



政策報告

Policy Paper

《No. 109006》

中共「兩會」後社會政策及社會穩定動態觀察

Observing on the PRC's Social Policy and Social
Stability after the NPC and CPPCC Sessions

亞太和平研究基金會

Foundation on Asia-Pacific Peace Studies

《No. 109006》

中共「兩會」後社會政策及社會穩定動態觀察
Observing on the PRC's Social Policy and Social
Stability after The NPC and CPPCC Sessions

主 持 人：王信賢 亞太和平研究基金會中共社會研究小組召集人
政治大學東亞研究所教授兼國際關係事務學院副院長

撰 稿 人：（按姓氏筆劃排列）

王占璽	政治大學東亞研究所博士
王國臣	中華經濟研究院第一所助研究員
施世駿	臺灣大學國家發展研究所教授兼所長
曾偉峯	淡江大學中國大陸研究所助理教授

編 輯：劉智年 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 109 年 7 月

序

中共受「新冠肺炎」疫情影響，其史上最晚召開之「兩會」（「中國人民政治協商會議」及「全國人民代表大會」），分別於今（2020）年5月21日至22日開始舉行，會議內容顯示中國大陸整體社會受美「中」貿易戰及「新冠肺炎」疫情衝擊，正陷經濟停滯及就業困難窘境，中國大陸社會壓力正蓄積，不僅具危及社會穩定之疑慮，亦恐對中共國家治理產生衝擊。鑑此，本會特研擬「中共『兩會』後社會政策及社會穩定動態觀察」專題，並邀請學者專家深入研討，嗣後撰寫政策報告，提供各界人士參考。

本報告由本會中共社會研究小組召集人暨政治大學東亞研究所教授兼國際關係事務學院副院長王信賢負責綜整，並邀請中華經濟研究院第一所助研究員王國臣、臺灣大學國家發展研究所教授兼所長施世駿、政治大學東亞研究所博士王占璽及淡江大學中國大陸研究所助理教授曾偉峯，分別就「中國大陸『復工復產』現況」、「中共『六穩』、『六保』及社會政策之評估」、「中國大陸疫情防控措施及評估」及「中國大陸社會穩定評估」等子題，進行座談與報告撰述，期有助於國人對「中共『兩會』後社會政策及社會穩定動態觀察」有最新之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 109 年 7 月

目 錄

提要	V
壹、前言	1
貳、中國大陸「復工復產」之現況	3
參、中共「六穩」、「六保」及社會政策之評估	19
肆、中國大陸疫情防控措施及評估	25
伍、中國大陸社會穩定評估	31
陸、結語	37
【亞太政策報告系列】	41

《中共「兩會」後社會政策及社會穩定動態觀察》

政策報告

提要

壹、中國大陸「復工復產」現狀

一、中國大陸數據相互矛盾難獲悉「復工復產」實際情況

● 中國大陸所公布「復工復產」數據樂觀

截至 2020 年 6 月 5 日，中國大陸規模以上工業企業平均開工率達 99.1%，限額以上零售業復工亦超過 95%，中小企業復工率則為 91%。其中，第二產業復工率為 93%，高於生產性服務業的 90%；目前住宿及餐飲業的復工率最低，惟亦達 87%。另截至 4 月底，81.2% 的外資製造業復產率超過 70%，66.8% 的外資服務業復產率超過 70%。另 5 月服務業生產指數已終止連續 3 個月負成長；規模以上工業增加值亦恢復正成長，且連續第 2 個月呈現上升態勢。

● 消費者物價指數及生產者物價指數均持續走跌

消費者物價指數及食品價格，皆連續第 3 個月下降，未見「報復性消費」帶動物價上漲。另生產者物價指數連續 4 個月負成長，且衰退幅度呈現逐月擴大趨勢，顯示企業未因投資擴增，而購進更多機器設備。

二、國有企業驅動內部投資動能，外部投資能量有待恢復

2020 年前 5 個月中國大陸城鎮固定資產投資年成長率為 0.9%，終止連續 9 個月負成長；其中，國有企業扮演關鍵角色，2020 年前 5 個月民間企業投資較 2019 年衰退 9.6%，國有控股公司則衰退 1.9%；5 月國有投資則爆增 61.0%，遠高於民間企業的 -7.6%，顯呈「國進民退」情勢。另「外人直接投資(FDI)」尚處於負成長，2020 年前 4 個月中國大陸對外直接投資較 2019 年同期衰退 2.0%，連續 16 個月負成長；對外承包工程亦較 2019 年衰退 18.8%。

三、消費動能漸趨恢復惟力道脆弱

2020 年 5 月社會品消費零售總額衰退 2.8%，連續 4 個月負成長，惟衰退幅度漸收斂，較 1 月收縮 17.7%。其中，汽車銷售年增 14.5%，連續 2 個月正成長；商品房銷售連續 4 個月負成長，衰退幅度按月收斂；境內行動電話銷售較上月重跌 26.0%，暗示消費復甦力道脆弱。

貳、中共「六穩」、「六保」及社會政策之評估

一、以「六穩」應對美「中」貿易戰衝擊

自川普政府 2018 年啟動對「中」貿易戰後，隔（2019）年中共多數省分所公布之 GDP 預期成長目標均與過去持平或下調目標，大學畢業生就業遇問題及薪資下滑現象逐一浮現，形成中共重大挑戰。另中共內部城鎮化無需求，致農民工返工潮出現，進而對農民收入下降及農村消費抑制產生外溢效果，促中共提出「穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期」之政策目標。

二、以「六保」應處疫情對中國大陸經濟及就業情勢惡化加劇

中國大陸 2020 年首季 GDP 衰退 6.8%，係近 30 年首度負成長，並致失業衝擊，中共試以透過積極財政及貨幣政策加強應急，以期確保就業情勢穩定、提供特困人口救助及社會保險費率降低及醫療費用補助，達到「保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業供應鏈金融、保基層運轉」之政策目標。

三、中國大陸經社發展雖陷困境，惟短期中共統治正當性不受挑戰

● 中國大陸經濟雖遭重擊，惟暫不衝擊中共統治正當性

中國大陸經濟發展雖正遭重擊，惟經改革開放 40 年累積，財政尚屬充裕，且綜合國力提升，減緩經社負面衝擊；社會控制部分則正透過金融科技、大數據及輿論控制等手段強化能力，疫情甚有助在其網路管控、維權人士監管及社會信用體系建置等方面收緊對公民社會控制。

- **中共欲擺脫中等收入陷阱存長期挑戰**

習就任後力推內部產能結構調整，2019 年人均 GDP 已超過 1 萬美元，晉升中等收入大國，惟受貿易戰及疫情衝擊，加劇經濟放緩及失業程度，不利其產業結構轉型及內需消費規模提振，令外界質疑中共或難擺脫中等收入陷阱，存在經濟持續放緩、政府支出擴大，地方財政負債或更為惡化，甚恐增加中產階級失業及收入下滑等風險。

參、中國大陸疫情防控措施及評估

一、「新冠肺炎」疫情及防控工作常態化

- **疫情常態化已為趨勢**

全球各國防疫經驗說明，疫情長期全面防堵已相當困難，且須付出亟為龐大經社代價，在疫苗順利研發且普及前，全球各國須面對疫情長期存在之必然性，且持續在防堵疫情擴散及維持經社穩定運作間取得動態平衡。

- **疫情防控工作將常態化**

各國第二波疫情陸續出現，顯示「新冠肺炎」病毒擴散具多樣且難以完全防堵之特性，而中共防控工作重點則為低強度的日常監控機制，及疫情爆發時高強度的防控作為，將疫情擴散程度控制在小區域、短時間範圍內。中共防疫工作的「戰時狀態」及各類防疫作為將局部且間歇性的出現。

二、北京疫情防控模式將成各地範例

中國大陸 5 月後陸續於黑龍江、吉林及北京等地出現新疫情，北京市半封城模式之防控作為及其周邊效應，因具精準防控、及時應處且不影響全局之防控策略，已為中國大陸各地未來之標準範例，可視為疫情常態化時期的「高標」，並將與黑龍江、吉林等地的「低標」共同構築參照座標。

三、 疫情常態化下之總體評估

- **疫情常態化已成中共政治發展之重要變數**

在疫情常態化背景下，中共防疫任務已非於完全抑制疫情，而係能否將疫情控制於小範圍、短時間內的局部可控風險，並降低對正常經濟活動之衝擊，2022 年以前疫情防控成效將成為中共拔擢官員之重要評估指標，此恐將影響中共 20 大之政治布局，進而衝擊習近平權力基礎，並為渠延任產生變數。

- **中共或持續提升社會維穩能力**

疫情期間各類防控手段之推展與開發，亦已提升中共控制其他社會不穩定因素能力，然在疫情常態化條件下，各種在疫情防控下出現的社會控制作為，或將得以持續發展，並在重複操練下逐漸從依賴國家「強制能力」的暫時動員措施，轉化成為制度化的「基礎建設」。

- **經社風險綜發效應恐挑戰中共維穩能力**

疫情仍存有大規模爆發之風險存在，其他重大社會風險（如水災、旱災及蝗蟲蟲害）仍對中國大陸經濟發展及社會穩定形成威脅。中共今年已因疫情放棄設定經濟成長指標，並提高財政赤字以維持各類社會政策的穩定運作，倘發生綜發性風險恐挑戰中共財政及治理能力的極限。另社會維穩的風險不在於針對特定議題出現的民怨或抗爭活動，而在於綜發風險是否將導致大規模社會失序現象的出現。

肆、中國大陸社會穩定評估

一、 突發事件衝擊中國大陸社會穩定

2019 年上半年中國大陸社會情勢相對於 2018 年社會陳抗事件的好發態勢，整體社會情勢呈現安靜和諧，顯示中共已令陳抗運動能量自然消散，掌控社會穩定；惟 2019 年 6 月香港「反送中」抗爭事件爆發，中共除支持港府維穩外，並積極避免香港抗爭情緒蔓延；2000 年年初「新冠肺炎」爆發，再加大中共維穩壓力，目前整體社會未見大規模反政府行動，然對中共政權威脅可能性仍存。

二、 中共憂疫情及經濟衝擊就業情勢，增加維穩壓力

中共中央政治局常委會截至 6 月已召開 13 次會議，聚焦疫情防控及復工與脫貧兩大目標；因疫延遲至 5 月 21 日召開的 2020 年「兩會」，亦以疫情及經濟為主軸，顯示中共領導人正將疫情及經濟評估惟兩大威脅，此兩大威脅所產生的就業問題，即是中共社會惟穩最大壓力所在。

三、 中共維穩軟硬作為

● 以刺激經濟政策作為維穩軟手段

中共對失業問題尤其敏感，須透過經濟刺激力度避免大規模失業及消費低迷惡性循環，故當前推動「六穩」及「六保」其政策目的旨在避免社會抗爭及動盪之風險。

● 以強化社會管控及輿情引導為維穩硬手段

中共為防疫封閉式管理及資訊監控模式已係維穩重要工具，且已建立制度性基礎。另中共《網路信息內容生態治理規定》於 2020 年 3 月 1 日正式生效後，境內社群媒體大批熱門活躍帳號，因遭指摘違反「營造良好網絡生態，維護國家安全和公共利益」被封鎖，該法已成控制網路輿論之利器。

● 超前部署成立「平安中國建設協調小組」完善維穩頂層設計

由中共中央政法委書記郭聲琨擔任組長的「平安中國建設協調小組」今年 4 月成立，該小組當前任務係化解涉及疫情的各種矛盾，亦即協調疫情影響下的維穩工作，未來目標係應對經濟態勢變化與社會不均引發之民情不滿可能導致的社會動亂。

四、 中共「保就業」成效將係中國大陸社會穩定之關鍵

目前中共社會管控手段仍可成功治理社會，中國大陸社會不滿仍屬其可控範圍，目前為主要維穩舉措的硬手段，料未來將再強化。儘管硬手段可助中共壓制社會不滿，然刺激經濟政策能否有效方為社會維穩之成功關鍵，亦即中共當前「六保」工作成敗，尤其「保就業」之成效將係未來重要工作，亦為中共能否穩定社會及減少矛盾之重要指標。

壹、前言

今（2020）年是中共第一個百年「全面建成小康社會」和「十三五規劃」收官之年，亦為「十四五規劃」發展和實現第二個百年奮鬥目標建立基礎的重要一年，不料卻遇到了「新冠肺炎」（COVID-19）疫情。後中共當局雖成立了規格極高的「中央應對疫情工作領導小組」，由於疫情擴散速度過快，卻也止不住海內外對地方隱匿疫情、黨中央反應慢半拍的責難。此雖不至影響習近平的權力，卻對其聲望造成一定的影響。在經濟方面，近年來經濟下行、美「中」貿易戰，再加上此次疫情，中國大陸 2020 年第一季國內生產毛額（GDP）年為-6.8%，是 1992 年開始公布季度 GDP 數據以來首次出現成長為負值的情況。

