

拉美非正规就业及其应对政策

·张 勇

内容提要 通过辨析非正规部门和非正规就业等概念，本文重点考察了拉美国家在进口替代工业化时期“生产性吸纳和就业不足并存”以及债务危机和经济低迷时期“非正规就业异常膨胀”等特征，进而说明政府在对待非正规就业问题上的态度转变。面对拉美地区非正规就业还将长期存在的客观事实，文章建议公共政策应该分析非正规就业的原因并区分不同类型，测算非正规就业对整体经济的影响，以制度创新来应对挑战。应注重降低非正规就业的成本、增加正规就业的收益。

关键词 拉美 非正规性 非正规就业 应对政策

非正规经济和非正规就业的概念自20世纪70年代初在非洲“诞生”以来一直受到学术界的关注。尽管有争议和批评，但它客观上描述了大量不受监管的经济活动和不受保护的就业关系，而且其规模十分巨大。因此，持续并一直增长的非正规就业必然给政策制定者带来严峻的挑战。

一 非正规就业概念与测度

非正规就业是20世纪70年代初由国际劳工组织正式提出的概念。它从诞生到正式被纳入国际组织和国家官方的统计范畴历经30多年，从孕育（70年代）、发展（80年代）到正式规范（90年代），其重要性逐渐体现出来。所谓非正规部门，主要是指规模很小的从事商品生产、流通和服务的单位。国际劳工组织在《1991年局长报告：非正规部门的困境》中，进一步将非正规部门定义为“发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构、生产规模很小的生产或服务单位”。很自然地，在非正规部门就业的劳动者则称为非正规就业。然而，从严格意义上讲，非正规部门（按企业特点界定）与非正规就业（按工作性质界定）是有区别的。因为非正规就业的发展状况是与各国不同的社会经济发展阶段相联系的。就业形式的变化综合反映了各国当前的经济和科技发展水平、劳动力供求关系和市场化程度、企业管理思想和劳动组织方式的变革、政府就业政策的导向、人

们择业取向和生活方式的转变等诸多相关因素。因而，在处于不同发展阶段的国家，非正规就业的特征有所不同。如表1所示，A为正规就业；C+D为非正规部门就业；B+D为非正规就业。具体而言，非正规就业是由非正规部门的自我雇佣型就业（self-employment in informal enterprises）和非正规形式的工资型就业（wage employment in informal jobs）组成，前者包括微型企业中的雇主和独立的个体劳动者，后者包括非正规企业的雇员和受雇于正规企业或家庭的非正规工资型劳动者（例如临时计日工、家庭帮工、家政工人以及其他产业外包工、未登记劳工、未签安全协议且不享工人福利或者社会保障的兼职或临时工）。

表1 非正规就业定义框架

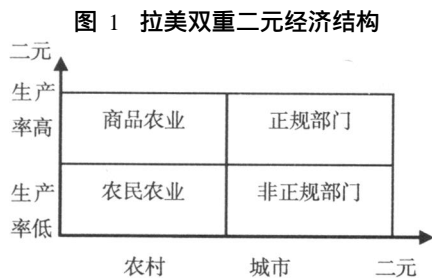
| 生产单位 | 工作的性质 | |
|-------|-------|-------|
| | 正规就业 | 非正规就业 |
| 正规部门 | A | B |
| 非正规部门 | C | D |

1972年，国际劳工组织综合就业问题代表团应肯尼亚政府要求考察该国的综合就业问题时发现，像肯尼亚这样的发展中国家，其主要问题并非失业，而是其社会中存在着一大批“有工作的穷人”。这些人多数从事生产劳动，生产产品或以提供劳务（服务）的方式维持自己的生计，但政府当局没有承认、登记、保护和管理他们的这些活动。次年，该代表团发表名为《就业、收入和平等：肯尼亚增加生产性就业的战略》的考察报告。在该报告中，他们将“有工作的穷人”所从事的经济活动统称为“非正规部门”。

