

对中国非正规就业发展的探讨

宋建斌

(中共山东滨州市委党校经济学教研室,山东滨州 256600)

摘要:中国非正规就业面临缺乏法律保障和制度支撑、非正规就业劳动制度和劳动关系不规范、城乡劳动力市场的分割成为非正规部门劳动力市场发展的体制性障碍等问题。要从制定系统和长远的非正规就业规划和完善非正规就业方面的立法入手,打破城乡劳动力市场的分割、健全社会保障体系、强化社会服务和增强劳动力培训的针对性和实用性等,积极发展非正规就业,缓解中国城乡就业压力。

关键词:非正规就业;非正规部门;劳动力;城市;农村

中图分类号:F241.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2009)35-0049-05

受国际金融危机冲击,今年中国就业形势严峻。有专家预计“劳动力供给方面,2009年将有总计2400万人需要就业。2009年就业压力不仅来自于城市,最大的危机和危险在农村”^[1]。就业稳定关乎人们的生存和社会的发展与稳定,必须千方百计增加就业。在西方发达国家,非正规就业是解决就业的重要渠道。“城市的非正规部门能够提供多得令人难以置信的低工资就业机会,以及大量有用的产品和服务”^[2]。因此,要遵循就业规律,深入分析研究非正规就业面临的问题,积极发展非正规就业,以缓解中国城乡就业压力。

1 “非正规就业”由来及其重要性

1.1 对“非正规就业”的界定

1973年国际劳工组织综合就业问题代表团在考察肯尼亚的就业问题后,在一篇题为《就业、收入和平等:肯尼亚增加生产性就业的战略》的报告中首先提出了“非正规部门”这一概念。对于非正规就业,美国从1980年代后半期起使用“Contingent(非确定)”一词;近年来,又开始使用比该词语更具有广泛意思的Non-standard(非典型)这一用语。Contingent这个用语是在1985年美国下议院会议上(就业、住宅小委员会),由劳动经济学家Audrey Freedman先生首先提出来。Freedman先生认为,企业为了满足特定的服务、生产及技术而增加就业需

求,在特定场所和特定时间被雇用的、临时性的、并且附加条件的就业叫做Contingent work。具体包括临时工、派遣工、定期就业、承包企业的就业、自营业、在家就业等方面。国际劳工组织在2002年的报告中进一步指出,“非正规就业”是指所有的非正规职业,而不管他是否存在于正规企业或者是非正规企业,或者是家庭式的,或者是多功能的微型经济组织。

国内学者一般认为,所谓非正规就业实际是指这样一些人,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(孙雅静1999)。中国非正规就业的就业方式多种多样,主要包括独立服务行业、临时就业、承包就业、家庭就业、兼职就业、自由就业等方式。

1.2 “上海模式”的启示

中国的非正规就业是伴随着改革开放的过程而逐步发展起来的。中国非正规部门是指在依法设立的独立法人单位(企业、政府机构和社会组织、社会团体)之外的规模很小的经营单位,主要包括微型企业(在中国主要以私营企业的形式存在)、家庭企业和个体工商户、独立的服务者或机动劳动者(指街头小贩、家政服务人员等从事各种临时性和零星就业的人员)。改革开放以来,非正规就业在解决城市居民就业、农村剩余劳动力转移以及缓解城市贫困方面发挥了积极的作用。从上世纪90年代起,上海为了解决经济转型过程中出现的庞大的下岗失业大军,创造性地扶持发展了1万余家具有上海特色的非正规劳动组织,从而在世界上第一次

把非正规就业纳入了正常管理的渠道,初步达到了消除城市贫困和实现体面就业的双重目的。上海通过发展非正规就业消除城市贫困的开创性做法引起了国际劳工组织的高度重视,这一做法被命名为“上海模式”。分析上海非正规就业的发展,以下几点值得注意:

第一,非正规就业有助于消除城市贫困。上海政府认为,对这一困难群体与其“消极救济”,不如给予积极的就业保障。政府通过就业政策向他们适度倾斜,可以起到单纯救济难以起到的效果。非正规就业的优势在于准入门槛低、成本不高、灵活多变、竞争力强,它所创造的岗位大多属劳动密集型,对技能、文化的要求不高,比较适合于困难群体。因此,让失业人员组织起来去从事非正规就业,通过他们自身的努力获得基本收入和保障,可以有效地缓解贫困。几年来,在上海,绝大多数非正规劳动组织从业人员正是通过这一途径,提高了收入,获得了保障,摆脱了贫困状态。

