

# 中國大陸都市非正式部門 就業中的城鄉差異

吳 德 美

(國立政治大學中山人文社會科學研究所副教授)

## 摘 要

本文從城鄉差異的角度，比較城市下崗失業職工與農民工，在非正式部門就業的源起、就業選擇與權利保障上的差異，據以評估在國家政策影響下，中國大陸都市非正式部門所具有的異質特性。研究發現當代中國非正式部門是八〇年代中期，政府允許農村勞動力轉移至城市就業時逐漸形成，但直到九〇年代中期，城市國有企業員工再就業及保障不足後，才引起當局的重視，而予以政策扶持，但這些扶持政策仍存在著城鄉差別。即城市下崗職工的非正規就業是往正式化之路邁進，農民雖然可以到都市就業，但他們的工作權被極度剝削，而成為都市邊緣的一部分。因此，當代中國非正式部門確實存在「異質性」，即此部門並不全然是可以自由進入的，它亦存在著要具備一定資格方能進入的上層部門。而這種異質性的構成，國家其實扮演了一個根本的、積極的角色。

**關鍵詞：**正式部門、非正式部門、城鄉差異、國家政策、非正規就業

\* \* \*

## 一、問題的背景

一般來說，一個地區或國家的經濟，如果邁向現代化的生產方式時，那些在街頭上流動，常被警察追逐的攤販；或是以家庭為工廠或辦公室的小企業，其重要性應該會逐漸消失，有些人稱之為「非正式部門的正式化」(formalization of the informal

sector) ①，因為它會被帶入經濟的制度性與行政管理架構中。但是，隨著國際勞動組織 (International Labor Organization, 以下簡稱 ILO) 的《肯亞報告》(ILO Kenya Mission) 出爐後，非正式部門的就業就開始受到關注。做為勞動力過剩的吸收部門，其形象不再是都市地區的邊緣人口、貧窮、髒亂、貧民窟等。

隨著許多研究的深入觀察，非正式部門在發展中國家都市化過程中，面臨移民大量湧入時，它可以解決都市失業問題；而且其收入也不見得都亞於正式部門的最低法定工資。特別是當七〇年代，全世界進入經濟不景氣的狀態中，非正式部門的經濟活動，不僅在非洲與拉丁美洲等第三世界國家受到重視，在歐美某些工業化國家中，也得到同樣的重視。許多企業為了減少工會的壓力和逃避過度的稅收，將生產的一些製程分散到小企業甚至家庭，不但產生了一批非正式經濟企業，也用以作為解決失業與振興經濟的一帖偏方，如義大利、英國等②。而像轉包方式的非正式部門的經濟活動，對於像臺灣或是戰後日本經濟的發展，更是有其不容抹殺的重要性。

過去的二十年，中國是世界主要國家中經濟成長速度最快的國家之一，這一持續性的成長趨勢使各種物質財富激增，Thomas Rawski 認為工作機會的迅速擴大與高水準的就業率，曾是中國長期繁榮的兩大突出成就③。而現在，這兩方面均出現險情。

九〇年代中期以來，城市公有制部門在「結構調整」與「減員增效」的考慮下，大量裁減企業的冗員，根據中國勞動統計年鑑的資料顯示，一九九五～一九九八年全大陸合計下崗職工人數累計達 4624.6 萬人，與一九九五年間企業僱用職工總數相比，下崗比例高達 40.7%④。在農村，鄉鎮企業勞動吸收的能力也開始下降。據統計，鄉鎮企業總產值對就業成長率的彈性，由一九八四～一九八八年期間的 0.50 分別下降到一九九二～一九九五年及一九九六～一九九八年期間的 0.11 和 0.12⑤。使得九〇年代後，城市成為國民經濟成長的新軸心，也是農村勞動力流動和就業的集中方向。

面對城鄉二個部門數以千萬計的勞動力供給，中國各級政府紛紛推出了一系列的

註① ILO, *The Urban Informal Sector in Asia: an Annotated Bibliography* (Geneve: ILO, 1992), p. 97.

註② Alejandro Portes, Manuel Castells & Lauren A. Benton eds., *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989), pp. 27~29.

註③ Thomas Rawski, 「中國充分就業前景展望」, *管理世界*, 一九九九年第三期, 頁九二~一〇三。

註④ 高長, 「職工下崗對大陸經濟社會之衝擊」, 「中國大陸經濟轉型及制度改革之研究」整合型計畫論文 (臺北: 中華經濟研究院, 民國八十九年), 頁二九~三〇。

註⑤ 吳德美、高長, 「大陸鄉鎮企業發展對其勞動力就業之影響」, 「當代勞動力市場與失業」學術研討會論文, 台大經濟系主辦, 民國九十年。

再就業計畫，其中大力扶植非正式部門的就業，為官方及多數大陸學者所認同<sup>⑥</sup>，非正式部門儼然成為解決就業問題的方案之一。

然而並不是發展非正式部門就能解決所有的就業問題。依 Field 以「進出是否自由」的標準分析，非正式部門具有異質的特性（disparate character），它同時包含著較容易自由進入的部門，以及要具備一定資格（如一定的資本或身分）方能進入，即較上層的部門（upper-tier sector），後者的處境與生存能力較前者為佳<sup>⑦</sup>。所以，政府的微觀政策所能施惠的對象，往往只局限在能直接觸及、較能存活的上層部門，而那些邊緣性的、貧窮的、不易生存的部份，則是被忽略的一群。因此，一個具有異質性特徵的非正式部門，象徵著這個部門的就業市場，具有分割性與不平等的競爭性。

中國從五〇年代戶籍制度建立以來，在國家政策主導下，產業發展與勞動力的分配就有很強的城鄉差異性，即農村發展農業，城市發展工業，未經國家政策的允許，城鄉的勞動力基本上是不流動的。一九八〇年代中期以後，中共允許農民進城務工經商（以下簡稱這群人為農民工），但因受人力資本條件與政策的限制，多數的農民工只能在都市的非正式部門就業。在國有部門尚未形成下崗洪潮前，農民工的非正式部門就業，與都市職工的正式部門就業，在勞動力市場上明顯地又承襲了改革開放前的城鄉分割性。

然而，就在九〇年代公有部門大量裁減企業冗員，中國各級政府大力扶植非正式部門，以做為下崗職工再就業計畫之際，看似平等競爭的非正式部門是否存在 Field 所說的異質性，即存在著城鄉差異性？如是，其主要的內涵是什麼？國家政策對此異質性的構成具有何種的影響？

註⑥ 胡鞍綱、楊韻新，「就業模式轉變：從正規化到非正規化」，*社會主義經濟理論與實踐*，二〇〇一年第六期，頁二三八～一四七；陳淮，「發展非正規就業是一項戰略選擇」，*經濟縱橫*，二〇〇一年第五期，頁二五～二八；冷照亮，「國外非正規就業動態及其理論發展」，*社會學研究*，二〇〇一年第五期，頁六三～六六；吳潤生、左穎，「關於中國開展非正規部門核算的幾個問題」，*統計研究*，二〇〇一年第五期，頁三～八；葉世芳，「如何開展對非正規部門的統計—介紹國際勞工組織的有關決議」，*統計研究*，二〇〇一年第三期，頁一七～二二；金一虹，「非正規勞動力市場的形成與發展」，*學海*，二〇〇〇年第四期，頁九一～九七；譚琳、李軍峰、劉丁，「非正規部門勞動者的就業問題與對策」，*南方人口*，第十五卷第二期（二〇〇二年四月），頁四四～四八；董克用，「關於非正規部門就業—分散性就業問題的研究」，*中國勞動*，二〇〇〇年第十二期，頁一一～一三。

註⑦ Gary S. Fields, "Labor Market Modeling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence," in David Turham, Bernard Salome & Antoine Schwarz eds., *The Informal Sector Revisited* (Washington, D.C.: OECD, 1990), p. 50.

一般文獻多以不受法律或政府規制管理或保護做為非正式部門的判準<sup>⑧</sup>，受到資料的限制，本文無法一一具呈中國非正式部門就業的所有特性。本文討論的重點在於從城鄉差異的角度，分析國家政策對中國都市非正式部門存在異質性的影響。分析的對象以目前在該部門就業的三大群體：城市下崗失業職工與農民工<sup>⑨</sup>，比較他們在非正式部門就業的源起、就業選擇與權利保障上的差異，據以評估在國家政策影響下的非正式部門發展的內涵。由於本文分析的對象以都市為主，故並不涉及農村非正式部門發展部份。

除問題背景的描述外，本文共分為三節。第一部份分析中國如何在國家政策介入下，形成了都市自五〇年代以來的正式部門獨佔，轉向八〇年代中期以後，農民工及都市居民在非正式部門的就業。第二部份分析在國家政策介入下，城鄉居民在非正式部門的就業各受到何種的影響？首先以中共中央、國務院出台的政策，對非正式部門的正式化管理模式，分析都市下崗失業職工的就業選擇與權利保障。其次，分析農民工在非正式部門的就業選擇與權利保障，以比較城鄉差異性。最後為結論。

註⑧ Keith Hart, "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana," *Journal of Modern African Studies*, vol. 11, no. 1 (Feb. 1973), pp. 61~89; Dipak Mazumdar, "The Informal Sector," *World Development*, vol. 4, no. 8 (August 1976), pp. 655~679; S. V. Sethuraman, "The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy," *International Labor Review*, vol. 11, no. 4 (1976), pp. 69~81; Alejandro Portes, "The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development," *Review*, vol. 7, no. 1 (1983), pp. 151~174; de Pardo ed., "The Articulation of Formal and Informal Sectors in the Economy of Bogota, Columbia," in Portes, Castells & Benton eds., *The Informal Sector: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, *ibid.*; Manuel Castells & Alejandro Portes, "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy," in Portes, Castells & Benton eds., *The Informal Sector: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, *ibid.*; S. Fields Gary, "Labor Market Modeling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence," in Turham, Salome & Schwarz eds., *The Informal Sector Revisited*, *ibid.*; Harold Lubell, *The Informal Sector in the 1980s and 1990s* (Washington, D.C.: OECD, 1991); P. Hugon, "The Informal Sector Revisited (in Africa)," in Turham, Salome & Schwarz eds., *The Informal Sector Revisited*, *ibid.*; Jacques Charmes, "A Critical Review of Concepts, Definitions and Studies in the Informal Sector," in Turham, Salome & Schwarz eds., *The Informal Sector Revisited*, *ibid.*, pp. 1~20.

