

壹、前言

2019 年末後，新冠肺炎席捲全球，對於全球經濟產生重大衝擊。在疫苗尚未問世之前，多數的國家在面對新冠肺炎時採取邊境控管乃至於封城的防堵措施，因而嚴重影響商品貿易、經濟成長及特定產業（如：運輸、旅遊餐飲業）的運作。在各國試圖從疫情中恢復生產及經濟活動時，又逢 2022 年初俄烏戰爭，不僅打亂了商貿流通，更引發石油及糧價上升，對經濟也造成更多衝擊。

疫情下的勞工處境如何？本文首先介紹今年全球和中國的勞工市場情形，接著探討目前中國青年族群的高失業率，「就業難」的狀況與原因，試圖瞭解中共自改革開放以來的教育及產業政策對青年就業市場的影響。接著本文探討農民工的現況及其所面對的挑戰。最後本文就中共目前針對青年及農民工就業所提出的政策及高失業率對中共政權的影響做出分析與評估。

貳、疫情對勞工市場的衝擊

一、全球

2019 年底後，新冠肺炎席捲全球，再加上 2022 年初的俄烏戰爭，使得世界處於動盪不安的局勢中。全球經濟的停滯（圖 14-1）對勞工市場造成負面影響，表現在疫情前後的相關數據上。就業方面，世界勞工組織（ILO）預估今年的全球失業人口為 2.07 億人次，較疫情前（2019）年的

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

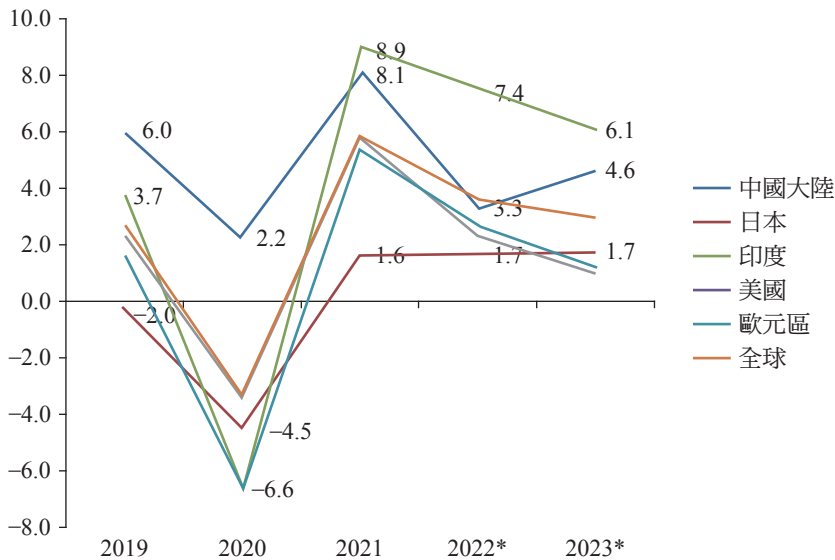


圖 14-1 全球及主要國家疫情前後 GDP 成長率（年 %）

資料來源：作者整理自“World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data Files,” *World Development Indicator*, the World Bank, September 16, 2022, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicator>; Latest World Economic Outlook Growth Projections, International Monetary Fund, July 2022, <https://www.imf.org/-/media/Images/IMF/Publications/WEO/2022/July/English/WEO-Chart-JUL-2022.ashx#.Y0kwZNqhPRw.link>.

說明：* 為預估值。

1.86 億多出了 2,100 萬人。2022 年全球失業率為 5.9%，而 2019 年至 2021 年的數字分別為 5.4%、6.6% 及 6.2%，表示這段期間失業率攀高，隨即緩降的趨勢，不過 2022 年的數字仍比疫情前多出 0.5%。若是以 ILO 公布的工作時數來算，2022 年每周平均預估比例為 27，相較於 2019 至 2021 年的數字（分別為 27.5、25.1、26.3）有止跌上升的趨勢，但仍低於疫情前的水準。¹ ILO 指出，疫情對於工作時數的影響是直接的，而近年來金融

¹ “World Employment and Social Outlook: Number, Unemployment, China and World,” *International Labour Organization*, 2022, <https://www.ilo.org/wesodata/chart/Ss2Sw4bU2>; “World Employment and Social Outlook: Average, Weekly Working Hours, China and the World,” *International Labour Organization*, 2022, <https://www.ilo.org/wesodata/chart/hwqhTTDRP>.

與其他衝擊對於經濟造成的影響則要過一段時間的停滯後才會出現，因此預估 2022 後半年的工作時數將再度減少。總的來說，這些數字代表今年全球的就業市場仍未完全復甦，即便各國紛紛在 Omicron 變異株流行後採取較為寬鬆的控制方式試圖振興經濟，但全球就業市場在疫情尚未完全被控制和俄烏戰爭爆發的情況下還是處於不穩定狀態，嚴重的話甚至可能演變為長期性的問題。

中共的勞工市場也深受疫情及地緣政治影響。根據 ILO 的調查報告，2022 年中共的失業人口為 3,820 萬人次，較疫情 2019 年的 3,680 萬多出了 140 萬人。中共 2019 年至 2022 年的失業率分別為 4.5%、5%、4.8% 以及 5.4%（2022 年 7 月份），² 代表中共近期的就業狀況仍未回復到疫情前的水準。而同時期的每週工作時數分別為 34.1、32.8、34.3 以及 34.3 小時。³ 從數據上看，2022 年的平均工作時數並無低於疫情前，不過今年中共嚴格的封控措施迫使企業及工廠停止運作，工人被迫停工，再加上因經濟停滯使得公司企業裁員或倒閉，因工作機會銳減而促使更多人選擇臨時性、時薪類等「打零工」性質的工作，這兩種可能理當會降低 2022 年的每周平均工作時數。又因為 2021 年及 2022 年的數字為預估值，筆者推斷這些數字將會下修以反映現實狀況。

二、中共勞工市場現況：「就業難」困境

中共的失業狀況自上海啟動封控措施後引發熱議，並引起中共官方的關注。國務院總理李克強自 4 月起就不斷的在公開場合中談論就業問題，5 月 7 日召開全國穩就業工作電視電話會議，會議中提及中共就業的情勢複雜嚴峻，要求各部會與地方政府加大就業優先政策的力度以確保就業穩定及經濟順利運作。⁴ 5 月 25 日，李克強更召開了「全國穩住經濟大盤電

² 2022 年 7 月份失業率來源為陳孟朔，〈中共 7 月城鎮失業率回落至 5.4%，青年失業率升至 19.9% 創新高〉，《財訊快報》，2022 年 8 月 15 日，<https://reurl.cc/4pK5v2>。

³ “World Employment and Social Outlook: Average, Weekly Working Hours, China and the World,” *International Labour Organization*, 2022, <https://www.ilo.org/wesodata/chart/hwqhTTDRP>.

