

被低估的內政問題： 「兩會」社會相關政策觀察

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2025 年 3 月上旬，中國全國人大及全國政協第十四屆三次會議（以下簡稱「兩會」）相繼閉幕，本年度《政府工作報告》明文點出：「外部環境更趨複雜嚴峻，可能對我國貿易、科技等領域造成更大衝擊」、「從國內看，經濟回升向好基礎還不穩固，有效需求不足，特別是消費不振」。¹前述文字反映中國執政當局對於內外情勢的判斷，在中國政府預期到對外貿易仍將受挫，美中兩國間的科技戰將持續並擴大衝擊中國戰略科技產業的發展，加上中國內部亦面臨需求不振、房地產市場前景持續低迷與基層政府財政困窘等問題，故中國政府將擴大國內需求、科技自主列為 2025 年排序前二的政府工作任務，欲讓內部需求與科技自主創新成為帶動中國未來經濟成長的主要動力。

除了前述的經濟面所面臨的挑戰，中國政府現今所面臨的社會問題亦不容忽視。而「兩會」向來以經濟社會議題為主軸，且 2025 年為「十四五」規劃的收官之年，中國政府需為下一個國民經濟和社會發展五年規劃「十五五」塑造欣欣向榮的社會氛圍，故下文將主要針對《政府工作報告》，以及「兩會」期間中國領導人習近平參與的團組會議、記者會等官方報導，解析此次「兩會」中國政府關注的社會問題及其提出的政策解方。

¹ 〈兩會授權發布|政府工作報告〉，《新華網》，2025 年 3 月 12 日，
<http://www.news.cn/politics/20250312/a71e63d66967404e8e644f9753c65fc9/c.html>。

貳、《政府工作報告》中待解的社會問題

本年度的《政府工作報告》對於內政情勢的詳細說明提及：「群眾就業增收面臨壓力」、「民生領域存在短板」、「一些地方基層財政困難」與「社會矛盾化解和風險防範工作還需要加強」等，加上在「兩會」期間的人大民生主題記者會與習近平下團組時的講話，²可歸納出中國政府最重視的社會問題為：民眾的就業增收、社會福利保障與維護社會穩定，下文分述之。

一、就業難上加難

2025 年中國政府所面臨的民眾就業壓力仍相當可觀。本年度應屆大學畢業生預估將達 1,222 萬人（2024 年為 1,179 萬），然近二年畢業生就業率僅約 55%，³且在中國經濟前景未明的情況下，國家統計局最新數據亦顯示，2025 年 2 月城鎮調查失業率再次攀升至 5.4%，是自 2023 年 2 月後的新高。⁴也就是說，今年度畢業生面臨的就業市場將較以往更為嚴峻，「畢業即失業」、「學非所用」等可能情況將持續打擊畢業生對於未來的預期。此外，「靈活就業」、「新就業型態勞動者」規模或將再度攀升。

二、社會保障體系的衝擊擴大

由於人口高齡化與人均預期壽命的增長，2024 年底中國 60 歲以上的人口規模已達 3.1 億，且在地方政府財政困窘的壓力下，使包含養老金與醫療保險在內的社會保障體系的維繫成為中國政府不容忽視的政策焦點。據中國財政部數據顯示，2024 年社會保障和就業支出首次超越教育支出，其中養老支出的增長最為可觀，或將加劇教

² 〈兩會第一觀察 | 讀懂「社會工作一定要加強」的深意〉，《新華網》，2025 年 3 月 9 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250309/f2e866c55f664b2b8f22bc1d548f0a5b/c.html>；〈兩會現場速遞 | 惠民政策再發力 利民舉措更暖心——四部門主要負責人回應民生熱點問題〉，《新華網》，2025 年 3 月 10 日，<http://www.news.cn/politics/20250310/4947e45425b14e57aa7840be94606d5c/c.html>。

³ 〈兩會聚焦就業問題，中國再迎最難就業年〉，《BBC 中文網》，2025 年 3 月 4 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c3375v1jz57o/trad>。

