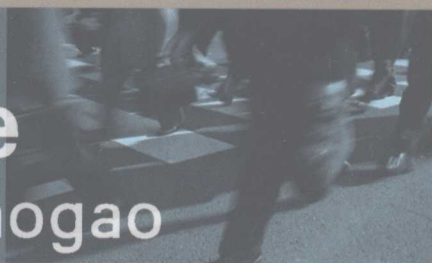


# 2006 中国非正规就业 发展报告

劳 动 力 市 场 的 再 观 察

2006 Zhongguo  
**Fei Zhenggui Jiuye**  
Fazhan Baogao



任 远 彭希哲 主编

重庆出版集团  重庆出版社

改革开放使得原有体制之外出现了一个灰色空间,非正规就业就在此空间产生并发展起来。现在,我国城市劳动人口中超过 40% 的人是非正规就业,非正规就业对我国国内生产总值的贡献率也超过了 35%。我们无法想象,如果没有非正规就业的存在,我们该如何使数千万从城市国有和集体大工业企业中转移出来的下岗职工获得再就业的机会,并保证社会在国有企业改革过程中的稳定和持续发展。

# 2006 中国非正规就业 发展报告

劳 动 力 市 场 的 再 观 察

2006 Zhongguo  
**Fei Zhenggui Jiuye**  
Fazhan Baogao

任 远 彭希哲 主编

重庆出版集团  重庆出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

2006 中国非正规就业发展报告:劳动力市场的再观察 /  
任远,彭希哲主编. —重庆:重庆出版社,2007.11  
ISBN 978-7-5366-9058-5

I .2… II .①彭…②任… III .①就业问题—研究报  
告—中国—2006②劳动力市场—研究报告—中国—2006  
IV .D669.2 F249.212

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 139313 号

## 2006 中国非正规就业发展报告:劳动力市场的再观察

2006 ZHONGGUO FEIZHENGGUI JIUYE FAZHAN BAOGAO:  
LAODONGLI SHICHANG DE ZAIGUANCHANG  
任 远 彭希哲 主编

出 版 人:罗小卫  
责任编辑:杨亚平  
责任校对:郑 葱  
装帧设计:蒋忠智



重庆出版集团 出版  
重 庆 出 版 社

重庆长江二路 205 号 邮政编码:400016 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团艺术设计有限公司制版

重庆市鹏程印务有限责任公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: [fxchu@cqph.com](mailto:fxchu@cqph.com) 邮购电话:023-68809452

全国新华书店经销

开本:787mm×1092 mm 1/16 印张:10.25 字数:214 千  
2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷  
印数:1~3 000  
ISBN 978-7-5366-9058-5  
定价:24.50 元

如有印装质量问题,请向本集团图书发行有限公司调换:023-68809955 转 8005

版权所有 侵权必究

# 非正规就业是一个大有希望的研究领域

(代前言)

彭希哲

## 一、非正规就业正在成为一种重要的就业模式

非正规就业最早是国际劳工组织针对发展中国家出现的一种就业现象而提出的概念。当1973年这一概念被提出时,它被定义为那些在“发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构、生产规模很小的生产或服务单位”,即非正规部门中的就业。它是与地下经济、灰色经济等经济现象一起存在的。2003年以后,非正规就业的定义被进一步延伸至在正规部门工作的非正规就业者,把非正规就业定义修正为那种“不受劳动法规的保护,不交收入所得税,没有社会保护和有关的劳动权利(如带薪休假和病假)”的就业形式。同时,由于各个国家社会经济制度和发展模式的差异,各国可以根据各自的国情用自己的工作定义。

德里工作组是由国际专家和政府统计部门官员组成的专家组,对完善非正规就业统计发挥了重要的作用。该工作组试图制定统一的有关就业的定义,为各国提供相关的技术帮助。德里工作组开始主要表现为工作建议,这些建议逐渐成为国际劳工组织的决议,并成为有一定强制作用的国际统计标准。非正规就业的定义随着我们对这一种经济现象的理解的加深而不断地被修正,并可能继续被修正。

