

灵活就业者

社会保障建设探究

赵崇平 谭 勇◎编著

灵活就业者

社会保障建设探究

赵崇平 谭 勇◎编著

图书在版编目 (CIP) 数据

灵活就业者社会保障建设探究 / 赵崇平, 谭勇编著.

—北京: 光明日报出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5112 - 5650 - 8

I. ①灵… II. ①赵…②谭… III. ①劳动就业—社
会保障—研究—中国 IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 292691 号

灵活就业者社会保障建设探究

编 著: 赵崇平 谭 勇

责任编辑: 钟祥瑜

任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn zhongxiangyu@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 460 千字

印 张: 25.5

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

印 次: 2014 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 5650 - 8

定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

序

社会保障是民生社会的晴雨表。社会保障的宗旨在于使优者发展,弱者生存。在中国“坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的进程中,不少有识之士再次把关注点聚焦于灵活就业群体。

灵活就业群体作为正规部门的非正规就业者及非正规部门的就业者,自上世纪中后期始伴随着产业结构的调整与全球市场竞争的加剧,在世界各国成为吸纳新增劳动力、缓解就业压力与结构性矛盾、维护社会稳定的不可忽视的重要力量,规模不断壮大,几近部分劳动力市场的半壁江山。

但与此同时,灵活就业群体的社会保障制度还存在供求不协调、发展不均衡等问题。尽管近年来在政府部门、专家学者的关注下,有关灵活就业者的社会保障实现了部分制度覆盖,但离关注边缘、惠及全民、应保尽保的大社保理念仍有较长的距离。本书在学习借鉴中国劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组及其他国内外专家学者的研究基础上,结合重庆市灵活就业者社会保障情况的调研,对灵活就业者的养老、医疗、失业、工伤、生育保险及救助问题进行了分析探究,提出了完善灵活就业者社会保障制度建设的模式及对策。

全书分析了国内外有关政府部门、专家学者对灵活就业的概念界定,探究了灵活就业的基本特征、现状问题及其社会保障的有关政治理论、经济理论基础,对国外养老保险模式、医疗保险模式、失业保险模式、工伤保险模式、生育保险制度、社会救助制度进行了分析比较,将重庆市灵活就业者养老、医疗、失业、工伤、生育保险和救助现状调查与发展特点与国家有关政策发展进行了重点探究,结合实际,提出了灵活就业者社会保障建设体系一卡制、金保工程拓展模式,并从微观、中观层面进行观察分析、提出对策,以期对灵活就业者的社会保障建设献绵薄之言。

本书涉及研究方向的修正、调查问卷的设计及调研等,承蒙重庆市社科联、重庆市社保局、重庆市就业服务管理局、重庆市教委、永川区社保局等的大力支持与指导,在此深表感谢!

但由于时间有限,才疏学浅,有关政策理解不够透彻、问卷调查不够全面、分析视觉不够深入,本书存在不少缺陷。敬请各位专家、学者批评斧正!

目 录

CONTENTS

1 灵活就业的概念界定及范围	1
1.1 灵活就业的概念	/ 1
1.11 国际关于非正规就业、灵活就业的概念	/ 1
1.12 国内关于非正规就业、灵活就业的概念界定	/ 5
1.2 灵活就业的类型和特征	/ 12
1.21 国外灵活就业的形式和特征	/ 12
1.22 我国灵活就业的主要类型、特征	/ 16
1.23 我国灵活就业的作用	/ 21
2 有关理论基础	24
2.1 有关政治理论基础	/ 24
2.11 马克思主义理论	/ 24
2.12 现代自由主义理论	/ 25
2.2 有关经济理论基础	/ 26
2.21 有关劳动力转移的主要理论	/ 26
2.22 劳动力市场分割理论	/ 34
2.23 贫困就业理论、非正式经济理论、福利经济学理论	/ 42
3 国外灵活就业社会保障模式比较	48
3.1 国外养老保险模式	/ 48
3.11 “传统型”养老保险模式	/ 48
3.12 “福利型”养老保险模式	/ 49

