

女性非正规就业 现状与对策

金一虹

(南京师范大学 劳动与社会保障系,江苏 南京 210097)

摘 要 阐述了女性在正规就业领域更易受排斥,公有和非公有企业存在雇用上的性别偏好等因素是导致女性劳动非正规化的成因,分析了这一就业趋向对女性经济参与方式和职业发展形成的影响,指出政府应加大对非正规就业的支持力度,改善非正规就业者的福利与完善保障政策,同时提出了建立反对歧视和排斥的平等就业法,对劳动力市场上的弱势群体进行必要的社会保护,为非正规就业人员提供必要的公共培训等有益的建议。

关键词 非正规就业 弱势群体 脆弱性

中图分类号 C913.68

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2006)01-0006-05

经过 20 多年的变革,我国自由雇用的劳动力市场已经基本形成,而且这个市场是分隔的——出现正规就业和非正规就业两个市场,两个市场之间分割分明,户籍、年龄、性别、技能都影响着人们进入哪一个市场。本文主要探讨社会女性与非正规就业问题。

一、中国非正规化就业的扩张和女性劳动的非正规化

关于非正规就业的概念,最先是在 20 世纪 70 年代初由国际劳工局提出,指规模很小的从事商品化生产、流通和服务的单位。主要包括微型企业、家庭的生产服务单位及独立的个体劳动者。《中国统计》在此基础上做如下界定:“在非正规部门就业的劳动者则称为非正规就业(也有学者把非正规就业称为‘分散性就业’)。”^[1]

进入 20 世纪 90 年代以来,非正规就业在中国得到迅速扩张。1998 年到 2002 年,5 年中城镇单位就业的比重下降了 30.7 个百分点,与此同时也是非正规就业的高速扩张期^[1]。根据劳动与社会保障部提供的数据,至 2002 年底,中国 2.48 亿城镇从业人员中的 30%,即 7500 万人采取了灵活就业,加上进城务工人员中 70% 的灵活就业人员,我国城镇目前非正规就业人员已达 1.45 亿左右^[2]。在中国,非正规就业快速增长是市场化改革、经济结构调整和就业压力共同作用下的必然结果,带有明显的结构调整特点。这一就业模式的转变对女性影响尤大。

1. 女性劳动非正规化的趋向

国际劳工组织在一份报告中指出:“采用非正规方式就业的妇女要比男子更为普遍。”她们占据越来越多的非正规就业岗位(临时工作、机会性就业、非全日制工作、家庭工或转承包工作)。^[3]那么,在中国这一劳动力市场分化的过程中,是否也存在这样的非正规劳动的女性化和女性劳动的非正规化问题呢?

目前,中国尚无有关非正规就业的分性别的精确统计数字。但我们可以以非单位就业人员的增加来分析劳动的非正规化趋势:从 1995 到 2000 年这 5 年间,中国城镇单位从业的女性绝对数减少了 1477.7 万。从性别比看,5 年中女性在单位从业者中比重下降了 1.5 个百分点。^[4]这说明女性在结构调整中比男性更多地从单位从业转为非单位的灵活就业,且这一趋势还在延续——女性在城镇单位从业人员中比例又从 2000 年的 38.0%,下降到 2002 年的 37.8%^[5]。

也有学者不认为我国存在灵活就业的女性化。如李强通过对中国“小时工就业状况”的调查分析,小时工中男性占 53.9%,女性 46.1%,因此,他认为目前小时工没有出现“女性化”的现象。但是需要指出,该项调查的小时工“工作内容”中,家教占了 21.5%,促销 44.5%,还有排版、翻译文案、外卖送餐等(工作内容可以多项选择)。该项调查样本的选择是否符合现有小时工的结构比例未加说明。^[6]其次,

