我国非正规就业的发展现状与政策措施研究

傅京燕

(暨南大学 经济学院国际经济贸易系, 广东 广州 510632)

摘要: 我国当前和未来就业形势不容乐观。非正规就业在我国改革开放以来得到了快速发展, 并成为扩大就业和实现再就业的主渠道。针对我国非正规就业存在的问题, 应采取措施促进非正规就业的发展。

关键词: 非正规就业; 劳动力

中图分类号: F241.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)02-0038-04

Study on the Status and Policies of the Informal Employment in China

FU Jing-yan

(Department of International Economics & Trade, Jinan University,
Guangzhou, Guangdong Province 510632)

Abstract: Current and future employment situation in China is not optimistic. Since the beginning of the open policy the informal employment has developed rapidly and has become a main channel to enlarge employment and realize re-employment. There should be measures to solve the problem existed in the informal employment.

Keywords: Informal employment; Force labor

在经济转轨及工业化的进程中, 由于产业发展不断细化, 企业多种所有制形式并存以及劳动就业市场化步伐加快, 我国单一固定化的就业模式被打破, 出现了越来越多的非正规就业形式。确立发展非正规就业的战略和采取相应的政策将是缓解就业矛盾、降低转制成本的重要出路之一。

一、非正规就业的基本情况

非正规部门 (informal sector) 概念首先是由国际劳工组织于 20 世纪 70 年代初提出的一

个就业领域分类。在 1992 年 1 月第 15 届劳工统计大会上, 与会者通过了关于非正规就业的国际标准定义: “从广义上说, 非正规部门由为有关人员创造就业机会和提供收入为根本目的的, 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和资本之间基本没有或没有分工, 生产规模小”。国际劳工组织认为, 非正规就业有如下特征: (1) 容易进入; (2) 主要依赖本地资源; (3) 家庭所有制或自我雇佣; (4) 经营规模较小; (5) 劳动密集型的适用性技术; (6) 劳动技能

收稿日期: 2004-10-28

作者简介: 傅京燕 (1973-), 女, 北京人, 暨南大学经济学院国际经济贸易系讲师, 在读博士研究生, 主要从事国际社会保障的教学研究。

不需要在正规学校获得；(7) 较少管制或竞争较充分^①。

非正规就业涉及的领域十分广泛，人数较多的集中在以下领域：一是微型生产性企业，这类就业形式主要以为大中型制造企业承包加工生产零配件、包装印刷等自营就业的形式存在；二是城市社区服务企业，以小企业或家庭为单位，从事家政、医疗、卫生、保洁、修理、美容美发、小商店、小饭店等服务；三是独立服务者，主要指街头小贩、钟点工、卖报员及清洁工等形式多样的流动就业者，也有律师、贸易、自由撰稿人、中介、经纪、广告人、设计人员等高科技行业的自由职业者。

从国际上看，非正规就业已成为世界各国推广灵活就业的一种重要形式。在发达的市场经济国家，非正规就业从业者占到就业总量的50%左右，其中高素质的技术型就业占的比重较大。1985~1995年间，欧盟各国非正规就业工人增加15%，其中西班牙增长44%，荷兰增幅达53%。在日本，约有40%的劳动力属于非正规就业者。^②在美国，非正规就业分为四类：独立契约工、钟点临时工、临时支援者和外包工。以临时支援服务业的发展为例，临时支援服务者在1989~1995年间增长了48%，而同期非农业雇佣总劳动力仅增长了5%。在发展中国家，1990~1994年间，拉丁美洲的非正规就业者占全部就业人口的比重从52%增加到56%，亚洲的达卡、雅加达等城市的非正规就业达到了就业总量的60%以上^①。发展中国家的非正规就业以低层次就业为主。

我国非正规就业的发展经历了三个时期：80年代，正式就业吸收了新增劳动力的30%，没有被正规部门吸收的一部分劳动力开始自谋出路，我国非正规就业开始形成规模；90年代前半期，正规就业的扩展远快于劳动人数的增长，1990~1994年间，正规就业部门吸收了新增劳动力的147%，非正规就业此时不再引人注目；到1995年之后，由于经济增长速度放慢，正规部门就业的人数开始下降，非正规就业人数大幅度上升。到2001年9月底，全国城镇从业人员比2000年同期减少484.9万人。其中中国有单位从业人员下降474.5万人，

减幅为5.63%；集体单位从业人员减少209.2万人，减幅达12.37%。1994年，全国私营个体企业只有4424.3万从业人员，1999年，全国私营企业、个体从业人员共8262.5万人。5年之内，以非正规就业为主要形式的个体、私营从业人员上涨了86.7%^②。

