

# 我国非正规就业的主要模式及未来发展方向

刘社建<sup>1</sup>

摘要：我国非正规就业可以划分为两种模式，一种是以政府推动为基础的模式，主要代表是非正规就业的上海模式；二是以市场力量为基础的模式，主要代表是浙南产业集群的非正规就业模式与 SOHO 模式。这两种模式均在经济发展中发挥了应有的作用，但是在未来的发展过程中这两种模式有待进一步整合，有必要综合吸纳非正规就业的上海模式与其他非正规就业形式的优点与克服其缺点，构建一种以劳动力市场配置劳动力资源为基础的、适度发挥政府作用、构建有效保障的非正规就业形式，以充分确保劳动者的权益以及发挥非正规就业促进就业的重大作用，并为构建社会主义和谐社会与实现社会应变比较充分奠定基础。

**关键词：非正规 就业 模式 发展**

非正规就业的概念是在 20 世纪 70 年代初由国际劳工组织正式提出的。1972 年国际劳工组织综合就业问题代表团指出有工作的穷人被视为在非正规部门里的就业即非正规就业，从此非正规就业引起了世界的广泛关注。非正规就业作为解决就业的重要途径，改革开放以来我国早就出现了非正规就业模式，并对于促进经济发展与扩大就业发挥了积极作用。但是非正规就业模式真正受到重视是 1996 年上海引入“非正规就业”概念并结合本地实际推出了具有特色的非正规就业的上海模式，这种上海模式与以往存在的非正规就业模式的根本区别在于前者以市场力量为基础而后者以政府推动为基础。这两种模式各有其优缺点，有必要在这两种模式的基础上，适应构建社会主义和谐社会与实现社会就业比较充分的需要，构建一种吸收二者优点的非正规就业模式。

## 一、以市场力量为基础的非正规就业模式

---

<sup>1</sup>刘社建，经济学博士后，上海社会科学院经济研究所副研究员。主要研究方向消费、就业等。

## （一）浙南地方产业性集群的非正规就业模式

浙江省温州市是浙南地区的经济、文化、交通中心，改革开放以来温州走出了一条具有鲜明特色的区域经济的发展路子，被称为“温州模式”。在温州模式发展的过程中，非正规就业发挥了重要的作用，在非正规就业这种灵活的用工形式的促进下，有力地促进了温州产业集群的发展、成熟与壮大，同时随着温州产业集群的发展进一步扩大了对具有一定人力资本水平劳动力的需求，发挥了有效集聚劳动力以及不断提升劳动力人力资本水平的作用，最终使非正规就业与产业集群相互促进，在不断促进产业集群与经济的同时，形成了具有温州特色的产业集群的非正规就业形式。

产业集群是温州模式的重要特征，经过 20 多年的发展，温州已形成了一批具有明显区域经济特色的工业产业群。产业集群通过专业化分工协作，形成了优势互补的企业群体规模，充分发挥了资金、人才、技术等要素的集聚效应，大大降低了经营成本，显示了产业集群独特的竞争优势。在温州产业集群发展的过程中，受到符合产业集群发展的人力资源的支撑是产业集群发展的重要因素，而产业集群的发展又进一步有效促进了劳动者人力资本水平的提升以及非正规就业的发展。在温州产业集群发展之初，面对相关产品的市场需求，受到当时政治经济体制的影响，当时温州主要是利用了本地城镇劳动力与大量的农村剩余劳动力，逐步促进了相关企业与产品的发展，并根据不断发展的市场与不断壮大的市场规模，逐步形成了产业集群的雏形。在产业集群形成发展之初，这种与产业集群的就业就具有明显的非正规就业的特征，虽然这种非正规就业当时并不仅限于温州所独有，但是由于温州发展出了对经济发展具有重大作用的产业集群，这种与产业集群紧密相随的非正规就业形式就有了其不同于一般地区非正规就业的特殊属性。