註⑨ 大陸八〇年代「個體戶」的出現，和九〇年代允許非正式部門的發展，都是在「自謀出路」的前提下，解決當時的就業問題，只是解決就業問題的對象不同而已。因此，從廣義的角度來看，八〇年代的「個體戶」可視為最早的非正式部門。但因下崗失業的國有部門職工是從正式部門轉向非正式部門的就業型態，與八〇年代的個體戶多為知青返城、勞改勞教釋放人員、社會閑散人員等組成有所不同〔（見時憲民，*體制的突破：北京市西城區個體戶研究*（北京：中國社會科學出版社，一九九三年）〕。同時，個體戶的發展與組成較複雜，要區隔出城鄉的差異性，必須另為文分析。故本文僅從下崗失業的城市職工與農民工二部份進行分析。

## 二、國家政策對都市正式與非正式部門形成的介入

本節主要重點在於從歷史的脈絡中分析，在國家政策介入下，中國正式與非正式部門的形成，以瞭解二個部門發展的歷程。

### (一) 中國正式部門的形成與獨佔

從 Portes 正式與非正式部門歷史動態發展的角度，分析中國正式部門形成的過程與內涵來看，中國具有 Portes 所說的「由國家完全支配的早熟的無產化特性」<sup>⑩</sup>。五〇年代，由於完成了對私有制的社會主義改造和公有經濟的發展，私營經濟幾乎消失<sup>⑪</sup>，個人自行就業的機會不大；另一方面，重工業發展策略對勞動力需求減少，如任由企業用人，會造成大量失業，引起政治的不穩定。因此，自五〇年代起，中國即開始實行城市全面就業保障的政策。

同時，為能有效管理公有體制內的人員，中共建立了龐大的「單位體制」，做為城市社會的基本單元，許多社會職能都被濃縮到一個小的單位中，形成了單位齊全劃一的「小型社會」<sup>⑫</sup>，從此，中國的正式部門也宣告成立。在單位體系下，中國正式部門形成了如下幾個特性：

第一，統一的工資制度。在城市全面就業保障政策下，企業實際雇用人數往往超過實際需求，因此國有企業的勞動工資總額由三個部份組成，一是企業實際需要的勞動力，即工資應等於勞動邊際生產力那部分勞工的工資總額；二是超過企業實際需要的勞動力，即冗員的工資總額；三是退休職工的退休金。總體來看，國有企業的工資是高於勞動的邊際生產力，且依職級而非人力資本決定工資水平，因此具有分享與制度性的功能<sup>⑬</sup>。

第二，高福利的單位保障。應由個人在市場上購買的商品或勞務，皆透過單位的分配獲得解決。這些福利包括生活物價補貼、醫療保險、養老保險、住房補貼等。

一九七八年以前，在嚴格的戶籍制度與閉關自守缺乏外資帶動的情況下，城鄉的人口遷移受到限制，都市成長率相對也較緩慢，再加上城市全面的就業保障制度，以

註⑩ 無產化 (secular trend toward proletarianization) 在此指勞工受到社會安全體系的保障，見 Alejandro Portes, "The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development," *ibid.*, pp. 151~174.

註⑪ 胡汝銀，「企業制度與有效競爭」，*改革*，一九九一年第四期，頁四九~五七。

註⑫ 劉建軍，*單位中國：社會調控體系重構中的個人、組織與國家*（天津：天津人民，二〇〇〇年），頁一八六~一九七。

註⑬ 蔡昉，「二元勞動市場條件下的就業體制轉換」，*中國社會科學*，一九九八年第二期，頁四~一四。



致於一九八〇年代以前，中國城市幾乎完全沒有西方所定義的非正式部門<sup>⑭</sup>。

如從國家賦予的就業與福利保障來定義正式部門，則八〇年代中期以前，中國的正式與非正式部門間的劃分，基本上是與城鄉範圍一致的，即都市的職工享受著正式部門的全面就業與高額的福利保障，而農村居民則被限制在農村從事種植業，並以家庭為主的自我保障體系。八〇年代中期以後，中共開放農民進城務工經商，以城鄉劃分正式與非正式部門間的界線雖有所鬆動，但因進城務工經商的農民仍未享有正式部門的就業與福利保障，因此，儘管地域疆界已消除，城鄉間正式與非正式部門的界線並未完全消除。同時，人口遷移伴隨都市化的發展，開發中國家面臨的過度都市化問題，如移民就業、攤販、居住空間擁擠等一一浮現，西方所定義的非正式部門也在中國形成。

就在非正式部門出現之際，中國官方進一步以法律形式保障了正式部門勞動者的就業權益。一九九五年中國開始實施的《中華人民共和國勞動法》，具體將勞動者合法權益以法律形式表示，進一步強化了正式部門的就業保障。在《勞動法》規定下，勞動者的合法權益有：訂定勞動合同、平等就業、選擇就業、取得勞動報酬、最低工資保障、休息休假、勞動安全衛生保護、職業訓練、社會保險和福利、提請勞動爭議處理、參加和組織工會、裁減人員須聽取工會或職工意見，並報告勞動部門、解除勞動合同須給予經濟補償等。這些就業保障，非正式部門的勞動者自然被排除在適用範圍之外。

## (二) 中國非正式部門就業的源起

西方非正式部門的發展、形態，往往因為當地的經濟發展歷史、工業化程度、政府的干預或管理、甚至工會的發展、生活的形態等，而有著不同的面貌。但誠如 Setherman 所認為：非正式部門財貨服務生產的主要目標，乃在於創造參與者的就業，而非極大化利潤<sup>⑮</sup>。因此，非正式部門的核心價值在於創造就業機會，這個價值無論經濟發展的程度如何皆無可置喙。如美國邁阿密之於古巴移民<sup>⑯</sup>、英國實驗（The British Experiment）<sup>⑰</sup>，及後進工業化（later industrialized）國家的墨西哥、阿根廷

註⑭ Fengxiang Song & Michael Timberlake, "Chinese Urbanization, State Policy, and the World Economy," *Journal of Urban Affairs*, vol. 18, no. 3 (August 1996), pp. 285~306.

註⑮ S. V. Sethuraman ed., *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment* (Geneva: ILO, 1981), pp. 29~30.

註⑯ Alex Stepick, "Miami's Two Informal Sectors," in A. Portes, Castells & Benton eds., *The Informal Sector: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, *ibid.*, pp. 111~134.

註⑰ "The British Experiment"之所以會帶來非正式勞動的運用，主要是因為新保守主義的政府秉持經濟自由主義的觀點，認為政府應該要減少干預，讓市場自由運作，這樣可以減少自然失業率。除了減少公共支出之外，先前福利國家制度下，所制定的各種勞動化權利的保障，都成了一種限制與成本，所以便主張要弱化用以保護弱勢勞動的工資委員會（wage councils），並取消一九八五年世界勞動組織的最低固定工資機制（Minimum Wage-Fixing Machinery Convention）。此外，則是取消相關或弱化就業安全的各種限制與立法，使得企業可以更加彈性與有效的運用勞動力。Guy Standing, "The British Experiment: Structural Adjustment or Accelerated Decline?" in Portes, Castells & Benton eds., *The Informal Sector: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, *ibid.*, pp. 279~297.

