

失业率定义的国际比较及中国城镇失业率

张车伟

中国社会科学院人口与劳动经济研究所，北京 100732

工作论文系列二十七

Working Paper Series No.27

2003年3月

失业率定义的国际比较及中国城镇失业率

张车伟

中国社会科学院人口与劳动经济研究所，北京 100732

摘要 本文以 ILO（国际劳工组织）失业定义为依据，比较了世界上主要发达国家和国际组织关于失业率的定义，探讨了失业率的含义和测度失业的困难，讨论了中国的失业统计和城镇失业率。根据第五次人口普查资料，2000 年中国城镇失业率高达 8.27%。但鉴于中国目前仍然缺乏一个可用于国际比较的调查失业率，文章在最后分析了这一普查失业率数字会高估还是低估中国城镇的真实失业水平。

关键词：失业率、劳动参与、劳动力市场

一、前言

中国目前存在着非常严重的城镇失业问题。1998 年以来，全国累计有国有企业下岗职工近 2700 万人，国有企业从业人员从 7100 万减少到 5000 万。尽管有很多企业下岗人员实现了再就业，但越来越多的下岗人员无法实现再就业。如何扩大就业和促进再就业已经成为关系我国改革发展稳定大局、关系人民生活水平提高和关系国家长治久安的重大现实问题。江泽民同志在 16 大报告中明确提出“就业是民生之本”¹，这说明日益严重的城镇失业问题已经引起党和国家的高度重视。

然而，中国目前的城镇失业现象到底有多么严重，却是一个没有人说得清楚的问题。这主要是因为中国缺乏一个和国际接轨的失业率统计数字。中国官方公布的唯一的失业率数字为登记失业率。根据劳动和社会保障部的最新统计，截止到 2002 年底，中国城镇登记失业率只有大约 4%。与一些发达国家相比，这一登记失业率显然不代表一个很高的失业水平。例如，在 2000 年，德国失业率为 8.4%，法国失业率达 10.0%，意大利失业率更高达 11.3%。但必须指出的是，中国城镇登记失业率和这些国家的失业率数字并不具有可比性。这些国家的失业率都是通过抽样调查得到的，是一种调查失业率，其关于失业的

¹ 江泽民，2002，全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，人民出版社，第 30 页。

定义严格遵循国际上通行的失业标准。而中国的城镇登记失业率主要是通过劳动部门所进行的失业登记得到的，是一种登记失业率，其对失业的定义也没有遵循国际上通行的失业标准。因此，中国的城镇登记失业率实际上很难反映真实的失业水平。

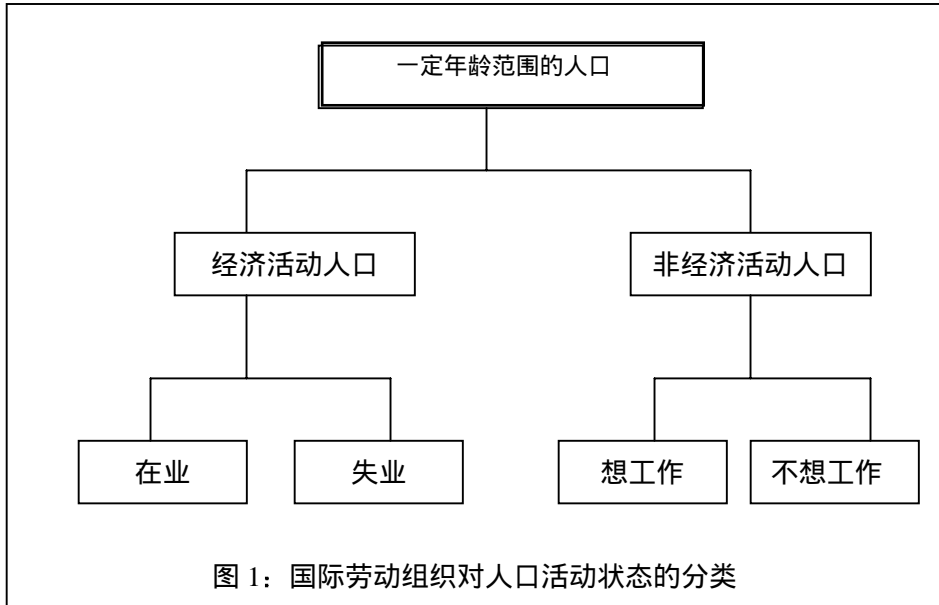
要制定行之有效的扩大就业和应对失业对策，就必须对就业和失业的现状有正确的了解。这就要求我们必须了解中国目前城镇的真实失业水平到底有多高。因此，尽快进行规范的失业率调查并发布一个和国际接轨的失业率数字，已经成为我国制定有效的劳动就业政策和进行宏观经济调控的当务之急。鉴于此，本文希望通过对国际上通行的失业定义（国际劳工组织的定义）的讨论和对世界上主要发达国家和国际组织在定义失业上的差异的分析，为中国今后可能进行的失业率调查和统计提供借鉴。本文剩下部分的安排如下：第二部分将简单介绍国际上通行的失业定义；第三部分主要比较世界上主要发达国家和国际组织失业率定义的差别；第四部分重点讨论失业率的含义和测度失业的困难；最后一部分将在介绍中国就业和失业统计制度的基础上，讨论中国的城镇失业率到底有多高。

