

调查失业率与登记失业率之差异辨析*

任 栋

【摘 要】长期以来,中国国家统计局仅发布城镇登记失业率指标而不发布城镇调查失业率指标。文章认为,城镇登记失业率和城镇调查失业率是概念、性质和统计方法完全不同的两个指标,中国目前公开发布的城镇登记失业率数据远高于真实水平,而与此同时调查失业率被低估。在此分析的基础上,文章对中国真实的城镇登记失业率和城镇调查失业率分别进行了分析和估计,并对中国实施和发布抽样调查失业率所存在的问题提出了意见和建议。

【关键词】城镇登记失业率 城镇调查失业率 登记失业人数 就业人数

【作 者】任 栋 西南财经大学统计学院,教授。

一、城镇登记失业率不能取代城镇调查失业率

众所周知,城镇登记失业率和城镇调查失业率是内涵不同、数据采集方法不同、所得结果也差异很大的两个完全不同的劳动就业统计指标。长期以来,中国国家统计局公布的失业率数据是城镇登记失业率。由于两个指标存在上述差异,社会各界一直呼吁公布中国的城镇调查失业率数据,但至今未见公布。目前在国际劳动就业统计中这两个指标是并存的,两个指标的性质、作用或意义却存在很大的差异。事实上,目前世界主要国家所公布的失业率数据多数为调查失业率。国际劳工组织统计数据库显示,在目前全部上报失业数据的 116 个国家中,只上报调查失业率数据的国家有 76 个;同时上报调查失业率和登记失业率的国家有 32 个;只上报登记失业率的国家有 8 个,中国是其中之一(王飞,2008)。

事实上,国家统计局从 1996 年开始进行劳动力抽样调查的试点,2006 年开始进行全国范围内的大规模的劳动力抽样调查,但至今没有公布数据。社会各界对中国城镇调查失业率的估计千差万别,但多数经济学家估计的调查失业率在 6%~10%。在这方面影响较大的有两个数据,其一是根据全国第五次人口普查资料所计算的 2000 年中国城镇失业率高达 8.29%(张车伟,2003),其二是中国社会科学院 2009 年公开发布的 2008 年中国的城镇失业率为 9.4%的高位数据。了解中国城镇登记失业率情况的人都知道,近 10 年来中国所公布的登记失业率大致在 4%左右,二者差异明显。

* 本文为国家社科基金项目(11BTJ010)阶段性成果。

《2007 年中国全面建设小康社会进程统计监测报告》显示,2000~2007 年调查失业率分别为 5.30、5.23、5.60、5.67、5.53、5.60、5.24、5.34(国家统计局课题组,2009),可见国家统计局内部掌握的调查失业率数据基本是在 6% 以下,后面几年甚至在 5.5% 以下。笔者认为,国家统计局的这组数据基本属实,但略有偏低。总体上讲,这组数据大约低估了实际情况 1 个百分点左右,依据主要来自以下 3 个方面。

第一,国家统计局关于劳动力失业的标准偏紧。自 1995 年起,在国际劳工组织专家的指导下,国家统计局与国家劳动部经过长时间地反复研究,确定了中国劳动力失业调查中关于失业的统计定义。该定义规定:16 岁以上,有劳动能力,调查周内未从事有收入的劳动(具体指劳动时间不到 1 小时),当前有就业的可能(具体是指如有工作,两周内可以上班)并且正在以某种方式寻找工作的人员(宋长青、熊自力,2001)。本文这里所指的标准偏紧主要是指两个方面:一是指关于“调查周内是否有 1 小时以上的有收入的劳动”问题。按照目前中国的实际工资水平,每周 1 小时的收入不仅不能照顾家庭,就连劳动力自身的生存都无法保障,根本不能延续劳动力的简单再生产。因此,这一标准偏紧。事实上,国际劳工组织的调查周内 1 小时劳动收入的标准并不是硬性规定,各国可以根据实际情况具体制定。据了解,中国社会科学院所发布的 9.4% 的调查失业率是按照每周工作时间不低于 14 小时的标准得到的数据,而笔者在调查失业率的抽样调查试点中所采用的标准是按照当地最低生活标准折算的时间来执行的。二是指“正在以某种方式寻找工作”的时间问题。对此国家统计局执行的标准是在“3 个月内”。笔者认为,由于中国各地的经济发展情况差距太大,就业机会也很不相同,如有些地方由于就业机会很少,就可能导致部分失业人员“失去就业信心”,从而成为“被迫退出劳动力市场的非经济活动人员”,以至于影响到城镇调查失业率的计算。因此我们在调查失业率的实践中通常采用的是“6 个月”的时间标准来执行的。

