

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国城镇非正规就业 问题研究

吴要武 等◎著

中国社会科学出版社

中国城镇非正规就业 问题研究

吴要武 等◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇非正规就业问题研究/吴要武等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2591 - 5

I. ①中… II. ①吴… III. ①城镇—就业问题—研究—中国
IV. ①D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 241792 号

出版人 赵剑英

责任编辑 李庆红

责任校对 任纳

责任印制 王超

出版

社址 北京城楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网址 <http://www.cassp.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发行部 010 - 84083635

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装订 廊坊市广阳区广增装订厂

版次 2014 年 11 月第 1 版

印次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 11.5

插页 2

字数 175 千字

定价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

前 言

改革开放伊始，中国政府就面对大规模的知青返城，沉重的就业压力和社会稳定风险，推动政府解放思想，向劳动力市场“开口子”，民营经济和正规就业出现了，计划经济的堡垒被撕开了缺口。然而，对城镇劳动者来说，非正规就业毕竟是收入低、无保障且受到歧视的岗位，大多数人宁可在国有、集体“单位”门前排队等待，也不愿进入非正规就业岗位。

由于正规部门本来就人多为患，每年新增就业岗位有限，而城镇新增劳动年龄人口进入市场和农村剩余劳动力到城镇寻求非农就业，还是使城镇非正规就业群体不断扩大。1998年，中国政府下决心改革长期亏损的国有企业，超过6000万职工下岗失业，大多数人在非正规就业岗位实现了再就业。从此，非正规就业进入公众视野，再也无法被忽视。

我们在研究非正规就业时，坚持了以下原则：

一 用价格理论作为指导，才能把握 非正规就业现象背后的决定因素

研究非正规就业，不能停留在现象描述和统计定义争论阶段。中国的非正规就业引起世人的关注是从1998年的国企改革加速开始的。市场冲击固然加深了劳动力市场的非正规化程度，但现象的背后，却是劳动者的收入水平低下。用价格理论才能准确把握非正规就业的本质，这包括货币工资和附着在岗位上的各种福利。

二 重视中国特殊的环境

研究非正规就业，要放在高速增长和向市场经济转型这个背景下来进行，才能把中国的非正规就业和其他发展中国家的非正规就业之间的差异及其未来演进方向弄清楚。

把价格理论和发展阶段结合起来，就可以预期，只要中国的经济增长持续下去，劳动者工资水平不断提高，那么，非正规就业会逐渐减少，越来越多的劳动者，会相对公平地分享经济增长的成果。2003年以来出现的缺工现象蔓延全国，普通劳动者的工资水平开始迅速上升，给我们检验以上假说提供了条件。

三 使用规范的经验研究方法

一个经验研究，是否在探讨因果关系，对变量之间的数量关系能否做到准确区分，是判断有无科学价值的标准（Nunn, 2009）。虽然国内学者对这个研究框架尚未普遍接受，但已经有部分学者在这个框架内做很规范的研究了。随着对可信性革命研究范式的接受和应用，中国的经验分析一定会取得新的进步和突破。

以设计为基础的经验研究，是当今经验经济学的主流，但却不是新事物。早在1983年，就有几个学者同时指出了经济计量学以后关注的新方向；1990年以后，这个领域的文献越来越多（Angrist and Pischke, 2010；Card, et al., 2011）。今天，没有对因果关系的识别和对变量间数量关系的准确区分，已经很难发表在被同行接受的经济学刊物上。本研究在方法论上坚持可信性革命框架。

研究方法的进步体现在更高的效率和精度。经济学研究，如果没有对因果关系的细致识别，而是弄一堆似是而非的材料，不仅难以厘清问题，而且会给读者带来混淆和困扰。

在社会科学领域，研究目的是“探索规律还是描述现象”？学者之间一直存在争论（谢宇，2008；贝克尔，2005），笔者相信，社会经济的发展阶段是客观的、稳定的，而人的选择是理性的，那么，劳动力市场非正规化的形成与变化也是有规律并且可以揭示的。如果能得到新的可信的大样本微观数据，笔者愿就本书对非正规就业提出的解释和预测，作再次检验。因为笔者对社会经济的客观性和经济学的科学性满怀信心。

这是一部研究性著作，并不易读，因而不是写给普通读者看的。相信在经济同行或受过严格专业训练的研究生中，能找到知音。在推进中国的劳动经济学学科建设，使之走向科学化与规范化方面，笔者愿竭尽绵薄之力。

参考文献

谢宇：《奥蒂斯·邓肯的学术成就：社会科学中用于定量推理的人口学方法》，《社会》2008年第3期，第28卷，第81—105页。

[瑞典]理查德·斯威德伯格：《加里·S. 贝克尔》，载《经济学与社会学》，商务印书馆2005年版，第35—63页。

J. Angrist and J. Pischke, “The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics”, *Journal of Economic Perspectives*, 24, Spring 2010, pp. 3 – 30.