⁴ 〈1-2 月份國民經濟起步平穩 發展態勢向新向好〉，《中國國家統計局》，2025 年 3 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202503/t20250317_1959010.html。

育資源不平等與社會階層固化現象，⁵更可能引起世代間的衝突。

三、無差別事件與大規模抗爭加重維穩壓力

近一年來各地爆發多起無差別攻擊事件，如 2024 年共發生 24 起相關案件（2019 年至 2023 年每年平均僅 3 至 5 起）；⁶ 2024 年 7 月《新京報》記者揭露「油罐車混裝食用油」事件，⁷此些社會事件的發生使中國社會瀰漫憂慮與不安情緒。更甚者，民眾因經濟成長趨緩、社會事件等多重因素聚積不滿情緒，使其更可能受突發事件挑動情緒而選擇走上街頭，如 2025 年初陝西即因學生校園霸凌死亡事件爆發大規模抗爭，⁸這或將對政府的維穩工作形成壓力。

因此，2025 年 2 月中共中央與國務院共同發布《國家突發事件總體應急預案》，其中「社會安全事件」即被視為重大安全風險與突發事件之一；中共中央政治局 2 月底的集體學習亦以「建設更高水平的平安中國」為題，強調社會治安的整體防控，欲及時與有效地化解各類社會矛盾與糾紛，並指出要「加強正面宣傳和輿論引導」、「運用現代科技手段提高社會治理效能」。⁹

而在這次的《政府工作報告》中，可以明確發現「維護國家安全和社會穩定」的段落文字大幅增多，除納入前述突發事件應急預案和「平安中國」的相關論述外，亦指出要「健全社會心理服務體系和危機干預機制」與培育「自尊自信、理性平和、積極向上的社

⁵ 〈2024 年全國一般公共預算收入比上年增長 1.3%〉，《新華網》，2025 年 1 月 24 日，<http://www.news.cn/20250124/86445734eb69488abff4c4649b549096/c.html>；〈38 億之差！社保首超教育支出：中國正在用養老錢透支未來？〉，《搜狐》，2025 年 3 月 9 日，https://www.sohu.com/a/868763239_120944681。

⁶ 〈無差別襲擊高發的一年揭示中國的憤怒與沮喪情緒〉，《BBC 中文網》，2024 年 12 月 29 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c3rq2xn1yjeo/trad>。

⁷ 〈罐車運輸亂象調查：卸完煤制油直接裝運食用大豆油〉，《新京報》，2024 年 7 月 2 日，<https://m.bjnews.com.cn/detail/1719878490168127.html>。

⁸ 〈中國陝西蒲城職中學生墜樓身亡 當地爆發大規模民眾遊行抗議〉，《BBC 中文網》，2025 年 1 月 7 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c3e3gp8341po/trad>。

⁹ 〈授權發布 | 中共中央 國務院印發《國家突發事件總體應急預案》〉，《新華網》，2025 年 2 月 25 日，<http://www.news.cn/politics/zywj/20250225/a0c06e30ad36490697fbf780530839e4/c.html>；〈習近平在中共中央政治局第十九次集體學習時強調 堅定不移貫徹總體國家安全觀 把平安中國建設推向更高水準〉，《新華網》，2025 年 3 月 1 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250301/07733ea22fb04471827116f4c8330377/c.html>。

會心態」。也就是說，此類可能影響社會穩定的民眾不安情緒受到中國政府的高度重視。

四、社會問題的本質與「共同富裕」

若深究前述三類社會問題，可發現此些議題多與民眾對於經濟不平等的不滿與對未來的悲觀預期有關。2024年CSIS和史丹佛大學中國經濟與制度研究中心合作的民調研究報告顯示，中國民眾對於收入不均的觀感與十年前明顯不同，從將收入不平等歸咎於自身的能力不足，轉向認為不公平經濟體制與機會的不平等才是形塑當下中國不平等現象的主因。¹⁰而高等教育縮減收入差距的效果亦在近年內顯著降低，且人口結構與社福資源分配亦引發代際間的衝突，使得民眾的不滿與對未來悲觀預期正在加劇。