二、如何定义失业

失业对于大多数人来说似乎是一个非常简单的概念，任何人没有工作就意味着失业。但是，要准确定义失业并非易事。例如，一个领取退休金的老人处于失业状态吗？一个长期患病且不能工作的人算失业者吗？一个只在每个星期天工作3小时且正寻找全日制工作的人算失业吗？这些都是一些非常困难的问题，因而，如何衡量失业就需要遵循一定的标准。

失业，像大多数其他社会现象一样，可以有很多不同的定义。事实上，也很难找到一个能同时满足不同分析目的的失业定义。为了国际比较的方便，国际劳工组织（ILO）为如何定义和测度失业制定了一些标准并推荐给世界各国。目前，世界上大多数国家，如欧盟国家、经济合作和发展组织（OECD）国家以及世界上很多其他国家，在度量失业时都遵循国际劳工组织所推荐的失业定义。

根据 ILO 的标准，在一定年龄范围内的人一定可以被归入这样三种状态之一：就业者、失业者和非经济活动人口（参见图 1）。所谓就业者是指那些在过去一周中从事了至少一个小时有收入的工作或者暂时离开了工作岗位（例如休假）的人；失业者则是指那些不工作、积极寻找工作且能够立即工作（到岗）的人；而非经济活动人口是那些不工作而又不能满足 ILO 失业标准的人。由于一个人在过去的一周中只要从事了超过一个小时有收入的工作就被定义为就业者，所以，ILO 的失业定义是一个“迁就”就业的标准。



严格说来，ILO 所提供的并不是准确的失业定义，而是度量失业的一些参考标准。它因为要照顾到不同国家的情况和发展水平，而不得不在某些方面含糊不清或者允许灵活处理。因此，世界各国在使用这些失业标准时都会根据本国的情况而具体化，从而形成具有本国特色的失业定义。

根据国际劳工组织所推荐的失业标准，要想成为失业者，就必须具备这样三个条件：一是没有工作；二是能够到岗；三是积极寻找工作。对于第一个条件，世界各国大都采用“在过去的一周中是否从事一个小时以上有收入的工作”作为区分标准。对于第二和第三个条件，虽然所有的国家都同意失业者必须能够到岗且积极寻找工作，但每个国家在如何执行这两个标准时存在着很大差异。同时，在一些具体的统计操作中，不同的国家要么对国际劳工组织的定义有不同的解释，要么根本不遵循 ILO 的定义。例如，在如何对待“学生”、“暂时下岗人员”、“正在等待开始新工作的人”、“不取报酬的家务劳动者”等问题上，世界各国存在着很大的差异。此外，在失业统计中对是否应该有一个年龄界限和是否包括军人问题上，世界各国也存在着差异。

三、失业率定义的国际比较

鉴于对 ILO 推荐标准的具体处理存在着差异，世界各国的失业率定义虽然在大的原则上是一致的，但其差异也是非常明显的。事实上，正是这些差异使得比较不同国家失业率时存在着困难。例如，欧洲联盟统计办公室（EUROSTAT）在 ILO 标准的基础上，为欧盟各国统计失业率制定了一个实施的标准，美国和加拿大也都推出了自己的失业标准。表 1 比较了 ILO 失业标准与欧盟、美国和加拿大失业标准的差别。从表 1 可以看出，欧盟、美国和加拿大对失业的定义无不或多或少偏离了 ILO 的失业标准。具体来说，这些对失业

界定的差异主要体现在这样两个方面。

第一个方面的差异体现在如何计算失业率的分母。ILO 的标准建议作为分母的劳动力人口应该有一个年龄的下限，但并没有指明这一下限年龄具体是多少岁。美国选择 16 岁作为下限，而加拿大和欧盟则选择 15 岁作为下限。ILO 标准建议所有的军人都应该被视为有收入的雇员而被包括在分母之中。美国和加拿大不把军人包括在内，而欧盟则把居住在家庭户中的职业军人包括在内。ILO 标准建议所有不计报酬的家务劳动者都应该被包括在分母中（被视为就业），而不要求有一个最低工作时间。美国仅仅把那些在调查周内工作超过 15 个小时的不计报酬的家务劳动者包括在内，而加拿大和欧盟则完全遵照 ILO 的标准。

