

二、中國大陸穩就業措施及相關工作觀察

國立清華大學通識教育中心與社會學研究所副教授鄭志鵬主稿

- 中國大陸 4 月份青年失業率高達 20.4%，明顯高於 OECD 國家平均 12.8% 水準，預估下半年畢業季後青年失業率將再向上攀升。
- 中共推動「國進民退」、整頓科技巨頭、教育「雙減」等衍生大量失業問題未解，提出金融融資、財政補貼、技術培訓、國企擴大招募、基層就業等穩就業措施成效難料。
- 失業問題造成大量青年繼續升學「考研」，或抱持「躺平」等消極思維。另中國大陸就業高度競爭狀況，或影響臺灣學生赴中求學意願。

（一）中國大陸青年失業問題持續嚴峻

中共國家統計局 5 月 16 日公布調查數據顯示，2023 年 4 月份全國城鎮調查失業率不到 6%，但 16 至 24 歲城鎮調查青年失業率卻高達 20.4%，創下 2018 年 1 月份以來的最高紀錄，等於有 2 成的年輕人口處於失業狀態，也就是說，中國大陸每 5 個年輕人之中就有 1 人找不到工作。2022 年 12 月份這個數字為 16.7%。與國際相較，2022 年 OECD 國家青年平均失業率大約是 12.8%，中國大陸數字仍偏高。

中國大陸青年高失業率的問題，又因這幾年高校畢業生人數持續增加而加劇。去年（2022）中國大陸高校畢業生人數首度突破千萬人，來到 1,076 萬人，比 2021 年增長 167 萬人。根據《新京報》報導，依人力資源和社會保障部數據資料顯示，2023 年高校畢業生人數預估將達 1,158 萬人，較去年增加 82 萬人。畢業人數增加，當然會加重青年就業的競爭壓力，而且這份資料還顯示，北京市今年的碩博畢業生人數，預估將首度超越高校畢業生。

根據天下雜誌 2023 年 5 月 17 日編譯外電的報導，國務院發展研究中心副主任卓賢撰寫的一份報告，畢業生的失業率是整體青年的 1.4 倍。由此可知，2023 年下半年的青年失業率可能會隨著畢業季到來，再次向上攀升。

(二) 中共穩就業措施

為了應付居高不下的青年失業率，中共國務院在 2023 年 4 月 26 日發布《關於優化調整穩就業政策措施全力促發展惠民生》的通知，重點包括：加大企業的吸納就業能力、支持金融機構的融資服務、發揮創業帶動就業、加強技能培訓力道、支持國有企業擴大招聘規模、鼓勵引導畢業生至基層就業，以及實施 2023 年百萬就業見習崗位募集計劃等 10 多項措施。

上述措施其實都不是新的政策，因為中國大陸高校擴張自 1990 年代便已開始，高校畢業生增加是歷史長期的趨勢，官方早應理解這個問題的嚴重性，要解決問題必須投入資源。中共財政部調研小組 2023 年 3 月 20 日公布《2022 年中國財政政策執行情況報告》，中央提供就業補助資金 617 億元與 1,000 億元的失業保險基金穩定支持就業，並延續實施失業保險穩崗返還政策，將大型企業與中小企業的返還比例分別從 30%與 60%提高至 50%與 90%，幾乎是由國家補貼企業重新聘人，也出臺許多針對高校畢業生的一次性擴崗補貼政策與一次性吸納就業補助政策。自 2022 年畢業季以來，總共向 52 萬戶企業發放 27 億元。

為了回應國務院《關於優化調整穩就業政策措施全力促發展惠民生》通知中，「鼓勵引導畢業生至基層就業」這項政策其中一個方案，穩定「三支一扶」計畫（大學生在畢業後到農村基層從事支農、支教、支醫和扶貧工作），廣東省政府進一步提出一項解決青年高失業率辦法：將 30 萬失業青年送到農村工作 2 到 3 年。有媒體報導（Newtalk 新聞）說這是一項頗具爭議性的政策，因為「三支一扶」計畫不只要解決青年失業問題，也要控制因疫情封控帶給城市人的不滿情緒，中共可以藉此將這些城市內憤怒且受過良好教育的年輕人分散到農村地區。

據官方數據，2022 年全國城鎮新增就業累積共 1,206 萬人，並宣稱超額完成 1,100 萬人的全年預期目標。即便我們「相信」官方的統計數據，這個數目也只足夠應付每年的高校畢業生，還有不少的中國青年仍處在失業、待業、求職、轉職、非典型工作的就業市場環境中。