⁴ 〈李克強對全國穩就業工作電視電話會議作出重要批示〉，《新華網》，2022 年 5 月 7 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0507/c1024-32416747.html>。

視電話會議」，其參與人數高達 10 萬人，且本次罕見的要求地方主要機構的負責人也要參與，凸顯出李克強對此會議的重視以及中共經濟嚴峻的經濟狀況。會中，李克強明確要求「第二季失業率要盡快下降」，並指示各部門與地方政府要拿出所有可用的方法達到目標。⁵ 李克強在 6 月與 7 月份的國務院常委會中也再次重申提高就業的重要性。從中共媒體的報導中也可看出中共政府欲提振就業而展現出的急迫性，以 Google 搜尋引擎來說，2022 年初至 7 月 29 日的所有中文新聞中，含「李克強」與「穩就業」兩個關鍵字的新聞共有 6,170 則，對比去年同期相同條件下得到的搜尋結果為 1,690 則，多出快四倍的新聞篇數。而先前外界曾認為李克強反覆針對就業的基調與習近平的「清零」政策衝突，因而反映出兩人不合甚至互鬥的傳言，但在 7 月 28 日的中共中央政治局會議中，習也呼應了李在 7 月 19 日出席世界經濟論壇（WEF）全球企業家視訊特別對話會所提到的重點——中共經濟成長面臨極大困難，經濟部分要「穩中求進」，特別是以穩定物價與提升就業為主。習的談話被觀察家認為這是中共高層意識到失業狀況嚴重，宣告就業目標優先於經濟成長的重大訊號。⁶

如前面所提，中共的勞工市場雖深受疫情及地緣政治影響，今年的失業率仍舊高於疫情前，但整體而言失業率的起伏不大，反倒是中共的青年族群就業深受衝擊。今年的青年失業率屢創 2018 年中共政府發布該數據以來的最高紀錄，引發外界高度的關切。根據官方統計，2022 年 3 月份中共城鎮青年（16 歲至 24 歲）的失業率為 16% 左右，5 月份則到了 18.4%。青年失業率在 7 月份則到了 19.9%（圖 14-3），不僅為同期城鎮失業率的三倍多（圖 14-2），也高於歐盟青年的 14% 以及美國青年的 8.5%。⁷ 其他的指標也凸顯出青年失業問題嚴重：中共大學畢業生今年第一季度的 CIER（市場招聘需求崗位 / 市場求職人數）指數為 0.71，代表

⁵ 黃欣，〈陸穩經濟火力全開 拚 Q2 經濟實現正成長〉，《工商時報》，2022 年 5 月 26 日，<https://ctee.com.tw/news/china/649294.html>。

⁶ 吳柏緯，〈中央政治局會議 習近平重申經濟與動態清零〉，《中央社》，2022 年 7 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207280327.aspx>。

⁷ 丁安華，〈經濟透視 / 內地青年就業關乎經濟發展〉，《大公報》，2022 年 8 月 31 日，<http://www.takungpao.com.hk/finance/236134/2022/0831/759462.html>。

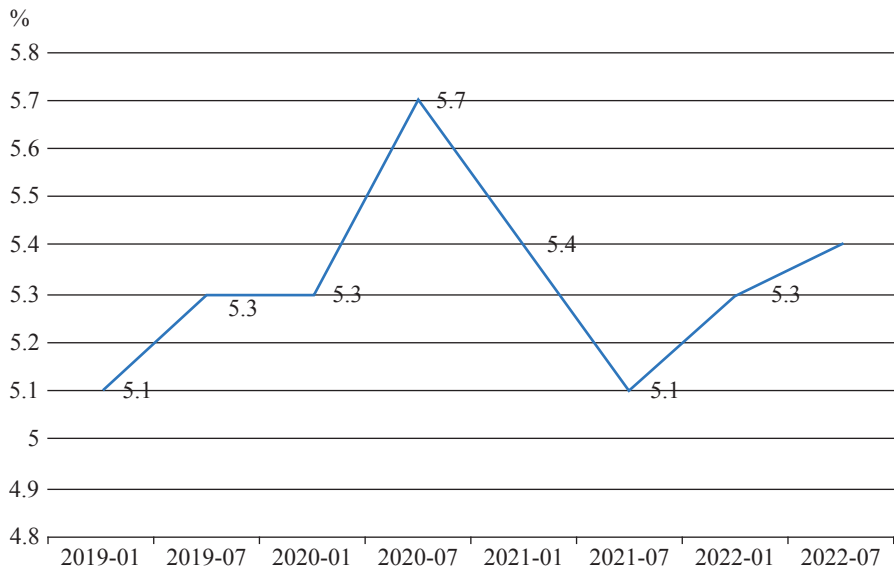


圖 14-2 中共 2019~2022 年城鎮失業率 (%)