第二个方面的差异主要体现在对失业者的界定上。ILO 的标准认为失业的人应该积极寻找工作，且寻找工作的行为应该是可以检验的。ILO 视下面的行为为积极寻找工作：（1）在就业或者职业介绍部门登记；（2）向雇主申请工作；（3）到工作场所寻找工作；（4）寻找或者应聘报纸招聘广告；（5）寻求亲戚或朋友的帮助；（6）为自己创业而寻找地皮、厂房设备等；（7）申请和就业有关的执照等；（8）其他一些情况。大多数国家对找工作的参考时间为 4 周几乎不持异议，但对“积极寻找工作”的理解则是不同的。美国把找工作分为“主动找工作”和“被动找工作”，并把被动找工作的人排除在失业人员之外。所谓主动找工作是指那些能够直接导致得到工作机会而不依赖后续行动的找工作行为。按照这样的标准，“寻找或者应聘报纸广告”，“亲自到工作场所去寻找”，“打电话询问和递送工作申请”等都属于积极寻找工作；而只在家里阅读招聘广告的行为则被视为被动找工作。加拿大和欧盟对失业者的界定没有“主动找工作”和“被动找工作”之分，所有找工作的人都被视为失业者。

ILO 的标准认为，那些“正准备开始一份新工作的人”无论在过去的 4 周中是否找工作，都应该被视为失业者。欧盟和加拿大完全遵照 ILO 的这一标准；而美国 1994 年之前也遵照 ILO 的标准，但 1994 年之后则要求这部分人必须在过去的 4 周中积极寻找过工作才能被算成失业者，否则被视为非经济活动人口。

根据 ILO 的标准，如果“暂时下岗人员”和原工作有着很强的附着关系（如仍然领取部分工资或者有明确的召回日期），则应该被视为在业者；如果和原工作有着弱的附着关系，则应被视为失业者。在后一种情况下，“是否找工作”不是失业的必要条件，但要求必须“能够到岗”。欧盟的标准认为，“暂时下岗者”必须具备“找工作”和“能够到岗”两个条件者才算失业者，否则，这些人应该被视为退出劳动力市场者。但欧盟把和“暂时下岗”类似的“季节性或者因经济原因的歇业者”视为在业者。美国和加拿大则把“暂时下岗人员”视为失业者，而不要求他们有找工作的经历。1994 年之后，美国的定义需要这部分人具备“在未来 6 个月内被召回”的条件，或者具备“雇主给出了明确的被召回日期”这一条件，才能被视为失业者。加拿大的定义需要这部分人具备“在未来的 1 年中有明确的被召回日期”这一条件，才可被计算为失业者。

表 1: 关于失业定义的国际对比

项目	ILO (1982 年之后)	美国 (1994 年之后)	加拿大 (1997 年之后)	欧盟 (1992 年之后)
计算失业率的分母				
年龄限制	没有指明	16 岁以上	15 岁以上	15 岁以上
公民还是全体人口	全体	公民	公民	包括职业军人
工作时间不足 15 小时的不领取报酬的家务劳动者	在业	不在劳动力市场; 潜在失业者	在业	在业
如何划分失业者				
找工作的要求				
找工作的参考时间段	指明最近一段时间	4 周	4 周	4 周
只通过读报纸广告找工作者	不包括	不包括	包括	包括
正在等待新工作者	不需要找工作的条件	需要找工作的条件	不需要找工作的条件; 工作必须在 4 周内开始	不需要找工作的条件
暂时下岗者	找工作不是必须条件	不需要找工作的条件	不需要找工作的条件	需要找工作的条件
能否到岗的要求				
什么时间能够到岗	没有指明	在参考周内	在参考周内	在调查的 2 周内
是否询问能否到岗的问题	是	是	是	是
能够到岗的例外情况	没有指明	“暂时生病”和“等待开始新工作”	“暂时生病”, “个人或家庭事务”, “假期”, “等待开始新工作”	没有
一些具体情况的处理				
暂时下岗者	附着正式工作就算就业; 不附着正式工作且能够到岗算失业, 找工作的要求不是必须的。	如果能在 6 个月内被召回或者雇主给出明确的召回日期被认为是失业, 不需要找工作的条件, 但必须能够到岗。	如果能在 1 年内被召回并能够到岗者算失业, 不需要找工作的条件。	在过去 4 周内积极找工作, 且能够在 2 周内到岗者才被认为是失业; 否则被认为是非经济活动人口。
找工作且能够到岗的学生	失业	失业	不在劳动力市场	失业
工作不足 15 个小时、找工作并能够到岗的家务劳动者。	在业	失业	在业	在业

