

非正规就业与社会养老金在我国的现实意义

□周 辉 [南京大学 南京 210093]

[摘 要] 非正规经济是我国社会中一个重要现象,作用很大而且在可预见的将来将会继续发展壮大,因此对于非正规经济不可能采取压制、无视的态度。非正规经济中的劳动者因为所从事工作的“非正规性”而难以得到现存正式保障制度的保护,而世界各国的总趋势是非正式社会保障制度的逐渐式微,所以合理的取向是改革现有的正式社会保障制度使之能覆盖非正规就业者,而这种“改革”并非单纯靠增加制度覆盖面就能够实现。一个可行的改革措施是引入社会养老金制度。这一制度不以缴费为前提,因而避免了所谓“非正规性”的掣肘。社会养老金制度的引入可以给非正规就业者提供一个可靠的预期,并因此改变他们的行为模式和增强他们应对风险的能力,可以进一步提高这部分劳动力的生产力,同时可以发挥重要的缓解贫困的作用。

[关键词] 非正规经济; 非正规就业; 社会养老金

[中图分类号] C3

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2013)03-0007-04

一、非正规就业是我国当前重要的社会现象

(一) 非正规经济与非正规就业

近几年我国经济社会体制的转型和发展产生了大量非正规就业人员。计划经济的解体导致大量原国有企业职工下岗失业,同时工业化和城市化的飞速发展又使得大量农民进城务工称为所谓的“农民工”。这导致短短几年之内城市当中的劳动力资源大大扩展,而正规经济又不可能提供相应岗位,因此需要非正规经济活动来消化相当一部分劳动力,包括工地上的临时工和各种各样的“灵活就业”人员等。我国非正规就业者的规模十分庞大,大约占2.83亿城镇就业人员中的1.68亿,比正规就业人员多出一倍半^[1]。

非正规就业即在非正规经济领域中的就业。“非正规经济”,顾名思义,是与“正规经济”相对而言的,一般是指不受国家制度(比如社会保障制度、税收制度、就业制度等)约束和控制的经济活动。“非正规经济”的概念诞生于20世纪70年代前后。当时在经历了近20年的世界范围内经济高速发展的黄金时期之后,人们发现在发展中国家中仍然存在大量无法

从进口替代工业或传统部门中获取稳定收入的人口,他们从事的工作报酬很低且不稳定,最早深入考察这一现象的人类学家哈特(Keith Hart)称之为“非正规收入机会”(informal income opportunities)^[2]。这些“有工作的穷人”在很多国家中长期被忽视,游离于国家的正式就业体系和社会保障制度之外。哈特把进口替代工业和政府公共部门称为“正规部门”,其他就业领域称为“非正规部门”,后来国际劳工组织以哈特的理论为基础并结合1972年在肯尼亚的研究,系统研究了非正规就业现象。不过后来人们发现,“非正规部门”这一概念中体现的与“正规部门”的二元对立在发达国家不太符合实际,因此现在一般用“非正规经济”来替代“非正规部门”。多数学者不把农业包括在“非正规经济”范围内,但是一般包括农业人口中从事非农性经济活动的部分,所以我国的“农民工”是非正规就业者中的重要部分。比如黄宗智认为,非正规经济主要涉及城镇经济和非农就业,并认为“农业-非正规-正规”这样一个三元的分析框架要优于农业/工业、现代/传统、甚或非正规/正规的二元框架。他把“非正规经济就业人员”界定为“没有工作保障、缺少福利和不受国家劳动法保护的劳工”^[1]。国际劳工组织的研究表明,如果把农业就业人口计算在内,则这一数据在发展中国家将

[收稿日期] 2013-05-11

[作者简介] 周辉(1979-)男,南京大学政府管理学院博士研究生,江南大学法政学院教师。

大为扩展,比如在印度,非正规就业者将占就业总人口的93%,而在墨西哥将会占62%^[3]。

非正规就业现象原本被认为仅存在于发展中国家中,而且仅存在于非正规部门。但是后来人们发现,发达国家中同样存在大量的非正规就业现象,而且规模在逐渐增大;一些传统的“正规部门”中也出现了非正规就业现象,比如我国一些政府机关、企事业单位中大量存在的“临时工”等。所以“非正规就业”的外延要大于部分文献中可见的“非正规部门就业”,后者仅指存在于非正规部门中的非正规就业。不过本文所论及的非正规就业者是指占其大多数的普通劳动者,诸如私营老板、个体工商户和白领自由职业者并不包括在内。