資料來源：作者整理自《中共國家統計局》數據。

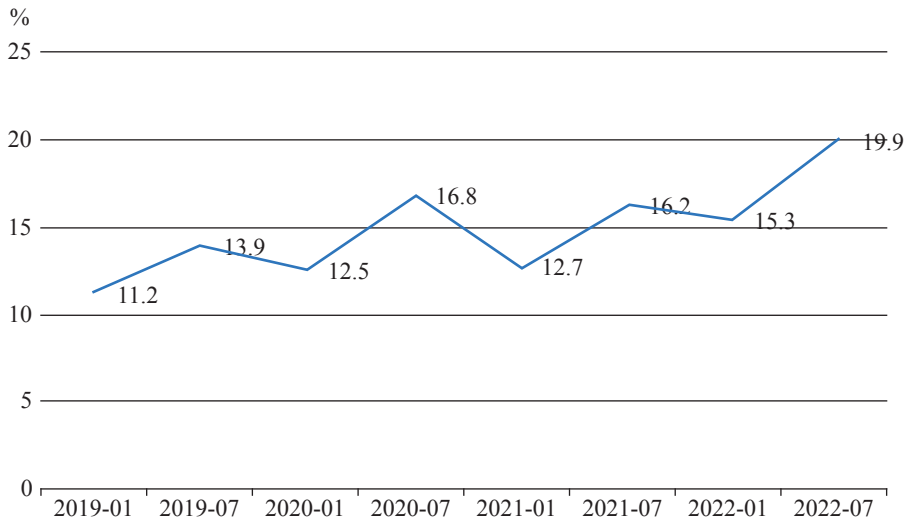


圖 14-3 中共 2019~2022 年 16~24 歲青年城鎮失業率 (%)

資料來源：作者整理自《中共國家統計局》數據。

市場需求小於供給，但同期全國 CIER 指數為 1.56，表示以全國就業情況來看市場需求反而大於供給。⁸ 西方觀察家指出，今年中共大學畢業生人數創紀錄達 1,076 萬人（而且此數字尚未包含從海外畢業可能回國的留學生），因此今年的青年失業率恐達到 23%。從這些資料可看出，中共的失業問題與青年族群息息相關，短期內似乎無法減緩。⁹

三、青年失業率攀高的原因

2022 年 7 月 15 日，中共國家統計局新聞發言人，國民經濟綜合統計司司長付凌暉表示，「青年群體初次進入勞工市場，普遍面臨摩擦性失業困境」，使得摩擦性失業成為了當時的熱門關鍵詞。從付凌暉的結論可看出，中共官方宣稱「摩擦性失業」屬於暫時性現象，但可能會因為年輕人對於就業有較高的期望而越來越普遍。¹⁰

不過從前段的討論可得知，中共青年失業率飆升與青年的就業市場供需息息相關，源自於中共改革開放以來的教育政策和近年來對民營經濟的管制（見附表）。上述的 CIER 指數顯示，青年的就業市場處於「供過於求」的狀態，這問題其實是「冰凍三尺，非一日之寒」。

1990 年末期，中共歷經了 1997 年亞洲金融風暴，中共為了不被影響選擇壓制匯率，而此舉造成中共對外貿易的增速下滑，同時間中共的內部市場又經歷通貨膨脹，加上投資減少及消費的疲軟，造成中共的經濟成長滯緩。為了拉動內需及減緩就業壓力，中共政府在 1999 年啟動了連續 3 年的高校（大學、學院及專科學校）擴招，大規模的擴招導致了高校招生人數快速增加。1999 年的普通高校招生率就比前一年增長了 47.4%，2000

⁸ 陳姝、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

⁹ 王秋燕，〈慘！中共 1076 萬大專畢業生面臨「最難就業季」青年失業率恐升破 20%〉，《菱傳媒》，2022 年 6 月 20 日，<https://reurl.cc/dWaGEy>。

¹⁰ 林彥銘，〈疫情下中共「摩擦性失業」人口激增 專家反要求年輕人調整心態〉，《新頭殼》，2022 年 7 月 21 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-07-21/789182>。

年增長了 38.16%，2001 年則增長了 21.61%，在那之後更以每年平均 20% 的速度增加，直到 2011 年招生增長率才下降至 5% 以下。¹¹ 2009 年中共招收研究生 47.5 萬人，比 2008 增加近 6%。自 1990 年末的擴招措施使得畢業生人數急遽增加，大量的大學畢業生不斷湧入就業市場，不但形成了龐大的青年求職人才庫，也使得青年的就業更加競爭（圖 14-4）。

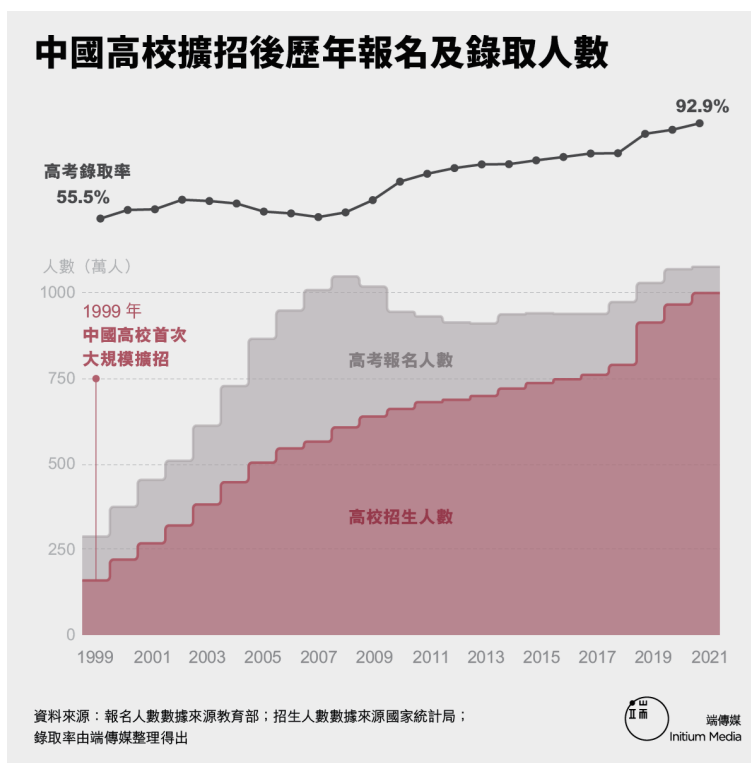


圖 14-4 中共高校擴招後歷年報名及錄取人數

資料來源：陳妹、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

¹¹ 邢志杰，〈我國高校擴招對大學生就業影響的分析〉，《北大教育經濟研究》，第 1 卷第 1 期，2003 年 11 月，<https://www.2002n.com/paper/sociology/003/4472.html>。

