

# 大山難移：開局新政如何解答就業難題

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

第十四屆中國「兩會」（即中國人民政治協商會議與全國人民代表大會）分別於2023年3月11日及13日閉幕，新一屆國家機構組成人員底定，習近平無意外連任國家主席，預示其治下的中國將延續《二十大報告》中的發展目標，致力於「中國式現代化」以朝向「強國建設」及「民族復興」之目標邁進。「兩會」與新一屆政府的主要任務即在於落實二十大設置的種種政治目標，誠如新任國務院總理李強於記者會所強調，新一屆政府的工作就是要「把黨的二十大擘畫的宏偉藍圖變成施工圖」。<sup>1</sup>因此，本文從2023年《政府工作報告》切入觀察，選擇與社會穩定息息相關的重要民生問題「就業難」為分析主軸，將先簡要說明近年中國的就業問題，觀察近年《政府工作報告》中與就業相關之經濟社會發展預期目標的變遷，並分析《政府工作報告》內文與「穩就業」相關政策，嘗試點出中國就業問題的未來發展與可能影響。

## 貳、中國「就業難」形勢與黨政高層強化「穩就業」

### 一、中國近年「就業難」問題

近年來強硬的「動態清零」政策嚴重衝擊中國的經濟發展，儘管已宣布解封，中國「就業難」的形勢仍相當險峻。首先，由於人口基數大，使得中國長期面臨擴大就業、「穩就業」與「保就業」的壓力，如2021年底勞動力人口達8.8億人，尤其是「重點就業群

---

<sup>1</sup> 〈（兩會授權發布）李強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，《新華網》，2023年3月13日，[http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/13/c\\_1129430418.htm](http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/13/c_1129430418.htm)。

體」大學畢業生每年已逾千萬人，2022年7月青年（16歲至24歲）失業率更高達19.9%，<sup>2</sup>如何緩解新鮮人就業問題已成為政府工作的重中之重。再者，中國就業市場長期存在勞動力供給與需求錯配的結構性矛盾，企業對於技術人才的需求較高，但勞動力市場相關人才的供給不足，使「招工難」與「就業難」並存。<sup>3</sup>而除了前述長期、結構性因素之外，近期解封後經濟復甦對於就業市場的帶動尚未有明顯的成效，如2023年2月青年失業率再度攀升至18.1%（近一年失業情況請參見圖1）。由於失業即表示民眾失去收入來源，故對於中國人民而言，「就業難」早已成為壓垮日常生活的一座大山，如「就業優先」即被選為「人民網」網路民調中的十大「兩會」熱門關鍵詞之一，而民調結果亦指出，民眾對於新型態就業者的權益保障、促進「靈活就業」和零工市場發展等議題的關注，<sup>4</sup>顯示中國民眾參與靈活就業的人數眾多。