的工業都市，被稱為是開發中國家利用轉包制的典範等<sup>⑩</sup>，非正式部門程度不等的都為這些國家提供了就業的機會。

然而這些西方國家所面臨的就業需求是單一的，要不因經濟不景氣導致的就業機會萎縮，要不因都市湧入大量的農村移民，急需非正式部門的發展以維生。九〇年代中期以後，中國非正式部門的發展不同於這些西方國家之處在於，中國面臨著因結構調整引發的城市大量的失業、下崗人口<sup>⑪</sup>，與數以千萬計的農村移民都市就業的雙重壓力。非正式部門創造就業機會的功能，乃為各方所矚目。

## 1. 國家政策與農民工的都市就業

一九四九年以來無論在城鄉間或都市間，人口規模的移動、就業的分配等，中國都有很強的國家政策。改革以前，農村居民到了勞動年齡，一律成為人民公社社員，在社隊參加勞動，除了少數從國家行政系統分派下來的招工指標外，農村勞動力不允許到城鎮中就業。因此，農民是否可以進城就業，完全取決於國家政策的決定。

一九八四年開始，中共勞動人事部實行農民輪換工制度<sup>⑫</sup>。此後，國營建築隊、國營企業等單位，政府亦允許招用農民合同工。一九八八年國務院進一步允許外商投

註<sup>⑩</sup> Harold Lubell, *The Informal Sector in the 1980s and 1990s, ibid.*, pp. 15~18.

註<sup>⑪</sup> 在中國下崗與失業的概念不同。「下崗」一詞，原來字典中沒有，而於九〇年代初期起流行於中國。「下崗」的概念其實有許多限定條件，即：一九八四年以前參加工作的（全國普遍實行勞動合同制之前），具有「全民所有制」身份的，離開勞動崗位又不和企業解除勞動關係才可稱為「下崗」。因此，「下崗」是一種特殊形式的失業。中國政府選擇了讓這些失去了工作崗位的公有經濟部門職工「下崗」而非直接失業的理由是：在傳統計劃體制下，政府、企業與職工之間，客觀上存在著一種特殊的利益或者「信用」關係。政府和企業對實行勞動合同制以前參加工作的職工，有一種事實上的終身就業承諾及相關的養老、醫療保障承諾；同時，也透過低工資制度對職工的勞動貢獻進行了部分的「預先扣除」，並形成了一部分國有資產積累。正是基於這種特殊的歷史「遺產」，同時考慮到涉及人員數量很大，時間相對集中，政府和企業才沒有、事實上也不可能採取讓職工失業的簡單處理辦法，而是選擇了讓職工離開工作崗位，但保留與企業之間勞動合同關係的「下崗」方式。同時也就形成了專門針對下崗職工的基本生活保障和再就業制度。（見北京青年報，二〇〇二年十月十八日）。

在中國失業有嚴格的統計定義和統計範圍。從統計定義看，勞動部門規定的登記失業的統計定義為：在勞動年齡內（16歲以上退休年齡以下）有勞動能力，目前無工作，以某種方式正在尋找工作的，並按有關規定在勞動部門辦理了失業登記的人員。統計部門的失業定義是：16歲以上，有勞動能力，調查周內未從事有收入的勞動（具體是指勞動時間不到一小時）當前有就業的可能（具體是指如有工作，兩周內可以上班）並正以某種方式在尋找工作的人員。從統計範圍看，目前失業登記的範圍基本上是戶口在本地的城鎮人口，失業調查的範圍是城鎮常住人口，這兩個範圍都不包括廣大農村和大量臨時進城的農村勞動力。（見 [www.ningan.gov.cn/natjxxw/fxlt/ztfx/9.htm](http://www.ningan.gov.cn/natjxxw/fxlt/ztfx/9.htm)）

二〇〇一年四月勞動和社會保障部頒布勞動和社會保障事業發展第十個五年計劃綱要，綱要提及「從二〇〇一年起，國有企業原則上不再建立新的再就業服務中心，企業新的裁員原則上不再進入再就業服務中心，由企業依法與其解除勞動關係，……用三年左右時間推動各地區有步驟地完成向失業保險並軌。」這表示從二〇〇一年開始，下崗的國有企業職工將直接享受失業保險保障，有著中國特色的名詞「下崗」將被「失業」取代。

註<sup>⑫</sup> 指一些對身體健康有危害、勞動強度大、季節性強，而城市職工不願從事的工種由農民擔任。

資企業可以跨地區招聘員工，不再報省級勞動、人事部門批准，給予企業靈活的用工自主權<sup>①</sup>。這些政策的開放，打破了五〇年代以來城鄉分割的就業管理體系，使得農民可以自主地、大量地依附在城市的正式部門就業。

而農民入城自售商品，開始時是隨地擺攤走街串巷，城市政府首先採取的對策也是「堵」，力圖將農民全部趕出城外。但愈堵愈多，政府乃逐步改變策略，以「引」為主<sup>②</sup>。一九八五年一月中共中央、國務院，正式允許農民可以進城開店設坊、興辦服務業。此後，農民在城市內定點接活加工服務的基礎上，再發展為自己生產與銷售，並逐步由城市市場拓展到全國市場。

改革開放後農民離開農村到城市就業的原因是多方面的：從新古典經濟學者（the Neo-Classical economists）微觀的觀點來看，主要是出於經濟上的考量，如農村生活貧困，城鄉薪資又有差距，在理性的考量下，藉遷移改善其經濟生活的推拉理論<sup>③</sup>。從歷史結構（historical-structural）的宏觀角度來看，型塑市場的各種力量如外資的投入、各地區經濟發展程度的差異、資本主義的生產方式等，對農民遷移的成本或利潤的考量，具有關鍵性的影響<sup>④</sup>。Solinger 結合了兩者的觀點，提出了比較中間的社會網絡模型（model of social networks）來分析。她認為移出與移入地間政治的、經濟的與人際關係的連結，促成了中國大規模的移民現象，而這些連結都與國家政策有關。如毛澤東時期推行「人多好辦事」及禁止農民遷移的政策，導致農村地少人多與勞動力過剩；如一九八五年起，政府對農產品價格的補貼、農業生產投資及農村財政補貼等的減少，都促成了農村人口移出的推力。而行政管理上的無效率，使得城市的雇主可以透過私人的人際網絡，雇用來自農村的勞動力，促成了都市對農民的一股拉力<sup>⑤</sup>。因此，農村人口的移出，主要是國家政策與由此而生的市場力量，交互影響下所導致的結果。至於農民工為何多在非正式部門就業，將於下節分析。

註① 中華全國律師協會，*新編企業實用法律法規大全*（北京：人民公安大學出版社，一九九四年），頁四六四。

註② 項飆，「北京有個浙江村—社會轉型中一個自發城市化群體的初步研究（上、中、下）」，*社會學與社會調查*，一九九三年第三、四、五期，頁六八～七四、四八～五四、五一～五四。

註③ 吳德美，「大陸地區農村流動人口經濟成就之研究：從相對所得移動的觀點分析」，*政大學報*，民國八十八年第七十八期，頁五三三～五六一；林友蘇，「城鄉人口遷移社會和經濟地位的變化」，收錄於馬俠、王維志主編，*中國城鎮人口遷移*（北京：中國人口出版社，一九九四年），頁一五四～一九六；William Stinner, F. Wu Xu & Jin Wei, "Migrant Status and Labor Market Outcomes in Urban and Rural Hebei Province, China," *Rural Sociology*, vol. 58, no. 3 (1993), pp. 366~386.

註④ 李樹茁，「中國八十年代的區域經濟發展和人口遷移研究」，*人口與經濟*，一九九四年第三期，頁三～八及一六；Wen Lang Li & Ning Xu, "Socioeconomic Development, State Intervention and Urban Migration Patterns in China: 1982~1987," *American Asian Review*, vol. 12, no. 3 (1994), pp. 81~118; York W. Bradshaw & Elvis Fraser, "City Size, Economic Development, and Quality of Life in China: New Empirical Evidence," *American Sociological Review*, vol. 54 (1989), pp. 986~1003.

註⑤ Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China* (Los Angeles: University of California Press, 1999), pp. 150~176.



## 2. 國家政策與城市居民的非正式部門就業

如前所述，五〇年代起國家全面就業與高福利政策所形成的早熟的無產化，在改革開放多年後，已無法掩蓋國有企業低度競爭能力所導致的虧損，與低效的資金利用率，使其勞動吸收能力下降，就業成長趨緩<sup>②⑥</sup>。一九九三年由上海首先發難的大規模下崗洪潮，之後東北、華中等老工業基地下崗失業人數急遽增加，這可由一九九五～一九九六年後，城市勞動力需求突然減少得到證明<sup>②⑦</sup>。一九九七年初，中共中央加快虧損國有企業的兼併、破產和重組的政策<sup>②⑧</sup>，國家對國有企業以解除市場限制來追求經濟政策理性化的後果是下崗失業人數遽增，正式部門規模縮小。根據中共勞動部門所做的調查顯示，自一九九八年五月迄二〇〇〇年，全國共有二千一百萬下崗職工進入再就業服務中心<sup>②⑨</sup>，若加上未進入再就業服務中心的下崗職工數量將更加龐大<sup>③①</sup>。

根據許多文獻指出，這些下崗失業的人潮具有如下的特性：地區上，下崗失業較嚴重的地區在東北、華中等老工業基地；行業分佈上，較嚴重的依序是製造業、批發零售貿易和餐飲業等。個人的基本特徵多半是：低教育程度、中年組（31～50歲）、女性等<sup>③②</sup>。

國家對國有企業政策的調整導致正式部門勞動者的福利損失，官方雖一再強調將以「二個確保、三條保障線」<sup>③③</sup>的方式予以保障，但是全國下崗職工領取的生活費極低。中共中央、國務院雖一再下發文件，要求國企及再就業服務中心要發放基本生活費，但實際執行情形並不理想。據表一顯示，一九九七年約有1/2的下崗職工未領到基本生活費，領到者人均生活費也僅有82.7元，相當於全國企業職工平均工資水平的15.3%。

