

跨入新世纪的最大挑战： 中国进入高失业阶段*

胡 鞍 钢

【提要】 90年代中期以来,中国进入高失业阶段,形成大规模的持续性的“下岗洪水”和“失业洪水”。但是国家统计局公开登记的失业率只有3.1%,与实际情况差异甚大。本文利用大量数据逐一分析了登记失业人员、调查失业人员、下岗人员、下岗未就业人员以及农民工失业人员的情况,估计1998年中国城镇实际失业人口规模达1540~1600万人,真实失业率为8%左右,同年乡镇企业实际失业人员约1700万人。为此中国应当实行“就业优先”的发展目标,就业政策应成为最重要的经济政策和社会政策。

【作者】 胡鞍钢 中国科学院生态环境研究中心,研究员。

即将跨入21世纪的中国所面临的最大挑战是什么,笔者认为,就是近年来全国城镇突发性的、大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”,它远比自然灾害的大洪水对中国经济发展与社会稳定所造成的冲击和影响要更为广泛、更为长久、更为痛苦。国际经验表明,一旦失业率达到一定水平,就存在着失业一直保持在较高水平上的危险,这在许多国家称为滞后效应。一旦失业率达到较高水平则很难再降下来(克拉斯·埃克隆德,1995年)。

本文拟以大量的数据深入分析这一跨入新世纪的最大挑战,并明确提出“就业优先”的发展战略,及其关于扩大就业、降低失业率的政策建议。

1. 全国城镇登记失业人员情况

第一,从1993年以来中国城镇登记失业人员迅速上升。国家统计局《中国劳动统计年鉴(1998年)》,对城镇失业人员的定义是指“有本地非农户口,在一定的劳动年龄内(16岁以上及男50岁以下,女45岁以下),有劳动能力,无业而要求就业,并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。”这一定义说明城镇登记失业人员主要是指失业中青年。1993年全国城镇登记失业人员数为420万人,登记失业率为2.6%;1997年登记失业人数上升为570万人,比1993年增长了35.7%,登记失业率为3.1%,比1993年提高了0.5个百分点。1998年登记失业人数将为571万人,登记失业率为3.1%^①(见表1)。

* 本研究获得国家自然科学基金委员会“国家杰出青年基金”资助。

① 许多登记失业者存在隐性就业,据杨宜勇估计,约有60%的比例。另外,还有大量失业者没有去登记,相当于登记失业人数的40%(杨宜勇等,1999)

表 1 全国城镇登记失业数和调查失业数及失业率

年份	登记失业数 (万人)	登记失业率 (%)	调查失业数 (万人)	比登记失业数 高出(%)	调查失业率 (%)
1993	420	2.6	—	—	—
1994	476	2.8	—	—	—
1995	520	2.9	790	51.9	4.3
1996	557	3.0	815	46.3	4.0
1997	570	3.1	980	71.9	4.0
1998	571	3.1	1 145	90.8	6.2

注:城镇失业人员(调查数)的范围是指非设区的市的区,不设区的市的街道、镇的居委会。

数据来源:《中国劳动统计年鉴(1997)》,第3页;《中国劳动统计年鉴(1998)》,第3页。1998年调查失业数和失业率为笔者估计数。1998年登记失业人数和失业率为劳动和社会保障部的统计数据,引自《经济日报》,1999年6月17日。

第二,失业保险覆盖率较低,约有1/3的职工没能参加失业保险。1996年,全国职工总数为1.48亿人,参加失业保险统筹的人数为8 333万人,覆盖率为56.1%;1997年又分别降为7 961万人和54.3%;1998年为7 928万人(见表2),由于职工总数大幅度减少,失业保险覆盖率提高到64.3%。

第三,发放失业救济金覆盖率较低,约40%以上的登记失业人员没有领取失业救济金。1996年,发放失业救济金人数为331万人,仅占登记失业人员总数的59.8%;1997年这一比重降为56.0%,相当于2/5以上的登记失业人员没有领到失业救济金(见表2)。

表 2 全国失业保险基本情况

	1996年	1997年	1998年	1999年
职工总数(万人)	14 845	14 668	12 337	—
参加失业保险统筹数(万人)	8 333	7 961	7 928	13 000
覆盖率(%)	56.1	54.3	64.3	—
登记失业人数(万人)	553	570	571	—
发放失业救济金人数(万人)	330.8	319.4	—	—
发放失业救济金覆盖率(%)	59.8	56.0	—	—
失业救济金(万元)	138 704	186 780	519 000	—
职工工资总额(亿元)	9 080.0	9 405.3	—	—
占职工工资总额比重(%)	0.15	0.20	—	—
每月人均失业救济金(元)	35	49	—	—
职工每月平均工资(元)	571.5	539.2	—	—
相当于职工平均工资水平(%)	7.8	6.0	—	—