3.13 “储蓄型”养老保险模式	/ 50
3.14 混合型养老保险模式	/ 51
3.15 “国家型”养老保险模式	/ 51
3.16 智利的养老保险制度改革	/ 51
3.17 小结	/ 52
3.2 国外医疗保险模式	/ 53
3.21 国家预算型医疗保险模式	/ 53
3.22 社会医疗保险模式	/ 55
3.23 商业医疗保险模式	/ 57
3.24 储蓄医疗保险模式	/ 59
3.25 启示	/ 60
3.3 国外失业保险模式	/ 62
3.31 国外失业保险的特点	/ 62
3.32 国外失业保险的典型模式	/ 73
3.33 国外失业保险强化就业的具体方式	/ 79
3.34 国外针对灵活就业人员的失业保险措施	/ 82
3.35 启示	/ 86
3.4 国外工伤保险比较	/ 87
3.41 国外工伤保险制度发展	/ 87
3.42 部分国家的工伤保险实施比较	/ 89
3.43 国外灵活就业群体工伤保险政策概说	/ 108
3.5 国外生育保险制度	/ 114
3.51 国外生育保险概况	/ 114
3.52 几个典型国家的生育保险制度	/ 118
3.6 国外社会救助制度	/ 120
3.61 国外社会救助概述	/ 121
3.62 国外社会救助的几种典型模式、政策变革	/ 126
3.63 国外社会救助特点	/ 134
3.7 国外灵活就业者社会保障综合模式	/ 137
3.71 几种典型的综合模式	/ 137
3.72 主要保障策略	/ 139
3.73 启迪	/ 141

4 中国社会保障制度沿革发展 灵活就业的出现	146
4.1 中国社会保障制度沿革发展	/ 146
4.11 中国社会保障制度的沿革	/ 146
4.12 改革开放以后的中国社会保障制度发展	/ 148
4.13 改革开放以后中国社会保障的成绩经验	/ 151
4.14 新时期中国社会保障面临的问题挑战	/ 156
4.2 中国灵活就业者的出现及面临的问题	/ 160
4.21 灵活就业群体的出现	/ 160
4.22 中国灵活就业群体的现状及问题	/ 162
4.23 重庆灵活就业群体的现状及问题	/ 174
5 灵活就业者社会保障现状及问题	183
5.1 灵活就业者养老保险现状及问题	/ 183
5.11 灵活就业者养老保险起缘及发展	/ 183
5.12 灵活就业者养老保险现状	/ 186
5.13 重庆灵活就业群体养老保险情况	/ 209
5.2 灵活就业者医疗保险现状及问题	/ 228
5.21 灵活就业者医疗保险沿革	/ 228
5.22 灵活就业者医疗保险现状	/ 232
5.23 重庆市灵活就业人员医疗保险情况	/ 249
5.3 灵活就业者失业保险现状及问题	/ 263
5.31 失业保险政策概述	/ 264
5.32 各地有关灵活就业失业保险制度实践	/ 287
5.33 重庆市灵活就业失业保险现状	/ 295
5.4 工伤保险现状	/ 305
5.41 工伤保险政策沿革	/ 305
5.42 各地有关灵活就业人员工伤保险政策改革	/ 308
5.43 工伤保险现状	/ 314
5.5 生育保险现状	/ 333
5.51 国家生育保险政策沿革	/ 333
5.52 我国生育保险现状	/ 336
5.53 灵活就业者生育保险现状	/ 341
5.6 社会救助现状	/ 345