从发展趋势来看，我国非正规就业形式的数量将会不断增加，内部组成结构也会发生变化。原来非正规就业形式以低层次劳动者为主，随着产业机构的高级化，高层次劳动者占非正规就业的比重会逐步加大。以非正规就业为主体的社区服务业有极大的发展潜力；社会分工细化过程中分离出来的生产和服务项目，将由小型或微型企业来承担；以传统正规用工为主的企业也将采取非正规就业的用工方式，从而增加就业容量。

二、发展非正规就业的重要意义

1. 非正规就业是修复劳动力市场调节功能的重要手段

修复劳动力市场的调节功能，其实质就是让劳动力市场起作用的供求和价格尽量能够灵活地变动，从而使劳动数量具有易变性。^③因此，外在就业数量的可变性措施，其实质就是要发展非正规就业。同样地，就业的外在化也是使企业对劳动力的使用方式更加灵活，不必为签订一张长期劳动合同而为难，尤其是宏观经济处于过度波动状态，市场前景不明确的情况下，企业害怕一旦雇佣工人以后，因为劳动合同的种种限制，当市场疲软时难以解雇工人，因此在一开始就缺乏雇佣热情。所以，劳动力市场的充分调节，首先体现在就业数量的易变性上。发展非正规就业，使就业形式多样化，企业可以更加方便地使用劳动力，劳动者也可以通过多种途径参与社会劳动，最终可以减少失业人数。

2. 非正规就业可以大大降低劳动成本

成本的下降并不完全表现在直接工资方面，而主要是在间接工资方面即社会福利方

^① 国际劳工组织，《世界就业报告1998——1999》。

^② 张年初，“非正规就业：发展现状与政策措施”，《管理世界》，2002（11）。

面。在美国，失业保险、健康保险、事故保险和养老保险等社会保障被称为边际社会福利。非正规就业能降低成本，就是因为其节省了这些边际福利。目前，我国正规就业单位需要承担的边际福利有如下几个部分^①：养老保险金占职工工资的比例约为 22%，医疗费用相当于工资总额的 12%，住房公积金占 5%，失业保险相当于职工工资的 1%，工会费用占 2%，5 项合计相当于工资总额的 42%。而这些边际福利，非正规就业就几乎全部被省去了^①。

3. 非正规就业有利于增加居民收入，满足城镇居民多方面的需求

非正规就业形式具有相当广泛的涵盖范围，适合于不同年龄、性别和文化技术水平的求职者，把众多的劳动者融入到职业市场中，使他们参与社会劳动，从而可以扩大就业和增加劳动者的收入，对减少贫困具有重要作用。另外，非正规就业繁荣了市场，为消费者提供了多种多样的、个性化的商品和服务，极大地丰富了人民生活，对社会发展起到了稳定作用。

4. 非正规就业有利于促进经济发展和城市化进程

非正规就业在吸纳大量劳动力的同时，也吸收了社会上大量闲散的小额资金投入各项经济活动中，从而促进了经济的发展。如广东个体私营企业从业人员 300 多万人，固定资产投资总额为 424.4 亿美元，占全社会总投资的 13%。此外，农村剩余劳动力向非农业转移过程中，往往首先是从事非正规就业，然后再求发展。因此，非正规就业形式也是加快城市化进程的重要举措。

三、非正规就业发展中存在的主要问题

虽然非正规就业在我国取得了较快发展，但我国城镇非正规就业比重仍大大低于发展中国家 50%~60% 的水平，也低于大多数发达国家 30% 以上的比重。影响我国非正规就业发展的主要问题如下：

1. 就业观念仍未完全转变

非正规就业方式还没有引起全社会的足够重视，因此，在制订有关法规政策、组织服

务、宣传教育等方面还存在着许多认识 and 实际问题。社会上的许多人，包括正在从事非正规就业工作的人也认为，传统的每天工作 8 小时，每周工作 5 天，或是到国有企业（单位）工作才是就业，而非正规就业只不过是维持生计的权宜之计，不得已而为之，不属就业。

2. 非正规就业形式管理的无组织性

在政府的劳动保障统计指标中没有对非正规就业的统计，更不用说进行就业登记和劳动管理，非正规就业处于自发和无组织的状态。这种状态，不仅不便于对就业形式进行分析，而且在政策制定和预测劳动力市场走向方面缺乏充分的依据，同时也使对这部分劳动者实行依法管理存在诸多困难，劳动力供求双方都存在风险和法律保障问题。