随着国内外市场需求的不断扩大，产业集群不断发展成熟，在此过程中对具有一定人力资本水平的劳动力需求不断扩大。随着国家经济体制改革的不断深入以及就业体制的逐渐改革，在仅靠当地劳动力难以满足劳动力需求以及大部分当地劳动力在完成早期原始积累而不再从事初级劳动时，大量外来的农村剩余劳动力满足了温州对劳动力的需求。受到温州产业集群发展特征的影响，这些劳动力

必须适应产业集群发展的需求而不断发展出专属的具有高度专业化分工的某些特殊人力资本，这样既可满足产业集群对高人力资本水平劳动力的需要，也利于劳动者提高收入水平，更重要的是在当地具有大批产业集群内的相同企业的情况下，具有高度专业化人力资本水平的劳动力并不会由于与一个企业脱离关系而使人力资本贬值。正是在这种情况下，具有高度专业化的劳动力不断提升自身人力资本水平，具有较高人力资本水平的劳动力进一步提高了劳动生产率与有效促进了产业集群的发展。同时产业集群的良性发展又进一步吸纳了具有较高专业化人力资本水平的劳动力，也使得外来农村剩余劳动力在当地就业就具有鲜明的产业集群的非正规就业的特征。这种产业集群的非正规就业特征与其他地区非正规就业不同的最大区别，就在于温州产业集群的非正规就业的特性有利于促进劳动力不断提升人力资本水平，进而形成对于企业与劳动力双赢的良好局面。

温州市产业集群的发展具有深刻的人力资本支持方面的因素，以非正规就业为主要形式的劳动力的支持是温州市产业集群发展的重要原因。随着农村经济体制改革的开展，农村实施联产承包责任制后大量的希望以创业致富的农民从土地上转移出来，务工经商是 20 世纪 80 年代温州农村的时代特征。在这种大背景下，温州产业集群具有了发展的基础，而就业形式的转变与这种产业集群的发展息息相关，在温州产业集群发展之初这些务工经商的农民就具有非正规就业的特征。随着经济体制改革的不断深入，原来传统计划经济体制下的集中统一劳动向自主经营劳动转变，劳动者获得了自主经营劳动权，而且随着城市管理体制改革的逐步深入农民获得了进城定居就业的权利，随着大批农村劳动力向城市的进入，这些农村劳动力与城镇劳动力一起，共同促进了产业集群的发展。随着全国经济体制改革与就业体制改革的逐步深入，温州产业集群的发展在需要越来越多的劳动力的情况下，大量外来的劳动力及时弥补了温州产业集群发展的需要。温州产业集群的发展也吸聚了具有一定人力资本的劳动力，这些劳动力与产业集群相互促进，既促进了产业集群的不断发展，也进一步巩固发展了非正规就业形式，有效促进了就业的同时促进了温州的经济发展。

这种产业集群的形式有效地促进了非正规就业形式的发展。发育良好的产业集群提供了具有深层次的专业化的供给源，为企业高效率地获取专业化人才与专

用资源提供了良好的途径与手段。产业集群内企业的激烈竞争为高度专业化的人才创造了大量的就业机会,使得劳动力的专有人力资本不会因为被一个企业解雇而失去作用,也进一步促使劳动者努力提升专有资本水平以获取丰厚的回报。在劳动者人力资本水平不断提升的同时,产业集群内的企业可以利用高度专业化并具有工作经验的劳动者,有效提升劳动生产率与降低生产成本,在有效促进企业发展的同时进一步促进了产业集群的发展。在产业集群内这种劳动者的非正规就业形式,有效地促进了产业集群的发展,这种产业集群也为这种非正规就业形式奠定了基础。

这种良好的产业集群为发展非正规就业奠定了良好的基础,通过非正规就业满足企业对劳动力的需求,是这种产业集群良好发展的必要前提。如果没有非正规就业的这种良好形式,这种产业集群将受到较大的影响,产业集群的发展也进一步促进了温州的非正规就业。

