

特 輯

中國大陸失業問題之探索

一、前言

近年來中國當局終於承認其就業形勢十分嚴峻，2003 年才新上任的中國國務院總理溫家寶在上任的記者會上即說到：他最為中國龐大的就業壓力感到憂心。而新聞也多報導指出，中國 2,000 萬的失業人口要搶 800 萬個就業機會。面對如此嚴峻的就業形勢，在眾多下崗職工與農民頻臨生活朝不保夕的威脅下，近年來中國各地工潮、農民請願(中國大陸稱為上訪)、自殺的事件不斷發生。這令許多學者多相信，中國大陸失業問題一旦失控，不但危害國家社會安全，甚至可能動搖中國大陸政治穩定。本文首先將從失業數據看中國大陸失業問題，其次說明造成中國大陸失業問題嚴重的原因，第三解釋國企下崗再就業難的癥結，第四說明中國當局對農民閒置勞動力的處理政策，第五看工潮的成因與結果，第六提出結語。

二、失業數據看中國大陸失業問題

中共當局向來僅公佈城鎮登記失業率，顧名思義，此失業率的定義僅限於登記註冊的城鎮失業人數佔城鎮從業人數與城鎮登記失業人數之和的比率，這不包括國企下崗職工，這些下崗工人仍為國企在冊員工，只能在家中領取象徵性的社會保險金，以及不包括約佔中國大陸人民 2/3 強之廣大農民的失業人口。中國大陸勞動和社會保障部公佈，截至 2003 年 6 月底，全國城鎮登記失業人數為 795 萬人，登記失業率 4.2%。

但若加上下列各項數據的統計，將可更清楚了解中國大陸失業的嚴重。

首先，城鎮登記失業人數加上國企下崗職工的失業率：中國官方估計，現存國有企業和集體企業下崗職工約 600 萬人，加上城鎮登記失業人數近 800 萬人，兩者共 1,400 萬人，約佔 2001 年城鎮經濟活動人口的 5.5%(中國統計年鑑公佈 2001 年城鎮總就業人口 23,940 萬人，即 $1,400/(23,940+1,400)=5.5\%$)。若再加上非國有企業下崗職工 600 萬人，全國大概有 2,000 萬下崗和失業人員，相當於城鎮經濟活動人口的 7.7%($2,000/(23,940+2,000)$)。

其次，城鎮登記失業人數加上下崗職工，再加上現有企業冗員的失業率：

估計國企和機關事業有 1/3 以上的冗員，約 3,000 萬人，故其失業率為 19.3% $(2,000+3,000)/(23,940+2,000)$ 。

第三，以上再加上農村的剩餘勞動力之失業率:中國統計年鑑登錄 2001 年的農村勞動力有 49,090 萬人，然若依全國耕地 19 億畝，每個勞動力耕種 10 畝地計算，僅需農業勞動力 1.9 億人，加上在鄉鎮企業就業的勞動力 1.3 億人，共有 3.2 億的農村勞動力被充分利用，尚有 1.71 億的農村剩餘勞動力(亞洲開發銀行估計則約為 2 億)故其失業率為 28.3% $((2,000+3,000+17,090)/(23,940+2,000+3,000+49,090))$ 。

第四，若是不含冗員，即城鎮登記失業人數加上下崗職工以及農村剩餘勞動力的失業率則為 25.4% $((2,000+17,090)/(23,940+2,000+49,090))$ 。

最後，若是在城鎮登記失業人數、下崗職工、農村剩餘勞動力的基礎上再加上每年新增約 1,000 萬的勞動力，則失業率為 26.4% $((2,000+17,090+1,000)/(23,940+2,000+49,090+1,000))$ 。

三、中國大陸失業問題嚴重的原因與當局解決之道:

面對至少 2,000 萬下崗和失業人員，以及 1.5 億以上的農村剩餘勞動力，中國大陸失業問題為何如此嚴重?這與中國銀行業不良資產問題一樣，主要是由於政府經濟體制政策改變所造成的，或者可以稱是歷史遺留的問題。過去中國大陸採行社會主義是讓人人有飯吃，但在 1978 年改革開放後，隨著市場經濟逐漸抬頭，為了效益、效率、競爭力，失業人口逐漸出現。改革開放前，在計劃經濟體制下，中國長期實行“低工資、高就業”的政策。企業勞動力資源配置，主要通過政府計劃，實行統包統分。不管企業是否需要，國家每年都強制安排大量人員進入國有企業當中，造成一個工作可以給兩個或更多的人做，也因此令國有企業人事浮濫，效率不彰的問題嚴重。而在改革開放之後，為求競爭力、經濟效益，“減員增效”就成為各國有企業的重要舉措，國企下崗職工也因此持續釋放出來。同樣地，不符合營運效益的國有企業也面對關閉命運，也就造成大量的城鎮失業人口。