注: 摘自 *Monthly Labor Review*, June 2000, p5。

ILO 的标准认为, 失业者应该在一定的时间段内能够到岗, 但没有指出参考的时间段是多长, 也没有指明具体的例外情况。美国和加拿大把“能够到岗”解释为在指定的参考周内(一周内)能够到岗, 而欧盟则把它解释为调查后的未来两周内(两周)能够到岗。加拿大把因“生病”、“家庭和个人事务”以及“度假”等原因造成的“不能够到岗”视为例外情况, 美国允许的例外情况仅仅是“生病”和“等待开始一份新的工作”。

ILO 的标准建议, 如果学生满足了失业者的所有条件就应该被视为失业者,

而不应该被作为一个特殊群体对待。加拿大把学生作为劳动力人口中的特殊群体对待，在这里，寻求全日制工作的全日制学生不算失业，因为这些人即使声称能够到岗，但他们事实上是“不能够到岗”的。在美国，寻求工作的学生只要声称“能够到岗”，就被视为失业者。欧盟则完全遵循 ILO 的标准。

ILO 的标准不把“不计报酬的家务劳动者”算做失业者，而是把他们被视为在业者。加拿大和欧盟完全遵照 ILO 的标准。美国则把每周工作时间少于 15 个小时的不计酬家务劳动者排除在就业人口之外，而他们是否被算为失业者则要视“能否到岗”和“是否寻找工作”而定。

综上所述，虽然 ILO 就如何定义失业率推荐了应遵循的标准，但由于对具体情况的处理不同，各国的失业定义事实上存在着很大的差异。如果以某一个国家的失业率定义为标准，则其他国家的失业率定义就会在一些方面造成失业率的高估，而在另外一些方面造成对失业率的低估。

例如，在美国，计算失业率分母的年龄下限为 16 岁，而欧盟和加拿大为 15 岁。由于 15 岁的年龄段一般具有比其他年龄段较高的失业率，因此，就这一差异来说，美国的失业率定义会造成对失业率的低估。再如，在美国的失业率定义中，判断失业时有“主动找工作”和“被动找工作”之分，“被动找工作的人”不被算作失业者；而加拿大和欧盟的标准则没有找工作的“主动”和“被动”之分，因此，从这一点上来看，美国的失业定义也会造成失业率的低估。但也有一些方面的差异会造成美国的失业率被高估的情况。例如，在美国，没有工作且正在找工作的学生被视为失业者，而在加拿大这样的学生被视为不在劳动力市场，这一点差异则会造成美国的失业率被高估。因此，为了进行失业率的国际对比，就需要按照某一个国家的失业定义对其他国家的失业率进行调整。表 2 是按照美国的失业率调整后的世界上主要发达国家的失业率对比。

表 2：世界主要发达国家失业率对比（根据美国标准调整）

年份	美国	加拿大	澳大利亚	日本	法国	德国	意大利	瑞典	英国
1990	5.6	8.1	6.9	2.1	9.1	5.0	7.0	1.8	6.9
1991	6.8	10.3	9.6	2.1	9.6	5.6	6.9	3.1	8.8
1992	7.5	11.2	10.8	2.2	10.4	6.7	7.3	5.6	10.1
1993	6.9	11.4	10.9	2.5	11.8	7.9	10.2	9.3	10.5
1994	6.1	10.4	9.7	2.9	12.3	8.5	11.2	9.6	9.7
1995	5.6	9.4	8.5	3.2	11.8	8.2	11.8	9.1	8.7
1996	5.4	9.6	8.6	3.4	12.5	8.9	11.7	9.9	8.2
1997	4.9	9.1	8.6	3.4	12.4	9.9	11.9	10.1	7.0
1998	4.5	8.3	8.0	4.1	11.8	9.3	12.0	8.4	6.3
1999	4.2	7.6	7.2	4.7	11.1	8.7	11.5	7.1	6.1
2000	4.1	6.8	6.8	4.9	10.0	8.4	11.3	6.9	--

注：2000 年失业率为第一季度数据。

资料来源：美国劳工统计局，2000 年 5 月。

四、失业率的含义和测度失业的困难

如何定义失业是一个长期被争论的问题。究其原因就在于，在谈到失业问题时，每个人对什么是失业的理解也许存在着不同。在现实生活中，被夸大的失业率常充斥于各种各样的媒体报道之中。例如，最近加拿大的一份研究报告就宣称，当包括了失业者、就业不足者和“受到挫折的劳动者”之后，该国的失业率接近 18%，而不是官方公布的 7.8%² (Robinson 1999)。在中国，对失业率的估计也存在着极大差异，从国家公布的登记失业率 3.9%，到估计失业率 7—8%、10—20%甚至 20—30%等等。有关中国失业率的估计所以存在如此大的差异，一个主要原因就在于对失业的理解存在差异。国家公布的登记失业率仅仅把那些没有工作并到劳动部门登记的人员算作失业者，更高的失业率估计数字则把近些年的下岗工人全部算作失业者，而高达 20%多的失业率则把相当大数量的农村剩余劳动力也算作失业者等等。所有这些估计基本上都是加大了失业率的分子，当然，在分母不变的情况下，分子的加大就意味着失业率的增加。