在相当长的时期内,人们总是将现代经济发展与大工业相联系,表现为正规部门的发展和正规就业的扩大。在全球化的背景下,以互联网技术为主要特征的科学技术的迅速发展和运用极大地改变了工业化的传统模式,工业化的发展并没有也不会自然地导致就业模式的正规化。在新的经济类型和增长模式下,非正规就业无论其规模还是结构都在日益强化。不管你是否喜欢,全球化是一种趋势,是一个不可抗拒的发展趋势。资本突破国家的边界,商品在不同的市场上流通,不同的文化因此而相互碰撞,市场与企业的联系正在变化,基于网络的无形市场与传统的有形市场并存。全球化的进程改变了生产形式,将生产和服务以外包加工的方式转移到发展中国家成为发达国家降低生产成本提高企业利润的重要途径,也使得现在的小生产者已经不知道其最终商品的销售地,不知道谁是最终的消费者,从而失去了在生产和市场上的平等参与者的地位。生产链延长了,日益国际化了,市场开拓和物流管理的重要性不断提高。大资本和大企业的力量日益强大,经济决



策常常不是在发展中国家的首都做出的,而可能发生在万里以外的跨国公司的总部。

非正规就业在发展中国的经济生活中发挥着举足轻重的作用。非正规就业始终是印度的基本就业形式,超过90%的印度劳动力从事非正规就业,60%以上的国民生产总值由非正规就业者创造。非正规就业在其他发展中国家同样发挥着重要的作用。根据国际劳工组织的统计,撒哈拉以南非洲地区72%的非农就业是非正规就业,这个比重在北非地区是48%,在拉丁美洲是51%。如果说最初对非正规就业的关注和研究主要集中在发展中国家,那么随着全球化和知识经济、网络经济的发展,以自我雇用就业为主要形式的非正规就业不再只是发生在发展中国家的现象,发达国家中也有越来越多的劳动力开始从事非正规就业。根据不同的定义,欧盟国家在2002年时至少有13%的劳动就业可以归入非正规就业的范畴。

## 二、非正规就业在我国改革开放中发挥着不可轻视的作用

我国在很长时期内形成了二元的发展模式,而户籍制度成为这种发展模式和体制的基础。改革开放之前,我国城市人口中以普遍就业和低工资为主要特征的就业模式,和以单位为福利提供者的社会保障模式,农村居民则以各种形式与人民体制相联系,从公社体制中得到各种(尽管是有限的)社会福利和保障。在一定程度上,我国的就业和社会保障在改革开放之前都是可以归入正规化的范畴的。或者说,正规就业和社会保障是我国社会在20世纪80年代之前的主导形式。

改革开放使得原有体制之外出现一个灰色空间,非正规就业就在此间产生并发展起来。首先是农村改革,人民公社体制的解体和家庭联产承包责任制的实行极大地提高了农村的劳动生产率,也使得农村剩余劳动力被释放出来,并最终成为史无前例的人口流动大潮。传统户籍制度的存在,以户籍为基础的城市社会保障和福利体制,使得大量流动人口成为没有长期劳动合同,又未被城市社会保障体系所覆盖的生存于正规体制之外的就业群体。国有企业的改革所引发的现代企业制度的建立、劳动力市场的形成,以及社会主义市场经济的发展颠覆了传统的就业模式,大量下岗工人的产生和全社会对解决再就业问题的努力使得非正规就业形式首次成为一种社会现象。而市场化的发展以及社会保障体系的重构和改革进一步催化了社会阶层的分化。

中国已经成为世界工厂,成为全球产业链中的重要一环。但是,中国的许多产业在世界产业链中处在低端地位,主要是简单的手工劳动和流水线装配作业,因而在整个价值创造和分配过程中只获得非常有限的利益。虽然因此创造了大量的就业机会,但也消耗了大量资源,并没有显著地提升中国的自主创新能力和在国际竞争中的地位。中国经济日益融入全球化和我国经济改革的进程所引发的巨大变革,人们在不知不觉之中突然发现,就业模式日益多元化了,中国劳动就业的非正规化趋势开始出现并进一步加强了。

无论用何种指标来测量,改革开放以来我国在传统正规部门中就业的劳动力人口的比重在下降,大量与传统部门和传统就业模式有着很大不同的新的就业模式正在不断涌现,其数量之巨,涉及的领域之广,在解决中国就业问题中的作用之大已经开始得到政府和各界的高度重视。正如本报告揭示的,我国城市劳动力人口中有超过40%是从事非正

规就业,非正规就业对我国国内生产总值的贡献率也超过35%。如果考虑到农村的劳动就业状况,非正规就业对我国经济发展的影响还会进一步提高。这种趋势还会持续一段时间,越来越多的劳动力将以更灵活和非传统的形式参与社会经济活动。也就是说,中国就业的非正规化状况还将继续。

