

社會人權觀察：制度困境下的風險擴散

王占璽*

摘要

本文觀察 2019 年中國在社會人權領域的保障情況與民眾權益受損案例，並聚焦在社會保障權、健康權、適當生活水準權三個重要面向。觀察發現，雖然中國政府近年來在社會保障制度、扶貧工作與醫療衛生體制改革上，仍有持續投入並積極宣揚政績，但各領域仍存在許多威脅或侵害民眾基本權益的重要趨勢或案例，如社會保障體制的制度困境與養老金缺口、養老服務市場化現象、層出不窮的藥物與食品安全事件、扶貧工作中呈現的官僚作風等爭議性問題。這些持續發生的現象呈現出各項社會政策在實踐層面依舊存在許多難以克服的問題，同時也說明既有社會政策的涵蓋範圍仍未足以提供充分的基本人權保障。整體而言，中國威權體制的內在侷限不但使社會人權領域的各類問題無法得到有效解決，並且也使相關社會問題複雜化而出現風險轉化與擴散的情況。

關鍵詞：社會政策、社會人權、威權體制、小康社會

* 王占璽，政治大學東亞研究所博士，E-mail: chanhsi@gmail.com。感謝計畫助理簡嘉儀小姐辛勤細心的資料蒐集及整理。



壹、前言

社會人權指涉人民在生存條件與生活品質上的需求是否能得到應有的保障，並能因此確保基本的尊嚴。作為第二代人權觀的重要內容，在1976年聯合國《經濟社會文化權利公約》中，對於工作權（第6～8條）、社會保障權（第9條）、家庭與兒童（第10條）、適當生活程度（第11條）、健康權（第12條）、教育權（第13～14條）、文化科學（第15條）等面向的規範，均屬於廣泛的社會人權內涵。而在中國，中共政權自十八大以來在「全面達成小康社會」的目標下推動各種社會福利服務與保障政策，以及相關領域中人民實際生活條件的改善程度，是吾人觀察中國社會人權進展的主要切入點。

本文延續2017、2018年中國人權報告中社會人權觀察的分析方向，聚焦在社會保障權、健康權、適當生活水準權三個社會人權的核心領域。具體而言，對社會保障權的觀察焦點在於各類社會保障制度與政策的發展及實踐，對健康權的觀察著眼於醫療衛生政策及食品安全治理的調整，以及相對應的國民健康發展情況（包括疾病控制、公衛問題、醫療問題），而適當生活水準權則關注在以緩解貧困問題為目的之扶貧政策，以及其他涉及影響人民維持基本生活水準的問題。本文的分析資料來自於臺灣民主基金會建置的《中國人權觀察資料庫》，主要來源包括中國政府在相關領域的官方論述、政策及制度內容，以及國內外媒體的報導。¹

社會人權的保障與促進，是以國家對於各相關社會政策的完整規劃與充分實踐為基礎。在此面向上，中共宣稱將在2020年完成「第一個百年」目標，並「全面建成小康社會」，並因此在2019年極力推動各項社會政策領域的既定工作，也有許多重要的政策產出。在健康權領域，國務院於7

1 本文使用各類報導資料均已收錄於《中國人權觀察資料庫》，文中不另詳加列舉資料來源。



月印發《關於實施健康中國行動的意見》與《健康中國行動（2019-2030年）》規劃，制訂多項國民健康促進指標與專項行動。在政策定位上，呈現出從以治病為中心向以健康為中心轉變的重要趨勢。此外，在12月通過公布的《基本醫療衛生與健康促進法》，以法律形式確認公民的各項健康權利。而在社會保障權領域，在全民參保計畫持續推動下，2019年領取社會保障卡的國民已達13億500萬人，簽發電子社保卡9,000萬張以上。在社會保障的財政支持上，將養老保險基金的中央投入比例提高至3.5%，企業與機關事業單位退休養老金、城鄉居民基本養老保險金、失業人員保障的發放水平均有所提高。而在涉及提高適當生活水準權的扶貧工作上，除了中央扶貧財政投入較2018年增加200億元外，中國政府亦於12月宣稱已經完成2019年減少1,000萬貧困人口的年度目標，並大幅降低貧困縣的數量至60個以下。

然而，在這些中國官方大力宣傳、看似亮眼的政策產出下，社會人權的實際保障情況仍須藉由批判性的視角進行檢視。相較於2017、2018年社會人權的觀察兼具政策發展與爭議問題，2019年的觀察更為聚焦在各領域的重要案例中呈現的爭議性問題，據以分析中國社會人權的發展水平及民眾權益受到威脅及損害的情形。以下內容將依序討論2019年中國在社會保障權、健康權、適當生活水準權上的重要趨勢及事件，最後提出本文結論。

貳、社會保障權

一、養老保險的制度困境

從1999年進入人口老齡化社會到2018年的19年間，中國老年人口淨增1億1,800萬人，成為目前世界上唯一老年人口超過2億的國家。隨



著人口老齡化進程的不斷加速，中國養老保障制度改革也開始進入深水期。各種制度性問題及發展失衡情況不斷浮現。

（一）養老保險的制度不平等

2017年官方數據顯示，「城鄉居民基本養老保險」每月人均領取約117元人民幣，「城鎮職工基本養老保險」約2,362元。而以2013年數據為例，每位退休人員平均領取700元，退休老人群體的基尼係數高達0.68，顯示中國極不平等的老年退休社會（Zhu and Alan, 2018）。同時，對養老生活有較大貢獻的「城鎮職工基本養老保險」，投保者數量卻仍然偏低，僅佔全部就業人口的三成至四成。2017年農民工約2億8,000萬人，但只有6,200萬參加「城鎮職工基本養老保險」。這意味著即使中國政府規定強制投保，但絕大多數的城鎮企業為節省人力成本而不願意為臨時性的農民工投保；加上農民工多不具大城市戶籍，隨時可能會失去在城市的工作，因而寧可省下投保費自己花用。整體而言，此些現象均呈現不同養老制度之間保障程度不平等的現象。