第二,非正规就业是城市拓宽就业渠道的有效途径。从上海的实践来看,非正规就业已成为城市扩大就业渠道的重要途径。一方面,非正规就业来源于社区,扎根于社区,它所提供的大量服务推动了各类服务业的发展,满足了市民不断提高生活质量的需要,顺应了上海社会经济的发展。另一方面,第三产业特别是各类服务业的大发展创造了大量的就业岗位,为一大批年龄偏大、技能偏低的劳动者开辟了适合他们特点的就业领域,缓解了困难群体的就业矛盾。事实也证明,在城市中,积极发展非正规就业是一种双赢的策略。

第三,非正规就业可以起到小企业“孵化器”作用。各国的经验表明,小企业不但是经济增长的重要推动力,而且也是整个社会就业的主要载体。大型企业更多地表现为追求效益,小企业则可以更多地体现吸纳就业的功能。上海在经济转型的过程中,也充分注意到了小企业对于经济发展和吸纳劳动力就业的独特作用。但是,上海的失业人员,原先长期处在传统产业中,受计划经济体制的束缚和影响较深,对市场经济运作方式不了解、不熟悉。让他们当中有开业意向的人员一下子进入市场去创办小企业,会面临诸多困难和障碍,需要有一个经验积累和过渡的过程。为此,上海市政府通过发展非正规就业形式,让每一个非正规劳动组织在起步时均可

享受三年的扶持政策 and 优惠措施,这样,不但可以帮助他们熟悉市场,积累经验,而且还具有小企业群的催生作用。“三年”可以看作为创办小企业的准备期。实践证明,失业人员从事非正规劳动组织就业,在市场中摸爬滚打,他们的素质和能力大大提高。在政府三年扶持期满后,有相当一部分组织可以发展为小企业。目前,这一趋势已经显现出来,在上海,已有1 000多家非正规劳动组织发展为小企业,另外还有一批条件成熟的组织正在积极准备转制。

最后,从上海非正规组织的发展还可看出,政府适度介入有助于非正规就业体面地可持续发展。客观地讲,在上海,就单个非正规劳动组织的发展而言,它具有暂时性、过渡性,即在三年扶持期内它既可能会歇业、关闭,也可能发展、壮大,在三年扶持期满后成长为小企业。但无论如何,从整体来看非正规就业必然是一种长期存在的就业形式。上海的实践表明,政府对非正规劳动组织的适度扶持,一方面有利于加快非正规就业的发展速度,解决经济转型过程中产生的大批失业人员的就业问题,另一方面也有利于对非正规就业进行规范和引导,最大限度地消除其负面影响,推动其体面地可持续发展。

2 中国非正规就业面临的问题

由于非正规部门自身存在的缺陷以及政府管理的缺位,中国非正规就业的发展面临着一系列突出问题,阻碍其进一步发展。具体表现在以下几个方面:

(一)缺乏法律保障和制度支撑。一方面,在中国现行的法律法规体系中,还没有专门针对非正规就业的具体规定。另一方面,中国现行的许多制度,如劳动监察、社会保障等制度还没有完全覆盖到非正规部门的从业者,使得他们缺乏基本的社会保障,造成就业机会的高风险。同时,由于就业观念上的障碍,非正规部门及其就业的发展尚未引起社会各方面的普遍重视,加之各级政府对非正规就业的发展缺乏系统规划,因此,在非正规就业中存在诸多违规甚至是违法现象,比如恶意拖欠、克扣劳动者的工资,不按规定为劳动者缴纳各种保险,随意延长工作时间等,尤其是在中国劳动力市场还处于城乡分割的条件下,农村劳动力向非农产业转移和向城市的流动阻力颇多。这不仅制约了非正规部门本身的进一步发展,而且造成那些非正规就业的农民工工资

待遇低,生活条件差,其中很大一部分没有办理合法的用工手续,在其合法权益受到侵害时很难通过法律手段来维护自己的权益。

(二)缺乏社会扶持。首先,最突出的表现是缺乏金融部门的资金扶持。虽然中国人民银行发布了关于下岗失业人员小额担保贷款管理办法,但在具体实施过程中,由于手续繁琐,限制条件太多,使得非正规部门的就业者很难获得银行贷款,非正规部门因而也难以有发展壮大而转变为正规部门的机会。其次,非正规部门的发展还往往缺乏必要的经营场所。全国总工会的一项调查表明在自我创业者中,自有场地或享有政府提供的低价经营摊位的只是极少数,而一般大中城市正规的经营场所租金太高,小本经营者难以承担。同时,简易经营场所由于影响城市环境而常常被城市管理部门限制甚至取缔。这就使非正规就业的发展陷入两难境地。

