

CHINA

转型期中国灵活就业 及其制度创新问题研究

The Flexible Employment of China in
Transition and it's Institution Innovation Research

吕 红 金喜在 著

吉林人民出版社

转型期中国灵活就业及其 制度创新问题研究

The Flexible Employment of China in
Transition and it's Institution
Innovation Research

吕 红 金喜在 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期中国灵活就业及其制度创新问题研究 / 吕红,金喜在著.

— 长春:吉林人民出版社,2008.11

ISBN 978-7-206-05800-4

I. 转… II. ①吕… ②金… III. 劳动就业—就业制度—研究—中国 IV. F249.214

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 172171 号

转型期中国灵活就业及其制度创新问题研究

著 者:吕 红 金喜在

责任编辑:桑一平 封面设计:马继东 责任校对:闫 勇

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市华艺印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:13 字 数:370 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-05800-4

版 次:2008 年 11 月第 1 版 印 次:2008 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:25.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

中文摘要

就业问题是转型期困扰中国社会经济发展的主要问题之一，而且党的十七大又重申了“就业是民生之本”。随着传统就业空间的相对缩小，企业内部再就业的安置能力已经十分微弱，社会就业与再就业必须开拓新的模式，寻找新的就业空间。灵活就业作为现代社会就业的新取向，日益受到社会各界的广泛关注。

灵活就业的发展状况是与各国不同的社会经济发展阶段相联系的，是对传统就业模式的一次深层次变革，也是我国就业体制改革向纵深方向发展的重要标志。其发展程度综合反映了当前的经济和科技发展水平、劳动力供求关系和市场化程度、企业管理思想和劳动组织方式的变革、政府就业政策的导向及人们的择业取向、生活方式的转变等诸多因素。本文全方位、多层次地论述了转型期中国的灵活就业问题，并注重从制度的角度对这一新事物进行探讨。主要包括以下几个部分：

第一部分，即绪论与第一章，问题的提出及灵活就业的理论综述。灵活就业是一种适应性强、发展空间广阔的就业形式，不仅适用于发达国家，同时也适用于发展中国家及经济转型国家。其发展壮大已成为全球化进程中的一种必然趋势，为世界所关注。本部分主要是对灵活就业发展的世界背景、理论来源、灵活就业在转型期中国的提出、界定和发展演变及相关概念进行论述。

第二部分，即第二章和第三章，是对转型期中国灵活就业的现状分析。灵活就业在中国劳动力市场上扮演着日益重要的角色，已经成为缓解我国严峻就业形势的重要渠道。本部分先对灵活就业的发展意义、发展的可行性分析、灵活就业人员的分布特点及部分省市的政策予以分析论述。然后对中国灵活就业进行深层次地剖析，

灵活就业是转型期各种因素和各种矛盾相互交织的产物，是一个复杂的经济现象。第三章对转型期中国灵活就业的形成原因和作用机制、灵活就业的劳动关系、灵活就业与劳动力市场分割的关系、灵活就业中雇佣关系外部化及灵活就业与市场化进程的互动关系予以论述。

第三部分，即第四章，是对灵活就业的实证分析部分。灵活就业发展到今天，已经初具规模，但其实证研究和统计环节一直非常薄弱，成为学术界关注的热点问题。本部分力图在此方面有所突破，从灵活就业的群体构成入手，以问卷调查和个案访谈相结合的方式，开展了对灵活就业人员的调研，并对近年我国灵活就业的规模进行估算，通过建立模型分析我国灵活就业的发展与各种经济指标之间的关联。最后提出了灵活就业统计指标体系的初步构想，包括统计指标体系的统计内容、统计方法、统计途径。

第四部分，即第五章和第六章，问题与对策部分。尽管根植于市场竞争，灵活就业显示出强大的生命力，但就单个部门和个人而言，其边缘性和脆弱性特征使其易受其他因素影响而遭受打击。转型期中国最大的特点就是各项制度处于过渡转变之中，而灵活就业的发展又受到整个制度体系的影响。本文第五章从制度的基本理论入手，论述了现行就业制度、户籍制度、社会保障制度及教育制度对我国灵活就业发展的制约。最后，针对灵活就业发展的现状及其存在的问题提出了转型期中国发展灵活就业的政策体系。本文第六章分别从灵活就业发展的理论导向、战略上的重要转变、促进灵活就业发展的制度创新及具体政策措施上进行深入分析，探索构建有中国特色的、促进灵活就业发展的政策支撑体系。