随着对就业问题研究的扩展和延伸，人们注意到非正规就业不仅存在于非正规部门和发展中国家，而且在正规部门和发达国家也同样存在。如各种形式的非全日制就业、临时就业和劳务派遣就业等。有资料表明，以灵活就业方式为特征的非正规就业，在各国包括发达国家都呈上升趋势。

收稿日期：2009-09-30

作者简介：张勇，男，2008年毕业于中国社会科学院研究生院，获经济学博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所经济研究室助理研究员。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京100007）



一般而言，非正规就业不包含农业中的非正规就业。如果将农业中的非正规就业计算在内，某些国家的非正规就业占总就业的比重会更高。拉美国家的二元结构并不如刘易斯所预期的那样，通过农业剩余劳动力向城市工业的自发流动会走向一元化，而是变成二元结构的次级分化，即拉美国家具有双重的二元经济结构特征（如图 1 所示）。这种结构在城市地区便体现为正规部门和非正规部门的划分，两者之间存在着很大的差别（表 2）。有鉴于此，本文所使用的“非正规部门”均指城市非正规部门，而且该部门的界定与国际劳工组织拉美就业规划处（PREALC）的定义一致，即城市非正规部门包括家庭服务、自我就业（非管理者、专家、技术人员的独立个体劳动者和家庭帮工）以及少于 5 人或 10 人的微型企业（按国家的具体情况处理）。鉴于可利用的数据以及上述定义，除非特别说明，文中的“非正规就业”即指在上述非正规部门的就业。

表 2 正规部门和非正规部门特点之比较

| | 正规部门 | 非正规部门 |
|-----------|---------------|----------------------|
| 1. 进入门槛 | 难以进入 | 易于进入 |
| 2. 主要资源 | 主要依赖外国资源 | 依赖本土资源 |
| 3. 所有制结构 | 股份所有制或公有制 | 个体或集体所有制 |
| 4. 技术来源 | 先进的、进口的生产技术 | 落后的、本地的生产技术 |
| 5. 技术特性 | 多用资本、少用劳动 | 少用资本、多用劳动 |
| 6. 人力资源培训 | 通过正式教育或训练获得技能 | 通过非正式途径获得技能，如师徒或父子相传 |
| 7. 经营规模 | 大规模生产 | 小规模操作 |

资料来源：作者根据相关文献整理。

对非正规就业的测量与非正规性密切相关。非正规经济和非正规就业可以笼统地概括为非正规性。尽管从理论上非正规性的概念可以简单辨析并加以界定，但实际上对非正规性的测量很困难，因为它游离于法律和监管框架之外，是一种潜在的、

不可观测的变量，只能通过反映其综合特征的替代变量近似地加以衡量。通常有 4 种衡量方法。一是施耐德影子经济指数（Schneider, 2004），即估计影子经济占官方 GDP 的比重，该指数结合动态模型、物量投入（电力消耗）以及超额货币需求三种方法估算未向税务及监管当局申报的生产份额。二是传统基金会指数（Heritage Foundation index），它以对遵守法律程度的主观感受为基础，特别强调官方腐败在其中所扮演的角色（Miles, Feulner and O'Grady, 2005）。该指数范围值设定为 1~5，分值越高表明市场经济活动的非正规性越高。三是自我就业型衡量方法，由国际劳工组织提供，测算自我就业型劳动者占总就业的比重。四是养老金覆盖度缺失测量法，由世界银行提供的世界发展指数反映，即测算未参加养老金计划的劳动力占劳动力总数的比重。由此可以看出，前两种方法侧重考察一个国家的非正规经济活动，后两种方法侧重考察就业方面的非正规性。作为衡量非正规性的替代变量，每种指标都有概念上和统计上的缺陷，但综合起来它们也许能够提供很高的相似度。据测算，这四种指标具有显著的正相关性，相关系数达到 0.59~0.90，这足以反映一种相同的现象——经济中存在非正规性，但相关系数还没有高到可以仅选一种而放弃其他三种的地步。