（二）養老保險的地域不平等

中國各個省份養老金人賬戶當期結餘「兩級分化」現象非常嚴重。中國社科院公布的最新報告指出，在引入中央調劑制度後，2019年當期結餘排在第1位的廣東為1,296億元，遠遠超過排在第2位四川的478億3,000萬元和第3位北京的477億2,000萬元。相對而言，2019年中國養老保險基金當期收不抵支的省份高達16個。其中內蒙古、吉林、遼寧、青海、黑龍江這幾個省份處於警戒線之上，意味著各省政府可支付養老金的時間不足3個月。所有這些還是在引入中央調劑制度的情況下。而未引入中央調劑制度前，2019年當期結餘排在第1位的廣東高達2,000億7,000

萬元，幾乎是排在 2-10 位即北京、湖南、四川、福建、雲南、貴州、新疆、安徽和天津的當期結餘總和（鄭秉文，2019）。相關現象也顯示區域經濟發展失衡對養老保險有深刻影響。

二、養老服務市場化的問題

中共「十三五規劃」中訂下每千名老人擁有養老床位 35 張到 45 張的養老政策目標，亦即在 2020 年養老床位數量應在 800 萬張以上。不過目前中國每千名老年人口擁有養老床位約 29.9 張，離前述目標仍有不小差距。為了實現此一政策承諾，中共官方近年大幅放寬甚至取消對設置養老機構的管制，嘗試透過推動養老服務市場化改革、鼓勵民間企業投入養老服務的提供，來解決官方推動養老服務能力不足的困境。及至 2019 年 8 月初，已經有包括江蘇、北京、上海、天津、山東、湖北、甘肅、新疆、山西、廣東和廣西等十一個省區市在省級層面宣布取消養老機構設立許可。此外，河南南陽市、河北遷西縣、貴州盤州市、寧夏石嘴山市等城市，也在縣、市級層面宣布取消養老機構設立許可。

然而，養老服務市場化的改革仍存在許多重要問題。首先，目前民營養老機構的收費過高，大部分老年人無法負擔，導致公營養老院一位難求、而民營養老院門可羅雀的現象，形成老年人口照護上的社會不平等。其次，中共官方在急於放寬民營養老機構管制規範的同時，其實也代表對於養老機構在消防安全、環境衛生、照護能力等營運條件上降低監管的力度，使許多條件不足的業者僅需在民政部門備案後，就能夠開設養老機構。由此導致養老服務在品質與安全上的許多疑慮與風險（人民網，2019）。

前述問題也反映出大幅度推動養老服務的市場化，其實是中共政府對於國家提供合理養老保障的卸責作法，而在缺乏完整配套措施的情況下，



開放市場力量進入養老服務雖然可能在短期內達到中共官方設定的政策目標，但卻未必能夠提供足夠而完整的養老服務，反而可能導致缺乏規範的市場化侵蝕老人群體維繫生活品質的基本社會權利。

三、社保基金缺口難以填補

中國社科院 4 月發佈報告稱，即使中國持續維持目前補貼的額度，中國養老金仍將在 2028 年出現赤字、2035 年破產。換言之，如果中共官方無法有效解決社保的財政問題，極有可能導致 1975 年以後出生的中國公民無法在退休後得到適當的生活保障。

對此，若中共政府要填補財政黑洞，到 2050 年以前需投入 11 兆 2,800 億人民幣。2019 年 7 月中國國務院國有資產監督管理委員會表示，考慮將 35 間國有企業，價值 5,217 億人民幣的股份注資到「全國社會保障基金」；此前中國已注資 18 間國有企業，價值 821 億人民幣的股份。事實上中國國務院在 2017 年 11 月就作出決議，社保基金可持有企業 10% 的股份，而中國國有企業 10% 的股份價值整體約為 6 兆 6,000 億人民幣，不過這決議近年來卻遭到中國國有企業消極抵制，因為國有企業不希望讓社保基金在董事會有更多發言權，一直到國務院決定推動後，才有所進展。然而，國有企業是否願意全面配合社保基金的運作仍待觀察，而且即使此一投入國企股份的政策順利推動，也仍無法滿足社保基金持續擴大的財政缺口。

另一方面，降低企業繳費比例的政策，也侵蝕了養老保險的財政基礎。國務院辦公廳 4 月印發《降低社會保險費率綜合方案》，明確規定自 2019 年 5 月 1 日起，降低城鎮職工基本養老保險單位繳費比例；單位繳費比例高於 16% 的，可降至 16%；目前低於 16% 的，要研究提出過渡辦法。就此，中國社科院原副院長、上海研究院院長李培林表示：雖然降費

對經濟發展有利，但會加速消耗基本養老保險基金，再加上老年人口快速增加的問題，將使中國基本養老保險制度的財務可持續問題更加惡化（風傳媒，2019）。

此外，養老保險基金也過度依賴政府的財政補貼。中國總理李克強在人大會議中提出已在 2018 年從每月人民幣 70 元上調到 88 元的「城鄉居民基本養老保險」，未來計劃將繼續提高最低的給付標準；同時，李克強也指出中央已成立所謂的「調劑基金」，以確保各地養老金按時足額發放。然而，在養老保險本身制度問題無法解決的情況下，政府財政補貼無法長期彌補保險基金的缺口，最後仍將面對養老保險崩潰的風險。

參、健康權

一、醫療保障體系崩潰與「癌症難民」

雖然中國政府聲稱已經為 95% 的公民提供醫療給付，但中國的醫療照護體系恐已面臨崩潰。根據世界衛生組織的標準，每位醫生照顧民衆數應為 1,500 到 2,000 人，但在中國，一位醫師卻要負責治療 6,666 位民衆，醫療資源明顯無法滿足民衆所需（黃瑞黎，2018）。在中國社會某些癌症病患因為無法順利看到醫生，或是負擔不起高額醫療費用，甚至還得上論壇搜尋製藥方法，到網路上購買藥品原料，自行在家配製癌症藥物。而在醫療資源更缺乏的鄉下地區，居民生重病時也必須前往大城市就醫。在中國鄉村地區的居民在被診斷出癌症後，死亡的機率比都市地區的居民要高 30%。這些「癌症難民」現象，突顯出中國醫療資源整體不足、分配不均的問題。