收稿日期 2005-10-20

作者简介 金一虹(1947—),女,江苏常熟人,教授,硕士,从事应用社会学研究。

①彭希哲《中国非正规就业概念研究》,“中国非正规就业的概念与政策研讨会”论文。

调查中“家政服务”在小时工中占了相当大的比重，而家政服务中，女性比例高达 85.1%，^①但该项研究恰恰未对家政服务员（弹性就业者中的蓝领）做性别比例分析。所以，尽管目前没有证据说明非正规就业女性化，但以此推断中国小时工未出现女性化结论的依据也是不充分的。

全国妇联和国家统计局联合在 2000 年 12 月做了第二次妇女地位调查，该项全国性大型调查采取分域分层不等概率抽样方法，共有全国样本 1.95 万，具有一定权威性。我们根据这一调查所得数据对男女两性就业模式的差别做了以下分析。

表 1 就业模式的性别结构^② %

就业模式	男性比例	女性比例	男性就业结构	女性就业结构
单位就业	62.0	38.0	59.8	47.8
非单位就业	50.1	49.9	40.2	52.2
城镇就业	56.6	43.4	100	100

从这一调查数据可以看到 2000 年女性从业人员中采取非单位就业的比例为 52.2%，超过了半数，女性采取非单位就业的要比男性高 12 个百分点。如果说，中国非正规就业的女性化趋势还有争议的话，那么，女性劳动的非正规化却是一个较明晰的趋向。我们不得不正视的一个事实是：工作模式的变化对男女两性的影响是不同的，改变的结果往往是妇女被迫更多采用非正规就业方式。

2. 女性劳动的非正规化原因

是什么驱动女性劳动非正规化？正如国际劳工组织的报告中所指出的 妇女就业模式的重大变化，是由于全球化、技术变化以及新的工作组织形式的出现。企业的结构调整促进了“非标准”，如非全日制工作和临时工作^[3]。以上诸种因素带来劳动非标准化的压力，对男性女性是同样存在的。为什么女性劳动非正规化更显著？

(1) 女性在正规就业领域更容易遭到排斥

我们在中国的社会结构转型过程中看到的一个普遍现象，即女性大量从正规就业领域里被“置换”出来，被新鲜的劳动力所取代。而且女性劳动力被“置换”年龄边界有“低龄化”的趋向。很多研究表明，35 岁成为女性就业难以逾越的一道“门槛”。

在我国的下岗失业浪潮中，女性首当其冲。女性比男性更容易失去工作岗位，是一个不容否认的事实。根据北京等 6 城市劳动力市场调查，下岗人员中，女性比例高出男性 13 个百分点^[4]。女性下岗

失业后再就业难度高于男性。据国家统计局 2003 年 12 月对全国 45 个城市（其中有北京、天津、重庆三个直辖市和 15 个省会城市）所做的一项有关城市失业家庭的调查，可以看到，所调查的人当中，在最近三年有过失业经历的女性比男性比例高 17 个百分点，平均失业时间比男性长 2 个月，目前仍然处于失业状态的比例亦比男性高 20 个百分点。^③

失业率上升的一个直接后果就是对劳动力市场上的弱势群体排斥效应增强。特别是在正规经济部门不能提供充足的就业岗位时，这种社会排斥更为明显。^[1]由于这种排斥的存在，一个女性一旦下岗失业很难重返正规部门，可选择的通常只有“向下行”——进入低一层的非正规劳动力市场。

(2) 公有企业和非公有企业在雇用上的性别偏好

女性在结构调整中较多流向非公有制企业。

2000 年北京大学社会学系和中国社会科学院人口研究所、澳大利亚国立大学和美国贝茨学院合作进行 6 城市劳动力市场调查（笔者参与并负责南京市的调查），调查数据证明了不同所有制单位对性别存在不同的雇佣倾向：国有单位男性劳动力的比例偏高，职工性别比为 120，非国有制单位女性劳动力比例高于男性，性别比为 75——采用正规雇用的国有单位更倾向于雇佣男性劳动力，而非国有单位——其中相当一部分是采用非正规雇用的个体私人经济组织，对女性劳动力有更多偏好^[4]。