第二,地方本位主义的“潜意识”作用。国家统计局的劳动力抽样调查工作,是分解给各地区统计局来完成的,虽然国家统计局没有公开发布全国及各省市的调查失业率数据,但客观上各地区统计局的工作人员在“潜意识”中会想到自己的工作会对本地区的调查失业率高低产生影响,因此可能会不太愿意由于自己严格的工作而导致本地区的调查失业率高于其他地区。根据笔者在调查失业率的试点中所得到的经验可知,由于失业率抽样调查分配在各地区的样本数量太少,所以对某一特定地区而言,如果多出几个甚至一个“失业人员”就会明显提高本地区的失业率水平。由此可见,这种调查体制本身就存在着一种导致调查失业率数据偏低的机制,因此,在国家统计局制定未来的失业率调查和类似的调查方案时,应当考虑引入真正的而不是虚假的“第三方调查机制”。

第三,根据从事失业率抽样调查的理论研究、直接参与一些地区的大规模失业率抽样调查实践,以及参考其他一些地区失业率抽样调查的样本分析推算出的中国调查失业率的数据高低相比较所得出的结论。

那么,中国真实的调查失业率水平如何呢?本研究将进行一个大致的估算。我们知道,

城镇调查失业率应该根据在城镇失业率抽样调查中所获得的数据按城镇抽样调查失业率 = 城镇调查样本失业人数 / (城镇调查样本就业人数 + 城镇调查样本失业人数) 计算。城镇登记失业率则为城镇登记失业人数 / (城镇就业人数 + 城镇登记失业人数)。

由此可见,城镇调查失业率和城镇登记失业率指标数据的差异取决于由城镇调查样本所推断的城镇全部失业人数和城镇登记失业人数之间的差异。事实上,由于各方面的原因,客观上还存在着相当一部分失业人员没有到劳动就业部门进行失业登记。笔者进行的失业率抽样调查试点的问卷调查结果显示,未进行失业登记的主要原因依次为:“失业登记也帮不了我”、“失业登记太丢面子”、“不知道如何进行失业登记”等。失业率抽样调查的数据也表明,真实的失业人数明显大于已进行失业登记的人数。事实上,根据笔者参与的四川省成都市总样本在 10 000 户以上的实际调查数据和搜集到各地进行抽样调查失业率与其发布的登记失业率的数据比对可以发现,中国未进行失业登记的人数与已经进行失业登记的人数之间存在着一个比较稳定的比例。由此,可以根据已登记的失业人数,估计真实的失业人口数,进而推算出城镇真实失业率。

在这方面,首先可以参考许涤龙、王仁花(2009)对 2000~2007 年登记失业人数与调查失业人数进行的推算和整理的数据(见表 1)。

表 1 2000~2007 年登记失业和调查失业人数资料

	年 份							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
登记失业人数(万人)	595	681	770	800	827	839	847	830
调查失业人数(万人)	1907	1407	1620	1643	1623	2052	1844	1655
调查失业人数÷登记失业人数	3.3	2.1	2.1	2.1	2	2.5	2.2	2

研究显示,2000~2007 年调查失业人数约为登记失业人数的 2.3 倍。然而在近几年中,由于年龄较大的失业人员逐渐退出了经济活动人员的行列,这部分人群中进行失业登记的比例较大,而新增的部分年轻人员逐渐进入失业人员队伍,而这些新增的失业人员进行失业登记的比例相当小,在有的地区甚至出现新增大学生失业零登记的现象。因此,调查失业人数与登记失业人数的比例有所提高。

根据笔者参与的 2010 年和 2011 年的一些大规模失业率抽样调查及参考各地的调查失业率的抽样调查,调查的失业人数大致为已经进行失业登记人数的 2.5 倍,由此就可以比较接近地给出中国真实(或调查)失业人数的估计数。即:估计真实的失业人数≈2.5×城镇登记失业人数。

实际上,在国家统计局网站^①和中经网^②中,我们可以找到“城镇登记失业人数”和“城

① <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>.
② <http://192.168.30.168:81/scorpio/aspx/main.aspx?width=1270&height=730>.

