

国家社会科学基金项目
劳动和社会保障部重点项目

FEI ZHENGGUI JIUYE QUNTI SHEHUI BAOZHANG WENTI YANJIU

非正规就业群体社会保障 问题研究

■ 何 平 华迎放等著



中国劳动社会保障出版社

国家社会科学基金项目（批准号：03BJY026）
劳动和社会保障部重点项目

非正规就业群体社会保障 问题研究

何平 华迎放等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

非正规就业群体社会保障问题研究/何平, 华迎放等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008

ISBN 978-7-5045-6930-1

I. 非… II. ①何…②华… III. ①劳动就业-研究报告-中国②社会保障-研究报告-中国 IV. D669.2 D635.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 042892 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 15.25 印张 229 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

课题组成员

主持人	何 平	劳动和社会保障部社会保障研究所
	华迎放	劳动和社会保障部社会保障研究所
成 员	刘燕生	劳动和社会保障部社会保障研究所
	汪泽英	劳动和社会保障部社会保障研究所
	李红岚	劳动和社会保障部社会保障研究所
	王宗凡	劳动和社会保障部社会保障研究所
	费 平	劳动和社会保障部社会保障研究所
	郭 悦	劳动和社会保障部劳动科学研究所
	王虎峰	中国人民大学公共管理学院
	陈玉萍	劳动和社会保障部国际劳工与信息 研究所
	尹彤颖	劳动和社会保障部养老保险司
	徐延君	劳动和社会保障部社保中心
	阎中兴	劳动和社会保障部社保中心
	闫丽仙	劳动和社会保障部社保中心
	王永刚	劳动和社会保障部社保中心

执 笔

主 报 告	何 平	华迎放	
分报告之一	郭 悦		
分报告之二	华迎放	刘燕生	李红岚
分报告之三	王虎峰		
分报告之四	汪泽英		
分报告之五	徐延君	阎中兴	闫丽仙
	王永刚		
分报告之六	陈玉萍		
分报告之七	费 平		

目 录

主报告

非正规就业群体社会保障问题研究报告	(1)
一、背景与研究方法	(2)
二、我国非正规就业的现状与发展趋势	(4)
(一) 概念界定	(4)
(二) 群体细分	(5)
(三) 规模分析	(7)
(四) 发展走向	(8)
三、非正规就业群体社会保障现状与问题	(9)
(一) 政策从分散逐步走向集中统一	(9)
(二) 参保人数逐步增长	(24)
(三) 存在的主要问题	(25)
四、非正规就业群体社会保障的国际经验与启示	(31)
(一) 相关国际组织的观点	(31)
(二) 发达国家非正规就业群体社会保障方面的政策 和措施	(31)
(三) 发展中国家针对非正规就业人员的社会保障计划	(35)
(四) 启示	(37)
五、非正规就业群体社会保障的思路	(37)

(一) 对几个重要关系的认知	(37)
(二) 思路	(44)
六、针对非正规就业群体的社会保险方案设计	(49)
(一) 非正规就业群体参加社会保险的基金平衡原则 ...	(49)
(二) 非正规就业群体养老保险、医疗保险精算分析 ...	(50)
(三) 社会保险方案设计	(55)
七、结论与政策建议	(57)
(一) 政府要高度重视非正规就业群体社会保障工作， 切实承担相应责任	(57)
(二) 完善非正规就业群体的养老保险政策	(58)
(三) 完善非正规就业群体的医疗保险政策	(58)
(四) 促进正规部门的非正规就业正规化，重点解决此类 非正规就业者的扩面参保问题	(59)
(五) 保障无缴费能力的非正规就业者的基本生活	(59)
(六) 提升社会保险管理服务水平	(59)
(七) 加大立法与宣传力度	(60)

分报告之一

非正规就业问题研究	(63)
一、关于“非正规就业形式”的概念界定	(63)
(一) 国外关于“非正规部门就业”的概念和界定	(63)
(二) 关于“非正规就业”的概念	(64)
二、我国目前非正规就业的现状	(65)
(一) 我国非正规就业的主要就业（用工）形式	(65)
(二) 我国非正规就业的行业（领域）分布	(68)