(3) 女性在经济结构调整中有向第三产业“聚集”的趋势

对比全国妇联 1990 年和 2000 年的中国妇女地位调查结果，10 年中女性在第三产业的比重增加了 7.1 个百分点，2000 年将近 1/3 的城镇女性劳动者聚集到第三产业，比男性高 9 个百分点。^④且女性在第三产业多聚集于零售、餐饮、社会服务等传统的服务部门，而在信息技术、金融保险、科技咨询服务等新兴服务业则所占比例很少。根据第五次人口普查资料分析，女性在第三产业部门占 55.78%，分布于批发零售餐饮业和社会服务业，比男性高 13 个百分点，而在金融保险、交通运输、邮电通讯、科研综合技术服务等新兴部门的仅占 11.96%，比男性低 13.5 个百分点^[7]。而传统第三产业如旅游、服务最易受季节和国际局势的影响而较多采取非正规雇佣的。

(4) 技术进步对低技能工作岗位的威胁

妇女在劳动力市场上地位的变化，另一个很重

①劳动保障培训就业司，中国就业培训技术指导中心：家政服务白皮书。
②有关 2000 年全国妇女地位调查数据，由蒋永萍女士提供，在此表示感谢。
③资料转引自杜凤莲、董晓媛论文 Gender Disparities in Unemployment Duration in Urban China。
④全国妇联、国家统计局：第二期中国妇女社会地位调查主要数据报告，2001，北京。

要的因素是生产技术的进步,导致对高技能工人的需求不断增加和对低技能工人需求的不断减少。因为以往妇女更多从事低技能的工作,这使她们在劳动力市场上处于不利地位。

总体说来,女性更容易受到全球化、市场化改革、经济结构调整的冲击。女性之所以比男性更多地转向非正规就业,是因为正规就业机会的稀缺,强化了该劳动力市场对女性的歧视和排斥。

二、劳动非正规化对女性影响

女性劳动的非正规化对女性带来的影响是多向的,不能简单而论。

1. 非正规就业为在劳动力市场处于弱势的女性提供更多生计型就业的机会

非正规就业的发展对女性的积极影响也是异常明显的。非正规就业因其对从业人员的性别、年龄、文化、技能、体力的要求不高,因此,以其准入门槛低、机制活、形式多样,比如社区就业、弹性工时制、生计型创业等,为劳动力市场上处于弱势地位的女性提供较多的就业机会。

2. 女性劳动非正规化对女性的负面影响

(1) 低收入及两性收入差距将进一步拉大

根据全国妇联所做妇女地位调查数据,采取正规就业的女性收入为男性的 88%,但非正规就业的女性收入仅为男性的 80.30%。就正规就业而言,男女两性的收入差为 1 684.58 元,但如果是非正规就业,男性收入要比女性高出 2 728.06 元。

就女性自己相比,女性非正规就业者比女性正规就业年均收入要低 1 665.2 元,而男性两者收入差仅 621.72 元——这说明,即使男女劳动同样被非正规化,女性收入的降低幅度要远大于男性。采取非正规形式就业的女性平均年收入仅 5 982.15 元,每个月收入不到 500 元——女性在非正规就业领域中,更多从事‘苦岗低薪’的工作。^①

(2) 女性社会福利的降低和保障不足

根据全国妇联 2000 年妇女地位调查所得有关社会保险的数据,可以看出,女性劳动的非正规化给女性社会保障带来的不利影响。

可以看到,男女两性在社会保障程度方面也出现分化,女性越来越多地聚集于非正规就业领域将使得女性的职业安全度和社会保障程度低于男性,女性的低度保障将迫使其更多地形成对男性和家庭的依赖。这是一个失衡的社会性别结构,不仅对女性发展,同样对男性和社会的发展都会产生负面影响。

表 2 分性别就业形态享有社会保险的情况^① %

就业形态	享有养老保险的比例		享有医疗保险的比例	
	男性	女性	男性	女性
正规就业	84.7	81.3	73.9	65.5
非正规就业	14.8	10.4	14.4	9.0

(3) 产生技能分化与职业的‘性别隔离’