镇就业人数”的数据。因此可以按此列表估计城镇真实的失业率(见表2)。

由表2可见,我们所估计的城镇真实失业率的平均值大约为6.5%,平均水平高出国家统计局的水平(见表1)大约1个百分点。

二、实施调查失业率存在的困难

要实施和定期发布中国的调查失业率,的确还存在一些比较棘手的问题。

第一个困难是数据的接受程度问题。这里暂且不论真实的情况如何(事实上,国外一些国家失业率是发布多个级别的指标数据)。可以预见的是:如果数据低于6%,社会公众可能无法接受。但如果数据高于7%,政府方面难以接受。然而,遮遮掩掩不是长久之计,实事求是地公布数据才能解决问题。劳动力抽样调查试点工作已近20年,没有理由再“试点”下去了。

第二个困难是由谁来调查的问题。前文已经提到由于失业率的公布数据十分敏感,难免会引起社会对各个地区数据的比较和排位的问题。对此地方政府肯定会十分关心。如果由各地的地方统计部门来调查,不可避免地会受到“地方本位主义”思想的影响。因此,最好的办法是选择“真正的”第三方调研机构来进行(我们这里所说的“真正的”第三方调研机构,是指真正独立于相关政府机构之外的调研机构,并不包括国家统计局在各地的调查队在内)。那么,谁来充当这个第三方调查机构,也是一个非常重要但同时又难以解决的问题。

第三个问题是调查费用问题。杨宜勇、顾严(2011)指出,中国的劳动力抽样调查中,中央财政投入每次调查的资金为750万元,地方各级财政配套资金十分有限。而且资金支出结构不甚合理,影响了调查工作的效率。

第四个困难是公布的频率和公布的范围的问题。这需要与前述几个问题联系到一起来考虑。在公布的频率上,目前中国城镇登记失业率是按季度公布数据的,而对于调查失业率,由于存在调查和公布的经验问题及经费等问题,可以考虑最初按年度发布,逐步过渡到按季度发布。目前中国城镇登记失业率是按地市州一级公布数据。考虑到调查样本的数量问题,对于比较大的省按地市州一级公布数据还可能存在样本量不足的问题,也可以考虑先按省市一级公布数据,再逐步过渡到按地市州一级公布数据。这样实际上也可以在很大程度上缓解调查经费存在的问题。

第五个问题是如何处理登记失业率和调查失业率的关系问题。对于涵义和作用完全不

表2 城镇真实失业人数和失业率估计值

年份	城镇真实失业 人数(万人)	城镇真实 失业率(%)	年份	城镇真实失业 人数(万人)	城镇真实 失业率(%)
1992	909.75	4.84	2002	1925	7.11
1993	1050.2	5.44	2003	2000	7.08
1994	1191	6.00	2004	2067.5	7.04
1995	1299	6.39	2005	2097.5	6.88
1996	1382	6.49	2006	2117.5	6.67
1997	1442	6.49	2007	2075	6.28
1998	1427.5	6.19	2008	2215	6.45
1999	1437.5	6.03	2009	2302.5	6.46
2000	1487.5	6.05	2010	2270	6.15
2001	1702.5	6.59	2011	2305	6.03

同的两个指标,在今后一段时期内,应该同时公布。

三、中国的城镇登记失业率被严重夸大

由于中国的调查失业率数据一直未予公开发布,所以大量的经济分析仍然采用了国家统计局发布的城镇登记失业率数据。在分析中,很多研究人士更多地认为作为中国失业率水平的指标城镇登记失业率数据被低估,但本文的研究却发现,目前国家统计局发布的城镇登记失业率数据并未被低估,反而存在着严重的被夸大的现象。笔者认为,有必要厘清这一问题,以免误导中国的社会经济分析和社会经济问题的决策。

根据国家统计局网站的统计指标解释,城镇登记失业率 = 城镇登记失业人数 / (城镇就业人数 + 城镇登记失业人数)。既然如此,我们也就按此公式来计算中国的城镇居民登记失业率,计算结果为“城镇登记失业率 B”(见表 3)。从计算结果中可以发现,同样是采用国家统计局规定的公式和相应发布的数据,所计算出的城镇登记失业率 B 与官方发布的城镇登记失业率 A 有较大差异。从表 3 可见,1992 年以来,中国城镇登记失业率 B 的数据