为什么无法形成一个人人都可以接受的失业率定义呢？这在很大程度上源于人们对为什么要测量失业率的理解不同。测量失业率的目的是什么？失业率是一个度量经济运行状况的指标还是一个度量经济困难程度的指标？或者是一个度量劳动力供给过剩程度的指标？度量失业率目的不同，度量失业率的方法也必然不同。

一般意义上所理解的失业率是一个和劳动力市场密切相关联的指标。没有劳动力市场概念，也就无所谓失业率概念。因此，失业率应该是一个对劳动力市场中劳动力未被使用程度的度量指标，它要测度的是仍然附着于劳动力市场但当前未被雇佣的劳动力数量。

不过，即使所有的人都同意失业率是对劳动力市场中劳动力未被使用程度的度量，但在实际中如何执行这一概念仍然会出现非常大的差异。产生差异的原因就在于，在很多问题上并不存在完全正确的“标准答案”。一般来说，人们对于如何定义就业者很容易形成共识，但对于如何区分“失业者”和“退出劳动力市场者”，或者如何区分“劳动参与”和“非劳动参与”，就存在着许多缺乏标准的“灰色”区域。在区分“劳动参与”和“非劳动参与”时，常常使用“是否找工作”和“能否到岗”这样两个标准。但“能够到岗”和“找工作”的确切含义又是什么呢？对于那些声称想工作但又不找工作的人应该如何处理呢？正如“美国就业与失业总统委员会”所表述的那样：“在什么时候应该把那些没有工作但想工作的人包括在劳动力范围之内从而看成是失业者呢？这是本委员会不得不处理的最困难的问题”³。（美国总统评估就业与失业委员

² Robinson, D. 1999. “Nice work—if you can get it,” *Behind the Numbers: Economics Facts, Figures and Analysis* 1 (1). Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

³ United States. President’s Committee to Appraise Employment and Unemployment Statistics. 1962. *Measuring Employment and Unemployment*. Washington, DC: US Government Printing Office.

会，1962)。“美国总统评估就业与失业委员会”所遇到的最困难问题恐怕也是所有想度量失业问题的人遇到的最困难问题。

正如表 1 所总结的那样，如何界定“找工作”和“能否到岗”等标准在不同的国家确实存在着很大差异。例如，在澳大利亚和美国，只有那些“积极找工作”的人被算作失业者。而在加拿大和绝大多数经济与合作发展组织(OECD)国家，无论是“积极”找工作的人还是“消极”找工作的人都被包括在失业者之中。同时，即使在同一个国家，随着时间的推移，一些关键性的标准也会发生变化。例如，在 1975 年以前的加拿大和 1967 年以前的美国，“遭受挫折的劳动者”都被视为失业人员，但现在这两个国家都把他們看成是退出劳动力市场者。

当把失业率看成是一个对劳动力未被使用程度的度量，进而把失业率看成是一个劳动者对劳动力市场附着程度的指标时，所有“没有工作但想工作的人”似乎都应该被看成是失业者。然而，在“没有工作但想工作的人”中确实存在着很多不同情况。有些人表现为寻找工作，而有些人表现为不找工作。在不找工作的人中，有些人是因为已经找过工作，现在正在等待进一步的信息，如被召回的消息、等待别人的答复，或者正在等待一份新工作的开始等等；有些人不找工作则是因为曾经多次找工作但都没有成功，从而认为即使自己再去找工作也不会找到适合自己的工作，他们常常因为遭受挫折而放弃了找工作的想法，这部分人就是所谓的“遭受挫折的劳动者”；当然，不工作而又不找工作的原因还会有多种多样。总之，那些没有工作、想工作并且找工作的人，无论其找工作的方式是主动还是被动，都用自己的行为表明了对劳动力市场的附着程度，这类人在大多国家的失业率统计中都被计算为失业者。而那些没有工作、想工作但不找工作的人，因缺乏足够的证据表明自己对劳动力市场的附着程度，在失业率统计中常常被认为是非经济活动人口。从理论上说，后一部分人对劳动力市场实际上仍具有一定的附着程度，他们因而可以被称为劳动力市场的“边际附着者”。