二、老人群體健康堪慮

中國老年人口超過 17%，除已經成為高齡社會外，並正在邁入超高齡社會（老年人口 21% 以上）。除了各種養老問題外，健康問題也成為老年群體維持合理生活的重要隱憂。根據國家統計局發布的《2018 年國民經濟和社會發展統計公報》顯示，2018 年年末，中國 60 周歲及以上人數 2 億 4,949 萬，占總人口比重 17.9%。從 2000 年到 2018 年，60 歲及以上的老年人口從 1 億 2,600 萬增加到 2 億 4,900 萬，幾乎增加一倍。而伴隨老年人口增加，老年群體的健康問題也逐漸凸顯。根據中國國家衛生健康委員會公布資料，中國去年人均預期壽命為 77 歲，健康預期壽命僅為 68.7 歲，說明民眾有逾 8 年時間是在帶病狀態。此外，根據國家衛健委老齡健康司公布的數據，顯示中國社會有超過 1 億 8,000 萬老人患有慢性病，其中患有一種以上慢性病的老人佔 75%，另約有 4000 萬老人殘疾或半殘疾。

前述現象反映老年化問題與醫療健康問題的結合，並且凸顯老年人口在當前中國醫療體制下無法得到良好的醫療服務服務，因而無法擁有健康而合宜的老年生活水準的問題。同時，這也將導致整個社會必須投入大量資源在老人照護工作上，將逐漸成為影響中國社會持續發展的重要問題。

三、藥品安全問題：上海血液製品污染愛滋病

2 月初，國家衛生健康委辦公廳公布的一份文件，指出江西省衛健委疾控中心檢測到上海新興醫藥公司一批免疫球蛋白含有愛滋抗體陽性，並要求各省級衛生健康行政部門立即通知轄區內醫療機構暫停使用該批號產品並封存，對已經使用的患者進行監測等相應作為。業內消息指出，由於貨源一直緊張，該批號產品 1 萬 2000 瓶絕大部份已經使用，導致問題更加複雜。上海新興公司隨後發出「致歉信」，稱實際感染的可能性非常低，並指若因產品造成感染將提供賠償，引發民眾質疑。

2月6日，國家衛健委發布《關於「靜注人免疫球蛋白愛滋病抗體陽性」有關問題的回應》：已第一時間派出工作組赴地方指導工作，並召集專家對有關問題進行分析研判。同日，國家藥監局也公布《上海新興相關產品初步調查情況》，披露上海方面對涉事批次靜注人免疫球蛋白進行的愛滋病、乙肝、丙肝三種病毒核酸檢測，結果均為陰性；江西方面對患者的愛滋病病毒核酸檢測，結果為陰性。2月10日晚間，上海新興宣布全面停產查核問題批次產品的原料來源、生產及質量控制全流程等各重要環節中可能存在的問題。至此，此一事件逐漸退出公眾視野。

涉事的上海新興被指出同時具有央企及軍方背景。該公司由中共國務院管理的央企中國新興（集團）總公司等單位共同發起，在原中共總後衛生部上海新興血液製品研究所基礎上改制而成，於2009年隨新興集團整體重組併入中國通用技術集團。2018年，該公司淨利率高達50.5%。另一方面，上海新興的生產能力與程序存在許多漏洞。上海新興醫藥下有兩個單採血漿站，可年採血漿約70噸的規模；但該公司原料血漿處理能力達300多噸，明顯供不應求，卻無法清楚說明血漿原料來源。該公司也在2018年和2016年曾遭遇多起法律糾紛，在生產程序上顯有問題。

在這起藥品污染事件中，突顯出中國醫藥產業與藥品監管工作的幾項潛在問題。首先，醫藥產業背後的國家資本與政府監管機制的失靈。各種形式的國家資本或政商力量憑藉著既有的制度資源，掌握利潤龐大、技術門檻較高的醫藥產業。而以國家權力為基礎的制度資源，也使中國政府對藥品風險的監管機制形成制約，難以充分為人民健康把關。其次，政府監管機制缺乏社會監督。此次上海新興事件的突然爆發與草草落幕，似呈現權力集團「茶壺裡的風暴」。但面對民眾質疑，中國政府仍能單方面宣稱污染藥品的感染風險不存在，呈現出監管機制本身不受監督的特性。其三，威權體制作為中國民眾健康風險的制度根源。威權體制一方面導致國



家資本與統治階層政商集團對關鍵產業的控制，進而制約政府在公共利益上的監管能力；另一方面限制人民對政策過程與監管機制的參與及監督。制度性因素將導致難以察覺卻可能影響廣泛的系統性健康風險。

四、食品安全問題：四川成都中學食安事件

3月份四川成都七中實驗學校發生食品安全問題，引發學生身體出現不適。3月13日，有大批家長到學校門外抗議示威，要求當局給家長一個交待，更有家長跪求市長出面調查。但當局派出大批警力鎮壓，雙方爆發衝突，警方噴辣椒水暴力驅散家長。

該校的食堂外包給第三方公司「四川德羽後勤管理服務有限公司」，該公司創建於2015年，除出事的成都七中實驗學校，還承包四川其它約20家學校或單位的食堂，服務學生群體20萬餘人。據悉，德羽集團贊助成立了一個四川省中學校長協會一校長之家，該協會擁有近200家遍及全省的會員單位，以及四家特邀理事單位。當地家長批評這樣的操作模式採取類似長春長生疫苗的推廣方式，亦即通過贊助各地疾控中心的各種會議，甚至給予獎勵，以此獲得人脈關係與政商連結。

「#成都七中實驗學校」一度成為中國社交媒體微博上的熱搜話題。但隨後招致刪貼，話題熱度下跌。在四川之外，憤怒蔓延至中國的社交網絡。中國學者批評：這不是某一群體，地域或者階層的問題，這是沒有從根本制度上確立標準（多維新聞網，2019）。中國在市場經濟制度下沒有真正做到保障消費者的權益。目前中國解決食品安全的方式是社會分層突出的體現。例如目前有特供農場為某些部門和高層專供綠色環保安全無污染食品，專門供給社會的特殊群體。而有能力支付高價「健康」食物的群體則用價格來確保食品安全。但剩下的貧民和農民工等弱勢群體的食品安安全沒有人管。如果不進行政治革新，這種情況會越來越嚴重，人們的安全