(三)城乡劳动力市场的分割阻碍了农村劳动力向城市的快速转移步伐,成为非正规部门劳动力市场发展的体制性障碍。从中国最近几年的情况看,农村劳动力在向城市转移过程中仍然受到各种不合理的限制,比如一些城市为了保证城市居民就业,限制农民进入某些工种和行业,一些部门向外来务工农民收取名目繁多的各种费用,加重了其就业成本,进城务工农民的子女在城市的教育也面临着各种困难等。所有这些问题不仅阻碍了劳动力市场的发育,延缓了城乡一体化进程,同时也成为非正规就业发展的体制性障碍之一。

(四)缺乏教育培训等技术支持,影响可持续发展的能力。非正规就业的主体主要是城市下岗失业人员和农村转移劳动力,虽然已经建立了一定规模的职业培训体系,但其培训对象主要是针对在正规部门就业的从业人员,而面向他们的培训体系很不完善。而且这部分培训目前主要是由一些社会力量来承担,不但费用昂贵,更缺乏系统规划,培训内容也比较单一,大多数培训项目集中在美容美发、餐饮服务等领域。由于这些领域吸纳劳动力的容量有限,因而不能很好地满足就业形势发展的需要。

(五)非正规就业劳动关系的劳动制度不规范。非正规就业的发展导致劳动关系的复杂化和多元化,由此产生了许多新的问题,而其中最突出的问题就是劳动雇佣关系和劳动制度的不规范。这种不规范主要表现为许多雇主和雇员之间没有签订劳动合

同或者双方所签订的劳动合同有失公平,雇主随意向雇员收取抵押金,由此导致以下后果:首先,雇佣关系相当松散,对双方都没有形成强有力的约束,雇佣关系解除时不能按约履行各自的义务,由此造成劳动力市场一定程度的混乱;其次,雇主和员工之间缺乏信任,由于员工可能随时离开,雇主因而没有对员工进行人力资本投资的动力,而员工认为雇主可能随时解雇自己而不安心工作,一旦有更好的工作机会就离开。雇主经常更换员工,员工经常更换工作,加剧了非正规就业的不稳定性,同时人力资本投资的缺乏大大限制了非正规部门的进一步发展,减弱了其市场竞争力。

3 促进非正规就业发展的几点建议

非正规就业的发展不仅有利于促进市场机制的发育、产业结构的升级和中国城市化战略的实施,而且也是满足社会劳务需求,有效增加就业岗位,破解中国就业难题的一个必然选择。因此,在中国未来的中长期就业发展战略中,应当大力发展非正规就业。针对目前非正规就业发展过程中存在的一些问题和障碍,笔者认为应着重采取以下措施,为非正规就业的发展创造良好条件。

(一)制定系统和长远的非正规就业发展规划,切实将发展非正规就业作为解决中国就业问题的一项重要举措。各级政府应尽快建立促进非正规就业的工作协调机构,对非正规部门及其就业的发展进行支持和必要的指导。同时要从基础工作入手,把非正规就业纳入国民经济和社会发展的统计指标体系,以便准确了解非正规部门在国民经济总量、结构中所占的位置,全面分析经济结构和就业结构之间的联系,以利于判断就业形势,把握非正规就业对就业总体格局的影响和作用,为开展政策研究和决策部署提供依据。在此基础上,制定出一个发展非正规就业的中长期计划,使非正规部门及其就业的发展沿着有利于国民经济运行的轨道健康发展。

(二)尽快完善有关非正规就业方面的立法,同时加强现有法律法规的监督实施力度,为非正规就业的有序发展提供法律保障。首先要对非正规部门和非正规就业从业人员的基本权益作出明确的法律规定,比如最低工资标准、提供各种保险津贴、通过相应的法律法规使非正规部门从业者享有组织工会的权利以及拥有安全的工作环境等。其次应对非正

规部门从业者进行相关的法律法规教育,提高他们的法律意识,明白自己所享有的权利和应尽的义务。第三还应加强对非正规部门的劳动执法力度,规范非正规部门的劳动用工行为。对于随意克扣工资、雇佣童工等违法现象要及时查处。

(三)统一城乡劳动力市场,消除非正规部门劳动力市场发展的体制性障碍,实现就业者在正规部门和非正规部门之间的合理流动。当前应加快中国的户籍制度改革步伐,这是打破城乡分割二元结构,促进城乡人口有序流动最重要的一个环节。要清理和取消那些针对农村劳动力进入城镇就业的各种歧视性政策,逐步打破正规部门就业者和非正规就业者之间的身份界限。通过创新户籍管理和社会保障等项制度,使劳动力资源能够在正规部门和非正规部门间优化配置,使城乡劳动者能够平等地参与就业竞争和职业选择。