关键词：转 型 期； 灵活就业； 发展现状；
指标体系； 制度创新； 政策体系

Abstract

Employment problems plaguing the Chinese transition is the socio-economic development of one of the main issues, the 17th party's Congress reiterated the " Employment is the basis of people's lives. " With traditional employment relatively narrow space, internal re-employment placement capability has been very weak, the employment and re-employment must develop new models and find new employment space. Flexible employment and re-employment as the new orientation, increasing community concern. Flexible employment is the development of the different countries and the socio-economic development linked to the stage, the traditional employment patterns of a deep-seated change, but also to the depth of China's employment reform an important indicator of the direction of development. Their level of development of the comprehensive reflection of the current level of economic and technological development, market supply and demand for labor relations and the degree of enterprise management ideas and labor organization and the change in the government's employment policy-oriented, people career orientation and lifestyle changes, and many other factors. In this paper, an all-dimensional, multi-level discussion of the transition of China's flexible employment issues, and focus on the system from the point of view of this new things to explore. Mainly include the following: The first part, Introduction and chapter I, the issues raised and the Summary theory of flexible employment. Flexible employment is a strong adaptability and development space broader forms of employment, applicable not only to the developed countries, but also applicable to developing

countries and countries with economies in transition. Its growth in the process of globalization has become an inevitable trend for the world's attention. This chapter is mainly meant to the development of flexible employment in the context of theoretical source of flexible employment in the transition of China's proposed, the definition and evolution, and related concepts were discussed. The second part, chapter II and chapter III, It is analysis of flexible employment status in transition China. Flexible employment on the labor market in China play an increasingly important role in easing China has become an important grim employment situation channels. The first part of the significance of the development of flexible employment, the development of feasibility analysis, and development of flexible employment and the distribution of part of the policy analysis provinces be discussed. China and the transition flexible employment in depth analysis, flexible employment is the variety of factors and various contradictions intertwined product is a complex economic phenomena. The third chapter of the transition period China flexible employment and the reasons for the formation of the mechanism, flexible employment labor relations, flexible employment and the relationship between the labor market segmentation, flexible employment in the employment relationship outside of the market and flexible employment and the process of interaction to be discussed. The third Part, chapter IV, the empirical analysis of flexible employment. Flexible employment development until today, has taken initial shape, but in fact permits research and statistics link has been very weak, become the focus of attention of academic problems. This chapter seeks to achieve a breakthrough in this regard, a flexible employment groups start to the survey and case a combination of interviews carried out on the flexible employment research, and in recent years the scale of our flexible employment estimates, and flexible employment scale and China's various economic indicators analysis of the linkages between. Concludes with a flexible employment system statistical indicators of preliminary ideas, including statistics of the

statistical indicators, statistical methods, statistical way. The fourth part, chapter V and chapter VI, that is part of the problem and counter-measures. Although rooted in the competition in the market, flexible employment shows strong vitality, but on a single sector and individuals, its marginal and fragile nature of the vulnerability to the impact of other factors to combat. China's biggest transition is characteristic of the system in a transitional change, and the development of flexible employment will be subject to the impact of the entire system. Chapter 5 of this system from the start with the basic theory, discussed the current employment system, the household registration system, the social security system and the education system in China restraining the development of flexible employment. Finally, the development of flexible employment status and the issue of the transition of China's development of flexible employment solutions. Chapter VI of this paper from flexible employment - oriented development of the theory, which is an important strategic change, and promote flexible employment system innovation and the development of specific policy measures on in - depth analysis, and explore building with Chinese characteristics, promoting the development of flexible employment policy support system.