中共政府在近年來又因同樣的因素——拉動內需及減緩青年就業壓力——而進行了另一輪的擴招。2019年，李克強在兩會的工作報告中提出高職大規模擴招100萬人，藉此來「加快現代職業教育，既有利於緩解當前就業壓力，也是解決高技能人才短缺的戰略之舉」。¹²政策推動後，2019年和2020年的高職招生人數分別為116萬人與157.44萬人，到了2022年共完成高職擴招413.31萬人。¹³回顧1990年來的歷史，中共在就業問題上所採取的策略其實造成了青年勞工市場失衡，接連的擴招雖然提供給更多中共年輕人可以獲取高等學歷的機會，但長遠看只是延緩經濟成長停滯及高失業率等問題，當這些問題再度惡化浮現時又透過擴招來因應。由於這些獲取高等學歷的年輕人普遍嚮往高技術型的白領工作（他們的教育背景也給予他們這樣的期望），即使技術性、藍領型態的工作機會比白領工作機會充足，他們也傾向爭取白領職位。因此，教育政策加深了勞工市場供需的錯位，也就是大量的年輕人競相爭取短缺的白領工作機會，而藍領類型的工作機會則找不到人來填補。

當中共面臨越來越多的碩士及高校畢業生進入就業市場時，中共的經濟卻繼續惡化，特定產業——房地產、科技與教培（補教）業——的萎縮使得工作機會大幅銳減。這些產業的萎縮與中共的政策有關，因為近幾年來中共政府為了要遏止房地產炒房歪風，推動「房住不炒」口號，自2020開始推出了一系列針對房地產價格及貸款的政策，並在2021年開始執行「三條紅線」和「集中工地」的政策。¹⁴這一系列的舉動對房地產行業造成衝擊，並引發了以恆大為首的巨額債務危機。從投資到販售到建築，整個房地產業深受影響，而地方地產公司在資金缺乏的情況下紛紛縮減用人規模，進而影響到青年的就業市場。

12 〈李克強總理：高職院校今年大規模擴招100萬人〉，《中共教育新聞網》，2019年3月5日，https://news.eol.cn/yaowen/201903/t20190305_1647449.shtml。

13 〈兩省超100萬！最新全國高職院校在校生人數大盤點〉，《中共高職發展智庫》，2019年3月5日，<http://www.zggzkk.com/redianzixun/shownews.php?id=1038>。

14 三條紅線意指以下三個標準：剔除預收款後的資產負債率大於70%、淨負債率大於100%、現金短債比小於1倍。陳妹、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022年6月21日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

中共的科技業也受到了嚴厲的監管，造成產業的萎縮。中共政府自 2021 年起就頻頻對科技業出手，除了對科技大龍頭阿里巴巴、騰訊、滴滴、蘇寧、美團、百度、京東等不同行業的網路平台以違反「反壟斷法」名義開釗處罰外，中共新聞出版署在 8 月底公告，要求網路遊戲業者只能在周五、六日及法定假日的 20 時至 21 時向未成年人提供一小時的服務。中共的網信辦在 9 月發布了「互聯網訊息服務算法推薦管理規定（徵求意見稿）」，限制平台公司的演算法須符合主流價值，規範服務提供者不得創造或容忍假帳號、假流量等資訊。在這段期間，中共當局也針對了網紅等平台藝人以逃稅名義罰款，規範網路帶貨的行為。政府一連串的監管措施引發了科技業的裁員潮，例如今年即傳出字節跳動、愛奇藝及滴滴預計裁員。¹⁵

教培業則是另外一個被中共政府整頓的對象。2021 年 7 月 24 日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳正式發布《關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見》（簡稱雙減），要求嚴格審批校外培訓機構，全面規範學生校外培訓行為外，更規定學科類培訓機構一律不得上市融資，還要統一登記為非營利機構等規範。雙減政策重重打擊了中共的教培產業，以此產業的龍頭「新東方」來說，雙減政策推出後集團便辭退了 6 萬名員工，營收減少了 80%，中共各地更傳出了多家教培業者因政策影響而倒閉裁員等消息。¹⁶

中共的抗疫政策可說是壓垮駱駝的最後一根稻草。自 2019 年底新冠肺炎爆發後，中共政府堅持「清零」政策，採取的嚴格封城或封閉式的管理措施對於生產造成了極大的影響，除了打亂製造業產業與物流運輸外，甚至引發生產線的斷裂。在不確定何時能夠完全復工的情況下，中共的「清零」政策引起了一波外商出走或轉移生產線，其規模可從外國駐中共

¹⁵ 楊晴安，〈騰訊、字節跳動 裁員潮未息〉，《工商時報》，2022 年 7 月 2 日，<https://ctee.com.tw/news/china/670819.html>；〈巨頭阿里巴巴也終於「熬不住」大面積裁員了…〉，《網經社》，2022 年 5 月 18 日，<https://reurl.cc/W164G7>。

¹⁶ 藍妮蒨，〈中共「雙減政策」打擊補教業：昔日產業龍頭「新東方」轉型改做「中英語直播帶貨」〉，《關鍵評論》，2022 年 6 月 14 日，<https://www.thenewslens.com/article/168210>。