其次，中國大陸人口本來就眾多，相對失業壓力也就較沉重。中國大陸高達 13 億的人口是中國大陸最重要的資源，但同時也是中共當局所面臨最大的挑戰。估計在未來 5-10 年中國每年新增的勞動人口至少 1,000 萬人，加上現有的失業、下崗及農村過剩的勞動下，都對中國的就業及再就業構成巨大的壓力。

為解決中國大陸嚴重的失業問題，近年來中共當局逐漸了解到需要發展個體、私營企業才能舒緩中國失業壓力。在 2003 年 2 月間所舉行的十屆一次人大大會上，新上任的國務院總理溫家寶即表示中國政府支持和鼓勵個體

私營企業發展，這是擴大就業的一個非常重要的渠道。溫家寶稱，發展個體私營企業等非公有制經濟，是中國政府堅定不移的方針，只要是依法經營，照章納稅，維持職工的合法權益，並且符合安全和環保的要求，政府就會予以支持和鼓勵。他同時表示，中國政府在市場准入、稅收、貸款和進出口等方面，給個體私營企業平等待遇。

中國大陸勞動和社會保障部長張左己也在 2003 年兩會期間曾表示，中國大陸就業形勢日益嚴峻，要解決中國大陸的就業問題，根本的出路還是在於發展經濟，其次是通過調整產業結構、企業結構、所有制結構，增加和擴大就業崗位，在中小企業、第三產業、多種所有制經濟、勞動密集型企業、非正規就業、勞務輸出等方面擴大就業。此外實施促進再就業的扶持優惠政策，改革就業服務，在街道，社區建立勞動保障工作機構，建立就業和社會保障信息網絡，加大政府財政對促進就業的投入力度。

對於下崗職工，中共當局也積極提供職業培訓、就業指導，積極透過各種管道促進下崗失業人員再就業。例如，於 2002 年 11 月間，中國大陸國家工商行政管理局即通知要求全國工商部門積極發揮工商行政管理職能作用，促進下崗失業人員再就業。包括，鼓勵和引導個體工商戶、私營企業在招工時優先招收聘用下崗失業人員；積極扶持農村個體私營經濟專業村、專業鄉的發展，引導企業下崗失業人員到這些經濟組織中就業；積極支持下崗失業人員面向農村，承包開發荒山、荒地、荒灘，從事農、林、牧、漁業生產，開拓新的就業領域。此通知同時還要求各級工商行政管理機關把支持第三產業特別是社區服務業作為解決下崗職工再就業的重要途徑。鼓勵、引導下崗失業人員在社區興辦快餐、小吃、茶館等餐飲業；興辦日用百貨、服裝、家具、花卉、圖書報刊等零售業。

另外，中共當局在財政上也持續擴大對下崗、失業人員給與社會保障。於 2003 年的財政預算安排中，中共當局即對協助農業、農村經濟發展，以及增加社會保障支出均納入重點支出項目。在加大社會保障中，要求做好“兩個確保”和“低保”，即確保國有企業下崗職工基本生活費和離退休人員基本養老金按時足額發放，同時強化失業保險的保障功能，切實解決低收入群體和困難群體解決基本生活問題。

四、國有企業下崗情況

為提高國有企業的營運效益，大量裁員成為中國大陸國有企業持續推動改革的主要趨勢。據報導中共官方估計 1995 年中國下崗失業職工人數為 400 萬，1996 年增加為 800 萬，1997 年 1,200 萬，1998 年更增加為 1,600 萬。中國社科院也報導指出，1998 年至 2002 年 6 月，全國累計國有企業下崗職工有 2,600 多萬人，其中只有 1,700 多萬人實現了再就業。就業率正在逐年走