Card David, Stefano Della Vigna, Ulrike Malmendier, “The Role of Theory in Field Experiments”, *Journal of Economic Perspectives*, 25, September 2011, pp. 39 – 62.

N. Nunn, “The Importance of History for Economic Development”, *Annual Review of Economics*, 2009, 1 (1): pp. 65 – 92.

目 录

第一章 向市场转型与城镇非正规就业出现	1
一 引言	1
二 下岗失业发生的背景	3
三 劳动力市场表现	5
四 产业结构与就业结构的变化	9
小结	12
第二章 中国城镇非正规就业：规模与特征（2002 年）	14
一 引言	14
二 数据介绍与非正规就业的统计界定	16
三 城镇非正规就业的规模与变化趋势	19
四 非正规就业的市场表现与个人特征	24
五 劳动力市场地位的决定：谁进入非正规就业岗位？	29
六 结论与含义	35
第三章 中国城镇非正规就业进一步分析（2005 年）	38
一 引言	38
二 经济环境变化与非正规就业	39
三 非正规就业状况分析	42
四 大学毕业生的就业状况分析 ——非正规就业视角的考察	53
五 外来劳动者的就业状况	57

六 结论和含义	61
附录	63
第四章 对教育回报率的估算——工具变量方法	67
一 引言	67
二 什么因素影响了工具变量的相关性	69
三 数据与识别	71
四 描述性统计结果	79
五 2SLS 估计结果及解释	85
六 结论与含义	94
附录	96
第五章 城镇非正规就业者的变化与未来	101
一 引言	101
二 研究框架	102
三 数据与统计定义	104
四 模型设定与识别	107
五 回归分析结果一	114
六 回归分析结果二	117
七 结论与含义	123
附录	124
第六章 中国城镇劳动力市场政策评价：覆盖、瞄准与成效	
——以失业严重地区为例	127
一 引言	127
二 背景	131
三 分析框架与经验方法	133
四 数据	136
五 消极的劳动力市场政策	140
六 积极的劳动力市场政策	149

七 结论与含义	161
附录	163
研究结论与含义	169
后记	172

第一章 向市场转型与城镇 非正规就业出现

一 引 言

通过对处于不同发展阶段国家就业结构的比较看出：发达国家的非正规化程度低，而发展中国家和转型国家非正规化程度高。当我们对这个经济现象做经济学分析时，显而易见，这种就业结构上的差异可以在一个“工资水平”框架内得到很好的解释：发达国家的劳动者工资水平高，而发展中国家或转型国家的工资水平低。工资水平不仅由劳动者的货币工资来衡量，还包括与货币工资伴随的福利水平，如社会保障覆盖程度、岗位的稳定性、岗位的体面性等。进一步探究导致国家间工资差异的深层原因，仍然是经济学意义上的：发达国家的资源禀赋为资本丰富、劳动者稀缺，市场决定的工资水平也更高；发展中国家恰好相反，资本稀缺但劳动力丰富，市场决定的工资水平也较为低下。使用人力资本禀赋的差异来解释工资差异，得到的结论仍然是一致的：发达国家资本丰富这个基本的要素禀赋中，还包含着人力资本储备的丰富。

当把上述理论用于解释具体国家的经济现象时，因为面对着不同的环境约束，导致劳动力市场在服从这个普遍规律的前提下，呈现出不同特点。一些发展中国家，政府对劳动力市场进行严厉干预，形成了典型的城乡二元经济结构，体现在城市劳动力市场上，一部分劳动者在收入水平较高（高于市场均衡工资）的正规部门就业，另一些劳动者则拥挤在竞争性较强的非正规部门。这种制度性分割使两个部门