计算数据来源:《中国劳动统计年鉴(1997)》,第423页;《中国劳动统计年鉴(1998)》,第17页、37页、462页。1998年数据引自《中国统计摘要(1999)》,第35页,劳动和社会保障部数据,引自《经济日报》,1999年6月16日;1999年数据为劳动和社会保障部部长张左己提出的1999年6月底目标数,引自《中国劳动社会保障报》,1999年2月27日。

第四,人均失业救济金极其低下,不足以维持基本生活。1996年和1997年全国失业救济金发放总额分别为13.87亿元和18.68亿元,分别相当于全国职工工资总额的0.15%和0.20%;平均每个领取者每月领取失业救济金分别为35元和49元,分别相当于全国职工平均工资的7.8%和6.0%(见表2)。需要大幅度提高失业救济金标准。

2. 全国城镇调查失业人员情况

从1995年国家统计局和劳动部开始统计全国城镇失业人员调查数。对城镇失业人员的定义是城镇常住人口中一定年龄以上,有劳动能力,在调查期间无工作,当前有就业可能并以某种方式寻找工作的人员。在城镇劳动力调查中把城镇16岁及以上具有劳动能力并同时符合以下各项条件的人定为失业。具体指:(1)在调查周内未从事可取得劳动报酬或经营利润的劳动,也没有处于就业定义中的暂时未工作状态;(2)在某一特定期间内采取了某种方式寻找工作;(3)当前如有工作机会可以在一个特定期间内应聘就业或从事自谋职业。城镇调查失业人员数的范围是指设区的、市的、不设区的市的街道、镇的居委会。

全国城镇调查失业人口的特点是:

第一,近年全国城镇调查失业人员大幅度上升,且明显高于登记失业人员数。1995年全国城镇失业人员调查数为790万人,比同年登记失业人数高出51.9%,调查失业率为4.3%;1996年为815万人,比同年登记失业人数高出47.4%;1997年为980万人,比登记失业人数高出72%,比上年增长20.2%,调查失业率为4.9%,高出登记失业率1.8个百分点;笔者估计1998年城镇失业人员调查数为1145万人,比1995年增长44.9%,调查失业率为6.2%,相当于登记失业率的2倍(见表1)。

第二,女性失业率高於男性。根据1997年人口变动抽样调查(抽样比为1.016‰)估计,1997年,全国城镇调查失业人员为1057万人,高于《中国劳动统计年鉴(1998)》所公布的980万人;同年全国城镇失业率为4.85%。其中男性失业人员约492万人,失业率为4.18%,女性失业人员约565万人,失业率为5.64%,后者比前者高出1.46个百分点(见表3)。

第三,非农业人口失业率大大高于农业人口失业率。1997年在城镇经济活动人口中,非农人口占72.3%,农业人口占27.7%。非农人口失业人员为963万人,占失业总数的91.1%,失业率为6.11%,其中男性为5.23%,女性为7.19%;农业人口失业人员为90万人,占失业总数的8.5%,失业率为1.50%,其中男性为1.23%,女性为1.8%(见表3)。

本省劳动力失业率大大高于外省劳动力失业率。1997年本省人口失业率为4.88%,其中男性为4.20%,女性为5.68%;外省人口失业率为2.18%,其中男性为1.94%,女性为2.54%(见表3)。

第四,失业率随着年龄的升高呈下降趋势。16~19岁年龄段失业率最高为18.71%,20~24岁年龄段失业率降为8.95%,25~29岁年龄段失业率为4.98%,而后年龄段失业不断下降(见表3)。

第五,构成城镇失业人口的原因是多方面的,因下岗失业者占首位。城镇失业人口中因下岗离开单位者占40.9%,约432万人;毕业后未找到工作者占32.9%,约348万人;因原单位破产失业者占6.8%;因辞职、被辞退或合同期满失业者占5.7%;其他原因者占13.7%。在青年年龄段因毕业后未找到工作者占较高比重,例如16~19岁年龄段,这一比重占91.0%,20~24岁年龄段这一比重占68.3%,而在中等或较大年龄段因下岗离开单位者占较高比重(见表4)。

表 3 1997 年全国城镇调查失业率分布与构成

%

年龄组(岁)	总数	男	女	非农人口	农业人口	本省	外省
总 计	4.85	4.18	5.64	6.11	1.50	4.88	2.18
16~19	18.71	18.71	18.70	30.48	5.08	19.72	1.61
20~24	8.95	9.15	8.75	11.69	2.51	9.17	1.74
25~29	4.98	4.33	5.66	6.15	1.89	5.03	3.55
30~34	4.15	3.30	5.09	5.14	1.45	4.19	2.01
35~39	4.33	3.63	5.13	5.32	0.80	4.33	1.99
40~44	3.75	2.97	4.62	4.60	0.85	3.77	0.43
45~49	2.87	2.45	3.43	3.57	0.71	2.87	2.24
50~54	1.48	1.85	0.79	1.90	0.42	1.46	4.62
55~59	0.98	0.94	1.08	1.28	0.30	0.99	—
失业人员(万人)	1 057	492	565	963	90	1 044	8