在失业率统计中是否考虑“边际附着群体”对失业率具有重要的影响。在加拿大，边际附着群体的数量通常占失业人群数量的 $1/4-1/3$ 。换句话说，如果使用更加宽泛的定义，即包括那些没有寻找工作但声称想工作的人，失业率将提高 25%—35%。在澳大利亚，边际附着人群的数量是失业者的 2—3 倍，包括了这些人之后的失业率将提高 2—3 倍。这主要是因为澳大利亚在统计失业率时使用的“能够到岗”的标准非常严格。在澳大利亚，失业者必须满足“积极寻找工作”并“能在七天之内到岗”这样两个条件。类似地，美国的边际附着群体大约是失业群体数量的 $2/3-3/4$ ，包括这这些人之后的失业率将提高 66%—75%。

综上所述，在通常的失业率统计中，那些被认为已经退出劳动力市场的人中仍然有相当数量的人在一定程度上附着于劳动力市场：即那些没有工作、想工作但没有找工作的人。由于在失业率统计中把这些人排除在外，到目前为止

世界上并没有一个被所有人都认可的失业率定义。有研究指出⁴，在这些边际附着者中，有些人即使按照现在的失业率标准，也应该被包括在失业者之内，例如那些“等待群体”（如等待被原雇主召回，等待开始一份新的工作等等），因为从对劳动力市场的附着程度来看，这些人更接近于失业者而不是非经济活动人口。当然，“受挫的劳动者”也有充分的理由被包括在失业者之中⁵，由于没有包括这一部分人，现有的调查失业率常常被认为无法反映真实的失业状况。因此，准确地统计失业率确实是一件非常困难的事情。

五、中国的城镇失业率有多高？

到目前为止，中国尚没有公开发布与国际接轨的调查失业率数据。因此，按照国际标准衡量，中国目前的失业率到底有多高，是一个没有人能说清楚的问题。中国官方公布的失业率数字为城镇登记失业率，这一数字由国家统计局与劳动和社会保障部共同收集与发布。在城镇登记失业率⁶中，作为分子的登记失业人员必须符合以下条件：有非农业户口，在一定年龄内（男 16 至 50 岁、女 16 至 45 岁），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；而作为分母的城镇劳动人口包括这样几部分人员：（1）城镇单位从业人员（扣除使用的农村劳动力、聘用的离退休人员、港澳台及外方人员）；（2）城镇单位中的不在岗职工；（3）城镇私营业主、个体户主；（4）城镇私营企业和个体从业人员；（5）城镇失业人员。

城镇登记失业率固然能在一定程度上反映城镇劳动力的被使用程度，但它毕竟不是通过调查得到的失业率数字，因此很难使用这一数字进行国际比较。同时，因为城镇登记失业率仅仅把那些到就业服务机构求职登记的无工作者视为失业人员，而那些没有去登记的失业人员被排除在失业者队伍之外，它因此会低估真实的失业程度。不过，对这一数字的纵向比较，仍然能够在一定程度上观察到失业程度的变化趋势。

实际上，自 1996 年开始，中国国家统计局就开始进行有关劳动力的抽样调查。该调查每年进行三次。其中，第二季度和第四季度的调查只在城镇进行，而第三季度的调查则在全国范围（不包括香港、澳门和台湾）内进行。调查采用分层、多阶段、整群概率比例抽样的方法，样本包括 16 岁以上人口大约 90 万人。调查内容包括户口登记状况、户口性质（非农或农业）、受教育程度、是否为取得收入而劳动、就业身份、行业和职业等。其中，有关失业的主要项目包括未工作原因、寻找工作方式、未工作时间，失业前所在的行业和职业等等。这一调查采用了国际劳工组织建议的就业概念，把就业者定义为 16 岁及

⁴ W.Craig Riddell. 2000. 'Measuring Unemployment and Structural Unemployment'. Canadian Public Policy, Vol.XXVI Supplement. S101-S108.

⁵ OECD,1987. "On the Margin of the Labor Force: An Analysis of Discouraged Workers and other Non-participants," *Employment Outlook*, September, 142-170.

OECD. 1995. "Supplementary Measures of Labour Market Slack", *Employment Outlook*, July, 43-49.