间工资水平差异表现为“陡峭的悬崖”而不是“平缓的沙滩”（刘易斯，1954），这不仅成为影响劳动者工资水平的重要因素，还使得这些劳动者长期生活在低收入陷阱中，而且，制度性因素还成了他们摆脱困境最大的障碍。20 世纪 70 年代以来，一些执行计划经济的社会主义国家，陆续走向了改革开放的道路，向市场经济转型，这个独具特色的实践和长期延续的城市偏向体制，也同样会影响不同群体的劳动者在劳动力市场的表现，经验显示，无论是采取渐进改革的中国，还是采取激进模式的中东欧转型国家，无一例外地出现了劳动力市场非正规化现象。

1978 年年底，当党的十一届三中全会决定改革开放时，立即迎来第一次就业冲击：1600 万知青开始返城。在巨大的就业压力面前，中国政府打破“左”的思想禁锢，毅然决定向市场“开口子”，实行“三结合”的就业政策，利用市场的力量解决就业难题。从严格意义上说，这次向个体经济开口子可以看作是劳动力市场发育的起点。尽管只有少量劳动者尝试着进入个体经济，但坚冰打破了，个体经济的迅速积累为日后成长壮大为私营企业创造了条件。人们把这个在市场上成长起来的、有别于传统正规部门的新经济形式称为“新兴部门”。这时，非正规就业开始在城镇出现了。

由于城镇传统部门和新兴部门的收入差异很大，绝大多数城镇待业青年宁可在正规部门门前排队等待，也不愿轻易进入新兴部门，所以，非正规就业在改革开放初期增长并不迅速。当然，新兴经济部门发育迅速的沿海地区是个例外，这里的非农就业机会虽然对城镇青年缺少吸引力，但对农村劳动力来说则意味着收入增加，吸引农村剩余劳动力来填补这些岗位。早在 20 世纪 80 年代初，以寻求非农就业为目的的乡城迁移已经发生，到 1988 年下半年开始“治理整顿”时，媒体报道，有 3000 万农民工被迫从城镇返回农村。

20 世纪 90 年代初，中国政府确定了改革的方向是“社会主义市场经济”，城镇劳动力市场发育迅速。下半期又发生了一个影响广泛、涉及城镇人数最多的重大事件：激进式国有（集体）企业改革。这次改革基本上解决了长期的国企亏损问题，但也造成了洪水般的下岗失

业狂潮，冲击了大约一半的城镇家庭。就业冲击导致的下岗失业现象以及随后的再就业，很大程度上改变了中国劳动力市场的图景：中国城镇劳动力市场的非正规化成为一个引人关注的重要社会经济问题。本研究对城镇非正规就业的分析，主要集中在国企激进改革发生以后的这段时期：因为这是劳动力非正规化程度急剧加深的时期。

二 下岗失业发生的背景

在计划经济时代，重工业优先增长和充分就业（铁饭碗）的政策目标产生了严重的矛盾，政府采取三个政策解决严重的城镇就业压力：第一，控制城镇化速度，限制农村劳动者向城镇迁移，减少城镇劳动力的供给；第二，动员一部分城镇年轻劳动年龄人口到农村去，这就是著名的“上山下乡”运动；第三，要求城镇的国有和集体企业超过实际需要雇佣劳动者，导致企业内冗员充斥，这是企业缺少技术效率和长期亏损的重要原因。

“文化大革命”结束后，下放农村的城镇知青开始返城，到1979年已经形成不可遏制的洪流，1600万知青在两年时间内涌入城镇，使城镇劳动力市场面临极大冲击。尽管从1980年开始，中央政府允许各个城市对民营经济开口子，但绝大多数知青还是愿意排队进入国有企业，因为国有企业内部享受更高的制度性工资和福利。冗员问题和就业压力同样沉重。

从1984年开始，中国政府把经济体制改革的中心转向城市。尽管新编写的《政治经济学》教科书（社会主义部分）声称“国有企业改革”是“经济体制改革的中心环节”，但企业并没有自由雇佣劳动者的权利，即使冗员严重导致了企业的持续亏损，解雇工人都是被政府所禁止的。政府和企业尝试了各种改革方案，但一直没有办法扭转国有企业的持续亏损问题。一些学者认识到：国有企业亏损的真正根源在于赶超型发展战略背离了资源禀赋决定的比较优势导致资源配置效率低下；企业内部缺少激励机制导致技术效率低下。亏损的直接原因是政府对国有企业的软预算约束：由于国企承担着各种政策性负