此外，過去中國大陸社會議題，特別是社會抗爭未引發更大政治效應的原因，一是國家權力過於強大、社會力量過弱，另一便是來自缺乏跨階級與跨區域的單一議題，以及有效的組織。然而，若有一種全國性的跨階級議題出現，就會對官方的「維穩」造成極大的壓力，如這次疫情的擴散即有此種特色，故中共防疫的主軸仍是「維穩至上」。因此，在社會穩定方面我們可看出，其一方面強調「維穩」，另一方面則是強化社會政策的推動。我們從甫於 5 月底結束的「兩會」，不論是李克強的「政府工作報告」、汪洋的「全國政協工作報告」，亦或是習近平「下團組」的演說，都可明顯看出今年施政的主軸為經濟「復工復產」、脫貧與社會穩定以及防止疫情反彈等。

針對中國大陸經濟社會發展和疫情防控的連動，本報告「中共『兩會』後社會政策及社會穩定動態觀察」為主題，並規劃四個子題，分別是中華經濟研究院第一所助研究員王國臣所撰述的「中國大陸『復工復產』現況」、臺灣大學國家發展研究所教授兼所長施世駿的「中共『六穩』、『六保』及社會政策之評估」、政治大學東亞研究所博士王占璽的「中國大陸疫情防控措施及評估」，以及淡江大學中國大陸研究所助理教授曾偉峯的「中國大陸社會穩定評估」等，以便深入了解當前中國大陸於後疫情時期的經濟社會情勢。

貳、中國大陸「復工復產」之現況

受到「新型冠狀病毒肺炎（coronavirus disease 2019, COVID-19）」疫情的衝擊，中國大陸各地相繼祭出封閉式管理，重創經濟。準此，2020年2月11日，國務院常務會議，確定復工為首要目標。隔日，中共中央政治局常務委員會，再次重申此政策。一週內，各部委密集頒布16道命令。國家發展和改革委員會更公開表示，嚴格制止以簡單粗暴的審批方式，限制企業「復工復產」。

截至2020年6月5日，中國大陸規模以上工業企業平均開工率達99.1%，限額以上零售業復工率亦超過95%，職工復崗率則來到95.4%。中小企業復工率也突破九成（91%）。分產業看，第二產業的復工率為93%，高於生產性服務業的90%；目前住宿和餐飲業的復工率最低，但亦達87%。此外，4月底，81.2%的外資製造業復產率超過七成，66.8%的外資服務業復產率超過七成。

但問題關鍵不在於復工，而是能否順利復產。2020年5月，中國大陸服務業生產指數，已終止連續3個月的負成長。規模以上工業增加值亦恢復正成長，且連續2個月呈現上升態勢。此趨勢符合本文的預期，即中國大陸須於上半年將產能拉回到零成長，並爭取下半年的持續擴張，方有機會穩住4%的經濟成長率。惟統計數據過於漂亮！

進一步來看，衝高復產的主要動力為投資。2020年5月，中國大陸城鎮固定資產投資年成長率為0.9%，終止連續九個月的負成長。特別是，國有企業扮演關鍵角色。5月國有投資爆增61.0%，遠高於民間企業的-7.6%，顯示國進民退的問題依舊嚴重。此外，「外人直接投資（foreign direct investment, FDI）」也還處於負成長。甚者，對外直接投資與承包工程，更持續萎縮。

此外，中國大陸消費動能亦漸趨恢復。2020年5月，社會品消費零售總額衰退2.8%，連續4個月負成長，惟衰退幅度漸收斂，較1月收縮17.7%。其中，汽車銷售年增14.5%，連續2個月正成長。同時，商品房銷售連續4個月負成長，但衰退幅度按月收斂。可惜的是，境內行動電話銷售較上月重跌26.0%，暗示消費復甦力道的脆弱。

中國大陸進口衰退，亦突顯消費動能不足的問題。2020 年 5 月，進口衰退 16.7%，連續第三個月負成長，且衰退幅度呈現漸趨擴大的態勢。出口衰退 3.3%，增速亦由正轉負，顯示國際經濟萎縮，阻礙中國大陸復產進程。受此影響，規模以上工業企業產成品存貨成長 10.6%，且三成（29.4%）都處於虧損狀態。換言之，一味強調復產，恐導致新一波的產能過剩。

最後，通貨膨脹率則約略反應，前述各項統計數據的矛盾。一是消費者物價指數與食品價格，皆連續 3 個月下降，絲毫未見「報復性消費」帶動物價上漲。更具代表性的例證是，生產者物價指數連續 4 個月負成長，且衰退幅度呈現逐月加大的趨勢，顯示企業未因投資擴增，而購進更多機器設備。綜言之，中共統計數據，恐高估復產實際程度。

一、產業

2020 年前五個月，中國大陸服務業生產指數，較去年同期衰退 7.7%。5 月當月，服務業生產指數年成長率為 1.0%，終止連續 3 個月的負成長。分產業看，資訊傳輸、軟體與資訊技術服務業成長 12.9%，房地產業成長 7.1%、金融業成長 5.2%，分別較上月加快 7.7%、6.0%，以及 0.8%。惟批發和零售業衰退 2.1%、住宿與餐飲業衰退 21.7%，衰退幅度較上月收斂 4.5%與 12.0%。（見圖 1）

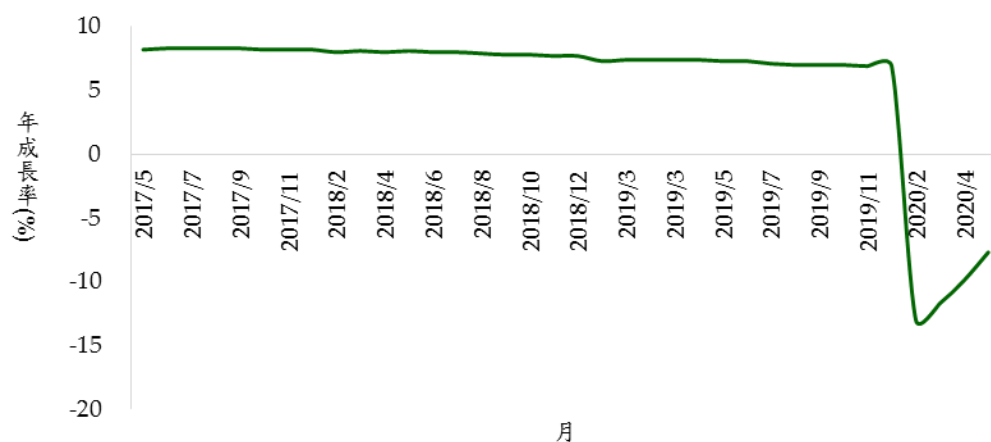


圖 1：中國大陸服務業生產指數（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

2020 年前五個月，中國大陸規模以上工業增加值，較去年同期衰退 2.8%。5 月當月，工業增加值年成長率為 4.4%，增速較上月加快 0.5%，連續 2 個月呈現上升態勢。分產業看，前五個月，採礦業增加值衰退 1.8%、電力、熱力、燃氣及水的生產與供應業衰退 2.4%，以及製造業衰退 2.8%，三者皆連續 4 個月負成長。惟高技術製造業年成長率，於 3 月便由負轉正，至 5 月已拉回到 3.1%。（見圖 2）



圖 2：中國大陸規模以上工業增加值（2017 年 3 月至 2020 年 5 月）

2020 年前四個月，中國大陸規模以上工業企業，共 10 萬 9,993 家處於虧損狀態，較去年同期成長 28.7%，占全部 37 萬 4,657 家企業的比例逼近三成（29.4%）。虧損規模達 5,339 億人民幣，較去年同期成長 41.4%，惟增速較上月下降 1.5%。此外，前四個月，規模以上工業企業產成品存貨 4 兆 4,277 億人民幣，較去年同期成長 10.6%，但較上月趨緩 4.3%。（見圖 3）

A. 虧損

B. 產成品存貨

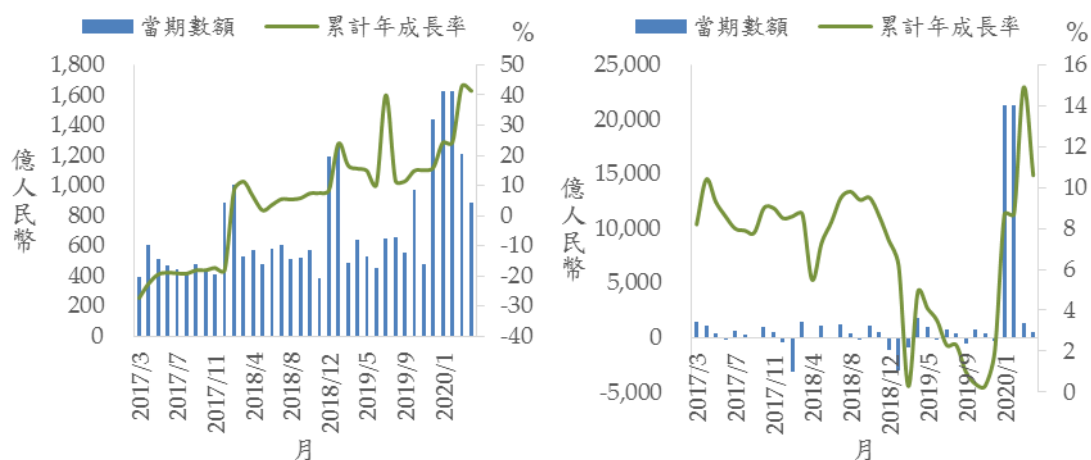


圖 3：中國大陸規模以上工業企業經營狀況(2017 年 3 月至 2020 年 5 月)

2020 年前五個月，中國大陸全社會用電量 2 兆 1,270 億千瓦/小時，較去年同期衰退 4.7%，連續第三個月負成長，惟衰退幅度逐漸收縮，較 2 月收斂 3.0%。此外，2020 年前四個月，中國大陸鐵路貨運總發送量 11 億噸，年成長率為 2.4%，在過去三個月都保持正成長，惟成長幅度漸趨收窄，較 2 月下降 1.0%。（見圖 4）

A. 全社會用電量

B. 鐵路貨運總發送量

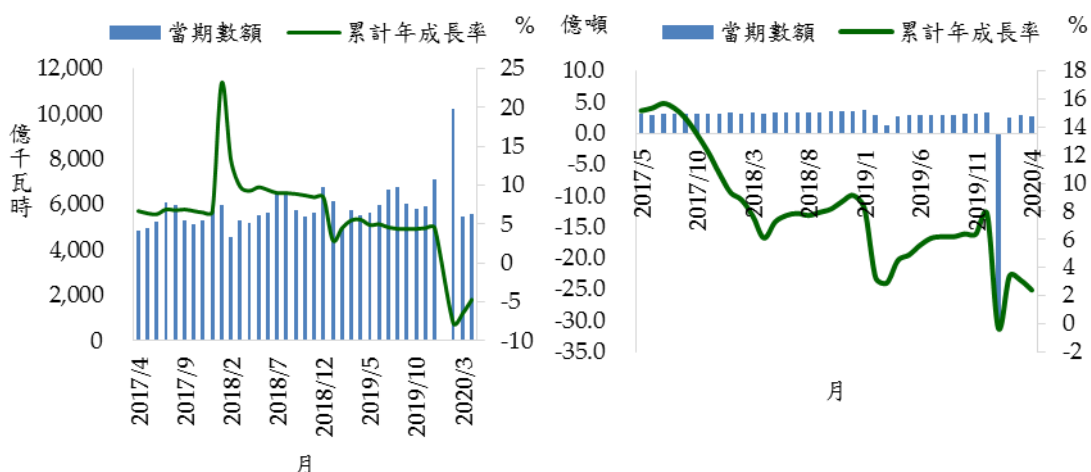


圖 4：李克強指數（2017 年 4 月至 2020 年 5 月）

2020 年 5 月，中國大陸「製造業採購經理指數（purchasing managers index, PMI）」為 50.6%，較上月下跌 0.2%，惟尚在 50% 的景氣榮枯線之上。其中，新出口訂單指數為 35.3%，較上月下跌 0.2%，且連續 2 個月下滑。同期，非製造業 PMI 為 53.6%，較上月上升 0.4%，呈現連續上升態勢；其中，新訂單指數為 52.6%，較上月上升 0.5%。（見圖 5）