和健康只會越來越沒有保障。

五、健康風險問題

（一）環境健康風險：奧迪汽車使用有毒材料事件

3月有6名奧迪車主和家屬共同舉報，一汽大眾汽車公司生產的國產奧迪汽車可能使用有毒材料，致使多人罹患白血病。業界人士透露，車商使用有毒材料是一個普遍現象。而專家表示，呼吸這類有毒材料，有致癌可能。在網路流傳的一份記錄了85名患者的名單中，詳細統計了患病奧迪車主的省份、姓名、性別、年齡、車型、車輛識別代碼、病型、購車時間以及發病時間。其中33名車主的詳細信息（診斷、車本、死亡證明等）已經遞交給國家市場監督管理總局、深圳市消費者委員會。事實上，類似問題早已發現卻一直未獲中國政府重視與處理。央視2013年3月曾揭露：奧迪車的異味來源之一是「一汽大眾」使用了瀝青充當阻尼片，而瀝青能釋放「苯」等有毒氣體。2017年，在媒體和車主代表的見證下，深圳市消費者委員會通過抽檢，證實奧迪車車內空氣質量普遍不合格。

（二）環境健康風險：空氣污染導致的健康風險仍然嚴峻

美國健康效應研究所發佈《2019全球空氣狀況》報告（基於2017年數據）顯示，2017年全球因長期暴露於室外和室內空氣污染而死於中風、心臟病、肺癌、糖尿病和慢性肺病的人數達到近500萬；而在中國，該數字是120萬。經估算，2017年在中國，空氣污染使人均預期壽命縮短23個月，其中，室外、室內空氣污染分別減少人均預期壽命15個月和8個月。在非傳染性疾病中，空氣污染對肺癌發病的貢獻率是26%，對心臟病、中風的貢獻率分別是17%、12%。此外，根據香港中文大學的最新估



算，中國的空氣污染已造成每年平均一百多萬人早死，每年平均 2,760 億人民幣的經濟損失（關鍵評論，2019）。

另一方面，中國嚴重的空氣污染問題，也形成鄰近國家的健康風險。根據世界衛生組織（WHO）的統計數據，南韓每年約有 1 萬 8000 人死於和汙染相關的疾病。2018 年南韓環境部表示，該國 97% 的人表明「空氣污染令他們身心痛苦」，南韓政府也宣佈此一問題為社會災難。在界定汙染源問題時，南韓官員發現，越接近中國，空氣污染就越嚴重，而海中的黑碳和二氧化硫都遠高於在南韓內陸濃度，意即汙染物是從他處流入韓國的。首爾市長樸元淳（Park Won-soon）曾引述環境研究人員的說法，指出「中國應對韓國的汙染問題負 50-60% 的責任（自由時報，2019）」。

（三）醫療健康風險：醫療垃圾非法再利用

輸液管、醫用手套、輸液袋、尿袋、儲血袋等廢棄醫療垃圾所含的病菌，是普通生活垃圾的幾十倍甚至上千倍，甚至可能存在傳染性病菌、病毒及放射性等有害物質。央視曝光醫療廢棄物被黑心商人再利用並形成產業鏈，引起社會關注。中國外賣消費金額去年已達 2,430 億元人民幣（約 361 億美元），然而為了省時便利而點餐的外賣，消費者卻也將汙染風險吃下肚。

根據中國《醫療廢棄物管理條例》以及相關規定，輸液瓶、輸液袋必須符合相關資格的單位才能回收處理；相關醫療廢棄物必須交由符合資格單位集中焚燒等無害化處理，不能重覆再利用。但 2019 年 3 月 15 日央視曝光，醫療垃圾黑色產業鏈下，帶血的輸液管、尿袋等醫療垃圾的處理方式，竟然是直接被粉碎成破碎料，再經過簡單的加工，變成灰白色或者是灰黃色、俗稱「再生料」的顆粒，再次加工後很可能變成外賣盒，一批又一批地送到民眾手中。

這不是媒體第一次披露醫療垃圾的問題，但多年來整治成效不彰。中共在 2003 年 SARS 風暴後，頒布《醫療廢物管理條例》，嚴禁任何單位和個人買賣醫療廢物。但十多年來，這種現象絲毫沒有減少，醫療廢物的買賣加工已經形成「一條龍」的黑色產業利益鏈。如 2012 年，「3·15」晚會曾曝光過廣東汕頭澄海，不少玩具製造企業將醫療垃圾回收成二料，並溶解填充成玩具。這也一度轟動外界。再如 2017 年 1 月媒體報導，江蘇省南京市、湖南省長沙市及湖北省襄陽市等等，都有不法商人利用輸液袋及輸液瓶等醫療廢棄物，加工製成餐具及玩具。民眾對此表示憤怒，部分人對外賣徹底失去信心，卻也無可奈何。官方對醫療垃圾黑色產業鏈的監管無力，也成社會風險的未爆彈。

（四）醫療健康風險：行政命令下的剖腹產控制

十餘年前世界衛生組織提醒，在非必要情況下，不要實施剖腹產，並且警告中國的剖腹產率一度達到 46%，是全球剖腹產率最高的國家之一。近十年來中國在國際壓力下迅速做出改變。哈佛大學與北京大學共同發表的一份研究報告中，說明當巴西等其它國家束手無策時，中國已經成功降低剖腹產增長率。該報告並指出 2001 年中國國家衛計委把降低剖腹產率作為工作重點，並且利用行政處罰作為政策工具，從而對降低剖腹產率發揮了決定性作用。這些行政處罰手段包括將政府補貼、醫院執照與剖腹產率掛鉤；如在 2012 年，湖北省高剖腹產率的醫院被告知他們將被「改革」。然而，世衛組織指出世界上沒有其他國家因高剖腹產率而懲罰醫護人士，並強調「中國政府的政策允許醫生違背女性意願。臨床和法律的指導方針告訴醫生他們可以違背女性意願」，而僅僅關注剖腹產率的控制，將會忽略母親依據自身意願選擇適宜生產方式的權力（BBC, 2019）。相對而言，北歐國家剖腹產率一直較低，其原因並非採取了專門降低剖腹產率



的政策，而是因為盡可能提供優質護理。

肆、適當生活水準權

一、貧困問題與扶貧工程

2020年是習近平宣示在「確保貧困人口如期脫貧」的目標。10月17日，習再次稱「絕對貧困問題，即將歷史性地得到解決，這將為全球減貧事業作出重大貢獻」。然而，自中共中央的大量補助款，反而滋生了地方政府「搶著變窮」、「扶貧腐敗」的一連串怪現象。許多地方政府一旦拿到了資金，不是將扶貧款貪汙私吞，就是浪費在形象工程上，而非協助民眾脫貧。此外，在扶貧工作即將收尾的階段，地方政府更強化了形式主義、官僚主義的作風，突顯出中共威權政體下，扶貧工作的荒謬，而其改善底層人民的成效也難以充分落實。2019年觀察的具體問題包括：