注:失业率为调查数,根据 1997 年人口变动情况抽样调查数估计,抽样比为 1.016%;调查失业人员为笔者估计数,总数不同于表 1 和 1997 年数据,请读者注意。

计算数据来源:《中国劳动统计年鉴(1998)》,第 74 页和第 75 页。

表 4 1997 年按年龄分组的城镇失业人员原因构成

%

年龄组(岁)	合 计	下岗离 开单位	毕业后未 找到工作	原单位 破产	辞职、被辞退 或合同期满	其他
总 计	100.0	40.9	32.9	6.8	5.7	13.7
16~19	100.0	1.6	91.0	0.4	0.6	6.4
20~24	100.0	14.0	68.3	1.7	4.4	11.5
25~29	100.0	40.9	22.7	7.6	8.6	20.2
30~34	100.0	55.9	6.8	10.6	8.4	18.4
35~39	100.0	68.9	2.1	11.2	6.6	11.2
40~44	100.0	69.8	1.1	10.8	5.8	12.5
45~49	100.0	73.4	0.6	10.2	4.5	11.3
50~54	100.0	71.5	0.5	12.4	4.8	10.8
55~59	100.0	52.7	2.7	12.2	8.1	24.3
60~64	100.0	33.3	8.3	8.3	—	50.0
65+	100.0	12.5	12.5	—	—	75.0
失业人员(万人)	1 057	432	348	72	60	145

注:失业人数为笔者估计数,同表 3 说明。

数据来源:《中国劳动统计年鉴(1998)》,第 72 页。

3. 全国下岗职工状况分析

第一,1993 年以来,全国下岗职工成数倍增加,特别是 1997 年出现突发性的空前规模的

下岗高潮。据国家计划委员会发展研究所杨宜勇估计,1993年全国下岗职工人数约300万人,1995年达到564万人(杨宜勇,1998)。据1997年、1998年《中国劳动统计年鉴》提供的数据,1996年上升为892万人,1997年又上升为1435万人^①(见表5)。笔者估计,1998年下岗职工累计数为1760~1820万人,相当于1993年的6倍左右。其中1996年国有经济单位下岗职工为574万人,占全国下岗职工总数的64.3%;1997年国有经济单位下岗职工为929万人,占全国下岗职工总数的64.8%;1998年约1218万人。1997年城镇集体单位下岗职工为447万人,占全国下岗职工总数的31.1%;其他经济单位下岗职工为59万人,占全国下岗职工总数的4.1%(见表5)。从全国下岗职工比重来看,国有企业占2/3,集体和其他企业占1/3。另一项统计表明,全国累计下岗职工可能超过2000万人,1998年全国在岗职工人员比上年在册人员减少2330万人,若扣除离退休人员,累计下岗职工约2200万人。

1997年各地区出现大规模城镇企业下岗职工。辽宁省最多,为178万人,其中国有经济单

表5 全国各类经济单位下岗职工情况

	1996年	1997年	1997年比1996年增长率(%)
下岗职工数(万人)			
合计	891.6	1435.2	61.0
国有经济单位	573.7	929.3	62.0
城镇集体经济单位	287.1	447.0	55.7
其他经济单位	30.8	58.9	91.2
占全国下岗职工总数的比重(%)			
合计	100.0	100.0	—
国有经济单位	64.3	64.8	0.5
城镇集体经济单位	32.2	31.1	-1.1
其他经济单位	3.5	4.1	0.6
占各类职工总数的比重(%)			
合计	6.0	9.8	3.8
国有经济单位	5.2	8.6	3.4
城镇集体经济单位	9.7	15.9	6.2
其他经济单位	3.3	5.4	2.1
占各类企业职工总数的比重(%)			
合计	7.9	13.2	5.3
国有经济单位	7.6	12.8	5.2
城镇集体经济单位	10.0	16.4	6.4
其他经济单位	3.2	5.3	2.1

计算数据来源:《中国劳动统计年鉴(1997)》,第131页、第213页;《中国劳动统计年鉴(1998)》,第17页、第230页、第18~21页。

^① 1998年2月,前劳动部李伯勇部长曾公布1997年底全国下岗职工为1151万人,比后来正式公布的数据少284万人。不同部门或同一部门所公布的官方数据经常前后矛盾,请读者特别注意。另外,1997年底下岗职工人数增加很快,在一定程度上有地方高报现象,希望得到更多一些的中央财政补贴。这种高报、高估干扰了我们对就业形势的了解(杨宜勇,1999年)。