(二) 非正规就业有逐渐增多的趋势

非正规经济和非正规就业是目前世界各国都不能忽视的现象。世界银行2002年曾发布报告指出,在所研究的110个国家和地区中,2000年非正规经济的平均规模占GNP的比重在发展中国家约为41%,在转型国家约为28%,在OECD国家约为18%,比10年前均有所增加。在OECD国家中,非正规就业者持续增多,比如在澳大利亚,非正规就业者的比重从1990/1991年的9.6%上升到1997/1998年的16%。在德国,这一比重在1974年是8%,1982年是12%,1997/1998年则约为22%。其他OECD国家这一比重也同样在不断地提高^[4]。国际劳工组织(ILO)指出,在亚太地区许多发展中国家,非正规经济为劳动力市场提供了大约60%的工作岗位^[5]。

人们曾经认为非正规经济将会随着经济社会的发展而逐渐式微,但是越来越多的证据证明,实际情况恰恰相反。

二、非正规经济的作用与非正规就业者老年贫困分析

(一) 非正规经济的积极作用

在许多国家非正规经济发挥了相当的积极作用,有些国家政府甚至积极鼓励其发展。非正规经济的优势主要体现在这样几个方面:

第一是进入门槛比较低。世界银行的研究指出,穷人把拥有一份工作视为最有希望的摆脱贫困之道,不管是自营职业还是领取工资的工作^[6]。非正规经济一般对于就业者没有太高的学历、技能方面的要求,因而对于许多没有一技之长因而不大可能在正规经济体系中找到工作的人而言,非正规经济

给他们提供了一个机会。此外非正规经济对于资金要求比较低,因而许多人可以通过摆摊等方式赚取一点收入。

第二是可以创造许多就业岗位。由于非正规经济游离于国家政策规制之外,用工成本比较低,资金门槛低,可以比较方便地设立劳动密集型的小企业。我国曾经把乡镇企业作为重要的经济支柱来扶持,虽然这些乡镇企业的就业大多不受劳动法规制,但毕竟创造了许多工作岗位。

第三是比较灵活。由于受管制较少,因此非正规经济的发展具有相当自主性,并且在雇佣和辞退工人方面具有更大灵活性,受用工成本上升所带来的负面影响相对较小。

对于非正规经济的积极作用许多学者做过深入研究。比如Pietro Saitta在一篇论文中,在分析了一群1970年代从科索沃移居意大利西西里的吉普赛人的谋生经历后指出,非正规经济活动是他们实现社会进步的一种出人意料的途径,而不是像一些人所认为的这些经济活动只会带来持续不断的贫困^[7]。黄宗智则在研究了中国20世纪90年代中期以来的发展历程后指出,巨大的进步背后的一个不可忽视的推动力就是地方政府的非正规实践。他们为了“招商引资”而对外来企业提供了大量低于成本的土地和配套基础设施,以及各种显性和隐性的补贴及税收优惠,并协助这些企业规避国家劳动、环保等法规。这种非正规实践带来了非正规经济的飞速发展,而这正是中国惊人的GDP增长的主要动力^[1]。

此外,非正规经济由于其较低的生产成本,可以生产能满足低收入人群需要的廉价生活必需品。

(二) 非正规经济的消极作用与非正规就业者的老年贫困

非正规经济的积极作用是毋庸置疑的,但是这并不意味着非正规经济才是最合适的、正规经济应该非正规化。有学者认为,我国目前就业模式转变的“非正规化”严重滞后,造成了我国失业问题不断攀升,因此主张我国就业模式转变的基本方向应是“非正规化”^[8]。对此我持保留意见。非正规经济的积极作用只是在一定条件下而言,并不意味着这些积极作用是必不可少的,也不意味着这些作用只能靠非正规经济来发挥,实际上许多国家非正规经济之所以迅速扩张,并非因为正规经济本身的缺陷,很大程度上是由于规制正规经济的政策体系的不完善。一国税负不合理或公共机构腐败盛行,都是刺

激企业增加非正规经济行为的重要因素。曾有报道指出,瑞典近几年非正规经济的高速发展,主要原因是一些企业想方设法逃避纳税义务和严格的劳动法规的监管。因此,世界银行在其报告中明确主张要通过减少阻碍非正规经济企业“正规化”的因素,从而将它们纳入正规经济^[6]。同时大量证据表明,如果条件允许,绝大多数非正规就业者会选择进入正规经济领域就业^[9]。