二 拉美非正规就业历史状况

从拉美的现代化历史进程看，大量的非正规部门和普遍存在的非正规就业与各国经济发展相伴而行。它存在的合理性与其特征密切相关，如准入门槛较低、很少使用资本、密集使用家庭劳动力等，其就业性质通常表现为效率低下、收入很低、工作条件较差且缺乏社会保障，等等。

（一）进口替代工业化时期“生产性吸纳”与就业不足并存

1950~1980 年，拉美国家面临着劳动力快速

在讨论非正规就业出现的新趋势时，非正规就业的涵盖范围扩大。

最低一级分值为 1，表明该国是自由市场经济，非正规经济活动仅存在于毒品和武器等有限方面。最高一级分值为 5，表明该国非正规经济规模超过正规经济。

Noman V. Loayza, Luis Servén, Naotaka Sugawara, “Informality in Latin America and the Caribbean”, in *Policy Research Working Paper*, No. 4888, World Bank, March 2009, p. 4.

增长和农村劳动力大量向城市转移所带来的双重就业压力。而这个阶段正是拉美国家工业化的高潮期，在工业部门的带动下拉美地区经济保持了相对稳定的增长态势（年均增长率达 5.3%）。可以说，工业化进程对增加就业起到了重要的作用（其中也包括国家机构或公共部门的迅速扩张），促使大批劳动力由农业部门转向非农业部门。但是，进口替代工业化的生产性吸纳能力相对于日益增长的劳动力供给是不足的，即该时期呈现出“生产性吸纳与就业不足并存”的局面，主要原因包括：

（1）土地改革没有实质性改变农村生产关系，人地矛盾突出；（2）农业和现代非农产业中的技术进步与选择均不利于劳动力的吸纳；（3）进口替代工业化的高投资相对于转移劳动力所需的资源不足；（4）大规模的城乡移民带来城市劳动力供给压力。因此，非正规部门成为解决就业的另一重要渠道。数据显示，该时期内非农产业（不含矿业）中正规就业和非正规就业的相对比重并没有发生明显变化（表 3）：1950~1980 年前者由 69.2% 上升至 69.8%，仅增加 0.6 个百分点，后者由 30.8% 降为 30.2%，仅下降 0.6 个百分点。这说明该时期所实行的片面强调具有“生产性吸纳”特征的正规就业战略收效甚微。

表 3 1950~1980 年拉丁美洲劳动力市场结构（占 EAP%）

| | 城市 | | | 农村 | | | 矿业 |
|------|------|-------|------|------|------|------|-----|
| | 正规部门 | 非正规部门 | 总计 | 现代 | 传统 | 总计 | |
| 1950 | 30.5 | 13.6 | 44.1 | 22.2 | 32.5 | 54.7 | 1.2 |
| 1970 | 40.2 | 16.9 | 57.1 | 15.1 | 26.9 | 42.0 | 0.9 |
| 1980 | 44.9 | 19.4 | 64.3 | 12.3 | 22.6 | 34.9 | 0.8 |

注：EAP 指经济自立人口。

资料来源：V ́ctor E. Tokman, “The Development Strategy and Employment in the 1980s”, in *CEPAL Review*, Dec. 1981, p. 136.

（二）债务危机和经济低迷促使非正规就业异常膨胀

事实上，发展中国家在面临巨大劳动力就业压力的情况下，把解决就业问题的出路完全寄托于工业化，或完全寄托于正规就业是根本脱离实际的。1980 年以来的 20 多年间，由于正规就业大幅缩减，拉美非正规就业大幅增加，其作为缓解社会冲突的“排气阀”作用终于体现出来。如表 4 所示，债务危机期间，城市非正规部门就业的年均增长速度（6.8%）远远高于城市正规部门（2%）。进入增长低迷的 90 年代，城市非正规部门成为提供新