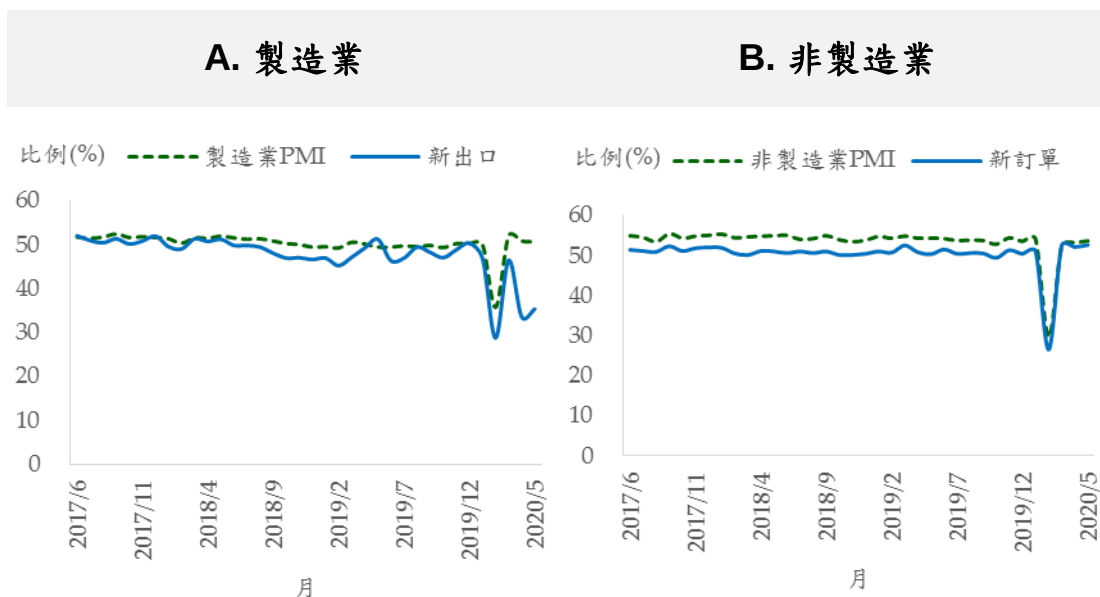


圖 5：中國大陸採購經理指數（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

二、投資

2020 年前五個月，中國大陸城鎮固定資產投資 19 兆 9,194 億人民幣，較去年同期衰退 6.3%。其中，5 月當月，城鎮固定資產投資 6 兆 2,370 億人民幣，年成長率為 0.9%，增速較上月加快 3.1%，終止連續九個月的負成長，顯示中國大陸投資動能漸趨好轉。（見圖 6）

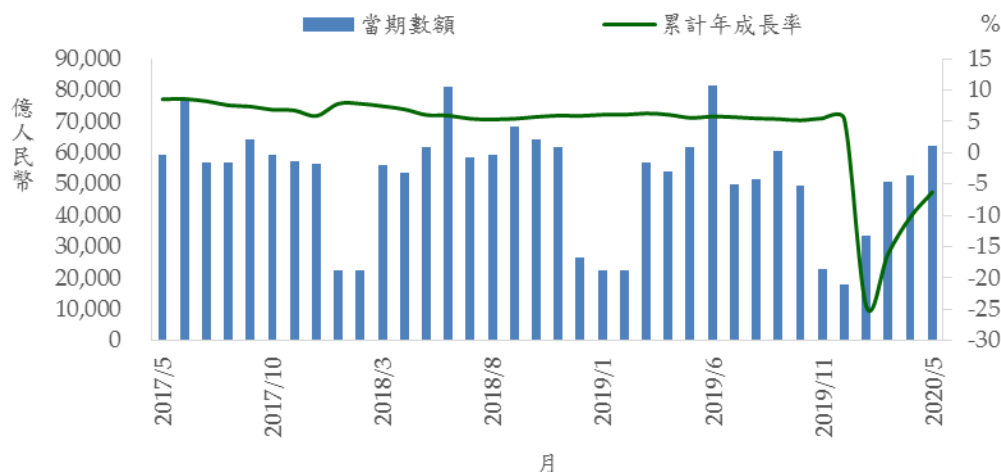


圖 6：中國大陸城鎮固定資產投資（2017 年 5 月至 2020 年 5 月）

分產業看，2020 年前五個月，第一產業城鎮固定資產投資 5,634 億人民幣，與去年同期相比基本持平，終止連續 3 個月的負成長。第二產業為 6 兆 469 億人民幣，較去年同期衰退 11.8%。第三產業為 13 兆 3,091 億人民幣，較去年同期衰退 3.9%。惟第二與第三產業的衰退幅度逐漸收斂，分別較 2 月回升 10.1%與 19.1%。

分企業看，2020 年前五個月，民間企業投資 11 兆 2,232 億人民幣，較去年同期衰退 9.6%。國有與國有控股公司為 11 兆 199 億人民幣，較去年同期衰退 1.9%。兩者皆連續 4 個月負成長，惟衰退幅度逐步趨緩，分別較 2 月收斂 16.8%與 21.2%。值得一提的是，5 月國有投資爆增 61.0%，遠高於民間企業的-7.6%，顯示國進民退的問題依舊嚴重。（見圖 7）

A. 民間企業

B. 國有與國有控股企業

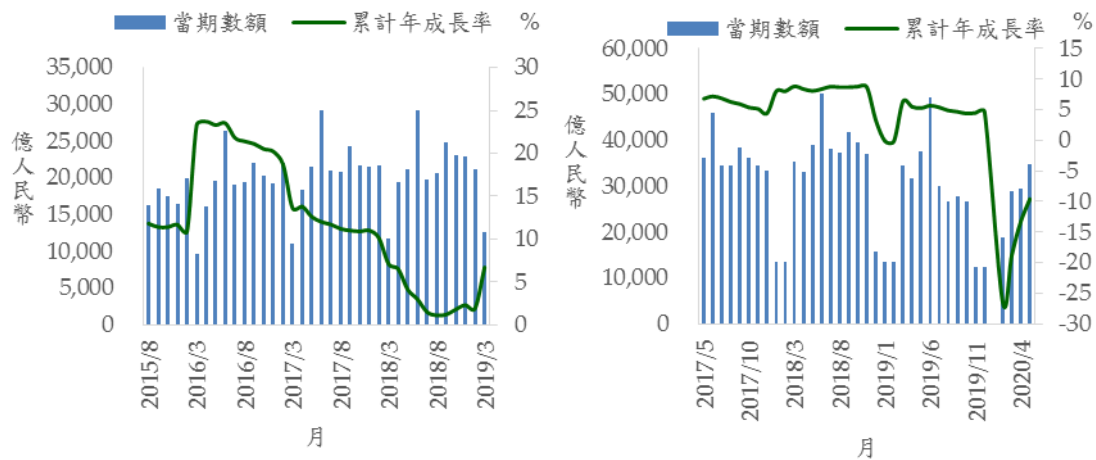


圖 7：中國大陸國有與民間企業投資（2017 年 5 月至 2020 年 5 月）

此外，2020 年前四個月，中國大陸 FDI 累計 413 億美元，較去年同期衰退 8.4%，連續第三個月負成長。其中，高技術產業 FDI 年成長率為 2.7%。進一步看，資訊服務、電子商務服務，以及專業技術服務 FDI 年成長率分別為 46.9%、73.8%與 99.6%。4 月當月，FDI 為 101 億美元，年成長率為 8.6%，終止連續兩個月的負成長。（見圖 8）

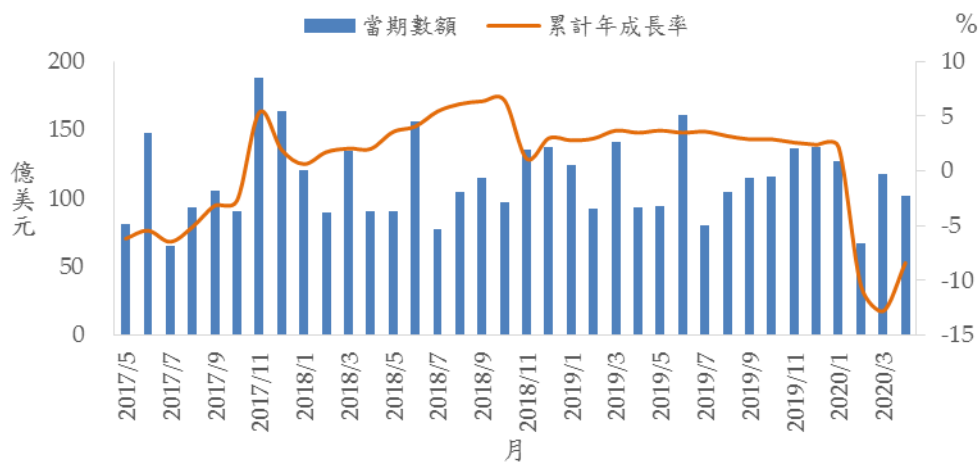


圖 8：中國大陸吸引外人直接投資（2017 年 5 月至 2020 年 4 月）

2020 年前四個月，中國大陸對外直接投資 356 億美元，較去年同期衰退 2.0%，連續第 16 個月負成長。4 月當月，對外直接投資衰退更達兩位數（-10.6%）。同期，中國大陸對外承包工程完成營業額 365 億美元，較去年同期衰退 18.8%，連續 4 個月負成長。4 月當月，對外承包工程衰退幅度更逼近三成（-28.5%）。換言之，肺炎疫情衝擊「一帶一路」的進展。（見圖 9）

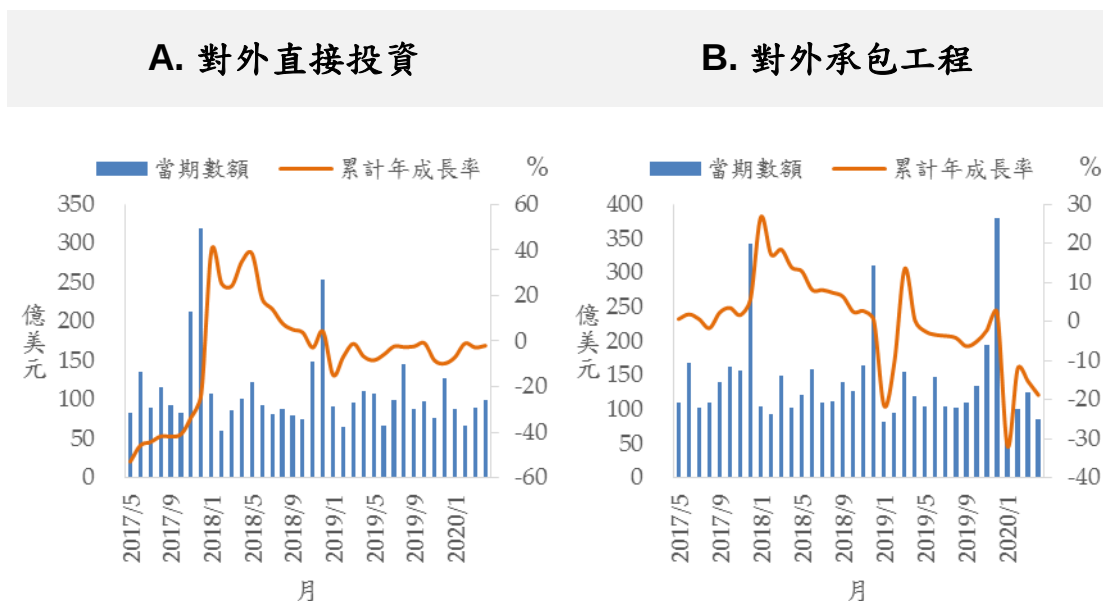


圖 9：中國大陸對外直接投資與承包工程（2017 年 5 月至 2020 年 4 月）

三、消費

2020 年前五個月，中國大陸社會品消費零售總額為 13 兆 8,730 億人民幣，較去年同期衰退 13.5%。5 月當月，社會品消費零售總額為 3 兆 1,973 億人民幣，較去年同期衰退 2.8%，連續 4 個月負成長，惟衰退幅度漸收斂，較 1 月收縮 17.7%，顯示中國大陸消費動能漸趨恢復。（見圖 10）