担,当亏损发生时,政府会通过各种手段进行补贴,这使得国有企业总是以“政策性负担”为借口向政府要补贴,没有调整产业结构和改善内部管理的积极性(林毅夫、蔡昉、李周,1994;1997)。

当国有企业改革在十几年的时间内徘徊不进的时候(1984—1996),1980年开始执行的“开口子”政策却产生了一个意想不到的结果:民营经济部门迅速成长壮大并成为经济增长和创造就业岗位的主导性力量,这给国有企业改革提供了有力的支持,中国经济有了新的增长点和吸纳国企改革排斥人员的“缓冲垫”。1995年以后,一些连续亏损的中小型国有企业开始破产或停业,职工被“放长假”。从统计部门公布的数据看出,城镇单位就业人员数量从这一年停止增长并出现了减少。1996年,中国的经济增长速度比1992—1995年放缓,出现经营困难的国有和集体企业增多,“放长假”的职工也急剧增加。

1997年,东南亚国家发生了金融危机,虽然没有直接冲击中国的经济,但起到了警告作用:如果国有企业在银行累积的呆坏账得不到解决,总有一天会压垮国有银行体系。在当年年底召开的党的十五大上,中央决定加速推进国有企业改革的步伐,用三年左右的时间,基本解决国有企业的持续亏损问题。为了实现“三年脱困”这个战略目标,政府采取对国有企业“抓大放小”的策略,除了保留少数关系国计民生的国有大企业外,中小型国有企业通过产权重组等方式,推向了市场。由于各种类型的国企内部都是冗员严重,无论是推向市场还是继续保留所有制现状,都会排斥大量劳动者。图1-1和表1-1共同报告了国有企业改革对就业的影响。

城镇单位就业人员由1996年的1.52亿下降到2002年的1.08亿,减少了4400万人。1996—2002年,国有企业的职工由10949万人减少到6924万人,减少了4025万人。国有企业排斥冗员的主要方法是“下岗”。由于一部分职工离开原企业后会直接进入市场并找到工作,政府统计到的下岗人员数量低于国企实际排斥职工数量,但尽管如此,1998—2002年累计有2714.7万人下岗。

城镇单位就业人员的减少到2002年已经到达谷底,经过了大约3年时间的徘徊,从2005年开始,缓慢恢复了增长。当然,增长的来

源不再是昔日的国有集体企业完成改革后重新创造就业机会并增加雇佣，而是民营经济成长壮大，变成了统计部门关注的“单位”并纳入了统计体系。这为我们判断中国劳动力市场的变化态势提供了有用信息：国企改革导致的就业困难局面已经结束，现在的新增就业机会中，“体面岗位”正在持续增加。民营经济部门成长壮大，提高岗位质量，创造出越来越多的“体面就业岗位”。民营企业开始取代国有、集体企业提供体面岗位，意味着国企改革之初的设想正在实现。