5.61 社会救助制度沿革发展	/ 345
5.62 社会救助现状	/ 347
5.63 重庆市社会救助现状	/ 350
6 灵活就业者社会保障模式及建设对策	355
6.1 灵活就业者社会保障模式	/ 355
6.11 有关中国社会保障模式的研究	/ 355
6.12 灵活就业者社会保障建设模式	/ 358
6.2 灵活就业者社会保障模式建设具体对策	/ 362
6.21 灵活就业者养老保险建设对策	/ 362
6.22 灵活就业者医疗保险建设对策	/ 367
6.23 灵活就业者失业保险健全对策	/ 374
6.24 灵活就业者工伤保障健全对策	/ 379
6.25 灵活就业者生育保障健全对策	/ 383
6.26 有关灵活就业者社会救助完善对策	/ 385
6.3 综述——灵活就业者社会保障体系建设对策	/ 387
6.31 加强立法 调整格局	/ 387
6.32 加强宣传 完善制度	/ 389
6.33 加强管理 提高效能	/ 392
后 记	397

1 灵活就业的概念界定及范围

随着工业化、城市化的加快,劳动力市场出现日益壮大的灵活就业群体。相关概念的内涵与外延,则是见仁见智。

1.1 灵活就业的概念

1.11 国际关于非正规就业、灵活就业的概念

1.111 “非正规就业”概念沿革

灵活就业源于非正规就业(Informal Employment)。“非正规就业”一词起源于国际劳工组织的有关研究。1919年第一次世界大战结束后召开的和平大会上,联合国成立了一个旨在促进社会公正和国际公认的人权和劳工权益的专门机构——国际劳工组织(ILO)。该组织密切关注就业领域问题,主张通过劳工立法来改善劳工状况,促进充分就业和提高生活水平;促进劳资双方合作;扩大社会保障措施;保护工人生活与健康。

早在20世纪60年代,国际劳工组织就开始推行世界就业计划(WEP),并向发展中国家派出就业使团,帮助他们研究和制定国家和区域的就业发展计划。在有关贫困和就业问题的一系列研究中,研究者发现发展中国家的城市中存在大量以维持生计为目的,但又未经政府承认、登记,也得不到政府管理和保护的经济活动。

1972年,通过对发达国家、发展中国家各类就业现象的调查研究,国际劳工组织就业使团在肯尼亚完成了一份题为《就业、收入、平等:肯尼亚增加生产性就业的战略》的研究报告,并在该报告中,首次使用“非正规部门”这一术语,用这一提法概括此类经济活动,并将其相应的就业模式统称“非正规就业”,原意是非正规组织就业或非正规部门。由于国际劳工组织影响广泛,有关非正规就业的思想逐步得到国际社会的公认。国际劳工组织认为符合以下特征者即为非正规部门:

(1)容易进入或没有进入障碍;(2)主要依赖当地资源;(3)家庭所有制和自我雇佣;(4)经营规模小;(5)劳动密集、技术含量低;(6)劳动技能不需要在正规学校获得;(7)较少管制或竞争充分^①。

从中可知,虽然当时并没有给出非正规部门的准确定义,却已经初步归纳了该部门的特征,如市场容易进入、易开工、小规模经营、活动无规则、劳动密集和技术含量低等。当时,它主要是指利用简单适当的技术进行劳动密集型的生产的规模很小的家庭作坊。

随着非正规就业在全球的快速发展,国际劳工组织、各国政府学界加大了对非正规就业的关注,进行了更深入的研究。1991年,国际劳工组织(ILO)在《1991年局长报告:非正规部门的困境》中,进一步将非正规部门界定为“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”,同时认定它有三种类别:小型或微型企业,家庭企业,独立的个体劳动者。在召开的国际劳工大会上,秘书长米歇尔·昂塞纳(Michel Hansenne)对非正规部门作了更为详细的描述:非正规部门的人员是指规模非常小的商品生产者和劳务提供者,大部分是独立小业主,主要存在于发展中国家的城市地区。他们的经济活动之所以被称为非正规的,是因为他们中的绝大部分人没有在官方统计机构登记,几乎不能进入有组织的劳务市场,得不到金融机构的资金,得不到正规的教育和培训,也得不到政府提供的服务和保护。因此,他们得不到政府的承认、支持和管理。尽管偶尔也在政府统计机构登记并且依法经营,但其经营场所几乎不受社会保障、劳动法规及劳动保护措施约束。