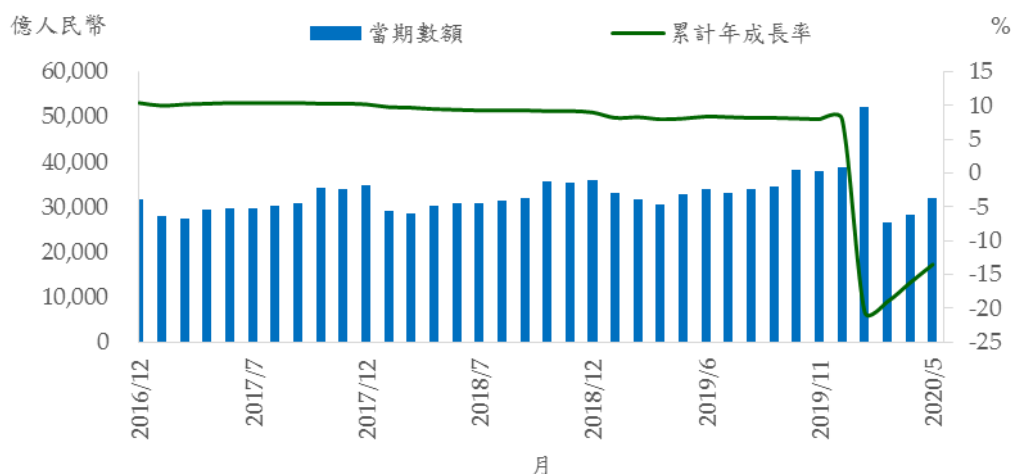


圖 10：中國大陸社會品消費零售總額（2016 年 12 月至 2020 年 5 月）

分地區看，2020 年前五個月，城鎮社會品消費零售總額為 12 兆 294 億人民幣，較去年同期衰退 13.5%。同期，農村社會品消費零售總額為 1 兆 8,437 億人民幣，較去年同期衰退 13.0%。兩者皆連續 4 個月負成長，惟衰退幅度按月回穩，分別較 1 月收窄 7.2%與 6.0%。（見圖 11）

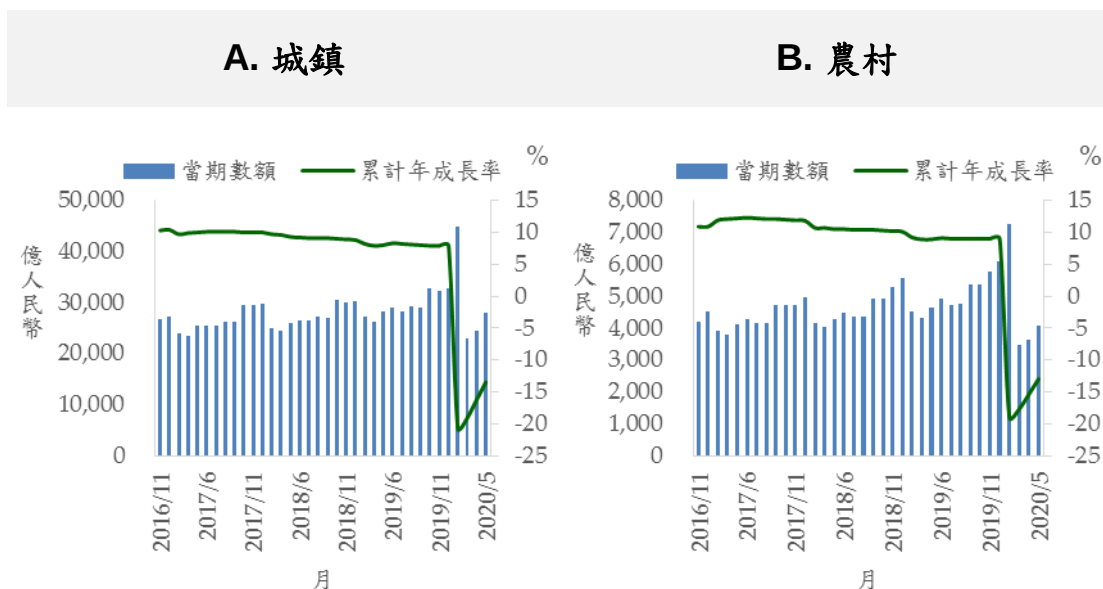


圖 11：中國大陸城鄉社會品消費零售總額（2016 年 12 月至 2020 年 5 月）

分產品看，2020 年前五個月，中國大陸餐飲零售總額為 1 兆 1,346 億人民幣，較去年同期衰退 36.5%。同期，商品零售總額為 12 兆 7,384 億人民幣，較去年同期衰退 10.6%。兩者皆連續 4 個月負成

長，惟衰退幅度漸趨平穩，分別較 1 月回升 6.6%與 7.0%。（見圖 12）

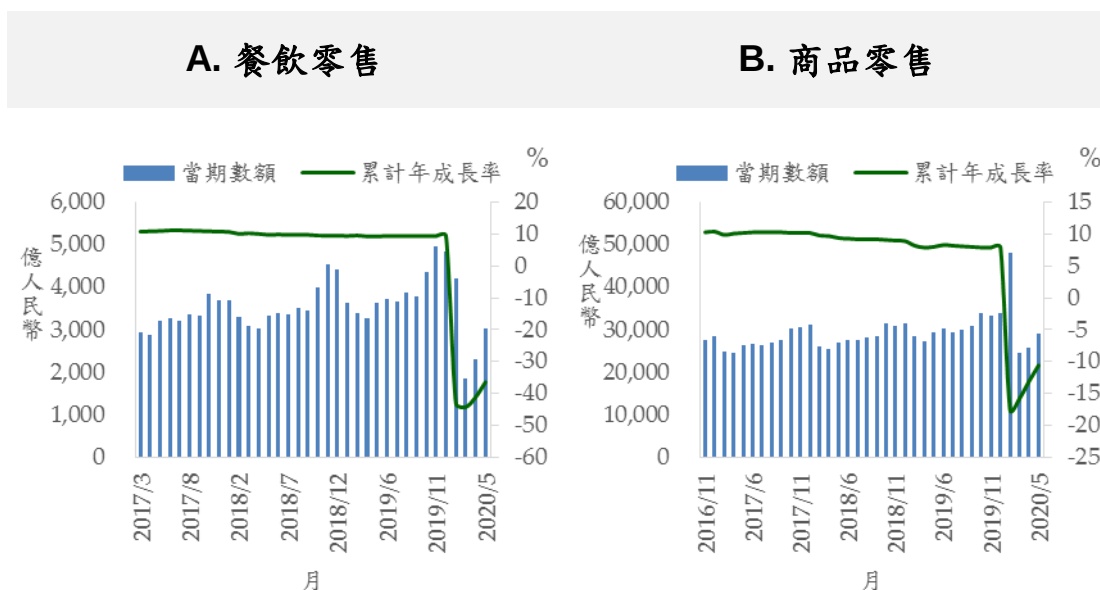


圖 12：中國大陸餐飲與商品零售總額（2016 年 11 月至 2020 年 5 月）

此外，2020 年前五個月，中國大陸網路零售總額 4 兆 176 億人民幣，較去年同期成長 4.5%，較上月加快 1.8%，連續 2 個月正成長。其中，線上實物零售總額為 3 兆 3,739 億人民幣，年成長率為 11.5%，增速較上月加快 2.9%，呈現上升態勢。線上食品與衣著分別成長 24.3%與 37.0%，亦呈現上升趨勢；惟線上用品仍為負成長(-6.8%)，所幸衰退幅度逐月收斂，較 1 月收縮 11.3%。（見圖 13）

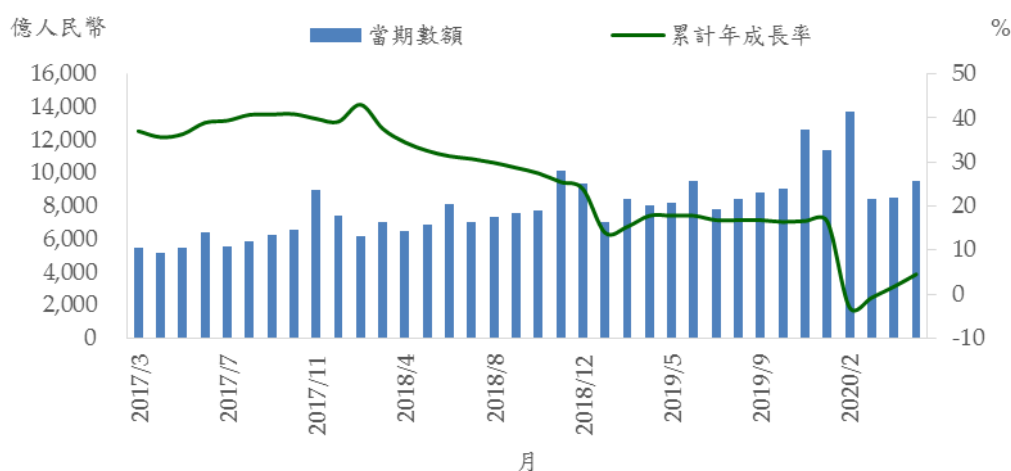


圖 13：中國大陸網路消費零售總額（2016 年 12 月至 2020 年 5 月）

最後，我們觀察三個指標性產業。一是汽車銷售。2020 年前五個月，中國大陸乘用車銷售 796 萬輛，較去年同期衰退 22.6%。其中，5 月當月，乘用車銷售 219 萬輛，年成長率為 14.5%，增速較上月加快 10.1%，為連續 2 個月正成長。（見圖 14）

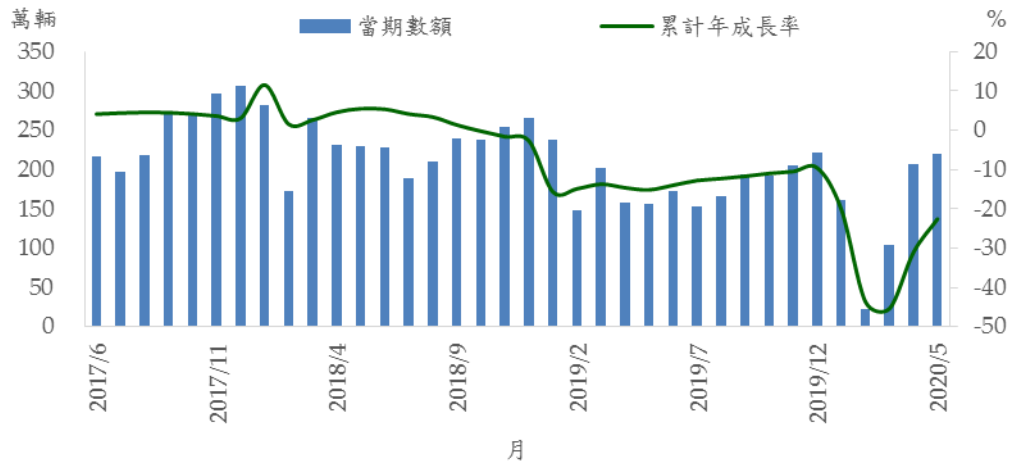


圖 14：中國大陸汽車銷售量（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

二是行動電話銷售。2020 年前五個月，中國大陸境內行動電話銷售 1 億 2,444 萬支，較去年同期衰退 18.0%。5 月當月，境內行動電話銷售 3,376 萬支，較去年同期衰退 11.8%，增速較上月重跌 26.0%，終止極為短暫的正成長，復歸衰退軌道。（見圖 15）

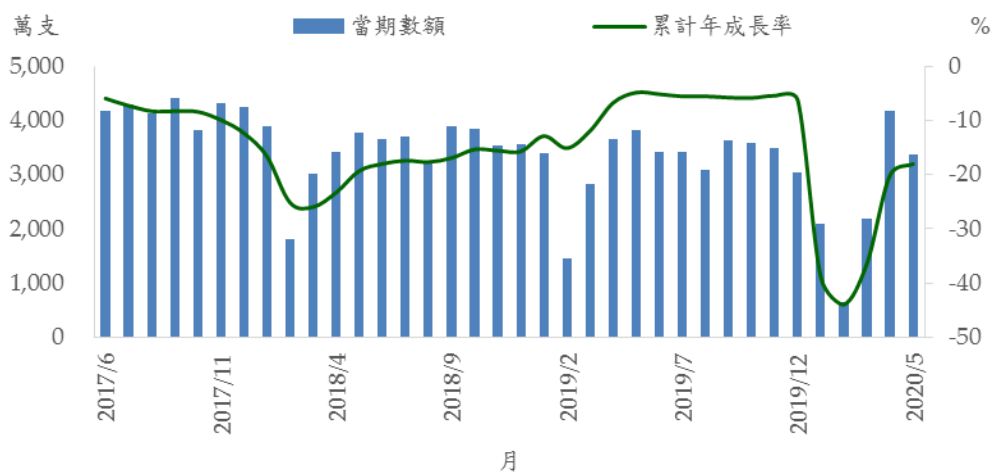


圖 15：中國大陸境內行動電話銷售量（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

三是房地產銷售。2020 年前五個月，中國大陸商品房銷售 4 兆 6,269 億人民幣，較去年同期衰退 10.6%，連續 4 個月負成長，惟衰退幅度漸趨收斂，較 1 月趨緩 25.3%。反之，截至 5 月底，商品房待售面積 14,733 萬坪，較去年同期衰退 4.4%，終止連續 3 個月的正成長。（見圖 16）