⁶ 国家统计局和劳动和社会保障部，《中国劳动统计年鉴 2000》，中国统计出版社，北京，第 623 页。

以上有劳动能力、在调查周内从事一小时以上社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员，包括由于学习、休假及其他原因（如天气、设备维修、动力不足、原材料短缺等）在调查周内暂时处于未工作状态的人员。而把失业者定义为 16 岁及以上正在寻找工作的无工作人员。应该说，从这一调查中完全可以取得和国际接轨的调查失业率数据，但中国从来没有公布过从这一调查中取得的失业率数字。

人口普查是全面系统了解就业和失业问题的另一个最重要的信息来源。但人口普查每 10 年才进行一次，所以，普查得到的就业和失业数字很难满足失业率对时效性的要求。不过，我国最近一次的人口普查刚刚于 2000 年结束，这就为我们窥视中国的失业状况提供了可能。

在 2000 年第五次人口普查（“五普”）的长表中，所有 15 岁以上的人口都要针对自己的工作状况回答若干问题。这些问题的设计基本上遵循了国际劳工组织所推荐的就业和失业标准。具体来说，普查定义的就业者包括这样两部分人，一部分为在调查周内“从事过 1 小时以上有收入的工作者”，另一部分为有工作但正在“在职休假、培训和季节性歇业者”；普查定义的失业者也包括两部分人，一部分为“从未工作正在找工作的人”，这些人主要为那些新进入劳动力市场的人，另一部分人为“失去工作正在找工作的人”。尽管“五普”在大的原则上遵循了 ILO 推荐的就业和失业定义，但二者之间仍然存在着实质性的差别。

从对就业者的定义来看，虽然“五普”遵循 ILO 的标准，把所有在调查周内从事了“超过一个小时有收入工作”的人都视为就业者，但“五普”在对就业的定义上仍然没有完全遵循 ILO 的标准。“五普”把所有的“季节性歇业者”都视为就业者，而根据 ILO 的标准，这些人是被视为就业者还是被视为失业者，要看他们是否“有明确的被召回日期”和“是否找工作”而定。由于这一差异会造成普查中部分应算作失业者的人被作为就业者对待，所以，普查的就业定义会低估失业率。但总的来看，由于对就业的认定相对来说比较简单，标准也相对比较容易把握，所以普查的就业定义和 ILO 标准的所造成的实际差异并不大。

从对失业的定义来看，“五普”定义和 ILO 标准之间的差异更加明显。归纳起来，这些差异主要体现在这样几个方面。首先，在 ILO 的标准中，要判断一个人是否失业需要满足三个条件：（1）没有工作；（2）积极寻找工作；（3）能够到岗。而普查对失业的定义只使用了前两个标准，没有使用第三个标准。其次，“五普”在对待找工作问题上，标准太过宽松。按照 ILO 标准，找工作的期限应该有一个明确的限定，国际上一般都采用过去 4 周或者过去一个月作为标准，但在普查中，既没有对找工作期限的规定，也没有关于找工作的方式，只要被调查人主观上认为自己找工作，就算满足了找工作的标准。第三，在如何对待一些特殊的群体如“学生”、“暂时下岗的人员”、“正在等待开始新工作的人”、“不取报酬的家务劳动者”等问题上，“五普”没有像 ILO 所推荐的那样作出具体规定。综上所述，“五普”中的失业者并没有遵循和国际概念接轨

的失业定义，由于它在很多方面放松了失业的标准，因此，“五普”失业定义的涵盖面实质上要远远大于 ILO 的标准，这意味着“五普”失业率存在着对按国际标准定义的失业率的高估。因为，遵循一个更加严格的失业率标准，意味着“五普”中的许多失业者最终将成为非经济活动人口。

鉴于“五普”失业率在很多具体细节上无法按照 ILO 标准区分就业者和失业者，因此，这一失业率并不是一个真正意义上与国际接轨的数字。具体来看，“五普”对就业者的处理会造成对失业率的低估，而对失业者的处理则有可能造成对真实失业率的高估，但“五普”失业率会在何种程度上高估或低估真实失业率并不清楚⁷。不过，与城镇登记失业率相比，“五普”失业率毕竟在大原则上遵循了 ILO 的国际标准，这就决定了“五普”失业率应该比城镇登记失业率能更准确地度量实际的失业水平，它也许是迄今为止有关中国城镇失业率的最真实的度量。

根据 2000 年全国人口普查资料，中国 15 岁以上人口失业率为 3.58%，但城乡之间存在着巨大差异。城镇失业率为 8.27%，其中城市为 9.43%，镇为 6.24%，而农村失业率只有 1.15%。（参见表 3）。

表 3：中国 2000 年劳动年龄人口失业率（%）

年 龄 别	全国	城镇		农村
		合计	市 镇	
总 计	3.58	8.27	9.43 6.24	1.15
15-19 岁	11.63	22.60	22.78 22.32	7.32
20-24 岁	6.98	13.12	13.73 12.03	3.02
25-29 岁	3.68	7.89	8.80 6.27	0.93
30-34 岁	2.76	6.76	8.02 4.58	0.43
35-39 岁	2.97	7.17	8.81 4.15	0.32
40-44 岁	3.16	7.71	9.55 3.91	0.28
45-49 岁	2.12	5.96	7.35 3.40	0.25
50-54 岁	1.22	3.91	4.72 2.61	0.23
55-59 岁	0.60	2.29	2.81 1.59	0.14
60-64 岁	0.18	0.82	1.00 0.62	0.06
65 岁及以上	0.22	1.01	1.32 0.71	0.11