1992年1月,国际劳工统计大会对非正规部门的定义及其国际标准进行了扩充修正,认为其从广义上说,非正规部门是由以创造就业和提供收入为根本目的,从事产品生产和劳务的单位构成。其基本特点是:组织水平低,作为生产要素的劳动和资本之间基本没有或较少有分工,生产规模小。

1993年1月,第15届国际劳工统计大会上通过《关于非正规部门就业统计的决议》,该决议给出了非正规部门的统计性概念与操作性定义。明确非正规部门是指其主要目的是为了某些人创造就业和收入而提供货物和服务的生产单位。这些单位组织水平低下、作为生产要素的劳动力和资本基本无分工、经营规模小;其劳动关系大多建立在偶然的就业、亲属或个人以及社会关系上,而没有建立在具有正规就业保障的合同协议之上。从统计学角度看,非正规部门是一组生产单位的总称,按联合国SNA提出的定义和分类,该生产单位作为住户企业,是住户部

^① 刘燕斌.面向新世纪的全球就业[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2000:150.

门的一部分,或者相当于住户拥有的非法人企业^①。非正规部门的生产单位具有住户企业的特点^②。

自此,国际上首次就非正规就业的标准化定义达成一致意见,即:非正规就业是指非正规企业的所有工作,或者说,在既定时期内至少在一个非正规部门内被雇佣的所有人,而不论其具体就业地位,属于主业还是第二职业。

2003年国际劳工组织对这一定义进行了拓宽,将非正规企业之外的非正规就业人员包括进来。简而言之,非正规就业由非正规部门的就业和正规部门的非正规就业构成。^③

为分析与制定政策起见,国际劳工组织又将非正规部门分为三类:

第一类为小型或微型企业。此类在经济上属于非常活跃而强大的类型,并可视作正规部门的延续,其可观的一个部门通常通过承包或分承包协议与正规部门联系在一起。但是这类企业中绝大多数是独立的,且主要面对低收入者市场。

第二类为家庭企业,其活动大多数由家庭成员承担(较多为无薪的妇女劳动力)。这一类型涉及许多不同的市场、活动、季节和场所。多数家庭不能因此摆脱低收入及贫困的状况,然而一些市场需求强劲的家庭企业可能会进而演化为更为专业化的企业。

第三类为独立的服务者,包括家庭帮手、街头小贩、清洁工、街头理发师、擦鞋童等,它们同时还被称为“随意劳动者”。在这一类的许多职业中,女性占相当大的比例。就人数而言,这一类型为非正规部门的主体,其职业具体性质是不断变化着的,也具有季节性,虽然这些变化通常局限于该类型的界限之内。在非正规部门的技术等级中,该类型职业所需技能水平是最低的。

目前,多数专家与学者参考或引用的非正规部门的定义均出自国际劳工组织在《世界就业报告 1998~1999年:经济全球化背景下的就业能力培训的重要作用》中对非正规部门的界定:非正规部门包括雇佣工人的小企业、主要利用家庭成员劳动的家庭企业和自谋职业者。

我们从国际劳工组织先后对非正规部门定义的表述可以发现,在对非正规部门的三类分类中,其实已经给出了非正规就业的界定,即非正规就业是一种灵活多样的就业,主要包括在小型或微型企业中就业、在家庭企业中就业、自我就业以

① 赵云,非正规就业人员社会保障制度设计[D]. 北京交通大学硕士论文,2008.

② 许春淑,城镇非正规就业人员社会保障制度探析[J]. 经济问题,2011(2):121~123.

③ 《我国灵活就业人员医疗保险政策研究》课题组. 灵活就业“释义”与发展趋势——我国灵活就业人员医疗保险政策研究[J]. 中国社会保障,2012(3):81~82.