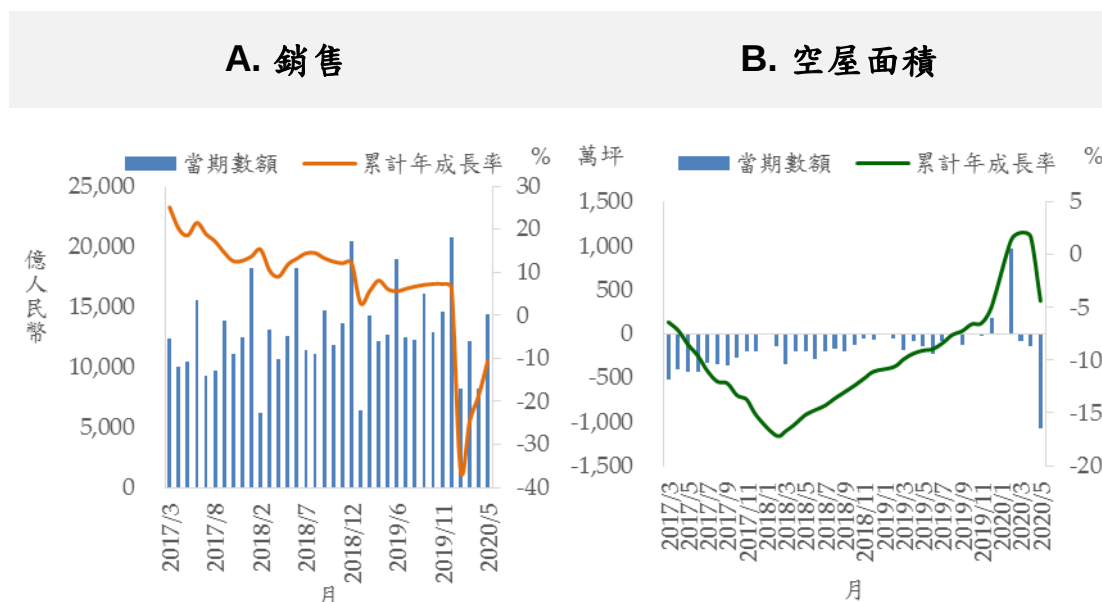


圖 16：中國大陸房地產銷售（2017 年 3 月至 2020 年 5 月）

四、進出口貿易

2020 年前五個月，中國大陸出口 8,850 億美元，較去年同期衰退 7.7%。進口 7,636 億美元，較去年同期衰退 8.2%。其中，5 月當月，出口 2,068 億美元，較去年同期衰退 3.3%，較上月下降 6.8%，增速由正轉負。進口 1,439 億美元，較去年同期衰退 16.7%，連續第三個月負成長，且衰退幅度呈現漸趨擴大的態勢。（見圖 17）

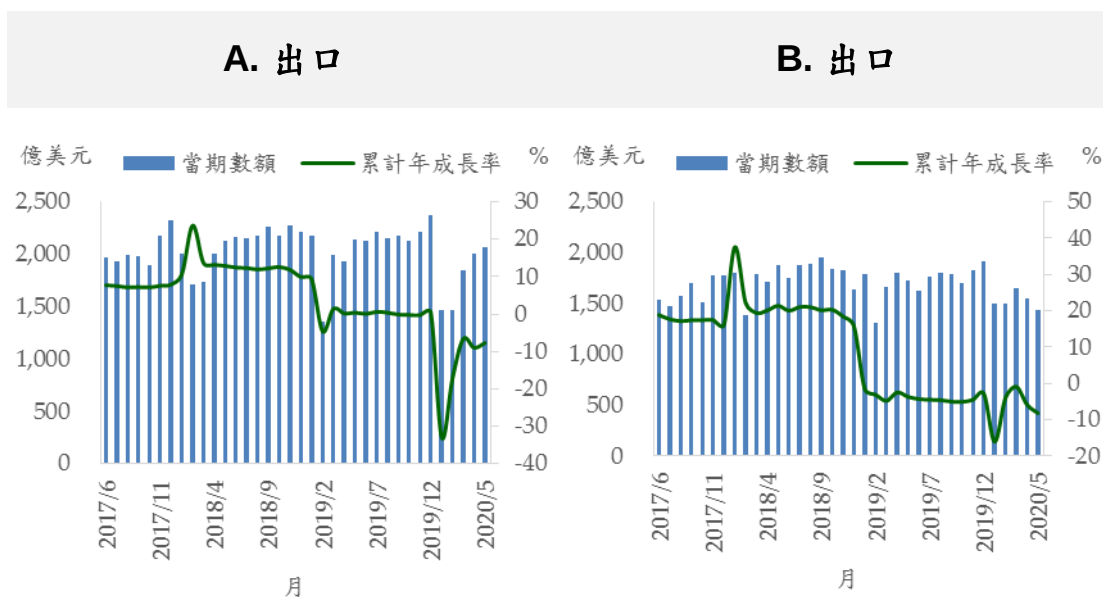


圖 17：中國大陸進出口貿易（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

五、民生

2020 年前五個月，中國大陸城鎮新增就業 460 萬人，較去年同期衰退 37.6%。5 月當月，城鎮新增就業 106 萬人，較去年同期衰退 23.2%，衰退幅度較上月加大 15.8%。截至 5 月底，全國調查失業率為 5.9%，較上月下降 0.1%，亦控制在預期的 6.0%之內。同時，31 個大中城市調查失業率為 5.9%，較上月上升 0.1%，且連續 2 個月上升。（見圖 18）

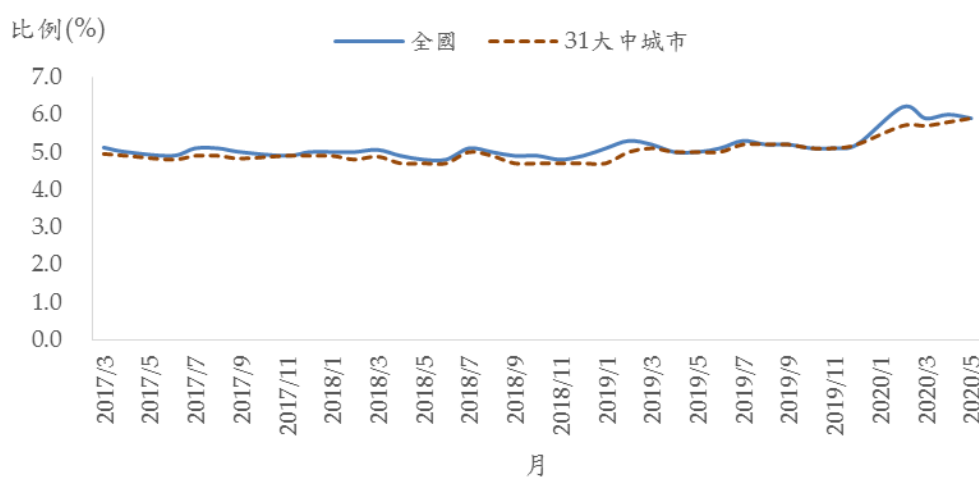


圖 18：中國大陸城鎮調查失業率（2017 年 3 月至 2020 年 5 月）

2020 年前五個月，中國大陸居民消費價格總水準，相當於「消費者物價指數（consumer price index, CPI）」年成長率為 4.1%。5 月當月，CPI 成長 2.4%，增速較上月下跌 0.9%，連續第三個月下降。分地區看，城鎮成長 2.3%，農村成長 3.0%，分別較上月下降 0.7% 與 1.2%。此外，食品價格成長 10.6%，較上月下降 4.2%，且為連續第三個月趨緩。（見圖 19）

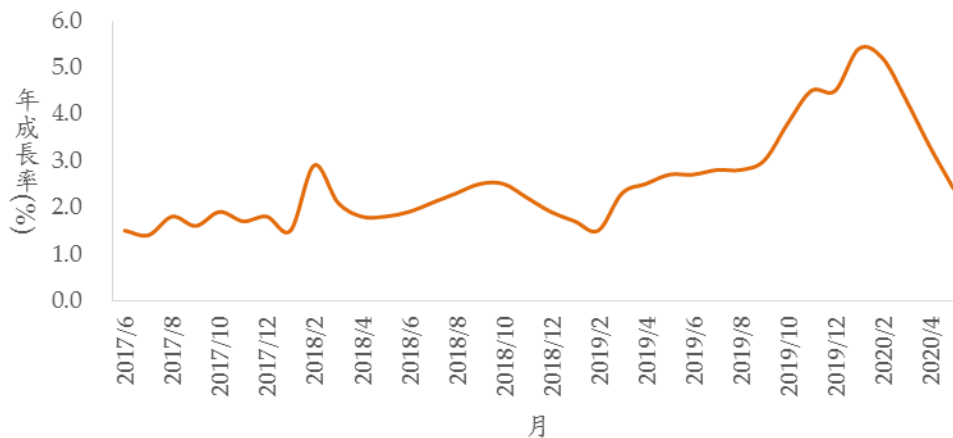


圖 19：中國大陸消費者物價指數（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

2020 年前五個月，中國大陸工業品出廠價格指數，相當於「生產者物價指數（producer price index, PPI）」，較去年同期衰退 1.7%。5 月當月，PPI 衰退 3.7%，連續 4 個月負成長，且衰退幅度呈現逐月加大的趨勢。其中，採掘工業衰退 5.0%、原材料工業衰退 5.4%，以及加工工業衰退 2.4%。生產者購進價格（相當於核心 PPI）衰退 5.0%，連續 12 個月負成長。（見圖 20）

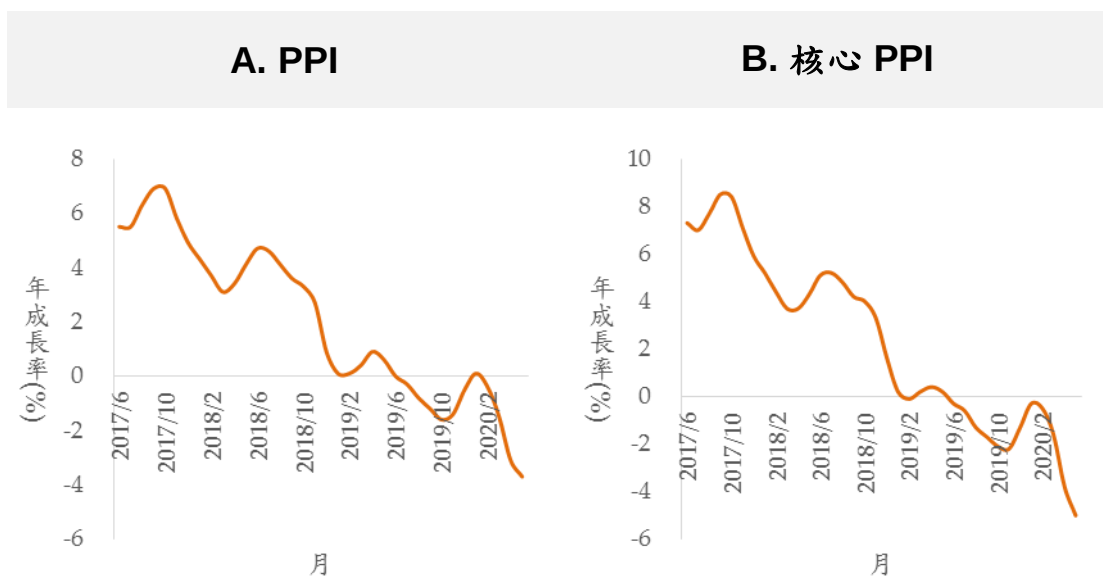


圖 20：中國大陸生產者物價指數（2017 年 6 月至 2020 年 5 月）

參、中共「六穩」、「六保」及社會政策之評估

自從習近平上任以來，社會政策的方針是「宏觀經濟政策要穩，微觀經濟政策要活，社會政策要托底。」與胡溫時期的「以人為本」理念相比，對社會政策的重視度降低，比較少見大手筆的政策擴張；反而相對注重的是特困群體的生計問題，例如精準扶貧的政策。另一方面，胡溫時期已經建立起來基本的社會保障框架，社會服務提供也在這幾年有很大的進展，這些應該都不會改變倒退。當前的重點主要放在困境人群上，這一點被習視為 2020 年中國大陸達到小康社會的重要成就，強力要求貧困地區的官員努力達成。

