

中低层灵活就业群体对就业政策的倾向性分析*

胡同泽, 徐向峰, 肖 云

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要: 灵活就业作为一种新型的就业形式, 在我国就业体系中已经占有相当大的比例, 对缓解当前日益严重的就业压力, 保证经济社会健康发展具有重要意义。本文以实证调查为依据, 通过灵活就业群体对政府就业政策的倾向性分析, 对政府政策的制定提出相应建议。

关键词: 灵活就业群体; 就业政策; 倾向性; 差异分析

中图分类号: F241.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)02-0040-05

Analysis of Middle and Lower Groups' Inclination toward Employment Policy

HU Tong_ze, XU Xiang_feng, XIAO Yun

(School of Trade and Management, Chongqing University, Chongqing, China, 400044)

Abstract: Flexible employment, although newly introduced into China, is coming to be more common in China. The range of schemes available can really make a difference to the way one works and the impact one's work has on his life, which is so important to the development of a harmonious society. This paper mainly looks at the inclination those middle and lower groups who prefer flexible employment jobs toward employment policy by applying mixed research approaches. It also provides some suggestions to employment policy-making.

Keywords: flexible employment groups; employment policy; inclination; discrepancy analysis

在当前我国就业问题日益严峻的形势下, 灵活就业作为一种新型的就业形式, 对缓解社会就业压力, 提高劳动力资源配置效率起着重要的作用。根据劳动与社会保障部课题组的统计数据, 2003年我国城镇灵活就业人员的总量约为4700万人, 约占城镇就业人员总量的18%左右。而在2004年, 全国灵活就业人员增加200万人^[1]。按照这样的发展速度, 估计到2006年, 城镇灵活就业人员总量将达到5000万人以上。针对这一新的就业群体, 必须给以更多的关注和研究。

一、灵活就业的内涵及相关政策概述

灵活就业(Flexible Employment), 在国际上大多与非全日制就业和非正规部门或非正规经济就业的定义相关。根据我国实际情况, 劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组对灵活就业作了如下界定: 在劳动时间、收入报酬、工作场地、社会保险、劳动关系等方面不同于建立在工业化

收稿日期: 2006-09-29

基金项目: 本文系重庆市社会科学规划办公室基金项目“重庆市中低层灵活就业的就业环境及相关政策研究”(批准号: 2005-JJ16)课题阶段性成果。本文是2006年1~2月份重庆大学学生利用假期对全国大部分省市的3120名中低层灵活就业群体进行调查的基础上进行的研究。问卷共发出3400份, 收回3320份。

作者简介: 胡同泽(1953-), 男, 四川乐山人, 重庆大学贸易与行政学院副教授, 硕士生导师, 主要从事行政管理、城市经济研究。

和现代工厂制度基础上的、传统的主流就业方式的各种就业形式的总称。其形式主要有以下几类：非全日制就业、临时就业、兼职就业、远程就业、独立就业，承包就业、自营就业和家庭就业^[2]。本文关注的是灵活就业群体中的中低层灵活就业人员，其工资收入处于中等偏下层次；学历层次以初、高中学历及其以下人员为主；就业竞争力相对缺乏，无力竞争正规部门的就业岗位；人员结构以农民工、下岗工人和新增加的低文化层次无业青年为主。

随着灵活就业形式的兴起，各级政府相继制定了一系列相关政策措施。2003 年，劳动保障部发布了《关于非全日制用工若干问题的意见》，在非全日制用工的劳动关系、工资支付、社会保险、争议处理、管理服务等方面提出了相关的指导意见，对规范用人单位非全日制用工行为，保障劳动者的合法权益，促进非全日制就业健康发展起到了一定的作用。但这一文件更多的是原则性的要求和指导建议，缺乏必要的强制性和约束力，在实施效力方面存在一定的不足。2003 年，劳动保障部在《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》等相关文件中，对灵活就业群体的参保问题制定了相关的指导原则和实施办法。北京、上海、大连等地近年来也都出台了针对灵活就业群体的相关政策规定，在一定程度上促进了灵活就业的规范发展，保障了灵活就业人员的合法权益^[3]。但总体上，政府促进灵活就业的相关政策大都停留在宏观层面，部分政策不能完全适应当前就业形势发展的需求，由于某些原因也未能真正落到实处。