低，已從 1998 年的 50% 降至 2001 年的 30%。

表一:中國大陸勞動力一覽表

單位:百萬人; 年底

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
城鎮勞動力											
國有企業單位	106.6	108.9	109.2	112.1	112.6	112.4	110.4	90.6	85.7	81.0	76.4
城鎮集體單位	36.3	36.2	33.9	32.8	30.8	29.5	28.8	19.6	17.1	15.0	12.9
公司制單位	-	-	-	-	-	-	0.0	1.4	1.4	1.6	1.5
私有企業	-	-	-	3.3	4.8	6.2	7.5	9.7	10.5	12.7	15.3
中港澳三資企業	-	-	-	-	-	-	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3
外資企業	-	-	-	-	-	-	3.0	2.9	3.1	3.3	3.5
個體戶	7.6	8.4	11.2	15.6	8.8	17.1	19.2	22.6	24.1	21.4	21.3
其他 ⁽¹⁾	2.2	2.8	5.3	20.3	34.0	33.0	5.1	9.4	10.7	11.9	13.7
小計	152.7	156.3	159.6	184.1	191.0	198.2	207.8	216.2	224.1	231.5	239.4
鄉村勞動力											
鄉鎮企業	-	-	-	120.2	128.6	135.1	130.5	125.4	127.0	128.2	130.9
小計(含其他)	430.9	438.0	442.6	487.9	488.5	490.3	490.4	490.2	489.8	489.3	490.9
總勞動力	583.6	594.3	602.2	672.0	679.5	688.5	698.2	706.4	713.9	720.9	730.3
勞動力按產業分											
第一產業	348.8	347.7	339.7	364.9	354.7	347.7	348.4	351.8	357.7	360.4	365.1
第二產業	124.7	129.2	135.2	152.5	156.3	161.8	165.5	166.0	164.2	162.2	162.8
第三產業	110.1	117.4	127.4	154.6	168.5	179.1	184.3	188.6	192.1	198.2	202.3
總勞動力	583.6	594.3	602.2	672.0	679.5	688.5	679.5	706.4	713.9	720.9	730.3
城鎮登記失業率%	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9	3	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6

資料來源:EIU CHINA PROFILE 綜合整理

註(1):在 1996 年以後中國統計年鑑分類較為精細，在 1997 年之前的其他包括公司制單位、合資、股份有限公司，以及中港台三資與外資的勞動力；在 1997 年之後此其他主要以合資、股份有限公司為主。

註 2:“-”代表無此資料

對於國有企業的下崗失業人員的出路，一般而言有四個出路，第一，到新成立的股份制企業找工作，但由於這些企業大多數是由國有企業改制成立的，在早已人滿為患的情況下，下崗失業人員要在新成立的股份制企業找到工作的機會微乎其微。第二，轉到外資、私營企業就業；第三從事自營的個體經濟；第四，在家裏吃國家救濟。

國有企業的職工在過去是中國大陸社會中令人羨慕的階層，受到國家的特殊關懷，有終身僱用制保證一生的生活問題，享受有住房、醫療等各種社會福利。故在下崗後，面對農村勞工進城搶飯碗，相形之下就較不具競爭力，令國有企業下崗職工的再就業就越來越困難。據了解外資、私營企業不願意僱用國有企業下崗失業人員的原因主要有三：第一，國有企業下崗失業人員所要求的工資和福利待遇比農民高；第二，國有企業下崗失業人員的絕大多數並沒有什麼特別技術；第三，國有企業下崗失業人員平時懶散慣了，怕這些人將不好風氣帶到自己的企業中。

五、農村人力閒置問題

目前估計中國大陸農村約有 9 億人口，4.9 億是農民，其中 1.3 億在鄉鎮企業上班，而根據上文所推估的，中國大陸所需的農村勞動力僅需 1.9 億人，因此估計約有 1.7 億的農村閒置人力，世界銀行估計則約有 2.0 億人。中國大陸社科院在其「2003 年社會形勢分析與預測」也就是被稱為「中國社會發展藍皮書」中批露，2002 年已有 9,000 多萬農村勞動力進入城鎮務工經商，但今後 10 至 15 年還有 1.5-2.0 億以上的農村勞動力需要向非農行業和城鎮轉移。

為舒緩農民進城的壓力，中國大陸社科院在 2000 年經濟藍皮書中曾建議中國大陸當局，應以協調發展為目標，加快城市化的進程，讓農民工變成城裏人。也就是藉著城市化，一方面促進第三產業的發展，同時也提供更多的就業機會，將就業的餅做大，以解決農民剩餘勞動力問題。

但這仍不能解決中國大陸農村人力過度閒置問題，加上衍生出來的農村與城鎮收入差距持續擴大(2002 年中國大陸城鎮居民平均可支配收入為 7,703 元人民幣，而農民的平均可支配收入不足其 1/3)等問題，中國大陸當局終於了解到解決農村問題的迫切性，因此在 2003 年的工作重點中一再強調，將持續深化加大農業、農村、農民(三農)改革。中國大陸國務院總理溫家寶在 2003 年新上任的記者會上即表示，本屆政府面臨的主要問題是，農業發展滯後以及失業問題嚴重，其中農民收入增長緩慢已經成為制約內需的重要因素。而在 2003 年兩會期間，全國政協委員同時也是著名經濟學家吳敬璉也表示，要解決農民的就業問題以及更大範圍內的全國就業問題，關鍵的就是要搞好民營經濟，因這些企業現在是創造就業崗位的主要先鋒。