本文認為，前述根源於不平等現象而來的民眾不滿情緒，即是中國領導人習近平在近年來試圖大力強調「共同富裕」的主因，其欲藉「共同富裕」改善收入不平等現象與革新現有收入分配機制。¹¹習近年來多次強調，「共同富裕」的實現與否不僅是經濟問題，且是重大的政治問題，關乎中國共產黨的執政基礎。¹²亦即，對於中共黨國此一社會主義國家來說，「共同富裕」是不可或缺的核心價值之一，因此其將「共同富裕」納入「二十大報告」中，並將實現中國全體人民的「共同富裕」視為達成中國式現代化的要件之一。¹³而在「兩會」中習近平參加江蘇代表團審議時亦強調要積極推進「共

¹⁰ Ilaria Mazzocco and Scott Kennedy, "Is It Me or the Economic System? Changing Evaluations of Inequality in China," *CSIS*, July 9, 2024, <https://bigdatachina.csis.org/is-it-me-or-the-economic-system-changing-evaluations-of-inequality-in-china/>.

¹¹ 習近平，〈紮實推進共同富裕〉，《求是》，2021年10月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-10/15/c_1127959365.htm。

¹² 〈習近平：共同富裕是社會主義的本質要求〉，《旗幟網》，2021年8月25日，<http://www.qizhiwang.org.cn/n1/2021/0825/c422351-32207065.html>；〈習近平主持召開中央財經委員會第十次會議強調 在高質量發展中促進共同富裕 統籌做好重大金融風險防範化解工作 李克強汪洋王滄寧韓正出席〉，《新華網》，2021年8月17日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-08/17/c_1127770343.htm。

¹³ 〈（授權發布）習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2022年10月25日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

同富裕」，其指出：「經濟大省發展得快一些，理應在促進全體人民共同富裕上積極探索經驗、發揮示範帶動作用。」¹⁴這些似乎顯示中國政府正致力於探尋改善不平等與分配機制的解方。

參、「兩會」中的社會政策解方

接續前文，中國政府嘗試解決引發種種社會矛盾根源的社會不平等與分配問題，而本文認為，此次「兩會」中國政府所提出解方包含區域協調發展與公共服務均等化。

一、區域協調發展

區域協調發展的目的就是解決城鄉與區域間的收入差距，這即是「共同富裕」的政策主軸之一。新華網「兩會」特稿將縮小城鄉差距、地區差距與收入差距列為各地探索共同富裕的主攻方向。而區域協調發展又可分為城鄉融合發展與區域平衡二大面向。其中，城鄉融合發展近年已與「新型城鎮化」政策結合。習近平於 2023 年中央經濟工作會議首次提出「要把推進新型城鎮化與鄉村振興有機結合」，其後二年的「中央一號文件」與隔年的中央經濟工作會議皆持續產出相關論述。而在此次「兩會」發布的《關於 2024 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2025 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告》中，則進一步明確「新型城鎮化」的政策位階，最主要的政策目的在於促進城鄉融合發展，實際政策作為包含有助於推近城鄉間生產要素的流動的種種政策，如城市落戶政策、農業轉移人口的就業住房保障、進城農民工公共服務、隨遷子女教育權、城市更新改造等。

更重要的是，區域協調政策欲藉平衡區域發展帶動民眾增收以刺激經濟。如此次「兩會」再次強調要「加大區域戰略的實施力度」與「統籌區域戰略深化實施和區域聯動融合發展」，欲建構

¹⁴ 〈兩會授權發布 | 習近平在參加江蘇代表團審議時強調 經濟大省要挑大樑為全國發展大局作貢獻〉，《新華網》，2025 年 3 月 5 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250305/1f50e28d69c9431eab5afc780a8f49f8/c.html>。

「優勢互補的區域經濟布局和國土空間體系」，發揮各區域的比較優勢來創造內部經濟發展的新動能。

然而，區域協調發展仍面臨許多挑戰。首先，區域間巨大的發展差異仍是難解問題，且這不僅關乎到長久以來的城鄉差距，以及東部、中部、西部與東北等區域間的發展步伐不一，亦涉及區域內特大城市與周邊中小型城市之間的協調發展。再者，區域政策的實施或強化區域間的競爭態勢。因此，即便習近平任內已多次召開相關座談會，並於 2023 年將多個區域戰略領導小組合併為「中央區域協調發展領導小組」，嘗試透過完善頂層設計來「全國一盤棋」地統籌各區域的發展，但能否收效仍有待觀察。