及其他各种在制度化经济结构之外的经济活动中的就业等,是一种无组织、无结构、无固定场所、无固定收入、无固定作息时间、无固定生产规模的就业。

1.112 国际学者、有关政府对非正规就业、灵活就业的界定

(一)托达罗观点

美国经济学家托达罗认为发展中国家的城市中一般存在两种类型的城市经济活动,即城市中的现代部门(技术较先进的工矿业、建筑业、近代商业、服务业,容纳的就业劳动力较少,劳动生产率较高,工资水平较高,在传统部门的工资之上)和传统部门(自给自足的农业及简单的、零星的商业、服务业,劳动生产率很低,边际劳动生产率接近零甚至小于零,非熟练劳动的工资极低,在该部门存在大量的隐蔽性失业,但容纳着发展中国家的绝大部分劳动力),又称为城市中的正规(式)部门和非正规(式)部门。“传统或非正规部门”指的是属个人或家庭所有的、使用劳动密集方式和简单技术的小规模生产和服务部门。这些部门有以下几个特征:(1)一般是自我就业的小私有制。(2)资本规模有限。(3)就业者文化技术水平很低,绝大多数是从农村流入城镇的迁入人口。(4)劳动生产率低。(5)退休金和劳动保护条件方面的福利极差。^①托达罗指出,在城市中与少数先进的现代工业部门并存的是广大的小商店和路边小厂。正是这些小行业和小部门吸纳了大量的就业人口,构成了现实经济中的一种重要的就业形式。由于这些行业和部门的存在,大多只是去填补被现代工业部门认为无利可图的市场空缺,且其运作和组织形式具有很大的灵活度和易变性,因此,托达罗将其称作“非正规部门”。城市中的非正规部门通常为那些从农村迁徙到城市,试图在城市中的正规部门谋得一份工作而未果的人提供工作岗位。大量劳动力转移基本上是一种经济现象,往往在非正规部门就业。

(二)德布拉吉·瑞观点

美国学者德布拉吉·瑞在其所著的《发展经济学》一书中,对城市中的正规部门和非正规部门的特征作了界定:城市的一些企业一般会在一定的规则和政府管制下运作,按照劳动法及其他相关法律的规定,企业与工人签订劳动合同,根据合同约定为工人建立各种社会保险账户,企业的工人参与工会组织,企业遵守最低工资标准,并因此从政府那里得到经济政策方面的支持等,这类企业被称为城市中的正式部门。城市非正式部门,是多种组织(往往是微小企业)的松散集合。这类企业一般会逃避政府管制,不遵守最低工资标准,其员工也多为临时雇

^① 何平,华迎放.非正规就业群体社会保障问题研究[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2008:64.

佣,企业不与员工签订劳动合同,更不会为其缴纳社会保险。严格来说,这些企业的存在并不合法,政府也很容易忽视他们,在这个部门谋生的初始成本很低,企业一般很小,往往不用纳税或者办理营业执照。

(三)哈特的非正规收入机会

“非正规部门”(Informal Sector)也称“非正规经济”。事实上,“非正规”概念最早由美国学者、社会人类学家哈特(Keith Hart)在1971年提出。他在加纳首都阿克拉北部移民聚居区做田野调查时,发现大部分劳动力没有工资收入,靠自我雇佣、非工资谋生,据此,他称之为“非正规收入机会”。因此,他认为,劳动力市场存在“正规”与“非正规”收入机会,非正规部门是指介于城市现代部门与传统农业部门之间的、主要吸收城市非熟练工人、失业者和农村流入劳动力的经济活动单位(Hart,1973)。