从图 1-1 显示的单位从业人员变化趋势看出，解决城镇劳动力市场的非正规化问题，已经出现了曙光。

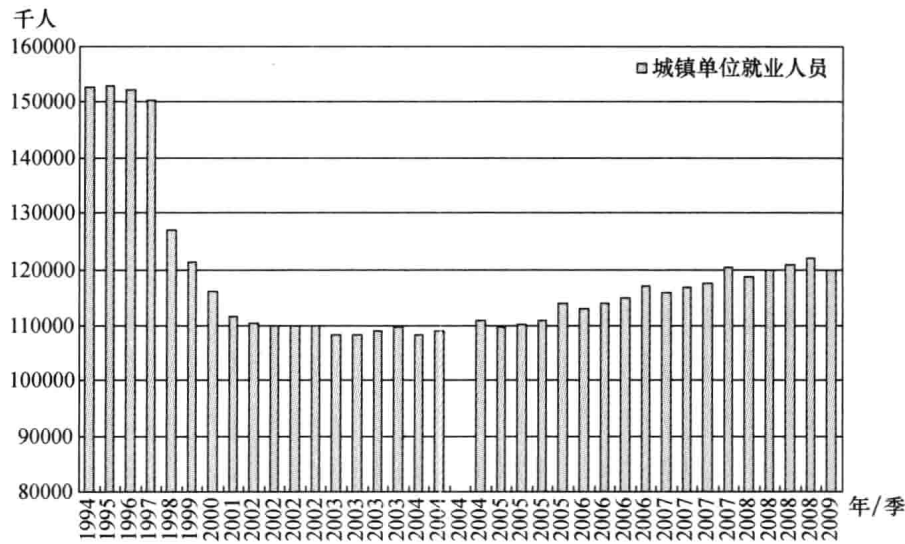


图 1-1 城镇单位就业人员的数量变化

注：2002 年以后使用季度数据，所以，2002 年有 4 个观测值，代表着第一、二、三、四季度。2004 年第三季度的城镇单位就业人员信息没找到，为缺失值。

三 劳动力市场表现

20 世纪 90 年代中后期的这次国企改革，覆盖全国所有地区的国有企业，所以，各地区受到的冲击都很严重，但是，由于各地区的发展水平、

产业结构和所有制结构等,呈现出极大差异,更重要的是各地区市场发育程度差异很大,冲击导致的就业困难程度是显著不同的。

表1-1的左边窗格为各省市2000年的劳动力市场表现,失业率更高和劳动参与率更低的省市,意味着更严重的就业压力。可以看出,东北三省、天津市、内蒙古自治区、青海省等面临的就业压力最沉重。右边的窗格报告了国企激进改革时期,各省市遭受就业冲击的严重程度。显示出来的就业压力大小,似乎与冲击严重与否不太相关,却与劳动力市场的发育程度相关:江苏和浙江省的国企职工减少比例分别为42.9%和39.6%,与吉林(42.4%)和黑龙江(42.9%)接近,但是,江苏和浙江的下岗职工只占所排斥职工的36.9%和33.3%;而吉林和黑龙江则分别占69.7%和118%。这意味着,江苏和浙江的国企分离出来的劳动者,很快就在市场上找到了工作,很少进入“再就业中心”或者在“中心”停留了较短的时间;而吉林和黑龙江的国企排斥劳动者,则大都以“下岗者”的身份存在着,进入“再就业中心”并在里面停留了更长时间。

90年代后期,中央政府把就业困难的原因概括为“三碰头”,但表1-1提供的信息显示,供给上的冲击对劳动力市场表现的影响,可能不如我们最初担心的那样大,因为在一个逐渐发育和开放的市场上,劳动力是可以流动的。当国企职工被企业排斥后,可能会经历一个观望和犹豫过程,希望能够被原来的企业召回,但最终,大多数人会去追求其他就业岗位,哪怕这个岗位在其他地区或新兴部门。

表1-1 2000年城镇劳动力市场状况

	增长速度 (1995—2002) (%)	失业率 (2000) (%)	劳动参与率 (2000) (%)	国企职工减少* (1996—2002) (万人,%)	下岗职工** (万人,%)
北 京	10.5	6.5	71.3	136.4 (39.0)	24.8 (18.2)
天 津	12.0	13.2	68.1	102.3 (52.0)	40 (39.1)
河 北	10.9	6.1	70.9	160.7 (28.9)	115.7 (72.0)
山 西	9.3	7.4	69.4	118.6 (30.3)	100.2 (84.5)
内 蒙 古	10.0	11.2	68.2	127.6 (40.2)	79 (61.9)

续表

	增长速度 (1995—2002) (%)	失业率 (2000) (%)	劳动参与率 (2000) (%)	国企职工减少* (1996—2002) (万人, %)	下岗职工** (万人, %)
辽 宁	8.7	16.8	71.6	339.3 (49.5)	243.7 (71.8)
吉 林	9.7	13.6	64.9	169.4 (42.4)	118 (69.7)
黑龙江	9.2	14.8	64.8	271.1 (42.9)	319.9 (118.0)
上 海	11.5	10.6	73.5	160 (47.9)	63.2 (39.5)
江 苏	11.6	6.6	77.3	245.5 (42.9)	90.7 (36.9)
浙 江	11.8	5.0	77.8	118.1 (39.6)	39.3 (33.3)
安 徽	10.4	8.2	74.6	135.7 (34.6)	78.7 (58.0)
福 建	11.9	7.3	77.0	68.5 (30.8)	41.3 (60.3)
江 西	10.3	9.6	72.5	129.2 (38.1)	112.8 (87.3)
山 东	11.3	3.8	76.8	167.7 (25.9)	76.9 (45.9)
河 南	10.5	7.9	75.7	222.7 (30.8)	168.8 (75.8)
湖 北	10.9	9.4	73.0	222.6 (38.7)	208.2 (93.5)
湖 南	9.8	8.8	72.8	161.2 (34.2)	172.6 (107.1)
广 东	11.0	6.4	81.0	179.2 (31.6)	67.7 (37.8)
广 西	9.1	8.3	76.8	90.2 (30.8)	58.1 (64.4)
海 南	7.5	12.4	77.2	28.9 (32.0)	11.6 (40.1)
重 庆	9.4	9.9	76.0	87.7 (39.2)	64 (72.9)
四 川	9.2	7.3	73.6	191.3 (35.4)	165.1 (86.3)
贵 州	8.6	6.4	73.6	49.6 (25.0)	31.5 (63.5)
云 南	8.5	4.7	77.7	71.2 (26.1)	16.5 (23.2)
西 藏	12.2	2.6	75.4	1.7 (10.4)	
陕 西	9.2	6.0	70.0	82.9 (24.4)	78.4 (94.6)
甘 肃	9.4	7.9	72.2	53 (24.7)	47.3 (89.2)
青 海	9.5	11.3	69.7	22.8 (38.0)	19.4 (85.1)
宁 夏	10.2	7.0	75.8	18.5 (30.1)	11.4 (61.6)
新 疆	8.1	8.6	69.8	91.5 (32.0)	34.1 (37.3)