(三) 非正规就业者的人员构成及规模估计	(70)
三、我国非正规就业形成和发展的背景及特点	(70)
(一) 关于我国非正规就业形成和发展的背景	(70)
(二) 我国目前非正规就业的制度性或体制性特点	(73)
四、我国非正规就业的作用和意义	(74)
(一) 扩大就业, 支持了结构的调整	(74)
(二) 对缓减城市贫困起到了重要作用	(75)
(三) 促进了我国市场就业机制的形成	(76)
(四) 促进了我国经济增长	(76)
(五) 促进了我国的城市化进程, 增加了农民的收入 ...	(77)
五、非正规就业存在的问题	(78)
(一) 非正规就业领域的工资劳动者的权益得不到保障.....	(78)
(二) 许多非正规就业的劳动关系难以确定, 这种情况 给维护劳动者权益带来很大困难	(78)
(三) 缺乏针对和适应非正规就业的法律规范	(79)
(四) 开办小型企业、微型企业和从事个体经营面临 许多困难	(79)
六、促进我国非正规就业健康发展的对策和思路	(80)
(一) 全面认识非正规就业的正面作用和消极影响	(80)
(二) 分类指导, 突出重点, 完善法律, 保障权益	(81)

分报告之二

非正规就业群体养老保险问题研究	(85)
一、概念与基本评估	(85)
(一) 概念界定与基本趋势	(85)

(二) 种类	(85)
二、参保现状	(86)
(一) 地方已出台的参保政策	(86)
(二) 参保现状	(86)
(三) 低覆盖的原因	(86)
(四) 对现行社会保险制度的挑战	(87)
三、基本思路	(87)
(一) 转变传统理念	(87)
(二) 处理好几个关系	(88)
四、关于缴费费率、缴费年限和替代率的测算	(90)
(一) 政策与参数假定	(90)
(二) 数学模型	(91)
(三) 测算结果	(92)
(四) 测算结论	(95)
五、政策建议	(96)
(一) 进一步完善制度设计	(96)
(二) 完善政府优惠扶持政策	(97)
(三) 运用技术手段, 提高管理能力	(97)

分报告之三

非正规就业人员医疗保险问题研究 (1)——基于问卷调查的

分析	(100)
----------	-------

一、调查背景	(100)
--------------	-------

 (一) 全国非正规就业人员已经达到了很高的比重, 未来

 还会作为一种重要的就业形式而长期存在

(二) 2003 年 5 月劳动保障部出台了《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》并在全国各地实施	(100)
(三) 非正规就业人员有很多的特殊性, 需要作为一个特殊群体加以关注和研究	(101)
二、调查内容	(101)
(一) 本地区非正规就业人员的基本情况	(101)
(二) 已参保人员的情况	(102)
(三) 未参保人员的情况	(102)
(四) 非正规就业人员参保政策制定的情况	(102)
三、调查说明	(102)
(一) 调查对象	(102)
(二) 调查方法	(102)
(三) 调查实施过程	(102)
(四) 数据处理与分析	(103)
(五) 相关说明	(103)
四、调查结果	(103)
(一) 基本情况	(103)
(二) 已经参保的非正规就业人员情况	(115)
(三) 没有参保的非正规就业人员情况	(123)
(四) 三省份 11 城市接受调查人员指标比较	(129)
五、分析与讨论	(133)
(一) 调查发现非正规就业人员参保工作取得了积极进展, 得到了非正规就业人员的认可	(133)
(二) 调查发现的主要问题	(134)

六、政策建议	(136)
(一) 更加有针对性地进行非正规就业人员参保宣传动员 工作	(136)
(二) 适当放宽非正规就业人员参保条件	(136)
(三) 采取措施制止企业“搭便车”，让职工以非正规就业 身份参保	(136)
(四) 适当调整非正规就业人员个人账户的划入比例 ...	(136)
(五) 研究解决参保手续异地转移和缴费年限问题	(136)

分报告之四

非正规就业人员医疗保险问题研究 (2)——精算分析	(138)
一、研究目的	(138)
二、研究对象	(138)
三、理论依据与方法	(138)
(一) 理论依据——大数法则	(138)
(二) 缴费收支平衡分析方法——现值法与精算技术 ...	(139)
四、基础数据	(139)
(一) 数据来源	(139)
(二) 数据中存在的问题	(140)
五、数据修正方法与结果	(140)
六、参数假设及依据	(141)
七、预测结果与弹性分析	(142)
(一) 单个参保职工缴收支预测结果	(142)
(二) 弹性分析	(144)
八、政策含义	(149)