(四)有关政府的界定

美国国家经济研究局的一项调查,从政治、经济、社会因素考虑,给出了非正规就业的界定指标:政治方面包括政府管制,非法活动,国家统计指标体系之外等三项因素;经济方面包括劳动力市场或者劳动力状态(包括地下劳动、无社会福利、低工资、没有满意的工作环境),未申报收入或税收逃避,活动规模小,从业状态(自我雇佣、家庭工人、学徒、劳动密集型生产特征),活动管制或未登记注册,统计指标(未纳入就业统计指标之列)等六项因素;社会方面包括社会网络容易进入(一般是通过朋友关系或亲戚关系),自主性和流动性,生存型特征等三项因素。^①

从许多国家的描述和界定来看,国际上的非正规部门就业主要是指那些小规模经营的生产和服务单位以及自雇型就业的经济活动。至于小规模的具体标准,因国而异。泰国的非正规部门包括自谋职业和有20名以下工人的小企业;巴基斯坦则指雇有10名以下工人但未登记的小企业;印度尼西亚则仅指自谋职业者,将微型企业排除在外;菲律宾指自谋职业者和官方统计之外的部门。

1.12 国内关于非正规就业、灵活就业的概念界定

1.121 国内政府组织对非正规就业、灵活就业的界定

20世纪80年代初中期,我国出现非正规就业。那时,我国计划经济正向市场经济转型起步,经济发展尚属于复苏期,正规部门无法完全吸纳每年新增的城乡劳动力,为了避免就业问题进一步恶化,政府对于失业人员进行的自我救助方

^① Informal Sector In Development and Less Development Countries: A Literary Survey, [Http://www.nber.org](http://www.nber.org)

式——非正规就业,采取了既不支持也不反对的中立态度。

随着改革开放的不断深入,市场经济的不断推进,我国个体、私营经济得到蓬勃发展,进而逐步渗入了经济发展的各行各业、各个领域。90年代中期以后,迫于我国正规就业吸纳能力大幅下滑、农村转移劳动力激增、就业供求矛盾进一步恶化的压力,政府不得不开始正视非正规就业的存在。

我国非正规部门就业的概念出现于20世纪90年代,滞后于国际,且“非正规部门就业”的称谓在中国逐渐演变为“非正规就业”或“灵活就业”的普遍性称谓。1996年7月,上海市再就业工程领导小组办公室颁布了《关于实施再就业工程试点工作的若干政策》,这是中国最早的关于非正规就业的政策性文件,该文件结合当时实际情况,给出了非正规就业和非正规劳动组织的可操作性定义。它将非正规就业界定为“生产自救性的劳动组织和社会服务”。其所提出的非正规劳动组织就业,是指下岗失业人员个人或组织起来,通过参与社区便民利民服务、市容环境建设中的公益劳动,为企事业单位、居民提供各种临时性、突击性的劳务及以家庭手工业、工艺作坊等形式进行生产自救,又无法建立或暂无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式。非正规劳动组织则是指组织企业下岗人员开展非正规就业活动,帮助其获得一定的收入和基本社会保障的非营利性(或公益性)社会劳动组织。由该定义可以看出,当时非正规就业还是针对下岗人员而言的,是解决下岗人员再就业的一个途径。自此,不仅非正规就业的工作实践开始在上海和全国其他各地陆续展开,而且它也引起学术界广大专家与学者的关注。

但事实上,除了上海市再就业领导小组办公室简单界定了非正规就业的内涵外,其他的政府部门或相关部门没有对其进行一个清晰的界定,包括在这方面最具权威,或者说是最具有发言权的中华人民共和国劳动与社会保障部。我国政府部门很少使用“非正规就业”这个名字,而是以“灵活就业”、“弹性就业”等取而代之。

2001年,我国官方首次提出灵活就业,在国家《国民经济和社会发展第十个五年计划》的人口、就业与社会保障重点专项规划中,提出了要引导劳动者转变观念,采取非全日制、临时性、阶段性和弹性工作时间等多种灵活的就业形式,提倡自主就业。^①