增就业的主体。1990~1998 年非正规部门（自谋生计者、家庭服务和微型企业）对新增就业的贡献率达到 61%（其中自谋生计者占到 29%），而正规就业（公共部门、私营企业）贡献率仅占 39%。从这个意义上讲，非正规就业具有反经济周期的特征，也就是说，当经济下滑时，通过吸纳从正规就业排挤出的工人，非正规就业增加；当经济向好时，由于工人重新进入正规就业，非正规就业相应减少。客观评估非正规就业对经济产生的这种“缓冲器”作用十分重要，因为它能够使我们更加深入地考察劳动力在正规就业和非正规就业之间的流动问题：第一，有利于反映劳动力市场调整的过程，特别是反映有关正规就业雇佣和解聘的灵活性以及经济中公开失业的沮丧状态；第二，表明相互异质的各种非正规就业类型的相对重要性；第三，可以考证工人在多大程度上自愿进入非正规就业以及他们是否将这种就业视为“合意”的就业。

（三）旨在增加灵活性的劳动力市场改革没有相应提高保障性

针对新古典主义强调对扭曲的要素和商品市场进行改革而忽视劳动市场改革的缺陷，90 年代拉美国家开始实行劳工制度改革，这项改革也被视为拉美“第二代经济改革”的一部分。但与其他领域相比，劳工领域中的改革是有限的。改革的基本方向是，放弃对劳工市场的调控，最大限度地消除对市场自由配置劳动的限制，降低劳动成本，增加劳动力的流动性，达到促进企业竞争和创造就业机会的目的。如果按照提高市场效率和改善处于结构性劣势群体的工作条件这两个目标衡量，拉美的劳动力市场改革显然没有达到预期效果。马丁内斯和托克曼（Mart ́nez and Tokman, 1999）认为，改革确实加速了就业岗位的增长速度，但大部分新增就业是不稳定的。

如表 5 所示，非正规部门占城市就业人口的比重由 1990 年的 42.8% 上升到 2003 年的 47.4%，而且女性非正规就业的比重高于男性，特别是在家庭服务部门女性占比甚高。从国家来看，90 年代阿根廷和墨西哥的非正规部门就业在整个城市就业人口中的比重都超过了 40%。2002 年，这一比重在墨西哥达到 47.2%，也就是说几乎一半的城市就业人口被劳动力市场中最不稳定的非正规就业所吸纳，如微型企业、家庭服务和自我就业，而在这其中只有 1% 的工人享有退休金。但非正规部门并不是缺乏福利保障的唯一群体，根据 2000 年的统

表 4 1980~1985年拉丁美洲危机期间就业变动状况^a (%)

| | 1980~1985 | | 1980~1983 | | 1983~1985 | |
|-------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|-------|
| | 累计年均 | 总变动 | 累计年均 | 总变动 | 累计年均 | 总变动 |
| 经济自立人口 | 3.4 | 18.4 | 3.5 | 10.8 | 3.4 | 6.9 |
| 总计就业人口 | 3.2 | 16.8 | 2.8 | 8.6 | 3.7 | 7.6 |
| 非农就业人口 | 3.3 | 17.8 | 3.2 | 9.9 | 3.5 | 7.2 |
| 失业 | 8.1 | 47.9 | 14.9 | 51.8 | -1.3 | -2.6 |
| 城市非正规部门就业 | 6.8 | 38.8 | 6.9 | 22.3 | 6.5 | 13.5 |
| 城市正规部门就业 | 2.0 | 10.4 | 1.6 | 5.0 | 2.5 | 6.1 |
| 公共部门 | 4.6 | 25.1 | 4.6 | 14.4 | 4.6 | 9.4 |
| 私人部门 | 1.2 | 6.3 | 0.7 | 2.1 | 2.0 | 4.1 |
| 大型企业 ^b | (-0.5) | (-2.5) | (-2.9) | (-8.4) | (3.2) | (6.4) |
| 小型企业 | (6.6) | (37.5) | (10.4) | (38.4) | (1.2) | (2.3) |
| 在制造业就业 | -2.2 | -10.5 | -4.8 | -13.7 | 0.2 | 0.4 |
| 工业部门的就业产出弹性 | 5.5 | | 1.5 | | 0.05 | |

a 9个国家(阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、智利、危地马拉、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉)的加权平均值;
b 指10人以上的企业,数值是巴西和委内瑞拉的加权平均值。

资料来源: Victor E. Tokman, "Economic Development and Labor Markets Segmentation in the Latin American Periphery", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 31, No. 1/2, 1989, p. 37.