多元化的就业模式成为中国改革开放以来劳动力市场的基本特征之一,在中国的改革开放进程中发挥着重要的作用。我们无法想象,如果没有非正规就业的存在,我们该如何来使得数千万从城市国有和集体大工业企业中转移出来的下岗职工能够获得再就业的机会,并保证国有企业改革过程中社会的稳定和持续发展。以一种基本平滑的软着陆方式完成从国营企业占主导的计划经济向实行现代企业制度的社会主义市场经济的过渡,是中国改革开放的一个创举,这一过程尚未最后完成,其间有许多经验值得总结,而非正规就业形式的出现和发展无疑是至关重要的因素。这种从正规就业向非正规就业的转移成为中国非正规就业有别于其他发展中国家的重要特征。正是非正规的就业形式使得一亿多农村劳动力能够以农民工的形式离开家乡,到城市和其他经济相对发达地区参与经济活动。如此大规模的人口和劳动力流动创造出巨大的劳动生产率,是一场规模宏大的社会启蒙运动,是中国经济得以持续20多年高速发展的关键要素之一。可以说,正规就业在一定程度上重新构建了中国的城市社会结构,为我国近20年来的大规模城市化进程创造了有利的社会环境,提供了可能和保证。尽管从整体上讲,正规部门的劳动生产率增长最快,对经济的影响最大,但不可否认的是,非正规就业者也在创造财富,他们的存在有利于整个国家劳动生产率的提高。

纵观中国改革的过程,我们看到大量的制度创新,从农村联产承包责任制的推行到城市社区就业岗位创造,许多制度创新并不是发轫于政府,而是来自于民间的实践。非正规就业中的许多制度安排都有利于降低交易成本和管理成本,有利于帮助劳动力获得就业的机会。当然,这种多元的市场机制存在着诸多先天的缺陷,就业的非正规化也产生了许多常常是致命的问题。让如此众多的农村劳动力工作生活在传统的城市体制之外是对农村人口的一种剥夺,是一种制度上的不平等。非正规就业形式也进一步加大了社会差别,城市女性劳动力就业的非正规化是近年来中国妇女整体就业质量下降的重要原因。非正规就业在为社会弱势群体提供了经济参与的可能性的同时,也使得在快速的社会转型过程中一部分弱势的群体正在加速地边缘化,他们新的经济发展模式中更加难以应对新兴技术和新的市场形式所带来的挑战。当资本和权力更加集中在少数强势群体手中时,如何让处在社会底层的脆弱群体能够成为社会发展的平等参与者和社会发展成果的公平分享者,已成为一个亟待解决的政治和社会问题。

### 三、非正规就业是一个崭新的研究领域

由于中国非正规就业发展的特殊路径,我国的非正规就业具有与其他发展中国家很不相同的特征。简单地套用国际劳工组织的概念和方法,不能帮助我们完整深入地认识非正规就业在中国社会经济发展中的作用。具有共同性的现象是大量的非正规就业者参与了社会经济活动,对经济增长作出了贡献,但他们的活动在很大程度上是被社会忽视

的,他们的经济活动基本没有被正规的经济统计所涵盖,他们也常常没有被劳动力统计所包括。我国政府近年来推进积极的就业政策,鼓励灵活就业。但在概念上,“灵活就业”与非正规就业有着不同的内涵与外延。无论从国际接轨还是国内研究的角度,我们都必须通过努力,逐渐形成能为学界和政府所接受的有关非正规就业的概念,并据此发展出与此相关的统计指标体系。

在中国二元经济的发展格局下,由于户籍等制度安排造成的城乡劳动力的分割成为扭曲劳动力市场的重要因素,由此导致政府和学者们都致力于建立城乡和地区统一的劳动力市场。非正规就业的存在和发展对此提出了挑战,我们是否有必要或是否有可能建立完全统一的劳动力市场?本报告的研究表明非正规就业在解决中国劳动就业和促进经济发展上发挥了重要的作用,将所有非正规就业都纳入正规体制会极大地提高社会发展和劳动力市场的管理成本,也不利于解决中国所面临的巨大的劳动就业的压力。近年来,学者们开始研究多元市场问题,运用二元论理论框架或者结构主义框架可能得出不同的结论;同时,对自愿的非正规化就业的研究,进一步扩展了我们的研究视野。在信息时代,包括在发达国家大量自愿的非正规就业现象的出现,使得我们必须重新思考非正规就业必然与生存经济和贫困相联系的传统观点。自愿地从事非正规就业者与那些不得不从事非正规就业者可能处在完全不同的社会和经济状态。在一个以人为本的政策框架中,在就业形式多元化的今天,我们是否必须将所有非正规就业者都纳入正规就业的框架就成为一个值得讨论的问题。新的非正规就业的形式随着技术进步和产业的转变而不断出现,非正规就业对经济的作用可能会继续上升,加强对非正规就业的研究,不仅在现实中有利于中国构建和谐社会,推进劳动力市场的完善,也必然会对主流的经济学理论的发展作出贡献。