（一）扶貧績效難以取得民眾認同

習近平在慶祝改革開放40週年大會上的講話中指出，40年來，「我國貧困人口累計減少7億4,000萬人，貧困發生率下降94.4個百分點。事實上，每年過年前，中共都要派出村官給當地貧困戶送米送油，即所謂的送「溫暖」。但今年二月的兩段視頻顯示，農民對這些政府作為並不領情，直接把送去的「溫暖」扔了出去。

（二）統計標準掩蓋貧困事實

中國國家統計局於2月提出一項統計報告，把月收入2,000～5,000人民幣的人群稱為中等收入群體引發民眾熱議。對此，中國經濟學家表示

雖然群體內部仍然存在著貧富差異，但如果月入 2,000 元也可以進入中等收入群體，太寬泛的定義將會使一個概念失去可信度及解釋力（財經新報，2019）。目前來看中等收入群體中的低收入人口過得還是很艱難，無論是實際收入還是生活壓力都難以讓他們感受到生活的輕鬆、樂趣和尊嚴。

（三）扶貧工程成為政績工程

兩會期間，習近平在參加甘肅人大代表團審議時強調實現脫貧攻堅目標，強調越到關鍵時候越要響鼓重錘、警鐘長鳴。不要搞「大躍進」、「浮誇風」，不要搞急功近利、虛假政績的東西。然而，扶貧工作的負面事件仍不斷出現，凸顯扶貧工作難以克服虛偽造假的體制性問題。2019 年間扶貧工程涉及的重要負面事件包括：

- 四月住建部公布兩則關於搞面子工程的通報。一則是甘肅蘭州市的國家扶貧工作重點榆中縣；另一個是有 62 個貧困村的陝西韓城縣。報導稱，榆中縣於 2016 年的一般公共預算收入僅 5 億 9,300 萬人民幣，但地方當局卻斥資 6,200 萬鉅資造了一座仿古城門，花掉全年十分之一的主要財政收入；韓城縣則是投資 1 億 9,000 萬打造「鯉魚躍龍門」景觀，建設超大體量的假山跌瀑、人造水系及亮化工程，被指為「政績工程」。陝西民眾表示：「目前在中國，我了解的扶貧都是假的。給貧戶在鎮上蓋房子，都交錢了，最後沒有得到房子。」
- 河南省商水縣譚莊鎮某村在今年 2 月 21 日，村民發現一名九旬老人在自己的小屋裡已經過世，這名老人並非正常死亡，當地政府人員為實現脫貧定額，強制要求老人與子女住在一起，以便讓上級檢查。村民透露，當地幹部曾多次要求老人與子女同住，但老人與兒子產生矛盾，覺得壓抑痛苦，就又搬回自己的小屋住，之後老人就



被發現在屋中自盡。

- 六月間，河北省的一位農民，丈夫臥病在床，一兒一女也都有病，2016年被列入貧困戶，但當地政府為了達成「有房住」的脫貧標準，多次逼他們搬離窯洞，住進新房，但新房連門窗都沒有，根本沒辦法入住，也無法承擔高額的裝修費，政府仍然強制執行，讓她在醫療費和裝修費上兩頭燒，沒有拿到任何補助，她生病的丈夫只好瞞著家人偷偷去賣血，被迫「脫貧」。
- 中國柔道冠軍馬端斌日前通過微博，實名舉報家鄉遼寧省本溪市兩任村支書，這兩名村支書貪污扶貧款 1,000 多萬人民幣，霸佔村公有企業，欺壓村民。有村民披露，曾因舉報村支書遭威脅，「你再告就弄死你。」其中劉忠軍通過虛報五味子種植畝數，套取國家扶貧基金 1,000 多萬。後來在村民的舉報下劉忠軍被迫辭職，但其貪污的上千萬元扶貧款卻下落不明。
- 湖南湘西土家族鄉村女教師李田田，因批評地方官員的形式主義而遭打壓，事件戳破了習近平所聲稱的絕對貧困問題即將得到解決的脫貧神話。日前，25 歲的湘西土家族鄉村女教師李田田發表一篇題為「一群正被毀掉的鄉村孩子」的文章，指出學校為了應付頻繁的上級檢查，隔兩天就要帶學生大掃除，「停課掃地」已是常態，在這些形式主義的背後，真正被犧牲的是學生。李田田曾表示作為偏遠地區的老師，她身上還有 5 個貧困戶的扶貧任務，必須時常與他們聯繫，計算他們的收入、收集整理訊息、填寫各種資料等。但為了上級檢查，老師不得不停課去政府加班。事後，李田田在微信朋友圈說，自己因此被教育局官員要求連夜進城約談，驚嚇中在微信求助。事件引發輿論廣泛關注。

（四）扶貧政策導致過度舉債風險

中國近年大力動員國家財政資源推動扶貧政策，但地方政府與民間往往為了應付來自上級的扶貧要求，舉債投入各類扶貧工作，導致過度舉債的經濟發展風險。中國人民銀行 2019 年 3 月印發《關於切實做好 2019 年 -2020 年金融精準扶貧工作的指導意見》。《意見》指出，高度關注片面追求貸款規模和覆蓋面、以扶貧名義過度舉債等可能存在的風險。事實上截至 2019 年 3 月末，中國全國扶貧再貸款餘額達到 1,679 億元人民幣。建檔立卡貧困人口及脫貧人口精準扶貧貸款餘額 7,126 億元人民幣，產業精準扶貧貸款餘額 1 兆 1,700 億元人民幣。此一政策投射出扶貧政策背後其實是各地政府與產業為了完成上級的行政指標，透過過度舉債推動扶貧工作的潛在問題。