表 3 中国城镇登记失业率数据

年份	城镇就业 人员数(万人)	城镇登记失业 人数(万人)	进城务工 人员数(万人)	城镇登记 失业率 A(%)	城镇登记 失业率 B(%)	城镇登记 失业率 C(%)
1992	17861	363.9	3500	2.3	2.00	2.5
1993	18262	420.1	6200	2.6	2.25	3.4
1994	18653	476.4	7000	2.8	2.49	3.9
1995	19040	519.6	7500	2.9	2.66	4.3
1996	19922	552.8	7900	3.0	2.70	4.4
1997	20781	576.8	8315	3.1	2.70	4.4
1998	21616	571	9547	3.1	2.57	4.5
1999	22412	575	10107	3.1	2.50	4.5
2000	23151	595	11300	3.1	2.51	4.8
2001	24123	681	9981	3.6	2.75	4.6
2002	25159	770	10470	4.0	2.97	5.0
2003	26230	800	11390	4.3	2.96	5.1
2004	27293	827	11823	4.2	2.94	5.1
2005	28389	839	12578	4.2	2.87	5.0
2006	29630	847	13212	4.1	2.78	4.9
2007	30953	830	12600	4.0	2.61	4.3
2008	32103	886	14041	4.2	2.69	4.7
2009	33322	921	14533	4.3	2.69	4.7
2010	34687	908	14935	4.1	2.55	4.4
2011	35914	922		4.1	2.50	

注:城镇登记失业率 A 为中国官方公布的城镇登记失业率数据,数据来源于中经网和国家统计局网站。

一直在 3% 以下,而且并没有呈现出明显的上升趋势,基本上是一种平稳波动的状态。显然,中国的城镇登记失业率 A 被明显夸大了。笔者认为,正是由于中国城镇登记失业率的被夸大,在学术分析中才出现了“中国经济增长率与失业率双增长”、“高增长伴随高失业”、“奥肯定律在中国失灵了”等分析结论。如果按以上计算的城镇登记失业率 B 来分析“中国经济增长与失业率”的关系、“奥肯定律在中国的有效性”等很多相关的理论问题,可能会得到与国外的大量研究完全不一样的结论。

为了解释官方发布的城镇登记失业率 A 和本文测算的城镇登记失业率 B 之间的巨大差异,我们设想,上述城镇登记失业率 B 中的“城镇就业人员数”的数据,是不是包含了进城务工的农民工人数,如果是的话,这个人数在计算城镇登记失业率时,就应该从“城镇就业人员数”中扣除。根据这一思路,将扣除了进城务工农民工人数之后的数据计算的城镇登记失业率记为城镇登记失业率 C(见表 3)。即:城镇登记失业率 C = 城镇登记失业人数 / (城镇就业人员数 - 进城务工人员数 + 城镇登记失业人数)。按此方法计算出来的城镇登记失业率 C 波动幅度较大,而且 2002~2005 年的数据超过了 5%,远高于官方公布的城镇登记失业率。显然官方公布的城镇登记失业率并不是这样计算出来的。

由于城镇登记失业率中可能存在失业人员因故未进行登记等多种因素的影响,登记失业率通常会低估真实的失业率。而调查失业率是通过随机抽样调查得到的结果,所以,一般认为城镇调查失业率是城镇真实失业率的无偏估计,二者之间只存在相对微小的抽样误差。在中国失业统计的信息披露中,官方只发布了城镇登记失业率的数据,但该数据存在着比较严重的失真现象。那么,在如何认识中国的城镇失业率的问题上,必须要考虑和回答以下几个问题:(1)中国的城镇登记失业率的真实数据到底是什么?(2)中国的城镇登记失业率失真的原因是什么?(3)官方公布的城镇登记失业率数据从何而来?这样才可能比较圆满的解决中国失业率的数据失真问题。