註②⑥ 周其仁，「體制轉型、結構變化和城市就業」，經濟社會體制比較，一九九七年第三期，頁八～一五。

註②⑦ Thomas Rawski，「中國充分就業前景展望」，*ibid.*, pp. 98。

註②⑧ 朱鎔基在全國糧食工作會議和視察重慶的講話。

註②⑨ 全國總工會保障工作部，「關於下崗職工勞動關係處理及社會保障接續問題的調查」，中國工運，二〇〇一年第五期，頁一四～一六。

註③① 國際勞工組織和中國勞動部在一九九五年聯合進行的一次「企業富餘勞動力調查」，該調查資料顯示城鎮各類企業的綜合隱性失業率為18.8%，富餘職工人數為2000萬左右。中國社科院牛仁亮和國家計委的研究結果大約為3000萬。國家勞動部勞動研究所夏積智則估計，國有企業的富餘人員在3000～4500萬之間。易憲容估計國有企業實際的隱性失業人數約為2395萬，隱性失業率約為21.87%。易憲容，「國有企業的隱性失業：現狀、成因及治理」，中國經濟改革研究基金會國民經濟研究所論文，一九九八年，網站：[www.neri.org.cn](http://www.neri.org.cn)。

註③② 胡鞍綱，「跨入新世紀的最大挑戰：我國進入高失業階段」，北京：50人論壇，一九九八年；「國有企業改革與職工再就業問題研究」，中國經濟改革研究基金會國民經濟研究所論文，一九九七年，網址：[www.neri.org.cn](http://www.neri.org.cn)；高長，「職工下崗對大陸經濟社會之衝擊」，前引文；易憲容，「國有企業的隱性失業：現狀、成因及治理」，前引文。

註③③ 「二個確保」指確保國有企業下崗職工基本生活，和企業離退休人員基本養老金按時足額發放。「三條保障線」指職工下崗進入再就業服務中心後，首先可以享受由企業發給的生活費；三年期滿仍未就業者，出中心列入失業人口，享受標準失業金；二年期滿後仍未就業而家庭困難者，享受城鎮最低生活保障待遇。

二〇〇〇年不在崗職工<sup>③</sup>人均生活費 153.5 元，與一九九七年的下崗職工基本生活費相比年均增長了 22.9%，但不足全國企業職工平均工資水平的 1/5，如果再扣除退休人員這部分，下崗職工基本生活費的水平將更低。可見城市正式部門的勞動者實際生活水平確因下崗而大幅下降。

表一 下崗職工每月領取生活費情況

	1997 年	2000 年	1997 年比 2000 年增長率或變化量 (%)
下崗職工生活費總額 (億元)	142.4	399.8	41.1
國有經濟單位	107.8	289.8	39.1
城鎮集體經濟單位	25.8	45.2	20.6
其他經濟單位	9.0	64.8	193.1
下崗職工生活費總額占職工工資總額比重 (%)：合計 (%)	1.5	3.8	35.7
國有經濟單位	1.5	3.8	36.4
城鎮集體經濟單位	2.1	4.9	32.8
下崗職工人均每月生活費 (元)			
平均數	82.7	153.5	22.9
國有經濟單位	96.7	178.2	22.6
城鎮集體經濟單位	48.1	67.6	12.0
其他經濟單位	128.0	209.1	17.7
下崗職工生活費相當於同類職工平均工資水平 (%)			
合 計	15.3	19.7	8.7
國有經濟單位	17.2	22.4	9.2
城鎮集體經濟單位	12.8	13.0	0.4
其他經濟單位	17.5	22.8	9.3

資料來源：中國勞動統計年鑑，一九九七及二〇〇〇年。

註③ 中國統計摘要 (1998 年) 首次對在崗職工所做的定義，是指在本單位工作並由單位支付工資的人員，以及有工作崗位，但由於學習、病傷產假等原因暫未工作，仍由單位支付工資的人員。根據這一定義，計算離崗職工人數是指在册職工人數減去在崗職工，可由兩部分人員組成：一是下崗職工，二是當年離退休職工。二〇〇〇年中國統計年鑑只有統計不在崗職工生活費，並未將下崗職工和當年離退休職工分開統計。

失業保險方面，二〇〇〇年因在職職工總數大幅減少，加上一九九九年《失業保險條例》的頒布實施，大約 90 % 的公有部門職工都已參加了失業保險<sup>④</sup>，但二〇〇〇年發放失業救濟金的覆蓋率只有 55.4 %，約有一半的失業職工沒有領到失業救濟金。每月人均救濟金僅 142 元，相當於職工工資水平的 18.2 %（見表二），數額不高，隱涵了社會財力微弱的承受能力。

表二 全國失業保險基本情況

	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
職工總數（萬人）	14668	12337	11773	11259
參加失業保險統籌數（萬人）	7961	7928	9852	10326
覆蓋率（%）	54.3	64.3	83.7	91.7
登記失業人數（萬人）	570	571	575	595
發放失業救濟金人數（萬人）	319.4	158.1	271.4	329.7
發放失業救濟金覆蓋率（%）	56.0	27.7	47.2	55.4
失業救濟金（萬元）	186780	203907	318722	561984
職工工資總額（億元）	9405.3	9296.5	9875.5	10656.2
救濟金占工資總額比重（%）	0.2	0.2	0.3	0.5
每月人均失業救濟金（元）	48.7	107.5	97.9	142.0
職工每月平均工資（元）	539.2	623.3	695.5	780.9
相當於職工平均工資水平（%）	9.1	17.2	14.1	18.2

資料來源：中國勞動統計年鑑，一九九七～二〇〇〇年。

經濟補償方面，《勞動法》規定，企業解除勞動合同時須給予經濟補償。但根據中國全國總工會保障工作部的調查發現，多數有下崗職工的企業都比較困難，很難拿出這筆錢，一些企業只好給職工打欠條。有的企業雖然支付了經濟補償金，但標準很低，與規定標準相差很遠<sup>⑤</sup>。

面對龐大的技術低下、年齡老大的下崗失業人口，及救濟金、補償金不足的雙重壓力，職工的再就業乃成爲各部門、各級地方政府的首要工作之一。其中非正式部門所具有的小規模、低技術與所需資金較少等特性，正符合下崗職工的能力，因而成爲官方與學界所認爲解決失業問題的方案之一。

註④ 一九九九年頒布的《失業保險條例》，只涵蓋了城鎮企業及事業單位職工。

註⑤ 全國總工會保障工作部，「關於下崗職工勞動關係處理及社會保障接續問題的調查」，中國工運，二〇〇一年第五期，頁一四～一六。

### 三、國家政策介入對居民非正式部門就業的影響

#### (一) 城市居民非正式就業的正式化管理

本文前述非正式部門的一般性定義，指的是國家沒有管制權力的領域，但中共為鼓勵下崗失業人員自謀職業、自主創業，從事個體經營及社區服務業等非正規就業<sup>⑥</sup>，二〇〇二年九月制定了以中共中央、國務院《關於進一步做好下崗失業人員再就業工作的通知》（中發〔2002〕12 號，簡稱中央 12 號文件）為核心，八個配套辦法<sup>⑦</sup>為輔助的「下崗失業人員再就業扶持政策」。這些扶持政策明訂適用對象為國有企業下崗、失業、關閉破產需安置的人員、及享受最低生活保障且失業一年以上的城鎮其他失業人員，並須經各級勞動部門核發「再就業優惠證」，以做為享受扶持政策的憑證，因此，排除了非城市戶籍的農民工。

這些扶持政策大體上將非正規就業分為三類：從事個體經營、大齡就業（男性 50 歲以上、女性 40 歲以上）、及靈活就業。國家政策對這三類人員的就業保護與優惠內容如下：

1. 對下崗失業人員從事個體經營（國家限制的行業除外<sup>⑧</sup>）的，三年內免徵營業稅、城市維護建設稅、教育費附加和所得稅，並免收屬於管理類、登記類和證照類的所有各項行政事業性收費。

2. 由政府投資開發的社區公益性就業機會，要優先安排大齡就業困難人員，並由各地方政府根據地方財政，提供適當比例的崗位補貼。

3. 靈活就業在勞動關係、工資支付和就業服務等方面，都有相應的規定，發生勞動爭議時，同樣適用處理勞動爭議的規定，當事人可以要求勞動保障行政部門、勞動爭議仲裁機構和法院依法保護自己的合法權益。