非正规经济固然有一些积极作用,但是缺陷也同样明显,比如资源利用的低效率、对工人权益的漠视、产品质量缺乏监管、生产效率低下、与合法企业的不对称竞争等。这其中最重要的就是对于工人权益的漠视。非正规就业者普遍面临就业不稳定、收入很低,且其中大多数人不被社会保障制度所覆盖。国际劳工组织指出,非正规经济共有的特点“包括对不支付工资以及在没有通知或补偿的情况下辞退缺乏任何保护、不尽如人意的职业安全卫生条件以及缺乏诸如养老金、病假工资和医疗保险等方面的社会待遇。最重要的是,非正规就业的工人也是最弱势的群体”^[5]。甚至有学者直接指出,世界范围内贫困问题的持续发酵与非正规经济的扩展密不可分^[10]。

对于非正规就业人员的社会保护问题已有大量研究成果,不过关注这种就业状态对他们晚年生活影响的研究却很少。由于他们缺乏与雇主讨价还价的能力,因而难以通过非正规就业过上“体面的生活”,国际社会所倡导的“体面的就业”对于他们而言是一种幻想。非正规就业人员当前的就业状态不仅影响他们当前的生活状态,也影响他们晚年的生活,导致他们晚年更可能延续或陷入贫困状态。这批数量庞大的非正规就业者一旦进入晚年,他们的贫困状况有可能成为严重的社会问题。这不仅由于他们难以从年轻时的工资收入中积累起足够晚年消费的财富,还有一个重要原因,即他们的生活状态很脆弱,一旦失去这微薄的收入就会立刻陷入困境,因而他们没有能力去寻求更好的机会,因为更好的机会往往意味着更大的风险,而风险应对能力恰恰是他们最缺乏的。有研究指出,在报酬相差不太悬殊的情况下,多数人宁可选择报酬较低但是长期稳定的工作,而非报酬较高但是不稳定的工作。这并不意味着他们对于收入不重视,而是因为他们更重视“稳定”。所以要帮助他们改善晚年生活,必须让他们对于自己未来的生活状态有一个可靠的预期。应该建立起专门针对这一群体的社会保护措施,或者将现有的社会保护措施扩展以使其能够包容这一

群体。

三、非正规就业者的社会保护与社会养老金在我国的现实意义

(一) 非正规就业者的社会保护

非正规就业者的社会保护在处于转型期间的我国需要格外关注,第一是因为其规模庞大,第二则是因为这是我国过去几年和未来一段时间内解决就业问题的主动选择,在短时间之内不会消失。

目前世界上多数国家都在逐步加强对于非正规就业者的社会保护。这部分就业者原本几乎都被排斥在正式社会保护制度之外,所以只能依靠非正式社会保护。但是,随着现代化进程的飞速发展和人口流动速度的加快,原本的家庭养老模式难以为继,而我国还要考虑到过去实行的严厉的计划生育政策,所以对于这些群体的保障,主要还得靠正式的社会保护制度。菲律宾、印度、印尼等我们的近邻在这方面做出了不少创新。

世界多数国家对于非正规就业者的社会保护措施主要是将他们纳入现有的社会保险制度。我国也出台了针对农民工群体的养老保险政策,一些地方政府也在尝试扩展对于非正规就业者的社会保护,比如上海市因其发展非正规就业的经验而被国际劳工组织称为“上海模式”,其中对于非正规就业者的社会保护措施就是把他们纳入社会保险制度,不过他们的缴费率不同于其他就业者,而且由政府给予社会保险费补贴^[11]。

但是国际劳工组织的报告指出,扩展社会保险的覆盖范围并非最好的选择^[12]。非正规就业者的收入原本就不高,要求他们从中拿出一笔钱来应对“未来”的风险,这可能与满足他们的当前需要产生矛盾,比如购买生活用品和支付子女上学费用等。即使他们愿意拿出这笔钱,也仍然有相当数量的非正规就业者有心无力,如果强制缴费,则会导致他们当前生活质量下降。而且对于非正规就业者的强制缴费也是难以实现的,因为他们不同于正规就业者,一般没有可控的固定收入,工作地点也飘忽不定。相比于社会保险,社会养老金制度可以给他们提供更好的保护。

(二) 社会养老金对我国非正规就业者的意义

社会养老金(social pension)即非缴费型养老金(non-contributory pension),是指与养老保险相对而言的、不需要以缴费为前提就可以享受的养老金。社会养老金是在俾斯麦传统的社会保险制度之外对于社会保护制度的一种补充,目前世界上许多国家

