

# 中国的非正规经济

黄宗智\*

## 一、非正规经济在中国的兴起及其正负面影响

对“非正规经济”这个用词，大家会有不同的理解。我在《实践社会科学与中国研究》第三卷《中国新型的非正规经济：实践与理论》这本书中对它是这么定义的。

首先，它是一个相对“正规经济”而言的概括。“正规经济”指的是城镇就业人员中具有劳动法律保护的劳动人员。对中国来说，在计划经济时期几乎包含所有的职工。在工作条件层面上，都有上世纪 20 年代革命时期以来形成的社会主义的劳动法保障：譬如，8 小时的工作日，超时要付多半倍的工资。此外，还有一定的社会保障——工伤保险、患病、失业、退休等保险。“非正规经济”则是相对“正规经济”而言的工人和工作条件，没有同样的工时限制，没有失业、退休、工伤等社会福利或保险。

率先在上世纪 60 年代使用这个用词和概括的是联合国的“国际劳工组织”——International Labor Organization ILO。它的目的是要提倡劳动人民的法律保护和社会保障。当时，大部分发达国家的工人都有这些保障，“非正规经济”指的主要是在后发展国家中的工人工作状况。国际劳工组织在 1969 年还因此获得了诺贝尔和平奖。

2002 年，国际劳工组织发表了一个比较权威性的关于非正规经济的研究，说明“非正规经济”在发展中国家的规模已经达到所有工人之中的一半到四分之三的比例：在亚洲（不包括中国），三分之二，在非洲（撒哈拉沙漠以南）四分之三，在拉美和北非，二分之一。

### （一）中国非正规经济的兴起

中国，由于其革命传统和社会主义计划经济，在改革之前，主要是正规经济。当然，仍然有临时工、民工、季节工、协议工、合同工等，实际上乃是一种“非正规经济”的用工方式，但规模较小，与改革之后的情况很不一样。

1980 年代，乡镇企业兴起，大量“农民工”“离土不离乡”地在新的乡镇企业工作。之前，他们习惯的是集体时期的工分制度，进入乡镇企业工作之后，初始时期有的仍然按工分来计算报酬，之后进入了拿工资的制度，但完全谈不上当时在国营企业工作的工人那样的正规待遇和条件。这一段经历开启了非正规经济在中国的兴起。

从 1990 年代起，大规模的离土又离乡“农民工”开始进入城市打工，他们几乎全都是在非正规待遇下工作的。

到 2010 年代，两种农民工的总数已经达到了将近 3 亿的总数，在城镇所有从业人员中占到四分之三，成为全球非正规就业占比最高的国家之一。（这里，我们当然也应该加上 1990 年代后期，在国企“抓大放小”的过程中“下岗”的四、五千万工人。）今天，非正规工作条件已经成为中国最普遍的就业条件和情况。

“非正规经济”甚至对“正规经济”也起到一定的去正规化压力。部分由于非正规经济的强大压力，如今，即便是较大规模的正规经济的企业和公司，都有不少采用 996 的工时条件和运作方式，不再遵循旧劳动法的规定。

## （二）正负面影响

今天我们可以看到，非正规经济大规模兴起背后的重要动力之一乃是国家采纳的“让一部分人先富起来”的战略决策。

从正面看，非正规就业对中国的经济发展起到了巨大的作用。它加强了中国招引外资的吸引力，使中国成为全球投资回报最高的国家——达到年利润率 20 到 25 个百分点的幅度，亦即三、四年便可以翻一番，促使中国成为“全球的工厂”，推进、加快了中国的经济发展。同时，它也减轻了中国企业（包括国企）在人工费用方面的“负担”，一定程度上给予了它们更强的竞争力。

另一方面，它也造成中国的贫富不均，加大了劳资间的差距和矛盾，促使中国在三十年内从全球比较平等的国家之一转化为全球最不平等的国家之一。之前，中国革命较大程度上克服了中国的贫富不均问题（当然仍有一定的城乡差别）。改革开放后，基尼系数一度显示中国贫富不均非常严重，乃是社会不公问题比较严峻的国家。