在政策领域,由于非正规就业尚未成为一个被广泛认可的概念,我们还没有专门针对非正规部门和非正规就业者的政策;同时,由于非正规就业的多元复杂性,单一的政策可能不会收到普惠的效果。由于非正规就业者一般都处在低收入状态,他们对政府和社会的税收贡献很小,因此,在主流的政治参与理论中,权利和义务的平衡会阻止非正规就业进入政治议程,同时,话语权的丧失或非正规就业群体处于失声状态,也使得政治议程会忽视这一人口群体。人们以往之所以关注非正规就业,主要是出于社会保障和社会公平的考虑。非正规就业者的基本特征常常是没有正常的途径来维护他们最基本的社会权利,没有被社会保障体系所覆盖,其经济活动缺乏法律地位,往往被排斥在社会主流之外而成为弱势群体。如果说他们在过去能够应对日常生活中所面临的各种风险,在日益加速的社会变迁面前,小生产和非正规就业群体就日益感到无助和无力。加强对这一群体的社会保护,无疑是中国反贫困战略的重要组成部分,也是构建共建共享的和谐社会的重要内容。在这一领域研究能力的建设和知识的扩散,将为扶贫研究提供新的研究手段和思路。

作为中国城市非正规就业主体之一的农民工群体,他们始终与农村保持着密切的联系,无论走多远,土地制度成为决定农民未来发展的自我选择的最重要因素。到目前为止,我们对于非正规就业的研究基本上还局限在城市经济,我们有必要将研究延伸到非正

规就业对中国农村经济发展的影响,特别是在建设新农村的过程中如何发挥非正规就业的积极作用。近年来,中央政府努力解决农民工问题并已经取得了一定成效,考虑到非正规就业是农民工在城市的主要就业形式,加强在制度层面对非正规就业的研究,必定有助于从根本上解决问题。

我们常常习惯于注重有形的社会制度在发展和变迁中的作用,而忽视对“软性”制度的研究。社会性别、民族、年龄、家庭、关系网络等都在影响人们参与经济活动和分享社会发展成果的形式,社会认同具有显著的经济含义。非正规就业发展的制度环境,除了法律、规章制度以外,各种非正规的制度安排也在发生作用,家庭、亲属和同乡,各种中介机构,文化和社会资本等等都以各自不同的形式影响着非正规就业,这使得对非正规就业的研究必须要有多维的视角。

中国改革开放的成功得益于摸着石头过河的发展策略,国际社会对非正规就业的研究为我们提供了许多有益的经验,我们可以加以改造,将之用于中国的实践。我们每一个研究人员都能从这种比较研究中得益,而最终受益者将是非正规就业者。

复旦大学非正规就业中心致力于对非正规就业的研究和能力建设。作为一个研究项目,我们不得不聚焦我们的研究范围,以使得项目可以运作。作为一个研究网络,我们每一个人的作用可能是有限的,每个人只能做到几个题目;但作为一个群体,我们的整体研究将极大地丰富我们对非正规就业的理解和与此有关的政策设计。

我们需要加强对现有数据的再开发,达至更准确地估计非正规就业的规模和对经济发展的贡献。我们需要加强研究能力基础的建设,以提供更科学的研究手段和更有效的社会政策的学术基础。我们愿意培养更多新一代的学者以壮大非正规就业研究的学术队伍。我们是一群开拓者,在一片处女地中开拓研究之路,希望有更多的同行和后来者,从我们的研究中受益,发展我们共同的事业。



# 目 录

|                        |     |   |
|------------------------|-----|---|
| 非正规就业是一个大有希望的研究领域(代前言) | 彭希哲 | 1 |
|------------------------|-----|---|

## 1 全球化和社会转型背景下的非正规就业

|               |    |
|---------------|----|
| 非正规就业的概念      | 2  |
| 非正规部门就业和非正规就业 | 2  |
| 我国的非正规就业和灵活就业 | 4  |
| 全球化和中国非正规就业   | 8  |
| 全球非正规就业       | 9  |
| 全球—本土联系和非正规就业 | 14 |
| 中国的全球化        | 18 |
| 中国的社会转型和非正规就业 | 21 |
| 从农村到城市        | 22 |
| 市场化导向的经济改革    | 26 |
| 新兴产业和新生企业     | 28 |
| 经济和非正规就业同时增长  | 30 |