2002年,前国务院总理朱镕基在全国再就业会上强调,要大力发展灵活多样的就业方式,并指出这是劳动者就业的好形式。同年,劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组在其所撰写的《我国灵活就业问题研究报告》中对灵活就业做出

① 吕红. 转型期灵活就业可行性的理论分析[J]. 当代经济,2007(3):49~50

了如下界定:在劳动时间、收入报酬、工作场地、社会保险、劳动关系等几方面不同于建立在工业化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。^①灵活就业形式主要包括非全日制就业、临时就业(包括短期就业、派遣就业、季节就业、待命就业)、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等。

2003年5月,劳动和社会保障部在颁布的《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》中将非全日制、临时性和弹性工作等灵活就业形式就业简称为灵活就业。

1.122 国内学者对非正规就业、灵活就业的界定

非正规就业发展迅猛,其理论探讨也日益活跃。和世界其他各国一样,我国的理论界对“非正规就业”的界定至今仍然存在激烈的争论,但是随着研究的不断深入,对这一概念的认识正在走向统一。

张丽宾(2001)认为,非正规部门就业主要由在发展中国家城市中的独立工人和自谋职业的生产者组成,他们或者以个体经营,或者以组成几个人合伙的松散经济组织为主要形式,从事生产劳动,提供产品或服务。非正规部门劳动者的就业只在维持生计的层面,还上升不到体面劳动的层面。非正规部门主要包括三类形式,一是雇佣很少工人的微型企业,二是家庭式的生产、服务单位,三是独立的个体劳动者或自我雇佣劳动者。^②

陈淮根据我国实际情况,对非正规就业的特征进行了研究,认为非正规就业可以概括为以下具体的就业状态:一是就业与社会保险体系之间没有制度性的联系,或者虽有制度性规定但很少被遵守;二是基本报酬形式一般采用计时工资,例如按日、按小时等;少数情况下采取计件工资,例如零星业务承包、产品推销等;三是劳动报酬一般只能达到当地法定最低工资水平;四是与雇主之间的劳动契约十分松散,一般处于随时可能被终止的状态;五是劳务收入处于税务监管的盲区,很少申报纳税。

胡鞍钢认为,非正规就业广泛存在于正规部门和非正规部门中,有别于传统的典型的就业形势。主要包括两部分,一是非正规部门里的各种就业门类;二是正规部门里的短期临时性就业、全日制就业、非全日制就业、劳务派遣就业、分包

① 劳动和社会保障部劳动科学研究所. 灵活多样就业形式问题研究报告[R], 2001(7)

② 张丽宾. “非正规就业”概念的辨析与政策探讨[J]. 经济研究参考, 2004(81): 38~39

生产或服务项目的外部工人等,即正规部门里的非正规就业。^①

刘燕斌(2000)认为,非正规就业主要是指以个体经济或者私营经济的形式从事社会经济活动的就业形式,还有为数众多的从业人员,以季节工、临时工等多种多样的形式从事社会经济活动。^②

孙雅静认为(1999),所谓非正规部门就业实际上是指这样一些人,他们或以个体经营为主,或以几个合伙的松散的经济组织从事生产劳动、生产产品、提供服务的方式,投身于市场经济活动维持生活。^③

王志凯(2005)认为,非正规就业在我国是从国际劳工组织引进的一种就业概念,在西方发达国家主要是一种灵活、弹性的就业方式,是对正规就业的补充;而在我国和其他的一些发展中国家,非正规就业主要是指一些低收入、临时性、季节性的、工作环境比较差的职业类型,在我国则更主要是面对流动人口农民工和城市下岗失业人员的职业供给。^④

此外,杨宜勇认为,非正规就业就是未签订劳动合同,无法建立或暂时无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式;台湾的李诚教授将非正规就业称为“非典型就业”;杨洁认为,灵活就业可以定义为城镇各种非规范从事有劳动报酬的劳动形式;张娟认为,灵活就业是指我国城市地区的就业形式灵活、劳动关系不稳定、缺乏必要的社会保险、低收入、无组织、无结构的规模很小的生产或服务单位和个人的就业形式。^⑤