晚近的美「中」貿易戰與肺炎疫情打亂了習近平的「中國夢」步調，兩者對於中國大陸經濟與社會發展的衝擊相當全面且根本，後續的政策回應更值得我們留心。自從 2 月疫情至今緩和之際，中共社會政策開始從防疫轉向經濟復甦以及挽救就業，包含對於困難群體的生活救助。儘管多數屬於短期性救急措施，我們仍舊可以從過去的政策軌跡觀察到若干制度連續性。從此角度出發，下面分析先整理貿易戰時的社會政策措施，再進一步分析疫情後的新情勢，藉此評估中國大陸社會發展的未來展望。

一、「六穩」的政策背景

美「中」貿易戰以來，中國大陸的經濟與就業情勢便已經開始惡化，GDP「保 6」只是其中一例，多數省份包括北京、天津、江蘇等陸續公布 2019 年 GDP 預期增長的目標，大多與過去持平或下調目標。另外高校畢業生的就業情況日益困難，估計 2019 年有超過 834 萬的社會新鮮人投入就業市場，成為當局的重大挑戰。2017 年應屆畢業生的平均月薪下降 16%至 4,014 元，是薪資水平連續第二年下滑。民工動向也成為景氣榮枯的指標，從建築業觀察，2018 年 1 月至 11 月剔除土地購置費後，房地產投資同比下滑 3.7%，連續 9 個月負增長。城鎮無需求下造成農民工返鄉潮提前出現。自 2017 年第一季以來，農村進城務工的人數開始下降，而農民工返鄉潮將導致農民收入下降，進而壓制農村消費。

李克強在 2019 年 1 月主持國務院第二次全體會議時，兩次提出經濟下行壓力加大。他也在 3 月 5 日全國人大的工作報告中提到：「『中』美經貿摩擦給一些企業生產經營、市場預期帶來不利影響。我們面對的是經濟轉型陣痛凸顯的嚴峻挑戰。」這段話說明中共「六穩」的背景，以及宏觀的政策應對：降低製造業和小微企業稅負，藉此「放水養魚」以激發市場活力，並訂出全年減輕企業稅收和社保繳費負擔將近 2 兆元人民幣。為減少企業倒閉裁員，政府對不裁員或少裁員的企業，提出可退回上年度繳納失業保險費 50% 的政策。另外則放寬小微企業的認定，只要是資產總額人民幣 5,000 萬元以下、從業人數 300 人以下，就算是「小微企業」，並優先提供貸款。

在財政減稅政策上，政府下調企業稅費，包括調降增值稅、降低社會保險費率綜合方案；而月銷售額 10 萬元以下的企業，不用再繳納增值稅，以此降低企業經營壓力。就業方面，為促進大學生下鄉就業，實施「三年百萬青年見習計畫」，引導畢業生到城鄉基層、中西部地區；另外，為協助返鄉農民工就業，官方今年啟動「春風行動」，增加招聘並展開職業培訓，促進更多農民工外出就業。從地方政府的工作報告中可以發現，中共在重點人員就業上關注在高校畢業生、退役軍人、就業困難人員、貧困勞動力、返鄉農民工等就業群體，因此更進一步著重加強此群體的就業援助以及職業技能培訓，並且鼓勵創業以拓展就業空間。

一、從「六穩」到「六保」

今年春節爆發的肺炎疫情是黑天鵝，對於中國大陸經濟可說是雪上加霜。李克強在今年 5 月的「兩會」報告有兩點值得注意：一是沒有訂定今年經濟成長目標，二是強調「優先穩就業、保民生」。中國大陸今年第一季 GDP 大幅衰退 6.8%，是 30 年來首度負成長，由此帶來的失業衝擊更為明顯。李克強甚至提到有 6 億人口每月所得僅 1,000 元人民幣，等於間接說明 2020 年小康社會的目標難以達成。他提出的「地攤經濟」解方，意在透過靈活就業的方式，讓困難群體有謀生之道。後來這幾點被官方媒體噤聲，卻不難看出其中透露的經濟停滯與就業困難端倪。

針對此疫情挑戰，中共透過積極的財政（提高赤字）及貨幣政策（貨幣寬鬆）來加強應急，並且嚴格把關支出預算：政府過上「緊日子」，壓低中央政府的本級支出，其中減少非急需或非剛性支出 50% 以上。政策上設法開拓內需潛力，激發市場並提高消費活力。此外，政府強調優先穩就業保民生，具體目標包括城鎮新增就業 900 萬人以上、城鎮調查失業率 6%、城鎮登記失業率 5.5%、居民消費價格漲幅 3.5%。為達到這些目標，政府財政赤字規模比去年增加 1 兆元人民幣，同時發行 1 兆元抗疫特別國債。此外，安排地方政府專項債券 3.75 兆元，比去年增加 1.6 兆元，重點加強新型基礎設施建設、發展新一代訊息網路、拓展 5G 應用、建設充電樁、推廣新能源汽車、激發新消費需求和助力產業升級。

在這個財政擴張的基調下，中共應對疫情的社會政策主要有三個方向：1.確保就業情勢穩定；2.針對特困人群提供救助，確保 2020 小康社會達標；3.社會保險費率降低及醫療費用補助，減輕企業及員工負擔。除了特定稅費減免屬於中央稅種之外，相關方面的開支多半由地方政府負責，所以補貼政策在每個省和縣市都有所不同。個別政策細節分列如下：

（一）確保就業情勢穩定

如下圖一顯示，3 月城鎮調查失業率 5.9%（4 月份為 6%），就業人數比 1 月份下降 6%。而這 6%並不包含 2,600 萬的農民工，也就是說目前至少有 2,600 萬待就業而且沒有失業保險的農民工。中國大陸約有 2.87 億農民工，其中大約 1.7 億人外出務工，其餘人則在農村從事非農業工作。城鎮中雇用農民工的企業理應為他們繳納失業保險，但大部分情形中雇主都在地方官員默許下逃避責任，導致疫情下的民工困境必須由政府出面發放救助金解圍。

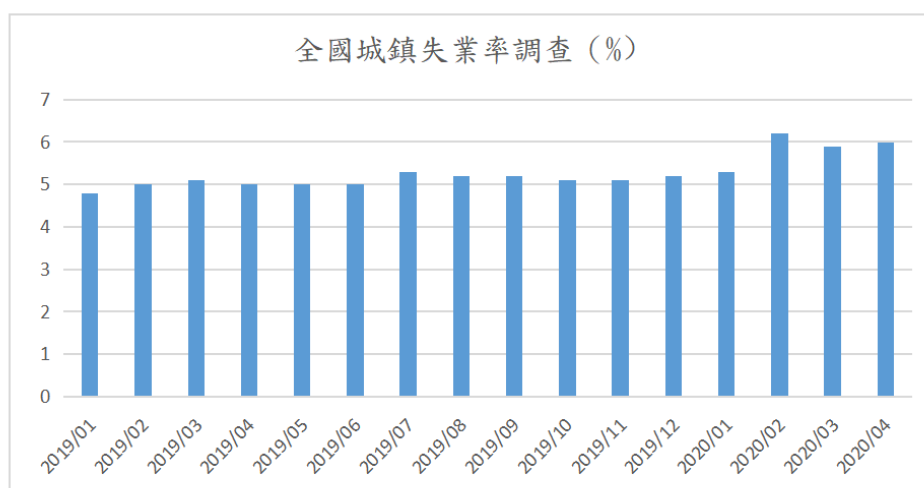


圖 1：中國大陸城鎮失業率 (%)

資料來源：中共國家統計局

(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=A01>)

(二) 針對特困人群提供救助

李克強 4 月 21 日主持國務院常務會議，提到加大對貧困人口、低保人員和失業人員的保障程度，要對符合低保（最低生活保障）補助條件的城鄉困難家庭做到應保盡保，及時將未參加失業保險且收入低於低保標準的農民工等失業人員，納入低保、救助等範圍。

(三) 社會保險費率降低及醫療費用補助

這方面補助多半為臨時性稅收支持措施，包括支援醫療應急和生活物資供應：企業所得稅優惠、增值稅以及地方附加稅費免徵相關政策。另外在個人所得稅方面，對於參加疫情防治工作的醫務人員和防疫工作者，免徵個人所得稅；同時各單位發給個人用於預防的藥品、醫療用品和防護用品等實物免徵個人所得稅。除此之外，政府也延長納稅申報期限、簡化徵管措施；並且臨時減徵或免徵社會保險單位繳費、緩繳住房公積金。

跟以上措施相關的是協助企業紓困的財政政策：

- 財政補助：對指定人群（如確診患者、醫務人員和防疫工作者等）給予補助
- 財政貼息：保障與疫情防控有關的重點企業、受疫情影響個人和企業等的貸款給予財政貼息支援
- 融資擔保：有關機構取消反擔保要求，降低擔保和再擔保費率；符合條件的機構減半收取再擔保費
- 失業保險返還：為穩定就業，符合條件的企業可以獲得高達100%的上年度已繳失業保險的返還

二、小結

儘管中國大陸經濟發展遭遇重擊，短期之內還不至於傷筋動骨，畢竟過去40年累積厚實本錢在此時發揮優勢。目前中共財政尚屬充裕，加上綜合國力提升，可以減緩負面衝擊。另外，透過金融科技、大數據與輿論控制，中共控制社會的能力也變得更強、更嚴酷。這次更藉疫情之便，收緊對於公民社會的控制，包括網路言論的嚴管、逮捕維權人士、強化社會信用體系。從加大社會控制以及社會政策保障來看，習政府明顯力求社會穩定，力保他提出的「中國夢」不至於破滅。但是習面臨很大的挑戰；上任後進行的內部調產能結構，不巧再加上外部的貿易戰以及疫情衝擊，加劇經濟放緩與失業程度。而人口紅利的消失，勢將影響今後的經濟動能，成為中長期的隱憂。儘管中國大陸在去年的人均GDP已經超過1萬美元，晉升中等收入大國；但是是否能夠擺脫中等收入陷阱，則取決於產業結構轉型以及內需消費規模，而這兩點在眼前的情勢下都大有疑問。

習治下的中國大陸跌了一大跤，但似乎還保有元氣，雖然目前的就業及社會情勢緊繃，但相對上政府的應對及控制力道也強。未來還需觀察其他面向，首先，經濟放緩和經濟支出增加，最明顯的影響是中央與地方政府債務勢必上升。尤其是後者，晚近國務院公布的《中共中央國務院關於新時代加快完善社會主義市場經濟體制的意見》中，提到「要健全地方稅體系，穩步推進房地產稅立法」，似乎預示著近期可能有進一步的稅制改革。尤其是房地產市場降溫，衝擊到地

方政府的重要收入來源，加上他們必須負擔大部分社會福利支出，地方財政負債將更惡化。這份《意見》的著眼點除了健全房地產市場之外，最大考量便是解決地方政府稅源不足的問題。再者，經濟與就業情勢的惡化，無疑導致中產階級的收入減少，甚至必須面對失業風險。近來有中國大陸學者建議延長大專學生就學年限，便是企圖延緩就業大軍進入勞動市場所帶來的就業壓力。若是就業與薪資下滑嚴重，則將進一步衝擊新興中產階級對共產黨的支持；這些情況是否影響中產階級對於現況的態度，將影響中共未來的統治正當性。

肆、中國大陸疫情防控措施及評估

一、肺炎疫情及防控工作的常態

年初以來武漢肺炎疫情在中國大陸國內的第一波擴散，在中共全面動員防疫下於 4 月受到控制。在疫情受控的條件與經濟下行壓力下，5 月初國務院聯防聯控機制發出「關於做好新冠肺炎疫情常態化防控工作的指導意見」，要求在落實防控措施前提下，分類有序開放公共場所，逐步恢復生活秩序。同時，中國大陸各地陸續降低對民眾社會生活與經濟活動的管制，並於 5 月下旬順利召開全國「兩會」。6 月初以來，各省也逐漸調降突發公共衛生事件的回應級別。6 月 6 日京津冀三地同一天將防控級別降為 3 級；13 日湖北省突發公共衛生事件回應級別調整至 3 級。至此全國 31 個省（自治區、直轄市）和新疆生產建設兵團全部降為 3 級。