本文对第一个问题的回答是:中国的城镇登记失业率的真实数据应该就是表 5 中的城镇登记失业率 B 而不是城镇登记失业率 A。理由是:(1)表 5 的城镇登记失业率 B 是严格按照国家统计局规定的城镇登记失业率的计算公式计算出来的,并且使用了城镇就业人口数和城镇登记失业人口数的原始数据,可以说是既有基础数据、又有计算公式和完整结果的统计数据,是科学完整的统计结果。而根据前面的分析可见,城镇登记失业率 A 只有结果公布,并未公布计算过程,并且公布的结果与官方数据网上的基础数据无法匹配。(2)笔者在对一些城市的城镇登记失业率的分解中发现,这些城市所发布的城镇登记失业率的市级数据与该市所辖的各区县发布的数据存在严重不吻合的现象。例如,四川省成都市 2009 年发布的全市城镇登记失业率的数据为 3.1%,但通过对成都市所辖 20 个区市县同期所发布的区市县的城镇登记失业率进行计算,发现其平均值不到 2%,其中最高的区县数据也不到 3%,个别区县甚至为零(其发布公告中称为动态消除)。我们无法理解通过各区市县如此低的数据如何可以得到全市的 3.1%的结果(其他很多省份的数据也是如此)。(3)笔者通过

成都市的大规模失业率抽样调查(总样本量 10 000 户)和网络收集分析的其他地区失业率的调查结果发现,未登记的城镇失业人口数量相当大,总体上远高于已登记的城镇失业人口的数量。换句话说,真实的城镇失业人口数应该在已登记的城镇失业人口数的 2 倍以上,因此,从数据的合理性来看,城镇登记失业率 B 应该比城镇登记失业率 A 的数据更为合理。否则,如果中国的城镇登记失业率真的在 4% 以上的话,由于未登记的失业人数又如此之多,那么中国的城镇真实失业率就会更高。但根据我们所参与的失业率抽样调查的结果来看,城镇调查失业率并没有想象的那么高。因此可以认为,中国公布的城镇登记失业率夸大了实际情况。

登记失业率与调查失业率的差异很大,也并不是中国特有的问题,而是一个具有一定的普遍性的问题。例如,2005 年阿塞拜疆共和国的登记失业率不到 2%,而调查失业率超过 8% (王飞,2008)。但由于中国社会公众对两种失业率的区分认知较少,如果我们按照真实的城镇登记失业率去发布(通常为 3% 以下),必然遭到社会公众的不认同,会认为严重低估了社会的失业现象——况且本身确实有相当数量的失业人口并没有进行失业登记。因此,笔者对此现象的看法是:劳动就业部门在上报的城镇登记失业率的数据中已经加入了一部分对于没有参加失业登记人口的估计数在内——这就是官方公布的城镇登记失业率的数据与登记失业人口和抽样调查推断的失业人口的数据计算上存在较大差异的主要原因,也是本文中城镇登记失业率 A 和城镇调查失业率 B 存在差异的主要原因。

综上所述,城镇登记失业率与城镇调查失业率是两个指标含义和调查方法完全不同、所得数据也有很大差异的两种失业率统计指标。中国目前公开发布的城镇登记失业率数据高估了城镇登记失业率的实际情况,而中国学术界对中国调查失业率的估计往往也是偏高的。澄清这两种偏误,有利于对中国的社会经济的客观分析和对社会经济问题的正确决策。因此,希望相关主管部门正视这两大失业率指标的差异,加快推进中国调查失业率工作的实施,尽早公开发布调查失业率数据,推进中国的统计信息披露的步伐,进一步促进和提高中国社会科学研究和社会科学管理的水平。

参考文献:

1. 国家统计局统计科学研究所全面建设小康社会统计监测课题组(2009):《2007 年中国全面建设小康社会进程统计监测报告》,《统计研究》,第 1 期。
2. 宋长青、熊自力(2001):《失业统计改革的 10 个问题》,《中国统计》,第 8 期。
3. 王飞(2008):《我国失业率统计的现状和发展趋势分析》,《中国劳动》,第 9 期。
4. 许涤龙、王仁花(2009):《登记失业人数与调查失业人数的比较分析》,《统计与决策》,第 9 期。
5. 杨宜勇、顾严(2011):《建议在“十二五”规划纲要中采用城镇调查失业率为约束性指标》,《中国发展观察》,第 3 期。
6. 张车伟(2003):《失业率定义的国际比较及中国城镇失业率》,《世界经济》,第 5 期。

(责任编辑:李玉柱、朱 犁)