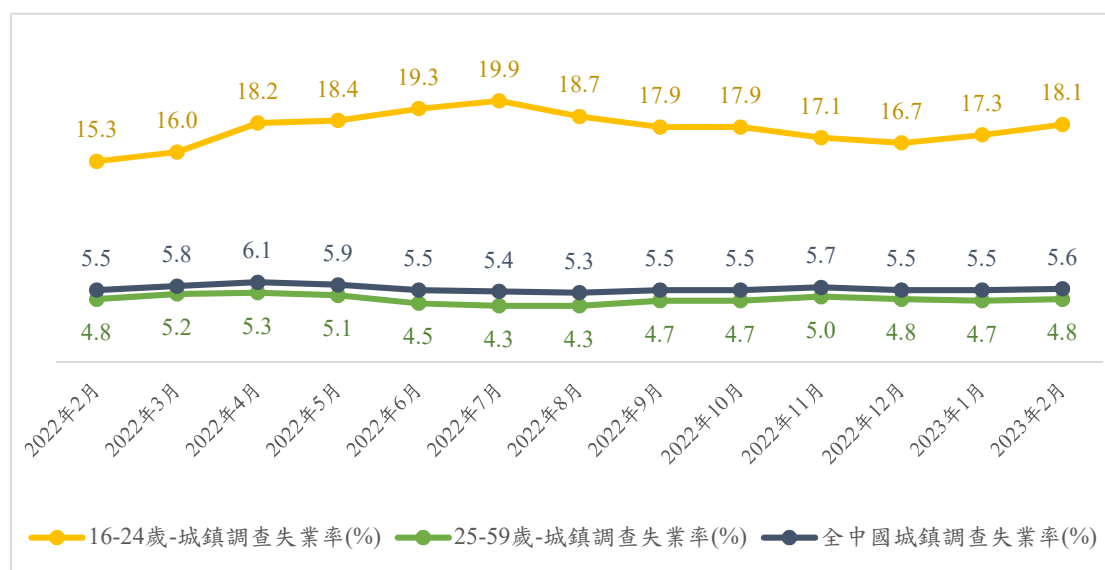


圖 1、中國近期失業情況（2022 年 2 月至 2023 年 2 月）

資料來源：鄧巧琳整理自《中國國家統計局》。

<sup>2</sup> 〈國務院新聞辦就 2022 年 7 月份國民經濟運行情況舉行發布會〉，《中國政府網》，2022 年 8 月 15 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-08/15/content\\_5705454.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-08/15/content_5705454.htm)。

<sup>3</sup> 〈國務院關於就業工作情況的報告〉，《中國人大網》，2022 年 12 月 29 日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202212/65f17bdcafd4426db20b659c04510041.shtml>。

<sup>4</sup> 〈兩會調查：網友希望支持和規範發展新就業形態〉，《人民網》，2023 年 3 月 3 日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0303/c452473-32635933.html>。

## 二、「穩就業」與社會穩定

而在此次「兩會」的《政府工作報告》中，更可觀察到「穩就業」受到中共黨政高層的高度關注。梳理3月5日《政府工作報告》人大會議審議稿件與3月15日《新華社》最終正式公告的版本，可發現最終定稿特別強化對於「穩就業」的重視。《政府工作報告》正式版全文共使用94個「穩」字，延續近年中央經濟工作會議的主軸，經濟發展政策以「穩中求進」為主，強調「穩增長」、「穩就業」與「穩物價」，並在「高質量發展」取得新「進」展。然而，在3月5日由卸任國務院總理李克強口頭報告版本，內文僅90個「穩」字，而正式版本其中一個新增的「穩」字即是「穩就業保民生」，<sup>5</sup>顯見在「兩會」人大會議審議期間，黨政高層對於「穩就業」與「保民生」的格外重視。

更甚者，對於中共黨政高層來說，就業問題早已跳脫經濟民生領域，而成為需要優先關注的維穩工作，解決就業問題甚至成為中共鞏固執政基礎的必要條件。如同《二十大報告》所強調「就業是最基本的民生」，習近平多次強調「就業是最大的民生工程、民心工程與根基工程」，更指出「就業是社會穩定的重要保障，必須抓緊抓實抓好」，退居二線的前人社部部長張紀南亦曾撰文指出，失業會造成民心浮動、社會動亂，而「解決好就業問題是社會和諧穩定的『壓艙石』和國家長治久安的重要支撐」，並強調就業優先戰略能夠鞏固黨執政的群眾基礎與社會基礎。<sup>6</sup>顯示中共黨政高層已認知到若無法有效緩解「就業難」此座大山，將嚴重影響社會穩定。

<sup>5</sup> 〈（兩會授權發布）政府工作報告〉，《新華網》，2023年3月14日，[http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/14/c\\_1129432017.htm](http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/14/c_1129432017.htm)。

<sup>6</sup> 〈就業優先 夯實民生之本（持續增進民生福祉）〉，《人民日報》，2023年3月7日第07版，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-03/07/nw.D110000renmrb\\_20230307\\_1-07.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-03/07/nw.D110000renmrb_20230307_1-07.htm)。

## 參、2023 年經濟發展目標與「穩就業」新政

承接前文，既然中共黨政高層已意識到就業問題的嚴重性，並將就業問題視為其保有執政基礎的重要先決條件，此次「兩會」提出何種新政與「良策」呢？如同李強所述「解決就業問題最根本仍是靠發展經濟」，故下文將先梳理此次《政府工作報告》與就業相關的經濟發展目標，接著再針對新一屆政府所提出的「穩就業」相關政策進行討論，以下分述之。

### 一、偏向保守的經濟社會發展目標

此次《政府工作報告》的經濟社會發展預期目標較為保守。首先，就今（2023）年中國政府主要經濟成長預期目標觀察，國內生產總值（GDP）僅預期成長 5%，略低於國際貨幣基金（IMP）等其他國際機構預測值（約 5.2~5.7%），顯示中國政府對於本年度整體經濟情勢的預期較不樂觀。<sup>7</sup> 第二，全年度城鎮新增就業人口預期目標則僅調升 100 萬人，失業率預期目標亦與去（2022）年持平、維持 5.5% 的失業率目標，顯見新一屆中國政府對於本年度的就業增長情況預期亦偏保守，但若從表 1 中的近十年的整體新增就業人口與失業率觀察，可發現中國近年實際就業情況呈現下滑趨勢。