中國青年高失業率以及中國政府出臺治理高失業率的政策成效取決於國內外因素的變化。

(三) 影響穩就業政策成效的不確定因素

解決失業問題的重要條件是有足夠的工作機會，工作機會又與經濟發展高度關聯。當今中國經濟走向與前景深受以下幾個因素影響：

1. 「國進民退」

在胡溫主政時期，對於中國大陸資本主義發展的討論存在兩種不同觀點：「民進國退」與「國進民退」。「民進國退」指的是中共在改革開放後進行的市場經濟轉型，使得私營經濟不論在年成長率、就業機會的提供，以及對國內經濟產值的貢獻，都遠超過國營部門的表現，而這是產權轉變的必然結果。但「國進民退」觀點提醒我們注意國營企業的重要性，並沒有隨著改革開放時間的推進而下降，相反地，在中共的協助下於 2003 年之後開始獲利，並且控制著許多被稱為「戰略高地」的策略性產業，因此這個觀點又被稱為是一種「國家資本主義」。在習近平時代，國家資本主義已經進展成為「黨國資本主義」，在共產黨對資本的控制下，不含有公有、集體身分的私營企業的發展逐漸被邊緣化，這對長期以來供給大多數人民就業機會的私營部門（超過 8 成）是非常不利的趨勢。

2. 產業升級與政策調整

這幾年，中共對科技、教育和房地產業頒布許多政策，讓這些行業各自面臨不同的挑戰，也影響年輕人就業機會。例如中國製造 2025 的計畫，羅列十項關鍵產業，包括半導體、AI 製造與機器人、航空航天、高技術船舶、軌道設備、新能源汽車、電力裝備、農業設備、新材料、生醫等產業。特別是半導體，是中國製造 2025 重中之重，地方政府更是競相投入蓋晶圓廠，但發展卻不見成效，這將對青年就業機會提供帶來衝擊。房地產業亦然，過去這些年，房地產一直是地方政府重要財政來源，但政府的打房政策與融資緊縮不僅重傷房地產市場，讓許多房地產商，像是恆大，面臨債務及倒閉危機，也減少工作機會的提供。最後，2021 年的「雙減」政策更是重挫教育業的發

展，頓時讓許多人失去工作，光是新東方這一間補教業龍頭，就辭退 6 萬名員工。以上的行業發展與變化都會影響青年人的就業機會與選擇。

3. 新冷戰國際格局的形成

自美中貿易戰以來，全球供應鏈進行重整，中國大陸作為世界工廠的角色正在發生轉變，這與中共想要在全球價值鏈彎道超車，擺脫西方先進企業控制有關。但中共這幾年藉由威權銳實力積極對外擴張，影響西方國家內部政治運作，更進一步促成國際新冷戰格局的形成。在這種情況下，許多外資紛紛撤出中國大陸，臺商也不例外。重點是，這些外資以往提供民眾許多就業機會，與世界經濟脫鉤，也代表這些就業機會的流失，將導致青年失業率提升。中共的穩就業措施是否能夠彌補外資撤資所失去的工作機會質量，仍有待進一步觀察。

(四) 青年高失業率的後果

青年「畢業即失業」可能帶來 2 個立即可見的後果：第一，「考研」的人數變多，繼續攻讀碩博士不僅可以延後進入就業市場，也能夠替自己累積更多日後找工作的教育資本。第二，有更多的中國大陸青年對於高失業率感到挫折與不滿，因為努力讀書、有個好學歷並不能保證帶來好的職涯發展；因此，選擇「躺平」來表達對就業環境的不滿。青年「考研」與「躺平」，都是間接否定中共穩就業政策的實施成效。

中國大陸青年的高失業率，也會對赴中求學與就業的臺灣年輕人帶來衝擊。2010 年中共已開放臺灣學生可以用學測成績申請中國大陸高校，到 2014 年這個數目已超 1 萬人，大幅超越長期以來為臺灣學生留學首選的日本、澳洲、英國等地，而僅次於美國。直到 2020 年 Covid-19 疫情發生，才打斷這個成長的趨勢。如今中國大陸解除封控，這個趨勢會不會於今年再起，值得後續觀察。不過當初許多臺灣學生赴中求學的一個主要目的，是看在中國大陸未來就業市場的潛力，但現在則必須將中國大陸高校畢業生人滿為患，帶來的高度競爭狀態列入考慮，審慎做出選擇。