## (二) SOHO 的非正规就业模式

SOHO,即 SMALL OFFICE HOME OFFICE,在现代社会中占有重要位置,这是非正规就业的重要形式之一。随着现代社会科学技术的进步尤其是 IT 行业的发展,一些行业由于其工作性质适合在家里工作或者一些劳动者在家里成立公司或者在家里自我雇佣,SOHO 就成为一种重要的经济形态与就业形式迅速发展。

虽然从总量的角度来看 SOHO 的范围较为有限,尚不是一种主流的工作模式,而且也受到较多主客观因素的限制,但由于 SOHO 这种形式对于社会的资源配置、就业方式以及管理模式提出了新的挑战以及带来了一系列变化,SOHO 越来越受到来自政府、工会、劳动者与研究者的重视。在劳动力市场竞争日趋激烈的时代,SOHO 这种非正规就业形式,是一种较好的扩大就业与提升全社会总量就业水平的途径,虽然由于其特性其范围较为有限而且也将带来一定的问题。

SOHO 大致分为两类,一类是自由式,家就是公司,或者自我雇佣;二是受雇于公司,包括国内与国外的公司。适合 SOHO 的较为有限,并不是所有的工作都适合 SOHO。较适合 SOHO 的劳动者编辑记者、自由撰稿人、软件设计人员、网

站设计、美术、音乐等艺术工作者、财务工作者、广告、咨询等。这些劳动者的大部分工作或主要工作在家中可以独立完成，或者通过网络与其他人共同完成。

SOHO 这种经济形态与就业形式对从事 SOHO 的劳动者的人力资本水平具有较高要求，一般是只有较高素质人才才能胜任。一般而言从事 SOHO 的必须是较高水平的专业人才，具有突出的专业能力；具有良好的社会关系，可以寻找到足够的在家从事的工作；具有较好的计算机应用能力，具备在家上班的现代化设备；心理素质较强，可以忍受独处、能经受挫折和压力的考验等。

SOHO 这种非正规就业形式，由于其工作特性，工作时间较为自由，工作量并不完全固定，具有非正规就业的特性。SOHO 这种工作更利于充分发挥个人的主观能动性，可以有更多的时间照顾家庭，可以避免交通阻塞等，总的来看 SOHO 这种方式具有较多的优点。美国 IBM 公司属下的 20% 以上的员工已经取消了坐班制，在美国已有 1000 万人实现在家中远程办公，约占美国全部工作人口的 10—13%，SOHO 在其他国家也呈增加之势。

SOHO 这种非正规就业形式也容易带来一些问题，首先是并非所有的职业均可以 SOHO，就是 IT 那种对工作条件要求不太高的行业亦是如此。其次，由于 SOHO 这种就业形势缺乏与人的交往，以及由于单独工作在工作时间与身体健康等方面难以做出有效保证，也存在一些难以有效控制工作时间与确保身体健康等问题，而且 SOHO 的社会保障体系可能也存在一些问题。再次，SOHO 对于从业者的个人素质要求太高，并非所有的劳动者都可以采取 SOHO 这种就业方式，而且 SOHO 这种就业形式存在较大的不确定性，个人的收入水平难以得到有效保证，影响到人与人的交往。此外，对于那些非自由职业者来说，SOHO 这种形式不利于企业文化的培育与管理效率的提高，也不利于企业内部资源的充分利用。

## 二、以政府推动为基础的非正规就业模式

1996 年上海市从国际劳工组织引入“非正规就业”概念，结合上海实施再就业的工作实际努力进行本土化探索，提出了具有上海特色的“非正规就业劳动组织”，走出了一条具有中国特色的非正规就业发展的新路子。2006 年 3 月 1 日

付诸实施的《上海市促进就业若干规定》以地方立法的形式，将非正规就业劳动组织作为劳动者自主创业的一种组织形式予以明确，从法律的角度进一步巩固了非正规就业劳动组织的地位，这也是国内将非正规就业首次上升到地方人大立法。上海的非正规就业工作已得到国家劳动和社会保障部、国际劳工组织的充分肯定，上海发展非正规就业的经验被国际劳工组织誉为“上海模式”，并向全世界推广。