然而，當中國大陸社會開始聚焦於解封後經濟社會活動的恢復時，肺炎疫情仍然持續出現。5 月肺炎疫情陸續在黑龍江、吉林出現小規模的擴散，並於 6 月初在北京出現第二波的爆發。疫情防堵工作的失靈，固然說明中共目前採行的「常態化防控工作」在實踐層面仍存在各種漏洞，不足以全面防堵或抑制疫情。相關現象卻也突顯出吾人在觀察中國大陸疫情擴散及其各種影響時，需要將疫情及防控工作本身視為將在較長時間中持續存在的因素，才能針對相關的經濟社會與政治影響進行較為準確的評估。

具體而言，此一「疫情常態化」的視角包括三個面向：

（一）肺炎疫情的常態化

武漢肺炎出現至今，世界各國的防疫經驗說明，對於疫情進行長期全面的防堵相當困難，且必須付出極為龐大的經濟與社會代價。在肺炎疫苗順利研發並普及施用前，中國大陸與其他世界各國相同，都需要面對疫情長期存在的必然性，並持續在防堵疫情擴散與維持經濟社會穩定運作之間取得動態平衡。

（二）疫情防控工作的常態化

第二輪疫情的持續出現，說明武漢肺炎病毒的擴散機制存在多樣與難以完全防堵的特性，因而將會間歇性的在不同社會條件下持續出現。而防控工作的重點不僅在於低強度的日常監控機制，也將包括在疫情出現時，如何透過高強度的疫情防控作為，將疫情擴散程度控制在小區域、短時間的範圍內。這也意味著防疫工作中的「戰時狀態」與各種防疫作為局部且間歇性的出現。

（三）疫情及防控衝擊的常態化

在疫情及防控工作常態化的前提下，肺炎疫情本身造成的健康威脅，以及因防控工作導致的經濟社會活動停滯，也將持續存在，需要被視為影響經濟、社會與政治發展的基本脈絡與制約機制。而其造成的影響範圍及性質，則將隨著疫情擴散程度及擴散地區而有所差異。

二、北京六月疫情的初步分析

5 月以來，第二輪肺炎疫情陸續在黑龍江、吉林與北京等地出現。除了疫情傳播機制與擴散程度的差異外，黑龍江/吉林與北京的防控作為，也成為觀察疫情常態化時期中共防疫能力與防疫作為的兩類關鍵案例。特別是作為中國大陸政治經濟中心的北京市，在面對這一波疫情時的處置模式動見觀瞻。如復旦大學附屬華山醫院張文宏便指出：「今天北京所做的精準防控，及時處置，不影響全局的防控策略，應該是今後中國大陸各地防控的常態」。而本文則認為北京市的防控作為及其周邊效應，可以視為疫情常態化時期的「高標」，並將與黑龍江、吉林等地的「低標」共同構築參照座標。而持續觀察此一「高標」與 1-4 月全國動員防疫與「武漢模式」的差異，亦將有助於界定後續防疫工作的界線與影響。

北京市在連續 56 天沒有新增肺炎病例後，於 6 月 11 日再次出現感染者。這一輪起源於北京農產品經銷地「新發地市場」的疫情，在 6 天內確診病例超過百例，疫情也已經跨省傳染到遼寧、河北與四

川等地。為了儘快控制疫情，北京市也在 6 月 16 日將突發應變調升至二級，並開始採取「半封城」措施。包括：

（一）疫情源頭調查與高風險群體篩檢

- 關閉新發地市場及其他可能疫情傳播源頭。
- 透過「支付寶」、「微信」等支付機制的數據，以及社區人員逐戶訪問方式，快速鎖定高風險人群並進行大規模核酸病毒檢測。

（二）北京市內活動控管

- 全市已恢復社區封閉式管理，人員進出要求測溫、查證、驗碼（健康碼）、登記；在高風險街道鄉鎮轄區小區全封閉，人員只進不出。
- 停止舉辦會展、體育賽事和演出活動，圖書館、博物館、美術館等室內公共場所及公園景區限流 30%；關閉文化娛樂場所和地下空間體育健身場所、游泳館等。
- 恢復各年級線上教學，高校學生停止返校。

（三）對外流動管制

- 人員管制：中高風險重點地區人員禁止離京、其餘民眾非必要不建議離京，並需取得 7 日內核酸檢測陰性證明。
- 交通管制：在公路運輸上，十多條對外高速公路雙向封閉，大多是經過「重災區」豐臺區和大興區的高速公路；在航空運輸上，取消將近七成的北京飛往各大城市的航班。在鐵路運輸上，則有一部分從北京出發的列車從 6 月 17 日到 7 月 9 日停運。

（四）各省回應

隨著北京疫情已經出現的跨省擴散，各省也陸續提高對來自北京人民的防疫要求，如黑龍江針對來自或經過北京的車輛

進行勸返，該省大慶市並發佈對來自北京民眾採取高達 21 天的隔離政策。其他各省市如江蘇蘇州、遼寧大連、遼寧丹東、黑龍江哈爾濱市、山西呂梁等地，均要求民眾非必要暫勿前往北京市，並要求 5 月 30 日以後曾到過北京新發地市場等中、高風險地區者應自行報備，更有部分地區要求來自北京中、高風險地區者須進行 14 天隔離。

（五）疫情資訊揭露

固然仍有民眾質疑此輪疫情早在「兩會」期間便已出現，但北京市政府對於疫情資訊的揭露，總體而言採取相對較為快速與透明的作為。

目前北京市評估此輪疫情的擴散仍在上升階段，而相應的防控作為至少將維持 2 至 3 個病毒潛伏期，防控工作對於經濟、社會的影響仍須持續觀察，並藉此評估疫情常態化時期對中國大陸各層面的影響。

三、總體評估

（一）疫情常態化下的社會維穩

傳染病防控本質上就是高強度的社會控制工作。面對武漢肺炎，中共可以說是一手防疫、一手維穩；而各種疫情防控手段的推展與開發，也提升了中共控制其他社會不穩定因素的能力。而在疫情常態化的條件下，各種在疫情防控下出現的社會控制作為，也將得以持續發展，並在重複操練下逐漸從依賴國家「強制能力」的暫時動員措施，轉化成為制度化的「基礎建設」。

例如為進行人員管制所開發出的健康碼，近期杭州市政府便提出計劃將健康碼程式永久化，以長期、隨時監看民眾的健康狀況。根據計劃，杭州當局希望從多個方面對個人的健康情況進行評分，並顯示成不同的顏色，並將與其他市民進行排名比較。此舉雖然引起杭州網民的反彈，但疫情間歇性爆發的特

性，無疑將使地方政府得到更強的正當性進行持續推動。由此也可以預期，疫情常態化將使中共威權治理模式得到更穩定而持續的發展。

（二）疫情常態化下的經濟社會風險的綜發效應

疫情的持續存在也意味著重新出現大規模爆發的風險仍然存在，同時其他重大社會風險仍然對中國大陸經濟發展與社會穩定形成威脅。僅在 6 月以來，中國大陸南方遭遇大洪災，148 條河流超過警戒線水位，三峽大壩的變形也形成重要的安全隱患。同時，北方多省出現旱災威脅，東三省則面對蝗蟲災害爆發的風險。多重社會風險的綜發趨勢下，將更加提高維持經濟發展與社會治理的難度。在 1-5 月的疫情衝擊下，中共已被迫放棄設定經濟成長指標，並提高財政赤字以維持各類社會政策的穩定運作。而綜發性風險的出現將進一步挑戰中共財政能力與治理能力的極限。另一方面，社會維穩的風險不在於針對特定議題出現的民怨或抗爭活動，而在於綜發風險是否將導致大規模社會失序現象的出現。

（三）疫情常態化下的政治發展

疫情常態化也將成為影響中共政治發展的重要變數。2022 年以前，疫情防控成效將持續成為中共官員執政表現的重要評估指標。在全球各國均仍面對疫情持續蔓延的背景下，中共的防疫任務已不在於完全抑制疫情，而在於是否能將疫情控制為發生在小範圍、短時間內的局部可控風險，並同時降低其對正常經濟活動的衝擊。而在此情況下，各地方政府控制疫情的能力將成為官員任免最重要的執政指標，而重要官員在此過程中的調動，也將影響 2022 年前的政治佈局與習近平延任的可能性。

伍、中國大陸社會穩定評估

一、前言

社會穩定是中國共產黨的統治根基，維穩則是中共之重點工作。中共維穩的目的不僅只在於降低國內政治風險，也可強化其對「中國模式」與制度優勢的宣傳。近年來因為中國大陸經濟發展遇到瓶頸，中共研判經濟下行趨勢無法避免，故強化維穩措施以避免經濟不穩導致社會動亂。2018 年社會動盪頻繁，社會抗爭不斷，且型態多元；到了 2019 年，中共維穩動作增強增大，嚴控社會穩定，導致抗爭漸被消音；然進入 2019 年下半年後，香港「反送中」抗爭爆發，加上年底新冠疫情接踵而至，使得社會維穩壓力瞬間增大。從 2020 年中共相關動作觀察，不難發現其對於社會維穩的擔憂，尤其是對於疫情控制與經濟發展停滯可能導致的社會動盪特別關注。由此觀之，中國大陸社會穩定目前最可能出現潰堤破口處，仍是社會的經濟安全，尤以就業與消費為兩大問題。目前中共仍有相當的能力去掌控社會穩定，特別是為了管控疫情，強化了政府對民間的管制，加上新成立的「平安中國建設協調小組」作為政法軍等控制社會秩序的協調機關，「硬維穩」已是超前部署。當前中共更關注的，是如何確保經濟發展，做好「軟維穩」的工作，經濟發展成效將是影響中國大陸社會與政治穩定的重要因素。

二、中國大陸社會穩定近況

2018 年許多社會抗爭大幅增加了中共維穩壓力。2018 年初始，陸續爆發了多地且多次大規模退役軍人維權、卡車司機罷工、廣東的佳士科技工人結合大學生的維權運動、P2P 網貸平臺爆雷後投資者各地抗爭等事件，這些跨階層與跨地域的抗爭，呈現出中國大陸社會不穩定的動態趨勢，加上當年「兩會」修改憲法國家主席任期制，社會風聲鶴唳，同時又有年中美國正式對「中」課徵制裁性關稅發動貿易戰，惡化中國大陸經濟下行趨勢。因此，當時中國大陸社會動盪將加劇之說常有所聞。然在維穩壓力增加情況下，2019 年上半年態勢顯示中共已逐漸收牢且掌控社會穩定，中共針對社會維穩事件一件一件處理，各個擊破。例如成立退役軍人事務部，負責退役軍人福利，抓

捕參與工運抗爭的大學生，讓工運缺乏領導者，運動能量自然消散等。因此，2019 年上半年整體社會情勢安靜和諧，惟 2019 年 6 月爆發香港「反送中」抗爭事件，上百萬香港民眾上街反對港府修正逃犯條例，讓中共在國內維穩戰線上再開香港與國際戰線，一方面必須支持港府維穩，另方面須避免「反送中」抗爭情緒蔓延內地，使中共頗為頭痛。「反送中」運動爆發半年後，武漢又爆發新冠肺炎疫情，再度加大政府的維穩壓力，在力求疫情可控的目標導向下，中共採取封城與封閉式管理等方式，使得許多民眾因無法回崗工作，關閉在家而苦不堪言，導致社會反對情緒逐漸高漲。廣大民怨加上內有經濟下行，外有「反中」壓力與香港問題，雖中國大陸社會目前尚未看到大規模民眾集結的反政府行動，社會壓力鍋隨時都可能威脅中共政權。

三、中共擔憂疫情與經濟兩大維穩衝擊

從中共相關會議來看，疫情與經濟是當前中共評估的兩大威脅。首先，中共中央政治局自 2020 年以來開了 13 次以上的中央政治局常委會，頻繁地聽取疫情報告，主要聚焦在疫情防控以及復工與脫貧兩大目標。從 1 月 25 日大年初一常委會會議決定成立應對疫情工作領導小組，強化疫情防控工作，到 2 月 3 日就已經首次提出要規劃組織推動「復工復產」，可見中共對於經濟停滯可能帶來的維穩壓力相當沉重，而 3 月 18 日的常委會強調要「統籌抓好疫情防控和經濟社會發展重點工作」，很好的歸納了中共當前的兩大施政主軸。因疫情延後至 5 月 21 日召開的全國「兩會」，基本上就延續疫情與經濟兩個主軸，中共國務院總理李克強的政府工作報告開宗明義談到新冠肺炎是「新中國」成立以來防控難度最大的重大突發公共衛生事件，並且「要努力把疫情造成的損失降到最低，努力完成今年經濟社會發展目標任務」，凸顯了當前維穩工作之重心。疫情與經濟對社會維穩影響最大的，當屬就業問題。就此，不難想見李克強的報告中，就業提及次數最多，共有 39 次，並且幾乎散布在整個報告各個重點內，其他詞彙包含疫情 31 次，經濟 26 次，脫貧 16 次等，另外，李克強在人大閉幕會議後記者會上強調中國大陸有 6 億人月收入僅有 1,000 人民幣，均顯示中共當前最重視的當屬社會上的民生就業與經濟問題。