位为 98 万人;黑龙江省为 124 万人,其中国有经济单位为 82 万人;湖南省为 90 万人,其中国有经济单位为 64 万人;湖北省为 87 万人,其中国有经济单位为 59 万人;江苏省为 86 万人,其中国有经济单位为 48 万人;吉林省为 78 万人,其中国有经济单位为 50 万人;河南省为 73 万人,其中国有经济单位为 49 万人。以上 7 个省下岗职工共计 716 万人,约占全国下岗职工总数近 1/2(见表 6)。

表 6 各地区下岗职工人数及增长率

万人

地区	1996 年 合计	1997 年 合计	1997 年比 1996 年增长率(%)	1997 年各种经济单位		
				国有	城镇集体	其他
北京	15.6	20.1	28.8	15.2	4.0	0.9
天津	18.6	38.7	108.1	25.7	11.3	1.7
河北	28.2	46.8	66.0	32.0	12.9	1.9
山西	17.7	33.6	89.8	21.9	11.2	0.5
内蒙古	17.5	26.8	53.1	18.1	7.9	0.9
辽宁	117.9	178.3	51.2	97.9	72.3	8.1
吉林	41.5	77.9	87.7	49.8	25.5	2.6
黑龙江	93.5	123.8	32.4	82.0	38.8	3.0
上海	41.4	43.2	4.3	27.4	13.2	2.5
江苏	46.8	85.5	82.7	47.9	33.0	4.6
浙江	20.3	29.0	42.9	15.4	11.8	1.7
安徽	29.3	51.3	75.1	28.7	19.1	3.5
福建	15.5	21.7	40.0	13.7	7.0	1.0
江西	31.6	58.4	84.8	41.3	16.7	0.4
山东	34.4	63.1	83.4	37.8	21.6	3.6
河南	37.4	73.2	95.7	48.7	19.6	5.0
湖北	57.4	86.8	51.2	58.9	22.9	5.0
湖南	48.0	90.1	87.7	60.6	27.5	1.9
广东	38.4	58.3	51.8	37.3	18.5	2.4
广西	9.7	20.3	109.3	16.0	3.6	0.7
海南	7.2	9.9	37.5	7.4	2.3	0.2
重庆	—	39.6	—	26.3	11.6	1.8
四川	68.7 *	61.4	—	42.9	14.7	3.8
贵州	8.7	16.9	94.3	12.4	4.2	0.3
云南	4.3	7.0	62.8	5.4	1.4	0.2
西藏	0.04	0.1	150.0	0.1	—	—
陕西	26.8	44.9	67.5	34.9	9.5	0.5
甘肃	7.1	13.2	85.9	10.9	2.2	0.1
青海	2.7	4.1	51.9	3.4	0.6	0.1
宁夏	1.5	3.6	140.0	2.8	0.6	0.2
新疆	4.0	7.5	87.5	6.6	0.8	0.1

注: * 包括重庆市数据。

资料来源:《中国劳动统计年鉴(1998)》,第 230 页。《中国统计年鉴(1997)》,第 213 页。

第二,全国下岗职工比例大幅度提高,平均每7.5个企业职工就有1名职工下岗,各地区下岗比例差异甚大。

1996年下岗职工占全国企业职工总数比例为7.9%,1997年上升为13.2%,即平均每7.5个企业职工中就有1名职工下岗。其中国有经济单位下岗职工占同类企业职工总数的比重由7.6%提高到12.8%;城镇集体经济单位这一比重由10.0%上升到16.4%;其他经济单位由3.2%上升为5.3%(见表5)。

各地区下岗职工比例差异甚大,中西部和老工业基地企业职工下岗比例高,有的地区平均每5名职工中就有1名下岗。1997年底全国下岗职工占企业职工总数比例最高的地区是辽宁省,为22.4%,其次是湖南省为21.3%,吉林省为20.0%,江西省为19.9%,黑龙江省为19%,重庆市为18.1%,天津市为17%,陕西省为16.2%,湖北省为16%。新疆、云南、北京等地区企业职工下岗比例较低(见表7)。

第三,全国下岗职工领取的生活费很低,1997年底约有1/2没有领到基本生活费。全国城镇下岗职工人均生活费不足职工平均工资水平的1/5,1996年全国下岗职工领取生活费为82.5亿元,占全国职工工资总额比重0.9%,人均每月领取生活费77.1元,仅相当于全国企业职工平均工资水平的14.9%。1997年下岗职工生活费为142.4亿元,比上年增长了72.6%,占职工工资总额的1.5%,下岗职工人均每月生活费为82.7元,相当于全国企业职工平均工资水平的15.3%。其中国有经济单位人均每月生活费为96.7元,相当于国有企业职工平均工资的17.2%;城镇经济单位人均每月48.1元,相当于城镇集体单位平均工资的12.8%,其他经济单位人均每月生活费为128元,相当于其他经济单位职工平均工资的17.5%(见表8)。尽管下岗职工从事各种隐性就业获得不少隐性收入,但实际生活水平因下岗而大幅度下降是一个不容忽视的事实。