Key words: transition; flexible employment; index system;
development; Institution innovation; policy system

流程图



绪 论

中国的“转型”发生在20世纪80年代末，是从传统计划经济向现代市场经济的转变。可以说，转型是实质性的改变和引入全新的制度安排，是一个破旧立新的过程，它是一种过渡状态、一个特殊的历史阶段，因此它具有不稳定性、缺乏整体性、新旧因素共存性及转型时期各种矛盾的特殊性等。我们这里所谈的灵活就业就处在这样一个宏观背景之下。要把灵活就业作为整个世界发展的一部分，不能孤立地割断其历史联系，将一般分析和特殊分析相结合，揭示其内在的发展规律，并注重从制度的角度在这一新旧因素并存且不断相互作用时代，对灵活就业进行系统的分析和总结。

一、研究问题的提出

就业问题是转型期困扰中国社会经济发展的主要问题之一，党的十七大又重申了“就业是民生之本”，提出：“要坚持实施积极的就业政策，加强政府引导，完善市场就业机制，扩大就业规模，改善就业结构。完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者。”中国目前的就业形势依然十分严峻：一方面，国有企业改革和产业结构调整的加速将释放出更多的下岗失业人员，统一城乡劳动力市场的建立和户籍制度改革将加快农村剩余劳动力向城镇转移的步伐；另一方面，城镇新增劳动力将保持相当大的规模，复转军人、政府机构和事业单位改革中的分流人员虽然总量相对不大，但层次高、安置的刚性大、成本高。尤其是我国已加入世贸组织，面临着比以往更加复杂和激烈的国际竞争。据劳动保障部公布的数据，我国“十一五”期间年度劳动力

剩余缺口仍在 1 200 万人左右^①，更是有人大胆估计我国的实际失业率大大超过国际上规定的失业警戒线。

我国政府一直坚持把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置。党中央和国务院 2003 年 8 月 15 日至 16 日在京专门举行全国再就业工作座谈会，胡锦涛在讲话中强调，未来要集中力量抓好以下几个方面的工作：第一，大力开发就业岗位。在促进经济发展的同时，注意积极培育和发展新的就业增长点，拓宽就业空间，广开就业门路。第二，全面落实再就业扶持政策。要全面落实鼓励企业吸纳下岗失业工人再就业的政策，鼓励下岗失业人员自主创业、自谋职业、合伙经营等方面的扶持政策，鼓励国有企业挖掘内部潜力分流安置富余人员的政策，对有特殊困难人员实行再就业援助的政策。第三，增加再就业资金投入。充分运用财政、税收、信贷等手段，加大再就业资金投入，增强对下岗失业人员再就业的援助。第四，强化再就业技能培训。各地区和有关部门要把增强劳动者就业和创业能力作为一项战略任务来抓，推动培训模式和工作机制的创新，广泛动员社会各方面力量参与再就业培训。第五，落实下岗失业工人的社会保障。随着传统就业空间的相对缩小，企业内部再就业的安置能力已经十分微弱，社会再就业必须开拓新的模式，寻找新的就业空间。灵活就业作为再就业的新取向，日益受到社会各界的广泛关注。

灵活就业是一种对社会、企业、个人具有重大现实意义的全新就业形式。而且越来越多的国家，包括中国已经认识到必须把灵活就业的发展纳入到国家总体就业发展规划中。我国制订不久的“十一五”规划也明确提出了要把扩大就业摆在经济社会发展更加突出位置上，坚持实施积极的就业政策，充分发挥市场的引导作用，积极发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业和各类所有制的中小企业，规范劳动力市场秩序，鼓励劳动者自主创业和自谋职业，促进多种就业形式发展。规划中虽然没有明确提出发展灵活就

^① 劳动保障部发布当前劳动力市场供求状况分析报告 [EB/OL]. 中央政府门户网站 (劳动保障网站) www.gov.cn. 2007. 6. 13.

