

三、當前中國大陸就業情勢和政策走向

國立政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 陸高校專畢業生創新高，「穩就業」成為中共宏觀經濟調控主要任務，國務院成立就業工作領導小組，以解決就業工作重大問題，透過貨幣、財政及就業政策確保就業穩定。
- 中國大陸 7 月城鎮調查失業率 5.2%，低於 5.5% 預期控制目標，但長期就業情勢面臨高就業產業比重下降、內外投資經營成本提高、新經濟增長動能遲緩等沉重壓力。

去 (2018) 年以來美對中貿易戰，使已處於衰退的大陸經濟雪上加霜。為防範可能引發的社會經濟風險，今 (2019) 年「穩就業」成為宏觀經濟調控的主要工作。據統計，今年上半年中國大陸城鎮新增就業 737 萬人，完成全年目標任務 67%，6 月城鎮調查失業率為 5.1%，低於 5.5% 的預期控制目標。儘管如此，中國大陸就業情勢涉及深層的體制性結構問題，就業問題的緩解仍面臨諸多的挑戰。

(一) 「穩就業」是宏觀經濟調控主要任務

2018 年以來，在內外環境複雜變化下，中國大陸經濟保持平穩運行態勢，也面臨壓力和挑戰。在宏觀經濟調控上，中共是採取「穩中求進，以進固穩」的經濟調控原則，但是在經濟運行過程中卻也「穩中有變」，「變」主要表現在：從國際方面，外部環境發生明顯變化，對中國大陸外貿進出口造成多方面影響；從國內形勢看，雖然宏觀經濟運行還算平穩，但同時也存在拉動經濟成長的內需動力放緩、金融市場出現一定波動、民營企業和小微企業困難增多等當前經濟運行中的新問題和新挑戰 (人民日報海外版，2019.1.30)。

2019 年 3 月「兩會」期間，中共國務院總理李克強的「政府工作報告」揭示，2019 年大陸社會經濟主要具體任務指標為：國內生產總值 (GDP) 增長 6%-6.5% 左右；居民消費價格 (CPI) 漲幅 3% 左右；城鎮新增就業 1,100 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5%，城鎮登記失業率 4.5%；國際收支基本平衡，進出口穩中提質；宏觀槓桿率基本穩定，金融財政風險有效防控 (人民日報，2019.3.17)。

在李克強的政府工作報告中，具體宏觀調控政策措施核心重點是

強調「六穩」，其中「穩就業」排在首位。中共的決策思維認為，就業是民生之本，增收是民心之基，沒有就業，不能增收，老百姓改善生活就沒有基礎。就業優先既是民生政策，也是發展政策。就業是經濟社會發展的「穩定錨」，就業穩，收入就穩，消費就穩，經濟基本面就穩（瞭望新聞周刊，2019.3.18；人民日報，2019.3.20）。李克強在「兩會」記者會中強調，「保持經濟運行在合理區間，首先是要保就業，不許經濟滑出合理區間，就是不讓出現失業潮」。

事實上，中國大陸經濟發展過程中，就業始終是個巨大壓力。2017年，中國大陸高校畢業生達795萬，中等職業學校畢業生500萬，還有近年來宏觀經濟調控消除過剩產能（去產能）需安置的幾十萬轉崗職工；2018年高校畢業生增至820萬，近500萬中專畢業生，還有近百萬復員轉業軍人和去產能轉崗職工（明報，2019.3.16）。今（2019）年夏季普通高校畢業生更高達834萬，創歷史新高，就業壓力沉重。

除此之外，近年來中國大陸經濟下滑壓力大，給部份中小企業帶來一定壓力。隨著供給側結構性改革深入推進，去產能、去槓桿等任務加碼，再加上美中貿易戰對陸出口貿易的衝擊，以及中國大陸投資經營環境的轉變，可能導致部份外資企業和國內加工製造業外移，對就業新的影響因素不容忽視，這些都將給穩就業帶來挑戰。

（二）就業政策首度與貨幣及財政政策併列為三大宏觀調控政策

中共在「供給側結構性改革」為主軸的宏觀經濟調控政策下，今（2019）年將經濟增長目標定在30年來的最低區間，即6%至6.5%之間，重中之重就是穩就業。就業優先政策與積極的財政政策（政府預算赤字增加0.2個百分點）、穩健的貨幣政策（定向降準等）並列，首度成為三大宏觀調控政策之一。李克強的「政府工作報告」強調，「當前和今後一個時期，我國就業總量壓力不減，結構性矛盾凸顯，新的影響因素還在增加，必須把就業擺在更加突出位置」。

為保就業，中共已多管齊下穩定和擴大就業，主要工作方向為：
1.紮實做好高校畢業生、退役軍人、農民工等重點群體就業工作，加強對城鎮各類就業困難人員的就業幫扶。
2.加強對靈活就業、新就業形態的支持。
3.堅決防止和糾正就業中的性別和身份歧視。
4.實施職業技能提升行動。
5.改革完善高職院校考試招生辦法。

為進一步加強對就業工作的組織和統籌協調，凝聚就業工作合力，

更好實施就業優先政策，今（2019）年 5 月 14 日中共成立國務院就業工作領導小組，由國務院副總理胡春華擔任組長，其成員涵括各相關部會，主要任務為研究解決就業工作重大問題；研究審議擬提出的就業工作法規、宏觀規劃和重大政策，部署實施就業工作改革創新重大事項；督促檢查就業工作有關法律法規和政策措施的落實情況、各地區和各部門任務完成情況等。