我们也要看到，近几年来国家的决策已经显示了一定程度的从“让一部分人先富起来”的权宜决策转向国家宪法和党章一再申明的追求“最大多数人民的根本利益”和“共同富裕”的社会主义理念。当然，那个过程的快慢、具体做法、运作方式和机制，都尚待观察。

## 二、半工半耕的小农经济

中国的非正规经济的兴起要结合“半工半耕”农业模式的兴起来认识和理解，两者其实是同一现象的两个方面。

我们要从中国的人地压力说起。明清时期，按照当时的技术水平，一个男子能够耕种 10 到 15 亩的耕地，但实际的劳均耕地面积，则一直在递减，到清代后期才约六七亩，到人民共和国时期则更缩减到劳均才约四五亩地。

怎么办？明清时期的一个办法是转入每亩更高产出的农作物生产。最普遍的是从劳动投入已经高度密集的水稻转入更加密集的棉花-纱-布的生产，尤其可见于长江三角洲地区。棉花-纱布生产每亩需要 18 倍于水稻的劳动投入，约 180 天相对 10 天。人们之所以这么做，是它可以从单一亩耕地获得 3、4 倍于水稻的收入。在长三角，它甚至扩展到当时称作“衣被天下”的程度。而棉农生产的剩余棉布与粮农生产的剩余粮食之间的交易则成为当时市场经济中的最大宗，占到其总额五分之四的比例。而农户之所以能够承担那么劳动密集的生产，主要是依靠家庭的辅助劳动力——妇女、老人和儿童，这些劳动力没有太大的“机会成本”，不容易在家庭外找到工作。这就组成了当时的种植业+副业性的纺纱、织布的紧密结合。它是以高密度劳动投入和不成比例的收益来组成的，我称之为“内卷化”，即没有劳动生产率提高的增长。而劳动生产率提高乃是“现代发展”中至为关键的变化。所以，我将它表达为“没有发展的增长”，含义有点像今天的 996 非正规用工。

这一切意味着，中国，即便在计划经济时期，农业中其实存在着巨大的劳动力相对过剩问题，达到总劳动力中的大约三分之一到一半。这就是农民工外出打工的一个最基本的背景和原因。

它造成了一个和西方发到国家历史很不一样的现象。进入城市打工绝对不是像西方先进国家的经验那样完全离开农村而进入城市的城镇化，不是农民简单转为工人的工业化，而是一种中国特殊的“半工半耕”社会形态。国家的农村户籍和城市户籍的二元划分制度反映的正是这样一个现实，一定程度上也是卫护、延续这种差别的制度。

“半工半耕”的小农户已经成为中国的一个比较特殊的社会形态。如今，几乎所有农村家庭都有人在外打工，一开始主要是离土不离乡，随后一半以上是离土又离乡。在外打工的多是年青一代，年老的（也有中年的）留乡。

从全球视野来看，这是个比较独特的中国社会形态，既源自它的基本社会经济实际，也源自它的户籍制度。

如今这一基本实际已经导致一些大家意料不到的后果。我在《中国新型小农经济》这本书里有深入讨论。<sup>1</sup>这一后果中最重要的是我称作中国现代小农经济中的“新农业革命”，主要体现于新型高附加值的农业生产，特别是高档蔬菜、水果、肉禽鱼养殖和蛋奶的生产。最典型的是1、3、5亩的小、中、大拱棚蔬菜生产。它既是一种资本投入相对密集的（拱棚设施、化肥、良种）农业，也是需要劳动投入相对密集的“资本与劳动双密集化”的生产。

它的兴起反映的是中国人民，伴随收入的提高在食物消费上的转型：从原来粮食：蔬菜：肉食的8：1：1型转入香港、台湾等地区的4：3：3型。市场的需求导致了农民生产决策的转化。如今，这样高附加值农业的生产已经达到农业总产值的三分之二，农业耕地的三分之一。这是农业中的一个巨大的变化。

这个变化和半工半耕的社会形态密不可分。新的资本投入的主要来源实际上是农民打工的收入，尤其是“离土不离乡”的农民工的打工收入。他们不仅会将非农收入投入其家庭的农业，还会在农忙季节回家帮忙收割。我和合作者在这方面有比较详细的研究证明：来自小农户家庭自身的投入要超过国家的投入和资助，也超过公司型农业的投入。