商會的資料看出端倪。在面臨防疫政策不變的情況下，歐盟商會於 5 月 5 日的調查報告顯示，372 家受訪歐企中 78% 認為投資中共的吸引力下降，有近 23% 的企業已經考慮將生產線移出中共，而美國商會在 5 月 9 日發布的調查則顯示，121 家受訪的美國企業中有近 51% 的企業將減少或延後在中共的投資。¹⁷ 武漢、上海等地的封城也導致了很多中小型的民營企業直接倒閉或啟動裁員。¹⁸ 中共清華大學鄭毓煌教授的一段錄影中的談話表示，截至 2022 年 6 月底中共就有 46 萬家企業倒閉，高達 310 萬的個體工商戶註銷，在 4 月份全國企業清算同比超過 23%。¹⁹ 面對極度不穩定的環境，倖存的企業在用人招聘上大多趨於保守，在畢業求職者間甚至傳出有企業以疫情嚴峻不景氣為由，將已簽訂的工作合約「回收」，直接毀約的狀況。²⁰ 而即使成功應聘進入企業工作，到了民營企業的年輕員工也可能面臨企業為了要降低人力成本而採取「靈活就業」、「無薪休假」的情況，²¹ 不僅提高勞資衝突，也造成就業的不穩定。

參、中共針對青年就業的政策與措施

從上述的討論可知，中共意識到今年青年失業的問題非常嚴重。在總理李克強不斷強調「就業難」的困境與需要解決的急迫性後，中共政府接連推出針對高校畢業生就業的相關政策。2022 年 5 月 13 日，國務院辦公廳發布了《關於進一步做好高校畢業生等青年就業創業工作的通知》，通知內明定給予自行創業的畢業生一次性補貼、創業擔保貸款及稅費減免

17 吳介聲，〈別走！清零重傷外商，中共緊急挽留恐怕已來不及？〉，《聯合鳴人堂》，2022 年 5 月 27 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/6344645>。

18 方曉，〈封鎖致大陸企業不斷裁員倒閉 或現失業大潮〉，《大紀元》，2022 年 5 月 27 日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/5/27/n13746498.htm>。

19 林岑心、劉芳，〈清零衝擊上半年中共 46 萬家公司倒閉〉，《新唐人電視台》，2022 年 7 月 15 日，<https://www.ntdtv.com/b5/2022/07/14/a103479348.html>。

20 “China Youth Unemployment Crisis Leaves Tens of Millions Jobless,” *Bloomberg Businessweek*, June 1, 2022, <https://reurl.cc/MNzkXK>。

21 靈活就業出現在中共官方文件中，目前尚無定義，泛指民眾口中的自由業，像是個體經營者、非全日制就業、新就業型態、宅經濟等。〈疫情使職場「流動性」下降，在職者跳槽更看重「安全」和「低風險」〉，《新浪科技》，2021 年 2 月 22 日，<https://reurl.cc/AOV10d>。

等優惠外，對畢業生提供就業的並簽訂一年以上勞工合約的中小微企業可擁有一次性吸納就業補貼。此外，通知內還提到健全職業技能等級設置、穩定擴大國有企業招聘規模、明確提出畢業生到基層的基本工作待遇、完善大學畢業生就業崗位歸集機制（按時將招聘資料提供出來在人力保障部的平台上供大家查閱）等規定。²² 6月6日，民政部、教育部、財政部、人社部這四個部會一起發布了《關於做好2022年普通高校畢業生到城鄉社區就業工作的通知》，要求城鎮社區所有的新招聘職位向大學畢業生開放，且要用多方管道來引導吸納畢業生到城鄉社區就業成為基層的工作者。²³ 6月16日，國務院國資委召開了國資央企促進高校畢業生就業工作專題部署會，要求今年國企要招收比去年更多的高校畢業生。²⁴ 7月12日，民政部、教育部與人社部聯合發布了《關於推動社會組織進一步助力高校畢業生等群體就業工作通知》，要求社會團體、基金會和社會服務機構把促進高校畢業生就業視為重要目標，並協助開發就業崗位、拓展就業空間以及提供就業服務。²⁵ 7月29日，商務部、教育部和人社部聯合發布《關於積極做好服務外包產業吸納應屆高校畢業生就業有關工作的通知》，要引導展開服務性外包企業藉由專項招聘活動，例如對企業的一次性就業補貼、擴崗補助、職業培訓補貼等鼓勵這些企業吸納更多高校的畢業生就業。截至目前為止，中共政府所推出的措施主要是針對企業，除了主動「徵招」不同產業的企業外，還藉由企業補貼、稅費減免等方式來增進企業留人及招人的意願，工作型態上則不拘限於全職。

除了針對不同產業的企業提供誘因來促進其留人招人外，中共政府也試圖將畢業生導引到中西部地區，提高這些地區吸納青年就業者的能力。

22 〈《關於進一步做好高校畢業生等青年就業創業工作的通知》政策解讀〉，《中共浙江省人力資源和社會保障廳》，2022年7月11日，<https://reurl.cc/eOR5d7>。

23 〈四部委印發通知：引導高校畢業生到城鄉社區就業創業〉，《光明日報》，2022年6月10日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0610/c444648-32443010.html>。

24 鄭俊婷、高志剛，〈穩就業、勇擔責 國資央企密集啟動夏季招聘〉，《上海證券報》，2022年8月19日，https://news.stcn.com/news/202208/t20220819_4808473.html。

25 〈人民網評：促進高校畢業生就業，社會組織大有作為〉，《中共天津社會組織公共服務平台》，2022年8月2日，<https://reurl.cc/MNzkD3>。

中共自 2003 年啟動「西部計畫」，每年招募高校畢業生到西部基層展開教育、衛生、農技及扶貧等志願服務工作，為期 1 年至 3 年。此外還有 2006 年起推動的「三支一扶」計畫，每年招募高校畢業生到農村基層去從事支（持）教育、支農、支醫和扶貧工作，每一輪為期 5 年。西部計畫自推動到 2022 年期間共累計招募了 46.5 萬多名高校畢業生及在讀研究生，而「三支一扶」計畫從 2006 年至 2020 年共累計派遣了 43.1 萬名高校畢業生至農村基層。²⁶ 2002 年，共青團中央公布將「西部計畫」納入「共青團促進大學生就業行動」，將總實施規模擴大到 5.5 萬人。²⁷ 而人社部、教育部等部門於 6 月 22 日發布 2022 年「三支一扶」計畫及農村教師特崗計畫招募通知，連同「西部計畫」預計全國共招募規模超過 12 萬人。²⁸