表 5 1990~2004年拉丁美洲城市就业结构 (%)

| 性别 年份 | 非正规部门 | | | | 正规部门 | | |
|---------|-------|-------------------|------|-------------------|------|------|---------------------------|
| | 总计 | 自谋职业 ^a | 家庭服务 | 微型企业 ^b | 总计 | 公共部门 | 小型、中型和大型私人企业 ^c |
| 1990年总计 | 42.8 | 22.2 | 5.8 | 14.7 | 57.2 | 14.4 | 42.9 |
| 男性 | 39.4 | 21.6 | 0.5 | 17.3 | 60.6 | | |
| 女性 | 47.4 | 23.2 | 13.8 | 10.4 | 52.6 | | |
| 1995年总计 | 46.1 | 24.0 | 7.4 | 14.8 | 53.9 | 15.3 | 38.6 |
| 男性 | 42.7 | 23.9 | 0.8 | 18.0 | 57.3 | | |
| 女性 | 51.0 | 24.1 | 17.0 | 9.9 | 49.0 | | |
| 2000年总计 | 46.9 | 24.6 | 6.7 | 15.6 | 53.1 | 13.3 | 39.8 |
| 男性 | 44.5 | 25.3 | 0.6 | 18.6 | 55.5 | | |
| 女性 | 50.3 | 23.7 | 15.4 | 11.2 | 49.7 | | |
| 2002年总计 | 46.5 | 23.9 | 6.8 | 15.8 | 53.5 | 13.9 | 39.7 |
| 男性 | 44.3 | 24.7 | 0.7 | 18.9 | 55.7 | | |
| 女性 | 49.4 | 22.8 | 15.2 | 11.3 | 50.6 | | |
| 2003年总计 | 47.4 | 24.4 | 7.0 | 16.0 | 52.6 | 13.7 | 38.9 |
| 男性 | 44.5 | 24.5 | 0.7 | 19.3 | 55.5 | | |
| 女性 | 51.0 | 24.1 | 15.4 | 11.5 | 49.0 | | |

a 包括自谋生计者(管理者、专家和技术人员除外)和家庭工人; b 指员工在5人以下的企业; c 指员工超过6人(含6人)的企业。

资料来源: LO, 2005 *Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Lima, 2005, p. 91.

计数据,在正规部门中(公共部门和大型企业)有40%的工资型就业者不享有这些权利。

三 非正规就业应对政策演变过程

拉美国家对非正规就业的态度也经历了一个转

变,体现在城市就业政策从20世纪70年代看重正规就业而轻视非正规就业,演变到80年代关注非正规就业。

María Cristina Bayón, "Social Precarity in Mexico and Argentina: Trends, Manifestations and National Trajectories", in *CEPAL Review*, No. 88, p. 134.