最近十年来，还出现了一个比较意外的变化。如今，大田农业——主要是粮食种植——已经越来越多使用机械，在耕播收中的比率已经将近四分之三。这个变化背后的动力也来自“半工半耕”的基本实际：由于农民的外出打工收入超过了其雇用机耕播收服务的成本，因此农民愿意花钱雇用机械服务，推进了农业机械化。

高附加值的新农业和大田农业的机耕播收，乃是中国农业近几十年中的最突出的变化和发展。

此外，还有一种值得我们特别提到的变化：如今半工半耕状态不仅可见于同一家庭中的不同成员，更可见于同一位农民个人。正是这样的新兴状态促使第三次全国农业普查将农业从业人员重新定义：从之前的从事农业6个月以上改为从事农业一个月以上的人员。它反映的正是上述第三种变化。

---

<sup>1</sup> 在这套书的三卷本中专论农业的第一卷（《中国的新型小农经济》）有更详细的论证。亦见黄宗智《资本主义农业还是现代小农经济？——中国克服三农问题的发展道路》，载《开放时代》，2021年第3期，第32-46页。www.lishiyushehui.cn

我这里要特别突出的一个要点是：人们习惯使用“三农问题”这个用词，这个词更多指出的是“问题”，而忽视了小农户对中国农业的现代化所做出的巨大贡献。“三农”其实不仅是个“问题”，也是中国现代化的一个基本的动力。

当然，如今城乡之间的差距仍然巨大。小农户收入提高了，但城市的收入上升得更快。我们要认识到这个基本实际才能真正设想中国农村和中国非正规经济的未来。

### 三、从旧劳动法到新劳动合同法

从劳动法律的角度来看，改革时期至为重要的转变是 2007 年颁布的新《劳动合同法》，基本完全取代了之前的劳动法。其中的变化，尤其是从劳动者的角度来考虑的话，不能只靠法律条文来认识和理解，必定要结合它在实际运作中的效果来思考。

1995 年颁布的劳动法仍然保持了革命时期的旧劳动法的规定：包括 8 小时的工作日，一周 44 小时，超时要加付半倍的工资，基本保险和福利等。从 2007 年的新劳动合同法开始，越来越多的劳动人民被转入基本没有上述保障的非正规就业。如今，非正规就业的职工已经占到所有城镇就业人员中四分之三的比例。

仅从法律条文来考虑的话，我们看不到这个实际。首先，没有劳动法律保护的“合同工”名义上被限定仅适用于“临时性、辅助性或替代性”的职工，表面看来似乎仅涉及较低比例的职工。而国家人力资源与社会保障部在 2014 年也提出，规定企业要在两年之内做到不超过 10%的非正规临时工的比例。但是，实际上完全不是这样。如今，被非正规地按照新劳动合同法来雇用的职工，实际上已经占到所有职工中的四分之三的比例，并且居高不下。

新劳动合同法比较“微妙”地提出要区别“用人单位”和“用工单位”。用人单位乃是实际上的雇佣单位，但与劳动者签订合同的不是用人单位而是用工单位。后者一般仅仅是个中介公司，他们替代了真正的生产实体公司和劳动者签订合同。逻辑上，这些中介公司只须负责合同规定的条件，只管“工”但不管“人”，因此谈不上福利和保障。

在旧劳动法下，雇佣单位需要对劳动者人身负责，包括工作安全，合理的工时和超时的补贴，医疗费用、退休等各种保护工人的规定。这是旧劳动法的基本目的和出发点。

但新的合同法则从完全不同的原则和规定出发。名义上，工人和劳务派遣公司签订的是一个双方平等的自愿协议、合同。它的条件不附带福利和劳动保障，仅附带合同中所认定的条件。这样做的实际结果是一举废掉了之前的劳动保障。

一般劳动人民并不很了解其中的奥妙，或者，即便了解，在找工作的时候，权力基本全在雇佣方，受雇者不会也不大可能提出疑问，因为可能会因此不被雇。在较普遍的“霸王合同”的情况下，被雇人要等到签定合同的最后的时刻才能看到雇佣方使用的格式化合同，有的甚至根本就看不到，完全谈不上讨价还价。