业,但却是通过各种形式来探索和鼓励其发展。而这种突破的标志性政策是2004年4月发表的《中国就业状况和政策》白皮书。该白皮书指出:“中国政府鼓励劳动者通过灵活多样的方式实现就业,积极发展劳务派遣组织和就业基地,为灵活就业提供服务和帮助,政府制定了非全日制用工、临时就业人员医疗保险等政策,在劳动关系、工资支付、社会保险等方面建立制度,促进灵活就业人员的合法权益。”

如今,灵活就业在中国蓬勃兴起,已经成为解决我国就业与再就业问题的一个重要举措。灵活就业形式的兴起是对传统就业体制的一种创新,其对经济发展的促进作用不可低估。但由于相关研究的不足,灵活就业在我国的具体实践中还存在很多问题。多种多样的灵活就业已经成为农村劳动力、城镇下岗失业人员和城镇新增劳动力的主要就业形式。但无论劳动者、政府和社会都没有将其作为一种真正的就业形式看待,而是形成一种体制外的劳动力市场,在就业登记、工资支付和社会保障等方面,缺乏有效的体制环境和社会氛围。因此,认真研究灵活就业方式的发展状况,深入分析其存在的问题,及时有效地提出政策措施,对于深化改革、促进就业、不断满足人民日益增长的物质文化生活的需要,具有重要作用。研究灵活就业的应用价值不可估量。

二、国内外研究现状

(一) 国内研究现状

目前,我国学术界对灵活就业的研究可以说是刚刚起步,主要集中于一些基本问题,对于相关核心问题涉及不多,总体情况可以概括为以下几点:①强调其积极意义。灵活就业已成为新增就业的主要形式,是缓解我国严峻就业状况的重要渠道。其发展折射出劳动力市场的灵活性不断增强,就业的总体稳定性和安全性在下降。对它已经造成的,或可能造成的消极后果很少提及,使人产生灵活就业发展的越多越好、越快越好的印象。在我们这样市场机制逐渐成熟的国家,过度的、无序的发展灵活就业只能造成市场秩序的混乱;②很多不同的概念名词被用来对这种不同于传统就业模式的新

就业形式进行描述。关于什么样的就业属于“灵活就业”还没达成社会共识,也没有具体的界定标准。对灵活就业定义的描述多样造成现实中操作性较差,更是难以统计;③关于灵活就业的具体形式已经逐渐有一些明确的界定,但还不完全,多数是从国外直接引入,有些不符合我国国情;④关于灵活就业的政策,一方面比较缺乏,另一方面比较零散且不系统。有些文章直接把发达市场经济国家的经验和政策照抄照搬到我国,没有立足于我国国情来考虑灵活就业的各种相关问题,有些从国外直接引入的经验政策根本不符合我国实际,缺乏可操作性;⑤由于灵活就业在我国发展不成熟、界定不清楚及统计不完善,对灵活就业研究的理论性文章居多,缺乏实证方面的内容,不经实践检验的理论是不成熟的,这是急需补充的部分。本文在此研究基础上,全方位、多层次、系统的论述灵活就业问题,弥补学术界对此问题研究的不足,有一定的学术价值。

中国灵活就业在发展过程中暴露了不少问题,主要表现为对雇主是灵活了,但对工人则是缺乏保障。劳动力市场分割造成收入分配的分化,由于灵活就业的工资水平一般低于正规就业,用人单位通过雇佣灵活就业人员来满足需求,导致正规劳动力市场需求的减少,出现“寻底竞争”的倾向,使整个劳动力市场难以规范。此外,灵活就业人员难以享受一些正当的就业权利,社会保障水平相对较低,许多灵活就业劳动者被排除在社会保障框架之外;灵活就业的工会组织率不高,使灵活就业者权益难以得到保障;灵活就业的队伍不稳定,影响了其素质的提高和凝聚力及随着灵活就业群体规模的不断扩大给社会造成的潜在不稳定因素等。总之,灵活就业的发展有可能使劳动者就业出现边缘化,这有悖于国际劳工组织倡导的“体面劳动”。由于中国已经加入了WTO,经济法规必将与国际接轨,面对新的就业形势,如何按照国际惯例,规范劳动力市场,维护劳动者权益,促进灵活就业的健康发展,这都是本文所要解决的问题。