分报告之五

非正规就业对社会保险管理工作的影响及对策研究	(150)
一、目前非正规就业人员的参保政策	(150)
二、各地的做法	(152)
(一) 确定较低费率	(152)
(二) 实行政府补贴	(153)
(三) 缴费方式灵活多样	(153)
(四) 管理上提供便利	(153)
三、非正规就业人员参保难点和存在的问题	(154)
(一) 非正规就业人员构成复杂, 参保信息难摸清	(154)
(二) 非正规就业人员自身特点制约建立和接续社会保险 关系	(154)
(三) 社会认知程度低	(155)
(四) 管理成本高	(156)
(五) 缴费不均衡	(156)
四、非正规就业对社会保险管理提出新的要求	(156)
(一) 需要面向个人的管理	(156)
(二) 需要便捷、高效的个人账户管理模式为其后盾 ...	(156)
(三) 需要规范、畅通的社会保险关系接续渠道与其 匹配	(156)
(四) 需要较高的信息化管理手段	(157)
五、加强非正规人员社会保险管理的思路	(157)
(一) 实现观念上的转变	(157)
(二) 改进工作方式和服务手段	(158)

（三）加强社会保险关系转移和接续	（159）
（四）完善经办流程	（159）
（五）加强技术支持	（160）
（六）加强立法和执法	（160）
（七）强化舆论宣传	（160）
（八）保证人员和经费	（161）

分报告之六

国外非正规就业及非正规就业群体社会保障政策研究	（162）
-------------------------------	-------

一、国外非正规就业方式发展的基本情况	（162）
--------------------------	-------

（一）国外非正规就业方式的类型	（162）
-----------------------	-------

（二）国外各种非正规就业方式的现状	（164）
-------------------------	-------

（三）非正规就业方式在促进就业、解决失业问题方面的 作用	（168）
---------------------------------------	-------

二、国外促进非正规就业的政策和措施	（171）
-------------------------	-------

（一）为劳动者选择非正规就业创造有利条件	（171）
----------------------------	-------

（二）保护非正规就业劳动者的权益	（173）
------------------------	-------

（三）提高非正规就业劳动者的福利待遇	（174）
--------------------------	-------

（四）加强对非正规就业劳动者的职业培训和劳动 保护	（175）
------------------------------------	-------

三、国外非正规就业群体社会保障方面的政策和措施	（175）
-------------------------------	-------

（一）普遍的社会保障	（176）
------------------	-------

（二）家庭成员享受附带的社会保障待遇	（179）
--------------------------	-------

（三）扩大社会保障制度的覆盖面	（181）
-----------------------	-------

（四）社会救助制度	（184）
-----------------	-------

(五) 欧盟成员国内部社会保障待遇的协调和转移	(185)
(六) 发展中国家非正规就业人员的社会保障计划	(188)
四、国外非正规就业群体的社会保障政策对我们的借鉴作用 ...	(190)
(一) 完善现行劳动保障法律, 把非正规就业人员纳入 劳动保障法律法规体系	(191)
(二) 从实际情况出发, 建立适合非正规就业人员特点 的社会保障管理体系	(191)
(三) 对低收入非正规就业群体实施非缴费型社会保障 计划	(192)

分报告之七

非正规就业群体劳动保障问题研究综述	(194)
一、我国关于非正规就业的研究历程	(194)
二、关于非正规部门、非正规就业概念的辨析	(196)
(一) 非正规部门和非正规就业的概念界定	(196)
(二) 关于非正规就业标准的研究	(199)
(三) 关于非正规就业和非正规部门统计分析方法的 研究	(200)
(四) 与非正规就业相关的其他概念	(201)
三、关于非正规就业发展的研究	(203)
(一) 关于非正规就业人员的现状	(203)
(二) 非正规就业产生的原因、作用及发展趋势	(204)
(三) 非正规就业发展的主要限制因素	(205)
(四) 发展非正规就业的对策建议	(207)
(五) 对非正规就业群体的研究	(210)