二、中低层灵活就业群体对政府就业政策的总体评价及倾向性分析

在调查中，我们将灵活就业群体对政府就业政策的总体评价分为五个层次，根据不同层次的选择情况进行分析，结果如下：

表 1 您认为政府就业政策和措施对您的帮助			
分析项目	频数	百分比	有效百分比
很大	181	5.8	5.8
较大	446	14.3	14.3
不大	895	28.7	28.7
没有帮助	507	16.3	16.3
不知道有什么政策	1001	32.1	32.1
未选	90	2.9	2.9
合计	3120	100.0	100.0

从表 1 中可以看出，认为政府就业政策对自己没有帮助和不知道相关政策的人数占了调查总人数的 48.4%，即有将近一半的人对政府促进灵活就业政策的评价较低，说明相关政策对灵活就业群体的帮助作用有限，需要进一步提高政策制定的针对性。另一方面，有超过三成的被调查者对政府促进灵活就业的政策一无所知，突出了对相关政策加强宣传的需要。

由于各地经济环境和发展程度的不同，就业政策在制定和执行上也存在一定差异，我们主要选择了下列五项具体政策进行调查，采用 SPSS 软件统计，分析结果参见表 2：

表 2 您最需要的就业政策是：(多选)		
政策内容	选择频数	百分比
社会保障政策	1919	62.2
提供就业信息	1416	45.9
提供就业培训	1401	45.4
税费减免政策	1125	36.5
小额贷款政策	919	29.8

在回答上述问题的 3086 名被调查者中，认为最需要的就业政策依次为：需要社会保障政策 62.2%，提供就业信息 45.9%，提供就业培训 45.4%，税费减免政策 36.5%，小额贷款政策 29.8%。现阶段，从整体来看，灵活就业群体文化程度和职业技能水平较低^[4]，主要是进城农民工、城市下岗职工、失业人员、企业富余职工等几大群体，抵御社会风险的能力和储备不足，决

定了他们对政府政策的选择倾向主要集中在与自己生活及职业保障最密切的方面。社会保障政策是他们关注的重点，反映出这部分人对生活前景缺乏安全感；对就业信息和就业培训的关注，说明在当前就业压力增大的情况下，灵活就业者希望能够提高就业质量；对小额贷款政策的关注是因为灵活就业者有这样的特殊要求，但总体需求不是太高，说明中低层灵活就业人员投资创业能力十分有限。

三、不同个体特征的中低层灵活就业者对就业政策倾向性的差异分析

现阶段，灵活就业的形式多样，构成复杂。中低层灵活就业者属于社会弱势群体，缺乏表达自身意愿的组织和机制。不同个体特征的灵活就业者对就业政策的倾向性表现出明显的差异。本文主要从灵活就业者个体微观因素方面进行分析，为政府针对性政策制定提供参考。

1. 性别及文化程度对灵活就业群体就业政策倾向性的整体影响不大

通过对调查数据的分析发现，不同性别和文化程度的灵活就业者对就业政策的选择倾向性基本一致。女性灵活就业者选择社会保障政策、提供就业信息、提供就业培训的比例略高于男性，说明女性面临更大的就业压力，对生活的忧虑重于男性。

文化程度的差异对灵活就业者政策选择倾向性的影响主要体现在提供就业信息和提供就业培训两项上。对就业信息的关注度是随着学历的提高，呈现总体上升的趋势，文化程度越高越能接触到更多的信息工具和信息渠道，一般就业信息的发布也都包含对应聘者相关条件的限制，使得学历水平较高者更具有优势。