(一) 70年代城市就业政策着眼于扩大内需和经济开放

70年代存在一种共识：就业问题主要还是“生产性吸纳”不足，而不是失业者技能或者岗位空缺的“错位搭配”。因此，就业政策的出发点主要围绕内部需求和经济开放而展开。

一是通过收入再分配政策，扩大对劳动力的引致需求。因为内部需求是收入水平和收入分配的函数。70年代初期，《国际劳工组织哥伦比亚报告》中首次提出了收入再分配将产生创造就业、节约外汇以及经济增长“良性循环”的观点。其主要依据是，低收入群体的消费品相对于高收入群体而言更倾向于劳动密集型，较少使用外汇。因为像食品、衣服、鞋等产品比起耐用消费品来说需要更多的劳动力和较少的进口部件，而耐用消费品需要更多的进口配件来组装。一些研究表明（LO, 1975; Foxley, 1974; Cline, 1972; Figueroa, 1972; Tokman, 1975），这种收入再分配战略能对国际收支产生有利影响，因而会创造更多的就业机会。尽管消费结构转变也会有利于就业，但其效果有限，因为制造业内部的食物和饮料生产具有资本密集特性，其就业净效应并不大。应当说，当时的政策含有凯恩斯“有效需求不足”理论所主张的扩张成分。工资政策也是一种合适的再分配工具，被认为能够对就业产生积极的效应。但上述政策没有延续很久，因为国内经济出现供给短缺，而且国际经济形势在第一次石油危机冲击下发生了巨大变化。更重要的原因是某些国家政局出现更迭，特别是智利和阿根廷，由于利益集团之间的平衡被打破，政策的连续性也遭到破坏。

二是原本通过降低保护和减少干预来促进经济开放，却反遭失业问题困扰。70年代后半期是政治和经济激进变化的时期。在南锥体国家出现军政府上台和不同程度实践新自由主义政策的情况。在经济开放过程中，由于进口竞争和吸引外资的高成本，大量企业破产、财务状况恶化。同时高利率也扭曲了投资的分配取向，刺激了高收益的短期投机和为高收入群体建造住宅等行为。结果，现代部门就业水平下降，随之出现公开失业增加（智利、乌拉圭），或者就业不足通过非正规就业膨胀的方式增加（阿根廷），或者公开失业和就业不足同时增加（哥斯达黎加）。此时，就业重点从制造业或者公共部门转移出来。尽管在某些国家有工会的干预以及工资讨价还价的谈判，但实际工资是下降

的。这导致社会分层不利于有组织的劳动力，因为制造业中的主导部门在绝对意义上已经丧失了地位，而且它们的谈判能力也因工人失业以及非正规就业增长而被削弱。

(二) 80年代城市就业政策转向非正规部门

到了80年代，非正规部门逐渐被就业政策所关注，这有经济和政治两方面的原因。经济方面体现在：“滴漏机制”战略无法使城市非正规就业的比重大幅减少；80年代债务危机使得该部门就业过度扩张，1980~1985年，非正规就业的数量增加了38.8%（表4）；非正规就业与贫困紧密相连，75%~80%的非正规就业的劳动者收入低于最低工资；对90年代的经济增长持悲观预期；实施针对非正规部门的政策所需的资源相对较少。政治方面体现在：在世界范围内非正规经济活动普遍受到关注，特别是在发展中国家；大多数拉美国家民主政治回归，基层组织的形式更加开放，非正规部门在大选中的作用提升；随着新自由主义地位的上升，非正规部门的企业家及其企业家能力得到加强。因此，学术界提出对拉美地区非正规部门就业的政策建议，例如对非正规部门的生产性支持（市场准入和资源分配）仅能倾向于该部门的核心组织（由组织性更好的单位所组成）。这些政策不会必然导致人口中的贫困群体在短期内获得收入。反而，政策的初次效应会使非正规部门的企业家收入增加，而这种收益不会必然地转移到所雇佣的工人工资方面，因为现实中还存在着大量富足的劳动力供给。但也有人认为政策的效果会逐渐体现出来，例如通过新增就业岗位，或者通过延长工作时间，劳动需求会增加，这对社会平等将产生渐进性的效果。实际上，这种针对非正规部门的就业政策依然摆脱不了“滴漏机制”所形成的固定思维模式，因此其效果也不理想。

针对拉美非正规就业问题，曾经有3种解决思路。其一，国际劳工组织拉美就业规划处的经济学家认为，既然非正规就业被“排斥”在现代就业之外，那么，必须尽可能地创造出就业岗位以吸纳更多的劳动力，方法是由国家或者私人企业加速工业和城市经济中其他部门的资本投资。其二，德索托等经济学家认为，为了使拉美经济步入新的发展“路径”，必须削弱政府作用，赋予“市场之手”更大的自由。该方法提倡的解除管制和私有化政策与国际货币基金组织、世界银行和其他国际机构推行的政策相关联。其三，具有结构主义视角的经济