肆、被遺忘的一群：疫情對農民工的影響

當外界將目光聚焦於高校畢業生的失業問題時，卻忽略了農民工的工作與待遇也被疫情影響。中共的農民工數量眾多，根據官方 2021 年公布的數據，共有 2 億 9,251 萬的農民工，是中共總人口的 21%，²⁹ 卻是在中共勞工中最被邊緣化的一群。³⁰ 就前面提到的官方失業率來說，「城鎮失業率」只有調查居住於城市裡面的人，但農民工的戶籍地大多隸屬於他們的家鄉而不是他們所工作或居住的城市，因此他們並不算城市的固定居

26 陳姝、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

27 楊昊，〈大學生志願服務西部計劃累計選派 46.5 萬餘人〉，《人民網》，2022 年 8 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0813/c64387-32501682.html>。

28 〈基層服務項目報考火熱 招募高校畢業生超 12 萬人〉，《新華網》，2022 年 6 月 22 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/politics/2022-06/22/c_1128766924.htm。

29 魏玉坤，〈2021 年全國農民工數量增加 691 萬人〉，《新華社》，2022 年 4 月 29 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688045.htm。

30 農民工是中共自改革開放以來的新興群體。中共自 1990 年代後鬆綁了對人口的控制，而城市化加上外資快速的進駐帶動了城鎮的經濟成長，製造業甚至服務業紛紛竄起，在這樣的情況下引起了農村人口往城市移動。這些人到了城市工作甚至定居，在職業上屬於勞工，但因中共的戶口制度並沒有因改革開放而改變，因此這些人在戶口上仍舊屬於農村，故被稱為「農民工」。

民，在官方的統計中他們反而回歸到「農民」身分，即使他們失業了也不會被納入城鎮的統計數字裡。中共官方以「外來農業戶籍人口失業率」的指標來計算農民工的失業率。2022 年 4 月份，外來農業戶籍人員的失業率為 6.6%，6 月份則降至 5.3%，8 月份降至 5.1%。³¹

疫情使得農民工的失業狀況更加嚴重。農民工的就業主要集中在建築及製造業，以 2020 年農民工從業行業的分布來看，製造業及建築業占前兩名，占比分別為 27.3% 和 18.3%，2021 年的比例則有稍微的變化，製造業及建築業占比分別為 27.1% 和 19%。³² 疫情擴散後，中共政府的「清零」政策影響經濟，房價下跌，生產被打亂，造成了這些產業的不景氣。如前所述，中共近年來對房地產等行業實施的嚴格監管措施更是降低了這些行業的成長與預期，迫使企業以裁員、凍結招聘或者是降薪加以因應，進而使得工作機會銳減。而失業對於農民工的衝擊會比青年或者是城市居民更大，因為失業將會大大影響他們的醫療、子女教育與其他福利。加上參加社會保險的農民工本來就不多，例如在 2017 年，只有 17% 的農民工參加了失業保險，但有 44% 的城市勞工參加失業保險；而在另外三項（工傷、退休、醫療）則有不到 30% 的農民工參加保險。³³ 農民工不屬於城市居民，原本就很難取得城鎮提供的社會保險，若他們要取得城鎮的社會保險通常需要申請取得城市的居住證，而城鎮就業是決定其是否能取得居住證及社會保險的重要標準之一。因此，當這些農民工失去了工作，他們就更難取得社會保險，這對於長年處於「漂流」狀態，且基本生活保障原本就不穩固因而急需社會保障的農民工來說特別艱辛。³⁴

面對農民工的就業問題，中共政府主要以政府投資的重大專案建設

31 楊曦，〈16~24 歲青年人失業率升至 19.9% 國家統計局：加大對年輕人就業幫扶政策措施力度〉，《人民網》，2022 年 8 月 15 日，<https://reurl.cc/3YMjrl>。

32 〈2021 年農民工監測調查報告〉，《中共國家統計局》，2022 年 4 月 29 日，<https://reurl.cc/D3znW5>。

33 Tianlei Huang, "China's Migrant Workers Need Help in the Economic Downturn," *Peterson Institute for International Economics*, May 14, 2020, <https://reurl.cc/eOk6m7>.

34 Qin Chen, Alison Sile Chen, Eli Friedman, Ho-fung Hung and Taylor Loeb, "China's Record Urban Youth Unemployment: A ChinaFile Conversation," *ChinaFile*, June 16, 2022, <https://reurl.cc/GE8Z7v>.

來加以因應，試圖藉此開拓更多的工作機會。今年4月27日，中共國務院總理李克強在國務院的常務會議中指示，要啟動農村的建設工程來增加工作機會，吸納農民工。5月24日國務院發布的「紮實穩住經濟的一攬子政策措施」，則針對常務會議中的指示提出農村公路投資的具體化任務目標。為了促進更明確的政策實施，交通運輸部、國家發展改革委、財政部、農業農村部、中共人民銀行以及國家鄉村振興局聯合發布了「農村公路擴投資穩就業更好服務鄉村振興實施方案」，提出改建農村公路、農村公路安全生命防護工程及改建農村公路危橋等項目，預計會帶動約200萬人次就地就業機會。同時，此實施方案並提出了促進農民參與，保障農民工合法權益等目標。³⁵除了藉由政府在農村投資提供就業機會外，中共政府也宣布將沒有失業補助的農民工納入低保及救助範圍，透過政府補助的方式來幫助農民工。³⁶

上述的農村建設工程措施能否舒緩農民工失業問題，仍有待觀察，但已有觀察家批評政府給予農民工的補貼幫助有限。2022年第一季，中共政府發放了4.1億人民幣的生活補貼，約6.7萬名農民工得到幫助，平均每人6,100元，這代表到3月底前，失業的5,000多萬名農民工中僅有0.13%的人得到失業補助，³⁷充分顯示政策的成效有限。

伍、高失業率對中共政權影響

青年的高失業率對於中共政權有無影響？短期看來影響似乎不大。目前為止，畢業生仍舊選擇以體制內的模式來解決其所面臨的困境。畢業生除了繼續往期望的產業投遞履歷外，也嘗試其他出路。除了前面提到的