2. 不同年龄段的灵活就业者对就业政策的倾向性差异较大

我们将灵活就业者按年龄划分为三个群体，就他们对不同就业政策的选择比例进行分析，发现年龄因素对灵活就业群体政策选择倾向性有较为明显的影响（参见图 1）：

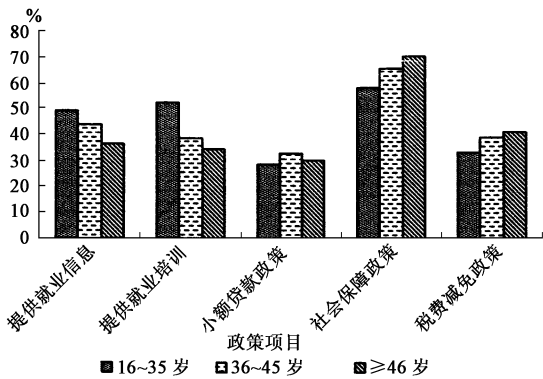


图 1 不同年龄段的灵活就业者对就业政策的选择比例

由图 1 可知，随着年龄的增加，中低层灵活就业者对社会保障政策和税费减免政策的倾向性明显上升。这一趋势说明，在政府政策层面，缺乏有效的社会保障体系，灵活就业者对未来生活保障的信心不足；随着年龄的增长，灵活就业者对提供就业培训和提供就业信息的选择倾向性呈现明显下降的趋势，说明中老年灵活就业者自身工作潜力增长的主客观条件有限，改变工作状况的自身意愿较低，而青年灵活就业者出于对前途的考虑，尤其关注工作能力的提高和工作机会的获得；各年龄段的灵活就业者对小额贷款政策的选择比例变化不大，36~ 45 岁年龄段的灵活就业者对该项政策的倾向性相对较大，因为这部分人年富力强，积累了相应的工作经验和资金，有进行一定投资创业的能力和愿望。

3. 工作单位性质对灵活就业者政策选择倾向性的影响较为复杂

现代企业的产权属性不断表现出多样化，不同企业在经营内容、管理方式、工作性质等方面差异较大，相应的，不同性质单位的灵活就业者对就业政策的选择倾向性也变得较为复杂。

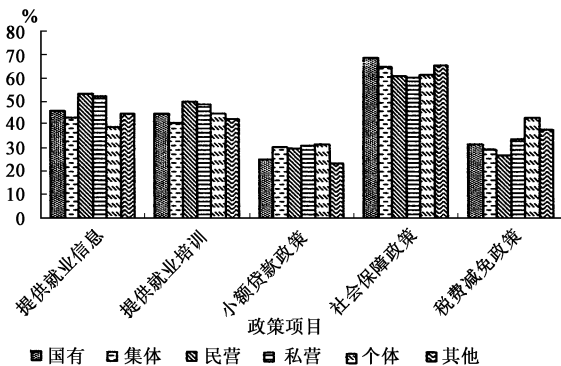


图2 不同单位性质的灵活就业者对就业政策的选择比例

通过对图2的分析，我们发现一个非常特殊的现象，国有单位工作的灵活就业者对社会保障政策表现出更高的倾向性，而民营和私营单位工作的灵活就业者对社会保障政策的倾向性则相对较低。我们认为这一现象主要由下列原因造成：（1）企业内部收入分配及福利待遇差异的影响。在国有单位内部，灵活就业者由于身份的不同，往往享受不到与正式员工同等的工资福利和社会保障待遇，这种工资福利双低的状况使国有单位的灵活就业者对社会保障表现出更高的期望。而在民营及私营企业，竞争的氛围更加浓厚，更加强调员工职业素质的培养及工作能力的提高，所有员工实行统一的工资标准和福利待遇。（2）国家强化养老保险政策的结果。随着近年来国家对企业缴纳社会保险金的管理和监督力度的加强，大多数民营和私人企业大都能够按照国家的政策规定为职工缴纳相关的费用，而国有部门工作的灵活就业人员有时却不能享受和正式职工一样的待遇。（3）心理因素的影响。国有单位的灵活就业者大都属于临时工，而他们周围的正式员工却都享有较为完善的社会保障福利，这种“一企两制”的机制使灵活就业者处境尴尬。而民营、私企单位的灵活就业人员与其他员工处于相同地位，享受同样待遇，因此无明显的受歧视感。

在提供就业信息和就业培训方面，民营和私人企业的灵活就业者的选择比例相对于其他单位性质的灵活就业者更高，这说明由于市场竞争的压力，民营和私人企业对员工的工作能力和职业发展有着更高的要求，也为他们职业向上发展提供机会，灵活就业者面临更大的压力，对工作信息的获取和自身能力的提高更为重视。个体灵活就业者对小额贷款和税费减免两项政策具有相对较高的倾向性。