性别角色的固化。家政、家庭服务工作固然可以为众多在劳动力市场处于不利位势的女性提供现实的生计性就业,但是容易忽视女性在各个领域巨大的职业潜能。在通过鼓励非正规就业以解决女性的就业危机的同时,一种把女性定位于简单的、服务性的、基于她们家庭角色延伸的职业模式正在得到固化。

技能性沟是否可能出现?正如国际劳工组织指出的“未来就业增长已转向高技能部门”。中国做“世界工厂”的战略定位也决定了对高技能工的需求和对技能强国的依仗。这一趋势将使劳动者因技能而出现进一步分化,表现在因技能差别而收入差距扩大、“工作总时”的差别(低技能工就业往往不充分)——与此同时是劳动力市场对低技能劳动者形成‘社会排斥’。

女性当下多聚集于低技能领域,不仅会使两性收入差别会进一步扩大,且非正规就业领域极少的培训机会,将使女性低技能状况保持下去,男女两性之间可能出现的‘技能沟’。如果女性继续被排斥在高技能劳动之外,这也意味着女性蓝领进入正规就业领域的可能性越来越小,职业的性别隔离被进一步固化。

(4) 非正规就业女性权益保障不足

当非正规就业领域女性劳动权益受到损害时,由于缺少组织资源,常常得不到保障。

郭慧敏在对家政工进行研究后概括出家政工权益保障问题主要存在于以下几个方面:①因非正规就业通常‘无主管单位’,和有劳务关系而无雇佣关系,使劳动保障缺失;②工时工资权问题;③非正规性导致没有行业工作量标准;④经济安全(工资保障)和人身安全权(如工伤)无保障;⑤职业身心健康权;⑥中介管理不规范造成的侵权。此外,还有工作场所性骚扰问题。女性非正规就业者表现出更大的脆弱性。郭慧敏称之为‘边缘劳工群体’^[8]。

三、关于未来发展趋势与对策的讨论

1. 劳动的非正规化在今后一个相当长的时期将成为一种世界性的趋势

根据国际劳工组织提供的数据,即使在经济最

①来自 2000 年全国妇女地位调查数据,由蒋永萍女士提供。

发达的美国,各种灵活就业也约占所有工作的30%,日本是25%。在发展中国家,由于正规经济部门不能提供充足的就业岗位,非正规部门迅速增长趋势更为明显。目前,灵活就业人员占全部就业人员的百分比,非洲为57.2%,亚太地区32.8%^[3]。且各国政府迫于失业压力和正规就业容量不足,会出台一系列政策推动灵活就业的发展。所以,灵活就业比重不断上升不是局部的,也不是暂时的现象,而是在很长一个时期内都将成为各国普遍发展趋势。

2. 女性劳动非正规化与非正规劳动的女性化亦是一个世界形势趋势

据对经合组织12国男女非全日制就业在就业总量中的各自比例分析得出:从事非全日制就业的妇女比男子比例高出2倍到10多倍。在澳大利亚、英国的妇女采取非正规就业的超过了40%^[3]。日本女性雇佣者总数中非全日制工(一周就业时间不满35小时者)的比例高达37.4%,与1965年相比增加了27.8个百分点^[1]。

将女性置换到非正规就业领域,成为一些发达国家解决失业率上升的法宝。如解决失业问题较好的荷兰,在近十几年中妇女非正规就业率上升最快:1995年在非正规部门就业的女性占在业妇女总数的90.7%,比10年前的66.7%上升了24个百分点^[9]。

上述变化发生在不同国家的变化趋势表明:当劳动用工形式变得越来越灵活、弹性增大成为劳动力市场的发展趋向时,女性受其影响更大。中国也不例外。可以预期,在我国未来一段时间内,非正规劳动将承接越来越多的女性劳动者,特别是低技能、过了35岁的女性劳动者。