二、非洲豬瘟持續蔓延，引發全國性物價波動

中國是全球最大的豬肉生產與消費國，但自 2018 年 8 月至今，非洲豬瘟肆虐中國全境，豬隻數量遭撲殺而銳減。截至今年 8 月，中國的生豬存欄量年降幅已近 4 成，也帶動豬價節節攀升。目前較去年同期提高近 50%。至少有三個地方政府為了確保消費者能繼續吃得起豬肉，已動用了國家的豬肉戰略儲備。10 月公布的居民消費價格指數顯示，消費者的負擔日益加重。9 月消費者物價指數 (CPI) 年漲 3%，創下近 6 年來最大漲幅。與去年相比，食品價格上漲了 10%。畜肉類價格上漲 46.9%，影響 CPI 上漲約 2.03 個百分點，其中，豬肉價格上漲 69.3%，影響 CPI 上漲約 1.65 個百分點。可見豬價帶動了其他肉品及整體物價上揚。

為了平穩豬價，政府祭出多項補貼措施，甚至釋放萬噸戰略儲備豬肉，當局也呼籲農民加速繁殖豬隻。中國國務院副總理胡春華日前曾警告，至 2020 年上半年為止，會面臨非常嚴峻的豬肉供應短缺，由於短缺



豬肉量超過 1,000 萬噸，即使透過進口也供不應求，因此在國內增加生產也成為當務之急。在此情況下，當前增加肉品產量已經成為中國國內重要的「政治任務」。胡春華 9 月訪視山東、河北、河南等主要畜牧業省分時，也敦促地方政府目標在明年恢復豬肉正常供應。

在「養豬成為政治任務」的背景下，中國到 9 月底已有 10 個省市提出養殖生豬的目標，連市長都定下了轄區內必須出欄的豬隻養殖目標，列作考核標準，官方透過各種方式一定程度提高養豬比率，並要求大的畜牧企業盡力配合增加產能。

然而，中國對非洲豬瘟的防疫措施仍是關鍵，否則復養後又復發疫情，只會造成更多的損失。中國農業農村部下令每個養豬場有疑似疫情一定要通報，否則會受罰；但是撲殺豬隻每頭的補償金人民幣 1,200 元要由地方政府和中央政府共同承擔，地方政府基於財政壓力以及遇事「大化小、小化無」的習慣，能避就避。結果造成基層豬農搶賣豬隻減少損失，增加了染病豬流向市面的機會，病毒得以持續散布。

三、社會貧富差距持續擴大，基本生活水準缺乏保障

晚近經濟數據指出，約 5 億 6,000 萬中國人的銀行存款為零。銀行存款數據：中國當下有 5%（約 7,000 萬）是富人，他們的人均存款高達 47 萬以上，而 95% 的人銀行存款只有 2 萬 4,000 元。此外，在這 95% 的群體當中，有 40% 的人銀行存款為零，也就是說大約 5 億 6,000 萬中國人沒有銀行存款。更有甚者，在這 5 億 6,000 萬人當中，又有 92%（5 億 1,000 萬）的人存在收入低於支出的問題。根據中共官方 2019 年第一季度數據顯示，中國居民消費支出額已經超過了收入額。而根據國家統計局 2018 年的數據顯示，全國居民人均可支配收入 2 萬 5,974 元，農村居民人均可支配收入 1 萬 3,432 元。全國有 21 個省份的居民人均可支配收入低於 2 萬

5,000 元。換言之，全國居民月可支配收入只有 2000 多元，農村居民月可支配收入僅僅為 1,000 多元。

相關現象反映出雖然中共近年來大力推動扶貧政策，但中國社會存在著大量的低收入人群，而貧富差距問題也日益嚴重。扶貧政策可能在極度偏遠農村以政策手段創造脫貧的表象，但更多一般人民的基本生活水準卻仍難得到保障，無法獲得免於匱乏的自由。

四、房價維穩與民眾負債

中國社科院發布的熱點城市房價數據顯示，中國一線城市房價下跌，北京和上海的跌幅還在擴大。而二三線城市的房市則早已進入寒冬。除了悄然消失的中小房地產企業外，大型房地產商也在紛紛降價售房。然而，許多地方政府卻出手阻止房價下跌，如桂林市政府在 9 月 20 號召開房價維穩會議。會上點名批評大型房地產開發集團碧桂園降價售房，要求各大房企抵制「惡意降價拋售」行為，並要各大房企能「抱團自律，堅持住，確保房價堅挺」。除此之外，湖北武漢、恩施、江西省贛州市贛縣區、邳州市、河南等地均出現了地方政府出面「約談」和「護盤」的做法。

近 10 年以來，政府土地使用權出讓收入占財政總收入的比重平均數在 25% 左右。2008 年財政總收入 6 兆，土地使用權出讓收入 9,600 億元，占比約 16%；而在 2010 年財政收入 8 兆 3,000 億元，土地使用權出讓收入 2 兆 7,000 億元，占比約 32%。2018 年財政總收入 26 兆元，土地使用權出讓收入 6 兆 5,096 億元，占比約 25%。財政收入 10 年增加了 4 倍，土地使用權出讓收入 10 年增加了大約 7 倍。土地使用權出讓收入在地方政府的財政收入占比更高。2008 年中共地方財政收入 4 兆 1,600 億元，土地使用權出讓收入 9,600 億元，占比不到 25%；2013 年中共地方財政收入接近 6 兆 9,000 億元，中共土地使用權出讓收入 4 兆 1,000 億元，占比接



近 60%，2018 年地方財政收入 9.79 兆元，土地使用權出讓收入 6 兆 5,000 億元，占比將近 66%。

與土地和房地產相關的稅收還包括契稅、土地增值稅、房產稅、城鎮土地使用稅、耕地占用稅等也是一筆可觀的收入，2018 年合計為 1 兆 8,000 億元。房地產稅費等各種收入占比全國財政收入 32%，占地方財政收入的 80% 以上。此外，根據國家統計局和統計年鑑的數字，土地出讓金占商品房銷售額的 41%，最高時 2010 年占 55.8%，也就是商品房一半的收入歸了地方財政。

事實上，居高不下的房價是中國大陸家庭債務及資金槓桿率持續上升的主要原因。據統計，中國大陸城市房價持續上揚，7 月 70 個大中城市房價按年升 9.7%，連續上升已達 46 個月；按月比則連漲 51 個月。而資金投入房市後，也直接抑制了居民將收入使用在生活消費上的能力。以深圳為例，在 2012 年，深圳的社會消費品零售總額僅次於北京、上海、廣州，位居全國第四，但到了 2018 年，深圳僅位居全國第七，落後於重慶、武漢和成都。其中，深圳居民將更多資金用於購房投資是一大因素。統計顯示，2018 年深圳平均房價，高達中國家庭平均每年收入 34 倍，而深圳的住戶貸款餘額達 1 兆 9,942 億 9,500 萬元人民幣。進一步來看，居民槓桿率的過快上升將帶來銀行資產惡化、金融風險積聚以及抑制居民消費增長等不良影響，長期而言將限制經濟發展的動能。