4. 收入水平对灵活就业者政策选择的倾向性影响明显

当前我国的灵活就业群体总体收入水平不高，调查显示有52.8%的人月收入在800元以下。不同收入水平的灵活就业者对就业政策的选择倾向性有较大差异，表现出明显的变化趋势。

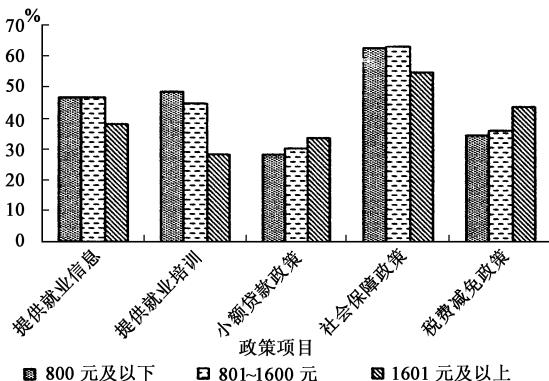


图3 不同收入水平的灵活就业者对就业政策的选择比例

从图3可以看出，随着收入的增加，灵活就业者对社会保障和提供就业信息、提供就业培

训政策的选择比例呈现明显的下降趋势，低收入人群对就业培训和就业信息的提供表现出更强的倾向性。低收入灵活就业者主要以简单体力劳动为主，文化程度和专业技能较低，在市场竞争中处于弱势地位。不同收入的灵活就业者对社会保障政策都表现出较高的选择倾向性，充分保证灵活就业者获得基本的生活医疗保障是政府政策制定部门面对的重要课题。对小额贷款和税费减免政策的选择倾向性随着收入水平的提高呈现明显的上升趋势。其中月收入在 1600 元以上的灵活就业者对这两项政策的选择比例明显增加，高收入灵活就业者表现出更高的贷款投资意愿。

四、结论与建议

(一) 结论

通过以上的分析，我们可以得出如下结论：

1. 虽然政府在相关政策层面已开始对灵活就业群体给以关注，但仍与灵活就业形式的快速发展有一定的差距，尤其是针对社会保障和就业培训的政策实施效果不够理想。

2. 中低层灵活就业者生活保障和职业发展的前景较差，对与之相关的具体政策具有较高的期望。

3. 在不同个体因素影响下，灵活就业者对就业政策的倾向性表现出一定的差异，灵活就业群体构成的多样性对政策制定提出了更高的要求。

(二) 建议

政府应重视中低层灵活就业群体的就业环境与相关政策的调查研究，针对不同情况采取相应的政策，要着重做到以下几点：

1. 高度重视并逐步完善中低层灵活就业群体的社会保障

现阶段，我国的社会保障制度虽已初步建立，但仍不能广泛覆盖灵活就业群体。应改变我国现行的针对有固定工作单位的正规就业形式设计的社会保险制度，充分考虑灵活就业群体的特点，适当降低缴存比例，根据灵活就业人员流动性强的特点，采用更加灵活的缴费方式，在具体政策制定方面提高针对性和实效性。

2. 提供多样性的就业培训计划，特别重视对青年灵活就业者的培训

政府必须进一步提高培训内容的实用性和培训方式的灵活性，在培训安排上应注意以下几点：第一，根据灵活就业者分散性的特点，相关培训应按照就近原则，深入基层。第二，高度重视灵活就业人员的职业技能培训，选拔优秀的专业师资和机构，提高培训质量。第三，中低层灵活就业者普遍文化素质不高，要注意培训内容的层次性，针对不同需求采用不同的方案设计。第四，与用人单位相结合，根据企业的用人计划进行针对性培训，使灵活就业者掌握适合社会需要的实用技术。第五，提高培训工作的系统性，加强回访联络，避免短期性、突击性。还要根据青年灵活就业者的需要进行专门的培训，使其在求得生存的同时具有更大的职业发展空间。