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编，《中国 2000 年人口普查资料》，中国统计出版社，2002 年，北京。

虽然中国总体的失业率并不算高，但城镇失业率已经达到了相当高的水

⁷ 总的来看，从普查对就业和失业定义偏离 ILO 标准的程度来看，“五普”失业率也许会高估中国的真实失业状况。

平。比较 2000 年中国和世界上主要发达国家的失业率，可以看出，中国的城镇失业率仅仅低于意大利、法国和德国，大大高于美国的 4.1% 和日本的 4.9%。（参见图 2）。

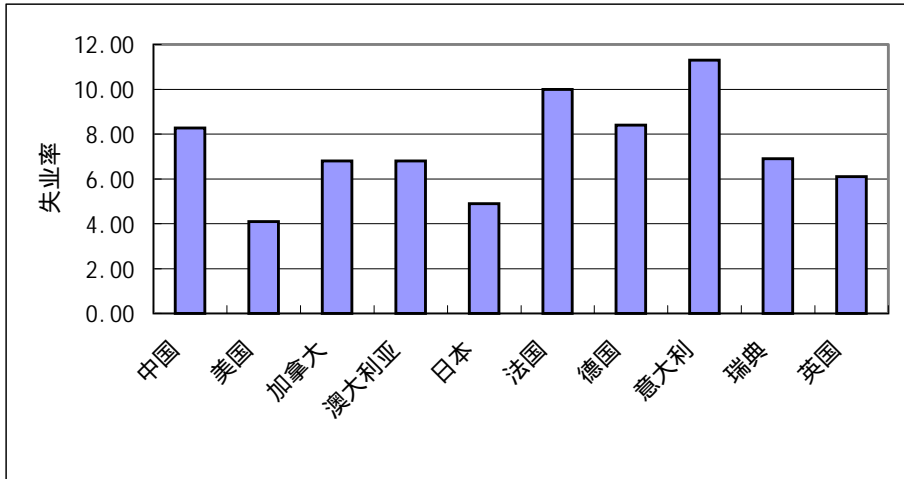


图 2：中国城镇失业率与世界主要发达国家失业率对比（2000 年）
注：英国的失业率为 1999 年数字

虽然根据“五普”得到的城镇失业率高达 8.27%，但 2002 年第四季度的城镇登记失业率却只有 4% 左右。中国目前的城镇失业率到底有多高呢？这其实是一个仍然没有人说清楚的问题。城镇登记失业率虽然与国际上主要发达国家的失业率相比并不高，但由于这一数字不是用国际接轨的调查方法得到的，它因此很难说明中国城镇的真实失业状况。而根据 2000 年人口普查计算的中国城镇失业率为 8.27%，这显然是一个比较高的失业水平，但由于“五普”的失业率在很多方面无法严格遵循国际上调查失业率的口径，这一失业率数字也很难说是中国城镇真实失业程度的度量。不过，如果比较城镇调查失业率和“五普”失业率的具体内容，则不难看出，“五普”的失业率更接近于国际上所通行的调查失业率。尽管“五普”失业率会在一定程度上高估中国的真实失业水平，但它也许是对目前中国城镇失业水平的最接近实际的度量。鉴于失业率正在成为度量宏观经济运行状况的重要指标，中国迫切需要一个和国际接轨的调查失业率。因此，中国应该尽快建立和国际接轨的失业率调查制度并定期发布调查失业率。

参考文献

Robinson, D. 1999. "Nice work—if you can get it," *Behind the Numbers: Economics Facts, Figures and Analysis*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

United States. President's Committee to Appraise Employment and Unemployment Statistics. 1962. *Measuring Employment and Unemployment*. Washington, DC: US Government Printing Office.

W. Craig Riddell. 2000. 'Measuring Unemployment and Structural Unemployment'. Canadian Public Policy, Vol. XXVI Supplement. S101-S108.

OECD, 1987. "On the Margin of the Labor Force: An Analysis of Discouraged Workers and other Non-participants," *Employment Outlook*, September, 142-170.

OECD. 1995. "Supplementary Measures of Labour Market Slack", *Employment Outlook*, July, 43-49.

国家统计局和劳动与社会保障部,《中国劳动统计年鉴 2000》, 中国统计出版社, 北京, 第 623 页。

国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编,《中国 2000 年人口普查资料》, 中国统计出版社, 2002 年, 北京

江泽民, 2002, 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面, 人民出版社, 第 30 页。