## 2 中国非正规就业规模、形式与特征

|                   |    |
|-------------------|----|
| 如何估算非正规就业的规模      | 34 |
| 估算的困难             | 34 |
| 对中国非正规就业市场大相径庭的估算 | 36 |
| 一个综合的判断           | 38 |
| 非正规就业者的人口学特征      | 41 |
| 年龄与性别             | 42 |
| 户籍特征              | 44 |
| 教育水平              | 45 |

|                      |    |
|----------------------|----|
| 非正规就业者的经济活动与保障 ..... | 47 |
| 行业和职业分布 .....        | 47 |
| 收入 .....             | 49 |
| 工作时间 .....           | 52 |
| 社会保障 .....           | 53 |
| 健康状况 .....           | 56 |
| 工作稳定性 .....          | 59 |
| 简要的总结 .....          | 60 |

### 3 城镇非正规就业对 GDP 实现的贡献

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 非正规经济对 GDP 实现的影响机制 ..... | 62 |
| 我国非正规经济对 GDP 的贡献 .....   | 66 |
| 估计方法 .....               | 67 |
| 非正规就业的构成 .....           | 70 |
| 非正规就业工资水平 .....          | 73 |
| 非正规就业对经济的贡献 .....        | 76 |

### 4 中国非正规就业的典型案例分析与成功模式

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 非正规就业的上海模式 .....   | 81  |
| 发展的背景 .....        | 82  |
| 非正规就业的认定与管理 .....  | 83  |
| 配套政策和措施 .....      | 87  |
| 公益性组织就业 .....      | 90  |
| 上海模式的实际效果 .....    | 93  |
| 困境和困难 .....        | 96  |
| 浙南的地方性产业集群 .....   | 98  |
| 专业市场为依托的产业集群 ..... | 100 |
| 核心企业为依托的产业集群 ..... | 100 |
| 核心技术为依托的产业集群 ..... | 100 |
| SOHO .....         | 102 |
| 更成功的非正规就业发展 .....  | 103 |
| 成功的经验 .....        | 103 |
| 更良好的组合吗 .....      | 105 |

## 5 非正规就业、女性发展和扶贫

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 女性和非正规就业 .....           | 108 |
| 性别特征 .....               | 109 |
| 积极的影响 .....              | 114 |
| 消极的影响 .....              | 115 |
| 性别敏感的社会政策 .....          | 116 |
| 根据女性的弱势地位对其提供补充性支持 ..... | 116 |
| 把性别意识纳入政策主流 .....        | 117 |
| 加强对女性发展的授权 .....         | 117 |
| 非正规就业和贫困 .....           | 118 |
| “贫困者的就业”和“工作着的穷人” .....  | 118 |
| 非正规就业与可持续生计 .....        | 120 |
| 发展性的社会政策 .....           | 122 |
| 以保障和救助为导向的扶贫政策 .....     | 123 |
| 以发展为导向的扶贫政策 .....        | 123 |

## 6 非正规就业发展和公共政策

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 非正规就业发展的问题 .....  | 125 |
| 未来发展的隐患和担忧 .....  | 125 |
| 制约发展的主要现实问题 ..... | 127 |
| 宏观政策环境的转变 .....   | 129 |
| 政策创新与局限 .....     | 132 |
| 劳动就业政策 .....      | 132 |
| 社会保障制度 .....      | 133 |
| 劳动权益保护 .....      | 135 |
| 中小企业政策 .....      | 136 |
| 城市改造和城市管理政策 ..... | 139 |
| 今后的发展趋势 .....     | 141 |

## 附录:我国非正规就业市场状况的若干研究结果的汇总

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 1. 中国城镇非正规就业从业者总量(1978~2004) .....      | 144 |
| 2. 中国城镇非正规就业从业者比重(1978~2004) .....      | 146 |
| 3. 中国城镇非正规就业对 GDP 的贡献率(1990~2004) ..... | 147 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 4. 中国城镇分行业、职业的非正规就业者的性别差异 ..... | 148 |
| 5. 正规就业者与非正规就业者的市场表现 .....      | 149 |
| 6. 正规就业者与非正规就业者的个人特征 .....      | 150 |
| 7. 社区非正规就业的基本状况 .....           | 151 |