二十世纪九十年代以后，随着全国经济体制改革与就业体制改革的不断加快，上海在全国率先进行就业体制改革。当时上海具备发展非正规就业的主观与客观条件，既可以通过非正规就业解决失业问题，也可能满足人们日益提升的生活需要。在吸收借鉴国外发展非正规就业的经验与教训的基础上，针对非正规部门的二重性，上海对非正规部门就业根据上海实际情况进行了改造，将其作为失业人员实现再就业的重要载体，出台了相关措施对其进行了规范和扶持。1996年10月31日，上海市再就业领导小组办公室下发了《关于鼓励下岗人员从事非正规就业的若干试行意见》[沪再就办（1996）05号]，对上海发展非正规就业的问题做出了明确规定，指出“非正规就业，是指下岗人员个人或组织起来，通过参与社区的便民利民服务、市容环境建设中的公益性劳动，为企事业单位提供各种临时性、突击性的劳务以及家庭手工业、工艺作坊等形式进行生产自救，无法建立或暂无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式。”

为扶持非正规就业发展，上海出台了一系列优惠措施，包括非正规就业劳动组织在3年内可享受免征地方税费、社会保险缴费优惠、免费业主培训和技能培训、开业贷款担保、房租补贴等扶持政策等。上海针对国外非正规就业不存在完善的社会保障体系的情况下，结合本地的实际情况，努力为非正规就业者构建完善的社会保障体系，将非正规就业者纳入基本社会保险范围。为了促进非正规劳动组织的持续发展，上海市政府根据发展需要每年拨出专款用于从业人员的各类免费培训，以提高从业人员的素质和技能，以不断扩大就业。为帮助一部分特别困难的失业人员，上海市政府通过购买公益性岗位的形式，设立一种特殊形态的非正规劳动组织——公益性劳动组织，对这部分人实施就业托底，这也是具有上海特色的非正规就业方式。

在政府的大力推动下，上海的非正规就业劳动组织成了新增就业岗位的重要渠道。至 2005 年底，非正规就业的劳动组织从业人数当年新增 6.8 万人，累计已达 35.5 万人。非正规就业的劳动组织总数 3.4 万家，已有 2100 多家转制为正规的微小型企业。

上海的非正规就业组织具有良好的经济效应。非正规劳动组织发展壮大速度进一步加快，成为新增就业岗位的重要力量。非正规就业劳动组织在缓解本市大龄失业人员、协保人员、农村富余劳动力就业矛盾方面发挥了重要作用。以公益性劳动组织为载体对就业特困人员实施就业托底，有效维持了社会稳定。满足了社区居民日常生活服务的需求，非正规就业提供的大量服务推动了居民服务业的发展，满足了市民不断提高生活质量的需要。此外，政策鼓励与服务支持对非正规就业劳动组织的发展壮大产生巨大推力，开业贷款担保为非正规就业劳动组织的发展壮大提供强大的资金支持，免费的创业培训为提高非正规劳动组织业主经营能力和组织的存活率创造条件，非正规就业组织享受与正规企业一样的社会保险待遇，为非正规就业向着“体面就业”方向迈进打下基础。在具有良好经济效应的同时，非正规就业组织也具有良好的社会效应，尤其是在拓宽就业渠道与消除城市贫困等方面。发展非正规就业是城市拓宽就业渠道的有效途径，社区服务业的发展创造了大量的就业岗位。发展非正规就业有助于消除城市贫困，政府通过就业优惠政策向贫困人口适度倾斜，鼓励他们通过从事非正规就业，获得基本收入和保障，有效地缓解了贫困。发展非正规劳动组织可以起到小企业“孵化器”作用，三年的扶持政策措施，帮助开业者熟悉市场，积累经验，提升创业能力，为非正规就业劳动组织向正规的经济组织转制。