3. 政策问题探讨

(1) 政府应该加大对非正规就业支持力度和‘滥用非正规就业’的批评

政府需要不需要对分割的劳动力市场进行干涉?目前学界听到的意见往往都主张,政府应加大对非正规就业和非正规经济组织发展支持的力度,特别指出女性劳动力‘在非正规的服务业部门就业具有广阔的前景。政府应解除管制,创造良好环境,改善工作条件,促进非正规部门的发展’^[10],但女界则有不同的声音,如蒋永萍就在多个场合表示不应“滥用”非正规就业,在2005年中国非政府妇女组织对中国政府执行《行动纲领》评估报告(紫皮书)中,

亦提出:“在加大对非正规就业的扶持力度的同时防止非正规就业的滥用”^[2]尽管这一声音很微弱。

笔者完全理解蒋永萍等希望政府通过对劳动的非正规化加以限制以改变女性劳动的边缘地位,但是不赞成使用‘滥用’这一概念。因为劳动力市场有它自身发展的规律,政府的角色是如何促进一个具有公平竞争机制的市场健康发育,同时也要针对市场失灵建立相应的公共制度。

即使说到政府对非正规劳动的政策,我们也应该对此作具体分析。非正规就业可以分为两类,一类是能够创造性出新的就业岗位,但不一定能降低生产成本;一类是以降低劳动成本为目的,但并不因此能创造出新的就业岗位,甚至是减少工作岗位的。从就业导向性政策角度出发,政府应该大力支持岗位创造性型的非正规就业,比如草根创业,通过微型企业、家庭企业等形式实现自我就业,以及社区就业;后者如一些本来可以采取正规雇用的经济组织和机构,采取‘核心——外围’雇佣形式,特别是那些可以采用标准就业模式也可以用非标准就业模式的雇佣方,是否一定用非正规就业模式替代?但是,即使存在某种‘滥用’趋向,政府也不必采取直接干预的方式,而是通过政策加以引导,如通过建立普适的最低工资标准、将非正规就业纳入社会保障体系、对建立劳动关系的监督等,来缩小两种劳动力市场在劳动者保障和福利方面的差距。

(2) 福利制度设计问题

社会保障是社会政策的核心,目前我国学界普遍认为,造成非正规就业低福利低保障的重要原因是社会转型过程中制度供给缺失和社会保险管理方式的滞后。

我国原有的养老、医疗等社会保险制度都是针对在正规部门就业的职工设计、依托单位实施保障的。虽然自2003年5月始,劳动与社会保障部就提出要把灵活就业人员纳入现行社会保障体系之中,一些地区和城市也出台了针对非正规就业者的社会保险政策,但是因为这一“纳入”仍然是以正规就业者为基础,且因非正规就业的劳动关系非正规化、多重劳动关系(如同时为几个单位工作的临时工、小时工)甚至根本没有劳动关系权利义务相对人(自雇类灵活就业人员如个体户、自由职业者),因此许多种类的非正规就业者需要独立支付社会保险,尽管各地的政策中都有所优惠,但过低的收入和过高的缴费,实际仍然把非正规就业人员排除在社会保险之

①日本劳动省女性局编《女性劳动白皮书》,平成11年,41页。

②参见《中国非政府妇女组织对中国政府执行〈行动纲领〉和〈成果文件〉的评估报告》(紫皮书)第19页。

外。如上海市针对非正规就业设计的社会保险是最全面的,包括医疗、养老、工伤、失业,小时工参保费率与正规企业的职工相同,但上海市实际参保的非正规就业人员非常少。其他城市虽个别有减低缴费的优惠(如大连市采取减免一部分缴费的措施)^①,但与非正规就业者的实际需求和承担能力有较大差距,使得有关优惠政策存在‘口惠而实不至’的问题,到目前为止,这样一个庞大的群体依然基本被排斥在现行社会保障体系之外。因此尽快建立一项适应非正规就业的社会保障体系,以保非正规就业人员,特别是使其中的低收入者能够享受到最基本的社会保障。尽管把非正规就业纳入社会保障体系有一定难度,但只要保障的标准恰当,设计有针对性和操作性,并非是不可能的,一些国家和地区都在做出探索。我们可以参考一些发达地区按收入分级参保,减免社会保险缴费的形式,对非正规就业人员参保进行必要的社会扶助。改善非正规就业者的福利与保障政策,无疑也会使女性非正规就业者因之受益。