(四)建立健全社会保障体系,为非正规部门的劳动者提供安全保障。各级政府应积极推进社会保障制度的改革,以扩大社会保障的覆盖面为突破口,尽快将非正规部门中就业相对稳定的群体纳入社会保障的范围。通过社会保障的社会化,统一全社会基本社会保险标准,建立与劳动者工作单位、地区及劳动者身份无关的养老、医疗、失业等个人账户,从而消除非正规部门从业者的后顾之忧。建议在事实上无法强制雇主执行法定缴费义务和执行统一规定时,采取一定的补偿措施,顺应“基本生活靠统筹,改善生活靠账户”的模式。例如可设计一种“一揽子”的简易社保品种,比照当地法定最低工资水平,从业者采取固定费额的方式参保,重点保工伤和大病医疗,同时兼顾失业保险和养老保险;或者为有效适应就业形式多样化特别是非正规就业灵活性的需求,还可以设计一种按小时参保的模式,由雇主在计发劳动报酬时将社保成本一并计入,参照城市职工平均缴费标准,个人独立投保,把从业者个人参保的权利延伸为法律义务与社会责任。劳动就业部门与商业保险公司合作设立非正规就业人员综合保险,应针对非正规就业者的需要和接受能力,设计更为灵活的险种,满足投保人的需要。在最低工资、最低生活保障线制度方面,应体现对非正规就业的鼓励意图,对非正规就业所取得的收入不计入、少计入或只按当地最低工资标准计入。

(五)优化非正规部门及其就业的发展环境。“更为明智的政策,不仅应当出于对那些为生存而奋斗的人们的同情,还应当了解他们的企业究竟为发展做出了哪些真正的贡献”^[3]。对非正规就业的好处,政府要加大宣传力度,呼吁社会关心和支持非正规就业发展。当前为促进非正规部门及其就业的发展,有关行政管理部门有必要简化办事程序和审批手续,使各项工作公开化、透明化,条件成熟的地方可改注册制为登记制,为作为非正规部门主体的私营企业和个体工商户营造一个宽松的发展环境。各级政府应加大对非正规部门的财政投入,通过建立创业园区、工业园区等基础设施,为非正规部门的发展创造条件。金融部门应积极为非正规部门的发展提供贷款支持,拓宽其筹资渠道。税务部门应切实落实现有的针对下岗职工自主创业的各种税收优惠政策,减轻非正规部门创业者的税收负担。另一方面各级工会、妇联及城镇居民委员会也应积极发挥作用,为非正规就业者提供必要的经营场地和营业场所。

(六)注重提高培训的效果,增强非正规就业者的就业、创业能力。首先,增强培训的实用性和针对性,把培训课程按照就业通识和专业技术分成两个层次,专业技术培训最好能够提供小班上课和上岗实习的机会。同时可以请再就业和创业成功的非正规就业者现身说法,使失业者在榜样的鼓舞下树立信心。其次,降低对创业培训者条件的要求,扩大覆盖面。尽量满足覆盖全社会成员的创业培训要求,培训创业带头人,并且培育非正规就业组织的业务骨干,增强非正规组织的经营实力和抗失业能力,提高就业倍增效应。再次,要广泛宣传,提高受训者的自觉性和积极性,特别是要通过成功者和不成功者的案例剖析,使受训者充分认识培训的作用和必要性。同时可以把接受培训作为认定非正规就业组织的前提条件。

参考文献

- [1] 张东生,莫荣. 就业形势分析与预测[J]. 改革内参, 2009, (1-2): 25.
- [2] [3][美]吉利斯·波金斯,罗默·斯诺德格拉斯. 黄卫平等译. 发展经济学(第四版)[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998. 215-216.

Development of China's Non-formal Employment

Song jianbin

(*Shandong Binzhou Municipal CPC Party School, shandong, binzhou Province256600, China*)

Abstract: Under the ongoing global financial crisis, China's employment situation becomes more critical this year, thus to create more employment opportunities should top the government's agenda by anyway. "Shanghai model" reflects the trend of prosperity of non-formal employment, which plays an important role in tackling social unemployment issue. While non-formal employment in China is still facing a variety of hurdles, such as the lack of legal protection and institutional support, less-regulated labor relation system and labor norms, and the division of urban-rural labor market, etc. It is necessary to formulate the systematic and long-term non-formal employment planning and improve the concerning legislation, to bridge the urban-rural labor market gap and enhance social security system as well as public services and vocational training to further develop non-formal employment and alleviate the pressure of unemployment in China.

Key words: non-formal employment; non-formal sector; labor force; urban area; rural area