表 1、2013 年至 2023 年中國《政府工作報告》預期目標與實際情況

年份	全中國城鎮新增就業人口		GDP 成長率		失業率	
	實際新增人口	預期目標	實際情況	預期目標	實際情況	預期目標
2013 年	1,310 萬人	900 萬人以上	7.8%	7.5%左右	4.10%	低於 4.6%
2014 年	1,322 萬人	1,000 萬人以上	7.4%	7.5%左右	4.09%	4.6%以內
2015 年	1,312 萬人	1,000 萬人以上	7.0%	7%左右	4.05%	4.5%以內
2016 年	1,314 萬人	1,000 萬人以上	6.8%	6.5%至 7%	4.02%	4.5%以內
2017 年	1,351 萬人	1,100 萬人以上	6.9%	6.5%左右	3.90%	4.5%以內
2018 年	1,361 萬人	1,100 萬人以上	6.7%	6.5%左右	4.93%	5.5%以內
2019 年	1,352 萬人	1,100 萬人以上	6.0%	6%至 6.5%	5.15%	5.5%左右

<sup>7</sup> 林雅鈴，〈從政府工作報告看「兩會」後中國經濟發展〉，《國防安全即時評析》，2023 年 3 月 16 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=1597&typeid=22>。

2020年	1,186 萬人	900 萬人以上	2.2%	未設定目標	5.62%	6%左右
2021年	1,296 萬人	1,100 萬人以上	8.4%	6%以上	5.12%	5.5%左右
2022年	1,206 萬人	1,100 萬人以上	3.0%	5.5%左右	5.58%	5.5%以內
2023年	-	1,200 萬人以上	-	5%左右	-	5.5%左右

資料來源：鄧巧琳整理自歷年《政府工作報告》與《中國國家統計局》。

說明：自 2018 年 1 月起，中國國家統計局新增「城鎮調查失業率」統計指標，相較於「城鎮登記失業率」僅計算有關政府部門資料中符合失業條件的人員，每月針對中國市級和縣級抽樣 12 萬戶（含家庭戶和集體戶）的「城鎮調查失業率」更能反映真實的失業情況，故上表中的失業率指標（預期目標與實際失業率）自 2018 年起皆採用「城鎮調查失業率」，而 2018 年起的實際失業率則由本文作者自行計算該年度 1 至 12 月「城鎮調查失業率」的平均值。

## 二、針對重點就業群體的提升就業政策

「兩會」就業政策的主要目標與實際政策規劃可分別從《政府工作報告》與《關於 2022 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2023 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告》（以下簡稱「計畫草案」）兩份文件觀察。此次《政府工作報告》提出要「落實落細就業優先政策」，並特別強調「把促進青年特別是大學畢業生就業工作擺在更加突出的位置」，顯見青年失業問題為新一屆政府的首要關注焦點。而「計畫草案」則特別強調要「完善重點群體就業支持體系」，亦即針對大學畢業生、農民工、退伍軍人、其他困難群體等分別提出不同的扶持就業政策，<sup>8</sup>雖有部分政策是延續過往已提出的專項計畫（如針對大學畢業生的「國聘行動」、「高校書記校長訪企拓崗」以及農民工相關的「春風行動」等），但從中可觀察到中國政府開始積極因應不同就業困難群體的需求，針對各族群積極尋找「就業難」的解方。如針對大學畢業生，近期中國教育部與人社部推出多項媒合大學畢業生與企業的招聘活動，如 3 月 19 日至 29 日推出 67 場活動等，<sup>9</sup>更積極從校園著手，試圖改善勞動力供需兩端

<sup>8</sup> 〈（兩會授權發佈）關於 2022 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2023 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告〉，《新華網》，2023 年 3 月 16 日，[http://www.news.cn/politics/2023-03/16/c\\_1129434197.htm](http://www.news.cn/politics/2023-03/16/c_1129434197.htm)。

<sup>9</sup> 〈教育部辦公廳關於開展 2023 屆高校畢業生春季促就業攻堅行動的通知〉，《中國政府網》，2023 年 2 月 23 日，[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/28/content\\_5743661.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/28/content_5743661.htm)；〈人社部啟動職引未來—2023 年大中城市聯合招聘高校畢業生春