|          |     |
|----------|-----|
| 后记 ..... | 153 |
|----------|-----|

# 1

## 全球化和社会转型背景下的 非正规就业

改革开放以来的中国劳动力市场,出现一个显著的变化,就是劳动力市场的非正规性不断发展。非正规就业不断兴起和成长,已经成为劳动力市场上一个必须面对的现象。

非正规就业的发展是与我国基本的人口背景相联系的。建国时,我国人口为5.4亿,到了改革开放的1979年已经达到9.7亿。虽然从20世纪80年代以来,人口增长的速度已经有所减慢,但人口总量仍不断增加突破10亿,现在已经达到了13亿,并仍将继续增长。在当前几年,年新增劳动力仍然在1700万人以上,加上城镇经济调整所带来的失业问题,预计全国每年城镇需要安排就业总量逾2500万人;同时,预计2006年城镇可新增就业岗位约1100万人,劳动力供大于求将达到1400万人,总量上的供求关系仍然紧张。再考虑到农村还存在着的2亿~3亿农业剩余劳动力。这些共同构成了我国在人口城市化、工业化和全球化过程中非正规就业相应扩展的基本背景。

非正规就业在很大程度上是一个发展中国家的概念,从非洲、南美到东南亚,发展中国家普遍存在着数量庞大的非正规就业。然而,不仅仅是发展中国家,发达国家也存在各种灵活性和非正式性用工的形式和方式,计划经济转轨的国家劳动力也时常普遍把非正规就业作为就业结构挤压过程中的弹性机制。可以说,在全球化的时代,非正规就业也日益全球化,因为全球的劳动力市场本身存在动态关联的特点,我国的非正规就业同时或多或少地具有发展中国家、发达国家和转型社会中非正规就业发展的共性和典型特征;并且,非正规就业又在全球产业分工和劳动力市场的动态性中进一步受到深刻的影响。

就是在这样的全球性联系和社会转型的背景下,非正规就业已经成为我国劳动力市场上的一个新生的现象,一个不能忽视的重要领域,并必然对未来我国经济发展、劳动力市场发展和管理,以及国家的经济社会结构转型和城乡管理产生深远的影响。



## 非正规就业的概念

### 非正规部门就业和非正规就业

目前为止,国际组织采纳并界定的与非正规就业相关的统计概念有两个:一个是非正规部门就业(Employment in the Informal Sector),一个是非正规就业(Informal Employment)。

“非正规部门”一词最早由国际劳工组织 ILO 在 1972 年考察肯尼亚的就业状况后,在一份题为《就业、收入与平等:肯尼亚收入与就业报告》中提出。在 1993 年 1 月的第 15 届国际劳动统计学家大会上,非正规部门这一统计学定义得到了正式采用,并且出现在同年 7 月的修订版《国民经济核算体系》中。

国际劳工组织在《1991 年局长报告:非正规部门的困境》一书中对非正规部门作了如下规定:“非正规部门”是指发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小规模的生产或服务单位。在《1998~1999 年世界就业报告》中,非正规部门被明确划分为三种类别:

第一类为小型或微型企业。这一类企业在经济上非常活跃,可视为正规劳动部门的延续,通常通过承包或部分承包协议与正规部门联系在一起。但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,其活动大多由家庭成员承担(较多为无薪酬的妇女劳动力)。这一类型涉及许多不同的市场、活动、季节和场所,其中一些需求强劲的家庭企业可能会演化为更为专业的企业。

第三类为独立的服务者或随意劳动者,包括家庭帮手、街头小贩、清洁工、街头理发师、擦鞋童等。从数量上说,第三种类型为非正规部门的主体,从技术等级来说,该类型职业又是非正规部门中最低的。

在对非正规部门关注的同时,人们发现第 15 届国际劳动统计学家大会定义的非正规部门就业存在的问题:(1)有些单位未包括在内。如按定义,在更小的企业中工作,或偶尔的自我雇用人员等的活动也应该属于第 15 届国际劳动统计学家大会定义的“小型和微型企业”单位,但是,很多情况下,人们并不认为他们是一个企业单位,而在统计上未包括在内。(2)“非正规部门的就业”不能反映就业“非正规性”的其他方面的变化。在非正规部门发展与变化的同时,非正规性的就业也在发生变化,更加的非标准、非典型、无规律和不稳定等。这些变化引发的一个直接结果就是:非正规性就业不仅发生在非正规部门,也发生在正规部门。

新德里专家组最初的视角也是锁定在“非正规部门”的。后来发现,非正规部门就业与非正规就业是不同的。因此,在新德里召开的第 5 次会议上(2001 年)提出应用“非正规就业”指标作为“非正规部门就业”的补充。在 2002 年的第 90 届国际劳动大会上,“非正规就业”这一概念得到了讨论并在 2003 年 11~12 月的第 17 届国际劳