注：重庆的增长速度为1996—2002年平均值。

* 1996—2002年期间，国企职工减少的人数，括号内为减少人数占1996年职工数量的比例。

** 1998—2002年国企累计下岗人数，括号内为下岗者在减少者中的比例。

资料来源：根据《中国统计年鉴》相关年份计算。2000年失业率和劳动参与率根据当年人口普查数据计算。

马歇尔(1983)曾经指出,供求如剪刀的两刃,共同决定价格。一个地区的劳动力市场表现同样取决于供给和需求两个因素。当就业冲击发生的时候,固然会从供给角度影响一个地区的劳动力市场表现,但该地区的经济增长及结构变化则从需求角度影响劳动力市场。表1-1的第一列报告了各个地区1995—2002年期间的增长速度。为了更清晰显示增长速度和劳动力市场表现之间的关系,我们把31个省市的增长速度和失业率、劳动参与率以散点图的方式报告出来,见图1-2。可以看出,经济增长速度和失业率之间呈现出显著的负相关,增长速度每提高1个百分点,则2000年的失业率会下降约0.9个百分点。增长速度与劳动参与率之间呈现出显著的正相关,增长速度每提高1个百分点,则劳动参与率可以提高0.67个百分点。

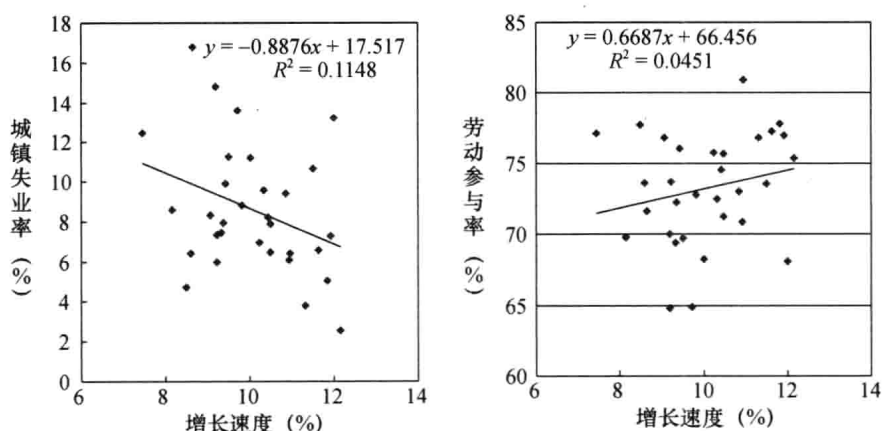


图1-2 经济增长与劳动力市场结果

资料来源:同表1-1。

前面的分析结果显示,在分析劳动力市场时,不仅要关注就业冲击导致的“三碰头”,更要注意该地区的经济增长和产业结构,这些因素决定了就业机会的创造,从长期看,真正解决就业难题的办法还是要依靠提高发展水平和创造更多的非农就业机会,而不是简单地限制劳动力增长和流动。这种限制劳动力流动的歧视性政策与措施,曾经在20世纪90年代中后期被很多城市所推行和仿效,2000年以后,则被中央政府要求取消了。