学家和社会学家建议将前两者的部分因素结合起来。一方面,通过在现代工业和服务部门的投资,减少自我就业和其他维持生存型就业。但是,旨在保护正规工人的严格法规会导致企业缩减正规劳动力使用规模,转而刺激它们尽可能地利用临时用工和转包合同。在这种情况下,相对于增加的劳动力需求而言,非正规部门反而有可能增加。另一方面,结构主义者认为,更大的灵活性确实减少了企业应对经济变化时调整劳动力规模和组成的成本。但应该保留其他诸如工资、工作条件、医疗和事故保险、失业补偿方面的保护性规定。如果消除这些规定,就会发生滥用劳工、压低工资、阻碍职工培训与技术创新等现象,其最终的结果不是把工人纳入正规部门,而是使整个经济“非正规化”。

从目前世界就业的变化趋势和拉美实际情况看,非正规就业在相当长时期内还将持续存在或有所增长。根据国际劳工组织最新数据,目前世界上已经有超过55%的非农就业被认为是处于非正规状态。更重要的是,非正规就业已经出现新的趋势——即使在经济增长时期也在增加。根据按未纳入社会保障定义衡量的非正规就业数据,2000年以来许多拉美国家的非正规就业比重都增加了,2000~2003年阿根廷由38.5%上升到44.9%,2000~2004年墨西哥由55%上升到60.2%,委内瑞拉由31.9%上升到40.2%。因此,拉美国家应该通过分析非正规就业的原因、区分不同类型以及测算对整个经济的影响,进而以制度创新来应对政策挑战。

四 新形势下对拉美非正规性的思考

近些年非正规经济一度成为政策辩论的中心,主要源于两个事实:其一,尽管预期它终将“消亡”,但是非正规经济规模不仅在许多国家都有显著增加,而且其外在形式和所辖部门都发生了新变化;其二,尽管关于它的定义尚存争议,但是支持非正规企业、改善非正规就业作为促进增长和减少贫困的主要途径已经成为共识。目前,新界定的“非正规经济”不仅涵盖“企业特征”(是否受合法监管)而且包括“就业关系的性质”(是否受合法管理和保护),换言之,它是由所有存在于非正规企业内外部、不享有社会保护的“非正规就业”形式所组成。然而,对非正规经济的测量也绝非易事。与此同时,有两个具有政策争议的问题值得关

注:正规就业的监管环境与非正规就业的因果关系;“自愿选择”非正规就业和“被排斥出”正规就业的相互关系。托克曼和费尔兹(Tokman and Fields, 1990)就曾指出,非正规部门并不能简单地用低收入、自由进出和过渡性来描述,这个部门实际上至少包括两个层次:低端表现为低收入、自由进入和不稳定工作;高端表现为高收入(甚至高于正规部门的收入)、一定的物质资本和人力资本。

国际货币基金组织在考察拉美国家非正规经济时指出,沉重的税负、僵化的劳工市场、高企的通货膨胀和农业主导的经济结构是非正规经济形成的四大主要原因。因此,该组织针对上述四种因素在不同国家的影响权重提出相应的对策:在经济所有部门降低和同质化有效税率;加速劳工市场改革、提高灵活性;优先执行紧缩的货币政策和稳定物价;进行产业结构升级,等等。总体而言,其政策核心是努力减少非正规性程度。而世界银行认为,拉美的非正规性主要来自于公共服务质量低下以及监管框架繁琐。此外,以中等教育为衡量标准的教育水平低下、生产结构严重依赖农业和农村其他经济活动以及大量年轻劳动力参与劳动也加剧了劳动力市场的非正规性。因此,该组织得出结论:非正规性不仅起源于个人对进入正规就业的成本收益分析,而且还受教育程度、生产结构和人口趋势等宏观因素的影响。