动统计学家大会上获得了核准。

非正规部门就业与非正规就业的最大区别是观察单位不同。非正规部门就业以就业部门,或者说是以生产单位为观察单位,在非正规企业工作的所有人都统计为非正规部门就业,不管该就业人口是正式工,还是临时工;是第一职业,还是第二职业。其中,非正规企业的界定标准是:私人非法人企业、生产目的用于销售或实物交易、就业规模低于规定人数、从事非农业生产活动。而非正规就业观察单位是“工作”(Job),它是指经济活动中非正规性工作的总数,不管该工作是在正规部门还是在非正规部门。

生产单位按性质可分为三类:正规企业、非正规企业和住户。工作种类按国际就业状态分类标准(International Classification of Status in Employment)共分为5类:自有账户工人(own-account workers)、雇主(employers)、无酬家庭工人(Contributing family workers)、雇员(employees)、与生产者合作人员(members of producers' cooperatives)。按生产单位性质分组形成的棋盘式就业状态分类表列于表1中。根据表1,可以得到非正规部门就业和非正规就业指标。

表1 按生产单位性质分组的就业状态分类表

| 按性质分组的<br>生产单位  | 按工作类型分组的经济活动 |    |     |    |          |     |    |               |    |
|-----------------|--------------|----|-----|----|----------|-----|----|---------------|----|
|                 | 自有账户工人       |    | 雇主  |    | 家庭<br>工人 | 雇员  |    | 与生产者<br>合作的人员 |    |
|                 | 非正规          | 正规 | 非正规 | 正规 | 非正规      | 非正规 | 正规 | 非正规           | 正规 |
| 正规部门的企业         |              |    |     |    | 1        | 2   |    |               |    |
| 非正规部门的<br>企业(a) | 3            |    | 4   |    | 5        | 6   | 7  | 8             |    |
| 住户(b)           | 9            |    |     |    |          | 10  |    |               |    |

注:1.(a)不包括雇用有酬家务劳动人员的住户。

2.(b)指为自身最终使用从事货物生产的住户、雇用有酬家务劳动人员的住户;

非正规部门就业=3+4+5+6+7+8;

非正规就业=1+2+3+4+5+6+8+9+10。

表1是国际劳工组织开发的非正规就业概念框架,该框架将“企业法”的非正规部门就业与“工作法”的非正规就业联系起来,两个概念互相补充,不能替代。为了更好地理解非正规部门就业与非正规就业的概念与关系,应该注意以下几个问题:

第一,国际劳工组织对非正规部门中“企业”(生产单位)的界定是很宽泛的,它指为销售或实物交易进行货物和服务生产的所有单位,不仅包括雇用劳动力的单位,还包括由单独的个人以自我雇用的形式经营的生产单位,如自我雇用的沿街摊贩、出租车司机等都被认为是企业。但这些非正规部门中的企业一定指的是“非法人”

企业。

第二,非正规就业指的是工作岗位数,不是就业人数。由于有些人同时从事两种及两种以上的工作,按就业人数只能统计为1人,按工作岗位数应统计为两种或两种以上。以工作为观察单位不以就业人数为观察单位的另一个优点,是可以将“工作数”分解到相应的生产部门中去,进而再按企业性质分组,以利于非正规部门就业与非正规就业对应分析(如表1所示)。如某人从事两种职业,第一职业在正规部门,第二职业在非正规部门,按就业人数只能统计为1人,不论将其归入正规部门还是归入非正规部门都不合适。

第三,非正规生产与地下生产、非法生产的关系。非法生产指法律禁止的生产活动,或由未授权的生产者进行的生产,如毒品经销商,或没有行医执照的人从事行医活动,这是违犯刑法的行为。地下生产指那些生产活动是合法的,但故意隐藏起来的行为,如合法的货物和服务未经上税就销售了。地下生产的存在严重影响了官方的GDP统计,会带来一系列严重的社会问题,并在一定程度上破坏了经济秩序,违犯的是民法。实践中,地下生产与非法生产界限的划分并非易事。但从概念的角度看,可将其分成合法非地下的活动、合法地下的活动、非法的活动3种。每种生产单位(正规部门的企业、非正规部门的企业和住户部门)都有可能从事这3种生产活动(见表2)。一般情况下,发展中国家和转型国家的非正规部门生产既不是地下的,也不是非法的,它们的生产方式比较简单,生产目的仅仅为了自身或家人的生存(Ralf Hussmanns, 2004)