### 三、非正规就业的发展方向

#### （一）非正规就业发展的简要总结

对于国内外公认的非正规就业的上海模式而言，这种非正规就业形式具有明显的政府推动的特征，改变了传统意义上的缺乏良好保障的非正规就业特征，使非正规就业人员具有较好的保障与一定程度的“体面就业”，正是由于具有这些优点，所以被国际劳工组织所推崇并向国内外推荐。但是这种模式在具有优点的

同时，其缺点同样明显，即政府干预的痕迹过分明显，成本过高，是对劳动力市场的不当干预，而且也易于增强户籍劳动者对于政府的过分依赖，不利于培育劳动者的自主解决就业的积极性，甚至到一定程度上形成了“非正规就业的正规化”，虽然努力保障非正规就业的权益是非正规就业正常发展的需要，但是如果将非正规就业等同于正规就业时非正规就业也将不成为非正规就业。上海模式发展非正规就业的典型经验就在于政府的扶持与作用的充分发挥，政府在促进就业的作用被充分发挥甚至过度发挥。在努力培育健全完善的劳动力市场并充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用的情况下，政府在促进就业中无疑也应该发挥重要的作用，但是政府过度作用的发挥，不利于从长远角度上促进就业。同时，政府对于非正规就业的过分支持在相当程度上影响到劳动力市场的进一步健全与完善，不利于劳动力市场发挥配置劳动力资源的基础性作用。而且对于户籍劳动力的非正规就业的过度扶持，也在一定程度上影响到外来劳动力的就业环境的改善。或者更关键的问题在于，当上海政府过度扶持户籍劳动力的就业时，进一步加剧了户籍劳动力对于政府的依赖，不利于户籍劳动力作为真正的劳动力市场主体地位的确立以及通过自身的作用解决就业，从而在总体上可能不利于上海就业的解决。而且非正规就业的“上海模式”以上海强大的财政支持为基础，其他省市则可能由于财政能力不足而难以简单复制非正规就业的“上海模式”。正是由于非正规就业的“上海模式”存在着政府过度扶持的情况，所以从一定意义上讲上海模式的成功之处正是其弱点所在，而且上海模式存在的诸多问题均与政府的过多扶持有关，上海模式的这种弱点将影响到非正规就业的上海模式的进一步发展及普及。此外非正规就业的这种上海模式，忽视了上海存在的大量被这种“模式”摒弃在外的更传统意义上的外来劳动力以及本地户籍劳动力的非正规就业，如何发挥这部分更多数量的非正规就业劳动者的作用，如何努力提高这部分非正规就业者的保障，上海模式并没有涉及。从国家构建社会主义和谐社会以及扩大就业的长远角度来看，对于非正规就业结合中国特点予以修正，有效确保非正规就业者的应有权益，努力实现非正规就业的体面就业化亦应成为非正规就业发展的方向之一，但是存在诸多的外来劳动力等就业群体的情况下，非正规就业发展的任务任重道远，有必要结合经济发展情况，逐步实施符合实际情况的扩大就业措施，而不宜单纯片面追求非正规就业的体面就业化，而影响到劳动力市场的正常运行而不利于总体上促进就业。虽然非正规就业的上海模式取得了一定

的成绩,但从当前而言在发挥上海模式在促进体面就业与扩大就业等优势的情况下,应适度减少政府对于非正规就业的扶持,使非正规就业的上海模式更充分发挥非正规就业的作用,同时将存在的这种模式之外的大量的非正规就业真正纳入相关部门的工作重点,努力有效保障所有非正规就业者的正当权益,而不是仅保障那些被纳入上海模式的非正规就业者。总的来讲,非正规就业的上海模式需要在构建社会主义和谐社会的大背景下,充分发挥健全完善的劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用,在有效确保非正规就业劳动者正常权益的前提下,使非正规就业这种重要的就业形式充分发挥维护社会稳定与扩大就业等方面的重大作用。