註⑥ 目前中國學術界及官方多將非正式部門統稱為「非正規部門」，在該部門就業統稱為「非正規就業」。

註⑦ 這 8 個配套辦法是：國務院辦公廳關於下崗失業人員從事個體經營有關收費優惠政策的通知（國辦發〔2002〕57 號，20021017）；中共宣傳部及勞動和社會保障部《關於印發「進一步做好下崗失業人員再就業工作宣傳提綱」的通知》（中宣發〔2002〕9 號，20021029）；財政部和勞動保障部《關於促進下崗失業人員再就業資金管理有關問題的通知》（財社〔2002〕107 號，20021203）；勞動和社會保障部等 11 個部門共同下發《關於貫徹落實中共中央國務院關於進一步做好下崗失業人員再就業工作的通知若干問題的意見》（勞社部發〔2002〕20 號，20021125）；中國人民銀行等 4 個部門共同下發《下崗失業人員小額擔保貸款管理辦法的通知》（銀髮〔2002〕394 號，200212）；財政部和國家稅務總局《關於下崗失業人員再就業有關稅收政策問題的通知》（財稅〔2002〕208 號，20021221）；國家經濟貿易委員會等 8 個部門共同下發《關於國有大中型企業主輔分離輔業改制分流安置富餘人員的實施辦法的通知》（國經貿企改〔2002〕859 號，20021118）；國家稅務總局及勞動和社會保障部共同下發《關於促進下崗失業人員再就業稅收政策具體實施意見的通知》（國稅發〔2002〕160 號，20021224）。

註⑧ 指建築業、娛樂業以及廣告業、桑拿、按摩、網吧、氧吧等。見國務院辦公廳《關於下崗失業人員從事個體經營有關收費優惠政策的通知》（國辦發〔2002〕57 號，20021017）。

4. 社會保險方面，下崗失業人員離開企業時，其過去的社會保險繳費年限和個人帳戶繼續保留；由企業招用再就業的，由新的用人單位和職工個人按規定繼續繳納社會保險費；大齡就業困難人員，則從再就業資金中給予社會保險補貼；自謀職業和靈活就業人員，按照個體工商戶參保辦法參加養老保險。

5. 貸款方面，下崗失業人員自謀職業和自主創業的，可以向商業銀行申請 2 萬元左右的小額貸款。由當地政府確定的擔保機構負責擔保，貸款期限最長不超過 2 年，到期卻需延長的，可申請展期 1 次。貸款利息按照中國人民銀行公佈的貸款利率確定。對從事微利專案<sup>③</sup>的，由中央財政據實全額貼息，展期不貼息。

從中共中央、國務院的文件來看，都市下崗失業人員在非正式部門就業，從身份的認定、稅費的減免、就業機會的創造、勞動保護，到社會保險及貸款擔保等，皆納入政府的規範管理，並受到政策的保護。這種情況實已超出了非正式部門不受國家管制的領域，一些學者稱之為「非正式性的正式化」（formalization of informality）<sup>④</sup>。

## （二）政策介入對農民工城市非正式部門就業的影響

無論在歐洲的歷史上或二十世紀的開發中國家，現代化的過程包含了勞動力由第一產業向二、三級產業轉移的現象，隨之而來的是大量的農村人口向都市遷移。在傳統的或然率遷移模型（probabilistic migration models）中，遷移被視為是二階段的現象：移民為都市正式部門的工作機會吸引而遷移，但到達都市後，開始時會有一段失業或在非正式部門就業的經驗，之後再轉往正式部門，因而非正式部門的就業成為移民在找尋正式部門工作期間的中繼站<sup>⑤</sup>。

許多研究都證明非正式部門做為移民就業的來源是非常重要的<sup>⑥</sup>，然在實証研究中發現，或然率遷移模型的二階段就業現象與部份事實有些出入。有些研究發現，一

註<sup>③</sup> 微利專案是指下崗失業人員在社區、街道、工礦區從事的商業、餐飲和修理等個體經營專案，具體包括：家庭手工業、修理修配、圖書借閱、旅店服務、餐飲服務、小飯桌、小商品零售、搬家、鐘點工、家庭清潔衛生服務、初級衛生保健服務、嬰幼兒看護和教育服務、殘疾兒童教育訓練和寄託服務、養老服務、病人看護、幼兒和學生接送服務、洗染縫補、複印打字和理髮。見中國人民銀行等 4 個部門共同下發《下崗失業人員小額擔保貸款管理辦法的通知》（銀髮[2002]394 號，200212）。

註<sup>④</sup> Clara Olmedo and Martin J. Murray, "The Formalization of Informal/ Precarious Labor in Contemporary Argentina," *International Sociology*, vol. 17, no. 3 (2002), pp. 421~443.

註<sup>⑤</sup> P. Todaro Michael, "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries," *American Economic Review*, no. 59 (1969), pp. 139~148; S. Fields Gary, "Rural-Urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment, and Job-Search Activity in LDCs," *Journal of Development Economics*, no. 2 (1975), pp. 165~187; Dipak Mazumdar, "The Theory of Urban Under Employment in Less Developed Countries," *World Bank Staff Working Paper*, no. 198 (1975).

註<sup>⑥</sup> H. Rempel & R. A. Lobdell, "The Rural Impact of Rural-Urban Migration in Low Income Economies," *Report Prepared for the International Labor Office*, Geneva, October 1997; Lorence Y. L. Yap, "The Attraction of Cities: A Review of the Migration Literature," *Journal of Development Economics*, no. 3 (1977), pp. 227~243.



些非正式部門就業的移入者，是受到都市非正式部門就業機會的吸引才遷移，並自願留在非正式部門工作<sup>③</sup>。此外，Banerjee 也發現另一個使農村移民一直留在非正式部門就業的原因，即都市勞動力市場的分割（segmented），導致即使具有人力資本條件的移民，一旦進入非正式部門就業後就很難再移動，正式與非正式部門間的流動率很低<sup>④</sup>。

在瞭解一般開發中國家農村移民的就業選擇後，以下的重點在於分析中國農民工在都市非正式部門的就業選擇和權利保障，期能瞭解農民工與都市居民的差異性。

### 1. 農民工在都市非正式部門的就業選擇

如同許多開發中國家般，中國的農民工在進入都市勞動力市場後，除了受其自身人力資本及就業訊息等的限制外，非正式部門的進入門檻較低、創造出的就業機會較多，乃成爲農民工主要的就業場所<sup>⑤</sup>，這可從農民工在都市的失業率較低，從事個體私營及自雇勞動的比例較高看出。胡英利用一九九九年人口變動抽樣調查的資料，分析和探討從農村向城鎮流動人口的經濟社會特性發現，農村移民的勞動參與率（76%）較城鎮人口高（63.6%），且農村移民的就業率 96.7%，也較城鎮人口的 92.5% 高。就業者中 65% 從事私營個體經營，遠多於城鎮常住人口的 21%<sup>⑥</sup>。在個體私營就業者中，有 33.4% 爲自營勞動者，是城鎮人口的 3 倍，個體私營的從業人員則占 20.2%。朱農在二〇〇一年的研究也證實，非正式部門對農村勞動力的吸收日益重要<sup>⑦</sup>。

然而，不同於其他開發中國家的是，中國農村移民在非正式部門的就業，受到國家及地方政策極大的限制。這些限制包括，第一，都市勞動力市場明顯地被區隔成城

註③ O. Davis et., "Small-Scale Non-Farm Enterprises in Jamaica," *Social and Economic Studies*, vol. 29, no. 1 (1979), pp. 1~39; Harold Lubell, *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*, *ibid.*; Gary S. Fields, "Labor Market Modeling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence," in Turham, Salome and Schwarz eds., *The Informal Sector Revisited*, *ibid.*, pp. 87~92.

註④ Biswajit Banerjee, "The Determinants of Migrating with a Pre-Arranged Job and of the Initial Duration of Urban Unemployment: An Analysis Based on Indian Data on Rural-to-Urban Migrants," *Journal of Development Economics*, no. 36 (1991), pp. 337~511.

註⑤ 根據國家統計局「1990年人口普查1%抽樣數據庫」計算，由農村遷入城市在業暫住人口的前十個職業依次爲：(1)瓦工、抹灰工 (2)個體流動小商販 (3)裝卸搬運工 (4)採礦、採石工 (5)家具、營建木工 (6)零售商 (7)餐館服務員 (8)縫紉、縫制工人 (9)旅館服務員 (10)織布工。見朱農，「中國四元經濟下的人口遷移—理論、現狀和實證分析」，*人口與經濟*，二〇〇一年第一期，頁四四~五二。

註⑥ 胡英，「從農村向城鎮流動人口的特徵分析」，*人口研究*，第二十五卷第六期（二〇〇一年），頁九~一五。

註⑦ 朱農利用一九九〇年人口普查，及一九九五年1%人口調查資料，分析中國人口遷移的影響因素，發現對農村遷出人口而言，一九八五~一九九〇年時，城市非正式部門對農村勞動力的吸收作用並不顯著，但到一九九〇~一九九五年時，非正式部門在遷入地變得非常顯著，對農村勞動力的吸收日益重要。朱農，「中國四元經濟下的人口遷移—理論、現狀和實證分析」，*人口與經濟*，二〇〇一年第一期，頁四四~五二。

市居民與農民工二種截然不同的市場。在戶籍制度下，無論是否在正式部門就業，進城的農民不被允許從事戶籍變更的永久遷移<sup>④</sup>，只能是領取暫住証的暫時移民（temporary migrants）。由於身份上的差別，形成了如同 Piore 所描述的雙重市場（the dual market），即主要部門（the primary sector）與次要部門（the secondary sector），前者提供了「高薪資、優良工作環境、升遷的管道、公平的待遇，以及工作權的穩定」，類似於正式部門，屬於城市職工主要的工作場域；後者則是「低工資、惡質工作條件、無明確法律、任用私人、工作權不穩定」的工作<sup>⑤</sup>，類似於非正式部門的就業環境<sup>⑥</sup>。許多的學者都同意，農民工長期構成了非正式部門的主體<sup>⑦</sup>。