第四,全国有一半下岗职工未就业,工业企业实际失业率已达10%。1997年全国国有企业下岗未就业人员为634.3万人,占全国国有企业下岗职工总数的49.8%,约占国有企业职工总数的8.8%,其中国有工业企业下岗未就业人员为401.6万人,占企业职工总数的10.1%。据劳动和社会保障部发布的统计公报,1998年底全国企业(不包括西藏自治区)下岗职工(指下岗未就业人员)为892万人,其中国有企业为610万人。

4. 全国城镇真实失业人口估计

全国城镇真实失业人口应包括三部分:一是以青年为主体的登记失业人口;二是各单位(指国有经济单位、城镇集体单位和其他单位)下岗职工中未就业人数;三是农村劳动力在城镇就业人口中的失业人数。根据1997年人口变动1%抽样调查,农业人口劳动力失业率为1.5%。1995年全国农村劳动力在城镇就业人员为3638万人;1996年为4031万人,1997年为4611万人。由此可推算农村劳动力失业人数。

研究结果表明:

第一,全国下岗失业人员迅速增长,1998年已近900万人。笔者估计,下岗失业人员1993年约120~180万人,到1997年约670~770万人^①;1998年下岗失业人员为892万人,其中国有企业下岗失业人员约610万人,国有亏损企业下岗失业人员为409万人,占国有企业下岗失

^① 根据国家统计局《98'发展报告》,1997年末全国城镇下岗失业人员达720万人(第283页);笔者根据劳动和社会保障部提供的资料推算,1997年全国企业下岗职工(按新定义指下岗失业人员)为1151万人,其中国有企业下岗失业人员为634万人。

表 7 各地区不同经济类型企业职工下岗比例

%

地区	1996 年 合计	1997 年 合计	1996—1997 年 变化量	1997 年各种经济类型		
				国有企业	城镇集体企业	其他经济企业
北京	4.7	5.9	1.2	6.8	6.2	1.7
天津	8.1	17.0	8.9	18.4	20.5	5.0
河北	5.5	9.6	4.1	9.2	11.5	5.7
山西	5.0	9.9	4.9	8.7	13.6	5.5
内蒙古	6.3	10.2	3.9	9.4	13.2	6.9
辽宁	14.2	22.4	8.2	20.2	28.1	13.3
吉林	10.3	20.0	9.7	18.7	25.5	10.3
黑龙江	13.8	19.0	5.2	17.6	24.6	9.8
上海	11.1	12.2	1.1	12.7	18.6	3.5
江苏	6.7	12.5	5.8	12.5	13.8	6.0
浙江	5.4	8.3	2.9	9.0	8.2	3.3
安徽	7.8	13.9	6.1	12.8	15.9	11.7
福建	6.1	8.0	1.9	11.2	12.7	1.1
江西	11.0	19.9	8.9	18.8	24.7	5.3
山东	4.9	9.0	4.1	8.7	11.4	4.4
河南	5.9	11.9	6.0	11.9	11.1	8.1
湖北	10.5	16.0	5.5	15.9	18.1	10.2
湖南	11.2	21.3	10.1	20.0	24.9	12.5
广东	5.5	8.6	3.1	11.3	10.3	1.4
广西	4.4	9.4	5.0	10.2	8.5	4.1
海南	9.2	12.8	3.6	11.9	28.3	2.1
重庆	—	18.1	—	18.2	18.8	10.8
四川	9.5	12.8	3.3	13.7	11.2	8.5
贵州	5.7	11.2	5.5	10.7	13.6	4.9
云南	2.1	3.6	1.5	3.6	3.7	2.1
西藏	0.6	1.5	0.9	1.8	—	—
陕西	9.5	16.2	6.7	15.9	18.1	6.9
甘肃	3.9	7.6	3.7	8.0	6.4	3.6
青海	6.2	10.1	3.9	10.3	8.4	13.8
宁夏	2.8	6.9	4.1	7.0	7.3	4.2
新疆	1.7	3.2	1.5	3.3	3.0	1.2
全国	7.9	13.2	5.3	13.0	15.9	5.4

注:按各经济类型企业职工总数计算。

计算数据来源:1996 年数据为《中国劳动统计年鉴(1997)》,第 139 页、第 213 页;1997 年数据为《中国劳动统计年鉴(1998)》,第 149 页、第 230 页、第 246 页、第 329 页和第 388 页。