3. 劳动者与用人单位之间劳动关系的非规范性

目前非正规就业已经逐步构成劳动力市场的重要组成部分，而我国的就业管理体系从计划经济体制过渡而来，对这些非正规就业的管理仍是相当“非正规”的，劳动关系和就业管理还较为无序。非正规就业中的雇主和劳动者之间多为个体化、分散性的雇佣关系，一般未签订短期劳动关系契约或劳务关系契约，没有适用的劳动合同对双方的权利和义务进行规范。这种个体化、分散化的雇佣关系容易造成各种劳动纠纷，但又没有相应的法规予以规范，非正规就业劳动者的就业权益缺乏法律保护手段，同时也难以对其依法实施管理。

4. 劳动者的社会保障管理缺失

非正规就业劳动者所在的单位一般不为非正规就业劳动者交纳“三险”，非正规就业者一般不纳入养老、医疗、失业保障的统筹体系。劳动者社会保障管理的缺失是由以下两个方面造成的^①：一是因为非正规就业劳动者的社会保险缴费与正规就业是一样的，在企业看来，采用非正规就业未能降低人工成本，缺乏采用非正规就业的积极性；而且，与固定职工相比，从事非正规就业的劳动者工龄短，为单位创造的效益也小，因此企业会千方百计逃避

^① 张年初，“非正规就业：发展现状与政策措施”，《管理世界》，2002（11）。

为这部分劳动者缴纳各项保险费用。二是因为我国的养老保险实行省级统筹，而从事非正规就业的劳动者绝大多数为外来工，尽管劳动者就业地域改变时社会保险关系可以随身转移，但在实际操作过程中却很难实现。

四、促进非正规就业发展的建议

为促进非正规就业的健康发展，要尽量克服阻碍非正规就业发展的各种限制。积极寻找适合上述就业形式的就业管理和劳动保障制度，以减少劳动者的后顾之忧。

1. 树立新的就业观念，明确非正规就业的法律地位

在过去的十几年来，人们的雇佣观念发生了极大的变化。劳资双方已经不再将相互的信任与忠诚视为一种隐形规则，而更倾向于将相互之间的关系看作一种纯交易性的、互惠的契约规则。这种观念的变化影响到劳动者对工作方式的选择，从而导致非正规就业的快速发展。因此，应对就业的概念重新界定，树立劳动者不论干什么，以什么方式在何种经济部门，只要是凭借自身能力，从事合法的经济活动获取报酬就是就业的现代就业观。另外，应对多种就业形式进行宣传，提高对多种就业方式的认知，国家应制订专门的法规对非正规就业所涉及的一系列问题作出规定，明确非正规就业的地位、作用和适用范围，并将其纳入国民经济和社会发展的统计指标体系，使非正规就业合法化、明朗化以及“隐性就业”显性化和公开化。

2. 促进非正规就业的规范化，把零散的非正规就业者尽可能组织起来

在促进非正规就业发展过程中，政府的作用主要是通过政策、法律的建设，提供有利于非正规就业发展的宏观环境，工作的重点放在保护非正规就业者的合法权益上。我国一些地区已经开始对非正规就业进行制度化管理，例如上海市发布了《关于实行小时工用工形式的若干规定（实行）的通知》^⑥，对小时工的工作时间、劳动关系、劳动报酬和社会保险等作了具体规定。从总体上看，我国就业管理体系中对非正规就业管理还是相当薄弱的，特别是

针对非正规就业劳动者的工时、劳动和安全卫生条件及人格尊严保护等方面要作出明确规定。另外，非正规就业者的组织应该由非营利组织来做，可以为他们更有力地表达自身的权利和要求；还可以成为政府、正规部门与非正规部门就业者之间联系的纽带。

3. 加大对非正规就业的扶持力度

对非正规就业的扶持可以从以下两方面着手：一是实行适当的收费减免政策。非正规部门的产品和服务价格都比较低廉，其原因有两点：一是非正规就业者的保留工资较低，对商品和服务的要价不会太高；二是非正规部门往往通过规避制度，逃漏税费等手段使经营成本下降。如果对非正规就业者实行收费减免政策，则可以减少他们的运行成本。二是充分发挥微、小型企业扩大就业的作用。微、小型企业使用的原材料大部分是由本国生产，前后关联度都较大，而且主要采用劳动密集型手段生产，可以提高就业增长弹性，扩大就业规模。我们应通过为非正规部门的小企业或个人提供工商管理政策、贷款担保政策、财政投入政策及开放市场投资政策等，对微、小型企业的发展提供支持和鼓励。三是完善市场。建立竞争公平、运行有序、调控有力、服务完善、城乡一体化的现代劳动力市场，确立市场机制在劳动力资源配置中的主体地位，运用市场机制调节劳动力在正规就业与非正规就业之间的供求关系，使更多的劳动者通过劳动力市场实现非正规就业。