³⁵ 〈以五大工程為核心 擴投資穩就業助振興：交通運輸部公路局局長吳春耕解讀《農村公路擴投資穩就業更好服務鄉村振興實施方案》〉，《央視網》，2022年8月15日，<https://reurl.cc/MNzbRX>。

³⁶ 〈中共農民工多無失業保險 疫情下官方忙補救〉，《中央社》，2020年4月22日，<https://reurl.cc/vWLe7A>。

³⁷ 〈疫情中被犧牲的中共農民工！失業率不被計算、補貼微薄只求疫情別上身〉，《中央廣播電台》，2020年10月13日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2082050>。

「西部計畫」與「三支一扶」外，有越來越多的畢業生參加公務員考試，嘗試進入政府部門擔任公務員。³⁸ 2020 年與 2021 年的中共國家公務員考試報名人數分別為 151 萬與 143 萬人，2022 年則來到了 212.3 萬人，等於比前兩年多出約 1.4 倍的人數。今年的競爭非常激烈，通過資格審查人數與錄取計畫比為 64：1，等於不到 1.5% 的錄取率。³⁹ 這樣的數字也凸顯出公務員的出路只能部分吸納畢業生，無法真正緩解目前的就業荒。

另外一種選擇是延後就業時間。中共一間招聘網站調查後發現，今年有超過半數的高校畢業生計畫考研究所，近三成的碩士生會考慮攻讀博士班，而畢業後預計出國的人數也比往年增長。延後畢業的時間也是眾多學生的選項之一，甚至有大學校長公開表示政府應該要讓更多學生可以延畢，透過這種方式來降低市場競爭與失業率。⁴⁰ 不論是延畢還是找尋其他的出路，這些做法都表現出畢業生接受現狀，試圖自行透過體制內的方式來尋求解決之道。

政府提供給農民工的補助僅幫助到極少數的人，使得農民工與高校畢業生一樣只能先另謀出路。在中共政府大力推動農村建設的情況下，很多農民工選擇返鄉就業，例如 2022 年 6 月底前返鄉的農民工中有 90.7% 的人就近就業。⁴¹ 很多失業的農民工則選擇打零工，每天清晨就到就業市場尋求機會另外，也有農民工投入疫情管控行列成為「防疫白衛兵」，也就是一般人口中的「大白」。即使找到了工作，但這些工作通常都不穩定，使得農民工的待遇仍舊受到影響。⁴²

38 〈企業毀約求職難 高校畢業生：全班都考公務員〉，《新唐人電視台》，2022 年 6 月 15 日 <https://www.ntdtv.com/b5/2022/06/15/a103455741.html>。

39 陳姝、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>；盧永山，〈疫情+成長放緩 中共千萬大學畢業生就業困難〉，《自由財經》，2021 年 11 月 29 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3751900>。

40 王柏文，〈經濟差求職難 中共破千萬畢業生有何選擇？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 2 月 6 日，<https://reurl.cc/bEmkWv>。

41 蔣飛，〈返鄉農民工如何就業？〉，《新浪意見領袖》，2022 年 8 月 4 日，<https://reurl.cc/pMYWKb>。

42 〈上海「大白」何許人也？美媒：許多是外地農民工〉，《新唐人電視網》，2022 年 5 月 2 日，<https://www.ntdtv.com/b5/2022/05/02/a103415743.html>。

目前尚未有資料顯示失業農民工採取體制外行動抗議，但自改革開放以來就有農民工為了爭取其工作上的權益而選擇罷工或其他抗爭行為。根據勞工組織中共勞工通訊（China Labor Bulletin）的「工人集體行動地圖」資料，今年的勞工集體行動事件為 852 件，⁴³ 與 2019 年相比少了 533 件。以集體事件發生的產業類別來看，2019 年 1 到 8 月份的事件中前三名的產業為建築業（42.09%）、服務業（23.67%）及製造業（14.24%）；2022 年 1 到 8 月份的事件中前三名的產業則分別為建築業（48.77%）、服務業（22.18%）及製造業（19.89%）。不論是 2019 年還是今年多數的勞工行動訴求皆為欠薪。從這些數字歸納出的可能結論為：疫情對中共的整體經濟影響頗深，因打亂了很多產業的運作反而使得勞工的抗爭下降；再來從這些抗爭的分布可推論出，中共的製造業在疫情前就開始蕭條，因為中共身為世界工廠的光環已褪色，工廠紛紛倒閉或是移出中共，反而減少了工廠內工人的抗爭行動；⁴⁴ 假設勞工被欠薪的很大原因與雇主付不出薪水相關，那麼欠薪的問題嚴重代表中共的經濟在近幾年確實有停滯的現象。農民工的抗爭行動尚未對中共中央或地方政府造成有力的挑戰，但若經濟繼續蕭條下去的話，則很有可能會對目前的工廠及企業造成更嚴重的影響，可預料將來的工人抗爭會增加，迫使中共回應。

即便青年高失業率暫時不會影響中共政權穩定，但若問題持續甚至惡化的話，則會對中共形成挑戰。以目前的跡象看來，中共並沒有對高校縮招的打算，而整體的經濟狀況在今年內並不會好轉。反之，中共可能會在二十大之後延續對經濟及產業造成負面影響的政策。雖然外界普遍認為中共的「清零」政策讓中共經濟付出龐大的代價，但從西藏、海南政府在今年 8 月底爆發疫情後大動作究責懲罰多名官員看出，「清零」仍是中共的目標。⁴⁵ 即便中共的「清零」政策在 11 月份引發了中國各地大批民眾

⁴³ 1 至 8 月份總共有 568 個事件，筆者以此數字下去預估全年的事件量。

⁴⁴ 根據 China Labor Bulletin 的資料，2012 年的集體事件中製造業占最高比例，為全部事件的 45.83%。“Strike Map: Statistics by industry, 2012,” *China Labour Bulletin*, https://maps.clb.org.hk/statistics?i18n_language=en_US&map=1&startDate=2012-01&endDate=2012-12&eventId=&keyword=&addressId=&parentAddressId=&address=&industry=&parentIndustry=&industryName=