表 8 下岗职工每月领取生活费情况

	1996 年	1997 年	1997 年比 1996 年 增长率(%)
下岗职工生活费总额(亿元)			
合 计	82.5	142.4	72.6
国有经济单位	61.7	107.8	74.7
城镇集体经济单位	16.0	25.8	61.3
其他经济单位	4.7	9.0	91.5
下岗职工生活费总额占职工工资总额的比重(%)			
合 计	0.9	1.5	0.6
国有经济单位	0.9	1.5	0.6
城镇集体经济单位	1.3	2.1	0.8
其他经济单位	0.6	1.0	0.4
下岗职工人均每月生活费(元)			
合 计	77.1	82.7	7.3
国有经济单位	89.7	96.7	7.8
城镇集体经济单位	46.5	48.1	3.4
其他经济单位	128.3	128.0	-0.2
下岗职工生活费相当于同类职工平均工资水平(%)			
合 计	14.9	15.3	0.4
国有经济单位	17.1	17.2	0.1
城镇集体经济单位	13.0	12.8	-0.2
其他经济单位	18.6	17.5	-1.1

计算数据来源:《中国劳动统计年鉴(1997)》,第 213 页;《中国劳动统计年鉴(1998)》,第 3 页和第 230 页。

业人数的 67%;其他企业下岗失业人员为 282 万人。这表明,国有企业亏损是造成大量下岗和失业人数增加的主要原因。

第二,全国城镇实际失业人员大幅度增加,已达到 1 540~1 600 万人规模。1993 年全国城镇失业人员为 540~600 万人,真实失业率为 3.3%~3.7%;1997 年上升为 1 310~1 510 万人,真实失业率为 6.8%~7.8%;1998 年实际失业人员为 1 540~1 600 万人,真实失业率为 7.9%~8.3%。1993 年下岗失业人员约占总失业人员的 22.2%~30.0%,到 1998 年这一比例约为 55.8%~57.9%,即约一半以上失业人员来源于下岗失业者(见表 9)。

第三,高失业不仅已经成为全国社会经济发展的最突出问题,也成为各地区最突出的发展问题。全国城镇实际失业人口规模最大的地区是辽宁省,为 96.0 万人;其次是黑龙江省为 81.0 万人,河南省为 72.8 万人,湖南省为 76.9 万人,湖北省为 67.1 万人,山东省为 66.8 万人,四川省为 64.6 万人;重庆市在 4 个直辖市中实际失业人数最多,为 26.6 万人;而北京市只有 6.5 万人,天津市为 9.2 万人,这是因为这两个市上报的下岗未就业人员数太低所致。

中西部地区城镇真实失业率普遍高于沿海地区。青海省城镇失业率居全国首位,为 11.5%,其次是陕西省、贵州省等。最高地区与最低地区相差近 10 个百分点(见表 10)。这表明,中国经济发展的不平衡性,不仅表现为人均 GDP 水平与增长率的差异甚大,而且各地真实

表9 全国城镇实际失业人口估计

年份	下岗职工人数 (万人)		下岗失业人员 (万人)		农业人口劳动力失业人员 (万人)	实际失业人员 (万人)	下岗失业人员占实际失业人员比重(%)	真实失业率(%)
	总数	国有企业	总数	国有企业				
1993	300a	200	120~180e	—	—	540~600e	22.2~30.0	3.3~3.7
1994	360a	240	144~216e	—	—	620~692e	23.2~31.2	3.6~4.1
1995	564a	376	226~338e	—	55	800~913	28.2~37.0	4.4~5.0
1996	892b	574b	356~535e	—	60	970~1 148	36.7~46.6	5.1~6.0
1997	1 435c	929c	670~770f	465c	69	1 310~1 510f	51.5~54.0	6.8~7.8
			1 151d	634d	69	1800左右 d	64.3左右	9.3左右
1998	1 760	1 218d	829d	610d	80	1 540~1 600f	55.8~57.9	7.9~8.3
			~1 820d					

注:a.引自杨宜勇:《中国到底有多少人失业》,《经济学消息报》,1998年3月10日。

b.引自《中国劳动统计年鉴(1997)》,第213页。

c.引自《中国劳动统计年鉴(1998)》,第230页。

d.据劳动和社会保障部1998年年度统计公报,1998年全国有609万国有企业下岗职工实现再就业,再就业比例为50%;据此估计全国国有企业下岗职工为1 218万人;根据国有企业下岗职工约占全国总数的比重(不足65%)估算全国各类企业下岗职工积累为1 760~1 820万人。

e.为笔者按下岗职工再就业率40%~60%估计。

f.为笔者最新估计数。农业人口劳动力失业人数是按1.5%的失业率估计。实际失业人员是由三部分组成:登记失业人数(见表1)、下岗失业人员、农业人口劳动力失业人员。

失业率水平差异甚大。中国进入高失业阶段的空间分布特征,主要表现为中西部地区处于高失业率水平。

第四,至1998年底全国在岗职工比1997年减少2 331万人,下降了15.9%。《中国统计摘要(1998)》首次给出了在岗职工定义,是指在本单位工作并由单位支付工资的人员,以及有工作岗位,但由于学习、病伤、产假等原因暂未工作,仍由单位支付工资的人员。根据这一定义,计算离岗职工人数是指在册职工人数减去在岗职工,可由两部分人员组成:一是下岗职工,二是当年离退休职工。1998年全国在岗职工人数为12 337万人,比1997年在岗职工人数减少2 331万人,下降了15.9%;其中国有单位减少了1 957万人,比1997年下降了18.2%,占离岗人员总数的84.0%;非国有单位减少了374万人,比1997年下降了9.6%。若扣除全国当年离退休人员,估计全国累计下岗职工为2 200万人。这表明,全国城镇正规部门就业岗位大幅度减少,其中一部分在非正规部门再就业,另一部分转为失业人员,后者高于笔者上述所估计的下岗失业人员数。