和地区都相继建立起了各种各样的社会养老金制度,这其中既有芬兰这样的OECD国家,也有莱索托、赞比亚、肯尼亚这样的中低收入国家。世界银行在2005年的报告《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》中,修正了其在1994年的报告《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》中提出的“三支柱”的养老保险制度框架,增加了两个支柱从而形成了一个“五支柱”的体系,其中一个支柱就是非缴费型的“零支柱”。世界银行指出,一国的养老制度并不一定要包括所有五个支柱,可根据具体情况加以选择组合,但是同时强烈推荐各国都建立非缴费的“零支柱”,认为这一支柱可以发挥显著的缓解老年贫困的作用。世界各国的实践证明了一点。比如Bello等人(2007)在莱索托的研究发现,社会养老金制度可以大大降低贫富差距,并使得生活在贫困线以下的人口比例下降19%,缓解贫困的效果非常明显^[13]。其他学者在拉丁美洲18国进行的研究,也证实了这一制度对于缓解老年贫困的作用^[14]。

我国自2009年开始试点的新型农村养老保险制度中包含了基础养老金,但是这一制度设计并非纯粹的社会养老金,因为要享有该养老金虽然不需要缴费,但是却有一些附加条件,更像是一种缴费式制度中的政府补贴。不过这一制度毕竟可以保障非正规经济中具有农村户口的部分劳动力,而其他非正规就业者仍然没有被类似制度所覆盖。

我国应该建立一种面向全民的普惠式社会养老金制度,以作为现有社会保障制度的必要补充。这一制度的建立将会显著改善非正规就业者的晚年生活质量,原因有两点:第一,社会养老金不需要事先缴费即可享受,所以在不降低非正规就业者步入老年阶段之前的生活质量的同时,又可以在晚年提供一定的现金给付。多国的实践证明,哪怕是数额不大的现金给付,也能带来很大的效用;第二,社会养老金制度的建立会给非正规就业者提供对于未来生活的可靠预期,因而增强了他们当前的风险承受能力,使得他们可以以承担较大风险为代价从而寻找可以提供更高报酬的工作,增强他们与雇主讨价还价的能力,进一步增加他们摆脱贫困的可能性。

在劳动力过剩的条件下要实现这一转变可能比较困难,但是依赖非正规经济生活的人并不是绝对不容于正规经济领域,而且随着我国老龄化进程的快速进行,特定条件下劳动力的“无限供给”状态是难以持续的。社会养老金制度的建立将会对我国非正规经济产生重要影响,将会成为提升非正规经济

品质并引领其走向正规化的“催化剂”。

参考文献

- [1] 黄宗智. 中国被忽视的非正规经济: 现实与理论[J]. 开放时代. 2009(2): 51-73.
- [2] 张新岭, 孙友然. 经济学视域的非正规就业概念体系[J]. 统计与决策. 2008(11): 131-135.
- [3] FRANCIE L. Social protection and the informal economy: linkages and good practices for poverty reduction and empowerment[EB/R].(2012-8-11).<http://www.oecd.org>.
- [4] SCHNEIDER F. Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world. [EB/R].(2011-7-2). <http://www.worldbank.com>.
- [5] 非正规经济[EB/R].(2012-8-10). <http://www.ilo.org>. 2012-7-10
- [6] 世界银行. 2005年世界发展报告[EB/R].(2012-7-7). <http://www.worldbank.org>.
- [7] SAITTA P. Immigrant Roma in Sicily: the role of informal economy in producing social advancement [J/OL].(2013-4-17). <http://ssrn.com/abstract=1322153>
- [8] 胡鞍钢等. 就业模式转变: 从正规化到非正规化. 管理世界. 2001(2): 69-78.
- [9] FRANCIE L. Social protection and the informal economy: linkages and good practices for poverty reduction and empowerment [EB/R]. [2013-4-20]. <http://www.oecd.org>.
- [10] FRANCIE L. Social protection and the informal economy: linkages and good practices for poverty reduction and empowerment. [EB/R].(2013-3-11). <http://www.oecd.org>.
- [11] 上海市提高非正规就业人员社保[N/OL]. (2012-7-11). 解放日报电子版. <http://epaper.jfdaily.com>.
- [12] VAHAPASSI A E E. Social protection and the informal sector: challenges, obstacles and opportunities[C]. Paper presented at the 14th Board Meeting of ASEAN Social Security Association, Jogjakarta, Indonesia: 2004.
- [13] BELLO H M, LETETE E M, RAPAPA M, ed al. Poverty reduction and non-contributory old age pension programme in the Roma Valley [C]. A paper presented at the 12th Annual Conference of the African Econometrics Society (AES) 4-6th, University of Cape Town: 2007.
- [14] DETHIER J-J, PESTIEAU P, RABIA A. Universal minimum old age pensions: impact on poverty and fiscal cost in 18 Latin American Countries[R]. The World Bank, 2010: Policy Research Working Paper 5292.

(下转第49页)