表 1：李克強政府工作報告使用之重要詞彙

詞彙	次數	詞彙	次數
就業	39	民生	18
疫情	31	脫貧	16
改革	31	穩定	16
經濟	26	市場	16
保障	24	深化	15
防控	20	消費	15

四、經濟發展與社會監控的軟硬維穩

（一）軟手段：刺激經濟

從數據觀之，可以發現中共維穩的經濟數據也讓政府無法樂觀。首當其衝者，當屬中國大陸 2020 年第一季的經濟成長率為-6.8%，此為自 1992 年公布 GDP 以來首次見到的經濟負成長。經濟下滑的原因為疫情停工的影響，然其中下滑最多者是第二產業的製造業、建築業以及發電產業等，下滑了 9.6%，不僅是產業核心，也是就業重心。而即使中國大陸開始「復工復產」，生產逐漸恢復後，卻又遇到消費停滯的問題，根據中共國家統計局國民經濟綜合統計司司長劉愛華表示，當前中國大陸製造業生產端的恢復快於消費端，意思是即使生產恢復，商品仍然有如何銷售的問題。中國大陸整體的消費減少，一直是經濟下行的重要因素之一，也是政府急欲解決的問題。對此問題的焦慮明顯呈現在李克強的政府工作報告中，根據報告，中共採取刺激經濟發展的財政政策，將赤字規模增加 1 兆人民幣，同時發行 1 兆人民幣的抗疫特別國債，共舉債 2 兆交付地方政府負責刺激經濟成長。恢復既有經濟秩序。其中，最重要是要可以降低防疫時導致的失業數與減少的消費。李克強工作

報告中提到今年中國大陸的城鎮調查失業率 6%，但是這數據未包含廣大的農村地區，而根據相關西方經濟學家的看法，因防疫封城可能已讓中國大陸失業率高達 20%，甚至有媒體估算數字高達 30%，不僅上千萬民工返鄉後未能歸回工作崗位，觀察今年中國大陸 830 萬大學畢業生報考研究所考試的比例高達 16%，的確可見中國大陸社會對於就業市場相當悲觀。明顯地，中共對於失業問題特別敏感，所以才需加強經濟刺激力度來避免進入大規模失業與消費低迷的惡性循環，如李克強提到，中共目前主要追求「六穩」與「六保」，要「保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉」，旨在降低社會抗爭與動盪的風險。

（二）硬手段：社會管控與輿情引導

從維穩案例來看也顯示中共之憂慮，比較 2020 年與 2019 年的「兩會」維穩態勢，可以看到 2020 年的維穩相對較為低調，2019 年的「兩會」維穩各地進入戰時狀態非常常見，儘管 2020 年也有相關舉措，但是並未如 2019 年般高調且充斥新聞報導。其主要原因來自防疫建立的封閉式管理，為本次「兩會」維穩建立了一個制度性的基礎，原先已經封閉式管理的地區，可以延續既有模式辦理「兩會」維穩，其他區域則相對而言較常見到傳統維穩方式，例如邀請異議人士去外地旅遊。此外，李文亮吹哨案在中國大陸網路上掀起一時注意，但相關消息隨後也受到壓制，中共因防疫建立的資訊監控模式成為維穩的重要工具。李文亮醫生在 2019 年 12 月底將肺炎疫情上報，然卻受到官方的消音，而 2 月份李文亮因染疫去世，導致中國大陸網民大加撻伐中共因維穩隱瞞疫情作為，引起不小風波，另一位受輿情關注的吹哨醫生艾芬則在網路上消失兩周後方才上線與外界報平安，但被認為其言論已受官方監控。

中共為了控制輿論走向，一方面針對那些對李文亮案對政府發出不滿聲音的民眾進行「不當言論」的糾正，例如深圳就有市民因為悼念李文亮而受到警方關切，被要求簽署保證書保

證不再發表不當言論，成都也有剛畢業的大學生因撰寫古文反諷中共這次防疫言論審查遭到警方審訊。同時，「方方日記」也造成中共諸多爭議，「方方日記」是中國大陸作家方方對武漢疫情爆發後的紀錄，時間為 2020 年 1 至 3 月，當中許多寫實記錄，然褒貶各異，然而因為帶有反中共情緒，因此受到嚴密管控，湖北大學與哈爾濱大學就有教授因在微博發表言論讚揚「方方日記」而受到調查。此外，2019 年 12 月中共網信辦發布的《網絡信息內容生態治理規定》在 2020 年 3 月如期正式生效，政府以「違法信息」為由封鎖許多微博帳號，並且鼓勵「正能量信息」，做為疫情與經濟下行態勢下牢控輿論的重要手段。

（三）制度策略：成立「平安中國建設協調小組」超前部署維穩舉措

除了軟硬維穩外，中共在 2020 年 4 月成立了「平安中國建設協調小組」，由中共中央政法委書記郭聲琨擔任小組長，主要成員包含了公安部長趙克志、最高人民法院院長周強、最高人民檢察長張軍、國安部長陳文清、司法部長唐一軍等皆屬公檢法體系，還包含了軍系的武警部隊司令員王寧，主要任務即是協調疫情影響下的維穩工作，例如此次疫情爆發後，地方主義問題浮現，如湖北江西公安互毆事件，就透露出了維穩的橫向與縱向協調都不足。此外，郭聲琨表示成立小組的目的係順應中國大陸「社會主要矛盾歷史性變化，以及彰顯『中國之治』政治優勢和制度優勢的戰略之舉」。而根據習近平 19 大報告，中共的「社會主義主要矛盾」當前正轉化為「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾」，由此觀之，「平安中國建設協調小組」的目標即是因應經濟態勢的變化，與社會不均與疫情造成的民情不滿可能導致的社會動亂，可謂維穩措施的超前部署。

五、中國大陸社會穩定評估

當前中國大陸社會穩定仍受到疫情管控與經濟下行影響最重，中共的社會維穩壓力相當大，壓力鍋隨時可能爆炸，儘管 2019 年逐漸有效管控社會，然黑天鵝事件不斷導致當前社會維穩壓力遽增。從中國大陸社會穩定現況與政府相關措施研判，目前中共的管控手段仍能夠成功治理社會，社會不滿仍屬可控範圍，硬手段的強化是當前中共的主要舉措，尤其是 2020 年經濟成長嚴重停滯，中共仍增加軍費與維穩費用，研判管控將越來越強。

儘管硬手段可以幫助壓制社會不滿，然而軟手段的成敗才是社會維穩是否成功的關鍵。刺激經濟成長措施是否能夠有效的穩定就業與市場消費仍未明，「兩會」中共不設定經濟發展指標，會後又開始推動「地攤經濟」，似乎顯示中國大陸經濟發展策略已逐漸窮盡。「地攤經濟」對於經濟發展以及消費的貢獻其實相當有限，因為大部分消費能力仍然受到整個房市結構的限制，難以釋放總體消費，但是「地攤經濟」卻大大增加社會管理的困難，一方面課稅難，另一方面會造成人群群聚，不僅增加肺炎疫情擴散風險，也可能影響社會穩定，然這舉措目標是增加民眾就業率，減少失業閑散人口，從這角度觀之，中共當前「六保」工作的成敗，尤其是保就業的成效，是將來維穩的重要工作，也是中共能否穩定社會與減少矛盾的重要觀察指標。

陸、結語

本報告主要從經濟社會發展和疫情防控的連動觀察當前中國大陸社會穩定，我們有以下發現：

- 一、在「復工復產」方面：從官方公布的數據來看，有不少相互矛盾之處，可見多數地方政府仍陷入「復工復產」與「疫情反彈」的兩難，對地方幹部而言，可能思考疫情防控優於經濟表現；而不論是內資或外資都可看出動能不足，民間消費雖逐漸恢復但力道稍嫌脆弱。也正因在投資、消費、復產、疫情等多重變因下，今年「政府工作報告」罕見未設定 GDP 增長目標。
- 二、在社會政策方面：中共目前以「六穩」應對美「中」貿易戰衝擊，並以「六保」應對疫情對中國大陸經濟及就業情勢之影響，其中不論是「穩」或是「保」，都以「就業」為先，因此，對中共而言，攸關社會穩定最鉅的仍是「失業問題」。而此次「政府工作報告」中，「就業」一詞出現高達 39 次，為所有詞彙之最，特別是大學畢業生高達 874 萬人，近期將會造成更大的就業壓力。
- 三、在疫情防控方面：由於病毒的變異與疫苗研發緩慢，「新冠肺炎」疫情及防控工作將會常態化，故防止「疫情反彈」成為重中之重；中國大陸第二波疫情於東北與北京的出現，更加驗證「新冠肺炎」病毒擴散機制存在多樣且難以完全防堵之特性。此外，疫情防控成效也將成為中共拔擢官員之重要評估指標。然而弔詭的是，疫情防控的常態化，短期內反而為中共的社會控制創造新的條件，但若長此以往，恐將為習近平「二十大」的連任增添變數。
- 四、在社會穩定方面：2018 年以來隨著美「中」貿易戰與經濟下行，各類抗爭事件頻發，2019 年內部稍有緩和，但香港「反送中」抗爭事件爆發，也加大中共內部維穩的壓力，此次疫情爆發再加大中共維穩壓力。中共維穩作為仍將是「軟硬兼施」，推動「六穩」及「六保」為軟手段，強化社會管控及輿情引導為硬手段，並超前部署成立「平安中國建設協調小組」完善維穩頂層設計，以達「穩定壓倒一切」之功效。

綜上所言，中國大陸在經濟下行「灰犀牛」與疫情「黑天鵝」的疊加下，為第一個百年「全面建成小康社會」和「十三五規劃」收官憑添不利的變數。針對此，我們將以下列幾點作為總結：

首先，就整體經濟發展而言，2019 年中國大陸人均 GDP 已超過 1 萬美元，晉升為中等收入大國，惟受貿易戰及疫情衝擊，加劇經濟放緩及失業程度，不利產業結構轉型及內需消費規模提振。此外，此次為挽救經濟推出特別國債以及地方政府專項債券，勢必推高中共政府債務率，使地方財政負債更為惡化，甚恐增加中產階級失業及收入下滑的風險，可能使中共意圖跨越「中等收入陷阱」之難度大大提高。

其次，疫情仍存有大規模爆發風險之可能，過去中共各部門、各級政府強化維穩，甚至透過「社會信用體系」、「天網工程」等科技手段，使得「確定性」的民怨或抗爭活動威脅性不高，真正社會維穩的風險反而來自像此次疫情的「不確定性」因素所可能導致大規模社會失序現象的出現。也正因此，今年雖因疫情影響經濟表現，公共安全預算（維穩經費）仍有 5.6% 的增幅。

再者，此次疫情爆發初期，對中共於去年十九屆四中全會所推出的《國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》無疑是重大的打擊，甚至更加突顯出中共治理體制的缺陷，包括決策體制、黨政關係、中央地方關係與國家社會關係等。然而，當疫情蔓延至全球，中國大陸國際形象大為低落之際，其他國家特別是美國、歐洲、巴西、印度等國家疫情惡化之時，卻為中國大陸疫情防治困境「解套」的機會，成為中共對內宣傳治理能力與制度優勢（如習近平所提的「收放自如，進退裕如，這是一種能力」）的重要素材。

最後，此一疫情也對兩岸關係也造成深刻的影響，從疫情爆發迄今雙方你來我往，也衍生出防控疫情之外的政治議題，「以疫謀獨」與「挾洋自重」可說是目前為止中共在此次疫情中對我方政府的定性。而我們必須思考的是，當中共當局受到內外壓力，特別是此次疫情迄今，內有「復工復產」不順、社會穩定與疫情隨時可能反彈等問題，更何況是繪聲繪影的政治權鬥傳言，外有國際的交相指責以及美「中」關係持續惡化等，北京方面是否會以更激進的方式處理兩岸關

係？此次中共強力推動「港版《國安法》」即是一例，值得我們進一步留意。

【亞太政策報告系列】

No. 109001 「新冠肺炎」疫情對兩岸及全球經濟影響及我因應之道

No. 109002 「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

No. 109003 疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向

No. 109004 中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析

No. 109005 「當前東北亞情勢及其對區域穩定之影響」

No. 109006 中共「兩會」後社會政策及社會穩定動態觀察



和平發展

Peace Development

宏觀視野

Macro-Perspective

政策導向

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>