⁴⁵ 〈西藏疫情問責百餘官員 分析：重清零政策與對習近平忠誠〉，《中央社》，2022 年 8 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208280161.aspx>。

的示威抗議，導致中共在壓力下放寬防疫，但政策鬆綁後造成了中國感染飆升，疫情失控將對經濟造成更多衝擊。⁴⁶ 2022 年 8 月 16 日，中共黨媒《求是》雜誌刊登出習近平的文章，內容指出共同富裕是一項長期性的任務，「急不得，也等不得」。習近平在二十大之前重提共同富裕，除了展現其第三次連任的信心外，也預告中共將在今年底後重拾對共同富裕的重視。由於先前所推動的「共同富裕」以重新分配為核心，並對不同產業的企業實施嚴格的監管以避免企業坐大。可預見的是，一旦習成功連任將重拾對企業監管的政策路線，⁴⁷ 恐怕將會使得中共的經濟成長更加停滯，更多企業及工廠經營不善而倒閉，倖存的企業在用人決策上也會變得更加保守，對於勞工來說只是雪上加霜。一旦失業率長期處於高點，加上剩下選項的待遇與期望不符時（如：整體的待遇過低已經不敷生活開銷、高學歷青年爭搶與其學歷不符的基層工作等），將會增加青年甚至農民工走向體制外採取抗爭行動的機率，進而大大提高中共治理社會的成本。

陸、小結

即使中共高層今年大張旗鼓地強調穩就業的重要性，政府也自 5 月開始試圖在不同的產業領域開拓更多的就業機會吸納畢業生，但這些措施恐怕無法在短期內達到提升高校畢業生就業的目標。中共自從 1990 末期開始高校擴招後導致畢業生逐年增加，他們大幅湧入高端技術性的「白領」就業市場。在過去 20 年間，房地產帶動中共經濟的飛速成長，進而促使了相關產業的蓬勃發展，創造就業機會。與此同時，以網路為主的科技業也迅速竄起，這些產業不僅拉動中共經濟成長，也吸納了很多高校畢業生。但中共近年接連對這些產業出手整頓，造成房地產、科技業及教培業重傷，而中共這幾年的疫情管控更造成經濟的停滯，這些政策皆使得工

⁴⁶ 寧海鐘、駱亞，〈鞏勝利：疫情可怕 中國明年一季度經濟沒法看〉，《大紀元》，2022 年 12 月 26 日，<https://hk.epochtimes.com/news/2022-12-25/54782808>。

⁴⁷ 〈解析中共大陸推動「共同富裕」與「第三次分配」〉，《新新聞》，2022 年 1 月 8 日，<https://www.storm.mg/article/4124986?mode=whole>。

作機會大幅縮減。換言之，高等教育的擴招使得人力供給逐年增加，但這幾年經濟因為政策及疫情而產生停滯，就業機會快速流失。若高校不縮招，經濟狀況未見好轉的話，即便中共成功在短期內從不同的產業及公部門中開拓出新的工作機會，青年失業率在短期內也不會下降，甚至有繼續飆高的可能性。同樣地，中共雖然也有提出針對農民工就業的政策措施，但經濟的停滯及特定產業的嚴峻處境將繼續影響工廠及企業的營運及就業機會，迫使農民工打零工或者是尋求其他「靈活」就業機會謀生。整體來說，今年的中共就業市場狀況不佳，勞工環境在短期內似乎沒有改善的可能。

附表 中共改革開放以來的政策對青年勞工市場的影響

供給面		
年份	政策	對勞工市場影響
1999	中共高校首次大規模擴招，為期三年	高校招生率在 1999 年至 2001 年增長了 21.61% 至 47.4%，2002 年至 2010 年平均增長 20%。
2009	中共實施研究生擴招	2009 年中共共招收研究生 47.5 萬人，比 2008 增加近 6%。
2019	中共實施高職大規模擴招	2019 年至 2022 年完成 413.31 萬招生人數。
對供給面影響：高校畢業生大量增加，使得大量青年湧入求職市場，而 1999 年後「一擴再擴」更加提高了青年求職人數。		
需求面		
年份	政策	對勞工市場影響
2020~2021	房地產： • 中共政府推出了針對房產價格與貸款的措施遏止炒房；並於 2021 年推出了「三條紅線」及「集中工地」的政策。	房地產大衝擊，恆大為首的房產巨頭爆發債務危機。恆大、碧桂園、萬科、華夏幸福等房產指數崩盤，房地產業萎縮導致就業機會銳減。

附表 中共改革開放以來的政策對青年勞工市場的影響（續）

需求面		
年份	政策	對勞工市場影響
2021	科技業： <ul style="list-style-type: none"> • 中共政府以「反壟斷法」為由嚴處阿里巴巴、騰訊、滴滴、蘇寧、美團、百度、京東等網路平台。 • 中共政府針對特定網紅以逃稅名義開罰，並規範網路帶貨行為。 • 新聞出版署要求網路遊戲業者縮限對未成年用戶的服務時段及時數。 • 網信辦對平台公司規範演算法、要求服務提供者不得有假帳號、假流量等。 	阿里巴巴在 2021 年底就進行了部分的人事縮減，而在 2022 年 3 月份傳出阿里巴巴將大規模裁員，比例高達 30% 的消息。此外，字節跳動、愛奇藝、騰訊、百度和滴滴也傳出大規模裁員的消息。
2021	教培（補教）業： <ul style="list-style-type: none"> • 中共政府推出「雙減」政策，全面封殺補習班，禁止課後補習進行資本化操作，並規定補習班必須為非營利事業。 	中共教培龍頭「新東方」集團辭退了 6 萬名員工，各地的地方教培業者也傳出了倒閉裁員等消息。
對需求面影響：房地產、科技業及補教業縮減用人規模，使得青年就業機會銳減。		