目 录

(六) 对国外非正规就业的研究	(213)
四、关于非正规就业群体的社会保障问题研究	(216)
(一) 关于非正规就业人员社会保障问题的研究	(217)
(二) 关于非正规就业人员的社会保障制度框架	(218)
(三) 关于医疗保险制度	(221)
(四) 关于养老保险制度	(222)
五、关于非正规就业人员的权益保障	(223)

主报告

非正规就业群体社会保障 问题研究报告

摘要：本课题研究报告对非正规就业群体社会保障问题的背景、研究方法以及非正规就业的概念界定、群体细分、规模与趋势等问题作了系统阐述。通过对当前国家和地方已出台的社会保险政策及其历史演进过程和效果的调查，分析了非正规就业群体社会保障的现状及存在的主要问题。还对有关发达国家和发展中国家非正规就业群体的社会保障问题进行了初步研究，提出了可供借鉴之处。在此基础上，系统分析了非正规就业群体社会保障必须妥善处理的几方面重要关系，提出了具体思路；针对非正规就业群体参加社会保险进行了养老和医疗保险精算分析和社会保险方案设计。报告最后还得出了本研究的几点主要结论，提出了促进非正规就业群体社会保障的多方面具体建议。

近年来，非正规就业成为各国重要的就业形式之一，为世界各国所普遍关注。随着经济全球化、市场化进程的加速，我国就业形式和就业结构也发生了翻天覆地的变化。在 2005 年城镇 2.73 亿从业人员中，原几乎一统天下的国有、集体两类正规单位就业人数和比例均大幅下降，在过去的 10 年中两类单位的就业人数由 1996 年的 1.42 亿下降到 2005 年的 7298 万，占同期城镇从业人员的比例由 1996 年的 71.6% 下降到 2005 年的 26.7%^①；与此同时，劳动力市场一个显著的变化是个体、自营劳动者以及正规单位的临时工作人员等非正规就业群体大量增加，但

① 以上数据引自：劳动和社会保障部规划财务司编，劳动和社会保障统计摘要 2006

这个庞大的群体却没有基本的社会保障，急需在认真研究的基础上加以解决。为此，国家社会科学基金会、劳动和社会保障部专门进行了课题立项，以对非正规就业群体的社会保障问题进行系统研究。

一、背景与研究方法

非正规就业，在我国也称灵活就业。近年来，非正规的灵活就业在各国普遍呈不断上升趋势。在发展中国家，这一趋势更为明显。据国际劳工组织提供的数据，从1990—1994年间，拉丁美洲80%、非洲93%的新增工作岗位是由非正规部门创造的。在大多数非洲国家，城镇劳动力中越来越大的比例活跃在非正规经济中，主要原因是工资性就业的缓慢增长、人口大量涌入城市以及工人需要从非正规经济中挣得的收入弥补工资的下降。以肯尼亚的情况为例，与1972年仅占10%相比，非正规就业在1996年几乎占到全部城镇就业的2/3。目前，非正规就业人员占全部就业人员的百分比，非洲达57.2%，亚太地区也占32.8%。亚洲的一些发展中国家显著扩大了其工资性就业，但非正规经济几乎在各地仍非常重要，以印度的情况为例，假如农业被包括进来，非正规经济中的工人则超过了90%^①。在经济最为发达的美国，各种非正规形式的灵活就业约占就业总量的30%，日本的非全日制灵活就业形式也占有工作的25%。

非正规就业之所以呈逐步上升趋势，主要有以下几方面的原因：一是随着经济全球化和企业竞争的加剧，形成“强资本弱劳动”的权益不对称态势，为适应多变的市场、降低成本、增强国际竞争力，企业采用灵活的劳动组织形式，增加灵活就业形式的用工，以有效分散资本风险。二是产业结构变化，第二产业（即制造业）在逐步缩小，而第三产业不断扩张。固定的全日制正规就业形式是以制造业为主体的时代产物，而第三产业的生产经营方式乃至产品、客户都与第二产业大相径庭，要求适应客户灵活多样的服务需求，因此，必然要求提供服务的从业人员工作方式要灵活多样、有弹性。三是各国政府迫于失业压力和正规就业容量的不足，容忍并推动了非正规就业的发展。

我国的非正规就业（即灵活就业）是市场化改革、经济结构调整、

^① 国际劳工局，社会保障：新共识，北京：中国劳动保障出版社，2004