综合考察以上学者的观点可发现,各种对于非正规就业的界定所立的角度不同,有的是从部门的角度界定,有的是从就业状态方面去界定,还有的则从劳动者所从事的市场经济活动的性质去界定,在与西方国家对比中界定。虽然视角各不相同,但是主要的含义还是有一定的相似性的,即都将非正规就业视为有别于传统的正规就业的一种特殊就业形式。且多数研究人员都将非正规就业概念等同于灵活就业。

① 胡鞍钢,杨韵昕. 就业模式转变:从正规化到非正规化——我国城镇非正规就业状况分析[J]. 管理世界,2001(2):69~78

② 刘燕斌. 面向新世纪的全球就业[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2000:150~173

③ 孙雅静. 我国的就业形势分析与对策[J]. 锦江师范学院学报(哲学社会科学版),1999(10):22~25

④ 王志凯,钟昌标. 流动人口管理与非正规就业研究[EB/OL]. <http://www.cpip.org/crf/showsubdown.asp?id=68>

⑤ 张娟,张伯生. 灵活就业人员工伤保险政策国际比较[J]. 劳动保障世界,2011(6):51~55

1.123 灵活就业的客观界定

(一)有关课题组的研究结论

中国劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组(2005)提出了以下七种具体的界定要素和标准,认为只要符合其中之一便是灵活就业。一是经营/劳动的目的是为有关人员提供就业和收入,属于生存型的;二是法律政策监管情况方面,由于种种原因,企业或雇员未根据普遍适用的相关法律、法规政策(正规就业者从事经营/劳动应遵循的各种法律、法规政策,如《公司法》、《劳动法》等)进行登记注册,因而不受相关法律、法规政策的保护;三是雇员情况方面,对于自雇就业者,雇佣人数低于一定标准,暂定为7人以下;四是工作稳定性方面,属于短期临时性不连续性工作,短期固定期限不连续性工作,季节性不连续性工作等;五是工作时间方面,少于法定劳动时间,劳动报酬低于最低工资标准而高于城市居民最低生活保障标准;六是劳动和社会保护的责任归属劳动者自己;七是政府特殊政策扶持才创造的就业。该课题组认为,中国的灵活就业有生存型的社会劳动组织、其他非正规部门就业、正规部门的灵活就业、劳务派遣型工作、闲散劳动、自由职业者六种类型^①。

曲国丽、杨怀迎等在研究中认为结合中国现在的工资水平,满足以下四项之一便为灵活就业:一是在用人单位或用人单位指定的地点,要求周工作时间30小时以下的就业人员;二是月平均收入在当地最低生活保障金以上且在当地最低工资线以下的就业人员;三是从用工形式上看,凡是劳动合同期限在一年以下或者根本未签劳动合同的人员;四是自雇就业型人员,包括职业性自雇和创业性自雇人员。其标准解释为:考察地点限定在用人单位或者用人单位指定工作场所,否则,不计入考察时间。所以,SOHO一族,即使一周工作40小时,也是灵活就业人员。考察状态限定是用人单位的要求工作时间,而不是实际工作时间。30小时源于国际劳工组织和其他国家对于全时就业的要求最少的国家也在30小时以上的标准,为了统计口径与国际接轨。不管考察工作时间还是平均收入,前提是他是国家统计局“统计指标解释”中的“就业人员”,即从事一定社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员。因此,该研究将把灵活就业人员分为三类:雇佣别人的灵活就业人员(雇佣者)、被别人雇佣的灵活就业人员(受雇者)、自己雇佣自己的灵活就业人员(自雇者),见表1-1。^②

① 中国劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组. 中国灵活就业基本问题研究[J]. 经济研究参考, 2005(45): 3~46

② 曲国丽. 灵活就业群体的失业保险问题研究[D]. 东北师范大学硕士学位论文, 2009