表2 按生产单位性质分组的生产活动性质分类表

| 按生产单位性质分组   | 按生产活动性质分组 |     |     |
|-------------|-----------|-----|-----|
|             | 合法的       |     | 非法的 |
|             | 非地下的      | 地下的 |     |
| 正规部门的企业     |           |     |     |
| 非正规部门的企业(a) |           |     |     |
| 住户(b)       |           |     |     |

注:1.(a)不包括雇用有酬家务劳动人员的住户;

2.(b)指为自身最终使用而从事货物生产的住户、雇用有酬家务劳动人员的住户。

### 我国的非正规就业和灵活就业

我国理论界近年也开始对蓬勃发展的非正规就业给予了高度关注,并对什么是非正规部门及非正规就业进行了研究,开展了百家争鸣,但目前尚无定论。借鉴国际劳工组织有关界定原则,结合我国实情,我们认为,中国非正规部门是指依法设立的独立于国有企事业单位、政府机构以及社团组织之外的规模很小的经济活动单位。

## 对非正规就业成因的4种思想学派

过去对于非正规部门成因和特征的探讨可以准确地划分为4种思想学派:

**二元论学派** 由国际劳工组织(ILO)于20世纪70年代提出。该理论认为,非正规部门中进行的是边缘性生产活动——这是与正规部门截然不同的——它为贫困人口提供收入,在危险的时期形成一张保护网(ILO, 1972; Sethuraman, 1976; Tokman, 1978)。二元论学派认为,由于存在经济的缓慢增长,间或伴随人口增长的相对过快,现代社会不能够提供足够的就业岗位来吸收剩余劳动力。这一点决定了非正规经济活动的持续性。

**结构性学派** 由Caroline Moser和Alexandro Portes(以及其他学者)于20世纪70年代后期至80年代提出。该理论把非正规部门看做是次生经济单元(微型公司),能够实现较低的投入和劳动力成本,从而增加对大型资本企业的竞争力。结构性学派的模型区别于二元学派,把不同的生产方式和形态不仅看做是共生的,而且是相互依赖,不可分离的(Moser, 1978; Castells and Portes, 1989)。这一学派将非正规生产关系的持续增加视为资本发展的天性(注意这里没有提到短缺)。

**守法主义学派** 由Hernando de Soto于20世纪80~90年代提出。该理论认为,非正规部门的组成者是那些“有勇气的”微型企业家,他们选择进行非正规活动是为了避免进行正规登记的成本、时间和精力(de Soto, 1989)。根据de Soto等人的理论,只要正规的生产仍需要麻烦的手续和昂贵的成本,微型企业家就会继续选择非正规生产。根据这种观点,不合理的政府规章制度会扼制私人企业的发展。最近,de Soto正支持通过财产公证的办法,将非正规企业家非正式持有的财产转化为实有资本(de Soto, 2000)。

**不守法主义学派** 由新古典主义经济学家和新自由决策者提出。该理论认为,非正规企业主故意避开规章和税收来从事非法的生产和服务。这一观点可以联系到非正规经济是地下经济或黑色经济的定义。根据不守法主义学派的解释,非正规企业主选择了非法的,甚至是犯罪的运作方式,来规避税收、商业规章、电费、租金和其他正规活动的成本(Maloney, 2004)。

最近对于非正规经济的再思考,使我觉得需要有一个完整的研究来分析在二元主义学派、结构性学派、守法主义学派和不守法主义学派中,哪些原理最有可能对应于在哪些情况下的非正规就业的哪几个部分。显然,一些贫困的家庭和个人为生存而从事的活动,是与正规经济和正规的规则环境相去甚远的,或者说看起来是这样的(二元论学派);一些微型企业家是在避税(不守法主义学派)和避开规章(守法主义学派);而另一些非正规组织和工作者的属于大型正规公司的一部分(结构主义学派)。

当考虑到非正规活动的成因时:(1)很重要的一点是认识到一些人群是为了规避税收或规章而做出这样的选择;另一些是为了生存而不得不这么做;还有人是因为惯例(比如非洲的传统医病术士,或是印度的世袭阶级)。(2)很多自我雇用者欢迎关于降低注册门槛和交易成本的努力,尤其当他们是正规化的获益者时:比如获得书面的具有强制力的商业合同,或者是可以使用财政资源 and 市场信息等等。(3)最近非正规就业工资的上升很大一部分归功于正规就业的减少,或者是以前正规就业关系的非正规化。

正规的就业关系在雇主做出以下选择的时候非正规化:(1)保留一个小规模的核心常规