4. 建立适合非正规就业发展的社会保障制度

在非正规经济发展过程中，让弱势群体的利益也受到保障是非常必要的。但是，非正规就业之所以能够存在，就在于它能够提供更廉价、随时可以更换的劳动力。提高他们的社会保障水平，就会增加劳动成本，从而减少对非正规就业的需求。因此，现阶段要完全消除非正规就业者和正规就业者在待遇上的差距，可能不太现实。但是，针对非正规就业的特点制定一些简易的社会保险，适当提高非正规就业者的社会保障水平，逐步缩小与正规就业者的差距还是可行的。

（下转第56页）

出, 2000 年除了少数年龄的人口性别比表现为城市大于农村, 其他的年龄都是农村大大高于城市, 尤其是 0~29 岁的分年龄性别比是农村高出城市的幅度很大。考虑到随着改革开放进一步深入, 到城市打工的男性总体上是多于女性, 因此, 我们可以认为性别比偏高问题主要是在农村地区。

四、小结

根据以上对我国人口性别比时间和空间变化的详细分析, 我们可以得出以下结论:

1. 五十多年来, 我国总人口性别比虽然有起伏, 但是一直很高, 2000 年普查时达到了 1960 年以来的最高峰值。同时, 世界上许多原本性别比偏高的国家和地区的情况都得到了根本性的好转, 此时的中国性别比偏高问题显得更加令人担忧。空间上, 各省人口性别比的差距总体是在不断缩小, 但 2000 年出现了反弹, 这其中的原因还值得深入研究。

2. 我国出生性别比偏高的情况越演越烈, 失衡的省份正由沿海地区向中、西部扩展。

3. 分年龄人口性别比中, 未婚育年龄和婚育早期年龄人口性别比在 2000 年表现得过分偏高, 这必然在将来的婚育高峰期引起一系列问题。五次普查的性别比平衡年龄在逐次推后, 这说明历史上人口性别比的失衡对我国性别比偏高的影响很大。从空间分布来看, 绝大多数的年龄段都是农村性别比大大高于城市, 尤其是 0~29 岁年龄段, 农村高出城市的幅度很大。目前解决性别比偏高问题的关键还是在农村地区。

参考文献:

- [1] 姜涛. 传统人口的性别与年龄结构. 近代史研究 1997, (6).
- [2] 查瑞传. 中国人口性别结构. 西北人口, 1996, (1).
- [3] 中国人口信息研究中心/联合国人口基金. 中国人口年龄性别结构. 北京: 中国人口出版社, 1995; 中国 2000 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2002.
- [4] 同[3].

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 41 页)

5. 完善就业服务体系, 提供灵活多样的就业服务

根据非正规就业的特点开展职业指导和职业介绍。职业介绍机构要收集各类非正规工作信息, 为从事非正规就业的劳动者提供信息帮助。要根据发展非正规就业形式的要求, 完善就业服务功能, 研究开发适合非正规就业特点的职业介绍、职业指导服务, 满足用人单位和求职者的多样需求。另外, 开展非正规就业职业技术培训和创业培训。国际劳工组织认为, 成功的培训方案应是那些能够对工人的特殊需求、处境以及本地雇主寻求细致定位的方案。

对非正规部门来说, 培训获得的技能要与就业紧密联系起来, 这点至关重要。

参考文献:

- [1] 陈杰. 非典型雇佣问题文献综述. 经济学动态, 2003, (5).
- [2] 刘燕斌. 试论促进灵活就业发展的政策措施. 中国劳动, 2002, (3).
- [3] 袁志刚. 失业经济学. 上海: 上海三联书店, 1997.
- [4] 黄乾, 原新. 非正规部门就业: 效应与对策. 财经问题研究, 2002, (4).
- [5] 袁彦鹏. 非正规就业的发展是必然趋势. 中国劳动, 2002, (9).
- [6] 马连敏. 欧盟国家非正规就业管理制度建设及对我国的借鉴. 上海综合经济, 2002, (3).

[责任编辑 崔凤垣]