从不同行业看,制造业和商业离岗人员规模最大,分别为1 314万人和518万人,下降幅度分别为25.9%和29.2%,分别占离岗人员总数的56.4%和22.2%,两者合计为78.6%;各个行业呈不同程度地下降,而垄断行业下降幅度极小,教育、卫生等国家机关职工反而是正增长(见表11)。

第五,乡镇企业发展严重受挫,仅1998年就业人数减少了1 700万人。改革以来乡镇企业迅速发展,1978年就业人数为2 826万人,到1996年达到最高峰,为13 508万人,1997年出现

表 10 1997 年各地区城镇实际失业人员及真实失业率

地区	登记失业人口 (万人) a	下岗未就业人 员(万人) b	实际失业人员 (万人) c	登记失业率 (%) a	真实失业率 (%) c
北京	3.3	3.2	6.5	0.7	1.4
天津	4.3	4.9	9.2	1.3	2.8
河北	16.2	21.2	37.4	2.0	4.6
山西	12.6	19.5	32.1	2.4	6.1
内蒙古	17.7	16.9	36.6	3.8	7.9
辽宁	46.0	50.0	96.0	3.9	7.6
吉林	13.6	46.6	60.2	2.1	9.3
黑龙江	25.5	55.5	81.0	2.6	8.3
上海	14.9	11.9	26.8	2.7	4.9
江苏	25.1	35.5	60.6	2.5	6.0
浙江	21.2	12.2	33.4	3.4	5.4
安徽	21.6	13.2	34.8	3.2	5.2
福建	10.4	6.8	17.2	2.4	4.0
江西	16.3	26.5	42.8	3.0	7.9
山东	38.9	27.9	66.8	3.4	5.8
河南	24.0	53.8	77.8	2.3	7.5
湖北	33.9	33.2	67.1	3.5	6.9
湖南	30.9	46.0	76.9	3.6	9.0
广东	31.9	24.6	56.5	2.7	4.8
广西	18.2	10.1	28.3	4.2	6.5
海南	5.5	4.0	9.5	4.3	7.4
重庆	10.9	15.7	26.6	2.9	7.1
四川	32.3	32.3	64.6	3.9	7.8
贵州	19.6	12.2	31.8	6.8	10.5
云南	10.4	6.3	16.7	2.8	4.5
西藏	—	—	—	—	—
陕西	32.0	25.1	57.1	6.4	11.4
甘肃	15.7	7.6	23.1	5.2	7.7
青海	5.9	3.3	9.2	7.4	11.5
宁夏	4.2	2.1	6.3	4.8	7.2
新疆	13.8	6.3	20.1	3.7	5.4

注：a. 引自《中国劳动统计年鉴(1998)》，第 93 页；

b. 仅为国有企业下岗职工未就业人数，《中国劳动统计年鉴(1998)》，第 435 页；

c. 笔者估计数因缺少各地区城镇集体企业和其他经济企业下岗职工未就业人数和城镇中农村劳动力失业者数据，故此数为保守估计数，请读者注意。

大幅度下降，为 9 158 万人，主要是乡镇企业从业人员统计范围调整无法与 1996 年数据比较。1998 年同一口径数据降为 7 449 万人，比 1997 年减少 1 709 万人，下降了 18.7%。这些人与城

表 11 全国城镇和各行业在岗职工人数增减情况

	1997 年职工 人数(万人)	1998 年在岗职 工人数(万人)	1998 年增减 人数(万人)	1998 年增 长率(%)
全国总计	14 668	12 337	-2 331	-15.9
农、林、牧、渔业	612	546	-66	-10.8
采掘业	851	702	-149	-17.5
制造业	5 083	3 769	-1 314	-25.9
金融、保险业	298	301	-3	-1.0
建筑业	1 004	846	-158	-15.7
交通运输邮电业	824	701	-123	-14.9
商业	1 774	1 256	-518	-29.2
电力、煤气、水	282	281	-1	-0.4
社会服务业	480	451	-29	-6.0
卫生、体育和社会福利业	464	469	5	1.1
教育、文化、广播电视业	1 403	1 451	48	3.4
科学研究和技术服务业	179	168	-11	-6.1
国家机关、社会团体	1 079	1 084	5	0.5
其他行业	125	108	-17	-13.6
国有单位	10 766	8 809	-1 957	-18.2
非国有单位	3 902	3 528	-374	-9.6