六、工潮事件層出不窮

眾多的人力是中國大陸最大的資產，但卻也是中共當局最大的挑戰。儘管中共當局宣稱近年來持續加大社會保障力度，中國大陸前財政部部長項懷誠在 2003 年第十屆全國人民代表大會第一次會議上即報告稱，2002 年全國財政用於社會保障的支出，是五年前(1997 年)時的 9.5 倍，年均增長 56.9%，但實際上近年來由於失業問題持續惡化，下崗職工、失業人民、農民生活貧困化，在甚至得不到政府的最低生活保障，面對生活朝不保夕的威脅下，中國各地工潮、農民請願、自殺或爆炸等極端事件都不斷在上演中。其中東北省份即曾多次爆發大規模的工人示威，要求政府解決下崗工人的生計；在 2003 年兩會期間也傳出有失業工人持假炸彈侵入北京路透社辦事處，要求路透社為其報導所受的冤屈。

曾有報導指出，於 2002 年間，城市地區的遊行、示威、集會在 400 多個城市中，共發生 56,600 多宗，參加人次 400 多萬人；農村地區的遊行、示威、集會在 1,700 多個農村地區，共發生 37,500 多宗，參加人次 1,200 多萬人；而於 2002 年發生衝擊黨政機關、部門，以暴力打開倉庫搶略物資事件，有 400 多宗。

而對於近年來層出不窮的工潮事件，中共當局所採取的措施為「抓帶頭領導者，花錢收買其他跟隨著」的策略，以防止事件繼續擴大。美國勞倫斯大學中國大陸就業問題專家弗雷澤曾表示，中國大陸的工潮暫時還不至於危及國家政權，到目前(2002 年 11 月)工潮只侷限於一些孤立的地方，矛頭只是指向企業主管和市鎮領導；工潮只要不獲得橫向發展，使工人取得跨市、跨省的聯合，那對社會穩定的威脅還將只是局部的，但在 2002 年這一年中，工潮似乎也開始出現橫向發展的跡象，如果不同省份的工潮聯合起來，那就將對共產黨的政權構成威脅。學者專家也多認為中國政府最可怕的惡夢便是中國的失業問題失控，導致失業人口直接挑戰北京的領導，也就是全國性的勞工聯合起來，成為政治不穩定的力量。

七、結語

中國大陸就業形勢嚴峻，國務院總理溫家寶在 2003 年初時曾提供一組與市場估計相去不遠的數據，指出中國大陸每年新增勞動力 1,000 萬，下崗和失業人口大約 1,400 萬，而進城的農民一般保持在 1 億 2,000 萬；然中共當局於 2003 年僅計劃提供 800 個就業機會，面對至少 2,000 萬人搶 800 個工作機會如此嚴峻的就業形勢，中共當局雖然給予下崗職工再培訓、推動農村城市化以舒緩農村剩餘勞力進城壓力，以及推動發展第三產業以便創造更多就業機會，並且在財政政策上加重社會保障力度，但在這些政策發揮效果

前，中國大陸工潮、農民請願或是極端暴力、自殺事件卻不斷在各地上演。中共國家主席胡錦濤在 2003 年 4 月份的一個會議上即指出，中國大陸城市、農村各種遊行、示威、集會群眾運動規模在擴大、形式在變化、抗爭訴求在升級，而這可能會危害了共產黨執政的領導地位。學者專家也認為，中共政府最可怕的惡夢就是中國大陸的失業問題失控，導致失業人口直接向中共執政當局的領導挑戰。而這也就是為何在 2003 年年初中國大陸兩會期間，中共當局一再強調，要將解決農民、失業問題擺在一切政策的突顯位置上。然在中國大陸失業問題獲得有效解決前，就如英國經濟學人在報告上所寫的，充沛的人力是中國大陸最大的資源，但卻也是中共當局最大的挑戰。

資料來源:

- 1.2000 年中國經濟形勢分析與預測，「2000 年中國就業形勢及其政策選擇」，2000 年。
- 2.2002 年中國市場發展報告，「中國勞動市場發展與預測」，2002 年。
- 3.Google 網站相關資料之蒐集，「中國的下崗失業問題小議」、「中國的失業問題比官方數位嚴重得多」、「時代週刊:失業勞工若串連 將成北京夢魘」、「中國失業問題日趨嚴重 兩千萬人搶八百萬職位」、「國家工商局:支持私營經濟發展以解決失業問題」、「抓好民生之本 貴在和衷共濟 正確看待下崗失業現象」、「不定時的炸彈:中國上億失業大軍」、「中國失業工人以集體自殺抗議當局」、「日益走投無路的中國失業勞工」、「大陸腐敗逼民革命」、「中共十六大 失業問題面臨嚴重考驗」、「中國失業嚴重小康路崎嶇難行」、「統派媒體掩飾的中國嚴重失業問題」、「美國加州大學教授蘇黛瑞:大陸失業問題未來幾年將持續惡化」、「趙曉:處於臨界點的中國失業問題」。
- 4.EIU , China Country Profile , 2003、2000、1998、1996 年。