3. 提高就业信息的真实有效性，增加发布渠道

现阶段，具体就业信息的发布主要由职业中介机构和政府就业服务部门提供，相关管理部门应加强对职业中介组织相关资质的审查，对就业信息发布进行有效的管理，建立必要的信息验证和违规惩戒制度，保证就业信息的准确有效，为灵活就业者提供有益的引导和服务。政府就业服务部门应充分考虑到灵活就业者普遍学历和知识水平不高，较少接触网络、报纸等信息媒体的现实，努力增加信息发布渠道，在灵活就业者聚集区，利用社区、工会等群众组织，为灵活就业者提供及时准确的就业信息服务。

4. 建立规范统一的税费减免制度，充分发挥税收的调节作用

国家通过税费减免政策鼓励灵活就业者自谋职业和自主创业，对从事个体私营工作的灵活就业者给予税收上的优惠政策，应逐步建立起统一规范的税费减免制度，使所有的灵活就业者都能够全面、公平的享受到这一制度带来的实际利益。根据中低层灵活就业者普遍

(下转第 49 页)

重，最终会带来教育投资的大幅下跌。政府采取一定的措施减小自身对劳动力市场的不利影响，发挥市场机制对劳动力供求的调节作用，才是解决“知识失业”问题的关键。

作为受教育劳动力的主要雇主，首先，政府应该改进公务员的录用制度，要按照市场规律招聘公务员，同时根据劳动力的市场价格支付公务员的工资，以此来缓解“知识失业”现象。其次，政府应该根据劳动力市场的供求状况来调节对教育转移支付的结构。根据相关研究，基础教育的社会收益大于私人收益而高等教育的社会收益小于私人收益，所以降低对高等教育的转移支付而增加对基础教育的转移支付才是政府的明智之举。这样，一方面可以增加社会总体的人力资本水平，另一方面在缓解“知识失业”同时还可以防止教育投资的大幅下跌。

参考文献:

[1] 吴克明. 二元劳动力市场理论与大学生自愿性失业 [J]. 江苏高教, 2004 (2): 40- 42.

[2] Margo Coleman, Thomas DeLeire. An Economic Model of Locus of Control and the Human Capital Investment Decision [J]. *The Journal of Human Resource*, 2003 (38): 701- 721.

[3] Arthur Snow, Ronald S. Warren, Jr. . Human Capital Investment and Labor Supply under Uncertainty [J]. *International Economic Review*, 1990 (31): 195- 206.

[4] Chaudhuri T., Khan M. Ali. Educated unemployed, educational subsidies and growth [J]. *Pakistan Development Review*, 1984 (23): 395- 409.

[5] Mukti P. Upadhyay. Accumulation of Human Capital in LDCs in the Presence of Unemployment [J]. *Economica*, 1994 (61): 355- 378.

[6] 同 [5].

[7] 中国网. 干部人事制度的重大改革国家公务员制度 10 年综述 [EB]. <http://www.China.org.cn>, 2003. 8. 14.

[8] 新华网. 人事部: 2006 年国家公务员录取比例 48.6 1 [EB]. <http://news.tom.com>, 2005. 11. 3.

[9] 同 [5].

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 44 页)

收入较低，工作保障性较差的情况，在相关税收制度的制定上，要充分考虑中低收入者的利益，发挥税收制度的自动调节作用。

5. 简化程序，全面评估，提高小额贷款政策的效率和效力

小额贷款不同于一般意义上的商业银行融资行为，更多地体现政府的政策导向和对社会弱势群体的扶持。灵活就业本身就具有较高的创新性与灵活性，对灵活就业者来说，小额贷款政策的实施为他们提供了创业的动力和支持，相关政府部门和国家金融机构应本着减少失业、扶持创业的目的，在贷款程序和资信要求方面降低难度，同时改变过去那种仅在事前评估的方式，根据灵活就业者的实际情况制定新的评价指标和管理体制，在提高贷款效率的基础上使这一政策发挥出最大的效力。

参考文献:

[1] 劳动与社会保障部规划财务司. 我国灵活就业情况统计分析 [J]. 中国劳动, 2005. 3.

[2] 曾湘泉, 汪雯. 灵活就业的理论、实践及发展思路 [J]. 中国社会保障, 2003. 6.

[3] 陈国容. 发展灵活就业的对策研究 [J]. 厦门科技, 2004. 5.

[4] 严边霞. 促进我国灵活就业形式发展的对策思路 [J]. 经济问题探索, 2005. 10.

[责任编辑 崔凤垣]