最高人民法院的裁判文书数据库具有大量的实际相关案例。我聚焦于新劳动合同法主导下的涉及劳务派遣工的实际案例做了大量研究（详见《中国新型的非正规经济：实践与理论》第七、八章），上面的概括就是根据研究中的一些系统抽样的案件来得出的结论。

客观来说，国家所以采用这样的用工法律，一个非常重要的考量是“让一部分人先富起来”的权宜性战略决策，它偏重企业方远多于工人方，为的是要推动快速的经济的发展，包括招引大量的外商直接投资来协助推动中国的经济发展。它有意要利用中国极其丰富的劳动力，尤其是农村的劳动力——即“农民工”——来协助推动快速的经济的发展。并且，确实做到了“举世瞩目”的成绩。

对国家来说，法律绝对不仅仅是卫护权利的规定，更是协助国家行政管理的手段。使用劳动合同法既是为了使企业能达到更高的收益、更快的发展，也是为了要通过法律来系统规范化这样的用工方式和战略决策。

从劳动人民的角度来考虑的话，我们可以从实际案例看到，用旧劳动法规的逻辑和条文来力争是不会起作用的。国家法庭已经不再支持那样的旧法律逻辑和规定。

国家最近几年来还进一步做出了另一司法规定：即，只要是“政府主导”的改制，法院基本不受理。这是之前在1990年代国企“抓大放小”改革中迫使几千万职工下岗时使用过的方法：法院根本就不受理那一类劳动争议，国家简单规定必须由所涉及的企业单位自己来解决。

我们可以看到，在新法律的规定和实施下，劳动者想要凭借法律手段来争取旧劳动法规定的权利，是基本完全没有胜算的。要能够获得补偿，只能按照新的劳动合同法的逻辑和条文来据理力争。譬如，签订合同的派遣公司违反了合同中的规定或条件，或没有按照合同法规定来改制，没有遵循合同所标明的执行条件等。

真正改变这一情况的，是国家的政策和法律的转向。近几年，国家政策在一定程度上确实已经展现了从“让一部分人先富起来”的权宜决策，转向社会主义更长远的“共同富裕”目标。譬如，农村的“扶贫”（这里的“贫”只是“赤贫”）工程、乡村振兴的战略规划、“划转”一定比例的企业利润予社会保障基金等。当然，其具体进程的快慢，程度，实施方式等都还有待观察。一定程度上，国家本身也还处于“摸着石头过河”的阶段。

#### 四、全球视野下的非正规经济

吊诡的是，劳务派遣的法理是中国从欧美发达国家引进的。

它的起源，正像中国的新劳动合同法所模仿的那样，主要是用于“临时性、辅助性、替代性”的人员，其原意是给予企业公司在这样的用工方面更大的灵活性，即所谓的“灵活用工”，以临时合同的方式来雇佣短期的、仅是部分工作时间（包括钟点工、快递人员、按件收费等类型）的工作。

虽然如此，在实际运作层面上，其适用范围也已经远不止此，越来越多包括全职、长期用工。其目的当然也是要减低企业在用工方面的负担。在全球冠状病毒疫情之前，这一用工模式在英美和西欧的用工比例中已经占到大约 20-25%。

非正规经济可以说是伴随西方近半个多世纪以来越来越贫富不均的现实而形成的。具体来说，上世纪五六十年代就业人员所习惯的是：家里（如工厂工人）仅需有一人就业，便足以养家，并达到“中产”生活（有房子有车）的水平。其后，在 1980 年代，则要夫妇俩都就业才能做到。再其后，则基本要是上过大学的“白领”夫妇才能做到。

在这期间，全社会工资最高的 1% 和 10% 的人收入所占的比例一直都在攀升，“中产”的人所占比例一直都在缩减，下层收入人士占比一直都在扩大。这些是种族主义和极端的威权主义的肇因之一。其中相当部分人员感觉到的是，他们的工作都被中国的廉价劳动人员抢去了。这是美国人民反华意识最近再次相当规模兴起的一个重要原因。

研究劳动人民的英美学者近十年来比较普遍采用了一个新的用词来描述这些非正规工作人员，即结合“危难”precarious 和“工人/无产阶级”proletariat 两个字来创建了一个新词“危难工人”precarariat，以此来概括这个在英美和西欧发达国家所呈现的新现象。