其次，農民工在城市就業所能從事的行業和工種受到中央及地方法規的限制。一九九四年中共勞動部發佈了《農村勞動力跨省流動就業管理暫行規定》，規定就業機會需優先滿足當地勞動力的需求，如仍短缺用人單位才可跨省招用農村勞動力。之後，為避免農民工與下崗職工競爭就業機會，各地方政府紛紛推出「騰籠換鳥」<sup>⑧</sup>及「行業分類管理」政策。一九九五年上海市勞動局發佈《上海市單位使用和聘用外地勞動力分類管理辦法》，在中國首次確立了內容明確的職業保留制度。這一制度將行業工種分為三類：A 類為可以使用外地勞動力的行業工種，B 類為優先使用本地勞動力，若仍有餘缺，則可以使用外地勞動力，C 類為不准使用外地勞動力的行業工種<sup>⑨</sup>。並規定從公佈日起，各企事業單位已使用的外地勞動力屬於 C 類的，必須限期清退，否則予以經濟處罰。隨後青島、山東、北京、山西等各地區也加入了限制使用外來勞動

註④ Alice Goldstein & Sidney Goldstein, "Migration in China: Methodological and Policy Challenges," *Social Science History*, vol. 11, no. 1 (1987), pp. 85~104.

註⑤ Michael J. Piore, "Notes for a Theory of Labor Market Stratification," in Richard C. Edwards ed., *Labor Market Segmentation* (Mass: D. C. Heath, 1975), pp. 125~150.

註⑥ Solinger 認為中國的主要部門私人脈與同鄉關係一樣也能發揮功效，而依「關係」的不同，將中國在轉型過程中的都市勞動力市場分為三種：(1) 國家機關所掌控的、行政力能主導的正式市場；(2) 由私人關係所主導，以私人企業為主的非正式市場；(3) 由自願的（也可說盲目的）、無關係的勞工為主的隱性市場。見 Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China*, *ibid.*, ch.6。有些中國大陸的學者將二個部門稱為「不完全競爭的勞動力市場」及「完全競爭的勞動力市場」，前者由制度決定工資，後者理論上可形成均衡工資。朱鏡德，「關於中國現階段鄉—城遷移的戰略構想」，南方人口，第十五卷第二期（二〇〇〇年），頁二九~三二；「無為而治的中國鄉—城遷移」，市場與人口分析，第七卷第二期（二〇〇一年），頁三七~四〇。

註⑦ Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China*, *ibid.*；譚琳、李軍峰、劉丁，「非正規部門勞動者的就業問題與對策」，南方人口，第十五卷第二期（二〇〇〇年），頁四四~四八；金一虹，「非正規勞動力市場的形成與發展」，學海，二〇〇〇年第四期，頁九一~九七。

註⑧ 「騰籠換鳥」指：將大批在城裡工作的農民工解雇，騰出的位子用來安置下崗者。見趙泉，「人力投資與再就業—兼評「騰籠換鳥」政策」，人口與經濟，二〇〇〇年第一期，頁二七~三一。

註⑨ C 類行業和工種分別是：金融和保險各類管理業務員、調度員、商場營業員、星級賓館與飯店前廳服務員、話務員、核價員、司磅員、出租車駕駛員、各類售票與檢票員、保育員、電梯工、設備保全工、描繪圖工、文印工、各類抄表工、庫工、門衛，以及各類分析、檢驗、計量、調試工。俞德鵬，「論外地勞動力分類管理制度的不合理性」，中國農村經濟，二〇〇〇年第十一期，頁三六~四〇。

力的行列。二〇〇〇年勞動與社會保障部並將此制度，具體規定在法規中<sup>⑤</sup>。這種無視於《憲法》人人權利平等，與《勞動法》平等就業和選擇職業權利的規定，剝奪了農民工城市就業的基本公民權利。

儘管在地方保護主義下農民工的就業選擇受到了很大的限制，但因政府彼此間的矛盾，與企業僱用工人的多方考慮，使得農民工仍得以在夾縫中苟延殘喘。對於大量的農村人口移入都市，中共官僚體系無論是條（各局、處、廳）或塊（省、市、縣政府），都抱持著相異的立場，並採不同的處理方式。有些部門會以「社會秩序」為由，對民工採敵視的態度，如勞動、公安部門；有些部門以「創收」為目標，並不反對外地移民，如工商、稅務部門。各省之間也會因不同利益而有不同的態度，如四川因民工為當地創匯而鼓勵省內農民移出，廣東在移民的管理上付出成本較多，相對就不願接受太多民工。由於政府部門的立場互異，相關法規規定又過於嚴苛，使得民工管理上的行政措施顯得失當與無序，以致於出現相關官員藉機索賄，將外地移民的居住、就業等權利商品化，如藍印戶口本的買賣、城鎮建設費、管理費的收取等苛捐雜稅層出不窮<sup>⑥</sup>。

對企業來講，民工的工資由市場決定，又不需要負擔福利支出及在職訓練，雇用成本較低。根據調查，農民工的雇用成本僅及都市人的四分之一。有些企業因而會與當局協商多雇用農民工，並且忽視須先雇用都市人的規定<sup>⑦</sup>。Knight、Song & Huaibin 於一九九六年對中國四個城市 118 個企業，2900 個農民工的調查中，發現企業喜歡雇用農民工在於他們較能忍耐艱苦的工作及易於管理。三分之二的雇主認為，農民工不可能被都市下崗職工取代，因為城市人吃不了苦，這個因素遠大於農民工的低工資因素<sup>⑧</sup>。

由於中央及地方政府一直採取保護城市人的政策，故城市居民與農民工這二個階層的人並未直接競爭。在分割的勞動力市場上，農民工的工作多為城市人不願從事的行業工種，也不受保護，使農民工的就業形成了都市最具競爭力的場所。

## 2. 農民工在非正式部門就業的公民權利

如前所述，農民工在都市勞動力市場的就業選擇受到國家政策的極大限制，至於其在就業場所是否能獲得正式或非正式的公民待遇，視三種情況而定：一是移民個人與官僚之間的關係；二是他所屬的同鄉團體在都市中的地位與能力；三是他個人在其

註<sup>⑤</sup> 勞動與社會保障部二〇〇〇年十二月八日公佈的《勞動力市場管理規定》，第十一條規定：「用人單位在招用職工時，除國家規定不適合從事的工種或者崗位外，不得以性別、民族、種族、宗教信仰為由，拒絕錄用或者提高錄用標準」。

註<sup>⑥</sup> Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China*, *ibid.*, pp. 56~99.

註<sup>⑦</sup> Harry X. Wu & G. Li Zhou, "Rural-to-Urban Migration in China," *Asian Pacific Economic Literature*, vol. 10, no. 2 (1996), pp. 54~67.

註<sup>⑧</sup> John Knight, Lina Song & Jia Huaibin, "Chinese Rural Migrants in Urban Enterprises: Three Perspectives," *The Journal of Development Studies*, vol. 35, no. 3 (1999), pp. 73~104.

同鄉團體中的地位與人際關係<sup>⑤</sup>。李強在研究農民工的職業流動時發現，農民工由農村轉移到都市非正式部門的就業，實現了職業地位的較大上升，但到達都市後職業流動基本上是水平流動，沒有地位上升。而農民工職業地位未能上升的原因，除了先賦的身份（戶口）外，主要是低學歷，及農民工無法突破血緣及地緣的社會網絡，只能與同鄉親屬同在低下的環境中就業，無法積累他的職業資源與聲望<sup>⑥</sup>。但如果農民工能擁有良好的社會網絡資本就有機會產生職業流動。彭慶恩在對北京市建築業包工頭的個案研究時發現，若農民工擁有良好、穩固的社會網絡資本，一方面可以在不合規定的條件下，仍能獲得正式部門轉包的工程，甚至可以晉升到包工頭的地位；另一方面在工作上也較能受到官僚與同鄉的保護，獲得就業保障與較安全的工作環境。但如果失去社會網絡資本，在經營上不僅常受到政府官僚的索賄與剝削，也會受到同鄉、同業的刁難，甚至工作權益降到最低<sup>⑦</sup>。

就其他的情況來看，非正式部門因為逃避國家法律的規範，故許多在此部門的就業者，都未納入國家的社會安全體系中。作者於二〇〇〇年對山東濟南市農民工的問卷調查發現，在社會保障上，農民工的醫療保障水平相當低，幾乎所有的受訪者都沒有醫療保險，八成六以上的受訪者沒有免費醫療，即使是公有部門的就業者也都沒有享受到醫療保障，這個結果與許多的研究發現相似<sup>⑧</sup>。戴建中利用二〇〇〇年全國工商聯對私營企業的調查資料分析，發現有 43.8 % 的企業沒有替員工繳醫療保險，51 % 的企業沒有參加養老保險，有一部份企業即使參加了，也沒有為每一個員工投保<sup>⑨</sup>。此外，私營企業的勞動保護資金投入不足、生產設備簡陋、缺乏防護措施，而受雇者也普遍缺乏勞動保護的概念，很少要求工作環境的安全。在這麼微弱的保障條件下，當農民工生病時如何處理呢？李強二〇〇〇年在對北京豐台區 493 位農民工的調查發現，有 63.6 % 的民工沒有生過病，36.4 % 生過病的受訪者中，59.3 % 的人並沒有花錢看病，而是仗著年紀輕挺過去。另外 40.7 % 花錢看病的，醫療費的人均支出是 885.5 元，而就業單位為民工看病的平均支出僅有 72.3 元，不足實際看病費的十二分之一<sup>⑩</sup>。在一些調查研究中企業主明白表示，企業願意多用農民工，賺的就是這筆毋須負擔的保險費。有些企業認為農民工流動性高，而不願將其納入社會保險中<sup>⑪</sup>。

失業保險部份，根據《失業保險條例》的規定，僅城鎮企業才是承保的對象，農

註<sup>⑤</sup> Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China*, *ibid.*, ch.6.