温州的产业集群的非正规就业形式具有良好的市场推动的特征,同时充分发挥了经济发展促扩大就业岗位的良好作用。温州模式发展具有市场推动而非政府推动的特质,而在此过程中劳动力投入的劳动力市场配置资源的作用得到了充分的发挥,政府在此过程中发挥了顺其自然充其量是引导的作用。如果说非正规就业的上海模式是具有政府推动的鲜明特征,而温州的产业集群的非正规就业形式就具有的市场推动的鲜明特征,同时这种产业集群的非正规就业形式是随着温州经济发展而不断发展,更是显现了经济发展促进就业的重大作用。正是由于温州的非正规就业形式与市场以及经济发展具有紧密的联系,更宜作为促进非正规就业发展的主要方向。但是与非正规就业的上海模式相比,政府扶持相对薄弱,有待进一步充分发挥政府扶持对于促进温州非正规就业发展的必要作用,对于非正规就业予以更好的引导,更进一步努力维护非正规就业者的应有权益。总的来看,温州的产业集群的非正规就业形式与非正规就业的上海模式更具有有一种互补的作用,有必要充分发挥经济发展创造就业岗位吸纳劳动者的前提下,将政府作用与市场作用的结合保持在一个适合程度,进一步充分发挥非正规就业的重大作用。

SOHO 的非正规就业形式是随着科学技术的发展由市场力量推动的一种重要的非正规就业形式,无论是自由职业者的 SOHO 还是公司的 SOHO 均具有较为明显的优势。但是这种非正规就业形式的优势与劣势一样明显,其适用人群及范围较为有限,而且也易带来一定的问题,虽然随着经济发展这种非正规就业形式将继

续发展，但是其发展将会有一定的限度。

## （二）未来非正规就业的发展方向

从根源上来讲，非正规就业是由市场力量自发推动的解决就业的重要方式，正由于此非正规就业从一开始就具有收入不稳定与难以确保有效保障的问题。在非正规就业的上海模式较为有效地解决了非正规就业存在的相关问题后，但是中国仍存在更多的传统意义上的非正规就业的形式，这些非正规就业形式尽管更接近于非正规就业形式的本源，但仍存在较多的问题，就是上海这样的有效发挥政府作用推动非正规就业局长的城市，也存在大量的传统意义上的非正规就业。传统的非正规就业由于主要以市场的力量推动，对于确保劳动力市场的正常运行有效调节劳动力的供给与配置劳动力资源，发挥了重要作用，但是在主要由政府推动的非正规就业形式下，存在着非正规就业者权益难以有效保护的问题。而非正规就业的上海模式在存在着政府较多干预与影响劳动力市场运行的情况下，将非正规就业的上海模式与其他非正规就业的形式取长补短，促使非正规就业的更健康发展，应该是中国发展非正规就业的着力点。

从非正规就业在中国发展的情况来看，经过将非正规就业与中国国情相结合，非正规就业在吸纳就业与维护社会稳定发挥着重大的作用，政府在促进非正规就业中发挥着较国外政府更为重要的作用。从中国非正规就业的未来发展前景而言，努力在保持非正规就业的就业方式灵活与有效促进就业等方面的重大作用的情况下，充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用，有效确保者的正常权益，适度发挥政府的重大作用，是中国非正规就业发展的重点所在。

总的说来，非正规就业的发展具有良好的前景。在非正规就业的上海模式、温州产业集群的非正规就业形式与 SOHO 的非正规就业形式之间，未来的非正规就业形式宜有效综合其优点摈弃其缺点，最终形成一种具有中国特色的非正规就业模式。这种非正规就业模式应该是一种以市场力量为基础、适度发挥政府力量、具有相应社会保障的一种非正规就业形式。一方面要更加充分发挥政府的作用，通过为非正规就业者提供较为完备的保障努力构建覆盖非正规就业者的社会保障体系，充分发挥非正规就业者灵活就业与扩大就业的重大作用。另一方面政府

在促进非正规就业方面逐步覆盖包括户籍与非户籍的劳动力，政府适度淡出，更多的是为非正规就业者提供必要的社会保障，而不是通过致力于扶持非正规就业组织以促进非正规就业者就业。

作者系上海社科院人力资源研究中心研究人员