在制度缺失的后面,是我们制定公共政策的价值理念的缺陷——对弱势群体困境和需求缺少足够的关注,同时也存在一定的性别视点的盲缺。如所作的制度设计通常不适用于以女性为主的家政服务、小时工。事实上劳动力市场上的弱势人群比其他人群更需要社会安全网,因此在考虑构建覆盖非正规就业者的社会安全网时,必须重点考虑她们的实际需求,制定一项有利于保护非正规就业人员权益制度也有利于共同分享发展收益的公共政策,如启动公共资源,建立向非正规就业人员倾斜的公共培训和职业指导制度、提高非正规部门的收益等。

(3) 建立灵活和稳定的劳动力市场

当我们致力于提高非正规就业的稳定性和非正规劳动者的保障和福利时,通常会增加劳动雇用的刚性,从而使劳动力市场的弹性削弱,反而可能影响甚至损害那些脆弱群体的利益。

(4) 两个劳动力市场之间的可流动性问题

劳动力市场的分层是不可能消除的,但是要消除劳动力市场之间的制度性隔离(如因为户籍限制,使来自农村劳动力难以进入正规劳动力市场),使劳动力能够在两种市场之间自由流动,而且这种流动不应是单向下行的,而是双向的。

4. 对策与建议

从长远看,一项旨在消除女性被边缘化的战略应包括:①建立反对歧视和排斥的平等就业法;②对劳动力市场上的弱势群体进行必要的社会保护,特

别是为那些就业不稳定、与雇主有多重劳动关系、难以建立劳动关系的非正规就业人员,建立普遍受益的社会安全网;③为非正规就业人员提供适合她们的公共培训,在满足生计性就业的基础上,通过增加公共投入的办法提高她们的人力资本,为非正规就业人员提供‘上行’机会和提高她们就业能力的条件;④拓宽社会保护范围,特别是非正规就业中更为脆弱的小时工的社会保护扩展;⑤在制定培养‘灰领’‘高级蓝领’的政策中,应该对女性有特别鼓励的政策;政府制定妇女发展纲要和规划中,也应包括女性‘灰领化’战略;⑥改变低估女性职业发展和掌握高技能的潜能、压缩女性职业空间的陈旧性别角色观念(比如认为女性只适合做服务、照料他人的工作、女性与高技能无缘、已婚女性应该做能兼顾家庭的工作等)特别是那些公共政策的制定者和实施者。

参考文献:

- [1] 石彤. 中国社会转型时期的社会排挤[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 63.
- [2] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [3] 国际劳工局. 世界就业报告, 1998-1999[M]. 北京: 中国劳动与社会保障出版社, 2000: 119, 45, 118.
- [4] 蔡. 2002年: 中国人口与劳动问题报告——城乡就业问题与对策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 268-269, 187.
- [5] 国家统计局人口与社会科技统计司. 中国社会中的女人和男人——事实和数据(2004)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2004: 39.
- [6] 李强, 胡俊生, 洪大用. 失业下岗问题对比研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2001: 96.
- [7] 国务院人口普查办公室, 国家统计局, 人口和社会科技统计司. 中国2000年人口普查资料[M]. 北京: 中国统计出版社, 2002: 909-934.
- [8] 郭慧敏. 去工业化、边缘化、女性化和去权益化——一个家政工群体的权利伴生现象分析[C]//郭慧敏. 社会性别与劳动权益. 西安: 西北工业大学出版社, 2005: 316.
- [9] 陈月新. 欧盟国家妇女非正规就业的发展及其对我国妇女就业的启示[J]. 妇女研究论丛, 2001: (1).
- [10] 胡鞍钢. 中国走向[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 75-76.

①参见劳动与社会保障部社会保险研究所课题组《灵活就业群体社会保险研究报告》。