

# 东南亚国家的就业形势、对策与前景

吴崇伯

**摘要:** 1997年7月东南亚金融危机后,东南亚国家失业形势严峻。各国采取了一系列措施,减少失业压力。短期内,失业状况难有大的改观。

**关键词:** 东南亚 就业 形势

1997年7月爆发的东南亚金融危机,使印尼、泰国、马来西亚、菲律宾等国经济受到严重影响,随着金融危机的持续,大批企业破产倒闭或裁员使这些国家的失业人数大幅上升,失业率达到近10年来的最高峰。日益庞大的失业大军成为东南亚国家共同面临的一个重大社会问题。

## 东南亚各国就业形势严峻

遭受危机打击最严重的印尼,很多工厂企业由于流动资金短缺而无法开工,甚至破产,造成大批工人失业。据印尼全国职工联合会主席1998年2月公布的工会统计数字显示,截止1997年底,印尼全国失业人数达898万人,占劳动人口的9.7%。遭解雇的工人多属纺织业、鞋业、成衣业、电子制造业、房地产业、建筑业、银行业的员工。1998年印尼经济负增长13.68%,是近30年来最低点,该年通货膨胀80%,而失业人数亦再创新高。印尼全国职工联合会的统计数字表明,1998年印尼失业工人达到1350万,占全国劳动力人口的14.7%<sup>1</sup>。而据外界估计,1998年底印尼全国劳动力人口约9100万,4000万人失业,也就是说全国近一半以上的劳动力人口处于失业状态。高失业率、高通货膨胀率以及低经济增长率使印尼2亿人口中的一半生活在贫困线以下,印尼工会领袖沉痛指出,金融危机使工人蒙受最大的打击。更令国际社会关注的是,印尼国内严峻的经济形势,庞大的失业人口以及动荡的政治局势,使印尼形成汹涌的难民潮,大量涌入新加坡、马来西亚、澳大利亚和香港等国家和地区,引起邻近国家的极大恐慌。

经济危机使泰国倒闭的企业日益增多,越来越多的人加入失业队伍。据泰国劳工社会福利部提供的数据,从98年7月开始,平均每天约有2000人失去工作,公开失业率从年初的2%上升到年底的6%。受打击最严重的是食品加工、成衣、服务和建筑等行业。目前泰国失业人口达280万,占劳动人口的8.8%<sup>2</sup>。随着就业机会的减少和收入的下降,泰国人口中有12%陷入了贫困,这一数字还不包括在金融危机前就已经生活在贫困中的16%的泰国人。

马来西亚受金融危机影响相对较小,但失业率也大幅上升,从97年的2.6%提高到

98年底的5.2%，增加了一倍。目前失业人数达44.13万人，其中制造业的失业率最高，占总失业人口的52.8%；其次是批发、零售、餐饮、酒店及娱乐业，其失业人口占总失业人口的12.5%。马来西亚经济从98年才进入衰退期，这说明在相对较短的时间内失业率增长较快。1998年马处于贫困线以下的人口达123万，占人口总数的8%，而97年为6.7%。

90年代前半期，菲律宾由于经济增长速度加快，就业形势不断趋于改善。失业率1994年和1995年均为9.5%，1996年由于建筑业和农业部门就业人数增加，失业率降为8.5%。但由于受金融危机和经济衰退的影响，菲律宾的失业问题再次变得严重，失业率1997年为8.7%，1998年上升到10.1%，失业人数达314万人<sup>3</sup>。

新加坡创造了举世公认的经济奇迹，70年代初便基本解决了国内的失业问题。从70年代中期开始出现劳动力供不应求的状况，从国外引进了大量劳工。据新加坡劳工部提供的统计数据，1987年新加坡创造的就业机会为7万个，1997年增至12万个，1997年新加坡的失业率仅1.8%，仍处于全民就业的良好状态。然而，由于受区域经济危机的影响，新加坡的劳动力市场需求从97年第四季度起已开始出现萎缩，员工被裁退的人数在增加，就业增长率在放慢，空缺职位在减少，维持了近30年的全民就业面临挑战。1998年新加坡失去的就业机会达到2.34万个，加之结构性失业也比原先预测提前一年打击新加坡，因而新加坡98年的失业率出现攀高趋势，到12月底达到4.3%。全年约有27000人失去工作<sup>4</sup>。

东南亚严重的失业问题已引起国际劳工组织的关注，该组织近期在一份报告中指出，东亚和东南亚的金融和经济危机使其劳动力市场形势严重恶化，其所造成的社会经济后果已超出最初预计。报告敦促东南亚有关政府和决策者采取前所未有的紧急和长远措施，帮助日益增多的新的失业者，缓和日趋严重的经济和社会问题。

## 各国政府的因应对策

为了应付日益严峻的就业形势，最近东南亚各国均采取了强有力的反失业对策，以求搞活经济，创造新的就业机会，缓解就业压力。

(一)为减轻失业给人们带来的痛苦，东南亚国家的政府、社会团体和企业首先采取了一系列措施，切实解决失业和贫困人口的基本生活问题，以防止出现社会动乱。主要有：

1、依法强制企业为失业人员支付一定数额的生活补贴。泰国政府98年1月出台的劳工保护法规定，企业必须向3年以上工龄的失业人员支付相当于半年工资的补贴，向6-10年工龄的失业人员支付相当于8个月工资的补贴，向10年以上工龄的失业人员支付相当于10个月工资的补贴。