(二) 国外研究现状

当今世界,传统正规的就业方式已经难以解决日益增大的就业压力,灵活就业作为缓解失业的重要渠道引起国际劳工组织和各国

政府的普遍关注,根据可以查到的外文资料可以把国外对灵活就业的研究现状概括为以下几个阶段:第一阶段,从20世纪70年代初到80年代初,以非洲和拉丁美洲为主要研究区域,认识这种非传统就业形式的性质、类别与存在的主要职业领域。将其定义为低效率的边缘性活动,看成是一种“就业不足现象”,一个被排斥的部门。德索托认为,非正规部门不是一个可以明确界定的部门,而是包含了所有处于法律约束之外的经济活动,其定义为不受国家控制的所有收益性经济活动。第二个阶段,从20世纪80年代初到90年代初,涉及的区域已由非洲与拉丁美洲国家扩展到全球领域,内容涉及灵活就业的形成原因、表现形式、统计问题,以及对经济增长的贡献。近30年来,随着全球性的经济结构调整,就业结构也随之发生了深刻变化。在发展中国家,从前作为创造就业主要来源的正规部门,即政府、公共服务部门和大型的现代私营公司,由于实行结构调整等措施,创造就业岗位的数量及所占比重均呈下降趋势:在亚洲国家,马来西亚从20世纪70年代的53%下降到80年代的45%,印度(所有部门)从1972年的51%下降到1978年的28%;在非洲国家,中非已下降到33.6%,冈比亚下降到27.5%,赞比亚下降到5.4%。全球范围的经济结构调整引起就业结构的改变,为这种非传统就业形式的全球增长创造了有利时机。第三阶段,从20世纪90年代初到现在,为全球范围内的灵活就业维权阶段,主要包括对灵活就业的管理、社会保障、如何有效维护灵活就业者的合法权益,以及如何实现“体面就业”的研究。面对非正规就业组织不仅没有消亡,而且在发展中国家及发达国家都有着广阔的生存空间这样一个客观事实,学者们开始研究如何因势利导,解决灵活就业发展中存在的就业环境差、工作效率低、资金来源不足、缺乏必要保障、收入不稳定等问题,为灵活就业者提供一个更为公平、体面的就业环境。20世纪90年代以后,发达国家统一实施了促进灵活就业发展的改革,以欧洲为例,通过财政政策鼓励企业雇佣灵活就业劳动者,通过税收、社会保障制度和为灵活就业立法规范劳动力市场,有效提高对灵活就业者劳动权益的保护。实施劳动力市场的灵活化政策是新自由主义就业政策的主要内容之一, Peter A Reilly (1998) 把劳动力市

场灵活化分为五个方面：数量灵活化，功能灵活化，时间灵活化，位置灵活化，薪资灵活化。其中取得突出成就的是丹麦的灵活安全性就业政策。这些都为我国灵活就业的发展提供了借鉴。

三、本书的框架结构

本书主体分为六章：第一章为灵活就业的理论综述，分别从灵活就业发展的全球背景、理论来源及灵活就业在转型期中国的提出、界定和发展演变、相关概念几个方面来论述；第二章为转型期中国灵活就业的发展意义及现状分析，分别从灵活就业的发展意义、发展的可行性论证、灵活就业劳动力市场的供给与需求分析、发展现状及灵活就业人员的分布特点来论述的；第三章为转型期中国灵活就业的多维度解析，分别从灵活就业的形成原因和作用机制、灵活就业的劳动关系、与劳动力市场分割的关系、灵活就业中雇佣关系外部化及灵活就业与市场化进程的互动关系几个方面来论述的；第四章为转型期中国灵活就业的实证分析及其统计指标体系的初步构建；第五章为转型期中国灵活就业发展的制度瓶颈，分别从制度的基本理论及转型期中国的就业制度、户籍制度、社会保障制度、教育制度对灵活就业的发展瓶颈来论述的；第六章为转型期中国发展灵活就业的战略选择与思考，分别从灵活就业发展的理论导向、战略上重要转变的思考、促进灵活就业发展的制度创新及具体政策措施，力图构建有中国特色的、灵活就业发展的政策支撑体系。