至於擴大就業的具體政策措施，在貨幣政策方面，為運用好「全面降準、定向降準工具」，中國人民銀行在年初便宣布普遍降低金融機構存款準備金率 1 個百分點，以維持市場流動性，支持實體經濟發展，並努力解決融資難的問題。主要措施為：1.改革完善貸款市場報價利率形成機制，在原有 1 年期品種基礎上，增加 5 年期以上的品種。2.要多種貨幣信貸工具聯動配合，確保實現年內降低小微企業貸款綜合融資成本 1 個百分點。3.要加強對有訂單、有信用企業的信貸支持，確保不發生不合理抽貸、斷貸。4.要著力解決小微企業融資難問題（大公報，2019.8.17）。

在財政政策方面，加大提效，繼續落實減稅降費政策。從今（2019）年 4 月 1 日起，將對於影響就業崗位眾多的製造業等行業 16% 增值稅降至 13%，交通運輸和建築等行業 10% 增值稅降至 9%（文匯報，2019.3.21）。據統計，今（2019）年 1 至 6 月，全中國大陸累計新增減稅降費 1 兆 1,709 億元（人民幣），其中減稅 1 兆 387 億元（人民幣），尤其在針對小微企業普惠性減稅、增值稅稅率下調、社保費率降低等「企業減負」措施，同時鼓勵企業不裁員、少裁員，以利企業繼續生產，維持、擴大就業崗位（人民日報海外版，2019.7.27、7.29）。

在推動就業的具體措施方面，提撥 1,000 億元（人民幣）失業保險基金結餘，進行職業技能提升行動，預計 3 年內補貼性培訓 5,000 萬人次以上；李克強也強調資金還可以再提高（中國政府網，2019.8.20）；中共人社部具體要求對應屆畢業生提供不少於 3 次崗位推介；另對院校畢業生、對外出務工人員、對就業困難人員、退役軍人提出各式積極扶持和安排的工作措施，以期能減少民怨和就業的壓力（人民日報，2019.8.21）。

（三）中國大陸就業情勢的結構性矛盾

根據中共國家統計局的資料顯示，今（2019）年 1 至 6 月，中國大

陸城鎮新增就業 737 萬人，完成全年目標任務的 67%；7 月中國大陸城鎮調查失業率為 5.2%，低於 5.5% 的預期控制目標，較 6 月提升 0.2%，畢業季對就業影響逐漸顯現（聯合早報，2019.8.14）。在這些短期間看似就業情勢「平穩發展」的數據中，可能忽略中國大陸就業問題所存在的結構性矛盾極需加以克服。

首先，伴隨中國大陸經濟發展，就業產業結構呈現明顯變化。在加入 WTO 後，中國大陸逐步成為全球製造業基地，第二產業就業人數持續攀升。2012 年達 2.3 億多人的高峰，2013 年減少 71 萬人，隨後 2014 年、2015 年、2016 年、2017 年、2018 年分別減少 71 萬、406 萬、343 萬、526 萬、436 萬。顯然第二產業就業逐年大幅減少，這是中國大陸經濟極為明顯的發展趨勢（21 世紀經濟報導，2019.7.29）。

其次，由於中國大陸投資經營環境的變化，製造業成本不斷提升，受市場、成本、經濟等因素的影響，部份外資企業撤出中國大陸市場，而部份陸加工製造業，包括加工密集型產業，也到成本更低的國家或地區尋求投資發展的機會（信報，2019.7.24）。此一發展趨勢短期間可能因美中貿易戰高關稅的課徵而更加凸顯，但是從經濟基本面看來，這將是必然的趨勢。

第三，在第二產業（製造業）增速放緩的同時，服務業就業崗位增長抵銷了製造業就業下降的影響，總就業 2017 年仍保持正增長，2018 年則持平（大公報，2019.7.25）。但是自 2018 年年中以來，美中貿易戰對中國大陸產品加徵關稅，至少中國大陸製造業總就業人數可能減少 500 萬人，而中小企業可能出現資不抵債的情況，不僅增添就業壓力，也為金融風險潛藏難以預測的隱憂。

第四，為穩定就業進而擴大就業機會，近年來中共積極培養新經濟增長動源。據統計，2018 年全中國大陸「三新」（新產業、新業態、新商業模式）經濟增加值佔 GDP 的比重為 16.1%，但是「三新」經濟創造高產值的同時，能否大幅增加新就業人口仍有待觀察（人民日報海外版，2019.7.29、8.13）。

第五，中共一再強調「就業是民生之本，增收是民心之基」，但是民生的壓力並不止於此。從中國大陸當前的「民生」問題看來，有 2.8 億農民工（大陸農民人均年收入不到 1.5 萬元人民幣）的飯碗，近 2.5 億 60 歲以上長者（其中 65 歲以上佔 1.7 億人）和上億 6 歲以下兒童的養老托幼、4 億名高血壓、糖尿病患者的藥費報銷（明報，2019.3.16），這些都是中共

在強調就業與民生相關聯之時無法忽視的社會經濟問題。