2、通过发放现金、低息贷款，提供免费或低价食品以及免费社会服务等形式维持贫困家庭的基本生活。如印尼在世界银行和亚洲开发银行的支持下，为贫困家庭的子女提供贷款和奖学金。政府还从1998年第四季度起以每公斤1000盾的低廉价格将大米售给1700万户贫困房，以解决贫困家庭的粮食紧缺问题；泰国对年收入不足30万铢的家庭

提供专门贷款；菲律宾则通过社会福利部直接向贫困家庭的子女提供现金资助。大多数东南亚国家在医疗服务方面也对贫困家庭给予特殊照顾，在泰国，人们在失去工作半年内仍继续享受医疗保险。

## (二) 积极探索再就业途径，广开就业门路，为失业人员创造再就业机会。

1、鼓励在公共基础设施建设项目中采用劳动密集型技术，以增加就业岗位。如印尼制定了发展劳动密集型公共工程计划，1998年财政年度投资20亿美元，以增加200万个就业岗位。菲律宾总统埃斯特拉达日前颁布行政命令，要求各有关部门在所有中小型公共基础设施建设项目中必须采用劳动密集型技术。根据这一命令，凡预算在200万比索(约5.2万美元)以下，施工期在60个月左右的公共基础设施建设项目，必须采用劳动密集型技术，以便让更多的人获得就业机会。而泰国则为失业的专业人员和管理人员提供贷款，帮助他们创建小型企业。

2、鼓励失业人员务农，减轻城市就业压力。鼓励部分失业人员从事农业生产是东南亚一些国家解决失业问题的一种尝试。印尼积极鼓励一些来自农村，或在农村有亲朋好友的失业人员从事农业生产，并为他们提供生活补贴或生产贷款。在政府的鼓励下，一些失业人员已奔赴乡村另谋出路，减轻了城市再就业的压力。泰国政府号召那些在经济繁荣时期进城务工的农村移民在经济萧条时期重新回到乡村，政府计划向那些受危机严重影响的人提供剩余土地供他们耕种以养活自己。另外还召开国内一流大型企业会议，敦请这些企业帮助出口农产品。印尼、泰国政府希望通过上述措施，使农业成为危机时期人们就业和生活的重要来源之一。

3、开辟更为广阔的海外就业市场。菲律宾政府一向重视劳务输出，政府设立了专门的机构加强对劳务输出的组织和管理，使菲成为世界上最大的劳务输出国。1983—1993年10年间，菲平均每年输出合同劳工61万多人次，97年更创下劳务输出的最新纪录，输出劳工达75万人次，汇回的汇款高达57亿美元。据菲海外就业局官员日前透露，98年菲有75万名劳工在海外工作，共给菲带来49亿美元的外汇收入<sup>5</sup>。针对目前菲经济的不景气，菲政府更加重视劳工的输出工作，改进了推广劳工的战略，对出口劳工进行分类和培训，针对不同地区对劳工的不同需求进行部署，并切实维护海外劳工的权益。菲总统要求政府在劳工所在国或地区建立劳务福利中心，为海外劳工提供必要的帮助。埃斯特拉达在访问新加坡时，还特意与在新的数万菲劳工代表进行会谈，充分肯定他们对祖国的贡献，给他们以很大的鼓舞。泰国也在努力开拓更为广阔的海外劳务市场，决定今后每年向海外增派10万名劳工。1998年泰国向外输出劳工21万人，创汇25亿美元。

## (三) 制定科学的人力资源发展计划，充分发挥劳动力市场的调节作用。

1、全面加强职工技术培训，将职业技术培训与政府经济发展规划相衔接。新加坡政府历来把在职培训作为劳动力资源更新、开发的主要措施，使职工不断掌握新知识、新技能，具备一旦下岗待业后有重新上岗的能力，并可能缩短下岗待业的时间。当前对于由于经济危机而下岗待业人员，新加坡政府不是当作包袱简单地推向社会，而是进行有组织的培训和安排再就业。政府、雇主和工会三方联合组成技能培训委员会，具体负责这项工作。他们让下岗职工全部接受全日制或业余专职教育，并根据劳工市场需求情况安排他们重新就业。菲律宾也将提高劳动人员的素质作为解决失业的一个重要途径。政

府已成立“技术教育与发展中心”，中心对所有参加培训的人实行免费，失业人员在中心参加培训后，就业门路大大拓宽，有的职员甚至被外国著名大公司录用。

2、建立劳动力市场服务体系，为失业者提供各种就业服务。如新加坡成立了由劳资政府三方组成的专门委员会，为被裁减的员工提供就业服务。新加坡全国职工总会在这方面也发挥了重要作用，它与有工会组织的企业公司保持联系，随时了解其员工需求情况，为失业者求职牵线搭桥。在菲律宾，劳工和就业部专门负责为失业者提供各种就业服务，另外在马尼拉还有120多家私人职业介绍机构免费为求职者提供服务。