目前有关非正规性政策的争议集中在是否将非正规经济“正规化”上。然而,鉴于非正规经济的异质性,“正规化”的含义尚未明确。对于政策制定者而言,它意味着非正规企业应该获取执照、登记账户、照章纳税;对于自我就业者而言,他们希望选择正规就业所得到的收益能够弥补上述正规经济的准入成本;而对于非正规的工薪就业者而言,正规化意味着将目前的工作升级为享有安全契约、工人权利和社会保护的正式工作。为了发展有利的商业环境和保证充足的公共服务供给,整个经济在某种程度上“正规化”是必需的,但问题的关键是如何实现这个目标。许多案例表明,激进的“正规化”反而产生相反的结果。在下述情况下完全将非正规经济“正规化”尤其是不切实际的:第一,大多数政府机构还没有足够能力处理所有非

Johannes Jütting, Jante Parlevliet, Theodora Xenogiani, “Informal Employment Re-loaded”, OECD Development Centre, *Working Paper*, No. 266, p. 16.

正规企业“正规化”所需的大量执照申请和纳税申报工作；第二，大多数政府机构还没有能力向非正规企业提供正规经济所享有的激励和收益；第三，近年的就业趋势显示就业机会增长落后于对工作岗位需求的增长，尤其是在劳动年龄人口比重大幅增加的情况下；第四，有证据表明雇主更倾向于把正式工作岗位转化为非正式工作。

因此，拉美国家应该从个人角度探悉非正规就业产生的原因，从宏观角度把握政策效果的平衡，重点是要把就业目标明确列入拉美国家的长期发展议程。现实的政策选择是通过制度创新降低非正规就业的成本、增加正规就业的收益。首先，鉴于在拉美地区大多数就业机会终究是在小型和微型企业里，公共政策应该以降低这类企业的交易成本为宗旨，如信贷支持、放松管制、提供公共服务等。若这些企业获得长足发展，其雇佣的劳动力就可以获得更高的人力资本，他们向上流动到正规部门的可能性就会增加。其次，随着经济全球化和信息技术的发展，灵活的就业形式层出不穷。政府可以通过放松一些不必要的管制，降低经营活动的进入“门槛”，促进创业机制的形成，为经济发展增添新的活力和动力。最后，区分不同国家正规就业和非正规就业的联系。针对低收入国家，政策的重点在于推进由农业占主导的劳动生产率低下经济向以劳动密集型制造业和服务业为主的经济的转型。针对中等收入国家，政策要为个人进出正规部门创造环境或提供增强社会凝聚的基本社会保障。

主要参考文献

1. María Cristina Baya, “ Social Precarity in Mexico and Argentina: Trends, Manifestations and National Trajectories ”, in *CEPAL Review*, No. 88, 2006.
2. Rossana Galli, David Kucera, *Informal Employment in Latin America: Movements Over Business Cycles and the Effects of Worker Rights*, International Institute for Labour Studies, IO, 2003.
3. IO, *2005 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Lima, 2005.
4. Johannes J uting, Jante Parlevliet, Theodora Xenogiani, “ Informal Employment Re - loaded ”, in *Working Paper*, No. 266, OECD Development Centre, January 2008.
5. David Kucera, Leanne Roncolato, “ Informal Employment: Two Contested Policy Issues ”, in *International Labour Review*, Vol. 147, No. 4, 2008.
6. Norman V. Loayza, Luis Serva, Naotaka Sugawara, “ Informality in Latin America and the Caribbean ”, in *Policy Research Working Paper*, No. 4888, World Bank, March 2009.
7. Víctor E. Tokman, “ Urban Employment Research and Policy in Latin America ”, in *CEPAL Review*, No. 34, 1988.
8. Víctor E. Tokman, “ The Development Strategy and Employment in the 1980s ”, in *CEPAL Review*, No. 15, 1981.
9. Víctor E. Tokman, “ Economic Development and Labor Markets Segmentation in the Latin American Periphery ”, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 31, No. 1/2, 1989.

(责任编辑 黄念)