註<sup>⑥</sup> 李強，「中國大陸城市農民工的職業流動」，*社會學研究*，一九九九年第三期，頁九三～一〇一；殷曉清，「農民工：一種就業模式的形成及其社會後果」，*南京師大學報（社會科學版）*，二〇〇一年第五期，頁五〇～五六；「農民工就業模式對就業遷移的影響」，*人口研究*，第二十五卷第三期（二〇〇一年），頁二〇～二五。

註<sup>⑦</sup> 彭慶恩，「關係資本和地位獲得」，*社會學研究*，一九九六年第四期，頁五三～六三。

註<sup>⑧</sup> 該調查共計訪問 421 個樣本，其中有 110 個個體戶，311 個單位的從業人員及有酬、無酬的家屬工作者。

註<sup>⑨</sup> 戴建中，「中國私營企業主研究」，*中國人民大學學報*，二〇〇一年第二期，頁一二～一六。

註<sup>⑩</sup> 李強，「城市農民工的失業與社會保障問題」，*新視野*，二〇〇一年第五期，頁四六～四八。

註<sup>⑪</sup> 鄭怡雯，「誰來上崗：中國城市勞動力市場的不平等競爭」，*台灣社會研究季刊*，民國九十一年第四十八期，頁四五～九四。



民工基本上沒有失業保險。當農民工失業時靠什麼生活呢？李強的研究發現當農民工失業後，多數是靠自己過去的儲蓄生活，其次是靠親友、老鄉借貸，沒有一位受訪者得到勞動單位或地方組織的協助<sup>⑥</sup>。

實物補貼部分，作者二〇〇〇年的調查發現，除了公有單位稍多外，其餘工作單位的受訪者百分之八十以上不曾享受過實物補貼。在職訓練部分，七成以上的受訪者都不曾參加過在職訓練，公有部門的就業者更是全部都沒有參加過訓練，不過，有百分之二十五的個體戶願意投資在自身，以提高人力資本，顯示個體戶對自身的期許較高。

非正式部門的特徵之一，即是資金取得在沒有政府計畫的協助下，往往只能透過家族或家庭供應。作者二〇〇〇年的調查發現，大約百分之八十以上的個體戶受訪者主要的資金來源是靠自己的儲蓄，百分之十三點五的人是向親友借貸，只有百分之零點九的人向銀行貸款，比例相當低，也顯示農民工幾乎都是從非正式的方式獲得資金。中國官方金融體系向自由化的非國有經濟部門的貸款一向不高，史晉川、葉敏研究溫州民營企業資金構成中發現經營者自籌佔40%，民間借貸佔40%，銀行與信用社的貸款只佔20%<sup>⑦</sup>。

逃避法規和政府的課稅，是一般研究者界定非正式部門的主要判準之一，但在作者二〇〇〇年的調查上，卻顯示出不同的結果。個體戶受訪者都要向國家和地方政府繳稅，其中既繳國稅也繳地方稅的比重最大，佔51.4%，只繳國稅的有17.1%，只繳地方稅的比例是9%，這與一般開發中國家的非正式經濟逃稅、避稅的情形差異很大。作者訪問濟南期間，政府部門的官員告知，街道辦事處最大的功能之一，就在協稅護稅增加稅收。

從以上分析可知，中國的農民工從農村遷移到都市時，一如西方國家的農村移民般，或受其人力資本及社會網絡的限制，或出於自願，只能在非正式部門就業。但不同於西方國家的是，中國的都市勞動力市場在政府政策制約下，存在著極大的分割性，阻礙了農民工由非正式部門流向正式部門的管道。而這些在非正式部門就業的農民工，大多數不僅享受不到正式部門的福利保障，屬於非正式部門特徵之一的逃漏稅等，也在地方政府大力查稅下無所逃避。這種擁有一群只盡義務，不享權利的特殊公民群體，實為中國非正式部門的特徵之一。

#### 四、結 論

本文從城鄉差異的角度，分析城市下崗失業職工與農民工，比較他們在非正式部門就業的源起、就業選擇與權利保障上的差異，據以評估在國家政策影響下中國大陸非正式部門所具有的異質性。

註⑥ 李強，「城市農民工的失業與社會保障問題」，新視野，二〇〇一年第五期，頁四六～四八。

註⑦ 史晉川、葉敏，「制度扭曲環境中的金融安排－溫州案例」，經濟理論與經濟管理，二〇〇一年第一期，頁六三～六八。



由本文的分析可以瞭解，當代中國非正式部門是八〇年代中期，政府允許農村勞動力轉移至城市就業時逐漸形成，但直到九〇年代中期，城市國有企業員工再就業及保障不足後，才引起當局的重視，而予以政策扶持，但這些扶持政策仍是循著計畫經濟時代城鄉分割的傳統，具有明顯的城鄉差別。即由城市下崗失業而蘊育出的非正式部門，起因於「政府主動」的國企改革，農民工所參與的非正式部門就業源起於「農民主動」的進城，以致於國家在解決對策和態度方面先天上就存在著差異。在原來單位制度的思維下，國企改革雖使得正式部門職工的就業與福利受下崗失業的影響而縮水，但從政府對非正規就業的身份準入認定與優惠政策來看，城市下崗失業職工的非正規就業仍是往正式化之路邁進，其基本的公民權利仍受保障。

反觀農民雖然受到國家政策的許可與市場的吸引，可以自主的到都市就業，但他們的就業選擇受到人為的限制、稅費的負擔沉重、沒有社會福利和保險，更沒有銀行貸款，工作權被極度剝削，而成為都市邊緣的一部分。就因為缺乏保障，企業反而更願意雇用農民工。因此，在城鄉分割下，當代中國非正式部門確實存在 Field 所說的「異質性」，即此部門並不全然是可以自由進入的，它亦存在著要具備一定資格方能進入的上層部門。而這種異質性的構成，國家其實扮演了一個根本的、積極的角色。

拉丁美洲國家非正式部門的就業人口占非農勞動力的比例，一九九六年時大約在 40~60 % 左右<sup>⑥</sup>。中國城鎮的私營個體就業人口占城鎮就業人口的比例，二〇〇一年時大約為 15.3 %。若加上農村的私營個體就業人口，則中國非正式部門的就業人口占全國總就業人口的比例二〇〇一年時大約為 10.2 %<sup>⑦</sup>，因此，非正式部門未來無論在城鎮或農村就業機會創造上應會扮演重要的角色。然因政府的介入，使得「非正式就業正式化」的管理模式，對勞動力就業的成效如何？影響如何？它與正式部門就業者，在勞動條件、工資福利、勞動保護上的差別如何？在就業與福利的兩難中，中國要賦予非正式部門什麼樣的功能？在勞動成本較低的條件下，非正式部門與正式部門間的轉包關係、勞動僱傭關係等，都是未來值得研究的課題。

\*

\*

\*

註<sup>⑥</sup> ILO, *World Employment Report 1998-1999: Employability in the Global Economy How Training Matters* (Geneve: ILO, 1998), p. 22。

註<sup>⑦</sup> 見中國統計年鑑，二〇〇二年。



# Urban-Rural Employment Disparity in China's Urban Informal Sector

*Te-mei Wu*

## Abstract

This research compares urban *xia-gang* and unemployed workers with rural migrants to see whether informal sector differences exist regarding employment origin, choice, and rights protection. The research finds that the informal sector gradually formed in the mid-1980s when the national government allowed for migration. Not until the mid-1990s did state-owned enterprise employees face issues of reemployment and employment rights protection, causing the national government to support employment policy.

The employment policy, itself exacerbates existing urban-rural disparities. While urban *xia-gang* workers' informal employment supports the formal sector, rural migrant workers are exploited and contribute to urban peripheries. As a result, contemporary China exhibits a "disparate character" in the informal sector. Where the state is role actually assists in its formation.