吊诡的是，这套法理中国是从西方引进的，但其规模如今已经远远超过原输出地中所占的比例。当前中国非正规就业在所有就业人员中占比四分之三，可以说是英美灵活用工理论模式和趋向的放大的现象。这个事实当然和中国的巨大农村人口和人地压力直接相关，当然也和在中国形成的农村“半工半耕”和“农民工”直接相关。

“农民工”中的“新生代”更像英美的危难工人：他们已经基本和农村隔绝，大多不会返回农村。而且，他们对城镇工作的预期也和“危难工人”比较相似，期望未来能够找到稳定的、可以借以安居城市的工作。

但他们的处境要比危难工人危难得多。因为他们仍然大多仅具有农村户籍身份。他们的出路要相对更难更窄，基本上必须上大学才有可能进入中产阶级。由此，我们也可以理解农民工父母高度重视孩子们的教育。但是，和美国情况完全不同，目前，在就业地（而非户籍地）上学，还需要缴纳不合理的高昂择校费。教育和房子乃是农民工真正融入城市生活的主要问题，亟需改革。

## 五、国家战略的转向与我们的前瞻愿想

2018年以来，国家明显已经从改革初期的“让一部份人先富起来”的权宜决策，开始转向“共同致富”的长远社会主义目标。

首先，2018年，继“精准扶贫”国家提出“乡村振兴战略规划”。后者带有依赖农民的建设性和主体性的宗旨，提出要建设村村户户通路、通互联网的具体执行目标。目前乡村道路基本仅通达行政村，即村委所在地，尚未能通达自然村（即村小组）和家家户户。真能做到这一点，无疑会对克服长期以来的城乡差别问题起到重要作用。能够纠正以往主要是单向的、由农村输出物品给城市消费，没有相等程度的城市向农村输出物品。这点可见于清代的城乡贸易，乃至于人民共和国时期的城乡差别，一定程度上今天仍然存在。

我们知道，在经济历史中，平等互利贸易——区别于单向的、不平等的、或榨取型的交易，会导致双方的进一步社会分工，加上现代的要害投入，将会提高劳动生产率。农村将会输出更多的高附加值农产品，购买更多的城市产品。

这方面，发展空间还很大。以美国的农业经济为例：它的高附加值农业产品，主要是蔬果，虽然仅用了全国3.6%的耕地，但其产值相当于农业总产的36.8%，也就是说，不止



十倍于其耕地使用面积。中国的“新农业”还离那样的水平很远，同比才高半倍到一倍。再则是有机农业，美国已经占到全球的47%，欧盟则占到37%，中国才6%，还有很大的发展空间。

“乡村振兴战略规划”还提到“纵向一体化”的农产品销售设施。迄今，中国还没有能够做到生鲜农产品物流冷冻链的普及，运输中消耗巨大，远高于发达国家。<sup>2</sup>

这方面，日本的实例尤其突出，它设立了基于农村社区的综合性合作社（农协），上面加上国家投资建设的服务型批发市场——有冷冻设施，服务费用较低，产品鉴别精准，高效，是农协产品之能够成为具有全国声誉的品牌的主要原因。这些中国还都没有能够做到（详细可见笔者三卷本中关于农业的第一卷中的详细论证）。

“新农业”生产和服务进一步发展，无疑会给中国农民带来更高的收入，加上灵便的道路和互联网连接，将会大规模促进中国的城乡贸易，扩大中国自身的国内市场，减低对国外市场的依赖，进一步缩小长期以来的城乡差别，推动中国经济整体的发展。

目前，国家虽然已经相当规模地放宽了农民迁入三、四级城市的门槛，但尚未彻底取消城乡间的户籍差别和制度。无论在生活水平还是教育水平上，差距仍然比较悬殊。何况，大部分农民仍然被限定于户籍所在地的学校，不然便要缴纳昂贵的择校费，严重限制了城乡之间的社会流动，限制了新生代农民工融入城市生活。

再则是乡村和城市间的福利保障差距，即便是交通事故人命的赔偿费也有巨大的差别。以上一切都尚待改良。国家今后在这些方面的改革的快慢和具体措施都尚待观察。虽然，在大方向上看来已经基本确定。