#### (四) 建立、健全社会保障体系，完善社会保障制度。

面对失业、经济危机造成的贫困问题，东南亚各国均认识到建立和完善社会保障制度的重要性。两年多来，这些国家建立、健全了失业保险、最低工资制度、退休基金等社会保障体系。菲律宾从50年代就为国营和民营企业职工设立了两个不同的社会保障系统，但是，参与者所能得到的退休和医疗等保险金较低，不能真正解决生活问题。为此，1998年菲有关保险机构一方面增加了投保人每月预交的保险费，另一方面将投保人的最低退休金提高了一倍，以期解决投保人的生活问题。泰国和印尼在努力探索再就业途径的同时，近年亦加强了社会保险系统，提高失业人员的社会福利，包括建立失业人员的福利系统，增加失业保险基金，提高失业人员的生活补贴等。

## 东南亚各国在短期内难以解决失业问题

尽管东南亚各国采取上述措施，但从短期来看，其失业状况难有大的改观，严峻的就业形势将继续对各国的经济发展形成巨大压力。

(一) 印尼和泰国为获得国际货币基金组织的贷款，已接受了其调整经济结构、整顿金融秩序，紧缩银根等附加条件，两国政府正鼓励企业进行以“企业结构调整”为核心的改革，它主要通过兼并和减员，提高技术水平，提高劳动生产率，进而达到提高经济效益的目标。与此同时，东南亚各国均在全面整顿金融秩序，大规模重组银行体系，将此看作推动经济复苏的关键。在上述几项改革措施的实施过程中，都不可避免地产生大量失业者。如印尼政府1999年3月13日宣布关闭38家银行，立即导致2.5万名银行职员失业。马来西亚1998年新增失业人数从上一年度的3.5万人增至4.2万人，贫困家庭从10万户增至40万户，其中也不乏因金融机构关闭而被解雇人员。可以预料，随着各国银行重组计划的深入，将会有越来越多的金融业员工失去工作。

(二) 东南亚各国经济衰退的程度开始得到控制，并出现了复苏的迹象，但各国复苏的进程仍可能出现反复，复苏的道路仍很漫长。

毋庸置疑，受金融危机冲击的多数东南亚国家的经济目前已摆脱严重衰退，进入恢复增长的时期。1999年上半年，菲律宾经济增长了2.4%，泰国第二季度的国内生产总值增长了3.5%，新加坡和马来西亚分别增长6.7%和4.1%，连印尼经济1999年下半年也有望恢复增长，这确实令人鼓舞。然而，对东南亚国家经济复苏的前景仍不容盲目乐观。一些东南亚国家的经济增长数据暂时掩盖了其急需改革的薄弱环节。例如，一些国家银行呆帐率仍高达10—60%，金融体系难以发挥促进经济的主导作用；经济结构调

整进展缓慢，生产过剩问题尚未解决；出口产品比较单一，电子产品占出口总额的50%以上等等，这些问题均构成经济复苏和持续增长的隐患。特别应当引起注意的是，年初以来那些刺激快速复苏的因素正威胁到一些国家经济复苏的持续性。1999年以来，菲、马、泰、印尼四国的预算迅速增多，平均占国内生产总值的5—6%。而靠政府大量举债、大幅增加预算去维持经济增长势必难于长期为继。总之，当前东南亚的复苏带有恢复性质，多项经济指标尚未达到危机前的水平。严格地说，经济只是有所好转。这些国家要实现经济全面复苏和健康、持续发展，避免新的金融危机，重展当年雄风预计仍有很长的路要走，这就决定了东南亚国家在解决失业问题上—时难有大的作为。

从刚刚过去的1999年情况看，东南亚各国的就业形势均不容乐观。印尼的就业压力进一步加重，99年失业率更为严重，印尼官方估计失业人数将上升到3800万人，失业率超过40%，贫困人口将从1998年的9600万人上升到1.32亿人。泰国的失业率仍将维持在5.6%—6.0%之间，失业人口继续逼近300万人。菲律宾1999年7月初的失业率高达11.8%，失业人数超过400万。马来西亚的失业情况也不会有太大的改观。新加坡1999年的就业情况也将维持较为疲弱的状态，就业增长率可能是零甚至是负增长。展望2000年，东南亚各国正在实施的社会保障制度及其他应急性政策措施，可能会逐步减轻失业人员和贫困人口的困苦，就业形势开始得到初步改善，社会不稳定因素渐渐减少，但在缓和总体就业压力方面还不可能取得突破性的进展。

(责任编辑 王 勤)

---

<sup>1</sup> 《印尼日报》，1999年5月4日。

<sup>2</sup> 《泰国银行月报》，1999年5期，18页。

<sup>3</sup> 《国际商报》，1999年6月1日。

<sup>4</sup> 新加坡《海峡时报》，1999年1月13日。

<sup>5</sup> 菲《商业日报》，1999年6月5日。