**Keywords:** formal sector; informal sector; urban-rural disparity; state policy; informal employment



## 參考文獻

- RRawski, Thomas (1999), 「中國充分就業前景展望」, 《管理世界》, 3, 92-103。
- 中華全國律師協會 (1994), 《新編企業實用法律法規大全》, 北京: 人民公安大學出版社。
- 史晉川、葉敏 (2001), 「制度扭曲環境中的金融安排—溫州案例」, 《經濟理論與經濟管理》, 1, 63-68。
- 全國總工會保障工作部 (2001), 「關於下崗職工勞動關係處理及社會保障接續問題的調查」, 《中國工運》, 5, 14-16。
- 朱農 (2001), 「中國四元經濟下的人口遷移: 理論、現狀和實證分析」, 《人口與經濟》, 1, 44-52。
- 朱鏡德 (2000), 「無為而治的中國鄉—城遷移」, 《市場與人口分析》, 7: 2, 37-40。
- 朱鏡德 (2000), 「關於中國現階段鄉—城遷移的戰略構想」, 《南方人口》, 15: 2, 29-32。
- 冷熙亮 (2001), 「國外非正規就業動態及其理論發展」, 《社會學研究》, 5, 63-66。
- 吳德美 (1999), 「大陸地區農村流動人口經濟成就之研究: 從相對所得移動的觀點分析」, 《政大學報》, 78, 533-561。
- 吳德美、高長 (2001), 「大陸鄉鎮企業發展對其勞動力就業之影響」, 《當代勞動力市場與失業學術研討會論文集》, 台北: 台灣大學經濟系。
- 吳澗生、左穎 (2001), 「關於中國開展非正規部門核算的幾個問題」, 《統計研究》, 5, 3-8。
- 李強 (1999), 「中國大陸城市農民工的職業流動」, 《社會學研究》, 3, 93-101。
- 李強 (2001), 「城市農民工的失業與社會保障問題」, 《新視野》, 5, 46-48。
- 李樹茁 (1994), 「中國八十年代的區域經濟發展和人口遷移研究」, 《人口與經濟》, 3, 3-8 及 16。
- 周其仁 (1997), 「體制轉型、結構變化和城市就業」, 《經濟社會體制比較》, 3, 8-15。
- 易憲容 (1998), 「國有企業的隱性失業: 現狀、成因及治理」, 《中國經濟改革研究基金會國民經濟研究所論文集》, 見網址 <http://www.neri.org.cn>。
- 林友蘇 (1994), 「城鄉人口遷移社會和經濟地位的變化」, 收錄於馬俠、王維志主編, 《中國城鎮人口遷移》, 154-196, 北京: 中國人口出版社。
- 金一虹 (2000), 「非正規勞動力市場的形成與發展」, 《學海》, 4, 91-97。
- 俞德鵬 (2000), 「論外地勞動力分類管理制度的不合理性」, 《中國農村經濟》, 11, 36-40。

- 胡汝銀(1991),「企業制度與有效競爭」,《改革》,4,49-57。
- 胡英(2001),「從農村向城鎮流動人口的特徵分析」,《人口研究》,25:6, 9-15。
- 胡鞍綱(1997),「國有企業改革與職工再就業問題研究」,《中國經濟改革研究基金會國民經濟研究所論文》,見網址 <http://www.neri.org.cn>。
- 胡鞍綱、楊韻新(2001),「就業模式轉變:從正規化到非正規化」,《社會主義經濟理論與實踐》,6,238-147。
- 時憲民(1993),《體制的突破:北京市西城區個體戶研究》,北京:中國社會科學出版社。
- 殷曉清(2001),「農民工:一種就業模式的形成及其社會後果」,《南京師大學報(社會科學版)》,5,50-56。
- 殷曉清(2001),「農民工就業模式對就業遷移的影響」,《人口研究》,25:3, 20-25。
- 高長(2000),「職工下崗對大陸經濟社會之衝擊」,《中國大陸經濟轉型及制度改革之研究整合型計畫論文》,29-30,臺北:中華經濟研究院。
- 陳淮(2001),「發展非正規就業是一項戰略選擇」,《經濟縱橫》,5,25-28。
- 彭慶恩(1996),「關係資本和地位獲得」,《社會學研究》,4,53-63。
- 項綱(1993),「北京有個浙江村:社會轉型中一個自發城市化群體的初步研究(上、中、下)」,《社會學與社會調查》,3;4;5,68-74;48-54;51-54。
- 葉世芳(2001),「如何開展對非正規部門的統計:介紹國際勞工組織的有關決議」,《統計研究》,3,17-22。
- 董克用(2000),「關於非正規部門就業-分散性就業問題的研究」,《中國勞動》,12,11-13。
- 趙泉(2000),「人力投資與再就業-兼評“騰籠換鳥”政策」,《人口與經濟》,1, 27-31。
- 劉建軍(2000),《單位中國:社會調控體系重構中的個人、組織與國家》,天津:天津人民出版社。
- 蔡昉(1998),「二元勞動市場條件下的就業體制轉換」,《中國社會科學》,2, 4-14。
- 鄭怡雯(2002),「誰來上崗:中國城市勞動力市場的不平等競爭」,《台灣社會研究季刊》,48,45-94。
- 戴建中(2001),「中國私營企業主研究」,《中國人民大學學報》,2,12-16。
- 譚琳、李軍峰、劉丁(2000),「非正規部門勞動者的就業問題與對策」,《南方人口》,15:2,44-48。

Banerjee, Biswajit (1991), "The Determinants of Migrating with a Pre-Arranged Job and of the Initial Duration of Urban Unemployment: An Analysis Based on Indian Data

- on Rural-to-Urban Migrants,” *Journal of Development Economics*, 36, 337-511.
- Bradshaw, York W. & Elvis Fraser (1989), “City Size, Economic Development, and Quality of Life in China : New Empirical Evidence,” *American Sociological Review*, 54, 986-1003.
- Charmes, Jacques (1990), “A Critical Review of Concepts, Definitions and Studies in the Informal Sector,” in Turham, Salome & Schwarz (ed.), *The Informal Sector Revisited*, Washington D.C.: OECD.
- Davis, O. et. (1979), “Small-Scale Non-Farm Enterprises in Jamaica,” *Social and Economic Studies*, 29, 1, 1-39.
- Fields, Gary S. (1990), “Labor Market Modeling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence,” in David Turham, Bernard Salome & Antoine Schwarz (ed.), *The Informal Sector Revisited*, Washington D.C.: OECD.
- Fields, Gary S. (1975), “Rural-Urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment, and Job-Search Activity in LDCs,” *Journal of Development Economics*, 2, 165-87.
- Goldstein, Alice & Sidney Goldstein (1987), “Migration in China: Methodological and Policy Challenges,” *Social Science History*, 11, 1, 85-104.
- Hart, Keith (1973), “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana,” *Journal of Modern African Studies*, 11, 1, 61-89.
- ILO (1992), *The Urban Informal Sector in Asia: An Annotated Bibliography*, Geneva: ILO, 97.
- ILO (1998), *World Employment Report 1998-1999: Employability in the Global Economy How Training Matters*, Geneva: ILO, 22.
- Knight, John; Lina Song & Jia Huaibin (1999), “Chinese Rural Migrants in Urban Enterprises: Three Perspectives,” *The Journal of Development Studies*, 35, 3, 73-104.
- Li, Wen Lang & Ning Xu (1994), “Socioeconomic Development, State Intervention and Urban Migration Patterns in China : 1982-1987,” *American Asian Review*, 12, 3, 81-118.
- Lubell, Harold (1991), *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*, Washington D.C.: OECD.
- Mazumdar, Dipak (1976), “The Informal Sector,” *World Development*, 4, 8, 655-679.
- Mazumdar, Dipak (1975), “The Theory of Urban Under Employment in Less Developed Countries,” *World Bank Staff Working Paper*, 198.
- Olmedo, Clara and Martin J. Murray (2002), “The Formalization of Informal/ Precarious Labor in Contemporary Argentina,” *International Sociology*, 17, 3, 421-443.
- Piore, Michael J. (1975), “Notes for a Theory of Labor Market Stratification,” in Richard C. Edwards (ed.), *Labor Market Segmentation*, Mass: D. C. Heath.



- Portes, Alejandro (1983), "The Informal Sector : Definition, Controversy and Relation to National Development," *Review*, 7, 1, 151-174.
- Portes, Alejandro; Castells, Manuel & Benton, Lauren A. (1989), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sethuraman, S. V. (1976), "The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy," *International Labor Review*, 11, 4, 69-81.
- Sethuraman, S. V. (1981), *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, poverty and Environment*, Geneva: ILO.
- Solinger, Dorothy J. (1999), *Contesting Citizenship in Urban China*, Los Angeles: University of California Press.
- Song, Fengxiang & Michael Timberlake (1996), "Chinese Urbanization, State Policy, and the World Economy," *Journal of Urban Affairs*, 18, 3, 285-306.
- Stinner, William; F. Wu Xu & Jin Wei (1993), "Migrant Status and Labor Market Outcomes in Urban and Rural Hebei Province, China," *Rural Sociology*, 58, 3, 366-386.
- Todaro, Michael P. (1969), "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries," *American Economic Review*, 59, 139-48.
- Wu, Harry X. & Zhou, G. Li (1996), "Rural-to-Urban Migration in China," *Asian Pacific Economic Literature*, 10, 2, 54-67.
- Yap, Lorence Y. L. (1977), "The Attraction of Cities: A Review of the Migration Literature," *Journal of Development Economics*, 3, 227-243.