注:1998 年为在岗职工数。

数据来源:《中国统计摘要(1999)》,第 35 页。

镇企业下岗职工的状况有所不同,但仍可视为乡镇失业或半失业人员。

几乎在所有经济转型国家都出现了类似的失业现象:失业率突发性攀升;国有部门就业人数急剧减少;长期性失业者(指持续 1 年或以上者)迅速增加;被解雇的女性劳动力大大超过男性劳动力,受到公开的歧视;失业现象与就业岗位在地理分布上错位,在部门之间流动受阻,局部失业率达到高水平,如匈牙利地区性失业率在 7%~46%之间,拉脱维亚在 3%~22%之间。中国的失业除了以上特征之外,还具有规模大,增长快,以及庞大的乡村劳动力流动和剩余劳动力。

5. 结论

据我们保守估计,1998 年全国城镇实际失业人员约 1 540~1 600 万人,涉及的城镇家庭人口约 5 000 万人;乡镇企业实际失业人口约 1 700 万人(不包括 1998 年以前失业人员数),涉及的农民家庭人口 7 300 万人;两者合计失业人数约 3 200~3 300 万人,涉及家庭人口 1.2 亿人,约占全国总人口的 10%。另外在官方统计的 34 838 万农业劳动力中还有 1.5~1.6 亿农业剩余劳动力(中国科学院国情分析研究小组,1998)。建国 50 年谁也没有料到中国爆发空前未有的失业高峰,并成为跨入 21 世纪最大的挑战。

在各种发展目标选择方面应当“就业优先”。把促进就业增长、降低高失业率作为中央及地方政府最重要的经济增长目标和社会稳定目标。90 年代以来中国经济增长与扩大就业之间的

联系被大大削弱了。80年代全国就业增长弹性系数为0.323,“八五”期间降至0.109,1998年新增就业人数仅为357万人,就业增长弹性系数降至0.064,这是“有增长,无就业”模式。中国劳动力资源占世界总量的26.3%,而资本资源仅占世界总量的3.4%。1998年全国城镇实际失业人口在1540~1640万人,实际失业率为7.9%~8.3%。这就决定了中国应选择“以就业为中心”的经济增长模式,创造更多的就业机会,扩大新增就业人口规模是各级政府的首要任务,就业政策是最优先的经济政策和社会政策。

参 考 文 献

1. 克拉斯·埃克隆德:《现代市场经济理论与实践——“瑞典模式”的经验与教训》,北京经济学院出版社,1995年。
2. 国家统计局:《中国劳动统计年鉴(1997)》,中国统计出版社,1997年,第586页。
3. 国家统计局:《中国劳动统计年鉴(1997)》,中国统计出版社,1997年,第3页。
4. 杨宜勇等:《今后三年我国就业形势与对策研究》,中国发展计划委员会宏观经济研究院,1999年。
5. 杨宜勇:《中国到底有多少人失业》,《经济学消息报》,1998年3月10日。
6. 国家统计局编:《中国统计年鉴(1998)》,中国统计出版社,1998年,第127页。
7. 国家统计局:《中国统计摘要(1999)》,中国统计出版社,1999年,第33页。
8. 中国科学院国情分析小组:《就业与发展:中国失业问题与就战略》,辽宁人民出版社,1998年。

(本文责任编辑: 朱 犁)

欢迎订阅 2000 年《人口研究》杂志

中国最早创办的人口杂志

国家一级刊物

《人口研究》是我国最早创办的综合性人口学专业杂志,国家级刊物。本刊注重理论和实践相结合,为解决我国的现实人口问题,为人口科学发展和计划生育基本国策服务。2000年本刊将继续发表人口理论、人口政策、人口与社会、人口与经济、人口与资源环境、人口与健康,以及流动人口、贫困人口、妇女人口、就业问题等最新综合研究成果,继续开设“基层计划生育经验交流”、“计划生育研究”、“老龄问题研究”、“人口与发展论坛”、“人口调查与分析”、“国际学术动态”、“专题研究综述”等栏目,以最新科研成果和更加广泛的内容、更加丰富的信息、资料奉献给读者。

《人口研究》国内邮发代号2—250,国外代号BM297,双月刊,80页,每期定价9.60元,全年57.60元。欢迎各级政府部门、广大计划生育干部、人口科研、教学工作者及各级图书馆、档案馆订阅。凡欲订阅本刊的单位和个人,请及时到当地邮局办理订阅手续,亦可直接向本刊编辑部订阅(私人订阅可优惠20%)。本刊编辑部地址:北京市海淀区路175号中国人民大学院内科科研楼西侧11层《人口研究》杂志,邮政编码:100872,联系电话:(010)62511320。