此外，我们之前在重庆市的“实验”中看到过，由政府出资提供先租后买的廉价公租房的措施，为达到条件（工作稳定三到五年的农民工）提供廉价有尊严地进入城市生活的道路。此项工程的资本不是国家特殊的投资，主要来自政府为民生而进入房地产的二级市场。它不是在建设用地上加上了基础设施的初级阶段的十倍增值后便转让给开发商，而是由

---

<sup>2</sup> 详细论证见《中国的新型小农经济》。亦见黄宗智，《怎样推进中国农产品纵向一体化物流的发展？——美国、中国和“东亚模式”的比较》，载《开放时代》2018年第1期，第151-165页。

政府本身来为 200 到 300 万的农民工建造廉价公租房，并让其能够先租后买。它的资金主要来自这个二级市场的增值。由政府进入来获取又数倍的增值。<sup>3</sup>

2010 年，国家相关的三部委（财政部、发改委、和城乡住房建设部）联名认可重庆实验的这个方面，倡议在全国推广。但后来并没有大规模付之实施。这是国家今天应该重新思考的措施。

今后几年中，中国如果能够重新依据这样的做法为农民工提供有尊严地融入长期居留城市生活的门路，无疑将会大规模缩小目前的城乡差别，大规模扩大农村人民在“中产阶级”所占的比例，真正做到过去曾经被人们虚构为“橄榄型”的社会模式。那样，不仅会大规模促进可持续的经济增长，还可以真正做到“共同致富”的社会主义理念。

这里应该连带提到，最近二十年来的关于中国城乡差别和农民工问题的研究，较多依赖意识形态化的西方理论的虚构。一个影响极大的“模式”是：中国世纪之交以来便已大规模迈向西方发达国家的“橄榄型”社会状态，中间大而两头小。这一论述依据的不是符合实际的情况（例如，2008 年以来开启的历年的“农民工监测报告”所精准证实的实际），而主要得自意识形态化的西方主流经济学的“理论”模式。即，依据诺贝尔经济学奖获得者刘易斯 W. Arthur Lewis 的论说，认为传统经济（尤其是亚洲的）虽然具有无限的劳动力，但一旦进入现代市场经济发展的转型，便会达到劳动力资源的最佳配置，进入（后来被人们称作）所谓的“刘易斯拐点”，进入现代市场经济的橄榄型状态。

这一论述是在城乡差别仍然巨大，中国非正规经济大规模扩增，农民工基本全都缺乏基本社会保障的现实中提出的。它把不适用于中国的西方理论的勉强移植到中国，实际上掩盖了中国过去改革时期中的差别严峻、社会不平等的基本实际。

我们需要的不是那样勉强的理论移植和中西等同论和意识形态，而是真正基于中国社会实际的概括和符合实际的有效战略和政策。我们要直面中国的巨大人口压力的实际，巨大的城乡差别，以及巨大正规与非正规经济间的差别的实际。我们需要的不是意识形态化的虚构，硬套西方的理论，而是符合实际，能够见效的脚踏实地的实施方案和执行。中国

---

<sup>3</sup> 详细论证见黄宗智《重庆：“第三只手”推动的公平发展？》，载《开放时代》2011 年第 9 期，第 6-32 页；亦见《从土地的资本化到资本的社会化：中国发展经验的新政治经济学》，载《东南学术》2021 年第 3 期，第 79-95 页。www.lishiyushehui.cn

需要的是为中国将近三亿的农民工谋求能够真正融入中国城市社会、进入中产阶级的可行道路。

我的《实践社会科学与中国研究》三卷本著作的总体论析，就是争取在最符合经验实际的概括的基础上，提出借助中国共产党的共同致富崇高理念，以及农村人民已经展示的主体性经验，来推进国家长远的可持续发展设想。

本文载《文化纵横》2021年12月期。

\*美国加利福尼亚大学洛杉矶校区历史系教授（荣休）；（原中国人民大学）历史与社会高等研究所创办主任。本文是依据作者新近出版的三卷本中的第三卷《中国新型的非正规经济：实践与理论》（桂林：广西师范大学出版社），以及第一卷《中国的新型小农经济：实践与理论》的相关部分而写的简介。