另一方面，根據中共官方近期公佈的數據，2018 年家庭債務總額占收入總額的比例達到 53%，亦即每 100 元的家庭收入中，就有 53 元必須用來償還債務，該數字較 2008 年金融海嘯時高出 34%。而在扣除固定支出後，家庭債務占可支配收入比率更達到 120%。在中國大陸中央銀行發布的《中國金融穩定報告（2018）》中則指稱，2008 年住戶部門槓桿率（住戶貸款餘額/GDP）為 17.9%，到 2017 年末已經達到了 49%，且南方城市

的槓桿率普遍高於北方城市。此一數據不但反映中國民眾家戶收入呈現入不敷出的情況，其增長速度也居全球主要經濟體之冠，已經和 1980 年代日本經濟泡沫時期相當類似。

五、洪災援助工作的治理問題

7 月以來，中國十多個省市發生洪災，湖南湘江出現多處險情。7 月 15 日的湖南省應急管理廳消息宣稱，截至 7 月 14 日 8 點，兩次暴雨洪澇災害共造成湖南省 14 個市州、90 個縣市區 393 萬多人受災，因災死亡、失蹤 17 人，緊急轉移安置人口 47 萬 1,000 人，需緊急生活救助人口 17 萬 9,000 人；農作物受災面積 29 萬 3,000 公頃，絕收面積 6 萬 7,000 公頃；倒塌房屋 3,250 戶、7,087 間等，直接經濟損失 103 億元。不過，當地政府為受災者下撥的救災款僅有 120 萬元人民幣，等同人均 3 毛錢。中共政府對救災援助的投入相對於災民重建的需求可以是杯水車薪，突顯出救災應急體系的治理能力不足，以及政府對於災民需求無動於衷的態度。此外，相較於中國政府動輒對非洲國家提供數百億美元的大手筆援助，也形成極為諷刺的對比。

另一方面，7 月廣東省河源市也遭受嚴重洪災，受災鄉鎮 63 個、因災死亡 8 人、受災人口 11 萬多人。可是，在受災最嚴重的連平縣上坪鎮，卻出現當地民眾指出，地方政府利用水災，將當地沒有受到淹沒且狀況良好的房舍視為危樓並強制拆除，並藉著將居民轉移安置的理由騰空土地。相較於前述救災應急體系整體失靈的情況，此一案例更突顯出地方政府利用天災作為手段，強制遷移民眾已取得土地的荒謬作為。

六、「以房養老」政策助長高齡群體陷入房產騙局

四、五月間，北京中安民生公司被以從事非法集資活動立案偵查。眾



多選擇了中安民生等公司以房養老模式投資的老年人，陷入了房財兩空境地。而類似騙局在中國各地層出不窮，越來越多老年人正掉進這個騙局。例如江西南昌有一家名為天地自然的養老機構，號稱要打造成江西一流的標杆養老企業，運營兩年多招募了幾千名會員。在今年4月，這家養老機構的負責人一夜之間消失，老人們這才發現自己上當了。據悉，中安民生在各種宣傳中借用了中共官方的「以房養老」政策，打著民政部、全國老齡委、中國老齡事業發展基金會等的名義，誘騙老人簽下不合理的《房產抵押合同》，使房產公司得以將老人的房產進行折價變賣或拍賣。

老人們頻頻受騙的關鍵原因，與中共的養老政策有很大關聯。在養老金缺口持續增大、養老壓力劇增的大背景下，中共提出的「以房養老」政策，宣稱「不能單靠政府承擔養老責任」，並試點推展至全國。所謂的「以房養老」，就是鼓勵老年人把房子重新抵押給銀行或保險公司，以銀行貸款支付日後的老年生活，老人去世後，房子成為銀行的資產。中共全力推動這一政策，實際上是推卸政府應該承擔的最基本責任。而許多房產公司打著以房養老旗號、進行非法集資的騙局，將老年人的房產和錢財卷席一空。此一案例呈現中國推行的多項社會政策僅重視表面的政策績效，而忽略政府維持社會公平與民眾權益的基本責任，也易於引發各種社會問題。

伍、結論

本文聚焦於2019年在中國社會人權領域中出現的重要事件與趨勢，以此評估中國政府在保障社會人權工作上存在的問題。關注的面向包括社會保障權、健康權與適當生活水準權。

在社會保障權上，中國養老保險的困境包括人口發展與養老保險的地域不平等、不同類型保險的制度不平等，以及過於依賴財政補貼與降低企



業責任的問題。這些問題將威脅中國養老保險的穩定運作，並加劇老年社會的問題。而養老保險制度框架中隱含的社會不平等，則說明中國政府在各種制度遺產與發展需求的複雜制約下，難以針對社會變遷問題提出有效治理方案的困境。此外，在養老服務上則展現出政府試圖引進市場力量提高養老服務供給，卻也突顯出政府迴避提供社會福利責任與履行行政監管職能的問題。另一方面，許多社會問題的治理失靈，也影響了人民維持適當生活水準的能力。在地方政府防疫政策執行不力的情況下，非洲豬瘟在中國的持續蔓延，已經引發系統性的危機，帶動肉品、食品及整體物價的上揚，進而影響一般民眾的穩定生活品質。其次，面對中國房價近期出現的下跌趨勢，地方政府「房價維穩」的措施，忽略了過高的房價已經成為民眾沈重的經濟負擔，並且導致家戶負債率偏高的結果。

