需要在政府的支持下, 为非正规部门和非正规就业创造一个宽松的宏观环境。

参考文献:

[1] 陈淮. 发展非正规就业是一项战略选择 [J]. 经济纵横, 2001, (5): 25-28.
 [2] 冷熙亮. 国外非正规就业动态及其理论发展 [J]. 南京社会科学, 2001, (5): 63-66.
 [3] 伊兰伯格·史密斯. 现代劳动经济学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999, 257.
 [4] 宜杏. 中国就业格局发生重大变化 [J]. 开放潮, 2002, (9): 11.
 [5] 金维刚. 我国非全日制就业问题研究 [J]. 经济研究参考, 2003, (4): 20-21.

[责任编辑 崔凤垣]