二、公共服務均等化

本次「兩會」中另一重要的社會政策方針則是關於改善分配的公共服務均等化。此次「兩會」期間，習在江蘇代表團針對經濟大省應積極探索與發揮共同富裕的示範作用時亦強調：「經濟大省要在健全社會保障體系、增強基本公共服務均衡性可及性上再上水準。」而這也體現在《政府工作報告》中，如提高居民醫保和基本公共衛生服務經費人均財政補助、城鄉居民基礎養老金及退休人員基本養老金等，而其中在醫療資源分配上，亦持續推進基本醫療保險的省籍統籌並欲完善醫療資源的區域均衡布局，欲透過這些惠民政策提升公共服務的均等化。

若進一步細究，這些社會福利補助的調增或難改善弭平收入分配不均現狀與改善民眾觀感。例如，居民醫保的補貼僅提高 30 元、基礎養老金僅增加 20 元、公共衛生服務補助則僅提高 5 元等，儘管考量中國巨大的人口規模或可理解此一調整幅度背後可能面臨的財政負擔，但自 2011 年至 2024 年居民醫保的個人最低繳納標準已由 50 元調升至 400 元（2025 年維持 400 元標準），且在醫保帳戶改革已引發民怨的情況下，民眾繳納保費與政府補助間的增幅比例差距

可能使民眾對於政府社福政策的觀感產生變化。更甚者，由於各地醫療資源不均，且養老保險實與各省分的經濟狀況相連結，因此各地繳納與補助標準不一，雖能透過此種普惠式的調整改善經濟較為落後的省分的居民所能獲取的公共服務與社會福利品質，但實質上或仍無助於改善根植於區域差異而來的不平等現狀，這又可能再進一步影響民眾對於政府施政的信心。

肆、結語

總結全文，相較於備受矚目的外交與經濟發展目標等議題，本年度「兩會」在民生社會議題方面較少受到社會大眾的關注，綜觀《政府工作報告》與「兩會」相關新聞報導，可發現主要面臨的社會問題包含就業困難、社會保障體系維繫，以及可能上升至減損政治信任的社會不滿情緒之堆疊，而本文認為造成此些問題的主要來源為財富分配不均與區域發展差異，而中國政府提出的政策解方即為「共同富裕」概念下的區域協調發展與公共服務均等化，然此些政策所涉及的是長期結構性問題與收入分配機制，中國政府所提的解方多為漸進式的緩步改革，故可預期此些政策短期內仍難以緩解現況。

更進一步來說，在黨國持續強化社會控制的情況下，民眾的不滿情緒上升至政治風險的可能性較低，但不能忽視的是，此種不滿與不信任會再回過頭來影響民眾對於未來發展與經濟預期的看法，因此如何塑造「十五五」的良好社會氛圍將是中國政府本年度的重要工作。

本文作者鄧巧琳為政治大學東亞研究所博士生，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。

Overlooked Domestic Issues: Implications for China’s Social Policies in the “Two Sessions”

Ciao-Lin Deng

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

The 2025 “Two Sessions” convened against the backdrop of global geopolitical uncertainty and continuing domestic economic downturn. How the Chinese government addresses pressing social issues—such as rising unemployment, growing pressure on the social security system, and a surge in social incidents—warrants close attention. Based on the Government Work Report and related official statements, it is evident that under the framework of “common prosperity”, the government has two major social policy directions: (1) Coordinated regional development; (2) Equalization of public services. However, these policies involve deep-rooted structural issues and distribution mechanisms requiring long-term solutions. As the government’s responses are in the form of gradual and incremental reforms, it is unlikely that, in the short term, these measures will effectively alleviate the current situation.

Keywords: “Two-Sessions”, Unemployment, Social Welfare, Common Prosperity, Balanced Regional Development