在健康權相關議題上，老年健康問題的浮現，呈現出老年群體因缺乏良好醫療服務而面對健康預期壽命偏低的問題。藥品污染事件中，突顯出中國醫藥產業與藥品監管工作的嚴重問題其實根源於國家資本主義掌控醫藥產業的制度性問題。；而四川食安事件則反映廠商透過經營政商網絡開拓市場，以及中國社會健康不平等的問題。此外，各類健康風險仍然層出不窮。奧迪汽車使用有毒材料以及醫療垃圾非法回收加工事件，突顯出各類威脅民眾健康的風險因素長期以來未能受到中國政府的重視與有效監管。此外，中國政府透過行政強制手段干預醫院進行剖腹生產的作為，則忽略了產婦自主選擇生產方式的權利。各類監管不力形成的健康風險，說明對於民眾重視的日常生活基本保障，基層政府部門往往在缺乏民眾監督下出現行政怠惰與卸責作為。諷刺的是，對於國家認為重要的目標，如推動扶貧工作、控制剖腹生產率等問題，則經常展現出為創造政績工程，透過行政強制手段強勢推動而侵害人權的情況。



在適當生活水準權的保障上，中國政府積極推動扶貧攻堅，但各種負面事件頻傳說明扶貧工作難以克服虛偽造假的體制性問題。扶貧工作除了各種貪腐及執行不力等問題外，地方政府的官僚主義作風也擠壓了基層民眾的正常生活。而在扶貧工作雷厲風行的同時，導致地方過度舉債的風險，同時也無法解決社會貧富差距持續擴大、人民實際可支配收入過低而陷入真實貧窮的問題。相關現象說明中共推動社會政策僅為創造政績工程，而無法充分保障民眾基本社會權利的真實情況。另一方面，2019年也出現許多影響人民維持基本生活水準的問題。非洲豬瘟雖然並不直接威脅人民的健康，但作為必要民生物資，中國政府在防治豬瘟蔓延工作上的無效作為卻導致物價上漲、人民經濟負擔加重的結果。由此形成防疫體系失靈影響人民基本生活權益的重要案例。而地方政府為了維持來自土地使用的相關利益、「抑制」房價下跌的作為，則反應出政府為維持自身利益，忽略高房價對於民眾生活品質與消費能力的影響。洪災援助的過程也反映中共官方忽略災民基本生存權利、甚至藉此牟取土地利益的作為。相關現象說明中共在各類社會政策的推動過程中，囿於威權執政心態與體制制約而無法充分保障民眾基本社會權利的真實情況。

綜觀 2019 年中國社會人權相關議題的發展，呈現出中國在社會人權的保障上仍然存在許多缺漏與問題，這些問題多半來自中國政府在威權政體制約下的重要弊端。首先，中國威權政治體制下重視形式主義與過度的行政動員，往往導致錯誤的政策制訂方向及侵害人民社會權益的後果。其次，政府體系治理失能及監管失靈的現象仍普遍存在，使民眾基本生活權益難以得到保障。其三，中國政府推行的多項社會政策僅重視表面的政策績效，而忽略民眾的真實需求，除了難以解決既有的社會問題外，甚至在政策的推進過程中衍生出其他的社會問題，從而導致各類社會風險持續擴散。

相較於 2017 年、2018 年的觀察，2019 年中國社會人權領域仍然無法擺脫威權政體下政府監管失靈、治理能力不彰、過度依賴行政動員且追求短期政策績效而忽略根本問題的弊病，並且在整體上難以克服人民基本社會權利因前述原因受損的情況。換言之，中國政府雖然仍持續推展各項社會政策，但在提升政策服務的量的同時，並未改善政策實踐的品質問題。另一方面，2019 年許多可能造成社會人權受損的新興社會問題陸續浮現，這些問題很大程度上其實來自於中國政府既有政策執行不力，或是受到其他行政部門制度性弊端的影響。同時，由於威權體制下欠缺民意監督機制，這些新興的社會問題未能即時受到中國政府的重視與回應，亦未能有效的促進政策調整。事實上，對於社會人權的評估對象不僅限於中國政府已經制定的社會政策，亦需評估民眾的實際需求是否能有效而即時的轉化為政策內容並得到落實。

由此來看，由於既有的制度性困境並未獲得有效解決，而新興的社會風險又持續出現且未能得到適當回應，2019 年中國社會人權保障的表現應屬於整體停滯不前且存在些微倒退的情況。另一方面，近年來中共雖然因為欲完成「全面進入小康社會」的歷史目標而在社會權利領域有積極投入，但隨其在 2020 年度過「第一個百年」後，各種社會政策的投入與實踐是否出現縮減、並導致社會領域基本人民權利的倒退，亦將是未來需持續觀察的重點。



參考資料

- BBC (2019)。〈中國媽媽的生育選擇：「誰說了算」背後的數據和故事〉，BBC，2019年3月8日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-47437291>。2019/3/20。
- Zhu, Huoyun and Alan Walker (2018). “Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions?” *Social Policy Administration*, Vol. 52, No. 7:1410-24.
- 人民網 (2019)。〈北京公辦養老院逐步民營化 能解決「一床難求」嗎〉，人民網，2019年3月18日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2015/0817/c1004-27470658.html>。2019/3/20。
- 多維新聞網 (2019)。〈英媒：成都黴變食品事件折射中國社會問題惡化根源〉，多維新聞網，2019年3月18日，<https://www.dnews.com/%E5%85%A8%E7%90%83/60124006/英媒成都黴變食品事件折射中國社會問題惡化根源>。2019/3/20。
- 自由時報 (2019)。〈研究人員：中國應對南韓空污負一半責任〉，自由時報，2019年6月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2814587>。2019/6/20。
- 風傳媒 (2019)。〈資產儲備不足、結構不均衡！中國社科院報告：2035年養老金將「坐吃山空」〉，風傳媒，2019年4月13日，<https://www.storm.mg/article/1171228>。2019/4/23。
- 財經新報 (2019)。〈月薪9K到23K都算中等收入族群？中國統計報告爭議多，中收入明明就過得艱難？〉，財經新報，2019年2月1日，<https://wealth.businessweekly.com.tw/GArticle.aspx?id=ARTL000127785>。2019/2/20。
- 黃瑞黎 (2018)。〈中國的醫療制度危機：排大隊、「醫鬧」與不信任〉，紐約時報中文網，2018年10月18日，<https://cn.nytimes.com/>

business/20181018/china-health-care-doctors/zh-hant/。2019/1/23。

鄭秉文（2019）。《中國養老金精算報告2019-2050》。北京：中國勞動社會保障出版社。

關鍵評論（2019）。〈中央集權的「鐵腕」，能幫助中國解決污染危機嗎？〉，關鍵評論，2019年6月13日，<https://www.thenewslens.com/article/118705>。2019/6/20。