四、本书的研究方法

本书研究立足于理论分析与实证分析相结合，以理论分析为基础，实证分析为补充，在实证分析中注重统计分析和计量分析等数量分析方法的应用。在研究中借助发展经济学、农业经济学、制度经济学、劳动经济学等理论根基，并结合国内外成熟的劳动力就业理论，从深层次研究探讨转型期中国的灵活就业问题。为使研究结论更具科学性和说服力，本文主要采用了以下几种研究方法：

分析综合研究：对已掌握的文献资料进行全面分析整理，归纳综合，使研究的问题获得大量的资料支持，研究的内容更充实，结

论更可靠。比如论文的第一章、第二章，对灵活就业理论及现状的综述。

应用研究为主，理论和实际相结合：理论终归要运用于实践，本文的最终目的是要促进灵活就业的发展，解决我国的就业困境。文章的最后一个部分，建立了转型期中国灵活就业发展的政策支撑体系，有针对性地为政府制定就业政策提供翔实、有效的依据。

实证分析为主，与规范分析相结合：在成文过程中，查阅了大量的资料，本文的数据主要来源于历年《中国统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》、《中国统计公报》和实际调研结果。比如文章的第四部分，对灵活就业最主要的两个群体——农村剩余劳动力和下岗失业人员作了具体实证分析，以问卷调查和个案访谈相结合的方式，并运用统计方法加以分析和处理，了解现状，发现事实，藉以提出可行的解决途径。

比较分析法，包括横向和纵向的比较：通过与其他国家发展灵活就业的背景、原因、历程的对比及对中国不同阶段灵活就业的发展进行对比，来试图寻找灵活就业发展的一般规律。

逻辑思辨与模型推理相结合：通过逻辑思辨提出假设，并通过模型构建与推理对逻辑思辨的假设进行修正，两者相互结合、互相补充，更有利于内容体系与理论框架的完善。本文分别建立了灵活就业可行性的理论分析模型及灵活就业的发展与 GDP 增长模型等，力图深入探讨灵活就业发展的相关因素。

定性研究与定量研究相结合：本文的写作通过查阅大量中外文献和吸收前人的研究成果，并通过数据的查阅、调研及统计等进行定量研究，做到有大量数据支持的定性研究，从而避免了先入为主，妄加判断。

抽象和具体研究相结合：灵活就业是一个全球性问题，但各地情况不同，需利用抽象分析法，分析其一般规律；为使分析更具针对性，本文分析的对象是转型期中国的灵活就业问题，有助于对问题进行更深入的探讨，达到了抽象和具体结合研究的统一。

五、本书的创新之处

第一，以往关于灵活就业的文章都是从某个方面或某个角度对其进行论述，比如论述灵活就业的发展对策，或是从弱势群体的角度论述灵活就业的发展意义等，没有形成系统。本文在此基础上力求全方位、多层次地把握灵活就业问题，形成理论体系，为更深入地研究灵活就业问题奠定理论基础。

第二，现阶段我国并未将灵活就业列入劳动统计指标体系中，这对灵活就业的进一步发展及对它的研究形成了障碍，学术界对此也很少提及。本文在第四章提出了构建灵活就业统计指标体系，并就灵活就业的各项统计指标进行分析。

第三，我国正处在“转型”期，转型是实质性的改变和引入全新的制度安排，我们这里所谈的灵活就业就是处在这样一个宏观背景之下。本文着重以制度为切入点，在这一新旧因素并存且不断相互作用时代，对灵活就业进行系统总结和分析，并从促进灵活就业发展的角度探讨了制度创新问题。

第四，灵活就业的各种形式在我国的发展均不成熟，学术界对它的研究也限于基本问题的理论研究，实证方面研究十分有限，本文力求在此方面能有所突破。

第五，建立模型进一步说明灵活就业的发展与我国的各种指标要素之间的关系。

第六，在最后一部分促进灵活就业的对策研究方面，本文构建了一个政策体系，从理论导向、国家主导战略、制度创新到具体对策方面都做了具体论述，形成有中国特色的灵活就业的支撑体系。