無法接軌的結構性問題，如推動企業實習和產業專項培訓等。農民工方面，有關就業政策則以「引導農民工有序流動」為主，如開通「就業直通車」，欲讓缺工與勞動力過剩的兩難一併獲得解決，並實施「以工代賑」、「就近就業」等政策舉措；退役軍人方面，則欲透過提升退伍軍人學歷提升上崗率，並提供學費減免等補助措施。

## 肆、結論

綜上所述，作為二十大後開局之年的 2023 年，新一屆中國政府的所作所為備受矚目，雖新一屆國務院有關部門人事變動並無太大的「新意」，國務院組成部門的首長多達 16 位續任原職，可見在面對充滿風險挑戰的內外情勢，中國新一屆政府首重政策的延續性。

然而，隨著美中競逐愈演愈烈，對於就業的影響也不容小覷，如近日金融時報（Financial Times）報導指出，曾是中國最富有城市的昆山，台商與外資工廠接連撤出，對於當地就業市場造成嚴重衝擊，更有工廠拒絕聘用較為年長的工人，<sup>10</sup>若外資與工廠移出的態勢擴大，或對於中國就業情勢產生更大的打擊。

另一方面，如何提振民營經濟仍是首要關鍵。民營企業為吸納就業人才的主體，針對前兩年中國大學畢業生的調查指出，互聯網、資通電訊等產業最受歡迎，且此些產業創造了大量的工作崗位。<sup>11</sup>儘管近期可觀察到政府監管力道的放鬆，並積極鼓勵平台經濟

---

季專場活動 首期推出 67 場特色服務活動》，《中國人社部網站》，2023 年 3 月 20 日，[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202303/t20230320\\_497009.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202303/t20230320_497009.html)。

<sup>10</sup> Sun Yu, “China’s Richest County Suffers Export Slump as US Tension Hits Factories,” Financial Times, <https://www.ft.com/content/0b92d490-75b4-46bc-a5dd-819ad4409b78>.

<sup>11</sup> 〈2022 屆高校畢業生青睞何地？哪個行業受歡迎？畢業季調研分析報告來了！〉，《中國青年報》，2022 年 6 月 17 日，[http://m.cyol.com/gb/articles/2022-06/17/content\\_x5jzMCVxO.html](http://m.cyol.com/gb/articles/2022-06/17/content_x5jzMCVxO.html)；〈58 同城全面刻畫 2021 屆畢業生就業趨勢：95 後畢業生佔比 75%，7 成畢業生就業「求穩」〉，《新華網》，2021 年 6 月 16 日，<https://reurl.cc/EGgKrg>。

「大顯身手」，<sup>12</sup>此次「兩會」中亦可看到習近平對於民營企業的重視，再三強調「兩個不能動搖」，<sup>13</sup>並指出黨中央「始終將民營企業和民營企業家當作自己人」，<sup>14</sup>但是否能藉此帶動民營經濟進而吸納待就業的廣大勞動人口（如 2023 年預估將有 1,158 萬大學畢業生），在中國延續二十大以來的施政方針「統籌發展與安全」的前提下，仍有待後續觀察。

本文作者鄧巧琳為國立政治大學東亞研究所碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。主要研究領域為：中國國家社會關係、社會科學統計方法、比較政治。

---

<sup>12</sup> 〈郭樹清：14 家平臺企業金融業務專項整改已基本完成〉，《財新網》，2023 年 1 月 8 日，<https://finance.caixin.com/2023-01-08/101986765.html>。

<sup>13</sup> 「兩個毫不動搖」即是指：毫不動搖地鞏固和發展公有制經濟，毫不動搖地鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展。

<sup>14</sup> 〈（兩會授權發佈）習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高質量發展 王滬甯蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華網》，2023 年 3 月 6 日，[http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/06/c\\_1129417096.htm](http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/06/c_1129417096.htm)。

# Challenges Remain: What is China's New Government Employment Policy?

*Ciao-Lin, Deng*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept*

## **Abstract**

China's 2023 Government Work Report underlines the social problem of unemployment. Clearly, China is facing a more serious employment situation this year than before. Therefore, during the annual sessions of the National People's Congress and Chinese People's Political Consultative Conference, the Chinese government continued its "pro-employment policies", and intends to further strengthen policy support. However, with China's economic prospects still unclear and private enterprises yet to be boosted, it seems that the employment problems remain to be solved.

**Keywords:** Employment Problem, Social Security, Social Stability, Social Governance